

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tamara Sušnik

Dileme zaposlovanja poklicnih in nepoklicnih diplomatov
Implikacije za diplomacijo majhnih držav

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tamara Sušnik

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

Dileme zaposlovanja poklicnih in nepoklicnih diplomatov
Implikacije za diplomacijo majhnih držav

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Dileme zaposlovanja poklicnih in nepoklicnih diplomatov – Implikacije za diplomacijo majhnih držav

Diplomsko delo prikazuje dilemo, kateri diplomat je najboljša izbira majhne države za zaposlitev na mesto veleposlanika v diplomatski in konzularni mreži. Z nalogo predstavljanja svoje države v tujini lahko pomembno vpliva na njen ugled, države, ki pa se tega dejstva zavedajo, svoje diplomatske predstavnike premišljeno izbirajo. Začetni zgodovinski pregled ponazarja, da je bil poklic diplomata uradno priznan šele v 19. stoletju, skupaj z razvojem diplomacije pa ponuja tudi pregled pogojev za vstop v diplomatski aparat in nalog diplomatov v skladu z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih. Primerjalna analiza pokaže, na kakšen način tri majhne države – Danska, Ciper in Slovenija – delujejo v praksi, kako regulirajo izbor veleposlanika in koliko se pri tem zavedajo pomembnosti diplomatskega poklica. V delu opredeljujem potrebo držav po zaposlovanju usposobljenega, profesionalnega kadra in preverjam, ali se v vrstah izbranih držav lahko nahajajo le tisti, ki so se za vstop v diplomacijo odločili na začetku svoje poklicne poti, se šolali in izpopolnjevali ter z izkušnjami in delom dosegli najvišji diplomatski položaj, ali pa imajo možnost na ta položaj priti tudi neizkušeni in le začasni udeleženci diplomatskih procesov.

Ključne besede: diplomacija, diplomatski poklic, majhna država, nepoklicni diplomat, poklicni diplomat.

Dilemma in the employment of career and non-career diplomats – Implications for diplomacies of small states

This thesis shows a dilemma, which diplomat would be more suitable for small state to employ to the position of ambassador. His main function of representation of his country can significantly reflect on its reputation. Countries aware of this important fact therefore select their diplomatic representatives very carefully. Historical overview illustrates relatively late official recognition of diplomatic profession in only 19th century, offers the list of various entrance conditions for entering diplomatic service and describes functions of diplomats according to Vienna Convention on Diplomatic Relations. A comparative analysis shows the mode in which three small countries – Denmark, Cyprus and Slovenia function in reality, how they regulate the selection of ambassadors and how much are they aware of the importance of the diplomatic profession. This thesis defines the need of the states for employment of suitable professionally trained representatives. At the same time it tries to find the answer whether small states focus on employment of only career diplomats, people who train for this job, build their career on experiences and choose diplomacy for their profession and occupation, or they also allow people from other professions without diplomatic knowledge and experiences to become players in diplomatic process.

Key words: career diplomat, diplomacy, diplomatic profession, non-career diplomat, small state.

KAZALO

1 UVOD	7
1.1 Splošna problematika	7
1.2 Namen in (hipo)teze	8
1.3 Struktura in metodologija	9
2 DIPLOMACIJA KOT POKLIC	10
2.1 Zgodovinski oris razvoja diplomacije	10
2.1.1 <i>Diplomacija pred letom 1815</i>	11
2.1.2 <i>Diplomacija po letu 1815</i>	17
2.2 Diplomacija kot poklic	26
2.3 Opredelitev ključnih pojmov	38
2.3.1 <i>Diplomacija</i>	38
2.3.2 <i>Poklic</i>	40
2.3.3 <i>Diplomat</i>	41
2.3.4 <i>Majhna država</i>	42
3 PRIMERJALNA ANALIZA DIPLOMACIJ CIPRA, DANSKE IN SLOVENIJE	43
3.1 Oris izbranih držav	44
3.2 Primerjalna analiza	54
3.2.1 <i>Urejenost MZZ</i>	55
3.2.2 <i>Način in pogoji vstopa v MZZ</i>	58
3.2.3 <i>Možnosti napredovanja in dodatnega izobraževanja</i>	60
3.2.4 <i>Pravna podlaga, postopek za imenovanje veleposlanikov in zahtevane izkušnje</i>	64
3.2.5 <i>Trajanje mandata veleposlanika in razporeditev po vrnitvi</i>	67
3.2.6 <i>Specialisti, generalisti in častni konzuli</i>	69
4 ZAKLJUČEK	70
5 LITERATURA	74

SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Kriteriji za izbor diplomatov v začetnih obdobjih diplomacije	26
Tabela 2.2: Minimalni pogoji za sprejem v diplomatsko službo po državah	29
Tabela 2.3: Vstop diplomatov specialistov v diplomatski aparat velikih sil	33
Tabela 3.4: Primerjava prvih dveh Zakonov o zunanjih zadevah	49
Tabela 3.5: Primerjava nižjega in višjega diplomatskega izpita	63

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DKKO	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
DKP	Diplomska in konzularna predstavništva
EU	Evropska unija
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Organizacija Severnoatlantskega sporazuma)
OZN	Organizacija združenih narodov
RS	Republika Slovenija
Ur. l.	Uradni list
ZDA	Združene države Amerike
ZZZ	Zakon o zunanjih zadevah

1 UVOD

1.1 Splošna problematika

Diplomatski poklic marsikomu predstavlja sinonim prestiža, slovesnih večerij, potovanj, privilegijev in imunitet. Pri tako lepo zvenečih terminih se zato še hitreje pozabi na dejstvo, da gre v prvi vrsti za poklic – kar v skladu z definicijo Slovarja slovenskega knjižnega jezika pomeni »delo, dejavnost, za katero je potrebna usposobljenost, navadno za pridobivanje osnovnih materialnih dobrin«. Ključna je torej usposobljenost posameznikov, ki ta poklic opravljajo iz dneva v dan in ne prestižen način življenja, kot ga v večini vidijo nepoznavalci.

V sedanjem diplomatskem poklicu je namreč zelo malo prestiža in ogromno trdega dela. Tudi za slavnostnimi večerjami, ki tem nepoznavalcem morda predstavljajo sproščeno druženje ljudi, se največkrat »skrivajo« delovne diskusije in spoznavanje mnenj *diplomatskega zbora*, o katerih mora diplomat poročati na svoje zunanje ministrstvo. Delo poklicnega diplomata na diplomatskem predstavništvu v tujini se odvija brez prestanka na vseh nivojih. Le posamezniki z veliko mero znanja, izkušenj in ustreznim značajem, ki jih pri tem stalne obveznosti ne motijo ter jim vse naštetu predstavlja življenjski izziv, so v tem poklicu uspešni. Zavedajo se odgovornosti položaja in nalog, ki so jim s tem položajem zaupane.

Tisti pa, ki v ta poklic pridejo po spletu različnih okoliščin in naključij, bi jih morali imeti za vzgled in v ospredje namesto sebe najprej postaviti interese države. V nasprotnem obstaja velika verjetnost, da zaradi neprofesionalnega odnosa pride do napak, ki šibijo ugled države in povzročijo nezadovoljstvo vseh vpletenih strani.

Napak pri opravljanju diplomatskega poklica si namreč ne more privoščiti nobena država. Še največ škode je storjene, če neprofesionalnost izkazuje diplomatski aparat majhne države. Vsakršen odmik od profesionalnosti, kot so politični interesi, strankarski dogovori, imenovanja diplomatov zaradi nagrajevanj ali presežka kadra

nekje v javni upravi, je odraz nepravilnega odnosa do diplomatske dejavnosti in njenega poklica. V maloštevilčnem aparatu, ki ga ima na voljo majhna država, se morda prej navedeni odmiki zdijo upravičeni, vendar so največkrat le dobro pripravljen izgovor.

Dejstvo je, da smo ljudje različni in da ni vsak primeren za vsak poklic. Zato se prav v tem kontekstu poraja vprašanje, ali to za diplomatski poklic ne velja? Ali so le v Sloveniji kriteriji za zaposlovanje veleposlanikov tako nepomembni, da se na teh pozicijah lahko znajde kdorkoli?

1.2 Namen in (hipo)teze

Enega od treh državotvornih resorjev (poleg notranjih zadev in obrambe) predstavlja zunanja politika, katere instrument je diplomacija. Kot tako pomemben del aparata suverene države je smiselno predvidevanje, da je v njem zaposlen strokovni kader, se pravi ljudje, ki imajo potrebna znanja, so z leti pridobili pomembne izkušnje, predvsem pa tisti, ki so si diplomacijo izbrali za življenjski poklic.

Na tem mestu se začne omenjena dilema iz naslova pričujočega dela. V zadnjih dvajsetih letih slovenske samostojnosti je bilo na različnih mestih veliko povedanega na to temo. Zorni koti vpletenih v diskusije so različni, povezani z njihovim delom, izkušnjami, okoljem, iz katerega prihajajo, s političnim pristopom in še čim. Dilema profesionalizma se ne pojavlja le v Sloveniji, od samega priznanja poklica se vleče skozi zgodovino, različne teoretike in tudi udeležence postavlja na nasprotne bregove v mnogih pogledih.

Kljub času velikih sprememb, ne le v informacijskih tehnologijah in s tem skrajšani poti komuniciranja, ampak tudi v povezovanjih med državami na več kot le političnem področju, pa je prvotni namen diplomacije še vedno enak. Še vedno se ohranjajo naloge, ki jih je imel diplomatski predstavnik v zgodovini, zaradi vseh omenjenih sprememb pa se njegove zadolžitve le razširjajo. Za vsak poklic pa velja,

da ga najbolje opravlja profesionalno usposobljen kader, se pravi tisti, ki njegove naloge pozna in jih razume.

Zato se mi zdi še toliko bolj pomembno najti odgovor na vprašanje, kdo naj opravlja delo diplomatov, še posebej pa, kdo je primeren kandidat za opravljanje dela najvišjega diplomatskega predstavnika majhne države v tujini. Ker se na mestih veleposlanikov znajdejo tudi posamezniki, ki se za ta poklic niso posebej izobraževali in ne poznajo njegovih pravil, me zanima, ali lahko popoln neprofesionalec tega področja enako dobro opravlja zahtevne in odgovorne funkcije kot profesionalc (se pravi uslužbenec, katerega poklic je diplomat).

V luči tega razmišljanja se odpirajo vprašanja glede načina izbora diplomatov v Sloveniji, vendar pa sta zbiranje in interpretacija informacij precej suhoparni, če ju ne postavim ob bok drugim državam. Šele na ta način preučeni odgovori na zastavljena vprašanja dobijo pravi pomen.

Razvejanost problematike omogoča širok spekter (hipo)tez, omejila pa se bom na tiste, za katere menim, da najbolje ponazorijo bistvo dileme o profesionalizmu:

- poklicni diplomat je edini primeren za uspešno opravljanje tega poklica,
- nepoklicni diplomati brez izkušenj ne sodijo na vodilna mesta v diplomaciji,
- majhne države potrebujejo usposobljene veleposlanike.

1.3 Struktura in metodologija

Glavna dilema skozi celotno delo se dotika zaposlovanja primernih kandidatov za opravljanje diplomatskega poklica. Pri tem me ne zanima tehnični postopek kadrovanja, ampak proces pred njim, to je vsebinski izbor kandidata. Odgovori niso preprosti, predvsem pa so povezani s samim razvojem poklica in z različnimi teoretičnimi vidiki, na katere se opira praksa v državah.

Po uvodnem razmišljanju in predstavitvi problematike sem v drugem poglavju najprej želela ugotoviti, v katerih časovnih obdobjih in kako je potekal razvoj, zato je

najprej prikazana zgodovinska razvojna analiza diplomatskega poklica. Z analizo sekundarnih virov sem prišla do tolmačenja, kako se je razvijal poklic pred in po svojem priznanju, kaj v svojem bistvu predstavlja poklic diplomata in katere značilnosti naj bi le-ti imeli. Za razumevanje problematike sem na koncu poglavja tudi s pomočjo primarnih virov opredelila glavne pojme, tako da delu začrtajo okvir in mu dajo usmeritev.

Principi zaposlovanja na diplomatska mesta v državah in s tem povezana uspešnost diplomatskega aparata so različni. Za lažje razumevanje slovenskega pristopa in iskanja odgovorov na (hipo)teze tretje poglavje predstavlja primerjalno študijo primerov Danske in Cipra – dveh držav, ki jih, kakor Slovenijo, lahko opredelimo za majhni. Kako na ta način izbrane države z različno zgodovino razmišljajo o diplomatskem kadru, kako ga izbirajo ter na kakšen način gledajo na poklic diplomata, sem izvedela v opravljenih intervjujih. Primerjava je podkrepljena z analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov.

V sklepnem poglavju sta predstavljena sinteza preteklih poglavij in ovrednotenje zastavljenih (hipo)tez.

2 DIPLOMACIJA KOT POKLIC

2.1 Zgodovinski oris razvoja diplomacije

Pred vsako nadaljnjo analizo se je treba ozreti nazaj v zgodovino in na začetek nastanka diplomatske dejavnosti. Hamilton in Langhorne (1995) celoten zgodovinski oris generalno delita na le dve obdobji: pred in po uradnem priznanju diplomacije kot poklica.

2.1.1 Diplomacija pred letom 1815

Čačinovič (1994, 21) meni, da naj bi bila diplomatska dejavnost stara vsaj toliko kot prve organizirane oblike stikov med ljudskimi skupnostmi. Hamilton in Langhorne se s tem sicer strinjata, vendar pa se po njunem mnenju prva dokazljiva sofisticirana struktura oziroma diplomatski sistem pojavi šele s potrebo po redni komunikaciji med enakimi entitetami – polisi v antični Grčiji. Nalogo pogajalcev za ozemlje so takrat dobili posredniki – ambasadorji, ki jih je s premislekom in za določeno časovno obdobje imenoval mestni svet. Argumenti matične države so bili stvar javne politične diskusije, ambasadorji pa so dobili zelo restriktivna navodila delovanja in le redko širša pooblastila. Grške misije so bile le začasne narave (*ad hoc*), velikokrat pa so bile relativno številčne, da bi s tem izkazale moč zastopane države in raznolik nabor znanj, ki ga posedujejo ambasadorji misije (1995, 7–12). Grški ambasadorji so bili družbeno ugledni posamezniki na visokih položajih ter zaradi svoje naloge pogajalcev v prvi vrsti izjemno spretni govorniki (Magalhaes 1988, 18–24). Niso pa bili pravi pogajalci, ampak prej slabo plačani posamezniki (največkrat politiki) s sovražnim pristopom drug do drugega, ki so jih ob prihodu doletele kazni, če mestnega sveta niso prepričali o svojem uspehu (Nicolson 1977, 22).

Proxeni kot drugi predstavniki v grški diplomaciji so imeli bistveno manjšo in bolj neformalno vlogo od ambasadorjev. Hamilton in Langhorne (1995, 10–11) v njih sicer vidita podobnost s konzuli današnjega časa, pa vendar naj bi bili toliko drugačni, da je primerjava skoraj nemogoča. Omenjata jih kot premožne trgovce z dobrimi družbenimi in s trgovskimi vezmi v tujih državah. V nasprotju z današnjimi konzuli so lahko pridobili državljanstvo tuje države, ki so jo predstavljali doma. Naziv *proxena* je predstavljal čast, težil je k temu, da bi postal deden, čeprav je bil večkrat posledica politične pripadnosti metodam ali kulturi države, ki ga je imenovala. S precejšnjim vplivom v trgovini, kulturi in politiki je bila njihova naloga zagotavljanje pomoči ali gostoljubnosti obiskovalcem iz države, ki so jo zastopali, ter informiranje njihovih vladarjev o trenutnih razmerah v domovini. Primarno so bili še vedno le trgovci, ki niso nikoli vodili pogajanj, vendar so jih spodbujali (Hamilton in Langhorne 1995, 10–

11; Nicolson 1977, 8). S tem opisom jih do neke mere najlaže primerjam z današnjimi častnimi konzuli.

Rimljani diplomatske dejavnosti zaradi svoje ozemeljske prevlade niso razvijali, kljub temu pa so poznali institut začasnega odposlanca, ki je bil izbran med vodilnimi ali vsaj pomembnejšimi predstavniki ljudstva (Magalhaes 1988, 25). Morali so imeti strokovno znanje iz poznavanja zakonov in govorništva, zato so govorniške šole v tem času postale tudi diplomatske. Retorika je bila pomembna do te mere, da so se uveljavila pravila sestavljanja in širitve diplomatskega govora (Potemkin 1947, 74). Rimljani so bili poznani tudi po svojih organizacijskih sposobnosti, zato ni presenetljivo, da so morali ambasadorji po opravljeni nalogi in vrnitvi senatu podati poročilo o svojem delu. Le redko so bili pri delu povsem neomejeni, če pa so prekoračili svoja pooblastila, jih je lahko čakala obsodba (Nicolson 1977, 17–18). Ko se je v pogajanja neposredno vključil sam cesar, je postal pomen izbora in nalog odposlancev zanemarljiv.

Bizantinski imperij je na diplomacijo gledal drugače – prvič se je načrtno ukvarjal in spoznaval svoje nasprotnike od blizu. Glavna prednost misij in tudi drugih posameznikov (trgovcev, misijonarjev in vojakov) je bilo zbiranje informacij o državi gostiteljici, njenih zavezništvih in njenih notranjih odnosih. Odposlanci so za svoje naloge dobili pisna navodila. Kritika v odnosih s tujci sprva ni bila zaželena in navzven je bilo bolj dobrodošlo stalno hvaljenje situacij, ki so jih videli v tujini. V času, ko je bila moč imperija načeta, pa način, kako so pridobivali informacije, ni bil več pomemben, dovoljeno je bilo spletkarjenje in podkupovanje, vse dokler je opravičevalo svoj cilj. Vse pridobljene informacije so se centralno zbirale v Carigradu in od tam pošiljale na misije, kar je prvič vodilo v pojav neke vrste posebnega urada vlade za usklajevanje zunanje politike, to je pisarne, ki po nekaterih značilnostih ustreza zunanjemu ministrstvu. Velik del njihovega osebja so zaradi jezikovnih barrier predstavljali prevajalci in tolmači. In prav zato je poznavanje jezika v tistem času postal pomemben dejavnik tudi pri izbiri ambasadorjev (Hamilton in Langhorne 1995, 14–20; Nicolson 1977, 25). Hkrati pa je s tem, kot meni Jazbec (2009, 34), »prišlo tudi do vsebinske evolucije v oblikovanju diplomatskega predstavnika in

njegovega poslanstva«. Odposlanec ni bil več zgolj pogajalec, zdaj je moral poznati delovanje in politična stališča svoje države in znati udejaniti navodila svojega vladarja, kakor tudi vedeti vse o državi gostiteljici in njeni politiki ter o tem znati poročati domov (*prav tam*). Poznati so torej morali tuja ljudstva in njihov značaj, kar Čačinovič opredeljuje kot začetek poklicnih diplomatov (1994, 22). Bizantinski način 'izrabe' diplomatov kot vohunov in uporabe njihovih informacij za spretno oblikovanje politike je bil skrajna posledica lastnega pomanjkanja moči. To tehniko so v podobnih situacijah uporabile tudi okoliške države, po propadu Bizanca pa so glavne elemente njihove diplomacije spretno osvojile države renesančne Italije in Otomanskega imperija (Encyclopedia Britannica 2012).

Razvoj diplomacije arabskega sveta ni prinesel novosti glede trajanja misij. Te so bile še vedno začasne, ker so bili cilji dosegljivi v kratkem roku. Razlika se je pokazala le v izboru odposlancev – pomembna so postala njihova znanja in spretnosti (Hamilton in Langhorne 1995, 20–22).

