

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tina Kren Mihajlović

P

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tina Kren Mihajlović

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

**EVROPSKA DIPLOMATSKA SLUŽBA – MOŽNOSTI IN IZZIVI ZA
DRŽAVLJANE REPUBLIKE SLOVENIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

Zahvala

Hčerama Lini in Ajdi, ki me vsak dan spomnita, da ni nič samoumevno in kako zelo potrebno je, da se stvarem čudimo.

Sebastjanu, za kritično oko in uho ter ∞ ljubezen.

Mentorju, profesorju Brglezu, za čas, ideje, razumevanje, podporo, ...

Vsem, ki ste žrtvovali svoj čas in mi pomagali pri organizaciji dela.

Tina, 12. september 2008

Evropska diplomatska služba – možnosti in izzivi za državljane Republike Slovenije

Diplomsko delo je poskus osvetlitve problematike Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS) v odnosu do slovenskih državljanov. Takšna enotna služba, ki bi Evropsko unijo predstavljala v svetu, se je že dvakrat izmuznila ideologom skupne zunanje politike, in sicer z zavrnitvijo Pogodbe o ustavi za Evropo kot z verjetno zavrnitvijo Lizbonske pogodbe. Predstavljeno je, kaj bi pomenila enotna služba, ki bi predstavljala EU v svetu v primerjavi s sedanjo zmedo, ko to delo opravlja trojka, vsaj štirje komisarji, Visoki predstavnik, posebni poslaniki, delegacije Evropskega parlamenta (EP) in Evropski Svet. Delo želi osvetliti predvsem, koliko se Slovenci zavedamo sedanjih možnosti, ki nam jih dajejo pravice, pridobljene z članstvom na področju diplomatske in konzularne zaščite, kakšen izziv nam predstavlja delo v službah, ki sedaj delajo na področju sedanje skupne zunanje politike Evropske komisije in pa kakšne možnosti se odpirajo v novem prostoru evropske javne in kulturne diplomacije. Naloga bi naj bila razmislek na ravni državljanov, zato je del posvečen tudi tematiki državljanstva. Na podlagi napisanega zaključujem, da sistem diplomatske in konzularne zaščite Slovenci poznamo oz. se ga poslužujemo, glede profesionalne poti v evropskih institucijah ni pretiranega interesa, sami koncepti evropske in kulturne diplomacije pa so še zelo hipotetični, da bi Slovenci znotraj tega lahko našli prostor, a kljub temu smo optimisti.

Ključne besed: Evropska služba za zunanje delovanje, državljani, kulturna diplomacija, diplomatska in konzularna zaščita.

European diplomatic service – chances and challenges for Slovenian citizens

This thesis tries to illuminate the problem of common European External Action Service (EEAS) in relation to Slovenian citizens. Suchlike service, that could represent the EU to the rest of the world already slipped away twice, with the rejection of European constitution and probable rejection of Lisbon treaty. Here is represented, what suchlike service can signify in representing EU to the rest of the world in comparison with present confusion, when representing is divided among troika, at least four commissioners, the High Representative, special envoys, European Parliament delegations and the European Council. Above all this thesis tries to illuminate the chances provided with rights that are granted with EU membership on the field of diplomatic and consular protection. Furthermore, what kind of challenge represents the work in services of European Commission on the field of foreign relations to the Slovenians and what are the chances that are opening in the new field of European cultural diplomacy. The thesis is supposed to be reflection on the level of citizens. That is why there is also a section on citizenship. On the basis of what was analysed is concluded that Slovenians are familiar with and are using the system of diplomatic and consular protection. There is little interest in professional path in European institutions. The concepts of European and cultural diplomacy are still very hypothetical, but Slovenians are optimistic.

Key words: European External Action Service, citizens, cultural diplomacy, diplomatic and consular protection.

Kazalo

Seznam uporabljenih kratic	7
Uvod	9
1. Konceptualni okvir	13
1.1. Državljanstvo	13
1.1.1 Razvoj koncepta evropskega državljanstva	15
1.1.2. Evropsko državljanstvo	16
1.1.3. Evropsko državljanstvo za koga?	17
1.2. Diplomacija	19
1.2.1. Razumevanje diplomacije	20
1.2.2. Funkcije diplomacije	23
1.2.3. Evropska diplomacija	23
1.3. Diplomatska in konzularna zaščita	25
1.3.1. Pravica evropskih državljanov do diplomatske in konzularne zaščite	28
2. Skupna zunanja politika in evropska diplomatska služba	30
2.1. Razvoj SZVP	31
2.2. Razvoj evropske diplomatske službe alias EU kot diplomatski akter	35
2.2.1. Razvoj s strani Delegacij Komisije	36
2.2.2. Razvoj s strani Sveta	38
2.2.3. Razvoj evropske zunanje službe in izobraževanje uslužbencev	39
2.2.4. Evropska služba za zunanje delovanje (European External Action Service – EEAS)	40
3. Pomen evropske diplomatske službe za Slovence	44
3.1 Statistični podatki	44
3.2 Izzivi na profesionalni plati	46
3.2.1 Slovenci zaposleni v EK	46
3.2.2 Slovenci, ki so se izobraževali v okviru EDP	48

3.3. Možnosti za navadne državljane	48
3.3.1. Javna in kulturna diplomacija	49
3.3.2. Dinamični model zunanje politike	49
3.3.3. Priporočila Deklaracije Slovenskega predsedstva.....	51
3.4. Evropska diplomatska in konzularna zaščita ter Slovenci	52
3.4.1. Evropska diplomatska in konzularna zaščita v primeru Križnar.....	53
Zaključek.....	55
Seznam virov.....	59
<i>Seznam sekundarnih virov</i>	59
<i>Seznam primarnih virov</i>	64

Kazalo shem, tabel, slik in grafov

Shema 2.1.1: Kdo bi predstavljal EU v zunanjih odnosih v primeru, če bi bila sprejeta Lizbonska pogodba.....	33
Shema 2.2.1: Kdo predstavlja EU v zunanjih odnosih.....	35
Slika 2.2.4.1: EEAS kot obok, ki stoji na stebrih sedanjih struktur.....	42
Graf 3.1.1: Primerjava med odgovori v Sloveniji in EU27 (<i>Ali je članstvo v EU...?</i>). 44	
Graf 3.1.2: Primerjava med odgovori v Sloveniji, EU27 ter v Veliki Britaniji.....	45
Graf 3.1.3: Primerjava med odgovori v Sloveniji in EU27 (<i>Glas Slovenije v EU šteje</i>).....	46
Tabela 3.2.1.1: Zaposleni v EK na področju zunanjih odnosov.....	47
Tabela 3.3.2.1: Model kontekstualne regulacije javnega partnerstva v zunanji politiki....	50

Seznam uporabljenih kratic

COADM	Svet za administracijo in protokol
COREPER	<i>Comité des représentants permanents</i> (Odbor stalnih predstavnikov držav članic)
DG RELEX	<i>Directorate General – External Relations</i> (Generalni direktorat – Zunanji odnosi)
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DKKO	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
EEAS	<i>European External Action Service</i> (Evropska služba za zunanje delovanje)
EEL	Evropska enotna listina
EDP	Evropski diplomatski program
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIDHR	Evropska pobuda za demokratizacijo in človekove pravice
EK	Evropska komisija
ENPI	Evropski instrument sosedstva in partnerstva
EP	Evropski parlament
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ESi	Evropske skupnosti (ESPJ, EGS, EURATOM)
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EUNIC	nacionalne kulturne ustanove
EVOP	Evropski varnostni in obrambni program
IfS	Instrument za stabilnost
ILC	<i>International Law Commission</i>
IPA	Instrument za predpristopno pomoč
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
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
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske Unije
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti

PSC	<i>Political and Security committee</i> (Politični in varnostni odbor)
PUE	Pogodba o Ustavi za Evropo
RELEX	Generalni direktorat za zunanje odnose <i>(Directorate General for External Relations)</i>
RS	Republika Slovenija
SDČP	Splošna deklaracija človekovih pravic
STO	Svetovna trgovinska organizacija
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
ZEU	Zahodnoevropska unija

Uvod

Evropska unija (EU) je dokaz volje držav, da se združijo v miru. Ta volja je včasih močnejša, včasih šibkejša. Prav tako je na nekaterih področjih ogromna, ponekod pa je sploh ni. Robert Kagan je zapisal, da »medtem ko Amerika še vedno živi v svetu 'moči', so Evropejci to obdobje že prešli in živijo v vase zaprtem in samostojnem svetu zakonov, pravil, (mednarodnem) pogajanju in sodelovanju...v uresničenem Kantovem 'trajnem miru' (*perpetual peace*)« (v Henrikson 2005: 3).¹

V integracijskem procesu, ki poteka od podpisa prve pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo iz leta 1951, države članice prenašajo »izvrševanje dela suverenih pravic«² na višje mednarodno telo, ki so ga same ustanovile. EU ima samo tiste pristojnosti, ki jih nanjo s pogodbami prenesejo države članice. Pristojnost delovanja ima torej izključno v skladu s pooblastili, ki ji jih podelijo države članice. Obstaja pa več vrst pristojnosti, odvisno od stopnje integracije določenih področij.³

V tej diplomski nalogi pa se posvečam področju zunanje politike EU. Eden od ključnih simbolov državnosti je lastna zunanja politika in diplomacija, ki jo izvaja. Diplomatski predstavniki so simbolni predstavniki države v tujini. Zaradi velike simbolike diplomatskih služb, države članice EU skupno zunanjo politiko in njene nosilce zelo počasi vpeljujejo v skupno politiko. T.i. Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) ima tako dve naravi; medvladno in Skupnostno naravo.⁴ Mednarodno prizorišče na nek način sili EU, da se enotno odziva. Tudi sama EU želi biti verodostojen in enoten igralec na mednarodnem odru. Ampak lahko pa bi tudi rekli, da zanjo velja razlika med pasivnim in aktivnim udejstvovanjem na tem odru.⁵ Prisotnost EU na mednarodnem prizorišču (še posebej od srede osemdesetih naprej), največ v okviru okoljske in razvojne politike, je nesporna (Bretherton in Vogler 1999: 248). A sama prisotnost še ne pomeni aktivno prisotnosti. Aktivna prisotnost pa

¹ Vsi prevodi v diplomski nalogi so avtoričini.

² Prvi odstavek 3a člena Ustave Republike Slovenije se glasi tako: »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.«

³ Vrste pristojnosti razdelimo na izključne pristojnosti EU (carinska unija, skupna trgovinska politika, skupna valuta, pravila konkurence na notranjem trgu, idr.), na deljene pristojnosti EU in držav članic (notranji trg, kmetijstvo, okolje, potrošniki, promet, energetika, varnost-svoboda-pravičnost, ribištvo, regionalna in kohezijska politika, zaposlovanje in socialne zadeve, idr.), na podporne pristojnosti EU (izobraževanje, turizem, kultura, informacijska družba, davčna politika, raziskave, idr.) ter na izključne pristojnosti držav članic (EU2008.si, 2008a).

⁴ Medvladna narava se tako odseva v Evropskem svetu, ki določa načela in smernice SZVP ter Svetu EU, v okviru katerega se države članice posvetujejo o zunanjepolitičnem delovanju. Skupnostna narava pa se odseva v skupnem delu Komisije, ki ima glavno vlogo pri implementaciji (Delegacije) in načrtovanju zunanjih aktivnosti Skupnosti ter Sveta (Visoki predstavnik).

⁵ Glej Bretherton in Vogler (1999).

je povezana z enotnostjo. V ne tako daljni preteklosti smo bili priča zelo neenotnim odzivom držav članic na dogodke v svetu. Ni vse tako rožnato, kot je zapisal Kagan – samostojna enota, kot bi naj EU bila, se mora najprej pogajati o pravilih, v okviru katerih se bo naprej pogajala in delovala. Vse to jo zelo upočasnjuje. Velikokrat so ljudje mnenja, da je EU le velik birokratski aparat, popolnoma neživljenjska tvorba, daleč od ljudi. Dejstvo je, da ima velik demokratični deficit. Po javnomnenjskih raziskavah se ljudje ne počutijo Evropejci na prvem mestu. Kako torej EU predstavljati navzven, ko že sami občutki niso razjasnjeni? Kako ob gromozanskem birokratskem aparatu ustanavljati spet novo službo, ki bi Evropo predstavljala svetu? Smo dovolj enotni ali bi le radi bili? Smo dovolj zreli za ta korak?

To je ogromno vprašanj za tako skromno delo. Poskusila pa bom osvetliti vsaj delček tega mozaika, znotraj katerega smo se znašli Slovenci. Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS – *European External Action Service*) je bila predvidena tako v Pogodbi o ustavi za Evropo kot v Lizbonski pogodbi. Obe sta ne referendumih doživeli svoj 'ne' (prva francoski in nizozemski, druga pa irski). Torej je skupna evropska zunanja služba, orodje evropske diplomacije, naslednji korak, ki si ga združena Evropa želi doseči in ji kar naprej polzi iz prstov.

Del te zgodbe smo tudi Slovenci – slovenski in s tem tudi evropski državljani. Smo del zgodbe širjenja združene Evrope. V času, ko smo postajali del te zgodbe, smo lahko v medijih slišali tudi takšne izreke kot, kaj lahko da EU nam, in še pogosteje, kaj lahko damo mi EU. Zaradi svoje majhnosti (geografske in številske, včasih pa tudi duhovne) se nam nenehno porajajo vprašanja, kot so npr.: a smo sploh vidni, se nas sploh upošteva, ali sploh lahko kaj dosežemo, itd. Največ pa je, po mojem skromnem mnenju seveda, odvisno od interesa.

Cilj naloge je torej osvetliti pot razvoja skupne Evropske službe za zunanje zadeve in oceniti, kje smo Slovenci, glede na zavedanje o skupni zunanji politiki ter posledično skupni evropski diplomaciji.

Postavila sem si **tri teze**, katera skušam v analizi in razmisleku diplomske naloge podkrepiti. Te so:

- **Državljan** Republike Slovenije (RS) se kot evropski državljani zavedamo in uporabljamo pomoč, ki nam jo nudi že obstoječi okvir evropske diplomatske in konzularne zaščite.
- Na profesionalnem področju predstavljajo evropske službe, ki delujejo na zunanjem področju (torej posledično tudi EEAS), poklicni izziv za državljane RS.

- **Možnosti v okviru novega razumevanja diplomacije (javna, kulturna diplomacija) bi bile za navadne državljane RS bolj jasne, če bi bila ustanovljena Evropska služba za zunanjepolitično delovanje.**

Naloga je sestavljena iz treh večjih sklopov. V prvem poglavju razlagam konceptualni okvir, ki je razdeljen na tri dele; ti so državljanstvo, diplomacija ter povezava prvih dveh, diplomatska in konzularna zaščita. Pri državljanstvu sledim razvoju od 'navadnega' državljanstva k evropskemu, znotraj katerega najprej orišem razvoj, nato pravice, ki iz njega izhajajo, na koncu pa me zanimajo še kritike trenutne ureditve. Koncept državljanstva me je zanimal predvsem z vidika, da ugotovim, kdo lahko koristi pravice evropskega državljanstva in kaj mu pomenijo. Kot okvir raziskovanja evropske diplomatske službe sem razdelala še sam pojem diplomacije. Zanimalo me je kakšne so njene funkcije in kaj o njej razlagata dva teoretična pristopa: angleška šola in realistični pristop. Na koncu sem se še osredotočila na razlago in podlago evropske diplomacije. Kot povezavo med državljanstvom in diplomacijo pa sem razdelala še diplomatsko in konzularno zaščito. Zanimala me je predvsem evropska diplomatska in konzularna zaščita, ki je paradni konj evropskega državljanstva. Navezala sem jo na mehanizme, ki sedaj omogočajo uporabo te pravice ter predvsem na morebitni mehanizem (EEAS), ki bi lahko to pravico urejal v prihodnosti. V tem delu bo naloga temeljila predvsem na interpretaciji in analizi primarne in sekundarne literature z omenjenih področij (torej kako strokovna literatura razlaga omenjene pojme).

Raziskovanje v **drugem poglavju** sem namenila skupni zunanji politiki in evropski diplomatski službi. Najprej bom sledila razvoju SZVP, katere nosilka je evropska diplomatska služba, ki se še razvija. Nadalje pa sem bom osredotočila na vprašanje, kdo sedaj zastopa EU na mednarodnem področju, kakšen je razvoj mehanizmov, ki so podpora zastopnikom in kako poteka izobraževanje kadra. Zanimalo me je tudi, kako bi bilo z zastopanjem EU v tujini v primeru, če bi vstopila v veljavo Lizbonska pogodba. Na koncu drugega poglavja pa me seveda najbolj zanima, kaj se bo zgodilo z EEAS, kaj o njej menijo strokovnjaki in kaj takšna služba sploh pomeni. V drugem delu bom uporabila zgodovinsko-razvojno analizo ter analizo in interpretacijo primarne in sekundarne literature. Uporabila bom še primerjalno metodo, saj bom primerjala sedanje stanje s stanjem po morebitni uveljavitvi Lizbonske pogodbe.

Tretje poglavje je namenjeno študiji primera slovenskih državljanov v odnosu do EEAS in poklicnih izzivih in možnostih, ki jih slovenska umeščenost v EU ponuja. Zanima me predvsem, kakšni smo Slovenci v odnosu do EU in njene skupne zunanje politike, koliko izrabljamo poklicne izzive v zunanjih strukturah EU ter kakšne možnosti se nam odpirajo v

okviru javne in kulturne diplomacije. V navezavi na diplomatsko in konzularno zaščito pa bom preverjala, koliko se te zaščite (oziroma pravice, ki nam jo je prineslo evropsko državljanstvo) poslužujemo Slovenci. V tretjem delu bom uporabila analizo in interpretacijo sekundarne in primarne literature ter analizo kvantitativnih in kvalitativnih podatkov, ki sem jih skušala pridobiti tudi z metodo strukturiranega intervjuja.

Nalogo bom zaključila s sklepnimi ugotovitvami in ovrednotenjem predhodno postavljenih tez. Širina teme, ki jo ponazarja naslov, je lahko prevelika. Zato sem se **omejila** na koncept državljanstva in koncept diplomacije, ter ju povezala v diplomatski in konzularni zaščiti. Nadalje sem tematiko zožila na evropsko državljanstvo in evropsko diplomacijo, v okviru skupne zunanje politike do tretjih držav. Razdelala sem tudi diplomatsko in konzularno zaščito in jo zožila na evropsko diplomatsko in konzularno zaščito. Najbolj pa me je zanimalo konkretno, kakšne možnosti oz. kakšne koristi bi imeli navadni državljani od evropske diplomatske službe in kakšne izzive bi takšna služba predstavljala na profesionalni strani za naše diplomate ter koliko uporabljamo vzvode sedanje diplomatske in konzularne zaščite. V luči (ne)sprejemanja Lizbonske oz. reformne pogodbe in vprašanjih o legitimnosti oz. mednarodnopravni osebnosti, je tema evropske diplomatske službe sicer v primerjavi s Pogodbo o ustavi za Evropo in izgubi zunanjega ministra izgubila na eksaktnosti, ni pa izginila. Diplomaska naloga bi naj bila razmislek na ravni državljanov.

1. Konceptualni okvir

V prvem poglavju bom, kot je že rečeno v uvodu, predstavila konceptualni okvir diplomske naloge. Razčlenila bom pojem državljanstva ter njegovo nadgradnjo – evropsko državljanstvo.⁶ Zanima me, na čem je evropsko državljanstvo definirano in od kje izhaja. Preverila bom primarne dokumente, kako evropsko državljanstvo analizirajo različni avtorji in pa kaj evropsko državljanstvo pomeni za navadne državljane. Ker me to zanima iz vidika enotne evropske diplomatske službe, ki bi jo omenjala 3. točka 27. člena prenovljene Pogodbe o Evropski uniji, bom na koncu razčlenila še diplomatsko in konzularno zaščito, ki je paradni konj evropskega državljanstva. Sami evropski diplomatski službi oz. poti k njenemu nastanku pa bom namenila drugo poglavje. Seveda pa je potrebno razčleniti še sam pojem diplomacije in kako jo definirajo avtorji. To je potrebno, da razumemo, kaj sploh pomeni režim, ki izvaja funkcije diplomacije in kaj pomeni preoblikovanje 'starih' oblik diplomacije v 'novo' t.i. evropsko diplomacijo.

1.1. Državljanstvo

Za razumevanje termina evropsko državljanstvo moram najprej razjasniti, kaj pomeni sam pojem državljanstva. Državljanstvo je, na kratko, pravni odnos med osebo in državo. Lahko ga definiramo kot pravni in politični status, ki daje državljanom določene pravice (civilne, politične in socialne) kot posameznikom in določene obveznosti (davki) v odnosu do politične skupnosti. Omogoča pa tudi participacijo v političnem življenju. Zadnje izhaja iz demokratičnega načela ljudske suverenosti. Ali kot je na kratko zapisal Balibar (2007: 188): »državljanstvo je univerzalna pravica do politike.«

Vsaka država ima svoje zakone oz. določi svoje pogoje, kdaj lahko posameznik zaprosi za državljanstvo. Državljanstvo je tako omejeno na prebivalce države, ki izpolnjujejo te pogoje. Ljudje, ki prebivajo na ozemlju določene države, pa nimajo državljanstva, so tako prikrajšani za pravice in dolžnosti, ki jih status državljan prinaša. Državljanstvo je T. H. Marshall (v Della Porta 2003: 42) razdelil tako:

- »civilne pravice, se pravi »pravice, ki zagotavljajo individualno svobodo: osebno svobodo, svobodo govora, misli in vere, pravico do lastnine in pravico do sklepanja veljavnih pogodb ter pravico do sojenja po zakonu«;

⁶ Balibar (2007: 186) trdi, da gre namreč »pri ideji supranacionalnega državljanstva le za to, da značilnosti nacionalnega državljanstva prestavimo na višjo raven«.

