

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nejc Župevec

**Cilji zunanje politike Republike Slovenije:
oblikovanje prioritet slovenskega predsedovanja Svetu Evropske unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nejc Župevec

Mentor: red. prof. dr. Bojko Bučar

**Cilji zunanje politike Republike Slovenije:
oblikovanje prioritet slovenskega predsedovanja Svetu Evropske unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

*»Pretirana umska dejavnost lahko, da bi dosegla svoje lastne namene, povzroči
prostovoljno slepoto in gluhost namerne samote, umetno nemoč askeze.«*
- A. Huxley, *Krasni novi svet*

Cilji zunanje politike Republike Slovenije: oblikovanje prioritet slovenskega predsedovanja Svetu Evropske unije

Zunanja politika, področje, ki opredeljuje in usmerja odnose vsake posamezne države v mednarodni skupnosti, je tudi z globalizacijo in razvojem komunikacijskih ter drugih tehnologij utrdila svoje mesto v javni politični debati. Ker tajnost in t.i. igra ničelne vsote, ki sta področje zaznamovala v preteklosti, nadomeščajo kooperacija, odprtost in 'obče dobro', je za vsako državo pomembno, da ima jasno opredeljene zunanjepolitične cilje. V razmerah, ko relacije med državami niso samoumevne in je za posamezno državo nujno delovati strateško, je vedeti 'kam ciljaš' še posebno nujno za t.i. male države. Republika Slovenija je mala (in mlada) država, zato je svoje zunanjepolitične cilje v začetku logično opredelila v smer iskanja zavezniških struktur in uveljavitve svoje državnosti (tudi) skozi njih. To je 1. maja 2004 dosegla, ko je postala polnopravna članica Evropske unije. V času, ki je temu prelomnemu dogodku sledil, pa je zaznati, da zunanjepolitičnih ciljev RS ni prevetrila oziroma zaznati je celo odsotnost jasno formuliranih ciljev v razmerah pridobitve 'novega članstva'. Slovenija je Evropski uniji medtem že tudi predsedovala, pri čemer je oblikovala program predsedovanja, kamor je zapisala tudi prioritete cilje in naloge. So (tudi) to današnji zunanjepolitični cilji RS?

Ključne besede: zunanjepolitični cilji, prioritete predsedovanja EU, poli-hevristična teorija, Republika Slovenija

Objectives of Slovenia's foreign policy: the creation of the priorities of Slovenian EU Presidency

Foreign policy, an area that defines and directs relations of each country in the international community, has consolidated its place in public political debate in recent decades. Since the so-called secrecy and zero-sum game, which marked the area in the past, have been replaced by cooperation, openness and 'universally good', it is important for each country that clearly defines its foreign policy goals. In situations where the relationships between countries are not self-evident, it is urgent for each country to have specific strategic and operational focus, to know 'what you aim for' is especially important for small countries. The Republic of Slovenia is a small (and young) country, and therefore its foreign policy goals were at the beginning logically defined in search of alliance structures, through which its statehood would have been consolidated. On the 1st May of 2004 the latter were achieved – Slovenia became a full member of European Union. But in the time that followed the revolutionary event, the perception is that Slovenia's foreign goals have not been reconsidered, one can even detect absence of clearly formulated objectives in the situation of 'newly obtained membership'. Meanwhile, Slovenia has already chaired the European Union, for purpose of which, a presidency program was created. It contains priority tasks and objectives – could these be the present foreign policy goals of Slovenia?

Keywords: Foreign Policy goals, EU Presidency priorities, Poli-heuristic theory, Republic of Slovenia

KAZALO

UVOD	10
1 METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR	12
1.1 Cilji naloge in opredelitev hipoteze	12
1.2 Metodologija dela in struktura naloge	13
1.3 Omejitve naloge in raziskovanja	14
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	15
2.1 Opredelitev pojma zunanje politike	15
2.2 Determinante zunanje politike in proces odločanja v zunanji politiki	18
2.3 Pregled pod-polja v raziskovanju mednarodnih odnosov – Analiza zunanje politike	24
2.3.1. Kronološki pregled zunanjepolitične analize	28
2.4 Poli-hevristična teorija	30
2.4.1. Poli-hevristika in dinamika procesa zunanjepolitičnega odločanja	34
3 CILJI V ZUNANJI POLITIKI	38
3.1 Pregled zunanjepolitičnih ciljev Republike Slovenije	40
3.1.1 Ustava Republike Slovenije	41
3.1.2 Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije	42
3.1.3 Primerna zunanja politika: Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave	45
3.1.4 Deklaracije o stališčih in usmeritvah delovanja Republike Slovenije v institucijah Evropske unije	47
3.1.4.1 Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2004	48
3.1.4.2 Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2005	50
3.1.4.3 Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2006	51
3.1.4.4 Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2007 – junij 2008	53
4 PREDSEDOVANJE SVETU EVROPSKE UNIJE	56
4.1 Pregled razvoja evropske zunanje politike – kako do predsedujočega tria Evropske unije	56
4.2 Predsedujoči trio	59

4.3 Program predsedovanja tria Nemčija, Portugalska, Slovenija	60
5 SINERGIJA ZA EVROPO – PROGRAM SLOVENSKEGA PRESEDOVANJA SVETU EU	63
5.1 Proces priprave programa predsedovanja – kako do petih prioriternih sklopov?	63
5.2 Zakaj ravno izbranih pet?	67
5.3 Potek izbora – kako torej do odločitve?	72
5.4 Analiza vsebine	73
6 SINTEZA IN ANALIZA ZAPISANEGA	78
SKLEPNE UGOTOVITVE	85
LITERATURA	87

SEZNAM SHEM

Shema 2.1: Ravni analize v svetovni politiki.....	19
Shema 2.2: Model okolja za analizo zunanje politike.....	19
Shema 2.3: Model – Zunanja politika – viri, ovire in priložnosti	22
Shema 2.4: Model – Proces zunanjepolitičnega odločanja.....	23
Shema 5.1: Proces oblikovanja in določitve prioritet predsedovanja Republike Slovenije Svetu EU	67
Shema 6.1: Prikaz zunanjepolitičnega procesa odločanja o prioritetah slovenskega predsedovanja Svetu EU	81

SEZNAM KRATIC

CEFTA	<i>Central European Free Trade Agreement</i> (Srednjeevropski sporazum o prosti trgovini)
DeUDIEU	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2005
DeUDIEU06	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2006
DeUDIEU0708	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2007
DeZDIEU	Deklaracija o stališčih za začetek delovanja RS v institucijah EU v letu 2004
DeZPRS	Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije
DKP	Diplomatsko-konzularno predstavništvo
EDS	Evropska obrambna skupnost
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (Evropska cona proste trgovine)
EPS	Evropsko politično sodelovanje
EU	Evropska unija
GAERC	<i>General Affairs and External Relations Council</i> (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i> (Severno-atlantska pogodbeno zveza)
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji
RS	Republika Slovenija
SEP	Srednjeevropska pobuda
SKP	Skupna kmetijska politika
SVEZ	Služba Vlade RS za evropske zadeve
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika

ZEU	Zahodnoevropska unija
ZZZ	Zakon o zunanjih zadevah
WTO	<i>World Trade Organisation</i> (Svetovna trgovinska organizacija)

UVOD

Mednarodna skupnost ni monotona tvorba enoličnih odnosov, nasprotno, je izrazito heterogeno društvo, katerega 'člani' se 'obnašajo' oziroma za ohranitev in uveljavitev borijo in delujejo izrazito različno. V času po drugi svetovni vojni, poudarjeno pa v zadnjih desetletjih, so procesi globalizacije ter razvoj komunikacijskih in drugih tehnologij mednarodno skupnost in njene člane zelo povezali in jih bolj kot kdaj koli 'zavezali' k medsebojnemu sodelovanju. Zadnje sicer ne pomeni, da je zato subjektom lažje, nasprotno, tekmovanje je celo večje.

Zunanja politika, področje, ki opredeljuje in usmerja odnose držav v mednarodni skupnosti (kljub mnogoterim subjektom se prvenstveno nanaša nanje), je utrdila svoje mesto pomembnega prostora javne politične debate. Ker tajnost in t.i. igro ničelne vsote, ki sta področje zaznamovala v preteklosti, nadomeščajo kooperacija, odprtost in 'obče dobro', je za vsako državo pomembno, da ima jasno opredeljene (zunanjepolitične) cilje katerim v dinamiki so-delovanja v mednarodnem sistemu sledi. V razmerah, ko relacije med državami niso samoumevne in je za posamezno državo nujno delovati strateško oziroma usmerjeno, je vedeti 'kam ciljaš' še posebno nujno za t.i. male države.

Republika Slovenija je kot mala (in mlada) država svoje zunanjepolitične cilje v začetku logično opredelila v smer iskanja zavezniških struktur in uveljavitve svoje državnosti (tudi) skozi njih. To je 1. maja 2004 dosegla, ko je postala polnopravna članica Evropske unije. V času, ki je temu prelomnemu (če izvzamemo osamosvojitve kot zgodovinski in politični dosežek brez primere) dogodku sledil, pa je zaznati, da zunanjepolitičnih ciljev Republika Slovenija ni prevetrila. Zaznati je celo odsotnost jasno formuliranih ciljev v razmerah pridobitve 'novega članstva'. Ali vemo k čemu stremi in za kaj se v zunanjem delovanju zavzema Republika Slovenija? Ali vedo kam in kako v dinamiki sistema mednarodne skupnosti usmerjajo državo?

Zgornje je pomembno in zaskrbljujoče v luči, da je Republika Slovenija Evropski uniji med tem tudi že predsedovala. Za ta namen je bil oblikovan nacionalni program predsedovanja, kjer je Republika Slovenija opredelila in zapisala t.i. prioritete cilje. Ker je znano, da je morala Republika Slovenija v postopku priključevanja Evropski uniji prilagoditi mnoga področja tako notranje- kot zunanjepolitične sfere, se postavlja vprašanje kaj v nacionalnem programu zapisane prioritete, predvsem pa proces njihovega oblikovanja, za državo in njene zunanjepolitične cilje pomenijo. So obstajale

alternativne možnosti in zakaj niso bile izbrane? So (tudi) to današnji zunanjepolitični cilji Republike Slovenije? Gre za (dis)kontinuiteto usmeritev zunanjega delovanja?

Vprašanja, ki jih za področje ciljev zunanje politike naše države opisano opažanje poraja, spodbujajo k razmisleku. Ta je potreben o stanju poteka razvoja t.i. poltraka zunanjepolitičnih ciljev, še posebno pa je nujna opredelitev prioritet slovenskega predsedovanja Svetu Evropske Unije – in procesa njihove določitve – v odnosu na ta poltrak.

1 METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR

1.1 Cilji naloge in opredelitev hipoteze

Manjko formalnih zunanjepolitičnih dokumentov o strateških usmeritvah in konkretnih ciljih zunanje politike Republike Slovenije (RS) po njenem vstopu v Evropsko unijo (EU) me je spodbudil k razmišljanju, kaj so sploh zunanjepolitični cilji naše države. Ker je RS v prvi polovici leta 2008 evropski integraciji tudi že predsedovala, obenem pa formalni zunanjepolitični dokumenti sprememb niso doživeli, me je misel vodila k prioritarnim ciljem programa slovenskega predsedovanja. Namreč kot glavni cilj Deklaracije o zunanji politiki RS (DeZPRS), ki torej ostaja osrednji dokument področja, sem prepoznal ravno vstop v EU. Zakaj torej izbranih pet prioritet in kaj v razmerju do obstoječih (starih) ciljev ter njihovega razvoja pomenijo oziroma predstavljajo?

Zavedam se, da se zunanjepolitični cilji države ne oblikujejo v naglici, a obdobje osmih let od zadnjega konkretnjšega dokumenta (op. Primerna zunanja politika) in celo enajstih od edinega strateškega dokumenta jasno navedenih zunanjepolitičnih ciljev (DeZPRS, 1999), se mi je kljub vsemu zdelo predolgo. In zato vredno raziskovanja. Glavni cilj naloge je odgovoriti na izziv raziskovalne hipoteze, jo bodisi (delno) potrditi bodisi zavrniti. Ovrednotenje hipoteze pa mi bo omogočilo odgovoriti tudi na vprašanja kako je potekala dinamika procesa izbiranja in odločanja o prioritetah predsedovanja in v kolikšni meri, če sploh, te prioritete predstavljajo korak dalje za razvoj in prepoznavo prihodnjih ciljev zunanje politike RS.

Hipoteza, ki jo bom v sklopu dela skušal preveriti, pa se glasi: »Oblikovanje petih prioritarnih sklopov slovenskega predsedovanja Svetu Evropske unije je zunanjepolitična odločitev Vlade Republike Slovenije, sprejeta v skladu z zunanjepolitičnimi cilji in usmeritvami slovenske države ter predstavlja izhodišče nadaljnjemu zunanjepolitičnemu delovanju Republike Slovenije.«

Delovna raziskovalna vprašanja, ki jih bom uporabil kot vodilo mojega raziskovanja s ciljem preveritve hipoteze pa so: Kaj so zunanjepolitični cilji in kateri so cilji zunanje politike RS? Zakaj po vstopu Slovenije v EU ni bil oblikovan noben formalni dokument s področja zunanjepolitičnih usmeritev/ciljev naše države? Je mogoče trditi, da so oblikovane prioritete slovenskega predsedovanja Svetu EU nastajale zgolj znotraj dinamičnih odnosov med slovensko državo, stroko in domačo javnostjo, ali vendarle v odnosih med slovensko državo in tujimi vladami, javnostmi ter

uradniki Unije same? Bo Slovenija tudi v nadalje, po že končanem predsedovanju torej, aktivno zastopala in delovala na za predsedovanje izbranih prioritetnih področjih? So oblikovane prioritete predsedovanja dandanašnji zunanjepolitični cilji RS?

1.2 Metodologija dela in struktura naloge

V teku mojega družboslovnega raziskovanja z namenom ovrednotiti zastavljeno hipotezo bom pretežno uporabljal strategijo kvalitativne metode raziskovanja, namreč moje delo bo usmerjeno predvsem k dvema osnovnima ciljema družbenega raziskovanja. To sta interpretiranje kulturno ali zgodovinsko pomembnih dejstev in razvijanje novih teorij. K drugemu bi enakovredno dodal še cilj preverjanja in izpopolnjevanja teorij, saj je skratka »/e/den od temeljnih ciljev družboslovnega raziskovanja /.../ izpopolnjevanje in širjenje idej, ki jih ponuja družbena teorija, tako da preizkušamo njihove sestavine in ostrimo njihovo pojasnjevalno moč.« (Ragin 2007, 51)

Znotraj kvalitativne metode bom uporabljal postopek analitične indukcije, ki je najprimernejši za preučevanje enega (zgodovinskega) primera, kar postopek odločanja o prioritetah našega predsedovanja tudi je. Ker pa je za zgoraj tretji navedeni cilj bolj primerna kvantitativna metoda, zanjo pa značilna dedukcija, predvidevam, da bo za moj način vrednotenja teze in družboslovnega raziskovanja/odkrivanja pomembna predvsem retrodukcija.

Podatke nameravam pridobivati prek analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov ter jih zbirati tudi empirično, na način neposredne medosebne interakcije, torej z usmerjenimi osebnimi razgovori. Kot predvideva kvalitativna metoda raziskovanja tudi sam želim 'poudariti' podatke, torej izpostaviti ključne vidike procesa odločanja in tako ovrednotiti tezo, seveda pa pri tem obdržati čim večjo mero objektivnosti.

Za lažje ovrednotenje zastavljene hipoteze, bom delo okvirno členil na dva sklopa, in sicer v teoretičnega in 'analitično-raziskovalnega'. V prvem tako nameravam pojasniti osnovne teoretske pojme, predvsem pa nameravam poglobljeno pogledati teorijo zunanjepolitične analize (ZPA), katere dejanski predmet raziskovanja je postopek sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev. V drugem delu pa bom nato poglobljeno pogledal relevantne zunanjepolitične dokumente RS, programa (skupnega in nacionalnega) predsedovanja ter prek pridobljenih informacij opisal postopek izbora petih prioritet. Nalogo bom zaključil s sintezo pridobljenega znanja in podal sklep o procesu izbora

prioritet, aplikativni moči izbrane teorije za primer tega izbora, ter nenazadnje, ovrednotil hipotezo.

1.3 Omejitve naloge in raziskovanja

Zunanja politika je okolje, ki se kontinuirano in dinamično spreminja, kar pomeni, da se lahko tako spreminjajo tudi s tem povezani segmenti, v primeru moje naloge zunanjepolitični cilji in dokumenti, ki jih določajo. Resda, kot sem zapisal zgoraj, teh sprememb ni pričakovati v kratkem času, a ob upoštevanju dejstva, da sam nimam vpogleda v zakulisje delovnega procesa institucij RS pristojnih za področje zunanje politike, moram biti na to pripravljen. Vsebina in namen naloge sicer z morebitnim sprejemom nekega novega zunanjepolitičnega, formalnega dokumenta nikakor ne bi izgubila smisla in vrednosti.

