

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tijana Ramić

**Vpliv male države članice Evropske unije na Skupno zunanjo in varnostno
politiko Evropske unije – primer Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tijana Ramić

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

Somentorica: asist. dr. Ana Bojinović Fenko

**Vpliv male države članice Evropske unije na Skupno zunanjo in varnostno
politiko Evropske unije – primer Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Zahvala

Hvala mojim staršem, ker sta mi omogočila pot do diplome in me nenehno spodbujala k doseganju najboljših rezultatov.

Hvala vsem mojim najbližjim, ki ste me z lepimi besedami in dobro voljo držali pokonci ob težkih trenutkih.

Hvala mentorju in somentorici za usmerjanje pri izdelavi diplomskega dela.

Vpliv male države članice Evropske unije na Skupno zunanjo in varnostno politiko Evropske unije – primer Republike Slovenije

Temeljna ideja delovanja Evropske unije je enotnost med velikimi in malimi državami članicami. Pomembno je, da moč velikih držav ne ogroža enakopravnosti med državami, zato so v procesu odločevanja vključene vse države članice. Pomembno vlogo v Evropski uniji ima Skupna zunanja in varnostna politika, saj države članice preko nje prispevajo k ohranjanju mednarodnega miru, krepitvi mednarodne varnosti, spodbujanju demokracije, pravne države in spoštovanju človekovih pravic. Koncept Skupne zunanje in varnostne politike je zastavljen tako, da se odloča z medvladno metodo, kar zahteva strinjanje vseh držav članic pri sprejemanju določene odločitve. Slovenija, kot mala država članica, je Svetu Evropske unije predsedovala v prvi polovici leta 2008 in s tem prevzela politično odgovornost za vse sprejete odločitve. Samo predsedovanje pa ne pomeni neomejenega vpliva in moči. Kljub temu lahko male države uporabijo strategije, ki jih izpostavljajo nekateri teoretiki, katere naj bi bile uspešne za doseganje vpliva. Diplomsko delo zato odgovori na vprašanje kako in na kakšen način lahko mala država kot je Slovenija, dosega vpliv ter določeno stopnjo moči v Skupni zunanji in varnostni politiki, v primerjavi z večjimi in vplivnejšimi državami.

KLJUČNE BESEDE: mala država, Republika Slovenija, Skupna zunanja in varnostna politika, vpliv, moč, predsedovanje Svetu Evropske unije

Influence of a small member state of the European Union on Common Foreign and Security Policy of the European Union – case of the Republic of Slovenia

Unity is the basic idea in the European Union between large and small member states. It is important that the power of large states does not compromise equality between countries; therefore are all member states included in decision-making process. Common Foreign and Security Policy has an important part in the European Union as member states through this policy promote international security, and champions democracy, the rule of law and respect for human rights. The concept of Common Foreign and Security Policy is formed in a way that member states work on an intergovernmental basis and establish common positions within the Common Foreign and Security Policy. Slovenia as a small member state has taken over the European Union Council presidency in the beginning of 2008 and so carried the political responsibility for all adopted decisions, although this does not bring unlimited power and influence. Based on literature on small states in international relations there are some strategies that small states should practice. Therefore this research tries to answer questions which relate to how small states such as Slovenia can influence and gain power in Common Foreign and Security Policy, in comparison with larger and more influential countries.

KEY WORDS: small state, Republic of Slovenia, Common Foreign and Security Policy, influence, power, European Union Council presidency

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV.....	7
1 UVOD	8
1.1 OPREDELITEV PROBLEMA	8
2 METODOLOŠKI OKVIR.....	11
2.1 CILJI NALOGE IN NJENE OMEJITVE	11
2.2 HIPOTEZA IN RAZISKOVALNA VPRAŠANJA	11
2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	12
2.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA.....	12
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA	13
3.1 OPREDELITEV MALE DRŽAVE.....	13
3.1.1 MALA DRŽAVA IN NJENO DELOVANJE V MEDNARODNI SKUPNOSTI.....	13
3.2 MOČ IN VPLIV MALE DRŽAVE	15
3.3 OPREDELITEV ZUNANJE POLITIKE	20
3.3.1 CILJI, STRATEGIJE IN SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE.....	22
4 ZUNANJA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	26
5 SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE.....	30
5.1 ZAČETKI SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE	30
5.2 OBLIKOVANJE SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE.....	32
6 PREDSEDOVANJE SVETU EVROPSKE UNIJE.....	37
6.1 POMEN PREDSEDOVANJA ZA MALE DRŽAVE	37
6.2 PREDSEDOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE SVETU EVROPSKE UNIJE	39
6.2.1 ZASTAVLJENI CILJI	40
6.2.2 DOSEŽENI CILJI.....	42
6.3 SKLEP.....	44
7 ZAKLJUČEK	46
LITERATURA	49
PRILOGA A: INTERVJU Z MATEJEM MARNOM	55

KAZALO TABEL

TABELA 5.1: AKTERJI SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE IN NJIHOVA VLOGA.....	33
TABELA 5.2: ORGANIZACIJA EVROPSKE ZUNANJE POLITIKE	35

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

BIH	Bosna in Hercegovina
COREPER	<i>Comité des Représentants Permanents</i> (Odbor stalnih predstavnikov)
DKP	Diplomatska in konzularna predstavništva
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
ES	Evropska skupnost
ESP	Evropska sosedska politika
ESZD	Evropska služba za zunanje delovanje
EU	Evropska unija
EULEX	<i>The European Union Rule of Law Mission</i> (misija Evropske unije)
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika
GAERC	<i>General Affairs and External Relations Council</i> (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)
GSS	Generalni sekretariat Sveta
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i> (Mednarodna agencija za jedrsko energijo)
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacija severnoatlantskega sporazuma)
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
PVO	Politični in varnostni odbor
RELEX	Direktorat za zunanje zadeve (<i>External Relations</i>)
RF	Ruska Federacija
RS	Republika Slovenija
SAS	Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum
SVEZ	Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve
SVOP	Skupna varnostna in obrambna politika
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
ZDA	Združene države Amerike
ZRN	Zvezna republika Nemčija

1 UVOD

Temo diplomskega dela sem izbrala na podlagi vprašanj, ki so se mi zastavila ob koncu predsedovanja Slovenije Svetu Evropske unije (EU). Kolikšno moč in pomen ima mala država članica, kako je mala država zmožna vplivati v mednarodni skupnosti, konkretnije EU in kdaj ter kje se kaže razlika med malimi državami članicami in drugimi državami, ki so večje in bolj vplivne od nje same? Kako je moč države v EU definirana in kakšna je narava te moči? Predpostavljena vprašanja bodo služila tudi kot vodilo za analizo vsebine v pričujočem diplomskem delu.

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Male države danes predstavljajo večino držav v mednarodnem sistemu in v mednarodnih organizacijah. Takšno stanje je tudi na regionalni ravni v Evropi, saj male države oblikujejo veliko večino držav v regiji (Steinmetz 2010, 9). Vprašanje je torej kako dosegati vpliv in imeti ter ohranjati moč v mednarodni skupnosti, konkretnije v EU, ob vseh raznolikostih v skupnosti. Skupnost je prepletena z različnimi medsebojnimi odnosi, različnimi velikostmi držav, različnimi interesi, različnimi politikami, idejami in različnim ravnotežjem sil. EU je oblikovana iz ideje o združenih Evropi, da bi torej združevala male in velike sile v skupnost, ki bi zagotavljala in ohranjala trajni mir s političnim in gospodarskim povezovanjem. Ideja je temeljila na tem, da bi struktura skupnosti bila zasnovana tako, da moč posamezne države ne bi ogrožala enakopravnosti, torej bi male države v skupnosti pomenili enako kot velike sile, saj bi si svoj ugled zagotovile z delovanjem in lastnim prispevkom k skupnim politikam. Vendar ali danes to drži? Razumljivo je, da imajo večje države več možnosti za uveljavljanje svojih nacionalnih interesov pri oblikovanju politik EU.

EU lahko vidimo skozi elemente intergovernmentalizma in elemente supranacionalizma. Intergovernmentalizem se vidi kot oblika ureditve, v kateri države v določenih pogojih in situacijah, ki jih lahko nadzorujejo, sodelujejo druga z drugo na področjih, ki so v njihovem skupnem interesu. Nacionalna suverenost držav ni neposredno ogrožena, saj obstaja nadzor, ki omogoča odločanje o obsegu in naravi sodelovanja. Supranacionalizem pa se razume kot situacija, kjer države nimajo popolnega nadzora nad razvojem in obsegom sodelovanja. V takšni obliki sodelovanja

pa lahko države izgubijo del svoje suverenosti, saj so lahko morebiti preglasovane in obvezane k izvajanju odločitev, četudi so v nasprotju z njihovimi interesi (Lajh in Kajnc 2009, 17).

Odločitve v EU sprejemajo številni različni akterji, od nacionalnih vlad in parlamentov do mnogih institucij, kot so institucije z zakonodajno in izvršilno močjo, posvetovalne institucije, razne agencije, nevladne organizacije ipd. Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) je oblikovana tako, da se odloča z medvladno metodo odločanja. Po tem sistemu lahko tudi mala država prepreči sprejem določene odločitve. Vendar je slabost tega sistema, da za male države ni vedno primeren, saj morajo paziti kako izkoriščajo to možnost proti velikim državam (blokada določenih politik), ker bi v neki drugi situaciji lahko velika država bila dobra podpora politiki male države. Kot pravi Zupančičeva (2003), so se pojavljala razhajanja med državami – glede širitve EU, vojne v Iraku, energetskih vprašanj z Rusijo. Tu so nacionalni interesi (velikih držav) hitro zasenčili skupne interese. Na drugi strani pa so skupne akcije v mirovnih operacijah na Bližnjem vzhodu kazale na stalen razvoj SZVP in enotnost (so)delovanja tako malih kot velikih sil v EU. V diplomskem delu se torej sprašujem, kako male države koristijo možnost vplivanja pri oblikovanju SZVP.

Slovenija je mlada država in v svoji kratki zgodovini je sprejela veliko izzivov in nalog – od nestalnega članstva v Varnostnem svetu Združenih narodov v letih 1998-1999, relativno hitrega vstopa v EU in zvezo NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), sprejema evra leta 2007 kot nacionalne valute (kot prva nova članica v največji širitvi EU leta 2004), vključitev v schengensko območje, predsedovanja Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) 2005, predsedovanja Mreži za človekovo varnost (2006/07) do predsedovanja Svetu guvernerjev Mednarodne agencije za jedrsko energijo leta 2006/2007 (IAEA). Največji izziv pa je sprejela, ko je kot najmlajša članica EU predsedovala Svetu EU v prvi polovici leta 2008. Ravno v tem letu je tudi podpisala sporazum za članstvo v mednarodni organizaciji OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), med najrazvitejše države sveta¹. Kot je dejal predsednik vlade Pahor, je povabilo v OECD zaokrožitev umeščanja Slovenije v mednarodne politične, gospodarske in finančne institucije. »Od tu naprej vodi pot v elitni klub, klub najbolj razvitih držav na svetu« (Portal Siol.net 2010a).

¹ S pomembnimi izkušnjami, ki si jih je država pridobila s predsedovanjem OVSE in Svetu Evrope, je zelo dobro pripravljena na ponovno ukvarjanje s svetovnimi vprašanji, zato znova kandidira za nestalno članico Varnostnega sveta, tokrat v obdobju 2012/13 (Marn 2010).

Slovenija kot mlada država z relativno kratko zgodovino, je tudi mala² država, kar zahteva več truda za doseganje slovesa in vpliva v mednarodni skupnosti. Predvsem male države članice so tiste, katerih vpliv v EU je ob manjši formalni moči (na primer manjše število glasov v Svetu) in gospodarski teži, v večji meri odvisen od njihovega slovesa v mednarodni skupnosti (Svetličič in Kajnič 2009, 60). Da bi male države ta sloves dosegle in seveda nato ohranjale neko raven vpliva, je potrebno uporabiti ustrezne načine in metode vplivanja. Dober okvir za to je predsedovanje Svetu EU. O tej temi razpravlja veliko teoretikov (Bunse 2009; Steinmetz 2010) – nekateri so mnenja, da so male države preobremenjene z vidika upravljanja pomembnih politik (evropska socialna politika, kohezijska politika, zunanjetrgovinska in ekonomska politika), predvsem med predsedovanjem Svetu EU. Po drugi strani pa vidijo samo predsedovanje kot mehanizem za izenačevanje razlik med velikimi in malimi državami.

Predsedovanje je sedaj zastavljeno tako, da v času 18 mesecev predsedujejo tri države, ki se med seboj razlikujejo po velikosti, torej je dana možnost malim državam, da se pokažejo kot uspešni voditelji EU v obdobju šestih mesecev³. Predsedujoča država ima pomembno vlogo pri upravljanju, oblikovanju in izvajanju SZVP. Sama se v diplomskem delu osredotočam samo na zunanjo politiko EU, kot del SZVP. Skozi analizo literature sem opazila, da je pojem zunanja politika oziroma zunanji odnosi EU zelo kompleksen in ga je težko zožati na le nekaj posameznih področjih delovanja EU.

Obstaja več poimenovanj zunanje politike EU, in sicer skupna zunanja politika, evropska zunanja politika, evropsko politično sodelovanje (iz katerega se je razvila evropska zunanja politika). Vsa pojmovanja pa pomenijo enako – zajemajo vse vidike zunanjih zadev EU, razen trgovine in razvoja; oblikovana pa je s strani Evropskega sveta, Sveta in držav članic (Smith 2004; Kajnič 2008).

² V pričujočem delu ne obravnavam razlike med pojmom »mala« in »majhna« država, zato se osredotočam zgolj na termin »mala država«.

³ Slovenija je predsedovala skupaj s Portugalsko in Nemčijo v letih 2007/2008

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 CILJI NALOGE IN NJENE OMEJITVE

V svoji diplomski nalogi želim predstaviti vlogo in vpliv male države članice EU, konkretnije Slovenije, na oblikovanje SZVP. Zaradi obsežnega področja politike se bom omejila zgolj na zunanjo politiko EU in njeno oblikovanje. Slovenijo lahko opredelimo kot malo državo ob upoštevanju kriterijev, ki so jih razvili nekateri teoretiki predstavljeni v nadaljevanju dela. V diplomskem delu želim zato predstaviti koncept male države v mednarodni skupnosti kot je EU. Na podlagi analize načinov vplivanja, ki so primerni za Slovenijo kot malo državo, bom predstavila, kako je lahko Slovenija izkoristila svojo majhnost v času predsedovanja Svetu EU. Izpostavila bom tri zastavljene zunanjepolitične cilje v Deklaraciji o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije (RS) v institucijah EU in jih nato soočila z rezultati predsedovanja, torej, ali so bili zastavljeni cilji doseženi. Skozi nalogo bom skušala ugotoviti, v kolikšni meri 'malost' lahko ovira državo pri možnostih vplivanja, torej v primeru Slovenije, v kolikšni meri je dejansko lahko izpolnila zastavljene cilje in kje so se pojavile težave, povezane z velikostjo države.

2.2 HIPOTEZA IN RAZISKOVALNA VPRAŠANJA

HIPOTEZA:

Slovenija si je kot mala država članica EU, zaradi predsedovanja Svetu povečala možnost vpliva na oblikovanje SZVP.

Za preverjanje hipoteze sem si postavila naslednja raziskovalna vprašanja:

- *Kaj opredeljuje malo državo?*
- *Kakšne vrste moči poznamo?*
- *Kakšno moč in način vplivanja je Slovenija uporabila v času predsedovanja Svetu?*
- *Kako se oblikuje SZVP?*
- *Kako lahko mala država vpliva na oblikovanje SZVP?*

2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Analiza dela sprva temelji na proučevanju in interpretaciji primarnih virov (Pogodba o EU, Pogodba o ustavi za Evropo, Lizbonska pogodba, Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU) in sekundarnih virov (relevantne monografske publikacije in zborniki ter strokovni članki s področja evropskih študij) za razlago teoretičnih konceptov. Aktualne podatke sem pridobila z analizo vsebine spletnih strani in poročanj množičnih občil. Drugi del analize pa temelji na študiji primera RS v času predsedovanja Svetu EU. Podatke sem zbirala tudi empirično s spraševanjem, in sicer sem opravila družboslovni intervju z vodjo sektorja za EU in namestnikom političnega direktorja na Ministrstvu za zunanje zadeve, Matejem Marnom.