- politične pravice, predvsem »pravica do udeležbe pri izvajanju politične pravice, ki jo ima član telesa, kateremu je poverjena politična oblast, oziroma volivec članov takšnega telesa«;
- socialne pravice, ki zajemajo »široko pahljačo, segajočo od pravice do *modicum* (zmerne ali primerne politične udeležbe op.prev.) pri gospodarski blaginji in varnosti do pravice do polnega deleža pri družbeni dediščini in pravice človeka, da živi življenje civiliziranega bitja v skladu z merili, ki prevladujejo v družbi«. ⁷

Kot že zgoraj omenjeno je stvar suverenosti države, katere osebe bo obravnavala kot državljane in katere kot tujce. To se imenuje določanje državljanstva. Državljanstvo je tako stvar predpisov in odločanja organov posamezne države, ki pa jo lahko le-ta omeji z mednarodnimi pogodbami. Pomembno pa je dejstvo, da mednarodnopravno določene človekove pravice ščitijo vse ljudi, tako državljane kot druge. ⁸ Kot pravi Türk (2007: 142), ima državljanstvo »pomembne pravne posledice za človeka, ne sme pa biti odločilno za uživanje človekovih pravic«. Sicer pa je tudi samo državljanstvo ena od človekovih pravic, saj 15. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (SDČP) pravi: »Vsakdo ima pravico do državljanstva.« In dalje: »Nikomur se ne sme samovoljno vzeti državljanstvo ali zakonito pravico do spremembe državljanstva.« V Sloveniji državljanstvo ureja Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS). V 3. členu je zapisano:

Državljanstvo Republike Slovenije se pridobi:

1. po rodu,
2. z rojstvom na območju Republike Slovenije,
3. z naturalizacijo, to je s sprejemom v državljanstvo na podlagi prošnje,
4. po mednarodni pogodbi.

Torej se državljanstvo države lahko podeli na narodnostnem principu (oseba večinske narodnosti v državi se lahko rodi izven ozemlja države, a lahko pridobi državljanstvo zaradi narodnostne pripadnosti), na geografskem principu oz. *jus soli* (rojen na področju države) in na principu prošnje (državljan tuje države lahko zaprosi za državljanstvo druge države in ga pridobi, če izpolnjuje postavljene pogoje in kriterije).

Ker je v vseh definicijah državljanstvo vezano na zakone, ki jih izdaja država, bo zanimivo slediti, kako je definirala 'svoje' državljanstvo EU, ki je »naddržavna tvorba«. Koncept državljanstva se je namreč v zadnjem stoletju razvijal. Države so nekako še vedno glavne nosilke svetovnega političnega zemljevida, vendar nastajajo tudi nove oblike

⁷ Della Porta povzela po Marshall 1950; italijanski prevod 1992, 8.

⁸ So tudi izjeme, ki pa morajo biti jasno določene, kot je npr. pravica do udeležbe v organih oblasti, kar je določeno v 25. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Türk 2007: 142).

političnega organiziranja. K temu seveda pripomore globalizacija z informacijsko družbo ter obstoj multikulturnih družb, ki razbijajo teoretično homogenost nacionalnih držav.

1.1.1 Razvoj koncepta evropskega državljanstva

Pravica do prostega gibanja ljudi znotraj Skupnosti je bila zapisana že ustanovni pogodbi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) leta 1957. Ta pravica sicer ni bila vezana na koncept državljanstva, ampak je bila povezana z upravljanjem gospodarskih aktivnosti. Kot njeno posledico, so pravico do prebivanja na ozemlju tuje države dobili delavci in njihove družine, kar je izhajalo iz pravice do dela v katerikoli državi, vključeni v EGS. Leta 1974 je Evropski svet sicer razpravljal o potrebi, da se zagotovijo posebne pravice državljanom držav članic v okviru EGS, a je šele Tindemansovo poročilo⁹ jasno predlagalo ustanovitev skupnosti državljanov.

To poročilo, ki ga je spisal belgijski premier, so vlade držav članic sicer zavrnile, a je močno vplival na kasnejše korake integracije. V četrtem poglavju z naslovom 'Evropa državljanov' je predlagal nekaj ukrepov, ki bi dvignili evropsko zavest: poenotenje potnih listin, ukinitve mejnih kontrol, skupna uporaba ugodnosti sistema socialne varnosti, poenotenje akademskih diplom. Ni potrebno poudarjati da so nekatere od teh idej z zamudo sedaj sprejeta praksa Unije. Leta 1984 je Evropski svet v Fontainbleauju ustanovil odbor z imenom Evropa državljanov (*Committee of Europe of the Citizens*). To odbor je sprejel nekaj skromnih predlogov, ki pa so tudi vodili do vzpostavitve evropskega državljanstva.

Leta 1976 je bil prvič izvoljen Evropski parlament po načelu splošne volilne pravice, ki pa sicer ni imel velikih pooblastil. S tem se pojavi eden ključnih elementov državljanstva, t.j. politična participacija. Tukaj je še potrebno omeniti Spinellijev projekt, ki sicer ni bil sprejet v Enotnem evropskem aktu (1986) ter Adonijevo poročilo in sestanek Evropskega sveta v Dublinu (1990), ki je v 2. točki tretjega poglavja (COM(90)600) predstavil namen vzpostavitve evropskega državljanstva, kot ključnega elementa pogodbenih reform in je bil kasneje vključen v Maastrichtsko pogodbo oz. Pogodbo o Evropski uniji. Na koncu je španska delegacija na meddržavni vladni konferenci 1990 predstavila besedilo o evropskem državljanstvu. Evropski parlament je prav tako z dvema resolucijama podprl evropsko državljanstvo, ki se je dokončno institucionaliziralo z Pogodbo o Evropski uniji t.i. Maastrichtsko pogodbo. Amsterdamska pogodba iz leta 1999 je na področju državljanstva dodala še pravico, ki je pomembna predvsem kot prepoved diskriminacije na podlagi

⁹ Tindemansovo poročilo je med drugim želelo povečati moč Parlamenta in Komisije in na koncu ni bilo sprejeto.

pripadnosti določenemu narodu, in sicer ima vsak državljan Unije pravico pisati kateri koli instituciji ali organu v enem od uradnih jezikov Unije ter prejeti odgovor v istem jeziku.

1.1.2. Evropsko državljanstvo

Imeti državljanstvo ene od držav članic je osnovni pogoj (*conditio sine qua non*) za pridobitev državljanstva Unije in upravičenosti do pravic, ki so povezane s tem institutom. Torej ima državljanstvo EU vsaka oseba, ki ima državljanstvo katere od držav članic. Slovenci smo tako evropsko državljanstvo pridobili z vstopom Slovenije v EU 1. maja 2004. Samo državljanstvo EU je utemeljeno s pogodbo iz Maastrichta leta 1992. V Pogodbi o delovanju Evropske unije¹⁰ je v drugem delu (členi 20-25, za zdaj še veljajo členi 17-22 po PES) definirano državljanstvo. V 20. členu (17. člen PES) je zapisano:

1. S Pogodbama se uvede državljanstvo Unije. Državljanji Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomešča.
2. Državljanji Unije imajo pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah. Med drugim imajo:
 - pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;
 - pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljanji te države;
 - pravico na ozemlju tretje države, kjer država članica, katere državljanji so, nima predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države;
 - pravico naslavljanja peticije na Evropski parlament in obrniti se na evropskega varuha človekovih pravic kot tudi na institucije in posvetovalne organe Unije v katerem koli jeziku Pogodb in prejeti odgovor v istem jeziku...

Evropska komisija je zapisala, da se državljanstvo EU dopolnjuje z državljanstvom držav članic in ga ne nadomešča.¹¹ Zapisano je tudi, da je sam pomen državljanstva EU v tem, da imajo državljanji EU po njeni zakonodaji dejanske pravice. V drugem delu Pogodbe o delovanju EU so, na kratko, zapisane te pravice:

- svoboda gibanja in pravica do prebivanja na ozemlju držav članic;
- pravica voliti in biti izvoljen za poslanca na volitvah za evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer ima državljan stalno prebivališče;
- pravica do diplomatske in konzularne zaščite;

¹⁰ Tako bi se imenovala Pogodba o evropskih skupnostih po sprejetju Lizbonske pogodbe, ki so jo predstavniki držav podpisali 13. decembra 2007 v Lizboni in je že ratificirana v 24 državah članicah, na Češkem in Švedskem postopek ratifikacije še poteka, Irci pa so na referendumu glasovali proti pogodbi.

¹¹ »Državljanstvo EU ne nadomešča državljanstva države, vendar pa je državljanstvo države povsem v rokah samih držav članic, kot potrjuje tudi Izjava o državljanstvu države članice v prilogi Maastrichtske pogodbe. Tako je torej prepuščeno vsaki državi članici, da s primernim upoštevanjem zakonodaje Skupnosti določi pogoje za pridobitev ali izgubo državljanstva. Evropska unija v tem pogledu nima nikakršnih pooblastil« (EU: Evropska komisija 2002).

- pravica nasloviti peticijo na Evropski parlament, in
- pravica obrniti se na varuha človekovih pravic.

Državljeni EU imamo še druge pravice, kot je npr. pravica do obveščenosti ali dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij EU. V 3. točki 15. člena PDEU (255. člen PES) je namreč zapisano:

Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu s tem odstavkom.

Do sedaj v nasprotju z državljanstvom držav članic oz. nacionalnim državljanstvom evropsko državljanstvo ne nalaga nobenih dolžnosti. Zanj pa tudi velja, da se kot pravni status še razvija. Zato mora Komisija vsake tri leta Parlamentu, Svetu ter Ekonomskemu in socialnemu odboru podati poročilo o izvajanju sprejetih določil, med katerimi so tudi vsi člani, ki se tičejo državljanstva.

Rajko Knez (2007: 17) glede evropskega državljanstva zapiše, da »i/meti državljanstvo Unije pomeni, da posameznik pripada sliki EU, v kateri so pravica odhoda iz države članice, vstopa v drugo državo članico, prebivanja tam in pravica ostati na njenem ozemlju integralni del pravnega sistema. Državljanstvo Unije omogoča posamezniku garancijo, da pripada politični skupnosti, ki pa jo definira pravo in deluje na podlagi pravnih pravil.«¹²

Omeniti pa je potrebno tudi, da je Komisija poudarila dejstvo, da je ključni element za izgradnjo evropskega državljanstva izobrazba. Pravica, ki jo je uvedla Maastrichtska in nadgradila Amsterdamska pogodba določa začetek procesa, ki bo iz pro-evropskega gledišča pripeljal do evropskega državljanstva, katerega pravice in dolžnosti bodo tesno povezane s vsakdanjim življenjem Evropejcev. Postal naj bi pomemben del oziroma temelj evropske identitete.

Pravna podlaga državljanstva EU je torej Maastrichtska pogodba. Evropske institucije so takrat zapisale, da je glavni namen institucionalizacije novega pravnega statusa povečati evropsko identiteto in dati evropskim državljanom možnost, da intenzivneje sodelujejo v integracijskem procesu Unije. Ampak ali se ne soočamo z istimi dilemami tudi danes?

1.1.3. Evropsko državljanstvo za koga?

Sam koncept evropskega državljanstva me zanima predvsem zato, da ugotovim, kdo se lahko obrne na režim, ki izvaja pravico do diplomatske in konzularne zaščite, ki je za zdaj

¹² Rajko Knez je izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru. Prispevek je iz seminarja 'Evropsko državljanstvo' v kontekstu pravic, ki jih slednje prinaša (pravni vidik).

paradni konj evropskega državljanstva. V Maastrichtski pogodbi je torej do državljanstva Unije 'upravičen' vsak, ki ima državljanstvo katere od sedemindvajsetih držav članic. Kako pa je z migranti, begunci, tujimi delavci? Zakaj bi evropsko državljanstvo omejevali z državljanstvi držav članic?

Sandro Mazzadra se v eseju »Državljanstvo v gibanju« zavzema za »definicijo evropskega državljanstva, ki bo neodvisno od državljanstva držav članic Unije.« Kot pripadnik kritične levice si kriterij za pridobivanje državljanstva Unije predstavlja bolj na podlagi prakse in družbenih gibanj kot pa na zakonski in institucionalni podlagi (*ibid.*). Tudi Balibar (2007: 189) opozarja, da možnost supranacionalnega ali transnacionalnega državljanstva v Evropi povzroča težave, saj moramo nujno formulirati pravilo za izključevanje (ki bi bilo pravno in načelno utemeljeno). Trdi, da iščemo definicijo evropskega državljanstva, da bi ustvarili povsem umetno tvorbo (nova pogodba med Evropejci), ali pa da bi se uprli na realistične elemente (skupna kultura ali zgodovina). Evropsko državljanstvo ima po njegovem definicijo statusnega tipa, ne enači se z nacionalnostjo, nacionalnost pa je kriterij za dostop do državljanskih, političnih in socialnih pravic (Balibar 2007: 193). Avtor želi poudariti, da s tem, ko uvajamo evropsko državljanstvo, ustvarjamo kategorijo »rezidentov v Evropi, ki niso državljani«. »Državljanstvo se ne more izogniti temu, da bi prav v trenutku, ko trdi, da na področju univerzalizma napreduje, uvedlo *apartheid*...« (Balibar 2007: 190). Tu bi bilo dobro razložiti ta pojem. »Termin apartheid moramo razumeti dobesedno, saj gre za to, da v središče teoretične in politične razprave postavimo proces konstitucije inferiorizirane populacije (v pravicah in torej tudi dostojanstvu), ki je namenoma podvržena oblikam nasilne varnostne kontrole« (Mazzadra 2006).

Tukaj je govora predvsem o položaju migrantov in zunanji meji Schengenskega območja.¹³ Mednarodno pravo pravi, da je država tista, ki določa pogoje in postopke za vstop tujcev. Türk (2007: 144) pravi, da »v občem mednarodnem pravu ni pravil, ki bi državi nalagala obveznost, da tujcem dovoli vstop na svoje ozemlje«. Pravico do svobode gibanja iz 13. člena SDČP, ki v prvem odstavku dobesedno pravi »vsakdo ima pravico do svobodnega gibanja in izbire prebivališča znotraj meja določene države« in jo imajo vsi ljudje, v to dimenzijo ni vključena. Pravica do svobode gibanja torej ne vsebuje pravice do vstopa v drugo državo (Türk 2007: 144). Pravne prepreke pa ne predstavljajo ovire tisočim beguncem in migrantom, ki so poskušali v preteklosti, poskušajo v sedanosti in bodo poskušali tudi v

¹³ Schengensko območje je območje odpravljenih notranjih meja držav Evropske unije. S podpisom Schengenskega sporazuma leta 1985 so bile odpravljene vse mejne kontrole v Evropski uniji, skupaj s carinskimi kontrolami oseb. Osnovo za vzpostavitev schengenskega območja predstavljajo Schengenski sporazum, Schengenska konvencija ter Schengenski informacijski sistem (Europa 2008).

prihodnosti prekoračiti zunanjo mejo EU. Ilegalni prehodi tako vzpostavljajo »strukturni podatek sodobne evropske družbe«, torej skupino ljudi, ki se razlikujejo od evropskih državljanov (Mezzadra 2008) predvsem na podlagi pravic, ki jih državljanstvo prinaša. Tukaj pa obstoječe stanje spet trči ob načelo nediskriminacije, ki je zapisano v Listini o temeljnih pravicah EU v 21. členu v drugem odstavku, ki pravi, da »je prepovedano vsakršno razlikovanje glede na državljanstvo«. Glede na velik razkorak med pravnimi določili in dejanskim stanjem oziroma glede na velik razkorak med zakonsko in institucionalno podlago ter prakso in družbenimi gibanji ne čudi, da se poraja »zahteva po neodvisnosti dovoljenja za bivanje od delovne pogodbe, ki je sklenjena z delodajalcem, in definicijo evropskega državljanstva, ki bo neodvisno od državljanstva držav članic Unije« (Mezzadra 2008), ki smo jo omenili že v uvodu tega poglavja. Kakorkoli, Evropa se globalizira (Delanty in Rumford 2008: 168). »To lahko odkrijemo na primeru evropskega državljanstva, ki ga ni mogoče razumeti brez upoštevanja, da se oblikuje v globalni ureditvi osebnostnih pravic, ali pa v azilni politiki kot prizorišču sporov v evropskih državah, ki veže popularno politiko teh držav z globalnimi temami, nanašajočimi se na omejevanje gibanja ljudi (*ibid.*).

Vseeno pa se tudi ta prostor evropskega državljanstva malo odpira. Če druge ne, pa vsaj v primeru rojstva na ozemlju Unije. In sicer, če državljanica tretje države rodi otroka v EU obema pripada državljanstvo Evropske unije. To je odločilo Sodišče Evropskih skupnosti v Luxembourg, ko je z odločitvijo v primeru Kitajke, ki je rodila na Severnem Irskem, s čimer je njena hči dobila državljanstvo Evropske unije, okrepiło pravice staršev, ki izvirajo iz držav zunaj EU, njihovi otroci pa so državljanji povezave. Sodišče je namreč že leta 2004 odločilo, da se v takšnem primeru staršem ne sme zavrniti dovoljenja za stalno bivanje v članici EU, saj bi bila sicer njihovim otrokom odvzeta praktična uporabnost pravic, ki izvirajo iz evropskega državljanstva (STA 2004).

1.2. Diplomacija

Zraven državljanstva je še potrebno za razumevanje evropske diplomatske službe razložiti pojem diplomacija. Kaj je torej diplomacija in zakaj jo države potrebujejo, bom razložila v tem podpoglavju. Izbrala sem nekaj definicij, katerim je skupno, da so razložene iz vidika države. Mene pa bodo predvsem zanimale na nivoju EU, potemtakem na nivoju 'nadržavne tvorbe'.

»Zunanja politika je to, kar storiš; diplomacija je način, kako to storiš,« so besede nekega britanskega diplomata in jih navajata Russett in Starr (1996: 245). Diplomacija je

tesno povezana z zunanjo politiko države. Potrebna je za reševanje konfliktnih situacij med dvema ali več državami. Države potrebujejo diplomacijo za ohranjanje medsebojnih stikov. Z njo oz. preko nje se s posameznimi sporazumi usklajujejo interesi držav. Razna pogajanja med državami se odvijajo ravno preko diplomacije. Skozi diplomacijo se države predstavijo ostalim državam. Po Felthamu (1998:1) je bistvo diplomacije komunikacija in prenos informacij med državami in vladami.

Po Russetu in Starru (1996: 245) diplomacijo lahko štejemo za bistveno metodo ali politično tehniko izvajanja zunanje politike, pomeni pa tudi neposredno medsebojno učinkovanje oz. vplivanje. Predstavlja instrument, ki tudi drugim metodam omogoča, da učinkovito vplivajo na ciljne države. Za Nicka (1997: 13) pa je diplomacija, kot večšina pogajanja in kot razvijanja mednarodnih odnosov, zelo staro področje človeškega delovanja, ki je mnogo starejše od relativno novega pojmovanja in obstoja poklica diplomata. Bátora (2003: 8) pa institucijo diplomacije opiše še z naslednjimi petimi značilnostmi: a) mednarodno sprejeta pravna pravila, b) mednarodno poenotene poklicne vrednote in identiteta, c) mednarodno poenoten poklicni jezik, č) mednarodno poenotena načela in norme ter d) mednarodno poenotene delovne metode in standardne procedure.

Plischkejeva definicija diplomacije iz leta 1972 upošteva, da diplomacija ni omejena le na države, ampak lahko vključuje tudi druge politične enote. Pravi namreč, da je (izvzeto iz Bruter 1999: 185) »diplomacija politični proces, s katerim politične enote (običajno države) vzpostavljajo in vzdržujejo uradne odnose druga z drugo, neposredno ali posredno. Z namenom, da bi v mednarodnem okolju sledile svojim ciljem, interesom in politikam. Kot politični proces je diplomacija dinamična, prilagodljiva, spremenljiva in vzpostavlja neko trajnost (kontinuiteto). Funkcionalno vključuje tako oblikovanje kot izvajanje zunanje politike na vseh nivojih in ni omejena samo na funkcije predstavljanja, poročanja, komuniciranja, pogajanja in manevriranja.« Da ni diplomacija le orodje držav, pa povzame Brglez (1998: 61), ko pravi, da »diplomacijo operacionalno opredelimo kot instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter hkrati kot obliko in proces njihovega medsebojnega komuniciranja«. Torej ne gre več le za države, ampak mednarodne subjekte, kamor lahko štejemo EU.

1.2.1. Razumevanje diplomacije

Diplomacijo razlagajo avtorji skozi različne teorije. Osredotočila sem se glavni teoriji; na angleško šolo¹⁴ in realistični pristop.

¹⁴ Angleška šola v povezavi z liberalno teorijo mednarodnih odnosov ali liberalni realizem.