Pomembno omejitev mojemu raziskovanju pa predstavlja dejstvo, da se bom v kasnejši sintezi in oceni zbranih informacij ter končnem sklepu v precejšnji meri zanašal na informacije pridobljene prek osebnih razgovorov z izbranimi sogovorniki. Upoštevati bom moral dejstvo, da bo šlo pri informacijah tudi za zaupanje v iskrenost in dobronamernost sogovornika. Pri tem se bom zanašal na profesionalno uradniško etiko, seveda pa že pred tem izbral osebe, ki mi bodo zaradi funkcije, ki jo opravljajo, lahko omogočili vpogled v dejansko dogajanje tekom procesa oblikovanja prioritete predsedovanja. Dejstvo, da sam nimam dostopa do nabora internih gradiv npr. Vlade RS, Ministrstva za zunanje zadeve in Službe Vlade RS za evropske zadeve, je realna omejitev načrtovani metodi empiričnega raziskovanja in se je zavedam.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Opredelitev pojma zunanje politike

Pojem zunanje politike so raziskovalci opredeljevali različno, zato enotne, točno določene definicije logično ni. Avtorji področja si nikakor niso enotni v tem kaj naj bi področje zajemalo in zato se pri poskusu opredelitve ne gre zanašati na definicijo ene šole, temveč je v luči znanstvene objektivnosti smiselno upoštevati različne in več razlag. Teoretične šole mednarodnih odnosov in znotraj tega polja zunanje politike, se pri pojasnjevanju svojega predmeta namreč razlikujejo v več pogledih. Zato mi bo pregled le-teh omogočil oblikovanje delovne definicije raziskovanega področja, torej nekakšne smiselne sinteze izbranih opredelitev.

Da bom lahko oblikoval delovno definicijo, si bom pojem zunanje politike pomagal razložiti z definicijami in delom sodobnih mednarodnih teoretikov.

James N. Rosenau, nesporni pionir proučevanja zunanje politike kot znanstvene vede je le-to opredelil (v Vukadinović 1989, 144) kot »tok akcije, v katerem zunanjepolitični akterji delujejo z namenom ohranitve oziroma spremembe situacije v mednarodnem sistemu, in sicer na način, ki je skladen s ciljem ali s cilji, ki so jih določili sami ali njihovi predhodniki.«

Pojmovanje zunanje politike bi v primeru očeta realizma Hans-a Morgenthau-a lahko najprej uokvirili s preprosto ugotovitvijo, ki pravzaprav vsebuje tisto, kar se za področje zunanjih zadev in politik v teoriji ponavlja skozi vsa prihodnja leta, namreč, da so »zaradi zapletenosti mednarodnih zadev enostavne rešitve in zanesljive napovedi nemogoče« (1995, 97). Konkretnije pa pogled na zunanjo politiko in v ta namen usmerjeno delovanje držav lahko pojasnimo z naslednjimi besedami velikega avtorja (1995, 336): »/... Mednarodno politiko je mogoče definirati kot kontinuirano prizadevanje za ohranitev ali povečanje moči lastne države in nadziranje ali zmanjšanje moči drugih držav.« Pri tem pa je potrebno upoštevati, da je »relativna moč države odvisna od kvantitete in kvalitete ljudi v smislu številčnosti in kakovosti prebivalstva, obsega in kvalitete vojaškega kompleksa ter kvalitete vlade, še posebno diplomacije.« (ibidem)

Vukadinović (1989, 116) pa zunanjo politiko opredeljuje kot organizirano aktivnost države, katere organi, za to določeni z zakonom, delujejo kot akterji zunanjepolitičnega odločanja in vršilci izbranih odločitev. Nadalje dodaja še, da država

z vsemi svojimi aktivnostmi na zunanje političnem področju, v vseh odnosih s subjekti, s katerimi vstopa v interakcijo, želi kar najbolj zadovoljiti svoje vrednote in interese.

Holsti (1995, 83) na drugi strani politiko opredeli širše, in sicer kot »ideje ali dejanja oblikovana s strani političnih snovalcev z namenom reševanja konkretnega problema ali pospeševanja sprememb posameznih politik, vedenja ali akcij druge države ali držav, ne-državnih akterjev, bodisi v mednarodni ekonomiji ali v fizičnem okolju sveta.«

Malce drugačno pojmovanje zunanje politike ponudi Ole Weaver (v Carneas 1994, 240) (ki raziskuje kasneje v nalogi opisano polje zunanje politične analize), namreč v skladu z idejo zunanjo politiko definirati drugače kot 'odnosi med državami, med-državni odnosi', zadnjo opredeli kot »zbir ciljev, napotkov in namenov, oblikovanih s strani oseb na uradnih ali položajih oblasti, usmerjenih v določenega akterja ali v posamezno okoliščino onstran mej nacionalne države, z namenom vplivati nanj(o) na način, ki ga politični voditelji želijo.« (Cohen in Harris v Carneas 1994, 240)

Russet in Starr (1996, 278-279) zunanjo politiko opredelita kot izraz države v globalnem sistemu, sicer pa pri opredeljevanju izhajata iz pojma politike, za katero pravita, da si jo je možno zamisliti kot odločitev ali sklop odločitev, ki nastopajo kot smernice ravnanj za uresničitev izbranih ciljev. In v konceptu izbire leži področje politike – v izbiri dejanj (procesu odločanja) za doseg teh ciljev namreč. Zunanja politika pa je posledično sklop smernic za izbiro odločitev o vsem onstran meja neke države.

Kljub številnim različnim pogledom na zunanjo politiko in opredeljevanje le te, pa navedena avtorja kljub vsemu prepoznavata mnoge skupne značilnosti pristopov. Zunanja politika namreč – podobno kot moč – predstavlja razmerje in kot taka zajema ravnanje posameznega akterja v mednarodni skupnosti v odnosu do nekega drugega delovalca iz kakršnega koli razloga. Namreč, namen zunanje politike je vplivati na ravnanje drugih, zmožnost za vplivanje pa v globalnem sistemu naravno ni enakomerno porazdeljena, zato akterji (države) za vpliv potrebujejo vire (gospodarske dobrine, vojaške kapacitete, sodelovanje in koordinacija z drugimi delovalci, idr.) (Russet in Starr 1996, 279). Ob upoštevanju virov vplivanja in zmožnosti posameznih akterjev za pridobivanje teh in posledično izboljšanje položaja v sistemu, pa opredelitev, da zunanja politika »kot proces in kot izraz [aktivnosti] predstavlja *povezavo* med dejavnostmi znotraj države in svetovnim okoljem zunaj nje« (Russet in Starr 1996, 297) elegantno povzame zgoraj navedene ideje.

O pojmu zunanje politike pa so svoje dodali tudi slovenski teoretiki. Benko (1997, 221) tako pravi, da je »z/unanja politika sistem med seboj bolj ali manj medsebojno povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti.« Bolj detajlno pa jo opredeli kot »institucionaliziran proces dejavnosti-akcij, ki jih določena, v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivati nanj /.../« (ibidem). Predvsem pa je »zunanja politika proces, je niz, zaporednost, nepretrgana vrsta dogajanj in dogodkov v funkciji uresničevanja ciljev, interesov in potreb določene družbe /.../« (Benko 1997, 231)

Bučar (2001, 142-143) zunanjo politiko podobno kot Benko razume kot proces, saj jo v pojasnjevanju loči oziroma opredeli kot skupek naslednjih faz:

1. Prizadevanje za rezultatom v procesu odločanja (t.j. v fazi načrtovanja zunanje politike),
2. Zaključek ali dejanska vsebina (t.j. vsebinska substanca zunanje politike),
3. Rezultat, ki se vsiljuje okolju (t.j. izvajanje zunanje politike),
4. in (dejanski) učinek (t.j. implementacija zunanjepolitičnega rezultata).

Tudi Petrič (1996, 878) pojem zunanje politike opredeli podobno kot že predhodno navedeni avtorji, namreč zaključuje, da se zunanja politika »večinoma definira kot dejavnost države oziroma njenih organov, s katero skuša v odnosih z drugimi subjekti (predvsem državami) v mednarodnem življenju ta država uresničiti lastne vrednote in konkretne cilje, s sredstvi in metodami, ki jih ima na voljo.«

Po besedah dr. Dimitrija Rupla, ki je v času slovenskega predsedovanja Svetu EU opravljal funkcijo zunanjega ministra in je na področju sodeloval praktično vse od nastanka slovenske države ter posledično imel vidno vlogo pri uveljavljanju slovenske zunanje politike in določanju njenih vsebin pa »zunanja politika v glavnem obsega tisto delovanje posameznikov in (pretežno) državnih ustanov, ki je namenjeno zunanjemu okolju, torej po možnosti skladnemu razmerju med nacijo/državo in svetom okrog nje. /.../N/amenjena je mednarodnemu uveljavljanju značilnih nacionalnih pogledov in interesov.« (Rupel, 2005)

Če zgornje smiselno povzamem bi delovna definicija lahko bila, da je zunanja politika dejavnost držav, ki v procesu kontinuiranih dejanj namenjenih zunanjemu okolju sledijo cilju uresničenja svojih interesov v tem okolju.

2.2 Determinante zunanje politike in proces odločanja v zunanji politiki

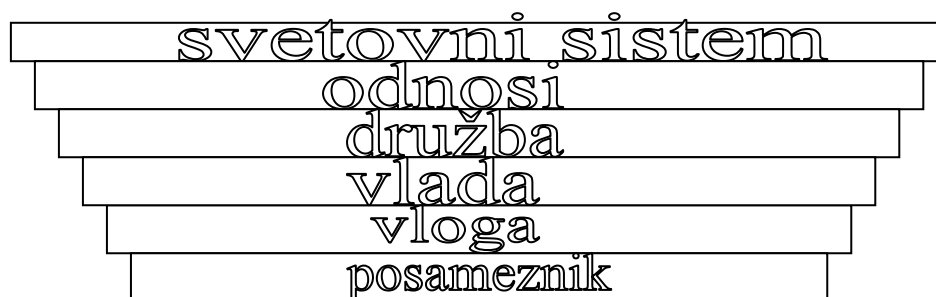
Zunanjepolitično odločanje ni uniformen in vnaprej določen ali proces vedno enakega sosledja. Kot zapiše Benko (1997, 226): »Bilo bi napačno, če bi razumeli zunanjo politiko in njeno uresničevanje kot slej ko prej premočrtno dejavnost /.../« V izvajanju zunanje politike so države omejene in vplivane s strani mnogih dejavnikov, ki na različne načine vplivajo na proces sprejemanja odločitev. Determinante zunanje politike, kot dejavnike poimenujemo, pa so naslednja komponenta, o kateri si stroka ni enotna, zaradi česar si bom ponovno ogledal več definicij in na ta način skušal pojem zamejiti. Ker lahko te determinante proces odločanja (vedno znova) spreminjajo, je razumeti kaj so, kako in zakaj vplivajo, za nalogo nujno.

Za debato o vplivih in določnicah zunanje politike je bistvena že dobrega pol stoletja stara ideja o ravnih analize, in sicer o mednarodnem sistemu na eni in nacionalni državi na drugi strani (Singer v Russet in Starr 1996, 74). Prva raven in z njo vsi zunanji, izven meja države nastali vplivi, naj bi raziskovalcu pomagali uzreti splošne globalne vzorce ravnanja med državami, druga, notranja raven, pa naj bi ga vodila k natančnejši analizi pogojev in procesov znotraj držav, ki učinkujejo na zunanjepolitično odločanje in kasnejše zunanjepolitično delovanje (posameznih) držav. (ibidem)

Ali kot zapiše Morgenthau (1995, 98), »opazovalca obkroža množica dejavnikov, ki vsi skupaj oblikujejo prihodnost. Da bi opazovalec prihodnost lahko predvidel, bi moral poznati vse dejavnike, njihovo dinamiko, medsebojne akcije in reakcije, itd. V resnici pa pozna in more poznati le majhen drobec celote. Prisiljen je ugibati in edino prihodnost mu pokaže, ali je med številnimi možnostmi zadel pravo.«

Kljub vsemu pa ravno razlikovanje med ravnmi v raziskovanju zunanje politike raziskovalcu omogoča enostavnejšo in metodološko bolj smiselno zastavitev enote raziskovanja, saj nam omogoča oblikovanje relevantnih specifičnih vprašanj in prepoznavo vidikov s katerih bomo iskali odgovore. Delitev na dve ravni, s čimer je kot navedeno pričel Singer, pa je bila nadgrajena in nadalje členjena, tako da sprva makro in mikro raven sedaj nastopata v shemi šestih analitičnih ravni (Russet in Starr 1996, 75-77).

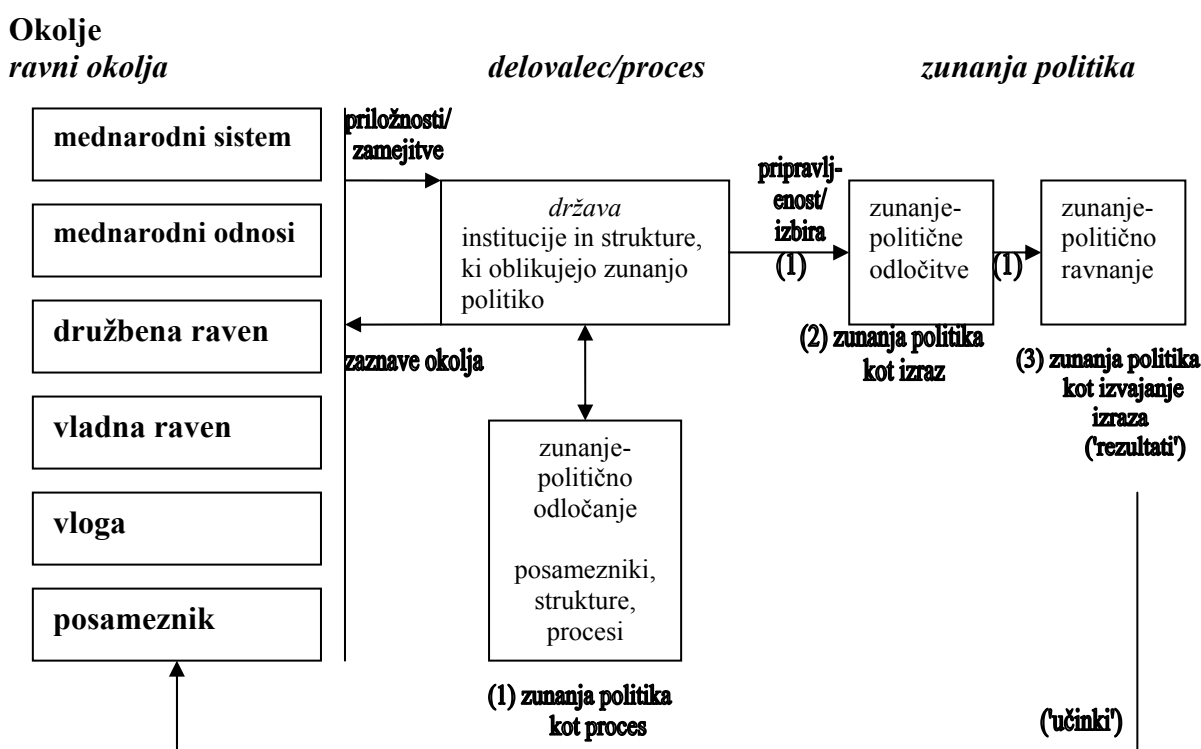
Schema 2.1: Ravni analize v svetovni politiki



Vir: Russet in Starr (1996, 77).

Iz zgornje sheme ravni okolja sledi tudi spodnji model celotnega okolja analize zunanje politike, ki zadnjo pojmuje kot proces, izraz in 'rezultat' (Russet in Starr 1996, 282). Za nadaljnje raziskovanje in končno ovrednotenje zastavljene hipoteze, je spodnja shema pomembna predvsem v točki, kjer predpostavlja izbor in oblikovanje zunanjepolitičnih odločitev. Ta 'kvadrat' spodnje sheme me v luči raziskovane zunanjepolitične akcije izraziteje zanima, seveda v kontekstu celotne zarisane 'mreže'.

Schema 2.2: Model okolja za analizo zunanje politike.



Vir: Papadakis, Maria in Harvey Starr v Russet in Starr (1996, 282).