Obdobje srednjega veka je v diplomaciji pomembno zaradi pojava oziroma razširitve dveh novih oblik odposlancev: *nuncija* in s tem papeške diplomacije ter *prokuratorja* v vlogi diplomata. Sprva je imel *nuncij* v odsotnosti drugih odposlancev le vlogo prenašalca sporočil vladarjev. Glede na omejene, točno določene in največkrat nezahtevne naloge so *nunciji* lahko zastopali tudi več vladarjev hkrati in bili zato na začetku srednjega veka najbolj razširjena oblika diplomatskih agentov. *Prokurator* pa je imel po drugi strani bistveno večji nabor pooblastil, ker je nastopal neposredno v imenu vladarja. Le-ti so se zanje odločali, kadar so potrebovali vdane pogajalce (*prav tam*, 22–28).

Šibkejše italijanske državice so se, enako kot bizantinski imperij, za pridobivanje informacij posluževale laži in prevar. Doseganje takojšnjih rezultatov, ko cilj opravičuje sredstva, je prinašalo kratkoročne uspehe in pomanjkanje vzpostavitve dolgotrajnejših in zaupnejših odnosov z okolico (Nicolson 1977, 31).

Z razvojem odnosov med državami se je začelo tudi obdobje intenzivnejših trgovinskih menjav, pomembnih za države. Do začetka 15. stoletja je bila v Evropi že razvita mreža konzulatov, ki so se ukvarjali s trgovinskimi aktivnostmi. Konzule so izbirali trgovci in pomorščaki sami. Vladarji ali drugi organi držav pri tem niso sodelovali (Mitić 1978, 18). Le-ti so dodatne naloge namenjali diplomatom – širše pridobivanje informacij, izboljšanje trgovine in sklepanje ugodnih sporazumov za državo (Jazbec 2009, 35).

Politične in strukturne spremembe so v severni Italiji pripeljale do rasti držav, povečane potrebe po diplomatskem dialogu in s tem posledično povzročile povečano število diplomatskih izmenjav. Države so se začele zavedati, da je dialog lažji, če so misije in s tem diplomati v tuji državi prisotni daljši čas. V 15. stoletju se je zato razvil izjemno pomemben institut stalnega diplomatskega predstavnika, ki se je do sredine 16. stoletja razširil med velikimi silami v Evropi. Naziv *ambasador* je postal v tem času splošno uporabljen za stalnega odposlanca z določenimi navodili delovanja (le papeški odposlanci po nazivu so ostali *nunciji*). Še vedno pa so vladarji vzporedno pošiljali odposlance s popolnoma drugačnimi navodili in nalogami na *ad hoc* misije. V nasprotju z začetnim izborom, ko so bili ambasadorji povsem običajni ljudje, ki pa jim je bil svet okoli vladarjev nepoznan in se v njem niso najbolje znašli, je bilo po uveljavitvi stalnih predstavništev v italijanskih državah največ stalnih ambasadorjev iz vrst visoke buržoazije in doktorjev prava. Najbolj pomembno je bilo namreč zbiranje informacij in posledično stalna komunikacija med odposlancem in vladarjem, za kar pa naj bi imeli največ možnosti plemiči. Sestavo veleposlaništva so tako poleg ambasadorja in vsaj enega pravnika po navadi dopolnjevali tajnik, duhovnik in blagajnik. Znana je tudi praksa imenovanja 'sub-ambasadorja' ki je zagotavljal dodatno znanje in hkrati skrbel za usposabljanje bodočih ambasadorjev (Hamilton in Langhorne 1995, 30–52; Nicolson 1977, 34).

Benečani so prvi postavili nekatere pomembne temelje organiziranega diplomatskega sistema: prvi so ohranili celoten arhiv diplomatskih dokumentov – tako navodil odposlancem, njihovih končnih poročil in neke vrste novic, ki so jih le-ti prejeli o dogajanju v domovini. Med prvimi so ugotovili, da je potrebno vzdrževati

odnos med matično državo in odposlancem v tujini. Beneški ambasador je bil najprej poslan na misijo le za tri do štiri mesece, v 15. stoletju pa se je s sistemom stalnih predstavništev službovanje podaljšalo na največ dve leti (Nicolson 1977, 27–28).

Kakor navaja Anderson (1993, 11–34), so stalna veleposlaništva počasi in nenamerno pripomogla k temu, da so se odposlanci med seboj povezovali in se čutili pripadni profesionalnemu krogu ljudi z določenimi standardi in tradicijo. Prišlo je do postopnega oblikovanja hierarhije, čeprav rangi med odposlanci še niso bili jasni in zato tudi ne določeni. Nalogo pogajalca so stalni ambasadorji v začetku dobili le redko. V ta namen je bilo vladarjem še vedno enostavneje imenovati posebnega odposlanca, ki se je po končani misiji vrnil domov.

Najpomembnejša naloga stalnih ambasadorjev – zbiranje in prenašanje informacij ni bila vedno omejena le na njihovo politično in vojaško naravo. Ob pomanjkanju drugačnih komunikacijskih kanalov so namreč postali tudi pomembni prenašalci različnih znanj in kultur. Za imenovanje na mesto stalnega ambasadorja so morali posedovati primerne izkušnje in določena znanja: med njimi predvsem rimskega prava, zgodovine, jezika države gostiteljice ter včasih latinščine. Pomembne pa so postajale tudi nekatere značajske lastnosti – s preudarnostjo, samonadzorom, z vljudnostjo, diskretnostjo ter nežaljivostjo do drugih so ambasadorji lažje pridobili vpliv. Po drugi strani pa ni zanemarljivo dejstvo, da je bilo mesto ambasadorja združljivo še z drugim poklicem in je pomenilo le odskočno desko za boljši položaj ob vrnitvi v domovino. Ne nazadnje najboljši ambasadorji niso nujno prihajali iz matične države – vse do francoske revolucije se pojavlja skupina skoraj profesionalnih tujih diplomatov, ki so služili interesom vladarja in ne države (*prav tam*).

S pojavom in z razmahom stalnih predstavništev se je zdelo, da bo funkcija konzula počasi izzvenela. Povečanje trgovine pa je zagotovilo ravno nasprotno. Ko so konzule v 16. stoletju začele izbirati države, so tudi uradno postali javni uslužbenci. Od 18. stoletja dalje so opravljali naloge zaščite trgovskih interesov svojih državljanov ter nadzor nad njeno mednarodno trgovino in pomorstvom (Mitić 1978, 18; Simoniti 1994, 10).

Do začetka 17. stoletja si je stalni ambasador zaradi poznavanja razmer v državi gostiteljici uspel pridobiti bolj reprezentativno vlogo. Vladar mu je postopno namenjal več odgovornosti pri sklepanju manjših sporazumov ter pripravi na pomembnejša pogajanja. Predvsem je postajal cenejša in bolj učinkovita oblika zastopanja od dotedaj tradicionalnejših različic. Ambasador, ki je vodil predstavništvo in so mu bili preostali člani misije podrejeni, se je začel uveljavljati kot pravilo. Tako se je do leta 1789 v diplomaciji izoblikovala nomenklatura in notranja hierarhija (Hamilton in Langhorne 1995, 59–64). Delovanje ambasadorjev se je počasi preusmerilo od zastopanja interesov vladarjev k zastopanju in predstavljanju interesov države (Encyclopaedia Britannica 2012).

Kardinal Richelieu je v začetku 17. stoletja v Franciji zagovarjal načeli, da je diplomacija stalen proces pogajanj in da morajo diplomati slediti le eni politiki. Z ustanovitvijo prvega modernega zunanjega ministrstva je želel doseči centralizacijo zunanje politike in zagotoviti kontrolo nad odposlanci (*prav tam*).

Profesionalizem je tako v diplomaciji 17. in predvsem 18. stoletja počasi začel dobivati veljavo in obliko (Anderson 1993, 84–87):

- po Evropi so se začeli oblikovati učinkoviti oddelki znotraj vlad, ki so se organizirano ukvarjali le z zunanjimi odnosi države;
- diplomati so bolj redno dobivali plačilo za svoje delo in niso bili odvisni le od lastnega imetja;
- pojavili so se jasnejša hierarhija, oblikovanje rangov in imen za odposlance;
- predvsem pa se je začelo neke vrste sistematično usposabljanje morebitnih diplomatov za vstop v diplomatsko službo.

Poleg navedenega je postopno približevanje k profesionalizmu napovedovalo tudi oblikovanje *diplomatskega zbora*. Le-tega, kot navajata Bohte in Sancin (2006, 109), »tvorijo vsi vodje diplomatskih misij, akreditirani v istem kraju države sprejemnice, in drugi člani njihovega diplomatskega osebja«. Kot porajajoča institucija je pripomogel k oblikovanju pravil protokola med diplomati, določil način imenovanja *doyena* (staroste) in vrstnega reda predstavljanja ambasadorjev. Diplomate so postopno

začeli povezovati mnogi profesionalni vidiki njihovega dela, kljub temu da so jih politični in trgovski interesi lastne države po navadi razdvajali (Berridge 2005, 112).

Vsem tem indicem navkljub diplomacija tistega časa še ni veljala za samostojni poklic. Še vedno je v večini držav prevladovalo mnenje, da so najvišja diplomatska mesta namenjena aristokratom, ki zaradi svojega uglednega družbenega položaja in družinskega imena za opravljanje tega poklica ne potrebujejo šolanja (Anderson 1993, 69–91). Ker je za opravljanje diplomatskih nalog dovolj dober le najvišji družbeni sloj, je postala diplomacija »ena najelitnejših služb v državi« (Mitić 1978, 14). »Zunanje odnose in diplomacijo so zato do konca 18. stoletja vodili skoraj izključno absolutistični vladarji in njihovi diplomatski agenti« (Murty 1989, 5).

Čeprav je bila diplomacija sprva gospodarsko usmerjena, pa je vse od francoske revolucije dalje v ospredje prihajal politični interes, diplomatske funkcije so postajale prvenstveno bolj politične (Udovič in Brglez 2011, 21–22), diplomacija sama pa »oblika politike prestiža« (Udovič 2009, 191).

2.1.2 Diplomacija po letu 1815

Večina evropskih velesil je imela na prelomu 19. stoletja organizirane posebne urade ali ministrstva za upravljanje zunanje politike. Za revizijo in regulacijo ustaljene diplomatske prakse pa je poskrbel Dunajski kongres leta 1815 (Hamilton in Langhorne 1995, 89). Tam je bil sprejet prvi mednarodni sporazum, ki ureja pravni status in vzpostavlja profesionalna pravila. *Dunajski pravilnik* z razlikovanjem med delovanjem diplomatov, politikov in državnikov prizna diplomatski poklic kot profesijo z lastnimi pravili, običaji in s hierarhijo. Po letu 1815 postane diplomatska služba znotraj državne administracije samostojna v skoraj vseh evropskih velesilah, ministrstvo za zunanje zadeve pa center komuniciranja med državami (Simoniti 1994, 8–9).

Kot navajata Hamilton in Langhorne (1995, 105) je *Dunajski pravilnik* prvič:

- jasno določil in nadalje razlikoval med tremi (oziroma z *Achenskim protokolom* iz leta 1818 med štirimi) razredi diplomatov: 1. ambasadorji, nunciji in legati; 2. odposlanci, ministri; 3. stalni ministri (od leta 1818); 4. odpravniki poslov;
- določil uradni jezik diplomacije in
- določil vprašanje prednosti med diplomati.

Kljub kasneje dodanemu razredu stalnih ministrov se je le-ta v praksi opuščal in počasi tudi izginil (Andrassy 1984, 271).

Na Dunaju so se istočasno vzpostavila tudi nekatera nenapisana pravila, eno od njih je, na primer, razlikovanje na 'velike sile' (*great powers*) in 'sile z omejenimi interesi' (*powers with limited interests*). Le velike sile so med seboj izmenjevale ambasadorje, ostale države so na predstavništva pošiljale le ministre (Encyclopaedia Britannica 2012).

Države, njihova zunanja ministrstva in diplomati so na različne načine pristopali v poslovni svet in z njim povezanimi denarnimi tokovi 19. stoletja. Izvedba pogajanj in sklepanje sporazumov so bili po navadi v pristojnosti ministrstva za trgovino, medtem ko so bile naloge zbiranja gospodarskih informacij v domeni konzulov in konzularnih agentov. Pogoji za opravljanje funkcije so bili ali nedorečeni ali pa niso obstajali. In tudi nasledstvo funkcije konzula (enako kot diplomata) se je kljub drugačnim pravilom nemalokrat prenašalo po družinski liniji (Hamilton in Langhorne 1995, 115–19).

Pa vendar se 19. stoletje označuje za čas, ko so države spoznavale večje prednosti v sposobnem, profesionalno izobraženem kadru in na ta način začele tudi z institucionalizacijo diplomacije. Postavljati so začele pogoje za sprejem v diplomatsko službo, ki so bazirali na strokovni izobrazbi in opravljenih 'sprejemnih izpitih'. Kljub določenim profesionalnim zahtevam na eni strani se je vzporedno še vedno pojavljal nepotizem in imenovanje aristokratskega kadra – delno tudi zaradi finančnih zmožnosti preživetja na neplačanih pozicijah atašejev. Izobraženim predstavnikom

porajajočega se srednjega razreda pa so bila na voljo mesta na oddaljenih, 'neprestičnih' in manj pomembnih lokacijah kolonializiranih držav. Nedvomno je bila diplomatska služba že takrat odraz politične strukture lastne države (*prav tam*, 98–105).

Države so počasi širile svoje diplomatske mreže in prav tako le postopno povečevale število zaposlenih v celotnem aparatu zunanjepolitične službe. Koncentracija predstavništva je bila do prve svetovne vojne pričakovano največja v Evropi, kar je bil odraz zapletenih razmer med državami – problemi in spori med njimi so predstavljali bistvo diplomatske dejavnosti (Anderson 1993, 103–10).

19. stoletje je tudi čas, ko so države med seboj sklepale dvostranske sporazume o izmenjavi konzulov. Njihova naloga zaščite interesov državljanov se sicer zdi enaka diplomatski nalogi, pa vendar so bili konzuli usmerjeni v zaščito trgovskih interesov. Francija je kot prva profesionalizirala konzularno službo in uvedla poklicne konzule. Sledile so ji še druge evropske države, vendar pa konzuli niso bili del diplomatskega aparata, pač pa državni uslužbenci, za katere je veljal enak postopek rekrutacije kakor za vse ostale (Simoniti 1994, 10–11).

S pojavom demokracije pa so se v mednarodnih odnosih hkrati pojavila nova načela in postopoma je nadzor nad diplomacijo od kraljev in dvorov prehajal pod okrilje ministrov in vlad. Zunanja politika je postala vse bolj demokratično usmerjena, s pojavom množične pismenosti in dostopnosti do tiska pa sta zunanja politika in diplomacija postali tudi del javnega mnenja (Murty 1989, 5; Encyclopaedia Britannica 2012).

Do začetka 20. stoletja se je odnos mnogih zunanjih ministrstev precej spremenil. Večina vlad je zahtevala spremembe v sistematično organizirane strukture, razvoj bolj profesionalne diplomatske službe z določenimi standardi in postopki, ki so onemogočale svojevoljnost diplomatov in povečevale njihovo učinkovitost. Vlade so zato tudi vedno bolj poskušale kontrolirati zaposlovanje in vztrajati na pogoju vsaj formalne akademske izobrazbe in opravljenih izpitov. Kljub vsem navedenim

poskusom pa je še vedno prihajalo do situacij, ko so bili na najvišja mesta v tujino napoteni posamezniki zunaj profesionalnih diplomatskih okvirov: senatorji, guvernerji, vojaki in celo novinarji. Razlog za to je bil, kakor že v preteklosti, povezan z dohodkom oziroma osebnim imetjem, ki so ga morali posedovati vsi prosilci za diplomatsko službo. Pojavil pa se je opazen premik pri razvoju sistema napredovanja, saj so ponekod ukinili možnost preskakovanja po lestvici navzgor, vodje predstavništva pa so o vodenju in delu svojih podrejenih morali poročati v domovino. Na vseh nivojih je postajala pomembna sposobnost in ne le zmožnost za opravljanje del (Anderson 1993, 119–28).

Države zunaj Evrope in Amerike, ki so uspele zadržati politično neodvisnost, so v veliki meri sprejele evropske diplomatske metode in njeno prakso. Opazen je bil sicer zamik v razvoju, zaradi pomanjkanja primerno usposobljenega kadra pa so se, na primer, azijske države posluževale tudi zunanjih svetovalcev (Encyclopaedia Britannica 2012).

Medtem pa Združene države Amerike diplomaciji niso pripisovale velikega pomena, zato je bilo zunanje ministrstvo majhno in število diplomatskih misij zelo omejeno. V veliki meri so bile tuje misije skozi celotno 19. stoletje v rokah neprofesionalcev. Vzrok za razširjenost tako imenovanega *spoils sistema*, ki z imenovanjem na mesto veleposlanika nagrajuje politične pripadnike, je bil tudi v slabih plačilih vodij misij, katerih osebno premoženje je bilo skoraj predpogoj za sprejem na položaj. Šele nadaljnji razvoj ZDA in njeno sodelovanje v mednarodnih odnosih so v javnosti spodbudili zavest o pomembnosti diplomacije. Na začetku 20. stoletja se je tam sicer začela uveljavljati praksa sprejemnih izpitov za vstop v diplomatsko službo, vendar pa na vodilne položaje ni vplivala (Hamilton in Langhorne 1995, 100–15).

Vzporedno z razvojem diplomatske službe in razvojem držav se je povečevalo trgovanje med njimi. Za zbiranje informacij o gospodarskih tokovih in podjetniških možnostih je bila v prvi meri zadolžena konzularna služba, ki se je zaradi tega vedno bolj oddaljevala od diplomatske. Odzivi zunanjih ministrstev držav so bili po državah sicer različni, v večini pa so se vlade odločale tako, da so v trgovska središča sveta

pošiljale konzule in konzularne agente. Včasih so se naloge diplomatov in konzulov med seboj pomešale, ali pa so eni opravljali funkcije obeh, kljub temu da za svoje delo pogosto niso bili plačani in je bil status konzula manj cenjen od diplomatskega (*prav tam*, 115–19).

Diplomacija je bila še vedno obravnavana kot ugleden in hkrati lagoden poklic, pa vendar glede na večje število držav v mednarodni skupnosti relativno maloštevilčen. Diplomati so bili gospodje, ki so se med seboj poznali, imeli podobno izobrazbo in interese, hkrati pa so sebe videli kot elito v vlogi osebnih predstavnikov svojega vladarja pri drugemu (Encyclopaedia Britannica 2012).

Konkurenčni razvoj držav in težnje po vedno širših načinih povezovanja v mednarodni skupnosti so posegli tudi v značaj in sestavo poslaništev (Mitić 1978, 14). Sprožili so pogostejšo potrebo po specialistih v diplomatskih odnosih. Vojaški, trgovski, pomorski atašeji so le nekateri strokovnjaki, ki so postali del misij – tehnično gledano sicer podrejeni ambasadorju, po drugi strani pa njegova stalna konkurenca, saj so jih imenovala ustrezna ministrstva, s katerimi so neposredno komunicirali mimo ambasadorja (lahko tudi v šifrah). Le malo zveze so imeli z razumevanjem ciljev diplomacije in poglobitvijo diplomatskih odnosov med državami (Hamilton in Langhorne 1995, 120–2).

Na drugi strani so se profesionalni diplomati soočali še s pojavom alternativnih oblik mednarodnega dialoga s strani drugih vladnih in nevladnih organizacij. Le-te je znatno podkrepil razvoj različnih oblik komunikacij in hitrejših oblik transporta, ki so bistveno skrajšali razdalje med državami. S hitrejšim tokom informacij so tudi zunanja ministrstva pridobila večji nadzor nad delom diplomatov, ki so tako izgubili dotedanjo samostojnost in postajali del vedno bolj centraliziranega procesa odločanja v zunanji politiki (*prav tam*, 130–3).

