

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jasna Pajnikihar

**INSTITUCIONALNI SISTEM ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE Z
VIDIKA KONSISTENTNOSTI ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jasna Pajnikihar

Mentor: prof. dr. Bojko Bučar

**INSTITUCIONALNI SISTEM ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE Z
VIDIKA KONSISTENTNOSTI ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

INSTITUCIONALNI SISTEM ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE Z VIDIKA KONSISTENTNOSTI ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA

Naloga obravnava institucionalni sistem zunanje politike Evropske unije z vidika ureditve zunanjega predstavljanja v vodenju političnega dialoga na najvišji ravni. Naloga podaja analizo pretekle, obstoječe in predvidene prihodnje ureditve predstavniškega sistema in ugotavlja, v kolikšni meri ta ustreza cilju zagotavljanja konsistentnosti, ki si ga je Evropska unija (že v okviru predhodnega Evropskega političnega sodelovanja) zastavila na področju skupnega zunanjega delovanja. Konsistentnost zunanjega delovanja, kamor sodi tudi zunanje predstavljanje, naj bi imela za cilj vzpostavitev Evropske unije kot vidnega globalnega akterja na zunanjem področju in uveljavitev njene identitete na mednarodnem odru, kjer naj bi ta nastopala z enotnim glasom. Naloga preko identifikacije ključnih predstavniških akterjev, njihovih pristojnosti delovanja ter medsebojnih odnosov v okviru analize institucionalne dimenzije konsistentnosti poskuša pokazati, da ima pri vzpostavljanju Evropske unije kot kredibilnega mednarodnega akterja in sogovornika zunanjim partnerjem tudi ta dimenzija veliko vlogo in pomen. Še tako optimalno urejen predstavniški institut sicer ne more nadomestiti pomanjkljivosti vsebinskih vidikov zunanje politike Evropske unije, vsekakor pa tudi uspešno oblikovana zunanja politika potrebuje učinkovito zunanjo prezentacijo in je tudi od instituta zunanjega predstavljanja odvisno, kakšna bo podoba Evropske unije v svetu in kako jasno in kredibilno bo na mednarodnem odru izzvenelo njeno sporočilo.

Ključne besede: Zunanja politika Evropske unije, sistem zunanjega predstavljanja, institucionalna konsistentnost, diplomacija na vrhu, vodenje političnega dialoga, akterji

INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION FOREIGN POLICY FROM THE ASPECT OF CONSISTENCY OF EXTERNAL REPRESENTATION

The thesis explores the institutional system of European Union Foreign policy from the aspect of external representation and conduct of political dialogue at the highest level. The thesis analyses the past, current and previewed future external representational arrangements and examines to what extent they comply to the goal of providing consistency that the European Union (and prior to that the European Political Cooperation) has set out in the field of external action and establishing its identity on the international stage where it should be able to speak with one voice. In identifying the key representational actors, their competencies and mutual relations in the framework of institutional dimension of consistency, the thesis argues that the institutional aspect also has considerable importance in portraying the European Union as a credible international actor and collocutor to its external partners. While it is true that even the most optimal system of representation cannot provide for the lack of substance on the level of policy, it is nevertheless a fact that even the most successfully devised foreign policy requires its efficient external representation and that the representational system is also a factor upon which the external image and the clarity and credibility of the European Union's performance in the international arena depend.

Keywords: European Union Foreign policy, external representation system, institutional consistency, summit diplomacy, conduct of political dialogue, actors

KAZALO

SEZNAM KRATIC	7
1. UVOD	8
1.1 RAZISKOVALNE HIPOTEZE	10
1.2 METODOLOGIJA	11
1.3 STRUKTURA NALOGE	12
2. OPERACIONALIZACIJA POJMOV	13
2.1 KONCEPT KONSISTENTNOSTI ZUNANJEGA DELOVANJA	13
2.2 SISTEM EVROPSKE ZUNANJE POLITIKE	15
2.3 ZUNANJE PREDSTAVLJANJE KOT FUNKCIJA DIPLOMACIJE	18
2.4 DIPLOMATSKE METODE EVROPSKE UNIJE	20
2.4.1 Diplomacija na vrhu in Evropska unija	21
2.4.1.1 Transatlantski dialog	23
3. PROCES NASTANKA IN ZGODOVINSKI RAZVOJ INSTITUTA ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA EVROPSKE UNIJE	26
3.1 SISTEM ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA V OKVIRU EVROPSKEGA POLITIČNEGA SODELOVANJA (1970 – 1993)	26
3.1.1 Luksemburško Poročilo (1970)	27
3.1.1.1 Sistem zunanjega predstavljanja – Predsedstvo Sveta EU in bilateralna raven	28
3.1.2 Kopenhagensko poročilo (1973)	29
3.1.2.1 Sistem zunanjega predstavljanja – razvoj neformalne vloge Evropske komisije v Evropskem političnem sodelovanju	29
3.1.3 Londonsko poročilo (1981)	31
3.1.3.1 Sistem zunanjega predstavljanja – vzpostavitev instituta trojke	32
3.1.4 Enotni evropski akt (1986)	34

2.1.4.1 Sistem zunanjega predstavljanja – pogodben formalizacija prakse.....	35
3.2 OD EVROPSKEGA POLITIČNEGA SODELOVANJA DO SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE	36
3.2.1 Pogodba o Evropski uniji (1992)	36
3.2.1.1 Sistem zunanjega predstavljanja: Ločitev stebrov – ohranitev pluralnosti akterjev	37
3.2.1.2 Primeri razvoja in širitve predstavniške vloge Evropske Komisije na področju skupne zunanje in varnostne politike	40
3.2.1.3 Razdelitev pristojnosti zunanjega predstavljanja znotraj Evropske komisije	42
3.2.2 Pogodba iz Amsterdama (1997)	42
3.2.2.1 Sistem zunanjega predstavljanja – visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko in »amsterdamska trojka«	42
3.2.2.2 Visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko	43
4. ANALIZA SLABOSTI OBSTOJEČEGA PREDSTAVNIŠKEGA SISTEMA ...	47
4.1 KLJUČNE SLABOSTI SISTEMA	49
5. ANALIZA RAZVOJA PO AMSTERDAMU – PREDVIDENE REFORME OBSTOJEČEGA SISTEMA ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA ...	54
5.1 LAEKENSKA DEKLARACIJA (2001)	55
5.2 KONVENCIJA O PRIHODNOSTI EVROPE IN OSNUTEK POGODBE O USTAVI ZA EVROPO (2003)	56
5.2.1 Sklepi Delovne skupine za zunanje delovanje	56
5.2.1.1 Sistem zunanjega predstavljanja – kritična ocena in inovativne reformne ideje	57
5.2.1.1.1 <i>Evropski zunanji predstavnik</i>	57
5.2.1.1.2 <i>Stalni predsednik Evropskega sveta</i>	58

5.3 LIZBONSKA POGODBA (2007)	62
5.4. OCENA PREDVIDENIH REFORM	67
5.4.1 Pozitivni vidiki reform	67
5.4.2 Negativni vidiki reform	69
5.4.2.1 Odnos visokega predstavnika Unije s stalnim predsednikom Evropskega sveta	70
5.4.2.2 Odnos visokega predstavnika Unije s predsednikom Komisije	71
6. SKLEP	79
7. SEZNAM VIROV	81
PRILOGA	89
RAZVOJ INSTITUTA ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA	89

SEZNAM KRATIC

EEA	Enotni evropski akt
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija (<i>European Union</i>)
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo (<i>European Atomic Energy Community</i>)
EZP	Evropski zunanji predstavnik
GD	Generalni direktorat
JAR	Južnoafriška Republika
KVSE	Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi
MVK	Medvladna konferenca
NTA	Nova transatlantska agenda (<i>New Transatlantic Agenda</i>)
OZN	Organizacija združenih narodov
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PUE	Pogodba o Ustavi za Evropo
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
VS OZN	Varnostni svet Organizacije združenih narodov
ZDA	Združene države Amerike

1. UVOD

Naloga je našla svoj navdih v tematiki, ki bi jo veliko raziskovalcev zunanje politike Evropske unije (EU) »pometlo pod preprogo« z argumentom, da gre pri izbrani temi za vprašanje "kozmetične" narave ter da se velja ob vseh težavah skupne zunanje politike raje ukvarjati z samo vsebino kot pa obliko skupnega zunanjega delovanja. Ukvarjala se bo namreč s problemom konsistentnosti zunanjega delovanja EU z vidika institucionalne systemske ureditve zunanjega predstavljanja in poskušala pokazati, da ima ta dejanske implikacije za uspešno izvajanje skupne zunanje politike.

Diplomacija kot sredstvo zunanje politike in zunanje predstavljanje kot ena izmed funkcij diplomacije gotovo nista pojma, ki bi jih v prvi vrsti povezali z EU, temveč bi ju prej prisodili v domeno nacionalne države. Vendar pa se EU v mednarodni skupnosti kot akter *sui generis* (ki ga ne moremo ujeti ne v domeni federalnega, ne v domeni klasičnih mednarodnih organizacij) čedalje bolj razvija in uveljavlja tudi na področju zunanje politike, pa čeravno je ta razvoj v primerjavi z drugimi področji politik skupnega okvira precej bolj postopen in sramežljiv. Že pregovorna izjava, da je EU ekonomski gigant in politični škrat, je za današnje razmere morebiti sicer preveč stroga, upoštevajoč, da igra EU na mednarodnem odru pomembno vlogo tudi v aktivnostih, ki močno vključujejo politično dimenzijo, kot so mirovne operacije, spodbujanje stabilnosti, demokracije in človekovih pravic v svetu, humanitarna pomoč v naravnih in drugih katastrofah, razvojna pomoč tretjim državam, prevzem vodilne vloge v vodenju okoljske diplomacije, če naštejemo samo nekatere. Vendar pa prav zaradi svojevrstne narave evropske integracije in dejstva, da gre pri zunanji politiki za izjemno občutljivo področje pristojnosti, ki se ga države članice še zmeraj trdno oklepajo kot svoje "naravne" *domaine réservé*, nenazadnje pa tudi na temelju tega, da je na ravni EU na tem področju prisotna cela vrsta bolj ali manj pristojnih akterjev, graditi skupno zunanjo politiko v okviru celotne EU ni lahka naloga. Težave se v tem smislu kažejo na obeh ravneh, tako na ravni sprejemanja in formuliranja vsebinskih vidikov skupne zunanje politike, kakor tudi na ravni njenega izvajanja, kamor med drugim sodi skupni zunanji nastop. Nekonsistentnost v skupnem zunanjem nastopu se pri tem odraža predvsem kot šibkost v očeh zunanjih sogovornikov in kot nejasna podoba skupne zunanje politike na mednarodnem odru.

EU – in pred njo države članice EU v okviru Evropskega političnega sodelovanja (EPS) – si že več kot tri desetletja postavlja za cilj večji in ambicioznejši razvoj svoje skupne zunanje politične dimenzije, zagotoviti konsistenten zunanji nastop, govoriti v odnosu do zunanjih sogovornikov in izražati svoja stališča z enotnim glasom, delovati kot enotna entiteta ter na ta način vnesti koncept evropske identitete v vodenje skupnih zunanjih odnosov. Vse to so le nekateri poudarki, ki se pojavljajo v vseh relevantnih dokumentih s področja skupnega zunanjega delovanja (pogodbah, deklaracijah, poročilih), in ki kažejo na to, da sta na ravni EU prisotna želja, kakor tudi zavedanje potrebe po povečanju njene vloge na mednarodnem odru in hkrati po povečanju same vidnosti izvajanja te vloge, krepitvi skupne identitete v zunanjem nastopu. Na tem mestu pa se v zgodbo o obravnavi skupne zunanje politike EU vključi tudi element diplomacije in znotraj nje institut skupnega zunanjega predstavljanja, ki se na svoji ravni močno dotika vseh zgoraj navedenih deklariranih ciljev. Zunanja politika je namreč v veliki meri tudi stvar nastopa in uspešna zunanja politika potrebuje učinkovit nastop. Če vzamemo podobo meča kot metaforo za zunanjo politiko, bi lahko rekli, da je zunanje predstavljanje sicer le njegova konica, vendar pa je tudi od njene ostrine (oziroma toposti) odvisen končni rezultat zamaha.

Institucionalna struktura, razmerja med akterji in njihove pristojnosti so se na področju zunanjega delovanja EU nenehno spreminjali in je zunanje predstavljanje skozi različna obdobja prevzemalo številne oblike. Vendar pa problem pluralnosti, nestalnosti in neuskladenosti akterjev, udeleženi v procese zastopanja EU v zunanjih odnosih, ostaja prisoten vse do danes in po eni strani povzroča težave v smislu kredibilnosti in jasnosti EU kot sogovornice v razmerju do ostalih akterjev v mednarodni skupnosti, hkrati pa vodi v notranje institucionalne konflikte med različnimi akterji s prekrivajočimi se pristojnostmi zunanjega predstavljanja.

Naloga si je tako zadala za cilj analizirati institucionalno strukturo EU in identificirati relevantne akterje na področju zunanjega predstavljanja. Poskušala bo pokazati, da ima v času prizadevanj vzpostavljanja EU kot vidnega svetovnega akterja tudi institucionalna dimenzija zunanjega nastopa veliko vlogo in pomen. Pri tem se bo naloga osredotočila na diplomacijo na visoki ravni v luči analize pristojnosti in delovanja ključnih akterjev v procesih zastopanja EU v mednarodnih odnosih. Zunanje predstavljanje EU namreč

poteka na različnih ravneh in preko različnih metod in naloga na tem mestu nikakor ne želi zmanjšati pomena drugih ravni in akterjev v zunanjem predstavljanju - med njimi igrajo na vsakodnevni ravni na področju zunanjih odnosov predvsem predstavništva Evropske komisije s široko razpredeno mrežo in funkcijami nedvomno izjemno vlogo, vendar pa je to tema za povsem samostojno področje analize in obravnave. Zamejitev raziskovalnega okvira na ureditev in akterje predstavljanja na najvišji ravni bo tako omogočila podrobnejšo analizo tega izbranega predstavniškega vidika, ki ima v uveljavljanju identitete EU v odnosu z zunanjimi sogovorniki na simbolni ravni brez dvoma prav tako posebno vlogo in pomen.

1.1 RAZISKOVALNE HIPOTEZE

Naloga si je v okviru predstavljene problematike zastavila naslednje hipoteze:

Hipoteza 1:

Obstoječi sistem zunanjega predstavljanja (pluralnost, nestalnost akterjev) ne omogoča konsistentnosti in posledično slabi pozicijo EU v njenih odnosih z zunanjimi sogovorniki.

Hipoteza 2:

Zamenjava institucije rotirajočega Predsedstva kot akterja v zunanjem predstavljanju EU bo pomembno pripomogla k povečanju konsistentnosti na tem področju (uspešnost zunanjega predstavljanja je v obstoječem sistemu odvisna od vsakokratnih izkušenj in znanja, virov, ugleda ter domače politične situacije trenutno predsedujoče države).

Hipoteza 3:

Predvidene institucionalne reforme predstavljajo kvalitativni premik na področju zunanjega predstavljanja (zmanjšanje števila in povečanje stalnosti akterjev), vendar pa problem konsistentnosti z novimi reformami ne bo dokončno odpravljen.

Hipoteza 4:

Slabost predvidenih institucionalnih reform zunanjega predstavljanja ostaja v vgrajeni institucionalni konfliktnosti med položajema visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in predsednika Evropskega sveta zaradi nezadostne razmejitve pristojnosti in široke možnosti interpretacije pogodbenih določil ter v neopredeljeni vlogi predsednika Evropske komisije na področju zunanjega predstavljanja, kar lahko vodi v napetosti v izvajanju nalog zunanjega predstavljanja med institucijami.

1.2 METODOLOGIJA

Pri raziskovanju izbrane tematike bo uporabljena zgodovinsko-razvojna analiza primarnih (temeljnih pogodb Evropske skupnosti (ES)/EU) in sekundarnih virov, ki bo osvetlila zgodovinski proces nastanka instituta zunanjega predstavljanja. Prikazan bo razvoj njegove narave in različnih modalitet, ki so postopoma privedle do današnjega sistema ureditve zunanjega predstavljanja, pri čemer bo naloga poskušala tudi poiskati razloge, ki so vodili v specifično naravo instituta predstavljanja skozi različna obdobja.

Uspešnost oziroma pomanjkljivosti v obstoječem sistemu zunanjega predstavljanja EU na najvišji ravni bom poskušala oceniti s pomočjo kritične analize sekundarnih virov in preko primera sodelovanja EU in Združenih držav Amerike (ZDA) v okviru transatlantskega dialoga, ki predstavlja institucionalizirano in intenzivno obliko politično-ekonomskega sodelovanja od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja. V pomoč pri vsebinski analizi obstoječega sistema mi bodo tudi nekateri podatki in razmišljanja o problemih konsistentnosti sistema zunanjega predstavljanja EU, pridobljena preko izmenjave elektronske korespondence s prof. dr. Christopherjem Hillom, direktorjem

Centra za mednarodne študije Univerze v Cambridgeu in dolgoletnim predavateljem mednarodnih odnosov na London School of Economics.

Na podlagi analize obstoječega sistema bom poskušala podati tudi razmislek in kritično oceno ustreznosti predvidenih institucionalnih reform na področju zunanjega predstavljanja, vsebovanih v novi Lizbonski pogodbi.

1.3 STRUKTURA NALOGE

Naloga se bo v začetnem (drugem) poglavju lotila operacionalizacije temeljnih konceptov: konsistentnost zunanjega delovanja, zunanje predstavljanje, zunanja politika EU ter diplomatske metode EU (v okviru česar bo posebej predstavljena diplomacija na vrhu in delovanje EU znotraj transatlantskega dialoga).

Sledil bo pregled zgodovinskega razvoja zunanje politike EU z vidika pristojnih akterjev zunanjega predstavljanja v tretjem poglavju. Pri tem bo posebna pozornost posvečena naravi in razvoju odnosa med dvema ključnima institucijama s pristojnostmi v zunanjem predstavljanju, Svetom EU in Evropski komisiji (Komisija). V povezavi s sistemsko naravo predstavniske ureditve bodo analizirani tudi cilji zunanjega delovanja, ki si jih je EU/ES zastavljala preko posameznih razvojnih etap. Zgodovinski pregled bo pripomogel k boljšemu razumevanju in globljemu vpogledu v naravo današnje predstavniske ureditve, s katero se bo zaključilo to poglavje analize.

Četrto poglavje bo namenjeno podrobnejši analizi pozitivnih in negativnih vidikov obstoječega sistema zunanjega predstavljanja z vidika konsistentnosti zunanjega nastopa.

Sledil bo pregled razvoja po Pogodbi iz Amsterdama (Amsterdamski pogodbi) – ki je uvedla današnji predstavniski institut – z analizo dogajanja, ki je postavilo podlago predvidenim prihodnjim reformam. Pregled petega poglavja se bo zaključil s predstavitevijo predvidenih določb Lizbonske pogodbe in primerjalno analizo glede na obstoječi sistem ter poskušal podati oceno, ali je z novimi določbami prišlo do kvalitativnega premika v luči izboljšanja konsistentnosti sistema zunanjega predstavljanja.

Sklepni del bo na osnovi celostne sinteze podatkov, pridobljenih in analiziranih v okviru naloge, poskušal preveriti zastavljene hipoteze ter podati ustrezne zaključke.

2. OPERACIONALIZACIJA POJMOV

2.1 KONCEPT KONSISTENTNOSTI ZUNANJEGA DELOVANJA

V poskusu opredelitve koncepta konsistentnosti se v literaturi nujno srečamo tudi s konceptom koherentnosti, zaradi česar je na tem mestu potrebno jasno opredeliti pomen obeh.

V večini primerov, ni pa to nujno¹, avtorji termina uporabljajo kot sopomenki, pri čemer je razlika jezikovne narave – medtem ko konsistentnost (“consistency”) kot termin prevladuje v angleški literaturi in je uporabljen v angleški jezikovni verziji ustanovnih pogodb, v francoskih besedilih in ustanovnih pogodbah zasledimo termin koherentnost (“cohérence”) kot njegovo identično različico. Podobno (“Kohärenz”) je v nemških (Nutall 2005: 93; Kajnč 2006: 117), kakor tudi v italijanskih, španskih, portugalskih besedilih (Wessel 1999: 297).²

Slovar slovenskega knjižnega jezika (2004) prav tako uporablja oba termina kot sopomenki, slovenski uradni prevod pa se poslužuje terminov “doslednost”, “usklajenost” in “povezovalnost” (Kajnč 2006: 117).

Nutall (2005: 92–93) med terminoma konsistentnost in koherentnost ne prepoznava konceptualne/vsebinske razlike ter ju, kakor večina avtorjev, uporablja izmenjaje. Koncept konsistentnosti/koherentnosti analizira v odnosu do institucij in procesov v izvajanju zunanjih odnosov EU, pri čemer ga razčleni na tri različne komponente in v okviru zunanje politike EU obravnava:

1. horizontalno;
2. vertikalno in
3. institucionalno dimenzijo konsistentnosti.

Pri tem se prva nanaša na konsistentnost posameznih politik, ki jih zasledujejo različni deli »aparata zunanje politike EU« (*ibid.*) v zasledovanju medsebojno različnih

¹ Kajnč (2006) na primer v okviru delovanja EU znotraj evropske zunanje politike opredeljuje “koherentnost” in “konsistentnost” kot dva različna koncepta in sicer se prvi nanaša na usklajenost med državami članicami ter med državami članicami in EU, medtem ko je drugi vezan na usklajenost znotraj ES/EU. Razlikovanje je podobno kot med vertikalno in horizontalno konsistentnostjo pri Nutallu (2005).

² Ustrezni termini za navedene jezike so v enakem vrstnem redu “coherencia”, “coerenza” in “coerência”.

ciljev, druga obravnava usklajenost delovanja nacionalnih zunanjih politik držav članic s skupno zunanjo politiko, dogovorjeno na ravni EU kot celote, **institucionalna komponenta** pa se ukvarja s **problemom konsistentnosti, ki obstaja zaradi prisotnosti več različnih pristojnih akterjev znotraj enega samega sektorja politik** – v tem primeru zunanje politike. Zelo podrobno analizo različnih vidikov konsistentnosti najdemo tudi pri Dukeu (1999), pri čemer ta ne navaja izrecno institucionalne dimenzije, čeprav jo znotraj horizontalne konsistentnosti ravno tako obravnava (Duke 1999: 14–26).

Pričujoča naloga se bo, ob razumevanju pojmov konsistentnosti in koherentnosti kot sopomenk, zaradi terminološke jasnosti omejila na uporabo izraza »konsistentnost«. Znotraj zelo širokega polja možne analize koncepta se bo obravnava osredotočila na institucionalne vidike konsistentnosti zunanjega predstavljanja na ravni EU. Vidiki konsistentnosti namreč zadevajo tudi skupni zunanji nastop oziroma način, kako se EU predstavlja v odnosu do svojih zunanjih sogovornikov (Duke 1999: 24), **enotnost zunanjega predstavljanja** pa je tudi po Nutallu (2005) **eden izmed kriterijev institucionalne konsistentnosti**. Institucionalni vidiki se v analizi zunanje politike EU velikokrat zanemarjajo na račun *policy* analize, vendar pa so tudi institucije pomembne, saj »opredeljujejo zmožnosti političnega procesa in s tem zunanjepolitično delovanje« (Kajnič 2006: 117), kar argumentira odločitev za pravno-formalno analizo institucionalnega okvira EU v luči obravnave vidikov konsistentnosti v pričujoči nalogi.

Narava sistema/ureditve zunanjega predstavljanja bo prikazana v okviru implikacij, ki jih ima konsistentno nastopanje za doseganje formalno opredeljenih ciljev zunanjega delovanja. Konsistentno zunanje delovanje (na vseh omenjenih dimenzijah) namreč v skladu s pogodbenimi določili predvideva »sposobnost EU, da govori z enotnim glasom«, pri čemer je končni formalno opredeljeni cilj doseganja tovrstne konsistentnosti »uveljaviti identiteto EU na mednarodnem odru« (Duke 1999: 1).

2. 2 SISTEM EVROPSKE ZUNANJE POLITIKE

Za razumevanje zapletenosti sistema zunanjega predstavljanja EU je potrebno na začetku podati natančno opredelitev aktivnosti EU v njenem zunanjem delovanju, ki je samo po sebi zapletene in večplastne narave in je tudi vzrok nekonsistentnosti instituta zunanjega predstavljanja.

Znotraj »sistema evropske zunanje politike« lahko identificiramo tri različne elemente oziroma podsisteme (White 2001: 40–41):

1. Zunanja politika ES (ES)
2. Zunanja politika EU
3. Zunanja politika držav članic EU

Pri **zunanji politiki ES** gre predvsem za zunanjo ekonomsko politiko (natančneje je govoriti o “zunanjih ekonomskih odnosih”) v okviru t.i. prvega stebra³, za izvajanje katere je v imenu ES kot celote pristojna Komisija. White (2001: 40) opredeljuje to raven kot “ekonomsko dimenzijo evropske zunanje politike”, ki je bila kot prva vzpostavljena neposredno kot posledica ustanovitve ES leta 1957. Ustanovna Rimska pogodba zunanje odnose opredeljuje kot zunanjo posledico notranjih dejavnosti (natančneje dejavnosti Skupne trgovinske politike) ter v okvir zunanjih odnosov umešča predvsem trgovinsko in razvojno politiko s tretjimi državami. Danes na področju zunanjih odnosov znotraj Komisije deluje naslednjih šest Generalnih direktorats (GD)⁴:

1. Zunanji odnosi
2. Trgovina

³ “Arhitektura EU” pod isto streho združuje tri stebre “evropskega templja” (Grilc in Ilešič 2001: 43). Pod prvi, osrednji steber, spadajo Evropska (gospodarska) skupnost, Evropska skupnost za jedrsko energijo (Euratom) ter Gospodarska in monetarna EU. Drugi steber vključuje skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji steber pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. Drugi in tretji steber se od prvega ločita po svoji medvladni naravi. Odločitve v sklopu teh dveh stebrov se tako praviloma sprejemajo s soglasjem - Komisija tukaj nima izključne zakonodajne iniciative (pri drugem stebri jo ima skupaj z državami članicami, pri tretjem pa sploh ne), tudi Evropski parlament nima prave vloge soodločanja, temveč ima ključno vlogo Svet EU, prav tako pa sporov s področja drugega in tretjega stebra ne rešuje Sodišče ES, ker zanje ni pristojno (Grilc in Ilešič 2001: 42–45, 56–63).

