

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vesna Koren

Spremembe (in razvoj) v delovanju diplomatskih služb
držav članic po vstopu v Evropsko unijo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vesna Koren

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

Spremembe (in razvoj) v delovanju diplomatskih služb
držav članic po vstopu v Evropsko unijo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Hvala vsem, ki ste mi kakorkoli pomagali na moji študijski poti, ki je bila bolj dolga kot kratka in bolj vijugasta kot ravna. Hvala za priložnost, da sem vas spoznala.

Hvala vsem mojim domačim, tako tistim, ki še iščejo mavrico po nebu, kot tistim, ki so jo že našli. Hvala vam, da ste me naučili delavnosti in vztrajnosti.

Spremembe (in razvoj) v delovanju diplomatskih služb držav članic po vstopu v Evropsko unijo

V diplomskem delu sem raziskovala ali je prišlo do prilagoditve, torej spremembe in razvoja v delovanju diplomacije in diplomatskih služb držav članic Evropske unije po njihovem vstopu v Evropsko unijo (EU) oziroma v katero smer je potekala prilagoditev, če je do nje prišlo. Ugotovila sem, da se je prilagoditev diplomatskih služb prihodnjih članic EU evropskemu pravnemu redu (*acquis*) pričela že pred njihovim vstopom v EU ter se je nadaljevala tudi po vstopu. V nasprotju s pričakovanji o zmanjšanju vloge nacionalnih diplomacij v okviru EU se je pokazalo, da so se je zmanjšal zgolj pomen običajnih in tradicionalnih nalog diplomacije, hkrati pa so ministrstva za zunanje zadeve in stalna predstavništva držav članic EU dobila nekatere naloge na področju javne diplomacije, neposrednih stikov z institucijami, javnostjo in organizacijami v v drugih državah članicah.

Procesi evropeizacije, torej socializacije, upravne adaptacije in prilagajanja zunanji politiki EU so v diplomacijah držav članic potekali tudi po vstopu v EU. Po ustanovitvi Enotne službe za zunanje delovanje (EEAS) leta 2011 so se ti procesi nadaljevali, vendar so nacionalne diplomacije kljub temu zadržale prevladujočo vlogo pri oblikovanju zunanje politike na nacionalni in evropski ravni. Istočasno pa je zaradi smeri razvoja EEAS mogoče pričakovati, da bo ta služba v prihodnjih letih pridobila na pomenu, prevzela nove naloge in s tem spremenila sedanjo vlogo diplomacij držav članic EU.

Ključne besede: diplomacija, zunanja politika, evropeizacija zunanje politike, EU, Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS).

Changes (and development) in diplomacy of the Member States after joining European Union

In this thesis I researched whether the adjustment and changes in the functioning of the diplomatic service after joining the European Union (EU) happened in the first place. An adjustment is described and defined as changes and developments in the functioning of diplomacy and the diplomatic services of the Member States of the European Union following their entry to EU, and it was investigated in which direction the adjustment occurred in. I found that the adjustment of the diplomatic services of the future EU Member States to the European legal framework (*acquis*) started already before their entry to the EU, and continued after it. Contrary to expectations of the reduction of the role of national diplomacy in the context of the EU, this thesis showed that only the importance of conventional and traditional tasks of diplomacy decreased, while the Ministry of Foreign Affairs and the permanent representations of the EU Member States were given tasks in the field of public diplomacy, direct contacts with institutions, the public and organisations in other Member States.

The processes of Europeanisation (ie socialisation), administrative adaptation and adjustment to EU external policies in Member States took place even after joining the EU. These processes continued even after the establishment of unified External Action Service (EEAS) in 2011, but national diplomacies nevertheless retained a dominant role in shaping foreign policy at national and European level. At the same time, due to the direction of the development of the EEAS, it can be expected that this service will gain in importance in the coming years, as well as take on new tasks that will change the current role of diplomacy of EU Member States.

Keywords: diplomacy, foreign policy, Europeanisation of foreign policy, the EU, the European External Action Service (EEAS).

1 UVOD	9
2 DIPLOMACIJA	16
2.1 OPREDELITVE DIPLOMACIJE	17
2.2. RAZVOJ DIPLOMACIJE.....	18
3 BILATERALNA IN MULTILATERALNA DIPLOMACIJA.....	25
3.1 BILATERALNA DIPLOMACIJA.....	26
3.1.1 Akterji bilateralne diplomacije	27
3.1.2 Okvir bilateralne diplomacije	27
3.1.3 Metode bilateralne diplomacije	28
3.1.4 Tehnike bilateralne diplomacije	28
3.1.5 Funkcije bilateralne diplomacije.....	29
3.2 MULTILATERALNA DIPLOMACIJA.....	30
3.2.1 Akterji multilateralne diplomacije.....	30
3.2.2 Okvir multilateralne diplomacije	31
3.2.3 Metode multilateralne diplomacije.....	31
3.2.4 Funkcije multilateralne diplomacije	32
3.3 DRUGE OBLIKE IN VRSTE DIPLOMACIJE.....	32
3.3.1 Klasična vs. sodobna diplomacija in tajna vs. javna diplomacija.....	32
3.3.2 Parlamentarna diplomacija	34
3.3.3 Diplomacija na vrhu.....	34
3.3.4 Gospodarska diplomacija	35
3.3.5 Kolektivna diplomacija	35
4 SKUPNA ZUNANJA POLITIKA EU	36
4.1 Oblikovanje skupne zunanje politike članic EU	36
5 "EVROPEIZACIJA" DIPLOMACIJ ČLANIC EU	39
5.1 Politika pogojevanja kot sredstvo evropeizacije diplomacij bodočih članic	39
5.2 Štiri dimenzije evropeizacije diplomatskih služb novih članic EU	41
5.3 Socializacija, upravna adaptacija in prilagajanje zunanji politiki EU	42
5.4 Socializacija elit.....	42
5.5 Upravna adaptacija in prilagajanje zunanji politiki EU	44
5.6 Spremembe v diplomacijah EU pred širitvijo leta 2004	47
5.6.1 Spremembe v diplomaciji Romunije	50
5.6.2 Spremembe v diplomacijah Madžarske in Slovaške.....	52
5.6.3 Spremembe v diplomaciji Poljske.....	54

5.6.4 Spremembe diplomacije v Sloveniji	55
5.6.5 Spremenjena vloga veleposlaništev v članicah EU	58
5.6.6 Nekatere omejitve procesov evropeizacije diplomacij držav članic EU	62
6 VPLIV EEAS NA DELOVANJE DIPLOMACIJ DRŽAV ČLANIC EU	64
6.1 EEAS in nacionalne diplomacije: prevladujoča vloga diplomacij držav članic	65
6.2 Nekateri pogledi na EEAS iz perspektive posameznih držav članic EU	68
6.2.1 Nemčija	68
6.2.2 Italija	69
6.2.3 Švedska	69
6.2.4 Finska	69
6.2.5 Poljska	70
6.2.6 Slovenija	70
6.2.7 Grčija	71
6.2.8 Francija	71
6.2.9 Velika Britanija	72
7 ZAKLJUČEK	74
8 LITERATURA	76

Tabela 5.1: Število diplomatskih predstavništev članic EU pred in po uvedbi EPS v tretjih državah46

Tabela 5.2: Strinjanje z večjo integracijo zunanje politike z državami, ki niso članice EU ... 47

Tabela 6.3: Število zaposlenih diplomatov v državah članicah in v EEAS66

Tabela 6.4: Število diplomatskih predstavništev članic EU in EEAS v tujini. Podatki ne vključujejo kulturnih predstavništev.....67

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

ACN – *Associated Countries Network* (Elektronski sistem obveščanja pridruženih članic EU)

CFSP – *Common Foreign and Security Policy* (Skupna zunanja in varnostna politika)

COPS – *Comité politique et de sécurité* (Politični in varnostni odbor, okrajšano PSC (ang.))

COREPER I, II – *Committee of Permanent Representatives* (Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic Evropske unije)

COREU – *CORespondance Européenne* (Evropska korespondenca)

CORTESY – *COREU Terminal System* ("terminalni sistem" COREU, ki prenaša zaupna elektronska sporočila v okviru služb, ki delujejo v sistemu SZVP)

DG – *Directorate General* (Generalni direktorat)

DG EU – *Directorate General for the European Union* (Generalni direktorat za EU)

DG WE – *Directorate General Wider Europe* (Generalni direktorat »širša EU«)

DKDO – Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih

ECFR – *European Council on Foreign Relations* (Evropski svet za zunanje zadeve)

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

ESDP – *European Security and Defence Policy - The former name of the European Union's Common Security and Defence Policy (Skupna varnostna in obrambna politika EU) -* (Evropska varnostna in obrambna politika)

ESZD – Evropska služba za zunanje delovanje

EP – Evropski parlament

EPC – *European Political Cooperaton* (Evropsko politično sodelovanje)

EPS – Evropsko politično sodelovanje

ES – Evropska skupnost

ESi – Evropske skupnosti

EGS – Evropska gospodarska skupnost

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

EU – Evropska unija

EU INTCEN – EU Intelligence Analysis Centre (EU obveščevalno analizni center)

EU SITCEN – EU Intelligence and Situation Centre (EU obveščevalno situacijski center)

EURATOM – Evropska skupnost za atomsko energijo

MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve

NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (Organizacija severnoatlanstekega sporazuma)

NGO – *Non-Governmental Organization* (Nevladne organizacije)

ODA – *Official Development Assistance* (Direktorat za razvojno podporo)

OZN – Organizacija združenih narodov

PermRep – *Permanent Representation of the member state to EU* (Stalna predstavništva držav članic pri EU)

PEU – Pogodba o Evropski uniji

PSC – *Political and Security Committee* (Politični in varnostni odbor)

QMV – *Qualified majority vote* (Volilni mehanizem kvalificirane večine)

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

SZVP EU – Skupna zunanja in varnostna politika Evropske unije

VS OZN – Varnostni svet Organizacije združenih narodov

ZDA – Združene države amerike

ZZZ – Zakon o zunanjih zadevah

1 UVOD

Integrativni procesi na evropskem kontinentu in vse tesnejše povezave med članicami Evropske unije (od tu dalje EU) so takoj po ustanovitvi EU in velikih širitvah (leta 1995, 2004, 2007 in na koncu z vstopom Hrvaške leta 2013) v diplomatskih krogih držav prinesli nekatera, na prvi pogled povsem razumna, pričakovanja. Ob vse tesnejšem sodelovanju in dobesedno vsakodnevnih stikih med suverenimi državami članicami EU je zavladalo prepričanje, da je vloga diplomacij in predvsem diplomatskih predstavništev v državah članicah vse manj pomembna. Kmalu zatem pa so analitiki pričeli opazovati nenavadne pojave - poročali so o "novem bilateralizmu", o "podomačenju" zunanjih zadev in naraščanju števila zaposlenih ter vse večji raznovrstnosti kadrov, zaposlenih v diplomatskih predstavništvih držav članic EU v drugih članicah EU. Vse to je zahtevalo nova pojasnila. Izkazalo se je, da "klasična" diplomacija v evropskih integracijskih procesih ni izginila in prav tako ni postala nepomembna, pač pa je z "evropeizacijo zunanje politike" dobila nekatere nove naloge.

Dejstvo, da politični voditelji poznajo drug drugega, pa tudi obseg, lahek dostop in hitrost komunikacije so v obdobju informacijske tehnologije pripeljali do položaja, v katerem se komunikacija med državami dogaja brez posredovanja in pogosto celo brez vedenja veleposlaništev. Kljub temu pa veleposlaništva v Evropi niso postala odvečna. Med štirinajstimi partnerskimi vladami nobena ne deli tega mnenja. Pravzaprav je res nekaj povsem obratnega. Skorajda vsi partnerji se strinjajo, da je Evropa veleposlaništvom zagotovo podelila nove naloge. Nekatere države so celo povečale število zaposlenih v evropskih državah ali pa bodo to v kratkem naredile; druge pa so se odločile odpreti veleposlaništva tam, kjer še niso bile prisotne (Paschke 2000).

To je zapisal nemški veleposlanik Karl Th. Paschke, ki je leta 2000 opravil inšpekcijski obisk v štirinajstih nemških veleposlaništvih v državah članicah EU.

Moja naloga je posvečena prikazu glavnih značilnosti omenjenega procesa in spremembam, ki jih je diplomacijam članic EU prinesel vstop v EU ter sodelovanje na področju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP). Glede na obsežnost teme je moja naloga seveda nujno omejena na prikaz nekaterih primerov ter družbenih silnic, ki usmerjajo omenjene procese. Vendar pa številni podatki kažejo, da konkretni primeri, ki jih podrobneje analiziram, niso

nikakršen osamljen pojav, pač pa so zgolj del širšega procesa razvoja delovanja nacionalnih diplomacij EU v pogojih vse tesnejše integracije držav članic EU.

V prvem delu naloge obravnavam predvsem vlogo, pomen, tehnike in naloge diplomacije ter zunanje politike nasploh, tako kot je kodificirana v najpomembnejših predpisih mednarodnega prava in kot se izvaja v praksi držav po vsem svetu. Podroben opis te vloge in načina delovanja diplomacije je bil potreben zato, ker je šele s primerjavo običajnih nalog diplomacije (ki jo opisujem v prvem delu naloge) s prakso delovanja diplomatskih služb držav članic v EU v novih pogojih delovanja po vstopu v EU (ki jo opisujem v drugem delu naloge) mogoče ugotoviti, ali je prišlo do sprememb in kakšne so te spremembe v delovanju diplomacij bile.

Na začetku naloge se mi zdi ključnega pomena opredelitev nekaterih ključnih pojmov, s katerimi se bomo srečevali skozi nalogo. V prvem delu naloge sta to predvsem pojma diplomacija in zunanja politika, v drugem delu naloge pa predvsem EU ter njena Skupna zunanja (CFSP - SZVP) in varnostna politika ter Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS - ESZD).

Opredelitev diplomacije je veliko, nekaj pa jih bom predstavila v nadaljevanju te naloge. Drži pa, da večina na nek način diplomacijo opredeljuje kot instrument zunanje politike. Diplomacije in zunanje politike namreč ne gre enačiti.

Zunanjo politiko oblikujejo vlada in nacionalni parlamenti, ne pa diplomatski uslužbenci, ki pa jih vlade potrebujejo za čim bolj strokovno in uspešno izvajanje zunanje politike. Glavna naloga diplomacije je, da skrbi za uresničevanje določene zunanje politike lastne države, da spremlja zunanjo politiko drugih držav, toda samo kreiranje zunanje politike je izključno v rokah vlad in parlamentov v skladu z ustavnimi in političnimi sistemi; diplomati si lahko lastijo samo indirekten, posreden prispevek k oblikovanju zunanje politike (Osolnik 1998, 124).

Tako kot se razvija diplomacija, se razvijajo tudi mednarodna skupnost in države.

Prav diplomacija, razumljena v najširšem smislu kot funkcija, struktura in dejavnost, omogoča sodobni državi njen obstoj in nadaljnji razvoj v široki in zapleteni mreži odnosov med različnimi subjekti v mednarodnem okolju. To pomeni, da sodobna diplomacija uresničuje nacionalne interese kot imanentno prvino koncepta nacionalne države v bilateralnih in multilateralnih mednarodnih odnosih. Zato ni naključje, da

mnogi preučevalci mednarodnih odnosov prištevajo kvaliteto diplomacije kot zelo pomemben dejavnik, ki lahko okrepi moč države (Grizold 1998, 6).

Pojem zunanja politika pa ima nekoliko drugačen pomen. Kot pojasnjuje Petrič je "zunanja politika dejavnost države, s katero ta v mednarodnem okolju uresničuje svoje cilje in interese" (Petrič 2010, 18). Na podoben način Vukadinović v svoji delovni definiciji opredeljuje zunanjo politiko kot "organizirano aktivnost države, s katero želi ta maksimalizirati svoje vrednote in interese v odnosu do drugih držav in ostalih subjektov, ki delujejo v zunanjem okolju" (Vukadinović 1981, 29). Petrič tudi opozarja, da gre pri uporabi in opredelitvi pojmov "zunanja politika" in "diplomacija" pogosto tudi za sinonimno uporabo, ki pa ni povsem natančna. Govori se na primer o uspešni ali neuspešni "slovenski diplomaciji", vendar se dejansko misli na "zunanjo politiko" Slovenije, ki je ali ni uspela uresničiti določene cilje, na primer dogovor o meji s Hrvaško. Z besedo diplomacijo se namreč lahko označuje tako poseben državni aparat, osebje, torej posebna služba, ali pa zunanjepolitična dejavnost držav, ki se uresničuje z mirnimi oziroma "diplomatskimi" sredstvi, torej s pogajanjem, z delovanjem diplomatskega osebja in brez prisile (Petrič 2010, 33). V tej nalogi diplomacijo praviloma razumemo v prvem pomenu, istočasno pa, kadar izrecno opisujemo določene aktivnosti ministrstev ali drugih zunanjepolitičnih organov raziskujemo tudi delovanje diplomacije kot najpomembnejšega sredstva zunanje politike.

Ena izmed možnosti, ki jo suverene države lahko izberejo, je povezovanje v integracije. EU je edinstvena gospodarska in politična povezava osemidvajsetih držav. Ustanovnim članicam (Belgiji, Zahodni Nemčiji, Franciji, Italiji, Luksemburgu in Nizozemski) so se kasneje pridružile še, s stališča opredelitve, pomembne za moje diplomsko delo, stare države članice (Danska, Irska, Združeno kraljestvo, Grčija, Grenlandija, Portugalska, Španija, Nemška demokratična republika, Avstrija, Finska in Švedska), leta 2004 v največji širitvi še Slovenija, Češka, Poljska, Slovaška, Ciper, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, kasneje pa leta 2007 Romunija in Bolgarija ter leta 2013 Hrvaška.

Kronološko gledano EU temelji na naslednjih pogodbah:

(a) **Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ)**, ki je bila podpisana 18. aprila 1951 v Parizu, začela veljati 23. julija 1952 in prenehala veljati 23. julija 2002.

Za razvoj EU so pomembne še štiri pogodbe;:

(b) **Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS)**, ki je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu in je začela veljati 1. januarja 1958, pogosto jo imenujemo kar Rimska pogodba;

(c) **Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM)**, ki je bila podpisana v Rimu skupaj s Pogodbo EGS;

(č) **Pogodba o Evropski uniji (PEU)**, ki je bila podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992 in je začela veljati 1. novembra 1993, pogosto jo imenujemo tudi Maastrichtska pogodba (Evropska komisija 2006);

(d) **Pogodba iz Nice**, imenovana tudi “amsterdamski ostanki”, njena vsebina naj bi pripravila novopravno podlago za Unijo v obliki pogodbe o ustavi za Evropo, zaradi dveh neuspešnih referendumov pa ni bila ratificirana;

(e) **Lizbonska pogodba** je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni in je stopila v veljavo 1. decembra 2009, pogosto je imenovana tudi “Reformska pogodba”.

Pridruževanje EU za države članice ne pomeni izgube samostojnosti in suverenosti, nasprotno, države članice EU ostanejo neodvisne suverene države, vendar svojo suverenost združujejo in s tem pridobijo bistveno večjo skupno moč in vpliv (Evropska komisija 2006). Ena izmed politik, ki jih EU vrši, je tudi skupna zunanja in varnostna politika (SZVP). Pravna podlaga SZVP je sprejetje Maastrichtske pogodbe, ki je EU zasnovala na tri stebre¹, od katerih se drugi steber SZVP dotika tega diplomskega dela. S to pogodbo so se namreč države članice zavezale, da bodo izvajale skupno varnostno in zunanjo politiko in tako “krepile evropsko identiteto in neodvisnost, zato da bi pospeševali mir, varnost in napredek v Evropi in svetu” (PEU 1992).

Maastrichtski pogodbi je sledila Amsterdamska pogodba (1997), ki je vzpostavila institucijo Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Naloge visokega predstavnika obsegajo predstavljanje EU v mednarodnem prostoru ter predsedovanje Svetu zunanjih ministrov.

¹Prvi steber predstavlja Evropske skupnosti (EGS, ESPJ in Euratom), drugi steber zunanjo in varnostno politiko in tretji steber skupno pravosodno in notranjo politiko.

Skupaj s pogodbo iz Nice (2003) predstavljajo pomemben mejnik v razvoju SZVP EU na način, da opredelijo pomembnost formalizacije in enotnosti zunanje politike EU v mednarodnem prostoru.

Lizbonska pogodba (2007) je EU dala pravno osebnost, hkrati pa je presegla stebrno strukturo tako, da je uvedla novo funkcijo visokega predstavnika EU za zunanje in varnostne zadeve, tj. "zunanjega ministra" in službo EU za zunanje zadeve. Njegova naloga je zagotavljati koherentnost med EU institucijami in institucijami držav članic.

Članstvo v EU je države članice primoralo v preoblikovanje lastne zunanje politike in diplomacije kot sredstva zunanje politike. Namen diplomskega dela ni opredeljevati zunanje politike niti EU niti držav članic, ampak se osredotočiti na akterje, okvir, metode, tehnike in funkcije diplomacije držav članic pred in po vstopu v EU.

Ko govorimo o integracijah Evropske unije pa je ena izmed politik, ki jih EU vrši, je tudi skupna zunanja in varnostna politika (SZVP EU).

Zadnji pojem, ki ga večinoma obravnavam v drugem delu naloge je Evropska služba za zunanje delovanje. Ustanovljena je bila 1. januarja leta 2011, nastala pa je po Lizbonski pogodbi, ki je nadomestila na referendumih v nekaterih evropskih državah zavrnjeno Ustavno pogodbo za Evropo. Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. 12. 2007, uveljavljena pa 1.12. 2009. Njen cilj je bil ustvarjanje bolj demokratične, učinkovite EU ki bi se lažje odzivala na globalne spremembe in govorila "z enim glasom", v ta namen pa je spremenila delovanje Evropskega parlamenta (EP), način glasovanja v Evropskem Svetu, uvedla stalnega predsednika Evropskega Sveta ter zunanjega predstavnika za zunanjo politiko ter Enotno službo za zunanje delovanje. Evropska služba za zunanje delovanje svoje naloge opravlja skupaj z diplomatskimi službami držav članic in je v dolčenem delu prevzela dejavnosti, ki jih je do leta 2011 opravljal Evropska komisija EU s svojimi predstavništvi v drugih državah.

Namen diplomskega dela je zato v prvem delu naloge predstaviti delovanje in vlogo diplomacije nasploh, v drugem delu naloge pa bom podrobneje predstavila tudi spremembe v diplomatski strukturi držav članic, ki so se zgodile zaradi vstopa v EU. V času pridruževanja Evropski uniji se je namreč v veliki meri izkazalo, kot pravi Simoniti (1995, 9), da je v diplomaciji številnih novih ali novodemokratiziranih držav, ki so nastale po letu 1990, prisotno predvsem skromno znanje, da ne rečemo neznanje. Dodaja, da so diplomacije teh držav organizacijsko, metodološko in vsebinsko nekompatibilne z diplomacijami "starih"

držav, saj so zunanjepolitične strukture novih držav drugačne od zunanjepolitičnih struktur “starih” držav. To so tudi ovire, s katerimi so se države soočale ob vstopu v EU. Prilagoditev diplomatskih služb po vstopu v EU je bil verjetno eden največjih izzivov vsake posamezne nove države članice.

Cilj diplomskega dela je tako raziskati in ugotoviti ali je prišlo do prilagoditve v delovanju diplomacije in diplomatskih služb držav članic Evropske unije po njihovem vstopu v Evropsko unijo (EU) ali ne. In če je do sprememb in prilagoditev res prišlo, v katero smer je potekala prilagoditev.

Delovne teze in raven analize

Pri pisanju tega diplomskega dela bom sledila spodnjima dvema delovnim tezama:

H1: Diplomacija držav članic se je po vstopu v EU preoblikovala in nadgradila.

H2: Največja prilagoditev se je zaradi vključitve v skupno EU diplomatsko okolje zgodila na področju organizacije diplomatskih služb držav članic.

Struktura diplomskega dela

Za dosego cilja diplomskega dela sem predvidela strukturo več vsebinsko pomembnih poglavij. Prvi, tj. uvodni del je namenjen predstavitvi teme, delovnih hipotez, metodam analize, strukturi in omejitvam naloge. Drugo poglavje diplomacijo opredeli in jo postavi v zgodovinsko časovnico. Tretje poglavje se posveti bilateralni in multilateralni diplomaciji (po ključu: predstavitev akterjev, okvirjev, metod, tehnik delovanja in samih funkcij). Četrto poglavje v diplomsko delo umešča skupno zunanjo politiko EU, v petem poglavju pa predstavim proces evropeizacije in proces prilagajanja diplomatske službe pred vstopom v EU. Šesto poglavje predstavi spremembe v diplomaciji na podlagi primerov nekaj držav ter tako poskuša odgovoriti na hipotezi. Ugotovitve sklenem v sedmem poglavju.