Proučevanje diplomacije s strani angleške šole (gre torej za liberalno šolo) na začetku vključuje dva izvorna pisca; Wighta in Butterfielda. Za Wighta je diplomacija je glavna institucija mednarodnih odnosov, t.i. '*master institution*' (v Neumann 2002: 2). Govori o nasprotovanju med politiki in diplomati oz. med državami in institucijami. Ukvarja se z zunanjo politiko, ravnotežjem moči in diplomacijo oz. s koncepti diplomatske teorije. Diplomacija so vsi mednarodni odnosi. Diplomacija mora bit več kot le skupek idej, praksa je več kot le teorija o praksi (*ibid.*). Pravi, da je diplomacija sistem in umetnost komunikacije med silami (v Neumann 2002: 5). Je poskus pomiriti konfliktno interese s pogajanja in kompromisi; propaganda pa je namen zamajati mnenja, ki podpirajo in branijo interes (Wight 2002: 89). Informacije, pogajanja in komunikacija so tri osnovne funkcije diplomacije. Špijonaža, prevrati in propaganda pa so sprevržene oblike v revolucionarni diplomaciji (Wight 2002: 115-117). Butterfield govori o novi diplomaciji. Tukaj ima v mislih Wilsonovo in diplomacijo po I. svetovni vojni (Butterfield in Wight 1966: 181-192). Dalje govori o ravnotežju moči, s katero bi se naj ukvarjala ravno diplomacija (Butterfield in Wight 1966: 132-148). Glede diplomacije je podal dve ugotovitvi, in sicer, da diplomacija ne bi smela biti inkorporirana praksa, saj se tu pojavi problem družbenih značilnosti nosilcev ter da delovanje družbe z vidika diplomacije spi zimsko spanje in ga je še potrebno odkriti (Neumann 2002: 4). Inkorporirana praksa pa diplomacija ni zato, ker jo oba avtorja povezujeta z nečim duhovnim.

Pri Bullu, ki je predstavnik nove generacije angleške šole, diplomacija izgubi pomen glavne institucije, saj jo postavi ob bok ravnotežju moči, mednarodnemu pravu, vojni in velesilam. K Wightovim funkcijam diplomacije (pogajanja, zbiranje informacij in komunikacija) doda 'zmanjševanje učinkov nesloge' oz. miroljubno reševanje konfliktov in 'simboliziranje obstoja' oz. predstavljanje države (Bull 1977: 171-172). Zanj diplomacija je inkorporirana praksa, kar se kaže ravno iz funkcije fizičnega predstavljanja države v osebi diplomata. Pravi, da so diplomatske vrline praktične narave. Diplomatska kultura so skupne vrednote in ideje uradnih predstavnikov držav in je del širše mednarodne politične kulture (Bull 1977: 181). Watson vidi diplomacijo kot družbeno prakso in dialog, ki ima svojo zgodovino. Ne navaja suverenosti kot nujnega predpogoja za diplomacijo. Diplomacija je pogajanje med različnimi entitetami, ki si priznavajo neodvisnost (Watson 1984: 33). Njena funkcija pa je »iskanje kompromisov, preseganje sporov in iskanje elementov, ki bi kompromis naredile všečen obema stranema« (Watson 1984: 69). Vincent, ki se ukvarja s človekovimi pravicami, pa pravi, da če bi diplomacija dosegla vsesplošno spoštovanje človekovih pravic, bi to okrepilo njeno vlogo (v Neumann 2002: 12). Der Derian, tretja

generacija piscev, pravi, »da kar definira diplomatski sistem ni struktura sama, ampak konfliktni odnosi, ki ga ohranjajo, reproducirajo in tudi preoblikujejo« (Der Derian 1987: 106). Opiše šest paradigem, s katerimi analiziramo izvor in preoblikovanje diplomacije; te so mito-diplomacija, proto-diplomacija, diplomacija, anti-diplomacija, neo-diplomacija in tehnodiplomacija (Der Derian 1987: 5).

Na drugi strani je realistični pristop. Eden bolj citiranih avtorjev je gotovo Morgenthau, ki pravi (1995: 660), da je diplomacija instrument metode ustvarjanja predpogojev za trajni mir oz. miru po poti prilagajanja. Diplomacijo vidi kot osrednji element nacionalne moči. V najširšem smislu, v celi vrsti zunanje političnih aktivnosti, ima diplomacija štiri funkcije: prvič, diplomacija določa svoje cilje glede na moč (dejansko in potencialno), ki jo ima na razpolagi za doseg teh ciljev; drugič, diplomacija mora upoštevati cilje drugih narodov in njihovo moč, ki jo imajo na razpolago za doseg svojih ciljev; tretjič, diplomacija določa primerljivost teh različnih ciljev; in četrtič, diplomacija mora uporabljati sredstva, ki so primerna za doseganje svojih ciljev (Morgenthau 1995: 660-661). Morgenthau (1995: 667) pa po drugi strani govori tudi o zatonu diplomacije, ki po njegovem sovпада s koncem prve svetovne vojne, potemtakem z začetki javne diplomacije. Vukadinović (1994: 107) pa za Morgenthaua pravi, da diplomacijo enači z zunanjo politiko. Realistični pristop k diplomaciji torej govori o uresničevanju državnih interesov in moči, ki jo ima država na razpolago v diplomatskih pogajanjih. Novejši pisec Sharp pa po drugi strani pravi, da se vloga diplomata demokratizira, saj prevladuje težnja, da se diplomate obravnava glede večšin, ki jih imajo in po delu, ki ga opravljajo in ne več kot koga predstavljajo. Takšen razvoj diplomate (in s tem diplomacijo) odmika od suverene države, njihovega tradicionalnega vira avtoritete (Sharp 1997). Funkcijo diplomacije oziroma diplomatskega dela omeji na predstavljanje, kjer gre za pet elementov: ceremonial, simboliko, interes, moč in predstavljanje idej. Kakorkoli, na koncu sestavka Sharp 'pozove' naj bodo diplomati (in s tem diplomacija) najprej in predvsem predstavniki suverenih držav, kar je njihov *raison d'être* in predpogoj za karkoli drugega, ki iz tega predstavljanja lahko izhaja (*ibid.*). Iz njegovega vidika je potemtakem snovanje evropske diplomacije drugotnega pomena, saj bi bili pripadniki te mreže najprej pripadniki držav članic. Po mojem mnenju se tako dogaja tudi s sedanjo idejo evropske diplomatske službe, saj že lep čas stoji na mestu.

Omeniti je potrebno, da diplomacijo razlagajo tudi drugi pristopi. Družbeni konstruktivizem npr. zagovarja logiko primernosti, t.j. obnašanja po pravilih. Medtem ko racionalna izbira zagovarja logiko posledičnosti, ki pozna strateško lobiranje.

Konstruktivizem govori o komunikacijskem in retoričnem delovanju. Kot primer so to mednarodne organizacije, npr. OZN.

1.2.2. Funkcije diplomacije

Avtorji z različnim teoretičnim ozadjem razlagajo pojem diplomacije. Same funkcije diplomacije pa so mednarodnopravno sprejete v okviru Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO).¹⁵ Le-ta je uredila sam status diplomacije. V 3. členu so navedene funkcije diplomatskih misij:

- (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.

Diplomatske misije pa lahko opravljajo tudi konzularne funkcije. To lahko interpretiramo iz 2. točke tretjega člena DKDO, ki se glasi: »Nobena določba te konvencije se ne sme tolmačiti kot prepoved diplomatski misiji, da opravlja konzularne funkcije«. Konzularne funkcije same pa so opredeljene v petem členu Dunajske konvencije o konzularnih odnosih (DKKO).¹⁶

1.2.3. Evropska diplomacija

Potrebno je razčleniti še pojem evropske diplomacije. Lizbonska pogodba (ki se ji bom posvetila v nadaljevanju) bi naj spremenila sedanje pogodbe in uvedla evropsko diplomatsko službo oz. Evropsko službo za zunanje delovanje, ki bi delovala pod nadzorom Visokega predstavnika, ki bi vodil t.i. evropsko diplomacijo, saj bi le-ta zastopal »Unijo v zadevah, povezanih s skupno zunanjo in varnostno politiko« ter »/v/ imenu Unije« vodil »politični dialog s tretjimi stranmi in« izražal »stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah« (2. točka 27. člena PDEU). Sicer pa je po mnenju Vukadinovića (1995: 112) politično sodelovanje v EU »najlepši primer nove oblike diplomatskega delovanja držav članic«. EU je edinstveni subjekt v mednarodni skupnosti (White 2001: 21), pojmovati pa jo moramo kot organizacijo *sui generis*, ki ima kot taka

¹⁵ DKDO je bila podpisana 18. aprila 1961, v veljavo pa je stopila 24. aprila 1964.

¹⁶ DKKO je bila podpisana 24. aprila 1963, v veljavo pa je stopila 19. marca 1967. V omenjenem petem členu piše, da konzularne misije izdajajo potne liste in potne dokumente, opravljajo matične in notarske storitve in administrativne naloge ter lahko zastopajo svoje državljanke pred sodišči.

zunanje odnose, ki temeljijo na vnaprej določenih normah in ciljih (Bretherton in Vogler 1999: 2,3).

Pri razlaganju evropske diplomacije se bom osredotočila na sedanje odnose EU z ostalim svetom. Zgodovinsko gledano pa je ta pojem uporabljen tudi za obdobje od dunajskega kongresa 1815 do začetka prve svetovne 1914, ko je pomembno vlogo pri ohranjanju miru oz. stabilnosti in ravnotežja igral koncert evropskih velikih sil, ta čas pa je poimenovan »obdobje stoletnega miru« (Benko 1997:145). Moussis (1999: 522) pa poudarja tudi, da »/z/unanjih odnosov Evropske skupnosti, ki segajo v prva leta njenega obstoja, ne bi smeli mešati z zunanjo politiko Evropske unije, ki je bila uvedena z Maastrichtskim sporazumom«.

Najprej pa je potrebno v relaciji diplomacija – EU razjasniti mednarodni pravni status EU. Glede na funkcije diplomacije je vedno govora o državah. EU pa je naddržavna tvorba, ki z mednarodnopravnega vidika sploh nima izrecno podeljene pravne osebnosti. Evropska unija bo formalno postala pravna oseba šele po morebitni uveljavitvi Lizbonske pogodbe¹⁷. V členu 46a omenjene pogodbe, ki spreminja PEU in PES, je namreč določeno, da postane Evropska unija pravna oseba, kar pomeni, da bo postala nosilec pravic in obveznosti po mednarodnem pravu, kar bo okrepilo njeno pogajalsko moč in učinkovitost na svetovnem prizorišču ter njeno prepoznavnost za partnerske tretje države in mednarodne organizacije (RS: Vladni portal 2008a). A trenutno se to še ni zgodilo in je EU brez formalno pravne osebnosti, ampak kljub temu le-ta »izpolnjuje mednarodnopravne kriterije in na podlagi teh pridobi t. i. domnevano pravno osebnost« (Grilc in Ilešič 2001: 125). Do pridobitve pravne osebnosti pa se mora EU zadovoljiti z dejstvom, da je njena pravna osebnost razumljena kot osebni pravni odnos med državami (Wessel v Duke 2002: 857). Z drugimi besedami, Unije ne moremo ločiti od držav članic (visokih pogodbenih strank), ki so jo ustanovile. Tako sporazumi, sprejeti na področju SZVP, niso pravni akti Unije, ampak multilateralni sporazumi med vladami držav članic (Duke 2002: 857).

Če omenim oceno Jørgensena (1999: 80) vidimo, da je koncept evropske diplomacije zelo zapleten oz. kompleksen. Pod pojmom »moderna evropska diplomacija« vidi subtilen medsebojni vpliv med nacionalno in evropsko ravno odločanja, ki se je razvijal skozi tri (zdaj že štiri) desetletja, torej v času večjega ali manjšega sodelovanja na področju zunanje politike v okviru evropskega političnega sodelovanja Evropskih skupnosti, v okviru SZVP EU ter v okviru Zahodno evropske unije (ZEU) (Jørgensena 1999: 78). Duke (2002: 850) vidi

¹⁷ Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. decembru 2007, objavljena pa je bila v Uradnem listu št. C 306 17. decembra 2007 in bi naj začela veljati 1. januarja 2009.

evropsko diplomacijo kot sodelovanje med suverenimi državami, ki vključuje medsebojno obveščanje, posvetovanje in harmonizacijo stališč, ki se kažejo v konkretni diplomaciji. Po njegovem je evropska diplomacija sestavljena iz dveh nivojev: prvič, na nacionalnem nivoju, kjer morajo diplomati spodbujati skupne evropske interese in imeti zato visoko znanje o EU, njenem delovanju, skupnih interesih ter odprtih vprašanjih ter drugič, na nivoju ES v okviru delegacij Evropske komisije (EK) (2002: 853). Tudi Bátora (2003: 12-25) razdeli evropsko diplomacijo na tri ravni: na bilateralno diplomacijo znotraj EU, na multilateralno diplomacijo v okviru EU ter na EU kot diplomatskega akterja (zunanji odnosi EU).

Na kratko lahko torej diplomacijo razdelimo na diplomacijo zunaj in znotraj EU. Znotraj EU se odvija v institucionalnem okviru ter med samimi državami članicami (medsebojno vplivanje; SZVP in države članice). Zunaj EU pa se odvija med EU in ostalim svetom, drugimi mednarodnimi organizacijami in tretjimi državami.

1.3. Diplomatska in konzularna zaščita

Kot povezavo med državljanstvom in diplomacijo bi v tem poglavju analizirala še diplomatsko in konzularno zaščito. Analiza gre v smeri zaščite tujih državljanov. Le-to v precejšnji meri opredeljuje mednarodno pravo in nespoštovanje omejitev oziroma obveznosti, ki jih nalaga državam sprejemnicam v odnosu do drugih državljanov, ima za posledico njeno mednarodnopravno odgovornost (Cerar 2001: 9–10).

Cerar (2001: 13–25) je obravnavanje tujih državljanov razložil skozi tri teorije: (a) teorija nacionalnega obravnavanja, (b) teorija minimalnega mednarodnega standarda ter (c) teorija človekovih pravic. Pri teoriji nacionalnega obravnavanja gre za stališče, da je država dolžna obravnavati tujega državljana enako kot svojega lastnega ter mu nuditi enak nivo zaščite.¹⁸ Tukaj pa je potrebno opozoriti, da se v primeru enakega obravnavanja, »ne glede na to, da je postopanje mogoče slabo, da v državi vlada splošni pravni nered,« ne bi smelo taki državi nič očitati (Cerar 2001: 13). »Če bi ta splošni standard prevladal, bi bilo težko govoriti o kakšni pomembnejši vlogi diplomatske zaščite« (*ibid.*). Zagovornike te teorije najdemo predvsem v državah tretjega sveta.

Povsem nasprotujoča je teorija minimalnega standarda, katero zagovarjajo predvsem arbitri zahodnega razvitega sveta. Tukaj gre za to, da dolžnega ravnanja s tujimi državljani ne določa več notranje, ampak mednarodno pravo. Gre za »osnovni objektivni standard

¹⁸ Nacionalno obravnavanje so zagovarjali predvsem teoretiki latinsko-ameriških držav Tako npr. tudi 9. člen Montevideo konvencije iz 1933 določa: »Državljeni in tujci uživajo enako zaščito. Tujci ne morejo zahtevati več ali širših pravic kot domači državljani« (v Cerar 2001: 12).

zagotavljanja pravic tujim državljanov, splošno sprejet s strani vseh civiliziranih držav in s tem za del mednarodnega običajnega prava« in so ga države sprejemnice tako dolžne spoštovati, ne glede na to kako ravnajo z lastnimi državljanji (*ibid.*). Problem se pojavi, ko minimalni standardi niso povsem jasni, saj obstajajo kulturne, civilizacijske in druge razlike. Kakorkoli, načela, ki so povezana s to teorijo predstavljajo trdno podlago današnji diplomatski zaščiti (Cerar 2001: 15). Opozoriti pa je potrebno, da je nezadovoljstvo tretjega sveta z uporabljanjem te teorije iskati predvsem v dejstvu, da jo je zahodni svet večkrat zlorabil z namenom vmešavanja v notranje zadeve držav tretjega sveta, za pridobitev čezmernih ekonomskih koristi oziroma za doseganje svojih imperialističnih ciljev (*ibid.*).

Prvi dve teoriji naj bi sčasoma delno ali v celoti zamenjala teorija človekovih pravic. Waldock (v Cerar 2001: 16) je opredelil človekove pravice kot »pravice, ki veljajo za vsa človeška bitja enako, ne glede na njihovo državljanstvo«. Vsekakor je starejše mednarodno pravo, ki govori o minimalnih standardnih v odnosu držav sprejemnic do tujih državljanov, vplivalo na mlajše pravo človekovih pravic. Človekove pravice običajno mednarodno pravo skoraj ne ureja,¹⁹ medtem ko za diplomatsko zaščito to velja. Pomembna je tudi ta razlika: pri diplomatski zaščiti (oziroma minimalnem standardu) je poudarek na premoženjskih pravicah fizičnih in pravnih oseb. Pri človekovih pravicah pa je poudarek na posameznikovih svoboščinah (Cerar 2001: 17).

Potrebno je tudi razjasniti kaj je sploh razlika med diplomatsko in konzularno zaščito, saj tako kot pravi Cerar (2001: 8) »/z/ razumevanjem diplomatske zaščite nima težav le širša javnost, ampak nemalokrat tudi diplomati in mednarodni pravniki /.../«. Konzularna zaščita je bolj zaščita posameznika oz. interesov posameznika, medtem ko je diplomatska zaščita bolj zaščita interesov države in se odvija na bolj formalnem nivoju. Konzul mora tako predvsem skrbeti, da v primeru sodržavljanov na področju države sprejemnice ne prihaja do kršitve zakonov države sprejemnice – da jim niso kršene pravice ipd. Če pa so jim kršene, potem skuša doseči popravo, kompenzacijo, itd. Ko je problem širših razsežnosti, se konzul obrne na diplomatskega predstavnika, ki ima večji manevrski prostor. Cerar (2001: 8) pravi, da sta mednarodna odgovornost države za kršitve mednarodno pravnih obveznosti in diplomatska zaščita tesno povezani. Tukaj gre predvsem za »/.../ kršitev obveznosti do tujega državljanja oziroma njegove osebe in premoženja« (*ibid.*). Gre za spor med tujim državljanom in državo sprejemnico. Ko pa posameznik ne more uveljaviti povrnitev škode v državi sprejemnici, lahko to v njegovem imenu stori njegova država. Država posameznika lahko njegov zahtevek

¹⁹ »Prepoved rasne diskriminacije danes že predstavlja nedvoumno običajno mednarodnopravno normo« (Cerar 2001: 17).

uveljavi kot mednarodni zahtevek. A diplomatska zaščita ni le vložitev formalnega zahtevka. Pod to zaščito Cerar (2001: 86) omeni še vrsto utečenih in pragmatičnih dejanj države, kot so dejanje konzula, retorzije, represalije – protiukrepi, prekinitev diplomatskih odnosov, ekonomski pritiski, idr. Conforti (2005: 226) tudi pravi, da država 'oškodovanega' tujca lahko uveljavi diplomatsko zaščito (t.j. loti se obrambe lastnega podložnika na mednarodni ravni) na naslednje načine: lahko protestira, predlaga arbitražo, grozi ali poseže po povračilnih ukrepih zoper teritorialno državo. Vse to z namenom, da bi dosegla prekinitev kršitve in povračilo škode, ki je bila povzročena njenemu podaniku. Diplomatska zaščita je pravica in dolžnost države (tako države sprejemnice, kot države, kateri pripada prizadeti posameznik). »Mednarodno pravo daje državi pravico zahtevati, da druge države njenega državljana obravnavajo v skladu z mednarodnim pravom oziroma, daje ji pravico do konzularnega in diplomatskega posredovanja (*ibid.*).²⁰ Preden pa se država loti takšne zaščite, mora njen državljan izčrpati vsa pravna sredstva, ki so določena v ureditvi teritorialne države, ampak pod pogojem, da so le-ta primerna in učinkovita in v skladu s pravilom poprejšnjega izčrpanja notranjih pravnih sredstev (Conforti 2005: 226).

Definicijo, ki povzema, kaj diplomatska zaščita je, je spisal profesor John Dugard v poročilu Komisiji za mednarodno pravo (*International Law Commission – ILC*), ki jo opredeli kot:

Delovanje ene države zoper drugo, potem ko je slednja z mednarodnopravno nezakonitim dejanjem ali opustitvijo svojih organov povzročila škodo osebi ali premoženju državljana prve (v Cerar 2001: 86).

V 1. členu Osnutka členov o diplomatski zaščiti, ki ga je sprejela ILC na 58. seji leta 2006, pa je podana naslednja definicija:

V namene sedanjih osnutkov členov, diplomatsko zaščito sestavlja poziv države drugi državi skozi diplomatsko akcijo ali druge miroljubne načine reševanja sporov na odgovornost za škodo, ki jo je povzročila z mednarodnopravnim nezakonitim dejanjem fizični ali pravni osebi druge države, z namenom implementacije tovrstne odgovornosti.²¹

ILC je pripravila osnutek členov za Konvencijo o diplomatski zaščiti. Osnutek je sestavljen iz 19. členov. Osnutek je preko Generalnega sekretarja izročila vladam držav članic, ki bi naj podale opazke in komentarje, katere bi poskušali vključiti v končni osnutek, ki bi bil pripravljen za glasovanje. Za zdaj torej ILC ne more postreči s pomembnejšimi rezultati s tega področja, kljub začetemu delu leta 2000 (Conforti 2005: 227).

²⁰ V primeru Mavromatis je Stalno meddržavno sodišče označilo izvrševanje diplomatske zaščite za enega od osnovnih načel mednarodnega prava.

²¹ V originalu se glasi: »For the purposes of the present draft articles, diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility«.

1.3.1. Pravica evropskih državljanov do diplomatske in konzularne zaščite

V tem poglavju bom natančneje razčlenila pravico do diplomatske in konzularne zaščite, ki jo prinaša evropsko državljanstvo. Zanimalo me bo, kakšen je režim, ki do sedaj izvaja te pravice in kakšen bo po morebitnem sprejetju Lizbonske pogodbe, ki podaja osnovo za ustanovitev enotne evropske diplomatske službe.