Naslednji izziv avtoriteti profesionalnih diplomatov je v času prve svetovne vojne prinesel začetek 'osebne' diplomacije voditeljev. Zaradi časovnih stisk je bilo komuniciranje prek diplomatov in diplomatskih misij preveč zamudno, hkrati pa so

le-ti morali iskati različne kanale za varno komuniciranje s svojimi vladami. Tajnost pridobivanja informacij in vpliv na javno mnenje sta bila v tem času izjemno pomembna, med diplomati pa so spet prevladali tisti z boljšimi pogajalskimi sposobnostmi (*prav tam*, 138–42).

Pariška mirovna konferenca in ustanovitev *Društva narodov* sta po prvi svetovni vojni med diplomatske vrste vrinili še več diplomatov amaterjev. Pojavila se je namreč potreba po večjem številu ljudi, ki so bili najprej udeleženci v procesu mednarodnih mirovnih pogajanj in kasneje postali del te prve stalne politične organizacije z različnimi telesi za mirno reševanje sporov in multilateralno sodelovanje. Države članice so prvič ustanovljale diplomatske misije, ki niso bile napotene v drugo državo, ampak na službovanje v mednarodno organizacijo in njene agencije. Pri sestavi misij so se večkrat kot kdajkoli prej odločale za »neprofesionalne diplomate specialiste in strokovnjake s področja mednarodne politike«, ki so postali mednarodni javni uslužbenci (*prav tam*, 158–62).

Hkrati se je vloga ambasadorjev manjšala tudi v njihovem neposrednem delu – pogajanjih, saj so se voditelji in ministri sestajali med seboj na različnih konferencah, kjer so dosegali dogovore, kljub temu da to ni bila njihova primarna dejavnost in sposobnost. Pri tem so se naslanjali na raznovrstne strokovnjake z različnimi mednarodnimi (tudi neformalnimi) stiki in s tem neposredno posegali v delo profesionalnih diplomatov, vendar se pri tem nemalokrat zamenjevali, v čigavi pristojnosti je izvajanje in v čigavi formiranje zunanje politike. Zato so se znašli tudi v situaciji, ko niso sledili kompleksnosti in vsem vprašanjem mednarodne politike, kar naj bi po mnenju nekaterih v času nove, odprte diplomacije pripeljalo do povečanja vloge profesionalnih diplomatov pri oblikovanju zunanje politike. V času vojn so se diplomati prilagajali situaciji in razvijali nove spretnosti, s katerimi so nastopali pred javnostjo. Informacije so pridobivali na različne načine: po legitimni poti, pa tudi z vohunjenjem. Zaradi tega so nekatere države stalne uradnike ali celo ambasadorje poiskale kar v vrstah tajnih služb. Tovrstna praksa se je ponekod zavlekla tudi v čas hladne vojne (*prav tam*, 164–94).

Kot poudarja Mitić (1978, 15), se je v obdobju med obema vojnoma z ustanovitvijo mednarodne organizacije in večjim številom priznanih držav razširila tudi diplomatska mreža. Pomemben mejnik v odnosu diplomatske službe do konzularne je bila posledica povečanih ekonomskih interakcij med državami in s tem prepletanjem diplomatskih in konzularnih funkcij. To je vodilo v postopno združevanje diplomatske in konzularne službe pod enotno streho zunanjega ministrstva, na drugi strani pa do vedno bolj nejasnih ločnic med obema.

Poskusi, da bi se takrat v okviru Društva narodov oblikovala in kodificirala pravila institucije konzulata, niso obrodili sadov (*prav tam*, 20). Prav tako Društvo narodov ni bilo uspešno pri ukinitvi funkcije častnega konzula (Lee in Quigley 2008, 515).

Obdobje neposredno po drugi svetovni vojni so v diplomatskem delovanju zaznamovale številne mednarodne organizacije, začevši z največjo med njimi *Organizacijo združenih narodov*. Le-ta je bila prva, ki je v svetovnem merilu pripomogla k »novim diplomatskim navadam« (Čačinovič 1994, 26). Države so se lahko združevale na različne načine in med seboj razvijale diplomatske odnose. Organi OZN in diplomatski uslužbenci v njih so za marsikatero majhno državo postali viri informacij o mednarodnem dogajanju v državah, kjer niso imele lastnih diplomatskih misij in zato niso razvile bilateralnih odnosov. Razvila se je posebna vrsta diplomatov, ki so jih vlade imenovalle le v stalne misije pri mednarodnih organizacijah.

Po drugi strani so specialisti različnih področij dobili možnost delovanja v različnih organizacijah, ki niso imele nujno in primarno le političnih ciljev – gospodarstvo, ekologija, varnost (Hamilton in Langhorne 1995, 195–204).

Z dekolonizacijo in nastankom še večjega števila novih držav se je spet pojavilo pomanjkanje usposobljenih diplomatov, kakor tudi dilema, koga poslati na misijo v tujino. Posameznikov s poznavanjem mednarodnih odnosov in sposobnostjo pogajanja v tujem jeziku je bilo vedno premalo. Revnejše države tretjega sveta so bile v svojem diplomatskem delovanju omejene na majhno število predstavništev.

Poleg tega so tam razvoj profesionalizacije omejevali tudi voditelji sami z izbiro neustreznih kadrov, ki jim je med drugim manjkalo pravnih in finančnih znanj. Vse to pa je povzročalo krhke vezi med zunanjim ministrstvom in misijami v tujini (*prav tam*, 210–12).

Zaradi vsega tega je postajala vse bolj nujna sistematična ureditev pravil diplomacije v mednarodnem pravu, ki jo je OZN uvrstila med prednostne naloge že ob svoji ustanovitvi. Rezultat posebne konference leta 1961, na kateri je sodelovalo 81 držav, je *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih*, ki kodificira običajno pravo in sporazume v urejeno besedilo ter tako diplomacijo in poklic diplomata dokončno uredi (Simoniti 1994, 12–13). Kodifikacija res pomeni le ureditev tega, kar se sicer v praksi že uporablja in izvaja, pomembno pa je, da je ta vsakdanja praksa s tem dobila mednarodnopravno obvezujočo razsežnost.

DKDO temelji na izhodišču suverenosti držav in miru na podlagi razvijanja prijateljskih odnosov med njimi. Za vzpostavitev, razvoj in izvajanje diplomatskih odnosov izpostavlja načelo soglasja, brez katerega države v diplomaciji praktično ne morejo delovati. Predvsem pa DKDO v 53 členih določa funkcije in razrede diplomatskih agentov, njihove privilegije in imunitete, diplomatske postopke in pravice države pošiljateljice ter vzpostavitev in delovanje diplomatske misije (*prav tam*, 13–14).

Nekaterih terminov DKDO ne definira podrobneje (kot na primer instituta *doyena*), vendar pa v takih primerih veljajo pravila običajnega mednarodnega prava, kar je tudi navedeno v zadnjem stavku preambule.

Konvenciji sledita dva fakultativna protokola (Simoniti 1994, 14):

- Fakultativni protokol k DKDO o obveznem reševanju sporov in
- Fakultativni protokol k DKDO glede pridobivanja državljanstva.

Po podatkih Eileen Denza (2008, 531–41) je DKDO ratificiralo, k njej pristopilo ali nasledilo 185 držav, prvi Fakultativni protokol 66 in drugi Fakultativni protokol 53 držav.

Za razliko od diplomatskih odnosov pa konzularne odnose mednarodno pravno poleg Dunajske konvencije o konzularnih odnosih iz leta 1963 (prav tako z dvema fakultativnima protokoloma glede pridobivanja državljanstva in o obveznem reševanju sporov iz istega leta) urejajo tudi mnoge bilateralne in multilateralne konzularne konvencije (Simoniti 1994, 14; Lee in Quigley 2008, 629–30).

V času hladne vojne in bipolarne svetovne ureditve so diplomati na eni strani dobivali nove zadolžitve, na drugi pa so njihove dotedanje naloge dobile novo preobleko – pridobivanje informacij se je ponovno obrnilo v vohunjenje (največkrat ne s strani ambasadorjev, ampak njihovega osebja in atašejev) in tudi v na videz nepomembnih državah so se s tem namenom odpirala veleposlaništva velikih sil (Encyclopaedia Britannica 2012).

V 20. stoletju so tako velesile zaradi vedno večjega števila novih držav in mednarodnih organizacij okrepile svojo zunanjepolitično službo in s tem sprožile težnjo po spremembi vloge profesionalnih generalistov. V zunanje zadeve so se vedno bolj vključevala druga ministrstva s področij, katerih primarno delovanje je bilo znotraj državnih meja. Vsebina diplomacije je postajala vse bolj tehnična, zato so se specialisti – atašeji uveljavljali v mednarodnih dialogih. Včasih celo do te mere, da je njihova komunikacija z drugo državo potekala neposredno in brez pomoči zunanjega ministrstva ali njegovih diplomatskih predstavnikov (Hamilton in Langhorne 1995, 217–45).

Države so se na trend razdrobljenosti upravljanja in izvajanja zunanje politike različno odzivale. Ne le politični diplomati, tudi zunanja ministrstva so morala priznati obstoj drugih udeležencev mednarodnih odnosov in s tem svoje zmanjšane pristojnosti. Z diplomacijo na vrhu, s srečanji predsednikov, predsednikov vlad ali ministrov se je spreminjal pogled javnosti in vladajočih struktur na diplomatsko dejavnost. Diplomati

in njihovo delo pogajalcev je postajalo sekundarnega pomena, saj je prepogosto začel prevladovati vtis, da je imel veljavo le dogovor, ki so ga sprejeli vodilni predstavniki držav (*prav tam*).

Kljub tej navidezni zmanjšani veljavi in spremenjenim vsebinam pa si mednarodnega dialoga tudi danes ni mogoče zamisliti brez usposobljenih diplomatov, ki so od nekdaj nastopali kot posredniki med političnimi entitetami.

2.2 Diplomacija kot poklic

Kljub temu da je poklic diplomata po mnenju Dembinskega (1988, 3) »med najstarejšimi na svetu«, je bila diplomacija kot poklic z *Dunajskim pravilnikom* priznana šele leta 1815, leta 1961 pa tudi kodificirana v obliki *Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih*. Vendar teoretiki in države na poklic in diplomate gledajo različno.

Diplomacija se je razvijala vzporedno z nastankom in razvojem države ter njenih institucij. Prav tako je sledila spremembam držav in odnosov med njimi. Sprva je bilo zato malo medsebojnih odprtih vprašanj, ki so jih morali takrat reševati *ad hoc* odposlanci. S povečevanjem interakcij med državami je naraščalo udejstvovanje diplomatov, obseg njihovih nalog pa se je postopno povečeval.

Da je nekdo lahko postal diplomat, je moral imeti določene lastnosti, znanja ali druge predispozicije. Preden je bil poklic priznan, so o diplomatih odločali vladarji večinoma neposredno in po lastni presoji, tako da težko govorimo o jasnih kriterijih za izbor diplomatov in znanjih, ki so jih ti potrebovali. Najbolj očitne izpostavljam v tabeli 2.1.

Tabela 2.1: Kriteriji za izbor diplomatov v začetnih obdobjih diplomacije

ČASOVNI OKVIR	ZNAČILNOST OBDOBJA	NALOGE	POTREBNA ZNANJA
Antična Grčija	Nepovezanost držav, <i>ad hoc</i> misije	Zagovarjanje interesov polisov	Prvovrstne govorniške spretnosti

Bizantinski imperij in italijanske države	Diplomacija spletk in podkupovanja ter vohunjenja, <i>ad hoc</i> misije	Zbiranje informacij o tuji državi znotraj njenih meja, Pogajanja	Pogajalske spretnosti, izučeno opazovanje
Srednji vek/francosko plemstvo	Dostojanstvena, tajna, vljudnosta diplomacija aristokracije, protokol, stalne misije	Neposredno predstavljanje vladarjev	Splošna in primerna izobraženost, poznavanje tujih jezikov

Vir: povzeto po Nicolson (1988, 7–12); Hamilton in Langhorne (1995, 241); Vukadinović (1995, 122); Berridge (2005, 108–10)

V času nastanka stalnih predstavništev so odposlance, ki so zaradi svojih nalog dlje časa bivali v tujini, marsikje imeli za vohune, komuniciranje z njimi je bilo oteženo, ponekod pa so jih celo obravnavali kot vojne ujetnike. Hkrati pa so se že takrat oblikovala razmišljanja, kakšne značajske lastnosti naj bi imeli: dober jezikoslovec (še posebej poznavalec latinščine), prijeten za okolico, dober in kultiviran gostitelj, strpen po naravi in hladnokrvnega izraza, strpen do nevednosti svoje vlade, tak, ki zna razbrati dobljena navodila in ima hkrati urejeno privatno življenje ter ne dopušča škandalov (Nicolson 1977, 36).

V 17. stoletju so se posamezniki, kot na primer Richelieu, že tudi zavedali, da so izbira diplomata, njegov odnos do nalog in ozaveščenost glede danih pristojnosti izredno pomembni za ugled vladarja in interese države. Hkrati je bil Richelieu zagovornik nujnosti stalnega vzdrževanja odnosov med državami, kar je prejudiciralo stalnost pogajanj in komunikacijo izbranih ambasadorjev z matično državo. Vse to pa je v določenem pogledu pripomoglo k nastanku organiziranega ministrstva za zunanje zadeve (Hamilton in Langhorne 1995, 71–72).

Pa vendar vse do konca 17. in začetka 18. stoletja ni bilo pretiranega zanimanja za postavljanje pravil in iskanje enotnih smernic za ustreznost, imenovanje in delo diplomatov. Do uveljavitve stalnih misij je bila diplomacija le občasen dejavnik v zunanjih odnosih držav. Ko pa je delovanje diplomatov skozi politično zastopanje

interesov vladarjev postalo stalnica, so se o tem začele tudi razprave. Teoretiki so vedno bolj pogosto definirali, kakšne sposobnosti, znanja in lastnosti mora imeti diplomat za opravljanje svojih nalog.

Leta 1716 je Francois de Callieres v Parizu postavil mejnik tem razpravam, saj je bil nasprotnik teorije, da je namen diplomacije zavajanje. Zdrava diplomacija je temeljila na zaupanju, skrivnost pogajanj pa je bila, kako harmonizirati prave interese vpletenih (Nicolson 1977, 62–63). Kot menita Hamilton in Langhorne (1995, 69) je njegova knjiga *De la maniere de negocier avec le souverains* »postala najbolj znan priročnik o diplomaciji«. To potrjuje tudi Nicolson (1988, 57–67) s tem, ko ga označi za »učbenik«, v katerem tudi sam najde poglede, ki jih citira pri svojem opisu idealnega diplomata.

Ko tudi druge države sledijo francoskemu zgledu ter začnejo z ustanavljanjem ministrstva s primarno orientacijo na zunanje politične zadeve, znotraj katerega so naloge ločene po oddelkih, se postopno pojavi vidnejša potreba po bolj izobraženem kadru.

Na izobrazbo pa se je spet gledalo z dveh različnih zornih kotov: kdor je zagovarjal načelo, da se visok družbeni položaj in izobraževanje ne prepletata, je bil verjetno bolj pristaš neposrednega izobraževanja na delu, tako imenovanem *on-the-job training*. S potovanji in z bivanjem v tujini naj bi si atašeji pridobili delovne izkušnje, znanje jezikov in poznavanje države ter njenih značilnosti.

Po drugi strani pa so se v 18. stoletju začeli pojavljati prvi načrtni poskusi izobraževanja – Rim, Pariz, Prusija, Dunaj (Vukadinović 1995, 216). Ponekod se je učenju jezika pridružilo urejanje arhivov na zunanjih ministrstvih, spoznavanje z zgodovino pogajanj in vsebino sprejetih pogodb. Še največ uspeha od vseh ustanov je imela dunajska *Orientalische Akademie*, ki je bila sprva znana kot center za šolanje prevajalcev vzhodnih jezikov, kasneje pa je svoj nabor znanj razširila še na javno upravo, evropske jezike, zgodovino, geografijo in pravo (Hamilton in Langhorne 1995, 76–78).

Po priznanju poklica diplomata je v državah opazen premik k profesionalizaciji diplomatskega aparata. V 19. stoletju so se vanj lahko vključili tudi popolni začetniki, vendar so morali za to izpolnjevati določene minimalne pogoje. Po večini so zavzemali mesta neplačanih ali slabo plačnih atašejev ter v najboljšem primeru odposlancev na nepomembnih misijah, medtem ko so vodilna mesta še vedno v veliki večini pripadala aristokratskim družinam z dobrim finančnim zaledjem (Anderson 1993, 119–22).

Tabela 2.2: Minimalni pogoji za sprejem v diplomatsko službo po državah

Francija	Dokončana 3-letna univerzitetna izobrazba; kasneje lahko tudi brez, vendar pa mora kandidat uspešno opraviti izpit iz diplomatske zgodovine, mednarodnega prava in tujih jezikov ter imeti francosko državljanstvo.
Belgija	Dokončana univerzitetna izobrazba in opravljen sprejemni izpit.
Španija	Opravljen konkurenčni izpit.
Velika Britanija	Opravljen kvalifikacijski izpit za vstop v zunanje ministrstvo in v diplomatsko službo.
Italija, Rusija in Nizozemska	Opravljen kvalifikacijski izpit: trije pisni in trije ustni izpiti.
Grčija	Pridobljena pravna izobrazba in opravljen sprejemni izpit.
Japonska	Opravljen kvalifikacijski izpit (uspešno izvajano v praksi).
Prusija	Po dokončani 3-letni univerzitetni izobrazbi, dveh opravljenih izpitih državne uprave in 18 mesečnem službovanju v deželni vladi in izboru s strani ministra sledi 1 leto delo neplačanega atašeja in opravljanje izpitov iz moderne politične zgodovine, trgovine in prava ter ključni pisni in ustni izpit francoščine (neuspeh tega lahko pomeni izključitev iz diplomatske službe).
Otomanski imperij	Ustanovljena komisija za kontrolo sprejema kandidatov.
Rusija	Opravljeni izpiti iz modernih tujih jezikov, mednarodnega prava, ekonomije in statistike ter natančnega pisanja.

Vir: povzeto po: Anderson (1993, 123–24); Hamilton in Langhorne (1995, 98–104)

Poskusom vzpostavitve enotnih kriterijev navkljub so se v praksi velikokrat še vedno izvajali tradicionalni pristopi. Dvojna merila so bila tako še vedno prisotna – višji družbeni sloj je z zunanjim videzom in s pojavnostjo nadvladal zahtevano znanje. V nekaterih državah (Nemčija, Rusija) so izpiti postali zgolj formalnost, veze in poznanstva pa splošno priznana oblika vstopa v diplomatsko službo. Tudi v državah, kjer so izpite jemali veliko bolj resno (Francija), so bili na vodilne diplomatske položaje po navadi imenovani neprofesionalni diplomati (Anderson 1993, 124–25).

Kot že omenjeno, pa ima skoraj popolnoma drug pogled na izbiro diplomatov ameriški *spoils sistem*. Kljub temu da je leta 1924 ameriški kongres sprejel Rogerjev akt, s katerim je združil diplomatsko in konzularno službo pod isto streho zunanjega ministrstva in diplomacijo priznal kot poklic, pa so bila politična imenovanja vedno prisotna za vodilna mesta ter pomembne ali prestižne destinacije. Šele konec 20. stoletja poskušajo ZDA z Aktom o zunanjih zadevah uzakoniti pogoje za imenovanje šefov diplomatskih misij, ki pa se v največji meri nanašajo na znanje o državi gostiteljici in ne na izobrazbo in izkušnje diplomatov (Fakin 2001, 40). Še danes vsaj tretjina veleposlanikov svoj položaj dobi z donacijo v predsedniški kampanji in s tega položaja izrine bolj izkušene profesionalne diplomate (Leguey-Feuilleux 2009, 141).

