

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Darja Rogelj**

**RAZVOJ DIPLOMACIJE EVROPSKE UNIJE**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2008**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Darja Rogelj**

**Mentor: doc. dr. Milan Brglez**

**RAZVOJ DIPLOMACIJE EVROPSKE UNIJE**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2008**

*Zahvaljujem se staršem za vlaganje v najboljši delniški sklad, DR.*

## **RAZVOJ DIPLOMACIJE EVROPSKE UNIJE**

Naloga obravnava razvoj diplomacije Evropske unije (EU), ki predstavlja novo vejo diplomacije. Diplomacija EU je posebna zaradi narave subjekta, ki ga predstavlja. EU ne moremo opredeliti niti kot državo niti kot mednarodno organizacijo, gre za subjekt *sui generis*. Vendar ne glede na svojo specifično naravo je EU razvila mehanizme za opravljanje funkcij sodobne diplomacije v skladu z določili Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO). Naloga podaja razvoj diplomatske dejavnosti Evropske skupnosti/Evropske unije ter na podlagi obstoječe in prihodnje ureditve sistema diplomacije EU analizo diplomatskih akterjev in njihovih pristojnosti. V ospredju analize sta vloga Komisije in njenih delegacij ter Sveta EU in Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Podana je tudi analiza diplomatskega posredovanja EU za časa oranžne revolucije v Ukrajini, kot primer posredovanja v krizni situacija. Ključnega pomena je vprašanje prihodnjega razvoja diplomacije EU. S tem se ukvarja Lizbonska pogodba, ki uvaja dva nova akterja: Visokega predstavnika Unije in stalnega predsednika Evropskega Sveta. Omenjene novosti bodo zaznamovale nadaljnji razvoj diplomacije EU.

**Ključne besede:** diplomacija, Evropska unija, Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, delegacije Evropske komisije, Visoki predstavnik za SZVP.

## **EVOLUTION OF EUROPEAN UNION DIPLOMACY**

The thesis explores evolution of European Union (EU) diplomacy, which represents the new way of diplomacy. Diplomacy of EU is unique, determined by the nature of the subject which represents. EU can not be defined neither as a state, nor as international organisation. It is subject *sui generis*. However, despite her specific nature the EU managed to develop mechanisms to practise functions of contemporary diplomacy in accordance with the provisions of Vienna Convention on Diplomatic Relations. The thesis analyses evolution of diplomatic activity of European Community/European Union and diplomatic players and their competences. In the forefront of analyse are mission of Commission and their delegations and mission of Council of EU and High Representative for Common Foreign and Security Policy. EU diplomatic intervention in time of orange revolution in Ukraine is given as an example of urgent diplomatic intervention. Key importance is the question of future evolution of EU diplomacy. This is the mission of Lisbon Treaty, which initiates two new diplomatic players: High Representative of Union and permanent President of European Council. Mentioned novelties will determine future evolution of EU diplomacy.

**Key words:** diplomacy, European Union, Vienna Convention on Diplomatic Relations, Delegations of European Commission, High Representative on CFSP.

## KAZALO

<b>SEZNAM SHEM IN SKIC.....</b>	<b>6</b>
<b>SEZNAM KRATIC.....</b>	<b>7</b>
<b>1. UVOD.....</b>	<b>8</b>
<b>2. KONCEPTUALNI OKVIR.....</b>	<b>12</b>
2. 1 ZUNANJA POLITIKA IN DIPLOMACIJA .....	12
2. 2 ZUNANJA POLITIKA EU IN DIPLOMACIJA EU .....	17
<b>3. MEDNARODNOPRAVNI OKVIR.....</b>	<b>19</b>
3. 1 DUNAJSKA KONVENCIJA O DIPLOMATSKIH ODNOSIH .....	20
3. 1. 1 <i>Opredelevanje pojma diplomatska misija</i> .....	20
3. 1. 2 <i>Funkcije diplomatske misije</i> .....	21
3. 1. 3 <i>Privilegiji in imunitete v okviru diplomatske misije</i> .....	23
<b>4. RAZVOJ DIPLOMATSKE DEJAVNOSTI EVROPSKE SKUPNOSTI/EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>26</b>
4. 1 DO AMSTERDAMSKE POGODBE (1997) .....	26
4. 2 PO AMSTERDAMSKI POGODBI .....	29
<b>5. AKTERJI IN FUNKCIJE DIPLOMACIJE EU .....</b>	<b>30</b>
5. 1 EVROPSKI SVET .....	31
5. 2 SVET EU.....	32
5. 2. 1 <i>Predsedstvo Sveta EU in trojka</i> .....	33
5. 2. 2 <i>Visoki predstavnik za SZVP</i> .....	33
5. 3 KOMISIJA .....	34
5. 3. 1 <i>Predsednik Komisije</i> .....	35
5. 3. 2 <i>Družina RELEX</i> .....	36
5. 3. 3 <i>Delegacije Komisije</i> .....	37
5. 3. 3. 1 <i>Delovanje delegacij v Srbiji in BIH (študiji primera)</i> .....	39
5. 3. 3. 2 <i>Evropski diplomatski program</i> .....	41
5. 3. 3. 3 <i>Struktura EDP</i> .....	42
5. 3. 4 <i>Predstavnštva Komisije</i> .....	44
5. 4 SKLEPI O AKTERJIH IN FUNKCIJAH DIPLOMACIJE EU.....	45
<b>6. DELOVANJE DIPLOMACIJE EU V PRIMERU KRIZNE SITUACIJE.....</b>	<b>45</b>
6. 1 ORANŽNA REVOLUCIJA (OKTOBER 2004 – JANUAR 2005).....	46
6. 2 POSREDOVANJE EU .....	47
<b>7. PRIHODNOST.....</b>	<b>49</b>
7. 1 LIZBONSKA POGODBA .....	49
<b>8. ZAKLJUČEK.....</b>	<b>52</b>
<b>9. VIRI.....</b>	<b>55</b>
9. 1 SEKUNDARNI .....	55
9. 2 PRIMARNI .....	60

## SEZNAM SHEM IN SKIC

Shema 2. 1. 1	Trikotni model zunanje politike	13
Shema 5. 1	Struktura akterjev diplomacije EU in njihove naloge	31
Shema 5. 3. 3. 1. 1	Struktura delegacije v BIH	41
Skica 5. 3. 3. 3. 1	Prikaz modela EDP	43
Shema 7. 1. 1	Struktura akterjev diplomacije EU po Lizbonski pogodbi	51

## SEZNAM KRATIC

AKP (države)	Afriško Karibske in Pacifiške države
COADM	<i>Council for Administration and Protocol</i> (Svet za administracijo in protokol)
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DKKO	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
DKP	Diplomska in konzularna predstavništva
EDP	Evropski diplomatski program
EEA	Enotni evropski akt
EP	Evropski parlament
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation</i>
GAERC	<i>General Affairs and External Relations Council</i> (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija Združenih narodov
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
RELEX	<i>Directorate General of External Relations</i> (Generalni direktorat za zunanje odnose)
STO	Svetovna trgovinska organizacija
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
ZP EU	Zunanja politika EU

## 1. UVOD

Začetki diplomacije segajo v čas antične Grčije, kar kaže na dolgo zgodovino omenjene dejavnosti. Diplomacija se je tekom časa in pod vplivom različnih dejavnikov spreminjala, prilagajala ter predvsem razvijala. Vendar v svojem bistvu ostala nespremenjena do današnjih dni. Gre za dejavnost komuniciranja med akterji v mednarodni skupnosti. Pomembno so jo zaznamovale tehnološke novosti, kot sta telefon, telefaks in pozneje internet. Po drugi strani so nanjo vplivala dogajanja v mednarodni skupnosti. Bilateralno diplomacijo je v 20. stoletju s porastom mednarodnih organizacij začela nadomeščati multilateralna diplomacija. Prav posebno obliko diplomacije pa predstavlja diplomacija Evropske unije (EU). Le - ta je še v procesu oblikovanja, vendar kljub temu odpira mnoga vprašanja, ki zadevajo ne samo EU, ampak diplomacijo nasploh.

Če pogledamo razvoj evropskih integracij od ustanovitve Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) do danes, lahko ugotovimo, da je EU pridobila na moči in pomenu v mednarodni skupnosti, predvsem pa se je iz ekonomskega akterja razvila, oz. je v procesu razvoja zunanjepolitičnega akterja. K temu je pripomogla formacija skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), katero izvaja Svet EU (Svet), in v okviru katere deluje tudi Visoki predstavnik za SZVP (Visoki predstavnik), medtem ko zunanje predstavljanje oz. zunanje odnose izvaja Evropska komisija (Komisija).

Predstavljanje Evropske skupnosti (ES) navzven izhaja že iz Pariške in Rimske pogodbe. V 50-ih in 60-tih letih 20. stoletja sledimo razvoju zunanjega predstavljanja. Pravno spremembo pa diplomacija EU doživi z Amsterdamsko pogodbo, ki je prinesla premik od zunanjih odnosov k zunanji politiki in s tem k diplomaciji kot enim od njenih instrumentov. Diplomacija EU je trenutno še v fazi oblikovanja in je kot eno od sredstev zunanje politike neposredno povezana z zunanjo politiko EU (ZP EU). Področje ZP EU je zelo kompleksno in ima specifično strukturo, zato v njegovem okviru deluje veliko akterjev, ki si delijo funkcije in pristojnosti na področju diplomatskega predstavljanja EU.

Problem diplomacije EU izhaja iz narave subjekta, ki ga predstavlja. EU ne moremo opredeliti niti kot državo niti kot navadno mednarodno organizacijo. EU je subjekt *sui generis*, ki vseeno izvaja svojo diplomacijo. Z naravo subjekta je povezana tudi odsotnost mednarodno pravne subjektivitete.<sup>1</sup> Z mednarodno pravno subjektiviteto bi se rešilo vprašanje

---

<sup>1</sup> Lizbonska pogodba uvaja enotno pravno osebnost EU, na podlagi katere bo EU lahko sklepala mednarodne sporazume.



koherentnosti in konsistentnosti.<sup>2</sup> Zaradi narave subjekta ni mogoče pričakovati trajne diplomatske strukture delovanja, saj je EU živa tvorba, ki se spreminja. Diplomacija EU je vzpostavila nove ravni diplomatskega delovanja, kar odpira vprašanje drugačnega pojmovanja diplomacije.

Zanima me, ali temeljne značilnosti obstoječega sistema diplomacije EU predstavljajo ustrezno osnovo za nadaljnji razvoj diplomacije, ali pa bi bilo boljše vzpostaviti nov sistem? Na omenjeni problem se navezuje vodilno vprašanje diplomatske naloge, in sicer: v kolikšni meri je obstoječi sistem diplomacije EU ustrezen za opravljanje funkcij sodobne diplomacije?

Cilj diplomatske naloge je tako pokazati, da je obstoječi sistem diplomacije EU ustrezen za opravljanje funkcij sodobne<sup>3</sup> diplomacije, kljub temu da je EU poseben akter. EU ne moremo opredeliti kot državo in tudi ne zgolj kot mednarodno organizacijo (White 2001: 21). Vendar ne glede na svojo specifično naravo je EU razvila mehanizme za opravljanje funkcij sodobne diplomacije, ki so v skladu z določili Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO)<sup>4</sup> sledeče (3. člen DKDO): predstavljanje, zaščita interesov države in njenih državljanov, pogajanja, razvijanje prijateljskih odnosov in razvoj ekonomskih in kulturnih odnosov, obveščanje in konzularna dejavnost. Diplomatski mehanizmi EU, ki so se razvili znotraj obstoječega sistema, so ustrezna osnova za nadaljnji razvoj. Sistem, ki se je razvil, je specifičen zaradi kompleksne strukture ZP EU, ki je sestavljena iz večih politik in sicer: v prvi vrsti SZVP, trgovinske politike, zunanjih odnosov ter razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči.

V okviru Lizbonske pogodbe<sup>5</sup> so predlagane določene novosti, ki bodo vplivale na spremembo sistema. Tu gre za vzpostavitev Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (Visoki predstavnik Unije) in njegove zunanje službe, *European External Action Service* (EEAS). V obstoječem sistemu so delegacije Komisije kvazi-diplomatska veleposlaništva EU. Njihove funkcije, ki jih opravljajo, so primerljive s funkcijami diplomatskih predstavništev. Vendar formalno-pravno gledano zastopajo samo Komisijo in ne celotno EU. Lizbonska pogodba spreminja delegacije Komisije v delegacije Unije in s tem se reši problem formalno pravnega zastopanja. Omenjene novosti bodo vplivale na spremembo strukture akterjev diplomacije EU.

---

<sup>2</sup> Koherentnost in konsistentnost Kajnič (2006: 117) opredeli kot dva različna koncepta. Koherentnost veže na usklajenost med državami članicami in med državami članicami in EU. Konsistentnost je usklajenost znotraj EU.

<sup>3</sup> Vukadinović kronološko razdeli diplomacijo na klasično in sodobno. Obdobje sodobne diplomacije se je začelo s predsednikom Woodrowom Wilsonom (Vukadinović 1995: 111).

<sup>4</sup> Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (*Vienna Convention on Diplomatic Relations*), sprejeta 18. aprila 1961, stopila v veljavo 24. aprila 1964 (500 U.N.T.S. 95).

<sup>5</sup> Lizbonska pogodba, podpisana 13. decembra 2007, v postopku ratifikacije (2. člen, 9.e člen, 13. člen Lizbonske pogodbe).

Predmet raziskave bo torej specifična narava diplomacije EU. Kot prvo me bo zanimala povezava med ZP EU in diplomacijo. Kot drugo me bodo zanimale funkcije sodobne diplomacije, ki jih opravljajo diplomatski akterji EU. Nadalje se bom osredotočila na diplomatske akterje. Pri akterjih bom posebej izpostavila vlogo delegacij Komisije in Visokega predstavnika. Delegacije Komisije so po svojih funkcijah primerljive z veleposlaništvu nacionalnih držav, funkcija Visokega predstavnika pa je primerljiva z zunanjim ministrom. Ukvarjala se bom z vprašanjem, v kolikšni meri so delegacije Komisije ustrezen temelj za nadaljnji razvoj diplomatskih predstavništva EU. Pri razvoju pa se bom osredotočila na spremembe v vlogah institucij Komisije in Sveta ter pristojnostih sledečih akterjev: Komisije in njenih delegacij, Sveta, Visokega predstavnika, Predsednika Komisije in družine RELEX.<sup>6</sup> Prav tako pa bom spremljala morebitno povečanje obsega nalog diplomacije EU, ker je to lahko indikator večje uveljavljenosti diplomacije EU.

Ključna omejitev analize bo, da se bom v skladu z analizo sedanjega stanja diplomacije EU osredotočila na razvoj od Amsterdamske pogodbe dalje, saj je omenjena pogodba prinesla premik od zunanjih odnosov k diplomaciji. Dogajanje pred pogodbo bom na kratko pojasnila zaradi celovitega razumevanja, podrobneje se z njim ne bom ukvarjala, ker ni vitalnega pomena za analizo.

Prav tako se ne bom podrobno ukvarjala s predstavništvu Komisije. Predstavništva skrbijo za predstavljanje Evropske komisije znotraj držav članic EU, sama pa se bom ukvarjala z zunanjimi odnosi EU. Bom sicer predstavila njihove funkcije in položaj v sistemu Komisije z namenom, da pojasnim razliko med delegacijami in predstavništvu. Pogosto prihaja namreč do zamenjave pojmov, vendar gre za veliko razliko v statusu.

Pri iskanju odgovorov na vodilno vprašanje diplomskega dela, v kolikšni meri je trend razvoja diplomacije EU ustrezen za opravljanje funkcij sodobne diplomacije, bom izhajala iz sledečih tez: prvič, diplomacija EU ne bo nadomestila sodobne diplomacije nacionalnih držav, ker so države članice suverene in po funkcijah diplomatske misije DKDO ne pride do popolnega ujemanja z njimi. Prav tako je lahko vprašljivo izvajanje konzularnih funkcij. Diplomacijo EU je treba razumeti kot dodatno možnost pri reševanju problemov in bolj enotnemu delovanju na področju zunanje politike EU.

Druga teza se glasi: diplomacija EU je vpeljala nov koncept kolektivne diplomacije, ker EU ni nacionalna država in njeno ZP sestavlja več politik in izvaja večje število akterjev. Kolektivni značaj diplomacije EU je pripomogel k večjemu mednarodnemu vplivu in

---

<sup>6</sup> Termin družina RELEX se uporablja za Generalni direktorat (GD) za zunanje odnose (*Directorate General of External Relations*). V skupino RELEX sodijo GD Trgovina, Razvoj, Širitev in Zunanji odnosi.

uspešnosti EU. Prav tako bo diplomacija EU vplivala na nadaljnji razvoj diplomacije; predvsem se obetajo spremembe na področju predstavljanja in komuniciranja mednarodnih organizacij.

Tretja teza: vloga Sveta in Komisije je ključna za izvajanje diplomacije EU. V okviru Sveta deluje Visoki komisar ter v okviru Komisije njene delegacije. Svet je odgovoren za izvajanje SZVP, v pristojnosti Komisije je zunanje predstavljanje. Pri njunem delovanju je zelo pomembno sodelovanje in delitev pristojnosti.

Četrta teza se glasi: delegacije Komisije so ustrezna osnova za nadaljnji razvoj diplomatske službe EU, ker so tekom časa razvile uspešno prakso in pokazale, da imajo države članice koristi od vzpostavljenega sistema. Trenutno ima Komisija 126 delegacij v tretjih državah in pet delegacij na sedežih mednarodnih organizacij (OECD, OZN,<sup>7</sup> OVSE,<sup>8</sup> STO,<sup>9</sup> FAO). To pomeni, da je diplomatska mreža EU predstavništev že dobro razvita, zato bi bilo smiselno, da se njene funkcije nadgradijo. V primeru vzpostavitve popolnoma novega sistema diplomacije EU, bi bilo gotovo potrebno kar nekaj časa, da bi sistem začel delovati. Obstoječi sistem se je vzpostavil postopoma in je v fazi nenehnega dopolnjevanja in spreminjanja.

V okviru predstavljenih tez bom najprej na podlagi sekundarnih virov opredelila temeljne pojme zunanje politike in diplomacije. Sledi mednarodnopravna analiza diplomatskih funkcij in ostalih temeljnih dokumentov EU: ustanovne pogodbe Evropskih skupnosti in EU, zaključke zasedanj Evropskega sveta, poročila Komisije in Visokega predstavnika ter dokumente Sveta, sprejete v okviru SZVP. Na podlagi analize dokumentov in sekundarnih virov bom pojasnila razvoj SZVP, ki je ključno vplival na diplomacijo EU in predstavila strukturo diplomatskih akterjev EU in njihove funkcije.

S študijo primera delovanje delegacij Komisije v Bosni in Hercegovini (BIH) ter Srbiji bom pogledala vsakodnevno delovanje zunanjih odnosov in Komisije ter izvajanje diplomacije EU. Osredotočila se bom na njihove funkcije, strukturo, pristojnosti delovanja, privilegije in sodelovanje z ostalimi akterji. V okviru druge študije primera bom analizirala delovanje diplomacije EU v posebnem primeru. Izbrala sem primer kriznega diplomatskega posredovanja EU v Ukrajini za časa oranžne revolucije v obdobju od oktobra 2004 do

---

<sup>7</sup> EU nima še sedeža v OZN, vendar je kljub temu najmočnejši zagovornik sistema ZN (Cameron 2007: 5). EU predstavlja 40 odstotkov stalnih članic v varnostnem svetu ZN in 33 odstotkov vseh članic. V okviru generalne skupščine in šestih glavnih odborov prihaja do usklajevanja skupne pozicije EU (Cameron 2007: 16-17).

<sup>8</sup> V okviru OVSE predsedstvo EU predstavi skupno pozicijo EU, v primeru ekonomskih zadev pa Komisija (Cameron 2007: 17).

<sup>9</sup> EU je najpomembnejši akter v STO. STO ima ključno vlogo pri zagotavljanju, promociji in zaščiti liberalizacije trgovine. Države članice EU so prepoznale prednosti, da se pogajajo kot skupna enota *vis-à-vis* ZDA in z ostalimi akterji (Cameron 2007: 11).

januarja 2005. Na podlagi analize obeh študij bom postavila zaključke o ustreznosti, ali pa tudi neustreznosti delovanja obstoječega sistema diplomacije EU, ki ga določa specifična ZP EU.