V skladu z 23. členom PDEU (po PES 20. člen) ima vsak državljan države članice Evropske Unije na ozemlju tretje države, kjer njegova država nima predstavništva, pravico do (konzularne) zaščite katerekoli države članice Evropske Unije. 23. člen PDEU se glasi:

Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države. Države članice med seboj določijo potrebna pravila in začnejo mednarodna pogajanja, nujna za zagotovitev te zaščite.

Ta pravica je skoraj identično zapisana tudi v Listini o temeljnih pravicah EU, in sicer v 46. členu, ki pravi:

Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima svojega predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji kakor državljani te države.

Svet EU je 19. decembra 1995 sprejel sklep,²² ki še podrobneje ureja to področje. Sklep vsebuje seznam možnih pomoči držav članic:

- pomoč v primeru odvzema prostosti ali pridržanja;
- pomoč v primeru hudih nesreč ali hudih bolezni;
- pomoč državljanu, ki je žrtev nasilnega kaznivega dejanja;
- pomoč v primeru smrti državljana;
- pomoč državljanu v stiski ali
- repatriacija državljana v stiski.

Poleg tega so v Sklepu določeni postopki, povezani z denarnimi posojili državljanom v stiski.

Gre predvsem za to, da lahko v tretjih državah v primeru izgube potnih listin, v primeru nesreče, aretacije, kot žrtev kaznivih dejanj, itd. zaprosimo za pomoč katerokoli predstavništvo države članice EU, če tam ni slovenskega, in sicer pod enakimi pogoji kot državljani te države. Za takšno konzularno zaščito je potrebno izpolniti tri pogoje: da tam ni predstavništva lastne države, biti moramo v državi, ki ni članica EU ter biti moramo državljani EU (po sedanji zakonodaji državljani ene od držav članic). Za zaščito in pomoč, ki ju zagotavlja pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, je dovolj, da se dokaže

²² Sklep Sveta Evropske unije št. 95/553/ES, z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev. Podrobneje je sklep razložen v informativni brošuri evropske konzularne zaščite *Ali veste?*.

državljanstvo. Za to se mora predložiti potni list ali drug ustrezeni osebni dokument. Od konzulata ali veleposlaništva lahko pričakujemo naslednjo pomoč in zaščito: v primeru nesreče ali bolezni bodo obvestili sorodnike, v primeru žrtev kaznivih dejanj nudijo vse informacije potrebne za dostop do zdravstvene pomoči in pravnega svetovanja, v primeru pridržanja oziroma odvzema prostosti je konzulat obveščen in z dovoljenjem obvesti organe domače države ter pozorno spremlja razmere pridržanega (zdravstveno stanje, informiranost), v primeru izgube potnih listin izda začasni potni dokument Evropske unije ter v primeru smrti obvesti organe domače države, nudi pomoč pri pridobivanju mrliškega lista.

Vse to sedaj izvajajo obstoječe mreže diplomatskih predstavništev držav članic EU. Kako pa bi bilo s tem v primeru, da bi v veljavo vstopila Lizbonska pogodba, sprejeta 13. decembra 2007? Verjetno bi bilo smiselno, da bi takrat to delo prevzela nova evropska diplomatska služba s svojimi predstavništvi.

V okviru te diplome me bo zanimala predvsem EU in njena diplomacija navzven, torej EU kot diplomatski akter oziroma EU v odnosu do 'ostalega' sveta ter kot že omenjeno služba za zunanje zadeve in Slovenci v okviru te politike in službe. V naslednjem poglavju bom skozi upoštevanje ciljev in tez te naloge razložila sam razvoj evropske diplomacije skozi razvoj skupne zunanje politike.

2. Skupna zunanja politika in evropska diplomatska služba

Unija si je v Maastrichtski pogodbi²³ v členu B Pogodbe med drugimi zadala naslednji cilj: uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, še posebno prek uresničevanja skupne zunanje in varnostne politike (Moussis 1999: 36). Predhodni koraki povezovanja na tem področju pa so bili storjeni že prej.

Unija je še sicer daleč od tega, da bi bila zunanja politika v Skupnostni pristojnosti.²⁴ Z zavrnitvijo Pogodbe o ustavi za Evropo (PUE) se je tudi ideja o zunanjem ministru EU preoblikovala ponovno v visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko s sicer več pooblastili,²⁵ kot jih ima zdaj. Ob zavrnitvi reformne pogodbe na irskem referendumu pa se 'slabo' piše tudi le-tej. Glavne poteze še vedno vlečejo države članice. Unija je sestavljena iz 27ih držav članic, ki so tradicionalno nosilke zunanje politike in diplomacije. Koliko je torej Unija resnično poenotena glede vprašanj zunanjih zadev dobro oriše že tri desetletja 'legendarno' vprašanje Henryja Kissingerja: »Koga naj pokličem, ko se hočem pogovarjati z Evropo?« Danes Kissinger dodaja, da sicer ve koga naj pokliče, ni pa prepričan, da se je Evropa že zedinila, kako naj odgovori na vsa vprašanja. Dodaja tudi, da je evropski pristop k zunanji politiki razdrobljen in šibek in da še nismo uspeli oblikovati zunanje politike, ki bi vsebovala voljo, da se vsak malo žrtvuje (povzeto po Bilefsky in Knowlton 2007). V 'zagovor' lahko rečemo, da je ravno evropski integracijski proces ključno vplival na razvoj diplomacije, ki se še primarno vedno veže na države in njihovo delovanje ter njihovo doseganje interesov in ciljev (Bátora 2003: 2). Evropska unija dela neke premike. A kot je dejala komisarka Ferrero-Waldner v govoru na Evropskem kolidžu: »Nobena skrivnost ni, da so temeljna ovira k bolj učinkoviti zunanji politiki EU države članice, ki ne zberejo potrebne politične volje, da bi si prizadevale za skupne interese EU« (Evropska komisija 2008). Vseeno pa me zanima kakšni so ti premiki, kaj jih ovira, kako se je razvijala politična volja o skupni zunanji politiki in katere pomožni nosilec bi bila evropska diplomatska služba ter kaj imamo od vsega tega državljani RS. To bom poskusila raziskati v nadaljevanju.

²³ Maastrichtska pogodba oz. Pogodba o Evropski uniji je bila podpisana 7. februarja 1992 ter objavljena v Ur. l. C224 31. avgusta 1992, veljati pa je začela 1. novembra 1993.

²⁴ EU ima samo tiste pristojnosti, ki jih nanjo s pogodbami prenesejo države članice. Pristojnost delovanja ima torej izključno v skladu s pooblastili, ki ji jih podelijo države članice. Vrste pristojnosti pa sem že opisala v uvodu.

²⁵ Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko, bo hkrati tudi podpredsednik Komisije in vodja Sveta za zunanje odnose. Tako bi naj EU okrepila doslednost zunanjih ukrepov in dobila prepoznaven obraz v svetu.

2.1. Razvoj SZVP

Tako kot so bile Evropske skupnosti (ESi) na začetku naravnane bolj ekonomsko, so bile tudi zunanje aktivnosti ESi²⁶ naravnane bolj ekonomsko in so se osredotočale predvsem na razvojno sodelovanje s tretjimi državami in področje trgovine. Kasneje pa so ugotovili, da si »uspešnega sodelovanja na ekonomskem področju ni mogoče zamisli brez učinkovitega sodelovanja na političnem« (Arah 1995: 91). Glavna značilnost razvoja evropske zunanje politike je torej, kako so se zunanji odnosi iz zgolj zunanjih ekonomskih vprašanj znotraj ES razširili na širši spekter funkcij, ki vključujejo politično in varnostno dimenzijo v okviru EU (Duke 2002: 850).

Skupna zunanja politika pa se je začela z Evropskim političnim sodelovanjem – EPS (*European political co-operation - EPC*) (Moussis 1999: 522). Leta 1970 je 'poročilo Davignon' začelo politično sodelovanje na sicer neformalni ravni in vzpostavilo »postopke vzajemnega obveščanja in redne stike z namenom, da se uskladijo stališča držav članic na področju mednarodne politike« (Moussis 1999: 522). To je predvsem potekalo med vodjami držav in vlad članic na vrhunskih srečanjih in kasneje v Evropskem svetu (*ibid.*). Sledila je pariška konferenca leta 1972, kjer so sklenili, da se bodo o zunanjih dejavnostih takrat še Skupnosti pogovarjali med rednimi sestanki vodij držav in vlad članic, ki se bodo odvijala v okviru Evropskega sveta. Ministri za zunanje zadeve so o mednarodnih temah pogovarjali v okviru Svetov za splošne zadeve, kasneje pa so oblikovali majhne skupine funkcionarjev iz predsedujoče ter nekdanjih in prihodnjih predsedujočih držav (trojka).

Pravno podlago za evropsko politično sodelovanje pa je dala Enotna evropska listina (EEL),²⁷ ki v III. oddelku države članice obvezuje, »da se bodo medsebojno obveščale in posvetovalе v kateremkoli zunanje političnem vprašanju splošnega pomena« (člen 30/2a). Na ta način bi države skupaj nadzorovale dogodke na mednarodnem prizorišču in do njih zavzemale stališča. V členu 30/1 tako piše, da si bodo države članice prizadevale »skupno oblikovati in izvajati evropsko zunanjo politiko«.

Ob velikih geopolitičnih spremembah ob koncu hladne vojne je današnja EU s sprejetjem Maastrichtske pogodbe naredila še en korak naprej. Tako so se tri skupnosti zlile v Evropsko unijo oziroma nastal je 'evropski tempelj' s tri-steberno strukturo.²⁸ Pogodba o

²⁶ Z izrazom Evropske skupnosti (ESi) označujemo Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropska skupnost za atomsko energijo (Euratom). Sama EGS pa se je leta 1992 z Maastrichtske pogodbo preimenovala v Evropsko skupnost (ES).

²⁷ Enotna evropska listina je začela veljati 1. julija 1987, objavljena pa je bila v uradnem listu L160 29. junija 1987.

²⁸ Prvi steber predstavljajo tri ESi, vključno z gospodarsko in monetarno unijo, drugi steber predstavlja obravnavana SZVP, tretji pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

Evropski uniji (PEU) tako v členu J.1 države članice zaveže, da »določijo in izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko, /.../ ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike«. EPS se tako zamenja s SZVP z novimi oblikami medvladnega sodelovanja, ki se razširi iz zunanjih političnih vprašanj še na varnost in obrambo (Duke 2002: 851). Trenutno politika, poimenovana drugi steber EU, »ostaja medvladni proces, ločen od nadnacionalnih struktur Skupnosti in izven pristojnosti Sodišča« evropskih skupnosti (Moussis 1999: 523). Nadalje Moussis ugotavlja, da so države članice previdne na tem področju, saj bi premiki v to smer lahko pripeljali do večjega prenosa državne suverenosti na Unijo.

Nadaljnji korak, Amsterdamska pogodba,²⁹ tako ni prinesla večjih sprememb. Dopolnjeni člen C zahteva, »da Unija zagotovi doslednost v vseh svojih zunanjih dejavnostih v kontekstu svojih zunanjih odnosov, varnosti, gospodarstva in razvojne politike«. Lahko pa bi tudi rekli, da je Amsterdamska pogodba nadgradila SZVP v smeri večje učinkovitosti, saj natančno opredeljuje sredstva za doseg ciljev³⁰ zunanje političnega sodelovanja. Ti so skupni cilji, sistematično sodelovanje, skupno delovanje oziroma skupni ukrepi in usklajeno delovanje v mednarodnih organizacijah (Moussis 1999: 523-524). Amsterdamska pogodba uveljavi tudi vlogo visokega predstavnika EU za SZVP,³¹ ki hkrati deluje kot generalni sekretar Sveta EU.

Zadnji mejnik je Pogodba iz Nice, ki ustanavlja stalni Politični in varnostni odbor (PSC – *Political and Security committee*) v okviru Sveta. Njega bom opisala v nadaljevanju. Pod naslednji, sicer neuspeli, mejnik pa lahko štejemo tudi Pogodbo o Ustavi za Evropo.³² Ta je predvidela proceduralno in institucionalno okrepitev SZVP. Ključne predlagane institucionalne novosti na področju zunanje političnega delovanja so bile: stalni predsednik

²⁹ Amsterdamska pogodba, ki je nadgradila PEU in PES je bila podpisana 2. oktobra 1997, v Uradnem listu št. C340 je bila objavljena 10. novembra 1997, veljati pa je začela 1. maja 1999.

³⁰ Cilji so tudi po morebitni uspehi ratifikaciji lizbonske pogodbe skoraj nespremenjeni: »a) zaščito svojih vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti; b) utrjevanje in podpora demokracije, pravne države, človekovih pravic in načel mednarodnega prava; c) ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, z načeli Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine, tudi s tistimi, ki se nanašajo na zunanje meje; d) pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine; e) spodbujanje vključitve vseh držav v svetovno gospodarstvo, skupaj s postopno odpravo omejitev v mednarodni trgovini; f) pomoč pri oblikovanju mednarodnih ukrepov za ohranitev in izboljšanje kakovosti okolja in trajnostnega gospodarjenja s svetovnimi naravnimi viri, da se zagotovi trajnostni razvoj; g) pomoč prebivalstvu, državam in regijam, ki se spopadajo z naravnimi nesrečami ali nesrečami, ki jih je povzročil človek, in h) podpiranje mednarodne ureditve, ki temelji na okrepljenem večstranskem sodelovanju in odgovorni svetovni politiki« (člen 21/2 PEU z Lizbonsko spremembo).

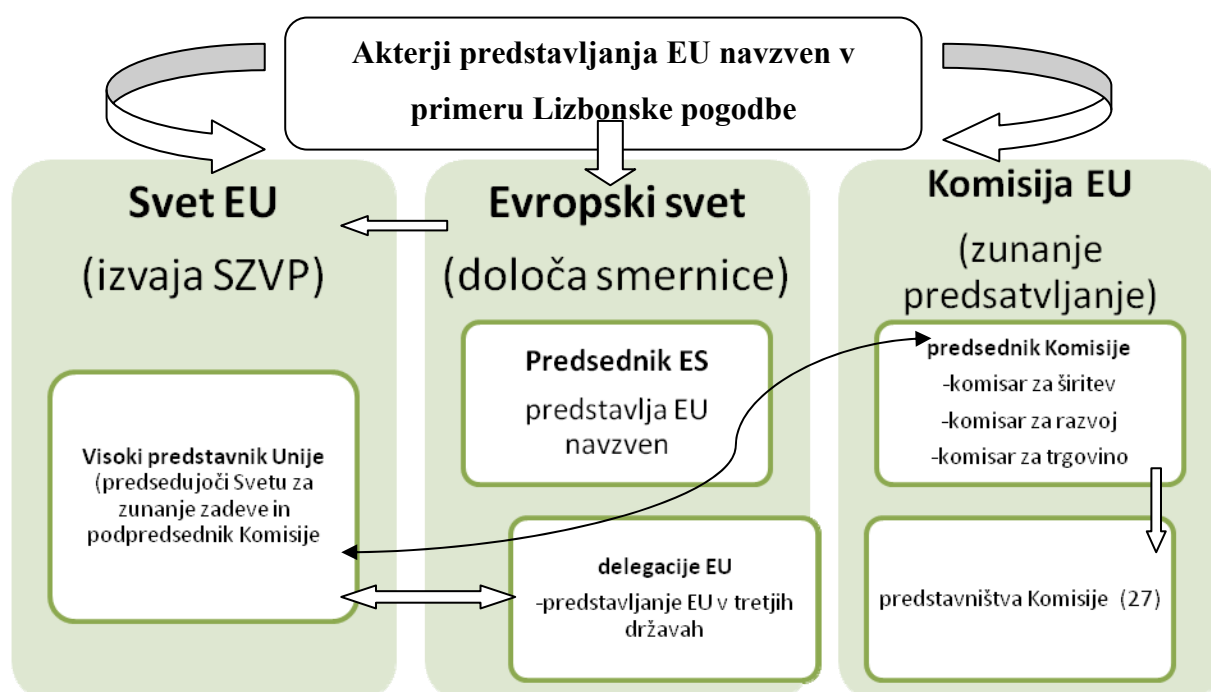
³¹ To mesto že od 18. oktobra 1999 zaseda Javier Solana Madariaga alias Mr. Europe.

³² Pogodbo o Ustavi za Evropo so 29. oktobra 2004 v Rimu podpisali voditelji držav in vlad vseh držav članic, nikoli pa ni vstopila v veljavo.

Evropskega sveta, minister za zunanje zadeve Unije in Evropska služba za zunanje delovanje. Zaradi neuspešnega procesa ratifikacije je projekt ustavne pogodbe propadel.³³

A po mnenju mnogih do reforme mora priti. Zato je večina predvidenih določb o SZVP, ki naj bi prispevale k izboljšanju učinkovitosti zunanjega delovanja EU, vsebovana v novi Lizbonski pogodbi, imenovani tudi Reformna pogodba, ki je v procesu ratifikacije. Kot že zgoraj omenjeno, je bila Lizbonska pogodba podpisana 13. decembra 2007. A tudi tej je po vsej verjetnosti namenjeno mesto neuspelega poskusa, saj je bila zavrnjena na Irskem. Ostali voditelji držav članic pa vseeno še naprej pozivajo, naj se ratifikacija nadaljuje.

Shema 2.1.1: Kdo bi predstavljal EU v zunanjih odnosih v primeru, če bi bila sprejeta Lizbonska pogodba



Vir: povzeto po Rogelj (2008).

Od prejšnjega neuspelega poizkusa, PUE, Lizbonsko pogodbo ločuje več stvari. Prejšnjih pogodb ne bi odpravila, ampak le dopolnila (tako kot prej Maastricht, Amsterdam in Nica). Na področju, ki zadeva to diplomsko nalogo (SZVP), prinaša Reformna pogodba institucionalne novosti: vzpostavitev funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje. V tej novi funkciji bosta tako združeni dve sedanji funkciji: delo, ki ga opravlja visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko (sedaj Javier Solana) ter delo komisije oziroma komisarja za

³³ Ratifikacije Pogodbe o Ustavi za Evropo nista podprla referendumov na Nizozemskem in v Franciji spomladi 2005.

zunanje zadeve (sedaj Benita Ferrero-Waldner). Visoki predstavnik bo vodil Svet za zunanje zadeve (člen 27/1 prenovljene PEU), tako da bo nadomestil tudi predsedstvo, ki si ga vsakih šest mesecev izmenjujejo države članice. Opravljal pa bo tudi delo podpredsednika Evropske komisije. V členu 27/2 prenovljene PEU piše, da »v/visoki predstavnik zastopa Unijo v zadevah, povezanih s skupno zunanjo in varnostno politiko. V imenu Unije vodi politični dialog s tretjimi stranmi in izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah«, kar naj bi okrepilo doslednost in kontinuiteto dela na področju zunanjih zadev ter izboljšalo učinkovitost in »opaznost delovanja na mednarodnem prizorišču« (MZZ 2008a).

Reformna pogodba pa institucionalizira tudi za moje raziskovanje ključno Evropsko službo za zunanje delovanje. Omenjena je v 3. točki 27. člena prenovljene PEU:

Visokemu predstavniku pri izpolnjevanju njegovih nalog pomaga Evropska služba za zunanje delovanje. Ta služba opravlja svoje delo v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic in jo sestavljajo uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter napoteno osebje iz nacionalnih diplomatskih služb. Sklep Sveta določa organizacijo in delovanje Evropske službe za zunanje delovanje. Svet odloča na predlog visokega predstavnika po posvetovanju z Evropskim parlamentom in po odobritvi Komisije.

