

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Kira Cerjak**

**Republika Slovenija kot predsedujoča Svetu Evropske unije**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Kira Cerjak**

**Mentor: red. prof. dr. Zlatko Šabič**

**Republika Slovenija kot predsedujoča Svetu Evropske unije**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2010**

*Hvala mentorju prof. dr. Zlatku Šabiču za njegovo strokovno vodstvo in pomoč.  
Hvala moji družini, še posebej moji mami, ki je ves čas verjela vame in mi na moji  
poti potrpežljivo stala ob strani.  
Hvala mojim Badgerkam in Mateji, ki ste bile v ključnih trenutkih vir pozitivnih misli  
in neusahljivega navdiha.  
Hvala tudi Katarini, ki je mojo diplomu slovnično spravila v red.*

## Republika Slovenija kot predsedujoča Svetu Evropske Unije

Predsedovanje Svetu Evropske Unije predstavlja zelo pomemben projekt, ki predsedujoči državi omogoča, da zaradi asimetričnega dostopa do informacij in nadzora nad postopki vpliva na izide pogajanj v Svetu. Čeprav jo pri tem omejujejo formalna pravila in neformalne norme, lahko do neke mere uveljavlja lastne interese. Male države zaradi raznovrstnih dejavnikov, ki vplivajo na vsebinski prispevek njihovega predsedovanja, težje sledijo lastnim interesom tako uspešno kot velike. Zato večinoma predsedujejo v skladu z normami, kar povečuje zaupanje ostalih držav članic v njihovo vodstvo. Slovenijo, ki je predsedovanje nastopila januarja 2008, so pri vsebinskem prispevku njenega predsedovanja zaznamovali trije dejavniki, in sicer kadrovska omejenost njene administracije, pomanjkanje nacionalnih interesov na širšem razponu področij in potreba po zanašanju na zunanjo pomoč. Hkrati je ocena predsedovanja pokazala, da je Slovenija na področjih z lastnimi nacionalnimi interesi igrala vlogo voditelja, ki je znal v pogajanjih uresničiti svoje interese. Na področjih, kjer interesov ni imela, je v vlogi poštenega posrednika poskušala povečati vsebinski prispevek z napredkom na vsebinah podedovanih dnevnih redov. Pri tem ji je vsebinski prispevek in doseganje kompromisov med šestindvajseterico držav omogočalo temeljito poznavanje pogajalskih postopkov. Čeprav je pri obravnavi vsebin na politični ravni naredila nekaj postopkovnih nepravilnosti, ji je uspelo pustiti vtis organiziranega in sposobnega predsedovanja.

Ključne besede: Predsedovanje Svetu Evropske Unije, slovensko predsedovanje, prioritete predsedovanja, predsedovanje malih držav.

## Republic of Slovenia as the Presidency of the Council of European Union

Presidency of the Council of the European Union is an important project, which enables the Presidency to exert certain influence on the negotiation outcomes due to the asymmetrical access to privileged information and procedural control. Despite being restricted by formal rules and informal norms, the Presidency can realize its own interests to a certain extent. Small states pursue their interests with more difficulties than the larger ones because of various factors, which influence on their substantive contribution. Therefore they mostly preside in agreement with informal norms that increase the level of trust of other member states in their guidance. Slovenian Presidency, which started on January 2008, was marked by three key factors, namely limited human resources of its administration, lack of national interests on a wider scope of policy fields and dependence on external assistance. The evaluation of Slovenian Presidency indicated that in areas with national interests Slovenia was the leader in negotiations and succeeded in asserting those interests. In policy areas with lack of interest, it strived to increase its substantive contribution by making progress on policy fields of inherited agenda. The achievement of substantive contribution and compromise among all twenty-six countries was enabled with Slovenian profound knowledge of negotiation procedures. Although Slovenia made a few procedural lapses in the treatment of some issues on political level, it was acknowledged as an organized and competent Presidency.

Key words: The Presidency of the Council of European Union, Slovenian Presidency, Presidency priorities, small states Presidencies.

<b>SEZNAM DIAGRAMOV</b>	<b>7</b>
<b>SEZNAM SLIK</b>	<b>7</b>
<b>SEZNAM TABEL</b>	<b>7</b>
<b>SEZNAM KRATIC</b>	<b>8</b>
<b>1 UVOD</b>	<b>10</b>
1.1 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE	10
1.2 OMEJITVE RAZISKOVANJA	11
1.3 CILJI PROUČEVANJA	13
1.4 METODOLOŠKI PRISTOP	14
1.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	15
<b>2 ZGODOVINA IN PREGLED REFORM INSTITUTA PRESEDOVANJA</b>	<b>18</b>
<b>3 VLOGE PREDSEDUJOČE DRŽAVE</b>	<b>23</b>
3.1 ADMINISTRATIVNE IN KOORDINATIVNE FUNKCIJE	24
3.2 POSTAVLJANJE DNEVNIH REDOV (AGENDA-SETTING)	25
3.3 VODITELJSTVO (LEADERSHIP)	27
3.4 MEDIATORSTVO	29
3.5 PREDSTAVNIŠTVO	31
3.5.1 PREDSEDUJOČA DRŽAVA KOT ZUNANJI PREDSTAVNIK EU	32
3.5.2 PREDSEDUJOČA DRŽAVA KOT VEZNI ČLEN	35
<b>4 DOMET IN DILEME VPLIVA PREDSEDUJOČE DRŽAVE</b>	<b>36</b>
4.1 OCENA VPLIVA PREDSEDOVANJA SVETU EU V LITERATURI	37
4.1.1 OCENA VPLIVA PREDSEDOVANJA NA PODLAGI RACIONALISTIČNEGA PRISTOPA	38
4.1.2 OCENA VPLIVA PREDSEDOVANJA NA PODLAGI SOCIOLOŠKEGA PRISTOPA	40
4.2 VIRI IN OMEJITVE VPLIVA PREDSEDUJOČE DRŽAVE	43

4.2.1	VIRI VPLIVA PREDSEDUJOČE DRŽAVE	44
4.2.2	OMEJITVE VPLIVA PREDSEDUJOČE DRŽAVE	46
<b>5</b>	<b>ODNOS PREDSEDUJOČE DRŽAVE Z DRUGIMI AKTERJI</b>	<b>51</b>
5.1	GENERALNI SEKRETARIAT SVETA (GSS)	52
5.2	EVROPSKA KOMISIJA (EK)	55
<b>6</b>	<b>SLOVENSKO PREDSEDOVANJE SVETU EU</b>	<b>58</b>
6.1	PREDPRIPRAVE IN ORGANIZACIJA SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA SVETU EU	60
6.1.1	PREDPRIPRAVE SLOVENIJE NA PREDSEDOVANJE SVETU EU	60
6.1.2	ORGANIZACIJSKA STRUKTURA PREDSEDOVANJA	61
6.1.3	STALNO PREDSTAVNIŠTVO V BRUSLJU (SPBR)	63
6.1.4	TRIO NEMČIJA, PORTUGALSKA IN SLOVENIJA	65
6.1.4.1	RAZMERJE DRŽAV V TRIU	66
6.1.5	18-MESEČNI PROGRAM TRIA NEMČIJA, PORTUGALSKA IN SLOVENIJA	67
6.1.5.1	SLOVENIJA IN 18-MESEČNI PROGRAM	68
6.1.6	PRIORITETE SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA SVETU EU	69
6.1.7	PRIČAKOVANJA IN OCENE SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA	70
<b>7</b>	<b>DEJAVNIKI SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA</b>	<b>72</b>
7.1	PROBLEM KADROV PRI SLOVENSKEM PREDSEDOVANJU	72
7.2	POMANJKANJE NACIONALNIH INTERESOV	80
7.3	ODVISNOST OD ZUNANJE POMOČI	82
7.3.1	ZUNANJI STROKOVNJAKI	82
7.3.2	POMOČ OSTALIH DRŽAV ČLANIC	83
7.3.3	GENERALNI SEKRETARIAT SVETA (GSS) IN EVROPSKA KOMISIJA (EK)	83
7.3.3.1	GENERALNI SEKRETARIAT SVETA (GSS)	84
7.3.3.2	EVROPSKA KOMISIJA (EK)	86
<b>8</b>	<b>VSEBINSKI PRISPEVEK SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA</b>	<b>87</b>
8.1	PRISPEVEK PRI PRIORITETAH SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA	87
8.1.1	NOVA PRIHODNOST ZAHODNEGA BALKANA	88
8.1.1.1	VIZUMSKA LIBERALIZACIJA	89

8.1.1.2	STABILIZACIJSKO-PRIDRUŽITVENI SPORAZUM (SPS) S SRBIJO	90
8.1.1.3	NEODVISNOST KOSOVA	91
8.1.1.4	PRISTOPNA POGAJANJA S HRVAŠKO	92
8.1.2	RAVOČASNA UVELJAVITEV LIZBONSKE POGODBE	94
8.1.3	USPEŠEN ZAGON NOVEGA CIKLUSA LIZBONSKE STRATEGIJE	97
8.1.4	KORAK NAPREJ V REŠEVANJU ENERGETSKO-PODNEBNIH VPRAŠANJ	100
8.1.5	SPODBUJANJE DIALOGA MED RAZLIČNIMI KULTURAMI, PREPRIČANJI IN IZROČILI V OKVIRU EVROPSKEGA LETA MEDKULTURNEGA DIALOGA	104
8.2	PRISPEVEK NA RESORNI RAVNI	105
8.2.1	PODROČJE RIBIŠTVA IN UREDBA O VZPOSTAVITVI SISTEMA ZA BOJ PROTI NEZAKONITEMU, NEREGULIRANEMU IN NEPRIJAVLJENEMU RIBOLOVU	106
8.2.2	PODROČJE NOTRANJIH ZADEV IN DIREKTIVA O VRAČANJU NEZAKONITIH PRISELJENCEV	108
8.2.3	POTRDITEV POGAJALSKEGA MANDATA ZA ZAČETEK POGAJANJ ZA NOVI SPORAZUM MED EU IN RUSIJO	110
<b>9</b>	<b>SKLEP</b>	<b>111</b>
<b>10</b>	<b>LITERATURA</b>	<b>120</b>
<b><u>PRILOGA A: POIMENSKI SEZNAM INTERVJUVANCEV</u></b>		<b>135</b>

## **SEZNAM DIAGRAMOV**

<b>DIAGRAM 4.1: PRISTOP K OCENI VPLIVA PREDSEDUJOČE DRŽAVE SVETU EU V PROCESIH ODLOČANJA</b>	<b>51</b>
--	-----------

## **SEZNAM SLIK**

<b>SLIKA 6.1: ORGANIZACIJSKA STRUKTURA PRIPRAV SLOVENIJE NA PREDSEDOVANJE SVETU EU</b>	<b>63</b>
--	-----------

## **SEZNAM TABEL**

<b>TABELA 7.1: NAJBOLJ PROBLEMATIČNA PODROČJA MED PREDSEDOVANJEM</b>	<b>75</b>
--	-----------

## SEZNAM KRATIC

ACER	<i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i> – Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev
BiH	Bosna in Hercegovina
CEES	<i>Centre des études européennes</i> – Center za evropske študije
Coreper	<i>Comité des Représentants Permanents</i> – Odbor stalnih predstavnikov
CPDS	<i>Centre for Political and Diplomatic Studies</i> – Center za politične in diplomatske študije
EEL	Evropska enotna listina
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIPA	<i>European Institute of Public Administration</i> – Evropski inštitut za javno upravo
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EPC	<i>European Policy Centre</i> – Center za evropske politike
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ERC	Ekološko-ribolovna cona
ERP	Evropski raziskovalni prostor
ES	Evropski svet
ESK	Evropska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
Euratom	Evropska skupnost za jedrsko energijo
GAERC	<i>General Affairs and External Relations Council</i> – Svet za splošne in zunanje zadeve
GKV	Glasovanje s kvalificirano večino
GSS	Generalni sekretariat Sveta
ITO	<i>Independent Transmission Operator</i> – Operater prenosnega sistema
MDDZS	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MF	Ministrstvo za finance
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano



MKSJ	Mednarodno kazensko sodišče za Jugoslavijo
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
MZ	Ministrstvo za zdravje
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NATO	Organizacija severnoatlantskega sporazuma
NVO	Nevladne organizacije
PES	Podnebno-energetski sveženj
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PNR	<i>Personal Name registers</i> – Registri osebnih imen
PUE	Pogodbe o Ustavi za Evropo
RS	Republika Slovenija
SDS	Slovenska demokratska stranka
SPBR	Stalno predstavništvo v Bruslju
SPEU	Sekretariat za predsedovanje EU
SPS	Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum
STE	Sistem trgovanja z emisijami
SVEZ	Služba Vlade RS za evropske zadeve
SVR	Služba Vlade RS za razvoj
SVREZ	Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UNSCOM	<i>United Nations Special Commission</i> – Posebna komisija ZN
VIU	<i>Vertically Integrated Utility</i> – Vertikalno integrirano podjetje
ZB	Zahodni Balkan
ZDA	Združene države Amerike

# 1 UVOD

Predsedovanje Svetu Evropske unije (EU) predstavlja zelo pomemben projekt, saj omogoča državam članicam, da za šest mesecev prevzamejo politično vodstvo EU, ki jim da priložnost, da zaznamujejo tako proces evropskih integracij kot nenehno razvijajoče *acquis communautaire*. Predsedovanje predstavlja priložnost za dvig ugleda, še posebej za male države, saj lahko v tem obdobju delujejo krepko prek svojega običajnega diplomatskega vpliva.

Slovenija je to priložnost dobila januarja 2008, ko je kot prva izmed novopridruženih članic za obdobje šestih mesecev postala predsedujoča Svetu EU. Ta zelo ugledna naloga je bila znak njenega priznanja kot države ter priznanja njene uspešne integracije in delovanja znotraj EU. Vstop v evropske integracije je za Slovenijo pomenil enega glavnih političnih ciljev vse od osamosvojitve. Njena prizadevanja so se kazala v intenzivnih in uspešnih pripravah, ki so se zaključila s priključitvijo Slovenije EU maja 2004. Kot država članica je svojo zavezo EU nenehno potrjevala, najprej z zelo hitrim prevzemom evra leta 2007 in nato z vstopom v schengenski prostor istega leta. Predsedovanje je predstavljalo zadnji izziv in potrebno izkušnjo, ki je Slovenijo ločevala od starih članic. Težavnosti te naloge se je Slovenija zelo dobro zavedala.

Analitiki so predsedovanje Slovenije ovrednotili kot trojni izziv. Slovenija je morala dokazati sposobnost novih članic, da vodijo EU, kar naj bi dokončno zaključilo integracijo držav širitvenega procesa 2004–2007. Nadalje je kot del prvega predsedujočega Tria igrala pomembno vlogo pri zagotavljanju prednosti novonastale formacije v povezovanju in doslednosti politik EU ter kontinuitete prioritet na dnevni redih. Poleg tega je Slovenija hotela tudi dokazati, da je majhnost države pri predsedovanju lahko celo prednost (Kajnič 2009b, 89).

## 1.1 Raziskovalno vprašanje

Glavno raziskovalno vprašanje diplomskega dela je, kako oceniti vlogo Slovenije kot predsedujoče države Svetu EU z vsebinskega vidika; konkretno se raziskovalno vprašanje deli na tri sklope.

Prvi sklop analize raziskovalnega vprašanja se nanaša na obseg dejanskega vpliva predsedujoče države na pogajanja v Svetu EU, kot ga predsedujoči državi pripisuje literatura. Zaključki analize prvega sklopa so podali okvir za ovrednotenje vloge Slovenije pri izpolnjevanju nalog predsedovanja v skladu z možnostmi, ki jih ta funkcija predsedujoči državi ponuja.

Male države imajo v primerjavi z velikimi zaradi omejenih kadrovskih in finančnih virov bolj okrnjene možnosti za vplivanje na potek pogajanj. Njihove možnosti zastopanja nacionalnih interesov so posledično zato bolj omejene, oziroma morajo biti ti napor bolj usmerjeni. Drugi sklop analize raziskovalnega vprašanja zato vključuje analizo treh dejavnikov, ki so Slovenijo pri njenem predsedovanju najbolj zaznamovali, in sicer kadrovske omejitve, pomanjkanje interesa pri obravnavi posameznih vsebin ter zanašanje na zunanjo pomoč drugih držav članic in institucij EU. Glavni cilj analize v tej drugi fazi je bil opredelitev morebitnega vpliva teh treh dejavnikov na vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja.

Tretji sklop analize raziskovalnega vprašanja vsebuje vrednotenje posameznih prioritet in resornih dosežkov ter poskuša ovrednotiti vlogo Slovenije kot predsedujoče na teh področjih. Vrednotenje je potekalo skozi omenjene tri dejavnike, ki so zaznamovali slovensko predsedovanje, in skozi možnosti, ki jih teorija pripisuje institutu predsedovanja.

## **1.2 Omejitve raziskovanja**

Glavni problem proučevanja predsedovanja predstavlja pomanjkanje literature (Schout in Vanhoonacker 2006, Lisoňová 2009, Tallberg 2004), ki je opisna in ne ponuja globlje teoretične in praktične analize delovanja predsedovanja in njegovega vpliva. Poleg tega je diplomsko delo proučevalo prvo slovensko predsedovanje, zato predhodna relevantna literatura s tega področja ni bila na razpolago. Kot vir je zato služila le literatura, ki je nastajala v različnih časovnih presledkih po zaključku predsedovanja in bila zato tudi količinsko omejena. Za pridobitev podatkov o prispevku slovenskega predsedovanja je bila v diplomski nalogi zato uporabljena tudi metoda kvalitativnega intervjuja.

Za popolno razumevanje vsebinskega prispevka slovenskega predsedovanja bi analiza morala sicer zajeti izredno velik nabor dejavnikov. Slovensko predsedovanje bi bilo poleg vsebinskega vidika mogoče proučevati tudi z vidika drugih tehničnih dejavnikov, na primer finančnega vidika predsedovanja, naklonjenosti javnega mnenja<sup>1</sup> slovenskemu predsedovanju, vlogi nevladnih organizacij (NVO) pri predsedovanju, vlogi Državnega zbora v procesih odločanja med predsedovanjem<sup>2</sup> ter medijske pokritosti in oglaševalske kampanje slovenskega predsedovanja. Tudi vsebinski vidik slovenskega predsedovanja ponuja več možnosti proučevanja, in sicer bi lahko raziskovanje vključevalo analizo priprav Slovenije pri snovanju 18-mesečnega programa in njenih prioritet, primerjalno analizo vsebinskih dosežkov posameznih držav predsedujočega Tria (poleg Slovenije še Nemčija in Portugalska) ter analizo in pomen povezovanja Slovenije v koalicije pri obravnavi določenih vsebin. Diplomsko delo sicer priznava relevantnost in aktualnost omenjenih vidikov, a bi bila analiza, ki bi vse te vidike zajela, preobširna. Vodilo diplomskega dela je bilo izluščiti dejavnike, ki so vplivali na vsebinski prispevek predsedovanja Slovenije EU na prioritetnih področjih in resornih dosežkih ter ga pri tem najbolj zaznamovali. Diplomsko delo se zato osredotoča na proučevanje treh dejavnikov, ki so pri tem igrali najvidnejšo vlogo. Prvi izmed njih je kadrovska omejitev, ki je inherentna administraciji vsake male države. Zaradi kadrovskega primanjkljaja država težko pokriva veliko število političnih področij, oziroma njihovo pokrivanje ne more biti tako poglobljeno. Pri tem za nacionalne prioritete izbira le zanjo najpomembnejše politike in vanje usmeri tudi vse kadrovske vire. Drugi dejavnik, ki ga diplomsko delo proučuje, je obseg in vpliv slovenskih nacionalnih interesov<sup>3</sup> na zasledovanje prioritet

---

<sup>1</sup> Glede na Eurobarometer jeseni 2007 (v Brinar 2008, 2) so slovenski državljani predsedovanju Svetu EU pripisovali dosti javnega zanimanja kakor vsem preteklim dosežkom, kot so bili članstvo v EU, prevzem evra in vstop v Schengen. Čeprav se jim je zdelo predsedovanje z vidika prepoznavnosti Slovenije v EU pomembno, so ga videli kot pretežno tehnični projekt slovenske vlade (Brinar 2008, 2). Zato bi bil vidik javnega mnenja o predsedovanju in ocena načina približevanja EU prek predsedovanja slovenskim državljanom zelo zanimiv za nadaljnje raziskovanje.

<sup>2</sup> Na to temo sicer že obstaja diplomsko delo z naslovom Vloga Državnega zbora RS v procesih odločanja na ravni EU in v pripravah na predsedovanje EU, a se pri svojem proučevanju osredotoča na vlogo Državnega zbora Republike Slovenije (RS) le v času priprav na predsedovanje, zato bi bilo zanimivo raziskovanje nadgraditi z njegovo vlogo v času predsedovanja. Za podrobnosti o temi glej Lapajne (2007).

<sup>3</sup> Nacionalni interes je sredstvo za identifikacijo ciljev in namenov zunanje politike. Kot vsesplošen koncept političnega diskurza se uporablja zlasti za opravičevanje posebnih političnih preferenc (Evans in Newman v Dvoršak 2008, 1). V diplomskem delu se slovenski nacionalni interes odraža v prednostih za slovensko zunanjo politiko. Eden takšnih primerov je Zahodni Balkan (ZB), ki se je med slovenskim predsedovanjem pojavil tudi kot ena izmed prioritet. Izbira ZB kot prioritete je bila za Slovenijo logična izbira, saj je naravni interes vsake predsedujoče države, da se ukvarja s svojo neposredno regijo. Za odnose med Slovenijo in državami ZB bi se s tem vzpostavil nek skupni pravni okvir delovanja, zaradi česar bi lahko Slovenija tudi lažje ščitila svoje gospodarske interese.

predsedovanja. V EU država ob nastopu predsedovanja podeduje dnevne rede, ki so v večjem delu določeni vnaprej, kar pomeni, da se je primorana ukvarjati z vsemi vsebinami na teh dnevni redih. Iz tega sledi tretji dejavnik proučevanja diplomskega dela, in sicer zanašanje na zunanjo pomoč. Slovenija je morala nadomestiti manjkajoče kadre za nemoteno izpolnjevanje dnevnih redov, zato se je po pomoč obračala k drugim državam članicam in institucijam EU. Narava njihovega sodelovanja je imela velik vpliv na vsebinski prispevek Slovenije kot predsedujoče države.

Pri analizi vsebinskega prispevka slovenskega predsedovanja se diplomsko delo osredotoča zgolj na časovno obdobje slovenskega predsedovanja, tj. od 1. januarja do 30. junija 2008. Tudi pri analizi prioritet in resornih dosežkov se diplomsko delo osredotoča na dosežen napredek na omenjenih posameznih področjih znotraj časovnega okvira predsedovanja Slovenije Svetu EU.

### **1.3 Cilji proučevanja**

Diplomsko delo ima tri glavne cilje. Prvi cilj je ovrednotiti obseg vpliva predsedujoče države na potek pogajanj glede na prednosti, ki jih zaradi svojega položaja ima, oziroma oceniti, v kolikšni meri predsedovanje omejuje formalna pravila in neformalne norme, da se predsedujoča država približa nepristranskemu vedenju. Drugi cilj analize je raziskati, v kolikšni meri so na vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja vplivali trije dejavniki, ki so glede na povzetek opravljenih intervjujev slovensko predsedovanje najbolj zaznamovali, tj. kadrovska omejenost, pomanjkanje nacionalnih interesov in zanašanje na zunanjo pomoč. Tretji cilj diplomskega dela je analizirati prispevek slovenskega predsedovanja na prioriternih področjih in resornih dosežkih, ga ovrednotiti v okviru teoretičnih predpostavk in prej omenjenih treh dejavnikov ter ugotoviti, ali je Slovenija z dosežki predsedovanja dosegla svoja lastna pričakovanja.

---

Glede na to, da ZB še vedno predstavlja precejšen delež slovenskih investicij, je bil napredek na področju približevanja ZB EU z vidika Slovenije zelo zaželen (Benko 2009).

## **1.4 Metodološki pristop**

Diplomsko delo združuje štiri metode znanstvenega raziskovanja, in sicer analizo primarnih, sekundarnih in terciarnih virov ter metodo kvalitativnega intervjuja.

Analiza primarnih virov je omogočila vpogled v razvoj in institucionalizacijo instituta predsedovanja Svetu EU in s tem podala izhodišča za razumevanje njegove vloge in vpliva. Poleg tega je bila ta metoda pomembna za opredeljevanje in proučevanje dosežkov na prioritetenih področjih in resorni ravni. Na podlagi sekundarne analize virov<sup>4</sup> je bilo moč opredeliti vloge predsedujoče države, njene vzvode vpliva ter formalne in neformalne omejitve. Ta metoda je hkrati omogočila opredelitev odnosa predsedujoče države z ostalimi institucijami EU in pripomogla k analizi in vzpostavitvi okvira delovanja slovenskega predsedovanja. Izsledki analize terciarnih virov so diplomsko delo dopolnili s stališči in ocenami slovenskega predsedovanja nekaterih političnih akterjev in institucij, kar je omogočilo vrednotenje posameznih dosežkov slovenskega predsedovanja.

Zaradi pomanjkanja ustrezne literature, dosegljive z razpoložljivimi orodji, je diplomsko delo dodatno temeljilo na ugotovitvah, pridobljenih s kvalitativnimi intervjuji. Opravljenih je bilo štiriindvajset intervjujev s strokovnjaki, ki so v okviru slovenskega predsedovanja delovali na različnih področjih, in sicer:

- osem intervjujev z zaposlenimi na Stalnem predstavništvu v Bruslju (SPBR), in sicer s področja stikov z javnostmi, ribištva, širitve, okolja ter energije in atomskih vprašanj,
- sedem intervjujev z zaposlenimi v vladnih institucijah, in sicer na Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ), Ministrstvu za gospodarstvo (MG) in v Službi vlade Republike Slovenije za evropske zadeve (SVEZ)<sup>5</sup>,
- pet intervjujev z zaposlenimi, ki so med predsedovanjem delovali v organizacijski strukturi, in sicer z vodjo projektne skupine za koordinacijo priprav in

---

<sup>4</sup> Znotraj sekundarne analize virov je raziskovanje zajemalo proučevanje relevantnih domačih in tujih virov, zbornikov, strokovnih revij in znanstvenih člankov.

<sup>5</sup> SVEZ se je z vladnim odlokom 18. decembra 2008 združil s Službo vlade Republike Slovenije (RS) za razvoj (SVR). Sedaj sta obe vladni službi združeni v eno institucijo, in sicer Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (SVREZ). SVREZ je zadolžen za usklajevanje razvojnih nalog in nalog na področju evropskih zadev (SVREZ 2010). Zaradi tega se v diplomskem delu pojavlja dvojno poimenovanje, saj je v času slovenskega predsedovanja koordinacijo evropskih zadev še opravljal SVEZ.

predsedovanja Slovenije EU, vodjo podskupine za program predsedovanja in zaposleno v Sekretariatu za predsedovanje EU,

- štirje intervjuji z zaposlenimi v nevladnem sektorju, in sicer z vodjo projekta »*Slovenian EU Presidency watch*« pri Greenpeaceu in zaposleno na Inštitutu za evropske študije.

Izbira vzorca kvalitativnih intervjujev je bila strukturirana glede na področja dela, ki so jih intervjuvanci opravljali med slovenskim predsedovanjem. Takšna struktura vzorca je predvidevala uravnotežen nabor informacij. Pri analizi intervjujev so se v skladu s pričakovanji namreč pokazale zelo velike razlike v odgovorih na enaka vprašanja med vladnim in nevladnim sektorjem na eni ter odgovorov strokovnjakov, ki so predsedovanje spremljali v Bruslju oziroma v Sloveniji, na drugi strani. Primerjalna analiza teh odgovorov je zato v raziskavo vnesla večplastnost pogledov na predsedovanje in omogočila njegovo kritično obravnavo.

Podatki so bili pridobljeni na podlagi nestandardiziranih vprašalnikov. Odprtost intervjuja je omogočala zelo širok nabor informacij, treba pa je poudariti, da so imele v času mojega proučevanja številne informacije zaupno naravo in so bile zato težje dostopne. Dodatno kritično presojo informacij terja tudi dejstvo, da odgovori predstavljajo osebne poglede intervjuvancev na posamezne vidike slovenskega predsedovanja.

## **1.5 Struktura diplomskega dela**

Diplomsko delo je razdeljeno na tri dele. Prvi del zajema teoretični pregled konceptov, ki so pomembni za analizo, osrednji del predstavi značilnosti in omejitve slovenskega predsedovanja, zadnji del pa proučuje vpliv prej omenjenih dejavnikov na vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja skozi analizo prioritet in glavnih resornih dosežkov.

Prvi del vsebuje štiri poglavja. Prvo poglavje obravnava razvoj instituta predsedovanja, drugo opiše vloge predsedujoče države, tretje poglavje obravnava domet in dileme njenega vpliva, četrto pa predstavi njen odnos z dvema institucijama EU: Generalnim sekretariatom Sveta (GSS) in Evropsko komisijo (EK). Skozi zgodovino predsedovanja je njegoa institucionalizacija potekala postopno, pri čemer

se je pomembnost večala sorazmerno s širjenjem EU in njenih pristojnosti. Razvidno je, da je predsedujoča država nase prevzemala vedno več odgovornosti, kar ji je posledično dovoljevalo tudi več nadzora in vpliva nad potekom pogajanj v Svetu. Drugo poglavje analizira štiri vloge, ki so se pojavile pri večanju števila in obsega nalog predsedovanja. Poleg začetne administrativne vloge lahko predsedujoča država postavlja politične prioritete in igra pri tem vlogo voditelja v pogajanjih. Po drugi strani lahko z nepristranskim vodenjem predsedovanja prevzame vlogo mediatorja. Do sprejetja Lizbonske pogodbe je predsedujoča država opravljala tudi funkcijo zunanjega predstavnika EU v odnosu do tretjih držav in ostalih mednarodnih institucij<sup>6</sup>. Funkcije in pristojnosti predsedujoče države niso podrobno opredeljene v nobeni pogodbi, zato je tudi obseg njenega vpliva nejasen in ga poskuša določiti tretje poglavje. Predstavljeni sta dve vrsti pogledov na to tematiko. Na eni strani so tisti, ki verjamejo, da predsedujoča država zaradi privilegiranega položaja poseduje določene vzvode vpliva, kot sta asimetrični dostop do informacij in nadzor nad postopki odločanja. Drugi menijo, da predsedujoča država zaradi svojega položaja nima nobene prednosti. V bistvu je od ostalih držav bolj omejena, ker jo zavezujejo formalna pravila odločanja in neformalne norme. Četrto poglavje opisuje odnos predsedujoče države z GSS in EK. GSS predstavlja tehnično pomoč predsedujoči državi. Če zna ta dobro izrabiti njegovo znanje in izkušnje, lahko v pogajanjih veliko pridobi. Podoben odnos ima predsedujoča država z EK, ki v pogajanjih zastopa interes skupnosti. Pri tem mora biti izredno previdna, saj EK v pogajanjih dostikrat nastopa pristransko kot »dodatna država članica«.

---

<sup>6</sup> Lizbonska pogodba, ki je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni in je v veljavo stopila 1. decembra 2009, je na področju zunanjega predstavljanja EU prinesla združitev zunanjepolitičnih orodij EU pri oblikovanju in odločanju o novih politikah. Z uvedbo funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter novo evropsko službo za zunanjepolitično delovanje Lizbonska pogodba omogoča enoten nastop EU v odnosih s partnerji po svetu, zato predsedujoča država vloge zunanjega predstavnika ne opravlja več. Nova funkcija visokega predstavnika EU za zunanje zadeve namreč zagotavlja večji učinek, doslednost in prepoznavnost zunanjepolitične dejavnosti EU, kot je to omogočalo deljeno zunanje predstavljanje predsedujoče države in EK. EU je tako postala pravna oseba, kar je okrepilo njeno pogajalsko moč in učinkovitost na svetovnem prizorišču ter njeno prepoznavnost za partnerske tretje države in mednarodne organizacije (Evropa 2010a). Po ratifikaciji Lizbonske pogodbe tako predstavniki držav članic v Svetu po načelu enakopravne rotacije predsedujejo vsem sestavam Sveta, razen Svetu za zunanje zadeve (Lizbonska pogodba 2007/09, čl. 9c (9)). Celotno besedilo Lizbonske pogodbe je dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (3. november 2010).



To se rado dogaja, kadar predseduje mala država<sup>7</sup>, zato je ohranitev ravnotežja z obema institucijama za suverenost predsedujoče države ključna.

Drugi, osrednji del diplomskega dela je predstavljen v petem in šestem poglavju. Ti poglavji opisujeta slovensko predsedovanje od obdobja predpriprav do izvedbe ter tri glavne značilnosti, ki so imele na vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja največji vpliv. Ker je bilo to prvo slovensko predsedovanje in Slovenija podobnih izkušenj ni imela, je veliko stavila na predpriprave. Peto poglavje zato opredeljuje organizacijsko strukturo predsedovanja in jo ocenjuje z vidika optimizacije. Prav tako obravnava vlogo Slovenije v formaciji Tria, pri snovanju 18-mesečnega programa in prioritet, ki so predstavljale izhodišče njenega vsebinskega udejstvovanja med predsedovanjem. Ti vidiki so bili izredno pomembni, saj so predstavljali stopnjo pripravljenosti Slovenije pri obravnavi vsebin predsedovanja, hkrati pa so vplivali na njena lastna pričakovanja. Šesto poglavje analizira tri glavne dejavnike, in sicer kadrovske omejitve, obseg in vpliv slovenskih nacionalnih interesov ter zanašanje na zunanjo pomoč. Analiza dejavnikov je nastala na podlagi analize komentarjev intervjuvanih poznavalcev, ki so bili neposredno vključeni pri izvajanju operativnih nalog v času predsedovanja. Glavni kadrovske problemi slovenskega predsedovanja so bili številčno okrnjeni timi, zaradi česar se je pojavila potreba po vključevanju evropskih kadrov, in nekatere ostale omejitve slovenske javne uprave, na primer potreba po visokem deležu vključevanja študentskega dela v izvajanje nalog zaradi pomanjkanja lastnih kadrov, obseg vključenosti javne uprave, problem optimizacije organizacije ter šibko sodelovanje med ministrstvi in resorji v državi. Slovenija jih je uspešno reševala z združevanjem področij dela in vključevanjem že usposobljenega kadra, ki je bil nato večinoma zadolžen za več področij. Po besedah vladnega sektorja, tj. ministrstev, SPBR in SVREZ, so bile zmogljivosti zadostne in negativnega vpliva na vsebinski prispevek ni bilo (Bratkovič 2009, Glažar 2009, Novak 2009, Kocijančič 2009, Dolinšek 2009). Slovenija na marsikaterem področju ni zasledovala nobenih nacionalnih interesov, zato je določena področja brez težav prepuščala zunanjim

---

<sup>7</sup> Male države se zaradi omejenih človeških virov v večji meri kot velike države zanašajo na pomoč in sodelovanje GSS in EK. Male države so vplivom GSS dosti bolj izpostavljene, ker jim ta pripravlja veliko dokumentacije (kompromisne predloge, osnutke dokumentov za zasedanja delovnih skupin), ki jo velike države pripravljajo same. Na EK pa se male države pogosto zanašajo, saj jo vidijo kot glasnika skupnega interesa in s tem zaveznico proti vplivom večjih držav, vendar pri tem pogosto pozabljajo, da EK vedno pogosteje nastopa kot akter z lastnimi interesi. Poleg tega male države na marsikaterih področjih ne zasledujejo nobenih nacionalnih interesov, kar omogoča obema institucijama večji vpliv pri uveljavljanju lastnih interesov. Več o odnosu malih držav z EK glej Bunse in drugi (2005).

sodelavcem, tj. zunanjim strokovnjakom, drugim državam članicam, GSS in EK. Vso zunanjo pomoč je Slovenija izkoristila v dobro vsebinskemu napredku, saj ravno zaradi ozkega spektra lastnih interesov, razen v začetnem mesecu predsedovanja, ni prihajalo do navzkrižja interesov z ostalimi zunanjimi sodelavci.

Tretji del diplomskega dela je namenjen analizi vpliva dejavnikov iz šestega poglavja na vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja. Sestavlja ga sedmo poglavje, ki se deli na analizo prioriternih področij in analizo resornih dosežkov. Pri vsaki prioriteti in resornem dosežku so obravnavani najbolj odmevni in politično pomembni rezultati. Zahodni Balkan je bil ena največjih slovenskih prioritiet, kjer je Slovenija v vlogi voditelja izvedla vrsto aktivnosti in uspela regijo ponovno uvrstiti na vrh dnevnega reda EU. Pri ostalih prioritetah, ki so spadale v podedovane dnevne rede, je Slovenija igrala vlogo poštenega posrednika, zaradi česar ji je pri vsaki prioriteti uspelo doseči znaten napredek. Zaradi te vloge je Sloveniji uspel tudi pomemben preboj pri nekaterih resornih prioritetah, kjer so se druge države članice preizkušale več let.

V sklepnem delu diplomske naloge so povzete glavne ugotovitve diplomskega dela in izpostavljene tiste značilnosti, ki so zaznamovale vlogo Slovenije pri vsebinskem prispevku njenega predsedovanja Svetu EU. Poglavje podaja tudi oceno njenih vsebinskih dosežkov in predloge za morebitne izboljšave pri vodenju podobnih projektov v bodoče.

## **2 ZGODOVINA IN PREGLED REFORM INSTITUTA PREDSEDOVANJA**

Prvotni namen predsedovanja Sveta EU (predsedovanja)<sup>8</sup> je bil zelo ozek in ni bil temeljito preišljen. V osnovi je bilo vzpostavljeno le zaradi potrebe po sistemskem vodenju sestankov Sveta in pogodb Evropske skupnosti (ESK). Države članice so to nalogo, raje kot nevtralnemu akterju, dodelile same sebi po določenem vrstnem redu (Hayes - Renshaw in Wallace 1997, 134). Glavna pravila delovanja predsedovanja so bila določena v pogodbah in podrobneje nadgrajena v soslednih Poslovnih Sveta.

---

<sup>8</sup> Predsedovanje Svetu EU pogosto zamenjujeta njegovi skrajšani obliki, in sicer predsedovanje EU oziroma predsedujoča država ali predsedovanje, ki načeloma nista čisto tehnično pravilni, a se ju uporablja zaradi ustaljene rabe. Pod takšno formulacijo lahko namreč zmotno razumemo, da gre namesto za predsedovanje Svetu EU, ki je le ena izmed institucij EU, za predsedovanje EU kot celoti.

Pariška pogodba<sup>9</sup> je prvič določila zakonitosti delovanja predsedovanja – njen 27. člen je določil opravljanje funkcije predsedovanja za države članice po abecednem vrstnem redu za mandat treh mesecev. Rimski pogodbi<sup>10</sup> (EGS, čl. 146 in Euratom, čl. 116) sta mandat predsedovanja razširili na šest mesecev. Pogodba o združitvi<sup>11</sup> (I. Poglavlje) pa je kasneje potrdila mandat šestih mesecev za vse tri Skupnosti.

Glavna pravna podlaga teh členov je bila zagotavljanje enakih pravic za vse države članice, načelo, ki se ga oklepajo predvsem male države. Kot glavne naloge predsedujoče države so se tako razvili predsedovanje Odboru stalnih predstavnikov (Coreper), sestavljanje dnevnik redov in zapisnikov, častna vloga podpisovanja dokumentov in oznanjanja odločitev ter zametki predstavniške vloge Sveta pred Evropskim parlamentom (EP). V zgodnejših letih Skupnosti so bile te naloge del nujne, celo obvezne odgovornosti predsedovanja in ne možnost kreativnega posredovanja v procesu odločanja Sveta. (Wallace in Edwards 1976, 536)

V šestdesetih letih je postala vloga predsedujoče države obsežnejša, saj je zaradi nagibanja ravnotežja moči od Evropske komisije (EK) k Svetu njegovo upravljanje postalo bolj vsebinske narave.

To se je kazalo tudi v nadgradnji pristojnosti predsedujoče države na področju političnega sodelovanja. Davignonovo poročilo<sup>12</sup> je namreč leta 1970 dalo podlago za

---

<sup>9</sup> Pariška pogodba ali Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) je bila podpisana v Parizu 18. aprila 1951 in je stopila v veljavo 23. julija 1952. Pariška pogodba je najstarejša izmed treh pogodb, ki so ustanovile Evropsko skupnost. Njena veljavnost je bila omejena na 50 let, zato je 23. julija 2002 potekla. Njen namen je bil oblikovati skupni trg za premog in jeklo, pri čemer bi lahko obstoječo obliko povezovanja postopno razširili na druga gospodarska področja. (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2010a). Celotno besedilo je dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding> (22. junij 2010).

<sup>10</sup> Rimska pogodba je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu in je začela veljati 1. januarja 1958. Pod njenim imenom razumemo pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (Euratom) in Evropske gospodarske skupnosti (EGS). Ustanovna pogodba EGS določa bistvo politike evropskega povezovanja zadnjih 50 let, tj. ekonomsko integracijo (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2010b). Pogodba o ustanovitvi Euratoma je dostopna prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:SL:PDF> (22. junij 2010). Pogodba o ustanovitvi EGS je dostopna prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding> (22. junij 2010).

<sup>11</sup> Pogodba o združitvi, ki je bila podpisana 8. aprila 1965 in je v veljavnost stopila 1. julija 1967, je združila izvršilne organe ESPJ, EGS in EURATOM. Kot posledica združitve institucij je bila ustanovljena ESK (Evropski parlament 2010). Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti je dostopna prek: [http://www.ena.lu/treaty\\_establishing\\_single\\_council\\_commission\\_european\\_communities\\_april\\_1\\_1965-2-11098](http://www.ena.lu/treaty_establishing_single_council_commission_european_communities_april_1_1965-2-11098) (22. junij 2010).

<sup>12</sup> Davignonovo poročilo, objavljeno 27. oktobra 1970, je poročilo o prihodnosti zunanje politike držav članic ESK. Napisal ga je Étienne Davignon, belgijski politik, ki je takrat predsedoval formaciji Sveta za zunanje zadeve. Odbor se je sestel na željo Sveta Evropske skupnosti z

nastanek in kasnejšo krepitev evropskega političnega sodelovanja (EPS)<sup>13</sup>, kar je bistveno in vidno pripomoglo k pomembnosti vloge predsedujoče države (Hayes - Renshaw in Wallace 1997, 134-5). Na podlagi tega poročila je imela v sklopu EPS vlogo sekretariata, zadolžena je bila za organizacijo, sklicevanje sestankov, korespondenco z ostalimi državami članicami, poročanje in posredovanje letnih poročil EP ter predstavljala vezni člen z državami kandidatkami za pristop. Kopenhagensko poročilo (1973, del II, tč. 8) je še bolj utrdilo osrednjo vlogo predsedujoče države, ki je vključevala izvajanje skupnih zaključkov in pozicij na področju EPS. V teh dveh desetletjih je možno poleg prvotne administrativne zaznati tudi zametke predstavniške vloge tako v odnosu do ostalih institucij EU, še posebej EP, kot tudi širše z državami članicami in državami kandidatkami. Po uvedbi Evropskega sveta (ES)<sup>14</sup> leta 1974 je predsedujoča država zaradi praznine v institucionalnem okviru prevzela del funkcij, ki sta jih izvajala Generalni sekretariat Sveta (GSS) in EK, ter s tem razširila svoje pristojnosti na ES.

V osemdesetih letih so povečane aktivnosti in obseg dela Skupnosti od predsedujoče države zahtevale bolj dejavno upravljanje. Istočasno je zaradi zakonodajnega vpliva postala Skupnost vidnejša v državah članicah, kar je pri izvedbi predsedovanja zviševalo domača pričakovanja. Dodatno so se povečale težnje tretjih držav po povezovanju s Skupnostjo, kar je okrepilo predstavniško vlogo predsedujoče države in njeno pomembnost (Hayes - Renshaw in Wallace 1997, 135).

Namen Londonskega poročila (1981, tč. 10), ki je postavilo temelje za formacijo predsedovanja treh držav, t. i. trojke<sup>15</sup>, je bila boljša kontinuiteta in sistematizacija

---

namenom, da se predlagajo možnosti političnega sodelovanja znotraj držav članic. Poročilo je predlagalo, da države članice o mednarodnih problemih poskušajo govoriti z enim glasom. To so države članice tudi sprejele in s tem ustvarile podlago za ustanovitev evropskega političnega sodelovanja (EPS).

<sup>13</sup> EPS je bilo le neformalno uvedeno z Davignonovim poročilom leta 1970 in je bilo formalizirano šele z Evropsko enotno listino (EEL) z veljavnostjo od leta 1987. Namen sodelovanja so bila posvetovanja držav članic v zadevah zunanje politike. Države članice so ne glede na stališča EP, kadar koli je bilo možno, zavzele skupna stališča v mednarodnih organizacijah. EPS je leta 1992 zamenjala Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) (Europa 2010b).