## **2. KONCEPTUALNI OKVIR**

V tem poglavju bom opredelila temeljne pojme s področja zunanje politike in diplomacije, ki so ključnega pomena za kasnejšo analizo in razumevanje celotne strukture sistema diplomacije EU. Pomembno je pojasniti, v kakšnem razmerju sta zunanja politika in diplomacija, ker prihaja do zamenjave obeh pojmov. Konceptualna ločitev obeh pojmov je tako nujna za opredelitev raziskovalnega predmeta (sistema diplomacije EU). V nadaljevanju sledi analiza določil DKDO, ki opredeljujejo funkcije in pravni položaj ali status diplomatske misije.

### **2. 1 Zunanja politika in diplomacija**

»Obstajajo številne opredelitve zunanje politike, skupni pa so jim vidiki, ki jih upoštevajo. Obstaja konsenz o enoti analize – državi, o tem, da gre za namensko naravo zunanjepolitičnega delovanja, da je poudarek na politiki in da osrednjo vlogo igrajo teritorialne zamejitve države« (Kajnič 2006: 56). Benkova definicija ZP (1997: 221) se osredotoči na subjekt – državo:

Zunanja politika je institucionaliziran proces dejavnosti – akcij, ki jih določena v državo organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivati nanj, bodisi da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja bodisi se jim prilagaja. Zunanja politika je sistem med seboj bolj ali manj medsebojno povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti.

V nasprotju z Benkovo definicijo, kjer je država subjekt zunanje politike, je pri Carlsnaesu ključnega pomena za konceptualizacijo politike suverenost. Carlsnaes (2003: 335) opredeli zunanjo politiko kot

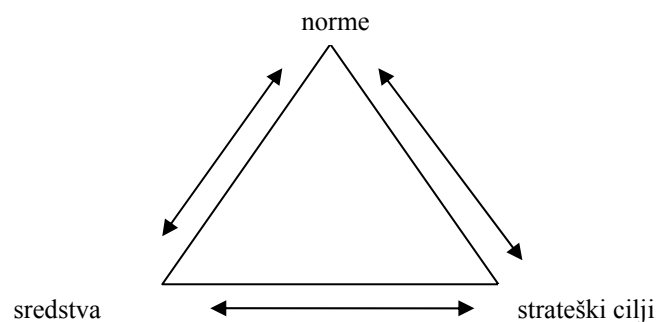
sestoječo iz tistih ukrepov [*actions*], izraženih v obliki jasno zastavljenih ciljev, obvez in/ali usmeritev, ki jih zasledujejo vladni predstavniki, ki delujejo v imenu njihovih suverenih skupnosti, so usmerjeni proti ciljem, okoliščinam in akterjem – vladnim in nevladnim –, na katere želijo vplivati in ki se nahajajo izven meje njihove ozemelske legitimnosti.

Omenjena definicija, za razliko od drugih, predstavlja širši koncept pojmovanja ZP, ki ne temelji na subjektu - državi, ampak na suverenosti. Glede na to, da EU ni država, je ta definicija bolj skladna z naravo EU kot ostale, ki se osredotočijo na subjekt.

Benkova definicija se sicer osredotoči na subjekt – državo, vendar lahko s Carlsnaesovo definicijo potegnemo sledeče podobnosti: pri ZP je ključno uresničevanje ciljev, ki se oblikujejo na podlagi interesov. ZP je proces za doseg zastavljenih ciljev v mednarodni skupnosti.

Ne glede na različno definiranje ZP, je mogoče ZP razumeti kot trikotni model, temelječ na idejah, ciljih in sredstvih.<sup>10</sup> Ideje so tisto izhodišče, na katerem so osnovani cilji subjekta, in vplivajo na izbiro sredstev (Kajnič 2006: 86). Benko (1997: 255-69), kot sredstva zunanje politike navaja diplomacijo, ekonomska sredstva in sredstva prisile.

Shema 2. 1. 1: Trikotni model analize zunanje politike.



Vir: Kajnič (2006: 86).

Pojem diplomacija se pojavlja in uporablja v različnih pomenskih odtenkih in ga je mogoče obravnavati z različnih vidikov. Prvi med njimi enači diplomacijo z ZP in dejavnostjo države v mednarodnih odnosih (Bohte in Sancin 2006: 25). Hans Morgenthau meni, da je diplomacija oblikovanje in izvajanje zunanje politike (1995: 242). Drugi vidik tako enači diplomacijo s tehnikami zunanje politike. Tretji vidik v celoti enači diplomacijo z mednarodnimi pogajanj. Zagovorniki tega mnenja imajo pogajanja za glavno nalogo diplomacije in diplomatov (Vukadinović 1995: 107). Četrto, diplomacija pomeni poklic, kariero (diplomatska služba) in zajema vse funkcije, ki jih opravlja diplomat (Bohte in Sancin

<sup>10</sup> Analizo zunanje politike, ki temelji na trikotnem modelu idej, ciljev in sredstev je mogoče zaslediti pri več avtorjih, ki se ukvarjajo s področjem zunanje politike; med drugim pri Holstiju, Russettu in Starru ter Benku (Kajnič 2006: 86).

2006: 26). Torej, definicijski elementi diplomacije so: odnos do zunanje politike, funkcijski, instrumentalni in profesionalni.

Da bi lahko kar najbolje opredelila pojem, sem tudi sama izbrala nekaj avtorjev, katerih definicije skušajo zaobjeti področje, ki sodi v pristojnosti diplomacije. V grobem bi lahko rekli, da se v skladu z DKDO pojem klasične diplomacije enači s sistemom bilateralnih odnosov; gre za sistem diplomatskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico diplomatske misije, pri čemer igrajo pomembno vlogo zunanja ministrstva obeh držav.

Pred navajanjem posameznih definicij diplomacije želim pojasniti pomen in zgodovinski izvor besede diplomacija: gre za izpeljanko iz grške besede *diploun*, ki pomeni prekrizati (Nicolson 1988: 11). Medtem začetki moderne diplomacije, v obliki kot jo poznamo danes, segajo v Italijo v obdobje mestnih držav 15. stoletja. Na nadaljnje oblikovanje sistema je vplivalo dogajanje v mednarodni skupnosti (Berridge 2002: 2). Danes lahko govorimo o več oblikah diplomacije: bilateralna, multilateralna, javna, kulturna, ekonomska, vojaška in še bi lahko naštevali. Ker je namen mojega diplomskega dela med drugim tudi primerjava t.i. sodobne diplomacije in diplomacije EU je potrebna opredelitev tudi le-te.

Prva tradicionalna definicija funkcij diplomacije je bila predstavljena v okviru Westfalske pogodbe (1648): zapisano je bilo, da je diplomat zadolžen za predstavljanje politične pozicije in nacionalnega interesa svoje države. V naslednjih 350 letih se je okvir narave diplomacije razvil in razširil (Bruter 1999: 184).

Izbrane definicije predstavljajo različno pojmovanje diplomacije, vendar je vsem skupen en vidik: definiranje pojma diplomacije z vidika države. Skupne značilnosti definicij bom prenesla na nivo EU, kjer gre za skupnost več držav in torej za neke vrste kolektivno diplomacijo.

Diplomacija je institucija države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti (Benko 1997: 256). Bistvena značilnost diplomacije je komunikacija. Večina formalnih postopkov v diplomaciji je bila vzpostavljena, da bi ohranjala komunikacijo ter zmanjševala nesporazume v meddržavni komunikaciji. Diplomacija ima pet bistvenih funkcij (Poullada v Russett in Starr 1996: 246): 1. uravnavanje konfliktov, 2. reševanje problemov med dvema vladama ali več, 3. pospeševanje in omogočanje medkulturne komunikacije na številnih področjih, 4. pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, pogodbah in sporazumih, in 5. celovito izvajanje in načrtovanje programa zunanjepolitičnih odločitev.

Avtor enega najbolj znanih del, *Diplomacy*, Sir Harold Nicolson (1988: 15) meni, da je diplomacija upravljanje mednarodnih odnosov s pogajanjem; metoda, s katero se ti odnosi

urejajo in vodijo z ambasadorji in poslanci; posel ali umetnost diplomatov. Beseda diplomacija označuje proces in mehanizem, preko katerega se izvajajo pogajanja (Nicolson 1988: 7).

Magalhaes (1988: 59) diplomacijo razgradi na njene konstitutivne elemente in jo definira kot »enega izmed instrumentov zunanje politike, katerega namen je vzpostavitev in razvoj miroljubnih stikov med oblastmi različnih držav preko uporabe posrednikov, ki jih medsebojno priznavajo vpletene strani«.

Diplomacija je glavna politična aktivnost, katere namen je omogočiti državam, da izvajajo svojo zunanjo politiko brez uporabe sile. Iz tega sledi, da je diplomacija sestavljena iz komunikacije med uradniki, ki predstavljajo zunanjo politiko držav. Vendar diplomacija ni samo to, kar izvajajo diplomatski predstavniki stalnih tradicionalnih misij, temveč se diplomatske aktivnosti izvajajo preko različnih kanalov (Berridge 2002: 1). Osrednjo vlogo pri komunikaciji z diplomatskimi predstavništvi še vedno v večini držav opravlja zunanje ministrstvo.

Zagrebski politolog Vukadinović pravi, da izraz diplomacija lahko pojmuje kot spretnost, znanost, sposobnost, proces, prakso in institucijo. Meni, da je v pojmu diplomacija združeno vse naštetu. Iz tega izlušči, da je diplomacija družbena dejavnost in politični proces, katerega politični udeleženci, najpogosteje države, stopajo v medsebojne odnose v mednarodnem okolju. Diplomacijo lahko preprosto opredelimo kot primarno metodo, s katero se uresničuje zunanja politika in kot normalno sredstvo komuniciranja v mednarodnih odnosih (Vukadinović 1995: 109–10).

Prikaz in primerjava definicij, ki jih dajejo znanstveniki, kažeta, kako težavno je oblikovati definicijo diplomacije, ki bi bila koncizna in dovolj pojasnjevalna (Bohte in Sancin 2006: 28).

Plischke-jeva definicija iz leta 1972 (citirano po Bruter 1999: 185) je odličen primer za pojasnitev nejasnih meja diplomatskih akcij.

Diplomacija je politični proces, s katerim politične enote (običajno države) vzpostavijo in vzdržujejo uradne odnose druga z drugo, neposredno ali posredno. Z namenom, da bi sledile svojim ciljem, interesom in politikam v mednarodnem okolju. Kot politični proces je dinamična, prilagodljiva, spremenljiva in vzpostavlja kontinuiteto. Funkcionalno vključuje tako oblikovanje kot tudi izvajanje zunanje politike na vseh nivojih in ni omejena samo na predstavljanje, poročanje, komuniciranje, pogajanje in manevriranje.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Vsi prevodi v diplomskem delu so avtoričini.

Ta definicija potrjuje, kako težko je postaviti meje pri funkcijah in nalogah diplomacije. Kot prvo upošteva, da diplomacija ne more biti omejena na države, ampak vključuje tudi ostale politične enote. Prav tako poudarja dinamično, prilagodljivo in spremenljivo naravo ter zavrača omejeno definiranje diplomatskih funkcij (Bruter 1999: 185).

Tudi Brglezova opredelitev diplomacije se ne navezuje neposredno na države, ampak omenja subjekte mednarodnega prava. Diplomacija je »instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter hkrati [...] oblika in proces njihovega medsebojnega komuniciranja« (Brglez 1998: 61). Brglez tako razširi subjekt, ki uporablja diplomacijo. Ne gre več samo za državo, ampak subjekte mednarodnega prava (Kajnič 2006: 110).

Temeljne naloge diplomacije, kot jih opredeljuje mednarodno pravo, so predstavljanje, pogajanje in opazovanje (Benko 1997: 258). Za opravljanje nalog diplomacija poskrbi s službo za zunanje zadeve in diplomatskimi predstavniki, ki jih pošilja v tujino (Jazbec 1998: 23). »Diplomatska organizacija sestavljena iz zunanjega ministrstva in iz diplomatsko in konzularnih predstavništav, povezanih v predstavniško mrežo, izvaja procese namenjene uresničevanju zunanje politike, in s svojo dejavnostjo zagotavlja potrebne informacije za nosilce zunanjepolitičnega odločanja« (Jazbec 2004: 232).

Različnim definicijam diplomacije je skupna opredelitev diplomacije kot političnega procesa, katerega namen je vzdrževanje komunikacije med subjekti v mednarodni skupnosti in zmanjševanje nesporazumov. Omenjene definicije se razlikujejo v dveh točkah:

1. po funkcijah – večina definicij diplomacijo označujejo kot sredstvo ZP in jo omeji na izvajanje, medtem ko Plischke vključi diplomacijo tudi v oblikovanje ZP na vseh nivojih
2. glede na subjekt – večina definicij definira diplomacijo z vidika država, Plischke in Brglez razširita subjekt diplomacije na politično enoto oz. subjekt mednarodnega prava

Jedro diplomacije lahko izluščimo iz Plischke-jeve definicije, ki najbolje zaobjame široko področje diplomacije in je uporabna tudi na ravni EU.

ZP je proces sestavljen iz oblikovanja, odločanja in izvršitve. Diplomacija se kot eno od sredstev ZP nahaja v fazi izvršitve. Tako sta zunanja politika in diplomacija povezana pojma; pri izvajanju zunanje politike imajo akterji na voljo več sredstev, ki jih uporabljajo glede na svoje cilje (Kajnič 2006: 97).

Razlaga pojmov zunanja politika in diplomacija je ključnega pomena za razumevanje diplomacije EU. V obeh primerih gre za široko področje definiranja, ki je medsebojno povezano, vendar se razlikuje. ZP je proces izvajanja ciljev v mednarodni skupnosti. Gre za



sistem akcij, ki jih izvajajo akterji (najbolj pogosto države) v mednarodnem okolju, medtem ko je diplomacija politični proces, katerega namen je vzdrževanje komunikacije med subjekti mednarodne skupnosti.

## 2. 2 Zunanja politika EU in diplomacija EU

Zgoraj omenjeni trikotni model zunanje politike je zgrajen na osnovi države, medtem ko je EU poseben subjekt (Kajnič 2006: 86). EU je sicer podobna državi, vendar formalno gledano ni država, ker ji manjka suverenost zlasti v smislu centralizirane politične strukture. Prav tako EU ni mednarodna organizacija, medtem ko ES formalno gledano po mednarodnem pravu, je.<sup>12</sup>

Vendar je EU več kot mednarodna organizacija, gre za edinstven subjekt v mednarodni skupnosti (White 2001: 21). Pojmovati jo moramo kot organizacijo *sui generis*, vendar ima tudi kot taka neke zunanje odnose, ki temeljijo na vnaprej določenih normah in ciljih (Bretherton in Vogler 1999: 2–3).

V okvir ZP EU sodijo vse njene zunanje aktivnosti, kamor lahko poleg SZVP umestimo še trgovinsko politiko, razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč. Zato bi bilo zmotno enačiti zunanjo politiko EU izključno s SZVP. Ne glede na specifično naravo ZP EU se od ZP suverenih držav ne razlikuje v temeljnih definicijskih elementih ZP, ki se pojavijo v Carlsnaesovi ali Benkovi definiciji ZP zgoraj: ciljno usmerjeno delovanje izven območja teritorialne suverenosti akterja. EU sicer nima nobene teritorialne suverenosti, to imajo države članice, tudi njeni akterji niso predstavniki oblasti svojih suverenih skupnosti, ampak lahko kvečjemu govorimo o avtonomnih predstavnikih (Sjöstedt 1977: 15), ne moremo pa zanikati, da gre za ciljno usmerjeno delovanje s sicer ustaljenimi sredstvi ZP: diplomatskimi, gospodarskimi in vojaškimi sredstvi (prim. Wessels 1999: 10). S tem, da je EU vojaška sredstva, ki so tradicionalen instrument urejanja oboroženih konfliktov, dobila šele pred kratkim (Evropska komisija 2007a: 8).<sup>13</sup>

Vendar prav posebna narava – v primeru EU – "vladnih predstavnikov, ki delujejo v imenu svojih suverenih skupnosti" (Carlsnaes 2003: 335) povzroča velike razlike v naravi in načinu izvajanja teh sredstev, še najbolj v uporabi diplomatskih sredstev. Na področju gospodarskih sredstev je zaradi izključne pristojnosti ES na trgovinskem področju (vsaj na

---

<sup>12</sup> Lizbonska pogodba uvaja enotno pravno osebnost EU, na podlagi katere bo EU lahko podpisovala mednarodne sporazume.

<sup>13</sup> Vojaške enote EU so ločene od zveze NATO, vendar ima EU dostop do NATO sredstev. S tem mehanizmom je EU dobila na razpolago dve enoti za vojaško posredovanje, ki sta v stalni pripravljenosti. S to pridobitvijo lahko EU posreduje tudi v konfliktih vojaških razsežnosti. Vsaka vojaška enota je sestavljena iz 1500 vojakov, ki prihajajo iz različnih držav (Evropska komisija 2007a: 8).

področju trgovine z blagom, po Lizbonski pogodbi pa sicer v celoti) še največja podobnost z uporabo gospodarskih sredstev kot načina promocije ZP nacionalne države. Vojaška sredstva EU so sicer šele v razvoju, vendar njihov razvoj temelji na razvoju sredstev držav članic, ki ta sredstva dajejo na razpolago EU in ne na razvoju EU lastnih vojaških sredstev (Evropska komisija 2007a: 8-9). Diplomatska sredstva EU tako ostajajo tisto sredstvo ZP EU, ki ga najbolj zaznamuje posebna *sui generis* narava EU. V naslednjem poglavju bom analizirala mednarodnopravne pogodbe diplomacije, s poudarkom na njenih funkcijah in akterjih, ki jih opravljajo, s čimer bom izgradila analitični okvir za analizo diplomacije EU in preverjanje, ali diplomatske funkcije iz DKDO veljajo tudi za diplomatske akterje EU.

Kot jedro opredelitve diplomacije sem iz zgornjih definicij izluščila, da je diplomacija politični proces, katerega namen je vzdrževanje komunikacije med subjekti v mednarodni skupnosti. Diplomacija EU temu kriteriju ustreza, posebnosti pa so v večjem številu diplomatskih akterjev in različnih nivojih, kjer se odvija diplomacija EU. Podobnosti s sodobno diplomacijo so v širokem spektru diplomatskih metod, ki jih uporablja EU.

Diplomacijo EU izvaja večje število akterjev, ki imajo svoje pristojnosti. Kot osrednjega diplomatskega akterja lahko označimo Komisijo in njene delegacije ter Visokega predstavnika. Na nivoju Komisije osrednjo vlogo igrajo njene delegacije, katerih naloge se hitro spreminjajo, vendar pa lahko določimo rdečo nit nalog, ki naj jih opravljajo delegacije Komisije. Osrednje naloge so: razlaga narave in aktivnosti EU elitam in javnosti, podpora interesov EU, spodbujanje in pospeševanje sodelovanja ter podpora pri izvajanju politik EU (Bruter 1999: 186).

Diplomacijo EU lahko definiramo kot kompleksen pojem, ki je hkrati (Gruban 2007: 48): a) način komunikacije med številnimi akterji; b) sredstvo za uresničevanje nacionalnih politik držav članic in izvajanje skupne zunanje politike EU ter s tem povezano delovanje EU navzven; c) sredstvo za ustvarjanje in vzdrževanje vzajemno koristnih odnosov, tako znotraj EU kot z drugimi mednarodnimi akterji. Institucionalno je zelo dinamična saj poteka na treh različnih ravneh: bilateralno med državami članicami EU, multilateralno na ravni Evropskega sveta in multilateralna v zunanjih odnosih EU - diplomatski odnosi EU s tretjimi državami (Batorà 2003: 2). V okviru diplomatskega delovanja EU lahko identificiramo kar šest diplomatskih metod (Kajnič 2006: 227):

1. pošiljanje posebnih odposlancev,
2. delegacije Komisije v tretjih državah,
3. delegacije Komisije pri drugih mednarodnih organizacijah,
4. specialne misije v tretje države,

5. asociativna diplomacija (regionalne organizacije),
6. osebna diplomacija: vrhi, konference (pošiljanje delegacij).