2.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA

V uvodnem delu naloge sem opredelila raziskovalni problem. Določila sem aktualnost in obseg problematike. V nadaljevanju sem predstavila osnovne predpostavke naloge, glavne cilje in namen ter uporabljene metode in tehnike dela pri raziskovanju. V drugem delu naloge sem izpostavila teoretične vidike opredelitve male države, nato predstavila načine vplivanja in doseganja moči male države v mednarodni skupnosti, konkretneje EU. Predstavila sem zunanjepolitično delovanje malih držav, kje in kako lahko izkoristijo svojo malost, katere so prednosti male države za delovanje v EU, natančneje opredelila strategije in cilje ter sredstva zunanje politike malih držav. V tretjem delu sem najprej opredelila SZVP EU, nato se osredotočila zgolj na oblikovanje zunanje politike EU in skušala ugotoviti tiste kanale, katere bi Slovenija lahko najbolje izkoristila za doseganje vpliva oziroma večje moči. Predstavila sem tri pomembne zastavljene cilje predsedovanja in dejansko stanje po predsedovanju, torej v kolikšni meri so bili cilji doseženi z namenom ugotoviti katero moč je Slovenija uporabila in kje je pokazala svoj (povečan) vpliv. V zaključku sem predstavila rezultate na podlagi soočanja zastavljene hipoteze in ugotovitev ter podala sklep, ali je predsedovanje bilo uspešno za Slovenijo kot malo državo članico EU z vidika doseganja vpliva pri oblikovanju SVZP.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 OPREDELITEV MALE DRŽAVE

3.1.1 MALA DRŽAVA IN NJENO DELOVANJE V MEDNARODNI SKUPNOSTI

»Načelo občega mednarodnega prava določa, da je mednarodna skupnost sestavljena iz enakopravnih suverenih držav, vendar se v realnosti države močno razlikujejo po obsegu, moči, družbeni vsebini, vplivu in dejanski vlogi ali 'teži', ki jo imajo v mednarodnem življenju« (Petrič 1996, 876). Definicij o tem, kaj sploh je mala država, je veliko, med seboj pa se precej razlikujejo. Sama se bom osredotočila na definicijo male države v mednarodni skupnosti, konkretnije v EU.

Avtorji so pri poskusih definiranja majhnosti uporabljali različne elemente, tako kvantitativne kot kvalitativne. Razlike med kvalitativno in kvantitativno obravnavo držav naj bi po Benku izhajale iz razlik med politološko in sociološko analizo držav. Medtem ko se politološka osredotoči na mednarodno dejavnost držav, se sociološka osredotoči na notranjo strukturo in delovanje države (Benko 2000, 154). Adam (1998, 182–185) na podlagi kvantitativnih kriterijev male države opredeli, da so države z manj kot pol milijona prebivalcev mikro države, male države so tiste, ki imajo do pet milijonov prebivalcev, srednje velike države pa so tiste z manj kot deset milijoni prebivalcev. Razvili so se tudi drugi pristopi, ki poleg kvantitativnih kriterijev upoštevajo kvalitativne. Rothsteinova definicija pravi, da je »mala država tista, ki spozna, da sama ne more doseči svoje varnosti, temveč je glede tega odvisna od pomoči drugih držav, tako spoznanje pa mora biti priznано tudi s strani drugih držav« (Jazbec 2001, 39). Keohane pa je razvil svojo kategorizacijo držav na **velike sile** (*ang. system determining*) saj njihovi voditelji menijo, da lahko same odločujoče vplivajo na mednarodni sistem, na **sekundarne države** (*ang. system influencing*) saj njihovi voditelji menijo, da lahko imajo določen vpliv na mednarodno politiko, vendar ta ne more biti odločujoč, na **srednje države** (*ang. system ineffectual*), te same ne morejo vplivati in učinkovito delovati v mednarodnem sistemu, lahko pa izvajajo sistemski vpliv, če delujejo v skupinah ali mednarodnih organizacijah ter na **male države** (*ang. system affecting*), te nikoli, niti same niti v organizacijah, ne morejo imeti pomembnejšega vpliva na mednarodni sistem (Benko 1997, 250). Vprašanje obstoja malih držav je zaradi njihove odvisnosti od zunanje okolja in občutljivosti na

spremembe v njem povezano z vprašanjem njihovega sodelovanja z drugimi državami in z drugimi subjekti mednarodnega prava, še zlasti z mednarodnimi organizacijami (Petrič 1996, 883). Jazbec kot prednost malih držav pri vključevanju v integracije navaja njihovo veliko sposobnost prilagajanja, kar jim omogočata manjši družbeni sistem in organizacija ter večja transparentnost. Male države naj bi se osredotočile na specializacijo na ožja področja (strategija niš), obenem pa bi morale biti, zaradi naraščajoče soodvisnosti, odprte za mednarodno okolje (nujnost širokih in mnogovrstnih kontaktov, tako na uradni kot na neuradni ravni) (2001, 74). Za Slovenijo kot malo državo je izrednega pomena sodelovanje v mednarodnih organizacijah. Vključenost v različne mednarodne strukture ter delovanje na različnih ravneh v njih zagotavlja Sloveniji višjo stopnjo varnosti, obenem pa država z aktivnim sodelovanjem v mednarodnih integracijskih procesih dobi možnost soodločanja. Sodelovanje v najvišjih organih izvršilnih teles mednarodnih organizacij ima lahko izredno dolgotrajne, pozitivne učinke za njeno prepoznavnost (Jazbec 2001, 3–4). Tak primer je čas, ko se je Slovenija vključevala v EU in kasneje, ko je predsedovala Svetu EU. Kot večina malih držav je pričakovala, da se ji bo povečal politični pomen, saj kot pravi Mihela Zupančič: ...»članstvo v EU zagotavlja vključenost v procese odločanja, ki imajo ključne posledice za okolje, v katerega so umeščene. S primerno oblikovano institucionalno strukturo, lahko male države lažje uveljavljajo interese v odnosu do interesov večjih držav. Prek dostopnosti do najvišjih položajih v institucijah EU sta jim zagotovljena tako večja mednarodna vidnost in ugled kot večja možnost vpliva na evropsko agendo« (Zupančič 2003).

Na mednarodni položaj vsake države vplivajo številni notranji pa tudi zunanji dejavniki. Na položaj manjših držav pa močno vplivajo prav zunanji dejavniki, kot na primer obstoječe mednarodno okolje in v njem potekajoči procesi. Skozi vso zgodovino, vsekakor pa po nastanku suverenih nacionalnih držav v Evropi v 16. in 17. stoletju, so dogajanja v Evropi in v svetu pretežno usmerjale t. i. vodilne države, manjše pa so se dogajanjem bolj ali manj le prilagajale (Petrič 2004, 443). Manjše države v EU se soočajo z izzivom, kako obvladovati obsežen sklop različnih vprašanj, ki jih EU vsak dan obravnava ter pri tem učinkovito braniti svoje interese in kako utrditi svoj položaj v skupnosti. Obstajajo nekatere značilnosti, ki so skupne pristopom manjših držav oziroma nakazujejo na njihove strategije za vpliv, in sicer – organizacija njihovih administracij, zastavljanje jasnih prioritet, izkoriščanje tržnih niš ter do določene mere združevanje moči. Pri organizaciji administracij gre predvsem za navezo med

administracijo doma in med stalnim diplomatskim predstavništvom članice v Bruslju. Tukaj so velike države rahlo v prednosti, saj imajo več sredstev in si lahko privoščijo kadrovske bolj razvejan vladne službe, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami (Zupančič 2003). Dober primer za omenjen problem je predsedovanje Slovenije Svetu EU. Po besedah Mateja Marna, je morala Slovenija ravno zaradi manjka kadra, nekaj delovnih skupin predati drugim večjim državam v obravnavo (Nemčiji in Franciji) (Marn 2010).

Aktivno članstvo v EU pomeni tudi sodelovanje pri oblikovanju skupnega evropskega okolja, v katerem država deluje. Razne inovativne in konstruktivne pobude za prenovo ali nadgradnjo obstoječih politik in razvoj novih politik, so pomembne za razvoj same države članice v skupnosti, s katerimi lahko dodatno vnese elemente lastnih interesov. Združevanje moči kot nekakšen mehanizem povečevanja vpliva v skupnosti, se lahko na ravni EU oblikuje samo na posameznih področjih (največkrat regionalno povezovanje), vnaprej zastavljenih zavezništov ni. S takšnim povezovanjem lahko prek posvetovanj in usklajevanj povečajo svoj vpliv. Z razvijanjem neformalnih mehanizmov pa lahko manjše države samo pridobijo, na primer koristno lahko izrabijo izmenjavo mnenj in izkušenj (Zupančič 2003). Bunse (2009, 49) predvideva, da imajo predsedujoče države neformalno moč s tem, da lahko vplivajo na oblikovanje dnevnega reda, kar pomeni, da lahko izključujejo določene elemente iz razprave, zavirajo postopek razprave, lahko bolj izpostavljajo ene in zanemarjajo druge probleme v razpravi ter lahko same predstavijo nove probleme, ne glede na pobude drugih.

3.2 MOČ IN VPLIV MALE DRŽAVE

Goetschel (1998, 14) pravi, da je »pomen majhnosti odvisen od pojma moči in narave mednarodnega sistema.« Moč ima številne široke pomene. Država namreč z uporabo moči dosega vpliv v mednarodni skupnosti. Nekaterim predstavlja predvsem sklop lastnosti ali zmogljivosti; drugim proces vplivanja. Nekatere države jo vidijo kot sposobnosti nadziranja (sredstev, ravnanja, dogodkov, rezultatov medsebojnega učinkovanja). V času naraščajoče medsebojne odvisnosti lahko moč pomeni sposobnost, da vplivaš na izbire drugih, čeprav si sam mali in šibek. Moč lahko predstavlja sredstvo za neki cilj, ali pa pomeni vzročnost saj razlaga, kdo ima moč in zakaj so se določene stvari zgodile (Russett in Starr 1996, 215). Če se navežem na uvodni stavek, ima mala država manj moči in je torej že vnaprej šibkejša in manj vplivna, večja pa ravno obratno

– močnejša in bolj vplivna. Pomen koncepta moči in pojmovanje narave mednarodne skupnosti, predstavljajo glavne teorije mednarodnih odnosov. Večina avtorjev malo državo razume v okvirih realistične, liberalistične in konstruktivistične teorije mednarodnih odnosov - slednji priznavajo, da si mala država lahko z delovanjem v mednarodnih organizacijah zagotovi večji vpliv.

Realizem pojmuje mednarodno skupnost kot anarhičen sistem, v katerem so glavni akterji države. Svetovna politika je boj za moč, v katerem želi vsaka država maksimirati svoj nacionalni interes (Benko 1997, 66–67). Realisti trdijo, da države izvajajo zunanjo politiko z vojaško silo (Baylis in Smith 2001, 4). Med male države so uvrstili tiste, ki imajo: majhno ozemlje, maloštevilno prebivalstvo, nizek BDP *per capita*, majhne vojaške zmogljivosti in majhno število diplomatskih predstavništov (Goetschel 1998, 15). Države se glede na to, koliko moči imajo na voljo za uresničevanje svojih nacionalnih interesov, delijo na velike sile, srednje in male države (Benko 1997, 67). Glede na omejeno moč malih držav realisti trdijo, da imajo te države majhno sposobnost izvajanja svoje lastne zunanje politike in vplivanja na mednarodno skupnost (Goetschel 2000, 6).

Iz prakse so poznani primeri držav, ki bi po kvantitativnih kriterijih spadale med male države, vendar delujejo kot velike, saj so uspešne in vplivne v mednarodni skupnosti. Med evropskimi državami so takšne države Švica, Luksemburg, Avstrija, Švedska, Norveška in Nizozemska (Šabič 2002, 3–5), ki so s svojim aktivnim in uspešnim delovanjem na določenih področjih v mednarodni skupnosti pridobile ugled, spoštovanje in večjo zunanjepolitično težo (Petrič 1996, 879) v mednarodnih odnosih. Liberalistični pristop pri pojasnjevanju mednarodnih zadev vključi še druge subjekte mednarodnih odnosov, na primer mednarodne organizacije in transnacionalna podjetja, kar pomeni da si države z vključevanjem v mednarodne organizacije povečujejo varnost. Druga značilnost liberalističnega pristopa je, da razlaga odnose med državami ne kot zgolj boj za oblast, ampak da le ti izhajajo iz sodelovanja (v okviru mednarodnega prava in mednarodnih režimov) (Baylis in Smith 2001, 4–5). Vojaška sila, za katero realisti pravijo, da je najpomembnejše orodje za izvajanje zunanje politike, je sčasoma izgubila svoj osrednji pomen, saj liberalisti vidijo nacionalni interes mnogo širše kot zgolj varnost v mednarodni skupnosti in izpostavljajo njegove gospodarske, ekološke in tehnološke vidike (Baylis in Smith 2001, 5–6).

Konstruktivizem pa predvsem poudarja kvalitativne kriterije in opredeljuje države glede na položaj oziroma vlogo, ki ga ima določena država v mednarodni skupnosti.

Rohtstein meni, da je mala tista država, ki prizna, da ne more sama poskrbeti za svojo varnost, da je zato odvisna od drugih držav in da jo morajo kot malo priznati tudi druge države. Takim državam je zunanja pomoč potrebna, saj imajo le te ozke meje varnosti in na voljo malo časa za popraviljanje napak, ki jih storijo. Njihovi voditelji pa šibkost vidijo kot nekaj nespremenljivega (Rohtstein v Benko 1997, 249–50). Ideje za bolj aktivno delovanje male države zasledimo pri Vitalu, saj pravi, da je treba raziskovanje malih držav premakniti od statične analize odnosa med malo državo in velesilo. V sodobnih mednarodnih odnosih, ki se neprestano spreminjajo, lahko mala država najde svojo nišo in postane bolj aktivna od velike države (Vital v Šabič 2002, 4–5). »Velikost države se potem meri glede na to, koliko vpliva lahko ta mala država izvaja na posameznih področjih delovanja (na primer finančnem in gospodarskem) in ne več samo v geografskem in fizičnem smislu« (*Ibid.*).

Danes postaja tudi vse pomembnejši t. i. koncept 'mehke' moči, kjer lahko država na dogajanje v mednarodni skupnosti vpliva s pomočjo znanja, posredovanja določene informacije ali ideje, zagovarjanja določene vrednote in podobno. Mehka moč je dostopnejša malim državam v mednarodni skupnosti (Svetličič in Kajnič 2008, 60–61).

Russett in Starr pravita, da izbiro vsake države ne omejujejo le njene lastne zmogljivosti, cilji, politika in ukrepi, pač pa tudi značilnosti države, s katero vstopa v interakcijo; poskusi države, da vpliva na druge, in poskusi drugih, da vplivajo nanjo (1996, 213). Hague in Harrop (2001, 10) poudarjata, da je eno izmed meril moči sposobnost skupnosti uresničevati svoje težnje oziroma zahteve. Po njunem mnenju moč ni več obravnavana kot moč nad nečim ali nekom, pač pa kot moč oziroma sposobnost uveljavljanja svojih interesov in ciljev. Susan Strange ugotavlja, da obstajajo vsaj trije izvori moči, in sicer sila oziroma prisila, bogastvo in ideje oziroma moralna avtoriteta (1995, 29). Za razliko od drugih avtorjev Strange (1995, 32) ugotavlja, da v današnjem svetu postaja vse pomembnejša strukturna moč držav, ki izvira iz nadzora nad varnostjo, proizvodnjo, financami ter znanjem, prepričanji in idejami.

Nekatere študije, ki se ukvarjajo z vlogo malih držav v mednarodnem sistemu, niso uspeli dokazati neodvisnih učinkov teh držav na sebi enake države v mednarodnem sistemu. Posebno na področjih t. i. visoke politike, kot so na primer mednarodna varnost in danes vse bolj prisotni mednarodni politično-ekonomski odnosi, imajo male države prenizke interese in sposobnosti, da bi lahko kakorkoli vidno vplivale na politike večjih držav (Benko 2000, 157). Država, ki ima manj virov je običajno šibkejša, čeprav v

mednarodnih pogajanjih lahko poveča svojo moč s spretnimi taktikami, z mobilizacijo virov in s številnimi drugimi namerami. Morgenthau opozarja, da ko so šibkejše države soočene z navidezno obsežnimi viri močnejših držav, lahko v večini pogajanj sposobni in spretni diplomati z uporabo pravih taktik in strategij izboljšajo končni rezultat (1995, 242–243).

Zanimiv pogled na moč skozi odnose pa izpostavita Duvall in Barnett v knjigi 'Power in global governance',⁴ kjer analizirata moč v mednarodnih odnosih in kot glavne sestavine moči opredelita pravila, strukture in institucije za vodenje, upravljanje in nadzor družbe, kar predstavlja tudi obliko vladanja. V svoji knjigi povezujeta moč z vladanjem – kdo vlada, kdo nadzoruje uporabo moči, kako se lahko ohranja avtonomnost in svoboda subjektov v mednarodni skupnosti. Da bi razumeli, kako se oblikujejo globalni izidi in kako so določeni akterji usposobljeni ali omejeni, zahteva upoštevati različne oblike moči v mednarodni politiki. Torej moč nima samo ene oblike, temveč štiri. **Relacijska moč** - gre za odnos med akterji, kjer ima en akter direkten nadzor nad drugim akterjem. Je oblika moči kjer lahko ena država zagrozi drugi, da stori nekaj kar drugače nebi. To obliko moči opredeljuje predvsem teorija političnega realizma. **Institucionalna oziroma normativna moč** odraža posredni nadzor nad drugimi, na primer ko neka država ustanovi določeno mednarodno institucijo, ki bi dolgoročno delovala v prid prvemu akterju in škodo drugim. Nanaša se na učinke, ki jih na akterje ustvarjajo pravila (kako bodo delovali, kateri so njihovi interesi). Deluje na fizični, časovni in družbeni razdalji, pri čemer lahko nekatera pravila nenamerno favorizirajo nekatere akterje bolj kot druge. **Strukturna moč** zadeva nastanek družbenih zmogljivosti in interesov igralcev. Ena oblika te moči je delovanje kapitalizma svetovne ekonomije z oblikovanjem družbenih stališč dela in kapitala, z možnostjo oblikovanja sposobnosti akterjev, da spremenijo okoliščine in usodo. Nanaša se na učinke sooblikovanja družbenih vlog in na način, kako so družbene zmogljivosti akterjev definirane v neposrednih odnosih do drugih vlog. **Produktivna moč** pa pomeni posredno produkcijo subjektov v razpršenih družbenih odnosih, zmogljivost, da akter nekaj ustvari. Relacijska in institucionalna moč delujeta prek odnosa s posameznim akterjem, strukturna in produktivna moč pa prek konstitutivnih družbenih odnosov (Barnett in Duvall 2005, 39–57; Brglez 2008, 209–210).