Metodologija oziroma metode preučevanja

Diplomsko delo bo izdelano s pomočjo analize in interpretacije vsebine pisnih virov, tako primarnih (pogodbe, ki opredeljujejo delovanje EU in delovanje EU na področju zunanje politike, diplomacije) kot tudi sekundarnih (članki, knjige, spletni viri, uradne strani EU in

njenih institucij ter uradne domače strani posameznih držav članic EU in njihovih institucij). Pri delu bom uporabila naslednje metodologije družboslovnega raziskovanja: opisna metoda, metoda analize vsebine primarnih in sekundarnih virov, zgodovinsko-razvojna ter primerjalna metoda.

Omejitve

Pri pisanju diplomskega dela sem se omejila na evropsko diplomacijo navznoter – intraevropska diplomacija, kjer je del problema diplomacije novih držav članic v tem, “kako naj se prilagodijo na stanje, v katerem so meje med notranjo in zunanjo politiko vse bolj zabrisane (Hocking 2004, 103). Presek bilateralnega in multilateralnega področja sodelovanja je namreč spremenil vzorce diplomatske interakcije med državami članicami (Hocking 2004, 95).

Naloga je časovno in strukturno umeščena med dve skrajni točki, ki opredeljujeta polje raziskave. Ker se naloga ukvarja z EU in njenim vplivom na diplomacije članic po vstopu v EU, je prva meja našega področja raziskave oblikovanje EU in SVZP z Maastrichtsko pogodbo leta 1993. Od tu naprej nas zanimajo predvsem spremembe, ki so nastopile v diplomacijah novih članic EU, torej tistih, ki so vstopile v letih 2004, 2007 in na koncu tudi Hrvaška leta 2013. Glede na veliko število držav, ki so vstopile v EU v relativno kratkem času pa je na omejenem prostoru praktično nemogoče podrobno opisati vse spremembe, ki so jih na zunanjepolitičnem področju doživele te države. Toda glede na dejstvo, da podobni procesi, kot ugotavljajo različni avtorji, potekajo tudi v drugih državah članicah EU lahko utemeljeno zaključimo, da primeri, ki jih podrobneje predstavljamo, kažejo tudi splošno sliko in niso izjeme, ki potrjujejo pravilo, pač pa tipični primeri, ki kažejo na splošen razvoj diplomatskih služb držav članic EU po vstopu v EU.

Druga omejitev je vezana za razvoj diplomatskih služb držav članic v najnovejšem obdobju. Države, ki so bile že pred tem članice pravnih predhodnic EU niso v ospredju naše raziskave. Ker pa se naša naloga ukvarja predvsem z neposrednimi posledicami po vstopu članic v EU in ne z vsemi spremembami v delovanju diplomacij vseh članic EU sem lahko zaradi omejitev prostora in velikega števila članic EU (28) lahko samo deloma predstavila razvoj evropskih diplomacij in njihovih sprememb v zadnjem času, torej po uveljavitvi Pogodbe iz Nice ter Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS). Ne glede na to pa tudi predstavljeni podatki v zadnjih letih kažejo, da se trendi razvoja diplomacij, ki jih opisujemo v tej nalogi, še nadaljujejo in krepijo.

2 DIPLOMACIJA

Beseda diplomacija izhaja iz francoske besede »la diplomatie«, le-ta pa iz grške »diploma«, ki pomeni javni dokument, listino oz. svečani akt, v katerem vladar določa in potrjuje pooblastila svojemu odposlancu (Osolnik 1998, 128). Dejansko pa so jo v stari Grčiji uporabljali za poslanike, ki so predstavljali vladarja (oz. oblast) svojega mesta v drugem mestu (Popov v Udovič in Brglez 2011, 21). Nato je uporaba tega pojma za dalj časa zamrla. Tako lahko prvič po 1500 letih pojem diplomacija srečamo v Angliji leta 1645, nato pa še v pisnih virih leta 1693. Uporabil ga je Leibniz, ko je zasnoval »temelje diplomatskega prava« (Udovič in Brglez 2011, 21). Z besedo diplomatski (*diplomaticus*) je hotel pokazati na »tisto, ki se ukvarja z mednarodnimi odnosi« (Popov v Udovič in Brglez 2011, 21).

Diplomacija je nastala na evropskih tleh in vse države, ki so se kasneje vključevale v mednarodni sistem, so jo sprejele kot sredstvo sporazumevanja (Vukadinovič 1995, 235).

V dva tisoč letih razvoja se je diplomacija spreminjala ter pridobivala in izgubljala funkcije. Diplomati so bili do časa francoske revolucije gospodarski in politični predstavniki suvereni v drugi državi/mestu, s francosko revolucijo pa je politična funkcija diplomacije potisnila gospodarsko funkcijo v ozadje. Trdimo lahko, da je leto 1789 prelomno leto, ko se diplomacija, ki je bila prej prvenstveno gospodarska, prelevi v prvenstveno politično in taka je primarno še danes² (Udovič in Brglez 2011, 21–22).

Naloga diplomacije je skozi zgodovino bolj kot ne enaka, tako kot tudi namen diplomacije. Simoniti (2011, 93) namen diplomacije opiše kot "zagotoviti obstoj svoje države in svetovnega miru". Diplomacija se lahko ukvarja z več področji, vsem nalogam pa je skupno, da vplivajo na vzpostavljanje in vzdrževanje miru v mednarodni ureditvi držav. Udovič (2009, 38) pravi, da se diplomacija 20. stoletja ukvarja z vojaškim, kulturnim in ekonomskim področjem, torej ne zgolj s političnim področjem. Udovič (prav tam) poudarja, da je "področje delovanja diplomacije danes tako široko in v pogojih globalizacije tako prepleteno, da mora vsak diplomatski predstavnik imeti močno podporo strokovnjakov, da se lahko

²Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961 in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih iz leta 1963 sta poleg tega pripomogli k razlikovanju predvsem politične narave diplomatskih od bolj upravne narave konzularnih funkcij sodobne diplomacije (Udovič in Brglez 2011, 22).

primerno odzove in odgovarja na izzive in spremembe v mednarodni skupnosti”. Novim področjem se tako pridružujejo ekologija, veselje, demografija, prehrana, človekove pravice (Simoniti 1995, 8), pomembno je, da diplomacija pomaga “usklajevati skupne potrebe in različne interese” različnih akterjev, ki so “oboroženi in različno mislijo, vendar pa imajo voljo pogajati se”.

2.1 OPREDELITVE DIPLOMACIJE

Že po kratkem vpogledu v terminološki vidik diplomacije lahko ugotovim, da je diplomacija kot pojem večpomenska. Klasično diplomacijo avtorji opredeljujejo kot nauk, kot dejavnost, ali kot spretnost, pa tudi kot postopke in metode v mednarodnih odnosih, lahko tudi dejavnost diplomatov kot oseb. Nekatero opredelitve diplomacije podajam v nadaljevanju, osredotočam pa se na opredelitve diplomacije držav.

Termin diplomacija Veliki slovar tujk opredeljuje kot dejavnost diplomatskih predstavnikov kake države v odnosih z drugimi državami, diplomacija je nauk o tem, pa tudi državniška spretnost, delovni sistem, pravila in metode diplomatov. V prenesenem pomenu opredeli diplomacijo kot uglajenost, previdnost, zvičajnost, togost in zadržanost, kar na nek način so poklicne značilnosti diplomata (Veliki slovar tujk 2006, 220).

Benko pravi, da je diplomacija “sinonim za zunanjo politiko kake države ali pa zunanja politika kakega državnika (na primer Kissinger)” (Benko 1997, 256), pa tudi, da je “v sodobnih mednarodnih odnosih diplomacija le eno izmed sredstev zunanje politike oziroma eden od načinov komuniciranja med državami” (Benko 1997, 259). Jazbec (1998, 23) pravi, da “diplomacija ni zunanja politika; diplomacija je sredstvo za izvajanje zunanje politike. Le-to izvaja zunanje ministrstvo določene države, v sestavu katerega so tudi diplomatsko-konzularna predstavništva te države (država pošiljateljica) kot podaljšek zunanjega ministrstva v tuji državi (država sprejemnica). Jazbec (1998, 24) tako tudi opredeli, da zunanjo politiko določa parlament, izvaja pa jo zunanje ministrstvo in profesionalna diplomatska organizacija.

Benko poda opredelitev, da je “diplomacija taktično sredstvo, ki ga uporabljajo države v medsebojnem komuniciranju, da bi uresničevale svoje interese” in tudi “posebna dejavnost na

področju zunanje politike”, ta dejavnost pa je zaupana z ustavo pooblaščenim organom, da jo zastopajo v mednarodnih odnosih (Benko v Jazbec 1998, 24).

Vukadinović (1995, 152) pa diplomacijo opredeli kot »obliko komuniciranja države z zunanjim svetom, ki je usmerjena proti drugim državam oziroma njihovim vladam in predsednikom vlad ali držav«. Pravi, da ima vsaka država »svoj aparat, ki oblikuje zunanjo politiko, vsem razlikam med državami navkljub – najsi gre za velike ali majhne, močne ali šibke – pa v vseh deluje sistem organov, ki razpravljajo in odločajo o zunanji politiki« (prav tam).

Satow trdi, da je diplomacija “urejanje mednarodnih odnosov s pogajanjem”, je “metoda, s katero se ti odnosi urejajo”, je “posel diplomatov” in “sposobnost mednarodnega dialoga in pogajanj”, pa tudi “predmet študija v posameznih državah” in “diplomatska kariera” (Satow v Jazbec 1998, 25). Poleg tega omenja pomen zaupnosti v pogajanjih, kajti javno razpravljanje ni več diplomacija, diplomate pa opredeli kot “uradnike” ne glede na to, ali delujejo na področju zunanjih zadev znotraj zunanjega ministrstva ali pa v diplomatsko konzularnih predstavništvi ali misijah v tujini (prav tam).

Za namen mojega diplomskega dela diplomacijo povzemam po Brglezu (Brglez v Udovič 2009, 37), ki jo opredeli kot “instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava”. Udovič (2009, 37) to opredelitev razširi tako, da vključi tudi druge, neprave subjekte mednarodnega prava, kot so npr. elite, interesne skupine, transnacionalna podjetja, ilegalne in teroristične skupine ter številnih drugih akterjev .

Sama jo razumem kot tehniko, kot način izvajanja odnosov med različnimi akterji v mednarodni skupnosti v najbolj ozkem državocentričnem smislu, ko kot akterji nastopajo države.

2.2. RAZVOJ DIPLOMACIJE

Menim, da ni mogoče proučevati diplomacije brez krajšega kronološkega pregleda razvoja diplomacije.

Že v starem veku je bila diplomacija sredstvo, s katerim so vladarji enih držav prepričevali vladarje drugih, da sprejmejo kompromis oziroma prekinitev vojnega stanja ali celo, da pridobijo ekonomske koristi (Udovič 2009, 56).

Da so bile neke oblike/zametki diplomatskih veščin prisotne že v prvih organiziranih družbah, se lahko prepričamo na primeru mirovnega sporazuma sklenjenega leta 1278 pred našim štetjem med egipčanskim faraonom Ramzesom II in hetitskim kraljem Hatušilo (Plevnik 2003, 188–189).

V grških mestnih državah, kjer je že bilo opaziti številne obrise skupnosti in kjer se je uveljavila ideja o enakosti, je bil sistem odposlanstev razvit in spoštovan, z njegovo pomočjo pa so preprečili številne vojne in spopade (Vukadinovič 1995, 17).

Rimska diplomatska mreža je bila veliko bolj strukturirana in zapletena. Rim je imel zaradi svoje velikosti tako notranjo (temeljila a odnosih med različnimi pokrajinami) kot zunanjo (usmerjena navzven) diplomacijo (Udovič 2009, 57–58).

Rimska država je pri razvoju tega, kar bi lahko imenovali diplomacija, izhajala iz drugačnih podmen. Ogromno rimsko cesarstvo ni priznavalo enakosti, velike cilje pa je dosegalo izključno s silo. Odposlanci, nunciji, so odhajali v osvojene dežele in se vračali s poročili o razmerah v rimskih provincah. Veliki močni Rim ni posvečal pretirane pozornosti drugim deželam. V 3. stoletju pred našim štetjem je tradicija diplomacije postala sestavni del rimske teorije in prakse, zanj pa so bili pristojni t.i. fetiales. Njihova glavna naloga je bila paziti, da se v mednarodnih odnosih spoštujejo dobre navade, hkrati pa so bili tudi nekakšni depozitoriji (varuhi) arhiva. Kot v vseh drugih sužnjelastniških in fevdalnih državah so bila tudi v Rimu odposlanstva občasna; stalnih odposlanstev ni bilo in naloge so bile vsakič posebej določene za dosego določenega cilja. Pravzaprav ni bilo niti potrebe po vzpostavljanju trajnih vezi, ker si Rim ni prizadeval za gojitev trajnejših odnosov. Ad hoc odposlanstva so pravzaprav zadostovala za razvijanje odnosov v določeni situaciji, če se je Rimu to zdelo potrebno (Vukadinovič 1995, 18).

V srednjeveški Evropi je razvoj diplomacije vodilo Bizantinsko cesarstvo (Bozeman v Berridge 2002, 2). Bizantinska diplomacija je dosegla višek v času cesarja Justinjana (od leta

527 do leta 565)³ in se potem razvijala le še v pretkanosti in iznajdljivosti (Udovič 2009, 58–59). V 12. stoletju je Bizanc razširil naloge odposlancev. Ti niso več samo prenašali sporočil, ampak so morali ves čas tudi poročati o razmerah v državi, kamor so bili poslani⁴ (Vukadinovič 1995, 17–19).

Kot zapiše Udovič (2009, 59) je to diplomacija *divide et impera*⁵, s katero je Bizanc ohranjal svojo močno vlogo na vzhodu dobrih tisoč let. Po mnenju mnogih predvsem »diplomacija protokola« (Campbell v Udovič 2009, 59). Ostaja dejstvo, da je bizantinska država vzpostavila diplomatski aparat, ki je skrbel za dvojne – neprestano obveščanje o zadevah državne varnosti in neprestano pospeševanje trgovanja (Udovič 2009, 59).

Dejanski razcvet pa je diplomacija doživela sredi 15. stoletja, ko so italijanske mestne države⁶ začele imenovati stalne diplomatske predstavnike in diplomatske predstavnike, ki so prebivali v državah, kjer so bili akreditirani, ter natančno določili njihove dolžnosti in pravice (Vukadinovič 1995, 20–21). Tako se s pošiljanjem in sprejemanjem stalnih diplomatskih predstavnikov diplomacija v Evropi postopoma uveljavlja kot poklic (Simoniti 1994, 8) in postavlja temelje za nastanek sodobne diplomacije (Vukadinovič 1995, 19). Ključna funkcija diplomacije te dobe je bila njena trgovinska funkcija, poslanci so delovali v korist gospodarskih in ne političnih potreb (Plevnik 2003, 196).

Z nastankom moderne nacionalne države⁷ v 16. in 17. stoletju pa so diplomatske in konzularne misije dobile tiste vsebine in oblike, ki so se v bistvenih črtah obdržale vse do danes (Simoniti 1994, 8). V 17. stoletju so stalna diplomatska predstavništva splošen pojav v Evropi (Plevnik 2003, 189) in veleposlaniki so bili cerkveni možje, vojaki in pravniki (Vukadinovič 1995, 123).

Prelom iz *ad hoc* diplomacije v institucionalizirano različico lahko zabeležimo v času vladanja Ludvika XIII. v Franciji in njegovega zunanjega ministra kardinala Richelieuja

³Cesar Justinjan se je v zgodovino zapisal kot prvi avtor izbora rimskega prava – Justinijanov zakonik. (Udovič 2009, 59).

⁴S tem se je začelo novo poglavje v zgodovini diplomatskih dejavnosti, zaradi katerega nekateri diplomacijo enačijo z vohunstvom in trdijo, da je vsak diplomat nujno tudi ogleduh (Vukadinovič 1995, 19).

⁵Metodo *divide et impera* Morgenthau (1948/1995, 283) razume kot temeljno metodo ohranjanja ravnotežja moči (Udovič 2009, 59).

⁶Številni pisci imajo Beneško republiko za središče sodobne diplomacije, iz katere izhajajo številne dejavnosti, ki so kasneje postale značilne za diplomatske odnose. Beneška diplomacija je pri pošiljanju in sprejemanju sporočil med prvimi uporabljala šifre. (Vukadinovič 1995, 19–22).

⁷Leto 1648, ko se z vestfalskim sporazumom konča srednjeveška vojna v Nemčiji, se šteje za nastanek moderne nacionalne države (Simoniti 1995, 10–16).

(Udovič 2009, 66). Leta 1626 je bilo v Franciji ustanovljeno prvo ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ)⁸ (Plevnik 2003, 189).

MZZ je postalo glavno in stalno središče, v katerem so se ukvarjali z mednarodnimi vprašanji. Pod vplivom tega ministrstva so zunanja ministrstva ustanovili v vseh evropskih državah. Vse države so tudi vpeljale funkcijo uradnika, ki je skrbel za zunanje zadeve; v njej so se osredotočile pristojnosti za izvajanje zunanje politike države (Vukadinovič 1995, 22).

Z Richelieujevo ustanovitvijo organa, ki je skrbel za diplomacijo in diplomate (ministrstvo za zunanje zadeve) se je srž centralno-evropske (ozemlje italijanskih mestnih držav, Habsburške monarhije, Francije ter Španije in Portugalske) diplomacije spremenila – če je bila prej diplomacija namenjena pridobivanju ekonomskih koristi, je postala po letu 1648 izrazito državniškega značaja, zato je začela dobivati tudi funkcije, ki so bile predvsem političnega značaja (Udovič 2009, 66).

Toda pospešen razvoj institucionalizacije diplomacije se začne s koncem mednarodne anarhije leta 1648, ko teritorialne države prevzamejo vlogo nosilcev mednarodnega razvoja in postanejo nosilci zunanje in notranje suverenosti⁹ (Plevnik 2003, 189). Torej je vestfalski mirovni kongres leta 1648¹⁰ prinesel dve novosti; na področju državne ureditve je vpeljal pojem suverenosti in je sočasno v diplomacijo uvedel multilateralno diplomacijo¹¹ (Udovič 2009, 65).

Ključni elementi moderne nacionalne države so bili tako ustvarjeni: ljudstvo, ozemlje, na katerem je živelo, vlada z oblastjo, da vlada ljudem in ozemlju. Vlada pa je veljala tudi za zastopnika države, ki je bila pravna enota s posebnim statusom suverenitete. Že sam izraz »država«, ki je nastal v šestnajstem stoletju, izhaja iz latinske besede »status«, kar je pomenilo »položaj« ali »stališče« vladarja (Russett in Starr 1996, 130).

⁸ Ustanovil ga je kardinal Richelieu legendarni prvi minister francoskega kralja Ludvika XIII (Berridge 2005, 5.)

⁹ Hedley Bull navaja, da suverenost vključuje »notranjo suverenost, kar pomeni prevlado nad vsemi drugimi oblastmi znotraj tega ozemlja in prebivalstva«, in »zunanjo suverenost, s katero ne mislimo prevlade, temveč neodvisnost od zunanjih oblasti«. Tako ima suverenost idealni pomen, ki načeloma zagotavlja državam enak pravni položaj. To pomeni, da ima država popolni nadzor nad prebivalstvom in ozemljem, ki ga predstavlja njena vlada (Russett in Starr 1996, 131).

¹⁰ Tako mednarodno skupnost po vestfalskem kongresu imenujemo tudi moderna mednarodna skupnost (Udovič 2009, 66).

¹¹ Ta princip pogajanj in oblikovanja skupnih stališč se je ponovil ponovno na kongresu v Ryswycku leta 1697 in dokončno uveljavil v okviru Utrechtskega kongresa 1712-1713 (Udovič 2009, 65).

Francoska revolucija je, vsaj v svoji prvi fazi (1789-1794), prelomila s tradicijo gospodarskih predstavnikov. Dejansko je težko postaviti ločnico med konzularnimi in diplomatskimi funkcijami, a dejstvo ostaja, da se je ravno s francosko revolucijo v diplomaciji okrepila politična komponenta, medtem ko so bili ekonomski interesi večinoma umaknjeni v pristojnosti konzularnih funkcij (Udovič 2009, 70–71).

Napoleonove vojne so v Evropi pustile veliko razdejanje. Obdobje po Napoleonu lahko imenujemo obdobje stoletnega miru, saj so vojne, četudi so obstajale, potekale lokalno in nobena do prve svetovne, ni zajela velike površine (Udovič 2009, 79).

Vsekakor ni pretirana trditev, da je v stoletju po dunajskem kongresu (1815) diplomacija – kot instrument, metoda, sistem – naredila največji skok v svoji zgodovini. Mislimo na evropsko diplomacijo. Ko v 17. stoletju postane diplomacija stalna (kontinuirana) dejavnost, se diplomati profesionalizirajo – diplomacija postane poseben in samostojen poklic (Simoniti 1995, 19). Že konec 18. stoletja pa že ima večina »civiliziranih« evropskih držav posebne službe (departmaje) ali ministrstva, ki se ukvarjajo z zunanjimi zadevami (Simoniti 1995, 19).

Dunajski kongres je prva multilateralna institucija nove dobe, ki ga je treba proučevati predvsem zaradi njegovih uspehov – praktično stoletje delovanja nekega sistema (prav tam).

Ključni rezultat Dunajskega kongresa je bila Sveta Aliansa, ki je predvsem stremela k ohranitvi miru in reda na celini, da ne bi prišlo do ponovnih poskusov revolucij in osvajalskih pohodov. Sveta aliansa je posebnost v diplomaciji 19. stoletja, saj velja za temelj moderne diplomacije na vrhu (ang. *summit diplomacy*), na kateri se običajno šefi držav dogovorijo o temeljnih smernicah ureditve ključnih vprašanj (Udovič 2009, 74–75).

Dunajski kongres je prav tako ustvaril možnost za spremembe ali povsem novo ureditev nekaterih diplomatskih vprašanj (Simoniti 1995, 20).

Vse do Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (1961) je bil Dunajski pravilnik edina, sicer samo delna in po obsegu majhna – kodifikacija diplomatskega prava, vse preostalo pa je bilo običajno diplomatsko pravo (prav tam).

Diplomatska mreža je v 19. stoletju že prekrivala pretežen del sveta, Evropa je razširila svojo diplomatsko mrežo v Latinski Ameriki, v Afriki in Aziji. Na Daljnem vzhodu so evropske sile zagotovile stalno prisotnost svojim diplomatskim misijam v

Pekingu z vojaško premočjo. Konec 19. stoletja je tudi Japonska poslala v dvoletno »raziskovalno misijo« več kot dvajset diplomatov v Evropo in Ameriko in se s tem dokončno odprla svetu. V 20. stoletju se je nezadržno širjenje diplomatske mreže samo še nadaljevalo tako, da je že v prvi polovici stoletja povezala vse države v sistemu bilateralnih in multilateralnih institucij (Simoniti 1995, 30).

Komuniciranje med državami se je izredno povečalo po drugi svetovni vojni. Kaže se v odpiranju novih diplomatskih in konzularnih predstavništev, povečanju števila osebja in v novih nalogah, ki jih dobivajo diplomatskih in konzularni predstavniki (Benko 1997, 261).

V zadnjih letih se najbolj razvija multilateralna diplomacija. Diplomatski odnosi med zgolj dvema državama so v današnjem okolju namenjeni le še manjšemu delu vprašanj, saj večina še do nedavnega lokalnih vprašanj dandanes zadeva širšo mednarodno skupnost. Na podlagi tega se vedno bolj razvija diplomacija v okviru različnih mednarodnih konferenc oziroma mednarodnih organizacij.¹² Multilateralna diplomacija se v marsikateri prvini razlikuje od klasične dvostranske diplomacije. Izgublja se stroga obličnost v korespondenci, sloni na načelih odprte diplomacije in omogoča majhnim državam, da enakovredno zastopajo svoja stališča nasproti svetovnim velesilam (Berridge 2002, 146–167).