<sup>14</sup> »Evropski svet je nastal leta 1974, da bi zagotavljal neformalni okvir za dialog med voditelji držav in vlad. Uradni status je dobil leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo, po kateri je bila njegova naloga zagotavljanje zagona in splošnih političnih usmeritev za razvoj Unije. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 je postal ena od sedmih institucij Unije« (Evropski svet 2010).

<sup>15</sup> Trojka je bila sestavljena iz predhodne, sedanje in prihodnje predsedujoče države. To je bil neformalni postopek sodelovanja, ki ni bil naveden nikjer v pogodbah. Trojka je bila ustanovljena z namenom večje kontinuitete in gladkega prehoda med različnimi predsedujočimi državami ter

organizacije dela. Po vstopu Španije in Portugalske v Skupnost leta 1986 se je prej strogi abecedni red rotacij spremenil v deljeni način<sup>16</sup>.

Zaradi povečanja obsega nalog se je dodatno povečala potreba po utrditvi operativne podpore zaporednim predsedovanjem. Zato je EEL<sup>17</sup> (1987, čl. 30) ustanovila GSS, ki je predsedujoči državi nudil pomoč pri organizaciji, izvedbi upravljanja ter zagotavljanju skladnosti EPS z aktivnostmi Skupnosti. Po Poslovniku iz leta 1987<sup>18</sup> (čl. 5) je predsedujoča država razpisovala glasovanje v Svetu na pobudo večine članic, lahko pa je pobudo izdala tudi sama (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 134). To je predsedujoči državi dodelilo funkcijo pobudnika v procesu odločanja znotraj Sveta.

Pogodba o EU (PEU)<sup>19</sup> je prinesla zelo pomembne spremembe, saj je ustvarila pravno podlago ES in določila predsedujočo državo, da ga formalno vodi (PEU, čl. 4). Hkrati je vlogo predsedujoče države kot organizatorja sestankov prenesla iz Poslovnikov v Pogodbo. Z ustanovitvijo drugega stebra<sup>20</sup> je postala predsedujoča država zadolžena za predstavljanje EU na področju SZVP in izvajanje skupnih ukrepov v okviru trojke

---

boljšega predstavljanja EU v zunanjih zadevah (Wurzel 2005, 5).

<sup>16</sup> V prvem ciklu, ki je trajal do leta 1992, so bila predsedovanja držav razporejena po abecednem redu od Belgije do Velike Britanije. Drugi cikel, ki se je vzpostavil po letu 1993, je predvideval izmenjajoče se zaporedje držav. Razlog za tak sistem je bil uravnovežiti količino dela posamezne predsedujoče države, saj se prva in druga polovica leta zaradi letnih dopustov, ki se izvajajo v drugi polovici, po količini dela razlikujeta (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 137).

<sup>17</sup> »EEL je bila podpisana 28. februarja 1986 v Haagu, veljati pa je začela 1. julija 1987. Cilj pogodbe je bil, najkasneje do 31. decembra 1992, dokončno vzpostaviti evropski notranji trg, tj. prostor prostega pretoka oseb, kapitala, blaga in storitev« (Vladni portal z informacijami o življenju v EU 2010a). Celotno besedilo EEL je dostopno prek: [http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni\\_red/enotni-evropski-akt.pdf](http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni_red/enotni-evropski-akt.pdf) (22. junij 2010).

<sup>18</sup> Poslovniki Sveta so se z leti spreminjali in dopolnjevali, zato se v besedilu poleg poslovnikov pojavljajo letnice, ki nakazujejo točno leto spremembe oziroma uvedbe določbe, s čimer je razvidno spreminjanje delovanja predsedovanja skozi čas.

<sup>19</sup> PEU ali t. i. Maastrichtska pogodba je bila podpisana 7. februarja 1992 in je začela veljati 1. novembra 1993. Glavna cilja Maastrichtske pogodbe sta bila uresničitev monetarne unije z določitvijo načel in ukrepov za vzpostavitev evra ter oblikovanje gospodarske in politične unije. Maastrichtska pogodba je prav tako utemeljila delovanje EU na treh stebrih (za podrobnosti glej opombo št. 20). (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2010a). Celotno besedilo PEU je dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF> (22. oktober 2010).

<sup>20</sup> Skladno z Maastrichtsko pogodbo Evropska unija sprejema odločitve v okviru treh ločenih političnih področij, ki so znana tudi kot trije »stebri« EU. Prvi steber je domena Skupnosti, ki zajema večino skupnih politik (ekonomske, okoljske zadeve, transport, notranji trg in socialne politike), odločanje pa spada v pristojnost EK, EP in Sveta. Drugi steber je SZVP, kjer odločitve sprejema Svet sam. Tretji steber je policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, kjer odločitve spet sprejema izključno Svet. V okviru prvega stebra Svet običajno sprejema odločitve s kvalificirano večino. Pri odločanju v okviru drugih dveh stebrov mora biti odločitev Sveta soglasna (Evropa 2010c).

(PEU, čl. 18). Prav tako je dobila pooblastila, da sklicuje nujne sestanke (PEU, čl. 22), kar je še okrepilo njeno vlogo zunanjega predstavnika EU. S Poslovnikom 1993 (čl. 6) so bili postavljeni zametki vloge političnega pobudnika, predsedujoča država je postala zadolžena za predložitev šestmesečnih programov dela, kar ji je omogočilo predlaganje debat o splošnih politikah. Hkrati ji je Poslovník GSS dodelil večjo vlogo in predvidel tesnejše sodelovanje z njo.

Ko so se leta 1995 EU pridružile Avstrija, Finska in Švedska, se je sistem rotacije ponovno spremenil, tako da je bila trojka sestavljena iz vsaj ene velike države<sup>21</sup>. Večje število držav članic in obseg dela Sveta sta pokazala nadaljnjo potrebo po nadgradnji in spremembi sistema rotacije oziroma formacije trojke. Rezultat želje po večji učinkovitosti in kontinuiteti na področju rotacijskega sistema so bili enoletni operativni programi dveh predsedovanj, ki so bili del triletnega strateškega programa razvoja Unije (Poslovník 2004, čl. 2). Dokončna reforma<sup>22</sup> predsedovanja je na koncu uvedla sistem Tria z 18-mesečnim programom<sup>23</sup> treh zaporednih predsedovanj (Poslovník 2006, čl. 2).

Funkcije predsedujoče države so se od rojstva EU nenehno dopolnjevale in razvijale. Razvoj področij odgovornosti in nalog, ki jih je opravljala, je bil postopen prek nastanka neformalnih praks, ki so z leti postajale vedno bolj institucionalizirane (Elgström 2003b, 4).

Če povzamemo, lahko govorimo o postopnem razvoju štirih vlog predsedovanja.

(1) Predsedujoča država je bila sprva zadolžena zgolj za organizacijo sestankov in tehnično upravljanje Sveta, kar ji je omogočalo, da je imela nekaj vpliva pri izbiri prioritet oziroma pri tempu pogajanj (Wallace in Edwards 1976, 536-7).

(2) Poleg (začetne) administrativne funkcije se je od predsedujoče države vedno bolj pričakovalo, da bo snovala tudi kompromisne predloge in si v splošnem prizadevala za pogoje učinkovitega odločanja (Bengtsson in drugi 2004, 313). Vlade so se naučile, da se lahko med predsedovanjem z izbiro določenih predlogov EK bodisi

---

<sup>21</sup> To je bil sistem uravnotežene rotacije, ki je bil uveden julija 1998 in je predvideval, da trojka vsebuje vsaj eno veliko ali srednje veliko državo (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 138).

<sup>22</sup> Več o reformah predsedovanja glej Kofler in Rejec-Longar (2004).

<sup>23</sup> Ideja Tria ima dva učinka, in sicer ohranja predsedovanje kot učni proces za vse nove članice ne glede na širitev njegovih nalog, hkrati pa deluje v prid dolgoročnemu mandatu predsedujoče države kot političnega in zunanjega predstavnika Unije (Kajnc 2008, 7).

izognejo tistim, ki zanje niso ugodni, bodisi se približajo svojim nacionalnim ciljem. To so bili zametki vloge postavljanja političnih prioritet.

(3) Z vlogo postavljanja političnih prioritet sta se tekom časa večala vpliv in odgovornost predsedujoče države pri posredovanju med različnimi interesi držav članic in iskanju kompromisov, kar je privedlo do njene vloge kot posrednice v pogajanjih.

(4) Vse od ustanovitve EU se je krepila tudi predstavniška vloga predsedovanja. Pogodbe so predsedujoči državi pripisovale vedno večjo pomembnost pri povezovanju Sveta z ostalimi institucijami EU in njenemu splošnem predstavljanju znotraj EU. Večala se je tudi vloga Sveta kot mednarodnega akterja, še posebej z uvedbo SZVP, kar je predsedujoče države skupaj z EK zadolžilo za predstavljanje celotne Skupnosti in kasneje Unije v bilateralnih in multilateralnih odnosih z ostalimi mednarodnimi akterji (Wallace in Edwards 1976, 536-7).

### **3 VLOGE PREDSEDUJOČE DRŽAVE**

Teoretiki označujejo naloge predsedujoče države vsak z lastno tipologijo (Wallace in Edwards 1976, Bassompierre 1988, Heynes-Renshaw in Wallace 1997, Elgström 2003b, Nugent 2003, Wurzel 2004, 2005). Ob poenotenju različnih tipologij lahko določimo pet glavnih vlog predsedovanja, in sicer:

- (1) administrativne in koordinativne funkcije,
- (2) postavljanje dnevnih redov,
- (3) voditeljstvo,
- (4) mediatorstvo,
- (5) predstavništvo, kamor spada povezovanje držav članic in Sveta z ostalimi institucijami EU ter zunanje predstavljanje v odnosu do drugih mednarodnih akterjev.

Če povzamemo Metcalfa (1998, 416), odgovornosti predsedujoče države tvorijo upravljanje delovanja Sveta, vpeljevanje politik in postopkov, institucionalno predstavljanje Sveta, mednarodno predstavljanje Sveta in EU, izvrševanje usklajenosti med odločitvami politik, medinstitucionalna pogajanja, upravljanje politik na področju sodstva, notranjih zadev, zunanje in varnostne politike ter vodstvena vloga v procesu odločanja Sveta.

Pri ocenjevanju in analizi vlog predsedujoče države so mnenja deljena. Dewost (1984, 2) meni, da nosi predsedujoča država »odgovornost brez pooblastil«. Bengtsson in drugi (2004) ugotavljajo, da lahko država članica na privilegiranem položaju predsedujoče države Svetu pri opravljanju svojih funkcij bodisi izrablja položaj in je »ojačevalec« lastnih interesov bodisi je njihov »dušilec« in daje prednost evropskemu interesu<sup>24</sup>. Tallberg (2003a, 2003b) gre še korak dlje, saj predsedujoči državi pripisuje možnost vpliva na pogajanja prek oblikovanja dnevnih redov. To se potrjuje tudi v nekaterih empiričnih študijah primerov<sup>25</sup> posameznih predsedovanj.

V naslednjem poglavju bodo predstavljene vloge, ki jih predsedujoča država opravlja, in naloge, ki jih posamezna funkcija zajema. Prav tako bodo nakazani nastavki za možnosti in domet vpliva, ki bodo nato podrobneje obravnavani v poglavju 3.1.1.

### **3.1 Administrativne in koordinativne funkcije**

Administrativna in koordinativna vloga predsedujoče države vključuje načrtovanje sestankov, pripravo dnevnih redov, usmerjanje pogovorov, snovanje kompromisov, predlaganje novih predlogov, zbiranje informacij s strani držav članic ali EK, predlaganje glasovanja in predajanje besedil višjim ali nižjim pogajalskim telesom (Metcalf 1998, 416), tj. od sestav Sveta na ravni ministrov do ravni delovnih skupin.

Potreba po koordinativni funkciji predsedujoče države se je povečala po uvedbi neformalnih srečanj, ki so prinesla dodatne administrativne, logistične in ekonomske predpriprave. Prav tako sta se z leti povečala pomen in odmevnost vrhov ES, kar je za predsedujočo državo pomenilo še dodatno obremenitev (Elgström 2003b, 5). Naloga predsedujoče države je tako časovno in logistično uskladiti aktivnosti Sveta na vseh ravneh, od ES in vseh sestav Sveta do Coreperja in delovnih skupin. Usklajevanje poteka tudi medinstitucionalno z EP in EK.

Predsedovanje zato v glavnem vodijo in koordinirajo Stalna predstavništva držav članic v Bruslju (SPBR), saj tak način sodelovanja omogoča boljši pretok informacij z omenjenima institucijama. Sodelovanje s SPBR omogoča uradnikom in ministrom

---

<sup>24</sup> Gre za avtorski prevod besedne zveze »*Silencer or amplifier?*« (Bengtsson in drugi 2004).

<sup>25</sup> Gre za študije šestih predsedovanj med leti 1999–2001, in sicer Nizozemske (Van Kuelen in Rood 2003), Velike Britanije (Manners 2003), Finske (Tiilikainen 2003), Francije (Costa in drugi 2003), Švedske (Bjurulf 2003) in Belgije (Kerremans in Drieskens 2003), zbranih v Elgström (2003a).



boljše poznavanje tem in razprav, kar je ključ do učinkovitega vodenja. Poleg tega lahko na ta način ocenjujejo, na kakšni stopnji dogovora so dosjeji oziroma kje so možnosti za kompromise (Hayes - Renshaw in Wallace 1997, 141). Za učinkovito vodenje so pomembne tudi izkušnost, usposobljenost in razpoložljivost nacionalnih administracij, ki zagotavljajo spretnost uradnikov pri tehnikah pogajanj in sklepanju kompromisov.

V veliko pomoč je tudi dobro sodelovanje z GSS in EK (Wallace in Edwards 1976, 540). Aktivno sodelovanje z GSS je postalo temelj uspešnega vodenja predsedovanja. V sedemdesetih letih je bilo sodelovanje z GSS stvar izbire vsake posamezne države, saj je predsedujoča država takrat veljala še za dokaj samozadostno. Kasneje je postalo zanašanje na pomoč GSS nujnost, saj so se intervali med predsedovanji zaradi večjega števila članic daljšali, kar je vladam onemogočalo, da bi lahko same kopicile ustrezne delovne izkušnje in ohranjale usposobljen kader (Hayes - Renshaw in Wallace 1997, 140).

Čeprav vloga administratorja in koordinatorja ni najbolj dinamična, bi lahko brez budnega očesa predsedujoče države in nenehnega prizadevanja za napredek na dosjelih slabo opravljanje te vloge imelo negativen vpliv na učinkovitost in napredek dela Sveta (Wallace in Edwards 1976, 539).

### **3.2 Postavljanje dnevnih redov (Agenda-setting)**

Povečanje obsega in odgovornosti predsedujoče države je dopuščalo prostor tako za manipuliranje kot tudi za upravljanje z dnevnimi redi Sveta (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 145). Te pristojnosti so se razvijale v skladu z notranjim razvojem EU, saj je bilo zaradi širjenja obsega politik na dnevnih redih potrebno bolj usmerjeno in selektivno vodstvo.

Eden izmed razlogov je bila vedno šibkejša EK, ki se je v primerjavi s Svetom vedno bolj dojemala kot »dodatna država članica« s svojimi lastnimi interesi v pogajanjih. Zaradi tega je Svet predsedujoči državi dopuščal vedno več svobode v delovanju (Elgström 2003b, 6) in priložnosti, da je izoblikovala dnevne rede. Drugi razlog je temeljil v vedno pomembnejši vlogi ES in predsedujoče države kot njenega voditelja, s čimer so se povečala tudi pričakovanja po dajanju pobud s strani slednje. Te pobude

so namreč lahko postale prepoznaven znak posamezne države predlagateljice, ki je takrat predsedovala. Tretji razlog je v enkratni priložnosti vlade države članice, da v času predsedovanja doda ali ponovno odpre kakšno zase pomembno vsebino in izpelje predsedovanje v lastnem slogu. Zato predsedujoča država skuša v šestmesečni program pametno vključiti cilje, ki so v skladu z njenimi interesi, a so blizu sporazumu med državami članicami in zato uresničljivi (Hayes - Renshaw in Wallace 1997, 145).

Postavljanje dnevni redov oziroma dodajanje novih tem ni edini način, s katerim lahko predsedujoča država oblikuje potek pogajanj in delovanje Sveta, čeprav literatura najpogosteje obravnava prav ta ukrep. Tallberg (2003a, 2003b, 2006) na primer ugotavlja, da ima predsedujoča država moč oblikovanja dnevni redov (*agenda-shaping*), ki vključuje tako njihovo postavljanje (*agenda-setting*) in strukturiranje (*agenda-structuring*) kot tudi izključevanje prisotnosti določenih vsebin (*agenda-exclusion*). Njegova predpostavka je, da lahko predsedujoča država v enaki meri vpliva na program z izključevanjem oziroma zanemarjanjem določenih vsebin kot z njihovim spodbujanjem. Čeprav predsedujoča država nikjer v pogodbah nima formalne moči za izdajanje ali izključevanje predlogov za nove politike EU, poseduje določene neformalne proceduralne vzvode, ki ji omogočajo oblikovanje dnevni redov (Tallberg 2003a, 21-2). Podrobneje jih obravnava poglavje 4.2.1.

Predsedujoča država se pri postavljanju dnevni redov obnaša kot »vladni podjetnik« (*governmental entrepreneur*)<sup>26</sup> (Tallberg 2003a, 23), ki lahko na postavljanje vpliva na tri načine. Kljub formalno ekskluzivni pravici EK za dajanje predlogov, Tallberg (2003b, 6-8) trdi, da lahko predsedujoča država:

- (1) dviguje ozaveščenost o problemih in s tem prepriča EK, da ukrepa,
- (2) razvija specifične predloge za ukrepanje in
- (3) razvija nove institucionalne prakse, ki omogočajo prihodnje sodelovanje in odločanje na še ne obravnavanih področjih.

---

<sup>26</sup> Koncept »vladnega podjetnika« je na sestavo EU prenesen iz ideje podjetnika politik (*policy entrepreneur*), ki jo je v svoji knjigi obravnaval Kingdon (2003). Slednji trdi, da so podjetniki politik potrebni v združevanju treh tokov, in sicer priznavanja problema, razvijanja predlogov politik za obravnavo problema in ustvarjanja ugodne politične klime za reševanje omenjenega problema.

Druga možnost oblikovanja dnevnih redov je strukturiranje, ki je dostikrat enačeno s procesom njihovega postavljanja. Vendar strukturiranja dnevnih redov ne smemo zanemariti, saj pride do izraza predvsem v političnih sistemih, kjer so intervali odločanja daljši. S tem, ko predsedujoča država poudarja oziroma zanemari določene problematike in področja, vpliva na hitrost obravnave posameznih dosjejev ter posledično na napredek posameznih politik v šestmesečnem obdobju. Ta vpliv je dostikrat zaznamovan z nacionalnimi preferencami<sup>27</sup> posamezne predsedujoče države članice (Tallberg 2003a, 25-8).

Pomemben vidik oblikovanja dnevnih redov je tudi izključevanje posameznih vsebin, saj predsedujoča država dejansko uveljavlja moč neodločanja. To pomeni, da nekaterih dosjejev v svojem mandatu bolj ali manj odkrito ne obravnava. Predsedujoča država lahko izključuje določena vprašanja iz dnevnih redov na tri načine, in sicer:

- (1) problema, ki ga druge države članice dojemajo kot perečega, ne obravnava,
- (2) s pomočjo proceduralnih vzvodov lahko določene zadeve umakne iz faze odločanja bodisi na ministrski ravni bodisi na ravni delovnih skupin in Coreperja,
- (3) s predlaganjem nemogočih predlogov lahko zavlačuje proces sprejemanja določene sporne vsebine (Tallberg 2003a, 28-30).

Kljub temu da obstajajo določeni vzvodi oblikovanja dnevnih redov, je predsedujoča država v svojem mandatu vseeno omejena z določenimi formalnimi in neformalnimi pravili, ki jih podrobneje obravnava poglavje 4.2.2.

### **3.3 Voditeljstvo (Leadership)**

Voditelj si prizadeva zaobiti probleme, ki državam v institucionalnih pogajanjih preprečujejo doseganje skupnih koristi. Za doseg dogovora dober voditelj sicer ni zagotovilo, je pa nujen predpogoj (Young 1991, 285-302), če želijo pogajalci v multilateralnih pogajanjih doseči učinkovit, pozitiven ter v razdelitvi ugodnosti in stroškov pravičen sporazum (Underdal 1994, 189).

---

<sup>27</sup> Nacionalne preference se kažejo v treh dimenzijah, in sicer se predsedujoče države razlikujejo v svojih regionalnih preferencah, prioritetah znotraj ekonomskih, socialnih in okoljskih politik ter ustavnih prioritetah, kamor spadajo stališča o institucionalni reformi in širitvi (Tallberg 2003a, 26).

Znotraj Sveta to nalogo opravlja predsedujoča država, ki prek postavljanja političnih prioritet, opozarjanja na določena vprašanja, z inovativnimi predlogi za politike in z mediacijo opravlja vlogo podjetniškega voditelja. Young (1991, 288-306) podjetniškega voditelja opisuje kot akterja, ki z uporabo pogajalskih spretnosti vpliva na način obravnave in predstavitev določenih problematik znotraj institucionalnih pogajanj ter v pogajanjih ustvarja vzajemno sprejemljive in ugodne dogovore za države članice.

Poleg smotrnega prepletanja pogajalskih vzvodov in spretnosti ter intelektualnih inovacij predsedujoči državi voditeljski položaj omogočata še prednost v dostopu do informacij in nadzor nad proceduro. Metcalfe (1998) dodaja, da so kot osnova za obstoj, sprejetje in operacionalizacijo vloge voditelja pomembni še viri nagrajevanja, prisile, socializacije, legitimnost in strokovnost. Tako lahko voditeljstvo razumemo kot asimetričen odnos vpliva, kjer en akter, v tem primeru predsedujoča država, vodi in upravlja obnašanje drugih akterjev naproti določenemu cilju v določenem obdobju (Underdal 1994, 178). Poleg tega lahko predsedujoča država kot voditelj, čeprav si prizadeva za dogovor v pogajanjih, za razliko od mediatorja nastopa kot akter. V pogajanjih aktivno in pristransko sodeluje, saj se trudi pogajanja obrniti v prid lastnim interesom.

Vendar Metcalfe (1998, 420-2) na tej točki opozarja, da je predsedujoča država kljub privilegiranemu položaju pri posredovanju in vodenju pogajanj odvisna od legitimnosti, ki jo prejme od držav članic in ostalih institucij. Predsedujoča država lahko to doseže le z nepristranskim vodenjem, ki mu ne botrujejo lastni interesi. Tako tudi postopkovna pravila Sveta predvidevajo določen nadzor nad možnostmi vplivanja predsedujoče države na izide pogajanj. Gre za bodisi formalne mehanizme, ki vključujejo institucionalne postopke in pravila odločanja za sprejemanje predlogov, bodisi neformalne omejitve, ki vključujejo norme o primernem delovanju predsedujoče države (Tallberg 2004, 1002)<sup>28</sup>.

Ker so v multilateralnih pogajanjih izidi odvisni od kvalitete vodenja, predsedujoča država glede na razpoložljivost prej omenjenih virov izbira določene vodstvene strategije. Underdal (1994) razlikuje med tremi vodstvenimi strategijami, in sicer

---

<sup>28</sup> Glej poglavje 4.2.2.

unilateralno, prisilno in vplivno. Unilateralno vodstvo se izvaja, ko akter rešuje skupne probleme prek lastnih ukrepov. Akter je lahko bodisi v dominantni poziciji in deli nagrade za tiste, ki jim je ta problem skupen, bodisi se akter enostransko odpove določenemu stališču, kar predstavlja zgled, ki naj bi mu ostali sledili. Strategija prisile vključuje sankcije, ki vplivajo na spodbude ostalih do predlaganih pogojev dogovora ali jih silijo v določene pristanke. Voditelj obljublja ali grozi, vendar mora imeti na razpolago vzode, da svoje početje tudi realizira. Bistvo vplivnega vodstva je, da akter najde sredstva za doseg skupnih ciljev znotraj okvirov, kjer je njegovo vodenje sprejemljivo za druge. Osnovna vodstvena strategija vsake predsedujoče države je načeloma biti vplivna, a kooperativna. To pomeni, da skozi proces sodelovanja vodi stranke v pogajanjih do skupnih ciljev.

### **3.4 Mediatorstvo**

Mediacija je ključni element odločanja znotraj EU, saj obstajajo različne pozicije pri sprejemanju politik. Zato je potreben posrednik, ki ustvarja in oblikuje kompromise, ki lahko združujejo stališča tako držav članic kot EK (Elgström 2003c, 38). Sprva sta obstajala dva kanala za razvijanje kompromisa, in sicer EK kot snovateljica predlogov in vedno pogostejša raba večinskega glasovanja, ki je omogočalo lažje sprejemanje odločitev. Vendar sta se oba mehanizma izkazala za neučinkovita. Brez glasovalne pravice je sposobnost EK, da spodbuja konsenz, zelo nihala, hkrati pa je obstajala močna opozicija večinskemu glasovanju v Svetu (Wallace in Edwards 1976, 544). Naloga spodbujevalca kompromisa in oblikovalca konsenza je zato padla na predsedujočo državo.

Ta mora kot dober posrednik do potankosti poznati ozadje predlogov in razpon stališč posameznih vlad, da lahko izoblikuje kompromisno stališče oziroma da ve, kje zaradi razhajanja nacionalnih interesov dogovor ni možen. Zato mora predsedujoča država:

- (1) nameniti dovolj časa temeljitim predpripravam in proučitev dosjejev,
- (2) poznati tudi dosjeje<sup>29</sup>, ki je kot navadno državo članico načeloma ne zadevajo,
- (3) znati izkoristiti pomoč in vodstvo GSS (Wallace in Edwards 1976, 544-5).

---

<sup>29</sup> Pri raziskovanju definicije dosjeja v okviru terminologije EU ni bilo moč zaslediti. V tem diplomskem delu se dosje nanaša na celotno dokumentacijo določenega zakonodajnega predloga, ki ga izda EK. S tem so mišljeni vsi zakonodajni predlogi, tj. predlogi direktiv, odločb in uredb, ki jih Svet na podlagi svojih letnih programov dela obravnava v svojih delovnih telesih.

Pri tem predsedujoča država poseduje določene pristojnosti, ki lajšajo sprejetje sporazuma. Sem spada določanje koledarja, ravni sestankov (formalnih ali neformalnih) in postavljanje dnevnega reda. Skupaj z GSS skozi pogajanja oblikuje dokumente in predstavlja osnutke sporazumov, ki so osnova za nadaljnja pogajanja. Poleg tega predsedujoča država nadzoruje vključevanje predlogov držav članic v pogajanja (Dür in Mateo 2006, 385) in ima hkrati na voljo nekatera posredniška sredstva, kot so privilegirane informacije in postopkovni nadzor (Tallberg 2004, 1003-5)<sup>30</sup>.

Zaradi posredniških sredstev in kompetenc se predsedujoča država razlikuje od ostalih držav članic, hkrati pa lahko vire moči izkorišča v prid svojim lastnim interesom. Zato se je Elgström (2003c, 41-51) upravičeno spraševal, ali je predsedujoča država nevtralni nečlan ali pristranski oziroma nepristranski član<sup>31</sup>. Pri tem prepoznava tri vrste pristranskosti, in sicer odnosno in postopkovno pristranskost ter pristranskost, vezano na izide<sup>32</sup>. Predsedujoča država je zaradi dolgoletne vpletenosti v teme in zaznamovanosti z zgodovino svojega delovanja kot država članica sicer notranji posrednik, a je zato relacijsko pristranska. Prav tako je predsedujoča država eden izmed pogajalskih akterjev, ki je v preteklosti sodeloval v procesu odločanja in se zato ne more oddaljiti od svoje lastne pozicije, kar jo pogosto sili v procesno in rezultatsko pristranskost ter onemogoča njeno nevtralnost. Ali bo predsedujoča država ravnala pristransko ali ne, je v veliki meri odvisno od porazdelitve interesov in moči držav članic, s katerimi je predsedujoča država soočena.

Rezultatsko pristranskost pa Jönsson (2002, 222) opravičuje, saj opozarja, da so posrednikovi viri in sposobnost vplivanja na spremembe tisti, ki določajo njegovo sprejemljivost in učinkovitost, in ne domnevna nepristranskost. Metcalfe (1998, 420-2) prav tako dvomi v brezpogojno nepristranskost v pogajanjih, saj meni, da je za

---

<sup>30</sup> Glej poglavje 4.2.1.

<sup>31</sup> Lastni prevod besedne zveze »*neutral outsider*« in »*partial insider*«, ki se pojavi v članku Wher in Lederach (1996). V svojem prispevku oba avtorja na podlagi proučevanja mirovnih pogajanj v Srednji Ameriki ugotavljata, da je predpogoj dobrega posrednika zaupanje strank v pogajanjih. Posrednik je član v smislu, da deli s preostalimi člani določene skupne značilnosti in nosi posledice rezultatov pogajanj.

<sup>32</sup> Elgström (2003c, 43) opredeljuje odnosno pristranskost kot neenak odnos posrednika do določenih akterjev. Posrednik pri postopkovni pristranskosti uporablja postopke v prid določenim akterjem in njihovim stališčem. Pri pristranskosti oziroma nepristranskosti, vezani na izide, pa »je *sine qua non* uspešnega posredništva sposobnost, da vplivaš na spremembe, in ne toliko navidezna nepristranskost sama« (Bercovitch 1996, 5).

predsedujočo državo legitimno, da spodbuja določene rešitve, dokler ima za to jasno večinsko podporo.

Vendar nadaljuje, da predsedujoča država legitimnost za svoja dejanja lažje pridobi, če je nepristranska in nezainteresirana<sup>33</sup>, saj s tem zmanjšuje negotovost med državami članicami, kar zvišuje stopnjo zaupanja, razpoložljivost informacij in vodi do ugodnejših rešitev. Prvi argument, ki spodbuja predsedujočo državo k sprejemljivemu in nevtralnemu obnašanju, je torej argument zaupanja. Argument konsenza pa je drugi argument, ki predsedujoči državi zaradi nezainteresiranosti omogoča, da je objektivna in usmerjena v soglasje (Elgström 2003c, 40).

Oba argumenta sta posredno povezana z neformalnimi normami, ki poleg formalnih pravil omejujejo samovoljno delovanje predsedujoče države. Tallberg (2004, 1005-7) pri neformalnih normah loči normo nevtralnosti in učinkovitosti, ki narekujeta primerno in pričakovano vedenje predsedujoče države. Od formalnih pravil posredniško vlogo predsedovanja omejujeta le pravili odločanja za sprejemanje predlogov, saj je zaradi neformalnosti te vloge ostali uradni postopki ne urejajo. Ti pravili odločanja sta soglasje in glasovanje s kvalificirano večino<sup>34</sup>.

### **3.5 Predstavništvo**

Predstavniška vloga predsedujoče države se deli na zunanje in notranje predstavljanje Sveta. Zunanje se nanaša na izvajanje vloge zunanjega predstavnika Sveta v ostalih mednarodnih organizacijah in v odnosu do tretjih držav<sup>35</sup>, notranje pa na opravljanje funkcije veznega člana predsedujoče države Sveta z ostalimi institucijami EU. Zato bosta v nadaljevanju vlogi zunanjega predstavnika in veznega člana obravnavani v ločenih poglavjih.

---

<sup>33</sup> S pojmom nepristranskost Metcalfe (1998, 420-2) misli enakopravno obravnavo vseh držav članic in njihovih stališč. Predsedujoča država je zanj nezainteresirana (*disinterested*), ko njena dejanja ne vplivajo na njene lastne interese.

<sup>34</sup> Glej poglavje 4.2.2.

<sup>35</sup> Glej opombo št. 6.

### **3.5.1 Predsedujoča država kot zunanji predstavnik EU**

Zunanje predstavljanje je pridobivalo pomen in priznanje z večjim vpletanjem EU v mednarodne zadeve, saj je predsedujoča država namenjala vedno večjo pozornost zunanjim dogodkom in mednarodnim zadevam (Bengtsson 2003, 55).

Zunanji ministri ESK so se začeli sestajati znotraj EPS, ki je bil ustanovljen leta 1970, in razpravljati o koordinaciji zunanje politike izven običajnih okvirov ESK. Takrat za ohranjanje tega dialoga ni obstajal noben organizacijski okvir, zato je bila predsedujoča država zadolžena, da ponudi infrastrukturo za spodbujanje razvoja te politike (Bengtsson 2003, 57-8). Hayes-Renshaw (1999, 34) je našla povezavo med razvojem zunanje politike EU in vlogo predsedujoče države, saj trdi, da je njen pomen naraščal vzporedno z vedno večjo vlogo in vplivom EU.

Maastrichtska pogodba je uvedla temeljne spremembe v sodelovanju na področju skupne zunanje in varnostne politike ter nadgradila EPS v SZVP. Ta pogodba je predsedujoči državi formalno dodelila vlogo predstavljanja EU v zadevah skupne zunanje in varnostne politike ter odgovornost za izvajanje odločitev znotraj SZVP (PEU, čl. 18). Ta razvoj je imel za posledico še bolj dejavno in pomembno predsedovanje (Hayes-Renshaw 1999, 34).

Dinan (1999, 240) je naloge predsedujoče države kot zunanjega predstavnika strnil v:

- (1) koordinacijo stališč držav članic na mednarodnih konferencah in pogajanjih, kjer je sodelovala EU,
- (2) mednarodno predstavljanje EU,
- (3) delovanje v vlogi govornika EU in
- (4) vodenje strani EU v pogajanjih za širitev.

Če povzamemo Svenssona (v Bengtsson 2003, 59), je poleg zgoraj omenjenih nalog predsedujoča država postala zadolžena za:

- (1) izvajanje odločitev,
- (2) svetovanje o zaključkih mednarodnih dogovorov,
- (3) spodbujanje visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko<sup>36</sup> k

---

<sup>36</sup> Funkcijo visokega predstavnika za SZVP oziroma generalnega sekretarja Sveta EU je uvedla Amsterdamska pogodba leta 1999. Namen funkcije je bil povečati doslednost in učinkovitost



dialogu s tretjimi državami in

(4) obveščanje ter po potrebi posvetovanje z EP.

Bengtsson (2003, 56-67) trdi, da na samo izvedbo nalog zunanjega predstavnika in njegove vloge vplivajo tri dimenzije:

(1) predsedujoča država je soočena z določenimi strukturnimi omejitvami. Ena izmed teh je negotovost vodenja SZVP EU zaradi nepredvidljivih zunanjih dogodkov. Druga omejitev je kompleksnost mednarodnih pogajanj, saj je predsedujoča država primorana voditi diplomatska pogajanja na večih ravneh, in sicer tako s tretjimi strankami kot tudi z vsemi državami članicami znotraj EU. Vpliv teh dveh strukturnih omejitev na izvedbo predsedovanja je odvisen tudi od drugih dejavnikov, kot so velikost predsedujoče države, izkušnje in zunanjepolitična usmerjenost. Zato se male države težje spopadajo z negotovostjo in kompleksnostjo, saj imajo na razpolago dosti manj organizacijskih in administrativnih sredstev in zato v mednarodnih odnosih igrajo tudi manjšo vlogo,

(2) delovanje predsedujoče države je odvisno tudi od sodelovanja z ostalima pomembnima akterjema v SZVP, tj. z visokim predstavnikom za skupno zunanjo in varnostno politiko in predvsem z EK. Čeprav se je med Svetom in EK v zunanjih odnosih razvilo nekakšno dvojno zastopanje, so bila vprašanja o kompetentnosti zunanjega vodenja EU vedno jabolko spora med omenjenima institucijama<sup>37</sup>. Dvojno zastopanje je vodilo v tri različne tipe predstavljanja. EK je predstavljala EU v zadevah, ki spadajo v pristojnosti EU, na primer v trgovinskih vprašanjih. Po drugi strani je predsedujoča država EU predstavljala na področjih, ki spadajo pod pristojnosti nacionalnih vlad, kot je na primer ratifikacija pogodb. Kjer zadeve EU le

---

zunanjskega delovanja EU. Dolgoletni visoki predstavnik je bil Javier Solana, španski politik in nekdanji generalni sekretar Organizacije severnoatlantskega sporazuma (NATO). Lizbonska pogodba je vzpostavila funkcijo visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki združuje vlogi visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko in komisarja za zunanje zadeve (Ministrstvo za zunanje zadeve 2010a). Visoki predstavnik predseduje Svetu za zunanje zadeve in je v tej vlogi nadomestil šestmesečno rotirajoče predsedovanje, hkrati pa je podpredsednik EK. Kot podpredsednik EK skrbi za doslednost zunanjega delovanja Unije, odgovoren je za njene obveznosti na področju zunanjih odnosov in usklajevanje drugih vidikov zunanjega delovanja Unije. Njegova funkcija je, da vodi skupno zunanjo in varnostno politiko Unije in s svojimi predlogi prispeva k oblikovanju te politike, ki jo izvaja po pooblastilu Sveta (Lizbonska pogodba 007/09, čl. 9e). To pomeni, da vodi tudi politični dialog z mednarodnimi partnerji in je ključni predstavnik EU v odnosih s preostalim svetom.

<sup>37</sup> Eden takšnih sporov med EK in predsedujočo državo, ki je predstavljala državo članice, se je pojavil ob zaključku Urugvajskega kroga. Omenjeni strani se namreč nista mogli zediniti ali naj pogodbo podpiše EK v imenu ESK ali naj bo podpisana v imenu držav članic, saj so določeni vidiki pogodbe spadali popolnoma pod pristojnosti ESK. Spor je šel tako daleč, da je o njem leta 1994 odločalo celo Sodišče Evropskih skupnosti in odločilo v prid držav članic (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 318).

delno spadajo pod pristojnosti Unije, sta si EK in predsedujoča država delili predstavniško vlogo, na primer v pogajanjih za pridružitvene sporazume. Čeprav EK daje predloge in je v veliki meri vključena v izvedbo politik, pa je predsedujoča država tista, ki predloge politik uvaja. Ker EK ni želela biti v podrejeni vlogi v odnosu do Sveta, je bila takšna ureditev vir nenehnih medstebernih napetosti (Bretherton in Vogler 1999, 12),

(3) izvedba zunanjega predstavljanja je odvisna tudi od načina vodenja predsedovanja, ki je ponavadi neposredno povezan z velikostjo predsedujoče države. Ta lahko zunanje zadeve EU vodi zelo enostransko in samovoljno, lahko pa vsak korak zastavi na konsenzualen način v sodelovanju z ostalimi državami članicami<sup>38</sup>.

Poleg zgoraj omenjenih dejavnikov, ki so vplivali na način izvedbe funkcije zunanjega predstavnika, se je ta vloga zaradi kompleksnosti strukture srečevala še z nekaterimi problemi. Prvi problem je bil, da je kompleksna struktura zunanjega predstavljanja, ki sta ji botrovala dvojno zastopstvo in kratek mandat posameznih držav na funkciji predsedujoče, povzročala veliko nejasnosti o pomenu te funkcije pri tretjih državah (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 149-50). Države članice so se zaradi kratkega mandata predsedovanja v vlogi zunanjega predstavnika zelo hitro menjale, kar je tretjim državam onemogočalo, da bi v bilateralnih odnosih EU dojemale kot enovitega sogovornika. Na odnos tretjih držav do vloge predsedujoče države pri predstavljanju EU v zunanjih odnosih sta vplivali tudi velikost predsedujoče države in njena prepoznavnost v mednarodnih odnosih<sup>39</sup>. Hkrati se je pogosto zgodilo, da se države članice niso mogle uskladiti o skupnih

---

<sup>38</sup> Primer enostranskega in samovoljnega predsedovanja je bilo predsedovanje Velike Britanije leta 1998 v obravnavi situacije v Iraku. Britansko predsedovanje je močno podpiralo stališče Združenih držav Amerike (ZDA) o nujnosti nadaljevanja pregledov orožja, ki jo je vodila Posebna komisija ZN (UNSCOM) za razorožitev Iraka. Pri tem niti ni poskušalo zagotoviti konsenza znotraj EU in s tem razvrednotilo bistvo SZVP. »Francija je predsedniku vlade Blairu zaradi tega očitala, da je Clintonov 'pudelj'« (Anderson 1999, 64). Po drugi strani je bilo finsko predsedovanje leta 1999 primer konsenzualnega vodenja zunanjih odnosov EU. Finska je nadaljevala nemška prizadevanja iz prve polovice leta 1999 za dodelitev statusa države kandidatke EU Turčiji, ki so bila zaradi grškega in švedskega nasprotovanja neuspešna. Naloga Finske je bila, da nasprotovanja zgladi, kar ji je zaradi njene nevtralne pozicije tudi uspelo, saj je bil status kandidatke EU Turčiji odobren (Tiilikainen 2003, 112).

<sup>39</sup> »Bilateralni odnosi so se zaradi prepoznavnosti velikih držav v mednarodni politiki razlikovali, če je predsedovanje vodila na primer Nemčija ali pa Slovenija. V primeru slovenskega predsedovanja je to prišlo najbolj do izraza pri njenem udejstvovanju na področju Afrike. Slovenija v Afriki nima svoje diplomatske mreže (op. a. veleposlaništvo se nahaja le v Egiptu), zato ima omejen dostop do informacij in je bila med afriškimi državami pred nastopom predsedovanja nepoznana. Vendar si je zaradi izredne angažiranosti in vsebinskega znanja pridobila veliko ugleda, saj je znala ponuditi zanimive kompromise. Primer takšnega posredovanja je bilo ukrepanje slovenskega predsedovanja v primeru krize v Keniji januarja 2008« (Marn 2009). Več o krizi v Keniji glej RTV SLO (2008a).

zunanjepolitičnih stališčih, istočasno pa so od predsedujoče države vseeno pričakovale, da bo govorila z enim glasom, kar je bilo zanjo lahko zelo težavno (Wallace in Edwards 1976, 548)<sup>40</sup>.

### **3.5.2 Predsedujoča država kot vezni člen**

Predsedujoča država deluje kot vezni člen med Svetom in ostalimi institucijami EU. To poglavje se bo osredotočilo le na njen odnos z EK in EP, saj sta ti instituciji poleg Sveta v postopkih odločanja na ravni EU najpomembnejši. Svet z njima tudi najbolj tesno sodeluje, saj so vse tri institucije vključene v tri glavne postopke odločanja v EU, tj. soodločanje, posvetovanje in privolitev<sup>41</sup>. EK opravlja funkcijo zakonodajnega predlagatelja, Svet in EP pa sodelujeta pri sprejemanju teh zakonodajnih predlogov.

Redno sestajanje EK in predsednika Sveta je postajalo pogoj zaradi vedno večje pomembnosti Coreperja in potrebe po usklajevanju njegovih dnevnih redov z dnevnimi redi Sveta. EK je zato za vsako prihajajočo predsedujočo državo pripravila poročilo o stanju pogajanj obravnavanih predlogov, kar je pripomoglo k postopni krepitvi sodelovanja med predsedniki odborov Coreper in generalnimi direktorji EK. Glavne spremembe odnosa med EK in predsedujočo državo so se pojavile v sedemdesetih letih. Vedno bolj intenzivno prepoznavanje in reševanja perečih političnih vprašanj, učinkovitejša koordinacija sektorskih politik in analiza napredka po posameznih področjih politik so narekovali rednejšo komunikacijo med obema telesoma. Učinkovitejši kanali komunikacije so postopoma izboljševali ozračje pogajanj in spodbujali vzporedno delovanje obeh institucij (Wallace in Edwards 1976, 546).

K temu so pripomogli tudi skupni šestmesečni programi dela. Z njimi EK in predsedujoča država vsake pol leta zastavita smernice za prihodnje delovanje in proučita dosedanja napredek. Na tej točki so za EK dobri odnosi s predsedujočo državo ključnega pomena, saj je od njih odvisno, kateri predlogi bodo iz programa

---

<sup>40</sup> Med slovenskim predsedovanjem je do razhajanja političnih stališč prišlo v primeru priznanja neodvisnosti Kosova. EU je bila glede tega vprašanja močno razdeljena. Na eni strani je bila močna opozicija priznanju Kosova s strani Španije in Romunije (op. a. ti državi poleg Cipra, Slovaške in Grčije še vedno nista priznali njegove neodvisnosti), na drugi strani pa so bila močna prizadevanja Slovenije, da bi države EU odnose s Kosovom čim prej vzpostavile. Slovenija je neodvisnost Kosova priznala zelo kmalu, čeprav jo je večina slovenskih parlamentarnih strank opozarjala, naj s priznanjem ne hiti in naj poskuša uskladiti stališče z ostalimi članicami EU (RTV SLO 2008b). Za več podrobnosti o neodvisnosti Kosova glej poglavje 8.1.1.3.