Mreža diplomatskih metod je tako zelo široka in omogoča širok spekter delovanja EU na področju ZP. Vzpostavljeni sistem diplomacije EU je na eni strani povečal stike med državami članicami ter po drugi med državami članicami Svetom in Komisijo. Za manjše države članice predstavljajo delegacije Komisije priložnost večje zastopanosti po svetu (Rijks 2007: 4). Veleposlaništva predstavljajo veliko finančno breme za države, zato večina držav ne vzdržuje stalnih misij v vseh državah, s katerimi so vzpostavili diplomatske odnose (Rijks 2007: 1). V tem se pokaže ekonomska prednost diplomacije EU. Države si delijo stroške diplomatske misije in si širijo svoj geografski spekter (Rijks 2007: 4).

Diplomacija EU je vsekakor edinstvena in se razlikuje od klasične diplomacije, saj v njenem imenu delujejo številni akterji na različnih ravneh (Vidmar 2007: 37). Od nje se diplomacija EU razlikuje zaradi ZP EU, ki je sestavljena iz več politik EU in jo izvaja večje število akterjev, kar posledično pomeni bolj kompleksno strukturo akterjev in delitev njihovih pristojnosti. Diplomacija EU ne temelji na karakteristikah subjekta, ki jo izvaja. To pomeni, da je diplomacija EU ne glede na posebnost subjekta EU, opravlja funkcije sodobne diplomacije.

### **3. MEDNARODNOPRAVNI OKVIR**

Diplomacijo določajo pravila (sodobnega) diplomatskega prava. Brglez (2005: 62) definira sodobno diplomatsko pravo kot: »sistem mednarodnopravnih pravil, ki ureja diplomacijo kot miroljuben instrument, obliko in proces posredovanja in komuniciranja med subjekti mednarodnega prava«. Vendar je samo del sodobne diplomacije pokrit z mednarodnopravnimi normami sodobnega diplomatskega prava. Poleg njih jo urejajo notranji pravni redi in nepravne norme (Brglez 1996: 29–30). Mednarodnopravne vire sodobnega diplomatskega prava lahko najdemo predvsem v mednarodnem običajnem pravu in v mednarodnih pogodbah (ibid.).

»Pravila običajnega prava nastanejo s ponavljajočim se nepretrganim in neprerekanim ravnanjem držav in s pravno zavestjo, da se ravna po mednarodnem pravu« (Škrk 1985: 147–61). Z razvojem stalnih diplomatskih predstavništav so nastajala tudi nepisana pravila občega običajnega mednarodnega diplomatskega prava, ki so bila osnova za njihov zapis in kodifikacijo tega prava (Bohte in Sancin 2006: 64).

Mednarodna pogodba je soglasje volj dveh ali več subjektov mednarodnega prava o določenem vprašanju. DKDO je najpomembnejši, najcelovitejši in najširše sprejeti vir diplomatskega prava (Bohte in Sancin 2006: 66). DKDO je »celovita formulacija pravil modernega diplomatskega prava« (Denza 1998: 2). Za mojo obravnavo so pomembne norme sodobnega diplomatskega prava, ki jih vsebujejo določila mednarodnih pogodb (Brglez 1996: 31), kamor se umešča tudi DKDO, ki je kot prva uredila status diplomacije in diplomatov.

### **3. 1 Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih**

Cilj analize DKDO je kot strnjeno opredeliti diplomatsko misijo, funkcije, ki jih opravlja, ter kateri privilegiji in imunitete pripadajo uslužbencem diplomatske misije (diplomati in osebje na diplomatskih predstavništvi). DKDO ureja delovanje in položaj diplomatskih akterjev. Omenjena konvencija, ki je bila sprejeta leta 1961 in je stopila v veljavo 1964, predstavlja pomemben mejnik v kodifikaciji diplomatskega prava. Široko uporabnost pravil DKDO potrjuje podatek, da je konvencijo do danes ratificiralo 184 držav pogodbenic (Berridge 2002: 112). Konvenciji sta dodana dva opcijska protokola: Opcijski protokol k DKDO o pridobivanju državljanstva in Opcijski protokol k DKDO o obveznem reševanju sporov (Bohte in Sancin 2006: 66). DKDO mi bo služila kot analitični okvir za definiranje funkcij in položaja diplomatske misije, ki jih bom v nadaljevanju primerjala s funkcijami diplomatskih akterjev EU.

#### *3. 1. 1 Opredelitev pojma diplomatska misija*

Pogoj za vzpostavitev diplomatske misije je vzpostavitev diplomatskih odnosov. Takšni odnosi se vzpostavijo na podlagi vzajemne privolitve (2. člen DKDO). Diplomatska misija je diplomatska enota, ki trajno zastopa državo pošiljateljico v državi sprejemnici. Pri tem velja izpostaviti, da so tako stalne misije na sedežih mednarodnih organizacij kot tudi specialne misije opredeljene kot diplomatske misije (Berridge in James 2003: 76). Diplomatska misija je sestavljena iz diplomatskega predstavnika, ki ga pošlje država pošiljateljica v državo sprejemnico. Skupaj s svojim diplomatskim osebjem ustanovijo v glavnem mestu države sprejemnice diplomatsko misijo. Z vidika države sprejemnice lahko samo ena oseba (vodja misije) predstavlja drugo državo (Feltham 1993: 16).

DKDO v 1. členu tavnološko definira osebje misije:

- a) šef misije (*head of the mission*) je oseba, ki jo je država pošiljateljica pooblastila, da deluje v tej funkciji;
- b) člani misije (*members of the mission*) so šef misije in člani misije;

- c) člani osebja misije (*members of the staff of the mission*) so člani diplomatskega, administrativnega in tehničnega osebja in člani pomožnega osebja misije;
- d) člani diplomatskega osebja (*members of the diplomatic staff*) so člani misije, ki imajo funkcijo diplomatov;
- e) diplomatski agent (*diplomatic agent*) je šef misije ali član diplomatskega osebja misije;
- f) člani administrativnega in tehničnega osebja (*members of the administrative and technical staff*) so člani osebja misije, ki so zaposleni v administrativni in tehnični službi misije;
- g) člani strežnega osebja (*members of the service staff*) so člani osebja misije, ki so zaposleni pri strežnih opravilih v misiji;
- h) zasebna služinčad (*private servant*) so osebe, ki so v zasebni službi pri članu misije in niso uslužbenci države pošiljateljice.

V skladu z določili DKDO je vodja misije odgovoren za vse zadeve, ki so povezane z njegovo misijo.

### 3. 1. 2 Funkcije diplomatske misije

Funkcije diplomatske misije, kot so opredeljene v 3. členu DKDO, so sledeče:

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

Nobena določba te Konvencije se ne more razlagati kot prepoved diplomatski misiji, da opravlja tudi konzularne funkcije (2. točka 3. člena DKDO).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Konzularne funkcije (5. člen DKKO) so: varstvo interesov države in njenih državljanov; pomoč pri razvijanju trgovskega, gospodarskega in kulturnega sodelovanja; ugotavljanje razmer v državi sprejemnici; izdajanje potnih listov in potnih dokumentov; pomoč in podpora državljanom države pošiljateljice; opravljanje notarskih in matičnih opravil; varstvo interesov državljanov v zapuščinskih zadevah; varstvo interesov mladoletnih in drugih opravično nesposobnih oseb; zastopanje državljanov pred sodišči ali drugimi organi države sprejemnice; dostavljanje sodnih ali zunajsodnih dokumentov; uresničevanje pravice do kontrole in inšpekcije nad pomorskimi in rečnimi ladjami in nad letali, kot tudi nad njihovo posadko; pomoč ladjam in letalom; opravljanje vseh drugih funkcij, ki jih država pošiljateljica zaupa konzulatu in jih zakoni in predpisi države sprejemnice ne prepovedujejo.

Funkcija predstavljanja je predvsem povezana z ugledom in jo je v določenih primerih nemogoče razlikovati od propagande. V glavnem se vodja misije pojavlja na sprejemih in svečanih prireditvah, daje izjave za javnost ter sodeluje v televizijskih in radijskih oddajah. Vendar danes lahko večino tega dela opravijo zunanji ministri in uradniki neposredno z nasprotnimi predstavniki (Berridge 2005: 120).

Funkcija vzpostavljanja prijateljskih odnosov je lahko v nasprotju s prvo nalogo predstavništva in sicer predstavljanje politike države pošiljateljice, ki lahko zahteva, da se diplomat v skladu s politiko obnaša tudi neprijateljsko (James v Berridge 2005: 121). Vseeno je vzpostavitev prijateljskih odnosov z lokalnimi elitami pomembna naloga predstavništva. Dobro 'omreženo' predstavništvo bo lažje pridobilo informacije in uporabilo svoj vpliv. S tega vidika bo dobro predstavništvo spoštovalo lokalne običaje, obeležilo pomembne lokalne dogodke in si ustvarilo močne družabne stike.

V nekaterih pogajanjih je veleposlanik še vedno obravnavan kot vodja. Vloga predstavništva je verjetno najbolj pomembna v težavnih in dolgotrajnih pogajanjih. S pogajanja je tesno povezano tudi lobiranje, ki sicer ni posebej in eksplicitno navedeno kot funkcija v DKDO, vendar predstavlja eno izmed nalog, ki jo tudi opravljajo predstavništva. V veliko državah predstavlja lobiranje najbolj pomembno delo predstavništva, npr. v ZDA (Berridge 2005: 122–23).

Diplomatska misija pa lahko opravlja še nekaj izrednih nalog. 5. člen DKDO: »2. Če država pošiljateljica šefa misije akreditira pri eni ali več državah, lahko odpre diplomatske misije na čelu z začasnim odpravnikom poslov v vsaki od držav, v kateri šef misije nima stalnega sedeža. 3. Šef misije ali katerikoli član diplomatskega osebja misije lahko predstavlja državo pošiljateljico pri vsaki mednarodni organizaciji«. Tako 5. člen DKDO določa, da lahko država pošiljateljica po notifikaciji zainteresiranim državam sprejemnicam akreditira vodjo misije ali imenuje člana diplomatskega osebja v več državah, razen če temu izrecno ne nasprotuje ena od držav sprejemnic (Bohte in Sancin 2006: 90).

Diplomatske funkcije, ki so naštet v 3. členu DKDO so samo najpomembnejše, najpogostejše in dovolj široko formulirane. Tako, da si je mogoče široko razlagati izraze: predstavljanje, zaščita, pogajanja, zbiranje podatkov, obveščanje, pospeševanje odnosov. Funkcije diplomatske misije so tako vseobsežne (Bohte in Sancin 2006: 91) in kljub mnogim spremembam, ki jih je povzročil razvoj tehnologije komuniciranja in potovanja (možnost neposredne komunikacije), ostaja sistem diplomatskih predstavništev še vedno zelo živ (Berridge 2002: 128).

### 3. 1. 3 Privilegiji in imunitete v okviru diplomatske misije

Mednarodni pravniki so že zelo zgodaj ugotovili, da so diplomatski predstavniki ene države imeli privilegiran položaj v drugi. V ponazoritev lahko navedemo Grotiusov stavek (citirano v Brglez 1992: 6): »splošno pravilo, da je vsak podložen ozemeljski jurisdikciji, pozna izjemo na temelju splošnega soglasja držav v primeru veleposlanikov«. Zgodovinsko gledano so že v času vladarjevih slov določili, da slu pripada poseben status. Sla ni bilo dovoljeno preganjati ali mu kako drugače škoditi ne glede na vsebino sporočila, ki ga je dostavil. On je bil zgolj prenašalec informacij, to funkcijo v današnjem času opravljajo diplomati.

V začetku se je poseben položaj kazal kot nedotakljivost diplomatskega predstavnika, tekom zgodovine pa so se razvili posebni ukrepi, ki jih označujemo kot privilegije in imunitete (Brglez 1992: 6). »Privilegij pomeni izvzetje od materialnih določb zakonov in drugih predpisov v teritorialni državi (npr. predpisov, ki se nanašajo na obdavčenje, socialno varnost), imuniteta pa pomeni procesno oviro pravnim postopkom v državi sprejema, kadar je materialno pravna norma kršena« (Bohte in Sancin 2006: 126). Diplomatska imuniteta je nujna za zagotovitev uspešnega opravljanja funkcij misije, medtem ko diplomatski privilegiji zagotavljajo ugodnosti, katerih neobstoj ne pomeni nezmožnost opravljanja funkcij diplomatske misije (Bohte in Sancin 2006: 126).

Nadalje Brglez (1992: 14), upošteva sistematsko Nahlika, razdeli privilegije in imunitete na:

- a) tiste, ki pripadajo prostorom in arhivom;
- b) tiste, ki omogočajo delovanje organom predstavljanja;
- c) in na osebne imunitete in privilegije.

Nedotakljivost prostorov predstavnštva predstavlja enega prvih in najbolj osnovnih diplomatskih privilegijev (Brglez 1992: 15). DKDO v 22. členu opredeli nedotakljivost prostorov:

1. Prostori misije so nedotakljivi. Organi države, ki sprejema, smejo vstopiti vanje le s privolitvijo šefa misije.
2. Posebna obveznost države, ki sprejema, je, da ukrene vse, kar je treba, da bi preprečila nasilen vstop v prostore misije ali njihovo poškodovanje, sleherno kalitev miru misije ali žalitev njenega dostojanstva.
3. Prostori misije, pohišstvo v njih, drugo premoženje, ki se nahaja v njih ter njena prevozna sredstva ne morejo biti predmet nobene preiskave, rekvizicije, zaplembe ali izvršbe.

V 24. členu DKDO je opredeljena nedotakljivost arhivov in dokumentov: »Arhivi in listine misije so vselej in povsod nedotakljivi«. To pomeni, da organi države sprejemnice ne smejo zaseči dokumentov diplomatske misije, pregledati vsebino dokumentov, ali pa jih objaviti (Brglez 1992: 19).

Izmed imunitet in privilegijev, ki omogočajo delovanje organom predstavljanja, je najprej omenjena svoboda komuniciranja v 27. členu DKDO: »Država, ki sprejema, dovoljuje in varuje svobodo komuniciranja misije v vse uradne namene. V komuniciranju z vlado države imenovanja ali z drugimi misijami in konzularnimi predstavništvi, kjerkoli so, sme misija uporabljati vsa ustrezna občevalna sredstva, vštrevši tudi diplomatske kurirje ter pošiljati kodirana ali šifrirana sporočila. Oddajno radijsko postajo pa sme misija postaviti in uporabiti le s privoljenjem države, ki sprejema«. To pomeni, da je svoboda komuniciranja dovoljena in zavarovana v vse uradne namene (Brglez 1992: 24).

V skupino privilegijev in imunitet misije sodi zlasti nedotakljivost (imuniteta) prostorov in lastnine diplomatske misije (22. člen DKDO). Prostor in transportna sredstva, ki pripadajo misiji so imuni pred preiskavo, odvzemom ali zasegom. Prav tako velja nedotakljivost dokumentov in arhivov diplomatske misije ter svoboda komuniciranja (24. člen DKDO). Tudi za diplomatsko prtljago velja nedotakljivost. Diplomatska misija je izvzeta iz plačila nacionalnih davkov, razen tistih, ki zadevajo plačilo posebnih storitev (npr. voda, elektrika) (23. člen DKDO).

Osebni privilegiji in imunitete v polnem obsegu veljajo za diplomate in člane njihove družine. Za njih velja osebna nedotakljivost in zaščita; nedotakljivost pred kazenskim in upravnim sodstvom, izvzetost iz nacionalnih in lokalnih dajatev, carine in prispevkov za socialno varstvo. Prav tako so nedotakljivi zasebni prostori in lastnina diplomata (Feltham 1993: 44–50).

V kategoriji osebne imunitete in privilegiji predstavlja osebna nedotakljivost najstarejši znani princip mednarodnega prava. V 29. členu DKDO je osebna nedotakljivost opredeljena sledeče: »Diplomatski predstavnik je nedotakljiv. Ne sme biti izpostavljen kakršnikoli obliki odvzema prostosti ali pripora. Država, ki sprejema, mu izkazuje dolžno spoštovanje in ukrene vse, kar je treba, da bi preprečila kakršenkoli napad na njegovo osebnost, svobodo ali dostojanstvo«. Razen tega velja tudi nedotakljivost zasebnega stanovanja diplomatskega predstavnika. 30. člen DKDO namreč pravi: »Zasebno stanovanje diplomatskega predstavnika uživa enako nedotakljivost in varnost kot prostori misije«.



DKDO določa diplomatom poseben, privilegiran položaj, z izrecnim namenom, da le-ta lahko nemoteno opravlja svoje delo (Berridge in James 2003: 76–7). Izmed osebja diplomatske misije samo diplomati uživajo diplomatski status, ki ga določajo privilegiji in imunitete. Diplomatski privilegiji in imunitete označujejo poseben pravni položaj, ki ga diplomatskemu agentu podeli država sprejemnica. Slednji so lahko v polnem obsegu ali omejeni.

Člani delegacije uživajo polno imuniteto pred kriminalno zakonodajo gostujoče države. Njihova imuniteta v civilni zakonodaji pa je omejena na dejanja, ki jih izvajajo v okviru svojih uradnih (službenih) funkcij (Schermers in Blokker 1995: 331).

Omejeni osebni privilegij in imunitete se nanašajo na državljane stalne misije, v kateri služijo, člane administrativnega in tehničnega osebja ter zasebna služinčad članov misije (Feltham 1993: 50–1). Predstavljajo mednarodno sprejeto kodifikacijo diplomatskega prava (Feltham 1993: 41). Vendar, privilegijev in imunitet ne uživajo samo uslužbenci diplomatskih misij nacionalnih držav, temveč tudi uslužbenci mednarodnih organizacij. Kajti nobena mednarodna organizacija ne bi mogla ustrezno delovati, če država gostiteljica ne bi dovolila, da njeni uslužbenci vstopijo na njen teritorij. Zato je pomembno, da je mednarodna organizacija zaščitena pred vmešavanjem države gostiteljice v zadeve organizacije. To je rešeno z dodelitvijo ustreznih privilegijev in imunitet. Z drugimi besedami je *raison d'être* privilegijev in imunitet mednarodnih organizacij njihova funkcionalna potreba: njihov obstoj je nujen za samostojno izvajanje funkcij (Schermers in Blokker 1995: 324). Seveda pa nimajo vsi istega privilegiranega pravnega statusa. Na podlagi samih določil mednarodnega prava je mogoče ločiti a) mednarodne uslužbence in b) eksperte v misiji (Brglez 1996: 82–3). V okviru mednarodnih uslužbencev je potrebno ločiti "visoke" mednarodne uslužbence, kamor uvrščamo generalne sekretarje, njihove pomočnike in namestnike. Njim so dani polni diplomatski privilegiji in imunitete. O pravnem statusu ostalih mednarodnih uslužbencev velja izpostaviti zlasti funkcionalno imuniteto v sodnem postopku, ki jo uživajo glede svojih uradnih dejanj in izrečenih besed. Razen tega država gostiteljica ne more razglasiti mednarodnega uslužbenca za *presona non grata* (Brglez 1996: 83). Enako pomembno kot za stalne uslužbence je, da se tudi ekspertom zagotovijo določeni privilegiji in imunitete za neovirano opravljanje njihovih funkcij (Brglez 1996: 84).

## **4. RAZVOJ DIPLOMATSKE DEJAVNOSTI EVROPSKE SKUPNOSTI/EVROPSKE UNIJE**

Razumevanje razvoja EU kot diplomatskega akterja zahteva upoštevanje razvoja evropske integracije. Na diplomatsko delovanje je močno vplivalo oblikovanje ZP EU. V tem poglavju bom opredelila zgodovinsko-pravni razvoj zunanjepolitičnega in diplomatskega delovanja. Pred oblikovanjem SZVP je bila ES predvsem ekonomski akter, ki je sicer izvajal svoje zunanje aktivnosti, vendar ne v takšnem obsegu kot jih EU izvaja danes.

Že ustanovitelji ESPJ so predvideli sodelovanje na področju ZP. Zgodovinsko gledano segajo začetki SZVP v 70. leta 20. stoletja z razvojem evropskega političnega sodelovanja (EPS), ki je 1987 dobil status z Enotnim evropskim aktom (EEA). Konec hladne vojne je pripravil izhodišče za Maastrichtsko pogodbo (Pogodba o Evropski uniji – PEU)<sup>15</sup> leta 1992, s katero je bila ustanovljena SZVP. Vendar SZVP ne bi mogla biti vzpostavljena ob slabšem času – tj. ob razpadu bivše Jugoslavije. Prvo obdobje SZVP je bilo zato zelo težavno, z malo dogovorov o ciljih in nalogah. V Amsterdamski pogodbi in Pogodbi iz Nice so bile sprejete nadaljnje spremembe za področje SZVP (Cameron 2007: 23). Za diplomacijo EU so ključne spremembe, ki jih je prinesla Amsterdamska pogodba (Visoki predstavnik za SZVP). Na nadaljnji razvoj diplomacije EU bodo vplivala določila Lizbonske pogodbe, ki je bila podpisana 13. decembra 2007.