⁴ Omenjeno klasifikacijo moči lahko zasledimo tudi v njunem delu Power in international politics (2005).

Baillie (1998) je v svoji analizi delovanja Luksemburga v Evropski skupnosti (ES) postavila predpostavke za teorijo malih držav v ES/EU. Trdi, da so viri malih držav v ES/EU za doseganje vpliva naslednji: sredstva vpliva lahko izhajajo iz zgodovinskega konteksta (recimo ustanovne države članice, države z dolgo in pomembno zgodovino), viri vpliva lahko izhajajo iz močne institucionalne ureditve, tretji vir moči malih držav pa je izogibanje konfliktom (saj je v očeh drugih držav šibka, vendar mala država lahko to izkoristi kot priložnost). V taki vlogi male države naj ne bi tekmovala z velikimi državami, saj se zavedajo svoje šibkosti in zato vzdržujejo dobre odnose z državami partnericami, kar jim pomaga udeleževati svoje interese. Če se ne izpostavljajo, v pogajanjih ne pridejo v konflikt z drugimi državami, kar spet pripomore k lažjemu uveljavljanju lastnih interesov. V vlogi nevtralnega posrednika pa si lahko priborijo osrednje mesto v procesih odločanja, kar jim omogoča braniti svoje nacionalne interese (Baillie 1998, 195–197).

Po Benkovem mnenju Keohanova delitev držav na velike, sekundarne, srednje in male države vodi h kategorizaciji, saj globalno vzeto razlikuje med državami, ki vplivajo na mednarodni sistem, in državami, ki se morajo mednarodnemu sistemu prilagajati (Benko 2000, 159). Vpliv in avtonomija sta za male države v veliki meri odvisna od infrastrukturne podlage ter od političnih sredstev, ki jih ima mala država na razpolago doma kakor tudi od pričakovane podpore s strani tretjih držav in mednarodnih organizacij (Goetschel 2000).

Povzamem lahko, da je vpliv sposobnost, da mala država učinkuje na delovanje drugih držav, torej da druge države naredijo, kar mala država želi. Samo vplivanje lahko privzame različne oblike, kot sta opredelila Russett in Starr – **prisiljevalnost**, kar pomeni dejansko spreminjanje obstoječe politike drugega akterja. Pomeni, da se neko državo pripravi do tega, da ustavi ukrep, ki ga izvaja, da bi izsilila nek rezultat. Vendar je pri prisiljevanju težko doseči učinek, saj skuša spremeniti neko utečeno politiko. Druga oblika je **odvračanje** v smislu zastraševanja, kjer skuša država vplivati na druge, da ne bi nečesa storili. Imeti sposobnost, da drugim državam preprečiš storiti nekaj, kar hočejo storiti, preden to storijo, predstavlja bistveni element vpliva neke države. Tretja oblika vpliva je **potencialni vpliv**, ki temelji na zaznavah zmogljivosti in namenov držav (zaznave politikov o tem, kakšen vpliv je mogoče imeti v določenih situacijah). Če ima država potencialni vpliv, se druge države sploh ne bodo lotile določenih ukrepov, saj vedo da bi le-ti propadli ali pa bi jih veliko stali (Russett in Starr 1996, 217–218). Vse

omenjene oblike vplivanja niso primerne za male države, saj ponavadi le-te ne razpolagajo z dovolj sredstvi za vplivanje na velike države, prav tako niso pripravljene sprejeti tveganje, ki ga lahko prinese poskus vplivanja na večje države. Torej našete oblike vplivanja Sloveniji ne bi prinesle večjega vpliva, zato se mi zdi najbolj primerna oblika vplivanja diplomacija, saj Jazbec pravi, da »je vloga diplomatskih pogajanj za malo državo najpomembnejša in najbolj priročna« (2001, 58). Le-ta pa pomeni neposredno medsebojno vplivanje med državami – vlada z vlado. Bistvena značilnost diplomacije je komunikacija. Večina formalnih postopkov v diplomaciji je bila vzpostavljena, da bi ohranjala in olajševala komunikacijo ter zmanjševala nesporazume in izkrivljanje v meddržavni komunikaciji (Russett in Starr 1996, 246). Več o diplomaciji in zakaj je le-ta najprimernejša za male države pa obravnavam v poglavju o zunanji politiki in njenih sredstvih.

3.3 OPREDELITEV ZUNANJE POLITIKE

Za opredelitev pojma zunanja politika obstaja veliko definicij – od splošnejših do konkretnjših in bolj definiranih. Sama sem skozi analizo teorije mednarodnih odnosov o zunanji politiki, skušala poiskati tisto, ki je najbolj primerna za diplomsko delo.

V osnovi je zunanja politika sredstvo za uveljavljanje interesov na mednarodnem prizorišču. Je most med nacionalnimi interesi in mednarodnim delovanjem ostalih držav. James N. Rosenau, ki velja za pionirja⁵ pri proučevanju zunanje politike kot znanstvene vede, pojmuje zunanjo politiko kot dejavnost s katero skuša družba vplivati na zunanje okolje, ga spremeniti ali nadzorovati. Zunanjo politiko je definiral kot »tok akcije, v katerem zunanjepolitični akterji delujejo z namenom ohranitve ali spremembe situacije v mednarodnem sistemu, na način, ki je skladen s ciljem ali s cilji, ki so jih določili oni oziroma njihovi predhodniki« (Rosenau v Vukadinović 1989, 144). Holsti (1995, 83) opredeli zunanjo politiko kot načrte ali »dejanja, določena s strani snovalcev politike, katerih namen je reševanje problema ali pospeševanje sprememb v politiki, vedenju ali dejanjih druge države ali držav, glede nedržavnih akterjev, v mednarodni ekonomiji ali v fizičnem okolju sveta«. Vukadinović (1989, 116) v svoji definiciji ugotavlja, da je zunanja politika organizirana aktivnost države, s katero si prizadeva kar

⁵ Za pionirja ga štejemo, ker je prvi zagovarjal, da je pojav zunanje politike samostojen predmet proučevanja in da so zanj potrebne primerjalne študije. To je definiral v svojem članku Primerjalna zunanja politika: zveza, domišljija ali polje (Bučar 2001, 142)

najbolje uveljaviti svoje interese v odnosih z drugimi državami in ostalimi subjekti, s katerimi vstopa v zunanjepolitično interakcijo. Po Benku pa je zunanja politika proces in sistem akcij, ki jih kaka v državi organizirana družba izvaja v mednarodnem okolju z namenom vplivati nanj skladno s cilji in interesi njenih političnih dejavnikov, delujočih v njenem imenu (Benko 1997, 227). Podobnega mnenja je tudi Morgenthau (1995, 336), saj predpostavlja, da so glavni akterji v mednarodnih odnosih države in njihov poglavitni cilj doseganje moči. Politika je razumljena kot borba za moč, ki je odvisna od mnogih elementov (geografske lege države, stopnje industrijske razvitosti, števila prebivalstva), ki prispevajo k politični, gospodarski in vojaški moči države, hkrati pa je zunanjo politiko moč definirati kot »kontinuirano prizadevanje za ohranitev ali povečanje moči lastne države in nadziranje ali zmanjšanje moči drugih držav.«

Proučevanje zunanje politike neke države pomeni analizo družbene, politične in pravne strukture kot rezultat razrednega razreševanja protislovij v tej državi. Zunanjo politiko torej razumemo kot nadaljevanje notranje. Glavni objekt zunanje politike je mednarodna skupnost. Potrebna je tudi analiza strukture mednarodne skupnosti v določenem obdobju (političnih, ekonomskih, ideoloških in drugih razmerij v njej). Mednarodna skupnost deluje kot korektiv za formuliranje in uresničevanje zunanje politike. Pri uresničevanju svojih nacionalnih interesov se države srečujejo z uresničevanjem interesov drugih držav, oprto na določeno količino moči ali sredstev. Pri tem uresničevanju so omejene tudi na pravila mednarodnega prava, ki urejajo odnose med državami. Zato lahko govorimo o relativni samostojnosti zunanje politike nasproti notranji. Države uporabljajo taktične prijeme, da se prilagajajo stvarnosti in da bi jo spreminjale. Dolgoročni in srednjeročni cilji so zapostavljeni v prid kratkoročnim. Čim večja je skladnost ciljev s splošnimi tokovi in procesi v mednarodni skupnosti, tem večje možnosti imajo za uresničevanje le-teh. Okolje mednarodne skupnosti vpliva na zunanjo politiko države kot popravek določanja ciljev, odnosi in procesi vplivajo tudi na notranjo politiko (zunanja in notranja politika sta v odvisnem razmerju) (Benko 1997, 222).

Bučar (2001, 142–143) tako kot Benko vidi zunanjo politiko kot proces, sestavljen iz posameznih stopenj, ki obsegajo:

- prizadevanje za rezultate v procesu odločanja o zunanji politiki (načrtovanje zunanje politike),
- zaključek oziroma vsebinsko substanco zunanje politike,
- izvajanje zunanje politike
- in učinek, ki je dejanska implementacija zunanjepolitičnega rezultata.

3.3.1 CILJI, STRATEGIJE IN SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE

Petrič (1996, 878) predpostavlja, da se zunanja politika »večinoma definira kot dejavnost države oziroma njenih organov, s katero skuša v odnosih z drugimi subjekti v mednarodnem življenju ta država uresničiti lastne vrednote in konkretne cilje, s sredstvi in metodami, ki jih ima na voljo«. Cilji zunanje politike so tista stanja stvari, ki jih hoče neka država doseči skozi izvajanje lastne zunanje politike. So tisti konkretni dosežki, z uresnitvijo katerih se zagotavlja uveljavljanje vrednot neke države oziroma, so cilji »tiste stvari, za katere si prizadevajo voditelji držav« (Russet in Starr 1996, 283).

Holsti razdeli cilje v tri kategorije:

1. bistveni cilji, ki pogojujejo obstoj vlade in naroda in jih je potrebno vedno doseči (temeljna načela in vrednote);
2. srednjeročni cilji, kamor uvršča gospodarski razvoj in socialno varnost;
3. dolgoročni cilji, ki so najmanj neposredni in vključujejo načrte in vizije za končno politično ali ideološko organizacijo mednarodnega sistema.

Pri uresničevanju zunanjepolitičnih ciljev vsaka država trči ob interese drugih držav. Velik del zunanje politike je tako odgovarjanje na akcije drugih držav (reakcija na akcije) (Holsti v Russet in Starr 1996, 284). Da bi države lažje dosegle želene cilje, pa je zanje pomembno oblikovati uspešno strategijo zunanjepolitičnega delovanja. Nekatere kriterije, ki bi bilo dobro upoštevati pri oblikovanju strategije, pa je med drugim opisal tudi Žagar, in sicer: strategija zunanje politike mora opredeljevati dolgoročne zunanjepolitične usmeritve države, ki so pogojene s temeljnimi nacionalnimi interesi in ostalimi dejavniki, ki vplivajo na zunanjo politiko. V okviru

strategije mora biti taktika⁶ zunanje politike države sposobna odzivati se in se prilagajati morebitnim novim ali spremenjenim okoliščinam v mednarodni skupnosti ali spremenjenim specifičnim potrebam ali interesom posamezne države (Žagar 1992, 97–98). Tako mora strategija zunanje politike vsebovati ne le taktiko zunanjepolitičnega delovanja, temveč tudi sredstva za uresničevanje ciljev in interesov strategije.

Tradicionalno so male evropske države uporabljale dve zunanjepolitični strategiji: skrivanje in povezovanje (Wallace v Steinmetz 2010, 15). Države so se pri skrivanju posluževale taktike izogibanja težavam tako, da se niso izpostavljale. Vendar je ta strategija bila neuspešna v času obeh svetovnih vojn, predvsem pa v času hladne vojne, saj je velik pomen dobila soodvisnost držav. Pri strategiji povezovanja pa je primarni cilj preprečevanje, da bi se določene težave pojavile z ustvarjanjem in krepitvijo mednarodnih pravil in institucij v mednarodnih odnosih. Nastanek EU pa je verjetno najpomembnejši primer uspeha takšne strategije (Steinmetz 2010, 16).

Obstajata še dve možnosti zunanjepolitičnih strategij, in sicer relativno aktivno in pasivno možnost. Aktivna možnost upošteva predpostavko, da je namen države voditi zunanjo politiko, kakršno lahko mala država sama določa in je ob tem hkrati sposobna zavračati pritiske, ki prihajajo od zunaj. Bistvo pasivne strategije, podobno kot pri strategiji skrivanja, pa je ohranjanje *statusa quo*, ob predpostavki, da država sama ne more imeti pomembnejšega vpliva na mednarodni sistem, kar poudarja omejenost akcije in nizko učinkovitost nasprotovanja zunanjim pritiskom (Benko 1997, 250–53).

Po Benku (1992, 6) se male države od velikih razlikujejo v »elaboraciji in uresničevanju zunanje politike glede na:

- a) tipe problemov, s katerimi se srečujejo,
- b) obseg zunanjepolitičnega delovanja,
- c) način vodenja zunanje politike in
- č) sredstva, ki jih pri uresničevanju svoje strategije uporabljajo.«

V literaturi je opredeljeno več različnih načinov aktivnega vodenja zunanje politike male države. Strinjam se z ugotovitvijo, do katere je v svoji raziskavi prišel Goetschel (2000, 10), in sicer da sta moč in vpliv malih držav v okviru SZVP večja, če je

⁶ V okvir taktike spadajo konkretni ukrepi za uresničevanje in dograjevanje dolgoročne strategije ter ukrepi, ki omogočajo hitro reakcijo in uresničevanje kratkoročnih ciljev oziroma specifičnih interesov v notranjem in zunanjem okolju (Žagar 1992).

identiteta države bolj odprta. Najpogostejši način aktivnega vodenja zunanje politike male države je izogibanje konfliktom in delovanje skozi pogajanja. Kot že omenjeno, mala država nima mnogo lastnih finančnih, kadrovskih, naravnih virov, ki bi jih lahko izkoriščala pri svojem delovanju, tako da se ji ne izplača spuščati v neposredne konflikte in svoje cilje lažje doseže preko pogajanj. Knudsen (2002, 190) pravi, da se male države zato bolj opirajo na svoje nematerialne faktorje, kot so politična legitimnost, politična mobilizacija in koncentracija ter organizacija. S svojim delovanjem, ki temelji na pripravljenosti pomagati drugim, hkrati pa z izgledom, da je šibka in da nima 'hegemonskih' interesov, si lahko mala država zagotovi centralno vlogo v procesu odločanja, ki ji zagotavlja dovolj priložnosti, da brani svoje interese (Baillie 1998, 196).

Na sredstva zunanje politike je moč gledati z več različnih kotov, in sicer je možna naslednja razdelitev:

- sredstva prepričevanja in
- sredstva prisiljevanja (Petrič 1996; Russett in Star 1996; Benko 1997).

Med sredstvi prisiljevanja sta najpomembnejši vojaška in gospodarska moč, med sredstvi prepričevanja pa diplomacija in javna diplomacija ter tudi propaganda. Za male države, ki navadno nimajo niti vojaške niti gospodarske moči, je uporaba sredstev prisiljevanja pri uresničevanju njihovih zunanjih politik zelo redka in predvsem tvegana stvar (Petrič 1996, 887–888). Male države imajo torej v primerjavi z velikimi državami, dokaj ozko izbiro zunanjepolitičnih sredstev za doseganje lastnih ciljev in uresničevanje svojih interesov. Večina avtorjev se s tem strinja, saj ugotavlja, da se za male države kot najprimernejši način vodenja poslov z drugimi političnimi subjekti izkaže *diplomacija* kot sredstvo prepričevanja. Tudi Russett in Starr (1996, 245) navajata, da »... diplomacija predstavlja instrument, ki tudi drugim metodam omogoča, da učinkovito vplivajo na ciljne države.«

Diplomacija ima pet bistvenih funkcij, ki se jih je Slovenija, kot bomo videli, posluževala pri svojem predsedovanju: uravnavanje konfliktov, reševanje problemov med dvema vladama ali več, pospeševanje in omogočanje medkulturne komunikacije, pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, pogodbah, sporazumih in celovito izvajanje in načrtovanje programa zunanjepolitičnih odločitev neke države v odnosu do druge (Russett in Starr 1996, 245–246).

Klasičen pogled na diplomacijo predstavi Vukadinović (1995, 107–109):

- enači diplomacijo z zunanjo politiko in oblikovalce zunanje politike z diplomati,
- enači diplomacijo s tehnikami zunanje politike,
- enači diplomacijo z mednarodnimi pogajanci in
- razumeva diplomacijo kot dejavnosti, spretnosti diplomatov.