Zahodni pogled na diplomatsko zgodovino je torej sosledje določenih dogodkov, ki so skozi stoletja pripeljali do današnje prevlade Zahoda. Razumevanje diplomatske zgodovine kot sosledja dogodkov, ki so privedli k nadvladi Zahoda, je do neke mere čisto logično. Zahod je svoj sistem diplomatskih pravil postopoma razširil na ves preostali svet, ki je npr. po letu 1945 samo formalno sodeloval (v raznih telesih Združenih narodov in drugih diplomatskih konferenc) pri vzpostavljanju tega sistema. Sedanji diplomatski sistem – to so vse konvencije in drugi dokumenti – je čisti proizvod zahodne civilizacije, ki so se mu ostale države »prisiljene« pridružiti, ker ga še ne morejo spreminjati (Simoniti 1994, 28).

Razvoj diplomatskih metod skozi zgodovino je torej dovolj linearen in ga lahko označimo kot razvoj znotraj zahodnega civilizacijskega koncepta, ki je in bo ostal »splošen in globalen« vsaj do konca 20. stoletja (Simoniti 1994, 29).

¹² Berridge v svoji analizi ugotavlja, da je npr. leta 1909 delovalo 37 medvladnih organizacij, leta 2000 pa 241. Še večji je porast v številu nevladnih organizacij, katerih število se je od leta 1909, ko jih je bilo 176, povečalo na 5936 v letu 2000.

Večina avtorjev, ki se ukvarja z zgodovino diplomacije ali zgolj z zgodovino evolucije diplomatskih metod, sledi t.i. zahodni razvojni črti. Le-ta se začne z antično Grčijo, nadaljuje z rimsko civilizacijo, razpadom te civilizacije – imperija na zahodno (leta 476, evropsko) in vzhodno (Bizanc). Diplomatske metode, ki jih je enajst stoletij razvijal Bizanc, že v 12.in 13. stoletju prevzamejo in izpopolnijo italijanske mestne države, ki vzpostavijo sistem stalnih diplomatskih misij (14. in 15. stoletje) – to je sistem, ki ga postopoma prevzamejo celotna Evropa, ZDA in tiste države, ki sestavljajo zahodno civilizacijo liberalne demokracije. V drugi polovici 20.stoletja pa ga prevzamejo tudi vse novonastajajoče države v preostalem t.i. »tretjem« delu sveta. Tako pride do globalizacije zahodnega koncepta diplomacije, kar pomeni, da so diplomatske metode in tehnike sprejeli praktično vsi mednarodni subjekti ali, bolje rečeno, vsi tisti, ki se ukvarjajo z diplomacijo (Simoniti 1994, 27).

Ob koncu naj sklenemo, da ni veliko novega pri diplomaciji 21. stoletja. Kvalitativno in kvantitativno so se razmere resda spremenile, vendar funkcije slej ali prej ostajajo enake. Problem je bolj v tem, kako jih posamezna država uresničuje, kar pa je odvisno od njene materialne in kadrovske sposobnosti (Bučar 2007, 875).

3 BILATERALNA IN MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

V nadaljevanju to poglavje vsebuje opredelitev diplomacije v širšem pomenu, podrobneje pa bilateralno in multilateralno diplomacijo glede na akterje, okvir, metode, tehnike in funkcije.

Poglavje, ki govori o vlogi bilateralne in multilateralne diplomacije se mi zdi pomenljivo pričeti simboličnoširoko z besedami Jacquesa Le Goffa, francoskega zgodovinarja, ki o Evropi (v mislih ima Evropsko unijo), pravi:

Evropa nastaja. Upanje je veliko. Uresničilo se bo, če bomo upoštevali zgodovino: Evropa brez zgodovine bi bila sirota in nesrečna. Danes namreč izvira iz včeraj, jutri izhaja iz preteklosti. Iz preteklosti, ki ne sme omrtviti sedanjosti, ampak ji mora pomagati, da bo drugačna, čeprav zvesta, in nova v svojem razvoju. Naša Evropa med Atlantikom, Azijo in Afriko je zelo stara, zarisal jo je zemljepis in zgnetla jo je zgodovina, odkar so ji Grki dali ime – ime, ki ga odtlej ves čas ponavljamo. Prihodnost se mora opreti na dediščino, zaradi katere je Evropa v svoji enotnosti in različnosti že od antike in celo od prazgodovine svet izjemnega bogastva in izredne ustvarjalnosti (Le Goff v Grossi 2009, 7).

In nadaljevati z besedami Vlada Benka, ki pritrjujejo Le Goffu:

Za vse mednarodne institucije in institute, pa tudi za diplomacijo je mogoče reči, da so nastale v »funkciji zgodovinske situacije«, kar pomeni, da so v različnih zgodovinskih obdobjih izražene potrebe in interesi narekovali njihov nastanek in zagotavljali njihov obstoj (Benko 1997, 256).

Že v starem veku je bila diplomacija sredstvo, s katerim so vladarji enih držav prepričevali vladarje drugih, da sprejmejo kompromis oziroma prekinitev vojnega stanja ali celo, da pridobijo ekonomske koristi (Udovič 2009, 56). Prepričevanje te in drugih vrst se laično lahko poimenuje diplomacija. Diplomacija kot institucija je za vsako državo vitalnega pomena, je nujna in neobhodna že od nekdaj. Je kanal, po katerem se države in mednarodne vladne organizacije sporazumevajo med seboj. Tako lahko usklajeno vzdržujejo stike, izvajajo politike ščitenja svojih in skupnih interesov, sodelujejo in si prizadevajo za rešitev različnih mednarodnih problemov. Jazbec (1998, 23) pravi, da je “diplomacija po eni strani način urejanja odnosov med suverenimi državami po mirni poti (pogovori, pogajanja), po

drugi strani je kot organizacija (z zunanjim ministrstvom in diplomatsko-konzularnim predstavništvom) sredstvo za izvajanje tega urejanja odnosov med suverenimi državami.”

Osolnik (1998, 127) omenja, da nekateri avtorji diplomacijo delijo na tradicionalno, na tisto, ki se ukvarja z bilateralnimi odnosi držav, in multilateralno diplomacijo, diplomacijo mednarodnih organizacij, kongresov in konferenc.

Diplomacija se je vedno odvijala med dvema ali več strankami. Dvostranska in večstranska diplomacija sta samo terminus technicus, ki označujeta dva načina (poti) za reševanje problemov na diplomatski, to je miroljubni način. Vsebina, naloge in cilji dvo- ali večstranske diplomacije so skozi vso zgodovino enaki. Obe sta se razvijali vzporedno, nikoli ni rast ene ustavila razvoja druge in obratno. Skratka vedno gre za diplomacijo, pa naj jo zaradi lažjega razumevanja imenujemo z dvema ali več imeni. Ti specializirani veččini sta praviloma učinkoviti, kadar sta združeni v enotno deblo diplomacije, torej kadar delujeta z roko v roki (Simoniti 1995, 7).

Simoniti (1995, 8) nadalje pojasnjuje, da sta pojma multilateralna in plurilateralna diplomacija sinonima, ki bi ju v slovenski jezik prevedli kot večstranska ali mnogostranska diplomacija, kar sta spet sinonima. Pojma sicer izhajata iz latinščine: multilaterala iz *multes* – mnog, mnogoštevilen plus *latus, lateris* – stran, bok; plurilaterala izhaja iz *plures, plura* – več, večje število, večina plus *latus, lateris* - stran, bok. V celotnem diplomskem delu bom sledila zaključkom Simonitija in uporabljala izključno pojem multilateralna diplomacija.

Vukodinovič (1995, 163) pravi, da sta tako bilateralna in multilateralna diplomacija “sestavni del zunanje politike vsake države in da danes skoraj ni države, ki ne bi delovala na obeh ravneh”. Države razvijajo svojo diplomacijo ves čas, še posebej pa je, kot omenja Simoniti (1995, 15), diplomacija dejavna “po velikih kataklizmah”.

3.1 BILATERALNA DIPLOMACIJA

Bilateralno diplomacijo razumem kot dvosmerno komunikacijo ene suverene države v odnosu do druge suverene države, po razširjeni, sodobnejši opredelitvi pa tudi v odnosu do lobijev, različnih združenj, posameznikov, političnih strank ipd. Za namen tega diplomskega dela na najmanj eni strani ostaja glavni akter posamezna suverena država.

O bilateralni diplomaciji lahko zapišemo, da je “skupek sredstev in načinov, preko katerih neka država v smislu svojega zunanjepolitičnega programa in skozi institucijo formalnega diplomatskega predstavljanja vodi svoje odnose z neko drugo državo v skladu s pravili in načeli mednarodnega prava” (Janković v Pahor 2004, 26).

V nadaljevanju tega poglavja opredeljujem osnovne značilnosti bilateralne diplomacije po vnaprej določenih petih kriterijih: kdo so akterji, kakšen je okvir delovanja, katere metode bilateralna diplomacija uporablja, kakšne tehnike uporablja in katere funkcije.

3.1.1 Akterji bilateralne diplomacije

Že dejstvo, da so še do nedavnega »mednarodne odnose« razumevali kot »meddržavne« odnose pove, da je državo treba upoštevati kot ključni dejavnik tudi v diplomaciji (Benko 1997, 257).

Suverena država je glavni subjekt mednarodnih odnosov in nosilka mednarodnega prava. Je tudi glavni izvajalec zunanje politike in znotraj nje tudi diplomacije.

Poleg držav v bilateralnih odnosih delujejo tudi drugi akterji, kot so mednarodne organizacije, institucije, elite ipd.

3.1.2 Okvir bilateralne diplomacije

Okvir bilateralne diplomacije so diplomatski odnosi med dvema državama oziroma med suvereno državo in nekim drugim akterjem v mednarodnih odnosih/skupnosti.

Smole (2011, 226) trdi, da je bila “tradicionalno temeljna funkcija (bilateralne op.a.) diplomacije vplivanje na vlade – dejavnost, ki jo izvajajo ambasade v glavnih mestih, večinoma po formalnih poteh”. Iz te trditve lahko povzamem, da je okvir delovanja v bilateralni diplomaciji zelo širok, saj lahko zajema metode in tehnike diplomatske dejavnosti, hkrati pa je v dosegu šibkejši, ker zadeva le interese dveh akterjev.

Ker se bilateralna diplomacija nanaša povečini le na odnose med dvema akterjema, se komunikacija med njima nanaša na vse zadeve med njima, in običajno ne posega na področje izven tega okvirja. Tako lahko povzamem, da se v bilateralni diplomaciji obravnava manjše število tem. Kljub temu Jazbec opozarja, da je v sodobni diplomaciji prisoten trend, da se diplomatski predstavniki v bilateralnih odnosih vedno pogosteje in vedno obsežneje

posvečajo tudi multilateralnim temam, vendar zgolj kot dodatek bilateralnim temam (Jazbec 2001, 89).

3.1.3 Metode bilateralne diplomacije

Bistvena značilnost diplomacije je komunikacija (Russett in Starr 1996, 246).

Z namenom ohranjati svetovni mir, obstaja tendenca po javnosti diplomatskega delovanja, za razliko od tajnega delovanja, ki je bilo zelo prisotno v preteklosti. Tajnost je, po Bučarju “botrovala katastrofalnim rezultatom takšne diplomacije, vključno z vojnami” (Bučar, 2006).

Diplomacija pa je, tako kot mnogo drugih dejavnosti, odvisna tudi od osebnostnih značilnosti diplomatov, od njihove usposobljenosti, prizadevanja in spretnosti. Biti dober diplomat pomeni posedovati za diplomatsko službo primerne začilnosti, to pa so verjetno poznavanje materije, poznavanje interesov držav in odlične komunikacijske sposobnosti. Obenem menim, da mora dober diplomat biti tudi uglajen, svoja osebna stališča pa mora postaviti daleč za interese države, v katere diplomatski službi je.

3.1.4 Tehnike bilateralne diplomacije

Morgenthau (1995) zagovarja, da mora diplomacija, ki hoče ohraniti mir, izbrati ustrezna sredstva za doseg zastavljenih ciljev. Pri tem lahko izbere med tehniko prepričevanja, kompromisa ali grožnje s silo.

Tehnike bilateralne diplomacije so enake sredstvom zunanje politike z namenom doseči zunanjepolitične cilje. Sredstva so lahko politična, ekonomska ali sredstva prisile (Benko v Petrič 2010, 361), politična, ekonomska, propagandna in vojna (Vukadinović v Petrič 2010, 361).

Zanesljive metode so vsekakor odprt in konstruktiven dialog med akterjema, pa tudi vsa druga razpoložljiva diplomatska sredstva, v “izogib zmešnjavi” jih Udovič (2009, 40) označi kot instrumente, mednje pa uvrsti pogajanja, protokol, vohunjenje, prepričevanje, diplomatsko korespondenco in druge.

3.1.5 Funkcije bilateralne diplomacije

Funkcije bilateralne diplomacije v 3.členu opredeljuje Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO 1961), ki v 3. členu navaja funkcije diplomatskih misij:

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

Tako kot obstaja mnogo opredelitev diplomacije, obstaja tudi mnogo opredelitev njenih funkcij. Funkcije diplomacije so pravzaprav njene naloge in po Russettu in Starru (1996, 246) obstaja pet bistvenih funkcij diplomacije:

- uravnavanje konfliktov (ang. *conflict management*);
- reševanje problemov med dvema vladama ali več;
- pospeševanje in omogočanje medkulturne komunikacije na številnih področjih;
- pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, pogodbah in sporazumih, in
- celovito izvajanje in načrtovanje programa zunanjepolitičnih odločitev neke države v odnosu do druge države.

Podobno Morgenthau (1995, 660–661) pa opredeli štiri naloge diplomacije:

- diplomacija mora določiti svoje cilje glede na dejansko in potencialno moč, ki jo ima na razpolago za doseg teh ciljev;
- diplomacija mora upoštevati cilje drugih narodov ter njihovo obstoječo in dosegljivo moč izpolniti te cilje;
- diplomacija mora določiti, ali so ti cilji med seboj primerljivi in
- diplomacija mora uporabljati sredstva, primerna za doseg teh ciljev.

Če povzamem, je vsem opredelitvam funkcij diplomacije skupno to, da delujejo v zunanjepolitičnem interesu posamezne suverene države in pri tem uporabijo razpoložljiva sredstva.

3.2 MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

Zaradi konstantnega spreminjanja sveta, vse večjega števila držav, institucij, organizacij, političnih strank in vseh aktivnih sodelujočih v mednarodnih odnosih, s katerimi diplomacija pride v stik, je multilateralnost zagovoto vedno bolj prisotna. Interesi držav se namreč ne dotikajo več interesov dveh držav, ampak vedno pogosteje večih držav, interesnih skupnosti, regije ipd., ampak trčijo ob interese večih držav, in te interese so zagotovo dolžne upoštevati.

Danes je multilateralna diplomacija realnost in nemogoče si je predstavljati t.i. čisto diplomatsko dejavnost brez multilateralne (Vukadinović 1995, 161–162).

Multilateralna diplomacija je “skupek sredstev in načinov, ki se jih države v mednarodni skupnosti poslužujejo, da bi uskladile svoje mednarodno-politične programe s skupnimi interesi mednarodne skupnosti in dosegle neka soglasja v skladu z načeli in s pravili mednarodnega prava” (Janković v Pahor 2004, 26).

Multilateralna diplomacija je uspešna tako kot vsaka druga diplomacija le, če njeno delovanje izhaja iz realnega vrednotenja tistih, ki v njen sodelujejo. Operativnost in izvršljivost multilateralnih odločitev pa je mogoče doseči, kadar se poleg enakopravnosti (ki načeloma nikogar ne moti) upošteva tudi prava teža (dejanska moč) posameznih udeležencev (Simoniti 1995, 22).

3.2.1 Akterji multilateralne diplomacije

Tako kot v bilateralni diplomaciji tudi v multilateralni diplomaciji države ostajajo ključni akter. Zaradi spreminjanja sveta pa se jim pridružuje vedno večje število različnih drugih akterjev, vsi skupaj pa se vključujejo v pogajalski proces, v posvetovanja, skupno usklajevanje in reševanje problemov ipd.

Diplomacija v mednarodnih organizacijah danes deluje enako kot bilateralna. V svetovni organizaciji in v njenih specializiranih agencijah lahko nastopijo predstavniki vseh držav članic, predstavijo stališča svojih vlad in njihove zahteve (Vukadinović 1995, 162).

V drugih mednarodnih organizacijah, kot sta Nato in Evropska unija, je težišče na skupnosti, tj. na politiki, ki se sprejema s konsenzom in je plod enotne odločitve članic organizacije. Zato morajo predstavniki v teh telesih jasneje predstavljati stališča. Proces iskanja rešitve je nekoliko krajši, splošna usklajenost interesov in pogledov pa izhaja iz tega, da so se države že vnaprej sporazumele, da bodo sprejele vse odločitve določene vrste (Vukadinović 1995, 163).

3.2.2 Okvir multilateralne diplomacije

Okvir multilateralne diplomacije so diplomatski odnosi med posamezno državo in vsemi drugimi državami članicami EU ter drugimi akterji v multilateralni skupnosti.

V multilateralni diplomaciji diplomatska komunikacija ni omejena dva akterja, ampak na dva ali večje število akterjev. Okvir multilateralne diplomacije predstavlja članstvo suverenih držav v konferencah, mednarodnih organizacijah, mednarodnih režimih, institucijah zagotovo tisti okvir, kjer je multilateralna diplomacija danes najbolj prisotna. Znotraj mednarodnih organizacij so države akterke lahko celo bolj suverene in bolj zastopane kot v bilateralni diplomaciji, kjer bi lahko bile v podrejenem položaju v nasprotju s prepričljivejšo stranjo v diplomatskem procesu.

3.2.3 Metode multilateralne diplomacije

Multilateralna diplomacija tako kot bilateralna pri svojem delovanju uporabljata podobne metode: komunikacija, kompromis, pogajanja.

V dosedanjem razvoju multilateralne diplomacije se je izkazalo, da se tudi med dolgotrajnejšimi mednarodnimi konferencami lahko razvijejo značilnosti diplomatskega pogajanja na širši podlagi in z več udeleženci. Včasih je to mogoče uporabiti v parlamentarnih razpravah, pa tudi pri odločitvah, ki se tam sprejemajo. Številne različne interese je treba uskladiti in ustvariti temelje za sprejetje dogovora, najpogosteje s konsenzom, za to pa so potrebne dolge in pogosto izčrpavajoče razprave. Multilateralni diplomaciji so danes na voljo že številne mednarodne pogodbe, konvencije in sporazumi, doseženi na podlagi

multilateralnega delovanja, pri katerem so v drugačnih okoliščinah pravzaprav uporabljene vse znane diplomatske tehnike t.i. bilateralne diplomacije (Vukadinović 1995, 161).

3.2.4 Funkcije multilateralne diplomacije

Funkcije multilateralne diplomacije so zagotoviti delovanje mednarodnega sistema (mednarodne ureditve), v katerem so številni akterji (države, mednarodne organizacije, osvobodilna gibanja in številni drugi nosilci politične moči), z različnimi interesi (Simoniti 1995, 9).

V sodobni mednarodni skupnosti, ki zagovarja konsenz pri reševanju konstruktivnih rešitev pri odzivu na številne probleme, ni več toliko prisotna težnja po ravnotežju moči, pač pa v ospredje prihaja ravnotežje interesov, kjer diplomacija s svojimi metodami in tehnikami odigra ključno vlogo. Kot že omenjeno, multilateralna diplomacija mora upoštevati interese večih akterjev, kar lahko za posamezno državo pomeni slabšo pogajalsko izhodišče in slabši rezultat pri zadovoljevanju njenih interesov. Obenem pa to lahko pomeni pravičnejšo in trajnostno rešitev, kar vodi v ohranjanje miru, ki je temeljni cilj diplomacije.

3.3 DRUGE OBLIKE IN VRSTE DIPLOMACIJE

Glede na to, koliko akterjev vstopa v diplomatske odnose in kakšni ti akterji so, razlikujemo bilateralno in multilateralno diplomacijo.

Glede na način delovanja ločimo tajno in javno ali staro (klasično) in novo (sodobno), pa tudi tradicionalno in parlamentarno. Poleg javnosti je diplomacija doživljala veliko sprememb, in pojmi, ki te spremembe opredeljujejo, so npr.: dvostranska, večstranska, diplomacija *na vrhu*, tajna, javna, dolarska, 'naftna', *shuttle*, atomska diplomacija, diplomacija virov, diplomacija topovnjač idr. (Udovič 2009, 38).

3.3.1 Klasična vs. sodobna diplomacija in tajna vs. javna diplomacija

V literaturi pogostoma razlikujejo med klasično in sodobno diplomacijo tako glede na organizacijske okvire kot tudi družbene funkcije ene in druge, časovno pa bi jo lahko uvrstili ob koncu prve svetovne vojne¹³ (Benko 1997, 260).

Vukadinović (1995, 114) pravi, da se je klasična diplomacija ukvarjala z ohranjanjem urejenih odnosov med državami, reševanjem spornih vprašanj, sklepanjem sporazumov in razvijanjem prijateljskih odnosov.

Značilnosti klasične diplomacije v odnosu do sodobne diplomacije so (Benko 1997, 260–261):

- v organizacijskem smislu je zanjo značilen obstoj stalne organizacije in osebja ter predvsem stalnih diplomatskih misij v drugih državah. V tem praktično ni razlik med klasično in sodobno diplomacijo, pri čemer je treba poudariti, da so bile v klasični diplomaciji stalne diplomatske misije praktično edine oblike mednarodnega komuniciranja, medtem ko so danes samo ena od oblik;
- razlike glede na družbene funkcije: dejavnost diplomacije v liberalnem kapitalističnem sistemu se je omejevala v glavnem samo na politično predstavljanje držav in se v mednarodnih gospodarskih odnosih ni pojavljala¹⁴, danes pa je diplomacija neposredno potrebna kot sredstvo za uresničevanje ekonomskih ciljev zunanje politike;
- povečan obseg komuniciranja med državami po drugi svetovni vojni se kaže v odpiranju novih diplomatskih in konzularnih predstavništev, povečanju števila osebja in novih nalogah, ki jih dobivajo diplomatski in konzularni predstavniki;
- klasične diplomacije niso označevale samo metode tajnega dogovarjanja, marveč tudi sklepanje tajnih mednarodnih pogodb in dodaja, da je danes še preuranjeno govoriti o tem, da metod tajne diplomacije ni več¹⁵.

Udovič in Brglez (2011, 22) ugotovita, da je ključne spremembe v klasični diplomaciji uvedel Woodrow Wilson s svojo zahtevo po javni diplomaciji, ki naj bi postala nasprotje tajni.

¹³ V ta čas sodijo ti pomembni dogodki: nastanek prve socialistične države v svetu in s tem konec enotne in homogene kapitalistične baze mednarodnih odnosov; nastanek prve mednarodne organizacije s splošnimi cilji, s katero naj bi bila zagotovljena kolektivna varnost; začetek razpadanja svetovnega kolonialnega sistema. (Benko 1997, 260)

¹⁴ Razen, če je šlo za to, da bi se zagotovile splošne mednarodnopravne razmere za gibanje blaga, kapitala in storitev s klavzulami reciprocitete, nacionalnega postopka in največjih ugodnosti (Benko 1997, 261).

¹⁵ V paktu Društva narodov kot tudi v Ustanovni listini OZN so določbe, ki obvezujejo države članice, da v sekretariatu registrirajo mednarodne pogodbe, ki so jih sklenile (Benko 1997, 261).

Javnost sklepanja pogodb je bila poleg parlamentarnega demokratičnega nadzora diplomacije tista klavzula, ki ni več dovoljevala manipulacij, skritih sporazumov, dvotirne diplomacije ipd. (Morgenthau v Udovič in Brglez 2011, 22).

3.3.2 Parlamentarna diplomacija

Benko (1997, 260) pravi, da parlamentarna diplomacija deluje v okviru mednarodnih organizacij oziroma mednarodnih konferenc širšega obsega, v ad hoc misijah, konferencah na vrhu ipd. Medtem ko so šefi diplomatskih misij v preteklosti imeli skoraj popolnoma neodvisen položaj, je danes stanje različno zaradi razvoja komunikacij in drugačnih načinov komuniciranja med državami, kot je npr. osebna diplomacija predstavnikov držav oziroma vlad, stalne telefonske »rdeče linije« med njimi itd. (Benko 1997, 260).

Parlamentarna diplomacija zajema tudi komunikacijo in redna srečanja v mednarodnih telesih, kot so npr. Združeni narodi, s stalnimi predstavniki in v neformalnih razpravah, na nevtralnih krajih, kjer se srečujejo diplomati neke države s predstavniki številnih drugih držav. Danes se tako opravi večina tkih dejavnosti, še posebno med manjšimi in manj razvitimi državami, v multilateralnih forumih, kot npr. Združeni narodi (Russett in Starr 1996, 248).