### **4. 1 Do Amsterdamske pogodbe (1997)**

Začetki evropske integracije so bili predvsem ekonomski. Rimska pogodba,<sup>16</sup> ki je ustanovila Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), ni predpisovala skupne diplomacije glede zunanjepolitičnih vprašanj. Vključevala pa je določila o posvetovanju o zunanjepolitičnih vprašanjih, ki bi lahko vplivali na razvoj Skupnosti (npr. vojna) (White 2001: 73).

Pozneje, v 70. letih 20. stoletja, se je poleg ekonomskega sodelovanja vzpostavilo tudi politično z EPS. Leta 1970 so ministri sprejeli Luksemburško poročilo (Davignon Report 1970), ki je predlagalo ustanovitev EPS. V poročilu (2. del, točka I) so se države članice odločile, da bo njihovo sodelovanje na področju ZP imelo dva cilja: večje medsebojno razumevanje temeljnih političnih vprašanj s pomočjo izmenjave informacij in povečanje solidarnosti z usklajevanjem mnenj (Vidmar 2007: 27). EPS je vzpostavilo sistem rednih

---

<sup>15</sup> PEU (*Treaty on European Union*), podpisana 7. februarja 1992, stopila v veljavo 1. novembra 1993; po mestu podpisa se imenuje tudi Maastrichtska pogodba.

<sup>16</sup> Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisana 25. marca 1957, stopila v veljavo 1. januarja 1958.

srečanj zunanjih ministrov in Političnega odbora višjih diplomatov, na katerih so razpravljali o zunanjepolitičnih vprašanjih. Vendar tovrstno politično sodelovanje ni vključevalo Komisije niti drugih institucij Skupnosti (Vidmar 2007: 28). Za vodenje dvakratnih letnih srečanj je bila že zadolžena predsedujoča država, ki je občasno v imenu celotnega EPS v obliki demarše<sup>17</sup> izrazila skupno stališče. Pomembna novost je bila tudi oblikovanje komunikacijskega sistema *Correspondant Européen* (COREU), v okviru katerega so si diplomatske službe v prestolnicah držav članic izmenjavale diplomatska sporočila (Cameron 2007: 24-5).

Sistem EPS je omogočil sodelujočim državam, da sodelujejo in usklajujejo diplomatsko posredovanje. Skupna ZP je bila najprej uspešna na bolj tehničnih in ekonomskih področjih, še posebej na tistih, kjer je imela Komisija pomembne ali celo izključne pristojnosti, kot na primer pri trgovinskih sporazumih. Po drugi strani pa je bila Komisija počasnejša pri oblikovanju lastne diplomatske službe. Je pa imela pomembno vlogo pri t.i. *associative* (povezovalni) diplomaciji v okviru Loméjskih konvencij, ki so bile sklenjene z AKP<sup>18</sup> državami od 1975 dalje (Wessels 1999: 274).

Leta 1987 je bil sprejet EEA, s katerim je EPS postalo del pogodbenih določil na področju ZP ES. V okviru 30. člena EEA so se države članice dogovorile o skupnem prizadevanju za oblikovanje in izvajanje evropske ZP. Visoke pogodbenice so se zavezale, da bodo pri ukrepih na nacionalni ravni upoštevale stališča drugih članic (30. člen, točka 2c). V okviru pogodbe so se države članice obvezale, da se bodo obveščale in upoštevale v zunanjepolitičnih zadevah splošnega interesa (Cameron 2007: 25).

EPS je bilo koristno pri koordinaciji pozicij držav članic pri vprašanjih Bližnjega vzhoda in Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi. Prav tako so države članice razvile navado sodelovanja in posvetovanja z drugimi. Slabost sistema EPS je bilo pravilo konsenza, zato je bil skupni položaj pogosto najmanjši skupni imenovalc (Cameron 2007: 28).

Leta 1993 je Maastrichtska pogodba (PEU) natančneje določila diplomatsko delovanje EU, kot ga je določil EEA. Vendar se določbe PEU o diplomatskem sodelovanju držav članic niso bistveno razlikovale od tistih, ki jih je opredeljeval 30. člen EEA (Vidmar 2007: 31). V zadevah SZVP EU zastopa predsedujoča država članica, kateri pri opravljanju nalog po potrebi pomagata prejšnja in prihodnja predsedujoča država članica (člen J.5 PEU). PEU je vzpostavila mehanizem SZVP, ki je v veliki meri temeljil na strukturah EPS (Cameron 2007: 29). Nova pravna določila so omogočila politično podporo za spremembo narave zunanje

---

<sup>17</sup> Demarša je formalen diplomatski izraz skupnega stališča glede določenega mednarodnega vprašanja pred predstavniki tretjih držav ali mednarodnih organizacij (Smith 2004: 53).

<sup>18</sup> Pojem AKP držav označuje skupino Afriških, Karibskih in Pacifiških držav (AKP), ki so povezane z EU preko Yaounde in Lome konvencij (Bruter 1999: 183).

političnega vladanja ali upravljanja (*governance*) EU. Pojavila so se pričakovanja o EU kot diplomatskem akterju. Eden izmed ciljev EU je namreč bil tudi »uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, zlasti z izvajanjem skupne zunanje in varnostne politike, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike« (člen B.2 PEU). S PEU je SZVP nadomestila EPS.<sup>19</sup>

PEU v okviru 2. stebra vzpostavlja SZVP (člen J PEU). V zadevah SZVP EU zastopa predsedujoča država članica, ki ji po potrebi pomagata prejšnja in prihodnja predsedujoča država članica (člen J.5 PEU). Za razumevanje pravne podlage razvoja diplomacije EU je pomemben J.6 PEU, ki določa odnos med delegacijami Komisije in diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi (DKP) držav članic:

diplomska in konzularna predstavništva držav članic ter delegacije Komisije v tretjih državah in na mednarodnih konferencah ter njihova predstavništva pri mednarodnih organizacijah sodelujejo pri zagotavljanju tega, da se upoštevajo in izvajajo skupna stališča in skupni sklepi, ki jih sprejme Svet. Sodelovanje okrepijo z izmenjavo informacij, s pripravo skupnih ocen in prispevanjem k izvajanju določb iz člena 8c Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

Omenjena določila PEU kažejo na vse večje pristojnosti Komisije v zunanjih odnosih. S koncem hladne vojne so namreč delegacije Komisije postale stalnica v diplomatski mednarodni skupnosti. Večina delegacij je imela status popolnih diplomatskih misij: šefi delegacij so uživali privilegije in imunitete diplomata, njihova poverilna pisma pa je podpisoval predsednik Komisije (Hocking in Spence 2005: 7). Komisija je bila vključena v oblikovanje zunanje politike od EEA dalje, vloga njenih delegacij pa se je okrepila s PEU. V njej so določene tudi smernice za sodelovanje med veleposlaništvi držav članic in delegacijami Komisije (Spence 2004: 68).

Ključne spremembe v položaju zunanje službe je prineslo Williamsonovo poročilo leta 1996. David Williamson, kasnejši generalni sekretar Komisije, je objavil ključni dokument o profesionalizaciji združene zunanje službe. Poročilo je izpostavilo potrebo Komisije, da vzpostavi homogeno bazo ljudi, ki bodo pripravljene službovati v tujini, v okviru življenjske diplomatske kariere (Vidmar 2007: 32).<sup>20</sup> Njegova temeljna priporočila so vsebovala načelo, da se vsi uradniki s področja zunanjih odnosov obvežejo, da bodo delali v tujini in se profesionalno izobraževali. Uslužbenci se morajo zavedati, da je njihov bodoči uspeh odvisen

<sup>19</sup> Z vidika diplomacije je EPS le malo pripomogel k razvoju posebnih diplomatskih enot (Simoniti 1995: 51).

<sup>20</sup> Williamsonovo poročilo (*Williamson Report*), sprejeto 27. marca 1996 (SEC(1996) 554/2).

od njihove pripravljenosti na mobilnost. Takratna Komisija Jaquesa Santerja je razvila sistem letnih poročil Svetu in Evropskemu parlamentu, ki so vsebovala poglede na razvoj zunanje službe in delovanje delegacij (Hocking in Spence 2005: 8).

PEU je torej pomembno vplivala na razvoj SZVP. Ključni elementi, ki jih je na področju SZVP uvedla so (Nugent 2003: 416–17): 1. določila je temeljne cilje SZVP, 2. vzpostavila je sistematično sodelovanje med članicami EU za katerokoli vprašanje SZVP, 3. na podlagi splošnih smernic Evropskega sveta, se lahko Svet odloči, da se zadeva preda v skupen ukrep, 4. v SZVP je bilo vključeno tudi vprašanje varnosti.

#### **4. 2 Po Amsterdamski pogodbi**

Z Amsterdamsko pogodbo je EU okrepila svoje diplomatsko delovanje na tri načine: 1. razlikovanje med skupnimi stališči SZVP in skupnimi ukrepi; 2. oblikovanje skupnih strategij za pomoč pri preskrbi; 3. oblikovanje Visokega predstavnika za SZVP, ki predstavlja enoten glas EU. Glede na dotedanje pomanjkanje enotnega glasu EU v zunanjih odnosih so bile Visokemu predstavniku zaupane tri funkcije: pomoč Svetu pri vprašanju zadev SZVP, še posebej pri formulaciji, pripravi in implementaciji političnih odločitev; vodenje političnega dialoga s tretjimi državami in pomoč predsedujoči državi pri predstavljanju EU v tujini (18. in 26. člen).<sup>21</sup> Odgovornosti Visokega predstavnika so zelo neprecizno opredeljene, zato je zelo pomembno, kdo zasede njegov položaj (Vidmar 2007: 34). Bivši generalni sekretar zveze NATO, Javier Solana, je bil imenovan za obdobje petih let leta 1999 (White 2001: 161).

Amsterdamska pogodba je poleg institucije Visokega predstavnika vzpostavila še drugo institucionalno inovacijo. V okviru Sekretariata Sveta je vzpostavila, Enoto za politično načrtovanje in zgodnjega opozarjanje (*Policy Planning and Early Warning Unit*). Njene naloge vključujejo nadzorovanje in analizo dogodkov v zadevah SZVP, zgodnje opozarjanje in pripravo dokumentov, s katerimi lahko prispeva k oblikovanju politik (White 2001: 161).

Pri vzpostavljanju sistema diplomacije EU je sodeloval tudi Evropski parlament (EP). Leta je leta 2000 sprejel resolucijo (Galeote Report<sup>22</sup>), ki predlaga ustanovitev skupne diplomacije EU. Predlog vsebuje poziv za ustanovitev nove Akademije za diplomacijo EU, kjer bi se izobraževali diplomati iz institucij EU kot tudi držav članic (Diplomatic Academy 2004: 9).

---

<sup>21</sup> J.16 Amsterdamske pogodbe: Generalni sekretar Sveta in Visoki predstavnik pomaga Svetu pri zadevah skupne zunanje in varnostne politike, zlasti s prispevanjem k oblikovanju, pripravi in izvajanju političnih odločitev, kadar je to primerno pa v imenu Sveta na zahtevo predsedstva vodi politični dialog s tretjimi osebami.

<sup>22</sup> Galeote Report (*Report on a Common Community Diplomacy*), 200/2006 [INI], A5-0210/2000.

Ko je Prodijeva Komisija 1999 prevzela mandat, je bila glavna prioriteta celovita reforma sistema upravljanja Komisije; šlo je za racionalizacijo osrednjih služb. Najpomembnejša sprememba je bila dekoncentracija – prenos nalog upravljanja iz Bruslja v države, kjer so izvajali tehnično pomoč. Posledično so se delegacije v povprečju povečale na 50 do 100 zaposlenih. Izvedba načrta dekoncentracije Komisija je zato začela z izvedbo radikalnega programa, da bi izboljšala kvaliteto in razdeljevanje pomoči (Spence 2004: 70).

Pogodba iz Nice je v SZVP vnesla še dve spremembi: 1. okrepljeno sodelovanje za določitev skupnih stališč in ukrepov, ki zadevajo obrambne ukrepe in 2. oblikovanje Politično-varnostnega odbora (PSC – *Political and Security Committee*), ki je zadolžen za izvajanje političnega nadzora in strateško usmerjanje kriznega upravljanja (Gruban 2007: 55).

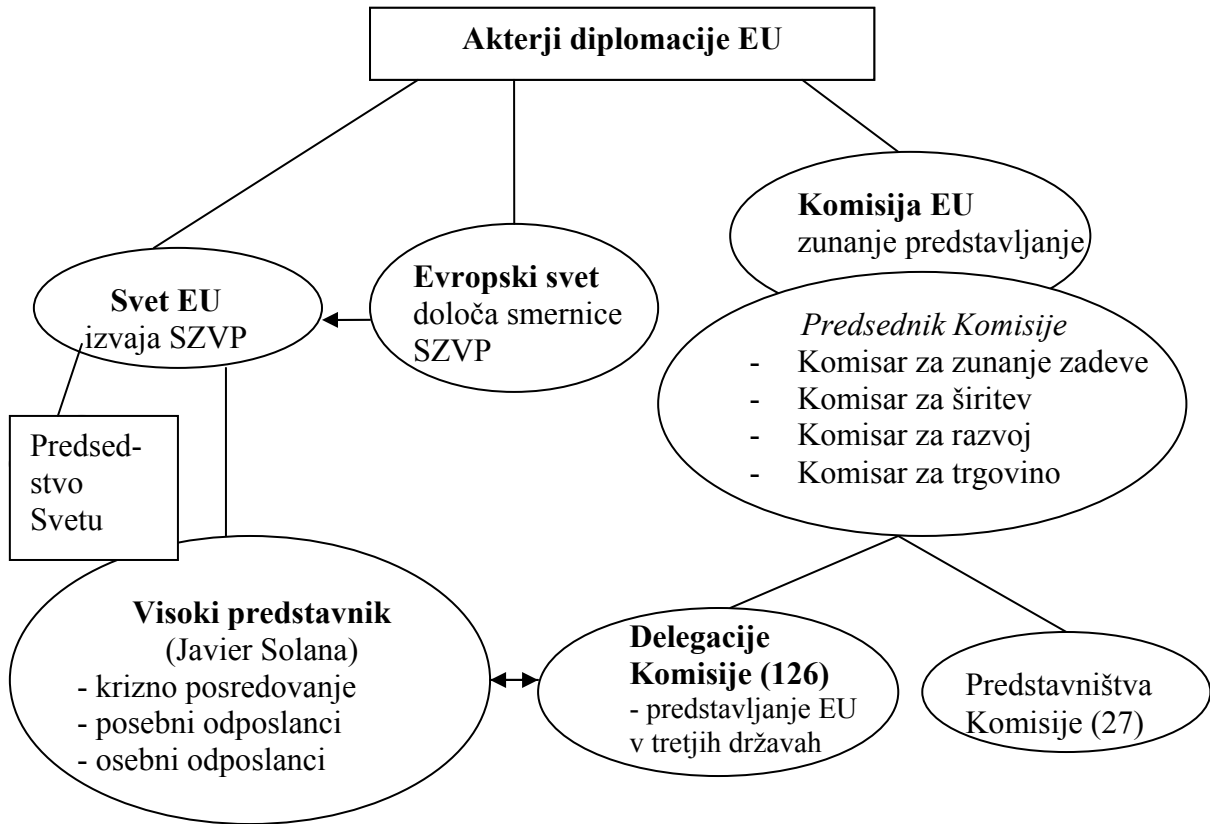
Omenjene pogodbe predstavljajo temelje za ZP EU in diplomacijo EU. Diplomacija EU, v obliki kot jo poznamo danes, se je razvila po Amsterdamski pogodbi, z vzpostavitvijo SZVP. V kakšnem odnosu sta SZVP in diplomacija je in bo pomembno za nadaljnje razumevanje diplomacije EU.

## 5. AKTERJI IN FUNKCIJE DIPLOMACIJE EU

Diplomacija EU je zelo kompleksen pojem, ker gre za skupnost držav, ki ima skupno zunanjo politiko in posledično tudi skupno diplomacijo. Sicer je ta še v postopku oblikovanja, vendar lahko že govorimo o diplomatskih akterjih in njihovem delovanju. Spodnja shema prikazuje obstoječi sistem diplomacije EU: aktualne akterje, povezave med njimi in njihova temeljna področja delovanja. Osrednji akterji so **Svet**, **Evropski svet** in **Komisija**. V okviru Komisije delujejo predsednik Komisije, Komisarji, ki se ukvarjajo s področjem zunanjih odnosov (družina RELEX) ter delegacije Komisije in njena predstavništva (Nugent 2003: 111–20). Znotraj Sveta velja izpostaviti Predsedstvo Svetu ter Visokega predstavnika za SZVP, ki je obenem tudi generalni sekretar Sveta. Pri delu so Visokemu predstavniku v pomoč posebni in osebni odposlanci. V zunanjepolitičnih odnosih EU s tretjimi državami jo zastopa predstavniška trojka, ki jo sestavljajo: član Predsedstva Sveta EU, član Komisije in Visoki predstavnik za SZVP.

V nadaljevanju bom predstavila delovanje posameznih akterjev in njihove pristojnosti v okviru diplomacije EU ter jih primerjala s tistimi zapisanimi v DKDO. Predvsem me zanima, kje so podobnosti z nacionalnimi diplomatskimi predstavništvi. Zanimivo je namreč, da EU kot integracija držav v določenih segmentih diplomacije posnema delovanje nacionalnih držav.

Shema 5. 1: Struktura akterjev diplomacije EU in njihove funkcije.



Institucionalni vidiki diplomacije EU so sledeči (Duke 2002: 855): Evropski svet določi smernice SZVP, Komisija pa je aktivno vpletena v sodelovanje s trojko kot tudi v koordinacijo za demarše. Predstavništva Komisije so v mnogih pogledih kvazi-diplomatska služba, ki sicer zastopajo Komisijo, vendar predvsem za potrebe Skupnosti. Priznavanje vse večje politične vloge delegacijam Komisije in zmanjšanje vloge Sveta na področju SZVP pomeni, da delegacije Komisije poročajo o političnih zadevah Visokemu predstavniku in ne Komisiji. Kljub naraščajočem vplivu Komisije na področju SZVP po Amsterdamu, je njena osnovna funkcija še vedno predvsem administracija, razdeljevanje ekonomske pomoči in podpora. Pomanjkanje političnega elementa v zunanjih odnosih se je pokazalo kot viden problem v zaporednih krizah v Bosni, Čečeniji, Albaniji, na Kosovu.

## 5. 1 Evropski svet

Evropski svet določa splošne politične smernice Unije. V okviru Evropskega sveta se sestajajo voditelji držav ali vlad držav članic in predsednik Komisije (člen 1D PEU). Evropski svet je vključen v zunanje odnose EU, ker veliko trgovinskih vprašanj ni zgolj tema notranjih

zadev EU, saj vsebujejo pomembne globalne dimenzije. Na srečanjih vrha se ukvarjajo s temi vprašanji bodisi z vidika EU odnosov z ostalimi ekonomskimi silami bodisi z vidika usklajevanja pozicije EU znotraj mednarodnih organizacij. Kot drugo ima Evropski svet vlogo vodenja politik; glavne politike, pobude in akcije imajo vsaj privoljenje Evropskega sveta. Kot tretje je neposredno vključen v širitev EU, pri čemer tesno sodeluje s Komisijo (Nugent 2003: 192).

V okviru SZVP so njegove pristojnosti podrobno določene v 13. členu PEU, ki je bila amandmirana z Amsterdamsko pogodbo (Nugent 2003: 181). Predstavniki Evropskega sveta pri določanju smernic SZVP niso neposredno povezani s funkcijami iz DKDO. Kot načrtovalci smernic so bliže vlogi vlade.

## **5. 2 Svet EU**

Svet predstavlja vodilni prostor za srečanja nacionalnih vlad (Nugent 2003: 150). V okviru Sveta se države članice medsebojno obveščajo in posvetujejo o vseh zadevah zunanje in varnostne politike. Države članice usklajujejo svoje delovanje v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Na takih forumih podpirajo skupna stališča (člen J.2 PEU). Svet sprejema odločitve, potrebne za opredelitev in izvajanje SZVP, na podlagi splošnih smernic, ki jih sprejme Evropski svet. Zagotavlja enotnost, doslednost in učinkovitost delovanja Unije (člen J.8 PEU). Svet je zadolžen za sklepanje mednarodnih sporazumov med Evropsko unijo in drugimi državami članicami ali mednarodnimi organizacijami.