<sup>41</sup> Več o postopkih privolitve in posvetovanja glej Europa (2010d), za postopek soodločanja pa European Commission (2010).

dela EK obravnavani v Svetu. To velja še posebej za področja II. in III. stebra, kjer EK nima lastnega glasu. Zato je v večji meri odvisna od svojih sposobnosti, da si glas izbori, in predvsem od pripravljenosti predsedujoče države, da jo vključi v pogajanja (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 148). Razsežnosti odnosa med predsedujočo državo in EK bodo podrobneje opisane v poglavju 5.

EP se je znotraj EU razvil v ključnega akterja v zakonodajnem in proračunskem postopku, kar je povečalo potrebo po medinstitucionalnih odnosih in okrepilo sodelovanje med Svetom in EP (Elgström 2006, 177). Sprva so ministri Sveta le občasno obiskovali EP in podajali uradne izjave. V zadnjih letih pa se je obseg sodelovanja povečal. Tako predsedujoča država sedaj EP podaja tudi poročila večjih zasedanj Sveta in sprejetih odločitev ter odgovarja na morebitna poslanska vprašanja. Poleg tega je postala predsedujoča država tudi vezni člen, ki EP povezuje s sestavo političnega sodelovanja<sup>42</sup> (Wallace in Edwards 1976, Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 2006). Vedno vidnejša je tudi vloga predsedujoče države pri postopku soodločanja v odnosih z EP in EK, kjer predstavlja Svet.

## **4 DOMET IN DILEME VPLIVA PREDSEDUJOČE DRŽAVE**

Osrednjo vlogo predsedovanja v pogajalskih procesih EU predsedujoči državi omogočajo možnost vplivanja na dnevne rede, oblikovanje pogajalskih procesov in oblikovanje predlogov rešitev za problematike v obravnavi. Zato institut predsedovanja v EU predstavlja izredno pomembno funkcijo (Elgström 2006, 174).

V tem poglavju so predstavljeni pogledi različnih avtorjev na domet predsedujoče države pri vplivanju na pogajanja. Morebitni vpliv predsedujoče države izhaja iz virov moči, ki ji dajejo privilegiran položaj, vendar je ta tudi omejen s formalnimi pravili in neformalnimi normami.

---

<sup>42</sup> To se dogaja prek omejenih zasedanj Političnega odbora, v katerih predsednik poda podrobnosti o obravnavanih temah.

## **4.1 Ocena vpliva predsedovanja Svetu EU v literaturi**

V literaturi se predsedovanje pretežno proučuje prek dveh pristopov, in sicer racionalističnega in sociološkega.

Racionalistični pristop dojema predsedujočo državo kot strateškega akterja, ki v okviru svoje formalne institucionalne vloge poskuša zadovoljiti nacionalne preference. Pri tem predsedujoče države tehtajo stroške in koristi različnih možnosti, kar vpliva na njihovo vlogo v pogajalskem procesu.

Sociološki pristop po drugi strani vidi predsedujočo državo kot akterja, ki ga vodi želja po primernem vedenju, ki je zaželeno pri opravljanju te vloge. Pri tem ga omejujejo:

- (1) samopodoba o vlogi države članice kot predsedujoče,
- (2) predstava o vlogi predsedujoče države, ki temelji na izkušnjah predhodnih predsedovanj, in
- (3) pričakovanja drugih držav članic o njenem primernem vedenju.

Na podlagi omenjenih pristopov<sup>43</sup> je obseg političnega vpliva predsedujoče države še vedno predmet nestrinjanja tako med praktiki kot med raziskovalci. Nekateri raziskovalci (Tallberg 2003a, 2003b, 2006) so mnenja, da ima predsedujoča država precejšen vpliv na vsebino izidov odločitev, pri čemer lahko zaradi svoje funkcije uspešno uveljavlja svoje nacionalne interese. Drugi (Dewost 1984, Hayes-Renshaw in Wallace 2006, Wallace 1985, Moravcsik 1999<sup>44</sup>) glavno nalogo predsedujoče države vidijo v doseganju odločitev pri pomembnih dosjeh brez vpletanja lastnih interesov v proces odločanja. Ta razcep je obravnaval tudi Holland (1999), ki je pojav opisal

---

<sup>43</sup> Za podrobnosti o obeh pristopih glej Elgström (2003b) ter Elgström in Tallberg (2003).

<sup>44</sup> Moravcsik kot pripadnik smeri medvladnega institucionalizma v svojem članku (1999) sicer zavzema stališče, da predsedujoča država v vlogi supranacionalnega podjetnika nima nobene posebne vloge v pogajanjih, a lahko njegova opredelitev te vloge, če jo vzamemo iz konteksta članka, deluje zavajajoče. Članek namreč sprva temelji na tezi, da lahko predsedujoča država kot supranacionalni podjetnik vpliva na potek in izid pogajanj, saj ima asimetrični nadzor nad informacijami in idejami, ki so nacionalnim vladam nedostopne. Kasneje Moravcsik to tezo zavrne z argumentacijo, da je ponudba idej in informacij v meddržavnih pogajanjih obilna in so države same sposobne in zainteresirane zagotavljati ideje in informacije za doseganje učinkovitega sporazuma. S tem pride do zaključka, da so decentralizirana pogajanja naravno učinkovita in je vloga predsedujoče države kot supranacionalnega podjetnika v pogajanjih precenjena, njen vpliv na potek in izid pogajanj pa zanemarljiv. Prav zaradi te, dvoplastne opredelitve vloge predsedujoče države kot supranacionalnega podjetnika v pogajanjih, Moravcsika v diplomskem delu citiram tako pri analizi racionalističnega kot pri analizi sociološkega pristopa do ocene vpliva predsedujoče države na pogajanja v Svetu EU.

kot problem *primus inter pares*. Gre namreč za razpetost vsake predsedujoče države med zagotavljanjem trdnega vodstva in opravljanjem funkcije predsedujoče v skladu z normami nepristranskosti, nevtralnosti in učinkovitosti, ki ji zagotavljajo legitimnost delovanja.

#### **4.1.1 Ocena vpliva predsedovanja na podlagi racionalističnega pristopa**

Racionalistični pristop opredeljuje odločanje v EU s strateškega vidika, kjer racionalne vlade držav članic in institucije EU medsebojno vplivajo na sledenje lastnih interesov. Nastop funkcije predsedovanja za vlado posamezne države članice ustvari dodatne vzvode za ščitenje svojih lastnih interesov in jo v pogajanjih postavi v privilegiran položaj. Pri izrabi tega položaja, izbiri vedenjskih vzorcev ter njenemu odnosu do drugih držav članic in institucij EU jo omejujejo formalna pravila in neformalne norme (Elgström in Tallberg 2003, 192).

Poglavje bo predstavilo poglede in koncepte raziskovalcev, ki argumente za oceno obsega vpliva predsedovanja črpajo iz racionalistične tradicije.

Države se pri pogajanjih vedejo kot racionalni akterji, saj so glede svojih nacionalnih preferenc skrivnostne in zadržane, kar bistveno oži območje dogovarjanj in doseganje kompromisov (Tallberg 2004, 1001). Pri institucionalnih pogajanjih je zato potreba po vodstvu toliko bolj izražena.

Vodstvo v pogajanjih znotraj EU izvajajo supranacionalni podjetniki<sup>45</sup>, ki vplivajo na potek in izid pogajanj, mednje spada tudi predsedujoča država (Lewis 2006, 2). Predsedujoča država v vlogi supranacionalnega podjetnika z vplivanjem na proces pomaga stranem v pogajanjih, da rešijo ali zaobidejo morebitne pogajalske ovire (Young 1999, 807). Ker pa je tudi ona racionalni akter v procesu odločanja, izrabi možnost vplivanja na izide odločitev za izpolnjevanje svojih lastnih ciljev in etično

---

<sup>45</sup> Moravcsik (1999) med takšne supranacionalne akterje prišteva EK, EP in Sodišče evropskih skupnosti. Crum (2007, 1209) mednje dodaja tudi predsedovanje. Ker Lewis (2006, 4) meni, da je Moravcsikova definicija supranacionalnega akterja preozka in preveč omejena ter da obstajajo tudi drugi akterji, ki bi jih lahko uvrščali v to skupino, mednje v svojem članku (2006) poleg predsedujoče države uvršča še GSS.

zavezanost skupnosti odrine na stranski tir. Tak vedenjski vzorec je še posebej značilen za glasnike močnejših držav<sup>46</sup> (Young 1991, 295-6).

Racionalistični pristop nadalje pripisuje predsedujoči državi posedovanje nadzora nad določenimi političnimi viri, kar ji omogoča vplivanje na politično odločanje. Ker kot supranacionalni akter ne poseduje formalnih virov<sup>47</sup>, ki jih imajo v lasti ostali mednarodni subjekti (države, domači akterji ali mednarodni uradniki), manipulira z idejami in informacijami. To pa lahko počne le v primeru, da ima asimetričen nadzor nad informacijami in idejami, ki so nacionalnim vladam nedostopne (Moravcsik 1999, 268-73).

Tallberg (2003, 2004) poleg asimetričnega dostopa do informacij k virom politične moči uvršča tudi asimetričen nadzor nad pogajalskimi postopki. Ta privilegirana vira moči predsedujoči državi omogočata, da oblikuje dnevne rede. To pomeni, da ima možnost vpliva na izide odločitev prek dodajanja novih tem (*agenda-setting*), uravnavanja tempa obravnave obstoječih vsebin (*agenda-structuring*) in izključevanja vsebin z dnevnih redov (*agenda-exclusion*).

Crum (2007, 1211) prav tako prepoznava dve dimenziji vplivanja predsedujoče države na pogajanja, in sicer trdi, da predsedujoča država vpliva na učinkovitost pogajanj in njihove razdelitvene učinke. Učinkovitost lahko poveča s prepoznavanjem ugodnih rešitev za vse države članice s tem, da čim bolje prepozna obseg problema in na podlagi tega optimizira dogovor. To je bistvo posredniške vloge predsedujoče države. Hkrati lahko uporabi omenjene vire moči za oblikovanje razdelitvenih učinkov pogajanj, in sicer lahko izide približa določenim, še posebej lastnim interesom. V tem primeru je predsedujoča država spodbujevalec določenih interesov in ne le posrednik, ki v pogajanjih deluje v dobro skupnemu interesu.

Tudi empirične študije (Thompson 2008, Warntjen 2008, Schalk in drugi 2007) so pokazale, da je vpliv predsedujoče države na izide pogajanj večji kot pri običajnem članstvu. Vendar je ta vpliv v veliki meri odvisen od zunanjih dejavnikov in ne toliko

---

<sup>46</sup> Primer enostranskega in samovoljnega predsedovanja je bilo predsedovanje Velike Britanije leta 1998 v obravnavi situacije v Iraku. Za podrobnosti glej opombo št. 38.

<sup>47</sup> Kot formalne vire Moravcsik (1999, 268-71) umesti diskrecijski nadzor nad pristanki notranje politike držav članic, formalno glasovalno pravico, dodatne finančne spodbude in sredstva prisile.

od neposrednega delovanja predsedujoče države. Vse študije ugotavljajo, da je obseg vpliva predsedujoče države odvisen od faze sprejetja zakonodaje. Njen vpliv na izide odločitev je največji, ko je zakonodajni predlog v zadnji, tj. glasovalni fazi. Thompson (2008, 611-2) dodaja, da lahko predsedujoča država z uravnavanjem postopkov vpliva kvečjemu na časovnico zakonodajnih odločitev, nikakor pa ne more vplivati niti na dolžino samega procesa odločanja<sup>48</sup> niti na vsebino odločitvenih izidov. »Nove predsedujoče države imajo sicer določen manevrski prostor za dodajanje nezakonodajnih zadev na dnevne rede, vendar je njihov urnik večinoma zapolnjen s predlogi EK, ki so jih vodile predhodne predsedujoče države, in političnim napredkom, ki je bil na njih narejen« (*ibid.*). Warntjen (2008, 334) poleg tega opozarja, da je pri določanju morebitnega vpliva predsedujoče države na izid odločitev potrebno upoštevati oziroma izločiti tudi »faktor sreče«<sup>49</sup>.

Skladno z racionalističnim pogledom na predsedovanje lahko torej predsedujoča država vpliva na izide odločitev na več načinov, na primer lahko oblikuje dnevne rede ter vpliva na časovnico sprejemanja določenih dosjejev. S svojim delovanjem ima vpliv na učinkovitost in razdelitvene učinke. Pri tem se obnaša kot racionalni akter, ki zagovarja lastne interese oziroma usmerja pogajanja v svojo korist. Vendar Thompson (2008, 611-2) ugotavlja, da ima kljub različnim načinom vplivanja predsedujoča država majhen vpliv na samo vsebino odločitev. To je tudi izhodišče zagovornikov sociološkega pristopa pri proučevanju vpliva predsedujoče države na pogajanja, ki bo predstavljen v naslednjem poglavju.

#### **4.1.2 Ocena vpliva predsedovanja na podlagi sociološkega pristopa**

Poglavje 4.1.1 je pokazalo, da lahko predsedujoča država na določene načine vpliva na izide odločitev v pogajalskem postopku. Razvidno je, da ji »institucionalna sestava omogoča mnogo prostora za nacionalne variacije v slogu vodenja in hkrati zelo malo

---

<sup>48</sup> Proces odločanja je po Thompsonovih (2008, 611) besedah neodvisen od nadzora predsedujoče države, nanj vplivajo predvsem vključenost EP, pravila odločanja v Svetu in polarizacija stališč držav članic glede določenega zakonodajnega predloga.

<sup>49</sup> Warntjen (2008) je v svoji študiji proučeval razmerje med dejanskim vplivom na izide pogajanj in srečo. Izhajal je iz predpostavke, da je akter v pogajanjih (op.a. v tem primeru predsedujoča država) v Svetu EU vpliven, če je izid pogajanj blizu njegovemu pogajalskemu izhodišču. Vendar je Warntjen (2008, 324-34) opozoril, da je lahko takšna predpostavka ob neupoštevanju »faktorja sreče« zavajajoča, saj je lahko izid pogajanj blizu pogajalskemu izhodišču akterja, ker je imel ta »na srečo« podobne preference v pogajanjih kot ključni odločevalci (EK, EP, velike države članice oziroma večina držav članic).



zunanjih mehanizmov, ki zagotavljajo skladnost s pravili« (Lewis 2006, 8). Vplivu predsedujoče države sicer botrujejo številne institucionalne, formalne in neformalne omejitve, vendar mora biti njeno upoštevanje pravil v okviru pogajanj znotraj Sveta kljub temu do neke mere »ponotranjeno in temeljiti na samoomejevanju (*self-policing*)« (*ibid.*). Takšno vedenje predsedujoče države opredeljuje sociološki pristop, ki trdi, da državo pri predsedovanju vodi logika primernosti. Država predseduje na način, ki se ji zdi najbolj primeren. Pri tem ji vodilo predstavljata lastna samopodoba, ki ji narekuje izbor vlog med predsedovanjem, in uresničevanje pričakovanj drugih držav članic in institucij o primernem vedenju (Elgström in Tallberg 2003, 198). Ti vodili temeljita na neformalnih normah.

Čeprav neupoštevanje neformalnih norm ni sankcionirano, se države vseeno odločajo za ravnanje, ki je v skladu z logiko primernosti. To je moč razložiti s konceptom dvojnega zastopstva (*double-hatting*), ki predstavlja počelo sociološkega pristopa.

Laffanova (2004, 85) dvojno zastopstvo pojasnjuje z »delovanjem države kot predstavnika vlade države članice ali okrožja s sočasnim izpolnjevanjem odgovornosti do EU kot celote.« Predsedovanje je tako najboljši primer identitete dvojnega zastopstva, saj nacionalni predstavniki v pogajanjih branijo nacionalne interese, hkrati pa se pogajajo za skupne in soglasne odločitve, ki skoraj vedno zahtevajo določeno stopnjo kompromisa in samoomejevanja (Lewis 2006, 10). Risse (2004, 266) trdi, da »ideja dvojnega zastopstva tako od akterja zahteva določeno potrebo po ponotranjenju pravil primernosti, vsaj do te mere, da lahko opravlja svoje naloge.« Puetter (2003, 122) dodaja, da so pravila in norme v Svetu v veliki meri odvisni od »samodiscipline vpletenih.« Zavedanje predsedujoče države, da je del procesa skupnega odločanja, jo pri izvajanju vloge dvojnega zastopnika motivira z občutkom odgovornosti ali celo dolžnosti, da najde rešitev in pospeši delo Sveta v zeleno smer (Lewis 2006, 10-1). Predsedujoča država odgovornost kolektivnega odločanja ponotranji, saj ima tudi sama od delovanja in uspeha sistema določene ugodnosti.

Hkrati se drži predpisanega vedenja, ker s tem generira interese oziroma določa pravila vedenja in delovanja v okviru dane skupnosti. Checkel (2005, 804) razloči dva tipa takšnega normativnega vedenja. Pri tipu 1 se »subjekt vede primerno s prevzemanjem naučenih vlog in igranjem teh vlog v skladu s pričakovanji, ker se

zaveda, da je to družbeno sprejemljivo vedenje.« Tip 2 igranje vlog nadgradi in predpostavlja, da subjekti norme organizacije preprosto brezpogojno sprejmejo kot »nekaj, kar je prav«. Zato so vloge predsedujoče države neformalne in jih država prevzame po lastni volji (Lewis 2006, 15).

Ponotranjenje pravil in norm je posledica socializacije institucije predsedovanja<sup>50</sup>. Ta proces dejansko predpostavlja, da s ponotranjenem pravil in norm predsedujoča država zamenja logiko posledic<sup>51</sup> za logiko primernosti. Ta se skozi čas vzdržuje neodvisno od materialnih spodbud ali sankcij (Checkel 2005, 804).

March in Olsen (1998, 951) logiko primernosti opredeljujeta kot dejanje, ki sledi pravilom, ki so pripisana določenim identitetam v določenih situacijah. Dejanja pri predsedujoči državi vzbudijo prevzem posebne identitete oziroma vloge, s katero bo izpolnila pričakovane obveznosti v dani situaciji. Zato razvije interes za kolektivno odločanje in za ohranjanje okolja zaupanja, ki pripomore k boljšemu medsebojnemu razumevanju v pogajanjih (Lewis 2006, 14). Zaradi logike primernosti predsedujoča država upošteva in ponotranji pravila in norme delovanja. Pri svojem delovanju omeji svoj vpliv na izide odločitev in raje deluje v dobro evropskega kot v dobro lastnega interesa. To ji poleg zaupanja ostalih držav članic daje tudi legitimnost za njeno delovanje.

Legitimnost, upoštevanje neformalnih pravil in ravnanje v skladu z vrednotami predsedujoči državi poleg zaupanja dajo tudi določen družben vpliv (Lewis 2006, 9), ki je delno tudi posledica pripadnosti neformalni kulturi delovanja v Svetu in ponotranjenja te kulture (*ibid.*), saj predsedujoča država s svojim delovanjem spodbuja in legitimira kulturo konsenza in kompromisnega odločanja (Lewis 2006, 19). V primeru, da v času svojega mandata teh vodil ne izpolnjuje zadovoljivo in poskuša biti več kot samo *primus inter pares*, je lahko njena avtoriteta resno ogrožena (Holland 1999, 231).

---

<sup>50</sup> Več o socializacijskih učinkih in vplivih institucij EU glej Checkel (1999, 2005).

<sup>51</sup> Pri logiki predvidenih posledic akterje ženejo pričakovanja določenih posledic. Zaradi tega prilagodijo svoje delovanje in racionalno izbirajo med alternativami oziroma ocenjujejo verjetnost uresničitve določenih osebnih ali skupnih ciljev. Ta logika predpostavlja, da politični red temelji na pogajanjih med racionalnimi akterji, ki sledijo lastnim interesom v okoliščinah, kjer bi koordinirano delovanje prineslo večje dobičke oziroma pridobitve. Politična integracija je tako rezultat kolektivne pogodbe akterjev z nasprotujočimi si interesi in neenakimi viri. Stopnja dosežene koordinacije je odvisna od pogajalskih izhodišč vpletenih akterjev (March in Olsen 1998, 949).

Če racionalistični pristop predvideva, da predsedujoči državi asimetrični dostop do informacij in nadzor nad postopki omogočata privilegiran položaj in dodatne vzvode moči za zaščito lastnih interesov, pa raziskovalci sociološkega pristopa v obstoj takšnih dodatnih vzvodov močno dvomijo.

Moravcsik (1999, 273-301) se s tezo o asimetričnem dostopu predsedujoče države do informacij in idej ne strinja. Trdi, da je ponudba idej in informacij v meddržavnih pogajanjih obilna in so države same sposobne in zainteresirane zagotavljati ideje in informacije za doseganje učinkovitega sporazuma. Stroški tvorjenja in porazdelitve informacij za doseganje učinkovitega dogovora med državami so dovolj nizki, da so države same po sebi ustrezno informirane in pogajalsko učinkovite. Tako same opravljajo vlogo supranacionalnih akterjev, saj posedujejo za to primerno osebje, izkušnje in enake glasovalne pravice, kar jim zagotavlja enakovreden pogajalski položaj in učinkovitost pogajanj. Za doseganje optimalnih rezultatov pogajanj zato ni potrebno vodstvo predsedujoče države, temveč le sodelovanje med državami, ki se uravnava glede na princip ponudbe in povpraševanja. Moravcsik zaključi, da so zato decentralizirana pogajanja naravno učinkovita in je vloga supranacionalnih podjetnikov, v tem primeru predsedujoče države, »v pogajanjih precenjena, njen prispevek pa prepozen, odvečen, jalov in včasih celo neproduktiven« (1999, 269-70).

Crum (2007, 1210) dodaja, da predsedujoča država s prevzemom vloge supranacionalnega podjetnika zavzame tudi določene interese v pogajanjih in postane enakovredna ostalim vpletenim državam. Tako s to funkcijo država ne pridobi nobenih dodatnih pooblastil, s katerimi bi lahko usmerila pogajanja k določenemu izidu. Ob predpostavki, da so pogajanja transparentna, predsedujoča država nima vzvodov, da bi ostalim državam razkrila kakršne koli nove možnosti v pogajanjih, ki jih že same ne bi upoštevale. Zato Crum (2007, 1208-9) na tej točki predsedujoči državi pripisuje vlogo babice (*midwife*), ki skrbi, da je želen izid dosežen čim hitreje in učinkoviteje, vendar brez vpliva na samo vsebino.

## **4.2 Viri in omejitve vpliva predsedujoče države**

Za ugotovitev morebitnega vpliva predsedujoče države na proces pogajanj in sprejemanja odločitev znotraj Sveta je treba poznati lastnosti formalnega institucionalnega okolja, v katerem predsedujoča država deluje. Ti dejavniki namreč

lahko spodbujajo in olajšujejo ali pa omejujejo pristransko ravnanje predsedujoče države.

#### **4.2.1 Viri vpliva predsedujoče države**

Predsedujoča država lahko poleg običajnih virov pristojnosti, kot so formalna glasovalna pravica, ugled in strokovnost zaradi institucionalnih značilnosti njene funkcije, razvije tudi dodatne (Schalk in drugi 2007, 235).

Kot smo omenili, Tallberg (2004, 999-1022) poudarja, da sta glavna vira dodatnih pristojnosti, ki predsedujoči državi omogočata privilegiran položaj, asimetrični dostop do informacij in asimetrični nadzor nad pogajalskimi postopki.

Da bi bile informacije vir moči predsedujoče države, morajo med državami članicami veljati za redko dobrino, njihovi transakcijski stroški v pogajanjih pa biti visoki. Zato se pokaže priložnost za posredovanje predsedujoče države kot supranacionalnega podjetnika (Moravcsik 1999, 268-73). Tallberg (2004, 1003-4) prepoznava tri načine, prek katerih je predsedujoči državi omogočen dostop do privilegiranih informacij:

(1) znanje in strokovnost GSS prek opomb predsedujoči<sup>52</sup> Svetu ji omogočata dostop do informacij o pozicijah in preferencah drugih držav članic ter nasvetov o pogajalskih taktikah in rabi procedure;

(2) pomemben vir informacij so bilateralni pogovori z državami članicami oziroma t.i. spovednice<sup>53</sup>;

---

<sup>52</sup> Opomnik predsedujoči državi Sveta ali *Note au Président* (fr.), *Note to President* (ang.) je zaupen in neuraden dokument, ki ga GSS sestavi izključno za predsedujočo državo. Ponavadi vsebuje informacije o ozadju predloga, njegovi pravni podlagi, taktične nasvete, stališča vlad in možne pristanke ter alternativne kompromisne predloge (Tallberg 2004, 1003).

<sup>53</sup> Spovednica ali *Confessional* je oblika zaupnega sestanka med predsedujočo državo in državo članico, ki ga predsedujoča država skliče z namenom, da preide zastoj v pogajanjih. Na ta način predsedujoča država bodisi izve robne pogoje držav članic v pogajanjih bodisi lahko nanje pritiska oziroma jim ponudi neuradne ugodnosti za njihovo sodelovanje (Hayes – Renshaw in Wallace 1997, 147).

(3) obhod prestolnic<sup>54</sup> držav članic poteka na vseh nivojih in služi nabiranju informacij o pogajalskih stališčih držav članic, ki so zaupana samo predsedujoči državi.

Predsedujoča država kot neformalni supranacionalni podjetnik izkorišča asimetrični nadzor nad idejami in zaupnimi informacijami in s tem vpliva na izide multilateralnih pogajanj s pobudami, mediacijo in mobilizacijo<sup>55</sup> (Moravcsik 1999, 268-73).

Tudi postopkovni nadzor predsedujoči državi omogoča reguliranje pogajanj na tri načine (Tallberg 2004, 1004-5):

- (1) s spremembami urnikov sestankov določa tempo pogajanj v Svetu. S tem, ko pospeši pogajanja, lahko poveča možnosti za dogovor;
- (2) predsedujoča država lahko vpliva na ritem sprejemanja zakonodajnih odločitev, saj lahko določenim zakonodajnim predlogom daje prednost in s tem zagotavlja njihovo sprejetje znotraj svojega mandata ali pa prepušča njihovo sprejetje bodočim predsedujočim državam (Thompson 2008, 597);
- (3) s predsedniškim kompromisom<sup>56</sup>, ki predstavlja alternativo predlogu EK, preoblikuje nasprotujoče si predloge v enega, ki je sprejemljiv za vse.

---

<sup>54</sup> Obhod prestolnic je stalna praksa predsedujoče države, ki služi dodatnemu zbiranju informacij in lobiranju. Izvaja se na različnih ravneh politične sestave EU. Poleg obiskov prestolnic EU s strani predsednikov vlad pred evropskimi vrhovi, se izvajajo tudi obiski na nižjih političnih ravneh, in sicer s strani ministrov za zunanje in evropske zadeve ter višjih uradnikov. Ta oblika bilateralnih srečanj omogoča državam članicam, da predsedujoči državi zaupajo svoje robne pogoje v pogajanjih, ne da bi morale enake informacije razkriti ostalim stranem v pogajanjih. Zaradi pridobljenih informacij predsedujoča država na evropskih vrhovih pogajanja lažje vodi v smer dogovora (Tallberg 2004, 1004).

<sup>55</sup> Predsedujoča država kot supranacionalni podjetnik lahko prek manipulacije z informacijami in idejami prepričuje ostale države na tri načine. Prvič, s političnimi pobudami, kar imenujemo tudi neformalno postavljanje dnevnih redov. Podjetnik s poudarjanjem določenih problemov, podajanjem delovnih predlogov, izpostavljanjem materialnih ugodnosti ali povezovanjem izidov z določenimi simboličnimi vrednotami oblikuje dnevne rede zasedanj. Drugič, podjetnik lahko deluje kot posrednik, ki ponuja nove možnosti ali kompromise. Tretjič, podjetnik lahko mobilizira nacionalno družbeno podporo določenim dogovorom (Moravcsik 1999, 272).

<sup>56</sup> Predsedniški kompromis je dokument, ki ga predsedujoča država razdeli vnaprej ali na samih sestankih in je lahko bodisi v pisni bodisi v ustni obliki. Izbira oblike in postopka sta odvisna od taktičnega premisleka, ki ima za cilj čim uspešnejši izid (Dewost 1984, 3). Slovenija je predsedniški kompromis uporabila v primeru pogajanj glede vprašanja o lastniškem ločevanju energetskih podjetij pri tretjem energetskem paketu za notranji trg, saj se je okoli prvotnega predloga EK ustvarila blokirajoča manjšina. Slovenija je za doseg dogovora morala najti kompromis med predlogom EK in zadržki držav članic. Slovenija in EK sta ponudila tretjo kompromisno rešitev, zaradi katere je dogovor o lastniškem ločevanju energetskih podjetij junija 2008 tudi uspel. Za več podrobnosti glej poglavje 8.1.4.

Ti vzvodi predsedujoči državi omogočajo precejšnjo prednost v pogajanjih, ki jo lahko uporabi za manipuliranje ostalih držav, da doseže tako skupne kot tudi lastne cilje (Elgström 2006, 176).

Pri odločanju v EU in znotraj Sveta ima predsedujoča država na voljo informacijske in postopkovne ugodnosti. Vendar obstajajo določene značilnosti na ravni posamezne države članice, ki imajo lahko, ko država prevzame predsedovanje, podobne pozitivne učinke na izide pogajanj (Schalk in drugi 2007, 246). Quaglia in Moxon – Browne (2006, 362-4) jih označujeta kot neoprijemljive, predsedujoči državi lastne faktorje. Sem uvrščata znanje in razumevanje EU, splošno usmerjenost k evropskim integracijam ter politično kredibilnost in ugled predsedujoče vlade. Schalk in drugi (*ibid.*) tem faktorjem dodajajo tudi velikost, izkušnje, stopnjo pripravljenosti na mandat predsedovanja in celo osebnost političnih voditeljev. To so faktorji, ki vplivajo na legitimnost, ki jo uživa predsedujoča država, in imajo lahko enake ugodne učinke na izide pogajanj kot zgoraj omenjene informacijske in postopkovne prednosti.

#### **4.2.2 Omejitve vpliva predsedujoče države**

Čeprav literatura navaja možnosti vpliva predsedujoče države na izide pogajanj, je Schout (1998) mnenja, da država na čelu EU težko izvaja več vpliva oziroma ga ima v primerjavi z ostalimi državami članicami celo manj. Čeprav določeni avtorji (Bassompierre 1988, Westlake 1995, Hayes-Renshaw in Wallace 1997, Sherrington 2000) priznavajo, da predsedujoče države članice pri pogajanjih v Svetu sledijo svojim notranjepolitičnim ciljem, je stopnja njihove uspešnosti dokaj nizka.

Predsedujoča država med svojim mandatom nima prostih rok (Hayes-Renshaw in Wallace 2006, 148), kar je mogoče pripisati številnim omejitvam, ki ji preprečujejo koristoljubno poseganje v pogajanja, in sicer:

- (1) glavnino časa in virov nameni administrativnim nalogam in tekočemu delovanju Sveta;
- (2) predsedujoča država se je med mandatom primorana ukvarjati tudi z nepričakovanimi zunanjimi dogodki, ki ji jemljejo čas za ukvarjanje z dosjeji, kjer bi morebiti imela interese;
- (3) ovira jo podedovani dnevni red politik;
- (4) predsedujoča država ni edina, ki lahko uravnava sprejemanje zakonodaje, saj

imata, odvisno od zakonodajnega postopka, tako EK kot EP velik vpliv (Tallberg 2006, 117–19);

(5) vodenje predsedovanja postavi državo v središče delovanja Sveta, kar jo lahko prisili v pristajanje na izide pogajanj, ki niso nujno v skladu z njenimi interesi, samo zavoljo dosege dogovora (Warntjen 2008, 318);

(6) institucionalna sestava tudi šteje med pomembne faktorje, ki vplivajo na izvedbo predsedovanja, saj je zaznamovana s sistemom rotacije, ki je relativno kratka, saj je omejena na šest mesecev<sup>57</sup>;

(7) tudi formalna moč predsedujoče države v smislu postavljanja dnevnih redov in pravice veta je omejena (Schalk in drugi 2007, 230) z neformalnimi normami in formalnimi pravili.

Tallberg (2004, 1005-7) med neformalne norme umešča normo nevtralnosti in nepristranskosti ter normo učinkovitosti, Elgström (2006, 178-9) jim dodaja še normo kompromisnega odločanja. Pod formalna pravila, ki omejujejo predsedujočo državo, Tallberg (*ibid.*) navaja pravila odločanja za sprejemanje predlogov, med katera spadata glasovanje s kvalificirano večino (GKV) in odločanje s soglasjem.

Ravnanje predsedujoče države v skladu z normama nevtralnosti in nepristranskosti je tako med praktiki kot med akademiki skoraj nesporno. Med drugim tudi priročnik GSS za predsedovanje navaja, da »mora biti predsedujoča država po definiciji nevtralna in nepristranska« (1997, 5) in lahko igra pomembno vlogo samo, če je poštena in pravična (Elgström 2003c, 39). Predsedujoča država naj bi bila tako nevtralen arbiter (Wallace 1985, 16), ki stremi k objektivnemu kompromisu (Metcalf 1998, 420-2). Schout (1998, 4) trdi, da se predsedujoča država zaveže normama nevtralnosti in nepristranskosti, ker bi drugače pristranskost uničila potrebno kredibilnost za uspešno mediacijo, nacionalno obarvani dnevni redi pa bi znatno

---

<sup>57</sup> »Države članice bodo predsedujoči državi sicer nudile veliko maneverskega prostora pri izvajanju predsedovanja, ker se zavedajo, da bodo sčasoma tudi one deležne privilegirane priložnosti vodenja pogajanj« (Tallberg 2006, 49), vendar relativno kratek mandat na čelu Sveta predsedujočo državo vseeno omejuje pri obsegu narejenega. Kljub omenjenim pozitivnim vidikom rotacije ima takšen sistem tudi negativne plati, kot sta nekonsistentnost in nekoherentnost. Poleg tega je predsedujoča država v mandatu lahko omejena tudi zaradi taktiziranja in upočasnjevanja pogajalskega procesa ostalih držav članic. Kadar se slednje nočejo odpovedati določenim stališčem, lahko namreč počakajo, da predsedovanje nastopi druga država, ki se zavzema za podobna stališča kot one same (Warntjen 2008, 318). Zato lahko predsedujoča država zaradi kratkega obdobja in počasnosti pogajalskega procesa sledi le omejenemu številu notranjepolitičnih ciljev (Schalk in drugi 2007, 230).

zmanjšali stopnjo pripravljenosti držav članic na konstruktivno sodelovanje. Vendar hkrati opozarja, da je lahko nevtralnost glede na politično naravo funkcije predsedujoče države na trenutke tudi sila nepraktična. Meni, da je predsedovanje priložnost za vsako državo članico, da vpliva na dnevne rede in predlaga pobude po lastni izbiri, kar utrjuje legitimnost procesa evropskih integracij. V primeru, da je predsedujoča država nevtralna, lahko hitro izpade kot nezainteresirana, kar je nezaželeno. Zato Schout (*ibid.*) poudarja, da ambiciozna predsedujoča država nima nujno negativnega vpliva na izide pogajanj, saj je lahko vseeno uspešna tako v doseganju rezultatov kot v dobrem sodelovanju z državami članicami.

Norma učinkovitosti dejansko ocenjuje število odločitev, ki jih je predsedujoča država dosegla v svojem mandatu. Zunanji opazovalci pogosto ocenjujejo posamezne predsedujoče države s številom sprejetih direktiv in regulativ ter uspešnostjo obravnave lastnih prioritet (Elgström 2006, 178-9). Tudi poročilo »Treh modrecev«<sup>58</sup> pravi, da je »v procesu glavna naloga predsedujoče države, da doseže rezultate. Z uporabo najprimernejše kombinacije vzvodov, ki jih ima na razpolago, mora spodbujati pogovore k zaključkom« (1979, 36). Tallberg (2004, 1005-7) pravi, da ravno poudarek na rezultatih omejuje zmogljivost predsedujoče države, da spodbuja lastne optimalne izide. A hkrati opozarja, da pričakovanja učinkovitega posredništva celo omogočajo in legitimirajo pristransko vedenje, saj predsedujoča država za dosego rezultatov ne more biti vedno nevtralna.

Norma kompromisnega odločanja se navezuje na omejevanje predsedujoče države s formalnimi pravili, saj je tesno povezana z načinom glasovanja v Svetu. Med formalnimi pravili odločanja, ki uravnavajo mandat predsedujoče države, imajo glasovalna pravila zelo velik vpliv. Večinsko glasovanje dobrodejno vpliva na učinkovitost Sveta, saj »senca glasovanja« spodbuja konstruktivnost pogajanj (Elgström 2004). Ker predsedujoča država za dogovor ne potrebuje soglasja vseh držav članic, je njen vpliv na izid pogajanj večji. To ji, še posebej z uporabo t. i.

---

<sup>58</sup> Na predlog takratnega francoskega predsednika Valéryja Giscarda d'Estainga je bil ustanovljen odbor treh uglednih politikov, ki naj bi zasnoval konkretne predloge za izboljšanje mehanizmov in postopkov institucij ESK, kar je bilo v luči bodočih prihajajočih širitev izrednega pomena. Ti politiki so bili Barend Biesheuvel, nekdanji nizozemski predsednik vlade, ki je bil nekaj časa tudi član EP, Edmund Dell, bivši britanski minister za trgovino, in Robert Marjolin, nekdanji podpredsednik EK (ENA 2010).



predsedniškega kompromisa, omogoča, da so izidi pogajanj bližje njenim lastnim preferencam.

Vendar Schalk in drugi (2007, 230) opozarjajo, da je predsedujoča država pri pogajanjih omejena s kulturo konsenza, saj se od nje pričakuje, da bo delovala nevtralnno, iskala skupne rešitve politik in spodbujala ter gojila kompromis. Vsi akterji v Svetu, vključno s predsedujočo državo, bi si morali prizadevati za doseganje sprejemljivega kompromisa in ne za vzpostavljanje zmagujočih koalicij (Elgström 2006, 179). O razširjenosti norme kompromisnega odločanja v Svetu priča tudi dejstvo, da se glasovanje s soglasjem pojavlja zelo pogosto kljub možnosti uporabe GKV (Achen 2006, 102)<sup>59</sup>. Glasovanje je sploh atipično, vsiljevanje glasovanja je neprimerno v skoraj vseh okoliščinah in odločitve so večinoma sprejete s konsenzom. Ključna vloga predsedujoče države v tem procesu je, da zagotavlja sinergijo za kolektivno in kompromisno odločanje.

Večkrat se celo zgodi, da »predsedujoča država sprejme enostranske odločitve za dobrobit napredka na pogajanjih, saj je redko v poziciji, ko lahko ponuja nagrade ali spodbude« (Metcalf 1998, 417). Metcalf (*ibid.*) dodaja, da je v primeru, da so »te odločitve prostovoljne in predsedujoči državi dragocene, verjetnost, da se bodo ostale države članice odzvale enako, večja. Žrtvovanje nacionalnih stališč v dobrobit kompromisa je izrazita lastnost pogajanj v Svetu« (*ibid.*).

Zaradi takšnega vedenja druge države predsedujočo dojemajo kot produktivno in učinkovito (Dinan 1999, 245–6). Kot dodajata Peterson in Bomberg (1999, 35) »je vsaka predsedujoča država ocenjena glede na svojo produktivnost, kar jo dostikrat sili, da se odpove nacionalnim preferencam v prid sprejetju kompromisnega dogovora.« Tako vidimo, da se je predsedujoča država dejansko dostikrat prisiljena podrediti določenim izidom pogajanj, namesto da bi izkazovala svojo moč (Warntjen 2008, 318)<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> V pogajanjih v Svetu je dostikrat opaziti, da si Svet prizadeva za doseg konsenza, četudi bi bila lahko odločitev sprejeta s kvalificirano večino držav članic (Thompson 2008, 613).

<sup>60</sup> Če se predsedujoči državi v pogajanjih ni treba odreči lastnim interesom, je ta zato pri zagovarjanju svojih stališč dosti bolj fleksibilna in se lažje podredi določenim izidom pogajanj. Zato si za opravljanje funkcije predsedovanja tudi lažje zagotovi potrebno legitimnost, saj ostale države članice vedo, da ne brani lastnih interesov, ampak si prizadeva za uresničitev interesov večine. Zaradi tega male države kot predsedujoče v pogajanjih uživajo višjo stopnjo legitimnosti in lažje

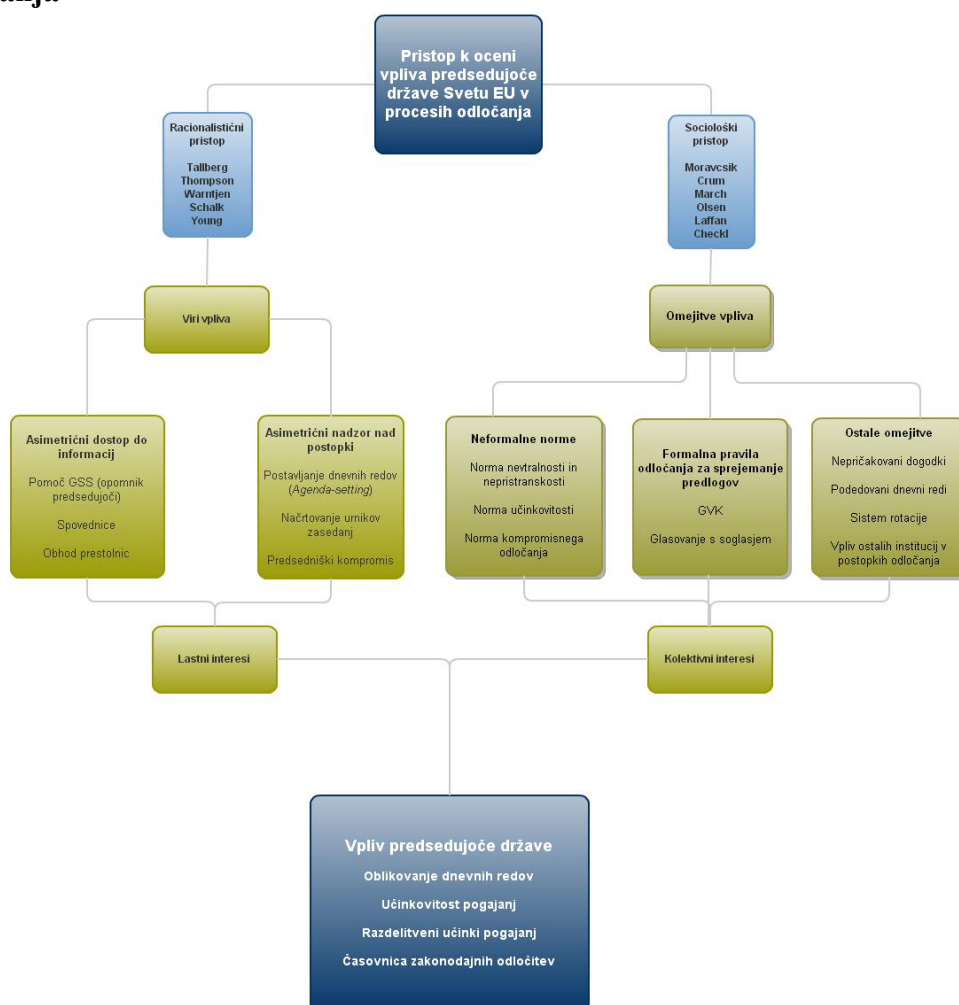
Sprejemanje odločitev brez glasovanja z dosego kompromisa, ki je blizu poziciji predsedujoče države, je torej ideal odločanja v Svetu. Ko se odločitve sprejema s soglasjem, mora predsedujoča država upoštevati interese vseh držav članic. Ker je manevrski prostor za dosego dogovora omejen, mora predsedujoča država vso energijo posvetiti iskanju sprejemljivega kompromisa. To zmanjšuje njene možnosti, da uveljavlja lastne prednostne rešitve. Do podobnih zaključkov je prišel tudi Thompson (2008, 599), ki ugotavlja, da lahko predsedujoča država z večinskim glasovanjem izide odločitev obdrži bližje lastni politični poziciji kot ob uporabi soglasja.