⁴ Pregled vseh Generalnih direktorats in služb Komisije je dostopen na spletni strani http://ec.europa.eu/dgs_en.htm (23. oktober 2007).

3. Razvoj
4. Širitev
5. Človekoljubna pomoč
6. Urad za sodelovanje EuropeAid

Komisija v trenutno trajajočem mandatu (2004–09) pa je pod okriljem predsedujočega, Joséja Manuela Barrosa, ustanovila tudi posebno skupino komisarjev, zadolženih za našete zunanje resorje, ki ji načeluje predsednik Komisije.⁵

Pri zunanjem delovanju na tej ravni gre torej za zunanje “podaljške” notranjih politik. Zunanje aktivnosti Komisije sicer pravilneje označuje termin “zunanji odnosi”, s čemer je tudi na terminološki ravni uvedena ločnica od zunanjih aktivnosti Sveta EU v okviru drugega stebra (kjer je ustrezní pripadajoči termin “zunanja politika”).

Zunanja politika EU kot druga izmed treh ravni zunanjega delovanja predstavlja zunanjepolitično raven v pravem pomenu besede. Njeni začetki segajo v 70. leta prejšnjega stoletja, ko se je sprva v okviru pravno neformalnega medvladnega sodelovanja znotraj EPS pričelo usklajevanje posamičnih zunanjih politik držav članic na ravni celote. Sledila je formalna institucionalizacija sodelovanja z Enotnim evropskim aktom (EEA) leta 1986, ki pa je še zmeraj potekala zunaj okvira ES oziroma ločeno od njega. Pogodba o EU (PEU) je nato leta 1992 nadgradila proces EPS in ga nadomestila s skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) kot drugim, medvladnim stebrom nove tristebrne strukture (White 2001: 40–41). PEU je tako naredila pomemben korak k povečani prisotnosti EU kot akterja tudi na zunanjepolitičnem področju (zavzemanje skupnih stališč do dogodkov v mednarodni skupnosti) – vendar pa se je potrebno zavedati, da gre pri zunanji politiki, za razliko od politik prvega stebra, za medvladno domeno, ki še zmeraj v veliki meri ostaja v rokah držav članic kot avtonomnih akterjev, čeravno je obenem na zunanji ravni evropske integracije prisotno čedalje močnejše povezovanje in poglobljanje institucionalizacije sodelovanja.

⁵ Skupino komisarjev za zunanje odnose (t.i. »skupino Relex«, po francoskem akronimu) sestavljajo komisarji Benita Ferrero-Waldner (GD Zunanji odnosi in EuropeAid), Peter Mandelson (GD Trgovina), Luis Michel (GD Razvoj in GD Človekoljubna pomoč), Olli Rehn (GD Širitev) - član skupine pa je tudi komisar Joaquín Almunia (GD Ekonomske in monetarne zadeve). Podrobnejša predstavitev skupine je dostopna na spletni strani http://ec.europa.eu/world/commissioners/index_en.htm (23. oktober 2007).

Kakor je na ravni izvajanja (tudi zunanjega predstavljanja) v okviru prvega stebra v zunanjih ekonomskih odnosih ključni akter Komisija, so tako na področju SZVP ključni akterji države članice v okviru institucije Sveta EU⁶ (ter Evropskega sveta). Pri tem igra pomembno vlogo v vodenju in organizaciji dela ter v zunanjem predstavljanju na tej ravni institut šestmesečnega rotirajočega Predsedstva Svetu EU, ki ga po vnaprej dogovorjenem sistemu izmenično zaseda posamična država članica. Amsterdamska pogodba je z vstopom v veljavo leta 1999 na področju SZVP uvedla še institucionalno novost generalnega sekretarja Sveta EU, ki je obenem visoki predstavnik za SZVP (visoki predstavnik) in v skladu s pogodbenimi določili pomaga Svetu EU v oblikovanju, pripravi in izvajanju zunanje politike EU.

Tretja izmed ravni zunanjega delovanja oziroma sistema evropske zunanje politike je **zunanja politika držav članic EU**, ki poteka v smislu posameznih, medsebojno ločenih nacionalnih zunanjih politik. Področje zunanje politike še zmeraj ostaja neke vrste *domaine réservé* in tradicionalni branik državne suverenosti, tudi po vzpostavitvi skupne zunanje politike na ravni EU (Wong 2005: 142). Za razumevanje zunanje politike na ravni EU je tako nujno potrebno tudi razumevanje zunanjih politik posameznih držav članic, pri čemer pa zunanje politike EU ne gre jemati zgolj kot matematičnega seštevka posamičnih nacionalnih politik. V tem smislu je pomemben procesa »evropeizacije« nacionalnih politik, pod vplivom katere te na neformalni ravni postopoma spreminjajo svojo specifično, ograjeno nacionalno naravo. Gre za samodejno preobrazbo nacionalnih politik kot posledico institucionaliziranega sodelovanja v procesu ustvarjanja zunanje politike na skupni evropski ravni, kjer »vzorci povezovanja, prepoznane prednosti deljenja informacij, odzivi na skupne grožnje in prihranek časa preko povečanega sodelovanja v skupnem kontekstu pomembno spreminjajo način delovanja zunanjih politik na nacionalni ravni« (Hill in Wallace v White 2001: 41).

Vsi trije obravnavani elementi oziroma podsistemi zunanjega delovanja so medsebojno povezani in v praksi soustvarjajo celostni sistem evropske zunanje politike. Vsakega od navedenih podsistemov pa zaznamuje prisotnost različnih akterjev (ali različnih odnosov med istimi akterji), uporaba različnih instrumentov in različen proces

⁶ Natančneje je v okviru Sveta EU za področje skupne zunanje politike pristojen »Svet za splošne zadeve in zunanje odnose« kot ena izmed devetih področno–vsebinskih sestav Sveta EU, znotraj katere se enkrat mesečno sestajajo zunanji ministri držav članic EU.

oblikovanja politike, pa tudi različen predmet obravnave (White 2001: 40–41). Naloga se bo v okviru preučevanja razvoja in značilnosti sistema zunanje predstavljanja osredotočila na analizo zunanje politike EU v okviru vodenja političnega dialoga z zunanjimi sogovorniki na najvišji ravni. Zunanja politika ES bo v nalogi posredno obravnavana preko sodelovanja Komisije kot predstavniškega akterja tudi v političnih vidikih zunanje delovanja (utemeljenega na podlagi zahteve po zagotovitvi horizontalne konsistentnosti). Raven posamičnih politik držav članic EU pa na tem mestu ne bo predmet analize.

Zaradi terminološke jasnosti se bo naloga v besedilu dosledno posluževala terminov “zunanji odnosi”, “zunanja politika” in “zunanje delovanje”, pri čemer bo šlo, v tem vrstnem redu, za ločevanje med zunanjimi aktivnostmi ES (prvega stebra), EU (SZVP oz. drugega stebra) in zunanjimi aktivnostmi na ravni celote (zunanjih odnosov in zunanje politike).

2.3 ZUNANJE PREDSTAVLJANJE KOT FUNKCIJA DIPLOMACIJE

Pred samo analizo sistema zunanje predstavljanja EU je potrebno koncept zunanje predstavljanja⁷ opredeliti in umestiti v širši kontekst.

Constantinou (2004: 322) zunanje predstavljanje opredeli kot »pooblaščenost govoriti v imenu suverena subjekta«, pridobljeno preko določenega akreditacijskega procesa. Jönsson in Hall (2005: 152–153) identificirata zunanje predstavljanje kot »osnovno dimenzijo diplomacije« oziroma kot njeno »ključno funkcijo«. Gre za »predstavljanje in zagovarjanje interesov in stališč klienta«, zaupano določeni osebi s strani zastopanega objekta/subjekta (Freeman v Jönsson in Hall 2005: 100). »Imeti zastopnika« pomeni dejansko »sam nastopati preko njega« (Jönsson in Hall 2005: 100) in zastopnik je v tem

⁷ Pojem predstavljanja oziroma reprezentacije izvira iz latinskega glagola “repraesentare”, ki v osnovi pomeni »narediti nekaj prisotno ali jasno« (Bradač 1966: 452). Rimljani sprva pojma niso razumeli v navezavi na osebe, temveč na objekte – natančneje, šlo je za utelešenje neke abstraktne ideje v konkretnem objektu, narediti nekaj abstraktnega fizično prisotno, na primer v podobi kipa. Šele v 13. in 14. stoletju se je latinski glagol začel nanašati na (človeške) osebe v smislu »delovanja v imenu drugih« (Pitkin v Jönsson in Hall 2005: 99).

primeru »sam obravnavan kot izvorni objekt/subjekt, katerega zastopa« (Peirce v Jönsson in Hall 2005: 113). Predstavniki so tako »zrcalo tistega, ki ga predstavljajo« (Pitkin v Jönsson in Hall 2005: 113). Uspešno predstavljanje pa ni odvisno le od samih predstavnikov, temveč tudi tega, kako so ti predstavniki dojeti od zunaj, s strani zunanjih sogovornikov (Berridge v Jönsson in Hall 2005: 114).

Če pogledamo zunanje predstavljanje v širšem okviru, ga gre torej umestiti v spekter funkcij diplomacije, slednjo pa gre – če pogled še nadalje razširimo – umestiti pod seznam sredstev zunanje politike, ki je pojmu diplomacije pomensko nadrejena.

Zunanja politika tako predstavlja »sistem medsebojno povezanih akcij v mednarodni skupnosti« oziroma »institucionalizirani proces dejavnosti, ki jih v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivati nanj« (Benko 1997: 221). Diplomacijo kot njeno sredstvo pa Benko (1997: 255) pojmuje kot »uradno dejavnost šefov držav, vlad in uradnih organov v mednarodnih odnosih, ki uresničujejo cilje in potrebe zunanje politike, to pa s pogajanjem, pisnimi in ustnimi komunikacijami in drugimi miroljubnimi sredstvi«. Benko sicer diplomacijo razlaga v glavnem kot domeno države kot ključnega dejavnika v diplomaciji – »diplomacija kot institucija države in kot dejavnik državne politike in uresničevanja državnih interesov«, »diplomacija kot eden od načinov komuniciranja med državami« itd. - Jönsson in Hall (2005: 152) pa v analizi pojma zunanjega predstavljanja kot funkcije diplomacije priznavata tudi EU status »diplomatske *personae*«. Z vidika politične skupnosti (*polity*) se zunanje predstavljanje nanaša na »sposobnost sprejemati in odpošiljati legitimne predstavnike«, medtem ko z vidika samih predstavnikov to pomeni »sposobnost delovati v imenu in biti zunanje sprejet kot simbol politične skupnosti« (*ibid.*). EU pa pogodbeno določila omogočajo tako sprejemanje zunanjih predstavnikov drugih političnih skupnosti ali mednarodnih organizacij, kakor tudi lastno zunanje zastopstvo na zunanjepolitičnem področju.

2.4 DIPLOMATSKE METODE EU

Ponudili smo dokaj skopo analizo oziroma definicijo diplomacije, vendar pa ni namen pričujoče naloge, da se osredotoča na razčlenbo številnih obstoječih definicij pojma diplomacije in njegovega zgodovinskega pregleda. Bistveno je, da razjasnimo, da diplomacija sestoji iz »komunikacije med pristojnimi osebami z namenom doseganja ciljev zunanje politike« (Berridge 2005: 1). Te pristojne osebe niso nujno poklicni diplomati, temveč gre lahko tudi za druge uradne (ali privatne) osebe, ki nastopajo na podlagi ustreznega mandata/pristojnosti (*ibid.*).

Nadalje je za našo analizo pomembno pojasniti, da diplomacija ne poteka zgolj preko tradicionalnih diplomatskih predstavništev na terenu, temveč pozna tudi številne druge kanale oziroma metode delovanja. Če preidemo na EU kot interesni subjekt analize, lahko v okviru njenega diplomatskega delovanja tako identificiramo kar **šest diplomatskih metod** (Kajnič 2006: 227):

1. Pošiljanje posebnih odposlancev
2. Predstavništva Komisije v tretjih državah
3. Predstavništva Komisije pri drugih mednarodnih organizacijah
4. Specialne misije v tretje države (z namenom mirnega reševanja sporov idr.)
5. Asociativna diplomacija (regionalne organizacije)
6. Osebna diplomacija: vrhi, konference (pošiljanje delegacij)

Mreža diplomatskih metod EU je tako zelo široka in vsaka izmed naštetih metod je obsežno poglavje zase in si zasluži poseben pristop in analizo. Pričujoča naloga se bo posvetila celostni obravnavi predstavniškega instituta EU na najvišji ravni ter ponudila zgodovinski pregled načina vodenja političnega dialoga kot diplomatskega instrumenta EU v ožjem smislu. V okviru tega je zanimiva predvsem analiza diplomacije na vrhu, ki bo zato v sledečem podpoglavju posebej predstavljena.

2.4.1 DIPLOMACIJA NA VRHU IN EU

Izraz "vrh" ("summit") se nanaša na »srečanja med predstavniki vlad ali držav oziroma političnih voditeljev ter najvišjih predstavnikov mednarodnih organizacij« (Melissen 2004: 188). Srečanja na vrhu se med seboj razlikujejo tako po naravi kot po namenu in udeležbi, ključni skupni imenovalec pa je ta, da zmeraj potekajo na najvišjem nivoju, kar jih tudi razlikuje od ostalih diplomatskih in političnih aktivnosti na nižjem nivoju. Vrh vključuje tako bilateralna kot multilateralna srečanja, ta so lahko formalne ali neformalne narave, namen pa je lahko bodisi deloven in vsebinski bodisi izključno ceremonialen, pri čemer večina tovrstnih srečanj vključuje kombinacijo vseh naštetih elementov (Dunn 2004: 145–150). Berridge (2005: 180) navaja tri različne tipe srečanj na vrhu:

1. serijske konference na vrhu (srečanja kot del kontinuiranega procesa utečenih srečanj);
2. *ad hoc* srečanja na vrhu (običajno se osredotočajo na točno določeno vsebinsko tematiko);
3. "izmenjava mnenj" na visoki ravni (običajno potekajo na *ad hoc* in bilateralni bazi, velikokrat so tajne narave oziroma odmaknjena od javnosti, namenjena pa so razjasnjevanju namenov in stališč, pridobivanju informacij in pospeševanju pogajalskega procesa).

Politični dialog na vrhu od časa po hladni vojni doživlja vse večje razsežnosti in spremembe v naravi in vsebini delovanja. Po eni strani se je za razliko od klasične diplomacije na vrhu, ki se je v preteklosti ukvarjala bolj ali manj le z vprašanji vojne in miru, agenda sodobnih srečanj na vrhu precej razširila in sedaj vključuje tudi tematike kot so na primer imigracija, energetika in okoljska vprašanja. In čeprav so lahko tovrstna srečanja velikokrat (vsekakor pa ne nujno in vedno) tudi zgolj simbolične in ceremonialne narave, je tudi v tem primeru njihova vrednost, če nič drugega, v tem, da dajejo "pospeševalni politični moment" vsebinskemu delu na nižjih ravneh in lahko pomagajo ob morebitnih birokratskih zastojih na delovni ravni. Srečanja med visokimi

zunanjsimi predstavniki, kjer se gojijo medsebojni stiki tudi na osebni ravni, obenem ponujajo dobro priložnost v doseganju napredka v zunanjepolitičnem sodelovanju in dialogu (Melissen 2004: 188).

Po drugi strani (predvsem preko medijev) politični dialog na vrhu v zunanjepolitično delovanje vse bolj vključuje javnost in je tako prostor, kjer si državljani vseh vpletenih strani izoblikujejo predstavo o delovanju svoje lastne in zunanjih politik ostalih akterjev. Dejstvo, da gre za osebno interakcijo, ki vključuje predstavnike na visokem nivoju, daje tovrstnim srečanjem tudi zelo poudarjeno javno dimenzijo in velik pomen na simbolni ravni, pa naj bodo delovne ali le ceremonialne narave.⁸ Javno mnenje je postalo pomemben dejavnik v vodenju mednarodnih odnosov – tudi na nivoju EU, kar vsakič znova potrjujejo raziskave Eurobarometra.⁹ Srečanja na vrhu, ki so po pravilu zmeraj izredno medijsko podprta – Melissen (2004: 194) govori o njihovem “propagandnem potencialu” - ponujajo možnost izboljšanja vidnosti predstavnikov, ki se jih udeležujejo in politik, ki jih ti zastopajo. V primeru močnega in enotnega zastopstva na strani EU so tovrstna vrhunska srečanja tako lahko tudi dobra priložnost za dvig profila zunanje politike EU v svetu.

Čeprav ne gre zanemariti, da imajo vse omenjene prednosti diplomacije na vrhu tudi svojo nasprotno plat in jih je zmeraj potrebno relativizirati (možnost gojenja pozitivnih osebnih stikov na visoki ravni poraja tudi možnost konflikta osebnosti in pretirana medijska izpostavljenost lahko tudi ovira doseganje pozitivnih rezultatov - poleg tega lahko prevelik poudarek na ceremonialu pretirano zasenči delo na vsebini), pa Dunn (2004: 165) kljub vsemu zaključuje, da je diplomacija na vrhu postala najbolj priljubljena metoda v vodenju mednarodnega dialoga in da ima danes pomembne zunanjepolitične posledice. Berridge (2005: 179) je zapisal, da je diplomacija na vrhu danes postala kot

⁸ Pri tem velja opozoriti, da se pojma “osebna diplomacija” in “diplomacija na vrhu” po definiciji ne prekrivata oziroma ne gre za sinonima, saj je prvi širši in je diplomacija na vrhu pomensko podrejena osebni diplomaciji – gre namreč za eno izmed njenih oblik. Osebna diplomacija pa poleg samih srečanj predstavnikov vključuje tudi vse ostale načine osebne komunikacije med njimi, ki potekajo na daljavo (telefonski razgovori, videokonference, pisma, telegrami itd.) (Melissen 2004: 188).

⁹ Raziskave Eurobarometra kažejo na visoko zanimanje državljanov EU za vodenje skupne zunanje politike (gre za področje politik, ki v zadnjih letih konstantno prejema najvišjo podporo s strani državljanov - v povprečju se naklonjenost skupni zunanji politiki giblje nekje na ravni 70%). Raziskave Eurobarometra se izvajajo po naročilu Komisije, v okviru Generalnega Direktorata za Komunikacije, in so dostopne na spletni strani http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (15. oktober 2007).

»jed, ki se ji je nemogoče upreti«. Tako lahko predvsem v luči obeh izpostavljenih dejstev – da gre za mednarodno areno, kjer vpletene strani tako medsebojno kot tudi javno gradijo svojo zunanjepolitično podobo in identiteto ter da so ključni dejavnik v političnem dialogu na vrhu prav osebnosti stiki med visokimi predstavniki – sklenemo, da ni vseeno, kakšen je predstavniški institut, s katerim EU v tem okviru nastopa. Za doseganje najboljših možnih rezultatov na mednarodnem odru mora biti njen nastop konsistenten in institucionalna ureditev predstavniškega instituta igra na tem mestu pomembno vlogo.

Preden bo v naslednjem poglavju analiziran zgodovinski razvoj predstavniškega sistema EU v vodenju političnega dialoga na najvišji ravni ter njegove različne oblike skozi posamezna obdobja, lahko kot konkreten primer srečanj na vrhu, znotraj katerega danes deluje EU, navedemo transatlantski dialog kot institucionaliziran okvir vrhunskih srečanj med EU in ZDA, ki je po Berridgeu (2005: 181) tudi eden najpomembnejših primerov serijskih konferenc na vrhu nasploh.

2.4.1.1 Transatlantski dialog

Danes obstoječe ogrodje, znotraj katerega poteka formalni dialog med EU in ZDA, temelji na dveh ključnih političnih deklaracijah (Evropska komisija 2005):

1. Transatlantski deklaraciji iz leta 1990 *in*
2. Novi transatlantski agendi (NTA) iz leta 1995.

Transatlantska deklaracija si je v prvi vrsti prizadevala ohraniti in okrepiti transatlantske odnose v luči pospešenega razvoja evropske integracije in velikih političnih sprememb v Srednji in Vzhodni Evropi. Bolj kot na vsebinsko sodelovanje na ravni konkretnih politik se je osredotočila na poudarjanje skupnih vrednot in prepričanj EU in ZDA in je v okviru tega poudarjala pomen tesnega sodelovanja in posvetovanja na zunanjepolitičnem področju, pri čemer je evropska stran pred vzpostavitvijo SZVP takrat delovala še v okviru EPS (Evropska komisija 2005).

NTA¹⁰ si je pet let kasneje prizadevala narediti premik z ravni neformalne izmenjave informacij na konkretno vsebinsko sodelovanje na štirih širokih področjih (NTA, razdelki I-IV):

1. Spodbujanju miru in stabilnosti, demokracije ter razvoja;
2. Soočanje z globalnimi izzivi (vključno s terorizmom, mednarodnim kriminalom in okoljsko degradacijo);
3. Razširitev svetovne trgovine in spodbujanje tesnejših ekonomskih odnosov;
4. Razširjanje mostov med civilnima družbama na obeh straneh Atlantika;

V desetletju po sprejetju NTA je bilo sodelovanje med EU in ZDA zelo tesno in se je razvilo tudi na nova zunanjepolitična področja, saj so se pristojnosti EU za obravnavanje zunanjepolitičnih tematik tekom let razširile. Sodelovanje intenzivno poteka, med drugim, glede Afrike, Bližnjega vzhoda, Balkana, pa tudi glede vprašanj orožja za množično uničevanje, neširjenja jedrskega orožja, človekovih pravic, nalezljivih boleznih itd. (Svet EU 2007).

Dialog na nižjih delovnih ravneh poteka na dnevni ravni, čez leto potekajo tudi ekspertna srečanja na ravni delovnih skupin, manj pogosto na ravni političnih direktorjev in ministrski ravni, NTA pa določa, da se EU in ZDA enkrat letno srečujeta tudi na najvišji predstavniki ravni, gre za srečanje na vrhu. Takrat ameriško stran zastopata predsednik in zunanji minister, EU stran pa predstavniki trojka v sestavi trenutno predsedujoče države, predsednika Komisije in visokega predstavnika (*ibid.*).

Z vidika naše analize je zelo zanimiva ocena uspešnosti delovanja transatlantskega dialoga v okviru raziskave Evropske komisije (2005), ki jo je Generalni direktorat za zunanje odnose izvajal med letoma 2004 in 2005 in ki se je osredotočala predvsem na institucionalne vidike dialoga.¹¹

Povzetek ocene stanja in priporočil za izboljšavo ugotavlja, da **ima EU zelo nizek in slabo razvit politični profil** in da je **način njenega nastopa** tako v Washingtonu, sploh pa med ameriško javnostjo, **izredno slabo razumljen**. Komisija v poročilu nadalje

¹⁰ NTA je bila sprejeta s sklepi Predsedstva Evropskega sveta, 16. decembra 1995 v Madridu.

¹¹ V okviru raziskave Komisije je bila opravljena analiza obstoječe uradne dokumentacije in analiza obstoječe akademske literature, opravljenih pa je bilo tudi preko 200 intervjujev s ključnimi akterji znotraj transatlantskega dialoga na strani Washingtona, Bruslja in nacionalnih prestolnic EU.

ugotavlja, da bi bil **dvig predstavnškega profila EU zelo dobrodošel** glede na zastavljene cilje postati bolj viden mednarodni akter ter da bi uvedba institucionalnih reform, ki jih je predvidela takratna Pogodba o Ustavi za Evropo (PUE) - ministra za zunanje zadeve Unije in stalnega predsednika Evropskega sveta - k temu veliko pripomogla (Evropska komisija 2005).

Pomembna je tudi ugotovitev, da se na strani ZDA zelo pogosto pojavlja kritika, da je **kvaliteta srečanj močno odvisna od vsakokratnega Predsedstva EU**, zaradi česar na ameriški strani prevladuje mnenje, da se je tudi v vodenju mednarodnih političnih zadev namesto na Svet EU (ki je zato v prvi vrsti pristojen), bolj zanesljivo obračati na Komisijo, ki naj bi imela tudi na tem področju širši pregled. Sicer pa je bila s strani ameriških sogovornikov pozitivno ocenjena uvedba visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko (visoki predstavnik za SZVP) konec devetdesetih let, ki je pripomogel k nadgradnji in večji razumljivosti delovanja Sveta EU. Ameriška **kritika predstavnške trojke EU** se je nanašala tudi na dejstvo, da ta **vključuje preveč različnih posameznikov, ki se med seboj prepogosto izmenjujejo**, zaradi česar je težko voditi poglobljeno strateško diskusijo in reševati konkretne probleme. Večina intervjuvancev se je tako strinjala, da bi uvedba omenjenih institucionalnih položajev, predvidenih v PUE, naredila iz EU boljšega diplomatskega partnerja ZDA, saj bi povečala kontinuiteto njenega predstavnštva in zmanjšala število različnih sogovornikov za mizo. Ena izmed priorit, zapisanih v NTA, je tudi dvigniti javni profila odnosov med EU in ZDA in poskrbeti, da ti dobijo nek "javni obraz". Odnosi EU-ZDA morajo po sklepnih ugotovitvah poročila postati bolj privlačni za medije in za javnost, kar bo pomagalo uresničiti njihov potencial (Evropska komisija 2005).