Še konec 20. stoletja so bila mnenja in praksa glede tega, kdo naj opravlja poklic diplomata, deljena. ZDA, Avstralija in še nekatere industrijske demokratične države, kakor tudi Južnoafriška republika, so v svojem naboru kadrov upoštevale tudi etnično raznolikost. Brazilija, Indija, Francija in Japonska so na drugi strani nadaljevale z zaposlovanjem samozadostnega elitnega kadra. Na Kitajskem in v Sovjetski zvezi so še vedno ostali pomembni politični kriteriji in intelektualne sposobnosti. Splošno gledano so praktično povsod položaje od veleposlanika naprej vse bolj zasedali profesionalni diplomati. Le ZDA in peščica drugih držav je obdržala prakso imenovanja premožnih amaterjev diplomatov, ki najvišji diplomatski rang podvrže politični volji in ga podeli finančnim donatorjem zmagovalca predsedniških volitev (Eyclopaedia Britannica 2012).

Ustreznost kandidatov, njihova izobrazba in kriteriji za izbor pa so neposredno povezani z opravljanjem nalog, ki jih imajo diplomati oziroma diplomatske misije, prvič pa jih je v pisno obliko postavila *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih*. V 3. členu navaja, da se med drugim funkcije diplomatske misije nanašajo na: predstavljanje države, zaščito njenih interesov in interesov njenih državljanov (tako fizičnih kot pravnih oseb), pogajanja, obveščanje, pospeševanje in razvijanje odnosov med državami. Tako 'grobi' opis nalog na tem mestu navajam le zaradi poudarka, kaj je nesporno delo diplomatov. V praksi so delovne naloge širše in povezane z različnimi situacijami, na katere se mora diplomat pravilno odzvati.

Kot prva funkcija diplomata je navedeno predstavljanje. Že iz zgodovinskega pregleda je razvidno, da je sprva šlo za predstavljanje suverena, kasneje v sodobnem svetu pa za predstavljanje države, kot je navedeno tudi v DKDO. V predstavljanju je še vedno mogoče zaslediti dvojno naravo te naloge (Jonsson in Hall 2005, 98–118):

- predstavljanje kot status diplomata, ki personificira oziroma uteleša druge (*standing for others*);
- predstavljanje kot vedenje (*behaviour*) diplomata, ki deluje za druge (*acting for others*).

Prvi vidik izvira iz zgodovinskega predstavljanja vladarja – dobesedno utelešenje vsega, kar je le-ta predstavljal, se je preneslo na diplomata, kadar vladar ni bil prisoten. Od tod izvira diplomatska imuniteta, ko je bil zaradi takega statusa diplomat deležen vsega, kar je pripadalo vladarju. Danes se pod tem terminom v najširšem smislu razume bolj simboličen pomen, ko diplomati posebej svojo državo, njeno tradicijo in kulturo uradnikom in drugim v državi akreditacije. Včasih diplomate javnost vidi tudi kot simbolni odsev, ne le politike lastne države, ampak tudi njenih načel delovanja ali celo ideologije (*prav tam*).

Drugi vidik je bližje razumevanju opravljanja poklica – delovanje v imenu drugih, zastopanje njihovih interesov na podlagi navodil, ki pa ima lahko več ali manj pristojnosti. Pri tem se poraja vprašanje, koliko lahko diplomat sam vpliva na navodila z informacijami, ki jih pridobi in posreduje domov, oziroma ali je res zgolj

izvajalec tistega, kar želi matična država. Resnica je po navadi nekje vmes, saj ne gre za statično, enosmerno obliko odnosa med vladajočo strukturo in diplomatom, pač pa za nenehen proces interakcije med njima, od diplomata pa se hkrati pričakuje razsodnost in delovanje v skladu s situacijo, v kateri se znajde (*prav tam*).

Naloge diplomata so torej tiste, ki narekujejo njegovo delovanje in obnašanje. Po nastanku mednarodnih organizacij (vladnih in nevladnih) se je sprožil tudi val diskusij, ali naj bodo za opravljanje nalog profesionalni diplomati generalisti ali specialisti. Po Udovičevem mnenju (2009, 38) je to še posebej postalo očitno v 20. stoletju z razvojem vojaške, kulturne in ekonomske diplomacije, ko diplomatske naloge niso več izključno politične.

Diplomati generalisti lahko s širokim spektrom poznavanja diplomacije in njenih značilnosti nastopijo v različnih situacijah in se v njih ustrezno znajdejo. Skozi zgodovino se je v večini izoblikovala ta vrsta diplomatov, saj so jih zaradi vsestranskosti države lahko poslale na katerokoli diplomatsko nalogo. Diplomati specialisti so po drugi strani »produkt« 20. stoletja, ko so države začele deliti skupne interese in se povezovati na področjih, ki so zahtevala več strokovnosti. Pri pogajanjih so zato potrebovale specifična znanja, ki jih diplomat generalist ni imel.

Sprva so bili v obdobju po drugi svetovni vojni, ko je evropsko gospodarstvo potrebovalo finančno pomoč, dobrodošli diplomati specialisti z znanjem in s prakso v mednarodnih ekonomskih odnosih. Ameriška diplomacija je takrat postavila predsednik v zaposlovanju izobraženih ekonomistov med osebje diplomatske misije, ki so bili v pomoč povojni Evropi. Najprej je bilo torej sodelovanje strokovnjakov vidno v mednarodnem sodelovanju pri promociji rasti gospodarstva, ki je bilo za vse države bistvenega pomena. Kasneje postajajo teme, v katere se vključuje diplomacija, bolj tehnične. To se je odražalo v prepletanju notranje in zunanje politike ter s tem prisotnosti vedno večjega števila različnih strokovnjakov z domačih ministrstev v tujini. Ne le na diplomatskih misijah, še posebej je bil trend paralelnega vzpona diplomatov specialistov viden v različnih mednarodnih organizacijah, osredotočenih na eno področje delovanja (Hamilton in Langhorne 1995, 203–5).

V 20. stoletju je naraščajoče število diplomatov povzročilo spremenjeno vlogo profesionalnih diplomatov generalistov. Hitrost komunikacij, tehnološke spremembe in povečana zavest regionalnega in globalnega povezovanja so pomenili sodelovanje s specialisti na področjih, kot so kmetijstvo, industrija, letalstvo, finance in zdravje. Nekateri so v mednarodne odnose vstopili neposredno, spet drugi kot del diplomatskega osebja na veleposlaništvu oziroma državne delegacije. Skoraj povsod trend zaposlovanja specialistov povzroči »razdrobljenost upravljanja in izvajanja zunanje politike« (prav tam, 218).

Tabela 2.3: Vstop diplomatov specialistov v diplomatski aparat velikih sil

ZDA	Uslužbenci zunanjega ministrstva so se neradi sprijaznili z idejo diplomatov specialistov, saj so menili, da je večina najpomembnejših odločitev zunanje politike političnih. Ostala ministrstva so namreč tvorila kar 2/3 osebja, zaposlenega na misijah. Ta poskus integracije osebja ministrstev v zunanji službi je povzročil negodovanje kariernih diplomatov zaradi zmanjšanega vpliva, hkrati pa ni izdelal potrebnih specialistov za ponovno vzpostavitev vpliva drugih ministrstev na zunanjega.
Francija	Vloga zunanjega ministrstva je postala bistveno manjša zaradi predsedniških intervencij ter povečanega pomena ekonomskih in drugih strateških področij v mednarodnih odnosih, ki so v zunanje zadeve vključevala druga ministrstva. Primanjkljaj političnih vzvodov na zunanjem ministrstvu je botroval konzervativnejšemu poklicu diplomata – skoraj vsi novinci na zunanjem ministrstvu so morali opraviti obvezno medresorsko izobraževanje. Opazen je bil upad izmenjave osebja med ministrstvi in le malo možnosti za razvoj so imeli posamezniki, ki so svoje znanje pridobili v poslu in industriji. Še danes ima država množico generalistov s klasičnim znanjem diplomatov: pogajanje, predstavljanje, poročanje.
Sovjetska zveza	Po uspešno prestani strogi selekciji so morali diplomati pet let preživeti na ministrskem Inštitutu za mednarodne odnose. Tam so

	jih poleg pridobivanja znanj zgodovine, mednarodnega prava, ekonomije, marksizma-leninizma in tujih jezikov spodbujali k specializaciji. Tudi kasneje so se lahko vrnil na višjo diplomatsko šolo, kjer so imeli možnost pridobiti dodatna specialistična znanja.
Japonska	Zunanje ministrstvo je želelo imeti strokovnjake za ravnanje s sodobnimi vprašanji. Največji poudarek in težo pri zaposlovanju je imelo področje ekonomskih specialistov. S stilom in z vsebino take diplomacije so uspeli v izjemni gospodarski rasti.
Velika Britanija	Rezultat reform leta 1943 je bila združitev zunanje, diplomatske, ekonomsko diplomatske in konzularne službe v eno ministrstvo. Dve vladni poročili sta v šestdesetih letih poudarili potrebo po specialističnem usposabljanju, predvsem kot pomoč trgovanju, hkrati pa je Duncanovo poročilo zagovarjalo zapiranje prekomorskih predstavništev.

Vir: povzeto po: Hamilton in Langhorne (1995, 218–20)

Države se tako vedno same odločajo, če bodo zaposlovale diplomate specialiste in na kakšen način. Taki diplomati so praviloma strokovnjaki s svojega področja, ki zaradi narave svojega dela zaidejo v medvladne dialoge in s tem posledično v diplomacijo. Pa vendar se praviloma za diplomata primarno ne izobrazijo. Specialisti, ki so vedno bolj pogosto udeleženci diplomatskih srečanj, kot navaja Leguey-Feilleux (2009, 145), lahko postanejo nestrpni ob političnih zapletih pri pogajanjih ali do političnih članov delegacij, saj jih politični vidik ne zanima. Poleg svoje profesije (ki po navadi ni povezana z diplomacijo) in zaradi le občasne prisotnosti imajo namreč manj možnosti, da razvijejo diplomatske sposobnosti. Kljub temu pa obstajajo specialisti z osvojenimi diplomatskimi veščinami, ki so lahko posledica mednarodnega udejstvovanja in izkušenj, skoraj zagotovo pa niso pridobljene v lastni profesiji.

Z ustanovitvijo mednarodnih organizacij po drugi svetovni vojni in s samostojnostjo vedno večjega števila držav je število zunanjih ministrstev, njihovih diplomatskih predstavništev in diplomatov bistveno drugačno kot kadarkoli v zgodovini.

Vsem tem spremembam in razvojnim procesom diplomacije mora slediti tudi izobraževanje njenih predstavnikov. Na prelomu v 21. stoletje Paul Meerts s haaškega Inštituta za mednarodne odnose povzema štiri glavne oblike izobraževanja diplomatov (v Vukadinović 1995, 217–18):

1. diplomatske akademije oziroma inštituti, ki so del ministrstev za zunanje zadeve;
2. oddelki/fakultete na univerzah, kjer poteka dodiplomski in podiplomski študij;
3. neodvisni inštituti za mednarodne odnose (za domače in tuje diplomate);
4. mednarodne organizacije za izobraževanje (tudi diplomatov).

Kot lahko razberemo iz prej zapisanega in kakor navaja tudi Janković (1988, 111–12), imajo države le redko posebne dodiplomske programe ali akademije za izobraževanje diplomatov. Razlog je v tem, da šele opravljanje dela pokaže, na katerem področju diplomat potrebuje dodatno izobraževanje. Njegovo univerzitetno znanje je začetni pogoj za sprejem, nadaljnje izobraževanje pa določa država v skladu s svojimi usmeritvami in potrebami v diplomatskih vrstah. Skoraj povsod se namreč uslužbenci v prvih nekaj letih srečujejo s spoznavanjem dela v različnih oddelkih notranje službe in šele potem imajo možnost delovanja tudi v DKP.

Kljub današnji raznolikosti izobraževalnih institucij pa za opravljanje nalog znanje ni edina sposobnost, ki jo mora imeti diplomat. Dolgo časa so v zgodovini sicer res zagovarjali splošno znanje diplomata kot najpomembnejši kriterij za njegovo imenovanje; prijeten videz, premožnost in družabnost so le olajšali izbor (Nicolson 1988, 56). Pa vendar si informacije lahko zapomni vsak, naj ga le-te zanimajo ali ne, določenih značajskih lastnosti pa se ne dá priučiti.

Tega se je zavedal že Francois de Callieres v 18. stoletju in vse do danes mu pritrjujejo mnogi teoretiki in tudi diplomati. Poudaril je poznavanje zgodovine in literature, iz katerih profesionalni diplomat lahko razume politične odnose med državami ter jih zna elegantno in primerno izraziti. Kot značajsko lastnost je izpostavil poštenost in neposrednost, ki ju potrebuje pri izvajanju pogajanj. To mora biti oseba,

vredna zaupanja, ki zna delovati v tajnosti. Ne nazadnje je v diplomatu videl le vršilca dolžnosti in vladarjevega zastopnika, ne pa oblikovalca politike in vladarjevih interesov (Hamilton in Langhorne 1995, 69–70).

Sir Harold Nicolson (1988, 57–67) kot drugi največkrat citiran avtor o vrlinah idealnega diplomata je v 20. stoletju le-te navedel v naslednjem zaporedju: resnicoljubnost, natančnost, mirnost, potrpežljivost, prijaznost, skromnost in pripadnost. Po drugi strani pa pri svojem opisu, kot sam pravi, ni navajal inteligenčnosti, znanja, razsodnosti, preudarnosti, gostoljubnosti, šarmantnosti, poguma in taktosti, saj je mnenja, da so to same po sebi razumljive lastnosti, ki jih diplomat preprosto mora imeti.

Ernest Satow (2011, 183–84) daje celo prednost osebnim lastnostim »*gentlemana*« – dober značaj, zdravje in videz, neposreden in nesebičen značaj ter sposobnost ocene situacije, česar pisni izpiti ne pokažejo. Diplomati mora biti inteligenčen, vendar pa le teoretično znanje ne zagotavlja dobrega kandidata. Razlikuje celo profesionalne izšolane diplomate in politične osebnosti, ki posebna znanja za opravljanje tega dela lahko imajo ali pa tudi ne (*prav tam*, 4).

Diplomatski poklic po Osolnikovem prepričanju (1992, 574–80) potrebuje »psihično normalno, stabilno in celovito uravnoteženo osebnost«. Kot oseba, ki živi v tujini in je s tem izpostavljena očem javnosti (domače in tuje), mora paziti na svoj ugled, ker z njim neposredno vpliva na ugled svoje države. Tudi po njegovem mnenju le izobrazba ne »naredi dobrega diplomata, potrebne so določene privzgojene ali naravne lastnosti«.

Janković (1988, 112) pa izpostavlja tudi dejstvo, da je »diplomatska služba [...] po naravi na določen način profesija 'zaprtega tipa', v katero ne more biti sprejet vsak«. S tem opozarja na pomembnost nekaznovanosti kandidatov v preteklosti, njihove moralne vrednote in splošne »predanosti družbeno-političnim usmeritvam njegove države«. Nekatere države pa ne zanemarjajo niti »socialnega porekla« ter njegovega »značaja in navad«. Da torej diplomat lahko opravlja pomembne naloge v imenu

svoje države, mora biti čim bolj vsestranska osebnost, ki družbeno ne izstopa in je predana svojemu delu.

Po opredelitvi diplomacije za poklic in diplomatov za tiste profesionalce, ki naj bi ga opravljali, se je smiselno dotakniti še instituta konzula. Tudi konzuli so namreč z vidika javne uprave državni uslužbenci, ki službujejo v diplomatski in konzularni mreži. Konzularna diplomacija sicer ne more nadomestiti tradicionalne diplomacije, »lahko pa jo kakovostno dopolni, nadgradi in bistveno poceni« (Smole 2011, 223). V nekaterih primerih konzuli lahko opravljajo dela diplomatov (kar navaja tudi DKKO) ali obratno.

Pri diplomatih torej obstaja razlika med poklicnim in nepoklicnim diplomatom, pri čemer se le-ta primarno nanaša na izobrazbo, strokovno usposobljenost in mesto zaposlitve. Pri konzulih pa razlikujemo obliki poklicnega in častnega konzula. Razlika med njima je primarno v načinu njunega imenovanja, delno pa tudi v delu, ki ga opravljata. Lee in Quigley poklicne konzule opredeljujeta kot »javne uslužbenice, državljane matične države, ki ne opravljajo lastne dejavnosti« (2008, 518), častne konzule pa kot »državljane države gostiteljice z lastno dejavnostjo, poleg katere opravljajo še konzularne aktivnosti« (*prav tam*, 519). Pri imenovanju častnih konzulov lahko s svojim privoljenjem sodeluje tudi država gostiteljica (*prav tam*, 522).

Zgodovinsko gledano so bili častni konzuli po naravi dela vedno gospodarsko usmerjeni. Tudi danes države imenujejo častne konzule, da ji pomagajo pri razvijanju in utrjevanju prvenstveno gospodarskih vezi z določenim delom države gostiteljice. Častni konzuli so v primeru velikih držav lahko vezani le na njen ozemeljski del, kar pomeni, da je lahko v eni državi imenovanih tudi več častnih konzulov.

Častne konzule države izbirajo med uspešnimi in premožnejšimi posamezniki. Razlog je v tem, da je funkcija častna in s tem neplačana. Za opravljanje čistih konzularnih nalog se sicer častnemu konzulu povrnejo stroški, za ostale vezi, ki jih splete, in sodelovanja, ki nastanejo z njegovo pomočjo, pa ne prejme plačila. Izbiranje med

uspešnimi pa je samoumevno, saj le sposobna in uspešna oseba, ki ima izkušnje z opravljanjem posla, lahko državi pomaga iskati partnerje za sodelovanje in opravlja promocijske funkcije. Pri tem se ne sme pozabiti, da naloge častnega konzula niso njegova primarna dejavnost (Intervjuvanec 1, 2012; Intervjuvanec 4, 2012).

Na drugi strani se poklicni konzuli za svoje delo izobražujejo, zato se po imenovanju z delom soočajo vsak dan. Častni konzuli naj bi sicer znali opravljati večino konzularnih nalog, njihove pristojnosti in pooblastila pa se razlikujejo, tudi med konzuli iste države imenovanja (Smole 2008, 235).

2.3 Opredelitev pojmov

Pred poglavjem primerjalne analize v izbranih državah je smiselno, da na tem mestu omejim vidik nekaterih pojmov, ki so za razumevanje predstavljene problematike ključni.

2.3.1 *Diplomacija*

Do zdaj sem že velikokrat omenila pojem diplomacije, vendar v različnih kontekstih. Proučevanje literature tudi odkriva velik nabor razmišljanj različnih avtorjev, le malokateri pa ponuja zelo enostavno in hkrati natančno definicijo diplomacije. Razlog je verjetno v dejstvu, da je zornih kotov definiranja veliko, vsak od njih pa je »pravi« z vidika, ki ga obravnava.

Za Satowa je »diplomacija [...] uporaba vedenja in taktnosti za izvrševanje uradnih odnosov med vladami samostojnih držav, ki je lahko včasih razširjena tudi na odnose s podložnimi državami« (2011, 1). Benko (1996, 256) diplomacijo vidi podobno, in sicer kot »institucijo države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževanja stikov z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti in s temi stiki uresničevati svoje interese [...]«. Simpson (1987, 3–6) po drugi strani diplomacijo enači s »politiko kot del velike in zapletene igre mednarodnih aktivnosti, s katero vlade in mednarodne organizacije iščejo načine za promocijo svojih ciljev skozi diplomatske in druge

agente«. Hkrati pa pravi, da je »koristno razlikovati zunanjo politiko in diplomacijo, ki je le sredstvo vlad za doseg ciljev«. Vukadinović (1995, 107–8) navaja štiri smeri definicij, po katerih diplomacijo enači: z zunanjo politiko in s tehniko zunanje politike, z mednarodnimi pogajanja in z dejavnostjo diplomatov. Kosin (2004, 635) pravi, da je »diplomacija [...] prvenstveno politična aktivnost, ki je, dobro naravnana in spretna, lahko ena od pomembnih sestavin moči države« in hkrati »pomembno sredstvo, s katerim države izvajajo svojo zunanjo politiko«. Jazbec (2009, 19) ugotavlja, »da je diplomacija urejanje odnosov med subjekti mednarodnega javnega prava [...]. Vendar pa z diplomacijo razumemo tudi znanje o urejanju teh odnosov in veščino oziroma sposobnost njihovega urejanja«. Brglez (1998, 61) diplomacijo opredeli »operacionalno kot instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter hkrati kot obliko in proces njihovega medsebojnega komuniciranja«.