Tudi Benko (1997, 256) je mnenja, da je diplomacija eno od sredstev zunanje politike oziroma eden od načinov komuniciranja med državami. Prav tako White loči dvojni, a hkratni pomen diplomacije: a) iz makro perspektive svetovne politike je to proces komunikacije in b) iz mikro perspektive posameznih mednarodnih akterjev, na primer držav, je to instrument za izvajanje zunanje politike (1997, 318–319). Kot sredstvo za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev je diplomacija ena od oblik t. i. nadgradnje in je kot taka odvisna od družbenoekonomske baze mednarodnih odnosov, kakor tudi narave družbenoekonomske in politične ureditve države (Benko 1997, 259–262).

Strinjam se z mnenjem Petriča, da za uspešno uresničevanje strateških ciljev mora diplomacija male države, znati dobro izbrati ustrezna sredstva in uporabljati primerno taktiko ter si pridobiti podporo zaveznikov, ki so zanjo pomembni (Petrič 1996, 896). Diplomacija male države se torej mora znati pogajati, kar pomeni, da mora biti sposobna oceniti, kdaj izbrati taktiko popuščanja in kdaj vendarle pokazati trdnost in odločnost (*ibid.*). Ugotovila sem, da se diplomacije malih držav srečujejo s številnimi problemi pomanjkanja organizacijskih, kadrovskih in materialnih virov, zato se strinjam z mnenjem Jazbeca, ko pravi, da diplomacija, s svojo funkcijo vzpodbujanja in ohranjanja dialoga med subjekti mednarodnega prava, ostaja pomemben in nenadomestljiv instrument uresničevanja politik malih držav v mednarodni skupnosti (Jazbec 2000).

4 ZUNANJA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE

Slovenija si kot mala demokratična država vse od samostojnosti prizadeva za uveljavitev na mednarodnem prizorišču. V dokaj kratkem času je vzpostavila diplomatske odnose z večino držav in se izkazala kot dejavna članica mednarodne skupnosti. Leta 1992 je postala članica Organizacije Združenih narodov, v letih 1998 in 1999 je bila izvoljena za nestalno članico Varnostnega sveta te iste organizacije. V letu 2004 je uresničila še en dolgoročni cilj svoje zunanje politike – članstvo v EU in NATO. Pomembna dogodka sta tudi bila sprejetje evra kot nacionalne valute in pa vstop v schengensko območje. Letos v maju pa je sprejela povabilo za članstvo v OECD – med najbolj razvite države sveta. S tem je še tesneje utrdila svoj položaj v mednarodni skupnosti.

"Majhnost" Slovenije bi lahko opisali hkrati kot blagoslov in krinko. To pomeni, da si lahko država privošči le omejeno zunanjo politiko, usmerjeno v specifične interese. V smislu velikosti države je posledica majhnosti tudi omejen vpliv, kar pomeni omejeno odgovornost in obveznost (Grgič 2003, 111). V času globalizacije, članstva v EU in splošne želje po preoblikovanju sveta, se narekujejo temeljiti premisleki o položaju vsake države, posebno še male. S članstvom Slovenije v EU se odpirajo nove možnosti in priložnosti, ki pa jih lahko Slovenija izkoristi le z ustrezno politiko. Potrebno je stremeti k cilju, ustvarjati dovolj ambiciozno razvojno naravnano klimo, da bi se izognili preteklim idealističnim poskusom preoblikovanja sveta, ki lahko zavedejo in destimulirajo aktiven napor pri pospeševanju razvoja in dohitevanja najrazvitejših v EU. Navkljub visoki stopnji odvisnosti od svetovnih gibanj je uspešnost malega, odprtega gospodarstva tudi močno pogojena z uspešnostjo nacionalnih razvojnih strategij oziroma politik (Sicherl in Svetličič 2004).

Da bi si Republika Slovenija utrdila svoj mednarodni položaj in ugled kot demokratična, stabilna in uspešna srednjeevropska država ter da bi čim uspešneje uresničevala svoje temeljne zunanjepolitične interese in cilje, je potrebno opredeliti in uskladiti najpomembnejše usmeritve njenega zunanjepolitičnega delovanja, ki temeljijo na širokem političnem soglasju strank Državnega zbora kot nosilca zunanje politike RS in na širokem soglasju dejavnikov civilne družbe, ki delujejo na področju mednarodnih odnosov (Deklaracija o zunanji politiki RS). Slovenija je s članstvom v EU in NATO zasidrana v čvrstih skupnostih in zavezništvih. V obeh primerih gre za uresničenje

zgodovinskih teženj po reintegraciji Slovenije v t. i. zahodno Evropo in v transatlantsko skupnost parlamentarnih demokracij. Ker pa tudi EU (in NATO) nista brez navzkrižnih interesov članic, bo verjetno najpomembnejša prioriteta slovenske zunanje politike v prihodnjem obdobju spretno, kreativno uveljavljanje lastnih interesov in stališč, zlasti v EU (Petrič 2003, 86). Kot so zapisali na spletni strani Ministrstva za zunanje zadeve:

...z vstopom v EU je Slovenija razširila obseg svojega zunanjepolitičnega vpliva in začela dejavno nastopati tudi v razpravah in pobudah glede drugih svetovnih regij. Z uspešnim predsedovanjem OVSE leta 2005 je RS dobila izkušnje pri sodelovanju z evropsko sosesčino in bo v prihodnosti poskušala s svojimi predlogi nadgraditi odnose med EU in temi državami (MZZ).

Kot prej omenjeno, male države članice morajo imeti razvejano institucionalno administracijo, katera sodeluje v evropskih zadevah⁷, saj se le tako lahko lažje soočajo z izzivi v EU. Že s samim predsedovanjem Slovenije EU je pričakovati, da se je Slovenija kot relativno mlada država članica, dobro zasidrila v oblikovanje in soodločanje politik znotraj skupnosti – v nadaljevanju bom podrobneje predstavila zastavljene cilje in interese in v kolikšni meri so bili le-ti doseženi.

Mednarodna skupnost je danes vse bolj povezana in vse bolj soodvisna – proces globalizacije se hitro širi in če želi Slovenija uspešno delovati v mednarodni skupnosti, se mora pokazati kot močna in samostojna država ter se vseskozi prilagajati na dogajanja v mednarodni skupnosti. Slovenija po mnenju strokovnjakov v mednarodni skupnosti uživa status razvite države in mednarodna skupnost od Slovenije pričakuje ustrezen prispevek v najrazličnejših kolektivnih akcijah. Države so si med seboj zelo različne. Različni so njihovi politični sistemi, stopnja razvoja, kultura, ideologija in seveda tudi interesi. To generira nasprotja med državami. Moč male države leži v dvojem; njenem odnosu do zunanjega okolja in razmerami doma. Zunanja moč male države se kaže v uspešnem iskanju zaveznikov, sklepanju prijateljskih ali strateško določenih koalicij. Ne smemo pozabiti, da Slovenija kljub članstvu v EU ostaja zunanjepolitični subjekt in zato mora iskati in vzdrževati dobre, dvo ali večstransko koristne odnose, tudi z ostalimi državami (Šabič in drugi 2004, 6).

⁷ Koordinacijo evropskih zadev znotraj vlade izvajata Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve (SVREZ) in Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ). Za pripravo stališča k predlogu posameznega akta ali ukrepa EU je odgovorno pristojno ministrstvo oziroma vladna služba. SVREZ vodi koordinacijo evropskih zadev, ki sodijo v nekdanji prvi in tretji steber EU, MZZ pa izvaja koordinacijo političnih zadev iz Skupne zunanje in varnostne politike (Urad vlade RS za komuniciranje 2007).

Prej omenjeni klasični pogledi na moč in vpliv, ne omogočajo različnih širših okvirjev delovanja v mednarodni skupnosti, v katerih bi Slovenija kot mala država lahko imela kakršenkoli vpliv in možnost uveljavljanja lastnih interesov. Obstajajo pa okvirji, ki izhajajo iz teorij mednarodnih odnosov in omogočajo aktivno ter uspešno delovanje Slovenije v mednarodni skupnosti. V prvem okvirju lahko izpostavimo, dejstvo, da multilateralno delovanje prevladuje nad bilateralnim oziroma celo unilateralnim delovanjem držav – saj multilateralno delovanje preprečuje državam avtonomno delovanje in uveljavljanje samo lastnih nacionalnih politik in interesov v skupnosti, kar bi lahko privedlo do raznih neravnovesij v skupnosti. Na področjih t. i. visoke politike (vprašanja, povezana s problematiko mednarodnega miru in varnosti) se na prvi pogled zdi, da bilateralno prevladuje nad multilateralnim, saj so največkrat izpostavljeni interesi velikih držav. V resnici pa temu ni tako, saj so države podpisale številne mednarodne pogodbe, v katerih so zapisane obveze in dolžnosti, ki uveljavljajo samoomejevanje (ang. *self-restraint*) držav. Slovenija torej ne sme zanemariti bilateralnih aktivnosti, vendar mora vsaj enako težo dajati multilateralnim institucijam. Podcenjevanje le-teh pomeni zožitev lastnega manevrskega prostora za promocijo lastnih interesov in iskanje koalicij enako mislečih za uveljavljanje politik, ki so v neposrednem interesu Slovenije ter posredno izvajanje pritiskov na druge države. Tak izid bi bil v neposrednih bilateralnih stikih nemogoč (Šabič in drugi 2004, 13–14).

Drugi okvir je razdelan v okviru mednarodne politične ekonomije in predstavlja dihotomijo med strukturno in relacijsko⁸ močjo. Male države morajo poznati dihotomijo med relacijsko in strukturno močjo. Manevrskega prostora za pogajanja v relacijskih okvirih je lahko bistveno manj kot pa v širših multilateralnih okvirih, ne glede na to, da tam določena pravila igre/delovanja že obstajajo. Slednjim se Slovenija namreč lahko prilagodi in znotraj obstoječih pravil išče lastne niše, v katerih je lahko učinkovita sama ali pa s pomočjo enako mislečih držav in prispeva k prilagajanju institucij na spremembe v okolju. Hkrati pa lahko Slovenija prav iz teh multilateralnih okvirov črpa tudi lastno strukturno moč in vpliva na pravila igre/delovanja in obnašanje tretjih držav, ki v določene strukture (na primer v mednarodne organizacije) šele vstopajo. Tretji

⁸ Relacijska moč je sposobnost ene države, da prisili drugo državo storiti nekaj, česar ta sicer ne bi storila. S prisotnostjo relacijske moči smo se srečali tudi v Sloveniji, ko je slovenska vlada leta 1998 kot članica Koalicije za novo agendo 'umaknila' svojo podporo osnutku resolucije Generalne skupščine Organizacije združenih narodov o odpravi jedrskega orožja. Umik je sledil pritisku Združenih držav Amerike češ, da Slovenija kot kandidatka za članstvo v zvezi Nato takšne resolucije ne more podpreti (Šabič in drugi 2004, 14).

okvir predstavlja t. i. politika dveh ravni multilateralnih učinkov. Z učinkovitim zastopanjem in delovanjem v okvirih sprejetih norm in vrednot določene mednarodne organizacije lahko Slovenija – ki je obdobje socializacije seveda tudi sama izkusila – sama postane instrument v službi mednarodne organizacije, ki izvaja proces socializacije tretjih držav, ki se v to organizacijo želijo vključiti. V tem je tudi bistvo politike dveh ravni multilateralnih učinkov. Mednarodna organizacija seveda že sama izvaja proces socializacije, saj se o članstvu pogaja neposredno s tretjo državo, ki za članstvo kandidira (prva raven). Hkrati tudi država članica deluje v imenu mednarodne organizacije in njeno politiko zastopa v bilateralnih pogajanjih s tretjo državo, ki je zainteresirana za članstvo (druga raven) (Šabič in drugi 2004, 14–15).

Avtorji Šabič in drugi (2004) skozi analizo vseh treh okvirjev ugotavljajo, da v nobenem okvirju Slovenija ne more delovati unilateralno, saj se srečuje z določenimi omejitvami v mednarodni skupnosti – predvsem ker se uspehi ali neuspehi slovenske zunanje politike, ne morejo pokazati čez noč. Hkrati si za izgradnjo lastnega pozitivnega ugleda Slovenija ne more dovoliti bistvenih odstopanj od jasno začrtanih smernic njene vloge v mednarodni skupnosti. Jasno mora imeti opredeljene cilje, pričakovanja, načela delovanja. Kot bomo videli v nadaljevanju, kjer si je Slovenija zastavila cilje za čas predsedovanja, je ena izmed bistvenih strategij uspešnega vplivanja na SVZP – večja povezanost v regionalno okolje.⁹

Male države morajo še zlasti v zunanji politiki in pri mednarodnem angažiranju skrbno paziti na razmerje med lastnimi cilji in sredstvi, ki so zlasti v primeru države kot je Slovenija, omejena. Slovenija ne razpolaga z močjo ali sredstvi, s katerimi bi mogla izvajati pritiske, kaznovati ali nagrajevati partnerje ali nasprotnike. Učinkovita zunanjepolitična sredstva, ki jih ima, so prepričevanje, diplomacija in dialog. Med drugim tudi ne more mednarodni skupnosti ali EU, za urejanje problemov na Balkanu ali drugje, ponuditi velika materialna sredstva ali pomembne vojaške potenciale. Lahko pa ponudi zanimive pobude, predloge ali rešitve. Slovenija torej skuša svoje zunanjepolitične interese uveljaviti s pogovori, s spretno diplomacijo, s potrpežljivim argumentiranjem, z iskanjem zaveznikov in podpore lastnim interesom in stališčem (Petrič 2004, 446).

⁹ Slovenija mora intenzivno obnavljati in širiti gospodarske in politične povezave tam, kjer je evropska institucionalna struktura najšibkejša ali pa je sploh ni – Zahodni Balkan, Sredozemlje (Šabič in drugi 2004).

5 SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

EU ima pomemben ekonomski in trgovinski pomen v svetu. Vključevanje novih držav v EU krepi njeno vlogo na mednarodnem prizorišču. Oblikovala je bolj proaktivno zunanjo in varnostno politiko, ki je sposobna izvajanja misij kriznega upravljanja in ohranjanja miru v Evropi in daleč preko njenih meja. Hitro razvijajoča se politika, ki je prek sredstev izvajanja in enotnega institucionalnega okvira tesno povezana z ostalimi politikami, je glavna značilnost SZVP (Kajnič in Marn 2009).

Nastanek, razvoj in oblikovanje SZVP so odvisni predvsem od dinamike evropskega povezovalnega procesa, katerega strukturna in institucionalna intenzivnost se je povečala po koncu hladne vojne. Sprejem Maastrichtske pogodbe (1992/93), ki je začrtala koncept SZVP, in veliko širitev EU 2004/2007, ki je povečala članstvo za dvanajst novih držav, lahko štejemo kot pomembna dogodka v času razvoja in oblikovanja SVZP.

5.1 ZAČETKI SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE

Termin evropske zunanje politike se je pojavil že v začetku sedemdesetih let 20. stoletja, vendar je v času do nastanka EU in njene SZVP vezan na evropsko politično sodelovanje (EPS). Danes se termin evropska zunanja politika pojavlja kot sinonim za zunanjo politiko EU. Prav tako pa lahko kot zunanjo politiko EU razumemo le SVZP (skupaj z Evropsko varnostno in obrambno politiko (EVOP)) EU (Kajnič 2008). Sama se ne bom ukvarjala, kateri termin je bolj pravilen in bom uporabila pojmovanje zunanje politike EU kot del SZVP EU.

SZVP je bila utemeljena leta 1992 v Maastrichtski pogodbi (veljati je začela leta 1993), okrepljena je bila z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 (veljati je začela leta 1999). S Pogodbo iz Nice iz leta 2001 (veljati je začela leta 2003), so bile vzpostavljene določene vrste diplomatskih in političnih dejavnosti, ki jih EU lahko izvaja za preprečevanje in reševanje sporov. Z Amsterdamsko pogodbo je bila vzpostavljena funkcija visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Ta funkcija je povezana s funkcijo generalnega sekretarja Sveta. S Pogodbo iz Nice je bil ustanovljen stalni Politični in varnostni odbor (PVO), ki ga sestavljajo predstavniki držav članic na ravni veleposlanika. Politični in varnostni odbor je v središču delovanja

SZVP. Spremlja mednarodni položaj na področjih, ki spadajo v SZVP in pomaga določati politike. Oblikovane so tudi Delovne skupine s področja SZVP, ki jih sestavljajo strokovnjaki iz držav članic EU in Komisije, se sestajajo na geografski podlagi (na primer Bližnji vzhod in Balkan) in vsebinski podlagi (človekove pravice, Združeni narodi in boj proti terorizmu). Odbor stalnih predstavnikov (COREPER) ter PVO pripravljata delo Sveta, pri čemer se delo Coreperja nanaša na celotno delo Sveta, delo PVO pa na politične in varnostne vidike. Izvajajo skupne analize razmer v tretjih državah in multilateralnih vprašanj ter oblikujejo možna skupna stališča. Pripravljajo predloge ukrepov za izvajanje SZVP, kot so izjave predsedstva v imenu EU, ki se PVO in nato Svetu predložijo v odobritev (Svet EU).