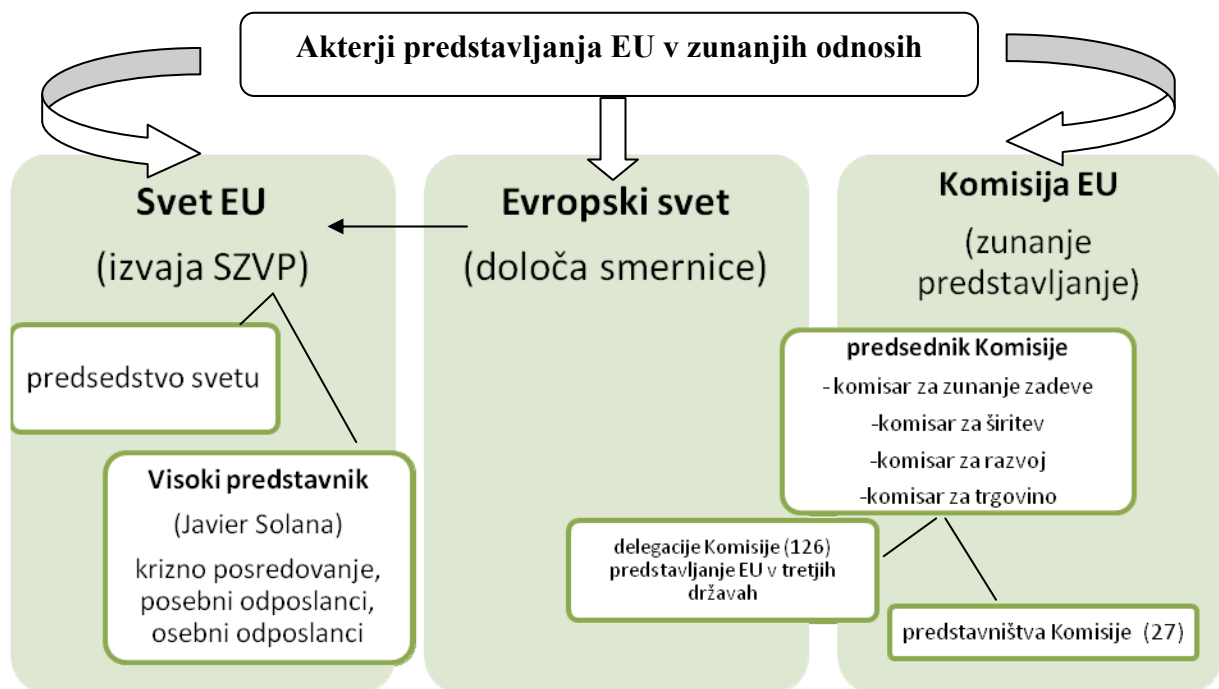
Potrebno je poudariti, da Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS) ne bi nadomestila diplomatsko-konzularnih predstavništev držav članic, pač pa bi tesno sodelovala z njimi. Druge novosti so še funkcija stalnega predsednika Evropskega sveta z mandatom dveh in pol let. Na zunaj bi si delil predstavniško vlogo z novim visokim predstavnikom. Naslednja pomembna novost pa bi bila zagotovo ta, da bi nova Evropska unija dobila pravno osebnost (vanjo se bi zlili sedanji Evropska skupnost in Evropska unija). To je zapisano v členu 47 prenovljene PEU, ki pravi: »Unija je pravna oseba«. To bi Uniji omogočilo sklepanje mednarodnih sporazumov in sprejemanje diplomatskih predstavništev (do sedaj je to vlogo imela Komisija ES). S tem, upajmo, bi imela EU vidnejši nastop na mednarodnem odru. Na nek način pa je imel Kissinger tudi prav, saj imajo države članice še vedno pristojnost pri vodenju nacionalne zunanje politike in tudi odločitve o SZVP, razen v nekaterih primerih, se bodo še vedno sprejemale na medvladni ravni in s soglasjem vseh držav članic. Tukaj pa nam že zgodovina pravi, kako (ne)ubrane so lahko države članice.³⁴ Missiroli (2007: 9) pravi, da je bilo večkrat poudarjeno, da »evropska skupna zunanja politika že dolgo trpi zaradi notranjega 'dualizma' med dimenzijo Skupnosti in medvladno dimenzijo«.

³⁴ Kot primer lahko navedem, kaj je dejal Richard Holbrooke, ko se je spominjal mirovne konference v Daytonu leta 1995, kjer je imela EU zraven ZDA in Rusije enega od treh predsedujočih, in sicer Carla Bildta. A tudi Nemčija, Velika Britanija in Francija so poslale poslanike in vsak mu je dejal: »Mimogrede, Bildt ne govori za nas!« (Bilefsky in Knowlton 2007).

2.2. Razvoj evropske diplomatske službe alias EU kot diplomatski akter

Evropska komisija je že 1994 izrazila potrebo po vzpostavitvi Enotne zunanje službe (*Unified External Service of the European Commission*), tj. enotni upravljavski sistem za svoje delegacije. Sedaj ima edino EK dokaj razvejano zunanjo službo ali kot je dejal Bruter (1999: 183), EK ima obsežno, organizirano in konsistentno mrežo predstavništev in veleposlaništev okoli sveta. Vlogo delegacij EK tako razumemo kot predhodnico morebiti bodoče Evropske službe za zunanje delovanje, ki je predvidena z morebitno uveljavitvijo Lizbonske pogodbe. Sedanje kaotično stanje o tem kdo predstavlja EU je lepo povzel Duke (2002: 852), ko je dejal, da večanje števila ljudi, ki predstavljajo EU v zunanjih odnosih, predstavlja vedno večjo zmedo. Saj to dela opravlja trojka,³⁵ vsaj štirje komisarji,³⁶ Visoki predstavnik, posebni poslaniki, delegacije Evropskega parlamenta (EP) in Evropski Svet.

Schema 2.2.1: Kdo predstavlja EU v zunanjih odnosih



Vir: povzeto po Rogelj (2008).

Ali kot je v okviru diplomatskega predstavljanja EU Kajnčeva (2006: 227) identificirala kar šest diplomatskih metod, in sicer:

1. pošiljanje posebnih odposlancev,

³⁵ Trojko sestavljajo predstavnik Komisije - komisar, sekretar Sveta - Visoki predstavnik ter trenutni predsedujoči. Včasih pa še naslednji predsedujoči, torej trojka štirih (Duke 2002: 852).

³⁶ Po preoblikovanju Zunanje službe komisije v času Prodijskega, se štirje komisarji ukvarjajo s šestimi zunanjimi področji: razvoj, trgovina, širitev, človekoljubna pomoč, urad za sodelovanje – EuropeAid ter zunanji odnosi.

2. delegacije Komisije v tretjih državah,
3. delegacije Komisije pri drugih mednarodnih organizacijah,
4. specialne misije v tretje države,
5. asociativna diplomacija (regionalne organizacije),
6. osebna diplomacija: vrhi, konference (pošiljanje delegacij).

2.2.1. Razvoj s strani Delegacij Komisije

Delegacije zunanje službe so sicer del strukture Komisije, v praksi pa predstavljajo interese celotne Unije po svetu. Proti koncu leta 2002 je bila Komisija akreditirana v 158 državah in mednarodnih organizacijah, predstavljalo pa jo je 107 vodij delegacij (Allen in Smith 2002: 97). Delegacije so razposlane v 123 državah po svetu in sicer le po državah nečlanicah.³⁷ Pet posebnih delegacij pa je tudi v centrih mednarodnih organizacij (OZN, OVSE, STO in OECD) v Ženevi, New Yorku, Parizu, Rimu in na Dunaju. Z več kot 7000 zaposlenimi na področju zunanjih odnosov (od vseh 25.000, kot jih zaposluje Komisija) je iz vidika diplomatskega 'predstavljanja' izven ozemlja EU ta mreža (če jo primerjamo z mrežami držav članic) vključno s konzulati na sedmem mestu, brez le-teh pa na četrtem mestu (Missiroli 2007: 13).

Glavne funkcije, ki jih delegacije izvajajo lahko povzamemo v treh sklopih:

- a) predstavljanje, izvajanje in razlaganje politik EU;
- b) analiza politik in razvoja držav, kjer so akreditirane ter poročanje;
- c) vodenje pogajanj v skladu z mandatom oz. pooblastili.

Delegacije torej v tretjih državah izvajajo naloge, ki so jim poverjene v skladu s PES. V teh državah podpirajo evropske interese, ki so se oblikovali z nastajanjem skupnih politik (v glavnem skupne trgovinske politike, zraven te pa še skupna kmetijska, ribiška, okoljska, prometna, zdravstvena in varnostna politika).

Evropska komisija lahko delegacije v tretjih državah odpre v skladu z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih. V 2. členu je namreč zapisano, da je »za postavljanje diplomatskih odnosov med državami in odpošiljanje stalnih diplomatskih misij potrebno medsebojno soglasje«. A DKDO govori o državah članicah. Kako je potem urejeno za delegacije Komisije? Bruter (1999: 185) pravi, da so iz uradnega stališča DKDO delegacije Komisije dojete kot diplomatske institucije, ki imajo enake pravice kot diplomatska in konzularna predstavništva držav ali mednarodnih organizacij.

³⁷ V državah članicah Unije pa ima Komisija predstavništva. Njihova naloga je dobra osveščenost institucij, medijev, interesnih skupin in državljanov o delovanju, odločitvah in stališčih Komisije (EU: External relations 2007b).

Prve delegacije so odprle svoje prostore že 1955, in sicer prva v Londonu ter druga v New Yorku, predstavljali pa sta takrat še Visoko oblast ESPJ. Leta 1967 je sledil združiteni akt (EGS, ESPJ in Euratom so se združile v enotno strukturo), novoustanovljena Komisija pa je prevzela že obstoječe delegacije in še povečala njihovo število (EU: External relations 2007a).

Na začetku pa je bila mreža delegacij oz. zunanja služba ustanovljena za predstavljanje Komisije v trgovinskih pogajanjih v nekaterih industrializiranih državah ter za izvajanje pooblastil na področju razvojne pomoči in sodelovanja.³⁸ Takrat so večino osebja v delegacijah predstavljali tehnični poklici, kot so inženirji, agronomisti ter administratorji, ki so tudi ključno vplivali na vodenje projektov (Missiroli 2007: 10). Kasneje pa se je osebje profesionaliziralo. Sedaj pa imajo delegacije vedno več odgovornosti pri upravljanju SZVP in v tem okviru skupaj z veleposlaništvu držav članic pripravljajo redne politične analize držav, kjer so akreditirane. Nudijo pa tudi logistično podporo drugim evropskim institucijam (visokemu predstavniku za SZVP, EP ter predsedstvom Unije).

Seveda pa obstajajo tudi kritike. Missiroli (2007: 13) namreč pravi, da je sposobnost Delegacij, da bi zagotavljale dobro obveščanje Bruslja o političnih in varnostnih zadevah, omejena, neenakomerna in neenotna. Sicer imajo pravne in profesionalne kompetence, ki pokrivajo širši spekter politik z zunanjimi vplivi, kot je sam SZVP in ta spekter se še širi: pravo, notranje zadeve, okolje in energija (*ibid.*). Kakorkoli pa je sama narava delegacij EK nejasna, kar je dobro povzel Bruter (v Duke 2002: 856):

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

Bruter (*ibid.*) še ugotavlja, da so delegacije v zadnjih desetih letih (odkar je on to pisal je minilo še eno desetletje) poskušale združiti predvsem dva cilja: prvič, prilagoditi svoje delovanje SZVP in konflikte med sabo in nacionalnimi veleposlaništvu obrniti v sodelovanje ter drugič, približati svoje delovanje klasičnim veleposlaništvom ter razširiti svoje območje vpliva.

³⁸ »Razvojna pomoč odraža oboje, iskanje solidarnosti med razvitimi državami in državami v razvoju ter skupnostne gospodarske potrebe po zagotavljanju surovin in ustvarjanju trgov za svoje izdelke« (Moussis 1999: 492). Na tem področju deluje EU v skladu z Yaoundé in Loméjsko konvencijo. 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-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).

Reformni proces, kot ga je izvedla Prodijska komisija, je doprinesel k sedanji podobi Zunanje službe in umestitvi Delegacij vanjo. Del te reforme predstavlja tudi prenos odgovornosti za upravljanje z razvojno pomočjo iz Bruslja na zunanje delegacije (Allan in Smith 2002: 97). Odločitev iz leta 2002 je še posebej pomembna, saj je uvedla, da sta osebje in delegacije prvič pod enotno upravljalno strukturo, t.j. Direktorat zunanje službe (*External Service Directorate*).³⁹ Osebje je bilo prej 'raztreseno' po različnih direktoratih in to je bil pomemben korak Komisije k skupnemu obravnavanju Zunanje službe ter na koncu k morebitni EEAS. Priprave zanjo pa so že začele. Ena od teh priprav je nadaljevanje profesionalizacije osebja, ki je bila sprejeta novembra 2003 v ambicioznem načrtu izobraževanja osebja delegacij,⁴⁰ utrjevanje Evropskega diplomatskega programa ter ostalih iniciativ za izobraževanje diplomatov. Kot je navedel Falkowski (v Evropska komisija 2004: 7-8), direktor Zunanje službe, so delegacije sicer dober primer koncepta, ki je povezan z multilateralizmom in osrednja točka politike EK do tretjih držav, ampak da pa bi bila uspešna, bi morala biti del učinkovite, skladne in celovite mreže. Dejal je še, da je to vmesna postaja do veleposlaništev EU.

2.2.2. Razvoj s strani Sveta

Ko govorimo v kontekstu zunanje politike EU s strani Sveta, najpogosteje govorimo o Generalnem sekretariatu Sveta. Telesa kot neformalni sveti, funkcije, pripravljalna telesa in skupine, ki so se s časom izoblikovale; stalni sestanki Političnega odbora (PoCo) v okviru EPS/SZVP, ki jih pripravljajo evropski 'dopisniki' iz ministrstev držav članic (in Komisije); ali različne delovne skupine/stranke Sveta in t.i. *Task Forces*, ki se periodično zbirajo na sestankih v Bruslju in ki jih pripravljajo svetovalci stalnih predstavnikov (t.j. Odbor stalnih predstavnikov držav članic – COREPER), dopolnjujejo delo Sekretariata Sveta in oskrbujejo stalni kanal za posvetovanje in oblikovanje odločitev skupaj z zunanjimi ministrstvi držav članic (Missiroli 2007: 14). Nekim od teh (predvsem tistim tehnične narave) predseduje Sekretariat, večini ostalim pa krožno predsedovanje.

Obraz Sveta, kar zadeva zunanjo politiko, pa je seveda mesto Visokega predstavnika za SZVP, ki je tudi generalni sekretar Sveta, ki je bilo vzpostavljeno s Amsterdamsko reformo. Reforma iz Nice pa je vzpostavila PSC (politični in varnostni odbor), ki je *de facto* nadomestil PoCo. Naloge PSC so spremljanje mednarodnega položaja, podajanje mnenja Svetu in izvajanje političnega nadzora in strateško vodenje operacij za krizno upravljanje. PSC je tako eden osrednjih organov za obravnavo SZVP EU ter Evropske varnostne in

³⁹ Dokument C(2002)5370, sprejet 17. decembra 2002.

⁴⁰ Dokument C(2003)4334, sprejet 18. novembra 2003.

obrambne politike (EVOP). Odbor pri svojem delu tesno sodeluje z Visokim predstavnikom za SZVP. Če pride do kriznih stanj, PSC predlaga Svetu EU politične cilje, ki bi jim morala slediti EU v posamezni situaciji. Slovenska predstavnik v PSC je Metka Ipavic.⁴¹ Pod Svet pa 'spadajo' še posebni predstavniki – 'potujoči' ambasadorji v regijah, ki so posebej pomembne za SZVP EU. Le-ti so predvideni že s Maastrichtsko pogodbo, še pogosteje pa se jih pošilja z uveljavitvijo EVOP (Missiroli 2007: 15). Sicer je težko reči, koliko je zaposlenih v Svetu, ki delajo na področju zunanjih odnosov, saj se ta številka zaradi hibridnih vlog in kratkih stažev pogosto spreminja, lahko pa bi rekli da se vrti okoli 500 zaposlenih (*ibid.*). Kakorkoli, to je precej nižja številka od tiste iz Komisije, kljub temu pa lahko upravičeno govorimo o podvajanju, glede na enotno stališče EU.

2.2.3. Razvoj evropske zunanje službe in izobraževanje uslužbencev

Če želi biti EU učinkoviti diplomatski akter potrebuje »enotno zunanjo službo«. Le-ta je institucionalizirana šele v neratificiranih reformah. Delci oziroma predhodniki te službe pa 'pripravljajo teren'. Z Maastrichtom in SZVP se je bliskovito povečala Zunanja služba Komisije, predvsem pričakovanja in pa odgovornost le-te (Duke 2002: 858). Komisija je tako leta 1994 ustanovila Enotno zunanjo službo (*United External Service*), enotni upravljavski sistem za vse Delegacije, ki so delovale v tretjih državah in znotraj mednarodnih organizacij, kot že rečeno zaradi vedno večje pomembnosti zunanjega predstavljanja in pa povečanja nalog. Vedno večja kompleksnost zunanjih odnosov EU pa je pripeljala tudi do potrebe po bolj sistematičnem usposabljanju (Duke 2002: 860). Rezultat te odločitve pa je bilo Williamsovo poročilo, sprejeto leta 1996, ki je vzpostavilo program usposabljanja osebja znotraj DG RELEX-a,⁴² obvezen rotacijski sistem (odhajanje osebja v tujino) ter izboljšani sistem komunikacije med EK in diplomatskimi misijami držav članic. K reformi so pripomogle tudi Kinnockove iniciative (*ibid.*). Naslednje izboljšave iz let 1996 so: prerazporeditev osebja, zaposlitev lokalnega osebja, regionalizacija delegacij, okrepljeno sodelovanje z državami članicami in pospeševanje dobrih odnosov z parlamentarnimi delegacijami. Te reforme so bile preozke, saj so zadevale le Zunanjo službo, ne pa celotnega zunanjega aparata Unije (*ibid.*).

Naslednji korak je leta 1999 na pobudo Političnega odbora Sveta EU sprejet Evropski diplomatski program (EDP), ki ima tri cilje (Duke 2002: 861): (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. Na kratko, program bi rad spodbudil

⁴¹ Osnovni podatki iz strani Stalnega predstavništva RS pri EU.

⁴² Generalni direktorat Zunanji odnosi v okviru EK.

idejo skupne evropske diplomacije. Glavni namen EDP je krepitev zavesti med mladimi diplomati iz držav članic Evropske unije, Evropske komisije in Sekretariata Sveta EU o skupnih interesih in nalogah EU kot celote na področju skupne zunanje in varnostne politike, torej 2. stebra EU. Leta 2000 je EP predlagal ustanovitev Akademije za evropsko diplomacijo, ki bi nudil uslužbencem Sveta, EK ter diplomatom držav članic popolno usposabljanje s področja diplomacije in mednarodnih odnosov (Duke 2002: 862). Leta 2002 je Chris Patten v Memorandumu o nadaljnjih korakih reforme zunanje službe EK ponovil, da imajo delegacije tudi diplomatske funkcije, njihova poročanja pa vedno večjo pomembnost.⁴³ Uslužbenci morajo biti zato dobro usposobljeni, da bi se spopadli z izzivi SZVP.

Iz navedenega je vidno, da si EU prizadeva izšolati kader, ki bi deloval v enotni diplomatski službi, ki bi bila enaka diplomatski mreži neke države. A takšni nesojeni instituciji se nenehno tresejo tla pod nogami. V naslednjem odstavku bom opisala, kako bi naj ta služba delovala, kaj o njej govorijo politiki, ostale EU institucije ter evropski misleci.

2.2.4. Evropska služba za zunanje delovanje (European External Action Service – EEAS)

Ankete javnega mnenja nam kažejo visoko podporo javnosti glede tega, da naj ima EU pomembno vlogo v mednarodni skupnosti, kjer naj govori enotno in naj naprej razvija skupno zunanjo politiko (Avery, Missiroli 2007: 6).

Kot že večkrat rečeno, bi Lizbonska pogodba uvedla Enotno službo za zunanje delovanje (EEAS). Enotno zato, ker bi združila diplomatsko stran evropske zunanje politike, ki je pod vodstvom Visokega predstavnika ter Sveta za zunanje zadeve, in ekonomsko stran zunanje politike, ki je sedaj pod vodstvom EK oz. komisarke za zunanje zadeve. Obe obstoječi službi že razpolagata z osebjem in proračunom. Pri Komisiji je približno 4900 zaposlenih na področju zunanjih odnosov (uradnikov, pogodbeno in lokalno osebje) (EU: External Relations 2007c). Tukaj moram opozoriti, da sem zasledila različne podatke o številu zaposlenih v zunanjih službah EK (od ok. 3500, do 4900 v Delegacijah ter tudi ok. 7000).⁴⁴ Kakorkoli, razpolagajo pa z nekaj manj kot 10 milijardami evrov proračuna na leto (Grant 2007). Ta del nadzira Komisija in ni pod neposrednim nadzorom držav članic. Je pa temu nadzoru podvržen Visoki predstavnik, katerega osebje, kot sem že omenila, šteje okoli 500 zaposlenih (vključno z vojaškim osebjem) in razpolaga z 125 milijonu evrov na leto

⁴³ Memorandum *Better representation of the EU: European Commission announces next steps in Reform of its External Service* je 2. julija 2002 sprejela EK, vsebuje pa tri ključne predloge: (a) jasna pravila, odgovornost delegacij in postopki za ocenjevanje; (b) aktivno delovanje poklicnega osebja v retjih državah; (c) popolna združitev zunanje službe (združitev uslužbencev v delegacijah in tistih v Bruslju pod eno telo (*ibid.*), kar se je že zgodilo.

⁴⁴ Številke v virih: 7000 (Missiroli 2007: 13), 4900 (EU: External Relations: 2007c) in 3500 (Grant: 2007: 2).

(*ibid.*). Tako bi enotna služba povezala dve strani zunanje politike EU, diplomatsko in ekonomsko. Povezala bi dva birokratska aparata, ki se sicer ukvarjata z istimi problemi (kot npr. Bližnji vzhod, Balkan, Rusija, energetika, itd.), ampak vsaka po svoje, neusklajeno ter z različnimi poudarki, kar pa daje zunanjemu svetu zmedeno sliko. Tako vpliv EU v svetu manjši kot bi lahko oz. moral biti (Grant 2007).

'Nova' Evropska služba za zunanje delovanje bi tako združila civilne uslužbence in uradnike tako iz držav članic kot iz EU. Kot bolj centralizirana institucija bi pomagala 'novemu' Visokemu predstavniku pri implementaciji zunanjih politik bolj učinkovito in skladno, kot je to urejeno sedaj. Sicer pa bi omenjena služba prevzela delo, ki ga sedaj opravlja EK. Vodila bi diplomatske misije in predstavništva v tretjih državah, sedež pa bi bil v Bruslju. 'Novi' Visoki predstavnik brez službe za zunanje delovanje je tako dirigent brez orkestra ali dirigent, ki se trudi voditi dva ločena orkestra hkrati (Grant 2007).

Z vidika evropskega zunanjega delovanja je reforma obstoječega režima nujno potrebna. Ne bo se povečala le učinkovitost, preglednost in usklajenost, ampak tudi kredibilnost EU v svetu. Predvsem pa je pomembno zasnovati pravičen in pregleden režim. Tukaj pa se zatika. V Reformni pogodbi oz. nikjer drugje ni natančno navedeno, kako bi naj bila EEAS zgrajena. Piše le, da bo pomagala Visokemu predstavniku pri izvrševanju njegovih funkcij, osebje pa bo sestavljeno iz osebja Sveta, Komisije in nacionalnih diplomatskih služb držav članic. Po kakšnem ključu pa za zdaj ostaja skrivnost. Prav tako ni jasno, kakšna bosta uradni naziv vodje misije in uradni naziv delegacije.