Ena najbolj pretresljivih zabeleženj raziskave v smislu razpoznavnosti EU pa je zagotovo dejstvo, da večina ameriške javnosti ni še nikdar niti slišala za EU, kaj šele, da bi poznala njeno delovanje na mednarodnem odru – kot so mirovne operacije, zaščita okolja, razvojna pomoč, spodbujanje demokracije, pomoč v naravnih katastrofah v svetu itd. Tako poročilo v sklepu ocene institucionalne ureditve ponovno poudarja potrebo po dvigu politično-predstavnškega profila na strani EU (*ibid.*).

3. PROCES NASTANKA IN ZGODOVINSKI RAZVOJ INSTITUTA ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA EU

Pričujoče poglavje je namenjeno zgodovinskemu pregledu procesa nastanka in razvoja institucije zunanjega predstavljanja ter razvoju njene narave in različnih modalitet, ki so postopoma privedle do današnjega sistema ureditve zunanjega predstavljanja, začeni z obdobjem EPS pa vse do obstoječe ureditve v okviru SZVP. Posebej je obravnavan tudi razvoj v odnosu med državami članicami oziroma medvladnimi strukturami na eni strani in Komisijo na drugi, saj si obe strani danes delita pristojnosti na področju zunanjega predstavljanja in je za razumevanje narave oziroma zapletenosti današnje ureditve poznavanje zgodovinskega procesa nujno potrebno.

3.1 SISTEM ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA V OKVIRU EVROPSKEGA POLITIČNEGA SODELOVANJA (1970 – 1993)

Prvi uspešnejši korak v oblikovanju politične skupnosti v okviru procesa evropske integracije po vrsti neuspešnih poskusov od konca petdesetih let prejšnjega stoletja je nastopil v sedemdesetih letih z ustanovitvijo EPS.¹² Kar je bilo ob vzpostavitvi (in še nadaljnjih šestnajst let svojega obstoja) le neformalno medvladno sodelovanje na temelju zgolj politično zavezujočih deklaracij in poročil¹³, je leta 1986 preko umestitve v EEA dobilo podlago tudi na pogodbeno-pravni ravni in skozi nadaljnja leta doživljalo vse večjo institucionalno nadgradnjo. Institucionalna nadgradnja se je sklenila leta 1993 z vključitvijo struktur EPS v PEU, ko je EPS nadomestila nova etapa v zunanjepolitičnem sodelovanju v obliki SZVP. Pričujoče podpoglavje preko analize najpomembnejših dokumentov ponuja pregled vzpostavitve in relevantnih mejnikov v razvoju EPS z ozirom na obliko ureditve zunanjega predstavljanja in konsistentnost zunanjega nastopa.

¹² Predhodni poskusi združevanja v okviru evropske integracije izven ekonomskega področja politik vključujejo na primer Evropsko varnostno skupnost in Evropsko politično skupnost iz petdesetih let ter Foucheyeve načrte iz šestdesetih let prejšnjega stoletja. Za podrobnejšo analizo dotedanjih idej in razvoja ter razlogov za neuspeh glej Smith (2004: 63–70).

¹³ Najpomembnejša med njimi so luksemburško (1970), kopenhagensko (1973) in londonsko (1981) poročilo.

3.1.1 LUKSEMBURŠKO POROČILO (1970)

EPS beleži svoje začetke v sprejetju ustanovnega luksemburškega poročila¹⁴, ki je na temelju kritike nezadovoljivosti obstoječega stanja na področju političnega združevanja vsebovalo dogovor in priporočila za povečano sodelovanje med državami na področju mednarodne politike.

White (2001: 71–72) že iz samega poimenovanja zelo dobro zazna jasnost namere držav članic, da gre pri novoustanovljenem projektu za zelo omejeno sodelovanje, ki naj ostane na strogo medvladni in posvetovalni ravni. Države so se namreč izognile uporabi preambiciozne in prezavezujoče besede “politika” (za razliko od bolj ohlapnega izraza “sodelovanje”) in EPS je po svoji definiciji tako ostal zgolj v kontekstu “procesov” in “mehanizmov” koordinacije zunanjih politik držav članic ter je do pridobitve pravne podlage z EEA šestnajst let pozneje obstajal na izključno neformalni ravni, voden s sprejemanjem občasnih poročil in deklaracij (White 2001: 74).

Zunanji ministri so v luksemburškem poročilu uvodoma sicer priznali pomembnost združevanja evropskega projekta na politični ravni – med drugim so priznali »potrebo po zagotovitvi konsistentnosti in kontinuitete v političnem delovanju«, ugotovili, da »izvajanje že obstoječih skupnih politik ES zahteva temu primeren razvoj tudi na političnem področju, tako da bo vse bliže dan, ko bo Evropa v svetu lahko govorila z enotnim glasom« ter da »trenutni razvoj ES zahteva od držav članic, da pospešijo medsebojno politično sodelovanje ter da zagotovijo načine in sredstva, s katerimi bodo lahko na področju mednarodne politike nastopale z usklajenimi stališči« (Luksemburško poročilo, Prvi del, točke 1–10).

Vendar pa poročilo v drugem delu, kjer govori o ciljnih sodelovanja, jasno kaže na ohlapno in nezavezujočo naravo povezave, v skladu s katero si EPS prizadeva za »harmonizacijo pogledov, usklajenost stališč in skupno delovanje *takrat, kadar bo to mogoče in zaželeno*« (Drugi del, razdelek II, točka b, poudarek dodala J.P.). Omejenim

¹⁴ Uradni naziv poročila je “*Poročilo zunanjih ministrov držav članic o težavah političnega združevanja*”. Sprejeto je bilo 27. oktobra 1970 v Luksemburgu s strani zunanjih ministrov šestih takratnih držav članic ES, znano pa je tudi pod imenom “*Davignonovo poročilo*” (po belgijskem državniku Etiennu Davignonu, predsedujočemu odboru strokovnjakov, ki je poročilo pripravil). Naloga bo uporabljala naziv “luksemburško poročilo”.

političnim ambicijam in strogo medvladnim zamislim je sledila tudi narava institucionalne strukture, ki je v teh začetnih letih delovanja EPS ostala na zelo minimalni in skromni ravni. Smith (2004: 71) zapiše, da bi v tem času o EPS pravzaprav še težko govorili v zares institucionalnem smislu. Tudi Nutall (2004: 75) projekt v sedemdesetih letih označi kot »le nekaj več kot zasebni klub, ki ga vodijo diplomati za diplomate«.

3.1.1.1 Sistem zunanjega predstavljanja – Predsedstvo EU in bilateralna raven

Čeprav je bila za vodenje dvakratnih letnih srečanj EPS že zadolžena **predsedujoča država**¹⁵, pa instituta skupnega zunanjega predstavljanja v pravem pomenu besede še ni bilo. Občasno je predsedujoča država v imenu celotnega EPS navzven izrazila skupno stališče v obliki demarše¹⁶, vendar pa so stiki držav članic z zunanjimi partnerji obstajali pretežno le na bilateralni ravni, EPS pa se je v tem obdobju bolj ukvarjal z notranjo kot zunanjo kohezijo delovanja (Smith 2004: 85).

Kar se tiče vloge Komisije (kot ključnega akterja/institucije ES), so države članice na tem mestu dale jasno vedeti, da ne bodo dovoljevale njenega poseganja v strukture novo oblikovanega EPS in stroga ločitev med EPS od ES na vseh ravneh (vsebine, postopkov in akterjev) je bila eden od predpogojev same vzpostavitve političnega sodelovanja (Smith 2004: 80–81).¹⁷ Luksemburško poročilo je sicer Komisiji pustilo “priprta vrata” s formulacijo, da »se bo s Komisijo posvetovalo v primeru da bi aktivnosti EPS posegale v področje dejavnosti ES« (Drugi del, razdelek V), vendar pa se je ta ohlapnost besedila v tistem času interpretirala v korist izključne pristojnosti (in akterstva) držav članic. Komisija tako tudi v skupnem zunanjem nastopu ni imela nobene vloge in pristojnosti.

¹⁵ Kot predsedujoča je bila smatrana država, ki je tistih šest mesecev predsedovala Evropski skupnosti (Luksemburško poročilo, Drugi del, razdelek II).

¹⁶ Demarša je formalen diplomatski izraz/predstavitev skupnega stališča glede določenega mednarodnega vprašanja pred predstavniki tretjih držav ali mednarodnih organizacij (Smith 2004: 53).

¹⁷ Za nazornejšo ponazoritev resnosti zahteve po popolni ločitvi EPS in ES lahko navedemo primer letalske poti zunanjih ministrov novembra 1973 s sestanka v Kopenhagnu na sestanek (v identični zasedbi) v Bruselj tekom istega dneva, saj se je želelo tudi s povsem fizično/prostorsko ločitvijo simbolično pokazati na ločenost agende ES od agende EPS (Wallace v Smith 2004: 81).

3.1.2 KOPENHAGENSKO POROČILO (1973)

V prihodnjih letih razvoja EPS je sicer na simbolni ravni prihajalo do vse večjega razvoja v zavedanju pomena vzpostavljanja skupne "evropske identitete" v mednarodnem okviru, vendar pa nekega realnega premika na institucionalni ravni ni bilo. Leto 1973, ki je bilo med drugim tudi priča širitvi (ES in EPS) na nove tri države članice (Dansko, Irsko in Veliko Britanijo), je še pred kopenhagenskim poročilom¹⁸ o okrepitvi in napredku EPS prineslo tudi sprejem Deklaracije o evropski identiteti¹⁹, ki naj bi potrdila odločenost držav članic, da vnesejo koncept evropske identitete v vodenje svojih skupnih zunanjih odnosov. Med drugim so kot načela delovanja zapisale, da bodo »v odnosu do tretjih držav delovale kot enotna entiteta« ter da »morajo v bodoče, kadar se bo devet držav kot celota pogajalo z ostalimi državami, tudi procesi in institucije odražati poseben značaj evropske identitete« (Deklaracija o evropski identiteti, Drugi del, točki 10 a in b).

Kopenhagensko poročilo je nato istega leta na deklaratorni ravni prav tako poudarilo, da »mora biti Evropa v mednarodnih zadevah in odnosih sposobna govoriti z enotnim glasom« ter da »se mora v izražanju svojih stališč v svetu, posebno v mednarodnih pogajanjih, vzpostaviti kot posebna/samostojna entiteta« (Prvi del).

3.1.2.1 Sistem zunanjega predstavljanja – razvoj neformalne vloge Komisije v EPS

Kopenhagensko poročilo je bolj ali manj le potrdilo cilje luksemburškega poročila, ni pa obenem razvilo novih institucionalnih mehanizmov. Na tem mestu tudi še ni prišlo do izrecne formalne pripustitve Komisije v procese EPS, ne na ravni odločanja, ne na ravni zunanjega predstavljanja, temveč je pristojni akter ostajalo izključno le Predsedstvo (Smith 2004: 94-95). Komisija je bila, v skladu z dosedanjo prakso EPS, v zadevah, ki se

¹⁸ Uradni naziv poročila je "*Drugo poročilo o Evropskem političnem sodelovanju v zunanji politiki*". Sprejeto je bilo 23. julija 1973 v Kopenhagnu s strani zunanjih ministrov devetih držav članic na podlagi mandata iz tretjega dela luksemburškega poročila. Naloga bo uporabljala krajšo obliko poimenovanja, "kopenhagensko poročilo".

¹⁹ Deklaracija je bila pod pokroviteljstvom zunanjih ministrov držav članic ES sprejeta 14. decembra 1973 v Kopenhagnu.

tičejo dejavnosti ES, preko svojega predstavnika formalno le »povabljena, da izrazi svoje stališče« (Drugi del, točki 12 a in c).

Vendar pa Smith (2004: 81, 155–158) opaza, da se države članice hkrati niso mogle izogniti dejstvu, da so na agendo EPS nezadržno prodirala tudi globalna ekonomska vprašanja in so se čedalje bolj zavedale, da bo v prihodnje kljub vsemu potrebno Komisijo v razsežnosti EPS vključevati bolj kot pa so to predvidela formalna določila. Vzhodno-zahodne odnose je na primer močno zaznamovalo dejstvo, da so s koncem leta 1972 posamične trgovinske politike držav ES na bilateralni ravni prenehale obstajati, saj je to področje takrat stopilo v izključno domeno ES – in ker gre pri trgovinski politiki gotovo za eno izmed ključnih orodij zunanjih odnosov (Nutall 2004: 81), je s tem nastopilo obdobje, ko je Komisija pridobila vse tehtnejše argumente za poseganje in vključevanje v zunanjepolitično domeno, pa čeravno na neformalni ravni. Druga pomembna mednarodna tematika, ki je poleg odnosov z vzhodnoevropskimi državami Komisiji širše odprla vrata v procese EPS, pa je bilo angažiranje EPS na območju bližnjevzhodne regije v začetku sedemdesetih let in nato formalna vzpostavitev Evro-arabskega dialoga v letu 1974 (Smith 2004: 51). Države ES so si v tem okviru prizadevale vzpostaviti skupni pristop do vprašanj energetske politike na Bližnjem vzhodu, odnosov z nekdanjimi kolonijami, vprašanj mednarodnega razvoja in industrijske politike ter stališč do arabsko-izraelskega konflikta. Komisija je bila na tem mestu naposled povabljena k pogovorom – sprva le kot opazovalec in vir strokovne ekspertize Predsedstvu, kasneje pa tudi kot neformalni partner v zunanjem predstavljanju EPS. Zunanje predstavljanje je ob takratni institucionalni nerazvitosti sistema sicer v praksi privzemalo različne oblike in sodelovanje Komisije je bilo odvisno od vsakokratne zunanje situacije, pa tudi razpoloženja trenutno predsedujoče države. Pri tem so se pogledi držav na potrebo, koristnost in nenazadnje dopustnost vključevanja Komisije med seboj zelo razlikovali. Večje države članice (predvsem Francija) so bile manj naklonjene prisotnosti Komisije, medtem ko so si male države članice (predvsem Belgija in Luksemburg) prizadevale za njen večji vpliv in podporo (Smith 2004: 155–160).

V tem času se je mimo določil besedila luksemburškega in kopenhagenskega poročila razvila nova neformalna institucija zunanjega predstavljanja, tako imenovano **“bicefalno (dvoglavo) Predsedstvo”**, imenovano tudi **“Predsedstvo v tandemu”** (Allen v Smith

2004: 156), sestavljeno iz predstavnikov Komisije in trenutno predsedujoče države s skupno oziroma deljeno pristojnostjo zunanjega predstavljanja EPS. Ta oblika predstavniške formule se je obdržala vse do srede osemdesetih let.²⁰ Kljub tovrstni pridružitvi Komisije je bila sicer še zmeraj predsedujoča država tista, ki je po lastni presoji odločila ali bo imel predstavnik Komisije v predstavniški delegaciji EPS dejansko tudi pravico do besede (Smith 2004: 156). Vendar pa si je Komisija v tem okviru postopoma utrjevala svoj status in s koncem sedemdesetih let so jo države vse bolj dojemale kot dragocenega in stalnega partnerja v zunanjem predstavljanju. Hkrati je priznanje njene legitimnosti in kompetentnosti v tem času prišlo tudi od zunaj – predstavnik Komisije je tako na primer sodeloval kot član delegacije Predsedstva ES, ki je predstavljala EPS v okviru pogovorov Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE). Takrat je prvič prišlo do tega, da je neka večja in pomembnejša država nečlanica EU – v tem primeru Sovjetska zveza - odprto sprejela vključevanje Komisije v institucionalizirani diplomatski proces. Wallace in Allen (Smith 2004: 157) kot eno od ključnih sprememb v pozitivnem odnosu in večji fleksibilnosti kar se tiče vključevanja Komisije omenjata tudi prihod Valeryja Giscarda d'Estainga na mesto francoskega predsednika države leta 1974. Francija je bila namreč s svojim nasprotovanjem vseskozi velika ovira večji vlogi Komisije v EPS - medtem ko so na primer Britanija, Nizozemska in Nemčija že sredi sedemdesetih let predlagali skupni institut zunanjega predstavljanja za EPS in ES, so Francozi predlog vztrajno zavračali. Do formalne skupne predstavniške strukture pa sicer tudi v tem času še ni prišlo.

3.1.3 LONDONSKO POROČILO (1981)

Po ustanovitvi EPS z luksemburškim poročilom v letu 1970 in pred formalno-pravno institucionalizacijo političnega sodelovanja z EEA leta 1986, je kopenhagenskemu sledilo še londonsko poročilo²¹ kot tretje in zadnje pomembnejše vmesno poročilo, ki je med

²⁰ Natančneje, do sprejetja EEA leta 1986 (Nutall 2004: 156).

²¹ Uradni naziv poročila je "*Tretje poročilo o Evropskem političnem sodelovanju*". Sprejeto je bilo 13. oktobra 1981 v Londonu s strani zunanjih ministrov desetih takratnih držav članic ES. Naloga bo uporabljala poimenovanje "londonsko poročilo".

drugim prineslo tudi prve zapisane določbe glede instituta zunanjega predstavljanja (Smith 2004: 121).

Poročilo ugotavlja, da »se s širitvijo in poglobitvijo EPS deseterica držav v odnosu do tretjih držav vzpostavlja kot pomemben sogovornik« ter da »bodo tretje države čedalje bolj izražale željo po vzpostavitvi bolj ali manj stalnega kontakta z deseterico«, zaradi česar je »pomembno, da je deseterica sposobna učinkovito odgovoriti na te zahteve, predvsem držav, do katerih ima posebne interese, ter da v odnosu z njimi govori z enotnim glasom« (točka 7).

3.1.3.1 Sistem zunanjega predstavljanja – vzpostavitev instituta trojke

Londonsko poročilo je razširilo vlogo in pristojnosti šestmesečnega rotirajočega Predsedstva EU, ki je tako na ravni EPS postalo glavni kontakt z zunanjimi sogovorniki, kar je do določene mere zmanjšalo pomembnost ločenih bilateralnih odnosov (Wallace in Edwards v Smith 2004: 126–127). Poročilo navaja, da »naj se Predsedstvo sestaja s posameznimi predstavniki tretjih držav z namenom dogovarjanja o zadevnih interesih specifične države« ter da »se Predsedstvo lahko odzove v primeru želje po vzpostavitvi kontakta s strani odposlancev držav članic ali mednarodnih organizacij, s katerimi deseterica vzdržuje posebne odnose« (točka 7).²² Poročilo v nadaljevanju tudi ugotavlja, da se je z razvojem EPS področje in število obravnavanih zadev razširilo in da »se je vloga Predsedstva v njegovi vlogi sogovornika v odnosih s tretjimi državami prav tako povečala«, zaradi česar »je postalo zaželeno okrepiti to organizacijo in zagotoviti kontinuiteto političnega sodelovanja ter omogočiti operacionalno podporo Predsedstvu« (točka 10). »[Predsedstvo] lahko po svoji želji delegira določene naloge svojemu nasledniku, prav tako pa lahko zaprosi svojega predhodnika, da dokonča naloge, ki so blizu zaključne faze v času predaje Predsedstva« (*ibid.*). Tako londonsko poročilo prvič izrecno delegira vlogo zunanjega predstavljanja predsedujoči državi. V praksi se je

²² Vendar pa EPS, v nasprotju z ES, ni imela "pravne osebnosti", zaradi česar Predsedstvo EU v vlogi predstavnika EPS na mednarodni ravni ni moglo sklepati pravno veljavnih obveznosti in dogovorov (v smislu pogodb, konvencij, sporazumov ipd.), kot je bilo to v moči Komisije, kadar se je v zunanjih odnosih na svoji ravni pogajala v imenu ES (Smith 2004: 128).

predstavniški institut uveljavil v obliki tako imenovane “**predsedniške trojke**”, ki so jo sestavljale trenutna, neposredno predhodna in neposredno sledeča predsedujoča država (Smith 2004: 127–128).

Kar se tiče razvoja vloge Komisije tudi londonsko poročilo večje formalne spremembe v smeri aktivnejše vključitve ni prineslo, čeravno je bila v primerjavi s kopenhagenskim poročilom zdaj »Komisija ES povezana s političnim sodelovanjem v polni meri, na vseh ravneh« in sicer je bilo Predsedstvo zadolženo, da »zagotovi, da so EPS in skupnostni vidiki obravnavanih vprašanj usklajeni, v kolikor to zahteva narava zadeve« (točka 12).²³ Vendar pa Komisija dejanskih novih formalnih pristojnosti še ni pridobila in tudi sprememb v obstoječem institutu zunanjega predstavljanja na tem mestu ni bilo.

Naslednji neformalni razvoj je nastopil dve leti kasneje, ko je bilo na “Gymnich-sestanku” leta 1983²⁴ med državami članicami dogovorjeno, da lahko tudi Komisija predstavlja EPS v okviru instituta trojke, ki ga je vzpostavilo londonsko poročilo. Status Komisije v pogajanjih in zunanjem predstavljanju je tako rasel, pri čemer so bili vzroki za to dvojne narave. Na eni strani je temu botrovalo že omenjeno dejstvo, da so bile na agendi EPS čedalje bolj prisotne tematike, neločljivo povezane z ekonomskimi vidiki (kot je Evro-arabski dialog ali proces KVSE). Komisija je bila preko nudenja svoje strokovne ekspertize na tem mestu nepogrešljiv partner predsedujočim državam, še posebej pa nenadomestljiva podpora malim državam, ki so bile zaradi svojih manjših kadrovskih in strokovnih resursov v času predsedovanja še pod bistveno večjim pritiskom. Obenem pa je bila Komisija, zahvaljujoč rotirajočemu sistemu instituta Predsedstva, z evropske strani dejansko edini stalni partner zunanjim sogovornikom in slednji (predvsem ZDA) so se na temelju te stalnosti in kontinuitete v svojih stikih čedalje raje

²³ Ta dodaten korak oziroma umik nasprotovanja polni vključitvi Komisije na vseh ravneh naj bi bil ponovno storjen predvsem pod vplivom Francije, natančneje, takratnega predsednika François Mitteranda in njegovega zunanjega ministra Clauda Cheyssona. Slednji je bil nekdanji član Komisije in je zaradi osebne izkušnje imel večji posluš za želje Komisije po vključevanju v procese EPS (Smith 2004: 157).

²⁴ Gre za obliko sestanka zunanjih ministrov držav članic, ki je bila v sedemdesetih letih razvita v okviru struktur EPS. Gymnich sestanki potekajo ob koncu tedna v prijetnem vzdušju in neformalnem okolju ter nudijo zunanjim ministrom priložnost pogovora o praktično katerikoli tematiki, pri čemer vsebine EPS in ES niso nikdar ločene med seboj. Administrativno osebje na sestankih ni prisotno, ne beležijo se nikakršni zapisniki poteka sestanka, vse sprejete odločitve pa so izključno neformalne narave. Poimenovanje izvira iz imena gradu Gymnich, ki se nahaja v okolici Bonna, kjer je leta 1974 potekal prvi tovrstni sestanek (Nutall 2004: 107, 114–115).

obračali nanjo, ne le na ravni ES temveč tudi EPS (Smith 2004: 162–163). Predstavnik Komisije je bil tako zmeraj prisoten v delegacijah v tretje države ali mednarodne organizacije. Kjer pa je Komisija na terenu že imela vzpostavljena svoja predstavništva (v tem času jih sicer še ni bilo veliko), pa je njen predstavnik običajno prisostvoval v tudi na vseh srečanjih ambasadorjev evropskih držav, tako v zadevah ES kot EPS (Smith 2004: 162–166).

3.1.4 ENOTNI EVROPSKI AKT (1986)

EEA²⁵ je predstavljal pomembno prelomnico na področju zunanje politike EU. S to *pogodbo* – za razliko od prejšnjih deklaracij in poročil - je bilo sodelovanje držav na področju zunanje politike prvič postavljeno v pravno-formalne okvire (Smith 2004: 149).²⁶ Neformalne določbe in dogovori, ki so od začetka sedemdesetih let z vidika zavezujočnosti dejansko obstajali le na ravni “gentlemenskih dogovorov” (Smith 2004: 11), so zdaj preko inkorporacije v EEA pridobile pravno zavezujočo naravo.²⁷

EEA je v preambuli ponovno poudaril zavedanje »odgovornosti, naložene Evropi, da si prizadeva čedalje bolj govoriti z enotnim glasom ter delovati konsistentno, da bi učinkoviteje zavarovala svoje skupne interese in neodvisnost [...]«. Čeprav je EPS še zmeraj obstajal na medvladni ravni in ločeno od ES, pa je ob številčno rastoči agendi obeh ter vse tesnejši povezanosti političnih in ekonomskih vsebin²⁸ z umetnim ločevanjem obeh ravni postajalo čedalje težje oblikovati konsistentno zunanjo politiko na horizontalni ravni.

²⁵ EEA je bil sprejet 17. februarja 1986 v Luksemburgu.

²⁶ »Pogodbene določbe o evropskem sodelovanju v zunanji politiki« so bile združene pod Naslovom III EEA. Člen 1 navaja, da »določbe tega naslova potrjujejo in dopolnjujejo dogovorjene postopke, navedene v poročilih iz Luksemburga (1970), Kopenhagna (1973) in Londona (1981) ter v Slovesni deklaraciji o EU (1983), in postopno uveljavljeno prakso med državami članicami«.

²⁷ Zaradi legalizacije prej neformalnih praks in postopkov sodelovanja so bile na primer zdaj potrebne spremembe nacionalnih ustav na Irskem in Danskem (Smith 2004: 153).

²⁸ Kamor sodijo na primer politično-ekonomski paketi oziroma dogovori z interesnimi regijami ter odzivi na krizne situacije v svetu.