3.3.3 Diplomacija na vrhu

Russett in Starr (1996, 248) trdita, da se večje države, ki izkoriščajo prednosti sredstev takojšnje komunikacije med vladnimi voditelji, hitrejšega prometa in pripravljenosti, udeležijo srečanj na vrhu (summit meetings). Nagibajo se nagibajo k temu, da preskočijo osebje veleposlaništev in same veleposlanike in da vedno več posla opravljajo z uporabo posebnih odposlancev (special envoys) in visokih uradnikov, kakršni so zunanji ministri ali državni sekretarji.

White pravi, da je t.i. *summit* diplomacija nastala v času hladne vojne in pojasnjuje, da gre za termin, ki označuje neposredna srečanja državnikov na najvišji ravni, kjer se dogovarjajo o rešitvi/ah temeljnih perečih svetovnih problemov (White v Udovič 2009, 39).

3.3.4 Gospodarska diplomacija

Petrič (2010, 333) o gospodarski diplomaciji pravi, da je njeno bistvo pomoč razvoju gospodarskih stikov, torej uresničevanje nacionalnega interesa zagotoviti blagostanje. Opozarja tudi, da je gospodarsko diplomacijo smotrno ločevati od od tako imenovanih ekonomskih sredstev zunanje politike.¹⁶

3.3.5 Kolektivna diplomacija

Za moje diplomsko delo je pomembna kolektivna diplomacija. Ta je nastala v sodobnem času in je izraz prizadevanj, da bi se čim bolj sledilo tokovom internacionalizacije, da bi se v njih sodelovalo in se na podlagi državnih političnih odločitev vključevalo v svetovne zadeve¹⁷ (Vukadinović 1995). Države, vključene v kolektivno diplomacijo, so še naprej suverene¹⁸ in neodvisne, vsaka pa je zato deloma omejena.

Vse navedene oblike diplomacije so značilne tudi za Evropsko unijo. Diplomacija danes, kot pravi Vukadinović (1995), namreč ni nič drugega kot “odsev duha svojega časa” in se kot taka prilagaja spremembam v mednarodni skupnosti. Pridružitve držav članic v EU je ravno tako sprememba v mednarodni skupnosti in kot taka zahteva prilagoditve diplomacije, ki sledijo duhu časa.

Francoski diplomat Jules Cambon, ki je preučeval spreminjanje termina, pa tudi vsebin, zaradi katerih se je sodobna diplomacija vse bolj razlikovala od t.i. klasične, je zapisal, da se pravzaprav ne spreminja diplomacija, ampak samo njeno okolje. Bistvo diplomacije bo ostalo vedno enako, ker se človeška narava ne spreminja, države pa bodo vedno potrebovale poštene ljudi, ki bodo lahko branili interese svoje vlade (Vukadinović 1995, 111–112).

¹⁶ Pri ekonomskih sredstvih zunanje politike gre za sredstva, ki jih zunanja politika uporablja za doseganje zunanjepolitičnih ciljev države. O uporabi teh sredstev (npr. Gospodarski blokadi, embargo, carinskih olajšavah, kreditih, gospodarski pomoči itd.) odločajo organi v državi, diplomacija kot taka, torej ne le njen gospodarski del, pa je vključena v uporabo teh sredstev, odvisno od potreb in možnosti za njeno vključitev (Petrič 2010, 333).

¹⁷ Združeni narodi so najboljši primer kolektivne diplomacije (Vukadinović 1995, 252).

¹⁸ Še več, o popolni suverenosti bi danes težko govorili, ker del obveznosti, prostovoljno prevzetih prek kolektivne diplomacije, v novo luč postavlja tudi pomembne značilnosti nacionalne države (Vukadinović 1995, 252).

4 SKUPNA ZUNANJA POLITIKA EU

Opis delovanja diplomacije v vseh dosedanjih poglavjih je imel en sam namen opisati, kakšni so cilji diplomacije kot tehnike ter diplomacij kot posebnih služb države in s kakšnimi metodami želijo doseči svoje cilje. Vse to pa zato, da bi nato lahko ugotovili, ali diplomacija v pogojih, ko diplomati posameznih držav članic EU opravljajo diplomatsko službo v drugih državah članicah te svoje naloge še vedno opravljajo na enak način, kot je to veljalo za klasično diplomacijo. Okolje, v katerem se ta dejavnost izvršuje, predstavlja danes Evropska unija, ki jo (še) sestavlja osemindvajset članic. Zgodovinsko gledano so bile Evropske skupnosti (ESi), ki predstavljajo temelj tudi današnje EU, v začetku vzpostavljene predvsem na ekonomskih temeljih, zato so bile tudi zunanjepolitične aktivnosti ESi¹⁹ v začetku bolj ekonomske narave. Vendar pa so ustanovitelji pravnih predhodnic današnje EU hitro prišli do sklepa, da si »uspešnega sodelovanja na ekonomskem področju ni mogoče zamisliti brez učinkovitega sodelovanja na političnem« (Arah 1995, 91). Predhodnice EU so bile na tem področju pogosto zelo neenotne. To je sarkastično kritiziral že nekdanji ameriški zunanji minister Henry Kissinger, ki je nekoč vprašal: "Koga naj pokličem, ko se hočem pogovarjati z Evropo?" pozneje je Kissinger dodal, da sicer ve, koga naj pokliče, ni pa prepričan, da se je Evropa že zedinila, kako naj odgovori na vsa vprašanja.

4.1 Oblikovanje skupne zunanje politike članic EU

Prav na tej podlagi je nastal prvi temelj za skupno zunanjo politiko, ki ima v tem pogledu svoje korenine v Evropskem političnem sodelovanju - EPS (ang. *European political cooperation* - EPC) (Moussis 1999, 522). V začetku se je sodelovanje začelo na neformalni ravni s pomočjo »postopkov vzajemnega obveščanja in rednih stikov z namenom, da se uskladijo stališča držav članic na področju mednarodne politike« (prav tam). Na pariški konferenci leta 1972 so voditelji evropskih držav sklenili, da se bodo o zunanjih dejavnostih tedanjih Skupnosti pogovarjali med rednimi sestanki vodij držav in vlad članic, ki so potekala v okviru Evropskega sveta. V ta namen so pozneje iz predsedujočih držav ter predhodne in naslednje predsedujoče oblikovali "trojke".

¹⁹ Z izrazom Evropske skupnosti (ESi) označujemo Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropska skupnost za atomsko energijo (Euratom). EGS se je leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo preimenovala v Evropsko skupnost (ES).

Naslednji korak je bila Maastrichtska pogodba, ki je vzpostavila Evropsko unijo. S tem so se tri Skupnosti zlile v eno samo, tako da je nastal 'evropski tempelj', ki je imel tri-steberno strukturo. EU se je v Maastrichtski pogodbi v členu B Pogodbe zavezala, da bo njen cilj predvsem "uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, še posebno prek uresničevanja skupne zunanje in varnostne politike" (Moussis 1999, 36). V Pogodbi o Evropski uniji so se v členu J.1 države članice zavezale, da "določijo in izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko, /.../ ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike". EPS je tako prerasla v Skupno zunanjo in varnostno politiko. Ta politika, ki je bila predstavljena kot drugi steber EU, je ostala "medvladni proces, ločen od nadsocijalnih struktur Skupnosti in izven pristojnosti Sodišča evropskih skupnosti" (Moussis 1999, 523).

Maastrichtski pogodbi je sledila Amsterdamska pogodba. Amsterdamska pogodba je nadgradila SZVP v smeri večje učinkovitosti, saj natančno opredeljuje sredstva za doseg ciljev zunanje-političnega sodelovanja. Njen dopolnjeni člen C je zahteval, da naj EU "zagotovi doslednost v vseh svojih zunanjih dejavnostih v kontekstu svojih zunanjih odnosov, varnosti, gospodarstva in razvojne politike". Z Amsterdamsko pogodbo je EU dobila tudi novo institucijo, visokega predstavnika EU za SZVP (na to mesto je bil kot prvi imenovan nekdanji generalni sekretar zveze NATO Javier Solana), ki hkrati deluje kot generalni sekretar Sveta EU. Nato je sledila še Pogodba iz Nice, s katero je bil ustanovljen stalni Politični in varnostni odbor (PSC - Political and Security Committee) v okviru Sveta. Potem ko zaradi zavrnitvenih referendumov v nekaterih članicah EU Pogodba o EU ni bila sprejeta, so države članice EU nekatere dele te pogodbe prenesle v Lizbonsko pogodbo, ki je bila vendarle sprejeta.

Lizbonska pogodba je prinesla uvedbo pravne osebnosti EU in še zlasti ustanovitev funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS). Na ta način sta bili v eni funkciji združena položaja visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko ter položaj komisarja za zunanje zadeve. Visoki predstavnik kot podpredsednik Evropske komisije vodi tudi Svet za zunanje zadeve in s tem v tej vlogi nadomešča tudi predsedstvo, ki pa si ga še naprej vsakih šest mesecev izmenjujejo države članice. Še ena novost Lizbonske pogodbe je tudi uvedba stalnega predsednika Evropskega sveta z mandatom dveh in pol let. Ta naj bi si delil predstavnisko vlogo z novim visokim predstavnikom. Naslednja pomembna novost pa bi bila zagotovo ta, da bi nova Evropska unija dobila pravno osebnost, ki je nastala z zlitjem Evropske skupnosti in Evropske unije. Takšen položaj sedaj EU prvič omogoča sklepanje

mednarodnih sporazumov in sprejemanje diplomatskih predstavništev, saj je doslej te naloge in pravice imela zgolj Komisija EU.

Visokemu predstavniku pri njegovem delu pomaga EEAS, ki svoje naloge opravlja skupaj z diplomatskimi službami držav članic. Sestavljajo jo uradniki iz različnih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter diplomati iz nacionalnih diplomatskih služb oziroma zunanjih ministrstev držav članic EU. Nova EEAS združuje civilne uslužbence in uradnike tako iz držav članic kot iz EU. Kot bolj centralizirana institucija pomaga Visokemu predstavniku pri izvajanju strategij ter posamezni akcij v okviru skupne zunanje in varnostne politike na bolj učinkovit način. V precejšnji meri nova služba prevzema tudi delo, ki ga je do sedaj opravljal Evropska komisija EU. Tako na primer EEAS vodi tudi diplomatske misije in predstavništva EU v tretjih državah, njen sedež pa je v Bruslju. EEAS zato ni nikakršno nadomestilo zunanjepolitičnih aparatov (diplomacij) držav članic, pač pa jih zgolj dopolnjuje.

5 "EVROPEIZACIJA" DIPLOMACIJ ČLANIC EU

Prilagajanje diplomatskih oziroma zunanjepolitičnih služb držav po vstopu v EU je samo del širšega procesa, za katerega se je v praksi mednarodnih odnosov uveljavil izraz "evropeizacije EU". Večina avtorjev kot začetno točko sprememb vidi ustanovitev Evropskega političnega sodelovanja (EPC), ki je bilo ustanovljeno v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Glede zunanje politike je evropeizacija sprožila spremembe na ravni institucij, ki so vključene v oblikovanje zunanje politike, torej zunanjih ministrstev, stalnih predstavnikov, pa tudi norm in postopkov. Ena od opredelitev "*nacionalne prilagoditve*" je "*sposobnost političnega akterja, da spremeni svoje obnašanje s tem, da sprejme izzive in spremeni mehanizme izvajanja*" (Manners in Whitman 2000). Michael Smith (2000) ugotavlja, da je vsaka članica EU šla skozi proces prilagajanja skozi proces pristopanja k EU. In vsaka članica EU nadaljuje s prilagajanjem svojih institucij in politike, da bi lahko sodelovala pri evropskih zadevah in politiki.

5.1 Politika pogojevanja kot sredstvo evropeizacije diplomacij bodočih članic

Prilagajanje politik in diplomacij novih članic EU se ni začelo šele po vstopu v EU, pač pa se je v resnici pričelo že v času postopka pridruževanja EU. V tej fazi je potekalo predvsem zaradi pridobitev, ki jih prinaša članstvo v EU. Vsaka nova članica z vstopom v EU namreč pridobi na mednarodnem ugledu (prestizžu), ko postane članica najmočnejšega svetovnega gospodarskega bloka na svetu, s tem pa hkrati pridobi možnost, da skupaj z drugimi članicami EU vpliva tudi na globalne tokove, razvoj nerazvitih držav in podobno. Hkrati je bila, če govorimo o skupini držav, ki se je EU pridružila po letu 1992 in še posebej po uveljavitvi SZVP in vse do neuspeha Ustavne pogodbe ter sprejema Lizbonske pogodbe (1993-2009) narava SVZP takšna, da je vsaki državi zagotavljala, da bo v zunanjepolitičnih vprašanjih njen interes - zaradi odločanja po načelu soglasja - spoštovan.

Podoben proces pogojevanja se je odvil tudi v primeru Turčije, ki še ni članica EU. Muftuler-Bac in Yaprak Gursoy sta pokazala, kako se je zunanja politika Turčije pod vplivom EU in obljubljenega članstva ter predpristopnih pogovorov spremenila (Moga 2009; Muftuler-Bac in Gursoy 2009) v odnosu do Iraka in številnih drugih zunanjepolitičnih vprašanj. Podoben primer sicer nekoliko "starejše" članice EU in evropeizacijo njene zunanje politike v Grčiji

podrobno analizira Economides (2005) Kljub temu v splošnem ne obstaja nek model prilagajanja politike v EU (Longhurst in Miskimmon, 2007).

V tej fazi je na evropeizacijo politik vplivala predvsem politika pogojevanja, ki je bila v ozadju zadnjih širitev EU leta 2004 in 2007 (Moga 2009; Chiva 2009). V primeru Romunije je zapiranje poglavja 27. pomenilo, da je morala Romunija svojo zunanjo politiko prilagoditi evropski, ne da bi ob tem imela pravico do "veta" v zunanjepolitičnih vprašanjih. V začetku je bila Romunija še pred pristopom postavljena pred zahtevo, da sprejme *acquis* in ureditev na področju SZVP, brez možnosti "*projiciranja*" svojih interesov v okviru institucij EU. Romunija se je tako morala že pred vstopom pridruževati skupnim strategijam, skupnim akcijam in političnim deklaracijam EU v celoti, sodelovati v tehničnih in političnih odborih EU ter delovnih srečanjih Sveta ministrov. Morala je imenovati nove politične strokovnjake ter instalirati novo komunikacijsko opremo EU za pošiljanje in sprejemanje zaupnih informacij. Istočasno so se njena veleposlaništva spremenila v "stalna predstavništva", ki so morala izpolnjevati veliko širši nabor zahtev, kot pa je to običajno za veleposlaništva v drugih državah izven EU. Vse to skupaj sestavlja zapleten proces nacionalne adaptacije romunske zunanje politike v okviru Skupne zunanje in varnostne politike EU.

Tudi raziskave o prilagoditvi slovaške, madžarske, češke, poljske, grške, britanske, francoske, španske in večine drugih diplomacij držav članic EU jasno kažejo, da se je tudi v teh primerih proces prilagajanja nacionalnih diplomacij odvijal v smer prilagajanja zahtevam skupne evropske zunanje in varnostne politike (SZVP).²⁰

²⁰ Takšne sklepe utemeljujejo tudi druge razprave in analize delovanja nacionalnih diplomacij po vstopu v EU in tudi po začetku delovanja nove skupne zunanjepolitične službe EU (EEAS). Pomembne razprave na to temo ki potrjujejo naše sklepe, vendar jih ne moremo bolj obširno navajati so zlasti naslednje: C. Hill, *The Actors in Europe's Foreign Policy* (London: Routledge, 1996); C. Hill (ur.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation* (London: Allen & Unwin, 1983); Ian Manners in Richard G. Whitman, *The Foreign Policies of European Union Member States* (Manchester: Manchester University Press, 2000). Ben Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union* (Aldershot: Ashgate, 2001); Jose I. Torreblanca, 'Ideas, Preferences and Institutions: Explaining the Europeanizations of Spanish Foreign Policy', ARENA Working Papers, no. 26, Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_26.htm; Reuben Wong, *The Europeanization of French Foreign Policy: France and the EU in East Asia* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006); Brian Hocking, *Foreign Ministries: Change and Adaptation* (Basingstoke: Macmillan, 1999); B. Hocking in D. Spence, *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats* (Basingstoke: Palgrave, 2002). Dave Allen in Tim Oliver, *Europeanization of the Foreign and Commonwealth Office*, razprava na seminarju ESRC/UACES o EBPP, 16.07. 2004, Sheffield, UK; Yana Brovdiy, *Europeanization of the Czech Ministry of Foreign Affairs, A study of the effect of the Common Foreign and Security Policy*, Lund University STVM23 Department of Political Science; Apostolos Agnantopoulos, *The Europeanization of National Foreign Policy: the Case of Greece*, Dublin City University, Ireland; Jozef Bátora, *Does the European Union transform the institution of diplomacy?*, *Journal of European Public Policy*, 12:1, 44-66; Rosa Balfour in Kristi Raik (ur.), *The European External Action Service and National Diplomacies*.

5.2 Štiri dimenzije evropeizacije diplomatskih služb novih članic EU

Ta proces prilagajanja delovanja nacionalnih diplomacij zahtevam SZVP oziroma EEAS ter strukturi EU v celoti številni avtorji označujejo s pojmom "evropeizacija." Dejansko gre za proces usklajevanja zunanjih politik ter organizacije diplomacij z zahtevami delovanja v širši skupnosti evropskih držav. Pri tem obstaja tudi že bolj ali manj splošno sprejet pomen tega izraza, ki ima (Strang 2007, 11) štiri dimenzije:

- prilagoditev nacionalnih politik zahtevam EU in njenim politikam (downloading - sprejemanje informacij in zahtev);
- projekcija nacionalnih interesov držav članic navzgor (uploading - projiciranje informacij in interesov in poskusi držav članic, da promovirajo svoje interese v okviru načrtov in politik EU);
- socializacija elit;
- birokratska reorganizacija.

Kljub temu pa popoln konsenz o pomenu "evropeizacije" zunanjih politik članic EU ne obstaja. Michael Smith trdi, da sta (1) socializacija elit in (2) birokratska reorganizacija dva jasna indikatorja nacionalne prilagoditve, poleg (3) ustavnih sprememb ter (4) povečanja javne podpore evropskemu sodelovanju. (Smith 2000, 617). SZVP seveda ne pomeni, da se morajo vse članice strinjati o vsem, predpostavlja pa, da vse delijo iste vrednote in norme, kot so na primer način komunikacije, posvetovanja, zaupnost in konsenz (Smith 2000). Na podoben način Lizbonska pogodba določa "razvoj vsestranske politične solidarnosti med državami članicami"(člen 24.4) ter med vrednote uvršča tudi "lojalnost" in "potrebo po skupnem delovanju" (člen 24.3). Prav v luči teh idej in sprememb pa "je legitimno govoriti o evropeizaciji zunanje politike držav članic" (Popescu 2010).

Vendar so se v tem času pred članice postavile tudi nove zahteve. Evropsko okolje je kompleksno in od nacionalnih diplomacij zahteva spremembe, kajti za dosego ciljev v okviru EU je po vstopu v EU pomembno: a) vedeti, kakšna so stališča drugih, b) biti sposoben učinkovito predstaviti svoje poglede in cilje ter c) vplivati na druge članice, da bi bili ti cilji v bolj ali manj izvorni obliki sprejeti kot skupna politika EU. V tem primeru bi lahko govorili tudi o "projekciji nacionalnih interesov" in sposobnosti nacionalnih elit, da ob poznavanju interesov drugih držav drugim prenesejo svoje predloge.

5.3 Socializacija, upravna adaptacija in prilagajanje zunanji politiki EU

Ker se v tej nalogi primarno ne ukvarjam z vplivom članic EU na oblikovanje skupne politike EU, pač pa z obratnim procesom vpliva evropskih institucij in komunitarnega načina odločanja na diplomacijo navzdol ("download") in vpliva novega evropskega okolja na zunanjepolitične aparate posameznih članic EU, so med vsemi štirimi opisanimi dimenzijami evropeizacije diplomacije novih članic za našo nalogo pomembni predvsem trije omenjeni procesi oziroma procesi socializacije elit, upravne adaptacije in primeri prilagoditev nacionalnih politik politiki EU.

5.4 Socializacija elit

Pri socializaciji elit gre predvsem za sprejemanje skupne vrednote. Socializacija je v tem primeru "mehanizem, v katerem se nacionalni odločevalci učijo norm in pravil, ki so značilne za kulturo zunanje politike EU z drugimi" (Denca, 2009). Ta socializacija elit je zato pomemben vidik evropeizacije zunanje politike vsake od držav članic EU. Različni avtorji opozarjajo na pomen "oblikovalcev norm" (Börzel in Risse 2003, 58–59; Sedelmeier 2006), torej tistih, ki so najbolj neposredno pod vplivom evropskih norm. V to skupino se uvrščajo tako diplomati in strokovnjaki iz posameznih oddelkov ministrstev za zunanje zadeve članic, kot tudi zaposleni v stalnih predstavništvih EU (PermReps) in drugi zaposleni v evropskih institucijah. Po nekaterih interpretacijah naj bi bili že prvi uspehi Evropskega političnega sodelovanja (EPS) doseženi s pomočjo socializacije in "klubskega vzdušja" v okviru EPS, med stiki s člani omrežja uradnikov, ki imajo za razliko od imenovanih politikov stalna delovna mesta (Smith 2000).

Evolucija Evropskega političnega sodelovanja v smer SZVP je pokazala, da je sodelovanje udeležencev v tem procesu vodilo k oblikovanju *"posebne kulture in posebnih postopkov predstavnikov držav članic na področju zunanje politike. Diplomati, ki delajo v evropskih institucijah in diplomati, ki so zaposleni v stalnih predstavništvih, ki sodelujejo z evropskimi institucijami, opisujejo vzdušje ob delu kot podobno iz časov, ko so študirali. Tudi v Svetu ministrov člani opisujejo drug drugega kot 'člane družine', kot 'prijatelje' in kot 'dobro družbo'"* (Denca 2009, 399).

Kako pomemben je ta občutek pripadnosti zunanjepolitičnemu aparatu EU, ki ga je v tej fazi posebej obsejala še SZVP, pa kaže tudi ocena Evropskega računskega sodišča, ki je ob presojanju skladnosti delovanja Evropske zunanje službe (EEAS) zapisalo, da *"bo največji izziv, kako iz različnih delov EEAS ustvariti skladen servis s primernim občutkom pripadnosti (esprit de corps), ki bo služil celotni Uniji. Predpogoj za uspeh je ureditev, pri kateri bodo zaposleni iz vseh delov EEAS obravnavani na enak način, z enakimi pravicami in dolžnostmi, ne glede na to ali so to uradniki EU ali začasno imenovani s strani držav članic"* (Opinion No. 5/2010 2010).

Ti predstavniki nacionalnih držav in EU si delijo skupno kulturo, postopke in pravila, ki se bistveno razlikujejo od kulture, postopkov in pravil, ki so sicer značilna za postopke pogajanj (kar je značilno za meddržavno obliko odnosov). To so pravila in postopki, usmerjeni k 'reševanju problemov' in vključujejo komunikacijo in posvetovanja pred sprejetjem skupnih odločitev, razvoj *communauté de vue* ("pogleda skupnosti") glede tega, kaj predstavlja "evropski interes", zaupnost med člani ter konsenz" (Smith 2000, 615–616). Smith tudi zavrača stališče, po katerem se je SZVP oblikovala le na podlagi tako imenovanega "najmanjšega skupnega imenovalca." V nasprotju s tem modelom so se v resnici v okviru SZVP odločitve sprejemale tako, da so se članice EU posvetovale ena z drugo, se najprej zelo dobro podučile o stališčih drugih, ugotovile pomen doseganja skupne odločitve, nato pa gradile sporazum tako, da so bile pripravljene sprejemati kompromise z drugimi članicami, da bi dosegle za vse sprejemljivo in "sredinsko" odločitev.

Poseben učinek evropeizacije je viden tudi v primeru birokratske reorganizacije v diplomatskih službah držav članic EU. Politično sodelovanje z drugimi članicami EU je v teh državah postalo nacionalna prednostna naloga. To politično sodelovanje pa zahteva, kot ugotavlja Smith (Smith 2000):

- imenovanje novih javnih uslužbencev, ki bodo posvečeni temu sodelovanju,
- vzpodbuja razširitev nacionalnih diplomatskih služb ter
- vodi do preusmeritve nacionalnih diplomacij v smer "Evrope" zato, da bi se izboljšala obravnava evropskih problemov.

Istočasno pa ta sprememba v upravnem aparatu vodi do krepitve norm, ki zapovedujejo sodelovanje.