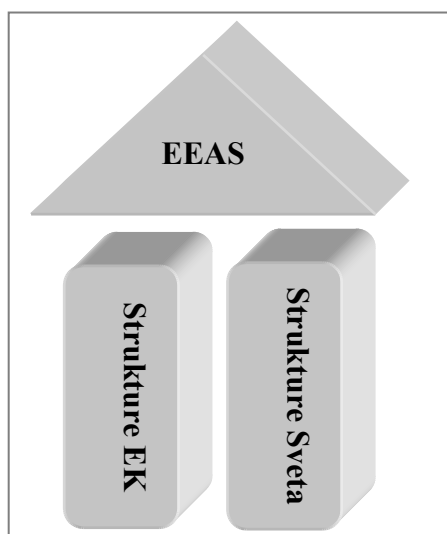
Tukaj postavlja veliko vprašanj in s tem tudi ovira predvsem Velika Britanija. Britanski član parlamenta Charles Tannock je namreč izjavil: »Britanija ne bo sprejela polnopravnih diplomatskih oznak za EU« (EurActiv 2008). Na ta dejstva opozarja tudi EP. V Poročilu o SZVP Odbora za zunanje zadeve predsednik Jacek Saryusz-Wolski poziva k »transparentnosti in demokratičnem *inputu*« pri procesu ustanavljanja EEAS, poziva pa tudi k vzpostavitvi mehanizma, ki bi pomembne in zaupne informacije te službe posredoval članom odbora za zunanje zadeve (Evropski parlament 2008a). Opozarja pa tudi, da izhaja legitimnost bodočega urada Visokega predstavnika/podpredsednika Komisije direktno iz EP (Evropski parlament 2008b). Člani EP bi tudi radi več jasnosti o tem, kam bo novi Visoki predstavnik umeščen; ali v Svet, v Komisijo ali nekje vmes. Prav tako pa predlagajo še eno novo mesto in sicer Visokega uradnika zunanje politike za energetska varnost. Predlagajo, naj mesta v novi službi zasedejo le najboljši diplomati, da ta služba ne bo postala 28. diplomacija dodana 27im.

Komisarka Ferrero-Waldner pa je tudi priznala, da »pravzaprav nihče od nas še ne ve, kako bo EEAS delovala v praksi« (EurActiv 2008). Je pa v govoru na Evropskem kolidžu

poudarila tri točke, ki so jasne že sedaj. Prvič, sistem mora vključevati vse države članice in EU institucije, da odigrajo svojo vlogo. Drugič, kljub temu, da bo to *sui generis* služba, mora biti čim bližje administrativnim procesom, proračunu in političnim usmeritvam Komisije. Le tako bo lahko namreč učinkovita podpora Podpredsedniku v njegovi nalogi koordiniranja zunanjepolitičnih instrumentov Komisije in upravljanju z zunanjimi projekcijami notranjih politik, kot so energija, okolje in promet. In tretjič, nova služba naj bo skupaj z EU delegacijami edini vir svetovanja in podpore za EU akterje (vključno EK in predsedstvu/predsedniku evropskega sveta). Le tako se lahko izognemo podvajanju, ki ga 'lepo' ponazarja 5 misij EU na Kosovem (Evropska komisija 2008).⁴⁵

O dualizmu govori tudi Missiroli iz Evropskega političnega centra. Sicer govori o dualizmu v zunanji politiki med dimenzijo Skupnosti in medvladno dimenzijo (Missiroli 2007: 9). Pravi, da je sicer vprašanje dualizma dokaj novo, saj se je že prej več različnih zunanjih tem oz. politik izvajalo v ločenih oblikovalskih okvirjih, tako političnih kot birokratskih. Dve ključni dimenziji sta se razvijali ločeno, ampak tudi paralelno. Skupni učinek razvoja evropske integracije (vedno večje zahteve po enotnem nastopu) in nastop globalizacije (ki je otežil ločeno izvajanje zunanje politike) je prispeval, da se je dokaj tehnično vprašanje – pričakovana ustanovitev skupne evropske zunanje službe – sprevrglo v politično vprašanje. O EEAS govori kot oboku, ki stoji na dveh stebrih; eden izhaja iz struktur EK, drugi iz struktur Sveta.

Slika 2.1: EEAS kot obok, ki stoji na stebrih sedanjih struktur



Vir: povzeto po Missiroliju (2007: 9-27).

⁴⁵ European Commission Liaison Office to Kosovo, International Civilian Office Preparation Team, EU Planning Team for the future Police and Justice Mission (predhodnica EULEX), EU Presidency, European Agency for Reconstruction.

EEAS vidi kot 'agencijo', ampak ne eno od agencij Sveta ali Komisije, ampak hibridno agencijo *sui generis*. Ustanovljena bi lahko bila kot preprosta odločitev Sveta in bi imela administrativni proračun, ki temelji na EU proračunu, kar bi seveda vključilo še EP. Agencija bi predstavljala le prvi korak k evropski 'zunanji službi', ki bi bila vredna tega imena. Missiroli podaja nekaj idej, kako bi strukturirali EEAS, ki je za zdaj omenjena v dveh propadlih pogodbah le kot podpora novega Visokega predstavnika in pa da bi bila sestavljena iz uslužbencev Komisije, Sveta in zunanjih ministrstev držav članic.

Tudi Jolyon Howorth in Anne-Marie Le Gloannec (2007: 28) sta mnenja, da je racionalizacija sistema, kjer zraven nacionalnih teles držav članic zunanjo in varnostno politiko oblikuje nič manj kot 22 evropskih teles (kjer pa niso vključene delegacije EK), zaželeno, če ne neizogibna. Med drugim opozarjata na problem 'brusealizacije', kjer nenehno nastajajo nova telesa oziroma mehanizmi izvajanja politik, zraven tega pa stara še vedno ostajajo in niso zamenjani oz. razpuščeni.

3. Pomen evropske diplomatske službe za Slovence

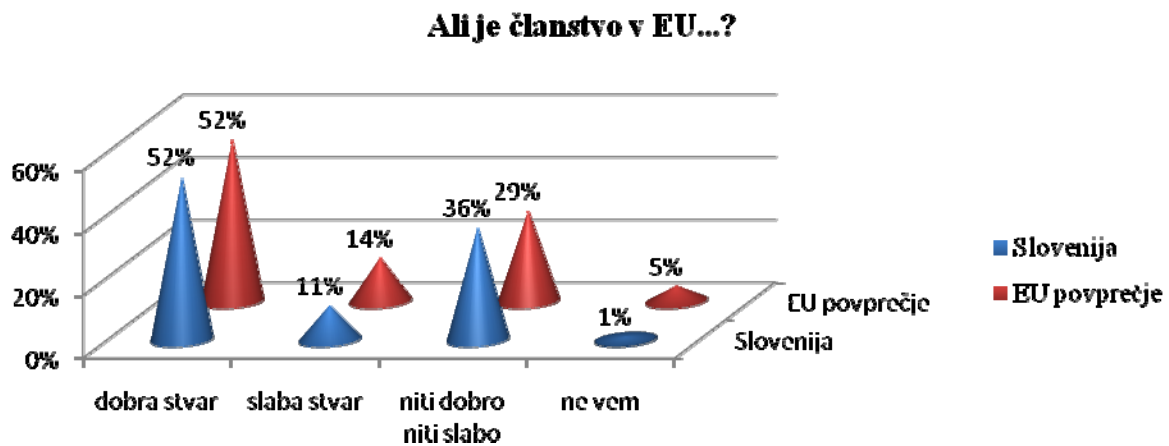
V tretjem delu se bom posvetila središčni temi moje diplome in sicer državljanom Slovenije in Evrope v odnosu do evropske zunanje politike in še natančneje v odnosu do evropske diplomatske službe, ki je nosilka te politike. Zanimalo me bo predvsem, kakšne izzive predstavlja takšna služba na poklicnem področju in pa kakšne možnosti prinaša vsem državljanom. Na to sem sicer že poskusila odgovoriti v prvem poglavju v okviru diplomatske in konzularne zaščite in pomoči. Tukaj pa bom še nadaljevala s vidikom kulturne diplomacije.

3.1 Statistični podatki

Slovenija je v EU od leta 2004.⁴⁶ Lahko bi rekli, da smo Slovenci s članstvom v EU zadovoljni. Tako vsaj kažejo raziskave Eurobarometra, ki jih bom v nadaljevanju navajala. Prav tako pa zaupamo v vodenje zunanje politike na nivoju EU.

Raziskava Eurobarometra iz spomladi 2008 je pokazala, da Slovenci v 52 odstotkih menijo, da je članstvo Slovenije v EU dobra stvar, 37 odstotkov jih meni, da ni niti dobra niti slaba, 11 odstotkov pa je mnenja, da je članstvo slaba stvar. V povprečju pa je v vseh državah (Evropa 27ih) zadovoljstvo s članstvom 52 odstotno.

Graf 3.1.1: Primerjava med odgovori v Sloveniji in odgovori v EU27



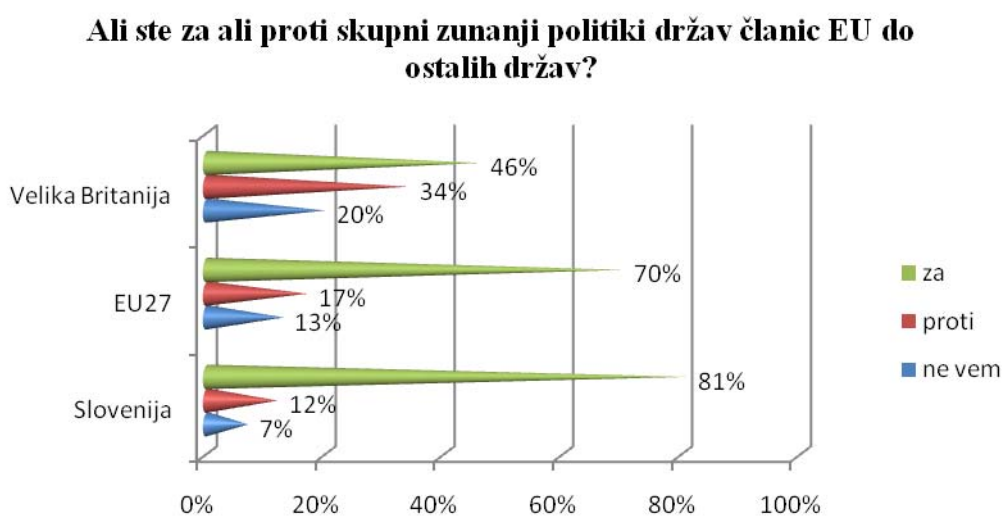
Vir: povzeto po podatkih Eurobarometer 69.

Še bolj pa me je zanimalo, kakšna je podpora Slovencev skupni zunanji politiki, saj lahko posredno iz tega sklepam, kakšna je podpora nosilcu te politike, torej evropski

⁴⁶ Slovenija je postala članica Evropske unije 1. maja 2004. Vstop v EU je na referendumu leto poprej (natančneje 23. marca 2003) podprlo 89,64% volivcev.

diplomaciji, v okviru katere se razvija EEAS. Med drugim je Eurobarometer povprašal tudi o mnenju ali ste za ali proti skupni politiki držav članic EU do tretjih držav. V EU27 v povprečju je 70 odstotkov vprašanih podprlo razvoj skupne zunanje politike, samo 17 odstotkov je proti. V Sloveniji je skupno zunanjo politiko podprlo kar 81 odstotkov vprašanih in le 14 odstotkov je bilo proti. V primerjavo še navajam pričakovan podatek za Veliko Britanijo, kjer je razvoj skupne zunanje politike podpira le 46 odstotkov. Velika Britanija ima namreč veliko zadržkov glede skupne zunanje službe EEAS.

Graf 3.1.2: Primerjava med odgovori v Sloveniji, EU27 ter Veliki Britaniji

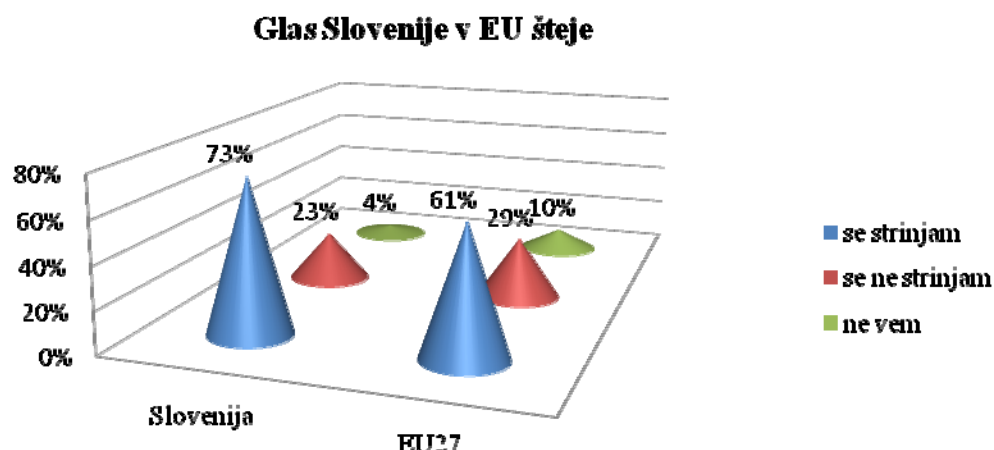


Vir: povzeto po podatkih Eurobarometer 68.1.

Podatki Eurobarometra iz pomladi 2008 pa kažejo še odstopno povišanje podpore Slovencev skupni zunanji politiki EU do tretjih držav. Glede na te podatke lahko povzamem, da se Slovenci počutimo del EU in podpiramo skupno evropsko zunanjo politiko.

Zraven slovenske visoke podpore skupni zunanji politiki EU do tretjih držav me je pa še zanimalo, koliko smo Slovenci prepričani, da naš glas v EU šteje, torej posledično koliko lahko vplivamo na skupno zunanjo politiko EU. Podatki Eurobarometra kažejo, da skoraj tri četrtine Slovencev (73%) meni, da glas Slovenije v EU šteje. S to trditvijo pa se ne strinja 23 odstotkov. Temu verjetno botruje dejstvo, da je merjenje podatkov za Eurobarometer 69 potekalo v času slovenskega predsedovanja EU.

Graf 3.1.3: Primerjava med odgovori v Sloveniji in EU27.



Vir: povzeto po podatkih Eurobarometer 69.

Kakšni pa so izzivi, ki jih skupna zunanja politika predstavlja po profesionalni plati in pa kakšne so možnosti, ki jih skupna služba odpira, bom poskusila ugotoviti v nadaljevanju.

3.2 Izzivi na profesionalni plati

Slovenija je mlada država, prav tako je mlad njen diplomatski aparat.⁴⁷ Samo članstvo Slovenije v EU ima glede kadrov zaposlenih v diplomaciji dobre in slabe strani. Slaba stran je preobremenjenost in pa povečanje stroškov (Jazbec 2002: 101). Dobre strani pa srečevanje z novimi temami, za katere v preteklosti ali ni bilo časa, ali interesa ali pa preprosto ni bilo informacij. Dobra stran pa je tudi dostop do evropskih programov šolanja diplomatskega kadra, dostop do služb v evropskih institucijah, ki pokrivajo zunanjo politiko ter dejstvo, da postaja diplomacija danes interdisciplinarno delo. Koliko Slovenci izkoriščamo te možnosti na poklicni strani oz. kakšen izziv so zunanje službe EU Slovincem, ki se želijo tam zaposliti pa bom preverila v nadaljevanju.

3.2.1 Slovenci zaposleni v EK

Po statističnih podatkih glede osebja EK, ki so dostopni na spletni strani javne uprave EK, je v Komisiji zaposlenih 149 Slovencev. Urad Vlade za komuniciranje mi je poslal podatek, da je zaposlenih Slovencev 174.⁴⁸ Na področju zunanjih odnosov, torej v šestih generalnih direktoratih (ti so: razvoj, trgovina, širitev, človekoljubna pomoč, urad za

⁴⁷ V sedemnajstih letih samostojnosti je RS odprla 38 veleposlaništev, 6 generalnih konzulatov ter 6 stalnih misij pri mednarodnih organizacijah.

⁴⁸ Internetni pogovor z Urško Gerbajs, Urad Vlade RS za komuniciranje, 16. 7. 2008.

sodelovaje – EuropeAid ter zunanji odnosi) pa le 6 Slovencev. Če to primerjamo z Belgijci, ki imajo 'prednost domačega terena' ni vredno izgubljati besed. Če pa primerjamo z Latvijci, ki imajo približno enako število zaposlenih v EK kot mi (t.j. 168), je številka približno enaka (t.j. 10).

Tabela 3.2.1.1: Zaposleni v EK na področju zunanjih odnosov

Zunanji odnosi	število zaposlenih Slovencev	Število zaposlenih Belgijcev	Število zaposlenih Latvijcev
RELEX – zunanji odnosi	1	133	3
TRADE – trgovina	2	77	4
DEV – razvoj	0	59	0
ELARG – širitev	2	38	2
AIDCO – urad za sodelovanje	1	176	1
ECHO – človekoljubna pomoč	0	45	0
skupaj:	6	528	10

Vir: Javna uprava EK, Statistični podatki o osebju, april 2008.

Evropske institucije zaposlujejo zelo različne profile delavcev: od pravnikov, ekonomistov, politologov, do raziskovalcev (na primer v skupnem raziskovalnem centru), agronomov, računalničarjev, varnostnikov, računovodij, tolmačev, inšpektorjev s področja nuklearne energije, itd. Zraven redno zaposlenih uradnikov, pa evropske institucije zaposlujejo še za določen čas. Obstaja več vrst pogodb:

- zaposleni z začasno pogodbo (npr. člani kabineta komisarjev, strokovnjaki za zelo ozko specializirana področja), ki so lahko zaposleni v EK za največ 6 let,
- pogodbeni delavci, ki so lahko zaposleni do največ 3 leta,
- napoteni nacionalni eksperti (gre za strokovnjake, ki so zaposleni v nacionalnih javnih upravah in se za določeno obdobje – 6 mesecev do 4 leta – zaposlijo v EK, potem pa se vrnejo nazaj v javno upravo),
- pripravništvo (5 mesečno opravljanje prakse za diplomate).

Zunanje službe EK zaposlujejo ok. 7000 ljudi, od tega 6 Slovencev. Podatkov o izobrazbi zaposlenih v zunanjih službah EK nisem našla in mi jih tudi niso posredovali. Glede na drugo tezo (*Na profesionalnem področju predstavljajo evropske službe, ki delujejo*

na zunanjem področju (torej posledično tudi EEAS,) poklicni izziv za državljane Slovenije) ne bi mogla zaključiti pritrnilno, saj je za zdaj število zaposlenih premajhno.

3.2.2 Slovenci, ki so se izobraževali v okviru EDP

EDP je program šolanja diplomatov na začetku kariere. Je rezultat pobud o vzpostavitvi izobraževalnega programa o skupni evropski diplomaciji in ustanovitvi Diplomatske akademije EU. Idejne zasnove je podala delovna skupina Sveta za administracijo in protokol (COADM) konec devetdesetih let (EU: External Relations 2004). Cilj EDP-ja je širjenje ideje skupne diplomacije EU, njegove smernice pa je sprejel politični odbor Sveta 1999-2000. Glavni namen programa je torej krepitev zavesti med mladimi diplomati iz držav članic, EK in Sekretariata Sveta EU o skupnih interesih in nalogah EU kot celote na področju skupne zunanje in varnostne politike, torej 2. stebra EU (MZZ 2008b).

Kot že rečeno, gre za skupni program med institucijami EU in državami članicami, sodi pa v okvir SZVP. Udeleženci so izbrani iz zunanjih ministrstev držav članic ter uradnikov EK (zunani odnosi) in Sekretariata Sveta EU. Države članice, Komisija in Svet izberejo enega ali dva kandidata za udeležbo na letnem EDP po lastnem postopku izbiranja. Iz tega vidimo, da je to zelo majhna številka sodelujočih.

Pod slovenskim predsedovanjem se je zaključil osmi cikel posvečen migracijam in Afriki z naslovom »Selitveni tokovi, razvoj in varnost v Afriki: izzivi za EU in njeni odzivi«. Ta cikel je zaključila ena oseba iz slovenskega zunanjega ministrstva od vključno 46 sodelujočih.⁴⁹ Ker je Slovenija kot predsedujoča država bila zadolžena za izvedbo zadnjega, petega sklopa, sem povprašala, kakšna izkušnja je to bila. Milena Stefanović Kajzer, zadolžena za vsebinsko izvedbo, je dejala, da je izvedba odprla nove razsežnosti in možnosti sodelovanja, ki do sedaj s strani ministrstva morda niso bila dodobra izkoriščene. V primerjavi z velikimi državami članicami in tistimi, ki so že članice dalj časa, pa je Slovenija sicer začetnica in še ima veliko manevrskega prostora.

Podatkov koliko Slovencev je sodelovalo v prejšnjih ciklih EDP mi do zaključka diplomskega dela z MZZ žal niso posredovali.

3.3. Možnosti za navadne državljane

»Sodobni diplomat je lahko vsak, ki se identificira z vrednotami določene države v mednarodni skupnosti ter s humanitarnimi modeli reševanja dilem globalizacije« (Guček

⁴⁹ Informacije pridobljene preko telefonskega pogovora z ga. Mileno Stefanović Kajzer iz sektorja za načrtovanje politik in raziskave na MZZ, dne 8. septembra 2008.