Na tem mestu že lahko ugotavljam, da so za proces odločanja oziroma izbire končne odločitve v enaki meri pomembni impulzi notranjega in zunanjega okolja, strnitev pa poleg zgornje sheme lepo poudari tudi zapis v Russet in Starr (1996, 281), da se »/s/odobne študije spoprijemajo tudi s pomembnimi učinki medsebojne odvisnosti, /.../, [kar] zabrisuje tradicionalno razlikovanje med notranjo in zunanjo politiko.«

Prepletenosti obeh strani 'zunanjepolitičnega kovanca' pritrjuje tudi Benko (1997, 223), ki pravi, da dinamiko vplivanja ni mogoče celostno zajeti, saj še tako skrbno kopičenje »gradiv ne daje zadostnih možnosti, da bi v celoti in globinsko zajeli vso zapletenost medsebojnega pogojevanja 'notranje' strukture kake države in njene zunanje politike, saj to zapletenost izkazuje sleherna definicija zunanje politike.«

Najpomembnejše za razjasnitev determinant zunanjepolitičnega delovanja je kljub vsemu sama mednarodna skupnost in dinamika odnosov v njej. Iz tega pravzaprav samo vprašanje o pogojevanju v zunanji politiki tudi izhaja. In to vprašanje je bolj ali manj vprašanje identifikacije značilnosti določenega mednarodnega sistema, v katerem se države nahajajo. Tega pa določajo in oblikujejo tipi držav in njihovo obnašanje, tipi situacij, dejavniki združevanja in razdruževanja, komunikacija v mednarodni skupnosti, pomen svetovnega gospodarstva, vloga mednarodnega prava, vloga vladnih in nevladnih organizacij ter moč transnacionalnih procesov. (Benko 1997, 236)

Ocena in razumevanje dejanskega položaja in realnih odnosov je nujna in predpogoj učinkovitim zunanjepolitičnim odločitvam, neupoštevanje teh danosti pa lahko kaj hitro vodi v avanturizem in omejevanje lastnih možnosti za dosego zelenega. A razmerje med notranjo in zunanjo politiko držav je ravno tu posebej aktualno, saj prav okolje mednarodne skupnosti vpliva obojestransko, bodisi kot korektiv bodisi kot vzgib posameznih procesov ali odnosov. Stopnja medsebojne odvisnosti današnjega sveta je velikanska, zato je zunanjo politiko oziroma njen proces odločanja nujno vezati na notranjo strukturo posamezne države. (Benko 1997, 222-227)

Vpliv okolja mednarodne skupnosti nas zato vrne k zaključku, da zunanja politika predstavlja nadaljevanje notranje in obratno, namreč »medsebojna povezanost notranje in zunanje politike je razvidna iz enega in istega cilja prve kot druge, to je zagotovitve obstoja in funkcioniranja določenega družbenoekonomskega in političnega reda v neki državi.« (Benko 1997, 227)

Če sem zunanje dejavnike oziroma značilnosti mednarodnega okolja vpliva na formuliranje zunanje politike predstavil zgoraj, naj ga na tem mestu dopolnim še z determinantami notranjega okolja zunanje politike, kot skupek značilnosti nacionalnega

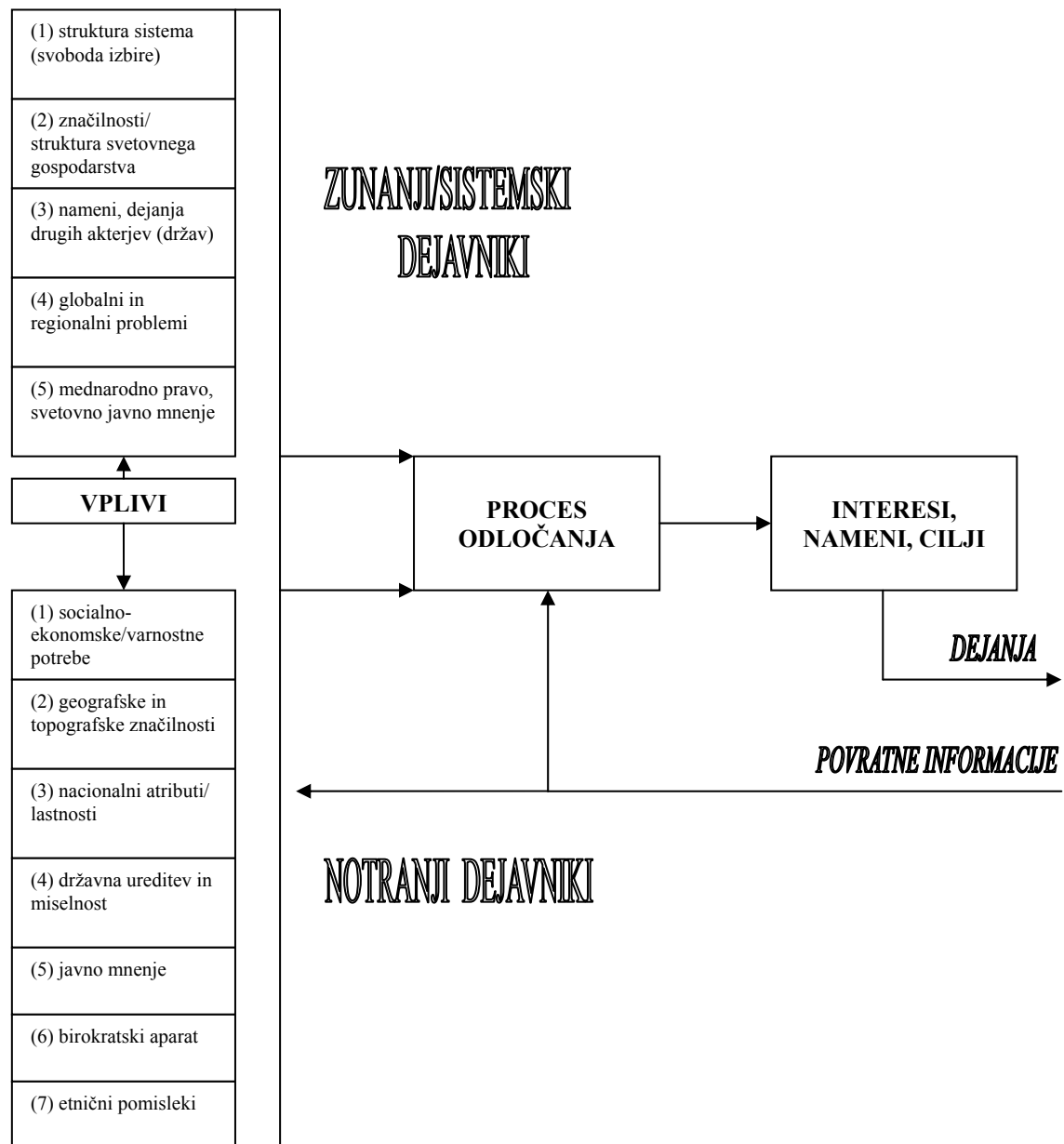
družbenega prostora poimenuje Benko (1997, 233). Kot najpomembnejši prostor vpliva tako navaja prevajanje družbenih odnosov v politiko, kjer je logično država protagonist teh odnosov. Od tu izhaja ugotovitev, da so izstopajoče politične determinante in dejavniki politična struktura s političnim sistemom, koncentracija politične moči, vzorci političnega obnašanja, politične koalicije posebno glede na njihov odnos do zunanje politike, splošni procesi odločanja, oblikovanje, vodenje in uresničevanje izbrane zunanje politike, tipi sprejetih zunanjepolitičnih odločitev, način doseganja teh odločitev, institucije zunanje politike v državi, diplomatska mreža, itd. (Benko 1997, 233-235). To po Benku nikakor ni vse, saj navaja tudi druge dejavnike (ibidem), kot so družba z območjem, prebivalstvo (število, gostota naseljenosti, itd.), struktura družbe, njen zgodovinski razvoj, stopnja narodne integracije, ekonomski faktorji, kulturni, zdravstveni in drugi prosvetni faktorji in nenazadnje tudi vojaški dejavnik.

Determinante zunanje politike Benko (1997, 239) loči v dve skupini, prvič, kot relativno stalne vire zunanje politike, kar označuje najpomembnejša območja vpliva, in drugič, kot množico spremenljivk z različnimi posebnimi težami. Avtorjeva sinteza, izhajajoč iz postavke neločljivosti notranjega in zunanjega okolja državne skupnosti, je, da je »za analizo zunanje politike treba upoštevati povezave med 'nacionalnim družbenim prostorom' in mednarodnim političnim sistemom, ki jih povzročajo značilnosti notranjega in zunanjega okolja zunanje politike.« (ibidem)

Holsti (1995, 250) razlago zunanje politike in njenih determinant začne tam, kjer jo Benko zaključuje. Tako pravi, da so nekatere politike resda oblikovane z izključnim namenom vplivati na pogoje in stanje v mednarodnem okolju, a večina jih je kljub temu oblikovanih za namen uveljavljanja določenih vodil 'notranje politike'. Podobno kot Benko, ki govori o samoohranitvi države, Holsti pravi, da »iskanje varnosti, blaginje, avtonomije, tudi prestiža – cilji, ki jih zasledujejo vse vlade – izvira predvsem iz 'domaćih' potreb« (ibidem). Za namen jasne in sistematične opredelitve oblikovanja zunanje politike, torej 'njenega' procesa odločanja, Holsti (1995, 252-267) razlikuje med zunanjim kontekstom mednarodnega okolja in 'domaćim', notranjim okoljem posameznih držav. Ugotavlja, da akterji na področju zunanje politike delujejo v zelo kompleksnem okolju, ki ponuja tako priložnosti kot ovire, politični delovalci pa se morajo nanje konstantno odzivati, sprejemati odločitve, vse s ciljem zaščititi ali nadalje uveljaviti nacionalni interes njihovih držav, kakorkoli ga že opredelijo. Razlikuje med (shema 2.3, Holsti 1995, 253) zunanjimi/sistemskimi faktorji vplivanja in domačim/notranjim kontekstom. Prvega členi na strukturo sistema, kar naj bi vplivalo

na fleksibilnost odločitev, značilnosti svetovnega gospodarstva, namene in dejanja ostalih akterjev, globalne in regionalne probleme ter mednarodno pravo in 'svetovno' (javno) mnenje. 'Domači' kontekst pa razdeli na družbenoekonomske in varnostne potrebe, geografske in topografske značilnosti, nacionalne lastnosti, vladno strukturo, domače javno mnenje, birokratski aparat in etični ozir.

Shema 2.3: Model – Zunanja politika – viri, ovire in priložnosti



Vir: Holsti (1995, 253).

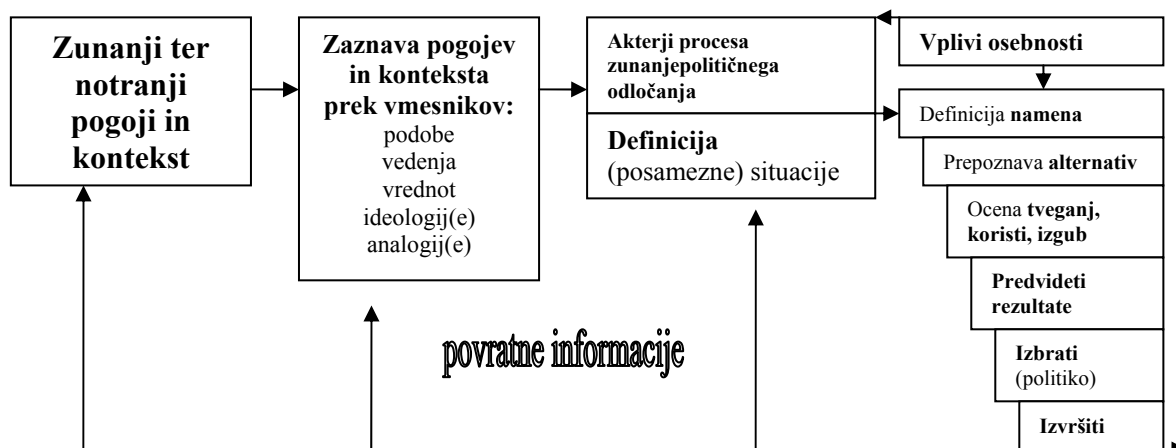
Kot je razvidno iz zgornje sheme in kar, kot navedeno, je izhodišče Holsti-jevi analizi, je dinamika vplivanja med zunanjim in notranjim okoljem vseprisotna in obe komponenti skupaj predstavljata temelj procesu zunanjepolitičnega odločanja. Krog je

zaključen, ko neka izbrana zunanjepolitična akcija doživi svoj odmev v mednarodnem okolju, kar prinaša povratne informacije in lahko vpliva tako na proces odločanja kot na identificirane komponente obeh polov za zunanjo politiko relevantnih determinant.

Determinante bi torej lahko pojasnili kot značilnosti notranjega in zunanjega okolja posamezne države, ki zavoljo dinamike soodvisnosti obeh ravni in ob upoštevanju narave namenov zunanje politike držav (op. preživeti, utrditi svoje interese), ključno vplivajo na konkretne akcije – vplivajo na proces odločanja o teh.

Zunanjepolitično odločanje Holsti (1995, 281) opiše kot proces, kjer politični akterji področja tehtajo relevantne pogoje zunanjega in domačega okolja, ki enakovredno ponujata ovire in priložnosti, kot tudi situacije, ki od akterjev zahtevajo določeno iniciativo ali hiter odziv. Pomembna točka v procesu pa je, kako ti akterji definirajo situacijo oziroma prepoznane pogoje okolja. Na to naj bi vplivalo več dejavnikov, ki so mnogokrat vezani na osebnostne lastnosti sodelujočih, zato sta izrazitega pomena dostopnost in kakovost pridobljenih informacij. Kot že rečeno, zunanjepolitična odločitev in posledično zunanjepolitično delovanje bo doživelo svoj odmev, ponovno iz obeh relevantnih okolij, kar bo pomenilo, da je zunanjepolitična odločitev in akcija bodisi prinesla spremembo ali imela vpliv bodisi ne. Spodnja shema (Holsti 1995, 282) razčlenjuje opisan potek v procesu sprejemanja zunanjepolitične odločitve in smiselno dopolnjuje zgornjo shemo ter tako zaokrožuje avtorjev prikaz področja determinant in procesa odločanja v zunanji politiki.

Shema 2.4 – Model – Proces zunanjepolitičnega odločanja



Vir: Holsti (1995, 282).

Za moje nadaljnje raziskovalno delo je na tem mestu pomembna tudi ugotovitev, da se v procesu oblikovanja in sprejemanja odločitev politični akterji ne odločajo sami

in ne na podlagi enoznačnih informacij. Svet političnega odločevalca (Holsti 1995, 268-270) je preplet različnih mnenj, interesov, ciljev, vrednot, predvsem pa preplet številnih sodelavcev-svetovalcev, političnih nasprotnikov, organizacij specifičnih interesov, kar v končni oceni pomeni odklon od strogo racionalnega modela tehtanja koristi in izgub in na tem temelječe odločitve. Upoštevati pa je potrebno tudi javno mnenje, ki lahko poleg naštetih akterjev bistveno pripomore k ne-implementaciji in spremembi odločitve, kar je v dinamiki procesa zunanjepolitičnega odločanja običajna 'anomalija'. To pa pomeni, da se akterji zunanjepolitičnega odločanja zato najpogosteje odločijo za eno izmed zbir alternativ, za 'ne-optimalno', a ob upoštevanju identificiranih določnic najbolj sprejemljivo in najmanj škodljivo izbiro (ibidem). Ravno ta kompromis kot svojo teoretsko podstat postavlja poli-hevristična teorija (PH). Razčlenitev logike procesa odločanja, ki na tej podstati gradi, pa je naslednji pomemben korak mojega raziskovanja, a začnimo na začetku.

Za raziskovalno delo pomembno, v luči tega poglavja pa skrajno zanimivo, je dejstvo, da tudi PH teorija notranjo politiko ne izključuje iz procesa opredelitve zunanjih političnih akcij, še več, notranjo politiko vidi kot 'jedro odločitvi' (Mintz 2004, 6-7). V akademskem polju proučevanja mednarodnih odnosov PH teorija sodi v podpolje 'analize zunanje politike (ZPA)', zato v naslednjem delu poglavja raziskovalno polje zunanjepolitične analize podrobneje opisujem, predvsem pa želim osvetliti teoretske zglede in temelje PH teoriji, katere teoretska podstat in metoda bosta za končni sklep zelo pomembni.

2.3 Pregled pod-polja v raziskovanju mednarodnih odnosov – Analiza zunanje politike

Vsaka teoretična disciplina oziroma področje, ki je podvrženo znanstvenemu proučevanju ima svoj temelj. Natančneje ta temelj opredelimo kot konceptualizacijo osnovne ravni na kateri se proučevani fenomen sploh pojavi. (Hudson 2007, 3)

Mednarodnim odnosom se večinoma (glej poglavje Teoretičnih izhodišč) pripisuje 'državo/e' kot tisto osnovno raven in proučevani pojav. Oziroma rahlo drugače zapisano, temelj proučevanju in vedi o mednarodnih odnosih je, da katerokoli enoto odločanja, bodisi državo, posameznika ali skupino, vzamemo v obzir, vsako je mogoče oblikovati kot enotnega racionalnega akterja, torej jo obravnavati kot ekvivalentno državi. (ibidem)

V tej točki pa se marsikdo moti, kajti »temelj vedi mednarodnih odnosov so ljudje, posamezni odločevalci, ki nikakor niso blizu opisu 'enoten racionalni akter' in kot taki nikakor niso ekvivalent državi.« (Hudson 2007, 4)

V tem poglavju nameravam predstaviti in opisati pod-polje vede o mednarodnih odnosih, ki se z državo kot odločilnim faktorjem in osnovno spremenljivko dinamike v mednarodni skupnosti ne poistoveti – zunanje politično analizo (ZPA). Za pričujočo raziskovalno nalogo in njen cilj so zanimiva njena izhodišča ter značilnosti metode in nekateri teoretični zaključki.