Že samo implementacija skupnega pravnega reda EU ("*acquis communautaire*") je zahtevala povečanje birokratskega oziroma upravnega aparata, ki je potreben za njegovo izvajanje. Vendar pa v primeru zunanje politike ni bil *acquis* tisti, ki je zahteval povečanje birokracije in njeno večjo zapletenost, pač pa je spremembe zahtevala nuja prilagoditve celotnemu procesu koordinacije in celotni zapleteni infrastrukturi, ki je potrebna za podporo teles, ki odločajo na področju zunanje politike, torej za Svet EU, COREPER I, COREPER II, COPS, različne delovne skupine in odbore, ki stojijo za njimi.

To pa je zahtevalo povečano število diplomatov na ravni domačih ministrstev za zunanje zadeve in v stalnih predstavništvi v Bruslju (Popescu 2010). Na to opozarja tudi Denca: "Pravila kompromisa, konsenza, posvetovanj in medsebojnega razumevanja so nujna, ko gre za oblikovanje same EU. Da bi imeli učinkovito zunanjo politiko EU, se morajo sodelujoči obnašati v skladu s temi normami; v obratnem primeru bi lahko celoten sistem zapadel v paralizo z negativnimi posledicami za vse" (Denca 2009, 400).

5.5 Upravna adaptacija in prilagajanje zunanji politiki EU

Vstop novih članic v EU je privedel do kompleksnih in številnih sprememb v delovanju diplomacij držav, ki so vstopile v EU. Spremembe lahko opazimo že s pregledom strukture in sestave ministrstev in analizo sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev novih članic. Ker so primeri upravne prilagoditve in sprememb pri delovanju diplomatskih služb ozko povezani, jih bomo predstavili skupaj.

Pri tem se bom zaradi pomanjkanja prostora objektivno omejila na podrobnejši prikaz samo nekaterih primerov sprememb v diplomacijah držav članic, saj bi podrobno predstavljanje sprememb znotraj prav vsake od novih članic EU zahtevalo veliko več prostora. Vendar pa lahko ne glede na to ugotovim, da številne raziskave sprememb v diplomacijah novih članic na povsem istoveten način prikazujejo organizacijske in zunanjepolitične spremembe, ki jih je s seboj prinesla "evropeizacija" zunanjepolitičnih služb. V vsaki državi seveda obstajajo tudi določene nacionalne posebnosti, vendar je iz podatkov raziskav mogoče v splošnem ugotoviti in izluščiti nekatere splošne trende. Tako lahko ugotovim, da se v splošnem v novih državah članicah EU po njihovem vstopu:

- znotraj vsakega ministrstva za zunanje zadeve oblikuje zapletena struktura vse obsežnejših direktoratskih in oddelkov, zadolženih za področje EU;

- se v diplomatskih predstavništvih držav članic v Bruslju in v drugih članicah EU število diplomatov povečuje;
- se povečuje število diplomatov zadolženih za različna področja sodelovanja v okviru EU;
- se vloga diplomatskih predstavništev članic EU v drugih članicah spreminja; pomen tradicionalnih nalog diplomacije se zmanjšuje, povečujejo pa se potrebe po javnem delovanju diplomatov, nastopanju v medijih, zgodnjem obveščanju in tesnem stiku diplomatov z odločevalci znotraj vsake države;
- mnenja diplomatov v stalnih predstavništvih povratno vplivajo na oblikovanje in tudi spreminjanje stališč zunanjepolitičnih odločevalcev v državah članicah EU;
- organizacija ministrstev se zaradi lažjega neposrednega sodelovanja med ministrstvi prilagaja organizaciji drugih primerljivih članic EU oziroma večjim članicam EU;
- uvajajo se novi sistemi komunikacije (najprej ACN, nato COREU in še novejši) ki omogočajo hitro izmenjevanje zaupnih informacij in usklajevanje stališče različnih nacionalnih zunanjih ministrstev oziroma držav članic EU;
- nacionalne diplomacije držav članic imajo možnost, pogosto pa so tudi prisiljene, da se opredeljujejo do različnih regionalnih in globalnih vprašanj, do katerih se izven EU verjetno sploh ne bi opredeljevale.

V vseh opisanih primerih prihaja do neposrednega sodelovanja med različnimi deli in strukturami zunanjepolitičnih aparatov posameznih držav članic EU, ki nato povratno vplivajo na odločanje in oblikovanje zunanjepolitičnih stališč v samih državah. To je seveda tudi pričakovano, kajti članice EU zaradi procesov integracije ter uveljavitve prostega pretoka blaga, storitev in oseb, pa tudi zaradi vstopa številnih članic v monetarno območje evra ter v Schengenski sporazum, s katerim so odpravljene notranje meje in carinski nadzor, ne predstavljajo več običajnega zunanjega in povsem tujega okolja.

Ta proces se je dejansko začel že z Evropskim političnim sodelovanjem. Michael E. Smith ugotavlja, da so evropske integracije "globoko prodrle" v notranjo politiko vsake od držav članic EU, kot indikatorje tega procesa pa poleg socializacije elit in upravnih sprememb prišteva še ustavne spremembe in percepcije javnosti o zaželenosti in legitimnosti takšnega zunanjepolitičnega sodelovanja. Smith opozarja na veliko količino zaupnih informacij, ki si jih izmenjujejo države članice EU. Že do sredine sedemdesetih let so si udeleženske v Evropskem političnem sodelovanju (EPS) letno poslale okoli 4800 zaupnih telegramov, po

uveljavitvi Pogodbe o EU (PEU) pa je ta številka poskočila na 13 000. Zapovedana zaupnost pa hkrati preprečuje, da bi bile te informacije lahko uporabljene proti posamezni članici. Kljub občasnemu "curljanju" pa že dejstvo, da tako velika količina informacij ostaja zaupnih, govori o veliki povezanost med državami. Ob tem so zunanjepolitična vprašanja večinoma vezana na soglasje, kljub uvedbi pravila o glasovanju po načelu kvalificirane večine. Zato lahko tudi manjše države vztrajajo pri svojem mnenju in "cenijo dejstvo, da velike države ne morejo vsiliti svojo voljo drugim" (Smith 2000, 616).

In čeprav so bila ob integraciji EU tudi pričakovanja, da se bo pomen in število diplomatskih predstavništev v tretjih državah in državah članicah zmanjšalo, (ker bo za stike med predstavniki držav veliko več drugih kanalov sodelovanja, stike z drugimi državami pa bi lahko potekali preko evropskih institucij) se to dejansko ni zgodilo. Politično sodelovanje je vplivalo na razširitev v velikosti in izdatkih za veleposlaništva evropskih držav tako v tretjih državah kot v drugih državah članicah EU. Med letom 1972 in 1978 je na primer sedem od devetih članic sedanje EU povečalo število in obseg veleposlaništev v tretjih državah, kar ponazarja tabela 5.1.

Tabela: 5.1: Število diplomatskih predstavništev članic EU pred in po uvedbi EPS v tretjih državah

Table 1 Resident missions in third countries after EPC

<i>EC state</i>	<i>1972</i>	<i>1978</i>	<i>Change</i>
France	119	129	+10
United Kingdom	115	123	+8
German Federal Republic	100	120	+20
Italy	100	105	+5
Belgium	82*	86	+4
Netherlands	78	76	-2
Denmark	56	59	+3
Ireland	18	26	+8
Luxembourg	13*	10	-3

* Includes two missions shared between Belgium and Luxembourg.

Source: Hill and Wallace 1979: 58.

Vir: Smith (2000, 620).

Istočasno pa je po ustanovitvi Evropskega političnega sodelovanja naraslo tudi število in obseg veleposlaništev v posameznih članicah EU. Celo majhen Luxemburg je število svojih predstavništev povečal z 70 v letu 1967 na 124 leta 1981 (Lorenz v Smith 2000, 620). Pri tem je bil del te razširitve povezan s političnim sodelovanjem, ki je od držav članic EU zahtevalo,

da se na določeni strokovni ravni ukvarjajo s področji, s katerimi se do tedaj niso ukvarjali. Ob predsedovanjih EU je tudi to vzpodbudilo države, da so povečevale število in obseg svojih veleposlaništev. Pri tem so svojevrstno "revolucijo", v smislu reorganizacije in razširitve služb, doživele predvsem majhne države, ki so imele zaradi majhnega števila svojih predstavništev izven Evrope "veliko korist" zaradi "delitve informacij z velikimi državami" (Smith 2000, 622). Zaradi istih razlogov se je povečal zunanjepolitični aparat Irske, saj se je velikost ministrstva za zunanje zadeve Irske med leti 1967 in 1977 podvojila. Obenem so ankete javnega mnenja v vseh državah članicah pokazale na pripravljenost javnosti za še tesnejšo integracijo na področju zunanje politike.

Tabela 5.2: Strinjanje z večjo integracijo zunanje politike z državami, ki niso članice EU

Table 2 Respondents favoring integration of foreign policy toward non-EC countries (percentages). Standard Eurobarometer polls, 1987–95

	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Change 1987–95
Netherlands	48	68	66	79	74	78	76	79	31
Italy	37	78	74	75	80	75	78	79	42
France	42	73	63	72	73	70	74	76	34
Belgium	49	78	70	76	73	72	74	74	25
Germany	58	67	60	68	72	70	70	73	15
Spain	39	58	69	71	65	64	61	70	31
Ireland	36	64	62	60	67	64	66	66	30
Portugal	24	41	47	59	67	55	60	63	39
United Kingdom	53	61	64	68	65	61	61	62	9
Denmark	50	47	47	56	57	58	60	62	12
Greece	33	36	42	54	55	50	49	61	28
EC 11	43	61	60	67	68	65	66	70	27

Source: adapted from Eichenberg 1997. Luxembourg was not included in this study, but its public opinion on this issue is similar to that for Belgium and the Netherlands.

Vir: Smith (2000, 627).

5.6 Spremembe v diplomacijah EU pred širitvijo leta 2004

Čeprav je raziskovalno področje te naloge osredotočeno predvsem na spremembe v diplomacijah držav članic po vstopu v EU oziroma po letu 1993, pri čemer je največja skupina držav v EU skupaj stopila leta 2004 (leta 1995 so nove članice EU postale tudi Avstrija, Švedska in Finska), pa ni mogoče ne omeniti dejstva, da so se z dinamiko hitrih sprememb in novih zahtev najprej srečale tudi številne "stare" članice EU. To še posebej velja za skupino petnajstih članic (EU-15) pred veliko širitvijo EU leta 2004.

O spremembah, ki so jih doživele zunanjepolitične službe teh držav, lahko sklepamo tudi na podlagi t.i. Paschkejevega poročila, ki je nastalo leta 2000. Gre za poročilo nemškega veleposlanika Karla Th. Paschkeja, ki je septembra leta 2000 obiskal 14 nemških veleposlaništev v EU. Obisk v veleposlaništvih Nemčije v Avstriji, Belgiji, Veliki Britaniji, Danski, Finski, Franciji, Grčiji, Irski, Italiji, Luksemburgu, Nizozemski, Portugalski in Španiji je pokazal na zanimive spremembe v delovanju diplomacij pod pritiskom novih zahtev, ki jih je povzročila vse tesnejša integracija članic EU.

Naloga veleposlanika Paschkeja je bila, da ugotovi, kako so se zaradi evropskih integracij zahteve do nemških veleposlaništev spremenile in kakšne organizacijske sklepe je mogoče narediti na podlagi tega dejstva.

V povzetku svojega poročila veleposlanik Paschke ugotavlja, "da je imela evropska integracija močan vpliv na medvladno sodelovanje med članicami EU".

Voditelji držav in vlad, zunanji in drugi ministri se redno srečujejo okoli evropskih pogajalskih miz, kličejo drug drugega in imajo številne neformalne stike. Uradniki v različnih ministrstvih v štirinajstih glavnih mestih neposredno komunicirajo s sorodnimi zaposlenimi v ministrstvih držav in mnoga ministrstva imajo angažirane tuje uradnike iz partnerskih držav. V okviru EU so skupni odbori, delovne skupine in drugi mehanizmi za posvetovanja ustvarili tako tesno mrežo in povzročili tako ogromen tok informacij, da so nekatere funkcije tradicionalne diplomacije postale odvečne. Veleposlanikom v Evropi ni več potrebno, da se pogajajo z predstavniki vlade države gostiteljice ter da izročajo pisma. Celo formalni de marši so postali redkost, pa čeprav samo zato, ker so tudi bilateralni problemi med evropskimi državami postali prava redkost. Nekateri naši partnerji poročajo o novem 'bilateralizmu' znotraj EU. Trdijo, da se glede na vse večje število pomembnih domačih vprašanj na bruseljskem dnevnem redu in navadi, da predsedniki držav ali vlad o teh vprašanjih odločajo sami, dosjeji za sestanke Evropskega sveta vse bolj pošiljajo iz Sveta za splošne zadeve in COREPER-ja nazaj do posameznih držav, s čimer se vzpodbuja oblikovanje ad-hoc koalicij, je v svojem poročilu zapisal veleposlanik Paschke (Paschke 2000, 2).

Po njegovem mnenju veleposlaništvom ni več potrebno opravljati nekaterih funkcij, kot so na primer: pogajanja z vlado države gostiteljice. Vendar pa so danes veleposlaništva pred novimi izzivi. Še posebej na področju javne diplomacije, torej da široki javnosti pojasnjujejo in

predstavljajo v partnerskih državah, kaj želi doseči Nemčija v evropskih integracijah kot tudi v promoviranju Nemčije kot atraktivnega mesta za investicije.

Naloge veleposlanika zato niso več enake tistim v preteklosti, da v tajnosti in diskretno komunicira z zunanjim ministrstvom države gostiteljice, pač pa, da izvaja javno diplomacijo in pridobiva podporo za evropsko politiko svoje države v krogih vlade, parlamenta, političnih strank, poslovne skupnosti, socialnih partnerjev, medijev ter med predstavniki akademskega in kulturnega življenja. Da bi to dosegal, pa mora vzdrževati gosto mrežo stikov v vseh plasteh družbe. Biti mora tudi dobro informiran o evropskih zadevah. Zelo priporočljivo je, da zna jezik države v kateri deluje, saj lahko na ta način lažje sodeluje v razpravah, daje intervjuje in podobno. Veleposlanik mora svoji državi pomagati, da pokaže humani obraz - njegov lasten. Nujno je tudi angažirati veliko število strokovnjakov za posamezna področja (Paschke 2000).

Vrsto opisanih sprememb v svojem delu o zunanjih ministrstvih v Evropski uniji opisujeta tudi Brian Hocking in David Spence. V večini analiz nacionalnih diplomatskih služb je opazna razklanost diplomatov med zasledovanjem nacionalnih in hkrati tudi širših, evropskih ciljev.

Diplomati držav članic, ki so vpleteni v evropske zadeve so avtoritativne osebe v njihovih ministrstvih, njihovo poznavanje zadev pa je splošno priznano. Toda tako kot arabisti v britanski diplomaciji niso samo neka naključna skupina diplomatov ali strokovnjakov. To so previdno izbrani, avtoritativni in kredibilni odločevalci tako v domači kot v evropski areni. Skupna zunanja in varnostna politika ter skupna obrambna politika sta že od Maastichta pa do Amsterdama ter Medvladne konference leta 2000 in Pogodbe iz Nice njihovo 'področje skupnega delovanja v zunanji politiki'. Na retorični ravni trdijo, da zunanja politika ostaja v domeni nacionalnih držav ter da je evropska koordinacija zunanje politike koristna tako dolgo, dokler je razvoj utemeljen na jasno določljivih nacionalnih interesih. Toda zasebno mnogi priznavajo, da se bo Evropa nekega dne zbudila z zunanjo diplomatsko službo, ki ne bo branila nacionalne, pač pa evropske interese, ki bodo tedaj, že po definiciji, predstavljali isto zadevo" (Spence 2005, 32).

Pri analizi posameznih držav - Avstrije, Belgije, Danske, Finske, Francije, Nemčije, Irske, Italije, Nizozemske, Portuglske, Španije, Švedske in Velike Britanije, sta raziskovalca Hocking in Spence večinoma prišla do podobnih sklepov kot tudi drugi analitiki, ki so

ocenjevali spremembe v zunanjepolitičnih službah držav članic EU. V primeru Avstrije so, na primer, ugotovili, da so "nekatero funkcije diplomacije dosegle veliko pomen, še posebej aktivnosti odnosov z javnostmi".

To pa je videti tudi na področju izobraževanja avstrijskih diplomatov, ki se po novem ne učijo samo tujih jezikov, pač pa tudi načinov komunikacije" (Neuhold 2005, 50). Ob tem je belgijsko zunanje ministrstvo v zadnjem času navezalo stike z nevladnimi organizacijami (NGO), kajti "ni dvoma, da so nevladne organizacije pridobile na pomenu v okviru procesa sprejemanja odločitev v diplomaciji" (Coolsaet in Voet 2005, 66). Na Danskem pa so deli ministrstev zadolženi za evropske integracije medtem zgradili svoje lastne kapacitete, tako da ne potrebujejo več pomoči danskega ministrstva za zunanje zadeve. Obenem pa so posamezna ministrstva Danske že do leta 1988 za mednarodne aktivnosti uporabila celo več virov kot pa samo ministrstvo za zunanje zadeve (Jorgensen 2005, 80). In, kot v sklepu ugotavlja Hocking (2005), je leitmotif (vodilni motiv), ki spremlja vsebino knjige o vlogi zunanjih ministrstev v EU, preprosto dobro znana tema "vse večjega zmanjševanja razlik ter delitev med tujim in domačim".

Vse to so dodatni dokazi, da se vloga in pomen diplomatskih služb v sodobnem svetu, še posebej pa tistih, ki delujejo v evropskem okolju oziroma v članicah EU, bistveno spreminja in to tako, da se tradicionalne naloge diplomacije zmanjšujejo, hkrati pa diplomacije pridobivajo nove naloge na področju javne diplomacije, neposrednih stikov z institucijami, javnostjo in organizacijami držav gostiteljic in podobno.

5.6.1 Spremembe v diplomaciji Romunije

V konkretnem primeru Romunije je predvsem Denca (2009) pokazal, katere spremembe je ob svojem vstopu v EU, v delovanju diplomacije in pri spremembah zunanjepolitičnega delovanja ter organizaciji svoje diplomatske mreže, morala izvesti Romunija. Te spremembe so bile, kot ugotavlja avtor, izpeljane na zelo podoben način, kot so jih izpeljale tudi vse ostale nekdanje socialistične države, ki so se v letih 2004 in 2007 pridružile EU. Od leta 2005, ko so predstavniki Romunije lahko pričeli sodelovati na pripravljanih sestankih SZVP, so se hitro prilagodili načinu, vsebini in *l'ésprit de corp* ("profesionalni etiki") zunanjepolitičnega aparata EU.

Te spremembe najboljše ponazarja odgovor na vprašanje, ki ga je dal eden od visokih uradnikov zunanjega ministrstva Romunije. Na vprašanje, kaj so se romunski diplomati naučili pred in po letu 2007, je eden od njih odgovoril: "Pred letom 2007 smo se učili pravil, postopkov in o skupnem pravnem redu s poudarkom na pravnem redu; po letu 2007 pa smo se učili o pravilih, postopkih skupnem pravnem redu s poudarkom na pravilih in postopkih. Pred letom 2007 je bilo bistveno poznavanje *acquisa*; po letu 2007 se je kot bistveno za sodelovanje v SZVP izkazalo poznavanje pravil in postopkov" (Popescu 2010, 57).

Kakšni so bili torej praktični rezultati teh sprememb v primeru Romunije? Povsem konkretno so se veleposlaništva Romunije po vstopu v EU leta 2007 preimenovala v "stalna predstavništva" v drugih članicah EU (PermRep). Nato se je število stalnih predstavništev Romunije v članicah EU v 10 letih hitro povečevalo in to predvsem zaradi potrebe po pogajanjih in vse bolj zapletenih odnosov Romunije z EU. Leta 2002 je bilo, na primer, v romunski misiji v Bruslju zaposlenih okoli 20 diplomatov in okoli 30 drugih zaposlenih iz različnih drugih ministrstev, skupaj torej okoli 50 zaposlenih. Danes je v romunskem predstavništvu v Bruslju okoli 100 zaposlenih, diplomatov pa je še dvakrat toliko, skupaj torej okoli 300.

Spremenila sta se tudi obseg in narava dela (Denca 2009). Spremembe pa so vidne tudi v delovanju diplomatov, kajti evropske institucije in sodelovanje z drugimi državami v okviru EU povratno vpliva tudi na odločanje v sami Bukarešti. Tako, na primer, Romunija podobno kot tudi druge članice EU "projicira" ("upload") svoje želje in nacionalne cilje tudi na raven odločanja v EU. Toda nato se pri iskanju kompromisa z drugimi članicami in soočanju z njihovimi mnenji in stališči neredko zgodijo spremembe, ki povratno vplivajo na stališča vlade v Bukarešti.

Pomembna kvaliteta, ki jo nacionalni predstavniki v Bruslju prinašajo svojim prestolnicam je v tem, da imajo obsežno razumevanje EU, ob tem pa predstavniki države v institucijah EU vedo, kdaj je kakšno stališče nevzdržno. V takšnem primeru bi vztrajanje na zahtevah iz prestolnice lahko na koncu vodilo do izolacije v skupini. In zato lahko prepričajo kolege v prestolnicah, da ni realno, da vztrajajo pri svojih zahtevah, ter da je nujno potrebna sprememba stališča države (Denca 2009, 397).

Istočasno je prišlo tudi do organizacijskih sprememb. Ta reorganizacija na področju zunanjepolitičnega aparata pa ni samo formalne narave - gre za bistveno spremembo, ki vpliva tudi na to, kako se odločitve sprejemajo v Bukarešti. Stalno predstavništvo je bilo

usposobljeno za to, da lahko sodeluje v različnih delovnih telesih v okviru SZVP (COREPER I, II, COPS itd.). Ob tem pa so opazni tudi *"evropeizacijski trendi v organigramu oziroma organizacijski strukturi ministrstva za zunanje zadeve Romunije"*. V letu 1999 je bila tako, na primer, v okviru direktorata (DG) zadolženega za evropske in evro-atlantske organizacije v okviru romunskega ministrstva za zunanje zadeve samo preprosta struktura, imenovana "odsek za Evropsko Unijo". Leta 2003 je bil ustanovljen Generalni direktorat za EU, skupaj z drugimi generalnimi direktorati, ki so bili zadolženi za odnose z drugimi mednarodnimi organizacijami. V isti organizacijski shemi je bil za vprašanja "Evrope" zadolžen namestnik ministra. Generalna direktorata za EU in za bilateralne odnose v Evropi sta bila ločena. Leta 2004 je namestnik ministra, ki je bil zadolžen za evropske zadeve, prevzel vodenje generalnega direktorata zadolženega za EU (DG EU) ter za Generalni direktorat "širša Evropa" (DG WE) in je na ta način združeval delo obeh direktorotov (Popescu 2010, 58).

Že od leta 2004 naprej je bil v zunanjem ministrstvu ustanovljen položaj namestnika ministra za evropske zadeve. Že v letu 2006 pa je mogoče opaziti naraščajoče število in zapleteno sestavo direktorotov, ki so zadolženi za evropske zadeve. Ti direktorati vključujejo Direktorat za razvojno podporo (ODA), za splošne zadeve in Evropsko politiko; za odnose z drugimi evropskimi državami je bil leta 2006 zadolžen generalni Direktorat EU, medtem ko je Direktorat Širše Evrope vključeval tudi Zahodni Balkan in Republiko Moldavijo. Leta 2009 je bila generalni direktorat "Širše Evrope" zamenjan z Generalnim direktoratom "Regionalno sodelovanje". To je dokazovalo premik v smer usmeritve, ki je bila manj usmerjena proti dvostranskim ter bolj v smeri multilateralnih odnosov in bi ga lahko povezali tudi z ambicijo Romunije, da postane regionalni voditelj, toda z drugačnim pristopom do sosedov, ki je bil navdihnjen z izkušnjami sodelovanja Romunije v EU.

V ministrstvu za zunanje zadeve Romunije so ob tem napovedali, da se bodo prihodnje organizacijske spremembe odvijale v smeri vzgledov Nemčije in Francije, da bi tako omogočili lažje neposredno sodelovanje med podobnimi oddelki zunanjega ministrstva Romunije z zunanjimi ministrstvi Nemčije, Francije in drugih držav EU (Popescu 2010, 59).

5.6.2 Spremembe v diplomacijah Madžarske in Slovaške

Že članice kandidatke za članstvo v EU so morale uskladiti svoja stališča in skupne strategije ter se pridružiti skupnim akcijam in deklaracijam EU. Morale so imenovati nove

predstavnik, na primer, novega ministra zadolženega za evropske zadeve. To kažeta tudi primera Madžarske in Slovaške. V tem procesu pa se je spreminjala tudi prevladujoča vloga zunanjih ministrstev.