Cilji SZVP so:

- zaščititi skupne vrednote, temeljne interese in neodvisnost Unije;
- na vse načine krepiti varnost Unije in njenih držav članic;
- ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov in Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine;
- spodbujati mednarodno sodelovanje;
- razvijati in utrjevati demokracijo in načelo pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Pogodba o EU, 11. čl.).

EU uresničuje te cilje¹⁰:

- z vzpostavljanjem sistematičnega sodelovanja med državami članicami pri vodenju politike in oblikovanjem skupnih stališč;
- s postopnim izvajanjem skupnih ukrepov na področjih, na katerih imajo države članice pomembne skupne interese;
- z izvajanjem skupnih strategij (Pogodba o EU, 12. čl.).

SZVP se sooča z ovirami in kritikami na račun odsotnosti proaktivnega delovanja ob odsotnosti politične volje nekaterih držav članic ali raznolikosti njihovih interesov in počasnosti odzivanja držav pri sprejemanju skupnih stališč. Vse to je posledica kompleksnosti delovanja SZVP, saj zahteva usklajenost z drugimi zunanjimi

¹⁰ Omenjena sredstva doseganja ciljev so veljala pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe.

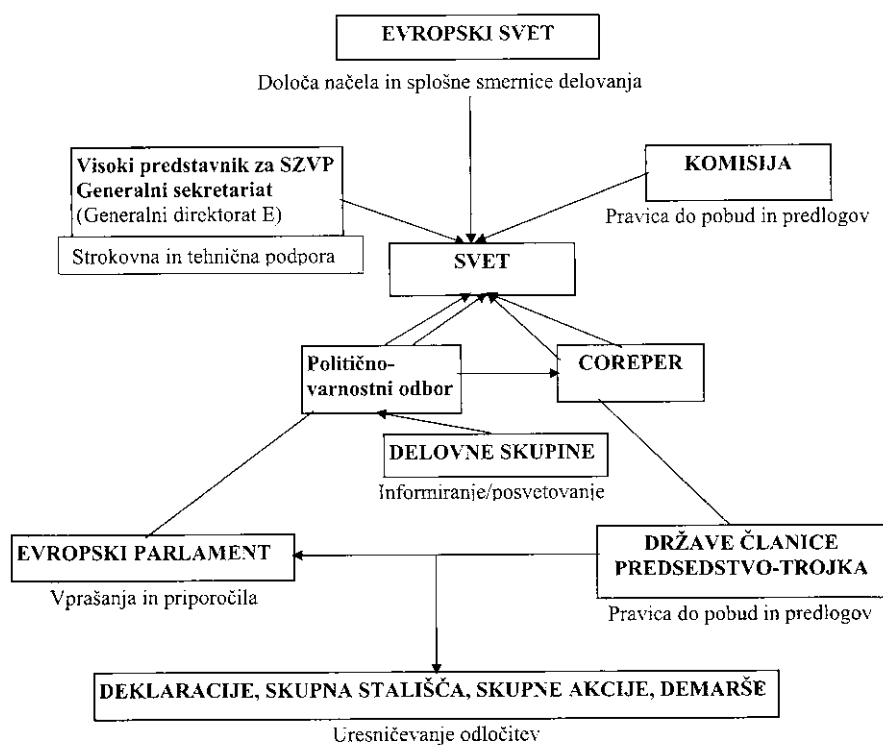
politikami¹¹. Res pa je tudi, da EU svojih aktivnosti ne zna prav učinkovito predstavljati in zato njeni napori in uspehi, velikokrat ostanejo neopaženi tudi zaradi množstva akterjev, ki so nosilci zunanje politike EU (Kajnič in Marn 2009, 364)

5.2 OBLIKOVANJE SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Do leta 2009 je Evropska unija temeljila na t. i. treh stebrih sodelovanja, zato se je v evropski diplomaciji postavljala problem, ker EU ni imela pravne subjektivitete, namreč diplomacija se prvenstveno razume kot instrument nacionalne države, torej je to predstavljalo določeno formalnopravno omejitev pri razvoju diplomacije. Kljub temu so mednarodni partnerji priznavali EU kot legitimnega diplomatskega akterja (s sklepanjem mednarodnih sporazumov, priznavanjem diplomatskega statusa delegacijam Komisije in vstopanjem v dialog z EU). Pred letom 2009 je imela EU za takšno sodelovanje več institucionalnih orodij (glej tabelo 5.1) – visoki predstavnik SZVP, delegacije Evropske komisije, diplomacije držav, ki predsedujejo Svetu EU, komisar za zunanje odnose in sosedsko politiko ter direktorat za zunanje odnose (RELEX) (Jazbec 2009, 57–58). Po letu 2009, z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 je bila struktura stebrov odpravljena. Nadomestila jo je enotna pravna oseba s tremi vrstami pristojnosti glede na področje politike: izključna pristojnost EU, deljena pristojnost EU in držav članic in pristojnost podpore EU. Evropska unija je torej pridobila pravno subjektiviteto, kar pomeni da je pridobila pravico do sklepanja pogodb ter do članstva v mednarodnih organizacijah, s čimer bo EU povečala svojo vlogo in pomen v mednarodni skupnosti. Mednarodno pravno subjektiviteto so do sedaj uživale le Evropske skupnosti, ki so se z novo pogodbo zlile v eno samo osebnost - EU (Urad Vlade RS za komuniciranje 2010c).

¹¹ To sta na primer zunanjetrgovinska politika in politika razvojnega sodelovanja (Kajnič in Marn 2009, 364).

Tabela 5.1: Akterji Skupne zunanje in varnostne politike in njihova vloga



Vir: Kajnc in Marn (2009, 74).

Oblikovanje SZVP poteka v treh glavnih institucijah EU:

- *Evropski svet* (voditelji držav ali vlad 27 držav članic in predsednik Evropske komisije, pri njegovem delu pa sodeluje tudi visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje) določa splošna načela in smernice za SZVP, tudi pri vprašanjih, ki zadevajo obrambo. Praviloma se sestane štirikrat na leto (Lizbonska pogodba, 9b. čl.).
- *Predsedstvo Sveta*, ki deluje po načelu šestmesečne rotacije, zastopa Unijo v zadevah SZVP ter izraža stališče Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Pomaga mu visoki predstavnik, ki prispeva k oblikovanju, pripravi in izvajanju evropskih političnih sklepov. Predsedstvo, visoki predstavnik in predsednik Evropske komisije vodijo vrhunška srečanja med EU in njenimi partnerskimi državami ali regijami. Svet sodeluje tudi z Evropsko komisijo. Dnevni red Sveta EU je tako v veliki meri odvisen od dinamike dela Evropske komisije.
- *Svet* – v sestavi *Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose*, v kateri sodelujejo ministri za zunanje zadeve držav članic – se sestane enkrat na mesec ter

obravnava pomembna zunanjepolitična in institucionalna vprašanja. Na podlagi smernic Evropskega sveta določa in izvaja SZVP EU. Politika se oblikuje s konsenzom in skupnim reševanjem problemov. Uradna stališča Sveta se objavijo kot sklepi ali izjave Sveta. Izjave lahko predložita tudi predsedstvo ali visoki predstavnik (Svet EU).

Lizbonska pogodba, ki so jo 13. decembra 2007 uradno podpisali voditelji držav članic in je začela veljati 1. decembra 2009, je prinesla nekaj sprememb pri oblikovanju SZVP. Če v pogodbah ni določeno drugače, to politiko opredeljujeta in izvajata Evropski svet in Svet, ki odločata soglasno. Sprejemanje zakonodajnih aktov je izključeno. Skupno zunanjo in varnostno politiko izvajajo visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter države članice v skladu s pogodbama. Namesto dosedanjih skupnih ukrepov Unija sprejema sklepe o določitvi ukrepov, ki naj jih izvaja EU (Pogodba o EU, 14. čl. 31 tč.), za vodenje skupne zunanje in varnostne politike pa Unija poleg sklepov lahko določi še splošne smernice in krepí redno sodelovanje med državami članicami pri vodenju njihove politike (Pogodba o EU, 12. čl. 28 tč.). Sedanja skupna stališča pa so zamenjana s sklepi o določitvi stališč, ki naj jih sprejme EU (Pogodba o EU, 19. čl. 38 tč.). Na novo je ustanovljen *Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko*, ki predseduje Svetu za zunanje zadeve, s svojimi predlogi prispeva k oblikovanju skupne zunanje in varnostne politike in zagotavlja izvajanje sklepov¹², ki sta jih sprejela Evropski svet in Svet. Visoki predstavnik zastopa Unijo v zadevah, povezanih s skupno zunanjo in varnostno politiko, prav tako pa ima funkcijo podpredsednika Komisije (Pogodba o EU, 18. čl.). Ravno dvojnost vloge novega visokega predstavnika naj bi služila poenotenju stališč Sveta in Komisije, saj je odpravljena ločena vloga glasnika zunanje politike v obeh institucijah (glej tabelo 5.2) (Kajnič in Marn 2009, 365). Iz razpredelnice je tudi razvidno, da bodo delegacije EU sestavni del Evropske službe za zunanje zadeve (ESZD) in bodo kot evropski diplomati zaposleni predstavniki Evropske komisije, Sekretariata Sveta EU (SZVP) in nacionalnih diplomacij oziroma držav članic (Jazbec 2009).

¹² Ob podpori Evropske službe za zunanje delovanje (Kajnič in Marn 2009, 365).

Tabela 5.2: Organizacija evropske zunanje politike

ORGANIZACIJA EVROPSKE DIPLOMACIJE		
Država članica	EU pred Lizbonsko pogodbo	EU po Lizbonski pogodbi
Zunanji minister	Visoki predstavnik SZVP + komisar	Visoki predstavnik SZVP (podpredsednik Evropske komisije)
Zunanje ministrstvo	Direktorat RELEX	ESZD
Mreža DKP	Predstavništva Evropske komisije	Zunanja razsežnost Skupnosti
	Mreža DKP predsedstva Sveta EU	SZVP
		Nacionalne diplomacije

Vir: Jazbec (2009, 67)

Poraja se vprašanje kako lahko govorimo o zunanji politiki EU, saj kot taka ni enotna država. Drugi vidik pa predpostavi, da EU kot entiteta lahko ima zunanjo politiko, vendar se pojavi problem odsotnosti osrednjega izvrševalca zunanje politike – EU lahko razumemo kot nesamostojnega akterja podrejenega državam članicam (Kajnič 2008, 12). Kajnič razume evropsko zunanjo politiko kot celoto dejanj, ki jih počne EU v mednarodnih odnosih. Tako vanjo vključuje SZVP, EVOP, zunanje politike držav članic in njihovo delovanje v mednarodnih organizacijah (Kajnič 2008, 13). Novost v razvoju diplomatskih instrumentov EU vpliva na diplomatsko dejavnost držav članic in drugih mednarodnih subjektov, a (še) ne prinaša radikalnih sprememb za sistem v katerem prevladujejo suverene države (Jazbec 2009, 68).

Vsaka država članica lahko vpliva na oblikovanje SZVP s svojimi pobudami, predlogi in nenazadnje z odločanjem. Večina odločitev na področju SZVP se namreč še vedno sprejema s soglasjem. Običajno ministri držav članic predstavijo srednje in dolgoročne pobude s pismi visoki predstavnici in jih dajo v vednost ostalim članom Sveta, bolj operativne predloge pa podajo predstavniki držav članic v pristojnih delovnih skupinah. Toda kljub vsem načinom dajanja pobud so najbolj učinkovita pisma ministra visoki predstavnici, in/ali pristojnemu komisarju in poslana v vednost ministrom vseh držav članic. S tem je dano vedeti državam članicam, da ima posamezna država določeno pobudo in da jo bo minister ob primerni priliki tudi predstavil. Kot prej omenjeno, so

prav tako zelo učinkovite ideje, ki so predstavljene že na ravni delovnih skupin, če jih potem država ustrezno zagovarja tudi na višjih ravneh (PVO, COREPER II in Svet). Možno je, da predsedujoči delovni skupini določene pobude ne sprejme, vendar se tovrstne prakse redko dogajajo. Te pobude so lahko usmerjene v poziv Sekretariatu ali komisiji za pripravo določenih strateških dokumentov, za pripravo sklepov Sveta ali za kakšen obisk na terenu (Marn 2010).

Lizbonska pogodba v delovanje SZVP prinaša spremembe, s katerimi naj bi prej omenjene težave izginile oziroma bi se zmanjšale. Omogočeno naj bi bilo skladno politično delovanje med EU in državami članicami, politike bi bile med seboj bolj usklajene in s tem bi se EU učinkovitejše soočala s svetovnimi izzivi. Stališča Sveta in Komisije naj bi bila bolj poenotena in zagotovljena bi bila večja stalnost delovanja EU (Kajnič in Marn 2009). Vprašanje je, če bo izvajanje Lizbonske pogodbe pripomoglo k reševanju nesoglasij med državami članicami v nekaterih ključnih mednarodnih vprašanjih.

6 PREDSEDOVANJE SVETU EVROPSKE UNIJE

Predsedovanje držav članic je vpeljala Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Rimska pogodba iz leta 1957). Ta določa, da države članice izmenoma prevzamejo funkcijo predsednika Sveta ministrov za dobo šestih mesecev po vrstnem redu, ki ga soglasno določi Svet ministrov (Slovensko predsedstvo EU 2008). Od ustanovitve pa do obdobja, ko je skupnost štela dvanajst članic, je bil vrstni red predsedujočih določen po abecednem vrstnem redu imen držav članic v njihovih jezikih. Da bi se zagotovilo, da ne bi ista država predsedovala dvakrat zaporedoma v istem semestru, je bil uveden sistem dveh šestletnih ciklov, ki je zagotavljal, da je vsaka država članica predsedovala tako v prvem kot v drugem delu leta. Z Maastrichtsko pogodbo leta 1992 (ta daje formalno pravno podlago Evropskemu svetu), so se funkcije predsedstva razširile tudi na predsedovanje temu svetu. Po širitvi leta 1995 na 15 držav članic je bil uveden nov sistem rotacije (Slovensko predsedstvo EU 2008). Njegov cilj je bil, da 'trojka' (sestavljena iz preteklega, trenutnega in naslednjega predsedstva), vedno vsebuje veliko državo članico. Države so bile tako razdeljene med velike in male, v vsaki skupini uvrščene po abecednem redu, vrstni red pa določen tako, da sta vsaki veliki državi sledili dve mali. Predsedujoča država članica ima v svojem mandatu tri pomembne skupine nalog: vodi delo vseh sestav Sveta EU in Evropskega sveta, zastopa Svet EU v odnosu do drugih institucij EU in zastopa EU v mednarodni skupnosti (Slovensko predsedstvo EU 2008).

6.1 POMEN PREDSEDOVANJA ZA MALE DRŽAVE

Predsedovanju se država članica EU ne more odpovedati, lahko pa vpliva na vrstni red predsedovanja. Če država oceni, da zaradi zahtevnosti ali prevelikih stroškov predsedovanja v določenem obdobju ne more dobro izvesti nalog predsedujoče Svetu EU, lahko v postopku priprave seznama, še pred končno potrditvijo vrstnega reda predsedujočih na Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), doseže spremembo vrstnega reda (Urad vlade RS za komuniciranje 2007).

Pomembna prednost kroženja predsedovanja med državami članicami je v tem, da imajo tako velike kot male države, enako možnost oziroma pravico predsedovati Svetu EU. Predsedovanje zajema širok spekter logističnih nalog, ki so razporejene tekom šest

mesečnega obdobja predsedovanja. Priprave na samo predsedovanje se navadno začnejo 18 mesecev pred samim predsedovanjem. Kljub obilici dela, ki ga prinaša predsedovanje, si države članice močno želijo te naloge, saj pri samem predsedovanju ne gre zgolj za vodenje sestankov in okroglih miz, ampak ima predsedujoča država moč vplivanja na oblikovanje dnevnega reda zadev, ki se bodo obravnavale, kakšen bo vrstni red obravnavanja zadev in seveda tudi na to, katere odločitve bodo sprejete (Lewis 2007, 159–160).

Predsedovanje EU postavi državo članico v središče politike in diplomacije v EU. Predsedujoča država je zadolžena za usklajevanje in nemoteno delovanje v Svetu, za odnose med Svetom in ostalimi institucijami EU, za podajanje smernic in vodenje EU ter za zunanje zastopanje povezave. To so zelo velike naloge, ki zahtevajo izjemne priprave in dodatne zaposlitve tudi v velikih državnih upravah. Vendar pa analize predsedovanj kažejo, da tudi male države s svojimi manjšimi državnimi upravami in pa z naslonitvijo na pomoč evropskih institucij, zlasti Komisije in Generalnega sekretariata Sveta (GSS), predsedujejo uspešno (Svetličič in Kajnc 2009).

Z Maastrichtsko pogodbo je predsedstvo pridobilo pristojnosti na področju skupne zunanje in varnostne politike. Tako predsedstvo v teh zadevah zastopa Evropsko unijo in je odgovorno za izvajanje odločitev, sprejetih skladno s tem naslovom. V tej funkciji izraža tudi stališča EU v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Predsedstvo je torej odgovorno za t. i. politični dialog z državami, mednarodnimi organizacijami ter regionalnimi skupinami. V okviru mednarodnih organizacij predsedstvo pripravlja deklaracije in izjave, o katerih se predhodno uskladi z drugimi državami članicami (Urad vlade RS za komuniciranje 2007).