Pristop k oceni vpliva predsedujoče države Svetu EU v procesih odločanja je shematsko predstavljen v diagramu 1. Iz diagrama je razvidno, da je obseg vpliva možno ocenjevati prek dveh pristopov, in sicer racionalističnega in sociološkega. Racionalistični pristop predvideva, da lahko predsedujoča država vpliva na potek pogajanj, ker ima asimetrični dostop do informacij in asimetrični nadzor nad postopki. Oba vira vpliva jo v pogajanjih v primerjavi z ostalimi državami članicami postavljata v privilegiran položaj, kar ji omogoča, da lahko izide pogajanja približa svojim lastnim interesom. Po drugi strani sociološki pristop predpostavlja, da je vpliv predsedujoče države v pogajanjih omejen z neformalnimi normami, formalnimi pravili odločanja za sprejemanje predlogov in nekaterimi drugimi omejitvami (nepričakovani dogodki, podedovani dnevni redi, sistem rotacije in vpliv drugih institucij v postopkih odločanja). Zato se predsedujoča država v pogajanjih obnaša v skladu z logiko primernosti, kar pomeni, da se zaradi upoštevanja neformalnih norm odpove sledenju lastnih interesov in si v pogajanjih prizadeva za uresničevanje interesov EU in vseh držav članic. Ne glede na različna izhodišča racionalističnega in sociološkega pristopa, oba predsedujoči državi pripisujeta enak obseg vpliva v pogajanjih. Predsedujoča država lahko vpliva na oblikovanje dnevnih redov, učinkovitost pogajanj, razdelitvene učinke pogajanj in časovnico zakonodajnih odločitev, le da v primeru racionalističnega pristopa zasleduje lastne interese, v primeru sociološkega pristopa pa skrbi za uresničitev kolektivnih interesov.

---

dosegajo normo učinkovitosti kot velike, ki želijo braniti celo plejado lastnih interesov (Metcalfe 1998, 422).

**Diagram 4.1: Pristop k oceni vpliva predsedujoče države Svetu EU v procesih odločanja**



Vir: Lasten prikaz.

## 5 ODNOS PREDSEDUJOČE DRŽAVE Z DRUGIMI AKTERJI

Prejšnje poglavje je pokazalo, v kolikšni meri lahko predsedujoča država vpliva na izide pogajanj. Tako v primeru nevtralnega kot pristranskega vodenja skuša svoj vsebinski prispevek povečati tudi s pomočjo sodelovanja z ostalimi institucijami EU, predvsem GSS in EK.

Odnos in narava sodelovanja predsedujoče države z drugimi akterji sta v veliki meri odvisna od strukture stebrov politik EU v kombinaciji z interesi in cilji akterjev. Na področjih politik, ki imajo več kompetenc na ravni EU, ima EK največ strokovnega znanja. Vedenje o proceduralnih in taktičnih vprašanjih pa je po drugi strani domena

GSS. Obe instituciji sta dobro seznanjeni z nacionalnimi stališči držav članic glede določenih problematik. Razlika je v tem, da GSS deluje v službi predsedujoče države in ji pomaga z informacijami, medtem ko je EK samostojna institucija z lastnimi interesi in svoje vedenje uporablja za doseg lastnih ciljev (Kajnič 2009, 4).

## **5.1 Generalni sekretariat Sveta (GSS)**

GSS je majhno, politično nevtrarno in profesionalno telo, ki organizira in predstavlja glavno tehnično, logistično in administrativno podporo Svetu. Ožje gledano, to sovпада s klasičnimi funkcijami logistične podpore, ki se za takšno telo pričakujejo. Vendar njegovo delovanje, gledano v širšem smislu, vključuje še svetovalno in posredniško podporo (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 101-20).

Ker so ključne odločitve o prioritetah, sestankih in dnevnih redih v rokah predsedujoče države, GSS tesno sodeluje z njo pri izvajanju teh obveznosti (Nugent 2003, 160). Predsedujoči državi pomaga pri kvalitetni izvedbi administrativne vloge, saj z izdajo priročnika za uradnike predsedujočih držav ter nasveti in informacijami predsedujoči državi pomaga vse od predpriprav do same izvedbe predsedovanja (Lisoňová 2009, 15). Hkrati opravlja tudi funkcije konferenčnega centra, kolektivnega spomina in svetovalca predsedujoči državi (Kirchner 1992, 77). V sklopu tehnične pomoči predsedujoči državi in Svetu sta njegovi osrednji vlogi organizacija zasedanj in zagotavljanje nemotenega delovanja odborov. Zelo pomembne so njegove vloge pravne službe, pravnega tolmača in tiskovnega urada.

Ena izmed glavnih vlog GSS je, poleg tehnične pomoči predsedujoči državi in Svetu kot celoti, da z nadzorovanjem razvoja politik zagotavlja kontinuiteto in koordinacijo postopkov v Svetu. Pri tem je izredno pomembno, da GSS zagotavlja gladek prehod med predsedovanji, saj deluje kot vezni člen med predhodno, trenutno in prihodnjo predsedujočo državo (Nugent 2003, 160).

GSS skupaj s predsedujočo državo skrbi za pripravo, nadzor in spremljanje dela Sveta na vseh ravneh. Predsedujoči državi pomaga pri delu z odbori:

- (1) s pripravo dnevnih redov,
- (2) z vsebinsko in strateško podporo pri obravnavi politik, ki jo kaže prek opomnikov predsedujoči državi, vsebinskih informacij o uradnih stališčih držav članic in njihovih

neuradnih zadržkih, vsebinskih pregledov določenih dosjejev, nasvetov o možnih taktikah in situacijah na posameznih dosjejih,

(3) z zapisniki, nasveti o uporabi in zakonitosti postopkov ter podpora pri izdelavi osnutkov amandmajev,

(4) z osnutki zapisnikov po končanih sestankih,

(5) pri organizaciji ES in

(6) pri predstavljanju predsedujoče države pred odbori EP (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 118-22).

Čeprav naj bi bil GSS izključno v službi predsedujoče države, njegovi uradniki pogosto poudarjajo svojo integriteto in neodvisnost od držav članic, še posebej od predsedujoče države. Trdijo, da delujejo izključno v imenu Sveta kot celote, kar nakazuje vplivnost GSS v procesih odločanja. Če se GSS s stališči in zahtevami posameznih delegacij in predsedovanj ne strinja, lahko to privede do konfliktov. GSS lahko celo zavrne zahteve predsedujoče države za sprejetje določenih odločitev, če bi bil mnenja, da dokumenti niso dovolj dobro pripravljene (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 119).

Razvidno je, da je GSS zelo vpliven (*ibid.*), čeprav se njegovo vlogo zaradi delovanja v ozadju dostikrat podcenjuje in so njegovi morebitni dosežki redkokdaj znani širši javnosti (Wurzel 2005, 12). Kot omenjeno je GSS zaradi svoje vpletenosti v proces odločanja v Svetu že dolgo časa neuradno vpleten tudi v svetovanje predsedujoči državi. Prav tako pogosto posreduje v nesporazumih med stranmi v pogajanjih, saj je tudi glavni zapisnikar in snovalec dokumentov,. Uradniki GSS imajo veliko izkušenj v pogajanjih Sveta. Njihovi povzetki sestankov nakazujejo probleme in stičišča v pogajanjih ter ponujajo predsedujoči državi nove možnosti delovanja. Zaradi stalnosti funkcije in odsotnosti nacionalnih preferenc GSS dostikrat hitreje zazna možnosti za kompromis kot predsedujoča država (Wurzel 1996, 277). GSS lajša pogajanja in odpravlja pogajalske ovire z reševanjem kolektivnih problemov ter problemov s porazdelitvijo, dnevnimi redi in legitimnostjo. Slednjo zagotavlja s tem, da daje predsedujoči državi nasvete, ki pomagajo pri tvorjenju kompromisov, saj je GSS tisti, ki ima vzvode, da s pravno argumentacijo, precedensi in nediskriminacijo umirja ekstremne pozicije držav članic (Lewis 2006, 6-7). Zato ima privilegij, da lahko v imenu predsedujoče države posreduje in zbira informacije oziroma deluje kot glasnik

držav članic in predsedujoči državi predaja njihove neuradne zadržke. GSS lahko v določenih primerih dela namesto predsedujoče države celo osnutke kompromisnih predlogov (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 119).

Glede na zgoraj omenjene funkcije ima GSS veliko vlogo in s tem posledično tudi avtoriteto nad predsedujočo državo. Čeprav naj bi bil nepristransko telo v službi rotirajočih predsedovanj, je njegova nepristranskost dostikrat vprašljiva (Kajnič 2009, 6), še posebej v primeru interesov velikih držav. Njihovi nacionalni strokovnjaki so v GSS številčno bolje zastopani in zaradi kontinuiranega dela na dosjelih točno vedo, kako obravnavati določene vsebine, da zadostijo nacionalnim interesom svojih držav (Benko 2009). To je še posebej vidno na področju SZVP, kjer se je dnevni red GSS (Marn 2009) v zadnjih letih še okrepil (Kajnič 2009, 6).

Zato so dobri odnosi med državo in njenimi uradniki z GSS zelo pomembni, saj lahko slednji, še posebej v času predsedovanja, dviguje moralo svojih uradnikov, spodbuja vrednote delovanja in daje zagon za pravočasno pripravo dokumentov. Volja in pripravljenost uradnikov GSS sta ključni, saj lahko v nasprotnem primeru delujejo tudi zavirajoče<sup>61</sup>. Čeprav se takšne kaprice morda zdijo malenkostne, imajo lahko pomemben učinek na izide določenih pogajanj in nenazadnje na dosežke predsedujoče države po končanem mandatu (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 130).

Intenzivnost sodelovanja med predsedujočo državo in GSS je zelo odvisna od velikosti države. Vloga GSS je v malih državah dosti večja kot v velikih, saj imajo slednje zaradi večje količine akumuliranega znanja in človeških virov bolj razdelane interese, ki jih želijo samostojno zasledovati (Kajnič 2009, 6). Zaradi tega se velike države dostikrat odločajo za samostojno predsedovanje brez pomoči GSS, zaradi česar so največkrat na slabšem (Metcalf 1998, 424), saj bi lahko ob smotni izrabi virov in znanja GSS veliko pridobile (Nugent 2003, 161). Po drugi strani pa male države in nove članice izdatno izrabljajo pomoč GSS in njegove pravne službe Sveta, ki sta zaradi njihovega pomanjkanja izkušenj izrednega pomena. Neizpodbitno velja,

---

<sup>61</sup> GSS ima lahko namerno nižjo storilnost s tem, ko spregleda določene zadolžitve, ki jih predsedujoča država od njega pričakuje, kar lahko zadeve časovno zelo podaljša. Za določene dokumente lahko uradniki GSS na primer trdijo, da jih ne morejo pripraviti pravočasno, medtem ko bi se bili za predsedujočo državo, s katero imajo dobre odnose, pripravljene potruditi (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 130).

da je lahko zaradi dobrih odnosov z GSS predsedujoča država deležna marsikaterega dobronamernega nasveta, svarila in politične usmeritve<sup>62</sup> (Tiganj 2009).

## **5.2 Evropska komisija (EK)**

Načeloma je sodelovanje z EK bolj definirano od sodelovanja z GSS, saj EK deluje na podlagi letnih programov dela, kar predsedujoči državi omogoča, da določene vsebine lahko že vnaprej pričakuje. Vendar je vloga EK močno odvisna od stebrne strukture politik<sup>63</sup>, saj je EK močnejša v 1. stebru, v 2. in 3. pa njena vloga ni točno določena (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 185). Pri obravnavi politik 1. stebra sta odnosa sodelovanja in moči med predsedujočo državo in EK pomembna pri postavljanju dnevnih redov in mediaciji. Pri politikah 2. stebra pa sta do podpisa Lizbonske pogodbe EK in predsedujoča država sodelovali v skupnem zunanjem predstavljanju EU.

V sklopu postavljanja dnevnih redov predstavlja glavni poudarek sodelovanja med EK in predsedujočo državo dogovarjanje o prioritetah in časovno usklajevanje strategij obravnave določenih vsebin, ki jih sicer pripravi predsedujoča država. Vendar ima EK moč:

- (1) izdajanja zakonodajnih predlogov, kar ji daje velik vpliv pri postavljanju dnevnih redov predvsem za politike 1. stebra (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 185-6), in
- (2) uravnavanja zakonodajnih postopkov EU (Thompson 2008, 600).

Zato je predsedujoča država kljub letnim programom dela EK odvisna od pravočasnega zagotavljanja predlogov s strani EK, saj ima lahko v nasprotnem primeru prazne dnevne rede in neizpolnjen urnik delovnih skupin. Posledično lahko to privede do odpovedi delovnih skupin, kar poleg finančnega bremena meče slabo luč na organiziranost predsedujoče države (Tiganj 2009). Zato je dogovor med predsedujočo državo in EK o časovnem okviru izdajanja zakonodajnih predlogov in posledično zapolnjenosti dnevnih redov izrednega pomena (Mejač 2009), saj lahko v

---

<sup>62</sup> Te politične usmeritve so lahko zelo neposredne in odkrite. GSS tako lahko predsedujoči državi v konkretnih primerih svetuje, kako ravnati pri odnosih s posameznimi članicami. Če na primer Latvija Sloveniji kot predsedujoči grozi, da bo glasovala proti nekemu predlogu, ki pride na Svet, lahko GSS slednjo predhodno obvesti o pričakovanih potezah članic, na primer: »Latvija ne bo glasovala proti, ker so novinci in si ne upajo glasovati proti. Poleg tega še niso osvojili te tradicije. Po drugi strani je potrebno paziti na Francoze, ker imajo v ozadju skrite namene« (Tiganj 2009).

<sup>63</sup> Za podrobnosti o stebrni strukturi EU glej opombo št. 20.

nasprotnem primeru EK predsedujoči državi z morebitnimi samovoljnimi zamudami hudo poruši urnik, s tem pa izpolnitev programa in njenih prioritet (Tiganj 2009).

Razvidno je, da je vpliv EK na postavljanje dnevnih redov znaten, čeprav je zgolj neformalen. Poleg tega je predsedujoča država odvisna od EK, saj za morebitne lastne predloge, ki jih želi uvrstiti na dnevne rede, potrebuje njeno podporo (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 186).

EK lahko nastopi tudi v vlogi mediatorja in snovalca kompromisov med nasprotujočimi si stališči v Svetu. Pri tem mora biti zelo pozorna na individualna stališča držav in po potrebi pripravljena spremeniti svojo začetno pozicijo. Dogaja se, da EK pri podajanju začetnih predlogov nekatere oblikuje bližje individualnim interesom tistih držav članic, ki tudi drugače izkazujejo naklonjenost njenemu delovanju in sprejemajo njeno avtoriteto (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 188).

Na področju zunanjega predstavljanja je bil odnos med EK in predsedujočo državo kot predstavnikom Sveta prežet z napetostmi, saj je bila vloga akterja odvisna od ravni pristojnosti politik v EU. Načeloma je EK predstavljala EU v zadevah, ki so pod pristojnostmi Skupnosti, predsedujoča država pa je predstavljala stališča držav članic v pogajanjih. Pogosto se je v zunanjih pogovorih vpletenost obeh institucij prekrivala in v tem primeru je bil lahko njun odnos mešanica rivalstva in partnerstva (Hayes-Renshaw in Wallace 1997, 190-1).

Bunse in drugi (2005) ugotavljajo, da je dejanski vpliv EK na politične izide, kljub temu da je v večini pogajanj v Svetu vsebinska strokovnost v rokah EK (njeni uradniki v delovnih skupinah teoretično vedo več o predlogih kot kateri koli delegat v praksi, pri čemer moramo seveda upoštevati tudi delovno dobo predstavnika EK), mešan in pogosto precenjen. Ko pride do razprav o zakonodajnem predlogu v Svetu, se strateška moč EK premakne k predsedujoči državi in državam članicam. Poleg tega se predlogi EK v pogajanjih Sveta in postopku soodločanja pogosto bistveno spremenijo. Za oblikovanje končnega kompromisa je EK primorana tvoriti koalicije z državami članicami, iskati podporo velikih držav članic in se povezovati s predsedujočo državo.



Predsedujoča država pogosto prevzame vodenje pogajanj v Svetu in iskanje skupnih rešitev. To stori takrat, ko:

- (1) ima na določenem dosjeju veliko strokovnega znanja,
- (2) je heterogenost stališč v Svetu velika, kar daje predsedujoči državi več vpliva, da usmeri pogajanja v zeleno smer in
- (3) so preference ostalih članic Sveta močne, kar EK otežuje vsiljevanje svojih predlogov za dogovor (Bunse in drugi 2005, 40).

Vendar je predsedujoča država od EK tudi odvisna, saj ji slednja pri tekmi za prevladujoči vpliv nad dnevnimi redi lahko predstavlja pomembnega zaveznika ali zaviralca (Bunse in drugi 2005, 6-7). Predsedujoča država in EK dobro delujeta v tandemu, če v pogajanjih zasledujeta enake interese (Bunse in drugi 2005, 19). Nenazadnje ju vodi skupni interes sklenitve dogovorov v pogajanjih Sveta (Metcalf 1998, 416-24). Vendar je njun odnos lahko tudi rivalski, kar se zgodi v primeru razhajanja stališč, ko oba akterja tekmujeta za vpliv (Bunse in drugi 2005, 19). V večini primerov EK vendarle pristane na izpogajane kompromise predsedujoče države, še posebej, če alternativo predstavlja nesprejetje dogovora, ki seveda ni v nikogaršnjem interesu, saj si obe strani prizadevata za čim večji napredek na vsebinah dnevnih redov (Bunse in drugi 2005, 41).

Nadalje sta vpliv in odnos med EK in predsedujočo državo zelo odvisna od velikosti države. EK naj bi bila naravna zaveznica malih držav (Mejač 2009), kar pa ni nujno res. V trikotniku odločanja velike države ponavadi priznavajo Svet kot nosilca moči, medtem ko male države tudi v času predsedovanja smatrajo EK za svojega bližjega zaveznika. Želja malih držav po povezovanju z EK izvira iz kombinacije njene splošne vloge v institucionalnem ravnotežju, ki je varuh »skupnih interesov«, in njenih specifičnih funkcij pri snovanju in izvajanju zakonodaje EU. Ta neodvisnost EK in sodelovanje z njo dajeta malim državam občutek, da lahko ustvarjajo ravnotežje med lastnim vplivom in vplivom velikih (Bunse in drugi 2005, 8).

EK svojo naklonjenost interesom malih držav pokaže večinoma le takrat, kadar predsedujejo, saj so takrat zaradi moči postavljanja dnevnih redov za EK zanimive (Bunse in drugi 2005, 41). Če je določen predlog v močnem interesu EK, bo lobirala pri predsedujoči državi, da ji bo ta zagotovila dovolj svoje pozornosti. Podobno bo

predsedujoča država poskušala uskladiti svoje prioritete z EK. Pred in med predsedovanjem postane odnos male države z EK dosti bolj aktiven, pri čemer se male države trudijo bolj sistematično izkoristiti EK in njene vire (Bunse in drugi 2005, 42). Vendar Bunse in drugi (2005, 6) na podlagi svoje študije<sup>64</sup> ugotavljajo, da EK na splošni institucionalni ravni mogoče še igra ključno vlogo pri zagotavljanju določene stopnje enakosti malih držav v EU, vendar ni pri snovanju posameznih zakonodajnih predlogov niti približno branilec njihovih interesov. Zato morajo male države same lobirati in braniti lastne interese.

Torej, če mala država ne predseduje, EK ni njen naravni zaveznik. Njun odnos je odvisen od posameznih dosjejev brez nekega splošnega vzorca sodelovanja, razen v primeru sovpadanja interesov in tvorjenja skupnih koalicij. Še vedno je podpora velikih držav, ki hkrati omejuje EK, ključnega pomena za male države. Zato Bunse in drugi (2005, 43) zaključijo, da EK ni zaveznica niti državam članicam EU niti akterjem znotraj institucionalnega trikotnika.

## 6 SLOVENSKO PREDSEDOVANJE SVETU EU

Članstvo v EU je bilo v devetdesetih letih, torej takoj po osamosvojitvi, eden izmed treh glavnih projektov<sup>65</sup> na širših političnih dnevnikih Slovenije (Brinar 2008, 1). Ker so pogajanja za članstvo spremljala močna prizadevanja in je samo članstvo predstavljalo vitalen nacionalni interes, ne čudi, da si je Slovenija kaj hitro po nastopu pristopnih pogajanj leta 1998 prislužila sloves ene izmed najuspešnejših kandidatk.

Uspeh je bilo moč pripisati njeni ugodni izhodiščni poziciji, ki »se je zrcalila v njeni relativno visoki ravni razvitosti v primerjavi z ostalimi državami kandidatkami kot tudi v njeni majhnosti, ki ji je dovoljevala zadostno fleksibilnost« (Potočnik in Lombardero 2003, 375).

---

<sup>64</sup> Študija (Bunse in drugi 2005) je na podlagi izkušenj Belgije, Grčije, Finske in Madžarske raziskovala naravo odnosa med EK in malimi državami glede na predpostavko, da je EK »najboljša prijateljica« malih držav. Pri tem se je naslonila na tri vidike pričakovanj, ki jih imajo male države do EK, in sicer dovzetnost EK za načelo enakosti med državami in preprečevanje nadvlade velikih držav, dovzetnost za interese malih držav in povezovanje v koalicije ter politično pripravljenost in sposobnost, da zagotavlja skladnost vseh držav članic ne glede na velikost.

<sup>65</sup> Kot druga dva projekta Brinarjeva (2008,1) navaja še (1) samostojnost in mednarodno priznanje, ki sta bila temelj vključenosti Slovenije v mednarodno skupnost in organizacije, ter (2) politično in ekonomsko tranzicijo, ki je omogočala uvajanje političnega pluralizma, večstrankarskega sistema in tržne ekonomije. Zanj so vsi trije projekti izredno pomembni, saj so zahtevali nacionalni politični konsenz, ki je omogočal sorazmerno politično stabilnost in nepretrgano gospodarsko rast.

Potočnik in Lombardero (*ibid.*) poudarjata, da »[S]e je Slovenija že v času pristopnih pogajanj zavedala, da se je takrat začela ustvarjati njena bodoča podoba države članice. Želela je biti videna kot država izjemne strokovnosti – fleksibilna, konstruktivna in dobro organizirana – država, ki si prizadeva doseči svoje interese, a se hkrati zaveda, da so lahko ti interesi znotraj Skupnosti uresničeni le skozi dogovor in razumevanje tako skupnih interesov kot interesov drugih. Zavedajoč se svoje majhnosti in relativnega pomanjkanja politične pomembnosti, si je Slovenija vedno prizadevala svojo vlogo opravljati korektno.«

Klemenčičeva (2007, 12) ugotavlja, da si je Slovenija med pristopnimi pogajanjmi zaradi takšnega odnosa pridobila oznako »najboljše učenke« (*star pupil*)<sup>66</sup>. Hkrati ugotavlja, da se je Slovenija po podobnem vzorcu pripravljala tudi na predsedovanje EU, saj je bilo predsedovanje, poleg vstopa v evroobmočje in Schengen, eden zmed glavnih projektov po pridobitvi članstva maja 2004 (Brinar 2008, 2). Klemenčičeva (2007, 22) vzporednice vidi v temeljitih in dobro vodenih pripravah, učinkoviti in kreativni informacijski kampanji ter visoki stopnji konsenza o pomembnosti te ugledne naloge in enkratni priložnosti, da bi bila med glavnimi političnimi akterji in večinsko populacijo.

Predsedovanje je pomemben projekt, ker državam članicam omogoča, da za šest mesecev prevzamejo politično vodstvo EU, in hkrati daje priložnost, da zaznamujejo tako proces evropskih integracij kot nenehno razvijajoči se *acquis communautaire*. Predsedovanje predstavlja priložnost za dvig ugleda še posebej malih držav, saj lahko v tem obdobju delujejo krepko prek svojega običajnega diplomatskega vpliva (Grabnar 2007, 4), in jim »omogoča dragoceno priložnost, da igrajo veliko mednarodno vlogo ne samo v imenu EU in ostalih držav članic, ampak tudi na širšem svetovnem prizorišču« (Humphreys v Thorhallsson in Wivel 2006, 663).

Klemenčičeva (2007, executive summary) meni, da je bilo pričakovati, da se je predsedovanje za slovensko vlado v vsakem primeru izkazalo kot priložnost pospešenega izkazovanja svojih političnih prioritete EU, nacionalnih interesov v evropskih zadevah in stališč glede svoje usmerjenosti v EU.

---

<sup>66</sup> Klemenčičeva (2007, 12) sicer ni uspela izslediti, kateri izmed visokih predstavnikov EU je Slovenijo v pristopnih pogajanjih naslovil kot »najboljšo učenko«, vendar je to oznako razložila z dejstvom, da je bila Slovenija edina med kandidatkami, ki je do konca leta 2001 zaprla vsa poglavja razen finančnega paketa in institucij ter s tem izpolnila časovni okvir EK.

## **6.1 Predpriprave in organizacija slovenskega predsedovanja Svetu EU**

Male države se še posebej dobro pripravijo na predsedovanje, saj jim to omogoča moč postavljanja dnevnih redov in nadzor nad procesi pogajanj v Svetu, kar v primerjavi z njihovim vplivom navadne države članice pomembno nadgradi njihove vzvode v procesu odločanja (Klemenčič 2007, 7). Glede na to, da je Slovenija v projekt vložila ogromno časa in virov, je bila njena vlada prepričana, da bo dokazala sposobnost malih držav, da se spopadejo z izzivom predsedovanja (Grabnar 2007, 5). Zato je s predpripravami začela že zelo zgodaj, tj. v začetku leta 2005, kar je bilo celo dve leti pred običajno prakso<sup>67</sup> (Bratkovič 2009). Vlada Republike Slovenije (RS) je že januarja 2005 s sklepom<sup>68</sup> vzpostavila organizacijsko strukturo priprav na predsedovanje, ki je bila prilagojena zakonitostim slovenske javne uprave<sup>69</sup>.

### **6.1.1 Predpriprave Slovenije na predsedovanje Svetu EU**

Zavedati se moramo, da je Slovenija s pripravami na predsedovanje začela v bistvu že v svojem prvem letu članstva, kar je pomenilo, da sploh še ni imela pravih izkušenj delovanja in udejstvovanja v EU in je bila pri vseh zadevah še v učni fazi. Ne glede na to je na večini področij imela dovolj lastnega znanja oziroma dovolj časa, da je potrebno znanje pridobila (Marn 2009).

Dolge in temeljite priprave so gotovo v veliki meri nadomestile pomanjkanje predhodnih izkušenj, saj so omogočile, da so se v projekt vključeni strokovnjaki in

---

<sup>67</sup> Po predsedovanju Slovenije so se začele vse bodoče predsedujoče države izmed novih članic na svoje predsedovanje pripravljati dosti bolj zgodaj. Tak primer je tudi Latvija, ki bo predsedovala leta 2015 in se je začela pripravljati na predsedovanje že leta 2009 (Avguštin 2009), tako da je moč trditi, da je Slovenija med nove države članice uvedla dobro prakso.

<sup>68</sup> Sklep Vlade Republike Slovenije št. 901-04/2004-2 z dne 6. januarja 2005.

<sup>69</sup> Organizacijska struktura predsedovanja je v vsaki državi odvisna od sistema koordinacije evropskih zadev. V Sloveniji je za to od leta 1997 pristojen SVEZ. Pred tem je vsako ministrstvo delalo na svojem področju in se ni čutilo zavezano k sodelovanju z ostalimi ministrstvi. Iz tega je izšel sistem, ki ni ustrezal potrebam po učinkoviti komunikaciji z Brusljem in je večinoma izhajal iz ustaljenih vzorcev delovanja slovenske javne uprave. SVEZ pa je omogočil tako centraliziran sistem koordinacije evropskih zadev kot tudi prehod tendenc od zunanjih zadev k sistematični internalizaciji vodenja evropskih zadev (Fink-Hafner in Lajh 2008, 26-7). Velike države imajo ponavadi sistem vodenja evropskih zadev urejen znotraj Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ), tako da nimajo problemov s kadri, hkrati pa jim to poleg več izkušenj omogoča tudi enostavnejšo organizacijo (Mejač 2009). Poleg SVEZ in MZZ, ki je, temelječ na svoji mreži predstavništva (vključujoč SPBR), poskrbel za vertikalno koordinacijo med Ljubljano in Brusljem, so bila za koordinacijo evropskih zadev zadolžena še druga ministrstva. Ministrstvo za finance (MF) je bilo zadolženo za finančne, proračunske in monetarne zadeve. Ministrstvo za javno upravo (MJU) je skrbelo za razvoj in prilagoditev slovenske javne uprave, vključujoč usposabljanja osebja glede tem, povezanih z EU (Fink-Hafner in Lajh 2008, 28-9).

politiki usposabljali skozi predsedovanja, izkušnje in prakso drugih držav. Na ta način je bilo pridobljeno potrebno strokovno znanje, poleg tega pa tudi večšine pogajanj in vodenja ter izboljšanje znanja delovnih jezikov institucij EU (predvsem angleščine in francoščine) (Strniša 2009).

Temeljite priprave so bile zelo odgovoren pristop Slovenije k takšnemu projektu. Čeprav je bilo to njeno prvo predsedovanje, se pomanjkanje izkušenj nikakor ni zrcalilo navzven, saj Slovenija nikoli ni dajala vtisa neizkušenosti (Dvoršak 2009). Po eni strani je bilo pomanjkanje izkušenj celo dobro, saj je bila zato dosti bolj odprta za vse nove informacije glede načinov upravljanja predsedovanja (Rebić-Avguštin 2009). Hkrati je treba izpostaviti, da zaradi kadrovskih zamenjav in vedno večjega razmika med predsedovanji posameznih držav izhodiščni položaj Slovenije v primerjavi z večkrat predsedujočimi državami ni bil toliko slabši (Dvoršak 2009, Dolinšek 2009, Kocijančič 2009).

Priprave so potekale zelo intenzivno in so bile dosti bolj naporne kot samo predsedovanje, saj se je Slovenija zavedala, da si lahko le s temeljitimi pripravami zagotovi nadzor v izvršnem delu predsedovanja (Dolinšek 2009)<sup>70</sup>.

### **6.1.2 Organizacijska struktura predsedovanja**

Pri oblikovanju programa in vzpostavitvi organizacijske strukture je Slovenija upoštevala izkušnje podobnih držav, ki so že predsedovale<sup>71</sup>. Hkrati je pred samim predsedovanjem sklenila opraviti tudi obhod prestolnic. V zadnjem polletju pred začetkom predsedovanja se je Slovenija za nasvete obračala tudi na strokovnjake različnih evropskih inštitutov<sup>72</sup> (Bratkovič 2009). S pridobljenimi izkušnjami je poskušala sisteme podobnih držav aplicirati na zakonitosti svoje javne uprave. Kljub bojzani, da ima omejene administrativne vire, so izkušnje pokazale, da tudi druge države predsedovanje izvedejo s približno enakim obsegom osebja (Strniša 2009).

---

<sup>70</sup> Kot primer lahko navedemo področje logistike, kjer so imeli zaradi pravočasnosti priprav narejen celo skrivni notranji priročnik o reagiranju v kriznih situacijah, tako da so bili pripravljene na vsako možno situacijo (Rebić-Avguštin 2009).

<sup>71</sup> Te države so bile Finska, Luksemburg, Avstrija, Velika Britanija in Irska (Kadrovske informacije 2008, 34).

<sup>72</sup> Slovenija je sodelovala s skupinami strokovnjakov na European Policy Centre (EPC), European Institute of Public Administration (EIPA) in Centre des études européennes (CEES).

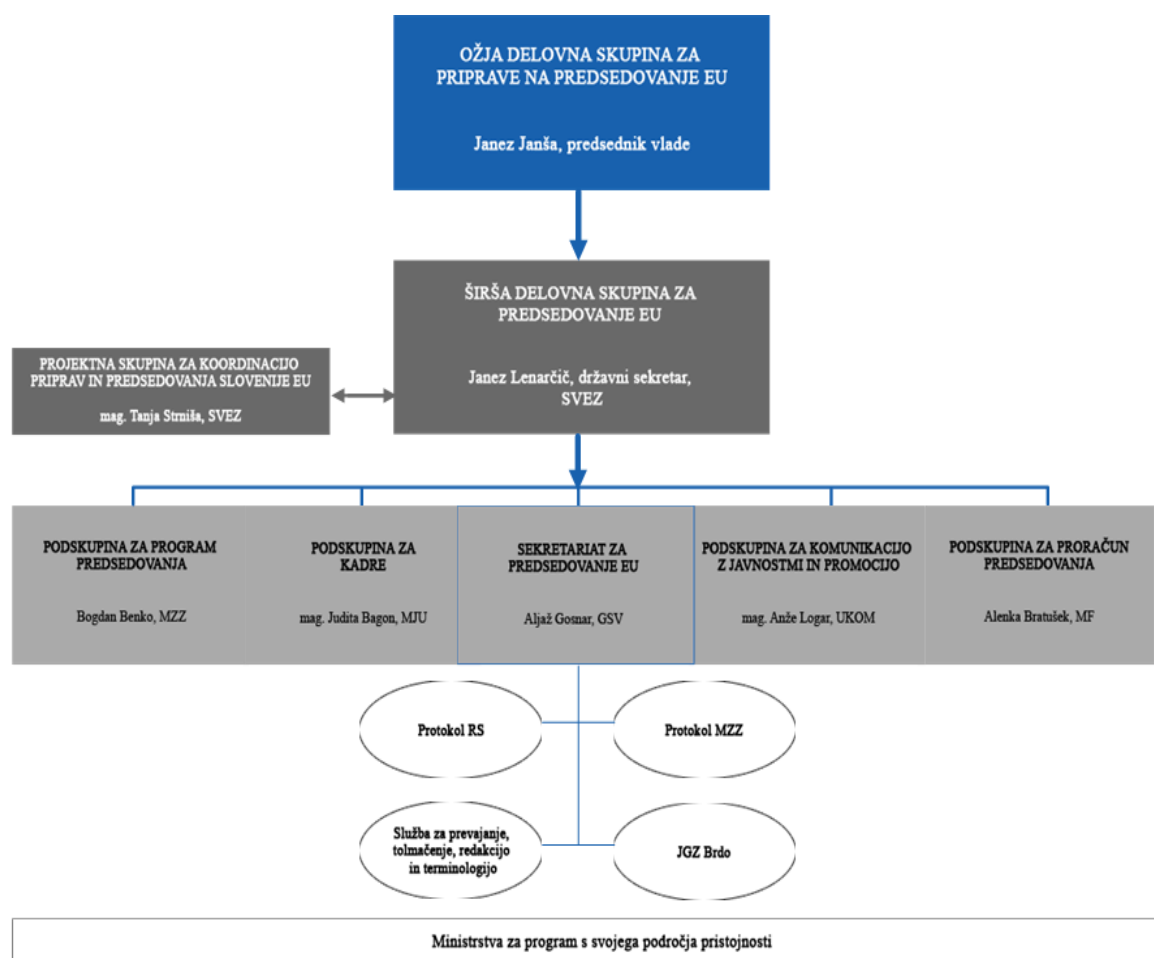
Tako je januarja 2005 vlada RS ustanovila Ožjo delovno skupino za priprave na predsedovanje (Ožja delovna skupina), ki je skrbela za konsistentno vodenje predsedovanja, podajanje političnih smernic, oblikovanje prioritet predsedovanja in nadzor poteka priprav v sklopu javne uprave (Priprave Slovenije na predsedovanje EU 2005, 3). Ponavadi države tako visokega političnega telesa, kot je Ožja delovna skupina, ne vključujejo v predsedovanje, vendar je bila uvedba tega telesa smotrna, ker je Slovenija predsedovala prvič in je bilo določene vsebine včasih potrebno sprejemati na politični ravni. (Mejač 2009)<sup>73</sup>.

Za operativno vodenje, ki vključuje koordinacijo, nadzor in usmerjanje predpriprav, je Ožja delovna skupina imenovala Širšo delovno skupino za predsedovanje (Širša delovna skupina), ki je nadzorovala delo ministrstev, podskupin in drugih organov. V podporo Širši delovni skupini je bila ustanovljena Projektna skupina za koordinacijo priprav in predsedovanja Slovenije EU, ki je bila zadolžena tudi za komuniciranje Slovenije s sopredsedujočima državama Nemčijo in Portugalsko (Priprave Slovenije na predsedovanje EU 2005, 3). Za izvedbo posameznih sklopov nalog, ki jih je kot temeljne za priprave na predsedovanje opredelila Ožja delovna skupina, je bilo v Širši delovni skupini oblikovanih pet podskupin: Podskupina za program predsedovanja, Podskupina za kadre, Podskupina za komunikacijo z javnostmi in promocijo, Podskupina za logistično organizacijo predsedovanja ter Podskupina za proračun predsedovanja (SVREZ 2009a). Slovenija se pri svoji organizacijski strukturi ni bistveno razlikovala od predhodno predsedujočih članic.

---

<sup>73</sup> Ožja delovna skupina je odločala o političnih odločitvah, ki so imele finančne posledice, na primer osnovne finančne odločitve glede kadrov, dogodkov in sestankov v Kongresnem centru Brdo. Prav tako je odločala tudi o programu in izbiri prioritet (Mejač 2009).

**Slika 6.1: Organizacijska struktura priprav Slovenije na predsedovanje Svetu EU**



Vir: SVREZ (2009b)<sup>74</sup>

### 6.1.3 Stalno predstavništvo v Bruslju (SPBR)

Po vzoru podobnih malih držav članic (Irske, Nizozemske, Avstrije, Luksemburga) se je Slovenija odločila, da bo t. i. bruseljsko voden model predsedovanja oziroma okrepljen SPBR<sup>75</sup> osrednja točka izvajanja predsedovanja. Kadrovska injekcija je bila sicer močna, a zelo premišljena, saj je bila struktura prilagojena načinu pokrivanja področij znotraj Sveta in njegovega delovanja (Kocijančič 2009). Okrepljen SPBR je bila dobra organizacijska odločitev, saj je omogočal koncentracijo najboljšega slovenskega kadra v majhnem in okretnem jedru. To jedro je bilo hkrati tudi lokacijsko v centru dogajanja, kar je omogočalo intenzivnejše formalne in neformalne

<sup>74</sup> Logistiko je sprva opravljal Protokol RS, vendar je bil vključen le v fazo priprav. Izvedbenega dela Protokol RS ni mogel izpeljati, ker je imel premalo kadrov, zato je vso operacionalizacijo prevzel Sekretariat za predsedovanje EU (SPEU), ki je spadal pod Urad predsednika vlade (Mejač 2009).

<sup>75</sup> Leta 2005 je bilo na SPBR na primer okoli 40 ljudi, v času predsedovanja jih je bilo 166, medtem ko jih je po predsedovanju ostalo 60–70 (Kocijančič 2009).

stike pri obravnavanju vsebin. SPBR je bil najpomembnejši akter slovenskega predsedovanja tako pri sodelovanju z evropskimi institucijami in državami članicami kot tudi z lastno javno upravo v prestolnici. Ta je imela v primerjavi s SPBR dosti manj stikov z akterji na evropski ravni (Kajnič 2009a,17).

SPBR je poleg vloge koordiniranja evropskih zadev med predsedovanjem pridobil pomen tudi zaradi vloge v izobraževanju. Bil je pristojen tako za organizacijo seminarjev o evropskih zadevah kot tudi za jezikovna izobraževanja novega slovenskega kadra in zaposlenih na SPBR (Fink-Hafner in Lajh 2008, 35-6). Poleg tega je organiziral stažiranja za slovenske uradnike<sup>76</sup> tako na SPBR kot tudi na GSS, še posebej od leta 2006, ko so se bilateralna srečanja med slovenskimi vladnimi uslužbenci, uradniki v institucijah EU, ključnimi državami članicami in državami izven EU močno okrepila (Klemenčič 2007, 24).

Vendar so bile zadolžitve vodenja predsedovanja do neke mere še vedno razdeljene med prestolnico in SPBR. Politične smernice, izbira prioritet, pogajalski mandat, nadzor in oblikovanje nacionalnih stališč so ostali v domeni prestolnice, medtem ko je horizontalna koordinacija v večji meri potekala med strokovnjaki in diplomati na SPBR<sup>77</sup>. Kar se tiče vertikalne hierarhije odločanja, so bili zaposleni na SPBR za čas predsedovanja iz nje v večji meri izvzeti, saj je bila nujnost in pomembnost poročanja in posvetovanja pomembnejša od hierarhije (Kajnič 2009a, 3). Večja pooblastila zaposlenih na SPBR so omogočala hitrejše in učinkovitejše sprejemanje odločitev in bolj učinkovito napredovanje pri kompromisnih nalogah. Ker procesi odločanja niso bili podvrženi postopkovnemu zavlačevanju, je bila odzivnost v smislu pravočasnosti večja. To je pomenilo, da se je privarčevani čas lahko porabil za obravnavo dodatnih

---

<sup>76</sup> Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT), Ministrstvo za gospodarstvo (MG), Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKG), Ministrstvo za zdravje (MZ), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDZS) in Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) so svoje uslužbenke pošiljala na krajša stažiranja na SPBR v Bruselj, nekatera ministrstva in vladne službe so svoje zaposlene poslala na staž na nemška in portugalska resorna ministrstva v času njihovih predsedovanj ter tudi na EK (Poročilo o napredku 2006, 11-2).

<sup>77</sup> »SPBR je bil na podlagi statuta vlade RS dolžan v Ljubljano posredovati vse prejete informacije s strani institucij EU. Če je bilo treba stališča Slovenije tekom pogajanj prilagoditi, je bil SPBR zadolžen, da je o tem obvestil pristojno ministrstvo. V kolikor SPBR zaradi časovnega pritiska pri sprejemanju zakonodaje ali ostalih omejitev ni imelo časa čakati na odgovor ministrstev, je bilo samo pristojno, da je odločalo, ali je sprejetje določenega dokumenta v interesu Slovenije ali ne. Če je bilo časa dovolj, je moralo stališče SPBR nujno potrditi za to pristojno ministrstvo« (Hafner-Fink in Lajh 2008, 30).



vsebin, kar je povečalo količino opravljenega dela in vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja na obravnavanih dosjejih.

#### **6.1.4 Trio Nemčija, Portugalska in Slovenija**

Formacija Tria je bila za Slovenijo kot državo novinko iz proceduralnega vidika še posebej ugodna, saj je bila priprava programa bistvena za njen učni proces. Delovanje v Triu je slovensko javno upravo prisililo, da se je že zgodaj osredotočila na predsedovanje in imela lasten pregled dosjejev. Zaradi tega se je Slovenija tudi hitro soočila z dejstvom, da mora za potrebe predsedovanja izuriti in izoblikovati svoj kader (Kajnič 2008b, 6). Za Slovenijo kot povsem neizkušeno, ko gre za vodenje predsedovanja, se je ta formacija izkazala kot zelo uporabna pomoč pri pripravah in organizaciji, vendar je tudi dodatno omejila njeno svobodo izbire lastnih prioritet, saj so bile uokvirjene v skupni program (Klemenčič 2007, 5).

Ideja Tria je predvidevala deljeno predsedovanje v smislu deljenega zasedanja raznih delovnih teles, možnosti podpore pri pripravi Svetov in ES kot tudi bilateralnih sestankov z drugimi državami. Hkrati je v splošnem predvidevala tudi večji pretok informacij (Kajnič 2008b, 6). Poleg tega naj bi države Tria imele tudi skupne programe usposabljanja in si vzajemno omogočale izmenjavo kadra (Klemenčič 2007, 1).

Vendar v realnosti do uresničitve te ideje ni prišlo, saj med državami ni bilo nobenih posebnih odnosov ali podpore, kadar je predsedujoča država poskušala zagotoviti podporo določenim ukrepom. Ko je posamezna država Tria nastopila mandat, je dejansko predsedovala sama (Kajnič 2008b, 6).

To se je izkazalo tudi v primeru slovenskega predsedovanja, kjer razen skupnega dela na 18-mesečnem programu in individualnega intenzivnega sodelovanja ljudi po področjih tesnejših odnosov med državami v Triu ni bilo. Izjema na področju strokovne izmenjave je bil MZZ, saj je Nemčija slovenskim uslužbencem MZZ omogočila izobraževanja, Sloveniji med predsedovanjem nudila konzultacije in delila z njo informacije prek veleposlaništev (Marn 2009).

Kar se tiče kontinuitete dosjejev, ki naj bi jo Trio omogočal, je ta po mnenju Kajnčeve (2008b, 7) vprašanje politične volje in ne postavitve Tria. To je bilo vidno na primeru področja ribištva pri dosjeju o nelegalnem ribolovu<sup>78</sup>, ki je bil prioriteta med slovenskim predsedovanjem na koncu 18-mesečnega programa. Pred sprejetjem zakonodajnega predloga junija 2008 sta bili proti le Nemčija in Portugalska, zato so bili potrebni bilateralni sestanki, da se je Trio poenotil (Tiganj 2009). To nakazuje, da države v Triu niso zavezane skupnemu programu predsedovanja, temveč se po koncu predsedovanja začnejo obnašati kot normalne države članice z lastnimi gospodarskimi in strateškimi interesi.

#### **6.1.4.1 Razmerje držav v Triu**

Ker institucionalizacija Tria vedno vsebuje eno veliko državo, je bila ta formacija podvržena kritikam, da ščiti njihove interese. Zato se je pričakovalo, da bo Nemčija pod krinko političnega sodelovanja znotraj Tria med slovenskim predsedovanjem delovala kot šepetalec (Klemenčič 2007, 35).