To lahko pojasnita predvsem dva dejavnika. Na eni strani so pogajanja o pridruževanju zahtevala sodelovanje in prispevke z vseh ministrstev, glede na tehnično vsebino in posamezna poglavja pogajanj. To pa je sprožilo vprašanje hierarhije in vprašanje, zakaj bi moralo biti Ministrstvo za zunanje zadeve nadrejeno drugim ministrstvom, če pa je evropska integracija ne samo vprašanje zunanjih odnosov, pač pa tudi vprašanje različnih sektorjev o okviru notranje politike (Denca 2009, 395).

V primeru Madžarske je bila prevladujoča vloga Ministrstva za zunanje zadeve prvič postavljena pod vprašaj s strani ministrstva za trgovino in industrijo, ki je bilo globoko vpleteno v proces pogajanja z EU. V tem ministrstvu so namreč dvomili v sposobnosti in znanje uradnikov zaposlenih v Ministrstvu za zunanje zadeve, izšolanih v času "hladne vojne", da razumejo in odgovorijo na tehnična vprašanja, ki jih je pošiljala Evropska komisija. Drugič, je bila vloga Ministrstva za zunanje zadeve izzvana po vstopu Madžarske v EU, ko je bil oddelek za evropske zadeve iz Ministrstva za zunanje zadeve Madžarske 1. januarja leta 2005 preseljen v urad predsednika vlade. Poleg notranjepolitičnih razlogov je k temu pripomoglo stalno tekmovanje med gospodarskimi ministrstvi in ministrstvom za zunanje zadeve v madžarski vladi. Vendar pa se je vodenje evropskih zadev iz vlade pokazalo kot neuspešno. Namesto da bi delo potekalo bolje, je postalo neučinkovito. Po letu 2006 so se evropske zadeve zato vrnilo pod okrilje Ministrstva za zunanje zadeve Madžarske.

Spreminjala se je tudi organizacija in način zaposlovanja kadrov v diplomatskih predstavništvih. Glavni kriterij za izbiro zaposlenih je v času nekdanjega zunanjega ministra Slovaške Eduarda Kukana, ki je bil na svojem položaju med leti 1998 in 2006, je postala usposobljenost. Ustroj ministrstva je postal podoben tistemu iz drugih evropskih držav. Število diplomatov v slovaškem stalnem predstavništvu v Bruslju se je povečalo z manj kot 20 pred letom 2003, na več kot 60 diplomatov. Pri organizaciji ministrstva in zunanjih predstavništev pa so se v Madžarski, pa tudi v Slovaški in Romuniji pričeli zgledovati po modelih iz Avstrije, Finske in Danske. Obenem se je notranja organizacijska struktura spremenila tako, da so v okviru stalnega predstavništva Madžarske lahko sodelovali z ustreznimi službami Sveta ministrov.

5.6.3 Spremembe v diplomaciji Poljske

Poljsko zunanje ministrstvo je največje pretese doživelo v letih 1989-1993, ko je bilo odpuščenih ali pa upokojenih 350 diplomatov od 698 zaposlenih, skupaj z 90 odstotki tedanjih veleposlanikov in drugega osebja. Oddelek za evropske integracije v ministrstvu za zunanje zadeve je bil ustanovljen leta 1997. Po vstopu Poljske v EU je ministrstvo za zunanje zadeve prevzelo tudi vse aktivnosti v zvezi s SZVP. Imenovan je bil tudi poseben političen direktor za evropske zadeve. Do prvih napetosti med različnimi ministrstvi je prišlo že takoj zatem, ko je bilo zaradi zahtev skupne varnostne in varnostne politike potrebno sodelovanje oddelkov drugih ministrstev.

Eden od poljskih diplomatov je opisal, da je v poljskem ministrstvu za zunanje zadeve prišlo do "refleksa odpora do evropske politike", ki je imel temelj v "neke vrste nacionalnem ponosu". "Do SZVP smo se obnašali kot do nečesa tujega, s čimer Bruselj nasprotuje naši politiki in poskuša vplivati nanjo," je dejal ta diplomat (Pomorska 2006, 35). Poljski stalni predstavnik pri EU pa je celo dejal, da so zahteve, ki jih je Poljski postavljala EU "predstavljale kulturni šok za poljsko javno administracijo in to predvsem na treh področjih: v procesu odločanja, glede vprašanja profesionalizma in stabilnosti upravnega aparata ter visokih standardov zahtevanih tehničnih in informacijskih standardov" (prav tam).

Drug izziv je bil povezan s potrebo po spremembi razmišljanja o EU v paradigmi "mi proti njim". Ni bilo več sprejemljivo, "da bi naša pričakovanja oblikovali na ta način, kajti poljski predstavniki so od sedaj naprej lahko vplivali na delovanje EU". Ta sprememba se je videla v razpravah in metodi pripravljavanja navodil, "ki so bila sedaj videti bolj pragmatična in manj kot predstavljanja nacionalnih stališč, ki se končujejo s pozivom k delovanju". Poljski predstavniki so pričeli bolj pogosto uporabljati novo retoriko in poudarjati skupne evropske interese in ne svoje nacionalne prioritete (Pomorska 2006, 45).

Nekateri so opozarjali tudi na pomanjkljivosti poljskih institucij pri oblikovanju zunanje politike, predvsem podvajanje funkcij, slabo sodelovanje, pomanjkanje analiz napak in odpor do deljenja informacij z drugimi. Ob začetku delovanja v SVZP so morali predstavniki Poljske pogosto tudi spraševati polnopravne in pridružene članice ali se strinjajo z določenimi stališči EU. Izkazalo se je, da je čas za oblikovanje končnega odgovora zelo kratek - včasih celo manj kot 24 ur, kar je sprožalo različne spore med ministrstvi in med njihovimi različnimi oddelki (Pomorska 2006, 37). V začetku sodelovanja Poljske v SZVP so poljski

predstavniki le redko sodelovali v razpravi, če pred tem niso dobili inštrukcij iz Varšave. Bruselj je istočasno postal pomemben vir informacij o tem, kako se ustvarjajo politične odločitve na ravni EU, hkrati pa je sodelovanje v številnih razpravah, ki so se ukvarjala s širokim naborom problemov, pomenilo, da so se morali "uradniki ukvarjati s problemi, za katere se prej ne bi nikoli zanimali". To je povzročalo tudi nekatera trenja med diplomati, saj so tisti, ki so bili v Varšavi kolega v Bruslju pogosto obtoževali, da so "bruseljizirani", da so pozabili na zastopanje nacionalnih interesov in da so "izdajalci" nacionalnega interesa. Diplomati, ki so službovali v Bruslju pa so tiste, ki so bili na Poljskem obtoževali, da ne razumejo, kako se dokumenti pripravljajo v Bruslju in da jih ne podpirajo, kot bi morali. Elektronska pošta iz Bruslja je v Varšavi v začetku velikokrat končala v "košu za odpadke". Nov šok je sledil v trenutku, ko so Poljsko 16. aprila leta 2003 priključili na COREU Terminal System (CORTESEY), ki prenaša zaupna elektronska sporočila v okviru služb, ki delujejo v sistemu SZVP. Tistega dne so namreč poljski diplomati, navajeni na prejem enega vprašanja o določenem problemu na dan prejeli okoli sto zahtev za odgovore in odziv (Pomorska 2006, 41). Šele veliko pozneje "so tudi na vrhu ministrstva za zunanje zadeve spoznali, da evropska politika vpliva na celotno politiko države ter da jo je zato potrebno oblikovati skupaj".

Zadnji premik se je zgodil pri vprašanju navodil iz Varšave, ki so jih iz MZZ Poljske pošiljali poljskim diplomatom v Bruselj. Ta navodila so večinoma prihajala tako pozno, da so poljski diplomati pred pomembnimi sestanki ostajali brez mnenj. Na koncu so v Varšavi sprejeli predlog, po katerem so diplomati v Bruslju dobili tudi pravico, da stališč Varšave ne predstavijo v popolnosti, če imajo za to utemeljen razlog, ki ga nato pojasnijo ministrstvu za zunanje zadeve. To je pomenilo, da navodila, poslana v Bruselj iz poljske vlade preko ministrstva za zunanje zadeve Poljske niso bila več nesprejemljiva oziroma "zapisana v kamnu", pač pa jih je bilo mogoče spreminjati, če so diplomati za to prevzeli odgovornost (Pomorska 2006, 43).

5.6.4 Spremembe diplomacije v Sloveniji

Tudi Slovenija je v vseh pogledih sledila spremembam diplomacij drugih držav članic EU, s katerimi je Slovenija vstopila v EU 1. maja leta 2004. Najboljši primer tega so že spremembe Zakona o zunanjih zadevah RS. Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1 2001), je Državni zbor Republike Slovenije sicer sprejel 25. maja 2001, veljati pa je začel 22. junija istega leta. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zunanjih zadevah (ZZZ-1A 2003) so bile

sprejete tudi nekatere spremembe in dopolnitve veljavnega zakona, zlasti kar zadeva uskladitev z določili Zakona o javnih uslužbencih, ki se je začela uporabljati leta 2003.

Vendar pa so se v obdobju od uveljavitve obeh zakonov v praksi pokazale potrebe po določenih spremembah, odpravi pomanjkljivosti in nejasnosti ter uskladitvi s predpisi s področja sistema javnih uslužbencev, saj so ti v tem obdobju večkrat spremenili. Nadalje je, kot je pojasnilo Ministrstvo za zunanje zadeve RS, sam "razvoj političnih odnosov in vključitev Republike Slovenije v Evropsko unijo privedel do potrebe, da se zakonsko uredijo nekateri instituti, kot npr. institut političnega direktorja, ki jih poznajo ministrstva za zunanje zadeve držav članic Evropske unije." Na ta način je tudi Slovenija povsem konkretno sledila drugim državam EU in zaradi boljšega usklajevanja z drugimi članicami EU sprejemala rešitve, ki so bile v drugih članicah EU že uveljavljene. To velja predvsem za položaj političnega direktorja, ki koordinira tudi delo vseh veleposlaništev in njihovih vodij v državah članicah EU. V primeru uvedbe instituta političnega direktorja je MZZ Slovenije zapisalo, da je v Avstriji "delovno mesto političnega direktorja je dejansko primerljiv položaju t.i. vodje političnega sektorja in obsega več oddelkov" ter da "ima vlogo svetovalca ministra za zunanje zadeve". V Nemčiji "politični direktor v sodelovanju z evropskim korespondentom skrbi za povezovanje in usklajevanje zunanjepolitičnih tem na področju skupne zunanje in varnostne politike ter evropske varnostne in obrambne politike ter varnosti in stabilnosti". Skrbi tudi za pripravo političnih stališč za zasedanja Varnostnega in političnega odbora EU, Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose EU in sodeluje pri pogajanjih ter pripravi stališč za multilateralne dogodke ter "tesno sodeluje s t.i. političnimi oddelki, ki so razdeljeni geografsko". Na podoben način so predstavljeni primeri prakse in organizacije ministrstev za zunanje zadeve in vloge političnih direktorjev v Franciji, Luksemburgu, Danski, Češki, Litvi in Slovaški.

Posebna pozornost je posvečena tudi statusni ureditvi strokovnjakov, ki imajo, kot kažejo različne analize diplomacij članic EU in še posebej tudi "Paschkejevo poročilo", vedno večjo vlogo pri stikih s strokovnjaki in uslužbenci državnih organov v državah gostiteljicah. V skladu z do leta 2003 veljavnim 15. členom Zakona o zunanjih zadevah so namreč v predstavništvih Republike Slovenije do leta 2003 v tujini opravljale delo tudi osebe, ki so na podlagi sporazuma med predstojnikom drugega organa in ministrom za zunanje zadeve imenovane za opravljanje nalog na gospodarskem, kulturnem, znanstvenem in drugih področjih. Za čas, ko ti uslužbenci delajo v predstavništvu, so glede svojih dolžnosti in pravic izenačeni z diplomati. V praksi pa ni povsem jasen status teh oseb, ki jih večina drugih držav

članic EU opredeljuje kot eksperte za posamezna področja dela, ki pa dejansko niso diplomati, saj niso imenovani v diplomatski naziv in ne delajo diplomatske kariere, so pa izenačeni z diplomati v pravicah in dolžnostih. Med drugim se je postavilo vprašanje ali morajo te osebe izpolnjevati vse pogoje za imenovanje v diplomatski naziv, vključno z diplomatskim izpitom. Prevladala je ocena, da ni potrebe, da bi eksperti opravljali diplomatski izpit, ki je pogoj za karierne diplomate, zato je v predlogu zakona predvideno, da eksperti niso imenovani v diplomatski naziv, lahko pa se jim, če izpolnjujejo pogoje za zaposlitev v Ministrstvu za zunanje zadeve in imajo najmanj univerzitetno izobrazbo, v skladu s pravili akreditacije v državi sprejemnici ali v mednarodni organizaciji izda diplomatski potni list. Z izdajo diplomatskega ali službenega potnega lista se tem osebam zagotovi ustrezen status v državi sprejemnici. Taka ureditev velja tudi za uslužbence, ki opravljajo delo v predstavništvih republike Slovenije v tujini in niso premeščeni v Ministrstvo za zunanje zadeve, predvsem gre za uslužbence, ki delujejo na obrambnem, policijskem in varnostnem področju. Ker pa je pogosto prišlo do navzkrižja med dejansko strukturo nazivov v notranji službi in predvideno in želeno strukturo v zunanji službi, je bila predlagana tudi zakonska možnost, da diplomati lahko kandidirajo za zasedbo prostega delovnega mesta v tujini, na katerem se delo opravlja v nižjem nazivu, kot so ga pridobili, kar pomeni, da diplomati začasno uporabljajo v tujini nižji naziv, na podlagi katerega se določijo tudi pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja. Ob vrnitvi v notranjo službo diplomat tako ne izgubi pravic, ki izhajajo iz pridobljenega (višjega) naziva. Dodatno je predvideno, da v času razporeditve v tujino teče napredovalno obdobje.

Tudi kar zadeva sklepanje mednarodnih pogodb se je v času od sprejema zakona pokazalo, da še vedno manjka ureditev določenih vprašanj. Največji del sprememb oziroma dopolnitev se v tem delu nanaša na ureditev pridržkov, njihov umik in ugovore zoper pridržke. "Slednji institut je v dosednji zakonodaji sploh povsem manjkal. EU pa teži k enotni praksi tudi na tem področju, npr. pri mednarodnih pogodbah s področja človekovih pravic ter zatiranja terorizma. Zakonodaja držav članic je na tem področju zelo različna, saj gre od potrditve ugovora na vladi do tega, da o vsem odloča zgolj zunanje ministrstvo (samostojno ali na predlog resornega ministrstva)," je pojasnilo MZZ.

Druga večja sprememba se nanaša na začasno uporabo mednarodne pogodbe, ki jo omogoča že Dunajska konvencija o mednarodnem pogodbenem pravu. MZZ Slovenije je bilo mnenja, da je bila tedanja ureditev preveč restriktivna ter da je manjkala določba o resornih pogodbah.

Za te pogodbe je predlagala enostavnejše sklepanje, če se z njimi ne prevzamejo nove, pravne obveznosti. Tedanji zakon namreč ni posebej urejal t.i. evropskih pogodb, saj se v primerih, ko gre za pogodbe med državami članicami ali za pogodbe v deljeni pristojnosti, smiselno uporabljajo določbe Zakona o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah EU in Zakona o zunanjih zadevah. Sprememba, ki jo je predlagalo MZZ Slovenije, je to le konkretiziralo in navajalo, da se za pogodbe, ki se sklepajo v okviru članstva, smiselno uporabljata oba zakona. S to navedbo so želeli doseči, da bi bila oba zakona hkrati uporabljena v primeru sklepanja pogodb med članicami ali ko gre za pogodbe, kjer kot pogodbenica nastopa EU oziroma kadar gre za t.i. pogodbe v deljeni pristojnosti. Pri tem se je MZZ znova skliceval na prakso drugih evropskih držav, kar kaže na velik vpliv evropskega okolja na oblikovanje slovenske diplomacije.

5.6.5 Spremenjena vloga veleposlaništev v članicah EU

Na vpliv, ki ga imajo evropske institucije in EU v celoti na delovanje diplomacij posameznih držav - članic opozarja tudi vloga veleposlaništev držav EU v drugih članicah EU. Sistem upravljanja v EU je namreč kompleksen do te mere, da lahko nacionalni demokratični sistemi sodelujejo med sabo in z institucijami EU tudi neposredno skozi različne oblike sodelovanja in poti.

Odnosi med državami članicami EU niso več zoženi na "visoko politiko", ki jo tradicionalno predstavljajo diplomati. Učinek tako zabrisanih meja se še dodatno krepi z različnimi horizontalnimi povezavami med državami članicami EU, ki so povezani z zmanjšano možnostjo nacionalnih parlamentov glede učinkovitega nadzora nad temi procesi (Pollak in Slominski 2003). Vse to vodi do "domestifikacije" ali "podomačenja" odnosov med državami (Bátora in Hocking 2009). V prevladujoči Westfalski paradigmi bilateralne diplomacije so bile funkcije in delovanje diplomacije institucionalizirane na ta način, da so si med vsemi državami delile isto vlogo. Vendar pa so jih procesi "evropeizacije" zunanje politike postavili pod resne izzive.

Bistvene naloge veleposlaništev so seveda opisane v 2. in 3. členu Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO 1961). DKDO namreč v svojem 2. členu odreja, da je za vzpostavitev diplomatskih odnosov med državami in odprtje stalnih diplomatskih

predstavništev potrebno medsebojno soglasje, naloge diplomatskega predstavništva pa so med drugim:

- predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici;
- varovanje interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;
- pogajanja z vlado države sprejemnice;
- seznanjanje z razmerami in razvojem dogodkov v državi sprejemnici z vsemi dovoljenimi sredstvi ter
- poročanje o tem vladi države pošiljateljice;
- vzpodbujanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico ter razvijanje medsebojnega gospodarskega, kulturnega in znanstvenega sodelovanja.

Kot smo pojasnili že v prvem delu naloge o vlogi in tehniki diplomacije, je glavni sogovornik vsakega diplomatskega predstavništva v vsaki državi Ministrstvo za zunanje zadeve države gostiteljice. Vendar pa so integrativni procesi v državah članicah EU in "komunitaren", torej skupen način odločanja, (največkrat s konsenzom in zelo redko po sistemu kvalificirane večine), to vlogo bistveno spremenili. Vloga veleposlaništev držav članic EU v drugih državah članicah EU postaja zato vedno bolj zapletena in večstranska. Vse bolj se izogiba običajni vlogi posrednika v komunikaciji dveh vlad ter se usmerja v stike z upravljanjem odnosov z različnimi vladnimi službami in nevladnimi organizacijami ter poslovnimi subjekti v državah gostiteljicah. Delo veleposlaništev je zato bolj usmerjeno v "nižjo politiko", odnose z javnostmi in podobno. Kot opozarjata Jozef Batora in Brian Hocking, med diplomati "že obstaja splošno prepričanje, da je glavna naloga bilateralnih misij v ocenjevanju evolucije procesa evropske politike" (Batora in Hocking 2009, 10).

Ko so raziskovalci intervjuvali diplomate v različnih glavnih diplomatskih predstavništvih držav EU, so na najbolj natančen izraz tega naleteli pri pogovoru z nekim neimenovanim diplomatom v nemškem veleposlaništvu v Londonu:

Kar se dogaja v Bruslju, se oblikuje v glavnih mestih“, je pojasnil ta diplomat. Da bi dodatno pojasnil izhodišče je naš francoski sogovornik v Londonu ocenil, da so se funkcije veleposlaništva spremenile zaradi bistvenih sprememb v Bruslju. Diplomacija starega kova je zahtevala, da poznaš, na primer deset vplivnih ljudi v Bruslju, saj je bilo oblikovanje politik omejeno na Bruselj. Sedaj smo v novi situaciji, tu je, prvič, več

držav, drugič, je tu manj zakonodaje, kar pomeni, da je proces vplivanja bolj neformalen in decentraliziran (Bátora in Hocking 2009, 171).

Dansko veleposlaništvo v Londonu je še poudarilo to točko:

Eden od naših glavnih razlogov za prisotnost je proces oblikovanja evropske politike. Zelo težko je vplivati na politiko v Bruslju; V trenutku, ko se vprašanje odpre v Svetu ministrov je že prepozno. Bruselj je dober za informiranje, manj pa za vpliv. Obstaja potreba, da se vpliva na politiko v državah članicah, ker so to glavni centri procesa oblikovanja politike EU. Zato je za nas zelo pomembno, da se lahko v Londonu pogovarjamo z najpomembnejšimi ministrstvi že v zgodnjih fazah odločanja. Naš namen je, da ugotovimo, zakaj v Londonu mislijo tako kot mislijo glede določenega vprašanja in da o tem poročamo nazaj v Kopenhagen" (prav tam).

Spremenila se je tudi vloga stalnih predstavništev, ki so namesto da bi opravljala običajne naloge diplomatskih predstavništev, morale sodelovati v "igri na dveh ravneh" in so imele svojo vlogo pri prenašanju sporočil navzgor in navzdol. Prav zato so stalna predstavništva "dobila velik vpliv na oblikovanje zunanje politike" (Denca 2009, 397). Nemški diplomat, ki je zaposlen na nemškem veleposlaništvu v Avstriji je pojasnil, da je dobro poznavanje avstrijske politične scene tudi vir za nemške pogajalce v Bruslju, saj lahko le na ta način nemški diplomati vedo, ne samo, zakaj določen minister zagovarja neko rešitev, pač pa tudi širino politične podpore, ki jo ima v okviru njegove vlade in parlamenta in ali je iz tega zornega kota na njega še mogoče vplivati in spremeniti to njegovo mnenje ali ne (Bátora in Hocking 2009, 173).

Nekatere države so svoja veleposlaništva v drugih državah tudi preoblikovati tako, da bi lahko boljše vplivala na politiko v drugih državah članicah.

Ker je vplivanje na vlade gostiteljice postala glavna funkcija veleposlaništev, so posamezne države pričele preoblikovati svoja predstavništva v drugih državah EU tako, da bi dosegle to funkcionalno spremembo. Francosko veleposlaništvo na Dunaju je, na primer, imelo več kot 15 atašejev iz različnih ministrstev, ki pokrivajo različna področja, kot so na primer okoljska vprašanja, pravosodje, kulturo in znanstveno sodelovanje. Vse bolj je tudi prisotnost strokovnjakov in uradnikov iz drugih ministrstev in ne zgolj ministrstva za zunanje zadeve element splošnega preoblikovanja francoskih veleposlaništev. Francoska veleposlaništva se sedaj vse

bolj preoblikujejo po vzoru stalnega francoskega predstavništva v Bruslju, tako da imajo strokovnjake iz različnih ministrstev, ki pokrivajo določene dele problematike, ki je v pristojnosti EU in v pristojnosti oblasti v državi gostiteljici. V skladu z načrti, ki se pripravljajo v francoskem zunanjem ministrstvu v trenutku pisanja te raziskave, je njihov cilj, da bi prav vsa francoska veleposlaništva v EU imela okoli 50 odstotkov zaposlenih iz drugih ministrstev. Na ta način bo Francija poskusila zadržati koordiniran pristop in doseči vpliv v evropskih glavnih mestih na različnih področjih, ki so v pristojnosti EU. Kot je pojasnil eden od naših intervjuvancev v francoskem veleposlaništvu na Dunaju, je cilj francoskih veleposlaništev, da "delajo v smeri promocije francoskih stališč glede evropskih zadev na celovit in koordiniran način. Kar delamo na Dunaju je diplomacija, toda diplomacija z evropsko dimenzijo (Bátora in Hocking 2009, 178).

Ocenil je, da okoli 60 do 70 odstotkov komunikacije veleposlaništva z avstrijskimi državnimi službami predstavlja odgovore na zahteve glede odzivov na različna stališča, ki jih francosko zunanje ministrstvo postavlja vsem veleposlaništvom v EU. Takšen pristop v zvezi s promocijo oziroma lobiranjem za določene politike na koordiniran način na področju celotne EU so potrdili tudi intervjuji z zaposlenimi v veleposlaništvih Nizozemske, Velike Britanije, Danske in Nemčije (prav tam).

Veleposlaništva so pričela tudi z novo prakso skupnih sestankov vodij misij iz veleposlaništev v EU, da bi razpravljali o skupnih političnih vprašanjih in strategijah v času naslednjega predsedovanja določene članice EU. Paschkejevo Poročilo (Paschke 2000) omenja podobno prakso skupnih sestankov evropskih uslužbencev iz različnih veleposlaništev v EU, ki se srečujejo dvakrat letno.