Že v prejšnjem poglavju sem ugotovila, da so ključnega pomena za uspešno predsedovanje temeljite in pravočasne vsebinske in logistične priprave na politični in upravni ravni. Nujno je dobro poznavanje razmer v Evropski uniji in državah članicah ter delovanja evropskih institucij. Za predsedujoče delovnim telesom pa je nujno tudi obvladovanje veččin vodenja sestankov in pogajanj, sposobnost iskanja in sklepanja kompromisov ter znanje delovnih jezikov EU, zato je za predsedovanje treba nameniti najboljše kadre in jih po potrebi še dodatno usposobiti. Poudariti je tudi treba, da je učinkovito predsedovanje mogoče le ob dobri koordinaciji v prestolnici ter med prestolnico in Brusljem, ki je osrednja točka izvajanja predsedovanja. Cilji predsedovanja morajo biti na jasn in konsistenten način sporočeni tudi evropskim

partnerjem – institucijam in državam članicam, s katerimi je treba že pred začetkom predsedovanja vzpostaviti dobre stike (Strniša in drugi 2005).

Cilj predsedovanja je doseči napredek pri delu EU, pri čemer je pomembno, da se iščejo in dosežajo kompromisi med državami članicami. Tekom predsedovanja se mora predsedujoča država vzdržati favoriziranja svojih lastnih interesov in mora v ospredje postavljati skupni, evropski interes. Izkušnje kažejo, da so manjše države članice manj usmerjene k uveljavljanju svojih lastnih interesov, ter jim prednostno nalogo predstavlja prevlada in uveljavitev širšega, skupnega evropskega interesa (Urad Vlade RS za komuniciranje 2007).

6.2 PREDSEDOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE SVETU EVROPSKE UNIJE

Predsedovanje je bilo priložnost za Slovenijo, da kot mala država še aktivneje sodeluje pri oblikovanju skupnih evropskih politik in s tem pripomore k večji prepoznavnosti države in krepitvi njenega mesta v mednarodni skupnosti. Uspešno predsedovanje pa lahko ocenimo glede na dosežene rezultate v primerjavi z zastavljenimi cilji (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU). Analize predsedovanj EU s strani malih držav tudi nakazujejo, da so male države dobre predsedujoče prav zaradi tega, ker manj potiskajo v ospredje svoje nacionalne interese (to pa prav zato, ker so premajhne), da bi imele več interesov z razsežnostjo EU (Svetličič in Kajnc 2009). Bunse pa je skozi analizo predsedovanj malih držav ugotovila, da male države najbolje delujejo kot mediatorji v mednarodnih odnosih. Odgovornost predsedovanja vidi zgolj kot zagotavljanje, da EU normalno deluje in ji ne pripisuje večjega pomena. Politična odgovornost pa je zreducirana zgolj na upravljanje skozi dane procese, da bi se dosegle uravnotežene rešitve v določenem obdobju. Predsedovanje vidi kot odgovornost brez konkretne moči (Bunse 2009, 4).

V predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008 so zapisali, da v skladu z Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU državni zbor najmanj enkrat letno na podlagi uvodne predstavitve predsednika vlade opravi razpravo o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej ter sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju. (Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju

januar 2007 - junij 2008). Sama sem izpostavila tri pomembne ciljne usmeritve glede zunanjih odnosov v EU v letu 2008 (čas predsedovanja Svetu EU):

6.2.1 ZASTAVLJENI CILJI

1. Zahodni Balkan – kakšna je njegova pomembnost? Države Zahodnega Balkana imajo jasno evropsko perspektivo, zato Slovenija deluje za njihovo čimprejšnjo vključitev v evropske povezave. To področje je na zunanjepolitični agendi EU zelo pomembno, saj se nahaja neposredno v evropski regiji, a je še vedno politično, pravno in gospodarsko nestabilno (Rupel 2009, 7). V ospredju je bilo vprašanje oziroma določitev statusa Kosova. Drugo vprašanje je bilo razvoj razmer v Srbiji in odnosov med EU in s Srbijo, tretje pa razmere v BiH (Bosna in Hercegovina), še posebno v zvezi s prevzemom lokalnega lastništva v BiH. V letu 2007 se je nadaljevalo približevanje držav Zahodnega Balkana na podlagi izpolnjevanja srednje in dolgoročnih nalog in ciljev, opredeljenih v Evropskih partnerstvih, ki jih je EU sklenila s posameznimi državami regije. Pomembno je tudi bilo izpolnjevanje stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov (SAS). Slovenija se je zavzemala za to, da politika širitve ostane visoko na dnevnem redu EU, saj predstavlja najpomembnejši politični instrument pri stabilizaciji držav Zahodnega Balkana (Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008). Uspehi tega pozitivnega pristopa se že kažejo, saj so pristopna pogajanja za članstvo Hrvaške že v teku, Makedonija ima že status kandidatke, SAS s Črno goro pa je EU že podpisala oktobra 2007 (Rupel 2007).

2. Bližnji vzhod – kakšen pomen ima? Mir na Bližnjem vzhodu je za EU zelo pomemben, saj smo v neposredni bližini in ohranjanje stabilnosti je prednostna naloga Evropske unije že od leta 1996, ko je bil ustanovljen poseben predstavnik za bližnjevzhodni mirovni proces. Slovenija naj bi se pričela aktivneje vključevati v napore za celovito rešitev bližnjevzhodnega konflikta. Pri tem bo še naprej igral vodilno vlogo Bližnjevzhodni kvartet, v katerem skupaj z ZDA, Ruska Federacija (RF) in Organizacija Združenih narodov (OZN) sodeluje tudi EU. Prioritetna naloga na področju Bližnjega vzhoda je tudi pomoč pri stabilizaciji razmer v Iraku. V tej luči si bo EU prizadevala za nadaljnjo krepitev odnosov in sodelovanja z Irakom. Kot predsedujoča Svetu guvernerjev IAEA v letu 2006/07 naj bi Slovenija še naprej skrbno spremljala dogajanje

v zvezi z razvojem iranskega jedrskega programa ter po potrebi tudi vodila razprave o njem v okviru agencije za jedrsko varnost. Aktivno naj bi se tudi vključevala v razprave znotraj EU o njenih odnosih z Iranom (Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008).

3. Evropska sosedna politika (ESP) – zakaj je ta pomembna? Od maja 2004 je EU obkrožena z državami, ki so zaradi svoje zemljepisne lege in deloma bogatih energetskih virov njeni pomembni strateški partnerji. Z zadnjim širitvenim krogom in vstopom desetih srednje in vzhodnoevropskih držav v Evropsko unijo so se njene meje premaknile proti vzhodu in z nedavnim pristopom Bolgarije in Romunije tudi na Črno morje. Evropska sosedna politika temelji na načelu, da se z okrepljenim sodelovanjem med EU in vključenimi državami ter s postopnim prevzemanjem evropskih norm in pravil krepi politična stabilnost in gospodarska blaginja v regiji ESP, s tem pa posredno tudi varnost celotne Evrope (Slovensko predsedstvo EU 2008a).

Slovenija naj bi se skupaj s predhodnima predsedujočima Zvezno Republiko Nemčijo (ZRN) in Portugalsko trudila okrepiti in razširiti področje Evropske sosedne politike Unije (tako glede svojih vzhodnih kot tudi sredozemskih sosed) s ciljem doseči politične in ekonomske reforme v državah, ki mejijo na Evropsko unijo (sem spadajo naslednje države: Belorusija, Ukrajina, Moldavija, Gruzija, Armenija, Azerbajdžan, Sirija, Libanon, Jordanija, Izrael, Palestinska uprava, Egipt, Libija, Tunizija, Alžirija in Maroko). Čim prej naj bi bila dokončana pogajanja glede novega, razširjenega sporazuma o sodelovanju Ukrajino. V okviru širitve EU s pridružitvijo Bolgarije in Romunije naj bi bila pozornost namenjena tudi razvoju regionalne dimenzije za regijo Črnega morja (Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008).

Omenjene tri cilje sem si izbrala z razlogom, ker Slovenija skuša že vseskozi aktivno sodelovati na teh področjih. Marn (2010) izpostavlja: »...da se je Slovenija 'specializirala' predvsem za Zahodni Balkan, področje, kjer je v zadnjih letih ponovno okrepila svoj glas in pomen. Prav tako je spoštovana članica mednarodne skupnosti na področju človekovih pravic ter bližnje soseščine EU – Vzhodno partnerstvo in Sredozemlje.« Ugotovila sem, da naj bi mala država za uspešno delovanje, za doseganje vpliva oziroma kazanje svoje moči, uporabila pametne in taktične prijeme pri vodenju politike, in sicer: sklepanje zavezništev, ustvarjanje močnih, stabilnih in učinkovitih

institucij, selekcijo ciljev in kreiranje tržne niše, izogibanje konfliktom itn. (Benko 1997; Baillie 1998; Goetschel 2000; Zupančič 2003). Izbrani cilji tako kažejo na to, da je Slovenija dobro in preudarno izkoristila možnosti, ki so ji kot mali državi, dane na razpolago za doseganje vpliva in moči v EU.

6.2.2 DOSEŽENI CILJI

V nadaljevanju bom soočila zastavljene cilje v času predsedovanja in dosežene cilje v obdobju predsedovanja, da bi pokazala, kolikšen vpliv je Slovenija dosegla, torej ali je imela moč, da bi lahko kakorkoli vplivala na oblikovanje SZVP. Slovenija je skušala vplivati skozi odnose v EU, kar sta predstavila tudi Barnett in Duvall, in sicer skozi institucionalno oziroma normativno moč, saj je v času predsedovanja izvajala posredni nadzor preko Sveta EU in s tem skušala oblikovati SZVP.

1. Zahodni Balkan

Najpomembnejši izpolnjeni cilj je bil podpis stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma s Srbijo ter z BiH, s katerim se je zaključila mreža tovrstnih sporazumov. Veliko truda je bilo vloženega pri iskanju političnega soglasja znotraj EU glede podpisa sporazuma s Srbijo. Podpis sporazuma pa je prinesel veliko podporo proevropskemu bloku, priprt je bil eden od četverice haaških ubežnikov, velik prispevek pa je bil tudi k srbski evropeizaciji in stabilizaciji. Drug pomemben dosežek je bila predstavitev novih poti za vizumsko liberalizacijo Zahodnega Balkana. To je vključevalo konkretne pogoje z izpolnitvijo katerih lahko države regije računajo na odpravo vizumske obveznosti. Veliko držav članic je dvomilo v koristnost tovrstnega predloga, vendar jih je Slovenija uspela prepričati v nujnost in koristnost tega ukrepa za EU. Poleg teh dveh zelo pomembnih poglavij za Zahodni Balkan, je Komisija na pobudo Slovenije pripravila sveženj najrazličnejših praktičnih ukrepov v korist ljudi na Zahodnem Balkanu (začela so se pogajanja o transportnem sporazumu, priprave na ustanovitev skupnega investicijskega okvira, povečalo se je število štipendij ipd.). Predsedovanje Svetu je zaznamovalo tudi vprašanje Kosova. Po razglasitvi neodvisnosti Kosova je Unija morala ostati enotna. Ministri so se kljub razlikam pod slovenskim vodstvom dogovorili o nekaterih temeljnih pogledih kosovskega vprašanja, zavzeli so se za stabilnost regije in navzočnost EU na Kosovu v okviru misije EULEX (*The European Union Rule of Law Mission*) in s pomočjo posebnega predstavnika EU. Ohranili smo enotnost Unije

pri ključnih vprašanjih in preprečili destabilizacijo regije (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU).

2. Evropska sosedska politika

V času slovenskega predsedovanja je bilo veliko narejenega na tem področju, in sicer odprta so bila nova pogajalska poglavja s Hrvaško in Turčijo, sprejeta je bila poljsko-švedska pobuda o oblikovanju Vzhodnega partnerstva in sprejete so bile odločitve o poglobitvi odnosov z Ukrajino - na vrhu EU in Ukrajine je bilo doseženo načelno soglasje glede končanja pogajanj za nov sporazum med EU in Ukrajino. Strani sta se dogovorili tudi o začetku vizumskega dialoga z dolgoročnim ciljem odprave vizumov. Sledila so še srečanja z Moldavijo, Izraelom in Marokom. Uradno se je začelo izvajanje pobud držav širše regije Črnega morja in EU – Črnomske sinergijske pobude. Pomembna so tudi bila srečanja trojke EU¹³ z Gruzijo, Armenijo, Ukrajino, Afganistanom, saj so priložnost za krepitev vloge EU kot globalnega akterja. Srečanje z rusko delegacijo – to je zelo pomembno področje za EU, saj je Ruska federacija največja soseda EU, pomemben energetski partner in konstruktivna partnerica v aktivnostih SVOP. To je pomenilo (po dveletnem zastoju) tudi formalen začetek pogajanj o novem okvirnem sporazumu med EU in Rusijo. Ta velja za enega najpomembnejših rezultatov pogajalske spretnosti in potrpežljivosti slovenskega predsedstva, ki jih je na koncu trmasto ovirala Litva (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU).

3. Bližnji vzhod

Že na samem začetku je Slovenija na zasedanju Sveta EU za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), ki ga je vodil minister Rupel, posvetila veliko pozornost Bližnjemu vzhodu, in sicer arabsko-izraelskemu problemu in situaciji v Libanonu. Predsedstvo je podpiralo prizadevanja za napredek bližnjevzhodnega mirovnega procesa. Zavzemalo se je za okrepljeno vlogo EU v Iraku ter na srečanjih pozvalo sogovornike, naj podpirajo Irak pri doseganju zastavljenih reform. Veliko podporo je predsedstvo namenilo tudi dvotirnemu pristopu EU v odnosih z Iranom - nadaljevala se

¹³ Trojko sestavljajo predsednik Evropskega sveta (predsednik države oziroma vlade predsedujoče države), predsednik Komisije in generalni sekretar/visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko (Brezigar 2008).

je razprava o sankcijah zaradi jedrskega programa in o projektu javne diplomacije z Iranom (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU).

Da bi dodatno ugotovila, koliko je Slovenija vplivala na oblikovanje SZVP, sem poiskala podatke tudi za obdobje po predsedovanju in prišla do naslednjega rezultata. Po letu opravljanja pregledov in priprav držav je v marca 2009 minister Žbogar skupaj z italijanskim zunanjim ministrom na Svet in Komisijo naslovil pismo, v katerem je oba pozval k čimprejšnji izpeljavi postopkov, ki bodo državam regije omogočile vizumsko liberalizacijo. Temu pismu je čez mesec dni sledilo še eno pismo skupine osmih držav članic EU, ki ga je podpisala tudi Slovenija. Rezultat teh pobud je bila uveljavitev vizumske liberalizacije za Makedonijo, Črno goro in Srbijo julija 2009. Slovenija je z izpostavljanjem na Svetih ministrov in dodatnimi pismi pozivala k aktivnemu delovanju tudi v smeri zagotovitve enakih ugodnosti za BiH in Albanijo ter za pripravo časovnice za Kosovo. V jeseni 2009 je minister pisal predsedujočemu Svetu in takratnemu Visokemu predstavniku Solani glede položaja v BiH in potrebe po ustavnih spremembah (Marn 2010). To nakazuje, da Slovenija še vedno skuša aktivno delovati in sodelovati pri oblikovanju SZVP, konkretnije na področjih, ki si jih je sama izbrala kot prioriteta in kjer ima rahlo premoč, pred drugimi državami. Marn upa, da bo rezultat teh prizadevanj vizumska liberalizacija za obe državi jeseni 2010. Slovenija nenehno ohranja Zahodni Balkan na agendi sveta zunanjih ministrov.

Glede Bližnjega vzhoda je Slovenija v obdobju po predsedovanju aktivna predvsem v smeri zagotovitve ustreznih humanitarnih razmer prebivalcem Gaze in pri pozivih k okrepljeni dejavnosti EU v podpori institucionalni izgradnji prihodnje palestinske države. Na vzhodu si Slovenija prizadeva predvsem za uravnoteženo politiko EU do Ruske federacije, ki je sicer velikokrat obremenjena s problemi, ki tarejo predvsem države v soseščini RF (Marn 2010).

6.3 SKLEP

Preko analize sodelovanja Slovenije pri oblikovanju zunanje politike EU, tako v času predsedovanja kot v času po predsedovanju, se strinjam z ugotovitvijo Svetličiča in Kajnčeve, da je Slovenija je skušala doseči vpliv z uporabo koncepta 'mehke moči', kjer država za dosego vpliva uporabi znanje oziroma poseduje določene informacije (Svetličič in Kajnč 2008) predvsem na področju Zahodnega Balkana. V času predsedovanja je uporabljala tudi institucionalno moč – torej moč skozi odnose, saj je

delovanje v institucijah ključno pri vodenju politik EU. Izvajala je posredni nadzor nad drugimi akterji s tem, da so se v času predsedovanja oblikovala nekakšna pravila delovanja, sklepali dogovori med formalnimi zasedanji z Evropskim svetom in srečanji s Konferenco predsednikov Evropskega parlamenta ter kolegijem Evropske komisije. Pomembno sredstvo zunanje politike je za Slovenijo diplomacija. Komunikacija, ki je zelo pomembna v omenjenih odnosih pa je tudi glavna značilnost diplomacije. Ena izmed bistvenih funkcij diplomacije je, kot pravita Russett in Starr (1996), pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, pogodbah in sporazumih. Slovenija je bila zaslužna, da so se nekatera vprašanja hitreje rešila (vizumska liberalizacija), druga poglavja zaprla in nova odprla (na primer z RF). Prav najpomembnejši dosežki so bili glavni cilji predsedovanja in bili so uspešno doseženi. Slovenija je naredila prav to, kar lahko opazimo pri vseh teoretikih, ko razpravljajo o najboljših načinih vplivanja za male države. Ni se izpostavljala, sledila je svojim interesom in zastavljenim ciljem, v času predsedovanja pa je izbrala vlogo nevtralnega posrednika, saj ni bilo odmevnejših konfliktov z ostalimi državami članicami. Skušala je torej voditi aktivno zunanjo politiko. Po mnenju Marna in Kajnčeve Slovenija pridobiva s sodelovanjem v SZVP in njegovim sooblikovanjem, saj se na ta način odpirajo vrata, ki bi bila zgolj slovenski diplomaciji težko dosegljiva. Slovenija se je z sodelovanjem v SZVP soočila že v času pogajanj za članstvo v EU, ko je bila vabljen k pridruženju skupnim stališčem EU (Kajnč in Marn 2009).