Pri svojem delu Svet deluje v različnih sestavah: Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), Svet za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN), Svet za pravosodje in notranje zadeve (JHA), Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov, Svet za konkurenčnost, Svet za promet, telekomunikacije in energijo, Svet za kmetijstvo in ribištvo, Svet za okolje in Svet za izobraževanje, mlade in kulturo (Svet EU 2007a).

GAERC je zadolžen za področje zunanjepolitičnih zadev EU. Sestavljajo ga zunanji ministri držav članic (EU: External Relations 2007b). Na podlagi uradnih zaključkov vrha v Sevilli leta 2002 je zadolžen za: pripravo zakonodajnih in administrativnih vprašanj, celotno zunanje posredovanje EU, torej SZVP, zunanjo trgovino, Evropsko varnostno in obrambno politiko, razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč (Nugent 2003: 153).

Če povzamem so naloge Sveta na področju ZP in diplomacije sledeče: izvajanje SZVP in sklepanje mednarodnih sporazumov. Kar v skladu z določili DKDO pomeni, da Svet izvaja



funkcijo predstavljanja, pogajanja, zaščite interesov in obveščanja. Še posebej funkcijo predstavljanja v okviru Sveta izvaja predsedstvo Sveta EU.

### *5. 2. 1 Predsedstvo Sveta EU in trojka*

Vsaka država članica prevzame predsedovanje Svetu EU za obdobje šestih mesecev.<sup>23</sup> Predsedujoča država v tem času predstavlja EU med drugim tudi na pomembnejših mednarodnih konferencah ter izdaja deklaracije in poročila v mednarodnih organizacijah. Tu je njena vloga še posebej pomembna, saj zagotavlja vsakodnevno usklajevanje znotraj EU (Slovensko predsedstvo EU 2008).

Na srečanjih EU s tretjimi državami ali regionalnimi skupinami EU predstavlja predstavniška trojka, ki je od Amsterdamske pogodbe dalje sestavljena iz člana Predsedstva Sveta EU (predsednik vlade ali zunanji minister), člana Komisije (komisar za zunanje odnose ali predsednik Komisije) in Visokega predstavnika za SZVP.

Glede na določila DKDO predsedstvo Sveta EU v prvi vrsti izvaja funkcijo predstavljanja, sledi obveščanje, pogajanje in zaščita interesov. Poleg predsedstva Sveta EU v večji meri izvaja funkcijo predstavljanja tudi Visoki predstavnik za SZVP.

### *5. 2. 2 Visoki predstavnik za SZVP*

Institucija Visokega predstavnika je bila vzpostavljena z Amsterdamsko pogodbo in z namenom, da bi rešili strukturni problem pomanjkanja avtoritete in omogočili izvajanje učinkovite diplomacije (Svet EU 2007a). Mandat njegovega delovanja ureja Amsterdamska pogodba v V. naslovu, časovno je določen za obdobje petih let. Z imenovanjem Javier Solane, preteklega Generalnega sekretarja zveze NATO, za Visokega predstavnika so države članice izbrale močnega in verodostojnega Visokega predstavnika, ki je okrepil SZVP v smislu vodenja, kontinuitete, pojavnosti, avtoritete, evropske identitete. V veliko vprašanjih je postal Solana prvi politični sogovornik EU. Kljub temu je sposobnost Visokega predstavnika, da bi okrepil diplomacijo EU na določenih vprašanjih, še vedno odvisna od stališč in volje držav članic. To je razlaga na vprašanje, zakaj je bil Visoki predstavnik uspešen pri posredovanju v Makedonski krizi in oranžni revoluciji v Ukrajini, delno uspešen na Bližnjem vzhodu ter neuspešen v primeru konflikta med Španijo in Marokom (Keukeleire 2003: 41). Za oceno njegovega delovanja je potrebna razlaga strukture mehanizma in njegovih pristojnosti.

V okviru institucije Visokega predstavnika delujejo posebni (regionalni) in osebni (tematski) odposlanci. Trenutno ima Solana devet posebnih odposlancev v različnih regijah

---

<sup>23</sup> Lizbonska pogodba bo uvedla zamenjavo institucije rotirajočega Predsedstva (Pajnikihar 2007: 77).

sveta (Svet EU 2007a). Njihova naloga je promocija politik in interesov EU v problematičnih regijah in državah. Tako igrajo pomembno vlogo pri vzpostavljanju miru, stabilnosti in vladavine prava. Posebni odposlanci so v pomoč Visokemu predstavniku pri njegovem delu. Pomembni so pri razvoju močnejše in bolj učinkovite SZVP ter prizadevanjih EU, da bi postala bolj aktiven in povezan akter (Svet EU 2007b).

Trenutni posebni odposlanci delujejo v sledečih regijah in državah: Bližnji vzhod, Afriška Velika jezera, Makedonija, Bosna in Hercegovina, Afganistan, Južni Kavkaz, Moldavija, Osrednja Azija in Sudan ter posebni odposlanec za bodoči status Kosova. Določeni posebni odposlanci so nastanjeni v državi, za katero so odgovorni, drugi pa delujejo iz Bruslja. Prvi posebni odposlanci so bili imenovani leta 1996. Posebne odposlance imenuje Svet v skladu z 18. členom PEU. Vsebina njihovega mandata je odvisna od političnega konteksta. Financirajo se iz proračuna za SZVP (Svet EU 2007b).

Visokem predstavniku je zaupana funkcija zunanjega predstavnika EU, kar je skladno s funkcijo predstavljanja po DKDO. Poleg predstavljanja Visoki predstavnik izvaja še ostale funkcije DKDO: pogajanje, obveščanje ter promocija prijateljskih odnosov (funkcija posrednika). S svojo prisotnostjo in posredovanjem v mednarodnih kriznih žariščih je pripomogel k večji prepoznavnosti EU v mednarodnem okolju, kar lahko štejemo kot uspešno izvajanje funkcij iz DKDO.

### **5. 3 Komisija**

Razvoj Komisije kot zunanjepolitičnega akterja se je ujemal s širjenjem njenih pristojnosti. Namen, da bi Komisija postala zunanje politični akter izhaja že iz obdobja Monneta (Hocking in Spence 2005: 3-4). Njena vloga v zunanjih odnosih EU je ključnega pomena. Komisija je prevzela mnogo funkcij s področja zunanjih odnosov EU. Obseg njenih zadolžitev je tekom časa močno narasel (Nugent 2001: 297). Komisija je v celoti vključena v delo na področju SZVP (člen J.9 PEU). Zaupana ji je vloga zunanjega predstavljanja EU in morda ji zaradi tega nekateri pripisujejo osrednjo vlogo pri oblikovanju diplomacije EU. Naloge Komisije v vlogi zunanjega predstavnika in pogajalca so sledeče: kot prvo ima pomembno vlogo pri določanju in izvajanju zunanjih trgovinskih odnosov EU. Na podlagi 133. člena PES in s privoljenjem Sveta zastopa EU na formalnih pogajanjih, kot so v okviru STO in tudi bolj neformalnih pogajanjih (Nugent 2003: 145).

Kot drugo ima Komisija pomembne pristojnosti v procesu pogajanj s tretjimi državami ali skupinami držav pri sklepanju zunanjih sporazumov. Za področje diplomacije EU je prvotnega pomena, da Komisija predstavlja EU in sodeluje pri številnih mednarodnih

organizacijah. Tri od njih so posebej omenjene v PES: Združeni narodi in specializirane agencije (302. člen), Svet Evrope (303. člen) in OVSE (304. člen).

Razen tega je Komisija zadolžena za stike EU z državami nečlanicami. Po drugi strani ima več kot 160 držav svoje diplomatske misije v Bruslju pri Komisiji in naloga Komisije je, da jih obvešča o aktualnih zadevah EU. Prav tako EU vzdržuje široko mrežo diplomatskih misij po svetu, katere uslužbenci so zaposleni pri Komisiji. Še zadnja izmed pristojnosti Komisije je spremljanje področja SZVP (*supportive role*) (Nugent 2003: 145–46).

Pod okriljem Komisije delujejo sledeči akterji, ki sodelujejo pri izvajanju diplomacije EU: Predsednik Komisije, Komisar za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko, Komisar za širitev, Komisar za trgovino ter delegacije in predstavništva Komisije. V nadaljevanju bom pojasnila kakšne so njihove naloge in pristojnosti ter jih primerjala z določili DKDO.

Pri diplomatskih predstavništvih EU gre za zunanje predstavljanje EU, kar sodi po okrilje Komisije. Vendar je treba razlikovati med dvema oblikama misij: predstavništva Komisije in delegacije Komisije. Delegacije ima Komisija v tretjih državah (nečlanicah) in mednarodnih organizacijah; služijo promociji interesov EU v svetu. Trenutno je 126 delegacij v tretjih državah in 5 delegacij na predstavništvih mednarodnih organizacij. Medtem ko so predstavništva Komisije v državah članicah, trenutno jih je 27. Pri njih gre za predstavljanje znotraj EU, ki ga ne moremo opredeliti kot diplomacijo EU (Evropska Komisija 2007a). Vendar se v skladu z njihovim delovanjem postavlja vprašanje o smiselnosti nacionalnih bilateralnih predstavništev znotraj EU. V svoji analizi se bom osredotočila na delegacije Komisije, ker skrbijo za zunanje predstavljanje v tretjih državah, kar je tudi naloga bilateralnih predstavništev v državah gostiteljicah. Zanima me diplomacija EU v odnosu do tretjih držav.

### 5. 3. 1 Predsednik Komisije

Za Predsednika Komisije je v okviru kolegija včasih veljalo, da je *primus inter pares*, medtem ko je danes zelo *pares* (Nugent 2001: 68). V 219. členu Amsterdamske pogodbe je navedeno, da mora Komisija delovati pod političnim vodstvom Predsednika. Prav tako se mora v okviru svojih pristojnosti truditi za nadaljnji razvoj EU in določati smernice Komisiji. Nazadnje je zadolžen, da predstavlja Komisijo. V okviru te funkcije je prisoten na sestankih Evropskega sveta, srečanjih G8, kot tudi na pomembnih razpravah EP in Sveta. Določeni izmed teh sestankov niso odprti za ostale Komisarje (Nugent 2001: 68–70). Tako, kljub temu,

da temelji delo Komisije na kolektivni odgovornosti, je Predsednik več kot le prvi med enakimi.

Z vidika diplomacije EU je pomembna njegova funkcija zunanjega predstavljanja Komisije in sodelovanja s Svetom. Glede na funkcije po DKDO izvaja predstavljanje Komisije, hkrati pa tudi EU, ker zaenkrat še ni vzpostavljena institucija zunanjega ministra EU. Kot strokovni uslužbenec EU uživa privilegije in imunitete v skladu z določili mednarodnega prava, ki se nanašajo na uslužbence mednarodnih organizacij (Evropska Komisija: 2007b).

Vendar prihaja do razlik v njegovem položaju vodje delegacij, ko uživajo status veleposlanika in njegovem položaju vodje Komisije, ker so daleč od tradicionalnega položaja vodje države, kar ustvarja nenavadno situacijo v njihovem odnosu do vodij delegacij. Le-ti imajo enak uradni status kot njihovi diplomatski kolegi, oseba, ki jim je nadrejena, pa ne. Bruseljska administracija se mora ukvarjati s to posebnostjo (Bruter 1999: 190).

### *5. 3. 2 Družina RELEX*

Družina RELEX sodeluje pri izvajanju politike EU na področju zunanjih odnosov, v okviru katere sodi izvajanje diplomacije EU. Izmed omenjene skupine RELEX kot prvega izpostavljam Komisarko za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko, ker je njeno delo neposredno povezano z zunanjimi zadevami EU (Evropska Komisija 2007c). Njena prednostna naloga je, da v skladu z zastopanjem EU do tretjih držav spodbuja sodelovanje z njimi. Prizadevanje za vzpostavitev močnega partnerstva med razširjeno EU in sosednjimi državami. Poleg tega skrbi za ustrezno razporeditev finančne in tehnične podpore EU po svetu. Pri svojem delu tesno sodeluje z aktualnim predsedstvom Sveta, Visokim predstavnikom in ostalimi Komisarji s področja zunanjih odnosov.

Naslednji iz družine RELEX je Komisar za razvoj (Evropska Komisija 2007d), ki je zadolžen za pomoč pri zmanjšanju in odpravljanju revščine v državah v razvoju na podlagi trajnostnega razvoja, demokracije miru in varnosti. Na drugi strani pa je zadolžen za usklajevanje odnosov EU z ACP državami. Pri izvajanju svojih ciljev močno sodeluje z ostalimi člani skupine RELEX.

Sledi Komisar za širitev (Evropska Komisija 2007e), ki je zadolžen za pogajanja z državami, ki želijo postati članice. Trenutno je v središču pozornosti širitev Unije v Jugovzhodno Evropo. Komisar se ukvarja z vsemi vprašanji, ki nastajajo ob približevanju držav EU, zlasti glede izvajanja procesa stabilizacije in pridruževanja ter s tem povezane finančne pomoči.

Zadnji iz družine RELEX je Komisar za trgovino (Evropska Komisija 2007f), ki se ukvarja s trgovinsko politiko EU, preko katere naj bi zagotavljali blaginjo, solidarnost in varnost v Evropi ter drugod po svetu. Bolj podrobno so njegove naloge sledeče: pogajanja o bilateralnih in multilateralnih trgovinskih sporazumih, tesno sodelovanje z WTO in ostalimi mednarodnimi organizacijami. Sodeluje s številnimi službami Komisije, tako tistimi, ki oblikujejo mednarodno delovanje, kot tudi tistimi, ki skrbijo za delovanje notranjega trga.

Podrobnejša razlaga delovanja skupine za zunanje odnose kaže na širok spekter delovanja EU kot zunanjepolitičnega in diplomatskega akterja. Glede na funkcije po DKDO je vsem Komisarjem iz skupine RELEX skupno izvajanje funkcije zunanjega predstavljanja EU; eni v večjem, drugi manjšem obsegu. Poleg tega izvajajo tudi funkcijo obveščanja, zaščite interesov in pogajanj. Seveda je pri tem ne smemo pozabiti, da je najbolj izpostavljeno delovanje Komisarke za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko, saj gre za njeno primarno področje.

### 5. 3. 3 *Delegacije Komisije*

»Delegacije izvajajo podrobna trgovinska in ostala pogajanja. S tem pomagajo veleposlaništvom držav članic pri organizaciji dela. Prav tako jim redno zagotavljajo visoko kakovostno politično in ekonomsko poročanje iz držav, kjer nimajo predstavništev vse države članice. Morda je najbolj pomembna naloga, da vsako leto razdelijo preko 5 bilijonov evrov zunanje in razvojne pomoči za podporo dogovorjenih ciljev EU in podporo politik EU.«<sup>24</sup>

Delegacije Komisije delujejo dejansko kot veleposlaništva EU in tvorijo zunanjo službo EU (Bruter 1999: 183). Njihove naloge so, da predstavljajo, pojasnjujejo in izvajajo politike EU; analizirajo in poročajo o politikah in razvoju v gostujoči državi in izvajajo pogajanja v okviru podeljenega mandata (Nugent 2001: 320–21). Delegacije igrajo osrednjo vlogo pri izvrševanju zunanjega sodelovanja in hkrati vse večjo vlogo pri vodenju SZVP, kjer preskrbijo politične analize in sodelujejo v procesu izvajanja politik. V členu J.6 PEU je predvideno sodelovanje med DKP držav članic ter delegacijami Komisije. V tretjih državah in na mednarodnih konferencah ter predstavništva držav članic pri mednarodnih organizacijah

---

<sup>24</sup> Komisar Chris Patten (v Spence 2004: 63) o vlogi delegacij Komisije. Besedilo v izvorniku: »Delegations carry out detailed trade and other negotiations, to support and help coordinate the work of the member states' own embassies, and to provide high quality political and economic reporting, frequently from countries where not all member states are represented themselves. Perhaps most importantly, they deliver over €5 billion of external and development assistance per year in support of the EU's agreed goals, and support of the Union's policies.«

sodelujejo pri zagotavljanju tega, da se upoštevajo in izvajajo skupna stališča in skupni ukrepi, ki jih sprejme Svet. Sodelovanje okrepijo z izmenjavo informacij, s pripravo skupnih ocen in prispevanjem k izvajanju določb iz 8c člena PES (člen J.6 PEU).

Na vseh teh področjih delegacije služijo zelo pomembni funkciji informiranja. Zagotavljajo ozadja in razlagajo spremembe v politikah EU gostujočim vladam, medijem, gospodarskemu krogu in civilni družbi. Nenazadnje pa so v pomoč in oporo tudi ostalim institucijam in akterjem v EU, ki vključuje Visokega predstavnika, Evropski parlament in Predsedujoče EU. Glavni sodelavci delegacij so direktorati povezani s področjem zunanjih zadev, vendar pa služijo celotni instituciji in ne samo družini RELEX (Bruter 1999: 186).

Za razliko od diplomatskih predstavništev nacionalnih držav delegacije Komisije nimajo zaposlenih poklicnih diplomatov. Zaposleni v delegacijah Komisije so civilni uslužbenci, ki so se odločili in bili sprejeti v delegacije Komisije za obdobje štirih let z možnostjo podaljšanja (Bruter 1999: 191)

Predstavniki delegacij sodelujejo na vseh sestankih, ki zadevajo SZVP (mesečni sestanki ekonomskih, političnih, kulturnih in veleposlaniških odborov). Sodelujejo tudi na tiskovnih konferencah predsedujočih in pri pripravi skupnih poročil. Delo na področju SZVP je močno povezano z Visokim predstavnikom. Delegacije lahko v okviru Komisije uporabijo mehanizem pobude. Delegacije so predlagatelji projektov, ki vključujejo sodelovanje z evropskimi veleposlaništvi preko pravnih določil (Bruter 1999: 195).

Študija primera delegacije Komisije v Seulu omogoča vpogled in oceno učinkovitosti delovanja obstoječega sistema. Izpostavi tudi najbolj pereče probleme, ki otežujejo razvoj. V okviru SZVP so države članice povečale medsebojno sodelovanje in koordinacijo z namenom vzpostavitve kolektivne diplomacije (Anderson 2001: 467). Namreč država, ki predseduje Svetu EU, organizira srečanja z veleposlaniki držav članic EU. Ti sestanki imajo sledeče namene: zagotavljajo visoko raven globalnih informacij za vse vpletene, prispevajo k oblikovanju skupne evropske politike, zvišujejo profil EU. Ena od največjih prednosti članstva v klubu EU je dostop do analiz in informacij, ki jih lahko zagotovijo večje države (Anderson 2001: 470).

Na začetku so bila tovrstna politična srečanja sprejeta s skepsjo, še posebej s strani diplomatov. Zato so bili sprva sestanki o političnih zadevah zelo neformalni, kar se je kasneje izkazalo kot njihova prednost. Tovrstna politična srečanja so še posebej velika pridobitev za diplomate z majhnih predstavništev, ki so imeli težave s pridobivanjem informacij. Izmenjava informacij je najbolj pomembna, še posebej za male države, ki imajo manjše število osebja.

EU srečanja prihranijo čas in prispevajo k oblikovanju skupnega evropskega mišljenja in pozicije (Anderson 2001: 471).

Kljub diplomatskemu sodelovanju različni dejavniki omejujejo njegovo učinkovitost (Anderson 2001: 471–81): nezadostna zastopanost, nezaupanje med Komisijo in državami članicami, nekoherentnost med pogledi držav članic in počasnost sistema. V okviru nezadostne zastopanosti je glavni problem v tem, da države članice, ki predsedujejo Svetu, nimajo predstavnikov po celem svetu (odsotnost veleposlaništev nekaterih držav članic v tretji državi). Male države članice so v slabšem položaju, ker imajo malo osebja na svojih predstavništvih. Sledi nezaupanje med Komisijo in članicami: ker je večina diplomatov starejših niso tako vključeni v EU, kot njihovi mlajši kolegi. Kot veleposlaniki poročajo direktno vladi domače države. Skupaj z nazivom veleposlanik in vstopom v ne-trgovinske zadeve nekatera predstavništva držav članic menijo, da Komisija postaja prevelika. Velika ovira pri izvrševanju kolektivne diplomacije je tudi počasnost sistema. Gre za pomanjkanje avtoritete pri sprejemanju odločitev. Vse odločitve gredo v Bruselj za končno potrditev. Ti problemi pri sprejemanju odločitev ustvarjajo zamude v odnosu do države sprejemnice.