Zanimivo je, da je celo v slovaškem veleposlaništvu na Dunaju, v katerem po njihovi oceni njihovo delo v 80 odstotkih predstavlja ukvarjanje z bilateralnimi problemi, kar šest od enajstih zaposlenih strokovnjakov iz drugih ministrstev in ne iz ministrstva za zunanje zadeve. In končno je mogoče videti še en vidik 'podomačenja' v obliki zaposlovanja lokalnih kadrov v nemškem veleposlaništvu na Dunaju, kjer je bilo zaposlenih 63 uradnikov iz Berlina ter 43 uradnikov iz Avstrije (Bátora in Hocking 2009, 178).

Veleposlaništva v državah članicah EU pa v novih pogojih delovanja v okviru EU razvijajo še eno obliko delovanja - gre za "povezave med podobno mislečimi veleposlaništvi" oziroma med veleposlaništvi držav s podobnimi interesi (Batora in Hocking 2009, 177).

Prvo skupino v Londonu tako predstavlja "višegrajska skupina" (Češka, Slovaška, Madžarska in Poljska), ki se jim v Londonu pogosto pridružijo tudi veleposlaniki Avstrije in Slovenije. Na podoben način imajo svojo "skupino" tudi Nizozemska, Finska, Švedska in Danska (pogosto pa se jim pridružijo tudi Norveška in Islandija), medtem ko se francosko veleposlaništvo na kosilih vsak mesec srečuje z osebjem veleposlaništev Nemčije, Nizozemske in Danske, itd." (Bátora in Hocking 2009, 177).

Manjše države članice na ta način lažje dostopajo do zunanjih ministrstev v državi gostiteljici, hkrati pa ob sodelovanju z drugimi državami pri demonstraciji določenih istih regionalnih interesov lažje dosejajo svoje cilje.

5.6.6 Nekatere omejitve procesov evropeizacije diplomacij držav članic EU

To pomembno in novo vlogo stalnih predstavništev danes priznavajo tudi v državah članicah. Po nekaterih ocenah se predlogi iz stalnih predstavništev samo "prevedejo" v nacionalne mandate in se nato v večini primerov vrnejo nazaj v Bruselj. Vendar pa se to dogaja večinoma tudi zato, ker so številni zunanjepolitični interesi na evropskem dnevnem redu izven horizonta neposrednih interesov srednjeevropskih držav. Čeprav je vpliv EU globalen so namreč tradicionalni in vitalni interesi novih članic EU večinoma regionalni. V splošnem je strinjanje s stališči EU v zvezi z oddaljenimi deli sveta samo formalnost, vse dokler ne zahteva finančnih stroškov ali vojaškega ali civilnega osebja za sodelovanje v aktivnostih, vendar pa se položaj spremeni, ko gre za vitalne interese. Tedaj pa "stalna predstavništva nikoli ne morejo prevzeti odgovornosti vlade, ki je v stikih s političnimi strankami, nevladnimi organizacijami in mediji, zato je odvisno od domače oblasti, za katero odločitev se bodo odločil" (Denca 2009, 397).

Vpliv članstva v EU ter procesi usklajevanja politik ter soglasen način odločanja v institucijah EU pa ni vsemogočen in ne prevlada zmeraj. To še posebej velja za odločitve, ki so povezane z vprašanji, kjer nacionalne države, članice EU ocenjujejo, da imajo močan nacionalen interes

za vztrajanje pri določenih stališčih. Večinoma instrumentalen pogled na evropske proceduralne norme je imel tudi nekatere širše posledice. Ena od posledic tega dejstva je, da

so nacionalni uradniki še zmeraj nagnjeni k zastopanju nacionalnih interesov držav /.../ med osupljivimi primeri je dovolj, če spomnimo na delitev v EU, ki jo je sprožila ameriška vojaška intervencija zoper Irak leta 2003 ali pa neenotnost članic EU v primeru razglasitve neodvisnosti Kosova leta 2008. Drug vidik pa je dejstvo, da je nacionalna zunanja politika po vstopu v EU bolj vplivna kot pred njim. Ko je bil ta temeljni cilj dosežen se je vrstni red prioritete različnih nacionalnih zunanjih politik prav tako spremenil (Denca 2009, 403).

Tudi Paschke ob navajanju tesnih odnosov med voditelji EU opozarja, da pri tem vendarle ni potrebno biti preveč naiven. Kljub temu pa ima tudi takšno delovanje omejitve, kajti obstaja tudi "iluzija familiarnosti."

Ministri, ki se srečujejo okoli okrogle mize vsake štiri tedne začnejo postopoma misliti, ne samo, da intimno poznajo svoje sogovornike, vključno z njihovimi prednostmi in slabosti, pač pa da so dobri razsodniki tudi glede ocene političnih razlogov, ki stojijo za njihovimi izjavami ter da dobro poznajo tudi politično sceno v njihovih državah. Vendar je to, povsem očitno, samo iluzija (Paschke 2000, 6).

Poročilo opozarja, da "bližina še ne ustvarja intimnosti" ter da je iluzorno verjeti, da bodo politiki žrtvovali nacionalne interese zgolj zaradi prijateljstva z evropskim partnerjem.

6 VPLIV EEAS NA DELOVANJE DIPLOMACIJ DRŽAV ČLANIC EU

V ospredju pričujoče naloge niso samo spremembe, do katerih je zaradi vstopa v EU prišlo v diplomacijah nacionalnih držav, pač pa tudi posledice razvoja EU kot celote in njenih institucij na strukturo in delovanje diplomacij posameznih držav članic EU. Na ta razvoj pa, kot kažejo številne mednarodne raziskave²¹, predvsem v zadnjih nekaj letih, od uveljavitve Lizbonske pogodbe²² naprej, najbolj vpliva ustanovitev Enotne službe za zunanje delovanje (EEAS). Ta služba naj bi omogočila doslednejše in učinkovitejše delovanje Evropske unije v svetu, kar bi posledično okrepilo tudi vpliv Evropske unije v svetu. Evropska služba za zunanje delovanje, ki ima v tem trenutku 139 predstavništev v svetu pomaga pri delu tudi visoki predstavnici unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Kadri za to službo prihajajo iz treh "virov" - služba zaposluje uradnike z ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta EU in Evropske komisije ter napoteno osebje iz diplomatskih služb držav članic, s temi istimi nacionalnimi diplomacijami pa tudi sodeluje.

Vprašanje, ki se nam torej zastavlja je preprosto, kako se nacionalne diplomacije prilagajajo tej novi post-lizbonski arhitekturi EU in ali lahko že govorimo o bistvenem vplivu EEAS na zunanjepolitične aparate držav članic. Neofunkcionalistična logika integracije predpostavlja, da bi morale nove strukture (kot je npr. EEAS) priversti do prenosa politične moči na raven nove organizacije oziroma na reventni struktur EU v Bruselj, tako da bi EEAS postal odločilno mesto določanja vrstnega reda nalog, skupnih odločitev in ciljev zunanje politike. V tem procesu bi moral nadzor nacionalnih institucij, tako kot so to predvidevali Ernst Bernard Haas in drugi teoretiki neofunkcionalistične šole počasi slabeti, tako da bi države članice EU svojo lojalnost, pričakovanja in aktivnosti usmerili proti novemu centru moči. To pa bi povratno znova vplivalo na slabitev vloge nacionalnih diplomacij.

²¹ Opisane spremembe in procese ki so vodili do ustanovitve EEAS ter njenega odnosa do nacionalnih diplomacij je mogoče razbrati tudi iz naslednjih virov: Gorm Rye Olsen. 2011. How Strong Is Europeanisation, Really? The Danish Defence Administration and the Opt-Out from the European Security and Defence Policy. *Perspectives on European Politics and Society*: 12:1, 13-28. Dostopno prek: <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2011.546141> (28.08.2016); R. Wong in C.J. Hill, ur. 2011. *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*. Routledge.; Frederick Lee-Ohlsson. 2009. Sweden and Development of the European Security and Defence Policy. A Bi-Directional Process of Europeanization, Cooperation and Conflict: *Journal of the Nordic International Studies Association*. Vol. 44(2): 123–142.; Arjan D. Uilenreef. 2013. Reporting and Representation: Intra-EU Diplomacy and Dutch Bilateral Embassies. *The Hague Journal of Diplomacy* 8 (2013): 115-137.

²² Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. 12. 2007, uveljavljena pa 1.12. 2009. Njen cilj je bil ustvarjanje bolj demokratične, učinkovite EU ki bi se lažje odzivala na globalne spremembe in govorila "z enim glasom". Spremenila je delovanje Evropskega parlamenta (EP), način glasovanja v Evropskem Svetu, uvedla stalnega predsednika Evropskega Sveta ter zunanje predstavnika za zunanjo politiko ter Enotne službe za zunanje delovanje. Celotna vsebina pogodbe je dostopna prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (28.08.2016).

6.1 EEAS in nacionalne diplomacije: prevladujoča vloga diplomacij držav članic

Vendar pa kljub spremembam in vplivu, ki so ga nacionalne diplomacije doživele po vstopu v EU, vpliv EEAS na njihovo delovanje še zdaleč ni tako močan, enoznačen in preprost. Kot kažejo raziskave o vplivu EEAS na diplomacije nacionalnih držav, nekaj prvih let delovanja EEAS ni preneslo bistvenih sprememb v naravi dela zunanje-političnih aparatov držav članic EU. Kot ugotavljata Rosa Balfour in Kristi Raik na koncu analize, v kateri so raziskovalci leta 2013 ocenjevali medsebojni vpliv EEAS na sedemindvajset držav ter podrobno predstavili vpliv na štirinajstih državah članicah EU (med njimi tudi Slovenije) so "države članice obdržale svoj predhodni položaj, v katerem se na EEAS gleda bolj na sekretariat zunanjih ministrstev držav članic, kot pa za gibalo *primus inter pares* (prvo med enakimi) pri oblikovanju najpomembnejših nalog" (Balfour in Raik 2013, 2).

Raziskovalci so v različnih državah ugotavljali, da še naprej potekajo vsi procesi, ki smo jih opisali že ob opisu sprememb, ki so jih države EU doživele ob vstopu v EU. To pomeni, da (prav tam):

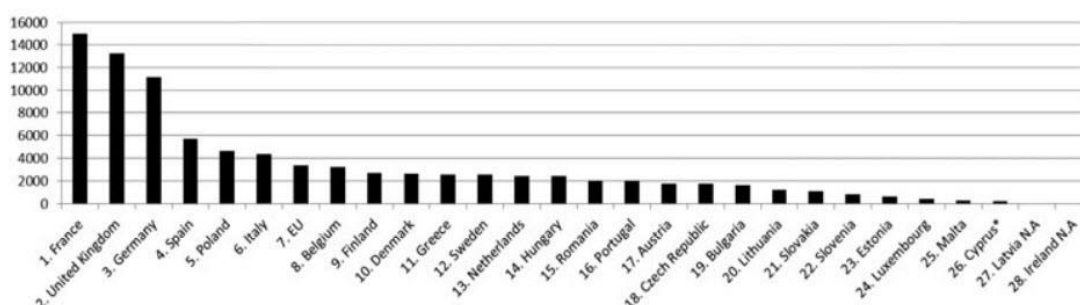
- "od zgoraj navzdol" potekajo procesi (1) socialne adaptacije, socializacije elit in "evropeizacije" ter poenotenja zunanje-političnega delovanja med državami članicami,
- "od spodaj navzgor" istočasno potekajo (2) procesi promocije in projiciranja nacionalnih ciljev na raven EU s čemer države uporabljajo EU zaradi dosega nacionalnih ciljev in kot sredstvo za povečevanje nacionalne moči, hkrati pa
- (3) prihaja do "socializacije elit" in vse večjega skladanja in sodelovanja pri oblikovanju zunanje politike držav članic, saj se identitete in kulture zunanje-političnih elit vse bolj stapljajo in vodijo v smer sprejemanja bolj enotnih odločitev.

Kljub temu pa medvladni način delovanja ostaja "prednostni mehanizem sprejemanja odločitev v okviru zunanje politike EU". Za "države članice je pomembno, da imajo občutek da so na voznikovem sedežu, da lahko obračajo krmilo in po potrebi pritisnejo na zavoro. Vse kaže, da je doseganje skupnih ciljev zunanje politike EU, tudi po sprejemu Lizbonske pogodbe, težko. Zavedanje, da je potrebno nastopati skupaj, je v EU prisotno, toda to se težko sklada s še zmeraj prisotno privrženostjo nacionalni suverenosti, povezani z birokratskim občutkom samopreživetja nacionalnih diplomacij" (Balfour in Raik 2013, 5).

Mogoče je narediti tudi nekatere splošne sklepe. Nemčija, Italija in Švedska so države, ki se najbolj zavzemajo za poglobljanje zunanje politike, skupaj s Finsko, Poljsko in še nekaterimi državami, ki podpirajo takšen razvoj. Nemčija med vsemi državami vidi EEAS kot najbolj povezano z lastno diplomacijo. Italija prav tako podpira povezovanje držav na področju zunanje politike in enako kot Švedska in še nekatere države EEAS vidi kot mehanizem, ki omogoča "večkratnik povečanja" nacionalne moči. Estonija in Grčija podpirata večjo integracijo na področju zunanje politike, Finska in Nizozemska pa sta v zadnjih letih ostali bolj zadržani. Francija kot velika država vztraja pri zaščiti lastnih nacionalnih interesov, vendar hkrati podobno kot Nemčija daje velik pomen sprejemanju skupnih odločitev na področju zunanje politike. Med vsemi državami je do večje vloge EEAS in zmanjševanja pomena lastne diplomacije še najbolj zadržana Velika Britanija, država, ki se je medtem že odločila, da zapusti EU in ki je doslej, kot kažejo raziskave, še najbolj nasprotovala številnim pobudam po skupnem nastopu in poudarjanju pravne osebnosti EU ter s tem tudi zavirala razvoj evropskih institucij.

Sistemske konflikte ob delovanju EEAS so ugotovili tudi nekateri drugi raziskovalci. Da bi EEAS imela večji vpliv na države članice bi namreč morala imeti precej več virov in sredstev. Raziskave so pokazale, da imajo velike članice v svojih nacionalnih diplomacijah zaposlenih približno trikrat toliko diplomatov, kot pa jih ima zaposlenih celotna EEAS.

Tabela 6.3: Število zaposlenih diplomatov v državah članicah in v EEAS (podatki ne vključujejo lokalno zaposlenih uslužbencev)



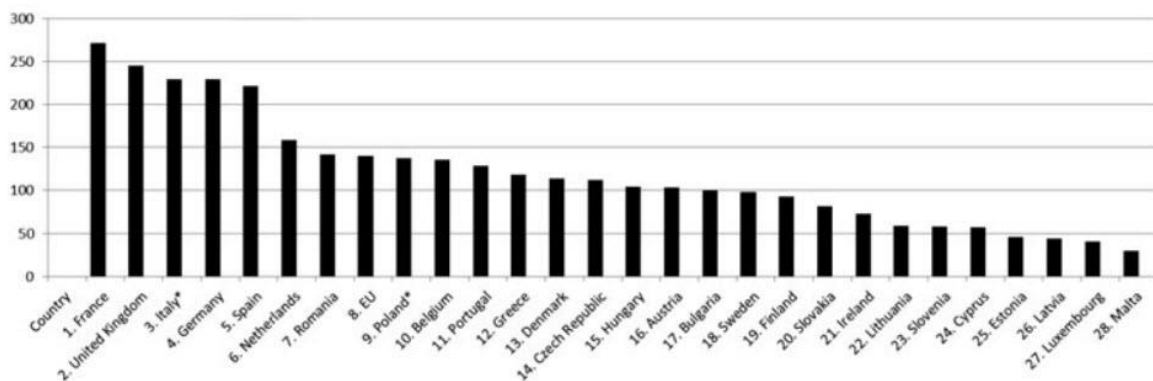
Vir: Balfour in Raik (2013, 167).

Kot ugotavlja Rebecca Adler-Nissen v svojem prispevku o simbolni moči v Evropski uniji, ima to za skupno evropsko diplomatsko službo resne posledice.

"To ni trivialno. To pomeni, da je EEAS enaka diplomaciji neke srednje velike držav, kot je na primer Belgija. In zato ni nobeno presenečenje, če je eden od največjih izzivov za nove diplomate EU pridobivanje zaupanja in spoštovanja s strani večjih držav članic, še posebej Francije in Velike Britanije. In še več od tega, kajti z s pomanjkanjem sredstev, vključno z osebjem ima EEAS težave da doseže vpliv na terenu" (Adler-Nissen 2014, 667).

Podobno pomanjkanje kadrov in sredstev ugotavlja tudi Emerson (Emerson in drugi 2011). Položaj pa je nekoliko drugačen, če primerjamo število diplomatskih predstavništev EEAS v svetu s številom predstavništev, ki jih imajo posamezne države članice EU. Podatki namreč kažejo, da je EEAS, ki ima trenutno po podatkih same EEAS 139 predstavništev v zadnjih štirih desetletjih delovanja EU predvsem zaradi predhodnih aktivnosti Evropske komisije (ki je pred EEAS vodila delo večine omenjenih predstavništev) uspešno razširila mrežo svojih misij po vsem svetu. In to ne samo zaradi vzpodbujanja trgovine, pač pa tudi zaradi razdeljevanja pomoči in pogosto zelo tesnih odnosov večjih držav članic EU s svojimi nekdanjimi kolonijami.

Tabela 6.4: Število diplomatskih predstavništev članic EU in EEAS v tujini. (podatki ne vključujejo kulturnih predstavništev)



Vir: Balfour in Raik (2013, 167).

Na ta način je EEAS prisotna tudi v številnih državah sveta, v katerih predvsem srednje in manjše države članice nimajo svojih diplomatskih predstavništev. To pa za še bolj poglobljeno delovanje EEAS in njeno večjo vlogo v prihodnje predstavlja zelo dobro osnovo. Prav zato so številne, predvsem manjše, države v EU želele in še zmeraj želijo (to velja tudi za Slovenijo) da bi EEAS dobila večjo vlogo in to tudi, ko gre za vprašanje konzularne zaščite državljanov članic EU v tujini. To bi lahko bilo zelo koristno tudi za državljane članic EU, katerih države nimajo diplomatskih predstavništev v državah, kjer so bili rojeni oziroma v

državah, iz katerih izvirajo. Številni državljani EU danes namreč zaradi prostega gibanja, ene od štirih pomembnih svoboščin državljanov EU že živijo ali delajo v drugih članicah EU in ne v tistih, kjer so bili rojeni in so bile njihove prvotne domicilne države. Na ta način EEAS ne bi bila "konkurenca" nacionalnim diplomacijam državam članicam, pač pa bi predstavljala dodatno sredstvo, ki bi koristilo vsem.

Vendar pa so ideje o takšnem delovanju EEAS naleteli na precej ostro nasprotovanje s strani nekaterih držav članic. Predvsem v Veliki Britaniji so zavračali vse ideje o povečevanju sredstev za EEAS in novih konzularnih nalogah nove evropske diplomatske službe. Tej ideji so se upirale tudi nekatere druge članice EU. Finska vlada je zavrnila predlog Nemčije, ki je predlagala združitev veleposlaništev v Aziji, da bi bile te bolj ekonomsko učinkovite. Povsem drugačnega mnenja pa so bili, na primer, na Irskem, kjer je s strani vlade naročene "Poročilo McCarthyja" o varčevalnih ukrepih predlagalo zapiranje irskih veleposlaništev in večje opiranje Irske na diplomatsko mrežo EEAS, saj naj bi bila "ideja posebnih irskih veleposlaništev, ki bi zastopali Irsko zunanjo politiko, zadeva preteklosti" (Delaney 2011).

6.2 Nekateri pogledi na EEAS iz perspektive posameznih držav članic EU

Različne poglede članic EU na vlogo EEAS danes in njen pomen v prihodnje, še posebej glede razmejnitve z delovanjem nacionalnih diplomatskih služb držav članic EU, je mogoče ugotoviti tudi iz podrobnejših prikazov odnosov med diplomacijami posameznih držav in EEAS.

6.2.1 Nemčija

Kot piše Cornelius Adebahr, Nemčija samo sebe razume kot eno od največjih podpornic EEAS in močne zunanjepolitične službe EU in vsaj v tem trenutku še ne vidi kot grožnje lastni diplomaciji. Nemčija si tudi želi, da bi se del pooblastil in nalog, ki jih ima doslej Evropska komisija prenesel na EEAS. Nemčija bi želela mehanizem kvalificirane večine (QMV) uvesti tudi pri vse večjem številu zunanjepolitičnih vprašanj in tudi pri odločanju o sankcijah. Ena od pomanjkljivosti (ki tudi preprečuje večji vpliv EEAS na države članice) je tudi dejstvo, da EEAS nima lastnih sredstev za zbiranje informacij. Nemčija je ena od držav, ki za razliko od nekaterih drugih večjih držav zelo odkrito deli svoje informacije, zbrane

preko obveščevalne službe zunanjega ministrstva preko situacijskega EU centra (SITCEN, danes EU Intelligence Analysis Centre - INTCEN). Vendar pa se Nemčija še zmeraj zelo upira "evropeizaciji obrambnega sektorja" (Adebahr 2013, 28).

6.2.2 Italija

Italijanska diplomacija, kot piše Andrea Frontini, podpira večjo integracijo na področju zunanje politike, hkrati pa so "širše posledice globalizacije na nacionalno suverenost in post-lizbonske institucionalne inovacije vključno z EEAS okrepile usmeritev italijanske diplomacije, da se na sredstva EEAS zanašajo kot na vseobsežno omrežje, da bi preko njega učinkovito zastopali italijanske interese in vrednote v prioritetnih geografskih območjih (še posebej glede Zahodnega Balkana in Mediterana, pa tudi Rusije" (Frontini 2013, 24). Italija je oblikovala tudi nov generalni direktorat za EU, ki pokriva tako delo članic EU kot bilateralna vprašanja. Za Italijo je značilno da EU pogosto navaja v vseh svojih dosjelih, hkrati pa "izkorišča prednosti iniciativ evropske diplomacije v številnih regijah (delovne skupine v Tuniziji, Egiptu ali Jordaniji ali pa instrumente predpristopne pomoči na zahodnem Balkanu).

6.2.3 Švedska

Vpliv EEAS na Švedsko je po oceni raziskovalcev (Rhinard in drugi 2013, 45) "omejen", kar naj bi bil rezultat relativne "novosti" službe ter običajnih težav ob začetku njenega dela. Po ceni švedskih diplomatov EEAS na delo njihove diplomacije ne bo imela večjega vpliva, dokler "ne rešijo svojih problemov." Švedska ob tem podpira transfer konzularne zaščite državljanov EU pod okrilje EEAS, vendar opozarja, da trenutna nacionalna zakonodaja prepoveduje uporabo delegacij EU za izvajanje konzularnih uslug ter da bi ta proces prenosa zato lahko trajal še leta.

6.2.4 Finska

Na podoben način deluje Finska, kot ocenjuje Kristi Raik (Raik 2013, 59), velik podpornik EEAS, je bila hkrati ena od držav, ki so 8. 12. 2011 podpisale pismo, s katerim so majhne države izrazile svoje nezadovoljstvo zaradi razporeditve funkcij. Na Finskem tudi priznavajo,

da je v zadnjih letih "vzdušje za resnično skupno zunanjo politiko" postalo manj ugodno, nezadovoljni pa so tudi zaradi fragmentacije delovanja evropskih služb in nejasnih pristojnosti med različnimi institucijami EU na področju zunanje politike. Nekateri finski diplomati so tudi "izrazili svoje ostre kritike na račun velikih držav in dejstva, da potez na ravni EU niso koordinirane z nacionalnimi odločitvami ter da niso dovolile visokima predstavnikoma in službi EEAS, da se odzoveta". Hkrati pa finske diplomate, zaposlene v EEAS na Finskem, tudi zaradi strogega upoštevanja pravil in dejstva, da ti diplomati služijo EU kot celoti, v ministrstvu za zunanje zadeve Finske ne želijo uporabljati za doseg lastnih nacionalnih ciljev.

6.2.5 Poljska

Poljska je še bolj kritična do EEAS, saj v tej državi, kot ocenjuje Grzegorz Gromadzki, ustanovitev EEAS ni pomemben del naporov Poljske, da osveži svojo zunanjo politiko, ta odsotnost EEAS iz strateškega razmišljanja o prioritetah Poljske pa sproža veliki dvom glede EEAS. Poleg prepričanja, da EEAS sploh ne obstaja ter da ni nobene resne razprave v okviru EU, kako doseči enotnost (Gromadzki 2013, 65), jih moti tudi to, da nekatere majhne države, kot je na primer Ciper, dobivajo pomoč od Rusije.