Slovenska zunanja politika je danes naravnana zelo ambiciozno. Skušala bo slediti dobro zastavljenim ciljem in strategiji. Spodbujala bo mreženje, izmenjavanje človeških virov in z aktivnostmi gospodarske diplomacije skušala prispevati k ugledu države, katere družba temelji na znanju in krepila bo promocijo lastne identitete (Portal Siol.net 2010b). Ti zastavljeni cilji so pomembni, saj se Slovenija sooča s problemom pomanjkanja ustreznega in usposobljenega kadra, vsaj v primerih, ki zahtevajo dobro pripravljenost slovenske administracije.

7 ZAKLJUČEK

Slovenija ni prva mala država, ki je predsedovala EU, ji je pa bila ta naloga zaupana kot prvi izmed novih članic evropske družine. Pet let po vstopu v EU Slovenija postaja običajna članica EU, saj je proces učenja in prilagajanja sklenila – z uspešno opravljenim predsedovanjem Svetu EU. S tem si je pridobila prednost pred drugimi državami zadnjega širitvenega vala leta 2004, namreč predsedovanje veliko pripomore k poznavanju podrobnega delovanja institucij EU.

V diplomskem delu sem odgovorila na vprašanja – kako deluje mala država v mednarodni skupnosti, kako lahko mala država vpliva v mednarodni skupnosti oziroma v EU in kako je Slovenija vplivala na oblikovanje SZVP? Po kvantitativni opredelitvi, ki jo klasificira Adam (1998) Slovenija spada med male države, saj je po teh kriterijih mala država tista, ki ima do pet milijonov prebivalcev, vendar ta vidik ni bil predmet moje raziskave. Osredotočila sem se na kvalitativno razumevanje male države, torej po Benku (2000), na njeno mednarodno dejavnost. Po Keohanovi (razširjeni) definiciji pa bi Slovenija lahko spadala med srednje države, saj same ne morejo vplivati v mednarodnem sistemu, lahko pa izvajajo sistemski vpliv, če delujejo v skupinah ali mednarodnih organizacijah (Benko 1997). V teoriji mednarodnih odnosov pa najbolje delovanje male države v mednarodni skupnosti opiše konstruktivizem, saj poudarja kvalitativne kriterije in opredeljuje države glede na položaj oziroma vlogo, ki ga ima določena država v mednarodni skupnosti. Skozi analizo vsebine sem prišla do zaključka, da vpliv lahko obravnavamo kot sredstvo moči, saj brez moči ni mogoče izvajati vpliva. Pojma sta vzajemna, vpliv brez moči nima pomena, prav tako pa moč ne dobi prave teže brez vpliva oziroma vsaj poskusa vplivanja. Slovenija po teoriji moči skozi odnose Barnetta in Duvalla lahko koristi institucionalno oziroma normativno moč pri sooblikovanju SZVP, saj oblikovanje SZVP poteka skozi institucije EU ob vzpostavljanju normativnega okvirja. V odnosih z drugimi državami članicami EU pa se strinjam z Baillie, ki trdi da je za malo državo najbolje, da dosega vpliv na način, da se izogiba konfliktom in vzdržuje dobre odnose z ostalimi akterji v – igra vlogo nevtralnega posrednika. Jazbec je izpostavil, da sodelovanje v najvišjih organih izvršilnih teles mednarodnih organizacij ima lahko izredno dolgotrajne, pozitivne učinke za prepoznavnost male države (2001, 3–4). Zaradi tega zaključujem, da je predsedovanje Sloveniji prineslo veliko, saj kot meni Marn, se izkušnje kažejo

predvsem v boljšem poznavanju mehanizmov delovanja EU in institucij EU, torej samo predsedovanje je bila najboljša šola o članstvu v EU. Slovenija je okrepila svoj položaj na Zahodnem Balkanu, kjer se države še vedno referirajo na napredek, dosežen v času slovenskega predsedovanja. Prav tako je Slovenija pustila pomemben pečat v tistih državah izven EU, kjer ima svoja diplomatsko – konzularna predstavništva in kjer je vodila lokalno predsedovanje – zaradi organiziranega in vsebinskega dela so slovenski diplomati v očeh tamkajšnjih skupnosti visoko cenjeni (balkanske države, Kitajska, Izrael in Palestina). Zupančičeva je mnenja, da so razne inovativne in konstruktivne pobude za prenovo ali nadgradnjo obstoječih in razvoj novih politik ter področjih delovanja EU, pomembne za razvoj države članice v skupnosti. S takšnim povezovanjem lahko države prek posvetovanj in usklajevanj povečajo svoj vpliv (Zupančič 2003). Povezovanje Slovenije z drugimi državami v mednarodni skupnosti pa je za malo državo najuspešnejše, če za sredstvo zunanje politike uporabi diplomacijo. Skozi zunanjo politiko država uveljavlja svoje interese, tako je diplomacija pomembna z vidika, ko država nima veliko lastnih virov (kadrovski, finančni), da bi z njimi dosegala in ohranjala vpliv.

Kot indikator doseženega vpliva sem si izbrala tri zastavljene cilje Slovenije v Deklaraciji o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju januar 2007 – junij 2008, katere sem nato soočila z rezultatom predsedovanja Slovenije Svetu EU v obdobju januar 2008 – junij 2008. Omenjeni cilji so delovanje na Zahodnem Balkanu, Bližnjem vzhodu in delovanje na področju ESP. Skozi analizo zastavljenih ciljev in analizo doseženih ciljev, sem ugotovila, da je Slovenija za Zahodni Balkan izpolnila skoraj vse zastavljene cilje. Najpomembnejši je bil podpis stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma s Srbijo ter z BiH in posredovanje za odpravo vizumskih obveznosti za države Zahodnega Balkana. Velik pritisk je bilo za Slovenijo tudi kosovsko vprašanje, a ga je Slovenija skupaj z ostalima predsedujočima uspešno premostila in požela pohvale. Dosežki na področju Evropske sosedске politike so se kazali v odprtih novih pogajalskih poglavjih s Hrvaško in Turčijo, sprejeta je bila poljsko-švedska pobuda o oblikovanju Vzhodnega partnerstva in sprejete so bile odločitve o poglobitvi odnosov z Ukrajino. Uradno se je začelo izvajanje pobud držav širše regije Črnega morja in EU – Črnomske sinergijske pobude. Pri zadnjem izbranem zastavljenem cilju, Bližnji Vzhod, pa je predsedstvo podpiralo prizadevanja za napredek bližnjevzhodnega mirovnega procesa in veliko podporo je predsedstvo namenilo dvotirnemu pristopu EU v odnosih z Iranom - nadaljevala se je razprava o

sankcijah zaradi jedrskega programa in o projektu javne diplomacije z Iranom. Tukaj je Slovenija sicer dosegla manj, kot je sama sprva načrtovala, ampak menim, da bodo prizadevanja po predsedovanju veliko doprinesla temu območju v prihodnosti .

Mala država naj bi čim več delovala v močnih institucijah, sklepala zaveznitva, a se izogibala konfliktom. Skozi analizo nisem zasledila večjih konfliktov z drugimi državami članicami, nasprotno, veliko je bilo sodelovanja tako v času predsedovanja kot v času po predaji predsedovanja Franciji v drugi polovici leta 2008. Majhnost Slovenije je v času predsedovanja terjala svoj davek, namreč Slovenija je morala oddati tri delovne skupine v okviru Sveta EU v predsedovanje drugim državam (Franciji in Nemčiji), ker ni imela domačih strokovnjakov s področja okolja in kmetijstva. Vendar na področju zunanje politike ni imela večjih težav. Kazale so se težave v nepripravljenosti nekaterih resorjev pri nastopanju in predstavljanju EU v mednarodnih organizacijah, predvsem v sistemu OZN. Pred predsedovanjem se je Slovenija bala soočanja z zadevami, ki so se dogajale na delih sveta kjer Slovenija ni prisotna s svojimi diplomatskimi predstavniki, vendar so težavo rešili s pravočasnimi pripravami in pripravljenostjo posameznikov za učenje, saj so stopili v kontakt z osebami, ki so Slovenijo nato fizično zastopali na terenu in tako zagotavljali ustrezne informacije (Marn 2010). Svojo zastavljeno hipotezo, da si je Slovenija kot mala država članica EU, zaradi predsedovanja Svetu povečala možnost vpliva na oblikovanje SZVP, tako lahko potrdim. Odkar je Slovenija članica EU in Nato, je deležna pozitivnih učinkov procesov kot so globalizacija, gospodarska, trgovinska, demografska, predvsem pa energetska neravnovesja in relativno uspešno obvladuje negativne učinke teh procesov. Pomen male Slovenije se večja premo sorazmerno z njeno aktivnostjo v evro-atlantski skupnosti, saj je njen glas za funkcioniranje te skupnosti obvezen in nepogrešljiv, hkrati pa ta skupnost ustvarja prepotrebno zaledje za njene gospodarske dosežke, ki ji omogočajo, da brez večjih težav premaguje politične, energetske, kulturne in druge izzive sodobnega časa (MZZ 2006). Slovenija mora tako voditi aktivno zunanjo politiko, s preišljeno strategijo in taktiko, posvečati se tako bilateralnim kot multilateralnim aktivnostim in nadgrajevati odnose z ostalimi državami članicami v EU.

LITERATURA

- Adam, Frane. 1998. Developmental options and strategies of small countries. *Journal of International Relations & Development* 1 (3/4): 181–194.
- Baillie, Sasha. 1998. A Theory of Small State Influence in the European Union. *Journal of Development and International Cooperation* 1 (3–4): 195–219.
- Barnett, Michael in Raymond Duvall. 2005a. Power in international politics. *International Organization* 59 (1): 39–75.
- --- 2005b. *Power and Global Governance*. Cambridge. Cambridge University Press. Dostopno prek: <http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=N--tBKAwEw8C&oi=fnd&pg=PA1&dq=normative+power+barnett+duvall&ots=LtP3VdwIHK&sig=VTzNZl3hA9ejFqVTVFDNgSsrzUc#v=onepage&q=normative%20power%20barnett%20duvall&f=false> (12. julij 2010).
- Baylis, John in Steve Smith. 2001. Introduction. V *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*, ur. John Baylis in Steve Smith, 1–6. Druga izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Benko, Vladimir. 1997. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- --- 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Brezigar, Bojan in Milan Jazbec. 2008. *Predsedovanje Slovenije Svetu Evropske unije: zunanji odnosi*. Ljubljana: MZZ RS.
- Brglez, Milan. 2008. *Filozofija družbenih ved v znanosti o mednarodnih odnosih: od kritike političnega realizma h kritičnemu ontološkemu realizmu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, Bojko. 2001. Stroka in politika ob deseti obletnici Slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa* 38 (1): 142–151.
- Bunse, Simone. 2009. *Small states an EU Governance: leadership through the Council Presidency*. London: Palgrave Macmillan.
- *Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007- junij 2008* (DeUDIEU0708). Ur. l. RS 31/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=79518> (26. maj 2010).

- *Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije* (DeZPRS). Ur. l. RS 108/1999. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/podzakonski_akti/deklaracija_o_zunanji_politiki_republike_slovenije/ (26. maj 2010).
- *Enotna evropska listina*. 1986. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/skupna_zunanja_in_varnostna_politika_szvp/ (5. maj 2010).
- Evropska komisija. 2007. *Evropa v gibanju*. Generalni direktorat za komuniciranje. Bruselj. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/sl.pdf> (20. maj 2010).
- Goetschel, Laurent. 1998. The foreign and security policy interests of small states in today s Europe. V *Small States Inside and Outside the EU: Interests and Policies*, ur. Laurent Goetschel, 13–31. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers. Dostopno prek: http://books.google.com/books?hl=sl&lr=&id=-4mOyWK72HIC&oi=fnd&pg=PA7&dq=Goetschel,+Laurent+%282000%29+%E2%80%B2Power+and+identity:+Small+states+and+the+common+foreign+and+security+policy+of+the+EU%E2%80%B2,&ots=NMUhYmRauf&sig=ZK0daDGuTCXc28j_Xhfj0CmpuXM#v=onepage&q&f=false (20. april 2010).
- --- 2000. *Power and identity: Small states and the common foreign and security policy of the EU*. Bern: Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, National Research Program Foundations and Possibilities of Swiss Foreign Policy. Dostopno prek: http://www.snf.ch/NFP_archive/nfp42/synthese/33Goetschelsynthesis42.pdf (20. april 2010).
- Grgič, Borut. 2003. Poslovno usmerjena zunanja politika. V *svetu dejavna in prepoznavna Slovenija. Prednostne naloge prihodnje slovenske zunanje politike (Pogovori pri predsedniku republike o prihodnosti Slovenije)*, 111–115. Ljubljana: Urad predsednika republike.
- Hague, Rod in Martin Harrop. 2001. *Comparative Government and Politics: An introduction (fifth edition)*. New York: Palgrave.
- Holsti, K.J. 1995. *International Politics: A framework for Analysis (seventh edition)*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

- Jazbec, Milan. 2001. *The Diplomacies of New Small States: The case of Slovenia with some comparison from Baltics*. Aldershot: Ashgate.
- --- 2009. *Osnove diplomacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kajnič, Sabina. 2008. *Razvoj evropske zunanje politike: od Evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- in Matej Marn. 2009. Skupna zunanja in varnostna politika. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 71–75. Ljubljana: Uradni list RS.
- Keohane, Robert O. 1969. 'Liliputians' Dilemmas: Small States in International Politics'. *Interanational Organisation* 23 (2): 291–310.
- Knudsen, Olav F. 2002. Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective. *Journal of International Relations and Development* 5 (2): 182–198.
- Lajh, Damjan in Sabina Kajnič. 2009. Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 17–28. Ljubljana: Uradni list RS.
- Lewis, Jeffrey. 2007. The Council of the European union. V *European union politics*, ur. Michelle Cini, 154–173. Oxford: Oxford University Press
- *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007*. 2007. Ur. l. EU 2007/C 306/0. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (10. junij 2010).
- Marn, Matej. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 10. maj.
- Ministrstvo za zunanje zadeve. 2006. *Novica: Minister dr. Rupel: "O vplivu Slovenije"*. Dostopno prek: <http://www.mzz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/1019/11898/> (10. maj 2010).
- --- 2010. *Slovenija in EU*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/ (10. maj 2010).
- Morgenthau, Hans J. 1995. *Politika med narodi*. Ljubljana: DZS.
- Petrič, Ernest. 1996. Zunanja politika majhnih držav'. *Teorija in praksa* 33 (6): 876–897.
- --- 2003. Prispevek za prvi posvet o prihodnosti Slovenije. V *svetu dejavna in prepoznavna Slovenija. Prednostne naloge prihodnje slovenske zunanje politike*

(Pogovori pri predsedniku republike o prihodnosti Slovenije). 81–89. Ljubljana: Urad predsednika republike.

- --- 2004. Trendi razvoja mednarodne skupnosti in Slovenija: Pričakovan oz. možen razvoj mednarodnih političnih in varnostnih razmer. *Teorija in praksa* 41 (1–2): 440–447.
- *Pogodba o Evropski Uniji*. 1992. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html#anArt11 (5. maj 2010).
- *Pogodba o ustavi za Evropo*. 2004. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/skupna_zunanja_in_varnostna_politika_szvp/ (5. maj 2010).
- *Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU*. 2008. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/03-07_Porocilo_predsedovanje2008-6_SPREJETO_NA_VLADI.pdf (25. april 2010).
- Portal Siol.net. 2010a. *Pahor: Povabilo v OECD je čast in privilegij*. Dostopno prek: http://www.siol.net/gospodarstvo/2010/05/pahor_bo_danes_v_parizu_prejel_povabilo_sloveniji_v_oecd.aspx (27. maj 2010).
- --- 2010b. *Žbogar predstavil strategijo slovenske zunanje politike*. Dostopno prek: http://www.siol.net/slovenija/novice/2010/05/zbogar_zunanja_politika.aspx (22. avgust 2010).
- Rupel, Dimitrij. 2009. *Slovensko predsedovanje v ognju lastnih sil*. Ljubljana: Nova obzorja.
- Russett, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Sicherl, Pavle in Marjan Svetličič. 2004. Slovensko dohitevanje razvitih: kdaj in kako? *Teorija in praksa* 41 (1): 418–439.
- Slovensko predsedstvo EU. 2008. *Vrstni red predsedovanja Svetu EU*. Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/The_Council_Presidency/What_is_the_Presidency/order.html (26. april 2010).
- --- 2008a. *Splošne zadeve in zunanji odnosi*. Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/Policy_Areas/General_Affairs_and_External_Relations/index.html (26. april 2010).