ZPA želi razložiti ali vsaj razumeti »odločitve, ki jih sprejmejo posamezni odločevalci in so v povezavi ali imajo neposredne posledice za entitete zunaj njihovih nacionalnih skupnosti oziroma držav« (Hudson 2007, 4). Zanimajo jo opisane odločitve predvsem tistih posameznikov, ki v skupnosti delujejo s položaja avtoritete politične moči. Značilnost predmeta proučevanja (procesa odločanja oziroma odločitev samih) pa je, da je 'zanimiv' in relevanten tudi, ko je zaznan njegov manjko. Neodloč(e)nost (*indecision*) ali ne-akcija (*inaction*) sta enakovredno obravnavani kot pomembna dogodka v proučevanju posamezne zunanje politike. (ibidem)

Faktorji, ki bodo ZPA približali ali vplivali na njeno končno razlago posameznih pojavov pa so vsi vplivi na proces zunanje političnega odločanja in na v ta proces vključene odločevalce (Hudson 2007, 5). V splošnem pa ima metoda ZPA naslednje značilnosti (Hudson 2007, 6):

- Razlago zunanje politike vidi kot **večfaktorsko**;
- Številne faktorje vpliva želi preučiti na več kot eni ravni – je **večstopenjska**;
- Na teh stopnjah bo vključen uvid številnih znanstvenih disciplin - je **interdisciplinarna**;
- Izmed vseh pod-polj mednarodnih odnosov je ZPA, z avtoriteto zgornjega, najbolj **integrativna**;
- Ker državo dojema kot abstrakcijo in se osredotoča na proces odločanja posameznikov-odločevalcev, je poudarjeno orientirana na dejanske delovalce (*agent-oriented*);
- Enakovredno je specifična tudi v opredeljevanju dejanskih akterjev sprememb (je *actor-specific*).

Zadnji dve značilnosti lepo zaokrožita gledišče in razliko ZPA v odnosu do polja mednarodnih odnosov, in sicer, da je vir vseh mednarodnih politik in vseh sprememb v mednarodni politiki svojstven in samobiten posameznik, delujoč sam ali v skupini. (Hudson 2007, 6)

Zgornje razlikovanje od 'klasičnega' polja mednarodnih odnosov lepo pojasni tudi kritika dveh uveljavljenih pristopov, neo-realizma in družbenega konstruktivizma. Če poenostavim, prvi države postavi kot izrazito dominantne faktorje vplivanja in sprememb, katerih preference so primarno oblikovane s strani distribucije moči znotraj sistema držav. Drugi pa trdi, da preference in interese določajo ideje akterjev (Hudson 2007, 10). Razlika med obema je torej v pogledu na pomen razmerja med delovalci (*agent*) in strukturo sistema (*structure*). Prvega zanimajo zgolj vplivi sistema na vzorce obnašanja v njem, kar pomeni, da delovalci v 'enačbi' nimajo mesta. Drugi pa trdi, da naj bi ravno teza o tem, da je materialni svet tisto, kar iz njega naredi svet idej, pojasnjevala razmerje agent – struktura. Njegova težava pa je v dejstvu, da ne opredeli koncepta izvora idej, torej delovalce zgolj predvidi. (Hudson 2007, 10-11)

Kritika ZPA zgornje ne toliko demantira, kot predvsem dopolni. Pristopi namreč s tezo, in to je ključ vsemu nadaljnjemu, da »so ljudje edini, ki premorejo ideje. So edini, ki ustvarjajo identitete, te spreminjajo in na njihovem temelju delujejo. /.../ Ljudje so edini [možni] delovalci (*agents*) v mednarodnih odnosih« (Hudson 2007, 10). Delujejo s trdne podlage sistemske strukture, ki jo ravno zaradi dejstva zmožnosti generiranja in izmenjave idej, v času lahko tudi spreminjajo (Hudson 2007, 11). Vsa dinamika torej nujno izhaja iz delovanja posameznikov – odločevalcev, kar za konstruktivizem pomeni zasedbo prej fantomskega delovalca – agenta, za neo-realizem pa alternativo konceptu enovite države.

Ker jih ni le ustvarila, temveč jih upošteva, je ZPA tisto raziskovalno orodje, ki lahko zelo precizno pojasni pojave v mednarodnem sistemu. Vendar kljub vsemu posameznik – odločevalec (delujoči *agent*) ni tako jasno in dokončno ločen od strukture sistema. Prepletena sta v njegovem delovanju ali boljše:

Če si nekdo želi izogniti se dojemanju posameznika-odločevalca kot povečanega (razširjenega) individuuma, potem fokus enostavno mora biti na dejstvu, da strukture (nastale ravno z akcijami tega posameznika-odločevalca) imajo določene specifične kvalitete oziroma sposobnosti. Določene kvalitete, o katerih večinoma razmišljamo kot o človeških, se namreč ponovno pojavijo v specifičnem kozmosu diplomacije. Generirane so torej na med-državno raven, kjer tudi, v razmerju do relevantnih posameznih (*agents*) odločevalcev – v takem slučaju držav, dobijo pomen. Vendar to kljub vsemu ne pomeni,

da so lahko vse kvalitete/sposobnosti posameznika prenesene na to kolektivno raven. Lastnost biti človek (op. imeti njegove sposobnosti in kvalitete) se namreč v nekaterih pomenih nanaša izključno na posameznika. (Weaver v Carlneas 1994, 264)

Zgornji navedek je bolj kot zaradi identificirane povezave pomemben zaradi dejstva, da posamezno loči od skupnega oziroma to umesti ravno v za ZPA najpomembnejše, v posameznega človeka. Ali kot priča spodnje: »Država, kot oblikovana socialna tvorba, lahko deluje edino v in skozi individualno dejanje. Aktivnost države je [torej] vedno aktivnost posameznih individuumov delujočih znotraj posameznih družbenih tvorb« (Wight v Hudson 2007, 13). Zgornje skratka ne zavrača ideje 'države-kot-delovalca' in posledično teze o vzročni moči kolektivnih entitet, gre zgolj za dejstvo, da je »takšno vzročno moč, ki se pojavi kot rezultat sodelovanja skupin (*collectives*), možno doseči le prek individuumov, ki sodelujejo en z drugim...« (ibidem)

Kljub temu da razvoj ZPA zaznamuje predvsem odmik od 'tradicionalnega' in prevladujočega dojemanja in razlage vira dinamike mednarodnih odnosov, je nujno poudariti tudi ključen prispevek tega odmika k sami vedi o in proučevanju mednarodnih odnosov. ZPA je namreč, kot nakazujejo predhodni odstavki, uspela identificirati in locirati točko teoretičnega preseka najpomembnejših določnic 'obnašanja držav': materialnih in idejnih faktorjev.

Točka preseka nikakor ni nacionalna država, temveč so to ljudje, posamezniki-odločevalci, ki v okviru strukture okolja države delujejo (Hudson 2007, 7). Kot so že na samem začetku razvoja pod-polja zapisali, je prednost poudarjanja procesov odločanja v tem, da »smo s tem določili način organiziranja določnic akcije okoli tistih uradnikov, ki delujejo za politično skupnost. Posamezniki – odločevalci so razumljeni kot tisti, ki delujejo v okolju dveh plati, in sicer na način, da navidez nepovezani notranji in zunanji faktorji postanejo neločljivi v delovanju teh posameznikov-odločevalcev.«¹ (Snyder, Bruck, Sapin v Hudson 2007, 7 in 15)

Dosedanji pregled dognanj teoretikov področja mednarodnih odnosov in zunanje politike je jasno začrtal vpliv dejavnikov notranje in zunanje politike na proces odločanja. Nadaljnji pregled pod-polja ZPA bo temu pritrdil, na tej točki pa naslednji navedek smiselno poenostavi in razloži okolje in pomen posameznikov-odločevalcev v

¹ »Mesto zunanje politike ni domača (notranja) pozicija nasproti mednarodni (zunanji); njeno mesto je namreč prav na meji med njima. Je tista točka na kateri se [nek] državnik bori za preživetje tako na domačem kot mednarodnem prizorišču. V točki kjer se pritiski teh dveh ravni srečajo, tam najdemo posameznike-odločevalce.« (Weaver v Carlneas 1994, 265)

zunanji politiki. »Pogosto se [pri razlagi] navezujemo na 'igro dveh ravni', ki so jo odločevalci primorani igrati: simultano uprizarjanje igre domače, notranje, na eni in mednarodne politike na drugi strani.« (Putnam v Hudson 2007, 7)

V spodnjem poglavju nadaljujem z opisom razvoja ZPA skozi čas, predvsem kako se je razvijal pristop k pojasnjevanju fenomena odločanja v zunanji politiki. Zanima me namreč na čemu so postavljeni temelji PH teorije.

2.3.1 Kronološki pregled zunanjepolitične analize

Začetki razvoja teoretično-raziskovalnega dela področja zunanjepolitične analize (ZPA) segajo v 50. leta prejšnjega stoletja, ko beležimo t.i. 'prvo generacijo' na dognanjih katere je svoje delo gradila 'druga', ki zaključuje obdobje 'klasične ZPA šole'. To obdobje zamejujemo z letoma 1954 in 1993. Osnovna značilnost pristopov k analizi v tem obdobju je raziskovanje kako 'specifike' posameznih nacij vplivajo na razlike v zunanjepolitičnih odločitvah in delovanju (Hudson 2007, 17). Uveljavili so se predvsem pristopi 'odločanja skupin', 'primerjalne zunanje politike' in 'psiholoških pristopov' k zunanjepolitičnemu odločanju. (Hudson 2007, 17-22)

Raziskovalci prvo navedenega so svoje delo osredinili na posledice sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev v malih skupinah ter prišli do zanimivih dognanj, med drugim so prikazali, »da motivacija za ohranitev konsenza v skupini in osebne sprejemljivosti za člane skupine lahko povzroči poslabšanje kakovosti procesa sprejemanja odločitev« (Hudson 2007, 18). Želeli so predvsem odgovoriti na vprašanje »kako posamezna skupina razume, predstavi, uokviri informacije o dani zunanjepolitični situaciji« (ibidem), kar je relevantno tudi za mojo nalogo.

Pristop 'primerjalne zunanje politike' je najbližje dediščini znanstvenosti oziroma behaviorizma v genealogiji ZPA. Področje dela je bilo tu skoncentrirano okoli namere razkriti splošne zakonitosti področja, kar bi omogočilo izvedbo empirične analize in primerjav med državami in v času. Cilj pristopa je bil doseči nič manj kot 'veliko poenoteno teorijo', kar pa jim ni uspelo, je pa ravno ta namera pomembna za nadaljnji razvoj področja ZPA, o čemer več spodaj. (Hudson 2007, 20-21)

Zadnji izmed navedenih pristopov, so t.i. 'psihološki pristopi' k zunanjepolitičnemu odločanju. Izhodišče je, da um posameznega zunanjepolitičnega odločevalca nikakor ni nepopisan list, temveč je predvsem mikrokozmos raznoterih informacij in možnih vplivov v dani družbi. To področje je definitivno pomembno za

polje ZPA, saj predstavlja najbolj mikro raven preučevanja ter zato ZPA, kot tisto, ki je kot absolutnega delovalca dojela posameznika, dokončno zaokrožuje. Namreč, osebne karakteristike posameznih odločevalcev lahko v določenih pogojih postanejo odločilne v razumevanju sprejetih zunanjepolitičnih odločitev. (Hudson 2007, 22-23)

V predhodnih odstavkih predstavljeni pristopi si v podobnem sosledju sledijo tudi kronološko, predvsem pa jih večina po datumskem izvoru kljub kontinuiteti dela sodi v t.i. 'prvo generacijo' ZPA. 'Druga' je bila bolj kot z novimi dognanji in pristopi, z izjemami seveda, zaznamovana s samo-refleksijo in iskanjem izhodišč za prihodnost. Kot omenjeno je k temu v največji meri prispeval pristop 'primerjalne zunanje politike' s svojimi namerami in metodo. Dileme, ki so se pojavile, pa predstavljata vprašanja kot, ali je možno hkrati zasledovati cilj 'velike poenotene teorije', voditi 'trdo' znanost torej, in dajati neizmeren poudarek mikro-ravni detajlov pri pojasnjevanju zunanje politike? In tudi, meriti (*quantify*) ali ne meriti? (Hudson 2007, 27-29)

Debata se je zaključila z dejstvom, da se je cilj doseči oziroma v raziskovanju stremeti k 'veliki poenoteni teoriji' umaknil 'teorijam srednjega dosega' oziroma nameri zaobjeti več podrobnega (Hudson 2007, 30). Ali kot zgornje povzema Kegley (v Hudson 2007, 30): »Več posebnega, unikatnega in podrobnega lahko ujameš na zoženi ravni abstrakcije in splošnosti.«

Prevetritev izhodišč raziskovanju ZPA pa je imelo tudi odločilen vpliv na delo po letu 1993 do danes, saj je tudi samo dogajanje v mednarodni skupnosti (op. konec Hladne vojne) ZPA omogočilo, da je skupaj z izkušnjo samo-refleksije začrtala nov začetek in teoretična prizadevanja. Ta so naslednja (Hudson 2007, 31):

- iskati informacije pod ravno nacionalne države (*actor-specific*),
- tvoriti 'teorije srednjega dosega' (*middle-range*),
- zasledovati več-vzročne razlage v razponu mnogovrstnih ravni analize,
- v raziskovanju uporabljati teorije in dognanja iz celotnega spektra družbenih ved,
- na proces zunanjepolitičnega odločanja gledati z enako pozornostjo kot na iz njega izhajajoče učinke.

Obdobje po omenjenih prelomih tako v akademskem kot stvarnem svetu bi lahko označili za 'tretjo generacijo' študij polja ZPA. Od svojega nastanka je bilo raziskovanje in delo teoretikov polja zaznamovano z željo identificirati in smiselno povezati

spremenljivke in procese, ki dejansko oblikujejo politiko ter vplivajo na njeno izvrševanje – s pojavom poli-hevristične (PH) teorije in od tod izhajajočih drugih pristopov je temu zadoščeno bolje kot kdajkoli. (Stern 2004, 106-107)²

V zgornjih odstavkih sem predstavil kontekst na katerem temelji in iz katerega PH teorija tudi izhaja. V naslednjem poglavju pa bom izbrano teorijo in značilnosti metode pristopa k analizi procesa zunanjepolitičnega odločanja podrobneje zajel.

2.4 Poli-hevristična teorija

Prevladujoča paradigma na področju raziskovanja področja odločanja v zunanji politiki je t.i. model 'racionalnega akterja' (Mintz 2004, 3), kar pomeni, da »države vodijo razumni in napredni voditelji, ki želijo v največji meri doseči pričakovane cilje lastnih političnih odločitev in izbir, in to na celovit in kompenzativen način«. (de Mesquita in Lalman v Mintz 2004, 3)

Poli-hevristična (PH) teorija temu prevladujočemu modelu predstavlja alternativo, saj predpostavlja dvo-stopenjski model sprejemanja odločitev, pri čemer akter na prvi stopnji zoži nabor možnih odločitev oziroma njihovih alternativ z uporabo ne-kompenzativne analize, ki potencialno možne odločitve izloča na podlagi hevristik, s čimer je mišljena uporaba kognitivnih bližnjic. Šele na drugi stopnji akter preostale možne odločitve analizira z zmanjšanjem tveganj in maksimiranjem koristi, kot predvideva prevladujoča paradigma. (Mintz 2004, 3)

PH teorija je raziskovalni pristop in metoda, ki v proučevanju zunanjepolitičnega odločanja združuje tako racionalne kot kognitivne pristope. Velikega pomena in tako rekoč ena glavnih značilnosti teorije je, da se osredotoča na ozadje procesa odločanja, torej na prepoznavo in razvoj možnih alternativ ter samo izbiro končne odločitve (Stern 2004, 108). Natančneje to pomeni, da »vključuje in upošteva konkretne okoliščine zunanjepolitičnega odločanja kot tudi kognitivne procese povezane s temi okoliščinami. Z drugimi besedami, osredotoča se na 'zakaj' in 'kako' v procesu odločanja, kar jo dela relevantno tako za vsebino kot goli proces zunanjepolitičnega odločanja.« (Mintz v Stern 2004, 108)

² Skupaj s poli-hevristično teorijo konceptualno in empirično bogato bazo raziskavam zunanje politike tvorijo še: kognitivni institucionalizem, pristopi problemske prezentacije ter projekt proučevanja enot odločanja. Navedene tri se pogostokrat omenja kot komplementarne poli-hevristični teoriji, kot 'njene bratrance'. (Stern 2004, 107-117)

Če zgornje prevedemo v jezik raziskovanja družbenih ved, bi lahko rekli, da sta 'zakaj' in 'kako' odvisna spremenljivka PH raziskovanja, ki pa se rahlo razlikuje od (poenostavljeno) uokvirjene dinamike ZPA metode. Le-ta zunanjepolitične odločitve in vedenje, torej končne izide procesa odločanja, postavlja kot odvisno spremenljivko, kot *posledico*, pri čemer so njen *vzrok* okoliščine, ki vplivajo na pojav situacije, ki zahteva odločitev (Breuning 2007, 18-19). Naj povzamem, PH teorijo sicer zanima isto in deluje znotraj istega razmerja vpliva neodvisna-odvisna spremenljivka kot polje ZPA, ki mu pripada. Razlika je v tem, da efekte – *posledice* razlaga z 'zadnjega konca', torej s členitvijo in vpogledom v sam proces odločanja, kar pomeni, če naj si dovolim, da jo zanima dogajanje v času, ko se dogodek-objekt siceršnjega ZPA polja še ni zgodil. Natančneje, čas, ko se 'ima zgoditi'.