6.2.6 Slovenija

Zanimiv je tudi pogled iz Slovenije, ki ga je pripravila Sabina Kajnc Lange. Kajnceva opozarja, da je po "begu z Balkana" slovenska zunanja politika največ pozornosti skupni zunanji politiki EU pokazala leta 2008, ko je predsedovala EU. Sicer pa skupna zunanja in varnostna politika ni zelo v ospredju slovenskega ministrstva za zunanje zadeve. Sicer pa Slovenija na EEAS gleda kot na faktor stabilnosti v zunanji politiki. Hkrati je bila Slovenija nezadovoljna z neimenovanjem diplomatov iz Slovenije na visoka mesta v EEAS, zaradi česar je Slovenija skupaj z Latvijo, Litvo in Ciprom napisala pismo visokemu predstavniku za skupno zunanjo in varnostno politiko EU in zahtevala transparentnost pri imenovanju kadrov.

Slovenija ceni predvsem pomen EEAS v deželah, kjer Slovenija nima svojih predstavništev. Slovenija pa hkrati dvomi tudi v nepristranskost informacij, ki jih dobiva od EEAS, "kajti za te informacije se smatra, da niso nepristranske", ker obstaja verjetnost, da te informacije niso "proste interesov". Z drugimi besedami, le s poznavanjem razmerja sil s strani držav članic

lahko posamezna nacionalna ministrstva danes preverijo zbrane informacije, ki jih dobivajo od EEAS. Vendar pa številne države nimajo sredstev in ne predstavništev v številnih drugih državah sveta, da bi preko njih lahko preverjali objektivnost poslanih informacij. Vzpostavljanje takšnega objektivnega informacijskega sistema je zato po oceni slovenskih diplomatov ena od nujnih nalog pred EEAS (Kajnič Lange 2013, 111).

6.2.7 Grčija

V Grčiji so si v peteklosti prislužili eno od najslabših mest na lestvici²³ držav, ki najbolj pogosto blokirajo zunanjepolitične iniciative EU, ki jo je naredil Evropski svet za zunanje zadeve (ECFR European Council on Foreign Relations) skupaj z Latvijo, Romunijo in Španijo. Kljub temu pa Grčija že od leta 2012 aktivno podpira EEAS ter v popolnosti sledila politiki EEAS do Irana, Palestine in drugih odprtih vprašanj. "Povedano drugače, grška zunanja politika je bila po letu 1980 'evropeanizirana, modernizirana in pozahodena'. Članstvo v EU je služilo kot pomemben vzvod in kot omejevalni mehanizem in je kot takšen prispeval k vprašanju nacionalne varnosti" (Tzogopoulos 2013, 118–119). Kljub temu pa je Grčija pri bistvenih nacionalnih vprašanjih, kot je spor o imenu države z Makedonijo, odnosih s Turčijo in podobno ostala na svojih pozicijah. Grčija je ostala kritik EEAS tudi zato, ker so dokumenti EEAS pogosto poslani z zamudo, v zaposlitvah pa po oceni Grčije prevladujejo strokovnjaki iz večjih držav.

6.2.8 Francija

Francija kot velika sila ima na voljo več orodij diplomacije, zato "evropeizacije" njene zunanje politike ni treba precenjevati. Kljub temu pa Francija podpira mednarodno sodelovanje, pa tudi organizacije kot so NATO in OZN. V zvezi s severnoatlantskim zavezništvom je Francija tradicionalno zadržala rezervirano stališče, kar je posledica njene zgodovine. Leta 2003 je, na primer, Francija ostro nasprotovala intervenciji ZDA v Iraku. Iz zornega kota Francije bi bilo prav tako potrebno okrepiti sodelovanje članic EU v okviru obrambne iniciative ESDP, kar je v nasprotju z ocenami nekaterih drugih držav, na primer Velike Britanije. Manjše države tudi sumničavo spremljajo pozive Francije k močnejši zunanji in varnostni politiki EU. Ustanovitev EEAS v Franciji ni sprožila večjih

²³ European Foreign policy Scorecard 2016. Več o tem: <http://www.ecfr.eu/scorecard/2016>

organizacijskih sprememb. Francoski diplomati delijo prepričanje, da je EEAS bolj orodje za promocijo francoskih nacionalnih interesov, kot pa vir preoblikovanja na nacionalni ravni (Terpan 2013, 131). V zvezi z izdajanjem demaršev, kar je bilo jabolko spora tudi v okviru EEAS, Francija zastopa stališče, da bi velike države in njihovi veleposlaniki morali še naprej igrati pomembno vlogo, delegacije EU pa naj bi kot celota izdajale demarše le ob težjih vprašanjih, kot so kritike zaradi človekovih pravic, saj imajo lahko stranske učinke, če jih izda ena sama država in lahko privedejo npr. do ekonomskih posledic (npr. neprijaznih ukrepov države, ki je tarča kritike iz demarša). Ocena Francije, da bi se posamezne države težje odločile za svoje ukrepanje zoper EU kot celoto kot pa zoper posamezno državo, je verjetno pravilna. Glede diplomatske zaščite Francija meni, da "bi vse države morale uživati koristi od delitve bremen in koordinacije na tem področju". Francija "obžaluje, da je Velika Britanija preprečila evolucijo v smeri evropeizacije". EEAS pa naj bi po oceni Francije nadomestila nacionalne aktivnosti le tam, kjer ni močnih bilateralnih povezav. Francija pozdravlja tudi predstavnike EU v vseh organizacijah, razen OZN, kjer ima sama stalni sedež v VS OZN. Ob tem je za francijo značilno da "ministrstvo za zunanje zadeve vzdržuje stike s francoskim osebjem, ki dela v EEAS kot tudi s francoskimi člani Komisije in Sveta. To omrežje francoskih diplomatov in strokovnjakov prispeva k stalnemu dotoku informacij in pri promoviranju francoskih interesov v okviru EEAS", čeprav v francoskem ministrstvu za zunanje zadeve" priznavajo, da so ti uradniki "ločeni od svoje države in morajo ostati nevtralni kolikor je to le mogoče" (prav tam).

6.2.9 Velika Britanija

Precej drugačno je delovanje Velike Britanije in njen dosednji vpliv na EEAS. Velika Britanija namreč velja za "odpornico evropskim integracijam", saj želi zaradi velikosti, zgodovine, vojaških in političnih kapacitet, povezav z ZDA in drugih razlogov igrati globalno vlogo. Velika Britanija zato vztraja na medvladnem pristopu pri zunanjepolitičnih vprašanjih (pri sprejemanju odločitev s soglasjem, kjer ima vsaka članica s tem tudi *de facto* "veto" na sprejemanje skupnih odločitev) in se otepa nadzora skupnih institucij EU nad lastno zunanjo politiko. "To je London do oblikovanja in razvoja Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS) spravilo v nekoliko sovražen položaj: Velika Britanija je po eni strani instrumentalno podpirala kakršenkoli razvoj, ki bi lahko ugodno vplival na doseganje britanskih zunanjepolitičnih ciljev, po drugi strani pa ni imel zavor do ostrega nasprotovanja

kakršnegakoli razvoja, ki bi okrepil avtonomijo EU na področju zunanje politike” (Carta in Whitman 2013, 138).

Na področju skupne obrambe se je Velika Britanija zavzemala za poglobljene odnose z ZDA in NATO-m, medtem ko se Francija zavzema za evropske obrambne strukture. Velika Britanija je bila tudi oster nasprotnik povečevanja proračuna EEAS in ni želela, da se poveča za 5,8 odstotkov, kljub temu da celotna služba za zunanje delovanje porabi samo 0,33 odstotkov sredstev EU. Velika Britanija je tudi nasprotovala možnosti, da EU govori sama zase in predstavlja EU v tretjih državah. Vprašanje o predstavljanju EU v mednarodnih organizacijah je ob tem sprožilo spor, zaradi katerega je bilo okoli 100 dokumentov blokiranih zaradi vztrajanja Velike Britanije, da se izjave podpišejo s strani EU in ne s strani "EU in držav članic" kot je zahtevala Velika Britanija (Carta in Whitman 2013, 146).

7 ZAKLJUČEK

Lahko torej sklenem, da zaradi velikega odpora nekaterih članic, predvsem Velike Britanije, EEAS v tem trenutku še zmeraj ne predstavlja izziva nacionalnim diplomacijam. Večina članic EU na EEAS gleda kot na mehanizem, ki je "multiplikator nacionalne moči" in omogoča vsaki državi članici večji vpliv na zunanje odnose na področjih, kjer je to v nacionalnem interesu posamezne države članice (npr. pri dogovorih o investicijah, gospodarskem sodelovanju itd.) in manj kot na mehanizem, ki bi nacionalnim diplomatskim predstavništem odvzema del nalog. Kot kaže primer Grčije članice EU navkljub potrebi po sprejemanju skupnih, evropskih odločitev pri nekaterih pomembnih vprašanjih, ki so v njihovem "nacionalnem interesu" vztrajajo pri svojih posebnih stališčih. Ob tem številne težave pravne narave v tem trenutku tudi onemogočajo večjo vlogo EEAS (npr. ustavne omejitve glede konzularne zaščite državljanov v tujini, ki jih imajo nekatere države članice EU) v mednarodnih odnosih.

Vendar je tudi po pričakovanem skorajšnjem odhodu Velike Britanije kot največje nasprotnice večje vloge EEAS v EU v prihodnje, tudi zaradi precej drugačnih pogledov preostalih največjih članic EU (Nemčije, Francije, Italije) pa tudi skandinavskih držav (predvsem Švedske) in manjših držav v vzhodni in južni Evropi ter držav BENELUX-a, mogoče pričakovati drugačen razvoj in vse večji pomen EEAS pri urejanju skupnih zunanjepolitičnih vprašanj EU. Tudi Rebecca Adler-Nissen se strinja, da bo v času varčevanja in zmanjševanja stroškov nacionalnih zunanjih ministrstev državni monopol pri nudenju konzularnih uslug državljanom počasi izginil, ko se bo to zgodilo, pa bodo v domeni nacionalnih predstavništev članic EU ostale samo še naloge povezane z izvozom in investicijami ter promocija in javna diplomacija (Adler-Nissen 2014, 670). To pa bo zagotovo imelo več posledic, predvsem prenos pooblastil za urejanje zunanjepolitičnih vprašanj na skupno evropsko raven, vse pogostejše odločanje s pomočjo kvalificirane večine, torej tudi s preglasovanjem in ne na podlagi soglasja članic. Prav to pa danes EU kot celoti velikokrat onemogoča, da bi se pravočasno odzvala na različne krizne situacije v svetu in tudi, kot kaže zadnja begunska kriza v letih 2015-2016, na svojih zunanjih mejah.

Poskus utemeljitve hipotez mojega diplomskega dela je prek analize empiričnih podatkov pokazal, da se je diplomacija držav članic po vstopu v EU preoblikovala in nadgradila prav

zaradi zahtev EU in novega okolja, v katerem so po vstopu v EU pričele delovati diplomacije, torej zunanjepolitični aparati držav članic.

Pri iskanju potrditve na obe postavljeni hipotezi ugotavljam, da se vloga nacionalnih diplomacijah ni zmanjšala, pač pa da so ministrstva za zunanje zadeve in predstavništva držav EU v drugih državah članicah dobila nove naloge na področju javne diplomacije, neposrednih stikov z institucijami, javnostjo in organizacijami v drugih državah članicah. In čeprav je mogoče procese socializacije elit, upravne adaptacije in prilagajanja skupni zunanji politiki EU opaziti tudi po letu 2011, lahko ugotovimo, da v tem trenutku države članice še zmeraj skorajda v celoti nadzirajo oblikovanje zunanje politike na nacionalni in evropski ravni. Kljub temu pa lahko pričakujemo, da bo Evropska zunanja služba v prihodnjih letih pridobila na pomenu, prevzela nove naloge in s tem spremenila sedanjo vlogo diplomacij držav članic EU.

Diplomsko delo je tudi nedvoumno izkazalo, da se je največja prilagoditev zaradi vključitve v skupno EU diplomatsko okolje, EU zgodila na področju organizacije diplomatskih služb držav članic. Te spremembe so se nato nadaljevale tudi po vstopu držav v EU, vendar v manjši meri. Države namreč niso več bile tarče pogojevanja, tako kot pred vstopom v EU, pač pa so lahko aktivno vplivale na oblikovanje SZVP ter nove, šele leta 2011 ustanovljene, Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS).

8 LITERATURA

1. Adebahr, Cornelius. 2013. The "Good Europeans". Germany and the European External Action Service. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 13–22. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
2. Adler-Niessen, Rebecca. 2014. *Symbolic power in European diplomacy: the struggle between national foreign services and the EU's External Action Service*. Dostopno prek: http://teol.ku.dk/english/dept/abe/staff/?pure=files%2F106429004%2FSymbolic_Power_in_European_Diplomacy.pdf (1. avgust 2016).
3. *Amsterdamska pogodba*. 1997. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Amsterdamska.pdf (5. avgust 2016).
4. Arah, Metka. 1995. *Evropska unija, vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.
5. Balfour, Rosa in Raik, Kristi. 2013. Introduction. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 1–12. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
6. Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Berridge, Geoff. R. 2002. *Diplomacy: Theory and Practice*. New York: Palgrave.
8. Bicchi, Federica in Caterina Carta. 2012. The COREU Network and the circulation of information within EU foreign policy. *Journal of European Integration* 34 (5): 465-484. ISSN 0703-6337. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2011.611384> (29.8.2016).
9. Börzel, Tanja A. in Thomas Risse. 2003. *Conceptualizing the domestic impact of Europe*. Dostopno prek: <http://www.gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20-%20RISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf> (1. avgust 2016).

10. Bučar, Bojko. 2007. Spremembe diplomacije v XXI. stoletju. V *Teorija in praksa*, ur. Igor Lukšič, 862–876. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
11. Carta, Caterina in Richard Whitman. 2013. The United Kingdom and the European External Action Service. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 137–148. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
12. Chiva, Cristina. 2009. *The Limits of Europeanization: EU Accession and Gender Equality in Bulgaria and Romania. Perspectives on European, Politics and Society*. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705850902899230> (1. avgust 2016).
13. Coolsaet, Rik in Ann-Sofie Voet. 2005. Belgium. V *Foreign Ministries in the European Union Integrating Diplomats*, ur. Donna Lee in Paul Sharp, 60–74. Hampshire: Palgrave Macmillan.
14. Delaney, Eamon. 2011. *Changes abroad will now reinvent diplomacy here*. Dostopno prek: <http://www.independent.ie/opinion/analysis/changes-abroad-will-now-reinvent-diplomacy-here-26791480.html> (5. junij 2016)
15. Denca, Sorin Ștefan. 2009. The Europeanization of Foreign Policy: Empirical Findings From Hungary, Romania and Slovakia. *Journal of Contemporary European Research* 5 (3): 389–404. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwin2JKZjOXOAhXCuBoKHYe0AWQQFggoMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.jcer.net%2Findex.php%2Fjcer%2Farticle%2Fdownload%2F132%2F165&usg=AFQjCNFLedfocvJRnc339EVpIdrcL_Sc6Q&sig2=Nlv6SS3BnJVfXCaaQQApxA&bvm=bv.131286987,d.bGg (10. julij 2016).
16. *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih*. 1961. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Mednarodno_pravo/dunajska_konvencija_o_dipl._odnosih.pdf (5. avgust 2016).
17. Economides, Spyros. 2005. *The Europeanisation of Greek Foreign Policy*. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500060528> (18. avgust 2016).
18. Emerson, Michael, Rosa Balfour, Tim Corthaut, Jan Wouters, Piotr Maciej Kaczynski in Thomas Renard. 2011. *Upgrading the EU's role as a global actor, Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*. Dostopno prek:

- http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1218_upgrading_the_eu_as_global_actor_e-version%5B1%5D.pdf (1. avgust 2016).
19. Evropska komisija. Generalni direktorat za informiranje. 2006. *Kako deluje Evropska unija- vodnik po institucijah EU*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
 20. Frontini, Andrea. 2013. Allegro Ma Non Troppo: The European External Action Service and Italian Diplomacy. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 23–34. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
 21. Grizold, Anton. 1998. Zborniku na pot. V *Diplomacija in Slovenci: Zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, ur. Milan Jazbec, 6–7. Celovec: Založba Drava.
 22. Gromadzki, Grzegorz. 2013. Poland and the European External Action Service. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 63–74. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
 23. Gropas, Ruby in George Tzogopoulos. 2013. Greece and the European External Action Service. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 117–128. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
 24. Grossi, Paolo. 2009. *Pravna Evropa*. Ljubljana: Založba /*cf.
 25. Hocking, Brian. 2004. Diplomacy. V *Contemporary European Foreign Policy*, ur. Walter Carlsnaes, Helene Sjursen in Brian White, 91–110. London: Sage Publishers.
 26. --- in Jozef Batora. 2009. *EU-oriented bilateralism: evaluating the role of member state embassies in the European Union*. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557570802683938> (1. avgust 2016).
 27. Jazbec, Milan. 1998. Vzpostavljanje diplomacij novih malih držav. V *Diplomacija in Slovenci: Zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, ur. Milan Jazbec, 9–35. Celovec: Založba Drava.
 28. --- 2001. *The diplomacies of New Small States: The case of Slovenia with some new comparison from the Baltics*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

29. Jorgensen, Knud Erik. 2005. Denmark. V *Foreign Ministries in the European Union Integrating Diplomats*, ur. Donna Lee in Paul Sharp, 75–94. Hampshire: Palgrave Macmillan.
30. Kajnič Lange, Sabina. 2013. Slovenia and the European External Action Service. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 107–116. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
31. *Lizbonska pogodba*. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (5. avgust 2016).
32. Longhurst, Kerry in Alister Miskimmon. 2007. *Same Challenges, Diverging Responses: Germany, the UK and European Security*. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644000601157442> (16. junij 2016).
33. Manners, Ian in Richard Whitman. 2000. *The Foreign Policy of European Union Member States*. Dostopno prek: <https://books.google.si/books?id=2qCnuOaL3QsC&pg=PA243&lpg=PA243&dq=manners+in+whitman+2000&source=bl&ots=tHLlt1tM2r&sig=7HD4OdFUGosMYPmIz88-7shQIIo&hl=sl&sa=X&sqi=2&ved=0ahUKEwjJ4M6GhuXOAhVkOMAKHSpSAssQ6AEIIjAB#v=onepage&q=manners%20in%20whitman%202000&f=false> (12. julij 2016).
34. Moga, Teodor Lucian. 2010. *Connecting the enlargement process with the Europeanization Theory (The Case of Turkey)*. Dostopno prek: https://www.researchgate.net/profile/Gabriel-Andrei_Donici/publication/49583788_EUROPEAN_UNION__WORLD_ECONOMIC_POWER/links/0912f50587e853acb5000000.pdf#page=5 (16. julij 2016).
35. Morgenthau, Hans Joachim. 1995. *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.
36. Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija - pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Zbirka Evropa.
37. Muftuler-Bac, Meltem in Yaprak Gursoy. 2009. *Is there an Europeanization of Turkish Foreign Policy?* Dostopno prek: <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html> (16. julij 2016).

38. Neuhold, Hanspeter. 2005. Austria. V *Foreign Ministries in the European Union Integrating Diplomats*, ur. Donna Lee in Paul Sharp, 37–59. Hampshire: Palgrave Macmillan.
39. Official Journal of the European Union. Court of Auditors. 2010. *Opinion No. 5/2010*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:291:0001:0003:EN:PDF> (1. avgust 2016).
40. Osolnik, Marjan. 1998. Diplomacija kot poklic. V *Diplomacija in Slovenci: Zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, ur. Milan Jazbec, 122–144. Celovec: Založba Drava.
41. Pahor, Kristina. 2004. Multilateralna diplomacija malih držav, proces implementacije nacionalnih interesov in ciljev ter sklepanje strateških zavezništev, primer EU. *Diplomsko delo*. Ljubljana: FDV.
42. Paschke, Karl Th. 2000. *Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union*. Dostopno prek: <http://grberridge.diplomacy.edu/paschke-report/> (15. julij 2016).
43. Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika: osnove teorije in prakse*. Mengeš: Center za evropsko prihodnost in Ljubljana: ZRC SAZU.
44. Plevnik, Jasna. 2003. *Izza globalizacije*. Zagreb: Golden marketing.
45. *Pogodba iz Nice*. 2003. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Nica.pdf (5. avgust 2016).
46. *Pogodba o Evropski uniji*. 1992. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/PEU.pdf (5. avgust 2016).
47. Pollak, Johannes in Peter Slominski. 2003. Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00442/abstract?systemMessage=Wiley+Online+Library+will+be+unavailable+on+Saturday+3rd+September+2016+at+08.30+BST%2F+03%3A30+EDT%2F+15%3A30+SGT+for+5+hours+and+Sunday+4th+September+at+10%3A00+BST%2F+05%3A00+EST%2F+17%3A00+SGT+for+1+hour++for+essential+maintenance.+Apologies+for+the+inconvenience> (1. avgust 2016).
48. Pomorska, Karolina. 2006. *The Impact of Enlargement: Europeanization of Polish Foreign Policy? Tracking Adaption and Change in the Polish Ministry of Foreign*

- Affairs.* Dostopno prek:
<http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/187119007x180467>
 (1. avgust 2016).
49. Popescu, Liliana. 2010. *Europeanization of Romanian Foreign Policy*. *Romanian Journal of European Affairs*. Dostopno prek:
http://beta.ier.ro/documente/rjea_vol_10_no4/RJEA_2009_vol._10_no_.4_Europeanization_of_Romanian_Foreign_Policy_.pdf (1. avgust 2016).
50. Raik, Kristi. 2013. Estonia and The European External Action Service. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 75–84. Dostopno prek:
http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
51. Rhinard, Mark, Jakob Lewander in Sarah Norrevik. 2013. Sweden and the European External Action Service . V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 35–44. Dostopno prek:
http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
52. Russett, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. Sedelmeier, Ulrich. 2006. *Europeanisation in new member and candidate states*. Dostopno prek:
http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2476/pdf/lreg_2006_3Color.pdf (1. avgust 2016).
54. Simoniti, Iztok. 1994. *Diplomatsko pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
55. --- 1995. *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
56. --- 2011. O nastanku držav in njihovih diplomacij konec 20. Stoletja – slovenska diplomacija. V *Diplomacija med teorijo in prakso*, ur. Boštjan Udovič, 77–99. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.
57. Smith, Michael E. 2000. Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation. V *Journal of European Public Policy*, 613–631. Dostopno prek:
http://www.ceses.cuni.cz/CESES-93-version1-5_2_3.pdf (18. avgust 2016).
58. Smole, Marko. 2011. Častni konzuli in drugi vidiki delovanja dopolnilnih konzularno – diplomatskih sistemov. V *Diplomacija med teorijo in prakso*, ur. Boštjan Udovič, 221–243. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.

59. Spence, David. 2005. The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Union Affairs. V *Foreign Ministries in the European Union Integrating Diplomats*, ur. Donna Lee in Paul Sharp, 18–36. Hampshire: Palgrave Macmillan.
60. Strang, Bennet. 2007. *Winds of Change: the Europeanization of National Foreign Policy*. Dostopno prek: <https://www.yumpu.com/en/document/view/20770320/winds-of-change-the-europeanization-of-national-foreign-policy/2> (1.julij 2016).
61. Terpan, Fabien. 2013. In Search of Leadership: French expectations of the European External Action Service. V *The European External Action Service and National Diplomacies*, ur. Rosa Balfour in Kristi Raik, 129–136. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eas_and_national_diplomacies.pdf (2. avgust 2016).
62. Udovič, Boštjan. 2009. *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: FDV.
63. --- in Milan Brglez. 2011. Slovenske diplomatske študije med diplomatsko prakso in teorijo. V *Diplomacija med teorijo in prakso*, ur. Boštjan Udovič, 11–47. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.
64. *Veliki slovar tujk*. 2006. Urednik Miloš Tavzes. Ljubljana: Cankarjeva založba.
65. Vukadinović, Radovan. 1981. *Osnove vanjske politike*. Zagreb : Centar za kulturnu djelatnost SSO Zagreba.
66. --- 1995. *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah Consulting.
67. Wikipedia. *Political and Security Comitee*. Dostopno prek: https://en.wikipedia.org/wiki/Political_and_Security_Committee (29.8.201).
68. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zunanjih zadevah (ZZZ-1A)*. *Ur.l. RS* 78/2003 (8. avgust 2003).
69. *Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1)*. *Ur. l. RS* 45/01 (25. maj 2001).