Poleg bojazni, da bi Nemčija vplivala na dnevne rede 18-mesečnega sodelovanja prvega Tria, je obstajala tudi bojazen, da bo Francija glavno vlogo prevzela še pred uradnim začetkom svojega predsedovanja (Fink-Hafner in Lajh 2008, 10). To se je po izkušnjah vpletenih v predsedovanje dejansko potrdilo, saj je bilo poskusov vplivanja s strani Francije kot naslednje predsedujoče kar nekaj<sup>79</sup>. Tudi Brinarjeva (2008, 7) je mnenja, da sta predsedovanji Nemčije in Francije kot predsedovanji velikih držav in gonilnih sil evropskih integracij pripravili okvir za doseganje svojih lastnih ambicij. Zato Sloveniji kot zadnji državi v prvem Triu in predhodnici francoskemu predsedovanju ni preostalo drugega, kakor da igra vlogo dobre predsedujoče države

---

<sup>78</sup> Dogovor o predlogu Uredbe o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu so ribiški ministri dosegli 24. junija 2008 v Luksemburgu. Sprejeti predlog je zapisan kot uredba Sveta (ES) št. 1005/2008 in je dostopen prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:286:0001:0032:SL:PDF> (25. september 2009) (Svet EU 2008a).

<sup>79</sup> Prvi primer vpliva Francije na slovensko predsedovanje se je zgodil že prvi dan, ko je Bernard Kouchner obiskal Pakistan, da bi se poklonil v spomin Benazir Bhutto, ki je bila ubita 27. decembra 2007. V svojem nagovoru ob pogrebni slovesnosti je izrekel sožalje tako v imenu Francoske republike kot v imenu EU, kar je bila očitna prekoračitev pooblastil, saj je bila Slovenija tista, ki je predstavljala EU navzven in bila kompetentna za take izjave (Bratkovič 2009). Več o obisku francoskega zunanjskega ministra Kouchnerja v Pakistanu dostopno prek *Diplomat* (2009). Drugi primer francoskih pritiskov so bila pogajanja za sprejetje dosjeja o nelegalnem ribolovu, ko je Francija skupaj z EK poskušala zavleči sprejetje dosjeja v čas svojega predsedovanja (Tiganj 2009). Prav tako je Francija poskušala prenesti vrh z ZDA, ki je bil v Sloveniji 10. junija, v čas svojega predsedovanja (Rebič-Avguštin 2009).

(*good presidency*), torej tradicionalno vlogo, ki jo načeloma prevzamejo male države (Hafner-Fink in Lajh 2008, 7; Brinar 2008, 7).

Glede na analizo intervjujev se je domneva o vplivu Nemčije v Triu izkazala za napačno. Novakova (2009) je vlogi Nemčije v Triu pripisala večji vpliv zaradi razpoložljivih virov, tj. več človeških virov in finančnega zaledja, kar je Nemčiji omogočalo bolj izdelana politična stališča. Hkrati je bil zaradi osrednje vloge, ki jo je igrala v EU, in vpletenosti v vse segmente politik njen delež pri sprejemanju ključnih odločitev večji (Benko 2009). Čeprav naj bi Nemčija med slovenskim predsedovanjem v Triu igrala korektno vlogo, njenega vpliva ne moremo čisto izključiti. Primer takšnega vpliva je bilo področje kmetijstva in ribištva, kjer je Slovenija s strani Nemčije dobila že izdelan program, ki ga je nato lahko s svojimi predlogi le dopolnila (Tiganj 2009). To je pomenilo, da so bile vse smernice predhodno že postavljene in so bile možnosti vplivanja in oblikovanja programa za Slovenijo zelo omejene.

Na zgoraj omenjenem primeru je moč opaziti razliko med pripravami programov predsedovanja, kadar predseduje velika ali mala država. Pri pripravi in izvedbi predsedovanja se ta razlika običajno odraži v tem, da velike države zaradi večjega števila strokovnjakov na posameznih področjih večino dokumentov pripravijo same. Majhne države pa v večji meri uporabijo bodisi pomoč drugih držav v Triu bodisi dragoceno znanje, izkušnje in zgodovinski spomin strokovnjakov GSS (Strniša 2009).

### **6.1.5 18-mesečni program Tria Nemčija, Portugalska in Slovenija<sup>80</sup>**

»Vsakih osemnajst mesecev naj bi tri predsedujoče države v tesnem sodelovanju in po primernem posvetovanju z EK pripravile osnutek programa aktivnosti Sveta za dano obdobje. Tri države naj bi skupno predložile osnutek programa ne kasneje kot mesec pred začetkom omenjenega obdobja skupaj s podporo GAERC« (Poslovnik 2006, čl. 2 (4)). Predlog skupnega programa Tria Nemčije, Portugalske in Slovenije (Trio) je GAERC potrdil 11. decembra 2006. Države Tria so 18-mesečni program

---

<sup>80</sup> Sistem Tria je bil sprejet na zasedanju stalnih predstavnikov EU marca 2006 in potrjen s strani Sveta za splošne in zunanje zadeve (GAERC) junija 2006. Zamenjal je predhodni enoletni operacijski program in triletni strateški program za Unijo z 18-mesečnim programom treh zaporednih predsedovanj (Kajnič 2008b, 5-6). Prvi Trio je predsedoval od januarja 2007 do junija 2008 in so ga sestavljale Nemčija, Portugalska in Slovenija v tem vrstnem redu.

predsedovanja skupaj predstavile v EP na ravni kanclerke in predsednikov vlad 17. januarja 2007 (Poročilo o napredku 2007, 3).

Na vlogo Slovenije pri snovanju 18-mesečnega programa so vplivali trije dejavniki, in sicer izkušnje, vrstni red predsedovanja in sredstva.

Skupni program Tria je nastal skoraj tri leta pred samim predsedovanjem. Slovenija je bila pri tem še dokaj neizkušena, kar se je videlo v samem programu in prispevku, saj je bila pri njegovem snovanju dokaj vodljiva in dovzetna za nasvete (Bratkovič 2009). Njen glavni namen je bil pridobivanje izkušenj, zato je proces snovanja programa jemala kot učni proces.

Načeloma je sodelovanje znotraj Tria uravnoteženo in vse tri države predstavljajo enakovredne partnerje. Vendar lahko kljub temu domnevamo, da so odnosi zelo podobni običajnim pogajanjem Sveta. Zato v luči velikosti, izkušenj ter vloge in ambicij znotraj EU dinamika v Triu in delež vpliva na 18-mesečni program nista bila povsem enaka (Klemenčič 2007, 24). Analiza programa predsedovanja, ki jo je takrat v sklopu Inštituta za evropske študije izvedla Adriana Dvoršak (2008), je pokazala, da sta bila vpliv in vloga Slovenije pri snovanju programa majhna, saj naj bi originalne ideje nastajale izven Slovenije. Temu so botrovala tudi pomanjkljiva sredstva Slovenije, saj med drugim številčno ni imela kadra, ki bi se lahko določenim temam posvečal tako podrobno kot mnogo številčnejši v Nemčiji (Dvoršak 2009).

Vpliv države pri oblikovanju 18-mesečnega programa je povezan tudi z vrstnim redom držav članic v Triu. Pri Sloveniji kot zadnji v vrsti je bil program še najbolj negotov, saj je bilo planiranje le-tega odvisno od napredka predhodne države v Triu (Glažar 2009). Dejstvo, da je bila Slovenija zadnja država v Triu, je avtomatično pomenilo, da je bil velik del programa izpeljan s strani njenih predhodnic Nemčije in Portugalske (Brinar 2008, 7).

#### **6.1.5.1 Slovenija in 18-mesečni program**

Če pogledamo 18-mesečni program in posamezne programe držav Tria, lahko hitro spoznamo prekrivanje med programom nemškega predsedovanja in programoma ostalih dveh predsedujočih držav. Nekateri analitiki so dokaj kritično zaključili, da je

bil program Tria močno zaznamovan s strani nemške administracije (Kajnc 2008b, 6). Do enakih ugotovitev je v svoji analizi programa prišla tudi Dvoršakova (2008), ki je zaključila, da je najprej nastal nemški dokument, ki je bil nato preveden. To se je zrcalilo v nejasni terminologiji in postopkih, zaradi katerih je bil slovenski del dejansko okrnjen, saj je do določenih vsebinskih pomanjkljivosti prišlo tudi pri prevajanju v slovenščino. Ti dokumenti so po njenem mnenju pokazali, da je bil prisoten primanjkljaj strokovnjakov oziroma ljudi, ki bi obvladali ustrezno izrazoslovje in vsebine. Dvoršakova (2009) sicer verjame v obstoj takšnih strokovnjakov v Sloveniji, vendar dvomi, da so v samem procesu sodelovali.

Slovenija je prav tako kot Nemčija sicer pripravila svoj osnutek, oziroma izhodišča za pripravo programa za vsa področja, ki naj bi bil celo podrobnejši od nemškega (Strniša 2009). Imela je namreč dokaj podrobno pripravljen pregled podedovanih dnevnih redov za celotno obdobje svojega predsedovanja<sup>81</sup> (Mejač 2009). Vendar je Dvoršakova (2009) ponovno opozorila, da je s podrobnejšo obravnavo vsebin slovenski program vseboval celo preveč podatkov, ki so ostali brez potrebnega vrednotenja v smislu slovenskih usmeritev in prioritete, kar je kazalo na nesposobnost selekcije ter nerazumevanje bistva vsebin.

### **6.1.6 Prioritete slovenskega predsedovanja Svetu EU**

Predsedovanje EU je ena redkih priložnosti, ko lahko mala država izvaja stalno politično vodstvo v EU ter pomaga oblikovati in določiti tempo prioritete evropskih politik. V ta namen vsaka prihajajoča predsedujoča država pripravi šestmesečni program, ki predstavlja splošen pregled prioritete in ciljev, ki jih želi doseči in vključujejo tako redni program dela kot tudi nove pobude (Grabnar 2007, 5).

Slovenija je pri izbiri prioritete upoštevala nekaj temeljnih usmeritev. Vodilo pri tem so bile povečana vsebinska dodana vrednost, možne spremembe pri prioritetah, uspešna samopromocija v času predsedovanja in za Slovenijo aktualne vsebine (Marn 2009). Tako je na podlagi 18-mesečnega programa Tria za obdobje svojega predsedovanja izbrala pet prioritetenih področij, in sicer:

(1) prihodnost Evrope – pravočasna uveljavitev Lizbonske pogodbe,

---

<sup>81</sup> To je zajemalo dosjeje, ki naj bi bili predvidoma obravnavani v obdobju predsedovanja glede na program dela Sveta EU, EK in postopke, ki so potekali v soodločanju z EP (Mejač 2009).

- (2) uspešen zagon novega ciklusa lizbonske strategije,
- (3) korak naprej v reševanju energetske-podnebnih vprašanj,
- (4) nova pozornost Zahodnemu Balkanu,
- (5) spodbujanje dialoga med različnimi kulturami, prepričanji in izročili v okviru evropskega leta medkulturnega dialoga (eu2008 2010).

Sloveniji je uspelo najti dobro ravnotežje med nacionalnimi prioritetami in podedovanimi dnevnimi redi (Kocijančič 2009). Vendar sta Napolitano in Butt (2008, 2) opozarjala, da obstaja nevarnost, da Slovenija zaradi omejenih administrativnih virov in pomanjkanja mednarodnega vpliva ne bo dosegla napredka na omenjenih prioritetah. Dodala sta (2008, 4), da so bili dnevni redi prioriternih področij sicer zastavljeni ambiciozno, a so bila nestrinjanja članic EU globoka, kar je v izhodišču oviralo večji napredek na posamičnih področjih. Večina intervjuvancev vladnega sektorja pa je bila mnenja, da so bile prioritete zastavljene realno, da so bile uresničljive in na koncu dejansko uresničene. Slovenija naj bi se ravnala po zlategem pravilu predsedovanja, da s prioritetami manj obljubi in več izpolni (*under-promising and over-deliver*) (Strniša 2009).

Dosežke slovenskega predsedovanja na posameznih prioriternih področjih in dodatne vsebinske prispevke bo obravnavalo poglavje 8.

### **6.1.7 Pričakovanja in ocene slovenskega predsedovanja**

»Po širitvi leta 2004 so se povečale bojzani, da bi lahko nove države članice zaradi svoje neizkušenosti, konsenzualnega odločanja in pomanjkanja kadrov blokirale delovanje Evropske unije« (Juncos in Pomorska v Kajnč in Svetličič 2010, 90). Ta strah je bil še močno prisoten, ko je Slovenija kot najmanjša država, če izvzamemo Luksemburg, ki si je predsedovanje delil z Nizozemsko, nastopila predsedovanje (Tiganj 2009).

Čeprav je predsedovanje za Slovenijo pomenilo predvsem simbolno priznanje njene državnosti in uspešne vključitve v integracije EU (Ster 2008, 8), je pred slovensko vlado postavilo visoka pričakovanja. EU in širšemu svetu je namreč želela dokazati, da lahko nova članica to nalogo opravi dobro (Grabnar 2007, 4). Nič nenavadnega torej ni, da so nekateri opazovalci, sicer implicitno, pred začetkom predsedovanja

dvomili o sposobnosti Slovenije za vodenje predsedovanja EU. Nenazadnje je bila Slovenija članica EU šele od leta 2004 in kot taka ni imela skoraj nobenih izkušenj na tem področju, hkrati pa je imela zelo malo časa, da se je lahko za ta projekt ustrezno pripravila (Šabič 2009, 3). Vendar pa Lewis (2006, 15) opozarja, da se države novinke za svoje prvo predsedovanje še posebej potrudijo. Zanje ima namreč posebej veliko težo, saj jim predstavlja potrditev njihove evropske poverilnice.

V preteklosti je veljalo, da so velike države članice zelo ambiciozne pri izpeljavi svojih predsedovanj, medtem ko male države poskušajo biti »dobre predsedujoče države«, ki delujejo v dobro potreb in interesov tako držav članic kot institucij EU (Brinar 2008, 4). Tako je tudi med ocenami in napovedovanji za slovensko predsedovanje prevladovalo mnenje, da bo izpeljano v skladu z omenjeno tradicijo. Ster (2008, 15) ocenjuje, da je Slovenija med predsedovanjem kot majhna država s specifično pozicijo v širši EU poskušala igrati vlogo pozitivnega in povezovalnega elementa, zato je bila pripravljena narediti vse potrebno za doseg enotnosti med državami članicami.

Zato je Klemenčičeva (2007, *executive summary*) predvidevala, da bo Slovenija med predsedovanjem postopala previdno (*playing it safe*), njen glavni cilj pa bo ohranjanje oziroma povečanje ugleda. Istočasno naj bi bila za njeno vlado to priložnost, da potrdi svojo sposobnost in utrdi podporo za takratne parlamentarne volitve<sup>82</sup>. Zato je za slovensko predsedovanje napovedovala (*ibid.*), da bo potekalo v znamenju dobrih priprav, primerne vedenja predsedujoče države v smislu nevtralnosti in nepristranskosti, visoke javne podpore EU in omejenih ambicij.

Takšno stališče in strategijo je slovenska vlada dejansko zavzela in svojih pričakovanj ni hotela zastaviti previsoko. Naznanila je, da v svojem mandatu ne pričakuje večjih prodorov ali izvirmih pobud (Šabič 2009, 4). To je potrdil tudi slovenski državni sekretar za evropske zadeve decembra 2007, ko so ga spraševali o slovenskih pričakovanjih ob predsedovanju. »Slovensko predsedovanje bo raje kot neskončne pobude iskalo dodano vrednost v povezovanju dosjejev na vseh področjih politik in to uporabilo za zagotavljanje izvirnega odgovora na globalizacijo« (Lenarčič 2007). V

---

<sup>82</sup> Več o vplivu slovenske notranjepolitične situacije na priprave in potek predsedovanja glej Brinar (2008), Fink-Hafner in Lajh (2008) in Klemenčič (2007).

sposobnost vodenja Slovenije je bil prepričan tudi evropski komisar za znanost in raziskave Janez Potočnik, ki je izpostavil, da bo Sloveniji kot predsedujoči državi težje kot projekt izpeljati ponuditi kreativno vodstvo, katerega uspeh je močno odvisen od izkušenj in dobrega timskega dela na različnih področjih politik. Vendar je poudaril, da bo uspeh predsedovanja zagotovljen, če bo Sloveniji uspelo povezati vse države članice, regije in institucije in če bo sposobna najti ravnotežje med različnimi in tekmujočimi interesi ter prepričati odločevalce o skupnem dobrem (Potočnik v Grabnar 2007, 3).

## **7 DEJAVNIKI SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA**

Na podlagi opravljenih intervjujev so vprašani strokovnjaki prepoznali tri glavne dejavnike, ki so ključno vplivali na vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja.

To so:

- (1) problem kadrov pri slovenskem predsedovanju,
- (2) pomanjkanje nacionalnih interesov in
- (3) odvisnost od zunanje pomoči.

Razsežnost vpliva teh dejavnikov na vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja, na zastavljene prioritete in resorne dosežke obravnava poglavje 8.

### ***7.1 Problem kadrov pri slovenskem predsedovanju***

Predsedovanje predstavlja za male države izreden administrativni zalogaj, saj se male predsedujoče države pri izvajanju nalog predsedovanja lahko zanašajo na neprimerno manjše število ljudi kot velike (Humphreys v Thorhallsson 2006, 663). Zato je bilo slovensko predsedovanje test zmogljivosti, kompetenc, znanja in učinkovitosti slovenske javne uprave v evropskem in mednarodnem okviru, zato bi se moralo izrabit za še uspešnejše sodelovanje Slovenije in njenih predstavnikov v EU in na mednarodnem prizorišču (Brinar 2008, 3). Učinkovita izraba administrativnih zmogljivosti je v primeru predsedovanja Slovenije Svetu EU predstavljala še toliko večji izziv, saj je vlada morala poiskati optimum med načinom organizacije, dodatnim zaposlovanjem, premeščanjem in usposabljanjem osebja (Kajnič 2009a, 3). Obstajala je bojazen, da bi lahko zaradi kratke državotvorne zgodovine relativno mlado osebje s kratkimi poklicnimi izkušnjami na ministrski ravni ogrozilo izvedbo predsedovanja (Grabnar 2007, 4).



Analiza odgovorov intervjuvancev je izpostavila tri glavne probleme, s katerimi se je Slovenija na področju kadrovske kapacitete soočila tako v času priprav kot tudi med samim predsedovanjem. Ti trije problemi, ki so ključno zaznamovali prispevek Slovenije na vsebinskih področjih, so bili številčno okrnjeni timi, rastoča potreba po kadru s poznavanjem evropskih zadev in omejenost slovenske administracije pri organizaciji tako obsežnega projekta.

### **(1) Številčno okrnjeni timi**

Področje izbora in usposabljanja kadrov je bilo eno najpomembnejših področij predsedovanja od samega začetka priprav leta 2005, saj je Slovenija le na ta način za predsedovanje lahko zagotovila vse potrebne kadrovske zmogljivosti (Strniša 2009). Čeprav je bilo potrebno dodatno zaposlovanje, je bil na koncu delež slovenske administracije<sup>83</sup>, vpletene v predsedovanje, večji kot v velikih državah (Lenarčič 2008a).

Kljub temu je ta ukrep pomenil številčno občutno manj ljudi kot v velikih državah. Sicer je Sloveniji kljub kadrovske obremenjenosti uspelo »zagotoviti osnovni format, ki ga po navadi nudi predsedujoča država, tj. predsedujočega delovni skupini oziroma drugemu telesu Sveta EU, njegovega asistenta in nacionalnega delegata. Vendar je prednost velikih držav ta, da lahko poleg omenjenega osnovnega tima zagotovijo večje število strokovnjakov, ki podpirajo predsedujoče« (Strniša 2009). Zato ne preseneča, da so bili slovenski timi v primerjavi z večjimi državami številčno okrnjeni. Velikosti timov so se med slovenskim predsedovanjem sicer razlikovale glede na področja delovanja, vendar so bili manjši timi prej pravilo kot izjema<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Skupaj z 289 od predvidenih 315 dodatno zaposlenih na projektu je pri predsedovanju sodelovalo 2775 javnih uslužbencev, 133 zunanjih strokovnjakov (domačih in tujih sekundiranih diplomatov ali strokovnjakov) ter 245 študentov (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU 2008, 38).

<sup>84</sup> Primera takšnih timov sta bili področji ribištva ter energije in atomskih vprašanj. Ribištvo je predstavljalo enega najmanjših timov, ki je na redni bazi vključevalo svetovalko in asistenta. Po potrebi se je ta tim razširil še na namestnico veleposlanika za zadeve Coreper. Tako je v Sloveniji na tem področju delalo največ šest ljudi, vendar v povprečju dva človeka, medtem ko je imela Francija v timu ves čas deset ljudi (Tiganj 2009). Podobno je veljalo za področje energije in atomskih vprašanj, kjer je bilo v Franciji za to področje zadolženih več kot petdeset ljudi, v Sloveniji pa je to nalogo opravljalo največ sedem ljudi, v večini primerov zgolj odgovorna oseba na ministrstvu in predsedujoči delovni skupini v Bruslju, oba seveda v dogovoru s svojima nadrejenima (Dolinšek 2009).

## **(2) Rastoča potreba po kadru s poznavanjem evropskih zadev**

Ko govorimo o rastoči potrebi po kadru s poznavanjem evropskih zadev, moramo upoštevati, da so vse pretekle izkušnje o ravnanju v zadevah EU v veliki meri temeljile na pristopnih pogajanjih. Slovenija se za potrebe predsedovanja ni mogla popolnoma zanašati na ljudi, ki so bili takrat vpleteni v pogajanja in so imeli pomemben vpogled v pogajanja na evropski ravni, saj je velik del usposobljenega kadra s poznavanjem evropskih zadev bodisi prevzel delovna mesta izven slovenske javne uprave (Kajnič 2008b, 2) bodisi bil prestavljen iz Ljubljane v Bruselj (Fink-Hafner in Lajh 2008, 34). Zato se je v Sloveniji pred pričetkom predsedovanja pojavila rastoča potreba po njem.

Pri naboru kvalitetnega kadra s poznavanjem evropskih zadev za potrebe predsedovanja sta v slovenski javni upravi obstajala dva problema, in sicer dodatna premestitev kadra z najboljšim poznavanjem EU iz Ljubljane v Bruselj za potrebe slovenskega predsedovanja Svetu EU in reševanje s tem nastalega problema v Ljubljani za omejen čas predsedovanja (Fink-Hafner in Lajh, 33-4).

Na možnost izbora kvalitetnega kadra s poznavanjem evropskih zadev pa je vplival tudi proces politizacije. Vlada je ocenjevala, da naj bi eksperti, izobraženi v EU zadevah, ostali del kadra s poznavanjem evropskih zadev tudi po zamenjavi vlade leta 2004<sup>85</sup>, vendar so nevladni akterji zaznavali korenite spremembe izvršnega kadra zaradi ideoloških sprememb v vladi. Kadri, ki so se zaposlili v javni upravi po političnih spremembah v vladi, bi naj bili po besedah nevladnih akterjev novi, mladi in neizkušeni (Fink-Hafner in Lajh 2008, 34).

Iz tega je razvidno, da javna uprava pri naboru kadrov ni nujno izbirala strokovno najbolj kvalificirane osebe, temveč takšno, ki je bila tudi politično pravilno orientirana.

Primanjkljaj kvalificiranega kadra v javni upravi v Sloveniji je izpostavila tudi študija Kajnčeve in Svetličiča (2010)<sup>86</sup>. Študija je pokazala, da naj bi imela javna uprava po

---

<sup>85</sup> Na volitvah v Državni zbor leta 2004 je prvič v zgodovini samostojne Slovenije zmagala Slovenska demokratska stranka (SDS), kar je imelo za posledico ideološko desnosedinsko vlado.

<sup>86</sup> Izsledki se nanašajo na študijo (Kajnič in Svetličič 2010), ki je bila izvedena v sklopu Centra za mednarodne odnose in je bila kasneje objavljena v zborniku *Halduskultuur – Administrative Culture*. Študija je prikazala usposobljenost slovenske javne uprave za opravljanje nalog

lastni samooceni zadosti baznega znanja<sup>87</sup>, tj. poznavanja področij in postopkov (Kajnc in Svetličič 2010, 92). Vendar so zaposleni na SPBR, ki so bili v proces predsedovanja najbolj intenzivno vključeni ter domnevno tudi najbolj izkušeni in usposobljeni, kljub prepričanosti zaposlenih v javni upravi prišli do zaključka, da je bilo znanje o EU zelo skromno<sup>88</sup>. Ta dognanja so se nanašala na javno upravo v Sloveniji z izjemo MZZ in zaposlenih na SPBR. To se je posredno potrdilo tudi v samooceni javne uprave, saj je kar 30 % vprašanih med najbolj problematična področja predsedovanja uvrstilo področja, ki so neposredno vezana na pomanjkanje vsebinskega znanja. Zato je presenetljivo, da je bilo iz celotnega programa usposabljanj evropskim vsebinam namenjeno le 12 % vseh seminarjev (Kadrovske informacije 2008, 36).

**Tabela 7.1: Najbolj problematična področja med predsedovanjem (razvrščena po pogostosti odgovorov)**

	N	% odgovorov glede na vse anketirance N = 602	% odgovorov glede na tiste, ki so odgovorili N = 222
<b>Pomanjkanje človeških virov</b>	111	18,4	50,0
<b>Slabo vertikalno sodelovanje znotraj področij in ministrstev</b>	94	15,6	42,3
<b>Nezadostno sodelovanje med ministrstvi</b>	86	14,3	38,7
<b>Hierarhija znotraj institucij zatira iniciativnost</b>	72	12,0	32,4
<b>Nezadostno znanje na sorodnih</b>	63	10,5	28,4

predsedovanja in obseg njenega baznega znanja in pogajalskih veščin. Temeljila je na analizi vprašalnikov več kot 600 javnih uslužbencev, ki so bili neposredno vpleteni v slovensko predsedovanje Svetu EU leta 2008. Celotna študija je dostopna prek: <http://www.halduskultuur.eu/2010journal/84-109%20Kajnc%20and%20Svetlicic.pdf> (23. november 2010).

<sup>87</sup> Neposredno sodelujoči pri projektu so opravili intenzivna izobraževanja na vseh ravneh evropskih zadev, ki so bila povezana s predsedovanjem, prav tako so bili za uslužbence s posameznih ministrstev pripravljene individualni programi usposabljanj, ki so bili prilagojeni njihovim nalogam in predznanju. Usposabljanja za predsedovanje so potekala v okviru Upravne akademije MJU in so bila namenjena vsem javnim uslužbencem, ki so sodelovali pri projektu predsedovanja. Program usposabljanja je potekal od junija 2006 do decembra 2007. Izvedenih je bilo 65 različnih seminarjev in delavnic. Skupno 284 izvedb se je udeležilo 5853 kandidatov (Kadrovske informacije 2008, 31-6). Usposabljanje je pokrivalo tri sklope, in sicer veščine, evropske vsebine in znanje tujih jezikov. K natečaju za izbor izvajalcev usposabljanj so bili povabljeni tuji izvajalci, ki so usposabljali tudi predhodne predsedujoče države, in sicer EIPA iz Maastrichta, Centre for Political and Diplomatic Studies (CPDS) iz Oxforda, Diplomatic Academy z Dunaja, Ethos Challenge Conseil iz Pariza in CEES (Kadrovske informacije 2008, 35).

<sup>88</sup> 43 % vprašanih diplomatov SPBR je nezadostno poznavanje institucij EU s strani zaposlenih v slovenski javni upravi uvrstilo med tri glavne probleme slovenskega predsedovanja (Kajnc in Svetličič 2010, 94).

<b>področjih in nezadostno povezovanje med njimi</b>			
<b>Nezadostna vsebinska informiranost o relevantnih problematikah</b>	52	8,6	23,4
<b>Notranjepolitični problemi</b>	52	8,6	23,4
<b>Nepoznavanje delovanja EU institucij</b>	40	6,6	18,0
<b>Nezadostno znanje na področju delovanja</b>	32	5,3	14,4

Vir: Kajnič in Svetličič (2010)

### **(3) Omejitve slovenske administracije pri organizaciji predsedovanja**

Poleg številčne in strokovne kadrovske omejenosti se je slovenska javna uprava med predsedovanjem srečevala še z nekaterimi problemi, ki so neposredno vplivali na kvaliteto in obseg vsebinskega prispevka.

(1) Enega izmed teh problemov je predstavljal visok delež študentov, ki ga je bila Slovenija primorana vključiti v predsedovanje za zadostitev administrativnim potrebam. Nekateri izmed njih so pri svojem delu prevzeli nase zelo velik delež odgovornosti (Kajnič 2008b, 2). Zaposleni na predsedovanju so bili precej zaskrbljeni, da je toliko dela slonelo na študentih. Ti namreč niso imeli nobenih pravnih obveznosti do svojega dela, zato je bil ta ukrep po eni strani zelo tvegana kadrovska poteza (Rebić-Avguštin 2009).

(2) Nadalje je problem predstavljal tudi obseg vključenosti javne uprave v proces predsedovanja. Dogajalo se je, da se kljub domnevni polni izkoriščenosti kadrov tako v smislu kvalitete<sup>89</sup> kot kvantitete kar nekaj strokovno podkovanih ljudi ni odločilo za delo na SPBR iz bodisi osebnih bodisi razlogov, povezanih z naravo dela na predsedovanju (Marn 2009). Dosti ljudi je namreč odstopilo od predsedovanja zaradi težavnosti projekta in so že v času predpriprav zamenjali službe (Bratkovič 2009). Sicer so v sam proces predsedovanja ostali vpleteni, a so kljub svoji usposobljenosti delovali v ozadju. Vendar Bratkovič (2009) poudarja, da, čeprav v določenih primerih

<sup>89</sup> SVEZ v svojem dokumentu o predpripravah Slovenije na predsedovanje EU jasno navaja, da je najboljši kader posvečen predsedovanju, medtem ko je ministrstvom dovoljeno, da restriktivno zaposlujejo zamenjave za to določeno obdobje (Priprave Slovenije na predsedovanje Evropski uniji v Fink-Hafner in Lajh 2008, 34).

v Bruselj verjetno niso šli najbolj kompetentni ljudje, jih je še vedno zamenjal dovolj usposobljen kader.

(3) To je pripeljalo do problema optimizacije organizacije oziroma do pripravljenosti in motivacije nekaterih uradnikov, da so se lotili nalog predsedovanja (Rebić-Avguštin 2009). Pripravljenost in motivacija slovenske javne uprave sta bili postavljeni pod vprašaj s strani vlade in SVEZ, saj nobena izmed obeh institucij poteka priprav v zadnjem letu pred predsedovanjem ni ocenila preveč pozitivno. Stanje je bilo celo tako alarmantno, da je v situacijo posegel sam predsednik vlade, ki je ministrstvom napisal opozorilno pismo, v katerem je izpostavil, da potek predpriprav ni zadovoljiv, in poudaril, da je treba stanje pospešiti in izboljšati (Bratkovič 2009).

(4) Načeloma neformalni stiki, dolgoročna poznanstva in fizična bližina uradnikov predstavljajo tri prednosti male administracije, zaradi katerih je problem vertikalne in horizontalne komunikacije manjši, odločanje pa bolj učinkovito in uspešno (Kajnč in Svetličič 2010, 90). Vendar je enega ključnih problemov takrat vzpostavljene kadrovske strukture predstavljalo tudi šibko sodelovanje med ministrstvi in področji v Ljubljani (Kajnč in Svetličič 2010, 97).

Študija Kajnčeve in Svetličiča je pokazala, da je slovenska javna uprava malo pomena pripisovala vzpostavljanju neformalnih stikov in da je bilo sodelovanje med in znotraj ministrstvi med predsedovanjem relativno šibko (Kajnč in Svetličič 2010, 98). Čeprav je zaradi t. i. bruseljsko vodenega predsedovanja (*"Brussels-based" Presidency*) glavna komunikacija potekala na SPBR, je okrnjeno sodelovanje med ministrstvi v Ljubljani vseeno dodatno slabilo pretok in zbiranje informacij ter s tem onemogočalo polno in suvereno sodelovanje na prispevku predsedovanja.

Zaradi zgoraj omenjenih problemov je morala Slovenija prilagoditi načine dela v vseh segmentih svoje organizacijske strukture, da je razpoložljive človeške vire poskušala čim bolj optimalno izkoristiti. To je dosegla s tem, da je (1) združevala področja dela, (2) da je bila ena oseba zadolžena za več področij hkrati in (3) da je zadane naloge opravljal za to že usposobljen kader.

### **(1) Združevanje področij dela**

Način strukture je temeljil na zasedenosti oziroma prisotnosti Slovenije v delovnih skupinah v Bruslju in je vplival na sestavo strokovnih timov za delo na predsedovanju (Marn 2009). Vendar so bili zaradi številčno omejene administracije posamezniki primorani prevzeti več področij dela naenkrat. Do združevanja področij je prihajalo bodisi na ravni delovnih skupin bodisi na ravni določenih področij.

Na ravni delovnih skupin so nekateri strokovnjaki pokrivali tudi po več delovnih teles, če se ta niso sestajala pogosto (Strniša 2009). Na področni ravni je to pomenilo, da je bila ena oseba zadolžena za več področij hkrati. To ji je sicer omogočalo, da je imela dosti večja pooblastila, a je bila stopnja obremenjenosti kadra zato tudi precej višja. Primer takšnega področja je bila energija, kjer je bil posameznik na ministrstvu zadolžen za celotno področje električne energije, kar je pomenilo delo na treh zakonodajnih aktih. V Franciji je bilo za vsakega od teh zakonodajnih aktov zadolženih po več ljudi (Dolinšek 2009).

### **(2) Ena oseba zadolžena za več področij**

Princip te vrste racionalizacije delovnih procesov je bil, da so se zadolžitve skladale s potrebami, kar pomeni, da je oseba sodelovala na področjih, kjer je obstajala trenutna potreba po dodatnem delu. Velika prednost tega pristopa je bila dosti večja fleksibilnost strukture slovenskega predsedovanja, saj je imela vsaka oseba znanje o večih področjih. V smislu kvalitete izvedbe je bila tako majhnost administracije prednost. Poleg tega je Sloveniji s tako organizacijo dela uspelo znižati stroške izvedbe predsedovanja. Na področju logistike je na primer ena oseba pokrivala tako področje nastanitev kot tudi področja programske opreme, zastav in opazovalcev. Pri tem je bila ta oseba deležna pomoči enega študenta (Rebić-Avguštin 2009).

### **(3) Naloge je opravljal za to že usposobljen kader**

Glavnino nalog predsedovanja so opravljali že zaposleni javni uslužbenci – bodisi kot nosilci nalog predsedovanja (predsedujoči, nacionalni delegati in asistenti) bodisi kot izvajalci organizacijskih, podpornih in spremljevalnih nalog za organizacijo in izvedbo dogodkov, povezanih s predsedovanjem (Priprave Slovenije na predsedovanje EU 2005, 20). Pri snovanju strukture se je stremelo k čim manjšim in

čim bolj učinkovitim delovnim strukturam, ki so v večji meri temeljile na že obstoječi strukturi upravljanja in koordinacije evropskih zadev (Fink-Hafner in Lajh 2008, 61). To je pomenilo, da je področja 1. in 3. stebra pokrival SVEZ, za politike 2. stebra pa je bilo zadolženo MZZ (Mejač 2009).

Racionalizacija delovnih procesov je pripomogla k večji fleksibilnosti kadra, ki je bil zaradi tega bolj vsestranski, kar je imelo za posledico kvalitetnejšo izvedbo nalog. Hkrati pa si je Slovenija z delitvijo delovnih nalog, ki so temeljile na že usposobljenem kadru, prizadevala za maksimalno prisotnost izkušenj v procesu predsedovanja. Vendar je treba priznati, da je imel ta sistem tudi nekatere stranske učinke, in sicer je bil kader poleg tega, da je bil številčno omejen, tudi preobremenjen<sup>90</sup>. Ker so se zaposleni na projektu zavedali omejitev, so bili kljub večji obremenjenosti dosti bolj angažirani. Obremenjenost je bila velika, timi pa tako majhni, da v večini primerov (npr. ribištvo) niso dopuščali zamenjav v primeru bolezni ali nezgode. Zato so takšne situacije med zaposlenimi predstavljale veliko bojazen<sup>91</sup>.

Zaradi preobremenjenosti kadra je bilo temeljito in poglobljeno obravnavanje vsebin v enakem obsegu, kot lahko to storijo države z večjim administrativnim zaledjem, onemogočeno. Dejanska posledica omejenosti s človeškimi viri se je kazala predvsem v omejenosti pri dodajanju lastnih vsebin na dnevne rede. Kjer so bile kadrovske kapacitete manjše, so bile prioritete zastavljene bolj realno in manj ambiciozno<sup>92</sup>. Zato se med predsedovanjem na dnevne rede ni dodajalo dodatnih vsebin, ampak se je sledilo programu EK (Tiganj 2009) in podedovanim dnevnim redom, v kolikor za dodajanje vsebin na dnevne rede niso obstajali politični razlogi Unije (Novak 2009).

---

<sup>90</sup> Na področju logistike je bila na primer v zadnjih treh mesecih predsedovanja dolžina delovnega dne v povprečju 16 ur (Rebić-Avğuštin 2009).

<sup>91</sup> V prvi polovici leta 2008 veliko javnih uslužbencev ni moglo izkoristiti dopusta iz leta 2007, veliko sodelujočih je moralo opravljati več ur, kot to dovoljuje uzakonjeni delovni čas, zaposleni za določen čas niso mogli porabiti pripadajočega dopusta do poteka pogodbe o zaposlitvi, ker je kazalo, da bodo morali delo opravljati še po končanem predsedovanju (Kadrovske informacije 2008, 32).

<sup>92</sup> To se je kazalo na primer na področju ribištva, kjer bi bil lahko idejni in vsebinski prispevek večji le s številčnejšim kadrom. To bi pomenilo, da bi imeli vsaj na neformalnih srečanjih zaradi lastne priprave dokumentov več svojega prispevka. Za razliko od Slovenije, ki ji je vse dokumente za neformalna srečanja pripravila EK, je imela Francija kot predsedujoča poleg dokumentov EK za neformalna srečanja vedno pripravljeno še lastno dokumentacijo (Tiganj 2009).

Poleg rednega programa EK je bilo slovensko predsedovanje vezano tudi na tekoče delo Sveta (Dolinšek 2009)<sup>93</sup>.

Iz zgoraj navedenih primerov lahko vidimo, da je omejenost kadrov vplivala predvsem na razpon obravnavanih vsebin, ki je bil zato skromnejši. Prav tako je bila Slovenija primorana slediti ponujenim vsebinam bodisi podedovanih dnevni redov bodisi programov EK in Sveta in tako marsikje ni prispevala svojih idej ali rešitev. Tudi pri pisanju lastnih gradiv je bila v večji meri odvisna od dokumentov, ki sta jih napisala EK ali GSS. Je pa Slovenija vsebine znotraj rednega programa obravnavala bolj temeljito in poskušala z napredkom na podedovanih dnevni redih ustvariti vsebinski prispevek.

## **7.2 Pomanjkanje nacionalnih interesov**

Čeprav je znotraj EU približno 90 % vsebin del podedovanih dnevni redov prevzetih od predhodnih predsedovanj, si vseeno vsaka predsedujoča država želi na dnevne rede EU uvrstiti nekaj lastnih. Njihovo število je v veliki meri odvisno od vloge in ambicij države znotraj EU (Klemenčič 2007, 26).

Velike države članice imajo interese na področju večine politik in se od njih na splošno pričakuje, da bodo izkoristile funkcijo predsedujoče države in svojo močno pozicijo v EU v prid lastnim nacionalnim interesom (Bengtsson in drugi 2004). Zato tradicionalno prevzemajo vlogo voditeljev in so v izvajanju dnevni redov ponavadi bolj ambiciozne. Hkrati so pri predlaganju tem, ki so v skladu z njihovimi lastnimi nacionalnimi interesi, tudi bolj odločne (Klemenčič 2007, 26).

Male države imajo na drugi strani manj specifičnih interesov kot velike. Zaradi tega pri pogajanjih delujejo bolj verodostojno, kar poveča njihove možnosti za doseg kompromisa med državami članicami (Kajnič 2008a, 2-3). Pri malih državah je pogosta praksa, da se osredotočijo na manjše število prioritet, ponavadi tudi na eno samo, in vse administrativne vire usmerijo v njeno dobro pripravo in izvedbo (Klemenčič 2007, 25).

---

<sup>93</sup> Tako se je Slovenija na področju energije in atomskih vprašanj na primer posvetila le zakonodajnim aktom in bolj malo stvarem izven tekočega programa Sveta, kot je bilo na primer mednarodno poročanje (Dolinšek 2009).



Poleg tega so male države pogosto v svojih odnosih tako do ostalih članic kot tudi tretjih držav zgodovinsko in bilateralno manj obremenjene, kar jim omogoča večjo verodostojnost pri podajanju predlogov in sklepanju kompromisov (Kajnič 2008a, 2-3), hkrati pa lažje izpolnijo pričakovanja o nevtralnosti in zavezanosti k skupnim evropskim interesom (Klemenčič 2007, 26).

Paradoksalno tako majhnost kot omejenost v nacionalnih interesih v bistvu povečata vpliv in ugled, ki izhajata iz instituta predsedovanja. S tem predsedujoči državi olajšata vlogo poštenega posrednika, ki je osredotočen na kompromis (Thorhallsson 2006, 663). Tako so male države bolj učinkoviti mediatorji, saj ne pričakujejo uspešnega zasledovanja nacionalnih interesov, tako kot to počnejo velike države (Bjurulf v Thorhallsson 2006, 663). Zato raje uporabljajo svojo sposobnost iskanja konsenza, raziskovanja možnosti kompenzacij in koalicijskega povezovanja kot pa izkazovanje moči (Quaglia in Moxon-Browne 2006, 362).

To je bilo pričakovati tudi v primeru Slovenije. Ker na večini prioriternih področij ni imela nacionalnih interesov, ji je na večini teh področij uspelo doseči dodano vrednost in preseči najnižji skupni imenovalec v pogajanjih, kar je tudi glavna naloga predsedujoče države (Marn 2009).

Sloveniji je bil celoten projekt predsedovanja z nacionalnega vidika izredno pomemben, zato je bil njen nacionalni interes splošno gledano izpeljati predsedovanje dobro in brez večjih napak (Bratkovič 2009). S tem je Slovenija hotela dokazati, da je kot nova članica in predsedujoča država sposobna voditi sestavo EU in z dobrim poznavanjem dosjejev dokazati sposobnost iskanja kompromisov med državami članicami (Kocijančič 2009). Kot mala država Slovenija ni bila obremenjena z nacionalnimi interesi. To je pokazala tudi študija Kajničeve in Svetličiča (2010, 93), kjer je kar 33 % vprašanih uradnikov dejalo, da na njihovih vsebinskih področjih Slovenija ni imela specifičnih interesov. Zato se je Slovenija v večini primerov kot predsedujoča država poistovetila z evropskimi interesi (Mejač 2009). Tako je lažje delovala v korist celotne EU in kot predsedujoča igrala vlogo poštenega posrednika.

### **7.3 Odvisnost od zunanje pomoči**

Po pregledu razpoložljivih kadrov so se pokazale kadrovske vrzeli, saj nekateri resorji niso imeli strokovnjakov, ki bi obvladovali določena področja. Prav tako se je izkazalo, da je bilo potrebno predsedovanje nekaterih delovnih skupin oziroma področij predati v vodenje drugim državam članicam (Kadrovske informacije 2008, 30). Zato se je Slovenija pri vsebinskih predpripravah in izvedbi predsedovanja obrnila na zunanjo pomoč, in sicer se je pri tem opirala na pomoč:

- (1) zunanjih strokovnjakov,
- (2) ostalih držav članic ter
- (3) GSS in EK.

#### **7.3.1 Zunanji strokovnjaki**

Kadrovski primanjkljaj ustreznih strokovnjakov na posameznih področjih je Slovenija nadomestila z zunanjo strokovno pomočjo, in sicer je bilo sekundiranih<sup>94</sup> 34 tujih diplomatov in strokovnjakov, 93 zunanjih strokovnjakov iz Slovenije za priprave in svetovanje ter 6 tujih strokovnjakov (Kadrovske informacije 2008, 32).