3.1.4.1 Sistem zunanjega predstavljanja – pogodbeni formalizacija prakse

EEA je tako prvič izrecno vzpostavil zahtevo po konsistentnosti zunanjega delovanja EPS in ES, hkrati pa je to zahtevo oziroma pristojnosti za njeno izvajanje naslovil tako na Predsedstvo kot (sedaj prvič) tudi na Komisijo, ki naj za to skrbita vsaka na svoji ravni ter se v tem obojestransko podpirata (Člen 30, točki 5 in 9). Na tem mestu je Komisija prvič dobila formalne pristojnosti v okviru EPS, ki so segle precej dlje od prejšnje pravice do zgolj polnega »prisostvovanja« – njena vloga je postala tako tudi na formalni ravni bolj aktivna in institucionalizirana in njeno poseganje v procese EPS toliko manj odvisno od vsakokratnega razpoloženja predsedujoče države.

Sam zunanjepredstavniški format v dialogu na najvišji ravni s sprejetjem EEA ni doživel sprememb, temveč je pogodba le dodatno potrdila že uveljavljene prakse (za zunanje predstavljanje EPS je bila v prvi vrsti zadolžena predsedujoča država, na izvedbeni ravni pa so zunanji kontakti potekali bodisi preko Predsedstva samega bodisi preko predstavniške trojke).²⁹ Do sedaj neformalni običaji in prakse predstavljanja so se nadgradili v formalne postopke in Smith (2004: 148–166) tako o sprejetju EEA govori kot o prvem “institucionalnem momentu za evropsko zunanjo politiko”.

²⁹ EEA to ponovno navaja v točki 10 (b) člena 30: »Predsedstvo je pri dejavnostih v okviru Evropskega političnega sodelovanja odgovorno za spodbujanje delovanja ter usklajevanje in predstavljanje stališč držav članic v odnosih do tretjih držav«.

3.2 OD EVROPSKEGA POLITIČNEGA SODELOVANJA DO SZVP

3.2.1 POGODBA O EVROPSKI UNIJI (1992)

V kolikor je EEA predstavljal pomemben institucionalni korak v razvoju evropske zunanje politike, pa je bila zagotovo šest let kasneje sprejeta PEU³⁰ tista, ki je na tem področju resnično pomenila zgodovinsko prelomnico. Z vstopom v veljavo je pogodba ukinila EPS in ga nadomestila z novim, bistveno bolj nadgrajenim in institucionaliziranim zunanjepolitičnim sodelovanjem v obliki SZVP. Ta je bila vzpostavljena kot drugi, medvladni steber tristebrne strukture, vendar pa je bila tesno povezana s politikami, procesi in institucionalnimi akterji prvega stebra in je prinesla tudi večjo vključenost in avtonomijo Komisije kot akterja na področju zunanje politike. To področje pa se je s PEU tudi jasno vzpostavilo kot formalen sektor "politike" EU (Smith 2004: 177–181).

Novonastala EU si je kot enega izmed ciljev zastavila »uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, zlasti z izvajanjem SZVP« (PEU, Člen B, Naslov I), za doseganje tega cilja pa je kot pomemben pogoj priznala »zagotavljanje konsistentnosti in kontinuitete, zlasti pri svojih zunanjepolitičnih dejavnostih« (Člen C, Naslov I). Izrecno v ta namen je vzpostavila enoten institucionalni okvir – znotraj katerega v okviru vseh stebrov ob sicer različnih odločevalnih postopkih³¹ delujejo isti institucionalni akterji (Vanhoonacker 2005: 78-83) – odgovornost za zagotavljanje konsistentnosti pa je podelila tako Svetu EU kot Komisiji (Člen C, Naslov I).

3.2.1.1 Sistem zunanjega predstavljanja: Ločitev stebrov - ohranitev pluralnosti akterjev

PEU je kot glavnega zastopnika EU v zadevah SZVP postavila Predsedstvo, ki naj izraža njena stališča v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih srečanjih. Pogodba hkrati določa, da naj »Predsedstvu pri tem po potrebi pomagata prejšnja in naslednja

³⁰ Pogodba je bila sprejeta 7. februarja 1992 v Maastrichtu.

³¹ Sprejemanje odločitev bodisi s konsenzom (v drugem in tretjem stebru) bodisi z večinskim glasovanjem (v prvem stebru).

predsedujoča država, Komisija pa naj bo v celoti vključena v te naloge« (Člen J.5, Naslov V). Komisija je tudi sicer »v celoti vključena v delo na področju SZVP« (Člen J.9, Naslov V). Tako institut zunanjega predstavljanja ostaja deljena odgovornost Predsedstva kot glavnega akterja in pridružene Komisije, čeprav določila o konkretnem načinu “vključevanja” slednje še zmeraj ostajajo dokaj nejasna. V praksi je dejansko prihajalo do velike improvizacije in raznovrstnih *ad hoc* oblik predstavljanja, zasnovanih od primera do primera. Razloge za to gre iskati predvsem v dejstvu, da EU v okviru drugega stebra ni imela pravne subjektivitete, zaradi česar ni mogla avtonomno sklepati mednarodnih pogodb, kar je vsekakor oteževalo delovanje Predsedstva kot izključnega pogajalca in zastopnika EU na mednarodnem odru. Hkrati se je spekter obravnavanih tematik v okviru SZVP glede na EPS še naprej širil, kar je pomenilo, da je že do sedaj problematično umetno ločnico med političnimi in ekonomskimi vidiki zunanjega delovanja postajalo vse manj realno strogo vzdrževati in da EU brez povezovanja s prvim stebrom ter opiranja na sredstva in instrumente ES ni mogla uspešno uveljavljati svojih ciljev. To pa je posledično v procese SZVP vse pogosteje in aktivneje pripeljalo Komisijo, tudi na točki zunanjega predstavljanja (Smith 2004: 176–194).

Kot oblika predstavljanja je bila še zmeraj zelo prisotna **predsedniška trojka**. Občasno oziroma glede na potrebe aktualnih razmer so bili s strani Predsedstva na *ad hoc* osnovi z začasnim mandatom imenovani posebni predstavniki/odposlanci za določena geografska območja ali posebne probleme.³² Zelo pogosta oblika pa je bilo v tem obdobju tudi že omenjeno **dvoglavo Predsedstvo**, ki je združevalo predstavnike Predsedstva in Komisije.

3.2.1.2 Primeri razvoja in širitve predstavniške vloge Komisije v SZVP

Eden izmed prvih primerov dvoglavega Predsedstva (in obenem prvih zunanjih dejavnosti v okviru novo vzpostavljene SZVP nasploh) je bila ponovna okrepitev odnosov z Južnoafriško Republiko (JAR) leta 1994, kjer je dvoglavo Predsedstvo

³² Na primer za Bosno, Ciper, Mostar, Bližnji Vzhod ali afriško Območje velikih jezer (Smith 2004: 193, 216).

zastopalo EU v politično-ekonomskih odnosih. Odnosi EU-JAR so zelo nazorna ponazoritev močne vloge Komisije v EPS in razlogov za njeno vključevanje v zunanje-predstavniško formulo EU. Vključevali so namreč politični dialog na eni strani (s poudarkom na človekovih pravicah, demokraciji in vladavini prava) ter gospodarsko in trgovinsko sodelovanje in razvojno sodelovanje na drugi, kar je v institutu predstavljanja nujno združilo tako Predsedstvo kot Komisijo (Smith 2004: 197).³³

Naslednji primer, ki je okrepil uveljavljanje dvoglavega Predsedstva, je bila usmeritev pozornosti SZVP k nekdanjim komunističnim državam, kjer si je EU prizadevala vzpostaviti načela demokracije, vladavine prava, tržnega gospodarstva in spoštovanja človekovih pravic. V ta namen je s srednje in vzhodnoevropskimi državami oblikovala t.i. Pakt stabilnosti kot glavni diplomatski okvir za to področje. Komisija je bila tudi tokrat vpletena iz ekonomskih razlogov, saj je Pakt stabilnosti financiral številne manjše projekte na tem območju iz programa PHARE in je Komisija tista, ki vrši nadzor nad skupnim proračunom in njegovo implementacijo. Obenem pa je sodelovanje EU z državami te regije vključevalo tudi pogovore o možnostih prihodnjega članstva v okviru bodoče širitve EU, kar je ponovno pripeljalo v diplomatske pogovore Komisijo kot tradicionalno glavnega akterja v širitvenih procesih (Smith 2004: 199).

Za EU je bila v devetdesetih letih izjemnega pomena tudi institucionalizacija odnosov z ZDA v okviru NTA, ki je ravno tako združevala ekonomsko in politično dimenzijo. Prisotnost Komisije je bila v odnosih z ZDA še pomembnejša kot drugod, saj je celotna institucionalizacija sodelovanja z ZDA v obliki NTA zrasla iz Transatlantske deklaracije, vzpostavljene s strani ES – in Komisijo kot njenim ključnim akterjem (Smith 2004: 200). Sicer pa so se ZDA v svojih odnosih z EU že tradicionalno rade obračale na Komisijo,

³³ EPS je leta 1976 z deklaracijo Predsedstva prvič skupno obsodila politiko apartheida v JAR, zahtevala izpustitev vseh političnih zapornikov, opustitev prepovedi delovanja političnih strank ter končanje rasne diskriminacije in vzpostavitve demokratične vlade. V začetni fazi so ob nemoči Predsedstva, ki se je opiralo le na instrumente politično-besedne retorike, ukrepi proti JAR ostali brez večjega učinka. Situacija pa se je spremenila, ko je EPS omehčal svojo politiko do ne vključevanja Komisije v svoje procese. Med leti 1977 in 1991 (ko se je režim apartheida tudi končal), so tako ukrepi proti JAR vključevali diplomatske demarše in deklaracije EPS na eni strani in obenem ekonomske sankcije prepovedi uvoza jekla in železa ter prepovedi evropskim podjetjem držav članic EU do vlaganja novih investicij v JAR, ki jih je ES uvedla začenši z letom 1985 (Smith 2004: 115–166, 197). Politični dialog je tako potekal preko Predsedstva, obenem pa je bila za ekonomske dogovore po pooblastilu Sveta EU v pogajanjih zmeraj prisotna tudi Komisija. Z vključitvijo Komisije v EPS in uporabo orodij in postopkov ES za doseganje političnih ciljev EPS se je tako pokazala sposobnost medvladne in skupnostne ravni za presežanje “pravnege prepada” (Smith 2004: 139) med obema na področju zunanjega delovanja.

predvsem v smislu lobiranja za svoje interese ter so tako večkrat napravile “obvod” okrog predsedujočih držav (Smith 2004: 163, 203).

Bolj presenetljivo je morda dejstvo, da je Komisija sodelovala tudi v izrazito varnostno obarvanih tematikah, prisotnih na agendi SZVP. Slednje so bile sicer v tistem času maloštevilne – Smith (2004: 201–202) jih do marca leta 1996 (ko se je začela medvladna konferenca o Amsterdamski pogodbi) našteva le šest.³⁴ Bile so sicer po svoji naravi tudi bolj obrobne in po dometu manj ambiciozne, vendar pa se je potrebno zavedati, da je šlo pri varnostnih zadevah kljub vsemu za izrazito medvladno domeno, kjer so države članice na kakršnokoli vpletanje Komisije še toliko bolj občutljive in ima zato njeno vključevanje toliko večji pomen. V primeru Ukrajine se je na primer Komisija preko svojih sredstev in ekspertize vključila v pogajanja SZVP za zaprtje dela černobilskega jedrskega reaktorja (Peterson v Smith 2004: 199). Še bolj izpostavljeno pa je bilo morda prisostvovanje Komisije v povezavi s sodelovanjem EU v projektu ustanovitve Organizacije korejskega polotoka za razvoj energije. Posebnega pomena za vlogo Komisije naj bi tukaj imelo predvsem dejstvo, da so ZDA sogovornika v veliki meri iskale prav v Komisiji, ki je nato pomagala v pridobivanju in ustvarjanju podpore novi organizaciji med državami članicami znotraj EU (Smith 2004: 203).

Navedeni primeri iz delovanja SZVP, ki so na različne načine vključevali Komisijo v predstavnikiški format, kažejo na to, da je bila PEU glede tega še zmeraj precej nejasna. Predstavnikiški institut se je še zmeraj soočal s težavami institucionalne nekonsistentnosti in tudi slabe koordinacije. Predvsem tam, kjer razmejitev pristojnosti v določenih konkretnih zunanjih angažmajih EU med medvladno in skupnostno ravni ni bila povsem natančna ali ostro začrtana, je ob krepitvi statusa Komisije in tradicionalnem medvladnem “refleksu” Sveta EU oziroma Predsedstva večkrat prihajalo do konfliktov med medvladnimi in skupnostnimi akterji znotraj deljenega predstavnikiškega formata. Nejasnost določb v povezavi s paralelnimi željami obeh institucij po uveljavitvi statusa ključnega zastopnika EU na mednarodnem odru je povzročala ideološke in prestižnostne boje med akterji na mednarodnem terenu (Smith 2004: 215–216).

³⁴ To so sodelovanje v odstranjevanju min v pod okriljem OZN; priprave na obnovitev pogodbe o neširjenju jedrskega orožja; nadzor nad izvozom izdelkov z dvojno-namensko uporabo; prepoved uporabe laserskega orožja, ki povzroča oslepitev; priprava na konferenco o prepovedi uporabe biološkega in toksičnega orožja ter sodelovanje EU v okviru Organizacije korejskega polotoka za razvoj energije.

Konkurenčen odnos pa se ni razvil le med institucijama Sveta EU in Komisije, temveč je v tem smislu prihajalo do notranjih konfliktov tudi znotraj Komisije same. Smith (2004: 216) v svojih intervjujih s številnimi komisarji in uradniki Komisije razkriva težavne odnose med samimi komisarji na čelu različnih, bolj ali manj zunanjih, portfeljev oziroma sektorjev notranjih politik z izrazitimi posledicami za zunanje delovanje.³⁵

3.2.1.3 Razdelitev pristojnosti zunanjega predstavljanja znotraj Komisije

Za boljši vpogled v dinamiko odnosov znotraj Komisije si je zanimivo približe pogledati tudi notranje razporeditve portfeljev in pristojnosti v zunanjem predstavljanju, kjer je Komisija po sprejetju PEU prav tako doživljala institucionalne reorganizacije. Natančneje, šlo je za dve večji organizacijski spremembi – pod predsednikom prve “maastrichtske Komisije”, Jacquesom Delorsom, ki je nastopila mandat v letu 1993³⁶, in pod predsednikom naslednje Komisije, Jacquesom Santerjem, ki je nastopila mandat v letu 1995. V okviru prve so bili zunanji odnosi v celoti (vključujoč koordinacijo s SZVP) združeni v okviru enega samega generalnega direktorata, ki mu je načeloval en sam komisar, Hans van den Broek. To je predstavljalo veliko spremembo v primerjavi z ureditvijo v času EPS, kjer je na področju zunanjih odnosov delovalo več različnih komisarjev. Z imenovanjem enotnega predstavnika za zunanje odnose (in sodelovanje v zadevah SZVP) v imenu celotne Komisije je ta dvignila svoj zunanji profil in povečala svojo vidnost na tem področju (Smith 2004: 187). Hkrati se je na ta način zmanjšalo število zunanjih predstavnikov na strani Komisije znotraj predstavniškega instituta EU, kar je pomenilo pozitiven doprinos z vidika predstavniške konsistentnosti.

Komisija v naslednjem mandatu pod vodstvom Santerja pa je, za razliko od Delorsove, preoblikovala portfelje po geografskem načelu in ponovno razbila enotnost zunanjega direktorata. Tako so bili zdaj komisarji na čelu vsakega posamičnega

³⁵ Omenja na primer spore glede prekrivajočih se ambicij v zunanjem predstavljanju med komisarjem za trgovino, Leonom Brittanom, ter komisarjem Hansom van den Broekom za zunanje odnose in širitev.

³⁶ Njen običajno sicer petletni mandat je bil zelo skrajšan, služila je le leto dni, da bi lahko volitve nove Komisije časovno sovpadle z naslednjimi volitvami v Evropski parlament.

generalnega direktorata odgovorni tako za ekonomske kot za zunanje(politične) odnose v svoji geografski regiji. Hkrati so bili uvedeni določeni novi mehanizmi medsebojnega usklajevanja zunanjih vidikov znotraj področij delovanja Komisije in koordinacije s SZVP. Ta "hibridni" način organizacije je temeljil na argumentu, da so ekonomski in politični vidiki zunanjih odnosov med seboj neločljivo povezani (Smith 2004: 187). S tem je novi način delovanja Komisije ponovno pripeljal več ločenih "igralcev" na strani Komisije v skupni predstavniški institut in posledično zmanjšal vidnost profila Komisije na zunanje-političnem prizorišču, hkrati pa je bil ponovno storjen korak nazaj kar se tiče celostne institucionalne konsistentnosti zunanjega predstavljanja EU.

PEU je z dvigom zunanje-političnega delovanja EU na novo raven in povečanja njegovega profila prinesla tudi večje možnosti med-institucionalnih in znotraj-institucionalnih napetosti med predstavniškimi akterji. Nestalnost predstavniškega formata z raznovrstnimi hibridnimi oblikami je sicer lahko za EU kdaj pomenila tudi določeno mero dobrodošle fleksibilnosti v njeni interni organizaciji, vendar pa se je negativna plat poleg notranjih sporov čedalje bolj kazala tudi v tem, da so zunanji sogovorniki, s katerimi je EU imela kontakte, imeli težave z vsakokratnim ugotavljanjem, kdo pravzaprav predstavlja EU v zunanjih zadevah (Smith 2004: 216). To pa zagotovo ni pripomoglo k cilju uveljavljanja njene identitete na mednarodnem prizorišču z izvajanjem SZVP, ki si ga je EU tudi v PEU ponovno zastavila.

3.2.2 POGODBA IZ AMSTERDAMA (1997)

Institucionalna reforma zunanjih mehanizmov in postopkov delovanja EU na področju SZVP je bila ena izmed osrednjih prioritet Amsterdamske pogodbe, ki je nadgradila predhodno PEU.³⁷ Nova pogodba si je med drugim zadala “dvigniti profil” oziroma vidnost EU na mednarodnem odru, zaradi česar je na področju zunanjega predstavljanja uvedla precejšnje spremembe (Smith 2004: 226, 228).

3.2.2.1 Sistem zunanjega predstavljanja – Visoki predstavnik in amsterdamska trojka

Vloga osrednjega zunanjega predstavnika je bila v prvi vrsti ponovno zaupana **Predsedstvu** (Člen J.8, točki 1 in 2), ki je po avtorizaciji s strani Sveta EU tudi pristojno za pogajanja s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami v okviru sklepanja mednarodnih dogovorov. Pri tem Predsedstvu pomaga **Komisija** (Člen J.14). Ključna institucionalna novost Amsterdamske pogodbe je zagotovo uvedba novega položaja **visokega predstavnika za SZVP**, ki je hkrati v funkciji Generalnega sekretarja Sveta EU (Člen J.8, točka 3). Visoki predstavnik “pomaga” Predsedstvu in po naročilu Predsedstva v imenu Sveta EU vodi politični dialog z zunanjimi sogovorniki (Člen J.16).

Svet EU pa lahko, v kolikor ocenjuje, da je to potrebno, imenuje tudi posebnega predstavnika/odposlanca s točno določenim mandatom, omejenim na specifično politično vprašanje (Člen J.8, točka 5). Posebne odposlance za določena vprašanja ali geografske regije je, kot že omenjeno, EU poznala že v času PEU, vendar pa jih slednja ni nikjer izrecno navajala in je šlo v devetdesetih letih pri tovrstnih imenovanjih zgolj za nepisano *ad hoc* prakso, ki se je lahko izoblikovala na temelju nedoločnosti in fleksibilnosti pogodbenih določil. Amsterdamska pogodba je na tem mestu to prakso tudi formalno kodificirala.

³⁷ Uradno ime pogodbe je »Pogodba iz Amsterdama, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte«. Pogodba je bila podpisana oktobra leta 1997 in je stopila v veljavo maja 1999. Naloga bo uporabljala krajšo obliko poimenovanja, »Amsterdamska pogodba«.

Pogodbene določbe zdaj tudi izrecno potrjujejo polno vključenost **Komisije** v *naloge zunanjega predstavljanja* EU (Člen J.8, točka 4). Tako je Amsterdamska pogodba s formalnimi določbami jasno potrdila izrecni *predstavniški* status Komisije - in ne le splošno vključenost v *delo* SZVP kot v primeru PEU. Močan predstavniški status Komisije se je na neformalni ravni sicer že v preteklem obdobju trdno vzpostavil, tudi zaradi dejstva, da je bila vseskozi dejansko edini stalni “pridruženi član” predsedniške trojke, ki je predstavljal kontinuiteto zunanjih odnosov (Wessel 1999: 279).

Nova pogodbeno določila, za spremembo od dosedanjega sistema, predsedniške trojke ne omenjajo več, temveč zgolj *dopuščajo možnost*, da Predsedstvu v zunanjem predstavljanju pomaga še **naslednja predsedujoča država**, v kolikor bi to bilo potrebno (Člen J.8, točka 4). Določbe Amsterdamske pogodbe so tako vzpostavile novo obliko trojke, ki je nadomestila izvorno predsedniško iz časa EPS in začetnih let SZVP. Tako imenovana “**reformirana trojka**” (Vanhoonacker 2005: 82) zdaj vključuje predstavnika predsedujoče države, predstavnika Komisije in visokega predstavnika³⁸.

3.2.2.2 Visoki predstavnik za SZVP

Prvi visoki predstavnik je po določilih Evropskega sveta iz EU leta 1999 postal Javier Solana.³⁹ Tekom pogajanj medvladne konference (MVK), ki je sprejela Amsterdamsko pogodbo, je glede vzpostavitve tega novega položaja obstajalo precej nesoglasij in deljena mnenja o njegovi vlogi in pristojnostih – od “maksimalističnih” idej (predvsem s strani Francije), da naj gre za močno politično figuro, ki bo na ravni SZVP zavzela mesto edinega formalnega predstavnika/sogovornika EU v zunanjih odnosih, do manj grandioznih predstav (s strani malih držav in Santerjeve Komisije), da naj gre zgolj za nižjega uradnika, podrejenega Svetu EU in Predsedstvu ter brez večjih pristojnosti (Smith 2004: 229). Čeprav je po branju določb pogodbe razvidno, da je obveljala manj ambiciozna zamisel, pa je dejstvo, da je imenovanje konkretnega posameznika v podobi

³⁸ Ker pa pogodba v členu J.8 še zmeraj dovoljuje sodelovanje sledečega Predsedstva, pa je bila tako teoretično odprta možnost, da bi se novi predstavniški trojki priključil še četrti član iz prihodnje predsedujoče države – čeravno do tega v praksi ni prihajalo (Smith 2004: 230).

³⁹ Nekdanji Generalni sekretar NATA in španski zunanji minister.

Solane kot vsestransko priznanega sposobnega diplomata in politika visokega in uveljavljenega profila (Smith 2004: 229) v praksi na neformalni ravni omogočilo preseganje ozkih pogodbenih določil ter vzpostavitev novega akterja zunanjega predstavljanja z visokim mednarodnim profilom. Smith (2004: 230) na primer navaja pisanje osrednjih ameriških časnikov, ki se na Solano obračajo z nazivi kot so “Šef/Vodja/Glava zunanje politike EU”, “Vodilni/Vrhovni diplomat EU” ali “Glasnik zunanje politike EU”, kar jasno kaže, da je vsaj simbolna podoba Javierja Solane kot visokega predstavnika veliko močnejša kot zgolj uradnika Sveta EU v vlogi pomočnika Predsedstva.

De Ruyt (2005: 3–9) kot ključna dejavnika v tovrstnem razvoju in neformalnem porastu njegove vloge opisuje delovanje Solane na Bližnjem vzhodu in na Kosovu. V jeseni leta 2000, ko je bilo takratno francosko Predsedstvo povsem osredotočeno na končanje Miloševićevega režima in vzpostavitev oblasti Vojislava Koštunice, se je Solani ponudila priložnost samostojne intervencije in večjega profiliranja v bližnjevzhodnem mirovnem procesu, ko je bil kot edini predstavnik EU poslan na pogovore v Šarm el Šejk. Tako je v tistem času avtonomno zastopal EU v enem najpomembnejših mednarodnih vprašanj, s katerimi se je ta ukvarjala vse od obdobja EPS od začetka sedemdesetih let in se je od takrat naprej v reševanju arabsko-izraelskega konflikta vzpostavil kot ključna figura na strani EU.

Novembra 2001 je sledilo povabilo Solani s strani Generalnega sekretarja OZN, Kofija Annana, v New York, kjer je Solana v okviru nadaljnjih pogovorov o bližnjevzhodnem mirovnem procesu skupaj še z ameriškim državnim sekretarjem Colinom Powellom in ruskim zunanjim ministrom Igorjem Ivanovom nastopil kot EU predstavnik pogajalskega “kvarteta”. Takratno belgijsko Predsedstvo EU kljub prisostvovanju na sestanku (skupaj s Komisijo) ni moglo preprečiti podobe Solane kot ključnega diplomatskega akterja EU v očeh tretjih sogovornikov. Kadar je šlo za vprašanja Bližnjega vzhoda, so se s podobno situacijo soočale tudi naslednje predsedujoče države in predstavniške trojke (De Ruyt 2005: 3–9).

Prevzemanje vodilne predstavniške vloge, ki si jo je visoki predstavnik pridobil prav tako na Kosovu in v Makedoniji v okviru reševanja jugoslovanske krize, je Solani omogočilo razvijanje osebnih stikov in odnosov z zunanjimi sogovorniki, predvsem s

ključnimi igralci na strani Washingtona. Ti so bili, tudi iz pragmatičnih razlogov, zelo zadovoljni, da so na strani EU uspeli najti bolj stalnega in poznanega sogovornika in so bila Solana na ta način zelo hitro odprta vrata in omogočen privilegirani položaj ter širok dostop do ameriških diplomatskih kolegov (De Ruyt 2005: 3–9).