Definicije se tako v večini nanašajo na subjekte mednarodnega prava, med katerimi poteka diplomatska dejavnost in na določeno področje delovanja med njimi, kar pa, kakor dokazuje Udovič (2009, 37–38), danes ne drži več v popolnosti. Diplomacija se je namreč razširila med različne akterje, ki niso nujno več le pravni subjekti.

Diplomacija je glede na povedano zelo obsežen termin, ki pomeni tako procese in dejanja, kot tudi znanja, tehnike in lastnosti posameznikov in ki se je razvijala in v svoji dejavnosti dopolnjevala skozi dolg zgodovinski proces. Zato jo je morda nesmiselno opredeljevati, kot je mnenja Barston (1988, 1), le v »ozkem politično-strateškem pojmovanju [...] ali v omejenem in formalnem smislu kot sinonim zunanjih ministrstev in diplomatskega osebja«.

Nekaj več natančnosti za to delo zajema opredelitev funkcij diplomatske misije, ki jih v 3. členu jasno navaja *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih* iz leta 1961 (Simoniti 1994, 32):

- *predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici;*
- *v državi sprejemnici zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;*

- pogajanja z vlado države sprejemnice;
- obveščanje z vsemi dovoljenimi sredstvi o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice;
- pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico ter razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov.

Poleg petih navedenih funkcij 3. člen tudi ne izključuje možnosti opravljanja »šeste« diplomatske funkcije, ki predstavlja opravljanje konzularne dejavnosti. To v primeru diplomatske misije opravlja njen konzularni oddelek (*prav tam*).

Mnenja sem, da šele pregled teh funkcij diplomacije omogoča potrditev mnenja tistih, ki diplomacijo razumejo tudi kot poklic.

2.3.2 Poklic

Kakor navaja Mal (2012, 96), slovenski jezik s pojmom poklic opredeljuje »tako izobrazbeni naziv kot poimenovanje zaposlitve posameznika oziroma njegovega delovnega mesta«. Hkrati (*prav tam*, 95) se loteva tudi razlage profesije kot »poklica, ki zahteva visoko stopnjo usposobljenosti« in med elemente »prišteva [...] sistem izobraževanja, obstoj profesionalnega združenja in etični kodeks oziroma kodeks delovanja« (*prav tam*, 97).

Diplomatski poklic je do neke mere v tej profesionalnosti svojevrsten in se ne more primerjati z nekim, na primer tehničnim poklicem, ki ga brez v izobraževalnem procesu pridobljenih specifičnih znanj ni mogoče opravljati. Kljub temu večina tako naravoslovnih kakor tudi družboslovnih poklicev teži k temu, da so na delovnih mestih zaposleni in poklic opravljajo za to usposobljeni posamezniki – profesionalci.

Termin poklic se v delu navezuje na zaposlitev in profesijo, poklicni diplomat pa je tisti, ki profesionalno opravlja dela in naloge, se pravi, da je za to »visoko usposobljen« in seznanjen s procesi in z delovanjem v mednarodni skupnosti (Petrič 2010, 324–25).

2.3.3 *Diplomat*

Vse ljudi, ki dnevno opravljajo diplomatski poklic, s posplošenim izrazom imenujemo diplomati. Tudi Satow (2011, 4) z vidika diplomatske organizacije kot diplomate razume »vse državne uradnike, vključene v diplomatske zadeve, ne glede na to, ali službujejo na domačem zunanjem ministrstvu ali v tujini na veleposlaništvih, poslaništvih ali diplomatskih agencijah«.

V 1. členu *Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih* je navedenih pet terminov, ki opredeljujejo diplomate v misiji: »vodja misije, člani misije, člani osebja misije, člani diplomatskega osebja misije in diplomatski agent«. 14. člen pa opredeljuje tri razrede šefov diplomatskih misij: »ambasador (veleposlanik) ali nuncij; poslanik, minister in internuncij; odpravnik poslov« (Simoniti 1994, 31–45).

Za osrednjo problematiko tega dela vendarle niso pomembni vsi uradniki, saj tisti na najnižjem nivoju ne sprejemajo vidnih in posledično pomembnih odločitev, ki odločilno vplivajo na ugled in predstavljanje države v tujini. Po navadi velja, da so splošni »uradniki« na MZZ hkrati poklicni diplomati, saj delovno kariero začinjajo na dnu in se postopoma z izkušnjami in na lastno željo prebijajo do vodstvenih pozicij.

Z mojega vidika je glavna dilema namenjena izbiri vodje veleposlaništva in s tem najbolj vidnega predstavnika države v diplomatski misiji oziroma »veleposlanika«, kot ga v 39. členu z najvišjim diplomatskim nazivom imenuje slovenski Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1-UPB1). Zato sta v nadaljevanju termina diplomat in veleposlanik sinonima, medtem ko so vsi diplomati nižjih rangov imenovani diplomatski uradniki.

Kot dodatek bo v primerjavo vključen tudi pogled na imenovanje konzulov in častnih konzulov. Če se med imenovanji diplomatov pojavljajo razlike in s tem posledično dileme pri izbiri poklicnega ali nepoklicnega diplomata, je smiselno preveriti, ali obstaja podobna dilema tudi pri institutu konzula.

2.3.4 Majhna država

Že v samem naslovu problematiko izbire diplomatov omejujem na določen tip držav. Slovenija je namreč v različnih kontekstih največkrat označena kot majhna država. Že leta 1966 je Generalni sekretar OZN majhne države definiral kot »entitete, ki so zelo majhne po površini, populaciji, človeških in ekonomskih virih« (Stringer 2011, 4).

Kljub tej relativno enostavni razlagi se z definicijo majhnosti za potrebe različnih analiz (ekonomske, sociološke, politološke ...) še danes zelo obširno ukvarjajo mnogi avtorji, ki pri tem uporabljajo tako kvantitativne kot kvalitativne kriterije.

Zaradi dileme razpoložljivosti ustreznega kadra pri izbiri diplomatov je v tem primeru zame najpomembnejši demografski indikator. Ker ta sam zase ne pove nujno veliko oziroma zato, ker pojem »majhen« v splošnem pomenu označuje velikost, mu dodajam še geografski indikator.

Da bi države lahko v celoti razdelili na majhne, srednje in velike, jim je nujno treba postaviti oprijemljive mejnike. Na tem mestu se mi ne zdi smiselno ali potrebno iskati še podrobnejših delitev znotraj omenjenih treh, čeprav se nekaj avtorjev ukvarja, na primer tudi s spodnjo mejo majhnih držav. Zaradi tega razmišljanja potrebuje majhna država zgornji limit števila prebivalcev in ozemeljske površine. Pri tem se naslanjam na Udovičevo razmišljanje (2004, 127), da se »v preučevanju majhnih držav v okviru ekonomske znanosti največkrat pojavlja meja 10.000.000 prebivalcev kot število, ki še določa majhno državo« in na v literaturi največkrat najdeno zgornjo mejo površine majhne države, ki je 100.000 km².

3. PRIMERJALNA ANALIZA DIPLOMACIJ IZBRANIH DRŽAV

Diplomacija je poklic, ki se je spreminjal ne le skozi zgodovino, ampak je do neke mere različen tudi med državami. Pri tem mislim na načine izbiranja diplomatov, njihovega izobraževanja, notranjezakonskih podlag in ne nazadnje organiziranost zunanjih ministrstev držav in njihovih diplomatskih mrež.

Za državo je bistvenega pomena, da ima izdelane cilje in smernice v zunanji politiki. Diplomacija je tista »prvenstveno politična aktivnost«, ki po Kosinovem mnenju (2004, 635) državam omogoča, da te cilje in nacionalne interese v tujini tudi uresničuje.

Za uresničevanje teh ciljev potrebuje »pooblaščen in usposobljene državne organe: [...] parlament, šefa države, vlado in zunanje ministrstvo z diplomatsko službo«. Njihova organizacija in pristojnosti pa se med državami razlikujejo. Različni pristopi so seveda vidni tudi v kadrovske politiki, ki jo nemalokrat med drugim pogojujeta velikost države in ustreznost profilov ljudi, ki so na voljo (Petrič 2010, 445–46).

Večje države imajo po navadi velik državni aparat, v katerem ni težko najti strokovno usposobljene posameznike, ki jih mednarodno okolje zanima in lahko vsem omenjenim organom nudijo ustrezno znanje in pomoč. In tudi če to niso ljudje, ki bi se z zunanjimi zadevami ukvarjali profesionalno in delujejo tam le zaradi političnega vodstva, ima velika država ob zamenjavi političnega vrha in vseh njegovih pripadnikov veliko izbiro pri iskanju novih ustreznih kadrov (*prav tam*, 446).

Povsem drugače je v majhnih državah, za katere je smiselno, da imajo dobro organiziran aparat ministrstva za zunanje zadeve. Ta mora biti v stalni koordinaciji z vsemi oddelki ministrstev ali drugih državnih organov, ki tudi samostojno sodelujejo z mednarodnim okoljem (*prav tam*, 447). Prav tako je smiselno, da so povezani »tisti, ki odločajo o zunanji politiki, in tisti, ki jo izvršujejo«, pri tem pa naj jim bodo v

pomoč strokovnjaki mednarodnega dogajanja in analitične službe (Kosin 2004, 635–36).

Vse naštetu velja v teoriji, praksa držav pa je nemalokrat drugačna. Kako poteka ta praksa, na kakšen način so urejena ministrstva, kako potekata izbor in izobraževanje kadrov, ali je izbor diplomatov zakonsko urejen in drugo, bo pokazala pravkar omenjena analiza.

3.1 Oris izbranih držav

Glede na prej navedene kriterije vse tri države ustrezajo kriteriju majhnosti (pri Kraljevini Danski upoštevam ozemlje države Danske brez Ferskih otokov in Grenlandije), hkrati pa se razlikujejo v svojem zgodovinskem razvoju. Po mojem prepričanju le-ta v veliki meri vpliva na odnos države do zunanje politike in s tem njene diplomacije. Menim namreč, da so izkušnje, pridobljene skozi zgodovino oziroma v času samostojnosti, tiste, ki državo usmerijo pri izboru, kateri diplomati ji prinašajo potrebne prednosti in kateri jo na ustrezen način zastopajo v tujini.

Danska je država, ki se med vsemi tremi ponaša z najdaljšim stažem neodvisnosti – od približno 8. stoletja naprej, kljub temu da je bila zgodovinsko vseskozi odvisna od drugih držav. Njena geografska lega je specifična z vidika varnosti, obsežna zunanja trgovina jo povezuje z mnogimi državami, z juga pa je pod močnim verskim in kulturnim vplivom. Zato je že od nekdaj izjemno pomemben del danske javne uprave Ministrstvo za zunanje zadeve z diplomatskimi in s konzularnimi misijami.

Po navedbah Kjolsena (1982, 163–67) je bilo njeno ozemlje sprva veliko obsežnejše od današnjega, zunanja služba pa se je začela oblikovati sredi 15. stoletja, ko se je dvorno kanclerstvo razdelilo na nemški in danski del. Zaradi pomanjkanja jezikovnega znanja danskih plemičev so diplomatska mesta zasedli cerkveni predstavniki danskega in tudi tujega porekla. Konec 17. stoletja so se začele pojavljati prve danske stalne misije. Dvor je z uredbo javne uslužbenice poimenoval »sekretarji poslaništev« in jih na ta način razlikoval od zasebno imenovanih

sekretarjev. Po uradnem dvornem imenovanju so sekretarji opravili prisego poslušnosti, lojalnosti in tajnosti ter se s tem zavezali kralju. V začetku 18. stoletja so se vodilni sekretarji zavzemali za uvedbo mesta namestnika, ki bi opravljal delo v času njihove odsotnosti (*charge d'affairs*). V približno istem obdobju pa so se predvsem v zahodnih in južnih evropskih pristaniščih vzpostavila tudi konzularna predstavništva s konzuli za podporo dansko-norveškemu trgovanju in ladijskemu prometu.

V duhu nastajanja oddelkov za zunanje zadeve po Evropi je kralj leta 1770 ločil nemško kanclerstvo od na novo oblikovane in samostojne Službe za zunanje zadeve. Njeni javni uslužbenci so bili popolnoma podrejeni ministru. Služba za zunanje zadeve je takrat zaposlovala skupaj devet ljudi srednjega sloja, katerih dotedanje kariere niso bile na zunanjih predstavništvih. Le nekateri od njih so imeli izkušnje s tujimi državami. Pa vendar so postali močna profesionalna hierarhična struktura z jasnimi standardi glede nazivov, napredovanja in nagrajevanja. Njeno bistvo so predstavljale misije v tujini (*prav tam*, 167–68).

Leta 1848 se je upravljanje zunanje politike preselilo od kralja k manjši skupini politikov in višjim javnim uslužbencem – v parlament, katerega vpliv je rasel počasi. Služba za zunanje zadeve se je preimenovala v Ministrstvo, ki je ostal statičen del javne uprave in katerega fokus se je od misij v tujini premikal k notranji službi. Smernice ministru so se pripravljale v obliki analiz ali študij v notranji službi in ne več v skladu s priporočili diplomatov, kar je kazalo na karierno ločenost notranje in zunanje službe. Le pri pogajanjih so bili zunanji odposlanci glavni asistenti ministra. V istem času so se vse zunanje zadeve države (misije v tujini, konzularne zadeve, zunanji ekonomski odnosi) in njihovi uslužbenci znašli pod okriljem Zunanjega ministrstva (*prav tam*, 168–69).

V času avtokracije se je ustvaril zaupanja vreden razred uslužbencev, ki je posedoval kombinacijo profesionalnega znanja, visoke moralne odgovornosti in lojalnosti kralju. Korupcije niso poznali, tudi v času ekonomske krize sta bili na prvem mestu lojalnost in integriteta. Za imenovanje v zunanjo službo niso bila potrebna formalna znanja,

vendar pa so proti koncu avtokracije naborniki imeli pravno izobrazbo domače univerze. Večji poudarek je imelo poznavanje jezikov, prednost je bilo poznanstvo nekoga na ministrstvu, največjo težo pa je imelo vzajemno zaupanje med vladajočimi in uslužbenci (*prav tam*, 169–70).

Z razširitvijo instituta častnega konzula se je tudi Danska množično posluževala te prakse. V času pred 1. svetovno vojno je bilo sicer njihovo število večje kot po njej. Večina je bila tujih državljanov, ki so delo opravljali poleg svojega in jim je funkcija predstavljala dodatni prestiž. Kljub temu so imeli določena splošna navodila, po katerih so se morali ravnati (*prav tam*, 170–71).

Po 1. svetovni vojni je bil glavni cilj zunanje politike nacionalna varnost, z zagotavljanjem katere so lahko na edini način dosegli ekonomsko rast in razvoj v odnosu do drugih držav. Nekoč nevtralna država je v tem času svoje ekonomske interese postavila v ospredje, za kar je potrebovala močno podporo ministrstva v poznavanju ekonomskih odnosov. Po 2. svetovni vojni pa je prevladala politika zaveznitva, ko je z vstopom v zvezo NATO prvič v zunanjo politiko vnesla vojaški element. V skladu z demokratičnim načelom je bilo osebje ministrstva v večini iz vrst srednjega sloja. Reorganizacija po 1. svetovni vojni je temeljila na učinkovitosti, vpeljana je bilo načelo rotacije poklicnih javnih uslužbencev, ekonomski odnosi pa so postali prvenstvena naloga ministrstva (*prav tam*, 172–73).

Po 2. svetovni vojni je Danska postala članica mnogih mednarodnih organizacij, kar je prineslo povečanje politično-diplomatskih aktivnosti ministrstva. S tem se je povečevalo tudi število zunanjih predstavništev in diplomatov (Hocking in Spencer 2005, 76).

Na drugi strani je **Ciper** samostojen od leta 1960, ko se je nekdanja britanska kolonija osamosvojila od Združenega kraljestva. Skozi svojo celotno zgodovino je bil zaradi geografsko pomembne lege in pomanjkanja lastnih moči vedno na udaru velikih sil. Vse od 16. stoletja do 1. svetovne vojne je bil pod vladavino Otomanskega imperija, po vojni pa je Turčija otok prepustila Britancem.

V šestdesetih letih so se grški Ciprčani na referendumu izrekli za združitev z Grčijo, turški del prebivalstva ga je bojkotiral, Britanci pa so rezultat zavrnil. To je vodilo v pobudo za neodvisnost Cipra s pomočjo Grčije in OZN. Vendar pa je kampanja OZN naletela na nasprotovanje Velike Britanije, ZDA in nekaterih članic NATO, kar je sprožilo ustanovitev organizacije grških Ciprčanov na eni strani, ki se je v oboroženem spopadu borila za unijo z Grčijo in na drugi organizacije turških Ciprčanov, ki se je zavzemala za delitev otoka. Velika Britanija je s svojimi ukrepi še povečala razdor med obema deloma prebivalstva. Antikolonialni boj grških Ciprčanov je obrodil sadove in Velika Britanija je bila prisiljena Cipru podeliti neodvisni status (Melakopides 2010, 162).

Vendar pa so v sporazumu navedena tudi sodelovanja s strani garantov – Velike Britanije, Grčije in Turčije, dva »suverena britanska območja« z okoli pet odstotkov ciprskega ozemlja in ustava, ki je turškim Ciprčanom podeljevala nesorazmerno moč. Prav ustava je postala predmet spora med obema deloma prebivalstva in ko so ji tri leta kasneje na pobudo ciprskega predsednika dodali 13 amandmajev, se je začel protest in upor turškega dela prebivalstva. Od leta 1964 so na otoku prisotne mirovne sile OZN, med obema stranema pa je le občasno prihajalo do poskusov izdelave nove ali vsaj revidirane ustave. Vojaška hunta, ki je zavladala v Grčiji, je na otoku leta 1974 izvedla udar in strmoglavila demokratično izvoljeno vlado. Pod pretvezo vzpostavitve ustavnega reda je Turčija z vojsko vdrla na Ciper in zavzela 37 odstotkov ozemlja na severu države ter se z otoka kljub vsem kršitvam mednarodnega miru ni več umaknila (*prav tam*, 162–64).

V vsem tem času obstoja države in še posebej od razglasitve mednarodno nepriznane turške republike Severni Ciper je bila glavna naloga zunanje politike države reševanje *ciprskega vprašanja* na mednarodnih forumih, kot so OZN, gibanje neuvrščenih in v zadnjem času v Evropski uniji (*prav tam*, 164–65).

Z mnogo krajšo zgodovino Ciper po izkušnjah zaostaja za Dansko, pa vendar ima specifični in predvsem politični problem, ki je glavna tema ciprskih diplomatov povsod, kjer se pojavijo.

Slovenija je kot najmlajša od vseh treh svojo samostojno pot začela leta 1991 z razpadom nekdanje države Jugoslavije. Prizadevanje za priznanje nove države je bila prva prioriteta zunanje politike, skoraj hkrati pa ji je sledilo urejanje nasledstvenih vprašanj in s tem vstop v mednarodne organizacije. Po priznanju se državam, ki s tem postanejo del mednarodne skupnosti, »odprejo možnosti polnega delovanja, vzpostavljanja političnih, gospodarskih in vseh drugih odnosov, v katere vstopajo nove države s pomočjo svoje zunanje politike« (Petrič 2010, 468).