Na podlagi analiziranih podatkov Andersonova (2001: 481) zaključi, da se bo kolektivna diplomacija obdržala, ker politična narava, ki je povzročila kolektivno delovanje še vedno obstaja. Kljub temu, da zahteva zelo zapleteno sodelovanje med državami članicami hkrati dviguje njihov ugled na mednarodni ravni. Drži, da je kolektivna diplomacija zelo zapletena, namreč zahteva, da bi bila enaka tehnologija na voljo vsem zunanjim ministrstvom držav članic in njihovim predstavništvom z namenom zagotoviti prost pretok informacij, ki jih zahteva takšno sodelovanje.

### 5. 3. 3. 1 Delovanje delegacij v Srbiji in BIH (študiji primera)

Delegacija v Beogradu<sup>25</sup> sodi v mrežo 123 predstavništev, ki jih ima Komisija po svetu. Delegacija je bila ustanovljena že leta 1982 v času bivše Jugoslavije. Trenutno šteje 27 članov, vendar je načrtovana velika širitev na 100 zaposlenih do l. 2008. Vodja Delegacije uživa status veleposlanika, skupaj z ostalimi zaposlenimi na Delegaciji pa so jim dodeljeni privilegiji in imunitete v skladu z DKDO. Tudi tehnično osebje zaposleno na Delegaciji uživa status, ki jim je dodeljen z DKDO. Nacionalna veleposlaništva obravnavajo Delegacijo kot diplomatsko predstavništvo. Vodja Delegacije se udeležuje skupnih letnih srečanj vodij Delegacij v Bruslju, prav tako imajo tudi regionalna srečanja.

---

<sup>25</sup> Pogovor z Esmeraldo Hernandez-Aragones, svetovalko in namestnico vodje Delegacije Komisije Srbiji. Beograd, 27. april 2007.

Naloga delegacije so zlasti: politično predstavljanje v državi, nadzor nad ekonomsko situacijo v državi, poročanje v Bruselj in javna diplomacija. Projekt, ki se nanaša izključno na področje Srbije, pa so trenutno pogajanja o spremembi viznega sistema. Delegacija sodeluje z Visokim predstavnikom Solano do te mere, da ga sprejme ob njegovem uradnem obisku in mu pomaga organizirati program tega obiska. Na delegaciji so imeli osebo, ki se ukvarja z vprašanjem Kosova, niso pa imeli nobenega posebnega odposlanca Visokega predstavnika.

Tudi delegacija v Sarajevu<sup>26</sup> sodi v mrežo zunanjih izpostav Komisije. Ustanovljena je bila 10. julija 1996. Trenutno deluje v okviru omenjene delegacije 100 zaposlenih, kar jo uvršča med največje delegacije na svetu. Takšno številčnost je mogoče razložiti z dejstvom, da je Varnostni svet ZN podelil mandat EU za upravljanje z državo (resolucija VS 1144 (1997)).

Delovanje delegacije je razdeljeno na štiri glavna področja: diplomacijo, operacije, pogodbe in finance ter administracijo. Diplomatsko področje je v domeni vodje delegacije, ki je veleposlanik Komisije. Njegovi sodelavci in pomočniki skrbijo za pripravo političnih analiz in poročil ter sodelujejo v trgovinskih odnosih. V okviru operacij izvaja EU projekte v sodelovanju z domačo oblastjo. Področje pogodb in financ je zadolženo za izvedbo projektov v skladu z finančnimi predpisi. Administracija skrbi za logistično podporo vseh aktivnosti delegacije (Delegacija Evropske Komisije v BIH 2007).

Od 100 zaposlenih na delegaciji jih 15 uživa status diplomata (uradniki EU), ostali so pogodbeni sodelavci in mladi strokovnjaki držav članic. Mandat zaposlenih traja od treh do štirih let z možnostjo podaljšanja, medtem ko je mandat vodje delegacije omejen na dobo petih let. Zaposleni na delegaciji se niso udeležili posebnih izobraževanj kot je EDP, niti jim ni poznana ideja o ustanovitvi Evropske diplomatske akademije.

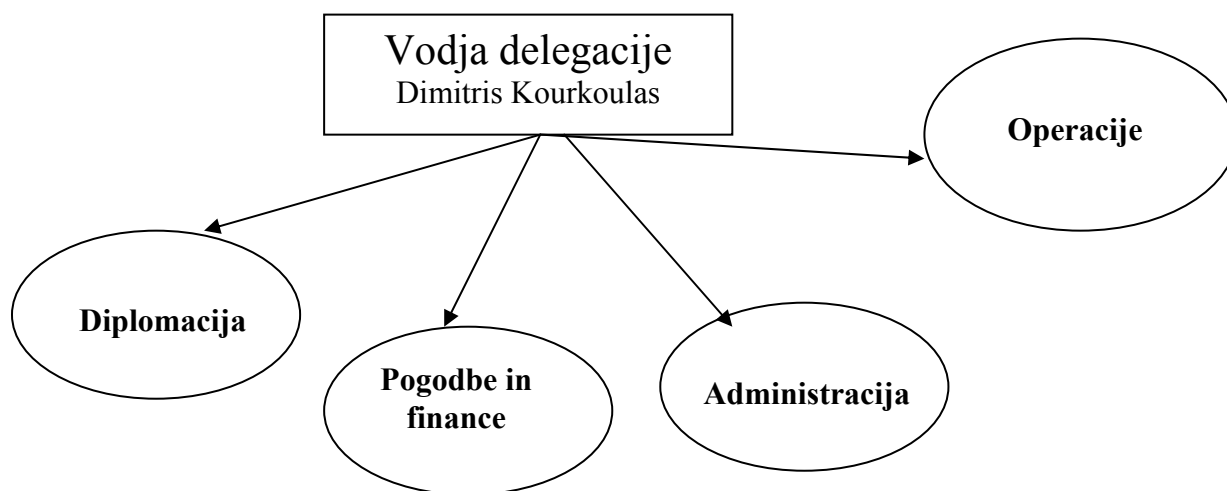
V njihovem primeru je bolj pomembno ekonomsko delovanje delegacije kot pa področje javne diplomacije. To je seveda odvisno od posamezne države; ker je gospodarstvo BIH v procesu razvoja je logično, da je večji pomen na ekonomskem sodelovanju. V okviru javne diplomacije organizirajo projekte, ki informirajo javnost o delovanju EU in njenih projektih.

---

<sup>26</sup> Pogovor s Farisom Hadrovićem, vodjo projektov na Delegaciji Komisije v BIH. Dunaj, 24. maj 2007.



Shema 5. 3. 3. 1. 1: Struktura delegacije v BIH.



Vir: Delegacija Evropske Komisije v BIH (2007).

Primerjava delovanja obeh delegacij kaže na sledeče skupne točke: primarna zadolžitev delegacij je predstavljanje Komisije in tudi EU. V veliki meri jim je zaupana vloga komuniciranja z gostujočo državo (izvajanje javne diplomacije). V omenjenih primerih gre za državi, ki skušata okrepiti svoje gospodarstvo, zato je po mnenju sogovornikov bolj pomembno izvajanje ekonomske politike, kot pa javne diplomacije. Glede na to, da sta obe delegaciji geografsko na območju Balkana jima je skupno tudi izvajanje politik, ki temeljijo na stabilizaciji političnih razmer v državi in procesu približevanja standardom EU.

Z delegacijami Komisije lahko potegnemo veliko vzporednic z DKP. Uslužbenci delegacij uživajo privilegije in imunitete v skladu z DKDO. Določene naloge delegacij sovpadajo s funkcijami diplomatske misije: delegacije so zadolžene za predstavljanje EU in njenih politik v tretjih državah. Prav tako so odgovorna za pogajanja z vladami gostujočih držav, razvijanje prijateljskih odnosov in zbiranje informacij. Vse to sodi tudi v okvir funkcij diplomatske misije. Kljub temu, da so določene stvari še nedorečene (pravna subjektiviteta EU, delitev pristojnosti), lahko delegacije Komisije označimo kot pomemben, če ne kar osrednji člen v sistemu diplomacije EU.

### 5. 3. 3. 2 Evropski diplomatski program

Kot je bilo omenjeno, delegacije za razliko od nacionalnih veleposlaništev in predstavništva mednarodnih organizacij nimajo zaposlenih profesionalnih diplomatov. Ljudje, ki delajo na delegacijah, so običajni uradniki EU, ki so se odločili, da v tujini preživijo eno ali

morda dve štiri-letni obdobji. Večina jih prihaja iz družine RELEX. Po vrnitvi iz delegacij so vključeni v delo povezano z zunanjimi odnosi. Zato se je Komisija prizadevala, da zapolni pomanjkanje diplomatskega profesionalizma tistih, ki delajo v tujini, z izobraževanji (Bruter 1999: 191).

S strani EP je bil podan predlog o vzpostavitvi izobraževalnega programa o skupni evropski diplomaciji in ustanovitvi Diplomatske akademije EU (*College of diplomacy of the European Union*). To idejo je v svojem poročilu o skupni evropski diplomaciji nadgradil Gerardo Galeote. V njegovem poročilu je podan predlog za ustanovitev diplomatske akademije, v okviru katere uradniki EU ne bodo deležni samo tehničnega izobraževanja in politik EU temveč celovitega diplomatskega šolanja (Monar 2000).

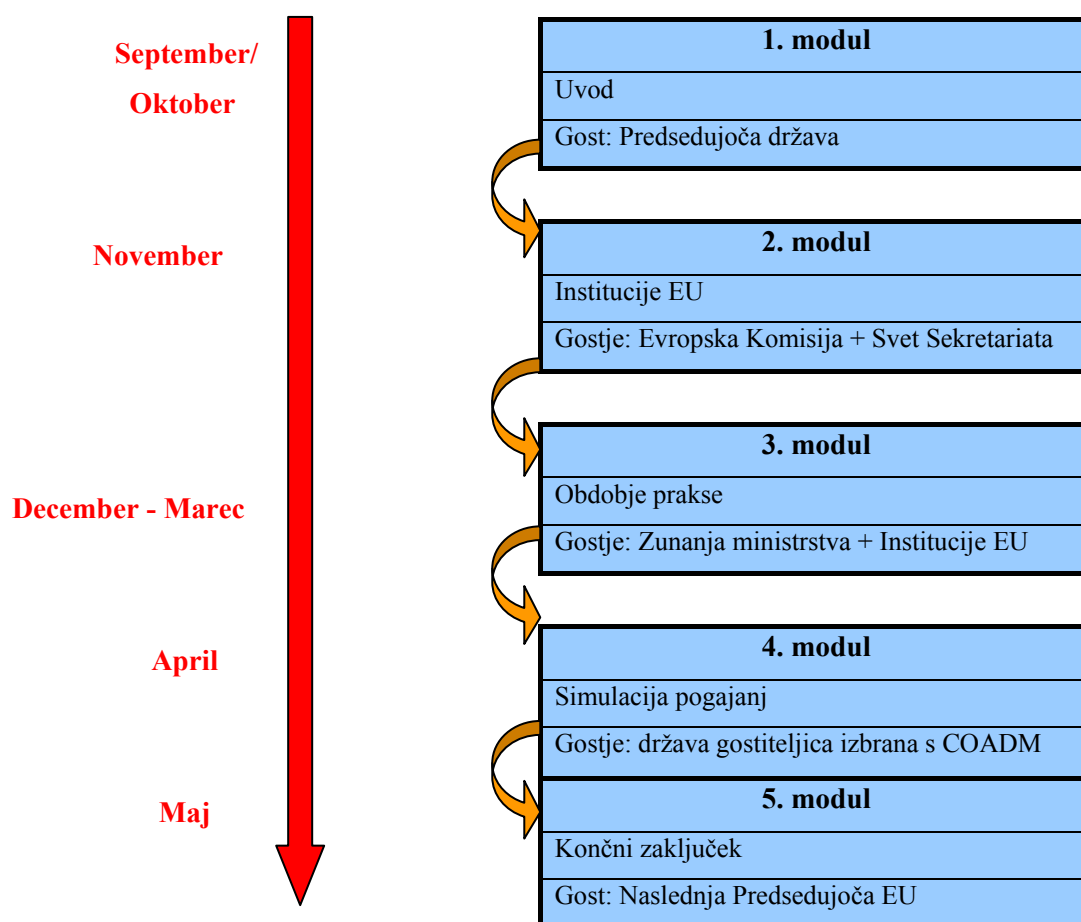
Končni rezultat teh pobud je Evropski diplomatski program (EDP), ker so določene delegacije menile, da je projekt akademije preveč ambiciozen in ni bilo določene lokacije. Idejne zasnove programa so rezultat dela delovne skupine Sveta za administracijo in protokol (COADM) konec 90. let (EU: External relations 2004). Cilj je bil ustvariti izobraževalni program, ki bo širil idejo skupne diplomacije EU. Smernice delovanja EDP je sprejel politični odbor Sveta 1999-2000. EDP je skupni program med članicami in institucijami EU; sodi v okvir SZVP. V praksi izvajajo program v sodelovanju sledeči akterji: zunanja ministrstva držav članic, zunanja služba Komisije in Sekretariat Sveta. Prvi program se je začel izvajati septembra leta 2000 v času francoskega predsedovanja in zaključil maja naslednje leto v okviru švedskega predsedovanja. Do sedaj so izvedli že pet nizov EDP.

### 5. 3. 3. 3 Struktura EDP

EDP je v osnovi namenjen izobraževanju mladih diplomatov držav članic, čeprav je odprt tudi za uradnike Komisije, Sveta in Evropskega parlamenta (EP). Program je sestavljen iz petih sklopov, ki skupaj trajajo v razponu od 12 do 20 dni (EU: External relations 2004). Prvi sklop je dodeljen aktualni predsedujoči državi EU. Drugi sklop na temo institucije EU gostita Komisija in Sekretariat Sveta. Tretji, ki je posvečen praktičnemu delu, se izvaja pod okriljem zunanjih ministrstev držav članic v sodelovanju z institucijami EU. V četrtem sklopu se izvajajo simulacije pogajanj v državi članici, ki jo izbere COADM. V petem sklopu sledi zaključek, ki ga gosti naslednja predsedujoča država EU.

Vsako leto je določena osnovna tema EDP. Do sedaj so obdelali že sledeče (EU: External relations 2004): Zahodni Balkan (2001-2002), Širitev (2002-2003), Širša Evropa - evropska sosedska politika (2003-2004) in Evropska varnostna strategija (2004-2005).

Slika 5. 3. 3. 3. 1: Prikaz modela EDP.



Vir: EU: External Relations (2004).

Vzpostavitev EDP je gotovo pripomogla k širjenju ideje o diplomaciji EU ter omogočila udeležencem boljši vpogled v delovanje sistema. Za nadaljnji razvoj diplomacije EU je pomembno, da EU sama izobražuje svoje diplomate, zato je na mestu predlog o lastni diplomatski akademiji. S tem bi si EU ustvarila idealen okvir za inovativno, skladno in močno izobraževalno okolje. Največji argument, ki nasprotuje tej ideji je velik finančni zalogaj ob ustanavljanju nove institucije. Trenutno sicer univerza v Belgiji, Brugge, neuradno velja za izobraževalno institucijo EU, vendar bi bilo potrebno uradno določiti oz. na novo ustanoviti institucijo. Kajti EDP je postavil osnovo, ki jo je potrebno nadgrajevati in prilagajati spremembam, s katerimi se dnevno srečuje diplomacija, zato je ideja o lastni diplomatski akademiji EU še kako na mestu.

### 5. 3. 4 *Predstavništva Komisije*

Predstavništva Komisije ne sodijo neposredno v okvir zunanjih odnosov EU. Gre za posebno kategorijo znotraj EU. Njihovo vlogo v sistemu EU bom pojasnila, ker prihaja do nejasnosti, kaj počnejo delegacije in kaj predstavništva. Predstavništva Komisije so v državah članicah EU in skrbijo za nudenje informacij o delovanju EU, izvajanju politik in načrtovanju sprememb. Preko predstavništev se vzpostavi neposredna vez s prebivalci držav članic in organi v Bruslju (Predstavništvo Komisije v Sloveniji 2007). Seveda pa se pojavlja vprašanje o dejanski uporabnosti oz. nujnosti tega akterja.

Sodelovanje predstavništev Komisije z nacionalnimi predstavništvi držav članic je eno izmed ciljev delovanja. Potrebno je poudariti, da predstavništva Komisije ne težijo k tekmovanju z nacionalnimi predstavništvi. Kljub temu je bila v realnosti začetna situacija malce drugačna. Države članice so z nezaupanjem spremljale razvoj predstavništev Komisije. Kako celoten sistem zunanjega predstavljanja EU deluje v praksi in v kolikšni meri je to povzročilo spremembo delovanja nacionalnih diplomatskih predstavništev v državah EU, je izhodiščno vprašanje Paschke-jevega poročila.

V Paschkejevem poročilu (2000) avtor na podlagi analize delovanja nemških diplomatskih predstavništev v EU ugotavlja, katere spremembe je prinesel proces razvoja evropske integracije. Evropska integracija je imela močan vpliv na medvladno sodelovanje držav članic. Dejstvo, da se politični voditelji med sabo dobro poznajo kot tudi hitrost in pogostost komunikacije, imajo za rezultat situacijo, v kateri vladi komunicirata brez posredovanja in včasih tudi vedenja diplomatskih predstavništev. Vendar pa diplomatska predstavništva v Evropi niso propadla. Ravno nasprotno; EU je prinesla nove naloge nacionalnim diplomatskim predstavništvom, srečujejo se z novimi izzivi še posebej na področju javne diplomacije. V poročilu ni nikjer omenjeno, da je potrebno bilateralno diplomacijo zamenjati ampak gre za vprašanje boljše koordinacije dela (Diplomatic Academy 2001: 35).

Pri tem je pomembno izpostaviti, da je k spremembi nalog diplomata poleg EU predvsem prispeval razvoj tehnologije. V preteklosti je bil diplomat pogajalec in zastopnik interesov zunanje politike. Danes pa je predvsem glasnik in posrednik države pošiljateljice. Gre za področje javne diplomacije. Javna diplomacija je informiranje ljudi v državi gostiteljici in aktivno komuniciranje z vsemi segmenti zainteresirane javnosti z namenom ustvariti interes in razumevanje za EU in bilateralno skrb (Diplomatic Academy 2001: 9–11).

Tudi organizacijska shema akterjev, ki delujejo v okviru Komisije, se spreminja in prilagaja odzivom v mednarodnem okolju. Razlogov za to je več: področje zunanjih odnosov EU je visoko kompleksno področje, ki povezuje veliko različnih, vendar medsebojno

povezanih elementov. Prav tako je Komisija v okviru svojih zunanjepolitičnih obveznosti zadolžena, da deluje učinkovito in si ustvari močno pozicijo na področju mednarodne politike. Prihaja tudi do prerazporeditve pristojnosti med Komisarji. Posledično mora Komisija prilagajati pristojnosti svojih akterjev aktualnem dogajanju na področju zunanje politike tako v mednarodnem okolju, kot tudi znotraj EU (Nugent 2001: 303–4).

Vloga predstavništev se torej razlikuje od vloge delegacij. Predstavništva v prvi vrsti izvajajo funkcijo obveščanja in predstavljanja. Lahko bi rekli, da izvajajo javno diplomacijo institucij EU. Glede na določila DKDO izvajajo funkcijo obveščanja in predstavljanja.