Zanimivo je na tem mestu omeniti tudi odnos, ki ga je novo postavljeni Solana vzpostavil s Komisijo oziroma njenim zunanjim predstavnikom, Chrisom Pattenom.⁴⁰ Patten kot komisarja za zunanje odnose so v ameriških časnikih največkrat navajali kot "izvršilno roko EU/Komisije", kar ima na simbolni ravni nedvomno manj pomemben prizvok kot pa ga je v svojem položaju užival Solana (Smith 2004: 230). Splošna ocena je, da je tako na osebni kot - posledično do neke mere prav iz tega razloga (Müller-Brandeck-Bocket v Hill in Smith 2005: 82) - tudi na institucionalni ravni med obema obstajal zelo pozitiven in funkcionalen odnos, pri čemer je bila splošna razdelitev dela takšna, da se je Patten v glavnem osredotočil na ekonomske vidike SZVP in prvega stebra, medtem ko je Solana prevzel vodstvo nad političnimi vidiki.⁴¹ Med njima tako na zunanjepredstavniškem parketu ni bilo opaziti rivalstva – kar pa obenem ne pomeni, da niso pod površjem dobrega odnosa teh dveh konkretnih posameznikov institucionalne možnosti konflikta med samima vlogama še zmeraj bile prisotne (Duke 2006: 14–16).

Amsterdamski pogodbeni korak torej ni zmanjšal števila zunanjih predstavnikov, vendarle pa je prinesel pomembno spremembo z vidika kontinuitete na strani Sveta EU – novi visoki predstavnik je v luči obstoječega sistema rotirajočega Predsedstva namreč na medvladni ravni zdaj predstavljal stalnega sogovornika za zunanje partnerje, kakor ga je že pred tem na strani skupnosti predstavljal Komisija (Smith 2004: 230). Vendar pa Hill in Smith (2005: 260) pogodbene določbe glede položaja visokega predstavnika na drugi strani opišeta tudi kot eno izmed večjih slabosti novega sistema: zaradi svoje stalnosti (ob sicer prihajajočih in odhajajočih predstavnikih predsedujočih držav članic) je visoki

⁴⁰ V tem petletnem mandatu (1999–2004) je Komisija pod vodstvom predsednika Romana Prodijsa ponovno doživela reorganizacijo in sicer razporeditev komisarjev in Generalnih direktoratsv ni več potekala po geografskem načelu Santerjeve komisije, temveč po posameznih vsebinskih portfeljih/področjih, s čimer so zunanji odnosi ponovno postali ločena domena enega komisarja, Chrisa Pattena (Smith 2004: 230).

⁴¹ Smith (2004: 230) na tem mestu navaja razgovore s številnimi predstavniki Sveta in Komisije, ki potrjujejo zelo pozitivno in konstruktivno naravo njunega odnosa. Enako ocenjujeta Duke (2006) in De Ruyt (2005), nenazadnje pa tudi sama Chris Patten (Patten v Duke 2006: 15) in Javier Solana. Slednji je to v svojih nastopih večkrat izjavil: »Chris in jaz sva dokaz, da lahko tesno sodelovanje in partnerski odnos prineseta dobre rezultate« (Solana v De Ruyt 2005: 12).

predstavnik navzven dejansko čedalje bolj deloval kot “zunanji obraz” EU – hkrati pa za to ni imel dejanske formalne podlage. Kljub vzpostavitvi visokega osebnega profila je Solana ostajal brez ustrezne dejanske opore na pogodbeni ravni (ki ga je vzpostavila le kot “pomočnika Predsedstva”), kar ga je postavljalo v vsakokratno odvisnost od odnosa trenutno predsedujoče države in njenega (bolj ali manj uspešnega) načina zunanjega nastopa. Tudi De Ruyt (2005: 6) priznava, da rešitev z “reformirano amsterdamsko trojko” z vidika konsistentnosti zunanjega predstavljanja še zmeraj ni bila zadovoljiva. Kljub vsemu pa označuje položaj visokega predstavnika kot zelo pozitivno pridobitev in velik korak naprej ter dodaja, da v realnosti političnih konstelacij in posameznih interesov znotraj EU v času sprejemanja Amsterdamske pogodbe enostavno ni bilo možno narediti koraka dlje.

Sledeče poglavje podrobneje analizira pomanjkljive točke obstoječega predstavniškega sistema, kot ga je uvedla Amsterdamska pogodba. Določila Amsterdamske pogodbe sicer tudi po sprejetju Pogodbe iz Nice (leta 2001) kot zadnje v vrsti trenutno veljavnih pogodb ostajajo nespremenjena (Smith 2004: 234). Institucionalna reforma SZVP namreč ni bila na agendi te medvladne konference, zaradi česar v okviru pričujoče naloge Pogodba iz Nice tudi ne bo predmet analize.

4. ANALIZA OBSTOJEČEGA PREDSTAVNIŠKEGA SISTEMA

Zgodovinski pregled pogodbenih določil in dokumentov s področja zunanjega delovanja pokaže, da si je EU (EPS) že od samih začetkov postavila za cilj okrepiti svojo identiteto na mednarodnem odru. Države članice že v luksemburškem poročilu leta 1970 prvič zapišejo, da je potrebno »čim bolj približati dan, ko bo Evropa v svetu lahko govorila z enotnim glasom«. Deklaracija o evropski identiteti govori o »odločenosti držav članic, da vnesejo koncept evropske identitete v vodenje svojih skupnih zunanjih odnosov«, da »v odnosu do tretjih držav delujejo kot enotna entiteta« ter da morajo »v pogajanjih z ostalimi državami tudi procesi in institucije odražati poseben značaj in naravo evropske identitete«. Tudi Kopenhagensko poročilo zapiše, da se mora Evropa »v izražanju svojih stališč v svetu, posebno v mednarodnih pogajanjih, vzpostaviti kot samostojna entiteta«. Enako prav vsi ostali že obravnavani dokumenti in pogodbe potrjujejo potrebo po zagotovitvi konsistentnosti v zunanjem delovanju, kot cilj, odgovornost in celo dolžnost EU pa navajajo sposobnost govoriti z enotnim glasom ter uveljavitev njene identitete na mednarodnem prizorišču.

Pričujoče poglavje bo z vidika zunanjega predstavljanja poskušalo podati oceno, ali je obstoječi sistem dejansko urejen na ta način, da omogoča doseganje omenjenih ambiciozno zastavljenih normativnih ciljev oziroma kako uspešno se je EU lotila prevesti zapisane cilje v prakso.

EU v obstoječem sistemu nima enotnega akterja, ki bi zastopal njena stališča v mednarodni skupnosti, v odnosih z zunanjimi sogovorniki (seveda pod predpostavko, da na ravni EU enotno stališče v določeni zadevi obstaja). Tako v sedanji ureditvi EU v zunanjepolitičnih kontaktih na najvišji ravni zastopa omenjena **predstavniška trojka**, ki jo sestavljajo:

1. **član Predsedstva EU** (predsednik vlade ali zunanji minister predsedujoče države članice);
2. **član Komisije** (komisar za zunanje odnose ali predsednik Komisije)
3. **visoki predstavnik**

V zunanjem predstavljanju tako dejansko deluje kar pet različnih akterjev, ki v okviru trojke glede na vsakokratni aranžma zastopajo EU navzven. Hocking (v Jönsson in Hall 2005: 160) to opiše kot “inovativno hibridno predstavniško areno EU”. Kompleksnost sistema jasno zrcali tudi siceršnjo *sui generis* naravo evropske integracije, pri kateri gre za svojevrstno prepletanje medvladnih in nadnacionalnih elementov in zaradi katere EU ne moremo uvrstiti niti med mednarodne organizacije, niti med federalne države, temveč nekje na kontinuum med oboje, pri čemer gre pri EU za »fluiden proces v nenehnem preoblikovanju« (Accetto 2006: 34). Laffan (v Jönsson in Hall 2005: 151) EU označi kot “prizmatični politični sistem”, v katerem so »žarki aktivnosti in pristojnosti razpršeni oziroma fokusirani na različne načine glede na različna področja politik, zaradi česar ima EU navzven vsakokrat drugačno podobo, odvisno od izbrane tematike oziroma področja«. Medtem ko Predsedstvo in visoki predstavnik zastopata medvladno raven trojke, pa je predstavnik Komisije zastopnik nadnacionalne ravni.⁴²

Na tem mestu je predvsem zanimiva vloga Komisije, ki ima v institutu predstavljanja na ravni skupne zunanje politike precejšnjo težo, pa čeprav gre pri tem konkretnem področju politike za izrazito medvladno področje. Analiza prejšnjega poglavja je razkrila, kako je Komisija tekom dolgoletnega razvoja tega področja vztrajno pridobivala svoje mesto v zunanji politiki in sistemu predstavljanja in je svojo vlogo z vsako nadaljnjo etapo združevanja še dodatno razširila - sprva na neformalni, kasneje pa tudi na formalni ravni. Komisija je svoj vpliv v zunanji politiki nasploh – tudi v procesih zunanjega zastopanja – skozi leta utrjevala prvič na temelju strokovnosti (ekspertize), ki je vsakokratni predsedujoči državi prišla zelo prav, obenem pa zaradi možnosti komplementarne uporabe ekonomskih sredstev Komisije/ES v podporo političnim ciljem EPS in SZVP. Obenem pa ji je bilo v prid tudi dejstvo, da je že od samih začetkov obdobja EPS v luči šestmesečnega rotirajočega Predsedstva v sistemu zunanjega predstavljanja dejansko pomenila edinega stalnega sogovornika za zunanje partnerje - bodisi v okviru dvoglavega Predsedstva, bodisi v obliki pridruženega člana predsedniške trojke (Wessel 1999: 90–94). Zunanji sogovorniki so se tako v svojih odnosih z EPS/EU zmeraj pogosteje obračali na Komisijo, pri kateri so (predvsem partnerji iz ZDA) tudi

⁴² Nadnacionalno raven v okviru institucij EU sicer zastopata še Evropski parlament in Sodišče ES, vendar pa ti dve instituciji nimata pravih pristojnosti poseganja na področje zunanje politike (Jönsson in Hall 2005: 151).

največkrat lobirali za svoje interese (Smith 2004: 162–163). Komisija si je tako z leti uspešno izborila svoj status v predstavniki trojki, ki so ga Amsterdamska določila konec devetdesetih let le še formalno potrdila.

4.1 KLJUČNE SLABOSTI SISTEMA

Čeprav je z vidika horizontalne konsistentnosti⁴³ sodelovanje medvladnih in skupnostnih akterjev na področju zunanje politike zagotovo zelo dobrodošlo, pa to ne velja tudi za institucionalno konsistentnost v okviru instituta zunanjega predstavljanja. V tem oziru lahko veliko število akterjev identificiramo kot slabost sistema, ki ne prispeva k doseganju ciljev izražanja stališč z enotnim glasom in uveljavljanja večje vidnosti in identitete EU na mednarodnem prizorišču. EU tako v tridesetih letih od luksemburškega poročila do Amsterdama ni prav veliko napredovala v smislu odgovora na že notorično enotno “telefonsko številko”, ki jo je Kissinger neuspešno iskal že za časa EPS. V zunanjem zastopanju trenutno bolj kot enotna EU deluje kot shizofrena entiteta, kar gotovo slabi njeno pozicijo jasnega sogovornika v odnosih z mednarodnimi partnerji. Za resnično uveljavitev enotne mednarodne identitete je namreč poleg samega *obstoja* enotnih stališč, kot ugotavlja Wessel (1999: 109, 274), zelo pomembna tudi njihova enotna *prezentacija*, ki, v tem primeru v očeh mednarodnih sogovornikov ustvarja vtis soočenja z enotnim in močnim akterjem.

Poleg težave s samo številčnostjo pristojnih akterjev ne gre zanemariti dejstva, da med njimi nemalokrat prihaja do medsebojnih konfliktov in nekoordiniranega nastopanja, kar ima za mednarodno kredibilnost EU zagotovo negativne posledice. Hill (2007) kot zanimiv primer navaja spor med Marokom in Španijo iz leta 2002 glede suverenosti nad Peteršiljevimi otokom⁴⁴, v katerega se je ob zaostrovanju razmer vključila tudi EU. Pri

⁴³ Tj. konsistentnosti na ravni različnih politik - predvsem usklajenosti ciljev in delovanja zunanje politike z notranjimi politikami (politikami prvega stebra), še posebno s tistimi notranjimi politikami, ki imajo posledice za zunanje delovanje (glej poglavje o konceptu konsistentnosti in poglavje o zunanji politiki).

⁴⁴ Nenaseljeni otok pod suverenostjo Španije, ki pa si ga lasti tudi Maroko. Maroške oblasti so otok okupirale, čemur je sledila takojšnja španska zahteva po umiku ter izkrcanje španske mornarice.

tem je takratno dansko Predsedstvo zavzelo stališče, v katerem je obsodilo dejanja Maroka in stopilo na stran Španije, medtem ko je predsednik Komisije Romano Prodi govoril o potrebi po dialogu med obema in španskih akcij ni podprl.

Neuglašenost v zunanjem predstavljanju, ki se občasno pojavlja med predstavniki držav članic na eni in predstavniki Komisije na drugi strani, velikokrat temelji na medinstitucionalnem rivalstvu Komisije in Sveta EU na področju zunanje politike, kjer si prva čedalje bolj poskuša razširiti pristojnosti in vpliv EU na tem področju, ki je sicer že tradicionalno *domaine réservé* nacionalnih politik, zastopanih na ravni Sveta EU. Hill (*ibid.*) opozarja, da si sleherni predsednik Komisije želi močne in vidne mednarodne vloge, pri čemer nujno trči ob rotirajoče Predsedstvo Sveta EU in visokega predstavnika z enakimi ambicijami, kar vodi v institucionalne konflikte. Ti so se, po Hillovih opažanjih, v preteklosti pojavljali tako v obdobjih, ko so države dojemale predsednika Komisije kot šibkega ali celo nesposobnega (kot v primeru Jacquesa Santerja), še bolj pa v primeru močnega predsednika Komisije (kot je to npr. veljalo za Jacquesa Delorsa), ki je še posebej rad interveniral v mednarodne zadeve. De Ruyt (2005: 37) denimo omenja tudi slikovite primere neposrečene EU diplomacije v okviru transatlantskega dialoga, kjer so se vrhunska srečanja med EU in ZDA na evropski strani nemalokrat sprevrgla v golo prerivanje med predstavnikom Predsedstva in predsednikom Komisije, ki sta bila v danem trenutku bolj v skrbeh za svoj "foto trenutek" z ameriškim predsednikom kot pa za ustrezno zastopanje stališč EU. Če ostanemo pri primeru transatlantskega dialoga, je za plastično ilustracijo rivalstva med posameznimi predstavniki EU trojke precej pomenljiva tudi (sicer neposrečena) šala ameriškega predsednika Busha na tiskovni konferenci na vrhunskem srečanju EU-ZDA v Washingtonu junija 2005, kjer je evropsko trojko sestavljalo portugalsko Predsedstvo pod vodstvom Jeana Clauda Junckerja, v spremstvu predsednika Komisije, Barrosa, in visokega predstavnika Solane. Bush je ob koncu svojega uvodnega nagovora predal besedo evropski strani s stavkom: »No, kdo bi rad tokrat začel prvi? Morda ta najstarejši tip?« (White House 2005).

Ob težavah s številčnostjo akterjev in sistemsko naravnanoostjo k medinstitucionalnim konfliktom pa je nenazadnje potrebno omeniti še element rotirajočega Predsedstva Svetu EU, ki gotovo predstavlja eno najšibkejših točk v trenutnem sistemu zunanjega

predstavljanja. Predsedstvo je že tradicionalno ključni akter zunanjepolitičnega predstavljanja z osrednjo vlogo v trojki in naj bi zagotavljalo močno vodstvo, vendar pa v očeh zunanjih sogovornikov EU prav na njegov račun pogosto izgublja na kredibilnosti (De Ruyt 2005: 3–8). Prva slabost tovrstne ureditve je v dejstvu, da nemalo držav članic naleti na precejšnje ovire v poskusu izvajanja te vloge. Predvsem male države se zaradi svoje (običajno) manjše prepoznavnosti, statusa in vpliva v mednarodnih odnosih – nemalokrat soočajo s pomanjkanjem kredibilnosti navzven, ko naj bi za dobo šestih mesecev njihovi predstavniki stopili v vlogo predstavnika celotne EU v odnosih z zunanjimi sogovorniki. EU se čedalje bolj poskuša vzpostaviti kot globalni (in ne le regionalni) akter tudi na zunanjepolitičnem področju, pri čemer se predvsem male države soočajo s premajhnimi resursi, izkušnjami in poznavanjem nekaterih mednarodnih problemov ali območij, ki jih zaradi njihove specifične politično-zgodovinsko-geografske situacije do te točke niso toliko zanimala (kot primer lahko vzamemo Slovenijo kot prihodnjo predsedujočo Svetu EU).⁴⁵ Po drugi strani se nekatere večje države soočajo z obratnim problemom, ko se prav zaradi svoje specifične zgodovinsko-geografske povezanosti ali aktivnejše trenutne politične angažiranosti na določenih mednarodnih območjih ali problemih ob svoji “politični prtljagi” ponekod težje vzpostavljajo kot kredibilen sogovornik, to pa posledično obremenjuje podobo EU kot celote. Hill (2007) kot tovrstno ilustracijo težav s “politično prtljago” predsedujoče države navaja grško Predsedstvo iz leta 1981, ki ga ZDA niso želele priznati kot legitimnega sogovornika na strani EU zaradi takratne vlade v Atenah, ki so jo dojemale kot radikalno in pro-sovjetsko. Tudi naslednja grška Predsedstva naj bi se takšnega vtisa le s težavo otepala. Zaradi neučinkovitosti vodenja pod Berlusconijevo vlado se je po Hillovem mnenju omajala tudi zunanja kredibilnost italijanskega Predsedstva, zaradi česar so se v tistem času pojavile težnje po “obvodu” Predsedstva v mednarodnih zadevah (npr. v vzpostavitvi trojke EU-3 v sestavi Francije, Nemčije in Velike Britanije v vodenju diplomacije z Iranom glede vprašanja iranskega jedrskega programa).

Predsedujoče države se tudi težko uprejo skušnjavi izkoristiti čas predsedovanja za svojo lastno mednarodno promocijo, saj ima država v tem času vidnejšo vlogo v

⁴⁵ Slovenija bo šestmesečno predsedstvo Sveta EU in s tem ključno vlogo v zunanjem zastopanju EU prevzela s 1. januarjem 2008.

mednarodni skupnosti. Ta pojav – Smith ga hudomušno označi kot “politični turizem” – je gotovo vsesplošno prisoten in najbrž ni države, ki bi bila nanj posebej imuna. Vendar pa De Ruyt (2005: 7–8) tovrstne “simptome” zaznava še posebno med malimi in srednje velikimi državami – njihovi visoki državniki naj bi se velikokrat posebej težko otresli želje po svojem “trenutku slave” na mednarodnem odru in priložnosti zasijati v očeh mednarodne javnosti, ter občutka o “zgodovinski priložnosti in dolžnosti” reševanja mednarodnih problemov. Tako nemalokrat prihaja do različnih improviziranih iniciativ – na primer potovanja predsedujočih zunanjih ministrov na Bližnji vzhod s preprostimi idejami in rešitvami, poskusov poučevanja indijskih sogovornikov o načinu dosege miru s Pakistanom glede Kašmirja ali sprave med Srbi in kosovskimi Albanci – in vse to po možnosti do konca izteka šestmesečnega obdobja predsedovanja.

Kot naslednje velja izpostaviti morda na prvi pogled manj opazno, a gotovo ravno tako problematično dejstvo, da na šestmesečno predsedovanje določene države vplivajo tudi njene vsakokratne notranjepolitične razmere in pogosta želja po uporabi (izrabi) svojega položaja predsedujoče EU za dosego nekaterih povsem nacionalnih prioritet. Predsedovanje EU ima namreč pomemben vpliv tudi na domače javno mnenje in posledično na notranjepolitične izglede/obete predsedujoče nacionalne elite, ki poskuša v funkciji predsedujoče EU ugajati ne le mednarodni, temveč tudi (in včasih predvsem) domači javnosti (Wessel 1999: 88–90). Kakšne posledice ima lahko to na mednarodno podobo EU, dobro prikaže Wessel na primeru nizozemskega Predsedstva iz leta 1997, ko si je to v Ženevi znotraj Komisije za človekove pravice v okviru OZN na vse načine prizadevalo doseči jasno in ostro obsodbo kršitve slabega stanja človekovih pravic na Kitajskem v imenu celotne EU. Nizozemska netaktnost in pritiski na ostale države članice so vodili v huda nasprotja in polarizacijo znotraj EU, kar navzven zagotovo ni pripomoglo k podobi EU kot resnega globalnega akterja – je pa, po drugi strani, nizozemska vlada na ta način več kot uspešno ugodila pričakovanjem svojega nacionalnega parlamenta in pridobila zase nekaj notranjepolitičnih točk (Wessel 1999: 89).

Zadnja slabost, ki bi jo veljalo izpostaviti v okviru sistema rotirajočega Predsedstva, pa je pomanjkanje kontinuitete zunanjega predstavljanja. V kolikor se želi EU zares uveljaviti kot pomemben globalni akter tudi na političnem področju ter prevzeti vidno

vlogo na ključnih prizoriščih mednarodnega dogajanja, si težko privošči tovrstne šestmesečne menjave v predstavniškem vodstvu. Za ponazoritev se lahko ponovno poslužimo primera Bližnjega vzhoda, kjer se v okviru pogajalskega mirovnega procesa zunanji ministri predsedujočih držav članic EU menjavajo “kot po tekočem traku” (Wessel 1999: 88). Tovrstne pogoste zamenjave ključnega sogovornika na najvišji ravni v luči dalj časa trajajočih pogajanj in dejstva, da ima zunanja politika oziroma diplomacija tudi zelo močno poudarjeno osebnostno plat, kjer si mora predstavnik pridobiti zaupanje in kredibilnost tudi na osebni ravni, očitno ne prispevajo k učinkovitosti pozicije EU.

Kompleksnost in medsebojna prepletenost zgoraj omenjenih problemov obstoječega sistema zunanjega predstavljanja – skupaj s siceršnjimi vsebinskimi težavami SZVP – tako ovirata EU v zastavljenem cilju doseganja vidnejše globalne vloge.

5. PREDVIDENE REFORME OBSTOJEČEGA SISTEMA ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA

Zavedanje potrebe po reformi struktur zunanjepolitičnega področja je bilo eno ključnih vodil poskusa prihodnje etape pogodbenega razvoja EU. Pogodba iz Nice niti še ni stopila v veljavo, ko so se vodje držav in vlad že lotili novega velikega projekta reforme evropskih institucij in tokrat je bilo prav področje SZVP eno tistih, kjer so bile predvidene najbolj temeljite institucionalne reforme. Pričujoče poglavje je namenjeno podrobnejši analizi omenjenega procesa in relevantnih reform, ki jih dogovorjeni rezultati prinašajo za delovanje sistema zunanje predstavljanja.

V začetku bo prikazan proces, znotraj katerega so se oblikovale reformne zamisli, ki so danes vključene v Lizbonsko pogodbo⁴⁶ kot zadnji aktualni dokument na razvojni poti evropskega združevanja. Vsebinska določila institucionalnih reform sistema zunanje predstavljanja EU, vsebovana v novi Lizbonski pogodbi, so bila dejansko v celoti oblikovana že v letih poprej, začevši s širšo reformno razpravo Konvencije o prihodnosti Evrope (Konvencija).⁴⁷ Zamisli in določbe Konvencije glede ureditve zunanje predstavljanja, podane v Osnutku Pogodbe o Ustavi za Evropo (Osnutek PUE), so praktično v celoti preživele tako prenos v PUE kot tudi v kasnejšo Lizbonsko pogodbo, zaradi česar je delo Konvencije zanimivo za pričujočo obravnavo. Naloga se po vpogledu v razpravo Konvencije pri samem dokumentu PUE v luči njene zavrnitve in posledične neveljavnosti ne bo podrobneje ustavljala, temveč bo prešla neposredno na predstavitev nove Lizbonske pogodbe. Na tem mestu bo podana tudi ocena predvidenih reform in primerjava z obstoječim sistemom.

⁴⁶ Uradni naziv pogodbe je »Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti«. Sprejeta (podpisana) je bila 13. decembra 2007 v Lizboni. Naloga bo uporabljala krajšo obliko poimenovanja, "Lizbonska pogodba".

⁴⁷ Konvencija je predstavljala prvo obliko širše javne reformne razprave v zgodovini evropskega integracijskega procesa, za razliko od tradicionalnega načina sprejemanja pogodb v obliki (zaprtih) medvladnih konferenc.

5.1 LAEKENSKA DEKLARACIJA (2001)

Konvencija, sklicana na podlagi določb Laekenske deklaracije⁴⁸, je potekala med februarjem 2002 in junijem 2003 in je podala splošno oceno takratnega stanja EU in začrtala vizijo delovanja Evrope v svetu v prihodnje. Laekenska deklaracija je bila prva v vrsti dokumentov, povezanih z nadaljnjim razvojem zunanje-političnega delovanja EU in je bila pomembna predvsem na simbolni ravni.

Vprašanja zunanje-politične narave so bila visoko na dnevnem redu in »Nova vloga Evrope v globaliziranem svetu« je bilo eno izmed ključnih treh poglavij uvodnega dela dokumenta. To je za razvoj zunanje-političnega področja integracije zagotovo pomenilo velik preskok v primerjavi s predhodno obravnavanimi dokumenti, ki so se zunanje delovanja v svojih besedilih večinoma lotevali kot bolj obrobne tematike.