Prisotno je bilo zavedanje, da moramo kot nova (in poleg tega še majhna) država v mednarodnih odnosih popolnoma na novo in čim prej zgraditi diplomatsko mrežo, ki bo lahko izvajala cilje zunanje politike (Jazbec 2001; Jazbec 2007, 22). Za prva predstavništva do priznanja države je značilno, da »so imela informativne naloge, vodili pa so jih tako imenovani vladni pooblaščenici« (Jazbec 2009, 261).

Danes je težko zanemariti dejstvo, da je ponekod do priznanja prišlo ravno zaradi prizadevanja tujim diplomatskim krogom že poznanih slovenskih diplomatov, ki so v jugoslovanskem ministrstvu za zunanje zadeve delovali na različnih položajih in imeli na ta način stike s tujimi diplomati. V slovensko diplomacijo so se vključili tudi posamezniki iz vrst »republiškega sekretariata za mednarodno sodelovanje ter [...] različnih strokovnih in poklicnih skupin ter iz politike« (Jazbec 2009, 261). Poleg vseh teh kadrov so v času nastanka ministrstva za »primeren dotok« poskrbele tudi znanstvene inštitucije – fakultete, inštituti, gospodarska zbornica« (Čačinovič 1994, 125). Začetki so torej »terjali široko kadrovsko popolnjevanje [...] brez tradicije in oblikovanih kadrovskih profilov ter brez v praksi preverjene zakonske podlage« (Jazbec 2012, 150).

Najprej je Slovenija začela odpirati predstavništva v sosednjih državah, ZDA in OZN ter nekdanjih jugoslovanskih republikah (Čačinovič 1994, 127), saj je bilo povezovanje s temi državami za Slovenijo, njen položaj in prepoznavnost bistvenega pomena.

V slovenski ustavi je določeno, da smernice in cilje zunanje politike oblikuje parlament, vlada pa jih izvaja »s pomočjo ministrstva za zunanje zadeve« (Čačinovič 1994, 126). Kot njegov sestavni del se z izvajanjem zunanje politike ukvarjajo tudi diplomatsko-konzularna predstavništva v tujini (Jazbec 2009, 140).

Slovensko zunanje ministrstvo je začelo nastajati v letu 1990, njegove naloge in pooblastila pa določa Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ). Prvi ZZZ je bil sprejet na Skupščini Republike Slovenije 5. junija 1991 ter je poleg nalog in pooblastil določal tudi organizacijo in delovanje predstavništev v tujini (Čačinovič 1994, 129–31).

Zaradi ustanavljanja vedno več diplomatskih predstavništev in s tem posledično vedno večjega števila javnih uslužbencev se je pojavila potreba po njegovih spremembah in dopolnitvah. Zato je državni zbor 25. maja 2001 sprejel Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1) in s tem razveljavil do takrat veljavni, desetletje star ZZZ.

Tabela 3.4: Primerjava prvih dveh Zakonov o zunanjih zadevah

Področje primerjave	ZZZ	ZZZ-1
Osebe/Zaposleni	Poklicni diplomati Pogodbeni diplomati	Diplomati
Izbirni postopek	<u>Poklicni:</u> Javni razpis, zadovoljeni vsi spodnji pogoji, najuspešnejši kandidat pri preizkusu znanja. <u>Pogodbeni:</u> Imenovanje s strani predstojnika upravnega organa za zunanje zadeve.	Javni natečaj: kandidati izpolnjujejo spodnje pogoje. Izbirni postopek opravi izbirna komisija, ki kandidate izbere na podlagi rezultatov osebostne primernosti in obvladovanja tujih jezikov – ta postopek podrobneje določi minister.
Pogoji za udeležbo na razpisu (poklicni) / za imenovanje (pogodbeni)	<u>Poklicni:</u> – starost do 30 let, – končana visoka šola, – znanje 2 svetovnih jezikov, – opravljen preizkus znanja.	– aktivno znanje 2 tujih jezikov, od tega 1 svetovnega; – psihofizična sposobnost; – osebostna primernost;

	<p><u>Pogodbeni:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – visoka izobrazba, – znanje 2 svetovnih jezikov, – opravljen preizkus znanja. 	<ul style="list-style-type: none"> – neobstoj krivdne prekinitve delovnega razmerja v državnem organu. <p><u>Za imenovanje v naziv:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – univerzitetna izobrazba, – državni izpit iz javne uprave, – diplomatski izpit, – delovne izkušnje v MZZ. <p>Vlada na predlog ministra določi podrobnejše pogoje glede smeri zahtevane izobrazbe in delovnih izkušenj.</p>
Preizkus znanja	<ul style="list-style-type: none"> – Pisni in ustni zagovor poljubne teme mednarodnih odnosov v enem od diplomatskih jezikov; – ustni preizkus znanja mednarodnega javnega in zasebnega prava, mednarodnih odnosov, mednarodnih gospodarskih odnosov, zunanje politike RS in zgodovine. 	/
Napredovanje	<p>Službovanje se začne v najnižji VI. kategoriji (kasneje nazivu).</p> <p>Zahtevana leta službovanja:</p> <p>VI. => V.– 4 leta, po 3 leta za V. => IV. => III. => II.</p> <p>II. => I.–4 leta</p> <p>(skupaj 17 let od VI. do I.)</p> <p>Odvisno tudi od uspešnosti opravljanja nalog in zaslug na delovnem mestu in samo v</p>	<p>Kriterije, postopek in pravila za napredovanje določi minister za zunanje zadeve v soglasju z ministrom za javno upravo.</p> <p>Pogoj za napredovanje je tudi ocena uspešnosti.</p>

	skladu z razpoložljivimi delovnimi mesti.	
Razporejanje na delo	<ul style="list-style-type: none"> – Poklicne diplomate se razporeja med diplomatsko, konzularno in notranjo službo; – prva razporeditev v zunanjo službo praviloma po poteku 2 let dela v notranji službi. 	<ul style="list-style-type: none"> – V notranjo in zunanjo službo po potrebah službe, – pri spremembi kraja bivanja seznanitev vsaj 3 mesece prej.
Trajanje zunanje službe	<ul style="list-style-type: none"> – 8-letno bivanje v tujini, – obvezna vrnitev poklicnega diplomata v notranjo službo za 2 leti. 	<ul style="list-style-type: none"> – Praviloma 4 leta, minister lahko ta čas skrajša ali podaljša, skupna neprekinjena doba pa ne sme preseči 8 let; – obvezna vrnitev v notranjo službo za najmanj 2 leti.
Izbor vodje misije	/	<ul style="list-style-type: none"> – Imenovani iz vrst diplomatov; – ali druge osebe, ki izpolnjujejo pogoje za imenovanje v naziv (po pridobitvi mnenja izbirne komisije); po pripravi v notranji službi je za vodjo imenovan za določen čas 4 let, po razrešitvi lahko nadaljuje delo v MZZ, če je po mnenju izbirne komisije njegovo delo uspešno; mora biti državljan RS z univerzitetno izobrazbo in znanjem 2 tujih jezikov, od tega enega svetovnega.

Vir: povzeto po ZZZ (Ur. l. RS, št. 1/1991); ZZZ-1 (Ur. l. RS, št. 45/2001)

Kljub jasni primerjavi obeh zakonov je na tem mestu pomembno navesti definiciji poklicnega in pogodbenega diplomata (kakor v Sloveniji imenujemo vse nepoklicne diplomate), kot jih je videl ZZZ:

- *poklicni diplomat* je »uslužbenec, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje strokovnih del v diplomatski, konzularni ali notranji službi in je sklenil delovno razmerje« (34. člen ZZZ);
- *pogodbeni diplomat* je »uslužbenec, ki nadomešča poklicnega diplomata in ga imenuje predstojnik upravnega organa, pristojnega za zunanje zadeve« in »je nepoklicni vodja predstavništev v tujini« (46. člen ZZZ).

Res je, da se je termin *pogodbeni diplomat* iz ZZZ-1 umaknil, kar naj bi nakazovalo na večjo profesionalizacijo diplomatskega poklica. Pa vendar po drugi strani zbode v oči dejstvo, da je ZZZ-1 ukinil pogoje za prijavo na razpis in preizkus znanja kandidatov, ki preverjajo njihovo strokovnost. Diplomat je od ZZZ-1 (33. člen) naprej namreč definiran kot »javni uslužbenec, ki v delovnem razmerju z MZZ za nedoločen čas opravlja javne naloge na področju zunanjih zadev« in »jih izvršuje v nazivu« (v tem zadnjem delu naj bi bila ohlapno nakazana strokovnost).

Večji vpliv na novi zakon je dobila tudi politika:

- »za imenovanje v naziv podrobnejše pogoje določi vlada na predlog ministra« (40. člen);
- »kriterije, postopek in pravila za napredovanje določi minister« (43. člen);
- »oblike, način in trajanje strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih določi minister« (9. člen);
- »predpise o kriterijih ocenjevanja uspešnosti diplomata predpiše minister« (42. člen).

Povedano lepo ponazori tudi Bučar (2001, 145), ki pravi, da »je stroka sicer prisotna v državnem aparatu, kjer pa mora nujno izvajati funkcijo zagovornika uradne politike«. »Poznanstvo in osebna pa tudi strankarska bližina z ministrom« (Jazbec 2012, 151) sta torej dobri popotnici kandidata za veleposlanika.

Leta 1996 je bil ustanovljen Sindikat slovenskih diplomatov (SSD), ki se za svoje člane v 4. členu Statuta med drugim zavzema za »varovanje in zaščito profesionalnosti in strokovnosti diplomatske službe« ter si »prizadeva [...] za dosledno upoštevanje kriterijev strokovnosti in profesionalnosti pri kadrovanju, razporejanju in napredovanju v diplomatski službi« (Statut SSD). To pa po Bučarjevem (2001, 147) mnenju pomeni, da je dejavnosti sindikata strokovnost pomembna le toliko, »da zagovarja primat svojega članstva pred pogodbenimi diplomati«, saj so njegovi člani lahko vsi zaposleni na MZZ, ne glede na svojo izobrazbo (razen tehničnega in administrativnega osebja).

ZZZ-1 je zaradi stalnih pritiskov vpletenih in tudi zaradi sprememb predpisov s področja javnih uslužbencev doživel že tri spremembe in dopolnitve (pri tem podrobneje navajam le tiste, ki so pomembni za problematiko tega dela):

Novela A (ZZZ-1A Ur. l. RS, št. 78/2003) obsega le nekatere tehnične popravke besedila in dodaja člen, ki izvenzakonsko zvezo izenači z zakonsko zvezo.

Novela B (ZZZ-1B Ur. l. RS, št. 76/2008) je v pomembna z vidika poklicne diplomacije:

- veleposlaniki so bili lahko imenovani le iz vrst diplomatov (27. člen);
- urejen je položaj drugih javnih uslužbencev, ki so začasno premeščeni na MZZ in kot strokovnjaki napoteni na delo v tuja predstavništva, kjer jim je omogočeno napredovanje. Le-ti niso imenovani v naziv in torej niso izenačeni z diplomatskimi uradniki (15. in 30. člen).

Novela C (ZZZ-1C Ur. l. RS, št. 108/2009) je namenjena ureditvi pravic in obveznosti uslužbencev v notranji in zunanji službi MZZ, in sicer v razširjenem 27. členu:

- ponovno odpira možnosti imenovanja nepoklicnih diplomatov na mesto veleposlanika, vendar hkrati omeji njihovo število na desetino vseh vodij (čemur še vedno nasprotuje SSD);
- bistveno bolj strogo določi pogoje za imenovanje na mesto veleposlanika (delovne izkušnje in znanje) tako za poklicne kot tudi za nepoklicne diplomate;
- oblikuje vsebinska merila za določanje izbire najprimernejšega kandidata za veleposlanika;

- določi zgornjo starostno omejitev za opravljanje dela v tujini;

Hkrati pa tudi:

- določi zaporedje v postopku imenovanja veleposlanika (17.a člen);
- določi merila in okoliščine pri razporejanju v tujo diplomatsko službo (37. člen);
- časovno določi delovne izkušnje, potrebne za pridobitev diplomatskih nazivov v zunanji službi, hkrati pa tudi posebne pogoje za imenovanje v naziv (39. in 40. člen);
- določi diplomatski izpit in višji diplomatski izpit kot temeljni obliki preverjanja strokovne usposobljenosti (41. člen);
- doda 41.a člen, kjer določi uvedbo preizkusnega izpita za sprejem na delovno mesto v MZZ in dodatno usposabljanje, ki je pogoj za opravljanje diplomatskega izpita.

V skladu s to novelo je minister za zunanje zadeve izdal Pravilnik o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu (Ur. l. RS, št. 1/2011) in Pravilnik o preizkusnem testu in dodatnem usposabljanju (Ur. l. RS, št. 22/2011).

Zdi se, da so izkušnje prvih desetih let Sloveniji prinesle nekaj več natančnosti pri težnji po zaposlovanju profesionalnega kadra ter v določilih pri izbiri veleposlanikov, čeprav z nekaj grenkega priokusa zaradi ponovnega odpiranja vrat političnim imenovanjem. Kljub temu je vsaj na zakonodajnem področju mogoče opaziti napredek pri težnji po večji strokovnosti v obliki usposabljanj, pridobivanju izkušenj in imenovanj v nazive, izvajanju diplomatskih izpitov ter letnemu ocenjevanju uslužbencev.

3.2 Primerjalna analiza

Praksa držav je torej v pojmovanju diplomacije kot poklica ter izbiri vodij diplomatskih predstavništva različna. Literatura glede tematike v izbranih držav je skopa, o primerjavi pa ne morem govoriti, če ni podatkov za vse tri države. Poleg primarnih in sekundarnih virov sem zato uporabila podatke, ki sem jih pridobila z

intervjuji na danskem in ciprskem veleposlaništvu ter na slovenskem zunanjem ministrstvu.

Primerjavo sem tako na podlagi vseh pridobljenih informacij razdelila na:

- urejenost MZZ kot splošni oris njihovega delovanja in velikost mreže DKP;
- način vstopa kandidatov v MZZ in katerim pogojem mora ustrezati kandidat pri vstopu v MZZ;
- način napredovanja zaposlenih in kako je urejeno izobraževanje;
- pravno podlago za imenovanje in katere izkušnje morajo imeti kandidati za imenovanje na mesto veleposlanika;
- trajanje njihovih mandatov in kakšno delovno mesto jih čaka ob vrnitvi;
- odnos do specialistov in generalistov ter častnih konzulov.

3.2.1 Urejenost MZZ

Ciper

Ciprsko zunanje ministrstvo sestavlja devet oddelkov notranje službe in stalne misije v tujini. Vse nadzoruje stalni sekretar, vodi pa ga minister za zunanje zadeve. Oddelki notranje službe so razdeljeni na (Cyprus structure of MFA):

- Oddelek za EU in ekonomske zadeve (vključuje tudi trenutno aktualni oddelek za ciprsko predsedovanje EU);
- Oddelek za ciprsko vprašanje in Turčijo;
- Oddelek za politične zadeve (razdeljen na osem geografskih pododdelkov);
- Oddelek za protokol;
- Oddelek za Schengen, konzularne zadeve in krizni menedžment;
- Oddelek za Ciprčane v tujini;
- Oddelek za administrativne zadeve;
- računovodstvo in
- arhiv.

Trenutno je po mnenju mojega sogovornika na ciprskem veleposlaništvu (Intervjuvanec 2, 2012) v notranji službi približno 100 zaposlenih, na 45 diplomatskih misijah v tujini pa službuje okoli 150 zaposlenih. Misije obsegajo (*prav tam*):

- 41 bilateralnih veleposlaništev,
- misije pri mednarodnih organizacijah,
- 3 generalne konzulate.

O spremembah ali zaprtju kateregakoli predstavništva, ki bi bila posledica trenutne gospodarske krize, zaenkrat ni podatkov.

Danska

Dansko zunanje ministrstvo je po številu zaposlenih bistveno večje, saj je konec leta 2011 (MFA Annual report 2011, 4) skupaj zaposlovalo 2.700 ljudi. Od tega jih približno 850 dela v notranji službi, 1.850 pa po predstavništvih v tujini (1.350 je lokalnega prebivalstva).

Ministrstvo sestavlja centralna struktura, ki jo dopolnjuje 11 centrov delovanja. Ti se osredotočajo na funkcije, geografsko bližino ali ljudi. Njihov namen je zagotoviti jasno in sprotno razdelitev porajajočih se nalog, tako da se nove teme diplomacije čim prej vpeljejo tudi v delo ministrstva (*prav tam*).

Konec leta 2011 je imela Danska v skladu z letnim poročilom (*prav tam*):

- 76 bilateralnih veleposlaništev,
- 7 misij pri mednarodnih organizacijah,
- 8 generalnih konzulatov,
- 17 trgovinskih predstavništev,
- 4 predstavniške pisarne,
- približno 430 častnih konzulov.

Zaradi gospodarske krize bo Danska v nekaterih svojih predstavništvih zmanjšala število zaposlenih. Kot mi je pojasnila sogovornica na danskem veleposlaništvu (Intervjuvanec 1, 2012), uvajajo mesto tako imenovanega *laptop ambasadorja*, kar

ne pomeni popolnega zaprtja veleposlaništva in umik iz države, ampak zmanjšanje števila osebja na enega samega predstavnika z lokalnim osebjem. Zavedajo se namreč pomena prisotnosti v tuji državi in dolgotrajnega procesa ponovnega odpiranja v prihodnosti, zato je bila (vsaj zaenkrat) za zmanjšanje stroškov sprejeta takšna odločitev.

Slovenija

Slovensko zunanje ministrstvo po podatkih kadrovske službe (Intervjuvanec 4, 2012) trenutno zaposluje skupaj 714 posameznikov, od tega jih je v notranji službi 444, na predstavništvi v tujini pa 270.

Organigram ministrstva kaže (Organigram slovenskega MZZ), da ima minister svoj kabinet in dva državna sekretarja (za bilateralno in za multilateralo), vsak od njiju pa nadzoruje po tri direktorate:

Bilateralala:

- direktorat za bilateralno,
- direktorat za evropske politike,
- direktorat za gospodarsko diplomacijo.

Multilateralala:

- direktorat za mednarodno pravo in zaščito interesov,
- direktorat za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč,
- direktorat za globalne zadeve in politično multilateralo.

Ministru so neposredno podrejeni še:

- projektna enota za pripravo zagovora pred arbitražnim sodiščem,
- politični direktor – služba za skupno zunanjo in varnostno politiko,
- sekretariat (obsega administrativni del in arhiv).

V skladu s pridobljenimi podatki je imela Slovenija konec lanskega leta (Intervjuvanec 4, 2012) odprtih:

- 42 bilateralnih veleposlaništev,
- 7 stalnih misij pri mednarodnih organizacijah,
- 8 konzulatov (od tega 6 generalnih),

- 1 predstavniško pisarno in
- 92 častnih konzulov.

Tudi Slovenija se je že odzvala na zmanjšanje stroškov oziroma bo v duhu varčevalnih ukrepov do konca leta zaprla štiri veleposlaništva: Švedsko, Finsko, Irsko in Portugalsko, konzulat v Duesseldorfu in generalni konzulat v New Yorku.

Ministrstvo bo zmanjšano mrežo predstavništev v Evropi nadomestilo z nerezidenčnim pokrivanjem ter z odpiranjem in imenovanjem večjega števila častnih konzulatov. V prihodnosti se nadejajo odpiranja predstavništev v drugih delih sveta (Afrika, Azija, Bližnji vzhod), ki postajajo pomembni za slovensko gospodarstvo (*prav tam*).

3.2.2 Način in pogoji vstopa v MZZ

Ciper

Po podatkih veleposlaništva (Intervjuvanec 2, 2012) na Cipru ni posebne izobraževalne inštitucije (univerze ali univerzitetnega programa) za mednarodne ali diplomatske študije.