Slovenski zunanji strokovnjaki so prihajali z raznih slovenskih fakultet, zavodov in inštitutov (Poročilo o napredku 2007, 5-6). Na podlagi dogovorov na najvišji ravni med ministri in komisarji so tudi na SPBR prišli slovenski zunanji strokovnjaki, ki so drugače delali v institucijah EU, a so za obdobje predsedovanja prevzeli vodenje določenih področij, za katera so bili usposobljeni<sup>95</sup>. Poleg slovenskih državljanov so pri predsedovanju pomagali tudi sekundiranci iz EK in drugih držav članic<sup>96</sup>. Glavna naloga te vrste stažiranja je bila okrepiti vsebinski prispevek na področjih, kjer je imela Slovenija manj strokovnega znanja. Glede na to, da slovenska administracija ni

---

<sup>94</sup> Sekundiranje je oblika izmenjave strokovnega kadra, kjer je določena oseba znotraj iste organizacije ali institucije za določen čas premeščena iz njenega običajnega delovnega mesta na neko novo zadolžitev, pri čemer stroške dela še vedno krije njena matična ustanova. V primeru slovenskega predsedovanja je to pomenilo, da so za čas predsedovanja na SPBR določena področja prevzeli bodisi slovenski državljanji, ki so drugače zaposleni v drugih institucijah EU bodisi tuji strokovnjaki držav članic ali EK.

<sup>95</sup> Zunanji minister Dimitrij Rupel se je s komisarko za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko Benito Ferrero-Waldner dogovoril, da bo delovno skupino za ZDA vodila Slovenka iz EK. Prav tako je za pravosodje in notranje zadeve na področju registrov osebnih imen (*Personal Name registers* (PNR)) delal Slovenec iz EK (Bratkovič 2009).

<sup>96</sup> Za potrebe slovenskega predsedovanja je delalo skupaj 34 sekundirancev tako iz držav članic kot iz EK in GSS. Od tega jih je bilo 29 v Ljubljani (16 na MZZ), 4 na SPBR in 1 pri slovenski misiji v Združenih narodih v New Yorku (Kajnc 2009a, 7).

bila navajena imeti na razpolago dodatnega strokovnega zaledja, je bila izkoriščenost te dodatne pomoči sekundirancev vprašljiva (Kajnič 2009a, 17).

### **7.3.2 Pomoč ostalih držav članic**

Predajanje določenih področij v vodenje drugim državam članicam je ustaljena praksa. Vsebine oziroma delovne skupine se preda v vodenje državam, ki imajo bodisi več strokovnjakov bodisi lastne interese, saj Slovenija marsikje preprosto ni imela ne enega ne drugega. Poleg tega so dosjeji dostikrat vsebovali zelo specifične podatke, s katerimi se Slovenija niti ni srečevala niti zanje ni imela dovolj kadra, saj se je ta ukvarjal z za Slovenijo pomembnejšimi temami (Marn 2009).

Zaradi pomanjkanja strokovnega znanja je Slovenija vodenje delovnih skupin prepustila Nemčiji kot predhodni predsedujoči in Franciji kot bodoči predsedujoči. To je pomenilo zgolj vodenje dosjejev in predsedovanje delovnim skupinam, vsekakor pa se obseg dela na pristojnih ministrstvih za Slovenijo zaradi tega ni zmanjšal. Slovenija je dosjeje lažje predala tema državam, saj je imela že pred začetkom slovenskega predsedovanja z njima vzpostavljene dobre kontakte pri vsakodnevem delu v delovnih skupinah. Slovenija je bila v delovnih skupinah kljub temu prisotna in je imela pri odločanju kot predsedujoča država zadnjo besedo (*ibid.*).

Slovenija je Nemčiji v vodenje predala področje kmetijstva. Na njeno pomoč in pomoč GSS se je zaradi več izkušenj in znanja opirala tudi na področju širitve pri pogajanjih s Turčijo in Ciprom (Weingerl-Požar 2009). Franciji pa je v vodenje predala področje okolja<sup>97</sup> in mrežo diplomatsko-konzularnih predstavništev (DKP) v tistih tretjih državah, kjer Slovenija ni bila zastopana.

### **7.3.3 Generalni sekretariat Sveta (GSS) in Evropska komisija (EK)**

Analize predsedovanj kažejo, da se male države kljub majhnosti njihovih administracij uspešno spopadejo z nalogami predsedovanja, saj se pri tem dosti bolj opirajo na pomoč EK in GSS (Kajnič in Svetličič 2010, 89). Na splošno je

---

<sup>97</sup> »Franciji smo v okviru Delovne skupine za mednarodna okoljska vprašanja predali v vodenje dosjeje s področij Programa Združenih narodov za okolje, Montrealskega protokola in Dunajske konvencije. Za prevzem vodenja dosjeja Dezertifikacija, ki prav tako sodi pod Delovno skupino za mednarodna okoljska vprašanja, pa je Slovenija z uradnim pismom zaprosila Portugalsko« (Poročilo o napredku 2007, 5).

predsedujoča država v svojem mandatu bolj učinkovita, če sodeluje z obema institucijama in vladami držav članic (Metcalf 1998, 430).

Slovenija je z GSS in EK sodelovala na vseh ravneh, od operativne do politične, in na vseh področjih, od vsebinskih do organizacijsko-političnih.

Ker je bila Slovenija mala država in je predsedovala kot prva od novih članic, sta ji bili obe instituciji dosti bolj naklonjeni. Svoje znanje sta bili pripravljene z njo deliti že v obdobju, ko se po navadi sploh še ne ukvarjata s prihodnjo predsedujočo državo. Običajno se sodelovanje začne tri mesece pred predsedovanjem določene države, Slovenija pa je bila zaradi dela v Triu v informativne sestanke in bolj intenzivne konzultacije z GSS in EK vključena že od januarja 2007. Z manj intenzivnim sodelovanjem pa je začela še prej (Marn 2009).

Sodelovanje z GSS se je začelo že spomladi 2005, tj. na samem začetku priprav na predsedovanje, ko je SPBR imel s predstavniki GSS več sestankov. Sledila so tudi številna srečanja med predstavniki projektne skupine SVEZ, podskupin za predsedovanje in SPBR na eni strani ter predstavniki GSS, zadolženimi za različna področja, na drugi strani (Strniša 2009).

Intenzivnejše sodelovanje z EK, ki je bilo bolj vsebinske narave, se je začelo sredi leta 2006 (*ibid.*). Tako je Slovenija dosti prej, kot je to običajna praksa, dobila vpogled v delovanje obeh institucij, v kanale odločanja in spoznavanje ključnih akterjev (Kocijančič 2009).

### **7.3.3.1 Generalni sekretariat Sveta (GSS)**

GSS je bil na področjih, kjer je imela Slovenija omejene vire, glavni vir pomoči tako pred kot med samim predsedovanjem. Njegova podpora je zajemala tako klasične funkcije tehnične pomoči kot tudi vsebinsko asistenco pri dosjeh, kjer je imela Slovenija manj znanja, izkušenj in kadrov. GSS je slovenskemu predsedovanju pomagal na naslednjih področjih:

(1) Slovenija kot mala država nima svojih strokovnjakov za evropsko pravo, zato je bila pravna služba GSS nepogrešljiva, še posebej v času predpriprav, ko je med SPBR

in GSS potekalo mnogo sestankov, predvsem na temo reševanja problematike predaje delovnih skupin in dosjejev drugim državam članicam (Tiganj 2009);

(2) pomoč GSS je bila za Slovenijo izrednega pomena tudi na področju prenosa ustreznega in zadostnega znanja. Predstavniki GSS so izvedli številna izobraževanja in predavanja v procesu usposabljanja udeleženih v predsedovanju, tako za strokovnjake kot za člane vlade. Nekateri uslužbenci SPBR so na GSS tudi stažirali (Poročilo o napredku 2007, 13);

(3) zaradi bogatega strokovnega znanja je bila pomoč na področju postopkovne asistencije najbolj nepogrešljiva, saj je GSS na določenih, s kadrom številčno omejenih področjih, igral vlogo nadomestnega tima<sup>98</sup>. GSS je Sloveniji pri predsedovanju delovnim skupinam pomagal pri pisanju kompromisnih predlogov, pripravi vseh vsebinskih dokumentov in političnih usmeritvah (Tiganj 2009). Sodeloval je tudi pri pripravi programa dela, načrtovanju zasedanj in vseh dokumentov delovnih skupin, Coreperja in Sveta, hkrati pa je bil v pomoč tudi pri vprašanjih na samih zasedanjih (Dolinšek 2009). Vendar zato vloga Slovenije kot predsedujoče države ni bila omajana, saj je kljub temu sama pripravljala vse opomnike<sup>99</sup> in suvereno odločala o poteku zasedanj in ustreznosti materialov, ki jih je GSS pripravil (Bratkovič 2009);

(4) zaradi zgodovinskega in institucionalnega spomina GSS je bila njegova pomoč pri pisanju kompromisnih predlogov in podajanju informacij o stališčih držav članic nepogrešljiva. Zaradi pomanjkanja nacionalne pristranskosti in kontinuitete kadra GSS velikokrat prepozna pravo formulacijo kompromisa, ki ustreza tudi nasprotujočim državam (Wurzel 2005, 12). Sloveniji je GSS predstavljal pomembno vsebinsko asistenco na področjih, kjer ji je primanjkovalo ustreznega kadra oziroma so ljudje zaradi manjka generičnih kompetenc predsedovanje vodili manj suvereno (Mejač 2009).

Zelo pomembno vlogo vsebinske pomoči GSS je potrdila tudi študija Kajnčeve (2009a, 7-10)<sup>100</sup>, ki je pokazala, da je kar 65,8 % javnih uslužbencev in kar 94,1 %

---

<sup>98</sup> Takšna področja so bila ribištvo, širitev ter energija in atomska vprašanja.

<sup>99</sup> Opomnik je dokument, ki ga GSS pripravi predsedujoči državi pred začetkom vsakega zasedanja. Sestavljen je iz historiata, torej zgodovinskega pregleda obravnavane teme, odprtih vprašanj, o katerih naj bi se razpravljalo, in predlogov govornih točk, tj. morebitnih rešitev. Opomniki se za vsak nastop predsedujoče države obnavljajo (Bratkovič 2009).

<sup>100</sup> Študija temelji na anketi, ki je bila izvedena med 667 slovenskimi javnimi uslužbenci, strokovnjaki in diplomati, ki so bili neposredno vpleteni v oblikovanje politik med slovenskim predsedovanjem. Študija je proučevala naravo, pogostost in pomen (kot so ga ocenjevali slovenski uradniki sami) formalnega in neformalnega sodelovanja ter kontaktov slovenskih javnih uslužbencev,

zaposlenih na SPBR redno dobivalo vsebinske informacije s strani GSS. Poleg tega je iz študije dodatno razvidno, da je 48,5 % javnih uslužbencev in 68,6 % zaposlenih na SPBR od GSS redno dobivalo informacije o stališčih ostalih akterjev. Ta odstotek je zelo pomemben pri zaposlenih na SPBR, saj so bili predvsem oni tisti, ki so vodili delovne skupine in pogajanja in so jim te informacije najbolj koristile pri vsebinskem napredku na dosjelih.

### **7.3.3.2 Evropska komisija (EK)**

Slovenija je bila zadovoljna z dobrim sodelovanjem z EK, saj je tako lahko koristila njeno podporo in dobronamernost pri obravnavi vsebin. EK je v odnos sodelovanja s Slovenijo vsekakor prispevala tudi svoj zgodovinski spomin, ki je sicer šibka točka pred kratkim priključenih držav članic (Potočnik v Grabnar 2007, 3). »To je veljalo še posebej za vsebinsko strokovnost, ki je v pogajanjih v Svetu zaradi snovanja predlogov o zadevah Skupnosti v njenih rokah. Uradniki EK v delovnih skupinah o predlogih teoretično vedo več kot kateri koli delegat, seveda odvisno od dolžine staža uradnika EK« (Metcalf 1998, 424).

Slovenija je to s pridom izkoristila, saj je iz študije Kajnčeve (2009a, 7-10) moč razbrati, da je EK predstavljala reden vir vsebinskih informacij o problematikah 56 % slovenskim javnim uslužbencem in 73,5 % zaposlenim na SPBR. EK je imela tudi pomembno vlogo pri podajanju informacij o stališčih drugih akterjev glede vsebinskih problematik, saj je te informacije redno dobivalo 37,2 % vprašanih javnih uslužbencev in 45,7 % zaposlenih na SPBR.

Vidimo lahko, da je bil odnos z EK prav tako koristen za slovensko predsedovanje, a se je razlikoval od odnosa z GSS. Slovenija je bila med predsedovanjem odvisna od predlogov EK, zato so bili že v času predpriprav dobri neformalni stiki in pogosti odnosi na vseh ravneh izredno pomembni, saj so predstavljali ključ do prepoznavnosti Slovenije na vsebinskih področjih in priprave terena.

Dobri odnosi so bili nujni tudi za ohranjanje splošnega uravnoveženega odnosa z EK. To je bil za Slovenijo edini način, da v pogajanjih ni bila vodljiva in je lahko

---

strokovnjakov in diplomatov z uradniki GSS in EK kot tudi z nacionalnimi predstavniki ostalih držav članic.

kljubovala interesom EK. Vsebine, ki so bile v njenem interesu in jih je poskušala dajati na dnevne rede, je slovensko predsedovanje vedno ocenilo v luči interesov drugih držav članic in pretehtalo upravičenost zahtev (Bratkovič 2009). Pri tem se je EK vedla vse prej kot nevtralni akter in je izvajala aktivne pritiske na Slovenijo za njihovo uveljavitev. Slovenija je na začetku predsedovanja doživela nekaj primerov pritiskov s strani EK<sup>101</sup>, a je kaj hitro postala njen enakovredni partner v pogajanjih in je kot predsedujoča država suvereno nastopala (Novak 2009).

## **8 VSEBINSKI PRISPEVEK SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA**

Vsebinski prispevek države med predsedovanjem obravnavamo kot skupek napredka na podedovanih dnevni redih in prispevku na izbranih prioritetah, ki si jih vsaka država zastavi za svoje obdobje predsedovanja. V tem poglavju bo z analizo dosežkov na posameznih prioritetnih področjih in resornih prioritetah podana ocena prispevka slovenskega predsedovanja.

### ***8.1 Prispevek pri prioritetah slovenskega predsedovanja***

»Male države lahko dodajo nek vsebinski prispevek le na manjšem številu področij, kjer tega ne zmorejo, pogajanja le vodijo in poskušajo koordinirati različna stališča držav članic h kompromisu« (Marn 2009). Slovenija se je pri svojem predsedovanju osredotočila na eno področje, ki je bilo njena edina prava prioriteta, in sicer je svojo pozornost usmerila v ZB. Ostale tri prioritete, tj. ratifikacija Lizbonske pogodbe, zagon drugega triletnega cikla lizbonske strategije in obravnava podnebno-energetskega svežnja (PES), so bile del podedovanih dnevni redov. Obravnava

---

<sup>101</sup> Na področju ribištva, ki spada v politike 1. stebra, je bil vpliv EK na Slovenijo kot predsedujočo dokaj izrazit. Slovenija je obravnavala predlog Uredbe o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu, ki je bil na področju ribištva najpomembnejši dokument v zadnjih 10 letih. EK je sploh na političnih ravneh dajala občutek, kot da je dvomila, da bo Sloveniji uspelo uredbo sprejeti, sploh s Francijo kot naslednjo predsedujočo. GSS je Slovenijo opozoril, da so bila v ozadju dogovarjanja med Francijo in EK, da bi se obravnava dosjeja zavlekla in bil dosje sprejet šele pod francoskim predsedovanjem. Slovenija bi v tem primeru naredila glavnino dela, a bi imela junija le poročilo o napredku, medtem ko bi Francozi dosje julija sprejeli in poželi vse zasluge. Slovenija, ki je za to informacijo izvedela vnaprej, je začela z EK nemudoma voditi drugačno komunikacijo. Uporabila je odločnost in predala zadevo na politično raven. Takrat je tudi namestnica slovenskega veleposlanika obiskala generalnega direktorja na EK in bolj odločno povedala, da so slovenske ambicije in politične odločitve na ravni države, da mora biti ta dokument sprejet junija 2008. Slovenija je vztrajala in pričakovala tudi sodelovanje EK. Pri tem je bila uspešna, saj ji je dosje uspelo sprejeti junija 2008, torej v času svojega predsedovanja (Tiganj 2009).

medkulturnega dialoga pa je bila prej simbolična gesta kot dejanska prioriteta (Kajnič 2009b, 89). V duhu evropskega interesa je hotela Slovenija pustiti vsebinski prispevek s čim večjim napredkom na teh prioritetah, za kar je potrebovala veliko znanja in vsebinskega vpogleda (Marn 2009).

### **8.1.1 Nova prihodnost Zahodnega Balkana**

Slovenija je bila zaradi skupne zgodovine, jezikovnih podobnosti in geografske bližine še posebej primerna za vodenje EU na področju politike do ZB (Kajnič 2008b, 7). To je bila tudi edina slovenskemu predsedovanju lastna prioriteta, ki se ni prekrivala s prioritetami nemškega ali portugalskega predsedovanja (Grabnar 2007, 6).

Izbira te prioritete je bila logična, saj je naravni interes vsake predsedujoče države, da poskrbi za svojo neposredno regijo (Benko 2009)<sup>102</sup>. Hkrati je bila ta prioriteta pomembna z vidika promocije Slovenije kot predsedujoče (Marn 2009). »Zato je bilo to področje eno redkih, če ne edinih, kjer je imela Slovenija samozavest in interes<sup>103</sup>, da znotraj EU igra vodilno vlogo« (Klemenčič 2007, 35).

Med mnogimi sta glavna cilja predstavljala sklenitev stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov (SPS) za vse države regije in začetek dialoga z državami glede vizumske liberalizacije. Pri tem je bil z ozirom na negotovosti glede Kosova poglobitni cilj Slovenije, da se regijo ponovno uvrsti na vrh dnevnih redov EU (Kajnič 2009b, 95).

Slovenija se je zaradi tesnega sodelovanja z regijo ZB vseeno zavedala, da neka načelna evropska perspektiva v obdobju, ko morajo te države izvajati zelo težke reforme, kjer se nivo gospodarstva obnavlja dokaj počasi in države po določenih področjih počasneje, kot bi to želele, ne bo postala hitro realnost. Zato je bilo Sloveniji jasno, da bi morala to evropsko perspektivo konkretizirati na druge načine, se pravi z ukrepi, ki bi evropsko perspektivo in EU približali državljanom kot njihovo realnost. Pomembna je bila oprijemljivost perspektive, pri čemer je bila vizumska liberalizacija eden poglobitnejših ukrepov te vrste. Poleg tega je bila v sodelovanju z

---

<sup>102</sup> Po pozitivnem vzoru nordijskega sodelovanja in politike do Mediterana si je Slovenija od svojega vstopa leta 2004 prizadevala, da bi države ZB uvrstila med glavne točke dnevnih redov EU (Brinar 2008, 5).

<sup>103</sup> Za več informacij o nacionalnem interesu za ZB glej opombo št. 3.



EK pripravljena vrsta ukrepov za okrepljeno sodelovanje držav iz regije z EU prek njihovega vključevanja v določene programe in aktivnosti<sup>104</sup> (Kocijančič 2009).

### **8.1.1.1 Vizumska liberalizacija**

V sklopu približevanja evropske perspektive državljanom ZB je Slovenija predlagala koncept vizumske liberalizacije, saj je dosti bolj kot ostale članice EU razumela pomen odprave vizumov za te države (Marn 2009). Čeprav ta ideja sprva ni naletela na veliko podpore (Kocijančič 2009), se je na slovensko pobudo začel dialog o vizumski liberalizaciji z vsemi petimi državami (Srbijo, Črno goro, Bosno in Hercegovino (BiH), Makedonijo in Albanijo) (Dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU 2008, 6).

Slovenija je bila na tem področju ves čas izredno aktivna in je s preišljenimi ukrepi izpolnila določene kriterije za doseg omenjenega cilja (Kocijančič 2009). Vse države so namreč prejele podrobne načrte za odpravo vizumov, ki so določali različne pogoje, kot so zahteve za reforme na ključnih področjih od varnosti dokumentov do boja proti nezakonitim migracijam in upravljanja mej. Na podlagi napredka posameznih držav pri načrtih za vizumsko liberalizacijo je EK predlagala njihovo odpravo (Dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU 2008, 6).

Srbiji, Makedoniji in Črni gori je med prvimi uspelo doseči vizumsko liberalizacijo, saj so z 19. decembrom 2009 niso več potrebovale vizumom za vstop v območje Schengna (STA 2009).

Glede Albanije in BiH je EK z majem 2010 predlagala spremembo Uredbe o seznamu tretjih držav, ki morajo imeti vizume<sup>105</sup>, kar naj bi omogočilo odpravo vizumske

---

<sup>104</sup> Zelo pomembna sektorska pobuda je bila Blejska iniciativa, ki si je prizadevala države ZB vključiti v okvir EU sodelovanja na področju civilne zaščite. Narejenih je bilo tudi vrsto stabilizacijskih in ekonomskih ukrepov, med drugim je bil ustanovljen Investicijski sklad za ZB, ki naj bi združil instrumente financiranja za to področje v enoten okvir, ki bi omogočil bolj pregledno in učinkovito financiranje regije. Slovenija si je prizadevala ZB tudi čim bolje integrirati v Evropski raziskovalni prostor (ERP). Prav tako so se na področju prometa začela pogajanja o prometnem sporazumu, katerega cilj je bil vzpostavitev integriranega trga za kopenski in pomorski promet, oblikovanje stabilnega regulativnega okvira, ki bi spodbujal naložbe v infrastrukturo, povečanje učinkovitosti prevoznih sredstev in spodbujanje uravnoteženega razvoja prometa (Dosežki slovenskega predsedovanja 2008, 6). Zelo pomembna pobuda je bila tudi ideja o ustanovitvi Regionalne šole za javno upravo za države iz regije (Kajnc 2008b, 4).

<sup>105</sup> Uredba Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te

obveznosti za vstop v schengenski prostor za ti državi predvidoma še v letu 2010 (Ministrstvo za zunanje zadeve 2010b).

### **8.1.1.2 Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum (SPS) s Srbijo**

Vprašanje sklenitve SPS s Srbijo je bilo znotraj prioritete ZB eno izmed pomembnejših, zato si je slovenska politika, čeprav sprva ne najbolj spretno, izredno prizadevala za njeno uresničitev. Takratni predsednik vlade Janez Janša je namreč septembra 2007 na Evropski svet in generalnega sekretarja Javierja Solano naslovil pismo, v katerem je pozival k hitrejšemu približevanju Srbije EU. S tem korakom je želela Slovenija izkazati ustrezno podporo Srbiji, a je Bruselj njeno ravnanje sprejel hladno, evropski politični krogi pa so ga označili kot nespretnega<sup>106</sup> (Kajnc 2008a, 7). Slovensko stališče, kot ga je podal slovenski stalni predstavnik, je bilo jasno: "Prihodnost Balkana je v EU in zato mora EU tem državam pokazati, da morajo in zmorejo doseči evropsko perspektivo" (Grabnar 2007, 6).

Slovenija je želela, da bi Srbija SPS podpisala prej ali vsaj istočasno kot BiH (Marn 2009). Ko sta januarja 2008 nizozemski in belgijski veto na srbski SPS ponovno odložila njeno integracijo v EU in destabilizirala srbsko vlado, so napetosti v regiji začele naraščati (Kajnc 2009b, 95). Obe državi sta zavirali pogajanja, saj sta imeli do Srbije zadržke zaradi njenega nezadostnega sodelovanja z Mednarodnim kazenskim sodiščem za Jugoslavijo (MKSJ) pri predaji osumljencev vojnih zločinov Karadžića in Mladića (Marn 2009). Vzporedno so se v državi zaradi razglasitve neodvisnosti Kosova med srbskim prebivalstvom začele prebujati nacionalistične težnje. Zato se je takratni zunanji minister Rupel udeležil več obiskov regije in sestankov na nižjih ravneh, saj se je zavedal, da bo potrebno ogromno ustvarjalnosti, da se dialog s Srbijo po zaostritvi odnosov z Brusljem ohrani. Glede na zaostrovanje razmer v Srbiji in vedno večjega obračanja države v nacionalistične skrajnosti je bilo Srbiji treba ponuditi vsebine, ki bi jo spet obrnile na pot k EU (Marn 2009). Po besedah

---

zahteve, dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:SL:PDF> (24. oktober 2010).

<sup>106</sup> »Pismo je razkrivalo nerazumevanje proceduralnih in vsebinskih pasti pri obravnavanju tovrstnih vprašanj. Kar se tiče proceduralnega nerazumevanja, pismo ni bilo poslano vsem članicam ES in čeprav je omenjalo države Jugovzhodne Evrope, ni naštel vseh držav, ki v to regijo spadajo. Sporno je bilo tudi to, da tedanji predsednik slovenske vlade Janez Janša o svojem ravnanju ni obvestil ustreznih slovenskih uradov. V to dejanje ni vključil niti njihovega strokovnega kadra (za področje ZB bi lahko sodeloval z MZZ, za postopkovne zadeve in uporabo EU žargona pa s SPBR), nerazumljiva pa je bila tudi odsotnost sodelovanja z Uradom predsednika RS« (Kajnc 2008b, 5 - lasten prevod).

takratnega predsednika vlade Janše je Slovenija menila, da bi bil podpis SPS pozitiven ukrep (Fink-Hafner in Lajh 2008, 53). Slovenija je sprva našla podporo med Višegrajskimi državami<sup>107</sup> in Avstrijo, nato so jo podprle tudi Italija, Francija in ostale članice. Prizadevala si je, da države ne bi dopustile, da pri pogajanjih s Srbijo pride do zastojev in da bi vprašanje še naprej reševale znotraj EU in ne v okviru kakšnih drugih formacij (Kvinte<sup>108</sup>, Urada visokega predstavnika, ali Usmerjevalnega odbora Sveta za uresničevanje miru), kjer Slovenija ne bi imela niti sedeža niti vpliva (Kajnič 2008b, 4).

Slovenija je imela prepričljivo pozicijo in ji je zato uspelo z vsemi argumenti prepričati zunanje ministre EU, da so njen kompromisni predlog sprejeli. Kompromis je bil dosežen tudi z Belgijo in Nizozemsko, ki sta zahtevali bolj aktivno sodelovanje Srbije z MKSJ. Kljub zadržkom Belgije in Nizozemske je bil SPS le podpisan. Del kompromisa je namreč bil, da se ratifikacija prepusti državam članicam ob njihovem lastnem priznanju ustreznega sodelovanja Srbije s haaškim sodiščem (Fink-Hafner in Lajh 2008, 53).

Sporazum med predstavniki EU in srbskim podpredsednikom Božidarjem Delićem je bil podpisan 29. aprila 2008 v Luksemburgu. Vendar je bilo izvajanje sporazuma zamrznjeno, dokler ni 14. junija 2010 Svet na podlagi pozitivne ocene generalnega tožilca MKSJ (Serbianna 2010) sprejel sklep, da lahko države članice SPS vložijo v postopek ratifikacije (Vlada RS 2010).

### **8.1.1.3 Neodvisnost Kosova**

Zaradi izrednega razumevanja regije se je od Slovenije med njenim predsedovanjem pričakovalo, da pri formiranju soglasja glede samostojnosti Kosova ne bo mogla ostati neaktivna in nevpletena (Shumylo 2008, 2). »Slovensko vodstvo se je hitro zavedlo, da bo moralo svoja prizadevanja za neodvisnost Kosova, če bo v evropski politiki želelo ohraniti verodostojnost, manevrirati mimo tradicionalne podpore Kosovu in mimo gospodarskih interesov Srbije« (Kajnič 2008a, 7).

---

<sup>107</sup> Višegrajska skupina (t. i. Višegrajska štirica ali enostavneje V4) je sestavljena iz naslednjih srednjeevropskih držav: Češke, Madžarske, Poljske in Slovaške (Višegrajska skupina 2010).

<sup>108</sup> Države, ki tvorijo Kvinto, so Francija, Nemčija, Italija, Velika Britanija in Združene države Amerike.

Čeprav razglasitev neodvisnosti Kosova ni bila nobeno presenečenje, je bilo dolgo znano, da je bila dosega soglasja o vprašanju priznanja, ki je še vedno odločitev posamezne države in ne skupnosti, nemogoča (Kajnc 2008b, 4). ESK se ni bila sposobna poenotiti že v primeru priznanja Slovenije in Hrvaške, zato je bila Slovenija odločena, da bo naredila vse, da se zgodovina ne bi ponovila. To ji je kot poštenemu posredniku uspelo navkljub močnim interesom v regiji (Kajnc 2008b, 3).

Reševanje statusa Kosova je v začetku slovenskega predsedovanja dvignilo precej prahu, saj se je začelo z afero javnega razkritja določenih delov tajnega zapisnika med slovenskimi in ameriškimi diplomati, ki se je 25. januarja 2008 pojavil v časopisu Dnevnik. Članek je objavil dele dokumenta, ki so vsebovali izjave diplomatov o ameriških stališčih in usmeritvah, po katerih naj bi se Slovenija pri obravnavi vprašanja priznanja neodvisnosti Kosova ravnala (Dnevnik 2010). Kljub nekaj izjemam ta diplomatski spodrseljaj sicer ni pritegnil veliko pozornosti v tujini, a je zanetil kar nekaj kontroverznih debat v Sloveniji (Fink-Hafner 2008, 52).

V zaključkih Sveta o Kosovu 8. januarja 2008, ki so sledila priznanju deklaracije o neodvisnosti s strani kosovskega parlamenta, je bila odločitev o priznanju neodvisnosti prepuščena državam članicam v skladu z nacionalnimi praksami in mednarodnim pravom. Čeprav je bil to najnižji skupni imenovalec, je takratni slovenski zunanji minister olajšano dejal, »da nam je uspelo videti enotno odločitev in eno stališče /.../ ter nam uspelo ohraniti enotnost EU.« Kljub nezmožnosti skupne odločitve o neodvisnosti Kosova je bilo najpomembnejše to, da se evropsko sodelovanje v regiji ni prekinilo (Kajnc 2009b, 95).

#### **8.1.1.4 Pristopna pogajanja s Hrvaško**

Med slovenskim predsedovanjem je Svet EU potrdil revidirano Pristopno partnerstvo s Hrvaško, ki določa prednostna področja pri izpolnjevanju obveznosti Hrvaške. V pristopnih pogajanjih s Hrvaško je Slovenija med predsedovanjem odprla štiri poglavja (14. – Prometna politika, 15. – Energija, 2. – Prosto gibanje delavcev in 19. – Socialna politika in zaposlovanje). Svet EU je zaključil obravnavo poročila o pregledu usklajenosti zakonodaj (*screening*) za poglavje 31 – Skupna zunanja in varnostna politika ter podal ocene za izpolnitev pogojev za odprtje šestih poglavij (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU 2008, 16-7).

Razlog za manjše število odprtih poglavij<sup>109</sup> je bil v dejstvu, da so se v času slovenskega predsedovanja pogajanja prevesila v fazo izpolnjevanja pogojev za odprtje poglavij. Hrvaška je izpolnjevala pogoje za odprtje šestih poglavij. Drugi razlog za odprtje manjšega števila poglavij kot pri njenih predhodnicah je bilo tudi sprejetje odločitve Hrvaške v začetku marca 2008 o zamrznitvi izvajanja Zakona o ekološko-ribolovni coni (ERC) za države članice EU (Dosežki slovenskega predsedovanja EU 2008, 16).

Brinarjeva (2008, 6) je napovedovala, da bosta na pristopna pogajanja Hrvaške k EU vplivali odprti politični vprašanji s Slovenijo, in sicer odprto vprašanje slovensko-hrvaške meje in ERC. Čeprav je v intervjuju za slovensko nacionalno televizijo takratni predsednik vlade Janša dejal, da ne izključuje možnosti slovenskega veta proti pristopu Hrvaške k EU v primeru nereševanja slovensko-hrvaškega mejnega vprašanja (Fink-Hafner in Lajh 2008, 55), je takratni zunanji minister Rupel na prvem uradnem srečanju s hrvaškim kolegom Jandrokovićem odločno zanikal, da bi Slovenija kakor koli ovirala hrvaško približevanje EU (24ur 2008).

Vendar je situacija o umiku ERC vseeno vplivala na tempo pogajanj, saj je umik ERC predstavljal enega izmed vitalnih slovenskih nacionalnih interesov, kjer je Slovenija svoja močna nacionalna stališča zagovarjala prek nacionalnega delegata. V primeru ERC je bil skupni interes Slovenije in Italije, da Hrvaška upošteva dogovor iz leta 2004 (16.6.2004), po katerem se je zavezala, da ne bo uveljavljala zaščitne ERC za države članice EU, dokler se ne doseže skupnega sporazuma v duhu EU (Svet EU 2008). Kot sredstvo pritiska je Slovenija izrabila možnost upravljanja s proceduro. Skupaj z Italijo sta zaradi tehničnih vprašanj upočasnjevali potek pogajanj, saj dva meseca in pol nista dali soglasja za nadaljevanje večjega števila poglavij. Slovenija je kot predsedujoča država zavirala tempo pogajanj z izključevanjem Hrvaške z dnevnih redov, saj jo je namesto dvakrat na teden obravnavala le enkrat. Da je Slovenija uspela doseči umik ERC, je to vprašanje uvrstila na raven stalnih predstavnikov članic, tj. na Coreper in v sklepe GAERC. To je bil z nacionalnega vidika zelo velik uspeh, kar je za Hrvaško predstavljalo še dodaten pritisk. Prav tako je nanjo pritisnila EK, kar je 12. marca 2008 pripeljalo do sprejetja suspenza ERC. Ko je bil ERC umaknjen, je Slovenija obravnavo poglavij pospešila in jo na dnevne rede uvrščala zelo pogosto (Weingerl-Požar 2009).

---

<sup>109</sup> V primerjavi s prejšnjimi predsedovanji naj bi Slovenija odprla manj poglavij, vendar je bilo njihovo število enako kot v času portugalskega predsedovanja (24ur 2008).

### **8.1.2 Pravočasna uveljavitev Lizbonske pogodbe**

Pravočasna uveljavitev Lizbonske pogodbe je bila del podedovane agende, vendar je bila njena implementacija (op. a. takrat še Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE)<sup>110</sup>) tudi v slovenskem interesu, saj je PUE predstavljala politično realnost EU, ki jo je bilo težko prezreti (Marn 2009).

Pogajanja za podpis PUE so bila uspešno zaključena pod portugalskim predsedovanjem in pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni. Tako so se države članice s podpisom PUE zavezale k njeni čim hitrejši ratifikaciji (Dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU 2008, 4). Po uspešnem podpisu pogodbe je bila na veliko olajšanje slovenskih uradnikov naloga Slovenije le spodbujanje ratifikacijskih postopkov pogodbe v državah članicah in ne sama pogajanja za dosego dogovora, kot je bilo sprva pričakovano (Klemenčič 2007, 31)<sup>111</sup>. »Vendar pa je bilo moč predvidevati, da bo ratifikacijska faza ravno zaradi negativnih izkušenj s PUE najbolj občutljiva faza v procesu sprejetja pogodbe. Skupni cilj EU je bil, da bi pogodba stopila v veljavo s 1. januarjem 2009 ali vsaj pred prihajajočimi volitvami v EP junija 2009. Zato je sredi januarja 2008 takratni predsednik vlade Janša na plenarnem zasedanju EP<sup>112</sup> označil Lizbonsko pogodbo za prvo politično prioriteto EU« (Fink-Hafner in Lajh 2008, 45).

Koordinacija ratifikacijskih postopkov Lizbonske pogodbe je bila kot prioriteta zastavljena nekoliko nespretno, saj je v bistvu zadevala notranjepolitično vsebino vsake posamezne države članice (Kajnič 2008a, 5), na kar je imela Slovenija kot predsedujoča država zelo malo vpliva. Kot je dejal tudi takratni državni sekretar za evropske zadeve Janez Lenarčič (2008b), »se Slovenija zaveda, da ratifikacijski

---

<sup>110</sup> PUE je bila podpisana 29. oktobra 2004 s strani predstavnikov petindvajsetih držav članic. Namen pogodbe je bil ustanoviti ustavo EU in s tem nadomestiti vse prejšnje pogodbe. Čeprav je bila pogodba podpisana, do njene ratifikacije ni prišlo, saj je bila ratificirana s strani zgolj osemnajstih držav članic. Negativna referendumna v Franciji maja 2005 in na Nizozemskem junija 2005 sta ratifikacijski postopek ustavila in do sprejetja Pogodbe o Ustavi nikoli ni prišlo.

<sup>111</sup> Ne glede na kasnejšo vlogo slovenskega predsedovanja pri ratifikaciji PUE, so pred njenim podpisom mnogi v slovenski javni upravi vseeno na tiho upali, da bo nova pogodba EU nosila ime slovenskega glavnega mesta Ljubljane (Grabnar 2007, 5).

<sup>112</sup> Celoten posnetek naslova predsednika vlade in takratnega predsednika ES Janeza Janše na plenarnem zasedanju EP dne 16. januarja 2008, je dostopen prek: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Speeches\\_Interviews/January/0116PVvEP.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/January/0116PVvEP.html) (Janša 2008a).

postopki spadajo pod suvereno odgovornost vsake posamezne države članice, ampak si hkrati želi, da bi postopki ratifikacij potekali tekoče in brez zapletov«.

Zaradi suverene izbire držav članic o načinu ratifikacije predsedujoča država Svetu EU na te posamične procese ne more vplivati, saj ob tem tvega očitek, da se vmešava v njihove notranje zadeve<sup>113</sup>. Zato je sprejemanje Lizbonske pogodbe potekalo neodvisno od slovenskih aktivnosti med predsedovanjem, zaradi česar uveljavitev Lizbonske pogodbe težko pojmuje kot nalogo, ki bi bila za Slovenijo prioritarna. Naloga je bila pomembna za nacionalne parlamente, ki so pogodbo ratificirali, ali za Evropsko komisijo in vlade tistih držav, v katerih ustava predvideva referendumsko odločanje (Dvoršak 2008, 3).

Slovenija je z avtoritativnim zgledom in spodbudo ostalim državam članicam pogodbo ratificirala že januarja 2008<sup>114</sup>, saj je bilo na voljo le eno leto časa za ratifikacijo pogodbe v skladu z nacionalnimi zakonodajami (Brinar 2008, 4).

Izhajajoč iz pomanjkanja javne razprave in obrobne medijske pokritosti, je bilo moč sklepati, da ratifikacija za slovensko vlado in medije ni predstavljala problema (Klemenčič 2007, 31).

Vendar pa takšno stališče ni bilo splošno sprejemljivo med vsemi politikami. Med zasedanjem slovenskega parlamenta na dan ratifikacije pogodbe (29. januarja 2008) je večina parlamentarnih strank izrazila nezadovoljstvo z dejstvom, da si je vlada tako močno prizadevala za čim hitrejšo ratifikacijo pogodbe, četudi na račun širše razprave o dokumentu pod vprašanjem. Poslanci so se pritoževali nad časovno omejenostjo, ki je onemogočila razpravo pogodbe v parlamentu (Šabič 2009, 9).

Zato je bil Šabič (2009, 10-7) do postopanja Slovenije pri ratifikaciji Lizbonske pogodbe zelo kritičen, saj je pristopu njene vlade pripisal pomanjkanje vizije in

---

<sup>113</sup> Slovenija je ta cilj očitno želela zelo močno doseči, saj je na eni točki pozabila, da ratifikacijski postopki spadajo v domeno držav članic, in je pri tem naredila celo manjši diplomatski spodrseljaj. Ko je januarja 2008 takratni predsednik vlade Janša obvestil Portugalsko (na večer njene odločitve o načinu ratifikacije Lizbonske pogodbe), da bi možen referendum o Lizbonski pogodbi lahko vodil do zamud v njeni ratifikaciji, ga je portugalski predsednik vlade José Sócrates opozoril, da ima vsaka suverena država, torej tudi Portugalska, pravico, da izpelje postopek v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in upoštevajoč svoje nacionalne politične okoliščine. Na koncu se je Portugalska vseeno odločila za ratifikacijo Lizbonske pogodbe v parlamentu (Brinar 2008, 4-5).

<sup>114</sup> Republika Slovenija je pogodbo ratificirala kot druga država članica 29. januarja 2008 (Dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU 2008, 4) takoj za Madžarsko, ki je Lizbonsko pogodbo kot prva država članica ratificirala 17. decembra 2007.

vodstva ter ga ocenil s komaj zadostno. Pri tem je poudaril, da je večina kritikov opozarjala, da bi znali primeri hitrih procesov ratifikacije spodbuditi vprašanja o povezanosti evropskih elit z javnostjo in da bi morala biti zato glavna skrb proevropskih politikov, da glede na razsežnosti vpliva pogodbe na EU državljane javnost seznanijo z njenimi novimi značilnostmi. Slovenija kot predsedujoča država bi morala biti vzor približevanja same pogodbe in sprememb, ki jih prinaša svojim državljanom, a ne s hitro ratifikacijo, temveč z možnostjo javne razprave tako v EU kot v Sloveniji. Čeprav je Slovenija na koncu svojega predsedovanja priznala, da bi morale kljub hitri ratifikaciji države članice narediti več za informiranost svojih državljanov o pogodbi, Šabič (*ibid.*) ocenjuje, da je Slovenija naredila zelo malo, da se je približala temu idealu in da v primeru te prioritete ni postopala sprejemljivo.

Rezultat referendum na Irskem, na podlagi katerega je kot edina država ratifikacijo Lizbonske pogodbe zavrnila<sup>115</sup>, je verjetno ravno posledica tega ravnanja. Čeprav se je dostikrat poročalo in govorilo o odločitvah na ravni EU, ki bi lahko imele negativen vpliv na ratifikacijo na Irskem, je bila ta po besedah Kajnčeve (2008a, 5) izven dosega koordinacijske vloge predsedujoče države in tudi zunaj vsakega evropskega vpliva.

S tem se je strinjala tudi Dvoršakova (2009), ki je izpostavila, da Sloveniji do določene mere koordinacija ratifikacij Lizbonske pogodbe ni bila v popolnosti omogočena, saj bi ji morala Svet in EK posredovati podatke o državah članicah in njihovi naklonjenosti do pogodbe. Tako bi lahko Slovenija izvedla morebitne dodatne dejavnosti za promocijo Lizbonske pogodbe v državah, za katere je bilo znano, da je podpora nizka (Dvoršak 2009). Slovenija je bila namreč že pred predsedovanjem pripravljena voditi informacijsko kampanjo med zakonodajalci držav članic, ki naj bi pogodbo ratificirali (Shumylo 2008, 1).

Za pozitivno oceno izpolnjevanja predvidene časovnice in koordinativne vloge slovenskega predsedovanja je bilo treba doseči dvajset ratifikacij (Kajnč 2008a, 5). Ne glede na rezultat irskega referendum »se je postopek ratifikacij v parlamentih držav članic v splošnem dobro odvil« (Kajnč 2008b, 5), saj je bilo od zadanega cilja doseženih devetnajst ratifikacij (Kocijančič 2009).

---

<sup>115</sup> Referendum je potekal 12. junija 2008. Proti Lizbonski pogodbi je glasovalo 53,4 % volivcev, podprlo pa jo je 46,6 % volivcev (RTV SLO 2008c).



Marn (2009) je pri tej prioriteti dodano vrednost slovenskega predsedovanja videl predvsem v napredku na tehničnih pripravah za izvajanje Lizbonske pogodbe.

Na podlagi sklepov Evropskega sveta iz decembra 2007 je Slovenija kot predsedujoča v januarju 2008 začela nujne tehnične priprave na izvajanje pogodbe z namenom doslednega zagotavljanja izvajanja določb pogodbe takoj po začetku njene veljavnosti. Delo je zaradi postopkov ratifikacij Lizbonske pogodbe v državah članicah potekalo na neformalni ravni na rednih srečanjih veleposlanikov držav članic pri EU. Na podlagi neformalnih posvetovanj je predsedujoča pripravila poročilo o opravljenem delu (Poročilo o predsedovanju 2008, 16).

»V Svetu so potekale razprave o implementaciji vseh določb iz pogodbe o ustavi, vendar je irski »ne« preprečil zadnjo fazo, t.j. potrditev izpogajanih dogovorov, saj je bila ta dosežena na marsikaterem področju kot na primer sodelovanje na področju pravosodja, vzpostavljanje skupne zunanje službe in vprašanje evropskega državljanstva. Kljub zaustavitvi dela je bila dokumentacija slovenskega predsedovanja podlaga za delo, ki se je nadaljevalo šele pod švedskim predsedovanjem« (Marn 2009).

### **8.1.3 Uspešen zagon novega ciklusa lizbonske strategije**

Lizbonska strategija je bila še ena od vsebin podedovane agende. Glede na to, da je bila v močnem interesu EK, jo je Slovenija uvrščala visoko na seznam prioritete svojega predsedovanja (Kajnc 2009b, 92). Zaradi časovnega sovpadanja začetka implementacije drugega triletnega cikla obnovljene strategije z začetkom predsedovanja je bila njena obravnava neizogibna nujnost (Brinar 2008, 5). Sprejetje novega cikla lizbonske strategije je bil glavni cilj EU in posledično slovenskega predsedovanja.