#### **5. 4 Sklepi o akterjih in funkcijah diplomacije EU**

Ne glede na to, da je sistem diplomacije EU zelo kompleksen in so določene komponente še v postopku oblikovanja, lahko trdimo, da obstajajo določene vzporednice med akterji diplomacije EU in klasično diplomacijo. Glede na analizo funkcij diplomatskih akterjev EU in primerjavo s funkcijami diplomatske misije po DKDO lahko povzamemo sledeče: večina diplomatskih akterjev EU v prvi vrsti opravlja funkcijo predstavljanja EU. Zanimivo je tudi, da uradniki EU, ki imajo status diplomata uživajo privilegije in imunitete v skladu z DKDO oz. v skladu s privilegiji mednarodnih uslužbencev, kljub temu, da EU formalno-pravno gledano nima mednarodnopravne subjektivitete. Kar pa se tiče ostalih funkcij iz DKDO jih akterji tudi v večini opravljajo (obveščanje, pogajanja, zaščita interesov, pospeševanje prijateljskih odnosov)

Nekoliko problematična je sicer delitev pristojnosti in s tem tudi zunanje prepoznavnosti. Zaradi velikega števila akterjev zunanjega predstavljanja, se ustvarja nejasna situacija za tretje države, na koga se je potrebno obrnit v primeru zunanje političnih zadev. Situacija bi se izboljšala s predlagano funkcijo zunanjega ministra EU. To je le ena izmed predlaganih sprememb za področje zunanje politike EU v Lizbonski pogodbi.

## **6. DELOVANJE DIPLOMACIJE EU V PRIMERU KRIZNE SITUACIJE**

V preteklih poglavjih sem analizirala predvsem teoretični in institucionalni vidik diplomacije EU ter na podlagi intervjujev, kako delujejo delegacije Komisije, tudi praktični vidik. Sedaj pa bom analizirala kako omenjeni akterji delujejo v primeru krizne situacije. Globalni namen diplomacije je ravno miroljubno reševanje konfliktnih situacij. Zanima me, v kolikšni meri sistem deluje, oz. kje so tiste pomanjkljivosti, ki jih je potrebno odpraviti. Izbrani primer Ukrajine konec leta 2004 v času oranžne revolucije mi bo služil kot študija

primera. Osredotočila se bom na sodelovanje med posameznimi akterji, predvsem me bo zanimalo sodelovanje Visokega predstavnika z ostalimi akterji. V kolikšni meri je bilo diplomatsko posredovanje EU uspešno, bo pokazala analiza.

### **6. 1 Oranžna revolucija (oktober 2004 – januar 2005)**

S pojmom oranžna revolucija označujemo obdobje krizne situacije v Ukrajini (oktober 2004 - januar 2005), ki je nastopilo zaradi nedemokratičnih predsedniških volitev. Predsedniške volitve so potekale 31. oktobra 2004, zaradi tesnega izida pa je bil razpisan drugi krog (Youngs 2006: 98). V prvem krogu je za malenkost zmagal zahodno usmerjeni opozicijski kandidat Viktor Juščenko, nekdanji premier, ki je z 39,78 odstotka glasov premagal takratnega premiera Viktorja Janukoviča (39,32 odstotka). Janukoviča je podpiral tudi takratni predsednik Leonid Kučma in Moskva. Že takrat so poročali o določenih nepravilnostih na volitvah. Državna volilna komisija je sporočila, da je šlo za napačno napisana imena določenih kandidatov, zato so morali umakniti, približno 70.000 glasovnic. Prisotni so bili tudi mednarodni opazovalci, ki so opazili veliko kršitev (RTV Slovenija 2004a).

Drugi krog med Juščenkem in Janukovičem je potekal 21. novembra. Tudi v tem primeru so mednarodni opazovalci opozorili na resne kršitve volilnih pravil obeh strani. Dobili so številne informacije o pritiskih in ustrahovanju članov volilne komisije. Opazovalci naj bi na nekaterih voliščih v Kijevu našli material v podporo Juščenkmu. Volilna komisija je za zmagovalca razglasila Janukoviča, ki je dobil 49,46 odstotka glasov, Juščenko pa 46,61. Po uradni razglasitvi je Juščenko pozval k politični stavki po celi državi in sporočil, da rezultatov ne priznava. Opozoril je na možnost državljanskega konflikta. Tudi predsednik Leonid Kučma je po razglasitvi spornih rezultatov opozoril na možnost državljanskega konflikta (RTV Slovenija 2004b). 27. novembra je ukrajinski parlament volitve razglasil za neveljavne in pozval k zamenjavi volilne komisije, štiri dni kasneje pa izglasoval nezaupnico Janukovičevi vladi. 3. decembra je vrhovno sodišče razsodilo, da je bil drugi krog predsedniških volitev neveljaven, volilna komisija pa je odločila, da bodo drugi krog ponovili 26. decembra 2004 (RTV Slovenija 2004c).

V ponovljenem drugem krogu je s skoraj 52 odstotki zmagal Juščenko, Janukovič pa je dobil 44,19 odstotkov (RTV Slovenija 2004a). Volitve je pod okriljem OVSE nadzorovalo večje število mednarodnih opazovalcev, ki so bili zadovoljni z izvedbo, saj naj bi prihajalo zgolj do tehničnih zapletov (Youngs 2006: 110).

Vzroki za izbruh oranžne revolucije segajo v čas osamosvojitve Ukrajine. Za razliko od ostalih držav srednje in vzhodne Evrope neodvisnost leta 1991 Ukrajine ni popeljala v demokratizacijo (Youngs 2006: 97). Leta 1994 je bil za predsednika države izvoljen Leonid Kučma, ki je zmagal tudi na naslednjih volitvah leta 1998. Slednje volitve so zaznamovali manipulacija z mediji in pritiski na državne uslužbence za podporo Kučmi. Na parlamentarnih volitvah leta 2002 se je Juščenkova stranka pojavila kot močna opozicijska sila (Youngs 2006: 98). Oranžna revolucija je zaznamovala konec 10-letne vladavine Leonida Kučme (Paanukoski 2005: 10).

Ko se je Ukrajina osamosvojila je EU postala vodilen zahodni akter, ki je leta 1994 z Ukrajino podpisal Sporazum o partnerstvu in sodelovanju. EU se je pojavila kot največji donator pomoči Ukrajini. Med leti 1991 in 1999 je finančna pomoč Ukrajini s strani EU znašala 4 milijarde evrov (Youngs 2006: 101–2).

## **6. 2 Posredovanje EU**

EU se je zavedala resnosti situacije v Ukrajini in označila volitve drugega kroga, ki so potekale 21. novembra 2004, za nedemokratične. V nadaljevanju sledi bolj natančen pregled diplomatskega posredovanja EU. Pri čemer je potrebno izpostaviti, da je bilo medijsko najbolj izpostavljeno delovanje Visokega predstavnika Solane in njegovih opazovalcev.

Po končanem prvem krogu predsedniških volitev je Solana izrazil zaskrbljenost nad poročilom OVSE, da volitve v Ukrajini niso dosegle evropskih standardov, kar zadeva demokratičnost. Hkrati je pozval ukrajinske oblasti, da popravijo omenjene napake v drugem krogu (Solana 2004a). Za demokratične volitve je nujno, da vsi kandidati uživajo enak dostop do državnih medijev. Pred drugim krogom volitev je Solana v telefonskem razgovoru ukrajinskega predsednika Leonida Kučmo ponovno pozval k svobodnim in poštenim volitvam (Solana 2004b).

Po izvedenem drugem krogu je Solana odpotoval v Kijev, da bi se sestal in posredoval med obema sprtima stranema (Solana 2004c). Nadalje je podprl odločitev ukrajinskega parlamenta, da ponovi drugi krog volitev (Solana 2004d). Po razglasitvi uradnih rezultatov ponovljenega drugega kroga volitev je Solana izrekel čestitke novoizvoljenemu ukrajinskemu predsedniku Viktorju Juščenkju. Solana je Ukrajino označil za pomembnega partnerja EU (Solana 2005a). 23. februarja 2005 sta se sestala Visoki predstavnik, Solana in ukrajinski predsednik, Juščenko. Na srečanju sta razpravljala o odnosih EU-Ukrajina, s poudarkom na krepitvi političnega sodelovanja med obema akterjema (Solana 2005b).

Visoki predstavnik je bil pri posredovanju EU osrednji diplomatski akter. Če analiziramo njegovo delovanje na podlagi funkcij DKDO, je izvajal sledeče diplomatske funkcije:

1. predstavljanje – Visoki predstavnik je deloval kot predstavnik EU, predstavljal je vrednote in interese EU.
2. pogajanje – Visoki predstavnik je deloval kot posrednik, pogajal se je z obema vpletenima stranema.
3. obveščanje – Visoki predstavnik je s svojimi izjavami za javnost obveščal o poteku dogajanja.
4. pospeševanje prijateljskih odnosov – Visoki predstavnik se je zavzemal za mirno rešitev krizne situacije in krepitev prijateljskih odnosov med EU in Ukrajino.

EU se je aktivno vključila v reševanje krizne situacije s tem, ko je zavrnila uradne rezultate drugega kroga predsedniških volitev. Vendar je bilo treba počakati nekaj časa, da se je EU odzvala. Pobudnici posredovanja sta bili Poljska in Litva, ki sta se zavzemali, da Ukrajina postane članica EU. Okrepitvi stikov z Ukrajino so nasprotovale nordijske države in Avstrija, ki so v okviru Sveta glasovale proti predlogu Litve. Zato je bila ob izbruhu revolucije s strani Visokega predstavnika prisotna politika nevmešavanja, kar je med diplomati v Kijevu vzbudilo začudenje (Youngs 2006: 108–9). V želji po bolj aktivnem delovanju EU se je pojavila razlika med južnimi in severnimi državami članicami.

Kot drugo je oranžna revolucija predstavljala temeljne vrednote EU: zaupanje v demokracijo in pripravljenost slediti vladavini prava. Oranžna revolucija je za EU predstavljala možnost, da se predstavi kot močan politični akter. Sodelovanje predstavnikov EU, kot je Javier Solana, v pogajanjih z obema predsedniškima kandidatoma, Juščenkom in Janukovičem, je pripomoglo k pozitivni predstavitvi zunanje politike EU. Še posebej zato, ker so bili akterji EU koristni ne samo kot pobudniki pogajalskega procesa, temveč so prispevali tudi k rešitvi problema (Batory Foundation 2005: 15).

Po drugi strani so bili formalni zunanjepolitični mehanizmi EU v času pogajanj v Kijevu neuspešni. Trojka ni bila vključena v pogajanja in Nizozemska kot predsedujoča je igrala vlogo drugotnega pomena. V tem neformalnem značaju misij EU se kaže njihov potencial za bodoče aktivnosti ZP EU, prav tako bi bilo lahko večje sodelovanje Visokega predstavnika z ostalimi akterji. Trenutno je Visoki predstavnik zelo samostojna in dejavna osebnost, vendar je potrebno vzpostaviti mehanizme, ki bodo omogočali večjo kontinuiteto, da ne bo uspeh delovanja diplomacije EU odvisen samo od enega akterja oz. osebnosti (Batory Foundation 2005: 15).



Diplomatsko posredovanje EU v Ukrajini lahko kljub začetni omahljivosti vzamemo kot uspešen primer delovanja EU. Vendar velja pripomniti, da je imela EU pred tem tudi nekaj manj uspešnih primerov, kot je npr. vojna ob razpadu Jugoslavije in posredovanje v nekaterih afriških konfliktih. Toda glede na kratko obdobje diplomatskega posredovanja EU je neuspeh lažje opravičljiv. Pretekle izkušnje so služile kot smernice za nadaljnji razvoj in kot opomin česa se je potrebno izogibati (Evropska komisija 2007a: 8).

Ukrajina se promovira kot uspešen primer mednarodne demokracije. EU je pomagala spremeniti ukrajinski politični sistem. EU je zavzela vlogo osrednjega posrednika med sprtima stranema na podlagi posredovanja Visokega predstavnika in njegovih pomočnikov. Visoki predstavnik je bil ključni akter pri reševanju krize. Diplomacija EU je prispevala k mirni rešitvi problema, ki bi se lahko spremenil v nasilje. Ne glede na kratko dobo obstoja diplomacije EU in njeno konstantno razvijajočo se strukturo akterjev, lahko posredovanje EU v Ukrajini zabeležimo kot njen uspeh. EU se je uspela predstaviti mednarodni skupnosti kot verodostojen diplomatski akter. Zasluge za to gredo v prvi vrsti Visokemu predstavniku, ki je sodeloval na pogajanju sprtih strani in njegovim opazovalcem. Kljub uspešnemu posredovanju EU v Ukrajini, so se pokazale pomanjkljivosti sistema diplomacije EU. Še vedno je posredovanje preveč odvisno od volje posameznih držav članic, poleg tega bi večja raven kontinuitete prispevala k bolj učinkovitemu sistemu diplomacije EU.

## **7. PRIHODNOST**

Kot je bilo že omenjeno, se sestava diplomatskih akterjev EU spreminja in prilagaja spremembam v mednarodni skupnosti. Obstoječi sistem se je oblikoval na podlagi pogodb o Evropski skupnosti in EU (Duke 2002: 853). Osrednja vloga je v obstoječem sistemu zaupana Visokemu predstavniku in delegacijam Komisije. Delegacije Komisije tvorijo zunanjo službo, ki se bo v prihodnosti preoblikovala. Prav tako je predlagana sprememba institucije Visokega predstavnika v Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

### **7. 1 Lizbonska pogodba**

Zadnja v vrsti pogodb je 13. decembra 2007, v Lizboni, podpisana Pogodba o reformi (Lizbonska pogodba), ki bo nadomestila neuspelo Pogodbo o Ustavi za Evropo. Vendar Lizbonska pogodba ni ustava, ki bi nadomestila vse dosedanje pogodbe, temveč bo spremenila obstoječe temeljne akte,<sup>27</sup> kot sta jih spreminjali že Amsterdamska pogodba in

---

<sup>27</sup> Natančneje, spremenila bo določbe PES in PEU. V skladu z njenim 6. členom bodo morale države članice pogodbo ratificirati v skladu s svojimi ustavnimi pravili, veljati pa bo začela 1. januarja 2009 (Svet EU 2007c).

Pogodba iz Nice. Za področje diplomacije EU so predvidene sledeče spremembe, ki bodo vplivale na nadaljnji razvoj: imenovanje Visokega predstavnika Unije, uvajanje stalnega predsednika Evropskega Sveta ter odpiranje vprašanja strukture *European External Action Service* (EEAS) (Pajnikihar 2007: 62).

Visoki predstavnik Unije bo predsedujoči Svetu za zunanje zadeve in hkrati eden od podpredsednikov Evropske komisije, znotraj katere bo odgovoren za obveznosti na področju zunanjih odnosov in tudi za usklajevanje drugih vidikov zunanjega delovanja EU (novi člen 9. e, točka 4 PEU). Visoki predstavnik v sebi združuje sedanja položaja Visokega predstavnika za SZVP in Komisarja za zunanje odnose. Z združitvijo dveh akterjev se zagotovi povezanost celotnega zunanjepolitičnega delovanja Unije. Zaradi hkratne prisotnosti v obeh institucijah si je prislužil vzdevek "dvojni klobuk" (Pajnikihar 2007: 63).

Pristojnosti Visokega predstavnika Unije bodo sledeče: zastopal bo EU v zadevah SZVP, v imenu EU bo vodil politični dialog s tretjimi osebami in izražal stališča EU v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (novi člen 13, točka a PEU). Visokega predstavnika Unije bo imenoval Evropski svet s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika Komisije (novi člen 9. e, točka 1 PEU). Na ta način bo Visoki predstavnik Unije odgovoren tako Evropskemu svetu kot predsedniku Komisije (Pajnikihar 2007: 63). Kot podpredsednika Komisije ga bo moral z glasovanjem o celotni Komisiji potrditi tudi Parlament. Parlamentu pravico do sodelovanja pri imenovanju začasnega prvega visokega predstavnika daje izjava, o kateri so se na medvladni konferenci na pobudo predstavnikov Parlamenta dogovorili v zadnjem trenutku (SVEZ 2007).

Lizbonska pogodba poleg Visokega predstavnika Unije (kot zunanjega ministra) uvaja stalnega predsednika Evropskega sveta (kot šefa države), ki je izmed njegovih članov izvoljen za obdobje dveh let in pol. Pristojnosti predsednika Evropskega sveta so sledeče: sklicevanje sej, njihovo predsedovanje, skrb za pripravo in kontinuiteto dela Evropskega sveta, prizadevanje za krepitev povezanosti in soglasja v Evropskem svetu, predložitev poročil Evropskemu parlamentu ter predstavljanje EU navzven (novi člen 9. b, točka 6 PEU). Natančneje, Lizbonska pogodba 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 9. b, točka 6d PEU).

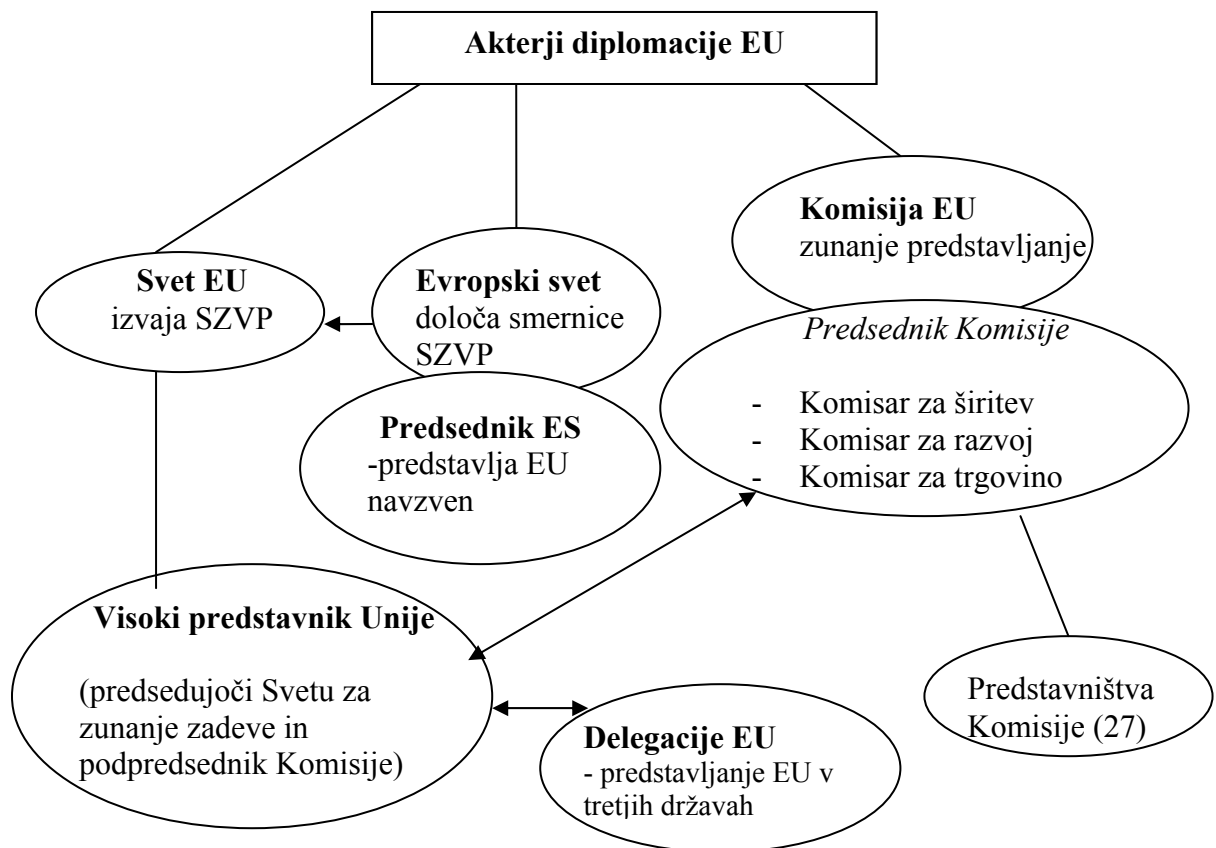
Dolžnosti zunanjega predstavljanja si bosta tako delila dva novoustanovljena akterja. S tem je Lizbonska pogodba uvedla pomembne spremembe na področje ZP EU in tudi

diplomacije. Pogodba uvaja enotno pravno osebnost EU, na podlagi katere bo EU lahko sklepala mednarodne pogodbe.

Pogodba določa, da bo Visokemu predstavniku Unije pri izpolnjevanju njegovih nalog pomagala *European External Action Service* (EEAS). Ta služba bo delovala v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic in jo bodo sestavljali uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter osebje iz nacionalnih diplomatskih služb držav članic. Dokončno odločitev o oblikovanju EEAS bo s soglasjem sprejel Svet na predlog Visokega predstavnika ter po odobritvi Komisije (novi člen 1, točka 30 in člen 13a PEU).

Delegacije Komisije se bodo spremenile v delegacije EU (novi člen 2, točka 195). Omenjene spremembe bodo vzpostavile novo shemo diplomatskih akterjev, ki bo sledeča.