2003). Ta stavek ponazarja predzadnje večje poglavje, ki ga želim obdelati v tej diplomski nalogi, t.j. možnosti za 'navadne' državljane RS v odnosu do EEAS in posredno tudi v odnosu do SZVP. Omejila pa se bom na okvir kulturne in javne diplomacije in na to, kaj lahko navadni državljani oz. civilna družba pričakuje od sodelovanja na področju zunanje politike. Glavni miselni tok pa bom črpala iz Deklaracije slovenskega predsedstva, ki svoja priporočila črpa iz konference »Nove paradigme, novi modeli – kultura v zunanjih odnosih EU«.

3.3.1. Javna in kulturna diplomacija

Možnosti navadnih državljanov bi bilo potrebno preveriti tudi na področju javne in kulturne diplomacije. Javno diplomacijo je Kristina Plavšak (2004) opredelila »kot obliko prepričevalnega komuniciranja s tujimi javnostmi v kontekstu uresničevanja zunanjepolitičnih ciljev«. Opredelitev je podobna definiciji komunikologov Signitzerja in Coombsa in jo tudi navaja Plavšakova (*ibid.*): "Javna diplomacija je način, s katerim tako vlada kot privatni posamezniki in skupine vplivajo neposredno ali posredno na tista javna stališča in mnenja, ki direktno oblikujejo zunanjepolitične odločitve druge vlade" (podčrtala avtorica).

Kulturno diplomacijo pa Joseph Nye razume kot prvi primer t.i. mehke moči (t.i. 'soft power') ali kot zmožnost prepričevanja skozi kulturo, vrednote in ideje. V nasprotju je 'hard power', ki pri prepričevanju uporablja predvsem vojaško moč. Nadalje pravi, da se danes države in drugi mednarodni akterji v mednarodni skupnosti naraščajoče uveljavljajo s pomočjo svoje 'soft power', tj. sposobnost doseči zaželene zunanje politične cilje prek ustvarjanja privlačnosti politike, prepričevanja, določanja medijske-javne agende z namero oblikovanja preferenc drugih držav, njihovega sledenja in strinjanja z želenim delovanjem (Nye in Owens 1996: 9). Milton J. Cummings pa pravi, da se znanost kulturne diplomacije nanaša na izmenjavo idej, informacij, sistema vrednot, tradicij, prepričanja in drugih vidikov kulture, kot so umetnost, šport, znanost, literatura in glasba, vse to z namenom pospeševati medsebojno razumevanje. Stoletja je bila uporaba moči temelj politike moči, kot zadnji izhod pa zatekanje k vojni. Kulturna diplomacija ponuja nujno in koristno alternativo, saj poudarja 'soft power' in politiko. Vpliv kulture na vodenje moderne diplomacije je nesporen. Kultura je lahko močno orodje v rokah diplomatov, ki želijo doseganja ciljev v okviru nacionalnega (v našem vidiku evropskega) interesa (ICD 2007).

3.3.2. Dinamični model zunanje politike

Pod dinamični model zunanje politike razumem vključevanje javnosti v oblikovanje zunanje politike. Tukaj bi lahko 'navadni' državljani prispevali v usmeritvam zunanje politike, ki bi seveda 'pomagala' tudi njim. Gre za vprašanja »/k/ako je mogoče civilno družbo vključiti

kot izvajalca politik« ter »kako je mogoče civilno družbo⁵⁰ v politiko vključiti tudi kot končnega koristnika« (Šprohar 2003).

Uporabila bom Gučekov model⁵¹ kontekstualne regulacije javnega partnerstva v zunanji politiki, ki ga bom preslikala na evropsko raven. To je seveda v sedanjem okviru sprejemanja zunanjepolitičnih smernic, ki jih sprejemajo v okviru medvladnega pogajanja šefi držav članic lahko le 'dopolnilna' dejavnost.

Tabela 3.3.2.1: Model kontekstualne regulacije javnega partnerstva v zunanji politiki

EU	gospodarstvo	znanost, raziskovanje	civilna družba, NGO's	mediji
zunanja politika	kritično-aktivno partnerstvo	kritično-aktivno partnerstvo	kritično-aktivno partnerstvo	kritično-aktivno partnerstvo
	razvojna infrastruktura			
kvaliteta, možnost, inventivnost, znanje, izvornost, image				

Vir: Guček, Bojan (2003) *Sedem fragmentov k zunanji politiki*. Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku RS.

Tukaj pa se seveda pojavlja tudi vprašanje, kako močna je lahko slovenska civilna družba, slovensko gospodarstvo, slovenski mediji, idr. na evropskem nivoju. Ali bi lahko bili Slovenci enakovredno vključeni v civilni dialog⁵² pri oblikovanju skupne evropske zunanje politike, katere nosilka bi bila EEAS? Verjetno je vse odvisno od stopnje interesa. Če gledamo vključenost slovenske civilne družbe na nivoju države, Šprohar pravi, da je v teoriji sicer dobra, slabost pa se kaže v kroničnem pomanjkanju izvajanja pestrosti mehanizmov civilnega dialoga v praksi, saj je za to »potrebna relativno zahtevna ocena stanja civilne družbe«, ki je v Sloveniji ni (*ibid.*). Na mednarodnem nivoju pa analize tudi kažejo relativno počasen razvoj mehanizmov, ki zagotavljajo vključevanje civilne družbe (*ibid.*). »Kljub počasnosti pa globalna civilna družba mehanizme, na primer Evropsko unijo vedno bolj prepoznava kot primerne za spreminjanje političnih usmeritev in družbe« (*ibid.*).

⁵⁰ »Prostor civilne družbe v najširšem pomenu zajema tako dejavnost organizirane civilne družbe v vsej pestrosti različnih organizacij civilne družbe, kot tudi dejavnost posameznikov« (Šprohar 2003).

⁵¹ Ta model prikaže Guček v njegovem eseju *Sedem fragmentov k zunanji politiki* v Pogovorih o prihodnosti Slovenije pri predsedniku RS oktobra 2003.

⁵² »Civilni dialog kot procesna metoda vključevanja zainteresirane javnosti (organizirane in neorganizirane) pomeni izgradnjo konstruktivnega prostora za izmenjavo mnenj, predlogov in kritik. Pomeni korekcijo in dopolnitev parlamentarne demokracije in se udejanja v postopkih informiranja, posvetovanja, sodelovanja in soodločanja v katere se vključuje civilna družba« (Šprohar 2003).

3.3.3. Priporočila Deklaracije Slovenskega predsedstva

V Deklaraciji⁵³ se slovensko predsedstvo zavzema, da se »/n/a podlagi strateške vizije o vlogi kulture v zunanjih odnosih – začrtane v Sporočilu Komisije o evropski agendi za kulturo« oblikuje »evropsko strategijo o zunanji kulturni politiki«. Zavzema se tudi, da je potrebno izoblikovati strateški pristop h kulturnim odnosom EU z regijami/ tretjimi državami in da je potrebno razvijati sinergijo med politikami EU na področju kulture, izobraževanja, večjezičnosti, mladine, športa in raziskav v njihovi zunanji (podčrtala avtorica) razsežnosti. Slovensko predsedstvo govori tudi o razvoju zunanje kulturne politike, ki bi moral temeljiti na okrepljenem dialogu med javnimi organi in civilno družbo. Nadalje govorijo, da je potrebno preučiti tudi sodelovanje v tretjih državah med delegacijami EU, veleposlaništvih držav članic, mrežo EUNIC (nacionalne kulturne ustanove), evropskimi fundacijami in mrežami civilne družbe ter spodbujati sodelovanje z zasebnim sektorjem. Omenijo pa tudi EEAS, kamor bi bilo potrebno vključiti Direktorat za odnose v kulturi ter vzpostavitev položaja veleposlanika EU za odnose v kulturi.

Slovensko predsedstvo predlaga vrsto mehanizmov, ki bi pomagali pri nadaljnjemu vključevanju kulture v zunanje politike EU, kar bi seveda posledično olajšalo tudi delovanje zainteresirane slovenske civilne družbe v tretjih državah in obratno (zainteresirane civilne družbe tretjih držav pri nas). Ti mehanizmi so na primer tudi:

- tesnejše sodelovanje civilne družbe, zlasti kulturnega sektorja s strukturami vodenja na nacionalni in EU ravni pri oblikovanju politik in mehanizmov,
- lažji dostop do finančnih instrumentov, ki že podpirajo civilno družbo in njene neposredne stike in čezmejno sodelovanje (ENPI – Evropski instrument sosedstva in partnerstva, IPA – Instrument za predpristopno pomoč, EIDHR – Evropska pobuda za demokratizacijo in človekove pravice, IfS – Instrument za stabilnost,...) ter boljši pregled nad črpanjem sredstev in uresničevanjem programov,⁵⁴
- »povečati ali preusmeriti bi bilo treba financiranje kulture v okviru zunanjih instrumentov, po možnosti že med vmesnim pregledom, ter pri tem upoštevati, kje lahko kulturni sektorji bolj celovito prispevajo k ciljem različnih programov politik EU v partnerskih državah in regijah«,
- razvijanje programov, ki bi upoštevali »potrebe po izmenjavi ljudi, idej in kulturnih del, ohranjanju in vrednotenju dediščine ter sodobnih kulturnih praks, podpori usposabljanju in prenosu znanja, prilagojenemu lokalnim razmeram, krepitvi

⁵³ Deklaracija slovenskega predsedstva na podlagi priporočil konference »Nove paradigme, novi modeli – kultura v zunanjih odnosih EU«, Ljubljana, 13.-14. maj 2008.

⁵⁴ To bi lahko prevzela EEAS oz. njene izpostave v tretjih državah.

zmogljivosti kulturnega sektorja v sodelovanju z lokalnimi strokovnjaki in poglobitvi nacionalnih kulturnih politik v partnerskih državah v sodelovanju z ministrstvi za kulturo»,

- zagotovitev večje mobilnosti umetnikov in kulturnih delavcev med EU in njenimi sosedami ter spodbujanje neposrednih stikov med sosedskimi regijami (ugotoviti bi bilo potrebno, kaj to mobilnost ovira, vključno z vizumskimi ureditvami ter si prizadevati za odpravo teh ovir),
- preučiti pa bi bilo treba tudi možnost oblikovanja osrednjih pobud EU, npr. oblikovati prilagodljiv program za spodbujanje mobilnosti umetnikov in kulturnih delavcev med tretjimi državami in državami članicami EU.

Deklaracija slovenskega predsedstva je prispevek k evropski kulturni diplomaciji. Med drugim podaja ideje, kako bi lahko delovala EU v razmerju z določeno populacijo civilne družbe znotraj EU in tudi v razmerju s tretjimi državami. Tukaj se odpira nek manevrski prostor oziroma možnost za državljane EU in s tem tudi slovenske državljane. Če bi bila ustanovljena EEAS, bi lahko ta služba koordinirala del teh programov, pobud in idej. Vse pa je seveda odvisno od interesa vključenih.

O jasnosti udejstvovanja Slovencev pri kulturni diplomaciji EU torej še ne moremo govoriti, saj je sam koncept kulturne diplomacije nov. Tudi evropska diplomacija se šele razvija, dva poskusa poenotenja predstavljanja EU v tretjih državah skozi EEAS pa sta obstala pri neratifikaciji pogodb. Na tretje tezo (*Možnosti v okviru novega razumevanja diplomacije (javna, kulturna diplomacija) bi bile za navadne državljane RS in slovensko civilno družbo bolj jasne, če bi bila ustanovljena Evropska služba za zunanjepolitično delovanje?*) torej težko odgovorim, saj so vsi omenjeni koncepti še neizdelani ali pa živijo samo na papirju. Morda si lahko dovolim le zaključek, ki sem ga že omenila; t.j. interes in pa morda finance. Torej udejstvovanje Slovencev pri evropski diplomaciji skozi morebitno EEAS bo odvisno od interesa, finančnih zmožnosti in organiziranosti tako države Slovenije kot same civilne družbe.

3.4. Evropska diplomatska in konzularna zaščita ter Slovenci

Na koncu pa me je še zanimalo v kolikšni meri uporabljamo Slovenci mehanizem diplomatske in konzularne zaščite, do katerega smo upravičeni preko evropskega državljanstva. Državni sekretar na ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ) Andrej Šter, je poudaril, da so različne oblike sodelovanja na področju konzularne zaščite državljanov držav

članic EU v tretjih državah, predvsem v konzularnih kriznih situacijah, izrednega pomena, saj lahko na ta način države članice EU ponudijo svojim državljanom še kvalitetnejšo konzularno zaščito, ko se znajdejo v kriznih situacijah (EU2008.si, 2008b).

Na MZZ, v konzularnem sektorju, vodijo evidenco za obdobje pet let. V povprečju na leto za tovrstno pomoč zaprosi 20 do 30 Slovencev. Predvsem gre za primere izgube potnih listin. Takrat zaproseni konzulat izda začasni potni dokument Evropske unije oz. dokument za vrnitev. Slovenski državljani se v povprečju največkrat obračamo na nemško govoreča predstavništva držav, torej na nemška in avstrijska. V primeru, ko teh ni, pa na francoska, angleška in tudi nizozemska.⁵⁵

Glede na prvo tezo, t.j. *'Državljeni RS se kot evropski državljani zavedamo in uporabljamo pomoč, ki nam jo nudi že obstoječi okvir evropske diplomatske in konzularne zaščite?'*, lahko glede na te podatke zaključim, da to pomoč uporabljamo. V kolikšni meri pa se je poslužujemo, pa seveda ni odvisno le od faktorja vedenja obstoja pravice, ampak od same narave potovanja.

3.4.1. Evropska diplomatska in konzularna zaščita v primeru Križnar

Eden od bolj znanih primerov uporabljanja mehanizmov evropske diplomatske in konzularne zaščite pa je zagotovo primer Toma Križnarja.

Križnar je človek, ki je najbolj zaslužen za obveščanje slovenske javnosti o humanitarni katastrofi v sudanskem Darfurju. Njegovo priprtje in proces v Sudanu pa je bil svetovnih razsežnosti. Križnar je v Sudan odpotoval preko Čada kot posebni odposlanec predsednika RS dr. Janeza Drnovška. Tja je odpotoval brez ustreznega vstopnega vizuma, ampak le z pravno neobvezujočim potrdilom, da je odposlanec predsednika RS, torej tudi brez ustreznega diplomatskega potnega lista. Nato je sledilo njegovo priprtje in sojenje.

Na strani MZZ je opisan kronološki postopek in mehanizmi, ki so jih uporabili pri reševanju slovenskega državljana v tretji državi, kjer RS nima svojega veleposlaništva. Konzularna zaščita je potekala preko nemškega veleposlaništva v Karthumu, ki je v tej državi tudi zastopalo predsedujočo državo EU.⁵⁶ Komunikacija je potekala med slovenskim MZZ, Veleposlaništvom Republike Sudan na Dunaju, ki je akreditirano tudi za Slovenijo ter že omenjenim nemškim veleposlaništvom v Khartumu, ki mu je konzularno zaščito nudilo in to tudi izpostavilo v vseh svojih komunikacijah s sudanskimi pristojnimi organi. Priskrbeli so

⁵⁵ Informacije pridobljene preko telefonskega pogovora z ga. Ireno Gril, namestnico vodje konzularnega sektorja na MZZ, dne 18. Julija 2008.

⁵⁶ V letu 2006 sta bili predsedujoči državi Avstrija in Finska.

mu odvetnika, kontakt pa so vzpostavili še z številnimi mednarodnimi organizacijami.⁵⁷ Na slovenskem MZZ so poslali dve diplomatski noti z prošnjo o čimprejšnjem odhodu Križnarja iz Sudana, minister Rupel pa je opravil tudi telefonski pogovor z sudanskim zunanjim ministrom. Vključena so bila še slovenska diplomatska in konzularna predstavništva na Dunaju, v Kairu ter stalnih misijah RS pri EU in OZN. Križnarja je v priporu obiskal najprej nemški veleposlanik v Sudanu in kasneje še slovenski konzul v Kairu. Iz Urada predsednika Republike so vzpostavili kontakt še z Afriško unijo ter s posebnim odposlancem EU za Sudan (MZZ 2006).

Na vprašanje, zakaj Križnar ni imel diplomatskega potnega lista (ki pa mu tudi ne bi zagotovil popolne zaščite, toda kot diplomat bi se lahko skliceval vsaj na dunajsko konvencijo in pravico do imunitete ter izvzetost pred sojenjem) v tej diplomski nalogi ne bi preveč polemizirali. Šlo je predvsem za »razglašenost slovenske zunanje politike« (Makina 2006). Morda le to, da ko nekdo postane predsednikov posebni poslanec, postane njegova misija tudi državni projekt. V tem primeru pa je šlo za slabo koordinacijo (ali pa načrtno nekoordinacijo) med MZZ in Uradom predsednika Republike. V tujini je bilo zaznati predvsem veliko osuplost, da je Slovenija sploh dopustila, da se je kaj takega zgodilo (*ibid.*).⁵⁸ V primeru obstoja EEAS, bi konzularno zaščito prevzela le-ta, slovenski/evropski državljan pa ne bi bil podvržen dnevnu politikanstvu.

⁵⁷ Mdr. malteški viteški red, nemške humanitarne organizacije – tehnična humanitarna pomoč, Rdeči križ, nemške policiste pri AMIS in UNMIS.

⁵⁸ Morda bi še veljalo omeniti, da je Križnar v Sudanu odkril celo dokument, ki kompromitira sudansko vlado, saj zahteva uboj vseh, še zlasti pa pripadnikov Združenih narodov, ki bi si upali odkopavati množična grobišča.

Zaključek

Skozi raziskovanje diplomacije, evropske diplomacije in same narave EU sem naletela na veliko volje in besed, a zelo malo dejanj. Prihodnost Lizbonske pogodba, ki bi uvedla EEAS, je bolj kot ne zapečaten z irskim 'no', tako kot je bila zapečaten Pogodba o ustavi za Evropo z francoskim 'non' in nizozemskim 'nee'. Ampak tudi če bi bila pogodba sprejeta, še vedno ne bi bilo jasno, kako bi EEAS sestavili, kaj bi to pomenilo za države, za osebje, za proračun, idr. Lahko bi govorili o netransparentnosti, nejasnosti, nekompetentnosti(!?), skratka ponovno o prevelikem birokraticizmu EU, ki ga razumejo le redki, vsekakor ne navadni državljani. Moj cilj osvetlitve razvoja Skupne službe za zunanje delovanje je ostal tako brez pike na i, saj ta služba za zdaj ne obstaja, pa tudi v bližnji prihodnosti je za enkrat še ne bo.

Kaj to pomeni za državljane Slovenije? V kolikor pogledamo, koliko Slovenci sedaj sodelujemo v službah EK, ki delujejo na zunanjem področju, zaradi (ne)ustanovitve EEAS nimamo kaj skrbeti, saj nam to ne predstavlja velike prioritete (6 Slovencev od 7000 zaposlenih). Sicer med Slovenci vlada velika podpora evropski skupni zunanji politiki, pa tudi dokaj prepričani smo, da naš glas šteje. Glede sodelovanja civilne družbe pri javni in kulturni diplomaciji je spet težko biti optimističen, saj mora civilna družba najprej dobro delovati tudi na drugih področjih, da lahko odpre kanale za dokaj novo področje, kar kulturna diplomacija v okviru evropske diplomacije vsekakor je. O zavedanju pravic, ki jih prinaša evropsko državljanstvo, bi bilo dobro narediti natančnejšo primerjavo med državami članicami EU, da bi dobili verodostojno sliko, koliko nam Slovincem pomeni samo državljanstvo in koliko v primerjavi z državljani drugih držav članic izkoriščamo pravico do diplomatske in konzularne zaščite v tretjih državah.

Če je EU združena v miru, bi sedaj, ko je ponovno soočena z institucionalno krizo in še pomembneje, ko je na pomembni točki v zgodovini, kjer se mora odločiti o prihodnosti, v kar jo sili mednarodno dogajanje (energetska odvisnost; odnos trikotnik Rusija – ZDA – EU, ki se razpleta na poligonu Gruzije, itd.), se mora izjasniti, kako delovati. Nenehno se odpira vprašanje ali bomo zmogli tega kolosa pripeljati naprej, ali pa bo obtičal v nezavidljivem položaju, kjer bomo zamudili sedanjost.

A ni vse tako črno. Če pogledamo šestdeset let nazaj, je pravzaprav neverjetno, koliko smo dosegli od takrat. Države sovražnice so sedaj članice ene družine – Unije. Zahtevati popolnost, ki je v tem primeru poenostavitev sedanjega stanja oziroma združitve premnogih mehanizmov zunanjega predstavljanja v neki enotni mehanizem, torej ni prepovedano, lahko pa to zahtevo malo omilimo. Kot že rečeno, je sedanje stanje mehanizmov predstavljanja

razdeljeno v dve veji. Na eni strani so strukture EK; Delegacije Komisije v osnovi opravljajo naloge, ki so omejene na predstavljanje Skupnosti v zunanjih odnosih na področju izključnih pristojnosti EU, gre za ekonomsko področje. Delegacije pa ne zastopajo področja SZVP. Tukaj je namreč Maastrichtska pogodba jasna. Unijo v zadevah SZVP zastopa predsedstvo Sveta EU. Torej drugo vejo predstavljajo strukture Sveta EU. Ideja EEAS je združitev teh dveh vej oz. stebrov (kot bi rekel Missiroli). EEAS bi tako združila diplomatsko stran evropske zunanje politike, ki je pod vodstvom Sveta za zunanje zadeve ter Visokega predstavnika, in ekonomsko stran zunanje politike, ki je sedaj pod vodstvom EK oz. komisarke za zunanje zadeve. Kakorkoli, EEAS za zdaj predstavlja nedosegljivo 'popolnost', kjer bi se združila pod eno streho zmeda, ki jo predstavlja sedanja ureditev predstavljanja EU v tujini, ko to dela opravlja trojka, vsaj štirje komisarji, Visoki predstavnik, posebni poslaniki, delegacije Evropskega parlamenta (EP) in Evropski Svet. Ali bi nova pogodba res preseкала ta gordijski vozle je težko reči, saj seznanja še predsednika EU, ki bi tudi predstavljal EU v tujini.