Po proučitvi prvih treh let cikla je bilo dogovorjeno, da korenite spremembe vsebine strategije ali procesa niso potrebne (Dosežki slovenskega predsedovanja EU 2008, 4). Slovenija je dolgo sodelovala z EK, saj je bilo ključno, da je EK dovolj zgodaj pripravila predloge, ki so bili potrebni za ponovni zagon cikla (Kocijančič 2009). Potrebna je bila kontinuiteta procesa in implementacija zadanih programov reform (Dosežki slovenskega predsedovanja EU 2008, 4). Pri tem si je Slovenija za novi cikel izbrala štiri prioriteta področja, predstavljena na spomladanskem vrhu ES leta

2006<sup>116</sup>, in se zavezala, da se bo osredotočila na izvajanje nacionalnih programov reform v skladu s skupno strategijo. Kot predsedujoča pa je znotraj prioritet lizbonske strategije v ospredje postavila vlaganje v znanje in inovacije (Kajnič 2009b, 92).

Ker so integrirane smernice ostale nespremenjene, je ES sklenil, da se bo delo na prednostnih področjih, določenih leta 2006, nadaljevalo (Poročilo o predsedovanju 2008, 19). Tako je bilo na spomladanskem ES 2008 uspešno odprto drugo triletno obdobje prenovljene lizbonske strategije za obdobje 2008–2010 (Dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU 2008, 4).

Najbolj odmevna dosežka slovenskega predsedovanja na področju znanja in inovacij sta bila t. i. »peta svoboščina« oziroma prost pretok znanja in Ljubljanski proces. Z namenom dosege večjih sinergij raziskovalnih kapacitet in zaustavitve bega možganov je bila potrebna pospešena gradnja ERP. Ta je bil lahko vzpostavljen le na podlagi partnerstva držav članic in EK, zato je Slovenija povabila ministre držav članic, da to partnerstvo zgradijo in s tem izkažejo zavezanost razvoju ERP (Fink-Hafner in Lajh 2008, 47). Zato sta bila z namenom vzpostavitve tesnejšega in bolj usklajenega sodelovanja udeležencev na ERP uvedena t. i. »peta svoboščina« oziroma prost pretok znanja in Ljubljanski proces<sup>117</sup> (Dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU 2008, 4).

Vzpostavitev »pete svoboščine« je bila kombinacija prizadevanj ministra za razvoj Žige Turka<sup>118</sup> in tesnega sodelovanja z generalnim direktoratom za razvoj. Slednje je bilo omogočeno zaradi boljše dostopnosti, komunikacije in dobrih osebnih stikov s komisarjem za znanost in raziskave Janezom Potočnikom (Kajnič 2009b, 92), ki je bil tudi idejni pobudnik »pete svoboščine« (Marn 2009). Sicer je malo verjetno, da bo ta

---

<sup>116</sup> Ta prioriteta področja so bila: (1) grajenje inovativne, ustvarjalne in na znanju temelječe družbe, (2) ustvarjanje pogojev za konkurenčno in dinamično poslovno okolje, (3) razvijanje človeškega kapitala in naslavljanje demografskih izzivov za zagotovitev večjega sodelovanja na trgih dela, (4) odzivanje na energetske in okoljske izzive (ES 2006).

<sup>117</sup> Ljubljanski proces zajema vizijo napredka na petih področjih, in sicer mobilnosti raziskovalcev, mednarodnem sodelovanju v znanosti in tehnologiji, skupnem načrtovanju, vseevropski raziskovalni infrastrukturi ter upravljanju z intelektualno lastnino javno financiranih raziskav (Poročilo o predsedovanju 2008, 20).

<sup>118</sup> Žiga Turk je bil takratni direktor SVR in minister brez listnice, zato se v besedilu pojavlja s takšnim nazivom, SVR pa kot Ministrstvo za razvoj. Takšno dikcijo je bilo moč zaslediti tudi v slovenskem dnevem tisku.

svoboščina enako pomembna kot tradicionalne štiri, vendar lahko s pravimi ukrepi omogoči skladnost upravljanja evropskega raziskovanja in razvoja (Kajnc 2009b, 93). V duhu prej omenjenega partnerstva so ministri držav članic predlagali specifične metode upravljanja, ki bi omogočale hiter in učinkovit razvoj ERP. V skladu s tem so se države članice zavezale, da bodo intenzivno izmenjevale primere dobrih praks, ustvarjale nove modele in jih uporabljale v nacionalnih raziskovalnih politikah skupaj z metodo sodelovanja. Kot posledica teh dogovorjanj je bil vzpostavljen Ljubljanski proces, prek katerega se je »peta svoboščina« tudi operacionalizirala.

Čeprav je bila lizbonska strategija del podedovanih dnevnih redov, si je Slovenija izredno prizadevala za napredek pri tej prioriteti. »Kljub temu da je bila 'peta svoboščina' predlog Janeza Potočnika in je bil časovni okvir za nove ideje zaradi zagona novega cikla ugoden, ne smemo zanemariti prispevka Ministrstva za razvoj in izredno velikega interesa za napredek na tej prioriteti s strani MVZT. Dosežki so bili rezultat sinergije več dejavnikov, in sicer angažmaja obeh ministrstev, podpore predlogom s strani EK in začetek zagona novega cikla« (Marn 2009). Prav tako je bilo za uresničitev vseh dosežkov<sup>119</sup> s področja lizbonske strategije ter znanosti in razvoja zagotovo izrednega pomena intenzivno in dolgotrajno sodelovanje z EK, še posebej zaradi komisarja Potočnika.

Poseben uspeh slovenskega predsedovanja predstavlja tudi »dogovor držav članic o nujnosti nadaljevanja reformnega procesa po letu 2010, saj naj bi EU ohranila zagon in nadaljevala z ustvarjanjem konkurenčnih prednosti za evropsko gospodarstvo. Ambiciozna strukturna reforma je bila zato v EU izrednega pomena, če je želela evropskemu gospodarstvu zagotoviti konkurenčnost na svetovnih trgih« (Poročilo o predsedovanju 2008, 19).

Čeprav so obstajale kritike, še posebej s strani EP, ki so izražale nezadovoljstvo z dosežki slovenskega predsedovanja, saj so slovenskemu programu že v času izbire omenjene prioritete in kasneje med samim predsedovanjem očitale pomanjkanje socialnih vidikov (Kajnc 2008a, 5), je bil z vidika Slovenije cilj izpolnjen, saj je prišlo do sprejetja novega cikla (Marn 2009).

---

<sup>119</sup> Za več podrobnosti o slovenskih dosežkih s področja lizbonske strategije ter znanosti in razvoja glej Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU (2008).

#### **8.1.4 Korak naprej v reševanju energetske-podnebnih vprašanj**

Podnebno-energetski sveženj (PES)<sup>120</sup> je bil za EU zelo velikega pomena, saj bi lahko le z njegovim pravočasnim sprejemom EU odigrala svojo vodilno vlogo na področju podnebnih sprememb in verodostojno nastopila na mednarodnih pogajanjih za sklenitev dogovora o celovitem globalnem sporazumu o podnebnih spremembah za obdobje po letu 2012, ki so potekala decembra 2009 v Kopenhagenu (Poročilo o predsedovanju 2008, 24).

Zato je bil glavni namen, da se zastavljeni ambiciozni cilji na ravni ES čim prej sprejmejo v obliki zavezujočih pravnih aktov z namenom čim hitrejšega izvajanja svežnja po njegovem sprejemu. EU je pri tem želela sprejeti sveženj še v prejšnjem mandatu EK in EP (Glažar 2009).

Spomladanski ES 2007 je pozval EK naj pripravi predloge, ki so v skladu z zavezami EU, za boj proti podnebnim spremembam in spodbujanju obnovljivih virov. Originalno sporočilo naj bi izšlo že decembra 2007, a je bilo odloženo na 23. januar 2008. Sporočilo (EK 2008) je potrdilo strahove o visokem razhajanju interesov držav članic glede popolnega lastniškega ločevanja podjetij (*unbundling*). Popolno lastniško ločevanje je bil predlog EK, ki sta mu močno nasprotovala največja akterja EU, torej Nemčija in Francija.

Kratek čas od objave sporočila in marčevskega vrha ES, ki je bil namenjen debati o problemu, je pustil državam malo prostora, da so poročilo dejansko podrobno proučile, izrekle svoje zadržke in izdelale svoje protiargumente (Kajnc 2009b, 91).

Slovenija tukaj ni imela nobenih posebnih interesov, saj je imela enega najbolj liberaliziranih energetske sektorjev v smislu ponudnikov in distributerjev zemeljskega plina in elektrike ter pomanjkanje težke industrije. Zato je bila z vseh

---

<sup>120</sup> V PES se je EU zavezala, da bo znižala emisije toplogrednih plinov za vsaj 20 % do leta 2020 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990 ter za 30 % do leta 2020 na podlagi sklenitve obsežnega mednarodnega sporazuma o podnebnih spremembah. Poleg tega je bil obvezni cilj, da bo do leta 2020 povečala delež energije iz obnovljivih virov na 20 %, vključno s ciljem 10 % biogoriv (Europa 2010e). Pomemben del strategije je bila tudi krepitev in širitev Sistema trgovanja z emisijami (STE), glavnega orodja EU za učinkovito zniževanje emisij. Emisije, ki jih STE pokriva, naj bi se v primerjavi z vrednostmi iz leta 2005 znižale za 21 % do leta 2020. Emisije sektorjev, ki niso vključeni v STE, na primer transport, nepremičnine, poljedelstvo in odpadki, naj bi se znižali za 10 % vrednosti iz leta 2005 do leta 2020 (Fink-Hafner in Lajh 2008, 49). Sveženj je prav tako postavil nov pravni okvir za zajemanje in podzemno skladiščenje CO<sub>2</sub>.

strani priznana kot verodostojen posrednik (Kajnič 2008b, 3). V šestih mesecih predsedovanja Slovenija sicer ni predlagala nobenih svojih pobud, ampak si je zadala nalogo, da bo omogočila pogoje za doseg političnega dogovora med državami glede PES do konca leta 2008 ali začetka 2009, kar je bil dokaj ambiciozen cilj (Shumylo 2008, 2). Tako je bila v primeru PES Slovenija vzor nevtralne predsedujoče države, ki je sicer poskušala maksimizirati izide pogajanj, vendar ni sledila nobenim nacionalnim usmeritvam (Štros 2009).

Časovna omejitev za doseganje dogovora se je izkazala za ugodno. Glede na to, da države članice niso imele dovolj časa, da proučijo dokumente, je to Sloveniji omogočilo višje vključevanje strokovnosti EK. S tem je Slovenija uveljavljala tudi lastne interese, saj je spadala med države, ki so zagovarjale lastniško ločevanje podjetij. Tako ji je na marčevskem vrhu, ki je bil posvečen skoraj izključno tej temi, uspelo izzvati in voditi odprto debato na najvišji politični ravni (Kajnič 2008a, 5-6). Čeprav so bili zaključki predsedujoče države (*Presidency conclusions*) o celotnem PES šibki in podvrženi kritikam, je bila ravno ta odprta debata med voditelji držav EU eden glavnih dosežkov ES. Odprta debata je namreč interese držav članic uspela prikazati na transparenten način, s tem pa je označila prostor za pogajanja in kasneje Sloveniji kot predsedujoči omogočila pogoje za predlog izvedljivega dogovora (Kajnič 2009b, 91).

Predsednik vlade Janša je menil, da je med odmevnejše dosežke spomladanskega ES spadal tudi dogovor o glavnih načelih in časovnem okviru PES<sup>121</sup>. Voditelji EU so se zavezali, da bodo politični dogovor med državami članicami dosegli do konca leta 2008, kar je bil pri ustaljenih postopkih odločanja zelo ambiciozen cilj. Poleg tega so določili temeljna načela za razdelitev bremen med državami članicami, brez katerih ne bi mogli nadaljevati razprave na nižjih ravneh. Ta načela so bila ekonomska in stroškovna učinkovitost, solidarnost, pravičnost in transparentnost. Prav tako so se strinjali, da je bil predlog EK dobro izhodišče in podlaga za dogovor (Poročilo o predsedovanju 2008, 24).

---

<sup>121</sup> Celoten nagovor predsednika vlade in predsednika ES Janeza Janše z dne 26. marec 2008 je dostopen prek: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Speeches\\_Interviews/March/0326KPV\\_PV\\_EP\\_.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/March/0326KPV_PV_EP_.html) (25. oktober 2010) (Janša 2008b).

Kljub uspehu marčevskega vrha so se pogajanja odvijala v smeri, ki jo je predvidelo sporočilo EK iz januarja 2008.

Strani so bile razdeljene glede vprašanja o lastniškem ločevanju podjetij<sup>122</sup> in pri tretjem energetskega paketa za notranji trg se je ustvarila blokirajoča manjšina<sup>123</sup>. Blokirajoča manjšina je predlagala drugo rešitev, ki je sicer omogočala lastništvo nad prenosnimi omrežji, a je vsebovala mnogo varoval, ki bi preprečevala zlorabe. Ta predlog je bil nesprejemljiv in sledila so zelo težka pogajanja. Pritiski na predsedujočo na eni strani Nemcev in na drugi strani Nizozemcev in Britancev so bili izredno močni, hkrati pa sta oba pola obtoževala Slovenijo, da popušča pritiskom ene oziroma druge strani. Slovenija si je prizadevala za vmesno rešitev, s katero mogoče omenjene strani ne bi bile zadovoljne, a bi jo lahko vseeno sprejele. Sodelovanje z EK je bilo izrednega pomena, saj je bilo njeno soglasje ključno. Ker je bilo tako v interesu Slovenije kot EK, da se predlog sprejme, je bilo sodelovanje na vmesnem predlogu dobro, dialog pa enakovreden (Dolinšek 2009).

Za dokončni dogovor glede vprašanja lastniškega ločevanja je bilo potrebno peturno zasedanje ministrov za zaprtimi vrati. Treba je bilo namreč sprejeti konsenz o treh ključnih odprtih vprašanjih, in sicer o vprašanju sestave nadzornih organov, določil o tretjih državah, ki so zahtevala pogoje za lastništva omrežij s strani tretjih držav, in o določilih za pregled poslovanja podjetij<sup>124</sup> (*ibid.*).

Kompromis je bil dosežen na Svetu za promet, telekomunikacije in energijo 6. junija 2008. S tem je bil dosežen tudi politični dogovor, ki si ga je Slovenija za cilj zastavila na marčevskem vrhu ES. Medtem ko je bila večina delegacij in EK mnenja, da bi bila najboljša možnost popolno ločevanje lastništva, je bil sprejet kompromis, ki je dovoljeval deljeno lastništvo za vertikalno integrirana podjetja (VIU) s posebnimi

---

<sup>122</sup> Glavni problem pri tretjem energetskega paketa za notranji trg so bile zahteve po predlogu EK o lastniškem ločevanju energetskega podjetij. To je pomenilo, da so podjetja, ki se ukvarjajo s prenosom in so odgovorna za omrežje (visokonapetostno ali prenosno plinsko), lastniško ločena od dela podjetja, ki se ukvarja s prodajo oziroma proizvodnjo. Lastniško ločevanje bi preprečevalo probleme s konkurenco, saj ob nedeljenem lastništvu obstaja velika verjetnost, da podjetje drugim konkurentom ne dopušča dostopa do svojega omrežja. EK je predlagala popolno ločevanje podjetij, vendar sta Nemčija in Francija temu nasprotovali, saj imata obe svoja velika energetska podjetja, ki imajo v lasti tako proizvodno energije kot energetska omrežja (Dolinšek 2009).

<sup>123</sup> Poleg Nemčije in Francije, ki sta bili glavni nasprotnici predloga, so se jima pridružile še Slovaška, Bolgarija, Madžarska, Avstrija, Grčija, Češka, Luksemburg in Latvija.

<sup>124</sup> Več o zaključnem dogovoru glej Svet EU. 2008c. 2875. zasedanje Sveta za promet, telekomunikacije in energijo. Luksemburg, 6. junij 2008. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/SL/trans/101251.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/trans/101251.pdf) (20. oktober 2010).

ukrepi, ki so zagotavljali neodvisnost operaterjev prenosnih sistemov (ITO) (Svet 2008c). Kompromis je moral biti dosežen v času slovenskega predsedovanja, zato je sprejeta rešitev, ki sicer ni bila idealna, predstavljala najboljši možen kompromis med državami članicami in njihovimi institucijami glede na omejen časovni okvir sprejemanja. Odlok pogajanj bi namreč možnosti kompromisa samo zmanjšal (Kajnič 2008b, 3), dogovor pa še dolgo ne bi bil dosežen<sup>125</sup>.

Slovenija se je tega dobro zavedala in je zato za sprejetje dogovora o tretjem paketu za liberalizacijo notranjega trga z zemeljskim plinom zelo pritiskala. Kljub svoji nevtralni poziciji v pogajanjih ni bila nič manj progresivna. Imela je namreč rekordno število delovnih skupin in visoko dinamiko obravnave predlogov na delovnih skupinah. Pri tem je ključno vlogo igrala tudi podpora EK in držav podpornic lastniškega ločevanja podjetij. Slovenija je izvorno prav tako spadala med države, ki so podpirale lastniško ločevanje podjetij, saj je bila prepričana, da je to pogoj za uspešno delovanje trga. Iz njenega prepričanja je zato izhajala resna zavezanost za uresničitev tega izredno velikega dosežka za slovensko predsedovanje<sup>126</sup> (Dolinšek 2009).

Slovenija je na področju PES dosegla vse zastavljene cilje. Tako so bile na junijskem ES sprejete ključne politične odločitve, ki so bile pogoj za njegov pravočasni sprejem. Sloveniji je po predložitvi kompromisnega predloga uspelo zblížati stališča sedemindvajseterice in doseči širok dogovor o ključnih sestavinah na vseh petih zakonodajnih predlogih<sup>127</sup>. To je predstavljalo zelo dobro popotnico za tehnično dokončanje vseh petih zakonodajnih predlogov v času francoskega predsedovanja (Dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU 2008, 5-6).

---

<sup>125</sup> »Kar se tiče naslednjega predsedujočega Tria Francije, Češke in Švedske se je za Francoze vedelo, da jim dogovor ni v interesu in na njem ne bi bili pripravljene delati, enako je veljalo za češko predsedovanje. Ponovno bi se začelo delati na tretjem svežnju šele pod švedskim predsedovanjem, kar bi bilo eno leto kasneje, kot se je delo sicer zaključilo« (Dolinšek 2009).

<sup>126</sup> »Dokaz iskrene slovenske predanosti delu na tretjem svežnju je bil razviden tudi pri glasovanju za sedež Agencije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER), ki je bil postavljen v Ljubljano. Večina glasov držav članic je izvirala iz njihovega prepričanja, da si je Slovenija to, glede na vse, kar je naredila na področju notranjega trga, zaslužila« (Dolinšek 2009).

<sup>127</sup> Poleg zakonodajnega svežnja za liberalizacijo notranjega trga za elektriko in zemeljski plin je PES vseboval štiri zakonodajne predloge, in sicer direktivo o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida, direktivo o spodbujanju rabe energije iz obnovljivih virov, odločbo o delitvi prizadevanj držav članic za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020 ter direktivo, ki spreminja že obstoječo 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov (Fistravec 2009).

### **8.1.5 Spodbujanje dialoga med različnimi kulturami, prepričanji in izročili v okviru evropskega leta medkulturnega dialoga**

Medkulturni dialog bi lahko bolj kot prioriteto obravnavali kot simbolično gesto (Kajnič 2009b, 89), zato je ocena uspeha slovenskega predsedovanja na tem področju težko določljiva. Vendar je bila vključitev medkulturnega dialoga na slovenske dnevne rede vseeno pomembna, saj je bilo leto 2008 določeno za leto medkulturnega dialoga<sup>128</sup> (Šabič 2009, 5). Hkrati je bila Slovenija zaradi svoje geografske lokacije na križišču Sredozemlja, Balkana in Srednje Evrope za to nalogo še posebej primerna (Kajnič 2008b, 5).

Medkulturni dialog kot peta prioriteta ni vseboval nobenih izoblikovanih ciljev, saj je šlo bolj za simboliko same prioritete in dvig zavesti o raznolikosti kultur<sup>129</sup> (*ibid.*). Zato je bila ta prioriteta najbolj nedorečena. Idejno je bila zastavljena bolj ambiciozno kot njena izvedba, saj so nanjo imeli velik vpliv tudi zunanji dogodki, ki so oblikovali možnosti političnega dialoga (Marn 2009). Kljub temu je Slovenija na tem področju izvedla vrsto aktivnosti in skušala ohranjati rdečo nit z vpletanjem medkulturnega dialoga v ostale prioritete (Kocijančič 2009). »Motiv medkulturnega dialoga se je horizontalno pojavljal v relevantnih dosjeh in so se nanj kot referenco sklicevali tako pri delu Sveta v delovnih skupinah kot tudi v višjih diplomatskih krogih« (Kajnič 2008a, 5). Poseben poudarek je Slovenija dala na primer problematiki medkulturnega dialoga in medverskega sodelovanja na Zahodnem Balkanu (Fink-Hafner in Lajh 2008, 57).

Dodana vrednost, ki jo je Slovenija ustvarila na tej prioriteti kot celoti, je bila krepitev vloge kulture v zunanjih odnosih EU. Ker je šlo za nov pristop, je bilo treba ta koncept ustrezno operacionalizirati. Predlagano je bilo, da bi se na podlagi kulturnega sodelovanja okrepila zunanja kulturna politika EU. Primer takšnega delovanja je bil t. i. Ljubljanski proces, ki je bil usmerjen na območje Balkana. Njegova idejna zasnova

---

<sup>128</sup> Pobuda za obeležje leta medkulturnega dialoga je bila predlagana s strani EK leta 2005 in nato potrjena z odločitvijo EP in Sveta št. 1983/2006/EC 18. decembra 2006 (EP in Sveta 2006).

<sup>129</sup> Simbolni pomen in obravnava te problematike je bila odgovor na izgrede ob objavi karikatur islamskega preroka Mohameda leta 2005 na Danskem (Marn 2009). V danskem časniku Jyllands-Posten je bilo namreč 30. septembra 2005 objavljenih 12 karikatur muslimanskega preroka Mohameda, ki so se potem pojavile še v petdesetih drugih državah. To je sprožilo izgrede med islamskim prebivalstvom in skrunitve mnogih veleposlaništev in evropskih ustanov na bližnjem vzhodu. Mnogi kritiki karikatur so te označili kot islamofobične, rasistične in ponižujoče za muslimansko vero in skupnost (BBC 2005).



pa je bila kasneje podlaga za začetek Kijevske pobude za vzhodno partnerstvo (Marn 2009).

Ne glede na simboliko prioritete si je slovensko predsedovanje, še posebej takratni predsednik vlade Janša, pri tej prioriteti močno prizadevalo za ustanovitev Evro-mediteranske univerze s sedežem v Sloveniji (Kajnič 2008a, 5). Ustanovitev te univerze je bila v okviru evropske politike do Mediterana tudi eden glavnih nacionalnih interesov, saj bi Slovenija s tem na svojih tleh pridobila pomembno evropsko institucijo (Benko 2009).

Dodatni razlog za ustanovitev takšne mednarodne in raziskovalne ustanove je bila tudi potreba po zблиževanju evropskih, muslimanskih in ostalih kultur, ki izhajajo iz kulturne, verske in humanistične dediščine evrosredozemskega območja. Z ustanovitvijo te institucije je Slovenija hotela prioriteto in idejo medkulturnega dialoga prenesti v realnost (Fink-Hafner in Lajh 2008, 57-8).

Otvoritev Evro-mediteranske univerze je bila v Piranu 9. junija 2008. Po besedah takratnega državnega sekretarja na MVZT Dušana Lesjaka je bila Evro-mediteranska univerza eden ključnih dosežkov slovenskega predsedovanja, ki so presegali okvire samega področja visokega šolstva (STA 2008a).

## **8.2 Prispevek na resorni ravni**

Slovenija je bila na nižjih ravneh, tj. na ravni resornih prioritet (Tiganj 2009), zelo uspešna, zato je obravnava teh dosežkov za celovito oceno vsebinskega prispevka slovenskega predsedovanja nepogrešljiva.

Ob primerjavi programa pred predsedovanjem in dosežkov po njem bi namreč ugotovili, da je v dosežkih navedeno veliko dosjejev in direktiv, ki jih je Slovenija v vlogi predsedujoče sprejela, pa v prvotnem programu niti niso bili navedeni<sup>130</sup>. Ugotovitev se nanaša na dokumente, ki so bili na dnevnih redih že zelo dolgo časa in jih tudi velikim državam ni uspelo zaključiti. Sloveniji pa je zaradi majhnosti, pomanjkanja skritih dnevnih redov oziroma izključenosti nacionalnih interesov

---

<sup>130</sup> Eden takšnih primerov je bilo sprejetje direktive o vračanju, ki bo podrobneje obravnavana v poglavju 8.2.2.

uspelo med državami članicami vzbuditi ogromno zaupanja, kar je posledično omogočilo sprejetje velikega števila dosjejev na resorni ravni. (Bratkovič 2009).

### **8.2.1 Področje ribištva in Uredba o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu**

Ribištvo je področje, ki je spadalo le pod resorno in ne nacionalno prioriteto, zato je bilo postavljanje prioritete in ambicij prepuščeno samemu sektorju. Slovenija na tem področju ni uveljavljala nobenih nacionalnih interesov, saj je bilo njeno strokovno zaledje okrnjeno. Ker se je Slovenija zavedala, da ima na tem področju kot mala država določene kadrovske omejitve, se je usmerila v čim večji napredek na podedovanih dnevnikih redih in rednem programu EK.

Kljub temu da sprva vsebinsko ni imela jasno zastavljenih ciljev, je svoje sektorske naloge zastavila realno in uresničljivo. V pol leta ji je tako uspelo sprejeti dva zakonodajna predloga in en zelo pomemben politični dogovor. Slednjega je Sloveniji uspelo sprejeti pri Uredbi o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu<sup>131</sup>, ostala dva zakonodajna predloga pa sta bila še Uredba o dovoljenjih za opravljanje ribolova<sup>132</sup> in Uredba o varovanju občutljivih morskih ekosistemov<sup>133</sup>. Zaradi pomembnosti dosežka političnega dogovora za področje ribištva se bo to poglavje osredotočilo le na obravnavo te vsebine.

Predlog Uredbe o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu je bil sicer del podedovanih dnevnikih redov, saj so s predstavitvijo dokumenta na politični ravni med svojim predsedovanjem začeli že Portugalci, vendar do začetka slovenskega predsedovanja na dosjeju še ni bilo nobenega bistvenega napredka. Tako je bila Slovenija tista, ki je z dejanskim delom, tj. branjem po členih, začela in dosje z dosego političnega dogovora tudi zaključila (Tiganj 2009).

---

<sup>131</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1005/2008 (Svet EU 2008a).

<sup>132</sup> Uredbe Sveta (ES) št. 1006/2008 (Svet EU 2008d).

<sup>133</sup> Uredba Sveta (ES) št. 734/2008 (Svet EU 2008e).

Ta politični dogovor<sup>134</sup> je bil zaradi pomembnosti tematike in prelomne narave dokumenta najpomembnejši dosežek v zadnjih desetih letih na področju ribištva. Na tem področju se je namreč prvič zgodilo, da je EK predlagala konkretne sankcije za določene prekrške, kar je posledično pomenilo harmonizacijo upravnih sankcij. Sankcije so načeloma ena izmed najbolj občutljivih tem na katerem koli področju, saj se z njimi posega v pristojnosti držav. Države namreč želijo raven sankcij določati same, zato se tej pristojnosti težka odrečejo. Ta dosje je bil izrednega pomena tudi z vidika težavnosti harmonizacije različnih sistemov določanja upravnih sankcij na ravni celotne EU. Poleg tega ima dokument, ki ureja neko nelegalno, neregulirano in neprijavljeno dejavnost, vedno izredno politično veljavnost. Zato je bila obravnava te uredbe na področju ribištva ne samo med najpomembnejšimi, temveč tudi med najbolj odmevnimi in medijsko zanimivimi (Tiganj 2009).

Slovenija je bila uspešna pri tem dosjeju tudi zaradi zelo dobrih neformalnih odnosov tako z GSS kot tudi EK. Še posebej pomembni so bili dobri odnosi, ki jih je imel takratni minister Iztok Jarc z Joem Borgom, takratnim komisarjem za pomorske zadeve in ribištvo, in njegovim kabinetom. Dobri odnosi so prišli še posebej do izraza v primeru zastoja, ki je nastal pri obravnavi predloga o Uredbi o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu.

V predlogu Uredbe so bila določena področja zelo tehnična, zato je bila priprava kompromisnih predlogov prepuščena EK. Ta je potem imela za določene dele predloga Uredbe kompromisne predloge že pripravljene, vendar jih Sloveniji ni hotela posredovati, dokler ta ne bi dosegla dogovora glede sankcij, ki so bile ključni element celotnega dokumenta. Slovenija pa brez kompromisnih predlogov EK dosjeja ni mogla zaključiti do te mere, da bi bil pripravljen za obravnavo o zadnjem elementu, tj. sankcijah. Zato je želela vsa ostala odprta vprašanja razčistiti in sprejeti s kompromisnimi predlogi EK že na ravni Coreperja. Želela je namreč, da bi bile sankcije edina komponenta dosjeja, ki bi bile obravnavane na politični ravni, tj. ravni

---

<sup>134</sup> Potrebno je razlikovati politični dogovor na nekem dosjeju in njegovo sprejetje. Ko je na dosjeju sprejet politični dogovor, se vse države članice strinjajo o vsebini izpogajanega dokumenta. Nato sledi pravno-lingvistična redakcija in prevajanje dokumenta v vse ustrezne jezike. Ta tehnični vidik po navadi traja okoli tri do štiri mesece. Po sprejetju dogovora in opravljeni pravno-lingvistični redakciji se zadeve ne obravnava več na delovnih skupinah, ampak preide na Svet v glasovanje kot točka A, o kateri se ne razpravlja, ampak se jo samo potrdi. Sloveniji je uspel politični dogovor, uradno pa je bila Uredba sprejeta pod francoskim predsedovanjem. Vendar je za predsedujočo državo pomemben in šteje le politični dogovor, saj se po tem vsebina ne sme več spreminjati (Tiganj 2009).

Sveta. Zato je oddelek za ribištvo na SPBR nemudoma stopil v stik z ministrom Jarcem, ki je nato sklical sestanek s komisarjem Borgom. Zaradi tega sestanka je komisar Sloveniji odobril prejem kompromisnega predloga. S tem je omogočil nadaljevanje dela na dosjeju, ki je na koncu predsedovanja pripeljalo do političnega dogovora (Tiganj 2009).

»Glavna ambicija Slovenije je bila pustiti vtis organizirane predsedujoče države in izvedbe predsedovanja v skladu s postopki. To ji je tudi uspelo, saj je predsedovanje postopkovno teklo brez večjih zapletov in je na dosjejih tehnične ravni kot mala država pustila velik strokovni vtis« (Tiganj 2009).

### **8.2.2 Področje notranjih zadev in Direktiva o vračanju nezakonitih priseljencev<sup>135</sup>**

Ker je bila Direktiva o vračanju nezakonitih priseljencev glede na svojo tematiko izredno občutljivo politično vprašanje, se EU zelo dolgo ni mogla opredeliti in dogovoriti glede minimalnih standardov, ki bi to problematiko urejali. Politična teža tega vprašanja se je kazala tudi v izrednem vključevanju vpletenih akterjev. Na eni strani so v razpravi izjemno sodelovale tretje države partnerke EU, in predvsem manj razvite države ter NVO, ki so izrazito občutljive na človekove pravice. Na drugi strani so bili v pogajanja vpeti tako EP, ki človekovim pravicam prav tako daje velik poudarek, kot tudi države članice, ki imajo pri reševanju tega problema izrazito različne prakse (Kocijančič 2009).

O Direktivi se je do takrat razpravljalo že tri leta in v Bruslju so opozarjali, da bi morala biti Direktiva sprejeta v času predsedovanja Slovenije, saj bi se v nasprotnem primeru postopek sprejetja zavlekel še najmanj za leto ali dve (STA 2008b).

---

<sup>135</sup> Direktiva o skupnih postopkih za obravnavanje in vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito vstopijo ali prebivajo v EU, vsebuje zakonodajo, ki med drugim določa pogoje za prostovoljni odhod, skrajni rok pridržanja, prepoved ponovnega vstopa in postopke za odstranitev nezakonitih priseljencev iz Unije. Evropska unija je z Direktivo postavila temelje oblikovanja enotne politike priseljevanja, ki zajema tri temeljna področja: boj proti nezakonitemu priseljevanju, spodbude za zakonito priseljevanje delovne sile in kazni za delodajalce, ki bi zaposlovali nezakonite priseljence. Cilj Direktive je bil zagotoviti skupna pravila vračanja, odstranitve, uporabe prisilnih ukrepov, začasne omejitve prostosti in ponovnega vstopa državljanov tretjih držav, ki nezakonito vstopijo in prebivajo v EU ne glede na razloge nezakonitosti bivanja (EP 2008). Za celotno besedilo direktive glej EP in Svet EU (2008).

Po izjemno napornih pogajanjih v delovnih telesih Sveta EU, kjer so države članice že od leta 2005 poskušale najti kompromis, in po treh letih političnih dialogov z EP in EK je Slovenija na ravni Coreperja konec maja 2008 dobila zadostno podporo držav članic za besedilo predloga direktive in ga ponovno poslala v EP. Ta je besedilo predloga direktive podprl v celoti, razen člena o brezplačni pravni pomoči, za katerega je predlagal, da se uskladi z določbami t. i. postopkovne direktive s področja azila. Po dodatnih dvostranskih pogajanjih z državami članicami in političnem dialogu z EP je usklajeno besedilo predloga direktive junija 2008 potrdil tudi Coreper in ga ponovno poslal v EP. Minister [za notranje zadeve] Mate je še povedal, da smo ob sprejemanju direktive o vračanju, ki je bil prvi akt v postopku soodločanja s področja migracij, vsi skupaj spoznali, koliko sodelovanja in usklajevanja med institucijami tak postopek zahteva (Ministrstvo za notranje zadeve 2008).

Slovenija je pri doseganju dogovora igrala zelo veliko vlogo, saj je z izpeljavo pravih postopkov pokazala, da postopke izredno dobro razume, jih zna uporabiti na način, ki vodi do dogovora in jih zna primerno izkoristiti za povečanje pritiska na države članice in EP. Postopkovno usklajevanje in iskanje ravnotežja med lastnimi prioritetami in zunanjo realnostjo pa je po besedah Kocijančičeve (2009) ena najzahtevnejših nalog predsedujoče države.

Slovenija je na začetku pogajanj izrazila, da je njena želja sprejetje predloga direktive, vendar svojih ambicij ni vsiljevala. Namesto tega je znala primerno intenzivirati delo na delovni ravni Sveta in vzpostaviti neformalne stike z EP ter po teh kanalih z resnim vsebinskim delom in sodelovanjem z državami članicami in EP dosje zaključiti. To je bilo izredno težko, saj se je dogovor tako z EP kot državami članicami v Coreperju kljub že doseženemu dogovoru nekajkrat izmaknil. Vendar je na tej točki Slovenija ponovno dobro izkoristila proceduro, da ji je na koncu ostalo dovolj časa za zaključek pogajanj (*ibid.*).

EK je poudarila, da je Direktiva o vračanju nezakonitih priseljencev nujen element v boju proti nezakonitim migracijam (STA 2008b). Takratni slovenski minister za notranje zadeve Dragutin Mate pa je dejal, da Direktiva sicer ni idealna, a je korak naprej k skupni migracijski politiki, saj gre za prvo direktivo na področju migracij, sprejeto v postopku soodločanja. Sprejetje Direktive je EU tudi prvič omogočilo nadzor nad državami članicami pri vračanju oseb, ki nezakonito živijo v EU. Mate je

poleg tega dodal, da je bilo sprejetje te direktive izredno zahteven dosežek za slovensko predsedovanje (STA 2008c).

### **8.2.3 Potrditev pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo**

Eden izmed večjih izzivov slovenskega predsedovanja je predstavljalo poenotenje držav članic v zvezi s potrditvijo pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo. Slovenija je imela v tem primeru dobro izhodišče, saj so bili njeni odnosi z Rusijo vzorni in zgodovinsko neobremenjeni, česar ne bi mogli trditi za vse države članice. Poleg tega ni imela z nobeno državo članico, ki je kompromisu takrat nasprotovala, odprtih političnih vprašanj (Kajnič 2008a, 3).

Zaradi zapletenosti situacije so bile mnoge države članice presenečene nad resnostjo vključenosti Slovenije v pogajanja (Kajnič 2008a, 6). Litva je že dve leti blokirala pogajanja, v začetku slovenskega predsedovanja pa se ji je pridružila še Poljska. Slovenija je skupaj z EK našla za Poljsko sprejemljivo rešitev, ki je nato svoj veto umaknila (Marn 2009). Tako so litovski zadržki ostali edina ovira na poti k sprejetju mandata in zagonu pogajanj na vrhu EU – Rusija, ki je bil eden zadnjih večjih dogodkov slovenskega predsedovanja.

Z namenom približanja Litve kompromisu ostalih šestindvajsetih držav se je takratni zunanji minister Rupel podal na diplomatsko misijo. Tja je odletel v družbi švedskega in poljskega zunanjega ministra Bildta in Sikorskega, da bi se srečal z litovskim zunanjim ministrom Vaitekunasom in predsednikom vlade Kirkilasom (Kajnič 2008b, 3). Na srečanju je predsedovanje podprlo vse anekse, ki jih je Litva želela pripeti k mandatu za pogajanja, in s tem uspelo doseči dogovor. Slovenija je pri obravnavi litovskih zadržkov in kompromisa za začetek pogajanj z Rusijo upoštevala tako litovske interese kot interese ostalih 26 članic (Benko 2009).

Kljub temu da je nenavaden format treh zunanjih ministrov Slovenije, Švedske in Poljske pri ostalih državah članicah naletel na osuplost, ga je Benko (2009) označil za inovativnega. Ker je šlo za notranjepolitično zadevo EU in tako format ni predstavljal EU v zunanjih odnosih, se Sloveniji ni moglo očitati kršitve diplomatskih pravil (Kajnič 2008a, 6). Poleg tega je ta pristop združeval trud tistih, ki so v dosežke

kompromisa verjeli, in na koncu pripeljal do umika litovskih zadržkov (Kajnc 2008b, 4).

Slovenija je pri pogajanjih in dosegih kompromisa igrala ključno vlogo. Zaradi postopkovnega vpliva in možnosti spreminjanja dnevnih redov je na vpletene strani lahko vršila pritisk. S tem je dosegla, da so se nestrinjanja Litve in Poljske polegla in sta obe državi umaknili svoje zadržke (Marn 2009). Razlog za uspešno razrešitev blokade, ki so jo druge države članice skušale odpraviti že dve leti, je moč iskati v pravilni izbiri postopkov s strani slovenskega predsedovanja (Bratkovič 2009). Dosega pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo je še en primer, v katerem je Slovenija postopala kot pošteni posrednik (Kajnc 2008b, 3).

## 9 SKLEP

Predsedovanje EU predstavlja zelo pomemben projekt, saj šestmesečni prevzem političnega vodenja EU predsedujočim državam poleg možnosti zaznamovanja procesov evropskih integracij in *acquis communautaire* ponuja tudi priložnost za dvig ugleda v Skupnosti. Ta priložnost je dodana vrednost še posebej za male države, saj lahko v tem obdobju delujejo krepko prek svojega običajnega diplomatskega vpliva. Slovenija je kot prva izmed novopridruženih članic to priložnost dobila januarja 2008. Diplomsko delo je poskušalo ovrednotiti njen vsebinski prispevek in ugotoviti, ali je z dosežki predsedovanja dosegla svoja lastna pričakovanja.

Osrednje vloge predsedovanja v pogajalskih procesih predsedujoči državi EU omogočajo možnost vplivanja na dnevne rede, oblikovanje pogajalskih procesov in oblikovanje predlogov rešitev za problematike v obravnavi. Vpliv predsedujoče države na izide pogajanj je vsekakor večji, kot če država ne predseduje, vendar so strokovni pristopi k oceni tega vpliva deljeni. Delimo jih na racionalistične in sociološke.

Predsedujoča država za uravnavanje postopkov odločanja v Svetu EU nesporno izrablja dodatne vire pristojnosti kot sta asimetričen dostop do informacij in asimetričen nadzor nad postopki. Privilegiran položaj predsedujoče države Svetu ji namreč omogoča, da lahko oba vira pristojnosti pri opravljanju svojih funkcij izkoristi

za uveljavljanje lastnih interesov, kar je bistvo pogledov, ki izhajajo iz racionalistične tradicije. Lahko pa te dodatne vire pristojnosti usmeri v iskanje kompromisov in uresničevanje skupnega, tj. evropskega interesa, kar je predpostavka zagovornikov, ki izhajajo iz sociološke tradicije.

Racionalistični pristop predsedujoči državi zaradi dodatnih virov pristojnosti pripisuje privilegiran položaj in moč, ki ju predsedujoča izrablja za zasledovanje lastnih interesov. Pri tem opušča etično zavezanost skupnosti in odgovornost do ostalih držav članic, da bi se takega ravnanja vzdržala. Takšen vedenjski vzorec predsedovanj je značilen predvsem za velike države članice EU in se je v praksi večkrat potrdil. Vendar države pri sledenju lastnih interesov med predsedovanjem omejujejo formalna pravila odločanja za sprejemanje predlogov in neformalne norme, kot so na primer norme nevtralnosti, nepristranskosti, učinkovitosti in kompromisnega odločanja. Če neformalne norme predstavljajo za velike predsedujoče države omejitve njihovega vpliva, so za male države vir dodatnih pristojnosti.

Male države vedo, da nikoli ne morejo slediti lastnim interesom tako uspešno kot velike, zato kot predsedujoče raje sledijo logiki primernosti, ki je temelj sociološkega pristopa. Zaradi logike primernosti predsedujoča država ponotranji pravila in norme delovanja ter razvije interes za kolektivno odločanje. Pri svojem delovanju omeji svoj vpliv na izide odločitev in raje deluje v dobro evropskega kot lastnega interesa. Kot mali državi ji je zaradi manj razpršenih interesov takšno ravnanje tudi bolj omogočeno. Normativno vedenje malih držav v času predsedovanj deluje kot vir dodatnih pristojnosti, saj jim daje ugled, legitimnost in zaupanje ostalih držav članic, kar zvišuje stopnjo njihove pripravljenosti na konstruktivno sodelovanje v pogajanjih, predsedovanju pa omogoča lažje iskanje kompromisov.

Razvidno je, da imajo predsedujoče države vpliv na potek pogajanj gledano tako z racionalističnega kot s sociološkega vidika, vendar vsak pristop za izvajanje vpliva predpostavlja različne vire pristojnosti. Značilnosti racionalističnih predpostavk označujejo predsedovanja večjih držav, medtem ko sociološki pristop razlaga vedenjske vzorce predsedovanj malih držav. Čeprav tako velike kot male države v vlogi predsedujočih vplivajo na pogajanja z oblikovanjem dnevnih redov, večanjem učinkovitosti s prepoznavanjem ugodnih rešitev za vse države članice, oblikovanjem



razdelitvenih učinkov in časovnico zakonodajnih odločitev, male države zaradi delovanja v skladu z normami uživajo višjo stopnjo legitimnosti in zaupanja. Ker v večini primerov postopajo kot pošteni posredniki, so jim ostale države članice bolj naklonjene, kar jim omogoča večjo učinkovitost v pogajanjih kot velikim državam v času predsedovanj.

Male države svoja predsedovanja, kot rečeno, vodijo v skladu z logiko primernosti, ker imajo zaradi svojih danosti v pogajanjih v EU drugačno izhodišče kot velike. Njihovo izvajanje predsedovanja namreč zaznamujejo raznovrstni dejavniki, ki vplivajo na vsebinski prispevek njihovega predsedovanja. Mednje lahko prištevamo omejenost s človeškimi viri, manjše finančne zmogljivosti za izvedbo predsedovanja, večjo odvisnost od podpore in sodelovanja institucij EU ter ožji spekter nacionalnih interesov pri obravnavi politik EU. Slovenija, ki je bila do leta nastopa svojega predsedovanja najmanjša predsedujoča država, pri tem ni bila izjema.

Zaradi zgoraj omenjenih dejavnikov se je Slovenija priprav na predsedovanje lotila zelo zgodaj, in sicer že leta 2005, saj je hotela zagotoviti kvalitetno vodenje tako z vidika vsebine kot z vidika organizacije. Vendar se je pri tem treba zavedati, da so se priprave začele že v njenem prvem letu članstva, zato Slovenija ni imela veliko izkušenj niti v delovanju EU niti pri izvedbi predsedovanja.