Za diplomatska mesta na MZZ se (ob razpoložljivosti delovnega mesta) razpiše javni razpis, na katerega se lahko prijavijo kandidati:

- z univerzitetno izobrazbo (včasih je bil poudarek na mednarodni smeri, danes tega ni več);
- moški morajo imeti opravljene vojaške obveznosti;
- ciprski državljani, lahko tudi turški Ciprčani, teoretično so kandidati lahko državljani EU, lahko pa imajo tudi dvojno državljanstvo;
- v prednosti so kandidati z znanjem tujega jezika (*prav tam*).

Kandidat mora:

- uspešno opraviti razgovor pred stalno komisijo, ki jo sestavljajo visoki uradniki ministrstva;

- uspešno opraviti pisni izpit iz ekonomskih odnosov, splošne zgodovine in zgodovine Cipra, splošnega znanja in angleščine, za znanje drugih tujih jezikov se prizna dokazilo, kandidat pa mora napisati tudi esej v grščini ali turščini;
- komisija nato izbere najboljše tri kandidate in jih predlaga stalni komisiji odbora za javne funkcije (ki odloča o zaposlovanju za vse javne funkcije), ki nato izbere ustreznega kandidata in ga zaposli na mesto atašeja.

Danska

Tudi Danska po podatkih, pridobljenih na veleposlaništvu (Intervjuvanec 1, 2012), nima posebnega izobraževalnega programa, ki bi študente že usmerjala v diplomatsko smer. Včasih so se kandidati šolali na diplomatski šoli na Švedskem, danes pa se največkrat na javne razpise prijavljajo kandidati s pravno izobrazbo.

Razpis za prosto delovno mesto je objavljen javno, nanj pa se lahko prijavijo kandidati z univerzitetno izobrazbo. Prijavi sledi razgovor s komisijo, ki jo sestavlja predstavnik kadrovske službe in predstavnik tiste enote MZZ, za katero se kandidat prijavlja.

Pisnega izpita ni, na razgovoru pa se ustno preverja splošno znanje in znanje angleškega jezika. Velika prednost kandidata je znanje še kakšnega tujega jezika, najbolje diplomatskega.

Največ kandidatov se na razpis prijavi zato, da bi imeli možnost pridobiti delovne izkušnje s službovanjem v tujini. Pred prvo napotitvijo v tujino pa morajo tri leta delati v notranji službi MZZ in spoznati vsa delovna področja.

Slovenija

Kandidati za prosto delovno mesto na MZZ imajo po navadi univerzitetno izobrazbo mednarodne smeri – ekonomije, prava ali družboslovja (Intervjuvanec 4, 2012).

Od leta 1991 dalje je bilo zaposlovanje prosto brez določenih pravil in do razpoložljivosti delovnih mest. Prednost so imeli štipendisti MZZ in najboljši diplomanti fakultet, ki jih je zunanja politika zanimala (Intervjuvanec 3, 2012).

Od leta 2003 naprej je potekalo zaposlovanje z javnimi razpisi, na katere so se lahko prijavi kandidati (Intervjuvanec 4, 2012):

- z univerzitetno izobrazbo;
- vstopni pogoji so bili nadgrajeni s pisnimi testi v slovenskem in angleškem jeziku;
- najboljši trije kandidati so bili poslani na psihološko testiranje, kjer se je preverjala retorika kandidatov, njihovo nastopanje in znanje drugega tujega jezika;
- kandidat, ki je najbolje opravil vsa testiranja, je bil predlagan za sprejem na delovno mesto.

Od leta 2011 pa je v veljavi Pravilnik o preizkusnem testu in dodatnem usposabljanju (Ur. l. RS, št. 22/2011):

- MZZ javno objavi poziv za opravljanje preizkusnega testa ob prostem delovnem mestu, praviloma enkrat letno (2. člen);
- kandidat mora imeti ustrezno (razpisano) izobrazbo in mora biti 'nekaznovan' državljan RS (3. člen);
- pisni preizkus znanja obsega »preverjanje splošne izobrazbe področij politologije, sociologije, ekonomije, politične geografije, prava in zgodovine, znanje tujih jezikov na višjem nivoju (pisni izdelek), test psihofizičnih sposobnosti«; določeno je tudi točkovanje uspešnosti (6. člen);
- ustni del izpita opravlja najboljših 20 kandidatov pisnega dela, kjer odgovarjajo na vprašanja istih področij kakor na pisnem izpitu, hkrati pa se morajo komisiji »predstaviti in pokazati resnost, zanesljivost pri nastopanju in komunikacijske spretnosti« (7. člen).

Izpitno komisijo sestavljajo vodja kadrovske službe in štirje diplomati, ki jih določi strokovno-izobraževalni svet ministrstva. Preizkusni test lahko kandidati opravljajo

največ dvakrat, med kandidati pa je izbran tisti, ki je dosegel najvišje število točk na obeh delih in ustreza ostalim razpisnim pogojem.

Izbor kandidatov, ki bi se opravljal v skladu s tem Pravilnikom, se zaradi trenutne prepovedi zaposlovanja v javnem sektorju še ni izvajal (Intervjuvanec 4, 2012).

3.2.3 Možnosti napredovanja in dodatnega izobraževanja

Ciper

Zaposleni na MZZ so podvrženi letnim ocenjevanjem s strani nadrejenih, ki ocenjujejo njihovo delo in s tem pripomorejo k napredovanju. Kandidati so ob vstopu uvrščeni v razred atašeja. Razrede (skupaj jih je 6) se pri napredovanju zelo težko preskakuje, saj je za vsakega praviloma določena minimalna doba delovnih izkušenj po dve leti. Poleg delovnih izkušenj in časovnih pogojev se pred vsakim napredovanjem s kandidatom opravi pogovor, na podlagi katerega je podana končna ocena o napredovanju.

V času službovanja dodatna izobraževanja za napredovanje ali pridobivanje novih znanj niso predvidena, diplomat pa ima možnost obiskovati tečaj tujega jezika na lastno pobudo – če gre pri tem za jezik države gostiteljice, ima možnost za plačilo tečaja pridobiti državno subvencijo (Intervjuvanec 2, 2012).

Danska

Napredovanje je odvisno od delovne uspešnosti in izkušenj, ki jih diplomat pridobiva pri delu. Posebnega dodatnega izobraževanja ob delu ali zaradi delovnega mesta dansko ministrstvo ne predvideva, po tihem pa pričakuje iniciativo diplomatov, da se predvsem v tujem okolju posvetijo tudi spoznavanju države (jezika), kamor so napoteni (Intervjuvanec 1, 2012).

Slovenija

Napredovanje je v slovenski javni upravi odvisno od predpisov, ki so na voljo v danem trenutku. Na MZZ se notranji razpisi pojavljajo glede na potrebe in s tem se

omogoča napredovanje. Na splošno sta v javni upravi časovni dejavnik in dobra ocena pogoja za napredovanje. Dodatno izobraževanje praviloma ne poveča možnosti hitrejšega napredovanja oziroma, kot navajata Pfajfar in Udovič (2010, 34), se napreduje, ko uslužbenec »vsaj trikrat doseže oceno odlično ali štirikrat zelo dobro«.

Rangi, v katere so razvrščeni diplomatski uradniki (zunanje službe) in po katerih napredujejo navzgor, so naslednji (Bračun Bokor 2010, 30):

- diplomat 3. ranga = ataše, III. sekretar, II. sekretar;
- diplomat 2. ranga = I. sekretar, svetovalec, prvi svetovalec;
- diplomat 1. ranga = minister svetovalec, pooblaščen minister/veleposlanik.

Poskus uvedbe Diplomatske akademije (v sodelovanju s Fakulteto za družbene vede in MZZ), ki jo je v 11. členu kot izobraževalno inštitucijo navajal tudi ZZZ-1, je v relativno kratkem času propadel. Dodatno izobraževanje s strani domačih in tujih predavateljev, mednarodno povezovanje in načelo strokovnosti je bilo najbrž za našo državo nepotrebno.

Do pred kratkim je MZZ omogočalo dodatna usposabljanja – največkrat tujih jezikov (praviloma diplomatskih, ki jih obravnavajo kot najpomembnejše znanje diplomatov). Generalni direktorji pa so tisti, ki odločajo o smiselnosti dodatnega izobraževanja svojih podrejenih. Zadnji dve leti se posebno načrtno izobraževanje zaradi izjemno nizke razpoložljivosti finančnih sredstev ne izvaja (Intervjuvanec 4, 2012).

SSD (Intervjuvanec 3, 2012) je mnenja, da so možnosti pridobivanja in dostopa do informacij, ki jih diplomatski uslužbenci potrebujejo pri svojem delu, zelo široke (internet), zato neko načrtno dodatno izobraževanje ne bi imelo uspeha. Vsi zaposleni so namreč univerzitetno izobraženi, v večini z znanjem mednarodnih področij, zato bi bilo izobraževanje v tej smeri odvečno (ne bi slišali veliko novega). Poleg tega bi bilo dodatno izobraževanje organizirano zunaj delovnega časa. Glede na to, da dodatno izobraževanje ni niti pogoj za napredovanje niti tega ne olajša, bi

bilo po vsej verjetnosti tudi slabo obiskano. Se pa zaposleni udeležujejo različnih predavanj tujih strokovnjakov in njihovih kolegov iz tujine, ki jih seznanjajo s svojimi izkušnjami.

Kot neke vrste dodatno izobraževanje so po podatkih kadrovske službe (Intervjuvanec 4, 2012) mišljena predavanja za diplomatski izpit, ki potekajo znotraj MZZ. Na teh predavanjih, kjer je torej prisotnost omogočena tudi drugim zaposlenim (ne le tistim, ki se pripravljajo na opravljanje izpita), svoje znanje podajajo predavatelji, ki kasneje nastopajo tudi kot izpraševalci pri izpitu (*prav tam*; Pfajfar in Udovič 2011, 27).

Opravljen diplomatski izpiti (nižji in višji) sta namreč poleg (časovno) zahtevanih izkušenj na MZZ pogoj za imenovanje v naziv in s tem za napredovanje. V skladu s Pravilnikom o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu (Ur. l. RS, št. 1/2011) ga opravljajo kandidati za imenovanje v naziv.

Tabela 3:5: Primerjava nižjega in višjega diplomatskega izpita

	Diplomatski izpit	Višji diplomatski izpit
Kandidati za izpit	diplomati 3. in 2. ranga	diplomati 1. ranga
Opravljanje izpita	pisno	pisno in ustno
Pisna področja izpita	<ul style="list-style-type: none"> – mednarodni odnosi in diplomacija ter RS – Slovenija in mednarodni gospodarski odnosi – Slovenija in mednarodno pravo – diplomatske veščine in diplomatski protokol – konzularne zadeve 	<ul style="list-style-type: none"> – ekonomska in gospodarska diplomacija v angleškem jeziku – zunanja politika v angleškem jeziku – aktualni mednarodno-pravni problemi v angleškem jeziku – vodenje DKP in menedžerska znanja – diplomatska in

		konzularna praksa
Način opravljanja izpita	– preverjanje teoretičnih znanj in diplomatske prakse zgoraj navedenih področij	– izdelava 2 seminarskih nalog, vsaka obsega vsaj dve temi zgoraj navedenih prvih treh področij – ustno poteka zagovor uspešno izdelanih seminarskih nalog ter preverjanje teoretičnega znanja in poznavanja diplomatske in konzularne prakse in znanj, potrebnih za vodenje

Vir: povzeto po Pravilniku o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu (Ur. l. RS, št. 22/2011); Bračun Bokor (2010, 30)

Vsem pisnim zakonom in pravilom navkljub pa je še vedno nemogoče izločiti vpliv tujih dejavnikov, predvsem politike na napredovanje v diplomaciji. Simpatiziranje z vodstvenim aparatom ter veze in poznanstva v ministrski ekipi bistveno olajšajo možnosti napredovanja (Jazbec 2012, 164).

3.2.4 Pravna podlaga, postopek za imenovanje veleposlanikov in zahtevane izkušnje

Ciper

Ciper nima pravne podlage, ki bi narekovala postopek za imenovanje veleposlanika. Na to delovno mesto je kandidat lahko imenovan na tri načine (Intervjuvanec 2, 2012):

- z napredovanjem znotraj MZZ;
- s prijavo na razpis za veleposlanika – mesto je odprto za vse, ki ustrezajo kriterijem, a niso nujno diplomati; običajen kriterij je univerzitetna izobrazba in da je kandidat že uveljavljena oseba (po navadi iz zasebnega sektorja – poslovnež);

- kot posledica političnega imenovanja.

Minister skupaj z direktorjem pripravi seznam kandidatov za veleposlanika in ga pošlje predsedniku republike. Seznam poleg imen vsebuje še opombe in komentarje o upravičenosti uvrstitve na seznam. Po navadi predsednik seznam potrdi, formalno pa ga mora potrditi tudi svet ministrov. Imena novih veleposlanikov se po imenovanju objavijo v Uradnem listu Republike Ciper.

Ciper tako izbira med poklicnimi in nepoklicnimi diplomati. Nepoklicne diplomate oziroma osebe, ki jim zaupa, ima pravico imenovati predsednik republike sam. Po navadi so politično imenovani v države, ki so za Ciper bistvenega pomena. Do zdaj takih imenovanj ni bilo veliko, še največ v času predsednika Papadopoulosa – štiri (*prav tam*).

Poklicni diplomat si izkušnje nabira pri delu v notranji in zunanji službi. Le-te so za odločitve o imenovanju za veleposlanika najbolj pomembne. Razen univerzitetne izobrazbe pa moj sogovornik (*prav tam*) za kandidaturo na mesto veleposlanika ne navaja dodatnih pogojev.

Danska

Na podlagi danskega ZZZ veleposlanike in postopek njihovega imenovanja določi zunanji minister. Mesto veleposlanika se ne razpisuje, ampak se ga v izogib nepotizmu ali drugim favoriziranjem po navadi izbere po jasnem in dolgotrajnem procesu – uspešno mora namreč prestatati enajst različnih nivojev, da je lahko imenovan (Intervjuvanec 1, 2012).

V postopku imenovanja ali potrjevanja nima nobene besede niti parlament niti vlada. Šele ko je veleposlanik izbran in ministrstvo pridobi *agreman* (soglasje) tudi države gostiteljice, ga uradno potrdi še kraljica. Ker veleposlaniki v tujini predstavljajo »krono«, torej kraljico, in imajo relativno široke pristojnosti, so izbrani zelo skrbno. Ministrstvo (kraljici) z izborom zagotavlja ustreznost kandidatov (*prav tam*).

Zakon ali predpis, ki bi omejeval izbor veleposlanikov na le poklicne diplomate, ne obstaja. Kar v praksi pomeni, da bi lahko bil imenovan tudi nepoklicni diplomat, pa vendar se moja sogovornica (*prav tam*) takega primera ne spomni. Še več, načelo strokovnosti in pripadnosti poklicu se ji od nekdanj zdi temelj za izbor diplomatov. Tudi pogoji, ki jih mora izpolnjevati bodoči veleposlanik, niso nikjer natančno opredeljeni.

Slovenija

Pravna podlaga imenovanja vodje diplomatskega predstavništva je ZZZ, še posebej njegova zadnja novela ZZZ-1C.

Slednja v 27. členu navaja, da je za vodjo lahko imenovan:

1. (poklicni) diplomat, ki ima najmanj 14 let delovnih izkušenj in je najmanj 3 leta opravljal delo na diplomatskem delovnem mestu v DKP;
2. oseba (nepoklicni diplomat), ki je državljan RS, ima univerzitetno izobrazbo, najmanj 14 let primerljivih delovnih izkušenj (mednarodne smeri) in od tega vsaj 3 leta vodstvenih delovnih izkušenj, obvlada angleški in še en tuji jezik na višji ravni ter izpolnjuje druge pogoje za sklenitev delovnega razmerja.

Hkrati 27. člen navaja zgornjo starostno omejitev za delo v tujini (68 let) in določa, da se izbere najprimernejšega kandidata med vsemi, ki izpolnjujejo zgornje pogoje in je hkrati »strokovno usposobljen, osebnostno primeren ter vodstveno, komunikacijsko in psihofizično sposoben«.

Postopek imenovanja določata:

- 27. člen: Če je kandidat nepoklicni diplomat, vlada (na predlog ministra) ustanovi stalno avtonomno strokovno komisijo, ki najprej pripravi mnenje usposobljenosti kandidata za veleposlanika. Pri tem mora upoštevati zgornja določila, njeno mnenje pa je obvezujoče (neustreznega kandidata minister ne more predlagati).
- 17.a člen: Ko ima minister pozitivna mnenja komisije za kandidate za veleposlanika, vladi posreduje predlog za imenovanje. Po posvetu s predsednikom republike vlada določi predlog za imenovanje veleposlanika.

Kandidat se predstavi odboru državnega zbora za zunanjo politiko, ki poda mnenje. MZZ zaprosi za *agreman* državo sprejemnico. Po prejemu *agremana* vlada pošlje predlog imenovanja predsedniku republike. Imenovanje predsednika republike je objavljeno v Uradnem listu. Predsednik republike veleposlaniku izda *poverilna pisma*.

Razpisi za prosta delovna mesta veleposlanikov so praviloma objavljeni enkrat letno (septembra), kandidati so izbrani do konca leta, potem pa sodelujejo na pripravah za odhod na predstavništvo (skupinske in individualne priprave).

Pri vseh teh zakonsko določenih kriterijih pa Jazbec predpostavlja (2012, 164), da »napredovanje na veleposlaniško mesto ni v neposredni odvisnosti od samo ali pretežno od delovnih rezultatov, izkušenj in znanja ter da je zelo težko dosegljivo brez zvez«.

3.2.5 Trajanje mandata veleposlanika in razporeditev po vrnitvi

Ciper

Ciprski veleposlanik je na misijo napoten za dobo štirih let, naloge pa lahko opravlja največ dva mandata skupaj. Izjemoma je mandat lahko podaljšan za eno leto. Vodenje izjemno zahtevnih predstavništev (podnebje, politične razmere) po navadi traja tri leta, v res izjemnih razmerah pa dve leti.

Po vrnitvi v domovino naj bi v notranji službi deloval najmanj dve leti, vendar je ta doba bolj fleksibilna, saj jo lahko komisija zaradi potreb po kadru skrajša na eno leto. V notranji službi opravlja delo direktorja oddelka, pododdelka ali političnega direktorja – skratka vodstvene funkcije.

Veleposlanik, ki ga je imenoval predsednik, ima pogodbo za tri leta. Pred iztekom te pogodbe uradno ne more biti odpuščen. Če pa v tem času pride do zamenjave predsednika, pa mu 'je sugerirano', da se vrne v domovino (Intervjuvanec 2, 2012).

Danska

Danski veleposlanik je v tujino napoten za dobo 4 do 5 let. Po zaključenem mandatu v eni državi je lahko takoj premeščen v drugo. Takim rotacijam se sicer MZZ želi izogibati, saj prevladuje mnenje, da se mora diplomat seznanjati tudi z razmerami v domovini, sicer lahko izgubi lastno pripadnost. Težko pa je seznanjen le prek diplomatskih informacij in 'dopustovanj' na Danskem (Intervjuvanec 1, 2012).

Še pred iztekom mandata in s tem vrnitvijo v notranjo službo se praviloma dogovori o razporeditvi na delovno mesto, ki je po navadi enakega ranga – višje vodstvene pozicije.

Poznajo tudi krajše napotitve na rizična območja ali v zahtevne države – po eno leto (*prav tam*).

Slovenija

Po podatkih kadrovske službe (Intervjuvanec 4, 2012) mandat vodje slovenskega predstavništva traja štiri leta. V izjemnih primerih (šolanje otrok ali delovne potrebe) se lahko na isti lokaciji podaljša za največ dve leti (4 + 2). V drugem primeru pa je lahko po prvih štirih letih neposredno napoten na drugo misijo za še štiri leta (4 + 4).