Prva teza, ki sem jo preverjala v diplomski nalogi, se je nanašala na državljane Slovenije kot državljane EU v odnosu do izvajanja pravice diplomatske in konzularne zaščite. Diplomatska in konzularna zaščita evropskih državljanov zagotavlja pomoč državljanov Unije pri kateremkoli predstavništvu držav članic EU v tretjih državah, kjer se državljan ne more obrniti na domače predstavništvo, ker ga preprosto ni. Hipotezo lahko potrdim, saj se Slovenci te pravice poslužujemo, čeprav v večini le takrat, ko zaprosimo za začasni potni dokument Evropske unije oz. dokument za vrnitev. Primer Križnar pa prav tako kaže na uspešno akcijo, ki je bila izvedena na ravni evropske diplomatske in konzularne zaščite pri reševanju priprtega državljana Unije v tretji državi, kljub morda ne ravno vzornem sodelovanju slovenskih organov (MZZ in Urad predsednika Republike) med sabo.

Z drugo tezo sem preverjala ali nam službe EK, ki so zadolžene za zunanje odnose, predstavljajo profesionalni izziv. Kot že rečeno je na področju zunanjih odnosov v šestih direktoratih EK (zunanji odnosi, trgovina, razvoj, širitev, urad za sodelovanje in človekoljubna pomoč) od ok. 7000 uradnikov zaposlenih 6 Slovencev. To je zanemarljiv delež. Poudariti je potrebno še, da za drugi steber strukture, ki predstavlja zunanje predstavljanje EU, nimam podatkov. Kakorkoli, ne moremo se primerjati z velikimi državami (Francija, Nemčija, Velika Britanija ter skandinavskimi državami), ki imajo neprimerno večje finančne vire in starejšo izobraževalno kulturo diplomatov ter Belgijo, ki ima daleč največ zaposlenih (528 zaposlenih) zaradi lokacije (Bruselj – birokratski center). V primerjavi z Latvijo, ki je prav tako članica EU od leta 2004, pa smo nekje na istem (zaposlenih je 10

Latvijcev). Želela sem preveriti tudi izobrazbo zaposlenih v službah za zunanje odnose in preveriti možnosti, ki jih Slovencem daje dejstvo, da je diplomacija danes vedno bolj interdisciplinarna, pa teh podatkov za enkrat nisem uspela pridobiti.

S tretjo tezo pa sem preverjala kakšne možnosti bi imela slovenska civilna družba v okviru evropske javne in kulturne diplomacije. Zanimalo me je, če bi bile možnosti kaj bolj jasne, če bi bila ustanovljena EEAS, ki bi pomagala pri koordinaciji projektov evropske kulturne diplomacije. Ker pa so vsi ti pojmi še precej neizdelani, je težje postaviti končno ugotovitev. Če pogledamo slovensko civilno družbo, nam manjka že sama ocena stanja. V teoriji bi naj bila naša civilna družba dobra, v praksi pa se kaže pomanjkanje mehanizmov civilnega dialoga. Morda organiziranost zainteresirane civilne družbe niti ni na tako nizkem nivoju, vprašanje pa je, kako deluje povezava med njo in MZZ. Ali bo znal MZZ v prihodnosti izkoristiti civilni dialog z zainteresiranimi skupinami in posamezniki v korist kulturne diplomacije? Iskanje odgovora na to vprašanje je lahko tema nadaljnjega raziskovanja. Tudi na mednarodnem nivoju se kaže relativno počasen razvoj mehanizmov, ki zagotavljajo vključevanje civilne družbe. Kljub počasnosti pa globalna civilna družba mehanizme, na primer Evropsko unijo vedno bolj prepoznava kot primerne za spreminjanje političnih usmeritev družbe. Slovensko predsedovanje je s konference »Nove paradigme, novi modeli – kultura v zunanjih odnosih EU« in deklaracijo na podlagi priporočil te konference pripomogla k začetku debate o kulturni diplomaciji v evropskih merilih. Kako se bomo Slovenci znašli v tem za zdaj hipotetičnem okolju, je težko reči. Vsekakor bi bile možnosti boljše, če bi bilo zunanje predstavljanje EU poenostavljeno, torej če bi bila ustanovljena EEAS. Ampak odvisno pa je tudi od tega, kakšna bo ta EEAS. Ali bo samo še ena okorela služba zraven mnogih, brez pravih pooblastil; ali bo to osemindvajseta diplomacija, torej še en akter v notranjih pogajanjih; ali pa bo ta služba dejansko povečala preglednost odločanja in bo skrajšala reakcijski čas EU do opredeljevanja dogodkov v svetu. Glede tega, kako bomo lahko Slovenci delovali znotraj kolesja odločanja o SZVP smo sedaj dokaj optimistični. Kot že rečeno, tri četrtine Slovencev (po raziskavi Eurobarometer 69) meni, da naš glas v EU šteje. Prav tako zagovarjamo skupno zunanjo politiko in sicer jo zagovarja kar štiri petine Slovencev. Kako pa se bomo odrezali pri izvajanju projektov morebitne javne in kulturne diplomacije znotraj EU in v odnosu do tretjih držav pa je veliko odvisno od nas samih, našega interesa pa tudi od finančnih zmožnosti.

Moj skromni prispevek k osvetlitvi teme Evropske službe za zunanje delovanje in možnostih Slovencev znotraj področja skupne evropske zunanje politike in nosilcih le-te politike je predvsem odskočna deska za nadaljnjo raziskovanje. Potrebno je še podrobneje

analizirati javno in kulturno diplomacijo, in sicer v evropskem in slovenskem merilu. Kot že rečeno, neraziskano področje ostaja prav tako del o interdisciplinarnosti diplomacije in možnostih za Slovence znotraj tega. Zanimivo bi bilo tudi spremljati, koliko Slovenci izrabljamo profesionalne možnosti v okviru evropskih institucij, še posebej za navedeno področje zunanjih odnosov. Seveda pa bo najbolj zanimivo spremljati nadaljnji razvoj SZVP, kaj se bo zgodilo z idejo EEAS in predvsem preko katerih mehanizmov in s kakšnim reakcijskim časom bo EU reagirala ob prihodnjih izzivih, ki jih bo predstavila mednarodna skupnost ter kako bomo znotraj vsega tega kolesja živeli Slovenci.

Seznam virov

Seznam sekundarnih virov

- Allen, David in Smith Michael (2002): External Policy Developments. *Journal of Common Market Studies* 40 (Annual Review), 97–115 .
- Arah, Metka (1995): *Evropska unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.
- Avery, Graham in Antonio Missiroli (2007): Foreword. *EPC WORKING PAPER: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy* 28, 6–8. Dostopno na http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf (7. julij 2008).
- Balibar, Etienne (2007): *Mi, državljani Evrope?* Ljubljana: Sophia.
- Bátora, Jozef (2003): Does the European union transform the Institution of Diplomacy? *Arena Working papers* WP 03(6). Dostopno na http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_6.pdf (13. maj 2008).
- Benko, Vladimir (1997): *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Bilefsky, Dan in Brian Knowlton (2007): U.S. reaches out to a Europe that has yet to emerge. *International Herald Tribune, iht.com*, 27. 4. Dostopno na <http://www.iht.com/articles/2007/04/27/news/eu.php?page=2> (12. junij 2008).
- Bretherton, Charlotte in John Vogler (1999): *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Brglez, Milan (1998): Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava. V Milan Jazbec (ur.): *Diplomacija in Slovenci*, 59–88. Celovec: Drava.
- Bruter, Michael (1999): Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy* 6(2), 183–205.
- Butterfield, Herbert in Martin Wight (1966): *Diplomatic Investigations: essays in the theory of international politics*. London: Allen and Unwin.
- Bull, Hadley (1979): *The Anarchical Society: A study of order in world politics*. London: MacMillan Press.
- Cerar, Božo (2001): *Diplomatska zaščita*. Piran: samozaložba.
- Conforti, Benedetto (2005): *Mednarodno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Delanty, Gerard in Chris Rumford (2008): *Nov razmislek o Evropi*. Ljubljana: Sophia.

- Della Porta, Donatella (2003): *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Der Derian, James (1987): *On Diplomacy: a genealogy of western estrangement*. Oxford: Blackwell.
- Duke, W. Simon (2002): Preparing for Euro-Diplomacy? *Journal of Common Market Studies* 40(5), 849–870.
- EU2008.si: Slovensko predsedstvo EU 2008 (2008a): *Pristojnosti EU*. Dostopno na http://www.eu2008.si/si/About_the_EU/Competence_of_the_EU/index.html (3. september 2008).
- EU2008.si: Slovensko predsedstvo EU 2008 (2008b): *Sporočilo za javnost: Seminar Diplomatska in konzularna zaščita državljanov EU v tretjih državah - izmenjava izkušenj in najboljših praks*, 27. 6. Dostopno na http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/June/0627MZZ_konzularna_zascita.html (6. september 2008).
- EU: Evropska komisija (2002): *Evropsko državljanstvo in diplomatska zaščita*. Dostopno na <http://ec.europa.eu/youreurope/nav/sl/citizens/citizenship/citizenship/index.html#> (13. maj 2008).
- EU: External Relations (2002): *Better representation of the EU: European Commission announces next steps in reform of its External Service*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/reform/ip02_987.htm (11. junij 2008).
- EU: External relations (2004): *European diplomatic programme*, objavljeno 22. novembra. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/external_relations/edp/intro/index.htm (6. julij 2008).
- EU: External relations (2007a): *Introduction*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/intro.htm (17. junij 2008).
- EU: External relations (2007b): *Role of the delegations*. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/role.htm (17. junij 2008).
- EU: External Relations (2007c): *The Management of the External Service*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/mgm.htm (11. junij 2008).
- EU: Javna uprava Evropske komisije (2008): *Statistični podatki o osebju*. Dostopno na http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_sl.htm (12. 7. 2008).
- EurActiv (2008): Question raised over EU diplomatic service. *EurActiv.com*, 13. 5. Dostopno na <http://www.euractiv.com/en/future-eu/questions-raised-eu-diplomatic-service/article-172309> (10. julij 2008).

- Eurobarometer (2007): Standardni Eurobarometer 68.1: Nacionalno poročilo – Slovenija. Generalni direktorat Evropske komisije za komuniciranje http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_sl_nat.pdf (12. julij 2008).
- Eurobarometer (2008): Standardni Eurobarometer 69: Nacionalno poročilo – Slovenija. Generalni direktorat Evropske komisije za komuniciranje http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_si_nat.pdf (21. avgust 2008).
- Europa: Activities of the European Union (2008): *The Schengen area and cooperation*, 4.4. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm> (5. september 2008).
- 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 (2008): *Govor Benite Ferrero-Waldner na College of Europe v Bruslju 7. aprila na temo Evropska unija in njeno mesto v svetu – trenutna agenda*, speech/08/182. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/182&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (9. julij 2008).
- Evropski parlament (2008a): *Draft report on CFSP by Jacek Saryusz-Wolski*, Bruselj, 14. marec. Dostopno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE400.494+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (10. julij 2008).
- Evropski parlament (2008b): *Press release: A more effective EU foreign policy in prospect, but more parliamentary scrutiny needed*, 7. maj. Dostopno na http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-28141-127-05-19-903-20080505IPR28139-06-05-2008-2008-false/default_en.htm (10. julij 2008).
- Feltham, R. G. (1998): *Diplomatic Handbook*. Essex: Addison Wesley Longman Limited.
- Grant, Charles (2007): *Constitutional fudge*. *Centre for European Reform*, objavljeno 19. 6. Dostopno na http://www.cer.org.uk/articles/grant_guardian_blog_19june07.html (13. junij 2008).
- Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001): *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
- Guček, Bojan (2003): Sedem fragmentov k razpravi o prihodnjih zunanjepolitičnih prioritetah, položaju, aktivni vlogi in prepoznavnosti Republike Slovenije v

- mednarodni skupnosti. *Razprave o prihodnosti Slovenije*. Dostopno na <http://www.prihodnost-slovenije.si/uprs/ps.nsf/krf/CB261848EBE2C81EC1256E940046C579?OpenDocument> (14. julij 2008).
- Henriksen, Alan K. (2005): *The Future of Diplomacy?: Five Projective Visions*. *Discucion Papers in Diplomacy* 96. Clingendael: Netherlands institute of international relations.
- Howorth, Jolyon in Anne-Marie Le Gloannec (2007): *The institutional logic behind the EEAS*. *EPC WORKING PAPER: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy* 28, 28–34. Dostopno na http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf (7. julij 2008).
- ICD: Institute for cultural diplomacy (2007): *Cultural diplomacy*. Dostopno na http://www.culturaldiplomacy.org/index.php?en_culturaldiplomacy (11. julij 2008).
- Internetni pogovor z Urško Gerbajs, Urad Vlade RS za komuniciranje, 16. julij 2008.
- Jazbec, Milan (2002): *Diplomacija in varnost*. Ljubljana: Vitrum.
- Jørgensena, Knud Erik (1999): *Modern European Diplomacy: A Research Agenda*. *Journal of International Relations and Development* 2(1), 78–96.
- Kajnič, Sabina (2006): *Razumevanje evropske zunanje politike z vidika dihotomije agent – struktura*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Knez, Rajko (2007): *Evropsko državljanstvo v luči prostega gibanja oseb v EU*. V Goršek, Katja in Elena Šterpin (ur.) *Evropsko državljanstvo: Evropski mladinski teden*, 16–23. Ljubljana : Movit NA Mladina.
- Makina, Igor (2006): *Križanje Križnarja*. *Dnevnik.si*, 16. avgust. Dostopno na <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/195072> (6. septembra 2008).
- Mazzadra, Sandro (2006): *Državljanstvo v gibanju*. *NjetWork* objavljeno decembra. Dostopno na <http://www.njetwork.org/spip.php?article13> (14. maj 2008).
- Missiroli, Antonio (2007): *Introduction: A tale of two pillars – and an arch*. *EPC WORKING PAPER: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy* 28, 9–27. Dostopno na http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf (7. julij 2008).
- Morgenthau, Hans (1995): *Politika med narodi*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Moussis, Nicolas (1999): *Evropska unija – pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: zbirka Evropa.
- MZZ: Ministrstvo za zunanje zadeve (2006): *Novica: Informacija o aktivnostih MZZ v pomoč Tomu Križnarju*, 13. avgust. Dostopno na

- <http://www.mzz.gov.si/nc/si/splosno/novice/cns/novica/article/141/11396/> (6. september 2008).
- MZZ: Ministrstvo za zunanje zadeve (2008a): *Lizbonska pogodba*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/ (5. junij 2008).
- MZZ: Ministrstvo za zunanje zadeve (2008b): *Novica: Zaključek 8. evropskega diplomatskega programa in srečanje training direktorjev držav članic Evropske unije, Brdo pri Kranju od 15. do 17. maja 2008*. Dostopno na <http://www.mzz.gov.si/nc/si/splosno/novice/cns/novica/article//24464/> (6. september 2008).
- Neumann, Iver B. (2002): *The English School on Diplomacy*. V Spencer Mawby (ur.) *Discussion paper in diplomacy*. Dostopno na www.clingendael.nl/publications/2002/20020300_cli_paper_dis_issue79.pdf. (13. maj 2008).
- Nick, Stanko (1997): *Diplomacija: metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.
- Nye Jr., Joseph S. in William A. Owens (1996): *America's Information Edge. The Power Resource of the Future*. *Foreign Affairs* 75 (2), 20–37.
- Plavšak, Kristina (2004): *Javna diplomacija*. Slovensko društvo za mednarodne odnose, strokovni posvet, 14. januar. *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku RS*, Dostopno na <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krz/A40E09C7ECC6D5CBC1256E940046C4EB?OpenDocument> (17. avgust 2008).
- Pogovor z Ireno Gril, namestnico vodje konzularnega sektorja na MZZ, dne 18. julija 2008.
- Pogovor z Mileno Stefanović Kajzer iz sektorja za načrtovanje politik in raziskave na MZZ, dne 8. september 2008.
- Rogelj, Darja (2008): *Razvoj diplomacije Evropske unije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- RS: Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008): *Evropomočnik*, 26. 2. Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/?id=901&r=1030> (11. junij 2008).
- Russet, Bruce in Starr Harvey (1996): *Svetovna politika: izbira možnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Sharp, Paul (1997): *Who Needs Diplomats? The Problem of Diplomatic Representation*. Dostopno na http://www.diplomacy.edu/books/mdiplomacy_book/sharp/p.%20sharp.htm (14. Maj 2002).

- STA: Slovenska tiskovna agencija (2004): *Državljeni tretjih držav lahko skupaj s svojimi otroki bivajo v EU*, 24. 10. Dostopno na <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=879358> (3. september 2008).
- Stalno predstavništvo RS pri Evropski uniji (2008): *Svet Evropske unije*. Dostopno na <http://bruselj.predstavnistvo.si/index.php?id=627> (21. avgust 2008).
- Šprohar, Primož (2003): Mednarodna prepoznavnost Slovenije v luči izvajanja načela vključevanja civilne družbe. *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku RS*, Ljubljana, oktober 2003. Dostopno na <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/690F9EA80EB802F4C1256E940046C4E7?OpenDocument> (14. julij 2008).
- Türk, Danilo (2007): *Temeljni mednarodnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Vukadinović, Radovan (1995): *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah consulting.
- Watson, Adam (1984): *Diplomacy: the dialogue between states*. London: Methuen.
- White, Brian (2001): *Understanding European Foreign Policy*. London in New York: Routledge.
- Wight, Martin, Hadley Bull in Carnsten Holbraad (2002): *Power Politics*, 81–95, 113–122. Dostopno na http://books.google.si/books?id=G_LIJYMLqUMC&pg=PA5&dq=martin+wight,+power+politics&source=gbs_selected_pages&cad=0_1&sig=ACfU3U2_J0DEkXKnK8w5vacg--o1nSvmFg#PPA10,M1 (12. maj 2008).

Seznam primarnih virov

- 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> (2. maj 2008).
- Deklaracija slovenskega predsedstva na podlagi priporočil konference »Nove paradigme, novi modeli – kultura v zunanjih odnosih EU«*, Ljubljana, 13.-14. maj 2008. Dostopno na http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/download_docs/May/0513_MZZ/-Declaration.pdf (14. julij 2008).
- 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> (11. junij 2008).

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 (20. maj 2008).

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. maj 2008).

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> (19. maj 2008).

Listina o temeljnih pravicah Evropske unije (2000/C 364/01), Nica, 7. december 2000. Dostopno na <http://evropa.gov.si/predstavitev/zakaj-eu/temeljne-pravice-eu.pdf> (5. september 2008).

Lizbonska pogodba, podpisana 13. 12. 2007, v postopku ratifikacije, Uradni list Evropske unije C306, 17. 12. 2007. Dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html> (12. maj 2008).

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> (2. maj 2008).

Mnenje Komisije o politični uniji, COM (90) 600, sprejeto 21. oktobra 1990. Dostopno na http://aei.pitt.edu/941/01/political_union_Com_opinion_COM_90_600.pdf (4. september 2008).

Odločitev Komisije o izobraževanju osebja delegacij, *Communication to the Commission: Staff Training for the External Service C(2003)4334*, sprejeta 18. novembra 2003. Dostopno na <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2003/EN/3-2003-4334-EN-1-0.Pdf> (20. junij 2008).

Osnutek členov o diplomatski zaščiti (Draft articles on Diplomatic Protection), sprejeto na 58. seji Komisije za mednarodno pravo leta 2006. Uradni dokumenti 61. seje Generalne skupščine, Supplement No. 10 (A/61/10). Dostopno na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_8_2006.pdf (6. september 2008).

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> (2. maj 2008).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, uradna prečiščena različica. Uradni list Evropske unije št. C 321E, 29. 12. 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> (2. maj 2008).

Predlog za odločitev Komisije o administrativni reformi zunanje službe (*Proposal for a Commission Decision on the administrative reform of the External Service*) C(2002)5370, sprejeta 17. december 2002. Dostopno na <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-5370-EN-1-0.Pdf> (20. junij 2008).

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 2008).

Sklep Sveta Evropske unije št. 95/553/ES, L 314/73 z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev. Dostopno na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:-20:01:41995D0553:SL:PDF> (10. junij 2008).

Svet Evropske unije (30. 4. 2008) *Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije* 6655/1/08 REV 1, Uradni list Evropske unije št. C115, 9. 5. 2008. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=sl&id=-1296&mode=g&name=> (18. maj 2008).

Tindemansovo poročilo (European Union, Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council), sprejeta 29. 12. 1975, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. Dostopno na http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf (14. maj 2005).

Ustava Republike Slovenije, sprejeta 23. decembra 1991. Neuradno prečiščeno besedilo Ustave Republike Slovenije. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=27&showdoc=1> (4. september 2008).

Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave republike Slovenije (UZ3a,47,68), objavljeno v UL RS 24/2003 7. marca 2003. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=4&showdoc=1> (4. september 2008).

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, uradno prečiščeno besedilo (ZDRS-UPB2), Uradni list RS, št. 24/2007 z dne 20. marec 2007. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200724&stevilka=1211> (5. September 2008).