Pomanjkanje izkušenj ni bilo nujno slabo, saj ji je omogočalo večjo fleksibilnost pri pripravah in večjo pripravljenost za pridobivanje novih znanj. To se je kazalo v izrednih prizadevanjih po vzpostavitvi optimalne organizacijske strukture predsedovanja, ki je temeljila na zbiranju informacij o preteklih predsedovanjih, in izbiri bruseljsko vodenega modela predsedovanja, ki je zaradi svoje majhne in okretne strukture omogočal hitro sprejemanje odločitev ter nemoten napredek pri vsebinah politik EU.

Po drugi strani se je pomanjkanje izkušenj odražalo pri njeni vlogi v Triu. Čeprav je bila Slovenija kot del prvega predsedujočega Tria zelo zgodaj soočena z vsebinskim delom ter postopki in delovanjem institucij EU, je svoje sodelovanje dojemala kot učni proces. Pri snovanju 18-mesečnega programa je bila zato dovzetna za nasvete Nemčije ter vodljiva v izbiri in oblikovanju programa in prioritet. Sodelovanje

Slovenije pri snovanju 18-mesečnega programa je bilo ocenjeno kot nizko, zato so tudi tuja pričakovanja izražala dvom o vsebinskem prispevku njenega predsedovanja.

Razloge za njeno skromnejšo vlogo pri snovanju programa lahko iščemo v kadrovski omejenosti slovenske administracije, pomanjkanju nacionalnih interesov na širšem razponu področij in potrebo po zanašanju na zunanjo pomoč – treh dejavnikih, ki jih je diplomsko delo proučevalo pri oceni vsebinskega prispevka njenega predsedovanja.

Organizacijska struktura si je sicer prizadevala zagotoviti enak obseg osebja za vse naloge predsedovanja, vendar je bila Slovenija sposobna na večini področij zagotoviti le osnovni kadrovski format. To je pomenilo, da se je pomanjkanje kadra poznalo predvsem v obsegu strokovnega zaledja timov posameznih področij. Za osnovni kadrovski format je bil domnevno zagotovljen najboljši kader, ki pa je naloge predsedovanja opravljal v Bruslju. V prestolnici države je zato nastala rastoča potreba po kadru s poznavanjem evropskih zadev. Čeprav je ta problem Slovenija reševala z racionalizacijo delovnih procesov, kot je bilo združevanje področij dela, vključevanje že usposobljenega kadra, ki je bil večinoma zadolžen za več področij, in najemanje študentskega dela, je bila ocena zaposlenih na SBPR o poznavanju EU s strani slovenske javne uprave skromna. O dejanskem vplivu teh dejavnikov je težko govoriti, a je možno sklepati, da je bil zaradi njih vsebinski prispevek slovenskega predsedovanja podvržen bolj omejenemu obsegu, ki ga brez kadrovskih omejitev ne bi bilo.

Racionalizacija delovnih procesov je sicer pripomogla k večji fleksibilnosti in vsestranskosti kadra ter maksimalni prisotnosti izkušenj v delovnih procesih, kar je izboljšalo kvaliteto izvedbe nalog. Vendar je imela za posledico tudi kadrovsko preobremenjenost, kar je Sloveniji v primerjavi z državami z večjim administrativnim zaledjem onemogočalo bolj temeljito in poglobljeno obravnavanje vsebin. Na področju vsebinskega prispevka se je to kazalo predvsem v omejenosti dodajanja lastnih vsebin na dnevne rede, saj je obravnava vsebin potekala pretežno na podlagi podedovanih dnevnih redov, rednega programa EK in tekočega dela Sveta.

Omejen obseg dodajanja lastnih vsebin na dnevne rede je možno pripisati tudi manjšemu številu specifičnih nacionalnih interesov slovenskega predsedovanja. Kljub

podedovanim dnevnim redom, ki predstavljajo približno 90 % obravnavanih vsebin, si vsaka predsedujoča država želi na dnevne rede EU uvrstiti tudi nekaj lastnih. Male države se pri tem omejujejo na manjše število priorit, dostikrat le na eno samo. Slovenija pri tem ni bila izjema, saj so bile razen prioritete za obnovljeno pozornost ZB vse ostale del podedovanih dnevnih redov. A pomanjkanje specifičnih nacionalnih interesov je za Slovenijo kot predsedujočo v pogajanjih pomenilo izredno prednost, saj ji je omogočalo, da je predsedovanje vodila v skladu z logiko primernosti. V pogajanjih je bila prepoznana kot verodostojen in pošten posrednik, kar je tako pri državah članicah kot ostalih institucijah EU izzvalo veliko zaupanja in pripravljenosti na kompromise. Raziskave v okviru diplomskega dela so pokazale, da je Sloveniji prav zaradi visoke stopnje zaupanja v njeno nevtralnost s strani držav članic uspelo zaključiti dosjeje, ki so bili v obravnavi že dalj časa, a jih predhodnim predsedujočim državam ni uspelo sprejeti. Kot takšne primere lahko navedemo pogajanja o predlogu Direktive o vračanju nezakonitih priseljencev, pogajanja o energetskega paketu za notranji trg, pogajanja za potrditev pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo ter pogajanja o predlogu Uredbe o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu.

Zaradi manjšega števila specifičnih nacionalnih interesov in omejenih kadrovskega zmogljivosti Slovenija na določenih zelo tehničnih in specifičnih področjih znotraj lastne administracije preprosto ni imela na razpolago dovolj strokovnega kadra, ki bi lahko ta področja obvladoval v skladu z zahtevami predsedovanja. Zato se je bila pri obravnavi določenih vsebin primorana zanašati na zunanjo pomoč, tj. na pomoč zunanjih strokovnjakov, ostalih držav članic ter predvsem GSS in EK.

Pomoč zunanjih strokovnjakov in držav članic je Sloveniji omogočila vsebinski prispevek na področjih, ki jih sicer sama ne bi mogla dovolj dobro pokrivati, GSS in EK pa sta bila nepogrešljiva podpora na vseh vsebinskih področjih slovenskega predsedovanja. Za male predsedujoče države je sodelovanje z obema institucijama še posebej pomembno, saj lahko bistveno pripomore k večji učinkovitosti pri pogajanjih. EK ima namreč med institucijami EU največ strokovnega znanja, GSS pa izredno vedenje o proceduralnih in taktičnih vprašanjih. Obe instituciji sta tudi dobro seznanjeni z nacionalnimi stališči držav članic glede določenih problematik, pri čemer GSS deluje v službi predsedujoče države in ji s temi informacijami nepristransko

pomaga, medtem ko je EK samostojna institucija z lastnimi interesi, ki to vedenje uporablja za doseg lastnih ciljev.

Zato predsedujoče države GSS dojemajo kot nevtralnega akterja, odnos EK do predsedujoče pa je lahko dosti bolj kompleksen in pristranski. V primeru slovenskega predsedovanja sta bili obe instituciji s Slovenijo pripravljene deliti svoje znanje in izkušnje. Ker je bilo to prvo slovensko predsedovanje, sta jo v proces intenzivnih konzultacij vključili že v zelo zgodnji fazi priprav, kar ji je omogočilo dober vpogled v vsebine in procese odločanja. GSS je predstavljal nenadomestljivo podporo pri podajanju postopkovnih nasvetov in izdatno asistenco pri vsebinah, kjer Slovenija sama ni imela dovolj kadrovskega zaledja. Analiza raziskovanja v okviru diplomskega dela je pokazala, da je EK Sloveniji kljub nekaterim poskusom uveljavljanja lastnih interesov (primer področja ribištva), ki se jim je Slovenija suvereno zoperstavljala, s svojim strokovnim poznavanjem dosjejev pomagala doseči vsebinski prispevek na marsikaterem področju, na primer v pogajanjih o energetskega paketa za notranji trg, pri doseganju ciljev lizbonske strategije in pogajanjih o predlogu Uredbe o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu.

Glede na analizo zgoraj omenjenih dejavnikov je mogoče zaključiti, da se vsebinski prispevek malih držav, ki bi izhajal iz njihovih nacionalnih interesov, zaradi omejenih kadrovskega kapacitet zoži na manjše število področij. Med slovenskim predsedovanjem sta bili ti področji: Zahodni Balkan in v sklopu prioritete medkulturnega dialoga ustanovitev Evro-mediteranske univerze v Piranu. Slovenija ima na področju Zahodnega Balkana zaradi povezanosti z regijo izredno močan interes, zato si je prizadevala regijo uvrstiti visoko na dnevne rede EU. Pri tem je bila sposobna zaradi izrednega poznavanja regije doseči zelo velik vsebinski prispevek, ki so mu botrovala tako lastne vsebinske pobude (na primer vizumska liberalizacija) kot izredna dinamika v postopkih doseganja dogovorov, kar je bilo razvidno pri pogajanjih za SPS s Srbijo in vprašanju priznanja neodvisnosti Kosova. Zato lahko zaključimo, da je prva značilnost slovenskega predsedovanja ta, da je na področjih z lastnimi nacionalnimi interesi igrala vlogo voditelja v pogajanjih, saj je znala svojim interesom slediti in doseči zastavljene cilje.

Uspeli so ji namreč tako sklenitev kroga SPS z vsemi državami iz regije, začetek procesa vizumske liberalizacije, kot tudi ustanovitev Evro-mediteranske univerze.

Na ostalih prioriteth in resornih področjih, ki so bila del podedovanih dnevnih redov, je Slovenija predsedovanje vodila v skladu z logiko primernosti, ki jo predsedovanju malih držav pripisuje sociološki pristop. Ta pristop predvideva, da bodo male države pri svojem predsedovanju omejile svoj vpliv na izide odločitev v pogajanjih in raje delovale v dobro interesa EU. Zato poskušajo vsebinski prispevek povečati s čim večjim napredkom na vsebinah podedovanih dnevnih redov, ki ga dosežejo s čim bolj učinkovito in nepristransko koordinacijo stališča držav članic z namenom doseganja kompromisa v pogajanjih. Glede na analizo prioriteth in resornih dosežkov se je v diplomskem delu izkazalo, da je bila to tudi druga značilnost slovenskega predsedovanja.

Slovenija se je trudila svoj vsebinski prispevek povečati z napredkom na podedovanih dnevnih redih, pri čemer je znala dobro izkoristiti ponujeno zunanjo pomoč strokovnjakov, držav članic, GSS in EK.

Pri analizi ostalih prioriteth in resornih dosežkov slovenskega predsedovanja se je prav tako izkazalo, da so bila posamezna področja izredno zahtevna za obravnavo, saj so bila stališča držav članic zelo razdeljena. Primer za to so bila pogajanja o energetske paketu za notranji trg, kjer je Slovenija uspela najti kompromis med blokirajočo manjšino, ki ni želela lastniškega ločevanja energetskih podjetij, in skupino držav, ki so se zanj zavzemale. Kar se tiče resornih dosežkov, je bil podoben uspeh dosežen s kompromisom o upravnih sankcijah pri pogajanjih o predlogu Uredbe o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu in določitvi standardov za vračanja nezakonitih priseljencev. Doseganje kompromisov je od Slovenije terjalo zelo dober vsebinski vpogled v vsebine in progresivno sodelovanje z državami članicami, EK in GSS.

Uspeh na omenjenih prioriteth in resornih dosežkih podedovanih dnevnih redov je Sloveniji omogočalo pomanjkanje specifičnih nacionalnih interesov, saj je zaradi tega lahko na teh področjih prevzela vlogo poštenega posrednika. Veliko ugleda si je namreč pridobila s pripravljenostjo, da prisluhne vsem stranem v pogajanjih, in

iskanjem sprejemljivih rešitev za vseh ostalih šestindvajset članic. To se je izkazalo tudi v pogajanjih za potrditev pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo in v pogajanjih za sklenitev SPS s Srbijo, kjer si je izredno prizadevala upoštevati in odpraviti zadržke držav članic, ki so preprečevali dogovor. To je bila tretja značilnost slovenskega predsedovanja, zaradi katere je Slovenija med državami članicami uživala visoko stopnjo zaupanja in naklonjenosti, kar se je izkazalo v primeru glasovanja za sedež ACER.

Vsebinski prispevek in doseganje kompromisov med preostalo šestindvajseterico držav sta Sloveniji omogočala tudi temeljit vpogled v poznavanje postopkov, kar je bila četrta značilnost njenega predsedovanja. Slovenija je imela dobro sposobnost strukturiranja dnevnih redov in je s pravo mero pritiska na vpletene strani uspešno dosegala pravočasnost dogovorov. Ključno vlogo pri tem je igral tudi njen dober odnos z GSS, ki ji je pomagal pri prepoznavanju stališč držav članic, in EK, s katero sta sodelovali pri vsebinskem oblikovanju kompromisnih predlogov. Kot primere dobre postopkovne rabe v času slovenskega predsedovanja lahko navedemo pogajanja o predlogu Direktive o vračanju nezakonitih priseljencev, uresničitve pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo in vprašanje reševanja neodvisnosti Kosova, kjer so bila tudi posredovanja slovenskih ministrov ključnega pomena za dosežene dogovore.

Slovenija je postopke za uravnavanje pogajanj uporabljala večinoma za doseganje kompromisov med državami članicami. Vendar je znala proceduro uporabiti tudi za uresničevanje lastnih interesov kot v primeru pristopnih pogajanj s Hrvaško, kjer je z namernim upočasnjevanjem pogajanj in nesoglasjem za nadaljevanje obravnave večjega števila poglavij izsilila umik ERC.

Analiza prioritet in resornih dosežkov je dodatno pokazala, da je Slovenija pri obravnavi vsebin na politični ravni naredila nekaj postopkovnih nepravilnosti. Kot primer takšnih postopkovnih spodrseljajev lahko navedemo pismi predsednika vlade Janše – prvo, naslovljeno na ES, v katerem je pozival k hitrejšemu približevanju Srbije EU, in drugo, naslovljeno na portugalskega predsednika vlade Sócratesa glede obravnave ratifikacije Lizbonske pogodbe (v primeru obravnave ratifikacijskih postopkov Lizbonske pogodbe je bila deležna Slovenija dodatnih kritik, saj so ji

očitali, da je zaradi izredno hitre ratifikacije Pogodbe v nacionalnem parlamentu postavila slab zgled površne in nekritične obravnave vsebine Pogodbe) ter nenavaden format treh zunanjih ministrov Slovenije, Švedske in Poljske v primeru posredovanja za doseg pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo. Sklepamo lahko, da so bili postopkovni spodrsljaji posledica neizkušenosti slovenskih politikov v delovanju znotraj EU. Vendar se je treba zavedati, da je bil njihov izključni namen napredek na obravnavanih vsebinah in povečanje učinkovitosti slovenskega predsedovanja, kar je ena izmed temeljnih norm, ki odlikujejo predsedujoče države.

Slovenija je vlogo predsedujoče države vodila v skladu z logiko primernosti, saj je na večini področij dajala prednost evropskemu interesu in bila v pogajanju pošten posrednik. Takšno vlogo je zavzela, ker se je zavedala, da bo lahko na tak način v okviru svojih danosti maksimalno povečala vsebinski prispevek svojega predsedovanja. Na področjih, kjer je imela nacionalne interese, je te sicer zasledovala v vlogi voditelja, a je njenemu idejnemu voditeljstvu botrovalo normativno vedenje. Tako je s strani ostalih držav članic uživala ugled, legitimnost in zaupanje, te pa so bile zato tudi bolj pripravljene na konstruktivno sodelovanje v pogajanjih. To je Sloveniji omogočalo lažje iskanje kompromisov in povečalo njen prispevek pri obravnavanih vsebinah. S tem je dosegla vsa lastna pričakovanja, saj ni bila le dobra predsedujoča država, ampak ji je uspelo pustiti vtis organiziranega in sposobnega predsedovanja. Z dobrim delom in kvalitetnim vsebinskim prispevkom v EU ji je uspelo povečati svoj ugled in prepoznavnost. Opravila je še zadnji izpit, ki jo je ločil od starih držav članic.

## 10 LITERATURA

1. 24ur.com. 2008. *Rupel: Slovenija ne ovira vstopa Hrvaške v EU*. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/slovenija/sreclanje-v-pravem-trenutku.html> (10. oktober 2010).
2. Achen, Christopher H. 2006. Institutional realism and bargaining models. V *The European Union Decides*, ur. Robert Thomson, 86–123. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
3. Anderson, Peter J. 1999. The British Presidency of 1998. *Journal of Common Market Studies* 37 (Annual review): 63–4.
4. Bassompierre, Guy de. 1988. *Changing the guard in Brussels: An Insider's View of the Presidency*. New York: Praeger.
5. BBC. 2005. *Q&A: The Muhammad cartoons row*. Dostopno prek: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4677976.stm> (22. februar 2010).
6. Bengtsson, Rikard, Ole Elgström in Jonas Tallberg. 2004. Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries. *Scandinavian Political Studies* 27 (3): 312–334.
7. Bengtsson, Rikard. 2003. The Council Presidency and external representation. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 55–70. London: Routledge.
8. Benko, Bogdan. 2009. Intervju z avtorico. København, 12. junij.
9. Bercovitch, Jacob. 1996. Introduction: Thinking about Mediation. V *Resolving international conflicts: the theory and practice of mediation*, ur. Jacob Bercovitch, 1–9. Boulder, London: Lynne Rienner.
10. Bjurulf, Bo. 2003. The Swedish Presidency of 2001: a reflection of Swedish identity. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 138–154. London: Routledge.
11. Blavoukos, Spyros, Dimitris Bourantonis in George Pagoulatos. 2007. A President for the European Union: A New Actor in Town? *Journal of Common Market Studies* 45 (2): 231–252.
12. Bratkovič, Andrej. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 28. maj.



13. Bretherton, Charlotte in John Vogler. 1999. *The European Union as a global actor*. London, New York: Routledge.
14. Brinar, Irena. 2008. *Slovenia's EU Presidency: 'Si.nergy for Europe'*. Dostopno prek: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/europe/ari41-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/ari41-2008) (19. januar 2009).
15. Bunse, Simone, Paul Magnette in Kalypso Nicolaïdis. 2005. *Is the Commission the Small Member States' Best Friend?* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies. Dostopno prek: SIEPS.
16. Checkel, Jeffrey T. 2005. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization* 59 (4): 801–826.
17. Costa, Olivier, Anne Couvidat in Jean-Pascal Daloz. 2003. The French Presidency of 2000: an arrogant leader? V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 120–137. London: Routledge.
18. Council of Ministers. 1993. *Rules of Procedure of the Council of the European Union*. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/rules\\_procedure\\_council\\_european\\_union\\_december\\_1993-2-24905.pdf](http://www.ena.lu/rules_procedure_council_european_union_december_1993-2-24905.pdf) (17. junij 2010).
19. --- 2004. *Rules of Procedure of the Council of the European Union*. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/rules\\_procedure\\_council\\_european\\_union\\_22\\_march\\_2004-2-15680.pdf](http://www.ena.lu/rules_procedure_council_european_union_22_march_2004-2-15680.pdf) (17. junij 2010).
20. --- 2006. *Rules of Procedure of the Council of the European Union*. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/rules\\_procedure\\_council\\_european\\_union\\_15\\_september\\_2006-2-26520.pdf](http://www.ena.lu/rules_procedure_council_european_union_15_september_2006-2-26520.pdf) (17. junij 2010).
21. Council Secretariat. 1997. *Council Guide. 1. Presidency Handbook*. Luxembourg: OOPEC.
22. Crum, Ben. 2007. Can the EU Presidency make its mark on interstate bargains? The Italian and Irish Presidencies of the 2003–04 IGC. *Journal of European Public Policy* 14 (8): 1208–1226.
23. *Davignonovo poročilo – Davignon Report*. 1970. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/davignon\\_report\\_luxembourg\\_27\\_october\\_1970-2-27679](http://www.ena.lu/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-2-27679) (23. junij 2010).

24. Dewost, Jean-Louis. 1984. La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes. *Revue du Marché commun* 273. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/jean\\_louis\\_dewost\\_presidency\\_institutional\\_framework\\_european\\_communities\\_january\\_1984-2-25699](http://www.ena.lu/jean_louis_dewost_presidency_institutional_framework_european_communities_january_1984-2-25699) (7. julij 2010).
25. Dinan, Desmond. 1999. *Ever closer union: an introduction to European integration*. Houndmills: MacMillan.
26. Diplomatie. 2008. *Déplacement de M. Bernard Kouchner au Pakistan*. Dostopno prek: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/pakistan\\_545/france-pakistan\\_1204/relations-politiques\\_3541/deplacement-m.-bernard-kouchner-au-pakistan-suite-au-deces-benazir-bhutto-01-02.01.08\\_57932.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/pakistan_545/france-pakistan_1204/relations-politiques_3541/deplacement-m.-bernard-kouchner-au-pakistan-suite-au-deces-benazir-bhutto-01-02.01.08_57932.html) (5. februar 2009).
27. Dnevnik. 2008. *MZZ bo zaradi objave internega dokumenta sprožilo interno preiskavo in poostrilo varnost*. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/eu/294858>, 25. januar. (24. oktober 2010).
28. Dolinšek, Urška. 2009. Intervju z avtorico. Bruselj, 8. julij.
29. Dür, Andreas in Gemma Mateo. 2006. Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU: Treaty of Nice vs. Constitutional Treaty. *European Integration* 28 (4): 381–398.
30. Dvoršak, Adriana. 2008. *Strategija razvoja Slovenije, Deklaracija za delovanje v institucijah EU in predsedovanje EU – evalvacijska analiza*. Ljubljana: Inštitut za evropske študije.
31. --- 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 29. maj.
32. Elgström, Ole in Jonas Tallberg. 2003. Conclusion: rationalist and sociological perspectives on the Council Presidency. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 191–205. London: Routledge.
33. Elgström, Ole, ur. 2003a. *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*. London: Routledge.
34. --- 2003b. Introduction. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 1–17. London: Routledge.
35. --- 2003c. 'The Honest Broker?' The Council Presidency as a mediator. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 38–54. London: Routledge.

36. --- 2004. Negotiation and Mediation in the EU council of Ministers. V *Negotiating European Union*, ur. Paul Meerts in Franz Cede, 111–25. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
37. --- 2006. The Presidency: The Role(s) of the Chair in European Union Negotiations. *The Hague Journal of Diplomacy* 1: 171–195.
38. *Enotna evropska listina – The Single European Act*. 1986/87. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf) (23. junij 2010).
39. EP in Svet EU. 2006. *Decision No 1983/2006/EC of the European Parliament and the Council of 18 December 2006 concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008)*. Dostopno prek: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_412/l\\_41220061230en00440050.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_412/l_41220061230en00440050.pdf) (12. oktober 2010).
40. --- 2008. *Direktiva 2008/115/ES EP in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:SL:PDF> (5. november 2010).
41. EP. 2008. *Priseljevanje: Direktiva o vračanju nezakonitih priseljencev*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20080625FCS32672+0+DOC+XML+V0//SL> (16. oktober 2010).
42. ES. 2006. *Zaključki predsedujoče države (Bruselj 23/24.3.2006 7775/1/06 CONCL 1)*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/06/1&format=PDF&aged=1&language> (13. oktober 2010).
43. EU2008. 2010. *Program in prednostne naloge slovenskega predsedovanja*. Dostopno prek: [http://www.eu2008.si/si/The\\_Council\\_Presidency/Priorities\\_Programmes/index.html](http://www.eu2008.si/si/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html) (6. september 2010).
44. Europa. 2010a. *Lizbonska pogodba*. Dostopno prek: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/take/index\\_sl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_sl.htm) (3. november 2010).
45. --- 2010b. *European political cooperation*. Dostopno prek: [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_political\\_cooperation\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_en.htm) (22. junij 2010).
46. --- 2010c. *Vodnik po evrožargonu v poljudnem jeziku*. Dostopno prek:

- [http://europa.eu/abc/eurojargon/index\\_sl.htm](http://europa.eu/abc/eurojargon/index_sl.htm) (21. oktober 2010).
47. --- 2010d. *Kako EU odloča*. Dostopno prek: [http://europa.eu/institutions/decision-making/index\\_sl.htm](http://europa.eu/institutions/decision-making/index_sl.htm) (4. november 2010).
  48. --- 2010e. *Podnebno-energetski sveženj*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/energetika/podnebno-energetski-svezenj/> (25. oktober 2010).
  49. European Commission. 2010. *Co-decision or the "ordinary legislative procedure"*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/codecision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/index_en.htm) (4. november 2010).
  50. *Evropski Enotni Akt – Single European Act*. 1987. Dostopno prek: [http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni\\_red/enotni-evropski-akt.pdf](http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni_red/enotni-evropski-akt.pdf) (22. oktober 2010).
  51. Evropski svet. 2010. *Evropski svet - Uradna institucija Evropske Unije*. Dostopno prek: <http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=sl> (3. november 2010).
  52. Fink – Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2008. *The 2008 Slovenian EU Presidency: A New Synergy for Europe? A Midterm Report*. Stockholm: SIEPS. Dostopno prek: [www.sieps.se/dokument\\_/download-document/84-20082op.html](http://www.sieps.se/dokument_/download-document/84-20082op.html).
  53. Fistravec, Tina. 2009. *Nova evropska zakonodaja na področju obnovljivih virov energije*. Dostopno prek: <http://www.agencija-poti.si/si/clanki/80130/default.html> (17. februar 2010).
  54. Glažar, Tea. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 1. junij.
  55. Grabnar, Maša. 2007. *Guide to the Slovenian Presidency of the European Union January - July 2008*. APCO Worldwide.
  56. Hayes-Renshaw, Fiona in Helen S. Wallace. 1997. *The Council of Ministers*. Houndmills: Macmillan.
  57. --- 2006. *The Council of Ministers*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
  58. Hayes-Renshaw, Fiona. 1999. The European Council and the Council of Ministers. V *Developments in the European Union*, ur. Laura Cram, Neill Nugent in Desmond Dinan, 23–43. Basingstoke: Macmillan.
  59. Hearl, Derek. 2006. The Luxembourg Presidency: Size Isn't Everything. *Journal*

*of Common Market Studies* 44 (Annual Review): 51–5.

60. Holland, Martin. 1999. The Common Foreign and Security Policy. V *Developments in the European Union*, ur. Laura Cram, Neill Nugent in Desmond Dinan, 230–46. Basingstoke : Macmillan.
61. Janša, Janez. 2008a. *Naslova predsednika vlade in takratnega predsednika ES Janeza Janše na plenarnem zasedanju EP, z dnem 16. januarja 2008*. Dostopno prek: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Speeches\\_Interviews/January/0116PVvEP.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/January/0116PVvEP.html) (17. avgust 2010).
62. Jönsson, Chris. 2002 Bargaining, negotiation and diplomacy. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen in Beth A. Simmons, 212–34. New York: Sage.
63. Kajnč, Sabina in Marjan Svetličič. 2010. What it Takes to Run an EU Presidency: Study of Competences in Slovenia's Public Administration. *Halduskultuur-Administrative Culture* 11 (1). Dostopno prek: <http://www.halduskultuur.eu/2010journal/84-109%20Kajnc%20and%20Svetlicic.pdf> (23. november 2010).
64. Kajnč, Sabina. 2008a. *Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008*. Dostopno prek: [http://www.bpb.de/publikationen/7QY8FR,0,Die\\_slowenische\\_EURatspr%E4sidentschaft\\_2008.html](http://www.bpb.de/publikationen/7QY8FR,0,Die_slowenische_EURatspr%E4sidentschaft_2008.html) (19. januar 2009).
65. --- 2008b. *The Slovenian Presidency: How the 16<sup>th</sup> Member State Performed*. Dostopno prek: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_in/Zonas\\_in/Europe/ARI105-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Europe/ARI105-2008) (19. januar 2009).
66. --- 2009a. *Channels of Cooperation: A Case Study of Slovenia's Presidency of the EU*. Dostopno prek: <http://www.ceps.be/book/channels-cooperation-case-study-slovenias-presidency-eu> (19. januar 2009).
67. --- 2009b. The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges. *Journal of Common Market Studies* 47 (Annual Review): 89–98.
68. Kerrmans, Bart in Edith Drieskens. 2003. The Belgian Presidency of 2001: cautious leadership as trademark. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 155–172. London: Routledge.
69. Kirchner, Emil. 1992. *Decision-making in the European Community – The*

*Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.

70. Klemenčič, Manja. 2007. *A star pupil playing it safe in the EU, an indise view of the first Slovenian EU Council Presidency, January-June 2008*. Dostopno prek: [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud61-MKlemencic-SlovenianPresidency-en.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud61-MKlemencic-SlovenianPresidency-en.pdf) (26. januar 2009).
71. Kocijančič, Maja. 2009. Intervju z avtorico. Bruselj, 5. junij.
72. Kofler, Romana in Katja Rejec-Longar. 2004. Vodenje izvršilne oblast v Evropski Uniji: Reforma Predsedovanja. V *Globalizacija in vloga malih držav*, ur. Milan Brglez in Drago Zajc, 149–71. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
73. *Kopenhagensko poročilo – Copenhagen report*. 1973. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/second\\_report\\_european\\_political\\_cooperation\\_foreign\\_policy\\_matters\\_copenhagen\\_july\\_1973-2-27677](http://www.ena.lu/second_report_european_political_cooperation_foreign_policy_matters_copenhagen_july_1973-2-27677) (21. junij 2010).
74. Laffan, Brigit. 2004. The European Union and Its Institutions as “Identity Builders”. V *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, ur. Richard Herrmann, Thomas Risse in Marilyn Brewer, 75–96. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
75. Lapajne, Gregor. 2007. *Vloga Državnega zbora RS v procesih odločanja na ravni EU in v pripravah na predsedovanje EU*. Diplomsko delo. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/Lapajne-Gregor.PDF>.
76. Lenarčič, Janez. 2007. *Slovenian Presidency to 'Add Value' to Existing EU Policies*. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/print/future-eu/lenari-slovenian-presidency-add-value-existing-eu-policies/article-169110> (28. avgust 2010).
77. --- 2008a. *Interview with State-Secretary for European Affaires Lenarčič*. Dostopno prek: <http://www.youtube.com/watch?v=WGe91nXya1o> (15. januar 2008).
78. --- 2008b. *Report on the Treaty of Lisbon – statement by the State Secretary for European Affaires Janez Lenarčič on behalf of the EU Council*. Dostopno prek: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Speeches\\_Interviews/February/0220SVEZ\\_Lenarcic\\_EP.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/February/0220SVEZ_Lenarcic_EP.html) (17. avgust 2010).

79. Lewis, Jeffrey. 2006. *Where Informal Rules Rule: The Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making*. International Studies Association Conference. San Diego, 22–25 March. Dostopno prek: Political Science Complete.
80. Lisoňová, Zuzana. 2009. What Makes the Difference between the Worst and the Best EU Council Presidency? Approaches to Evaluation of the EU Council Presidency. *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs* 18 (3): 12–24.
81. *Lizbonska pogodba – The Lisbon Treaty*. 2007/09. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (3. november 2010).
82. *Londonsko poročilo – London Report*. 1981. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/report\\_european\\_political\\_cooperation\\_london\\_13\\_october\\_1981-2-8106](http://www.ena.lu/report_european_political_cooperation_london_13_october_1981-2-8106) (21. junij 2010).
83. Manners, Ian. 2003. The British Presidency of 1998: New Labour, new tone? V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 88–104. London: Routledge.
84. March, James G. in Johan P. Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52 (4): 943–69.
85. Marn, Matej. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 2. junij.
86. Mejač, Živana. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 3. junij.
87. Metcalfe, David. 1998. Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council. *International Negotiation* 3: 413–434.
88. Ministrstvo za javno upravo. 2008. *Kadrovske informacije*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/Kadrovske\\_informacije\\_1-\\_okt2008.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Kadrovske_informacije_1-_okt2008.pdf) (23. oktober 2009).
89. Ministrstvo za notranje zadeve. 2008. *Slovensko predsedstvo uspešno končalo postopek sprejema direktive o vračanju, ministri potrdili celovit časovni raspored za SIS II in zaključek schengenskih evalvacij*. Dostopno prek: <http://www.mnz.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/2049/6037/?cHash=bd46d29a5f> (16. oktober 2010).

90. Ministrstvo za zunanje zadeve. 2010a. *Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP)*. Dostopno prek: [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/) (26. oktober 2010).
91. --- 2010b. *MZZ pozdravlja predlog EK za pripravo pravne podlage za vizumsko liberalizacijo za državljane BiH in Albanije*. Dostopno prek: <http://www.mzz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article//27014/> (10. oktober 2010).
92. Moravcsik, Andrew. 1999. A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. *International Organization* 53 (2): 267–306.
93. Napolitano, Matteo in Leila Butt. 2008. *Country report – Slovenia*. London: Economist Intelligence Unit.
94. Novak, Štefanija. 2009. Intervju z avtorico. Bruselj, 12. junij.
95. Nugent, Neill. 2003. *The government and politics of the European Union 5th edition*. Durham: Duke University Press.
96. Peterson, John in Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-making in the European Union*. Houndmills: New York, Macmillan Press: St. Martin's Press.
97. *Pogodba o Evropski Uniji – Treaty on European Union*. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF> (23. junij 2010).
98. *Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti - Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*. 1965/67. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/treaty\\_establishing\\_single\\_council\\_commission\\_european\\_communities\\_april\\_1965-2-11098](http://www.ena.lu/treaty_establishing_single_council_commission_european_communities_april_1965-2-11098) (22. junij 2010).
99. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo - Treaty establishing the European Coal and Steel Community*. 1951. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding> (22. junij 2010).
100. *Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS) - Treaty establishing the European Economic Community*. 1957. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding> (22. junij 2010).
101. *Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (PESJE) -*



- European Atomic Energy Community Treaty*. 1957/58. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding> (22. junij 2010).
102. Potočnik, Janez in Jaime Garcia Lombardero. Slovenia's Road to Membership in the European Union. V *Slovenia: from Yugoslavia to the European Union*, ur. Mojmir Mrak, Matija Rojec in Carlos Silva-Jáuregui, 367–380. Washington: The World Bank.
103. Požar - Weingerl, Tamara. 2009. Intervju z avtorico. Bruselj, 12. junij.
104. Puetter, Uwe. 2003. Informal Circles of Ministers: A Way Out of the EU's Institutional Dilemmas? *European Law Journal* 9 (1): 109–124.
105. Quaglia, Lucia in Edward Moxon-Browne. 2006. What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies* 44 (2): 349–368.
106. Rebić – Avguštin, Janja. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 4. junij.
107. Risse, Thomas. 2004. European Institutions and Identity Change: What Have We Learned? V *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, ur. Richard Herrmann, Thomas Risse in Marilyn Brewer, 247-7. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
108. RTV SLO. 2008a. *Kenija po volitvah drvi v krizo*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/svet/kenija-po-volitvah-drvi-v-krizo/81345> (4. november 2010).
109. --- 2008b. *Vlada predlaga priznanje Kosova*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/vlada-predlaga-priznanje-kosova/83609> (4. november 2010).
110. --- 2008c. *Petek, 13. - črni dan za Evropsko unijo*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/evropska-unija/petek-13-crni-dan-za-evropsko-unijo/89258> (17. februar 2010).
111. Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Jeroen Weesie in Frans Stokman. 2007. The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics* 8 (2): 229–250.

112. Schout, Adriaan in Sophie Vanhoonacker. 2006. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies* 44 (5): 1051–77.
113. Schout, Adriaan. 1998. *The Presidency as a juggler: managing conflicting expectations*. EIPA. Dostopno prek: [http://aei.pitt.edu/785/01/scop98\\_2\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/785/01/scop98_2_1.pdf) (27. julij 2010).
114. *Serbianna*. 2010. *Serbia welcomes EU's ratification of SAA*. Dostopno prek: <http://serbianna.com/news/?p=4885> (11. oktober 2010).
115. Shumylo, Olha. 2008. Slovenia's presidency: New Member States learn to run the EU. *International Centre for Political Studies newsletter* 4 (396). Dostopno prek: [http://www.icps.com.ua/files/articles/48/27/nl\\_eng\\_396.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/48/27/nl_eng_396.pdf) (5. avgust 2010).
116. Služba vlade RS za evropske zadeve. 2005. *Priprave Slovenije na predsedovanje Evropski uniji*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje\\_eu/GRADIVO.pdf](http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/GRADIVO.pdf) (5. november 2007).
117. --- 2006. *Poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (obdobje april-oktober 2006)*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje\\_svetu\\_eu/slovensko\\_predsedovanje\\_svetu\\_eu/dokumenti/](http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje_svetu_eu/slovensko_predsedovanje_svetu_eu/dokumenti/) (5. november 2007).
118. --- 2007. *Poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (obdobje november 2006-april 2007)*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje\\_svetu\\_eu/slovensko\\_predsedovanje\\_svetu\\_eu/dokumenti/](http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje_svetu_eu/slovensko_predsedovanje_svetu_eu/dokumenti/) (5. november 2007).
119. STA. 2008a. *Lesjak: Evro-sredozemska univerza eden ključnih dosežkov*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1296703> (14. januar 2010).
120. --- 2008b. *Bruselj brani direktivo o vračanju nezakonitih priseljencev*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1282529&pr=1> (16. oktober 2010).
121. --- 2008c. *Mate brani direktivo o vračanju: Ni idealna, a je korak naprej*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1297379> (16. oktober 2010).
122. --- 2009. *Srbi, Makedonci in Črnogorci proslavili odpravo vizumov*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1461629&pr=1> (18. februar 2010).

123. *Stalno predstavništvo v Bruslju*. 2010. Dostopno prek: <http://bruselj.predstavnistvo.si/index.php?id=627&L=si> (18. junij 2010).
124. Ster, Andrej. 2008. Slovenia's EU presidency. *Défense nationale et sécurité collective*, februar. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/ehost/pdf?vid=3&hid=13&sid=7b433d31-5d85-4350-a1c2-377ce65bd034%40sessionmgr10> (2. marec 2010).
125. Strniša, Tanja. 2009. Intervju z avtorico. Praga, 30. junij.
126. Svet EU. 2001. Uredba o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:SL:PDF> (24. oktober 2010).
127. --- 2008a. *Uredba o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:286:0001:0032:SL:PDF> (25. september 2009).
128. --- 2008b. *Sklep Sveta EU št. C/08/40, 6495/08, Presse 40*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/40&format=HTML&aged=1&language=SL&guiLanguage=fr> (25. februar 2010).
129. --- 2008c. *2875. zasedanje Sveta za promet, telekomunikacije in energija. Luksemburg* (6. junij 2008). Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/SL/trans/101251.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/trans/101251.pdf) (20.10. 2010).
130. --- 2008d. *Uredba o dovoljenjih za opravljanje ribolova*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:286:0033:0033:SL:PDF> (25. september 2009).
131. --- 2008e. *Uredba o varovanju občutljivih morskih ekosistemov*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:201:0008:0013:SL:PDF> (25. september 2009).
132. SVREZ. 2010. *O službi*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/si/o\\_sluzbi/](http://www.svrez.gov.si/si/o_sluzbi/) (2. november 2010).
133. --- 2009a. *Predstavitev*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje\\_eu/predstavitev/predstavitev/](http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje_eu/predstavitev/predstavitev/) (23. januar 2009).

134. --- 2009b. *Organigram*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje\\_eu/predstavitev/organigram/](http://www.svrez.gov.si/si/predsedovanje_eu/predstavitev/organigram/) (23. januar 2009).
135. Šabič, Zlatko. 2009. *Slovenia's Presidency of the EU and the Strengthening of the (European) Public Sphere: The Ratification of the Lisbon Treaty*. 50th Convention of the International Studies Association. New York, 15–18 February. Dostopno prek: Political Science Complete.
136. Štros, Nina. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 2. junij.
137. Tallberg, Jonas. 2003a. The agenda-shaping powers of the Council Presidency. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 18–37. London: Routledge.
138. --- 2003b. The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy* 10 (1): 1–19.
139. --- 2004. The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 999–1022.
140. --- 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
141. Thomson, Robert. 2008. The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power. *Journal of Common Market Studies* 46 (3): 593–617.
142. Thorhallsson, Baldur in Anders Wivel. 2006. Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know? *Cambridge review of international affairs* 19 (4): 651–68.
143. Three Wise Men. 1979. *Report on European Institutions*. Report presented by the Committee of the Three to the European Council, Brussels, October. Dostopno prek: [http://www.ena.lu/report\\_european\\_institutions\\_october\\_1979-2-11492.pdf](http://www.ena.lu/report_european_institutions_october_1979-2-11492.pdf) (10. avgust 2010).
144. Tiganj, Alisa. 2009. Intervju z avtorico. Bruselj, 19. junij.
145. Tiilikainen, Teija. 2003. The Finnish Presidency of 1999: pragmatism and the promotion of Finland's position in Europe. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 105–119. London: Routledge.
146. Underdal, Arild. 1994. Leadership theory : Rediscovering the arts of management.

- V *International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity*, ur. William I. Zartman, 178–197. San Francisco: Jossey-Bass.
147. Van Keulen, Mendeltje in Jan Q. Th. Rood. 2003. The Nederland's' Presidency of 1997: between ambition and modesty. V *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ur. Ole Elgström, 71–87. London: Routledge.
148. Višegrajska skupina. 2010. Dostopno prek: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=925> (11. oktober 2010).
149. Vlada RS. 2010. Predlog Zakona o ratifikaciji Stabilizacijsko - pridružitvenega sporazuma med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Srbijo na drugi strani s sklepno listino – predlog za obravnavo. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/si/delo\\_vlade/gradiva\\_v\\_obravnavi/gradivo\\_v\\_obravnavi/article///6480006405/?tx\\_govpapers\\_pi1\[single\]=%2Fupv%2Fvladnagrada-08.nsf%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F2e5ac2fc11f32aaac125779e00256e8c%3FOpenDocument](http://www.vlada.si/si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/article///6480006405/?tx_govpapers_pi1[single]=%2Fupv%2Fvladnagrada-08.nsf%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F2e5ac2fc11f32aaac125779e00256e8c%3FOpenDocument) (11. oktober 2010).
150. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji. 2010a. *Pogodbe*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/pogodbe/> (22. junij 2010).
151. --- 2010b. *Rimska pogodba*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novice/aktualne-teme/2007/50-oblentica-rimske-pogodbe-50-let-evropske-unije/rimska-pogodba-25-marec-1957/> (22. oktober 2010).
152. Wallace, Helen in Geoffrey Edwards. 1976. European Community: The evolving role of the Presidency of the Council. *International Affairs* 52 (4): 535–550.
153. Wallace, Helen. 1985. The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Tasks and Evolution. V *The Presidency of the European Council of Ministers*, ur. Colm O'Nuallain. London: Croom Helm.
154. --- 2002. The Council: An Institutional Chameleon? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (3): 325–344.
155. Warntjen, Andreas. 2008. The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics* 9 (3): 315–338.
156. Wehr, Paul in John Paul Lederach. 1996. Mediating Conflict in Central America. *Journal of Peace Research* 28 (1): 85–98.
157. Wurzel, Rudiger K.W. 1996. The Role of the EU Presidency in the Environmental

Field: Does it Make a Difference Which Member State Runs the Presidency?  
*Journal of European Public Policy* 3 (2): 272–91.

158. --- 2004. *The EU Presidency: 'Honest broker' or driving seat?* London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. Dostopno prek: Anglo-German Foundation.
159. --- 2005. *The Role of the European Union Presidency. An Anglo-German Comparison.* Hull: Center for European Union Studies. Dostopno prek: University of Hull.
160. Young, Oran R. 1991. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization* 45 (3): 281–308.

## PRILOGA A: Poimenski seznam intervjuvancev

<b>Priimek in ime intervjuvanca</b>	<b>Zaposlitev oziroma funkcija v času predsedovanja Slovenije Svetu EU</b>
<b>Benko Bogdan</b>	Vodja Podskupine za program predsedovanja Slovenije Svetu EU
<b>Bratkovič Andrej</b>	Sektor za koordinacijo II na SVEZ
<b>Dolinšek Urška</b>	Svetovalka za energijo in atomska vprašanja na SPBR
<b>Dvoršak Adriana</b>	Inštitut za evropske študije
<b>Glažar Tea</b>	Vodja Sektorja za evropske zadeve na MOP
<b>Kocijančič Maja</b>	Predstavnica za stike z javnostmi na SPBR
<b>Marn Matej</b>	kontaktna oseba za MZZ za predsedovanje Slovenije Svetu EU
<b>Mejač Živana</b>	Direktorica Urada za koordinacijo SVEZ
<b>Novak Štefanija</b>	Svetovalka za okolje na SPBR
<b>Weingerl-Požar Tamara</b>	Svetovalka za širitev na SPBR
<b>Rebič-Avguštin Janja</b>	Sekretariat za predsedovanje EU
<b>Strniša Tanja</b>	Vodja Projektne skupine za koordinacijo priprav in predsedovanja Slovenije EU
<b>Štros Nina</b>	Vodja projekta "Slovenian EU Presidency watch" znotraj organizacije Greenpeace-Umanotera