Termin poli-hevrističen (PH) lahko razčlenimo na dva dela (in od tod tudi izvor poimenovanja), in sicer na *poli*, kar pomeni mnogo, in *hevristike*, kar označuje t.i. bližnjice. Termin (op. poli-hevrističen, poli-hevristika) namiguje na mehanizme izbire in poznavanja posamezne situacije, ki odločevalcu služijo oziroma jih on sam koristi z namenom poenostaviti si kompleksno zunanjepolitično odločitev. (Mintz 2004, 6-7)

Osnovno logiko in objekt pojasnjevanja najkrajše in zelo jasno uokvirjata vprašanji, *kako* odločevalci dejansko *sprejmejo* odločitev in *kako* posamezno odločitev v prvi vrsti sploh *izberejo*. PH pristop proces odločanja členi v dve stopnji, pri čemer prvo dojema kot raven na kateri gre za poenostavljanje in krčenje 'matrike odločanja', torej za nabor sprejemljivih alternativ odločitve, drugo stopnjo pa konceptualizira kot racionalno obdelavo teh 'preostalih' alternativ z namenom izbire in sprejetja ene kot končne odločitve. Prva raven v obzir jemlje vplive širšega okolja v katerem odločevalec deluje, druga pa stremi k izbiri tiste 'preživele' možnosti, ki bo, kot v splošnem velja za akterje mednarodnih odnosov, zagotovila največjo korist ob minimalni izgubi, tako za samega odločevalca kot skupnost, ki jo zastopa. (Stern 2004, 108)

Glavne karakteristike (Mintz in Geva v Stern 2004, 108-109) na katerih pristop PH teorije temelji in ki naj bi odražale dejanski proces odločanja, pa so, da je le-ta:

- **ne-celosten** (*non-holistic*) v iskanju – namesto evaluacije in primerjave vseh možnih alternativ uporablja 'pravilo bližnjic', kar pomeni, da se neka alternativa (odločitve) sprejme ali zavrne na podlagi enega ali zgolj nekaj kriterijev.

- **procesira** izbrane alternative **na podlagi dimenzij**³ – alternative, ki ne zadovoljijo minimalnih zahtev na ključnih dimenzijah so zavržene. Pomen posameznih dimenzij tehtanja sprejemljivosti alternativ pa se v različnih situacijah razlikuje, pogosto je razlog dostop do in obseg informacij o problematiki, na temelju katerih odločevalec vrednoti pomen posamezne dimenzije zanj.
- **ne-kompensacijski** pri odločanju – če posamezna alternativa ne zadosti minimalnemu standardu na eni izmed dimenzij, tega nikakor ne nadomesti njen morebitni visok zbir točk na drugi; nujno je zavržena.
- sledi načelu **zadovoljitve** (*satisficing behaviour*) – najboljša alternativa odločitvi je tista, ki izmed 'preživelih' najbolje zadovolji vse ključne izbrane dimenzije tehtanja možnosti.
- daje pomen **vrstnemu redu v izbiranju** (je *order-sensitive*) – v nasprotju z racionalnimi modeli odločanja, ki predvidevajo, da variiranje pri opisu in vrstnem redu predstavljanja možnih alternativ ne vpliva na izbiro odločevalca, PH teorija predpostavlja, da takšna odstopanja lahko imajo znaten vpliv na preference in samo izbiro.

Navedene karakteristike naj bi odražale dejanski proces odločanja zato, ker sledenje zgornjim načelom ne omogoča izbor 'optimalne' rešitve – kar je realno.⁴ Namreč, »razvidno je, da se odločevalci velikokrat ne odločajo na način, ki od njih zahteva podrobno tehtanje možnosti. /.../ Namesto, da bi temeljito tehtali za in proti posameznih opcij /.../ raje izločajo tiste, ki ne zadoščajo njihovim kriterijem dokler ne najdejo ene, ki jim« (Breuning 2007, 62). To so torej te 'bližnjice', katerih največja prednost je, da omogočajo hitro in učinkovito odločanje. »Odločevalci bodo [raje] uporabili proces izbiranja na podlagi dimenzij (*dimension-based*) kot pristop izbire med različnimi možnostmi (*alternative-based*) v fazi procesiranja informacij zato, ker nadalje zmanjšuje stopnjo kompleksnosti procesa evaluacije teh informacij« (Redd v

³ Kot možne dimenzije procesiranja možnosti v postopku izbire avtorji naštevajo diplomatsko, gospodarsko, vojaško in politično (Mintz in Geva v Dacey in Carlson 2004, 39) oziroma mednarodno, domačo in politično dimenzijo. (Mintz, Geva in DeRouen v Dacey in Carlson 2004, 39)

⁴ Kot navedeno v tej nalogi (str. 24): Akterji zunanjepolitičnega odločanja se najpogosteje odločijo za eno izmed zbira alternativ, za 'ne-optimalno', a ob upoštevanju identificiranih določnic najbolj sprejemljivo in najmanj škodljivo izbiro. (Holsti, 1995: 268-70)

Christensen in Redd 2004, 74). PH teorija torej s karakteristikami logično sledi opisani realnosti procesa odločanja, saj ga tako lahko sploh pojasni.

PH teorija, kljub predpostavki o 'dimenzijskem' načinu izbiranja možnih odločitev, ne govori o ne-racionalnem odločanju, kar bi lahko sklepali iz postavke, da se alternativ ne tehta in izbira podrobno. PH teorija to racionalnost zgolj omeji (*bounded rationality*), saj pravi, da se odločevalci obnašajo racionalno, torej iščejo optimalno rešitev, le z izjemo, da podrobno analizirajo zgolj možnosti, ki so bile že predhodno določene kot sprejemljive – zato dve stopnji. (Breuning 2007, 66)

Kot velja za teoretično polje ZPA, da je v svojih razlagah integrativno, tudi PH model dvostopenjskega procesa odločanja povezuje – in sicer poglede 'psiholoških modelov' s tistimi 'normativne in empirične racionalnosti'. Prvim je blizu zavoljo tega, ker posameznega odločevalca postavlja v sredo svojega raziskovanja in ker ga kot racionalnega jemlje v okviru njegovega lastnega védenja, drugim pa, ker model predvideva odločanje po korakih (stopnjah) in ker jo zanimajo specifične informacije, ki so jih ali jih imajo odločevalci na voljo. Prvi PH stopnji odgovarja termin 'omejene racionalnosti' in psihološki modeli študije (posameznih) voditeljev-odločevalcev, drugi stopnji pa raziskava nabora, izvora in vsebine informacij (empiričnost procesa) na podlagi katerih je bila sprejeta politična odločitev ter metodičnost (torej normativnost) samega racionalnega pristopa k izbiri (Breuning 2007, 66-67 in 79). Za vrednotenje moje hipoteze je na tem mestu pomembna ugotovitev, da PH teorija racionalnosti v odločanju ne pogojuje, temveč jo jemlje kot predpostavko in torej kot nekakšen aksiom procesa (zunanjepolitičnega) odločanja.

Pri karakteristikah teorije je zanimivo tudi dejstvo, da druga značilnost sledi 'pravilu eliminacije', četrta pa pravzaprav opisuje 'pravilo sprejemljivosti'. Na prvi pogled morda deluje nelogično, vendar omenjeni skupaj označujeta zgolj to, da PH teorija predvideva izbor sprejemljivih na temelju izločitve nesprejemljivih možnosti. Ali drugače, pravilo eliminacije na prvi stopnji PH procesa odločanja služi vzpostavitvi niza (sprejemljivih) izbir za drugo stopnjo odločanja. Prednost te dinamike je kot rečeno v tem, da 'izločanje' in 'ne-kompenziranje' omogočata hitro in (zares) sprejemljivo odločitev. Vsekakor pa je ključna postavitev praga oziroma mejne vrednosti za posamezne dimenzije, pri katerih je neka alternativa še sprejemljiva. To je za sam proces odločanja velikega pomena, predvsem zaradi dejstva, da vsaka izmed dimenzij (glej opombo 3) lahko postane politična oziroma se jo kot tako vrednoti. Zadnje je

pomembno zavoljo dejstva, da je za političnega odločevalca ta dimenzija vedno v ospredju. (Dacey in Carlson 2004, 40-41)

V nadaljnjih odstavkih bom podrobneje predstavil logiko 'problema procesa (zunanje)političnega odločanja', kar je za moje kasnejše vrednotenje zastavljene hipoteze zelo pomembno, saj Vlada RS, kot odločevalec-objekt mojega raziskovanja, je politični akter. Za (do)končno oblikovanje vsebinske podstati mojemu raziskovanju pa je pomembna naslednja predpostavka, in sicer »privzem, da odločevalec deluje kot homogena skupina (*entity*) /.../.To pomeni, da vlado raje kot skupino odločevalcev ali celo sestavo več uradov, jemljemo *kot bi* bila posamezen akter – odločevalec, /.../« (Breuning 2007, 57)

2.4.1 Poli-hevristika in dinamika procesa zunanjepolitičnega odločanja

Kot rečeno je PH proces odločanja usmerjen predvsem k iskanju zadovoljive, ne pa nujno optimalne rešitve, pri čemer je bržkone ključna postavitev 'meje' (*cut-off value*) še sprejemljive vrednosti alternativ pri posameznih dimenzijah odločanja. Analiza dinamike PH odločanja izhaja iz okvirja splošnega problema odločanja oziroma analize splošnega modela političnega odločanja. Okolje v katerem proces poteka zato uokvirjajo politični odločevalec, svetovalec – strokovnjak in 'povprečni volivec' (*median voter*), ki pa v tej sestavi pravzaprav posebej oceno stališč javnosti s strani političnega delovalca (Dacey in Carlson 2004, 39-41). Med njimi prihaja do nasprotovanj, ki v končni fazi vodijo do sprejete odločitve, nasprotovanja pa naravno izhajajo iz razlik v njihovih pogledih na problematiko – prvi funkcionira kot znanstvenik, torej le na osnovi pravila maksimalne vrednosti, drugi (oziroma druga dva) pa ni tako pozoren na statistične podatke, temveč se odloča na podlagi lastnih izkušenj, kot 'normalna oseba'. (Dacey in Carlson 2004, 41-42)

Politični odločevalec je zavoljo izkušenj in narave lastnega dela izrazito nenaklonjen alternativam, ki bi prinesle neuspeh, zato je aspekt neuspeha pomembnejši kot možnost dobljenih koristi. Nasprotno pa situacijo vrednoti strokovnjak, ki ga prednostno zanima možnost maksimiranja koristi s posamezno odločitvijo. Razmerje med njima in končno dinamiko procesa odločanja pa določa razmerje med vrednostma njunih t.i. 'verjetnosti kritičnega tveganja' (*critical risk probability*). Gre za enakost med koeficientoma verjetnosti uspele (korist) z verjetnostjo neuspele (izguba) odločitve na eni strani, z razmerjem med koristmi in izgubami, v kolikor je ta odločitev pomenila

(re)akcijo, na drugi strani (Dacey in Carlson 2004, 42-48).⁵ Sicer pa je »verjetnost kritičnega tveganja' političnega delovalca kvantitativen pojem, ki tvori osnovo primerjalnemu razmerju [izbranih vrednosti], ki je potrebno za določitev 'praga zadovoljitve' političnega delovalca na prvi stopnji PH procesa odločanja.« (Dacey in Carlson 2004, 47)

Najenostavneje 'prag zadovoljitve' (*satisficing decision rule*) opredelimo, če prvo stopnjo modela PH sprejemanja odločitev zamejimo s trditvama, da v kolikor je splošna ocena verjetnosti uspeha posamezne alternative manjša od zastavljenega praga (koeficient verjetnosti kritičnega tveganja) odločevalca, bo takšna alternativa izločena oziroma, v kolikor je vrednost večja, bo obdržana. Iz zgornjega tako izhaja, da do nesoglasja med strokovnjakom in političnim delovalcem tako neizogibno pride, če se splošna ocena verjetnosti uspeha posamezne alternative nahaja ravno med določenima vrednostma njunih koeficientov kritičnega tveganja (Dacey in Carlson 2004, 47). To je za moje raziskovanje pomembno, ker se v takšnih situacijah odločevalec ponavadi opre na politično oceno situacije, kar politični dimenziji daje povečan pomen, in sicer zato, ker nakazuje na to, da »odločevalec prvo stopnjo PH procesa odločanja zaključi s tem, da odloči ali je posamezna alternativa politično nesprejemljiva« (Dacey in Carlson 2004, 41). In ker politično odgovornost nosi on, bo tovrstno odločitev sprejemal samostojno, na podlagi lastnih političnih izkušenj in z ambicijo političnega obstanka v mislih. To pa se nanaša na vprašanje vpliva notranje politike na zunanje vedenje, kar je na tem mestu relevantno v luči razmerja političnega odločevalca do volilne baze oziroma domačega javnega mnenja. Le-tega iz izhodišč PH modela odločanja predstavljam spodaj.

Razmerje med političnim delovalcem in 'povprečnim volivcem' v procesu sprejemanja odločitve prav tako označuje razmerje med njunima 'koeficientoma kritičnega tveganja' v odnosu do 'splošne ocene verjetnosti uspeha' posamezne alternative v določeni situaciji. To oceno verjetnosti posamezne alternative namreč primerjamo s koeficientom oziroma postavljenim pragom sprejemljivosti, kar koeficient pravzaprav je. Vendar pa je v tem razmerju odločanje o (ne)akciji odvisno od tipa voditelja. Za potrebe analize političnega odločanja pa poznamo dva, in sicer gre za tip odločevalca – 'zagovornik tveganja' (*risk-representative*) in tip odločevalca –

⁵ Če to poskusimo zapisati z matematičnim jezikom, bi zapisano pomenilo naslednje: $v(U) / v(P) = (K / I)$, pri čemer je $v(U)$ verjetnost uspešne odločitve, $v(P)$ neuspešne, K in I pa predstavljata korist in izgubo, če do (katerekoli) odločitve sploh pride (!).

'nenaklonjen izgubi' (*strongly loss-averse*). Prvi ima do vprašanja tveganja enako držo kot 'volivec', drugi pa je tveganju oziroma izgubi, ki bi jo neka alternativa prinesla, še izraziteje nenaklonjen od 'volivca'. (Dacey in Carlson 2004, 46-48)

V primeru prvega tipa odločevalca nesoglasje nastopi v situaciji, ki je obratna tisti med strokovnjakom in odločevalcem, torej v primeru, ko je splošna ocena verjetnosti med stališči obeh, s to razliko, da je tokrat 'volivec' tisti, ki ne želi akcije (ne podpira posamezne alternative). Rezultat pa je podoben zgornji situaciji; odločevalec bo samostojno presodil ali je odločitev (ki je v skladu z njegovim koeficientom/pragom kritičnega tveganja sprejemljiva) politično zadovoljiva. V primeru drugega tipa odločevalca, pa se le ta znajde v sporu tako s svetovalcem-strokovnjakom kot 'volivcem', saj v primerjavi z zgoraj predstavljeno situacijo, 'volivec' podpira alternativo, odločevalec pa ne (strokovnjak ji je tudi naklonjen saj od vseh treh možnost izgube v obzir jemlje najmanj). Za ta drugi slučaj je pomembno naslednje; v kolikor je neka opcija sprejemljiva za odločevalca, je avtomatsko sprejemljiva tudi za ostala dva, kar pomeni, da se odločevalec tipa 'nenaklonjen izgubi' ne more znajti v sporu o posamezni politični akciji (v kolikor se zanjo odloči). To je zanimivo in s stališča raziskovanja pomembno zavoljo ugotovitve, da politični odločevalci izbirajo zanesljive možnosti in ne tistih, ki zgolj obetajo sicer veliko korist. Želijo se namreč izogniti dejanskim izgubam, zato možnosti, s katerimi ne bi nujno izgubili, v večini ne zadoščajo (politična dimenzija). (Dacey in Carlson 2004, 49-52)

Nakazana dinamika odnosa odločevalca in t.i. 'povprečnega volivca' nakazuje, da je specifikacija pogojev pod katerimi odločevalec sprejme pravilo zadovoljitve oziroma določi kritični prag sprejemljivosti odločilna. PH teorija namreč jasno predpostavlja sprejem podobnega pravila na podlagi določene mejne vrednosti oziroma robnih pogojev (Dacey in Carlson 2004, 53). Predstavljena analiza procesa odločanja zadostuje za jasno zamejitev pogojev dinamike procesa na prvi stopnji PH pristopa. Namreč, »strategijo [zunanjepolitičnega odločanja] tvori primerjava alternativnih možnosti z vnaprej-določenimi vrednostmi vzdolž izbranega niza dimenzij, namesto vrednotenja vsake [posamezne] alternative na vsaki [posamezni] dimenziji in primerjanja vsote pričakovanih koristi vseh alternativ« (Mintz in Geva v Dacey in Carlson 2004, 53). Opisana dinamika odločanja predstavlja temelj t.i. ne-kompenzacijski selekciji PH teorije. Druga stopnja PH modela odločanja pa bolj spominja na leksikografski način odločanja o izbiri med 'preživelimi' alternativami. Dejstvo je, da bi le-to lahko, sledeč opisani dinamiki odločanja, temeljilo na določenih vrednostih izbranih dimenzij

selekcije. Problem PH modela pa tiči v tem, da ravno to ni jasneje določeno. PH teorija oziroma njen model procesa odločanja v zunanji politiki, ki izhaja iz splošnega modela in analize procesa odločanja, tako potrebuje predvsem dokončno opredelitev 'pravila zadovoljitve', ali drugače, način določitve 'robnih pogojev' (Dacey in Carlson 2004, 53-54). Poleg navedenega metodi očitajo še nekaj drugih nedoslednosti, in sicer, da PH teorija ne naslavlja vprašanja kako so posamezni problemi sploh zaznani, zakaj posamezen problem politični odločevalci postavijo kot krizen oziroma ne-krizen, nenazadnje pa opozarjajo, da bi morale domače okolje kot pomemben vpliv na proces odločanja zgolj naključno, možno in ne kot splošen fenomen v procesu. (Stern 2004, 110)

V zgornjih poglavjih in besedilu sem podrobneje razdelal teoretična izhodišča in problematiko moje naloge. V nadaljevanju se bom tako posvetil najprej ciljem v zunanji politiki, sprva splošno, s pregledom teorije, nato pa konkretno, s pregledom slovenskih zunanjepolitičnih ciljev. Oboje pa bo služilo predvsem analizi procesa priprave dokumenta programa slovenskega predsedovanja Svetu EU in oblikovanja v njem zapisanih prioritet.