Deklaracija si tako v uvodnem delu nalaga zahtevne in ambiciozne cilje bodoče vloge Evrope v svetu, med drugim ugotavlja, da se »zunaj svojih meja EU sooča z globaliziranim svetom, ki se zelo hitro spreminja«, da »mora [Evropa] imeti moč in voljo spremeniti tok dogodkov v svetu«, da pa »Evropa ne bo mogla izvrševati tako zahtevnih nalog na mednarodni ravni, v kolikor ne vzpostavi aparata, ki ji bo omogočal, da se sooči z izzivi in v svetu govori z enotnim glasom« (Prvi del, razdelek II)

V drugem delu si dokument zastavlja bolj specifična vprašanja v okviru institucionalnih reformnih izzivov pred zunanjo politiko EU, med drugim: »kako razviti bolj koherentno SZVP?«, »kako bo v prihodnosti s šestmesečno rotacijo predsedovanja EU?«, »kako povečati skladnost evropske zunanje politike?«, »ali je treba povečati zunanje zastopstvo EU kot celote na mednarodnih forumih?« ter tudi »kako okrepiti sodelovanje med visokim predstavnikom in pristojnim komisarjem?« (Drugi del, razdelki I-III).

V tretjem, sklepnem delu, je Laekenska deklaracija zapisala dogovor o sklicu Konvencije, ki naj prinese nadaljnji korak v evropskem združevanju, ter podrobneje določila njeno sestavo (članstvo), način dela in časovni mandat.

⁴⁸ Laekenska deklaracija je bila sprejeta s sklepi Evropskega Sveta 14. in 15. decembra 2001 v Laeknu.

5.2 KONVENCIJA O PRIHODNOSTI EVROPE IN OSNUTEK PUE (2003)

Konvencija je začela z delom marca 2002 in njen mandat je trajal leto dni, po njegovem izteku pa so bili njeni delovni zaključki in predlogi predani v presojo Evropskemu svetu na medvladni konferenci, ki je na njihovi podlagi sprejel nov pogodbeni dokument, PUE. Konvencija je imela zelo široko sestavo⁴⁹, tako s strani predstavnikov držav članic ter držav kandidatk, predstavnikov evropskih institucij in predstavnikov nacionalnih parlamentov. Vse razprave Konvencije in delovni ter končni dokumenti so bili javne narave.

Predsedstvo Konvencije je glede na različne vsebinske vidike ustanovilo 11 delovnih skupin⁵⁰, med drugim je oblikovalo **“delovno skupino za zunanje delovanje” - DS VII⁵¹**, ki je obravnavala tudi vprašanja konsistentnosti institucij zunanjega delovanja in sistema zunanjega predstavljanja EU. Vsebinskemu procesu dela skupine bo v nadaljevanju preko analize njenega končnega poročila in nekaterih ostalih relevantnih vmesnih delovnih poročil namenjeno nekaj več pozornosti, saj gre za prvo tovrstno obsežno analizo vprašanja zunanjega predstavljanja s strani širokega kroga evropskih politikov in strokovnjakov. Doseženi konsenz v okviru skupine je bil v obliki sklepnih priporočil skupine na plenarnem zasedanju Konvencije tudi v celoti sprejet in vključen v Osnutek PUE, MVK pa ga je kasneje v skorajda identični obliki vnesla v PUE.

5.2.1 SKLEPI DELOVNE SKUPINE ZA ZUNANJE DELOVANJE

Delovna skupina za zunanje delovanje v uvodu končnega poročila ugotavlja, da izzivi globalizacije in povečane medsebojne odvisnosti med državami od EU zahtevajo, da na

⁴⁹ Za podrobnosti o mandatu sestave Konvencije glej Laekensko deklaracijo, Tretji del. Natančna poimenska sestava članov pa je dostopna na uradni spletni strani Evropske konvencije: <http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=EN&Content=Composition> (8. oktober 2007).

⁵⁰ Seznam vseh skupin in njihovih poročil je dostopen na uradni spletni strani Konvencije: http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=EN (8. oktober 2007).

⁵¹ Predsedoval ji je Jean Luc Dehaene, eden od podpredsednikov Konvencije in nekdanji belgijski predsednik vlade. Celoten seznam članov skupine je zapisan v Končnem poročilu delovne skupine VII, sprejetem 16. decembra 2002 v Bruslju. Skupina je med drugim obravnavala tudi mnenja komisarja za zunanje odnose, Chrisa Pattena in Visokega predstavnika za SZVP, Javierja Solane, pa tudi komisarjev Pascala Lamyja za trgovinsko politiko in Poula Nielsona za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč.

svetovnem odru nastopa kot močan in kredibilen igralec, ne le v ekonomskem, temveč tudi v političnem pomenu besede, za kar bo potrebna notranja reorganizacija, ki bo omogočila doseganje večje učinkovitosti in konsistentnosti zunanjega nastopa. EU lahko z enotnim delovanjem na mednarodnem odru veliko pridobi, kajti izolirano vplivanje na razvoj mednarodnih dogodkov za države članice postaja čedalje težje, tako za majhne kot tudi velike. Razvoj evropske integracije je poleg tega privedel do določenih skupnih vrednot in interesov, za zaščito katerih je nujno potreben skupen zunanji nastop (Končno poročilo DS VII, Del B, razdelka I in II).

5.2.1.1 Sistem zunanjega predstavljanja – kritična ocena in inovativne reformne ideje

V analizi ureditve zunanjega predstavljanja EU je skupina za zunanje delovanje prišla do sklepa, da je predstavniški sistem nezadovoljiv, da mu primanjkuje konsistentnosti in kontinuitete ter da bi enotnost zunanjega predstavljanja bistveno pripomogla k sposobnosti učinkovitega in prepričljivega skupnega nastopa. Kot največja slabost sistema je bilo izpostavljeno šestmesečno rotirajoče Predsedstvo ter dejstvo, da v političnem dialogu na strani EU znotraj trojke nastopa preveliko število sogovornikov. Poudarjeno je bilo, da je v diplomaciji veliko odvisno prav od zaupanja in medosebnih odnosov, česar pa v obstoječem sistemu ni mogoče gojiti. Obenem je bilo izraženo zavedanje težavnosti vzpostavitve resnično enotnega sistema in zožanja obstoječega pluralnega zunanjega zastopstva na enega samega pristojnega akterja, upošteva številna področja zunanjega delovanja in nenazadnje različne razmejitve pristojnosti med državami članicami in EU glede na posamezna področja. Sklepno razmišljanje skupine se je tako glasilo, da mora imeti EU – *vsaj v kolikor skupno stališče glede določene zadeve obstaja* - enotnega govorca/glasnika/zastopnika v pogovoru z mednarodnimi partnerji. Skupina je soglašala, da naj zunanje predstavljanje EU prevzame oseba v funkciji visokega predstavnika, kar bo izboljšalo vidnost, jasnost in kontinuiteto nastopa EU na mednarodnem odru (Končno poročilo DS VII, Del B, razdelek VII).

5.2.1.1.1 Evropski zunanji predstavnik

Razprava se je v obravnavi razmerij med institucijami in akterji posebej osredotočila na odnos med vlogama visokega predstavnika in komisarja za zunanje odnose. Ob tem se je sprva pojavljalo več možnih rešitev⁵² preoblikovanja obeh institucij z namenom izboljšanja konsistentnosti zunanjega delovanja, pri čemer pa sta se kot možni končni rešitvi omenjali predvsem dve. V okviru prve bi se položaj visokega predstavnika z vsemi pripadajočimi funkcijami in pristojnostmi prenesel v Komisijo. Tovrstna združitev bi EU zagotovila enoten center izvajanja zunanje politike (tako skupnostnih vidikov kot SZVP) in Komisija bi bila tudi odgovorna za vse ravni zunanjega predstavljanja. Zagovorniki te rešitve so argumente iskali predvsem v dejstvu, da se je skupnostna metoda izkazala za uspešno že v več vidikih zunanjega delovanja (predvsem v zunanji trgovinski politiki), zaradi česar bi jo veljalo razširiti tudi na druga področja politik. Medtem ko je sicer obstajalo splošno strinjanje, da bi dana rešitev odpravila problem konsistentnosti zunanje politike v celoti (in ne le v smislu zunanjega predstavljanja), pa je bilo na drugi strani jasno, da na tej ravni procesa evropske integracije (vsaj zaenkrat) še ni realno pričakovati, da bi se države članice zavoljo konsistentnosti strinjale s tovrstno “komunitarizacijo” zunanje politike (Končno poročilo DS VII, Del B, razdelek V).

Tako je bila v okviru skupine s širokim konsenzom kot končna sprejeta druga rešitev, ki je predvidevala združitev obeh akterjev (visokega predstavnika in komisarja za zunanje odnose) v eni osebi, tako imenovanem “**evropskem zunanjem predstavniku**” (**EZP**).⁵³ Ta bi bil hkrati odgovoren Svetu EU, od katerega bi prejemal neposredna navodila v zadevah SZVP, obenem pa bi bil polnopravni član in podpredsednik Komisije. Dejansko ne bi šlo za združitev položajev samih, temveč le za združitev oseb/posameznikov na obeh položajih (skozi t.i. personalno unijo) – medtem ko bi obe funkciji še naprej ostali ločeni kar se tiče različnih postopkov odločanja. S tem bi bila ob upoštevanju ločenosti medvladne in skupnostne ravni hkrati zagotovljena splošna konsistentnost zunanjega delovanja med obema institucijama (Svetom EU in Komisijo).

⁵² Za podrobnejši pregled vseh omenjenih/ponujenih rešitev glej tudi poročilo Pleugerja (2002).

⁵³ Druga naziva, ki sta se omenjala v zvezi z novo zamišljenim položajem, sta bila še “minister za zunanje zadeve EU” ter “sekretar za zunanje odnose EU”. Vendar pa je bilo prevladujoče mnenje, da ima poimenovanje “evropski zunanji predstavnik” to prednost, da ne odgovarja kakšnemu podobnemu nazivu na nacionalni ravni.

To bi veljalo tudi za sistem zunanjega predstavljanja, kjer bi EZP prevzel predstavniško funkcijo v celoti in nadomestil obstoječo trojko. Hkrati bi nadomestil tudi šestmesečno rotirajoče Predsedstvo v njegovi vlogi predsedovanja Svetu za zunanje zadeve. Na ta način bi prevzel vlogo vodilnega sogovornika/kontaktne osebe za zunanje partnerje EU, zunanja politika EU pa bi s tem tako navznoter kot navzven okrepila svojo vidnost, saj bi preko EZP končno dobila lasten "obraz in glas". Novi predstavnik bi zastopal EU v političnem dialogu, v mednarodnih pogajanjih in na mednarodnih konferencah (ter v mednarodnih organizacijah).⁵⁴ Stališča EU bi bila bolj jasna in razvidna in bi pridobila večjo težo na mednarodnih forumih, kjer bi bila zastopana s strani enotnega predstavnika. Legitimiteto delovanja bi novemu položaju EZP dajal širok postopek imenovanja, ki vključuje dejansko celotno obstoječo institucionalno strukturo EU, saj bi bil po predlogih delovne skupine imenovan s strani Sveta EU (v sestavi vodij držav in vlad držav članic s kvalificirano večino), ob hkratnem privoljenju predsednika Komisije in potrditvi Evropskega parlamenta (Končno poročilo DS VII, Del B, razdelek VII).

5.2.1.1.2 Stalni predsednik Evropskega sveta

V okviru skupine so se oblikovale tudi bolj kontroverzne ideje o vzpostavitvi še dodatnega novega institucionalnega položaja, stalnega predsednika Evropskega sveta.⁵⁵ Zamisel je bila zanimiva (in obenem problematična) predvsem v povezavi s položajem EZP, saj naj bi bila ena izmed ključnih izboljšav, ki bi jih slednji prinesel v novi institucionalni ustroj EU, prav enotnost zunanjega zastopanja oziroma nastopanje EU z

⁵⁴ Na tem mestu velja omeniti, da je Konvencija kot eno izmed večjih sprememb predvidela tudi formalno pridobitev pravne osebnosti EU, ki bi med drugim omogočila široko zastopanje EU s strani EZP. Obstoj pravne osebnosti je namreč osnovni (pravni) pogoj delovanja EU kot enotne entitete na mednarodnem odru. Pomanjkanje pravne osebnosti ima za posledico omejen status EU na mednarodni ravni s posledično manjšo vidnostjo in pogajalsko močjo. Po pogodbenih določilih PEU (in enako ostaja tudi po Pogodbi iz Nice) ima EU le zelo ozko pristojnost sklepanja pogodb po členih 24 in 38 PEU. V času, ko EU poskuša na novo opredeliti svojo vlogo v svetu ter pridobiti na konsistentnosti in vidnosti na zunanjepolitičnem področju, je zanjo ključnega pomena, da preko pridobitve pravne osebnosti nadgradi svojo mednarodno prisotnost v pravnem pomenu besede. Moč sklepanja mednarodnih sporazumov na področju SZVP bi v tem smislu nedvomno pomenila veliko pridobitev (Brok (2002), Tiilikainen (2002) in Hubner (2002)).

⁵⁵ Pri čemer Evropski svet do te točke še ni obstajal na ravni formalne institucije, temveč zgolj v obliki uveljavljene prakse dvakratnih letnih srečanj na ravni predstavnikov držav in vlad držav članic, pod Predsedstvom trenutno predsedujoče države Svetu EU. Konvencija je kot novost med drugim predvidela, da naj bi Evropski svet pridobil status ene izmed institucij EU.

enotnim glasom. Vzpostavitev položaja stalnega predsednika Evropskega sveta bi z vidika ureditve zunanjega predstavljanja pomenila obstoj dveh akterjev, vsakega s pomembno vlogo na tem področju, a na svoji ravni pristojnosti. To naj bi v praksi pomenilo, da prevzame EZP vse dolžnosti zunanjepolitičnega dialoga *pod ravnijsjo Evropskega sveta*, te (na najvišji politični ravni) pa bi pripadle novemu predsedniku Evropskega sveta. Za ponazoritev tovrstne ureditve v praksi - v primeru denimo vrhunškega srečanja med EU in ZDA bi se tako predsednik Evropskega sveta sestal s predsednikom ZDA, EZP pa z ameriškim zunanjim ministrom.

Ideja vzpostavitve stalnega predsednika je - v nasprotju z idejo EZP, ki je požela široko odobravanje - v okviru skupine naletela na precej mešane odzive in povzročila veliko nesoglasij.⁵⁶ Ključni argument za vzpostavitev tega položaja se je glasil, da je zunanja politika še zmeraj v veliki meri domena nacionalnih držav, kar naj se odraža tudi na ravni zunanjega predstavništva v podobi predsednika Evropskega sveta, katerega legitimiteta bi izvirala izključno iz držav članic. Države bi namreč posameznika za to mesto izbirale le v medsebojnem dogovoru in brez parlamentarnega nadzora ali vpliva Komisije. "Komunitarna" stran pa je bila, nasprotno, mnenja, da je eden izmed večjih zadržkov do uvedbe stalnega predsednika prav njegova dvomljiva legitimiteta in pomanjkljiva demokratična odgovornost – ne bi bilo namreč dopustno, da bi figura na tako visoki ravni zunanjega zastopanja izhajala izključno iz medvladnega organa (Evropskega sveta) in sicer v času, ko si EU tudi na področju zunanjega delovanja poskuša povečati demokratično legitimiteto v odnosu do svojih državljanov. Predsednik Evropskega sveta v nasprotju z EZP tako v svetu ne bi mogel legitimno zastopati EU, temveč bi bil zgolj zastopnik držav članic. Pa tudi na ravni samih držav so se pojavljali pomisleki o legitimiteti položaja - male in velike države članice namreč zagotovo ne bi imele enake teže v izboru konkretnega posameznika za ta (vsaj simbolno) pomemben novi položaj. Posledično naj ta tudi ne bi mogel prispevati k povečani kredibilnosti resnično skupnega nastopa vseh držav članic v mednarodni skupnosti. Nenazadnje pa so kritiki uvedbe stalnega predsednika Evropskega sveta opozarjali tudi na kvaliteto sistema zunanjega predstavljanja, kjer bi novi položaj vnesel rivalstvo med zdaj dve ključni figuri

⁵⁶ Za različna mnenja glej poročila Bury (2002), Brok (2002), Tiilikainen (2002), Hubner (2002) in Mc Donagh (2002).

z deljenimi predstavniškimi pristojnostmi. V primeru da si EU na tem mestu resnično želi doseči konsistentnost, namreč ne more biti več kot enega »centra gravitacije« (Končno poročilo DS VII, Del B, razdelek VII).

Debata glede uvedbe stalnega predsednika je postala predvsem debata med velikimi in malimi državami članicami, kjer so si prve skozi močno politično figuro predsednika poskušale zagotoviti neke vrste protiutež "premalo medvladnemu" zunanjemu predstavniku (De Ruyt 2005: 10-32). Slednji je po svoji naravi in institucionalni pripadnosti namreč položaj *sui generis* in je v primerjavi z obstoječim visokim predstavnikom v odnosu do držav članic precej bolj avtonomen. Velike države so v institutu zunanjega predstavljanja ob zamenjavi rotirajočega Predsedstva želele simbolno obdržati močno medvladno prisotnost/komponento, kar bi jim figura stalnega predsednika Evropskega sveta tudi zagotovila.⁵⁷ Ker v končni posledici v okviru skupine za zunanje delovanje glede te točke ni bilo zadostnega strinjanja, se je ta odločila predlog o vzpostavitvi stalnega predsednika predati v obravnavo in razmislek plenarne razprave Konvencije.

Konvencija je po sedemnajstmesečnem delu na svoji sklepni plenarni seji soglasno sprejela Osnutek PUE⁵⁸ in ga poslala v obravnavo Predsedstvu Evropskega sveta kot podlago za sprejetje prihodnje PUE. Osnutek PUE je v celoti vključeval predlog delovne skupine o združitvi položajev visokega predstavnika za SZVP in komisarja za zunanje odnose, na plenarnem zasedanju pa je bila sprejeta tudi zamisel o spornem položaju predsednika Evropskega sveta. V juniju 2004 se je v okviru začetka MVK vodij držav in vlad držav članic pričela obravnavo besedila Konvencije, postopek pa se je zaključil konec oktobra istega leta s podpisom PUE.⁵⁹ Slednja pa kljub sprejetju na MVK s strani vseh takratnih držav članic danes ni v veljavi in tudi v prihodnje ne bo, saj je v letu 2005 doživela referendumsko zavrnitve v Franciji in na Nizozemskem, kar je zaustavilo proces ratifikacije.

⁵⁷ Ideja o stalnem predsedniku je prišla s strani francoskega predsednika Chiraca in britanskega premiera Blaira. Po pridobitve podpore tudi s strani španskega premiera Aznarja je ideja postala znana kot "predlog ABC" (Aznar-Blair-Chirac). Kmalu so se mu pridružili tudi italijanski premier Berlusconi in nemški kancler Schröder, pa tudi sam predsednik Konvencije, d'Estaing, mu je bil izrazito naklonjen, zaradi česar je debata o stalnem predsedniku hitro postala ena izmed ključnih točk v okviru Konvencije (De Ruyt 2005: 10).

⁵⁸ Osnutek PUE je bil sprejet 10. julija 2003 v Bruslju.

⁵⁹ PUE je bila podpisana 29. oktobra 2004 v Bruslju.

Na podlagi mandata MVK v juniju 2007⁶⁰, kjer so se voditelji držav članic po dvoletnem obdobju razmisleka, ki je sledilo referendumskim zavrnitvam PUE, zedinili o ključnih točkah vsebine nove pogodbe in časovnem načrtu njenega sprejetja, je sledilo oblikovanje osnutka Lizbonske pogodbe.

5.3 LIZBONSKA POGODBA (2007)

Besedilo Lizbonske pogodbe je bilo dokončno usklajeno na MVK med 18. in 19. oktobrom 2007 v Bruslju, uradni podpis pa je sledil na Evropskem svetu 13. decembra 2007, v Lizboni. Institucionalne reforme bodo dejansko uvedene s koncem ratifikacijskega procesa, predvidoma 1. januarja 2009, ko naj bi pogodba tudi formalno stopila v veljavo (Lizbonska pogodba, člen 6). Nova pogodba za razliko od PUE ne bo nadomestila in preklicala vseh preteklih pogodb, temveč jih bo - po običajnem procesu dosedanjih pogodbenih korakov - le ustrezno spremenila oziroma dopolnila.⁶¹

Lizbonska pogodba je zagotavljanje konsistentnosti zunanjega delovanja EU zaupala **“visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko”** (visoki predstavnik Unije) (novi člen 9e, točka 4 PEU) kot ključnemu novo uvedenemu položaju na ravni zunanjega delovanja. Visoki predstavnik Unije vodi skupno zunanjo in varnostno politiko EU, s svojimi predlogi prispeva k njenemu oblikovanju in jo izvaja po pooblastilu Sveta (novi člen 9e, točka 2 PEU). Ena bistvenih sprememb glede na pooblastila prejšnjega visokega predstavnika za SZVP je tudi prevzem funkcije predsedovanja Svetu za zunanje zadeve (novi člen 9e, točka 3 PEU), kjer novi visoki predstavnik Unije nadomešča dosedanje rotirajoče Predsedstvo držav članic, medtem ko je prejšnji položaj visokega predstavnika po Amsterdamski pogodbi deloval le v vlogi

⁶⁰ MVK je potekala med 21. in 22. junijem 2007 pod nemškim Predsedstvom, na čelu s kanclerko Angelo Merkel. Nov pogodbeni dokument naj bi bil v skladu z določilom mandata Skleпов Predsedstva Evropskega sveta, sprejetih 21. in 22. junija 2007, dokončno oblikovan in sprejet s strani držav članic do konca leta 2007, čemur naj bi sledil postopek ratifikacije v skladu z nacionalnimi določili v državah članicah. Celoten proces naj bi se zaključil predvidoma v roku enega leta oziroma najkasneje pred naslednjimi volitvami v Evropski parlament leta 2009.

⁶¹ Natančneje, dopolnila bo določbe Pogodbe o ustanovitvi ES (PES) in PEU. Člen 1 Lizbonske pogodbe navaja ustrezne spremembe, ki bodo vnesene v PEU, člen 2 Lizbonske pogodbe pa določa spremembe, ki bodo vnesene v PES.

njegovega pomočnika. To ima pomembne implikacije za sistem zunanjega predstavljanja, saj šestmesečnemu Predsedstvu v celoti odvzema zunanjepredstavniške dolžnosti oziroma sposobnosti. Visoki predstavnik Unije je hkrati eden od podpredsednikov Komisije, znotraj katere je prav tako odgovoren za obveznosti na področju zunanjih odnosov, pa tudi za usklajevanje drugih vidikov zunanjega delovanja EU (novi člen 9e, točka 4 PEU). Gre torej za pomemben nov institucionalni položaj, ki (skladno z idejami Konvencije) v sebi združuje prejšnja položaja visokega predstavnika za SZVP in komisarja za zunanje odnose. S hkratno prisotnostjo v obeh institucijah – zaradi česar si je tudi prisluzil splošno privzeti vzdevek “dvojni klobuk”⁶² – dejansko premošča dosednji prepad med institucijama in tudi odpravlja potrebo po dveh ločenih akterjih na ravni zunanjega predstavljanja. S predstavniškega odra tako poleg rotirajočega Predsedstva Sveta odstranjuje tudi komisarja za zunanje odnose in prevzema nase naloge prejšnje predstavniške trojke. Pogodba tako določa, da visoki predstavnik Unije zastopa EU v zadevah, povezanih s SZVP, v imenu EU vodi politični dialog s tretjimi osebami in izraža stališča EU v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (novi člen 13, točka a PEU). Možnost njegovega zastopanja pod določenimi pogoji obstaja celo na tako visokem političnem forumu kot je Varnostni svet OZN (VS OZN). Pogodba namreč določa, da kadar EU sprejme stališče do zadeve, ki je na dnevnem redu VS OZN, tiste države, ki sedijo v VS, zahtevajo, da se ministra za zunanje zadeve EU prosi, naj predstavi stališče EU (novi člen 19, točka b (iii) PEU).

Prav zaradi dejstva, da visoki predstavnik Unije istočasno deluje v okviru dveh institucij, med katerima je že od nekdaj prisotno določeno rivalstvo v zunanjih pristojnostih, je še toliko bolj pomembno, da novi “dvojni oklobučeni” novi položaj uživa zaupanje tako ene kot druge institucije. Temu je bila posvečena posebna pozornost tudi pri postopku imenovanja, kjer je bilo določeno, da visokega predstavnika Unije imenuje Evropski svet s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika Komisije, njegov mandat pa se lahko prav tako zaključi z enakim postopkom (novi člen 9e, točka 1 PEU). Visoki predstavnik Unije je na ta način odgovoren tako Evropskemu svetu kot predsedniku Komisije, posredno (kot podpredsednik in član Komisije) pa tudi Evropskemu

⁶² Izraz naj bi bil skovanka Hansa-Petra Glotza, delegata nemške vlade na Konvenciji, pojavljal se je tudi v poročilih Delovne skupine VII, kasneje pa je postal splošno sprejet in razširjen tudi v akademskih krogih in besedilih (Wessels 2004: 21).

parlamentu, ki mu je Komisija kot celota odgovorna in ki lahko tudi glasuje o predlogu njene nezaupnice (novi člen 9d, točka 8 in novi člen 201 PEU). Preko njegove široke odgovornosti tako lahko zaključimo, da novi položaj posledično uživa tudi široko legitimiteto delovanja. Na akademski ravni se sicer pojavljajo diskusije o visokem predstavniku Unije kot “trojanskemu konju” bodisi Sveta EU Komisiji bodisi obratno, vendar pa že samo dejstvo, da se argumenti dvigujejo na obeh straneh, napeljuje k sklepu, da je pri novem položaju za vzvode “zavor in ravnovesij” oziroma institucionalno uravnoteženost dobro poskrbljeno.