Po tem obdobju pa ZZZ predvideva, da je za dobo najmanj dveh let razporejen v notranjo službo MZZ. Ta doba se lahko skrajša, če se kot edini kandidat prijavi na razpisano prosto delovno mesto veleposlanika v tujini.

V primeru mandata nepoklicnega diplomata veleposlanika le-ta sklene pogodbo o imenovanju oziroma zaposlitvi za določen čas štirih let, tudi če pride do zamenjave politične strukture mandat opravi do konca. V skladu z zadnjim ZZZ se po končanem mandatu ne zaposli v notranji službi MZZ. Nasprotno pa poklicni diplomat veleposlanik v notranji službi opravlja delo, primerljivo njegovemu rangu v tujini.

3.2.6 Specialisti, generalisti in častni konzuli

Vsi sogovorniki so potrdili, da imajo vse izbrane države v vrstah veleposlanikov raje generaliste. Specialisti v majhni državi načeloma nimajo možnosti zasesti mesta vodje predstavništva, saj so njegove naloge zelo splošnega značaja. Specialistična znanja tako nimajo prave veljave, hkrati pa takemu diplomatu kasneje pri delu primanjkuje splošnih diplomatskih znanj in izkušenj.

Vse tri države poznajo tudi institut konzula in častnega konzula, ki ga s pridom uporabljajo. Častni konzuli niso politično preferirani, ampak morajo biti v prvi meri podjetni in finančno močni posamezniki. Za njihovo delovanje države namreč pričakujejo operativno neodvisnost (lastna pisarna, časovna razpoložljivost). Pri tem politična pripadnost ni tako pomembna kot dobre gospodarske vezi, saj le-te lahko pomembno pripomorejo h gospodarskemu razvoju in promociji države, ki jih imenuje. S svojimi poznanstvi državam odpirajo možnosti tesnejših stikov in jim razširjajo krog možnih partnerjev.

Po podatkih obeh veleposlaništev in našega MZZ v času gospodarske krize in posledičnega zniževanja stroškov države vse pogosteje imenujejo častne konzule. V eni državi je namreč lahko imenovanih več častnih konzulov, s čimer se poveča njihov učinek, stroški pa so nižji od klasičnih predstavništev. Častni konzuli tudi niso vedno državljani matične države, se pa vse tri države nagibajo k temu, da imajo z njo nek poseben odnos – skozi sorodstvene vezi, šolanja, delo in podobno. Boljše poznavanje države imenovanja in na primer njenega jezika lahko bistveno olajša sporazumevanje, sodelovanje je tako lažje, namen pa dosežen bolj hitro. Naziv častnega konzula se lahko prenaša v družini, vendar je to zelo redko in prej izjema kot pravilo.

Za države je torej imenovanje častnih konzulov smiselna poteza, saj z relativno nizkimi stroški delujejo za blaginjo njenega razvoja. Ne gre pa jih v popolnosti zamenjevati s poklicnimi, saj dela ne opravljajo ves čas, primarno pa so orientirani na gospodarski razvoj države imenovanja.

4 ZAKLJUČEK

Majhne države so v svetovnem merilu prikrajšane za marsikaj. Njihov vpliv na druge države je zanemarljiv in težko so toliko uspešne, da se prebijejo v ospredje med večje in pomembnejše, ki imajo hkrati mnogo več sredstev za izkazovanje moči in učinkovito delovanje.

To velja tudi na področju diplomacije, kjer si lahko majhna država z nepravilno izbranim diplomatskim kadrom zapre vrata do uspešnega izvajanja zunanjepolitičnih ciljev. V nasprotju z velikimi državami, ki imajo na voljo širok izbor kandidatov in večji spekter strokovnega znanja (ki med drugim pomeni podporo nepoklicnemu diplomatu), morajo majhne države paziti, koga imenujejo na mesto veleposlanika.

Predvsem zbode v oči kadrovanje po politični poti, ki je največkrat neustrezno po strokovni in vedenjski plati imenovanega. Politika po navadi ne razume, da je diplomacija poklic, ki, kljub temu da izvaja politične cilje, zahteva strokovno usposobljene ljudi, ki bodo te cilje dosegli. Ne nazadnje so politiki po izobrazbi zbrani skupaj iz različnih profesij. Posledica tega dejstva je verjetno njihovo razmišljanje: če oni lahko opravljajo delo politika, zakaj kot politiki ne bi bili primerni za opravljanje dela diplomata, ki po posplošenih predstavah izvaja naloge za doseg političnih ciljev. In vendar se profila politika in diplomatskega uradnika razlikujeta. Kot to ponazarja Mal (2012, 99), »[...] eden gradi svoje delovanje na karizmi in podobi voditelja, drugi [pa] gradi na nizu pravil in zakonov«. Razlaga, kdo je kdo, ni potrebna.

Tak elitistični pristop pa zelo težko pripomore k drugačnemu razmišljanju. Kakor pravi Kosin (2004, 637), so politiki »prepričani, da so edini poklicani in najbolj sposobni« ter v večini primerov »kvalificirani« za veleposlaniška mesta. Dejstvo, da je diplomacija poklic, ki zahteva strokovno usposobljenost in veliko mero diplomatskih izkušenj, je pri tem popolnoma spregledano.

Veze in poznanstva lahko označujem kot sodobni nepotizem. Še slabši od političnega diplomata je tisti diplomat, ki je bil na to mesto imenovan zaradi poznanstev. Že de Callieres je v svojem času nepotizem označil za »pravo prekletstvo te službe« (Nicolson 1977, 66). Tudi izkušnje imenovanja diplomatov kot zahvala za njegove usluge ali nagrada za opravljeno delo na drugem področju se vse prevečkrat izkažejo za slabo potezo. Če ima novonastala in hkrati še majhna država težave pri izgradnji diplomatske mreže zaradi pomanjkanja kadrov, lahko improviziranje brez strokovnih kriterijev in kratkoročne rešitve kadrovanja precej otežijo želene in pričakovane uspehe ter državo v očeh priznanih sogovornic postavijo v dodatno podrejen položaj (Petrič 2010, 469; Intervjuvanec 3, 2012).

Če takšni (neustrezni) kadri ocenjujejo svoje podrejene, lahko njihove subjektivne ocene naredijo veliko krivico poklicnim diplomatom, ki za to delo živijo. Še posebej, če so to vodje, ki se pri sebi zavedajo svojega neznanja, pa ga javno ne priznajo in niso pripravljeni poslušati izkušenejših od sebe (Intervjuvanec 3, 2012). Hkrati pa poklicnim predstavnikom s podeljeno slabšo letno oceno lahko onemogočijo napredovanje in jim tako vzamejo tudi delovno vneto.

Še težje pa snovalci zunanje politike na diplomate gledajo kot na profesionalen kader zato, ker nimajo na voljo nekega vsestransko uporabnega preizkusa, ki bi jasno ovrednotil ustreznost za imenovanje na mesto veleposlanika. Diplomacija je namreč znanost in odsotnost kvantitativnih kriterijev za odločitev o imenovanju pravih kandidatov za delo ustreza vsem, ki diplomacije ne želijo priznavati kot poklica. Le strokovna izobraževanja, h katerim bi morala težiti ministrstva za zunanje zadeve, lahko diplomatom prinesejo večjo strokovno usposobljenost. Vendar dokler bo dodatno izobraževanje le jemalo prosti čas zaposlenim, ne bo jim pa s tem omogočalo boljših delovnih pozicij in lajšalo njihovih napredovanj, le-to nima velikega učinka (Rana 2011, 33; Intervjuvanec 3, 2012).

Primerjava je pokazala, da izkušnje držav v veliki meri prispevajo k profesionalnemu pristopu do diplomacije. Danska se zaveda pomembnosti diplomacije, katere predstavniki povsod predstavljajo kraljico, pa vendar na vodilna mesta ne zaposluje

nepoklicnih diplomatov. Čeprav ji tega zakon ne prepoveduje, je država toliko zrela, da ga ne izkorišča, pri izbiri kandidatov pa jih vodijo splošne smernice kadrovanja in razum (Intervjuvanec 1, 2012).

Ciper je od drugih dveh izbranih držav najmanjši in prav zato mora biti njegov diplomatski aparat skrbno izbran. Kljub temu da je njihov sistem izbire kandidatov od vseh treh najbolj odprt, pa jih na drugi strani združuje cilj rešitve ciprskega vprašanja, za katerega si prizadevajo vsi veleposlaniki, ne glede na to, na kakšen način so prišli na to delovno mesto.

Slovenija bi lahko iz dosedanjih izkušenj izluščila dejstvo, da mora upoštevati pravila diplomatskega poklica in ne zanemarjati njegove vrednosti. Diplomati vsega sveta se gibljejo v enakem okolju, družijo jih podobni interesi, pa vendar živijo zelo drugačno življenje od drugih državljanov. Člani diplomatskega zbora se med seboj tudi dobro poznajo, zato kar hitro iz svoje srede 'nenamerno' izločijo tistega, ki jim ni enak. In ta 'neenak med enakimi' je lahko prikrajšan za marsikatero pomembno informacijo (četudi ob kavi) in državi po nepotrebnem vzame dotedanji ugled (Intervjuvanec 3, 2012).

Politika se mora zato zavedati pomena strokovnosti v diplomaciji in temu tudi slediti. Nikakor pa ne sme zanemariti drugih osebnostnih sposobnosti in lastnosti, ki ob strokovnosti izoblikujejo pravega diplomata. Ni vedno poklicni diplomat najboljša izbira le zato, ker je strokovno usposobljen. Kot navaja Petrič (1996, 892), je prav, da so v diplomacijo sprejeti vsi, ki jih mednarodna problematika zanima in so se z njo pripravljene ukvarjati in dosegati cilje, niso pa doborodošli tisti, ki jih zanimajo le ugodnosti, ki naj bi jih prinesel diplomatski poklic.

Kot zaključek vsega napisanega lahko ovrednotim zastavljene (hipo)teze:

- Poklicni diplomat ni edini primeren za uspešno opravljanje tega poklica, je pa razen redkih izjem po navadi najboljša izbira. V primeru izbire nepoklicnih diplomatov je nujno potrebno, da imajo le-ti primerljive izkušnje v mednarodnem okolju, da so pripravljene za imenovani mandat svoje cilje

podrediti zelo drugačnemu, delovno zahtevnemu življenju in da stremijo k doseganju rezultatov. Vsakršen odmik od tega ne prinaša uspeha.

- Nepoklicni diplomati, še posebej tisti brez diplomatskih izkušenj, na vodilna mesta v diplomaciji nikakor ne sodijo. Če so pomembni za politiko ali politične voditelje, jih to ne postavlja v privilegiran položaj v diplomaciji. Zahvale se lahko izvajajo drugače, nikakor pa ne na račun ugleda države.
- Majhne države še posebej potrebujejo pravilno usposobljen diplomatski kader. Naj bodo velike vsaj v strokovnosti in profesionalnem pristopu ter naj to postane njihova primerjalna prednost pri pogajanjih z morda močnejšimi od sebe.

Pravilno bi bilo upoštevati in priznavati, da je diplomacija poklic in za njegovo izvajanje zaposliti temu primerno izobražen, strokovno in osebnostno usposobljen kader, ki mu je delo v diplomaciji izziv in zadovoljstvo.

5 LITERATURA

1. Anderson, M.S. 1993. *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919*. London, New York: Longman.
2. Andrassy, Juraj. 1984. *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.
3. Barston, Ronald Peter. 1988. *Modern Diplomacy*. London, New York: Longman.
4. Benko, Vlado. 1997. *Znanost v mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Berridge, Geoff R. 2005. *Diplomacy: Theory and Practice*. Third edition. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
6. Bohte, Borut in Vasilka Sancin. 2006. *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
7. Bračun Bokor, Jožica. 2010. *Napotitev javnih uslužbencev v slovenska diplomatska predstavništva in konzulate*. Diplomsko delo. Maribor: Pravna fakulteta.
8. Brglez, Milan. 1998. Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava. V *Diplomacija in Slovenci*, ur. Milan Jazbec, 59–88. Celovec: Drava.
9. Bučar, Bojko. 2001. Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa* 38 (1): 142–51.
10. Čačinovič, Rudi. 1994. *Slovensko bivanje sveta: razvoj in praksa diplomacije*. Ljubljana: Enotnost.
11. Dembinski, Ludvik. 1988. *The Modern Law of Diplomacy: External missions of states and international organizations*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
12. Denza, Eileen. 2008. *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 3rd edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
13. Encyclopaedia Britannica Inc., 2012. *Diplomacy*. Dostopno prek: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/164602/diplomacy> (17. maj 2012).
14. Fakin, Mateja. 2001. *Razmerje med poklicnimi in nepoklicnimi diplomati v slovenski diplomaciji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Hamilton, Keith in Richard Langhorne. 1995. *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*. London, New York: Routledge.

16. Hocking, Brian in David Spencer. 2005. *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. New York; Basingstoke: Palgrave Macmillan.
17. Intervjuvanec 1. 2012. Intervju z avtorico. Ljubljana, 27. marec.
18. Intervjuvanec 2. 2012. Intervju z avtorico. Ljubljana, 3. maj.
19. Intervjuvanec 3. 2012. Intervju z avtorico. Ljubljana, 1. junij.
20. Intervjuvanec 4. 2012. Intervju z avtorico. Ljubljana, 22. junij.
21. Janković, Branimir. 1988. *Diplomatija, savremeni sistem*. Beograd: Naučna knjiga.
22. Jazbec, Milan. 2001. *The Diplomacies of New Small States: The Case of Slovenia With Some Comparison From the Baltics*. Aldershot: Ashgate.
23. Jazbec, Milan. 2007. *Security and Diplomacy in the Western Balkans: The Experience of a Small State and Its Diplomats. A Selection of Papers (2000-2006)*. Ljubljana: IFIMES The International Institute for Middle East and Balkans Studies.
24. Jazbec, Milan. 2009. *Osnove diplomacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Jazbec, Milan. 2012. Promocija na veleposlaniška mesta: značilnosti, trendi in ozadja v slovenski diplomaciji. V *Sociologija diplomacije. Izhodišča, okvir in študije primerov*, ur. Milan Jazbec, 143–68. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Jonnson, Christer in Martin Hall. 2005. *Essence of Diplomacy*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
27. Kjolsen, Klaus. 1982. Denmark: The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs. V *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, ur. Zara Steiner, 163–83. London: Times Books Limited.
28. Kosin, Marko. 2004. Slovenska diplomacija ob vstopu v EU in NATO. *Teorija in praksa* 41 (3-4): 634–42.
29. Lee, Luke T. in John Quigley. 2008. *Consular Law and Practice*. 3rd edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
30. Leguey-Feilleux, Jean-Robert. 2009. *The Dynamics of Diplomacy*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers Inc.
31. Magalhaes, Jose Calvet. 1988. *The Pure Concept of Diplomacy*. New York: Greenwood Press Inc.

32. Mal, Polona. 2012. Diplomacija kot poklic. V *Sociologija diplomacije. Izhodišča, okvir in študije primerov*, ur. Milan Jazbec, 93–105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Melakopides, Costas. 2010. Cyprus, Small-Powerhood and the EU's Principles and Values. V *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, ur. Robert Steinmetz in Anders Wivel, 161–79. Farnham; Burlington (VT): Ashgate.
34. Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Danske. 2011. *Annual report 2011 of Ministry of Foreign Affairs of Denmark*. Dostopno prek: <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsID=D7BCC380-36F4-4DC3-BA85-9BE0A201F0CF> (18. marec 2012).
35. Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Ciper. 2010. *Cyprus structure of MFA*. Dostopno prek: <http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/All/297B335868917A7DC225717F00245574?OpenDocument> (27. marec 2012).
36. Ministrstvo za zunanje zadeve RS. 2012. *Organigram Slovenskega Ministrstva za zunanje zadeve*. Dostopno prek: www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1206/Organigram_31.5.2012_-_Z_linki.pdf (6. junij 2012).
37. Mitić, Miodrag. 1978. *Diplomatske i konzularne funkcije*. Beograd: Savremena administracija.
38. Murty, B.S. 1989. *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*. New Haven: New Haven Press.
39. Nicolson, Harold George, Sir. 1977. *The Evolution of Diplomatic Method: Being the Chichele Lectures delivered at the University of Oxford in November 1953 by Harold Nicolson*. Westport Connecticut: Greenwood Press.
40. Nicolson, Harold George, Sir. 1988. *Diplomacy*. Georgetown University: Institute for the Study of Diplomacy.
41. Osolnik, Marjan. 1992. Diplomacija kot poklic. *Teorija in praksa* 29 (5–6): 572–80.
42. Petrič, Ernest. 1996. Zunanja politika majhnih držav. *Teorija in praksa* 33 (6): 876–97.
43. Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika – Osnove teorije in praksa*. Mengeš: Center za evropsko prihodnost; Ljubljana: Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti.

44. Pfajfar, Lea in Boštjan Udovič. 2011. »Med deklarativnimi zavezami in realnostjo«: upravljanje človeških virov na Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije. *Družboslovne razprave XXVII* (67): 23–40.
45. Potemkin, V.P. 1947. *Zgodovina diplomacije. Zvezek 1*. Ljubljana: DZS.
46. *Pravilnik o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu*. Ur. l. RS,, št. 1/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=101819> (17. maj 2012).
47. *Pravilnik o preizkusnem testu in dodatnem usposabljanju*. Ur. l. RS, št. 22/2022. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=102782> (17. maj 2012).
48. Rana, Kishan S.. 2011. *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. London; New York: Continuum.
49. Satow, Ernest. 2011. *A Guide to Diplomatic Practice. Volume I*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
50. Simoniti, Iztok. 1994. *Diplomatsko pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
51. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Dostopno prek: <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (15. februar 2012).
52. Smole, Marko. 2011. Častni konzuli in drugi vidiki delovanja dopolnilnih konzularno-diplomatskih sistemov. V *Diplomacija med teorijo in prakso*, ur. Boštjan Udovič, 221–44. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. Sindikat Slovenskih diplomatov. 1996. *Statut sindikata slovenskih diplomatov*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/sindikato_slovenskih_diplomatov (17. maj 2012).
54. Stringer, Kevin D. 2011. Honorary Consuls in Small State Diplomacy: Through Liechtenstein's Lens. *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*. Dostopno prek: <http://www.clingendael.nl/cdsp/publications/discussion-papers/archive.html> (12.december 2011).
55. Udovič, Boštjan. 2004. *Nove teorije mednarodne menjave in majhne države*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
56. Udovič, Boštjan. 2009. *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

57. Udovič, Boštjan in Milan Brglez. 2011. Slovenske diplomatske študije med diplomatsko prakso in teorijo. V *Diplomacija med teorijo in prakso*, ur. Boštjan Udovič, 11–47. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
58. United Nations. 1961. Vienna Convention on Diplomatic Relations. V *United Relations, Treaty Series, vol. 500, p. 95*. Dostopno prek: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf. (17. maj 2012).
59. United Nations. 1963. Vienna Convention on Consular Relations. V *United Relations, Treaty Series, vol. 596, p. 261*. Dostopno prek: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf (17. maj 2012).
60. Vukadinović, Radovan. 1995. *Diplomacija: Strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah Consulting.
61. *Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ)*. Ur. l. RS, št. 1/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=19911&stevilka=13> (17. maj 2012).
62. *Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1)*. Ur. l. RS, št. 45/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200145&stevilka=2549> (17. maj 2012).
63. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zunanjih zadevah (ZZZ-1A)*. Ur. l. RS, št. 78/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=44752> (17. maj 2012).
64. *Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1-UPB1)*. Ur. l. RS, št. 113/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO3826.html (12. december 2011).
65. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zunanjih zadevah (ZZZ-1B)*. Ur. l. RS, št. 76/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=87913> (17. maj 2012).
66. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zunanjih zadevah (ZZZ-1C)*. Ur. l. RS, št. 108/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=95456> (17. maj 2012).