3 CILJI V ZUNANJI POLITIKI

Vukadinović (1989, 163) zunanjepolitične cilje definira kot »izraz prihodnjega stanja stvari ali kot vsoto izpolnjenih pogojev, ki jih vladajoča struktura države ocenjuje kot uresničitev tistega, kar si je zastavila kot svojo osnovno nalogo«. Predvsem pa cilje, kot samo zunanjo politiko, določa dinamika odnosov in pogojev delovanja držav(e) v mednarodni skupnosti, zato se jih ne določa dokončno, predvsem pa obstajajo različni – kratko-, srednje- in dolgoročni cilji. Države logično ne delujejo same in so v stalni interakciji z drugimi, predvsem pa se aktivnostim in okoliščinam mednarodnega sistema prilagajajo oziroma v skladu s tem reagirajo. Te reakcije pa temeljijo na oblikovanih ciljih in strategijah držav, kar nekako zaključuje cikličnost v določanju ciljev oziroma v samem zunanjepolitičnem delovanju. (ibidem)

Opisano dinamiko jasno opredeljuje tudi Benko (1997, 226), ko zapiše, da so »dolgoročni in srednjeročni cilji v zunanji politiki zapostavljeni v prid kratkoročnim rešitvam in kratkoročni uporabi, ki jih ne narekuje spoznanje o pomembnih prednostih, marveč o nujnih.« Torej o tistih, ki v neki dani situaciji mednarodno skupnost in odnose v njej zaznamujejo. Predvsem pa dejstvu, da zunanja politika držav ni oblikovana v izolaciji od aktualnih razmer in okoliščin mednarodne skupnosti, Benko (1997, 222) pritrди z naslednjim:

Cilji neke države nasproti drugim državam se v okolju mednarodne skupnosti neizbežno relativizirajo. S tem mislimo tako na dejanske kot tudi pravne vidike te relativizacije. Pri uresničevanju svojih interesov se namreč države srečujejo tudi z uresničevanjem interesov drugih držav, ki je oprto na večjo ali manjšo količino moči oziroma vplivanju namenjenih sredstev.

V opredeljevanju ciljev v zunanji politiki, pa se pojavlja tudi izraz 'nacionalni interes', ki naj bi bil temelj oblikovanim ciljem. Opredelitev je več, in sicer naj bi pojem predstavljal »skupek namer in teženj, ki jih država skuša uresničiti v svojih mednarodnih odnosih« (Vukadinović 1989, 163), oziroma »skup namer, ki jih določena država poskuša trajno uresničiti prek svojih zunanjepolitičnih akterjev« (ibidem), in nenazadnje tudi »interese kot jih prikazujejo oblikovalci zunanje politike sami« (ibidem). Da je pojem nacionalnih interesov sporen oziroma v svoji vsebini pogostokrat nejasen in zato težko opredeljiv, dokazuje tudi razmišljanje Benka (1997, 224), da je »pri ugotavljanju ciljev umeščeno tudi opredeljevanje interesov, čeprav je res, da v analizi zunanje politike izraz 'nacionalni interesi', kadar koli že ima svoje zgodovinsko

mesto, veliko ne pove, ker se najpogosteje reducira na zadovoljevanje samoohranitve kake države.«

Samoohranitev pa naravno ni le kratkoročna težnja neke države, zato kljub zgornjim navedkom, zunanja politika držav v sodobni mednarodni skupnosti, ki jo zaznamujejo izrazito dinamični odnosi, mora temeljiti na konkretnjših srednje- in dolgoročnih ciljih. Zunanja politika ne sme postati zgolj nekakšen goli zbir praktičnih, vsakodnevnih izbir delovanja. Pri opredeljevanju zunanjepolitičnih ciljev, kot kasneje pri odločanju na njihovi podlagi, pa je pomembno tudi kateri kriteriji so temelj izboru ciljev. Osnovni postavki naj bi bila predvsem kriterija same želje doseči nek cilj in možnost uresničenja tega cilja (Vukadinović 1989, 166-167). Vendar določitev zunanjepolitičnih ciljev seveda ni tako enostaven postopek. Vključuje tudi taktične in strateške premisleke, predvsem pa so v postopku opredeljevanja pomembni vsaj naslednji elementi (Vukadinović 1989, 267):

- pravilna analiza situacije,
- pregled možnosti uporabe posameznih vrst državne sile v določenih situacijah,
- realno ovrednotenje notranje situacije in njenega vpliva na sredstva, ki se uporabljajo v zunanjepolitični (re)akciji.

Logično pa to niso edini ali odločilni elementi izbire, predvsem so splošno opredeljeni in služijo teoretskemu predvidevanju in analizi. Kot temu služijo tudi drugi kriteriji razvrščanja ciljev, in sicer bi te lahko delili: na podlagi pomena in prikladnosti posameznega cilja akciji 'oblikovalca' politike, nadalje, na podlagi časovne komponente, ki se določa za uresničenje zunanje politike, in nenazadnje tudi na podlagi vrste zahtev, ki jih posamezen cilj zastavlja drugim mednarodnim delovalcem. Nekateri pa naštetim dodajajo še subjekte od katerih je uresničenje ciljev odvisno in kateri bodo tudi nosili odgovornost ob izvajanju oziroma uresničenju izbranih zunanjepolitičnih ciljev. (Vukadinović 1989, 269)

Če torej navedene kriterije in elemente izbora in določitve zunanjepolitičnih ciljev dejansko dojamemo in uporabimo kot teoretično osnovo razvrščanju, cilje zunanje politike lahko razdelimo v tri večje skupine – bistvene cilje, srednjeročne cilje in (splošne) dolgoročne cilje.⁶ Prvi so tisti, katerim je tako vsakokratna vlada kot tudi

⁶ Russet in Starr (1996, 284) (povzemajoč K.J. Holsti) prav tako opredeljujeta skupine bistvenih, srednje- in dolgoročnih ciljev. Za prve pravita, da so običajno povezani z obstojem države, drugi, kot na primer

narod tesno zavezan in jih je potrebno ščititi in doseči v vseh (možnih) situacijah. Ta skupina jasno ilustrira občo zunanjepolitično usmeritev in odnos do drugih držav ter so kot taki najboljši odraz ciljev oblikovanih izključno znotraj posamezne državne celice. Druga skupina ciljev združuje tiste, za katerih uresničitev se drugim državam postavi določene zahteve, kar pomeni, da gre za širše uokvirjeno skupino teženj, od tistih s katerimi delovalci združujejo lastnega z javnim interesom, prek namer poveč(ev)anja mednarodnega ugleda (države ali samih delovalcev), do tistih, ki predvidevajo uporabo posameznih sredstev vplivanja. Zadnja, tretja skupina, pa so cilji, ki se nanašajo na politične ali ideološke plati organiziranja mednarodne skupnosti, torej na pravila, ki določajo razmerja v njej, in kot taki niso posebej časovno zamejeni oziroma načrtovani. (Vukadinović 1989, 169-172)

3.1 Pregled zunanjepolitičnih ciljev Republike Slovenije

V zgornjem poglavju sem cilje v zunanji politiki osvetlil in poskusil opredeliti povsem iz teoretične plati, torej kako jih razlaga in kakšno mesto jim pripisuje teorija. Za opredelitev zastavljene hipoteze in samo raziskovalno nalogo pa je pomembnejši pregled nabora zunanjepolitičnih ciljev Republike Slovenije (RS), kar bom dosegel z analizo dokumentov, ki jih opredeljujejo. Naj na tem mestu poudarim, da so relevantni dokumenti tisti, ki so bili s strani relevantnih institucij ali organov slovenske države potrjeni in sprejeti pred 1. januarjem 2008, ko je RS uradno prevzela nalogo predsedovanja Svetu EU.

Za področje opredelitve izključno zunanjepolitičnih ciljev (in usmeritev) slovenske države, kar je nujno, če želim izvesti zastavljeno raziskovalno nalogo, so relevantni naslednji dokumenti: Ustava RS⁷, Deklaracija o zunanji politiki RS⁸ in Primerna zunanja politika: Temeljne prvine zunanje politike RS ob vključevanju v evroatlantske povezave, ki ga je oktobra 2002 sprejela Vlada RS ter Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU od leta 2004 do vključno tiste za leto 2007. Področje zunanjepolitičnega delovanja formalno sicer ureja Zakon o zunanjih zadevah, vendar besedilo ne opredeljuje ciljev zunanje politike, temveč področje ureja

gospodarski razvoj, zahtevajo kakšne vrste zunanjo pomoč, tretji pa so za odločevalce najmanj neposredni in se tičejo splošne vizije in načrtov.

⁷ *Ustava Republike Slovenije* - URS, sprejeta na skupni seji vseh zborov Skupščine Republike Slovenije 23. decembra 1991. Ur. l. RS št. 331/1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&doid=27&showdoc=1> (20. junij 2010).

⁸ *Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije* - DeZPRS, sprejeta na seji Državnega zbora dne 17. decembra 1999. Ur. l. RS št. 108/1999. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_DEKL3.html (20. junij 2010).

tako rečeno tehnično, zato za ovrednotenje hipoteze ni bistveno.⁹ Kaj o ciljih in usmeritvah slovenske zunanje politike izbrani relevantni dokumenti pravijo, navajam spodaj.

3.1.1 Ustava Republike Slovenije

Ustava Republike Slovenije (URS) kot temelj slovenske države in njenega pravnega reda predstavlja vodilo delovanju nosilcev javnih funkcij in je dokument, ki tudi za področje zunanje politike opredeljuje splošne smernice delovanja. Sicer ne vsebuje specifičnih členov in določb, ki bi urejale področje zunanjih zadev, namreč, področje zunanjih zadev in delovanje za to področje določenega ministrstva v skladu s 114. členom URS ureja omenjeni Zakon o zunanjih zadevah. Prav tako ni členov, ki bi se nanašali na zunanjepolitične cilje, vendar o relevantnosti za zunanjo politiko lahko govorimo v primeru 3.a člena, ki pravi, da lahko Slovenija »prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot« (URS, 3.a čl.). Člen je sicer mesto v URS dobil z Ustavnim zakonom o spremembah URS z dne 27. februarja 2003 in je Sloveniji omogočal vstop v povezavo EU leto dni kasneje.¹⁰ A vseeno, nanaša se na zunanje delovanje, saj opredeljuje splošne usmeritve slovenske zunanje politike, ki očitno so spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, načel demokracije in pravne države. Relevanten pa je ta člen tudi zato, ker Sloveniji omogoča priključitev zavezniški strukturi in torej pritrjuje 'strategiji zavezništva' kot relevantnemu in za Slovenijo pomembnemu zunanjepolitičnemu vedenju. Zavezanosti človekovim pravicam in njih varovanju pritrjuje tudi 5. člen URS, za področje zunanje politike pa je relevanten v luči skrbi za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah in slovenske izseljence ter zdomce, ki jo slovenski državi nalaga. Za uokvirjanje splošnih usmeritev zunanjepolitične države Slovenije je pomemben še 8. člen, ki narekuje, da morajo zakoni in drugi predpisi »biti v skladu s splošno veljavnimi načeli

⁹ *Zakon o zunanjih zadevah* (ZZZ-1-UPB-1). Ur. l. RS 113/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO1611.html (20. junij 2010).

¹⁰ *Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave Republike Slovenije* (UZ3a, 47, 68), Ur. l. RS št. 24/2003. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=4&showdoc=1> (20. junij 2010).

mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo« (URS, 8. čl.). URS s tem Slovenijo utrdi kot članico mednarodne skupnosti.

URS je za zunanje odnose in zunanjepolitične cilje slovenske države pomembna v tem, da jo v mednarodni kontekst jasno umesti ter jo zaveže spoštovanju mednarodnega prava in poudarjeno tudi nekaterih splošnejših norm, v 3.a členu pa celo konkretnije, resda za specifičen namen, poseže v polje mednarodnih odnosov oziroma zunanjepolitičnega vedenja.

Področje zunanjih zadev po URS torej podrobneje ureja zakon, ki pa za področje ciljev zunanje politike ni relevanten, zato bom v nadaljevanju preučil dokumente, ki izbrano raziskovalno področje, slovenske zunanjepolitične cilje pred predsedovanjem Svetu EU, dejansko opredeljujejo. To so podzakonski akti, najprej Deklaracija o zunanji politiki RS (1999), nato vladni dokument Primerna zunanja politika (2002) ter nazadnje še Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU (2004-2007).

3.1.2 Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije

Osrednji dokument zunanjepolitičnih usmeritev, vodil in ciljev RS je gotovo 17. decembra 1999 sprejeta Deklaracija o zunanji politiki RS (DeZPRS), ki temelji na 2. členu Zakona o zunanjih zadevah, ki bi zavoljo tega torej lahko kot edini člen tega zakona predstavljal konkretnjšo vsebinsko osnovo zunanjepolitičnim usmeritvam in ciljem.

DeZPRS je sestavljena iz uvoda, zaključka in osmih poglavij (Evropska unija, NATO in varnostna politika, Sosednje države, Evropske države in ZDA, JV Evropa, Izvenevropske države, Globalna politika, Regionalna politika) ter tako celostno in konkretno pokriva področje ciljev, vrednot in usmeritev slovenske zunanje politike. V uvodu so navedene splošne smernice delovanja in temeljne usmeritve. Tako že na začetku beremo, da je usmeritve zunanjepolitičnega delovanja potrebno opredeliti »v prizadevanju, da si RS utrdi svoj mednarodni položaj in ugled kot demokratična, stabilna in uspešna srednjevropska država« (DeZPRS 1999, 1). Pri določanju prioritete pa »upošteva sedanje stanje in možen razvoj mednarodne /.../ situacije v Evropi in svetu. /.../ Pri tem pa se zaveda, da je razvoj zagotovljen le v pogojih trajnega miru in stabilnosti« (ibidem). Zavezanost miru in mirnemu reševanju sporov potrdi še na večjih mestih v besedilu, prav tako predanost režimu varovanja človekovih pravic, kateremu temelj tudi postavi v uvodu, saj naj bi RS gradila »svojo zunanjo politiko izhajajoč iz

temeljnih načel ustavne ureditve države in splošno veljavnih načel mednarodnega prava /.../« (ibidem) in se tako zavzemala »/.../ za celovito spoštovanje človekovih pravic« (ibidem). Uvod besedila DeZPRS nekako potrди zunanjepolitična vodila, ki jih najdemo v Ustavi RS (glej zgoraj), za kasnejšo opredelitev hipoteze pričujočega dela, pa je v tem delu pomemben predvsem zapis, da »je strateški in varnostni interes RS vključitev v Evropsko unijo /.../« (ibidem)

O pomenu Evropske unije (EU) za zunanjepolitično delovanje RS govori tudi dejstvo, da o tem piše že prvo poglavje, predvsem pa je zanimiva vsebina. Namreč, »prednostna naloga slovenske zunanje politike je polnopravno članstvo RS v Evropski uniji /.../, ki mora biti temelj dolgoročnemu razvoju RS« (DeZPRS 1999, 2). Predanosti temu strateškemu interesu v prid pa so tudi besede, da »RS sledi istim ciljem in temeljnim načelom kot EU /.../« (ibidem). V naslednjih poglavjih bi na tem mestu izpostavil zavezanost RS k vrednoti dolgoročne varnosti v mednarodni skupnosti, kar naj bi slovenska država dosegala s članstvom v NATO, urejenimi partnerskimi odnosi s sosednjimi državami, uveljavljanjem na področju urejanja razmer v JV Evropi in na Zahodnem Balkanu ter nenazadnje, prek angažiranja v globalnih in regionalnih politikah, s čimer je mišljeno aktivno delovanje znotraj mednarodnih in regionalnih organizacij ter struktur. Kot prioriteta pa vseeno stoji območje Evropa in EU, kajti kot gre besedilo, »RS je vključevanje v politične, gospodarske in varnostne tokove in integracije v Evropi prioritetni cilj.« (DeZPRS 1999, 4)

Najpomembnejši del je bržkone zaključek besedila, kajti na tem mestu so (prioritetni) slovenski zunanjepolitični cilji dejansko navedeni, prav tako pa opredeljene vrednote in smernice v delovanju na področju zunanje politike. Prioritetni cilji zunanje politike RS tako so (DeZPRS 1999, 7):

- utrjevanje mednarodnega položaja in ugleda naše države,
- stabilni in dobri sosedski odnosi z vsemi državami, ki nas neposredno obkrožajo,
- polnopravno članstvo v EU,
- polnopravno članstvo v NATO in ZEU,
- članstvo v OECD,
- aktivna vloga v OZN, OVSE, WTO, CEFTA in v odnosih z EFTA,
- tesnejše sodelovanje z državami Srednje Evrope v okviru SEP, v okviru trilaterale (Italija, Slovenija, Madžarska) in drugih podobnih povezav,
- aktivno sodelovanje Slovenije pri stabilizaciji področja JV Evrope,

- krepitev gospodarskega sodelovanja.