- Smith, Michael E. 2004. *Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmetz, Robert in Anders Wivel. 2010. *Small states in Europe: challenges and opportunities*. Farnham: Ashgate.
- Strange, Susan. 1995. *Države in trgi*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Strniša, Tanja, Živana Mejač, Nataša Bušljeta in Andreja Naraks. 2005. Predsedovanje Slovenije EU. *Prispevek za mednarodno posvetovanje v Kranjski Gori*, 14–16. september. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/novinarsko_sredisce/javni_nastopi/arhiv_objave/ (3. junij 2010).
- Svet EU. *Zunanja politika*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=sl> (5. junij 2010).
- Svetličič, Marjan in Sabina Kajnč. 2009. Neformalni viri vpliva v EU: trda in mehka znanja ter učinkovitost slovenske državne uprave v času predsedovanja Svetu EU. *Družboslovne razprave XXV* (61): 59–79.
- Šabič, Zlatko. 2002. Small States Aspiring for NATO Membership: Some Factors Influencing the Accession Process. V *Small States in the Post-Cold War World, Slovenia and NATO Enlargement*, ur. Zlatko Šabič in Charles Bukowski, 1–24. Westport, Connecticut in London: Praeger.
- ---, Bojko Bučar, Petra Roter in Sabina Kajnč. 2004. Dostopno prek: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/seu1.pdf> (5. maj 2010)
- Urad Vlade RS za komuniciranje. 2007. *Predsedovanje Svetu EU*. Dostopno prek <http://www.evropa.gov.si/si/predsedovanje-svetu-eu/> (20. april 2010).
- --- 2010a. *Organizacija dela sveta*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/svet/organizacija-dela-sveta/> (26. april 2010).
- --- 2010b. *Zastopanje EU v odnosu do tretjih držav in mednarodnih organizacij*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/svet-eu/predsedovanje-svetu-eu/naloge-predsedujoce-drzave/> (26. april 2010).
- --- 2010c. *Lizbonska pogodba*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/> (25. avgust 2010).
- Vukadinović, Radovan. 1989. *Osnove teorije mednarodnih odnosa i vanjske politike*. Zagreb: Školska knjiga.

- --- 1995. *Diplomacija, strategija političnih pogajanj*. Zagreb: Otvoreno sveučilišče
- White, Brian. 2001. Diplomacy. V *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*, ur. John Baylis in Steve Smith, 317–329. Druga izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Zupančič, Mihela. 2003. Manjše države v Evropski uniji – kako do vpliva? V *Prihodnost Evropske unije*, ur. Slavko Gaber, Zlatko Šabič in Mitja Žagar, 95–109. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
- Žagar, Mitja. 1992. Strategija in taktika zunanje politike »novih« (novo nastalih) držav. V *Nastajanje slovenske državnosti / Politološki dnevi Ankaran '92*, 87–104. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

PRILOGA A: Intervju z Matejem Marnom

Matej Marn je vodja sektorja za Evropsko unijo in namestnik političnega direktorja na Ministrstvu za zunanje zadeve.

1. Kako dobro Slovenija izkorišča izkušnje, ki jih je pridobila v času predsedovanja Svetu EU – na katerih področjih?

Izkušnje Slovenije s časa predsedovanja Svetu EU se kažejo predvsem v boljšem poznavanju mehanizmov delovanja EU in institucij EU, samo predsedovanje je bila najboljša šola o članstvu v EU.

2. Pečat slovenskega predsedovanja z vidika zunanje politike?

Slovenija se je v času predsedovanja izkazala predvsem na Zahodnem Balkanu, kjer je uspela poenotiti stališče Sveta EU ob razglasitvi neodvisnosti Kosova in sklenila manjkajoča dva Stabilizacijsko pridružitvena sporazuma, z BiH in s Srbijo. Prav tako je Slovenija uspela poenotiti delovanje EU na področju otrok in žensk v oboroženih konfliktih, izdan je bil tudi priročnik na to temo, in to ostaja tudi dandanašnji pomembna referenca. V času slovenskega predsedovanja je Svet EU uskladiti tudi mandat za začetek pogajanj o novem okvirnem sporazumu med EU in Rusko federacijo.

3. Je Slovenija, po vašem mnenju, z vidika prepoznavnosti dosegla napredek s predsedovanjem? Kje se to odraža?

Slovenija je okrepila svoj položaj na Zahodnem Balkanu, kjer se države še vedno referirajo na napredek dosežen v času slovenskega predsedovanja. Prav tako je Slovenija pustila pomemben pečat v tistih državah izven EU, kjer ima svoja diplomatsko – konzularna predstavništva in kjer je vodila lokalno predsedovanje – zaradi organiziranega in vsebinskega dela so naši diplomati v očeh tamkajšnjih skupnosti visoko cenjeni (balkanske države, Kitajska, Izrael in Palestina...).

4. Kaj je pripomoglo k uspešno opravljenemu predsedovanju, glede na to, da je Slovenija delovala na področjih na katerih prej ni?

Slovenska državna uprava, pa tudi nevladne organizacije in parlament, so dokaj usklajeno nastopali v času pred in med samim predsedovanjem. Ker so se priprave začele pravočasno, je bilo moč osvojiti znanja tudi na področjih, katerim je Slovenija pred, pa tudi sedaj po predsedovanju, posvečala manj pozornosti. Zavedati se je potrebno, da država članica v predsedovanju ni osamljena – na pomoč ji priskočijo Sekretariat Sveta, Evropska komisija, pa tudi druge države članice. Predsedujoča država mora v primerih, kjer ni vsebinsko dovolj močna, predvsem znati ubrati zmerno linijo na podlagi dostopnih elementov. K temu pripomore siceršnja načelna politika.

5. Je možna primerjava - vpliv Slovenije na politike EU pred in po predsedovanju? Ali pa je samo predsedovanje "obdobje zase" in se ZP delovanje države vrne na stare tire, kot pred predsedovanjem?

Slovenija je imela po začetku članstva v EU malo časa, da bi postala aktivna država članica, dobrega pol leta po vstopu v EU je bila že sprejeta odločitev o tem, da bo Slovenija predsedovala v prvi polovici leta 2008 (to je bilo decembra 2004). Zato so bila naslednja leta namenjena predvsem pripravam na predsedovanje. In kot že prej rečeno, je predsedovanje najboljša šola, zato je način delovanja Slovenije zdaj, po

predsedovanju, vsaj na področju zunanje politike EU bolj osredotočen in vsebinski, ker se zavedamo možnosti, ki jih ponuja delovanje v EU in časovnic, ki so potrebne za sprejem določenih rešitev.

6. Kaj je Slovenija odnesla od predsedovanja na dolgi rok?

Predvsem dve stvari: poznavanje delovanje EU in širok nabor kadrov, ki so se izkazali z delom med predsedovanjem EU, a žal vseh ni bilo moč zaposliti v MZZ. Imajo pa vedno možnost vrnitve, če in ko se za to odločijo...in seveda če bo to dopuščal vladni kadrovski načrt.

7. Kje se je kazal problem majhnosti Slovenije – v katerih politikah, na katerem področju?

Na področju zunanje politike smo se nekako bali soočanja z zadevami, ki se dogajajo na delih sveta, kjer Slovenija ni prisotna s svojimi diplomatskimi predstavniki. Vendar so pravočasnost priprav, pripravljenost na učenje in osebna angažiranost posameznikov omogočili, da smo v času pred predsedovanjem večinoma osebno spoznali ljudi iz drugih držav članic, ki so nas fizično zastopali na terenu in nam priskrbeli ustrezne informacije. Tako da na področju zunanje politike težav ni bilo. Določen problem se je kazal v nepripravljenosti drugih resorjev pri nastopanju in predstavljanju EU v mednarodnih organizacijah (predvsem sistem OZN), vendar je bilo tudi to rešeno pred predsedovanjem.

V okviru slovenske države uprave smo oddali le 3 delovne skupine v okviru Sveta EU v predsedovanje drugim državam (Franciji in Nemčiji), ker ni bilo domačih strokovnjakov (s področja okolja in kmetijstva).

8. Kaj je naslednji večji zunanjepolitični izziv za Slovenijo v EU?

Po predsedovanju Svetu EU je sledilo uspešno predsedovanje Odboru ministrov Sveta Evrope. Sedaj pa so aktivnosti (poleg Hrvaške) osredotočene na kandidaturo za mesto nestalne članice Varnostnega sveta OZN v letih 2012 in 2013.

9. Na katerih zunanjepolitičnih področjih se je Slovenija "specializirala" za svoje delovanje – širša, ožja, kje ima najvišjo stopnjo odločanja?

Predvsem Zahodni Balkan je področje, kjer je Slovenija v zadnjih letih ponovno okrepila svoj glas in pomen. Prav tako je spoštovana članica mednarodne skupnosti na področju človekovih pravic ter bližnje soseščine EU – Vzhodno partnerstvo in Sredozemlje.

10. Primerjava med eno ali dvema (malima) državama, ki so predsedovale EU in Slovenijo – mogoče predsedovanje v številkah, ki bi kazale na uspešnost delovanja, število pobud, podpisanih pogodb ipd.

En pokazatelj je glede izjav EU. Sam podpis pogodb ne odraža (ne)uspešnosti predsedovanja, ker je breme predvsem na Evropski komisiji. Pobude pa ponavadi pridejo s strani drugih držav članic in visoke predstavnice...saj naj bi bilo predsedstvo bolj mediator. Je pa Slovenija v sklepe Evropskega sveta junija 2008 uspela uvrstiti pregled vseh aktivnosti EU na Zahodnem Balkanu in načrt nadaljnega dela z njimi.

11. Zunanjepolitična strategija Slovenije (aktivna ali pasivna - posredovanje).

Trenutno poteka razprava o sprejemu nove zunanjepolitične strategije Slovenije, saj zadnja uradna datira v leto 1999. Področja aktivnega delovanja so predvsem: Zahodni

Balkan, mednarodni pravni red, zaščita manjšin in človekovih pravic, gospodarska in razvojna diplomacija, odnosi s strateškimi partnerji EU. Druga področja delovanja so: vzhodna Evropa in Srednja Azija, Afganistan, Bližnji vzhod. Občasno smo aktivni glede Afrike, neproliferacije.

12. Na katerih področjih Skupne zunanje politike EU je Slovenija najbolj aktivna, se pozna njena prisotnost?

Zahodni Balkan. Razprave o vzpostavitvi Evropske službe za zunanje delovanje. Bližnji vzhod. Človekove pravice.

13. Kako (lahko) in je Slovenija vplivala na oblikovanje SZVP (delovanje v institucijah ipd., mogoče kakšen konkreten primer takšnega delovanja, kjer je imela Slovenija odločilno besedo)?

Vsaka država članica lahko vpliva na oblikovanje SZVP s svojimi pobudami, predlogi in nenazadnje z odločanjem. Večina odločitev na področju SZVP se namreč še vedno sprejema soglasjem. Običajno ministri držav članic predstavijo srednje in dolgoročne pobude s pismi visoki predstavnici in jih dajo v vednost ostalim članom Sveta, bolj operativne predloge pa podajo predstavniki držav članic v pristojnih delovnih skupinah. Države članice lahko svoje pobude predstavljajo tudi prek svojih predstavnikov v Evropskem parlamentu.

V času predsedovanja je Slovenija pomembno prispevala k nadgradnji odnosov s Srbijo, januarja 2008 je bil sprejet politični dogovor o sodelovanju s Srbijo, ki je bil nato presežen junija 2008 s podpisom SAS; Slovenija je vodila politiko glede oblikovanja sklepov Sveta ob razglasitvi neodvisnosti Kosova; Slovenija je v času predsedovanja oblikovala Priročnik o ravnanju glede otrok in žensk v oboroženih spopadih, ki ga je konec našega predsedovanja potrdil Svet; v sklepih Evropskega sveta junija 2008 je priloga o aktivnostih EU na Zahodnem Balkanu, ki je nastala na pobudo Slovenije.

14. Pomen predsedovanja (vpliv v času predsedovanja in po predsedovanju).

Države članice imajo bolj svobodne roke pri delovanju v času, ko ne predsedujejo. Predsedujoča država je bila doslej tista, ki je morala vse podane pobude oceniti v smislu dodane vrednosti za EU in se ob tem soočiti s pritiski posameznih držav, ki so skušale nekatere pobude uveljaviti tudi zaradi notranjepolitičnih potreb. Sedaj se breme ocenjevanja in odločanja o pobudah seli na predstavnike visoke predstavnice in kasneje na EEAS.

15. Vaše mnenje glede možnosti vpliva mala vs. velika država na oblikovanje SZVP.

Pri predlaganju aktivnosti EU na področju SZVP so si države članice enakovredne. Vendar je možnost za udejanjenje posamezne pobude ali nadgradnjo le-te večja, če pobudo poda skupina držav ali pa posamezne velike države, ki lahko k izvajanju pobude tudi več prispevajo z npr. podatki s terena, svojimi civilnimi ali vojaškimi predstavniki in ne nazadnje tudi s svojo politično težo v svetu.

16. Kako (lahko) in je Slovenija vplivala na oblikovanje SZVP (delovanje v institucijah ipd). Izpostavila sem tri področja, s katerimi sem zožila možnost vplivanja na oblikovanje - Zahodni Balkan, Bližnji vzhod in ESP.

Slovenija je vsaj glede Zahodnega Balkana bila in je aktivna tudi izven časa predsedovanja. Pred predsedovanjem, kmalu po začetku članstva v EU, se je Slovenija v 2005 aktivno zavzemala za podelitev statusa kandidatke Makedoniji, to je tudi uspelo, a

država ni dobila datuma za začetek pogajanj. Potem je obdobje do predsedovanja minilo predvsem v znamenju priprav na predsedovanje, svoje pobude pa je Slovenija spet začela dajati po predsedovanju. Kot rezultat slovenskega predsedovanja je Evropska komisija pripravila časovnico za države Zahodnega Balkana za odpravo vizumskih obveznosti. Po letu opravljanja pregledov in priprav držav je v marca 2009 minister Žbogar skupaj z italijanskim zunanjim ministrom na Svet in Komisijo naslovil pismo, v katerem je oba pozval k čimprejšnji izpeljavi postopkov, ki bodo državam regije omogočile vizumsko liberalizacijo. Temu pismo je čez mesec dni sledilo še eno pismo skupine 8 držav članic EU, ki ga je podpisala tudi Slovenija. Rezultat teh pobud je bila uveljavitev vizumske liberalizacije za Makedonijo, Črno goro in Srbijo julija 2009. Slovenija je z izpostavljanjem na Svetih ministrov in dodatnimi pismi pozivala k aktivnemu delovanju tudi v smeri zagotovitve enakih ugodnosti za BiH in Albanijo ter za pripravo časovnice za Kosovo. V ta namen je za uradnike BiH organizirala tudi usposabljanja v Ljubljani (septembra 2009) in v Sarajevu. Rezultat tega bo verjetno vizumska liberalizacija za obe državi jeseni 2010. V jeseni 2009 je minister pisal predsedujočemu Svetu in takratnemu Visokemu predstavniku Solani glede položaja v BiH in potrebe po ustavnih spremembah. Slovenija nenehno ohranja Zahodni Balkan na agendi Sveta zunanjih ministrov.

Glede Bližnjega vzhoda je Slovenija v obdobju po predsedovanju aktivna predvsem v smeri zagotovitve ustreznih humanitarnih razmer prebivalcem Gaze in pri pozivih k okrepljeni dejavnosti EU v podpori institucionalni izgradnji prihodnje palestinske države. Na vzhodu si Slovenija prizadeva predvsem za uravnoteženo politiko EU do Ruske federacije, ki je sicer velikokrat obremenjena s problemi, ki tarejo predvsem države v soseščini RF. RF je največja sosedna EU, pomemben energetske partner in konstruktivna članica v aktivnostih SVOP.

17. Če pogledamo organe SZVP, ki so opisani na sliki v zborniku 'EU od A do Ž', me zanima kako poteka ta proces dajanja pobud - omenili ste pisma visoki predstavnici oz. predlogi delovnim skupinam. Kako pa poteka naprej?

Najbolj zaležejo pisma ministra visoki predstavnici, in/ali pristojnemu komisarju in poslana v vednost ministrom vseh držav članic. S tem je vsem jasno, da ima posamezna država določeno pobudo in da jo bo minister ob primernih prilikah tudi predstavil. Prav tako so učinkovite ideje, ki so predstavljene že na ravni delovnih skupin, če jih potem država ustrezno zagovarja tudi na višjih ravneh (PSC, Coreper II in Svet). Seveda je možno, da predsedujoči delovni skupini določene pobude ne sprejme, ampak ponavadi se to ne zgodi. Te pobude so lahko usmerjene v poziv Sekretariatu ali komisiji za pripravo določenih strateških dokumentov, za pripravo sklepov Sveta ali za kakšen obisk na terenu.