Lizbonska pogodba je poleg visokega predstavnika Unije potrdila tudi predlog o stalnem **predsedniku Evropskega Sveta**. Najprej je potrebno omeniti, da z Lizbonsko pogodbo Evropski svet prvič postaja ena izmed formalnih institucij znotraj institucionalnega okvira EU (novi člen 9, točka 1 PEU). Za razumevanje (formalno-pravne) narave odnosa med položajema visokega predstavnika Unije in predsednika Evropskega sveta je dobro na začetku vzeti pod drobnogled tudi samo institucijo, ki ji bo novi predsednik načeloval. Za razliko od Sveta ministrov Evropski svet v skladu z Lizbonsko pogodbo (enako kot po dosedanjih določilih) ni zakonodajni organ, temveč daje EU potrebne spodbude za njen razvoj in opredeljuje splošne politične usmeritve in prioritete (novi člen 9b, točka 1 PEU). Sestavljajo ga voditelji držav ali vlad držav članic skupaj z njegovim predsednikom in predsednikom Komisije, ki se sestajajo navadno štirikrat letno, pri njegovem delu pa sodeluje tudi visoki predstavnik Unije, ki pa ni njegov član (novi člen 9b, točka 2 PEU in novi člen 9b, točka 3 PEU). Delo Evropskega sveta zadeva opredelitev strateških interesov Unije ter določitev ciljev in splošnih smernic SZVP, nato pa Svet oblikuje SZVP in sprejema sklepe, potrebne za določitev in izvajanje te politike na podlagi splošnih smernic in strateških usmeritev Evropskega sveta (novi člen 13, točki a in b PEU). V okviru Sveta za zunanje zadeve (kot ene izmed formacij Sveta EU) pa je za pripravo SZVP in izvajanje evropskih sklepov Evropskega sveta konkretno zadolžen predsedujoči visoki predstavnik Unije (novi člen 13a, točka 1 PEU). Pri tem je pomembno vedeti, da visoki predstavnik Unije ni odgovoren neposredno samemu predsedniku Evropskega sveta, temveč Evropskemu svetu kot celoti, predsednik Evropskega sveta pa pri odločanju v tej instituciji kljub članstvu ne uživa glasovalne pravice. Pristojnosti predsednika Evropskega sveta, ki je izmed njegovih članov izvoljen

za dve in pol letni mandat (z možnostjo enkratne ponovne izvolitve), tako zajemajo (le) sklicevanje sej, njihovo predsedovanje in vodenje dela, skrb za pripravo in kontinuiteto dela Evropske sveta, prizadevanje za krepitev povezanosti in soglasja v Evropskem svetu, predložitev poročil Evropskemu parlamentu ter – predstavljanje EU navzven (novi člen 9b, točka 6 PEU). Natančneje, črka pogodbe glede nalog zunanjega predstavljanja določa, da »v zadevah, ki se nanašajo na SZVP, predsednik Evropskega sveta *na svoji ravni in v tej vlogi predstavlja Unijo navzven, ne da bi to posegalo v pooblastila visokega predstavnika Unije*« (novi člen 9b, točka 6 (d) PEU, poudarek dodala J.P.).

Dolžnosti zunanjega predstavljanja si tako delita dva (novoustanovljena) akterja, s čimer je Lizbonska pogodba na to področje vnesla pomembne spremembe. V razpravi o obeh položajih je potrebno poudariti, da je uvedba visokega predstavnika Unije že od samega začetka uživala podporo tako malih kot velikih držav, medtem ko so na drugi strani male države dojemale položaj stalnega predsednika Evropskega sveta kot “vojni stroj velikih” (De Ruyt 2005: 32) in je ideja države zelo polarizirala. Pri visokem predstavniku Unije se je kot sporen pokazal predvsem naziv - Konvencija je za ta položaj predvidela naziv “evropski zunanji predstavnik” (Osnutek PUE, člen 27), PUE ga je nato “nadgradila” v naziv “minister za zunanje zadeve Unije” (PUE, člen I-28), kasneje pa so se v okviru procesa pogajanj v sprejemanju Lizbonske pogodbe na strani nekaterih držav članic (predvsem Velike Britanije) glede ministrskega naziva pojavili novi zadržki. Naziv naj bi namreč simbolno izražal preveč federalni značaj, nesprejemljiv za zunanjepolitično področje povezave. Tako je novi zunanji minister svoje pristojnosti zunanjega predstavljanja, predvidenih po PUE, sicer v celoti obdržal, je pa (žal) izgubil svoj ministrski naziv. V okviru Lizbonske pogodbe je bila tako sprejeta dokončna odločitev o “visokem predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko”, kar ostaja skoraj identično nazivu visokega predstavnika za SZVP, kot ga ima Solana po Amsterdamski pogodbi. Lahko bi dejali, da gre na simbolni ravni pri zamenjavi naziva prav gotovo za izgubo, saj je imel ministrski naziv nedvomno močnejši prizvok kot pa ga ima manj razumljiv in manj vpadljiv/izrazit naziv v Lizbonski pogodbi. Vendar pa gre to ponovno (podobno kot v primeru želje po stalnem predsedniku Evropskega sveta) razumeti kot odpor nekaterih držav članic do “komunitarizacije” zunanje politike EU, pa čeravno zgolj na simbolni ravni. Naziv zunanjega ministra namreč močno asociira na

državno tvorbo ter na idejni ravni krepí nadvladno dojemanje EU oziroma njene skupne zunanje politike, kar je sprožilo naravni “odporni refleks” na strani držav, ki si želijo sodelovanje na tem področju ohraniti na kar se da medvladni ravni. Z vidika same vsebine zadeva seveda nima velikega pomena in države članice v vsakem primeru ohranjajo enake pristojnosti odločanja in nacionalne avtonomije. Hkrati pa drži, da sta zunanja politika in diplomacija tudi v veliki meri stvar simbolike in predstave. Zunanji predstavnik z močnim nazivom bi na simbolni ravni zagotovo dvignil politični profil skupnega zunanjega nastopa v odnosu do tretjih sogovornikov, zaradi česar lahko sklenemo, da je bilo na tem mestu pomanjkanje poguma (in volje) za tovrsten korak prav gotovo izguba v luči poskusa vzpostavitve EU kot bolj vidnega akterja na mednarodnem odru.

5.4 OCENA PREDVIDENIH REFORM

5.4.1 POZITIVNI VIDIKI REFORM

Ključna pozitivna plat novih določb je zagotovo ta, da zmanjšujejo število akterjev, s tem ko odvzemajo predstavniške pristojnosti dvema dosedanjsima akterjema, rotirajočemu Predsedstvu Sveta EU (predsedujoči državi) in komisarju za zunanje zadeve.

Predvsem z zamenjavo šestmesečnega rotirajočega Predsedstva vnašajo v institut zunanjega predstavnštva več stalnosti in kontinuitete, pomanjkanje česar je bila gotovo ena izmed večjih slabosti sistema doslej. Visoki predstavnik zdaj ne bo več le "tihi pomočnik Predsedstva" (De Ruyt 2005: 6), ki sme po črki pogodbe govoriti le po njegovem izrecnem napotilu, temveč z Lizbonsko pogodbo postaja samostojni akter. Javier Solana sicer tudi v zdajšnji ureditvi na mednarodnem odru ni bil le nemi statist, temveč si je na temelju svojih vsestransko priznanih osebnostnih lastnosti in sposobnosti kljub šibkemu položaju visokega predstavnika po Amsterdamski pogodbi uspel svoj maneverski prostor na neformalni ravni zelo razširiti. Zunanji sogovorniki so tako v njem čedalje bolj prepoznavali ključno predstavniško osebo na zunanjepolitični ravni EU, pa čeprav je bila njegova formalna vloga dejansko omejena zgolj na podporo rotirajočemu Predsedstvu. Pa vendar Solana ne bo večno zasedal položaja visokega predstavnika in ne gre se zanašati, da bodo vsi njegovi nasledniki uživali enako splošno podporo in zaupanje (tako med državami članicami kot zunaj EU) mimo formalnih pogodbenih določil. Predvidene reforme so zdaj predstavniški status in pristojnosti visokega predstavnika močno okrepile tudi na formalni, institucionalni ravni, s čimer bo ta položaj na eni strani gotovo pridobil dodatno težo v očeh zunanjih sogovornikov, hkrati pa kredibilnost njegovega zastopanja EU na mednarodnem odru ne bo več odvisna od (ne)naklonjenosti in (ne)kooperativnosti vsakokratnega šestmesečnega Predsedstva. Slednje, v podobi predsednikov držav in vlad ter zunanjih ministrov držav članic, bo na področju zunanjega predstavljanja svoje funkcije povsem izgubilo in bo svojo tradicionalno vodilno vlogo v celoti predalo visokemu predstavniku EU. Ta bo poleg izboljšanja konsistentnosti preko imenovanja za dobo petih let obenem doprinesel tudi k večji kontinuiteti zunanjega nastopa. Nenazadnje pa bo visoki predstavnik EU na povsem simbolni ravni poskrbel za

bolj "evropsko podobo" skupnih stališč, kar bo v očeh tretjih sogovornikov pripomoglo k krepitvi vtisa skupne identitete EU. Njen ključni predstavnik namreč ne bo več tako tesno asociiran s posameznimi državami članicami. Za ponazoritev tega problema v dosedanji ureditvi lahko omenimo srečanje na vrhu med EU in ZDA v Washingtonu leta 2005, ko je predstavniško trojko EU vodilo luksemburško Predsedstvo na čelu z Jeanom Claudom Junckerjem. Ob koncu skupne tiskovne konference je ameriškemu predsedniku Bushu "ušel" precej neroden jezikovni spodrseljaj, ki zelo nazorno pokaže, da lahko nastop v imenu EU nehote, a hitro zasenči nacionalno državniško "poreklo" njenega ključnega zastopnika. Bush se je namreč ob koncu Junckerjevega nastopa temu zahvalil z besedami, da »Združene države zelo visoko cenijo prijatelje iz Luksemburga« (White House 2005). Premier Juncker je seveda v dialogu z ZDA nastopal kot predstavnik EU in ne kot predstavnik Luksemburga.

Naslednja prednost nove ureditve izhaja iz spojitve položajev visokega predstavnika ter komisarja za zunanje odnose. Novi visoki predstavnik Unije bo preko svojega "dvojnega klobuka", ki ga nosi tako v Komisiji kot v Svetu EU, lahko pomagal premostiti omenjene institucionalne napetosti med akterji obeh strani in preprečiti posledične nekonsistentnosti v zunanjem nastopu. Ureditev je tako na kompromisen način, preko "personalne unije", uspela na eni strani premostiti zgodovinski prepad med Svetom EU in Komisijo na področju zunanjega delovanja, hkrati pa ohraniti večstebno strukturo in razmejitev pristojnosti med komunitarno ravniyo prvega stebra in medvladno ravniyo drugega stebra. Zunanje predstavljanje Komisiji tako še zmeraj ni bilo odvzeto⁶³, a novost sistema je v tem, da lahko zdaj te naloge prevzame visoki predstavnik sam/samostojno, ne da bi potreboval dodatno prisotnost zunanjega komisarja, da bi bil "reprezentativen". Znotraj Komisije je namreč kot njen podpredsednik zdaj v celoti odgovoren za zunanje odnose, kakor tudi za zagotavljanje horizontalne koordinacije in konsistentnosti drugih vidikov zunanjega delovanja in lahko tako v odnosu s tretjo stranjo samostojno nastopa ne le v primeru zadev SZVP, temveč tudi v zunanjih odnosih Komisije (De Ruyt 2005: 15–20). In čeravno so bili odnosi med Solano in komisarji za

⁶³ Spomnimo, da v skladu z Lizbonsko pogodbo novi člen 9d PEU navaja, da »razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v pogodbah, [Komisija] opravlja zastopanje EU navzven.«

zunanje odnose (posebno s komisarjem Chrisom Pattenom, s katerim sta že pregovorno harmonično sodelovala) v zunanjem nastopu praviloma zelo korektni in usklajeni, pa ne gre zanemariti dejstva, da so temu v veliki meri botrovali prav dobri medsebojni odnosi na povsem osebni ravni, pri čemer pa so bile možnosti za napetosti še zmeraj formalno vgrajene na institucionalni ravni in bi lahko ob morebitnih menjavah konkretnih posameznikov na obeh položajih v prihodnje kadarkoli »izbruhnile na plano« (Duke 2006: 12–16). Poleg tega se tudi še tako harmoničen nastop večih posameznikov na mednarodnem odru ne more primerjati s težo nastopa s strani enotnega akterja, ki z danimi pristojnostmi enoglasno zastopa stališče EU kot celote, s čimer nedvomno dvigne njen zunanjepolitični profil.

Nenazadnje velja omeniti tudi, da odnosi v diplomaciji v veliki meri temeljijo tudi na vzpostavitvi povsem osebnega odnosa med obema stranema (Nick 1997: 109–114), kar je v sedanjem sistemu predstavniške trojke težko doseči. Kot prvo je v zdajšnji ureditvi sogovornikov na strani EU za kaj takega preveč, obenem pa se med seboj tudi zelo pogosto menjavajo in za to ni zadostne stalnosti/kontinuitete v stikih z zunanjimi partnerji. Novi visoki predstavnik Unije bo te slabosti sistema (do neke mere) presegel, kar mu bo omogočilo bolj poglobljeno graditev odnosov kot pa to dovoljuje dosedanji sistem.

5.4.2 NEGATIVNI VIDIKI REFORM

Institucionalna inovacija visokega predstavnika Unije nedvomno pomeni ogromen korak naprej v doseganju ciljev večje konsistentnosti, kontinuitete in vidnosti EU v zunanjem nastopu in odpravlja številne pomanjkljivosti obstoječe amsterdamske ureditve. Vendar pa se ob širšem pogledu na novo-vzpostavljeni institucionalni sistem na področju zunanjega delovanja porajajo novi dvomi o njegovi optimalnosti. Ali kakor se je bolj slikovito izrazil Wessels (2004: 28) – »nekateri stari glavoboli SZVP so bili ozdravljeni, a sama terapija bo vodila v nove institucionalne bolezni.«

5.4.2.1 Odnos visokega predstavnika Unije s stalnim predsednikom Evropskega sveta

Kot prvo lahko ugotovimo, da nova ureditev skupaj z reformirano amsterdamsko trojko sicer umika s predstavniškega odra kar tri dosedanje akterje, a v istem trenutku vzpostavlja novega, ki mu, hkrati z visokim predstavnikom Unije, prav tako podeljuje predstavniške pristojnosti - stalnega predsednika Evropskega sveta. Slabost je s predstavniškega vidika na tem mestu dvojne narave – po eni strani odvzema novemu visokemu predstavniku Unije enkratno priložnost, da bi postal odgovor na vprašanje o telefonski številki EU in resnično enotni “obraz in glas” EU navzven. Hkrati pa je težava tudi v nejasni razmejitvi vlog in pristojnosti med obema akterjema, ki bosta oba predstavljala EU v zadevah SZVP (visoki predstavnik Unije pa za razliko od predsednika Evropskega sveta lahko tudi v ostalih vidikih zunanjega delovanja), pri čemer naj bi sicer predsednik Evropskega sveta po črki pogodbe izvrševal predstavniške funkcije »na svoji ravni« in brez poseganja v pristojnosti visokega predstavnika Unije. Ta očitna nejasnost besedila jasno odpira možnosti konfliktov in predvidevanja gredo v smeri (npr. De Ruyt 2005; Duke 2003; Wessels 2004), da se bo konkretna podoba prihodnje predstavniške ureditve jasno izrisala šele skozi vsakodnevno prakso in glede na osebnosti konkretnih posameznikov, imenovanih na oba položaja. Logičen razmislek ob branju določil navaja na sklep, da bo predsednik Evropskega sveta v primeru predstavniške kombinacije z visokim predstavnikom Unije prevzel predstavniške funkcije na najvišji politični ravni, medtem ko bo slednji prevzel “nižji konec” predstavniške hierarhije. Ob srečanju z ameriškim vrhom bi se tako denimo predsednik Evropskega sveta sestal s predsednikom ZDA, medtem ko bi srečanje visokega predstavnika Unije istočasno potekalo na ravni ameriškega zunanjega ministra in bi bilo tudi bolj vsebinske narave. Vendar pa je ob tovrstnih sklepanjih potrebno nekoliko previdnosti, saj so možnosti vsekakor precej odprte. Visoki predstavnik Unije namreč ni v funkciji “oprode” predsednika Evropskega sveta in glede na njuna institucionalna položaja in pripadajoča pogodbeno določila na tem mestu ne gre poenostavljeno vleči (morda na prvi pogled vsečne) paralele s položajema predsednika države in zunanjega ministra po kateri izmed nacionalnih ureditev. V kolikor je institucionalno pozicioniranje predsednika Evropskega sveta morda povsem jasno, pa to nikakor ni moč trditi tudi za novega visokega predstavnika Unije, ki ima svoje funkcije

in pristojnosti z “dvojnimi klobukom” tako v Svetu kot v Komisiji in je tudi linija institucionalne odgovornosti pri tem položaju zelo razpršena. To potrjujejo tudi pogosta ugibanja in namigovanja z ene in druge strani, da je visoki predstavnik Unije “trojanski konj” bodisi ene bodisi druge institucije (Thym v Wessels 2004: 23). Dejansko je, kot ugotavlja De Ruyt (2005: 16), visoki predstavnik Unije “služabnik dveh gospodarjev”, hkrati pa prav zaradi tega uživa tudi izredno fleksibilnost in visoko stopnjo institucionalne avtonomije. Tako bo s predsednikom Evropskega sveta na področju zunanjega predstavljanja razvil povsem specifičen odnos, ki pa je v tem trenutku ob zelo ohlapnih pogodbenih določilih še zelo nejasen. Potrebno je ponovno spomniti, da - za razliko od amsterdamskega visokega predstavnika – novi visoki predstavnik Unije v izvajanju svojih predstavniških funkcij ne potrebuje dodatnega “spremljiva” v obliki drugih akterjev (tudi ne predsednika Evropskega sveta), da bi bil reprezentativen, temveč je v tej vlogi lahko zelo avtonomen. Duke (2003: 15) navaja, da bo veliko odvisno od osebnosti bodočega predsednika Evropskega sveta ter tega, kako široko bo ta razumel svoje predstavniške dolžnosti, kolikšno “veselje” bo našel v funkciji zunanjega predstavljanja in koliko bo pripravljen zavoljo konsistentnosti dopustiti visokemu predstavniku, da prevzame vlogo ključnega glasnika in telefonske številke EU. Pri tem nekateri (npr. Wessels 2005) napovedujejo, da bo bodoči predsednik Evropskega sveta zelo verjetno hitro ugotovil, da so njegove pristojnosti in manevrski prostor znotraj same institucije Evropskega sveta zelo protokolarne in omejene (celo zanemarljive). Tako bo, glede na svoj nedvomno prominenten politični profil, svojo pozornost in energijo raje usmerjal v aktivno izvajanje zunanjepredstavniške funkcije, kjer bo imel vsaj priložnost blesteti na mednarodnem odru kot viden in pomemben politični akter.

5.4.2.2 Odnos visokega predstavnika EU s predsednikom Evropske komisije

Ne le odnos z novim predsednikom Evropskega sveta, temveč tudi odnos s predsednikom Komisije odpira možnosti za novo fronto oziroma rivalstvo na predstavniškem področju. Kot že rečeno, nova pogodbeno določila ne spreminjajo stebne strukture, pri čemer Komisija ohranja svoje ločene predstavniške pristojnosti v zunanjem

delovanju. Do sedaj sta jo v zunanjih zadevah v okviru trojke pod vodstvom Predsedstva zastopala komisar za zunanje odnose ali predsednik Komisije. Ob odpravi predstavniške trojke in delegiranju zadevnih nalog visokemu predstavniku Unije se postavlja vprašanje, kakšna naj bi bila na tem področju v prihodnje vloga predsednika Komisije. Pogodbena določila mu namreč izrecne predstavniške funkcije – v nasprotju z visokim predstavnikom Unije in predsednikom Evropskega sveta – ne dodeljujejo in teoretično bi bilo povsem možno, da visoki predstavnik Unije kot podpredsednik v celoti prevzame vlogo glasnika v imenu te institucije (De Ruyt 2005: 15–20). Na tem mestu bo ponovno veliko odvisno od konkretnega odnosa, ki ga bosta med seboj razvila visoki predstavnik Unije in predsednik Komisije ter od tega, kako si bo prvi razlagal svojo novo vlogo »zagotavljanja koordinacije in konsistentnosti« med komisarji (Wessels 2004: 21–23). Nova ureditev tako prvič v zgodovini vzpostavlja hierarhijo znotraj kolegija komisarjev (De Ruyt 2005: 15) ter postavlja visokega predstavnika Unije v pozicijo *primus inter pares* glede na ostale komisarje (z izjemo predsednika Komisije). Tudi odnos, ki ga bo imel s predsednikom Komisije, ne bo enak odnosu ostalih komisarjev s predsednikom in sicer bo glede na ostale komisarje v odnosu do predsednika v močnejšem položaju. To je razvidno na eni strani iz samega postopka imenovanja kot tudi procedure odpoklica (kjer predsednik Komisije za razrešitev visokega predstavnika Unije potrebuje tudi soglasje Evropskega sveta), kakor tudi iz dejstva, da visoki predstavnik Unije pri svojem delu ni v enaki meri vezan na navodila predsednika Komisije in skupnostne metode kot drugi komisarji. Vendar pa se je hkrati potrebno zavedati dejstva, da je vloga predsednika Komisije po novi ureditvi prav tako okrepljena (že zaradi postopka imenovanja, ki zdaj vključuje volitve v Evropski parlament), zaradi česar bo ta zagotovo zahteval poslušnost in spoštovanje visokega predstavnika Unije kot člana Komisije, nad katerim si bo tudi zelo verjetno prizadeval obdržati kar največji možni nadzor in vpliv (Duke 2006: 25–28).

Delovni odnos med obema akterjema bo tako odločilno oblikoval institut zunanjega predstavljanja. Ena izmed možnosti, ki bi bila z vidika konsistentnosti zunanjega nastopa zagotovo najbolj zaželena, je razdelitev nalog na ta način, da bi predsednik Komisije prevzel odgovornost za “notranje zadeve” Komisije, medtem ko bi celoten zunanji portfelj, vključno s predstavniškimi funkcijami, pripadel visokemu predstavniku Unije

(Wessels 2004: 23).⁶⁴ Vendar pa je ta možnost manj verjetna in težko je verjeti, da bi se predsednik Komisije po novem prostovoljno odrekel svojim predstavniškim ambicijam na mednarodnem odru ter da bi samoiniciativno prenehal s svojimi mednarodnimi potovanji in srečanji z visokimi državniki v imenu Komisije. Za primer tovrstnega dosedanjega mednarodnega udejstvovanja lahko vzamemo transatlantski dialog, ki poteka v obliki dvakratnih letnih srečanj na vrhu med EU in ZDA. V sklopu zadnjih treh let je predstavniška trojka EU v Washingtonu poleg visokega predstavnika Solane in predsedujočega Svetu EU (bodisi v podobi Junckerja, Schüssla, Merklove ter ostalih predsedujočih) še zmeraj vključevala tudi Barrosa kot aktualnega predsednika Komisije (Svet EU 2007a). O velikem zadovoljstvu predsednika Barrosa nad tovrstnimi obiski v Beli hiši, kakor tudi o siceršnji želji večine dosedanjih vplivnejših/močnejših predsednikov Komisije po aktivni mednarodni vlogi, v intervjuju omenja tudi Smith (2007).

Kadar bodo v prihodnje v okviru srečanja na najvišji ravni (kot v primeru vrhov EU-ZDA) obravnavane tematike, ki bodo zahtevale prisotnost Komisije, bo tako možen predstavniški format predsednika Evropskega sveta bodisi v kombinaciji z visokim predstavnikom Unije bodisi v spremstvu predsednika Komisije. Predsednik Evropskega sveta namreč nima predstavniških pristojnosti izven področja SZVP in ker na primer transatlantski dialog poleg političnih vključuje tudi vsebine na ravni prvega stebra, bo predsednik potreboval sočasno prisotnost enega izmed ostalih dveh predstavniških akterjev.⁶⁵

V sklepu bi glede ocene novih določb tako lahko dejali, da vsekakor predstavljajo velik korak naprej in odpravljajo številne že omenjene pomanjkljivosti obstoječega predstavniškega sistema ter imajo (teoretično) visok potencial vzpostaviti veliko bolj učinkovito ureditev v primerjavi s sedanjo. Vendar pa bo to močno pogojeno z

⁶⁴ Sistem bi bil tako zelo podoben političnemu vzorcu v Franciji.