Vrednote in izpostavljena zunanjepolitična drža RS, pa so ob koncu besedila formulirana sledeče:

/.../ RS pri izvajanju svoje zunanje politike uporablja predvsem držo privrženosti temeljnim mednarodnopravnim načelom, izkazuje prizadevnost za spoštovanje temeljnih človekovih pravic doma in v svetu ter ponuja svoje dobre usluge pri reševanju zapletenih razmer /.../. /S/voje nacionalne interese uveljavlja le z močjo argumentov, pri čemer /.../ uporablja zaveznitva držav, zvez in mednarodnih ustanov. Temeljne vrednote /.../ so: mir, varnost, blaginja, ozemeljska celovitost in zaščita ter razvijanje nacionalne identitete. (DeZPRS 1999, 7)

In za sam konec še enkrat zaveza in lahko bi rekli potrditev v Ustavi RS zapisanega, »okvir delovanja RS v mednarodnih odnosih bodo vedno demokracija, spoštovanje človekovih pravic in vladavina prava.« (DeZPRS 1999, 7)

Po zgoraj navedeni 'klasifikaciji treh ravni', bi slovenske zunanjepolitične cilje lahko razvrstili kot naslednje:

- bistveni cilji:
 - utrjevanje mednarodnega položaja in ugleda naše države,
 - stabilni in dobri sosedski odnosi,
 - polnopravno članstvo v EU (po teoretski plati bi pravzaprav bolj sodil v drugo skupino, a glede na izrazito poudarjanje pomena njegove vsebine, ga sam uvrščam med bistvene cilje).
- srednje-ročni cilji:
 - aktivno sodelovanje pri stabilizaciji JV Evrope,
 - polnopravno članstvo v NATO in ZEU,
 - članstvo v OECD,
 - tesnejše sodelovanje z državami Srednje Evrope,
 - krepitev gospodarskega sodelovanja.
- dolgo-ročni (splošni) cilji:
 - uporaba drže privrženosti mednarodnemu pravu v zunanji politiki,
 - izkazovanje prizadevnosti za spoštovanje človekovih pravic,
 - ponujanje dobrih uslug pri reševanju zapletenih razmer,
 - aktivna vloga v (drugih) mednarodnih organizacijah,

- o vedno delovati v okvirju demokracija-človekove pravice-vladavina prava.

Ali so se zgornjim pridružili novi oziroma ali se je razvrstitev v času do priprav in samega predsedovanja Svetu EU spremenila bo razkril nadaljnji pregled dokumentov in druge pridobljene za nalogo relevantne informacije.

3.1.3 Primerna zunanja politika: Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave

Dokument, ki ga je na svoji seji 10. oktobra 2002 sprejela Vlada RS, predstavlja smiselno nadaljevanje v DeZPRS opredeljenega. Predvsem pa bi lahko rekli, da gre za nadaljnje profiliranje slovenskih zunanjepolitičnih ciljev in usmeritev v razmerah, ko je bilo jasno, da bo RS v pridruževanju evro-atlantskim povezavam uspešna. Leto, ko je bil dokument Primerne zunanje politike (PZP) potrjen, zato logično sovпада z v DeZPRS predvidenim, in sicer »da bo Slovenija ob koncu leta 2002 izpolnila pogoje za polnopravno članstvo [v EU].« (DeZPRS 1999, 2)

Dokument PZP je členjen na uvod in dvanajst poglavij (Slovenija v EU, Slovenija v NATO, Slovenija in sosednje države, Slovenija in JV Evropa, Slovenija in Srednja Evropa, Slovenija v Sredozemlju, Reorganizacija in gospodarska dejavnost DKP, Slovenija v OVSE, Slovenija v drugih multilateralnih organizacijah, Izhodišča RS o ilegalnih migracijah, trgovanju z drogami, belim blagom in človeškimi organi ter Skrb za Slovence v zamejstvu in po svetu). Podobno kot v DeZPRS, tudi tu v uvodu beremo o splošnih usmeritvah RS, ki tako »upoštevata spremembe v mednarodnih odnosih in v zunanjih politikah, /.../[in] ima stabilen zunanjepolitični sistem, ker ima med drugim oporo v stabilnem notranjem položaju /.../« (Rupel v Černe 2002, 197). Razlika pa je v tem, da je besedilo PZP poudarjeno osredotočeno na položaj, ko bo RS članica EU. Zato ni čudno, da že uvod razlaga, da »Slovenija z vstopom v EU ne bo nehala biti država«, temveč dokument »pomeni pospešeno krepitev slovenske državnosti in državotvorne zavesti za boljše učinkovanje v pogojih članstva /.../« (Rupel v Černe 2002, 198). V podporo (v DeZPRS izpostavljenega cilja) pridružitvi EU in konkretiziranju takšne zunanjepolitične izbire, pa lahko razumemo naslednje: »Slovenija mora braniti svojo temeljno samostojnost; zaradi svoje majhnosti pa se mora tudi povezovati, agregirati moč, pri čemer je bistveno povezovanje v velike

povezave, kot sta NATO in EU« (Rupel v Černe 2002, 199). V tej točki PZP predstavlja jasno kontinuiteto DeZPRS, ki je uporabo zavezništev jasno opredelila kot tisto zunanjepolitično strategijo, ki omogoča uveljavljanje nacionalnih interesov.

Za pregled razvoja ciljev oziroma pregled usmeritev slovenske zunanje politike je pomembna razdelitev t.i. 'obzorij' ali 'krogov' slovenske zunanje politike, ki jo PZP navaja. Tako naj bi bilo *bistveno* obzorje EU, *enako bistveno* tisto Severnoatlantskega zavezništva, *ključnega pomena* obzorje sosednjih držav in JV Evrope, *naslednje pomembno* obzorje arabski svet in Izrael ter *pomembno* obzorje azijske, afriške in latinskoameriške države. Kontinuiteta dokumentov je kljub drugačni formulaciji jasna – EU je opredeljena kot izrazita prioriteta zunanjega delovanja RS. (Rupel v Černe 2002, 200)

Iz posameznih poglavij bi izpostavil tisto, kar predstavlja bodisi nadaljevanje in bolj detajlno formulacijo bodisi novost napram DeZPRS zapisanemu. Pomembna konkretna opredelitev strateške usmeritve RS je tako na primer »bolj intenzivno vključevanje v mednarodno razvojno sodelovanje in pomoč« (Rupel v Černe 2002, 203). To resda temelji na zagotavljanju varnosti, demokratičnega vladanja in varovanja človekovih pravic, kar je sicer že znano vodilo slovenske zunanje politike. PZP prav tako predvideva dobrososedsko sožitje in sodelovanje kot osnovni zunanjepolitični usmeritvi RS, a znatno poudari in konkretizira vsebino teh odnosov, na primer za Hrvaško. Enakovredno poudari tudi slovensko vlogo na področju JV Evrope, ki naj bi postala celo osrednji fokus slovenske zunanje politike. Novost v razmerju do DeZPRS pa sta poglavji o reorganizaciji DKP in slovenskih izhodiščih do ilegalnih migracij, kjer se že kaže vpliv EU, saj se oba na proces vključevanja navezujeta. Prvo v smislu učinkovitosti DKP v pogojih članstva, drugo v razmerju do prihodnjih (skupnih) evropskih politik. Predvsem pa gre v primeru obeh za konkretiziranje v DeZPRS navedene zavezanosti ciljem in razvoju EU. (Rupel v Černe 2002, 201-219)

PZP dejansko predstavlja kontinuiteto v razvoju zunanjepolitičnih usmeritev in ciljev RS, vendar ne toliko v vsebinskem smislu kot predvsem v nadaljnji poglobitvi in bolj precizni opredelitvi že v DeZPRS zapisanega. S pridružitvijo EU le ta vsekakor postaja trajno najpomembnejše območje zunanjega delovanja RS, zato je logično okoli tega PZP oblikovana in RS v zunanjem delovanju zato k temu še izraziteje usmeri. Za nadaljnje delovanje pa bi lahko bila pomembna v PZP navedena delitev 'obzorij' naše zunanje politike, predvsem pa je ta delitev relevantna za pregled razvoja

zunanjepolitičnih ciljev, ki bo v končni fazi služil za vrednotenje zastavljene hipoteze pričujoče naloge.

3.1.4 Deklaracije o stališčih in usmeritvah delovanja Republike Slovenije v institucijah Evropske unije

Za pregled razvoja zunanjepolitičnih ciljev in usmeritev RS so pomembne tudi deklaracije o usmeritvah delovanja v institucijah EU. Državni zbor RS jih je sprejemal tudi na podlagi Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, št. 34/04), kar nadalje pomeni, da je za ugotovitev na katerem temelju so bile določene prioritete slovenskega predsedovanja Svetu EU, kar v svoji hipotezi pojmem kot zunanjepolitično odločitev Vlade RS, te dokumente nujno podrobneje analizirati. Identifikacija zapisanih prednostnih nalog, usmeritev in izbranih stališč deklaracij, ki, kot dokazujem v predhodnih poglavjih, v odločanju o ciljih zunanje politike igrajo pomembno vlogo, je zato potrebna.

Spodaj analiziram vsebino deklaracij, ki so bile sprejete v letih pred predsedovanjem RS Svetu EU, saj je, z namenom slediti razvoju in (dis)kontinuiteti oblikovanja slovenskih zunanjepolitičnih ciljev, to smiselno. Priprave na predsedovanje so se seveda pričele veliko pred letom 2008, zato sta programa, skupni 18-mesečni kot samostojni 6-mesečni, v deklaracijah ponekod že omenjena, a vendarle gre za 'samostojne' dokumente za katere lahko ocenimo, da v letih po DeZPRS in PZP, vsebinsko nadaljujejo tam zapisane cilje in usmeritve.¹¹ V kontekstu moje naloge so lahko velike vrednosti, saj usmeritve zunanjega delovanja opredeljujejo v razmerju do EU.

¹¹ Priprave so stekle takoj po tem, ko je bil na Ožji delovni skupini sprejet koncept priprav. Ožjo delovno skupino so sestavljali: Janez Janša – predsednik vlade RS, dr. Andrej Bajuk – minister za finance, dr. Dimitrij Rupel – minister za zunanje zadeve, dr. Gregor Virant – minister za javno upravo. Sprva je bil za petega člana predviden Marcel Koprol, državni sekretar za evropske zadeve pri predsedniku vlade, ki pa ga je (očitno) zamenjal Janez Lenarčič, državni sekretar Sližbe Vlade RS za evropske zadeve. Skupino je s posebnim sklepom ustanovila Vlada RS, in sicer že 6. januarja 2005. (Priprave Slovenije na predsedovanje Evropski uniji 2005, 3-5. in Priprave na predsedovanje – Evropa.gov.si (2010b). Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/predsedovanje-svetu-eu/priprave-na-predsedovanje/> (3. september 2010).

3.1.4.1 Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2004

Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2004 (DeZDIEU)¹² je prva v vrsti dokumentov o napotkih za delovanje RS v institucijah EU, saj je bila sprejeta 12. maja 2004, torej le nekaj dni po vstopu Slovenije v EU.¹³ Deljena je na dve poglavji, in sicer v prvem poda splošen pregled razmer in dinamiko sprememb v letu 2004 v sami EU, v drugem pa po posameznih področjih navaja prednostne naloge delovanja RS v danih razmerah in ob upoštevanju njenih interesov in zavez.

V prvem poglavju je relevantno, da na področju zunanjih zadev EU boj proti terorizmu postaja ena izmed ključnih prioritet delovanja, zaradi česar se bo EU tudi posvetila izvajanju Evropske varnostne strategije. To je za Slovenijo, ki v zunanjih zadevah sledi Uniji, pomembno zato, ker se s tem odziva na ključna vprašanja in izzive varnosti, kar je naša država prepoznala kot eno izmed ključnih nalog in ciljev zunanjega delovanja (glej zgoraj – DeZPRS in PZP). V tem kontekstu pa je še pomembnejši zapis, da bosta geografsko prednostni področji delovanja EU prav Zahodni Balkan in države politike do novega sosedstva.

Drugo poglavje pa že konkretno navaja prednostne naloge in usmeritve RS, ki jih sicer razdeli po posameznih področjih (Učinkovita vključitev v EU in nadaljnje širitve, Naslednja finančna perspektiva, Izvajanje lizbonske strategije in Evropska zunanja, varnostna in obrambna politika). Že na samem začetku ponovi v predhodno analiziranih dokumentih izraženo pozicijo, da so slovenske prioritete v letu 2004 skladne s prioritetami EU za isto leto, s tem, da so nekatere za Slovenijo pomembnejše in zato navedene v nadaljevanju. Te me tudi zanimajo.

Najprej poudari, da se bo Slovenija zavzemala za uspešno polno vključitev in integracijo v EU zase in za celotno skupino desetih novih članic. V nadaljevanju se osredotoči na obravnavane akte EU, katerim se bo Slovenija poudarjeno posvetila. Tu bi izpostavil predvsem dve področji, in sicer predloge sprememb Carinskega zakonika Skupnosti, ki se nanašajo na okvir boja proti terorizmu in skupnega sistema

¹² Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2004 – DeZDIEU, Ur.l. RS št. 60/04. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=49523> (20. junij 2010).

¹³ Kot je dobro znano je Slovenija v EU vstopila 1. maja 2004. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/clanica-eu/> (15. julij 2010).

obvladovanja tveganj, kar je v varnostnem interesu Slovenije ter vzpostavljanje skupne politike azila in priseljevanja ter ukrepe za varnost meja. Drugo izpostavljam zaradi dejstva, da je Slovenija z vstopom v EU postala tudi območje skupne zunanje meje Unije, varovanje katere kot naslednjo prednostno usmeritev DeZDIEU navaja. Pomembno je tudi to, da bo Slovenija pri tem sledila napredku v EU in si aktivno prizadevala za uveljavitev načela delitve bremen pri varovanju in nadzoru zunanje meje. Torej ponovno v sozvočju z EU, a na način suverene države članice, o čemer že piše PZP, ko tolmači dinamiko zunanje politike RS po pridružitvi integraciji.

Kar se tiče v predhodno analiziranih dokumentih izražene podpore sosedstvu in regiji, naj na tem mestu navedem, da se v usmeritvah za leto 2004, v luči omenjene podpore, RS zavezuje, da bo poleg politične podpore, nadaljevala z bilateralno tehnično pomočjo ter pomočjo v okviru evropskih programov državam, katerih cilj je vstop v evropske integracije. To podkrepi tudi z zavezo o podpori vključitvi Republike Hrvaške v EU in sodelovanju z njo na osnovi v Evropi sprejetih standardov in vrednot. Prav tako izrecno navaja nadaljnjo podporo Republiki Makedoniji in Zahodnemu Balkanu.

Kontinuiteta slovenskih zunanjepolitičnih usmeritev pa je še izrazitejša v točki, kjer se nadalje zaveže strategiji zavezništva in s tem dolgoročni varnosti in stabilnosti. Piše namreč, da je Slovenija zavezana učinkovitemu multilateralizmu, ki lahko državam kot je Slovenija zagotavlja večjo možnost vplivanja in delovanja v mednarodni skupnosti.

Na koncu DeZDIEU poudari še temeljno zavezo slovenske države in njene zunanje politike, kajti zapiše, da človekove pravice, človekova varnost, razminiranje in sorodna vprašanja postajajo vedno bolj vidne, trdne in trajne prioritete slovenske načelne zunanje politike, v tej luči pa si bo Slovenija prizadevala za krepitev učinkovitega sodelovanja za soočenje z novimi grožnjami.

Zgoraj sem navedel prednostne naloge in usmeritve, ki bolj ali manj predstavljajo jasno nadaljevanje predhodno oblikovanih zavez slovenske zunanje politike, le da so sedaj postavljeni v evropski (EU) okvir in posledično konkretizirani. DeZDIEU pa je zanimiva predvsem zaradi nekaterih povsem novih oziroma bolj, prvič zapisanih zunanjih usmeritev Slovenije.

Na področju zagotavljanja gospodarske rasti Unije se kot področje usmerjanja potrebnih naložb pojavi trajnostni razvoj, ki enakovredno vključuje varstvo okolja. Vključevanje okoljskega vidika v sektorske politike, resda kot posledica, in ravno zato

je pomembno, usmeritev EU, se kot naloga slovenskega zunanjega delovanja pojavi prvič. Za področje zunanjih zadev, kljub dejstvu, da gre za uvajanje sprememb na posameznih področjih nacionalnih politik, je pomembna zato, ker se je pojavila kot posledica zunanjepolitičnih ciljev pridružiti se EU in s tem povezanih akcij.