Shema 7. 1. 1: Struktura akterjev diplomacije EU po Lizbonski pogodbi.



Uvedba novih akterjev bo na novo vzpostavila shemo diplomacije EU. Ključna je sprememba, ki uvaja Visokega predstavnika Unije in hkrati ukinja Visokega predstavnika za SZVP in Komisarja za zunanje zadeve. Uvedba omenjenega akterja uvaja skupaj z delegacijami Unije več stalnosti in kontinuiteto. Glede na funkcije po DKDO bo Visoki

predstavnik Unije izvajal predstavljanje, pogajanja in obveščanje. Pri njegovem delu mu bodo v pomoč delegacije EU, ki bodo v prvi vrsti skrbele za predstavljanje in obveščanje.

Lizbonska pogodba vsebuje določila, ki so ključnega pomena za nadaljnji razvoj diplomacije EU in njene akterje. Pogodba zmanjšuje število akterjev, s tem ko ukinja rotirajoče Predsedstvo Sveta EU in komisarja za zunanje zadeve in posledično uvaja več stalnosti in kontinuitete. Predlagane spremembe bodo pomembno vplivale na nadaljnji razvoj diplomacije EU.

## 8. ZAKLJUČEK

Cilj diplomske naloge je bil analizirati razvoj diplomacije EU in pokazati v kolikšni meri je sistem, ki se je razvil, ustrezen za opravljanje funkcij sodobne diplomacije. Izhajala sem iz dveh karakteristik: 1. odnos med ZP in diplomacijo na ravni EU ter 2. narava subjekta. Diplomacija EU je kot eno od sredstev ZP neposredno povezana z ZP EU. Po drugi strani je diplomacija EU posebna zaradi narave subjekta, ki ga predstavlja. EU ne moremo opredeliti niti kot državo niti kot običajno mednarodno organizacijo. EU je subjekt *sui generis*. Vendar je ne glede na svojo specifično naravo EU razvila mehanizme za opravljanje funkcij sodobne diplomacije, ki so v skladu z DKDO. Če pogledamo teze, ki sem jih postavila v teoretičnem delu, lahko na podlagi analize primarnih in sekundarnih virov podam sledeče zaključke:

Kot prvo bi izpostavila, da diplomacija EU ne bo nadomestila diplomacije nacionalnih držav. Vzpostavljen sistem diplomacije EU sicer izvaja diplomatske funkcije v skladu z DKDO, vendar ne prihaja do popolnega ujemanja. Poleg tega diplomatski akterji EU ne izvajajo konzularnih funkcij, ki ostajajo v domeni nacionalnih predstavništev. Vzpostavljeni sistem diplomatskih akterjev EU omogoča večjo zastopanost držav članic v svetu. Predvsem imajo koristi od tega srednje in manjše države, ki imajo manjšo mrežo DKP. Diplomatska zastopanost po svetu je namreč povezana z velikimi stroški, s skupnimi delegacijami pa se je njihova geografska zastopanost povečala. Pri vzpostavljanju sistema diplomacije EU je bilo veliko skeptikov in nasprotnikov, predvsem s strani večjih držav članic, sedaj pa so ugotovili, da si je EU s tem utrdila prepoznavnost kot globalni akter.

Druga teza je obravnavala novo opredelitev koncepta diplomacije. EU je v okvir diplomacije vnesla mnogo novosti. Do nedavnega so bili diplomatski odnosi definirani na relaciji država - država oz. država - mednarodni akter (npr. mednarodna organizacija). EU pa je kot nedejavni akter, skupnost držav, vzpostavila lastno diplomatsko mrežo predstavništev. V primeru EU tako lahko govorimo o kolektivni diplomaciji, ki je v svoji strukturi tudi zelo

kompleksna, saj vsebuje veliko število akterjev in je ne gre omejiti samo na delegacije Komisije. EU lahko označimo kot enega najbolj diplomatsko aktivnih nedržavnih akterjev v mednarodnih odnosih.

V tretji tezi sem izpostavila vlogo Sveta in Komisije v okviru diplomacije EU. Svet in Komisija sta ključna akterja pri izvajanju diplomacije EU. Če sem bolj natančna, gre za vlogo Visokega predstavnika in delegacij Komisije. Visoki predstavnik skrbi za predstavljanje, pogajanja, zbira informacije, predvsem pa je postal mednarodno prepoznaven akter in okrepil SZVP v smislu avtoritete in kontinuitete. Visoki komisar pri svojem delu sodeluje z delegacijami Komisije, čeprav bi bilo potrebno bolj natančno opredeliti pristojnosti obeh akterjev. Tudi v primeru kriznega posredovanja v Ukrajini je Visoki predstavnik odigral osrednjo vlogo, pri čemer mu je bila na razpolago delegacija.

S četrto tezo sem dokazala, da so delegacije Komisije ustrezna osnova za nadaljnji razvoj diplomatske strukture EU, ker imajo delegacije Komisije zelo razvito mrežo diplomatskih predstavništev po celem svetu in učinkovit mehanizem opravljanja diplomatskih funkcij. O tem pričajo tudi številke, saj je delegacij preko 130. Delegacije so se postopoma iz ekonomskega akterja razvile v zunanjepolitičnega. Danes vodja delegacije uživa status veleposlanika in del njegovega osebja status diplomata, kljub temu da ni pravne osnove za to. Pravno gledano sodijo delegacije po okrilje Komisije, kot zunanji predstavnik pa zastopajo celotno EU, čeprav EU nima mednarodnopravne subjektivitete. Glede na funkcije, ki jih opravljajo delegacije, je primerjava z nacionalnimi veleposlaništvimi povsem na mestu. Glede na funkcije po DKDO opravljajo predstavljanje, zbiranje informacij, pogajanja, razvijanje prijateljskih odnosov. V ospredju je izvajanje javne diplomacije.

Trenutno so aktualne razprave o nadaljnjem razvoju diplomacije EU, predvsem o spremembah, ki jih uvaja Lizbonska pogodba. Zlasti so pomembne novosti glede Visokega predstavnika Unije, predsednika Evropskega sveta in EEAS. Funkcija Visokega predstavnika Unije je primerljiva s pozicijo zunanjega ministra in bo zagotovo pripomogla k večji kontinuiteti in boljšemu razumevanju strukture ZP EU in njene diplomacije. Tudi pozicija stalnega predsednika Evropskega sveta, ki bo primerljiva s funkcijo šefa države, bo pomembno zaznamovala prihodnji razvoj diplomacije EU. EEAS bo služila Visokemu predstavniku Unije. Lizbonska bo delegacije Komisije spremenila v delegacije. Kar je na podlagi moje analize funkcij diplomatskih akterjev smiselno, saj delegacije opravljajo vlogo kvazi-diplomatskih predstavništev.

Diplomacija EU je tvorba, ki se bo zaradi narave subjekta konstantno spreminjala in prilagajala, zato ne moremo pričakovati neke dokončne strukture diplomatskih akterjev.

Novosti, ki jih uvaja Lizbonska pogodba bodo vzpostavile diplomatski sistem zelo primerljiv diplomatskemu sistemu držav. Diplomacija EU bo tako v prihodnosti, kot tudi že je v preteklosti, vplivala na spremembe v diplomaciji in vpeljala določene novosti.

## 9. VIRI

### 9. 1 Sekundarni

- Anderson, Stephanie (2001): The Changing Nature of Diplomacy: The European Union, the CFSP and Korea. *European Foreign Affairs Review* 6, 465–82.
- Bàtora, Jozef (2003): Does the European Union transform the institution of diplomacy? *Arena working papers* 03(6). Dostopno na [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03\\_6.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_6.pdf) (25. marec 2007).
- Batory Foundation (2005): *Will the Orange Revolution bear fruit?* Dostopno na <http://www.batory.org.pl/doc/orange.pdf> (3. maj 2007).
- Benko, Vlado (1997): *Znanost v mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Berridge, G. R. (2002): *Diplomacy: Theory and Practice*. London: Palgrave.
- Berridge, G. R. in Alan James (2003): *A Dictionary of Diplomacy*. London: Palgrave.
- Bohte, Borut in Vasilka Sancin (2006): *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
- Bretherton, Charlotte in John Vogler (1999): *The European Union as a Global Actor*. London in New York: Routledge.
- Brglez, Milan (1992): *Imunitete in privilegiji v novejšem diplomatskem in konzularnem pravu – poskus primerjalne analize*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brglez, Milan (1996): *Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava*. Magistrsko delo. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Brglez, Milan (1998): Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava. V Milan Jazbec (ur.): *Diplomacija in Slovenci*, 59–88. Celovec: Drava.
- Bruter, Michael (1999): Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy* 6(2), 183–205.
- Cameron, Fraser (2007): *An Introduction to European Foreign Policy*. London in New York: Routledge.
- Carlsnaes, Walter (2003): Foreign Policy. V Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth Simmons (ur.) *Handbook of International Relations*, 331–349. London, Thousand Oaks (CA), New Delhi: Sage Publications.
- Delegacija Evropske Komisije v BIH (2007): *The EU and BIH*. Dostopno na <http://www.delbih.ec.europa.eu/?akcija=clanak&CID=7&jezik=2&LID=22> (3. maj 2007).

- Delegacija Evropske Komisije v Srbiji (2007): *About us*. Dostopno na <http://www.europa.org.yu/code/navigate.php?Id=1> (24. marec 2007).
- Denza, Elieen (1998): *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Diplomatic Academy (2001): *The Future of European Diplomacy. Favorita Papers (2)*. Vienna: Diplomatic Academy.
- Diplomatic Academy (2004): *Public Diplomacy. Favorita Papers (1)*. Vienna: Diplomatic Academy.
- Duke, Simon W. (2002): *Preparing for European Diplomacy? Journal of Common Market Studies* 40(5), 849–70.
- EU: External Relations (2004): *European diplomatic programme*, objavljeno 22. novembra. Dostopno na [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/edp/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/edp/intro/index.htm) (24. marec 2007).
- EU: External Relations (2006) *Introduction*, objavljeno 25. julija. Dostopno na [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/delegations/intro/intro.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/intro.htm) (24. marec 2007).
- EU: External relations (2007a): *Delegations*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/delegations/intro/intro.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/intro.htm) (5. maj 2007).
- EU: External Relations (2007b): *About GAERC*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/external\\_relations/gac/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/gac/index.htm) (1. oktober 2007).
- Evropska Komisija (2007a) *The EU in the World: The Foreign Policy of the European Union*, objavljeno junija. Dostopno na <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/en.pdf> (15. september 2007).
- Evropska komisija (2007b): *President of Commission: Role and Powers*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/personal/role/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/personal/role/index_en.htm) (24. marec 2007).
- Evropska Komisija (2007c): *Commissioner for External relations: Welcome*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/ferrero-waldner/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/ferrero-waldner/index_en.htm) (1. oktober 2007).
- Evropska Komisija (2007d): *Commissioner for Development: Mission and Role*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/development/About/Mission\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/About/Mission_en.cfm) (1. oktober 2007).
- Evropska Komisija (2007e): *Commissioner for Enlargement*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm) (1. oktober 2007).



- Evropska Komisija (2007f): Commissioner for Trade: *What we do*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/trade/whatwedo/work/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/whatwedo/work/index_en.htm) (1. oktober 2007).
- Feltham, R.G. (1993): *Diplomatic Handbook*. Sixth edition. London in New York: Longman.
- Gruban, Darja (2007): *Moderna evropska diplomacija* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hocking, Brian in David Spence (2005): Towards a European Diplomatic System? Clingendael Discussion Paper in Diplomacy 98. Dostopno na [http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050600\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue98.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050600_cli_paper_dip_issue98.pdf) (25. marec 2007).
- Jazbec, Milan (1998): Vzpostavljanje diplomacij novih malih držav. V Milan Jazbec (ur.): *Diplomacija in Slovenci. Zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, 9–35. Celovec: Drava.
- Jazbec, Milan (2004): Diplomacija malih držav in globalizacija. V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.) *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, 229–243. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jönsson, Christer in Martin Hall (2005): *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave MacMillan.
- Kajnič, Sabina (2006): *Razumevanje evropske zunanje politike z vidika dihotomije agent-struktura*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Keukeleire, Stephan (2003): The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft* 14(3), 31–56.
- Magalhaes, Jose Calvet De (1988): *The Pure Concept of Diplomacy*. Westport: Greenwood Press.
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2007): *Skupna zunanja in varnostna politika*. Dostopno na [http://www.mzz.gov.si/si/zunanja\\_politika/evropska\\_unija/skupna\\_zunanja\\_in\\_varnostna\\_politika\\_szvp/](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/skupna_zunanja_in_varnostna_politika_szvp/) (24. marec 2007).
- Marsh, Steve in Hans Mackenstein (2005): *The International Relations of the European Union*. Essex: Pearson Education Limited.
- Monar, Jörg (2000): *The Case of a European Diplomatic Academy*. Dostopno na <http://campus.diplomacy.edu/lms/pool/Trigona/European.htm> (24. oktober 2007).
- Morgenthau, Hans (1995): *Politika med narodi*. Ljubljana: DZS.
- Nicolson, Sir Harold (1988): *Diplomacy*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
- Nugent, Niell (2001): *The European Commission*. London: Palgrave.

- Nugent, Niell (2003): *The Governments and Politicts of the European Union*. Durham: Duke University Press.
- Nuttall, Simon (2000): *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pajnkihar, Jasna (2007): *Institucionalni sistem zunanje politike Evropske unije z vidika konsistentnosti zunanjega predstavljanja*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Paanukoski, Yegor (2005): *Rediscovering Ukraine*. Dostopno na [http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/ap\\_6-2005.pdf](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/ap_6-2005.pdf) (4. januar 2008).
- Pogovor z Esmeraldo Hernandez - Aragonés, svetovalko in namestnico vodje delegacije v Beogradu. Beograd, 27. april 2007.
- Pogovor s Farisom Hadrovićem, projektnim vodjem delegacije v Sarajevu. Dunaj, 24. maj 2007.
- Predstavništvo Evropske Komisije v Sloveniji (2007): *O nas*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/slovenija/about\\_us/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/slovenija/about_us/index_sl.htm) (24. marec 2007).
- Rijks, David (2007): *The New Member States and the Pressure for Global Representation*. Dostopno na [http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D83\\_Rijks.pdf](http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D83_Rijks.pdf) (24. oktober 2007).
- Russett, Bruce in Harvey Starr (1996): *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- RTV Slovenija (2004a): *Ukrajina po oranžni revoluciji*. Dostopno na [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=story&func=read&c\\_id=109](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=story&func=read&c_id=109) (24. marec 2007).
- RTV Slovenija (2004b): *Kučma: Ukrajini grozi vojna*, objavljeno 24. november. Dostopno na [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=2&c\\_id=56145](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=2&c_id=56145) (24. marec 2007).
- RTV Slovenija (2004c): *Leonid Kučma za ponovitev volitev*, objavljeno 29. november 2004. Dostopno na [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=2&c\\_id=56742](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=2&c_id=56742) (24. marec 2007).
- RTV Slovenija (2004d): *Nove volitve v Ukrajini*, objavljeno 3. december 2004. Dostopno na [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=2&c\\_id=57249](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=2&c_id=57249) (24. marec 2007).
- Schermers, Henry G. in Niels M. Blokker (1995): *International Institutional Law*. The Hague, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

- Simoniti, Iztok (1995): *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Sjöstedt, Gunnar (1977): *The External Role of the European Community*. Farnborough: Saxon House.
- Slovensko predsedstvo Svetu EU (2008): *Kaj je predsedstvo Sveta EU?* Dostopno na [http://www.eu2008.si/si/The\\_Council\\_Presidency/What\\_is\\_the\\_Presidency/index.html](http://www.eu2008.si/si/The_Council_Presidency/What_is_the_Presidency/index.html) (8. februar 2008).
- Spence, David (2004): The European Commission's external Service. *Public Policy and Administration* 19(3), 61–75.
- Služba Vlade RS za Evropske zadeve (2007): *Lizbonska pogodba*. Dostopno na: [http://www.svez.gov.si/si/aktualne\\_teme/pogodba\\_o\\_reformi\\_lizbonska\\_pogodba/](http://www.svez.gov.si/si/aktualne_teme/pogodba_o_reformi_lizbonska_pogodba/) (4. januar 2008).
- Solana, Javier (2004a): *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP remarks on Presidential elections in Ukraine*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82488.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82488.pdf) (4. februar 2008).
- Solana, Javier (2004b): *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP talks on the phone with Leonid Kuchma, President of Ukraine*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82714.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82714.pdf) (4. februar 2008).
- Solana, Javier (2004c): *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP calls for continued engagement of both sides in negotiations*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82893.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82893.pdf) (4. februar 2008).
- Solana, Javier (2004d): *Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, after the latest decisions by the Ukrainian Parliament*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82999.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/82999.pdf) (4. februar 2008).
- Solana, Javier (2005a): *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, congratulates the President of Ukraine*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/83324.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/83324.pdf) (4. februar 2008).
- Solana, Javier (2005b): *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, met with Ukrainian President Victor Yushenko*. Dostopno na

- [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/83851.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/83851.pdf) (4. februar 2008).
- Svet EU (2007a): *The Council of the European Union*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=242&lang=EN&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242&lang=EN&mode=g) (24. marec 2007).
- Svet EU (2007b): *EU Special Representatives*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=263&lang=EN](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=263&lang=EN) (24. marec 2007).
- Svet EU (2007c): *Lizbonska pogodba*. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1296&lang=SL&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1296&lang=SL&mode=g) (6. februar 2008).
- Škrk, Mirjam (1985): Pojem virov v mednarodnem pravu. V *Zbornik znanstvenih razprav*, 147–161. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Vidmar, Jerica (2007): *Okoljska diplomacija in Evropska unija* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vukadinović, Radovan (1995): *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah consulting.
- Wessels, Ramses A. (1999): *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspectiv*. The Hague, Boston, London: Kluwer Law International.
- White, Brian (2001): *Understanding European Foreign Policy*. London in New York: Routledge.
- Youngs, Richard (2006): *Strategies for Democratic Change: Ukraine*. Dostopno na <http://demcoalition.org/pdf/SDC%20-%20Chapter%204.pdf> (4. januar 2008).

## 9. 2 Primarni

- Amsterdamska pogodba*, sprejeta 2. oktobra 1997, stopila v veljavo 1. maj 1999, Uradni list EU C 340, 10. november 1997. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/amsterdam.pdf> (27. november 2006).
- Davignon Report*, Poročilo iz Luksemburga, 27. 10. 1970, *Bulletin of the European Communities* (11), 9–14.
- Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih* (Vienna Convention on Diplomatic Relations), sprejeta 18. aprila 1961, stopila v veljavo 24. aprila 1964, 500 U.N.T.S. 95.

*Dunajska konvencija o konzularnih odnosih* (Vienna Convention on Consular Relations), sprejeta 24. aprila 1963, stopila v veljavo 19. marca 1967, 596 U.N.T.S. 261.

*Enotni evropski akt*, sprejet 28. februarja 1986, stopil v veljavo 1. julija 1987, Uradni list Evropske unije L 169, 29. junij 1987. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/enotni-evropski-akt.pdf> (27. november 2006).

*Maastrichtska pogodba*, sprejeta 2. julija 1992, stopila v veljavo 1. novembra 1993, Uradni list EU C 191, 29. julij 1992. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/maastricht.pdf> (27. november 2006).

*Paschkejevo poročilo* (*Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the countries of the European Union*), Berlin 2000.

*Pogodba iz Nice*, sprejeta 26. februarja 2001, stopila v veljavo 1. februarja 2003, Uradni list EU C 80, 10. marec 2001. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/nica.pdf> (27. november 2006).

*Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti*, uradna prečiščena različica. Uradni list EU C 321E. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/precisceni-razlicici.pdf> (29. december 2006).

*Pogodba o Ustavi za Evropo*, sprejeta 29. oktobra 2004, Uradni list EU C 310, 16. december 2004. Dostopno na <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2003-06-16/osnutek-pogodbe-si-sep03.pdf> (27. november 2006).

*Pogodba o reformi (Lizbonska pogodba)*, podpisana 13. decembra 2007, v postopku ratifikacije. Dostopno na [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf) (21. december 2007).

*SC Res. 1144 (1997)*, 19. december 1997. Dostopno na [http://www.ohr.int/other-doc/un-res-bih/default.asp?content\\_id=7042](http://www.ohr.int/other-doc/un-res-bih/default.asp?content_id=7042) (23. marec 2008).