⁶⁵ Vrhunsko srečanje EU-ZDA v okviru transatlantske agende v aprilu 2007 je tako na primer vključevalo pogovore o politično-varnostnih tematikah novih globalnih izzivov, Kosova, Afganistana, Darfurja, Bližnjega vzhoda, Irana in boja proti terorizmu, obenem pa so bile prisotne tudi tematike iz ekonomskega spektra kot so dogovor o zračnem prometu med EU in ZDA, energetska sodelovanje in Doha pogajalski proces o multilateralnem trgovanju. EU stran so tako v Washingtonu zastopali nemška kanclerka Merklova kot takratna predsedujoča EU v spremstvu visokega predstavnika Solane ter Barroso kot predsednik Komisije (Evropska komisija 2007d).

imenovanjem konkretnih posameznikov na ključne tri funkcije (predsednika Evropskega sveta, predsednika Komisije in visokega predstavnika Unije) ter odnosov, ki jih bodo med seboj razvili, zaradi česar je uspešnost prihodnjega sistema na tem mestu težko natančno oceniti. Ključna pridobitev Lizbonske pogodbe je gotovo odprava šestmesečnega rotirajočega Predsedstva, ki je bilo eden večjih trnov v peti konsistentnemu predstavljanju. Hkrati prinaša okrepitev glasu in legitimitete visokega predstavnika Unije z novim dvojnimi klobukom ter odpravlja nekonsistentnosti v nastopu med obema institucijama (oziroma dopušča to možnost). Preko odprave šestmesečnega Predsedstva in nadalje dejstva, da imata oba ključna nova predstavniška akterja (pa seveda tudi predsednik Komisije) večletni mandat, je nova ureditev poskrbela tudi za problem kontinuitete in omogočila graditev stalnejših in manj površinskih odnosov z zunanjimi partnerji. De Ruyt (2005: 16–17) kot prednost glede na amsterdamsko trojko izpostavi tudi pomembno dejstvo, da so akterji novega sistema v svojem nastopanju veliko bolj samostojni. Medtem ko je trojka v obstoječem sistemu obvezna predstavniška formula (ki jo je visoki predstavnik Solana sicer zaradi že omenjenih razlogov po neformalni poti večkrat tudi zaobšel) in akterji v mednarodnih odnosih ne morejo nastopati sami zase, pa nov sistem vnaša na tem področju večjo stopnjo avtonomije – visoki predstavnik Unije tako ne potrebuje nujno dodatnega spremstva, da bi bil reprezentativen.

Bolj dvorezna je lahko uvedba visoke personalizacije prihodnje predstavniške ureditve, ki ima lahko tako pozitivne kot negativne vidike. Vidnost nastopa EU se bo preko kontinuiranega nastopa uveljavljenih posameznikov z visokim političnim profilom na mednarodnem odru prav gotovo povečala, kar bo dalo stališčem EU v stikih z zunanjimi sogovorniki določeno politično težo. Hkrati pa visoka stopnja personalizacije odpira tudi večjo stopnjo možnosti konflikta in rivalstva med potencialnimi predstavniškimi akterji, posebno ob dejstvu, da so formalne vloge v določilih zelo skopo in nejasno definirane oziroma razmejene in ponujajo široke možnosti interpretacije v vsakodnevni praksi. Institucionalna matrica papirja in črke pogodbe bo morala tako zdaj počakati na imenovanje konkretnih posameznikov na prve položaje, ki bodo preko svojega individualnega delovanja in predvsem medsebojne interakcije aktivno kreirali njeno podobo v dejanskem okolju in vtisnili vanjo svoj osebni pečat. Optimalna

sistemska ureditev bo v praksi zahtevala visoko stopnjo sodelovanja med vsemi tremi omenjenimi akterji ter široko zavedanje (predvsem s strani predsednika Komisije in predsednika Evropskega sveta), da je EU v zastopanju svojih stališč na mednarodnem odru najmočnejša takrat, ko govori z enotnim glasom (ne le vsebinsko, temveč tudi proceduralno).

6. SKLEP

Naloga se je lotila tematike zunanjega predstavljanja EU ter poskušala analizirati sistemsko ureditev vodenja političnega dialoga na najvišji predstavniki ravni. Pri tem se je soočala s težavo pomanjkanja ustrezne literature, saj ta konkretni vidik zunanjega delovanja EU v obstoječih domačih in tujih virih še ni bil celovito obravnavan in se je morala tako v veliki meri opirati predvsem na pogodbene vire in ostale formalne dokumente. V kolikor je bilo mogoče, je poskušala naloga tehnično normativno analizo obogatiti tudi s čim več praktično-vsebinskimi podkrepitvami, pri čemer si je poleg sicer skope obstoječe ponudbe sekundarnih akademskih virov pomagala še z dragocenim prispevkom izkušenj in komentarjev prof. dr. Christopherja Hilla. Vsebinski poudarki in praktične ilustracije so se dotaknili predvsem zgodovinskega razvoja vloge Komisije v sodelovanju v političnem dialogu, primerov delovanja visokega predstavnika, Javierja Solane, konkretnih težav nekaterih nacionalnih predsedstev Sveta EU ter nekaj zanimivejših praktičnih odlomkov iz primera vodenja transatlantskega dialoga.

Naloga si je v uvodnem metodološko-hipotetičnem okviru zastavila štiri hipoteze, ki jih je poskušala preko zbiranja in analize podatkov verificirati.

Prvo hipotezo, namreč da **obstoječi sistem zunanjega predstavljanja ne omogoča konsistentnosti in posledično slabi pozicijo EU v njenih odnosih z zunanjimi sogovorniki**, lahko na tem mestu potrdim. Sistem zunanjega predstavljanja kot ga ima EU danes, je utemeljila Amsterdamska pogodba leta 1997 in sicer ta za dialog na najvišji ravni pooblašča predstavniško trojko. Za delovanje znotraj trojke je dejansko pristojnih kar pet različnih možnih akterjev, ki v skupnem predstavniskem institutu zastopajo bodisi medvladno bodisi skupnostno raven (Svet EU oziroma Komisijo), tako da trojka v vsakokratni praksi privzema zelo različne formate. Ob tem je poleg precejšnje pluralnosti njenega članstva značilna tudi njegova nestalnost, saj je predstavniki mandat večine pristojnih akterjev relativno kratek. Nenazadnje pa je naloga pokazala, da med različnimi zunanjimi predstavniki znotraj trojke obstaja tudi določena stopnja rivalstva (predvsem na podlagi institucionalnih konfliktov med Svetom EU in Komisijo na področju skupne zunanje politike) in da predstavniki med seboj nemalokrat tekmujejo za vodilno vlogo v predstavniskem institutu, kar ima negativne posledice za zunanji nastop EU kot celote.

Gre torej za številne pomanjkljivosti, ki so sicer glede na naravo področja zunanje politike EU razumljive, ki pa predstavljajo oviro zastavljenim ciljem EU, da v odnosu do zunanjih sogovornikov nastopa konsistentno in z enotnim glasom, da se okrepi identiteta EU na zunanjem področju in da se ta vzpostavi kot vidnejši akter na mednarodnem odru.

To nas pripelje do potrditve druge hipoteze, da **bo zamenjava institucije rotirajočega Predsedstva kot akterja v zunanjem predstavljanju EU pomembno pripomogla k povečanju konsistentnosti in učinkovitosti na tem področju**. Dejansko je sistem rotirajočega šestmesečnega Predsedstva Svetu EU ena izmed ključnih šibkih točk sedanjega sistema zunanjega predstavljanja. Kvaliteta predstavniškega instituta nedvomno trpi zaradi prepogostih menjav v njegovem vodstvu (Predsedstvo EU je v skladu z obstoječimi pogodbenimi določili namreč vodilni akter znotraj predstavniške trojke), saj te otežujejo vodenje strateškega dialoga o konkretnih zunanjepolitičnih dosjelih, s katerimi se na mednarodni ravni ukvarja EU in ki po svoji naravi običajno zahtevajo dlje kot zgolj šestmesečni časovni okvir kot ga ima na voljo vsakokratno Predsedstvo Sveta EU. Nenehna menjava ključnih najvišjih sogovornikov na strani EU, predvsem v dialogu v posebno občutljivih političnih tematikah, vsekakor ni dobrodošla in predstavlja oviro konsistentnemu in kontinuiranemu vodenju političnega dialoga. Poleg tega je zunanja podoba EU v obstoječem predstavniškem sistemu vsakih šest mesecev močno odvisna od izkušenj, znanja in zmožnosti, mednarodnega ugleda in vpliva ter nenazadnje domače politične situacije vsakokratne predsedujoče države članice, pri čemer dosedanje izkušnje kažejo, da je bila kredibilnost zunanjega nastopa EU zaradi tega že večkrat pod vprašajem. S tega vidika je odprava šestmesečnega rotirajočega Predsedstva (v njegovi funkciji zunanjega predstavljanja), ki jo predvidevajo določila Lizbonske pogodbe, zagotovo dobrodošla sprememba. Institucionalna novost v podobi bodočega položaja visokega predstavnika Unije, ki bo v celoti prevzel predstavniške pristojnosti dosedanjega Predsedstva, bo v predstavniški institut vnesla več konsistentnosti in kontinuitete in okrepila skupno zunanjo identiteto EU na mednarodnem odru.

Uvedba visokega predstavnika Unije, ki bo v prihodnje odpravil dosedanjo predstavniško trojko, z vidika kvalitete predstavniškega instituta tako nedvomno prinaša korak naprej, saj bo novi položaj s predstavniškega odra odstranil vsaj tri dosedanje

pristojne akterje – predsednika vlade in zunanjega ministra predsedujoče države članice na strani Sveta EU ter komisarja za zunanje odnose na strani Komisije. Poleg zmanjšanja samega števila pristojnih predstavniških akterjev je pomembno tudi dejstvo, da bo imel novi visoki predstavnik EU (vsaj) petletni mandat, kar je z vidika dosedanjega šestmesečnega Predsedstva zagotovo pomemben napredek, ki bo omogočil kvalitetnejše vodenje zunanjega dialoga in tudi možnost vzpostavitve bolj osebnih odnosov z zunanjimi sogovorniki (kar je z vidika uspešnega vodenja diplomacije gotovo nezanemarljiv vidik). Nenazadnje pa bo preko personifikacije zunanjepredstavniške vloge novi položaj pripomogel tudi k vzpostavitvi prepoznavnejše zunanje podobe in identitete EU (ki bo z njim dobila svoj zunanji “glas in obraz”), tako v očeh zunanjih partnerjev kot tudi znotraj EU same. Obenem pa je dejstvo, da nova določila uvajajo še dodaten predstavniški položaj v podobi stalnega predsednika nove institucije Evropskega sveta, kar je z vidika predstavniške konsistentnosti gotovo negativno. Na ta način je bila novemu visokemu predstavniku Unije odvzeta edinstvena priložnost, da bi postal dokončni odgovor na že davno zastavljeno Kissingerjevo vprašanje o “telefonski številki” EU in slednja je tako ponovno izgubila možnost, da bi na mednarodnem odru resnično zastopala svoja stališča z enotnim glasom. Tako lahko na tem mestu potrdimo tudi tretjo hipotezo, da **predvidene institucionalne reforme predstavljajo kvalitativni premik na področju zunanjega predstavljanja, vendar pa problem konsistentnosti ni dokončno odpravljen.**

Na podlagi temeljite analize predvidenih pogodbenih določil pa je možno nedvomno potrditi tudi s tem povezano zadnjo raziskovalno hipotezo, da **slabost predvidene institucionalne reforme zunanjega predstavljanja ostaja v vgrajeni institucionalni konfliktnosti med položajema visokega predstavnika Unije in predsednika Evropskega sveta zaradi nezadostne razmejitev pristojnosti in široke možnosti interpretacije pogodbenih določil ter v neopredeljeni vlogi predsednika Evropske komisije na področju zunanjega predstavljanja.** Besedilo pogodbe je v razmejitvi pristojnosti med obema ključnima bodočima predstavniškima akterjema, visokim predstavnikom Unije in predsednikom Evropskega sveta, zelo skopo oziroma ohlapno in dopušča široke možnosti za rivalstvo zunanjepredstavniškem parketu v prihodnje. Enako velja za odnos visokega predstavnika Unije z bodočim predsednikom Komisije, ki glede

na pogodbeno določila sicer nima izrecno delegiranih predstavniških dolžnosti, vendar pa je ob jasni siceršnji okrepitvi njegove funkcije in tradicionalno močnih ambicijah Komisije po razširitvi vloge na področju skupne zunanje politike težko pričakovati, da se bo ta svoji dosedanji vlogi v zunanjem predstavljanju prav zlahka odrekel. Možnost prestižnostnih bojev in konfliktov na zunanjepredstavniškem področju je še dodatno potencirana ob dejstvih, da nova pogodbeno določila prinašajo veliko stopnjo personifikacije samega predstavniškega instituta in da je na vseh treh ključnih pozicijah pričakovati akterje z visokim osebnim političnim profilom. Kvaliteta prihodnje predstavniške ureditve na najvišji ravni bo tako v veliki meri odvisna od osebnostnih lastnosti in narave odnosa, ki ga bodo med seboj razvili konkretni trije posamezniki in od vprašanja, v kolikšni meri bo ob gotovi prisotnosti različnih osebnih ambicij in že tradicionalnih medinstitucionalnih konfliktih/rivalstvu vendarle uspela prevladati bolj širokopotezna in dalekovidna miselnost in zavedanje o dejanski potrebi EU po konsistentnem in učinkovitem zunanjem nastopu oziroma posledicah, ki jih ima nekonsistenten nastop na mednarodnem odru na EU kot celoto. Dejstvo je namreč, da ozkogledne parcialne ambicije in egoizmi znotraj EU (bodisi na osebnosti, nacionalni ali institucionalni ravni) na dolgi rok ne koristijo nobeni od strani, in da se bodo morali vsi vpleteni akterji slej kot prej zavedeti, da prihodnosti mednarodnih odnosov v luči vzhajajočih svetovnih političnih blokov ne bo krojila ne Francija, ne Nemčija, ne Velika Britanija, kakor tudi ne Svet EU ali Evropska komisija, temveč le EU kot celota. Ta pa je lahko v mednarodnih odnosih uspešna le z enotnim in jasnim nastopom, kar ji med drugim omogoča tudi ustrezno urejen in izvajan predstavniški institut, ki kot prva raven stika, ki ga ima EU z zunanjim svetom, pomembno oblikuje njeno podobo tako na mednarodnem odru, kakor tudi v očeh domače javnosti. Sam predstavniški institut, še tako konsistenten, seveda ne more nadomestiti nekonsistentnosti in siceršnjih pomanjkljivosti na ravni samih vsebinskih vidikov skupne zunanje politike, vendar pa je dejstvo, da bi veljalo vsaj v primerih, ko na ravni EU dejansko *obstaja* konsenz in enotnost stališč glede določene zadeve, tudi zastopati ta stališča navzven z enotnim glasom in jim tako na simbolni ravni dati dodatno težo ter skupno evropsko dimenzijo. Na ta način načela demokratičnosti, enakopravnosti in suverenosti samega *procesa odločanja* na zunanjepolitičnem področju ne bi bila prav v nobenem pogledu

kompromitirana, bi pa, nasprotno, lahko bili učinki splošne koristi tovrstnega konsistentnega nastopanja gotovo vredni razmisleka o zamenjavi dosedanjega razglašene evropskega predstavniškega orkestra z bolj melodičnim zunanjim solom v prihodnje.

7. SEZNAM VIROV

SEKUNDARNI VIRI

1. Accetto, Matej (2006): *Izgradnja Evrope: Od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Benko, Vlado (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Berridge, Geoff R. (2005): *Diplomacy: Theory and Practice: 3rd edition*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
4. Bradač, Fran (1966): *Latinsko-slovenski slovar*. Ljubljana: Državna Založba Slovenije.
5. Brok, Elmar (2002): *The External Representation Of The European Union*, Working document 26 (Working Group VII), objavljen s strani Sekretariata Konvencije o prihodnosti Evrope, 11. novembra v Bruslju. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/4781.pdf> (13. oktober 2007).
6. De Ruyt, Jean (2005): *A Minister for a European Foreign Policy*. European University Institute, Florence. Robert Schumann Centre for Advanced Studies. Dostopno na http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_03p.pdf (13. september 2007).
7. Duke, Simon (1999): *Consistency as an Issue in EU External Activities*. European Institute of Public Administration, Working Paper No. 99/W/06. Dostopno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007560.pdf> (3. september 2007).

8. Duke, Simon (2003): *The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*. European Institute of Public Administration, Working Paper No. 2003/W/02. Dostopno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN013014.pdf> (3. september 2007).
9. Duke, Simon (2006): *The Commission and the CFSP*. European Institute of Public Administration, Working Paper No. 2006/W/01. Dostopno na http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070815141210_CFSP_0601e.pdf (11. september 2007).
10. Dunn, David H. (2004): Lure of the Summitry: International Dialogue at the Highest level. V Christer Jönsson in Richard Langhorne (ur.): *Diplomacy (Volume III): Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, 137–170. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
11. Evropska komisija (2005): *Review of the Framework for Relations Between the European Union and the United States: Independent study*. Directorate General External Relations, Unit C1 (Relations with the United States and Canada). Dostopno na http://www.gla.ac.uk/media/media_36177_en.pdf (3. oktober 2007).
12. Evropska komisija (2007a): *European union in the world: Commissioners*. Dostopno na http://ec.europa.eu/world/commissioners/index_en.htm (18. oktober 2007).
13. Evropska komisija (2007b): *Directorates-General and Services of the Commission*. Dostopno na http://ec.europa.eu/dgs_en.htm (11. oktober 2007).
14. Evropska komisija (2007c): *Public Opinion Analysis*. Dostopno na http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (18. oktober 2007).

15. Evropska komisija (2007d): *EU-US Relations – EU/US Summit, April 30, White House, Washington, DC*. Dostopno na <http://www.eurunion.org/partner/summit/20070430sum.htm> (5. oktober 2007).
16. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001): *Pravo EU: Prva knjiga*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
17. Hübner, Danuta (2002): *External representation of the EU*, Working document 51 (Working Group VII), objavljen s strani Sekretariata Konvencije o prihodnosti Evrope 21. novembra v Bruslju. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/5496.pdf> (13. oktober 2007).
18. Jönsson, Christer in Martin Hall (2005): *Essence of Diplomacy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
19. Jönsson, Christer in Hall, Martin (2004): *Communication: An Essential Aspect of Diplomacy*. V Christer Jönsson in Richard Langhorne (ur.): *Diplomacy (Volume I): Theory of Diplomacy*, 396–415. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
20. Kajnc, Sabina (2006): *Razumevanje evropske zunanje politike z vidika dihotomije agent-struktura: doktorska disertacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Konvencija o prihodnosti Evrope (2003): *Composition*. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=EN&Content=Composition> (8. oktober 2007).
22. Mc Donagh, Bobby (2002): *Comments on the sections of the report of Working group III on Legal Personality which relate to the external action of the Union*, Working document 22 (Working Group VII), objavljen s strani Sekretariata Konvencije o prihodnosti Evrope 8. novembra v Bruslju. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/4737.pdf> (13. oktober 2007).

23. Mellisen (2004): Summit Diplomacy Coming of Age. V Christer Jönsson in Richard Langhorne (ur.): *Diplomacy (Volume III): Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, 185–203. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
24. Morgenthau, Hans (2004): Diplomacy. V Christer Jönsson in Richard Langhorne (ur.): *Diplomacy (Volume I): Theory of Diplomacy*, 61–75. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
25. Nick, Stanko (1997): *Diplomacija: metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.
26. Nutall, Simon (2005): Coherence and Consistency. V Hill, Christopher in Smith, Michael (ur.): *International Relations and the European Union*, 91–113. Oxford: Oxford University Press.
27. Patten, Chris (2000): *European Union external priorities*. Govor v Evropskem parlamentu, 4. septembra v Strasbourgu. Dostopno na http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_291.htm (13. september 2007).
28. Portal EU (2007): *Reformna Pogodba*. Dostopno na http://europa.eu/reform_treaty/index_sl.htm (18. oktober 2007).
29. Pleuger, Gunter (2002): *Double Hat*, Working document 17 (Working Group VII), objavljen s strani Sekretariata Konvencije o prihodnosti Evrope 5. novembra v Bruslju. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/4484.pdf> (13. oktober 2007).
30. Smith, Michael E. (2004): *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

31. Svet EU (2007a): *EU-US Relations*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=393&lang=en&mode=g (18. oktober 2007).
32. Svet EU (2007b): *EU-US Dialogue – Constitution - Representation*. Dostopno na http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=393&lang=sl&mode=g (18. oktober 2007).
33. Tiilikainen, Teija (2002): *Towards a more effective EU in international relations*, Working document 19 (Working Group VII), objavljen s strani Sekretariata Konvencije o prihodnosti Evrope, 8. novembra 2002 v Bruslju. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/4704.pdf> (13. oktober 2007).
34. Vanhoonacker, Sophie (2005): *The Institutional Framework*. V Christopher Hill in Michael Smith (ur.): *International Relations and the European Union*, 67–91. Oxford: Oxford University Press.
35. Vidmar, Jerica (2007): *Okoljska diplomacija in EU: Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
36. Wessel, A. Ramses (1999): *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*. Hague: Kluwer Law International.
37. White, Brian (2001): *Understanding European Foreign Policy*. New York: Palgrave.
38. White House (2005): *President Hosts United States - European Union Summit*. Dostopno na <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/print/20050620-19.html> (5. november 2007).

39. Wong, Reuben (2005): The Europeanization of Foreign Policy. V Christopher Hill in Michael Smith (ur.): *International Relations and the European Union*, 134–154. Oxford: Oxford University Press.

PRIMARNI VIRI

1. *Deklaracija o evropski identiteti* (Declaration on European Identity), Kopenhagen, 14. december 1973. V *Bulletin of the European Communities*, december 1973 (12), 118–12. Dostopno na <http://www.ena.lu/europe/european-union/declaration-european-identity-copenhagen-1973.htm> (3. oktober 2007).
2. *Enotni evropski akt* (Single European act), podpis 17. februarja 1986 v Luksemburgu. Dostopno na http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (13. september 2007).
3. Hill, Christopher (2007): Intervju/pogovor v obliki izmenjave elektronske pošte med 10. septembrom in 10. oktobrom 2007.
4. Končno poročilo Delovne skupine VII za zunanje delovanje, *Final report of Working Group VII on External Action*. Sprejeto 16. decembra 2002 v Bruslju. Dostopno na <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00459en2.pdf> (13. oktober 2007).
5. Kopenhagensko poročilo (*Second report on European political Cooperation on Foreign Policy*), Kopenhagen, 23. julij 1973. V *Bulletin of the European Communities*, september 1973 (9), 14–21. Dostopno na <http://www.ena.lu/europe/european-union/cooperation-foreign-policy-copenhagen-1973.htm> (3. oktober 2007).

6. *Laekenska deklaracija o prihodnosti Evropske unije* (Laeken Declaration on the future of the European Union). V *Bulletin of the European Union*, 2001 (12), 19–23. Dostopno na <http://www.ena.lu/europe/european-union/laeken-declaration-european-union-2001.htm> (8. oktober 2007).
7. *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti*, podpis 13. decembra 2007 v Lizboni. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.sl07.pdf> (15. december 2007).
8. Londonsko poročilo (*Report on European Political Cooperation*), London, 13. oktober 1981. V *Bulletin of the European Communities*, 1981 (Supplement 3), 14–17. Dostopno na <http://www.ena.lu/europe/enlargement%20single%20act/report%20european%20political%20cooperation%20london%201981.htm> (8. oktober 2007).
9. *Luksemburško poročilo* (Davignon Report), Luksemburg, 27. oktober 1970. V *Bulletin of the European Communities*, november 1970 (11), 9-14. Dostopno na <http://www.ena.lu/europe/european-union/davignon-report-luxembourg-1970.htm> (3. oktober 2007).
10. *Nova transatlantska agenda* (The New Transatlantic Agenda), sprejeta s sklepi Predsedstva Evropskega sveta 16. decembra 1995 v Madridu. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/NewTrasatlanticAgendafromPresCon.pdf> (24. 10. 2007).
11. *Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo*, sprejet s strani Evropske konvencije 13. junija in 10. julija 2003 v Bruslju, predložen predsedniku Evropskega sveta 18. julija 2003 v Rimu. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850SLrev.pdf> (17. oktobra 2007).

12. *Pogodba iz Amsterdama, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte* (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts), podpis 17. junija 1997 v Amsterdamu. Dostopno na <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> (8. oktobra 2007).
13. *Pogodba o Evropski uniji* (Treaty on European Union), podpis v Maastrichtu, 7. februarja 1992. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/maastricht.pdf> (8. oktobra 2007).
14. *Pogodba o Ustavi za Evropo*, podpis 29. oktobra 2004 v Rimu. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/sl/04/cg00/cg00087.sl04.pdf> (13. oktobra 2007).
15. *Sklepi Predsedstva Evropskega sveta*, sprejeti 21.-22. junija 2007 v Bruslju. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/07/2&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (15. oktobra 2007).
16. *Svečana deklaracija o EU* (Solemn Declaration on European Union), Stuttgart, 19. junij 1983. V *Bulletin of the European Communities*, junij 1983 (6), 24–29. Dostopno na <http://www.ena.lu/europe/19801986-enlargement-south-single-european/solemn-declaration-european-union-stuttgart-1983.htm> (8. oktobra 2007).

PRILOGA

RAZVOJ INSTITUTA ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Okvir zunanjepolitičnega sodelovanja	Leto	Ključni dokumenti	Pravna podlaga/ Stopnja formalne institucionalizacije	Pristojne institucije	Oblika zunanjega predstavljanja
SZVP	2007	Lizbonska pogodba	formalno	Svet EU + Komisija + Evropski svet	Visoki predstavnik Unije + Predsednik Evropskega Sveta (+ <i>predsednik Komisije?</i>)
	1997	Amsterdamska pogodba		Svet EU + Komisija	Amsterdamska/ reformirana trojka (Predsedstvo + Visoki predstavnik za SZVP + Komisija)
	1992	Pogodba o Evropski uniji		Svet EU (+ »vključenost« Komisije)	Predsedniška trojka + Komisija <i>ali</i> Dvoglavo Predsedstvo
	1985	Enotni evropski akt			Predsedniška trojka + Komisija
EPS	1983	(Gymnich sestanek*)	neformalno		

	1981	Londonsko poročilo			Predsedstvo + Komisija <i>ali</i> Predsedniška trojka (trenutno, predhodno in sledeče predsedstvo) + Komisija
	1973	Kopenhagensko poročilo			Predsedstvo <i>ali</i> Dvoglavo Predsedstvo/ Predsedstvo v tandemu (predsedujoča država + Komisija)
	1970	Luksemburško poročilo		Države članice	Države članice (bilateralna raven) <i>ali (redkeje)</i> Predsedstvo (predsedujoča država Svetu EU)

Vir: Lastna zasnova