3.1.4.2 Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2005

Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 (DeUDIEU) je v svoji osnovi nadaljevanje tistega iz leta prej, saj izpostavlja prioritete naloge za področja, ki jih predstavlja predhodnik.¹⁴ Tako že prvo prioriteto področje (dokument ločuje naslednje prioritete: Izvajanje lizbonske strategije, Pogajanja o naslednji finančni perspektivi, Učinkovita poraba dodeljenih kohezijskih sredstev Unije, Nadaljevanje priprav na prevzem evra, Nadaljevanje priprav na vzpostavitev zunanje meje, Nadaljevanje širitvenega procesa, Sodelovanje z državami Zahodnega Balkana, Sodelovanje med EU in OVSE, Sodelovanje s strateškimi partnerji in Priprave na predsedovanje Slovenije EU) izpostavlja v predhodni deklaraciji omenjen vmesni pregled izvajanja Lizbonske strategije, pri čemer se Slovenija zavzema za izboljšanje njenega upravljanja in zagovarja potrebo po ustreznih organizacijskih potrebah.

Lizbonska strategija se omenja tudi pod prioriteto finančne perspektive, saj si bo Slovenija prizadevala za to, da bo v evropskem proračunu predviden zadosten obseg sredstev za njeno izvajanje, enakovredno pa si bo prizadevala za takšen proračun Unije, ki bo predvsem v korist doseganja njenih ciljev. Sredstva naj bi bila skratka takšna, da bosta vloga EU kot globalnega partnerja ter vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice, kar vključuje predvsem skupno financiranje varovanja zunanje meje EU, okrepljena. Navedeno je pomembno v dvojem; prvič zato, ker predstavlja nadaljevanje v zavezah o doseganju miru, stabilnosti in varnosti, ter drugič, ker Lizbonska strategija kasneje najde mesto med prioriteta programa našega predsedovanja.

Kontinuiteto ciljev in usmeritev slovenske zunanje politike tudi v DeUDIEU predstavlja zapis, da bodo prioriteta Slovenija, ker gre za okvir EU seveda na področju

¹⁴ Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 – DeUDIEU, Ur. l. RS, št. 39/05. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=55487> (20. junij 2010).

širitvenega procesa, pristopna pogajanja s Hrvaško. Čimprejšnja prilagoditev južnih sosedov standardom EU je zato v velikem interesu Slovenije.

Vitalni interes naše države prav tako še vedno predstavljata stabilnost in gospodarski razvoj Zahodnega Balkana, zato ne preseneča, da dokument za leto 2005 kot usmeritev RS navaja nadaljnje intenzivno prizadevanje, da EU tej regiji nameni posebno pozornost, tako v realizaciji njihove evropske perspektive kot glede reševanja medsebojnih odprtih vprašanj. V tem kontekstu pa je že prvič omenjeno prihodnje predsedovanje, saj DeUDIEU to sicer intenzivno prizadevanje konkretizira na način, da zapiše, da bo v perspektivi predsedovanja EU v prvi polovici leta 2008 Slovenija na področjih, na katerih proces stabilizacije in pridruževanja EU zastaja ali še ni na zadovoljivi ravni, vse države Zahodnega Balkana dodatno spodbujala.

DeUDIEU se zaključí s prepoznavo pomena priprav na predsedovanje Slovenije Svetu EU, zato le-te označi kot prioritetni projekt slovenske države v letu 2005 in prihodnjih dveh letih. Dokument podobno kot zgornji zagotovo predstavlja nadaljevanje in konkretizacijo predvsem pa potrditev predhodno oblikovanih zunanje-političnih ciljev in usmeritev. Ugotavljam pa, da v ničemer ne predstavlja znatnega koraka naprej, saj izrazito, kar je tudi njegov namen in razlog sprejetju, konkretizira delovanje RS znotraj okvira EU. Za pričujočo nalogo je relevanten v tem, da potrjuje zavezanost zunanje-političnega delovanja slovenske države določenim vrednotam in konkretnim interesom ter na ta način predstavlja vezni člen med za to nalogo in postavljeno hipotezo ključnima dokumentoma – DeZPRS in slovenskemu programu predsedovanja SI.nergija za Evropo. To vezivo kot omenjeno, poleg zgoraj in predhodno predstavljenih splošnejših ciljih in zavezah slovenske zunanje politike, predstavlja tudi močna zavezanost uresničevanju Lizbonske strategije, kar pa pravzaprav pomeni le to, da so evropske teme s pridobitvijo članstva tudi, tako rečeno, slovenske.

3.1.4.3 Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2006

Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006 (DeUDIEU06) je vsebinsko deljena v tri sklope, in sicer na poglavja Slovenija kot dejavna partnerica v Evropski uniji, Reforme za razvoj in Slovenija –

zanesljiva partnerica v regiji in svetu.¹⁵ Dokument kot njegov predhodnik izpostavlja že znane politične cilje in usmeritve za področje zunanjega delovanja oziroma natančneje, delovanja v okviru EU. Že na začetku tako zelo jasno opredeli, katere so prednostne naloge in usmeritve za leto 2006, in sicer so to naslednje: priprava na predsedovanje Slovenije EU, nadaljevanje priprav na prevzem evra, vzpostavitev zunanje meje EU, izvajanje lizbonske strategije, revizija strategije trajnostnega razvoja EU, priprava na naslednjo finančno perspektivo in učinkovita poraba sredstev, podpora nadaljnji širitvi in približevanju Zahodnega Balkana EU ter prizadevanje za nadaljnjo krepitev EU v svetovni mednarodni skupnosti.

Prednostne naloge se torej ohranjajo in so pravzaprav v besedilu dokumenta v primerjavi s predhodnimi zgolj malce bolj usmerjeno opredeljene, pač v odnosu do tekočih zadev Unije (Lizbonska strategija npr.).

Še enkrat več je poudarjen interes za stabilizacijo in evropsko perspektivo držav Zahodnega Balkana. DeUDIEU06 je v interesih na tem območju precej izrecna, saj kot prednostno usmeritev navaja, da se bo Slovenija zavzemala za nadaljevanje širjenja EU in s tem namenom dejavno sodelovala pri pogajanjih za članstvo Hrvaške in Turčije. Pri pristopnih pogajanjih pa bo zagovarjala spoštovanje načel in meril za članstvo, ki so najboljše zagotovilo za uveljavljanje njenih interesov. Še naprej si bo seveda prizadevala za stabilnost in gospodarski razvoj Zahodnega Balkana, zato bo podpirala uresničitev evropske perspektive, ki jo je EU tej regiji obljubila. Besedilo pa je še malce bolj natančno, ko navaja konkretne namene delovanja za omenjeno območje. Slovenija bo tako še naprej dejavno podpirala stabilizacijo in pridruževanje EU v državah Zahodnega Balkana, določitev datuma pristopnih pogajanj z Republiko Makedonijo ter dokončanje pogajanj za sklenitev stabilizacijskih in pridružitvenih sporazumov s Srbijo in Črno goro ter Bosno in Hercegovino. Navedeno, kot že predhodne deklaracije, še enkrat več fokus slovenske zunanje politike, poleg območja Unije, postavi na države nekdanje Jugoslavije oziroma Zahodnega Balkana. Torej potrdi v PZP razdelane 'kroge oziroma območja interesa' RS, kjer je EU označena za bistveno območje, sosednje države in JV Evropo pa za območje ključnega pomena. Ocenjujem, da je kontinuiteti zunanjepolitičnih interesov tudi tu 'zadoščeno'.

¹⁵ *Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006 – DeUDIEU06*, Ur. l. RS, št. 36/06. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=72713> (20. junij 2010).

3.1.4.4 Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2007 – junij 2008

Besedilo Deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2007 – junij 2008 (DeUDIEU0708) se dejansko nanaša tudi že na obdobje predsedovanja, torej prvo polovico naslednjega leta, zato ne preseneča, da se sprejete usmeritve že nanašajo in so oblikovane upoštevajoč 18-mesečni skupni program predsedovanja tria in nadalje ob upoštevanju prednostnih nalog, ki si jih je zastavila Slovenija sama.¹⁶ Seveda ob logični ponovni potrditvi zavezanosti evropskim vrednotam in ambicijam in v želji, da so cilji Slovenije razpoznavni znotraj institucij EU.

Priprave na predsedovanje Uniji so zato naravno najpomembnejša prednostna naloga v letu 2007, za nadaljnjo analizo in kasnejšo opredelitev zastavljene hipoteze, pa je relevanten naslednji zapis, namreč, da bo Slovenija, ob upoštevanju sprotnih zadev, do začetka predsedovanja oblikovala in sprejela še zadnje odločitve glede prednostnih nalog, ki bodo z vidika slovenskega predsedstva strateškega pomena za EU. Za pričujočo nalogo je to velikega pomena, kajti raziskovalna vprašanja me vodijo tudi k iskanju odgovorov na vprašanje v kolikšni meri prioritete slovenskega programa predsedovanja sploh so njeni lastni, če jih lahko tako zamejimo. Navedeno že nudi odgovor.

Proces ratifikacije oziroma nadaljnji potek institucionalne reforme Pogodbe o Ustavi za Evropo¹⁷, ki postane ena izmed prioritet našega predsedovanja (glej spodaj), je v DeUDIEU0708 že izpostavljen. Kot država, ki je Pogodbo že ratificirala, se bo namreč Slovenija tudi v prihodnje prednostno zavzemala za nadaljevanje procesa ratifikacij in aktivno sodelovala pri iskanju rešitve, ki bo omogočila učinkovito delovanje razširjene Unije.

Prav tako uresničevanje Lizbonske strategije dokument ponovno izpostavlja, saj dosego konkurenčnosti in nadaljnjega stabilnega razvoja Slovenija vidi znotraj tega

¹⁶ *Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2007 – junij 2008* – DeUDIEU0708, Ur. l. RS št. 31/07. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=79518> (20. junij 2010).

¹⁷ *Pogodba o Ustavi za Evropo – The Treaty Establishing a Constitution for Europe*, podpisana v Rimu 29. oktobra 2004. Dostopno prek: http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Pogodba_o_Ustavi_za_Evropo.pdf (15. julij 2010). Slovenija jo je ratificirala na slavnostni seji 1. februarja 2005, a zaradi zavrnitve na referendumih v dveh državah članicah, Franciji 29. maja 2005 in na Nizozemskem 1. julija 2006, ni bila potrjena. Evropa.gov. si. 2010c. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/ustava-za-evropo/> (15. julij 2010).

okvirja. Izpostavil bi področji, ki v predhodnih deklaracijah, na mestih o Lizbonski strategiji, nista bili poudarjeni, in sicer razvoj ter področje spodbujanja raziskav, znanja in inovacij. Zaveza Lizbonski strategiji v takšni 'razširjeni in poglobljeni' obliki kaže na to, da se je RS namenila temu področju v času predsedovanja tesno posvetiti ali, kot omenjeno, pravi dokument sam, je to področje Slovenija prepoznala kot tisto strateškega pomena za EU.

Enakovredno se poudarjeno pojavita tudi naslednji, kasnejši prioriteta slovenskega programa predsedovanja. Za področje spodbujanja medkulturnega dialoga bo Slovenija spodbujala razpravo o kulturi kot izhodišču za socialni, gospodarski in okoljski razvoj ter o prispevku kulturnih dejavnosti k večji konkurenčnosti in zaposlovanju in s tem k ciljem Lizbonske strategije. In še natančneje, dokument izrecno navaja, da bo Slovenija vzporedno s pripravami na izvedbo projekta Evropsko leto medkulturnega dialoga načrtovala nadgradnjo omenjenega projekta kot prioritete slovenskega predsedovanja Evropski uniji.

Tudi okolje, ki v predhodnih dokumentih, še posebno v tistih pred pridružitvijo EU, ni imelo mesta, je v DeUDIEU0708 zagotovo 'bolj razdelana' usmeritev za delovanje. Na področju varstva okolja pa bo Slovenija veliko pozornost namenila tudi evropskemu in mednarodnemu cilju zaustavitve izgubljanja biotske raznovrstnosti, kjer pa bo poudarek na prednostnih nalogah EU. Slednje nakazuje, da je okolje kot področje bolj intenzivne zunanjepolitične akcije oziroma delovanja Slovenija 'podedovala' z evropske agende – o tem več v poglavju 5.

Zavezanost pomoči območju Zahodnega Balkana pa je kot v predhodnih besedilih tudi v DeUDIEU0708 predvidena, podobno pa predhodnim sledi tudi zaveza po zagotavljanju stabilnosti in miru, na kar se veže ukrepanje v okviru boja proti terorizmu, kjer bo Slovenija nadalje aktivno sodelovala v izvajanju strategij in akcijskih načrtov EU, kar je ob upoštevanju zunanjepolitične strategije zaveznitva, ki ji je zavoljo želje po dolgoročni varnosti in razvoju Slovenija s priključevanjem EU sledila, logično.

DeUDIEU0708 nakazuje dvoje. Prvič, cilji zapisani že v dokumentih pred pridružitvijo EU ostajajo stalnica in so, kot že v predhodnih deklaracijah o usmeritvah, v evropskem okviru postali konkretniji, in drugič, da je Slovenija v zunanjepolitičnem zavzemanju dejansko (in tudi logično) prevzela oziroma sledi agendi Unije. Sicer bo to dokončno pokazala analiza programov predsedovanja in predvsem analiza procesa odločanja o in izbora petih prioritarnih sklopov (glej spodaj), vendar deklaracija o

usmeritvah za obdobje januar 2007 – junij 2008 že nakazuje, da je Slovenija v izraziti meri nasledila, 'podedovala' področja kasnejših prioriternih sklopov predsedovanja.

Vsekakor pa lahko na tem mestu ugotovim, da je Slovenija na vseh bila aktivna že vse od pridružitve Uniji ter da so zanjo prav vsa, gledano ožje, 'nacionalno-suvereno', tudi pomembna in interesantna. O tem priča kontinuiteta zapisanega v zgoraj analiziranih dokumentih.

4 PREDSEDOVANJE SVETU EVROPSKE UNIJE

4.1 Pregled razvoja evropske zunanje politike – kako do predsedujočega tria Evropske unije

Evropska skupnost (ES) je bila pomemben akter v mednarodnih zadevah in odnosih praktično od vsega začetka, vendar je na tem mestu pomembno ločiti pojma zunanjih odnosov in zunanje politike. Namreč ES je v luči ekonomskih in trgovinskih temeljev njenega nastanka redno (so)delovala v ekonomskih zadevah mednarodnih odnosov, torej je bila zunanji akter sama po sebi, in se šele kasneje odločila premakniti k pojmu (skupne) zunanje politike, ki pa bi bila drugačna od obstoječih (ekonomskih) odnosov s svetom. K zavzetju aktivne vloge v mednarodni skupnosti pa se je ES nagibala ravno zaradi omenjenih odnosov s preostalim svetom, saj je razkorak med ekonomsko močjo na eni in politično šibkostjo na drugi strani, postajal prevelik. (Piening 1997, 30)

Pot od začetkov gospodarskega povezovanja v Evropi¹⁸ do 'skupne zunanje in varnostne politike' (SZVP) in instituta predsedujočega tria zaznamuje več mejnikov, ki jih spodaj na kratko povzemam. Za pričujočo raziskovalno nalogo je bistven institut predsedujočega tria in znotraj njega oblikovanje slovenskega programa in prioritete, a institucionalna in zakonodajna pot k temu je relevantna predvsem v luči, da nekaterim v programu predsedovanja zapisanim ciljem postavi idejno in vrednostno izhodišče.

Začetek nastajanja evropske (skupne) zunanje politike predstavlja Evropska obrambna skupnost (EDS), ki jo je podpisala t.i. šesterica, vendar nikoli ni stopila v veljavo, saj je francoska nacionalna skupščina ni ratificirala, vzpostavila pa bi skupni sistem obrambe, ki bi ga podpirale koordinirane zunanje politike podpisnic.¹⁹ Naslednji korak je t.i. Fouchet-jev plan, ki je pripravil osnutek statuta za t.i. Združene države Evrope in vključeval tudi načrt za sodelovanje na področjih zunanje in varnostne

¹⁸ Povezovanje Evrope, v želji izogniti se vojnem in pospešiti gospodarsko obnovo, svoje izhodišče najde v govoru Roberta Schumana, takratnega francoskega zunanjega ministra, z dne 9. maja 1950. Sicer pa uradni začetek predstavlja podpis Pariške pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, ki se je zgodil 18. aprila 1951. Naslednja pomembna koraka formalnega povezovanja evropskega kontinenta sta podpisana pogodba o Evropski gospodarski skupnosti in Evropski skupnosti za atomsko energijo, kar se je imelo zgoditi 25. marca 1957. EUROPA. 2010a. Dostopno na: http://europa.eu/abc/history/1945-1959/index_sl.htm (1. junij 2010).

¹⁹ Pogodba o ustanovitvi evropske obrambne skupnosti – Treaty instituting the European Defence Community. Podpisana v Parizu 27. maja 1952. Dostopno na: http://www.ena.lu/treaty_instituting_european_defence_community_paris_27_1952-020302240.html (1. junij 2010).

politike.²⁰ Zavaljo preveč 'med-vladne narave', je bil zavržen s strani večine držav. Nadaljevalo se je s Haaškim vrhom leta 1969 in v Luksemburškem poročilu naslednjega leta doživelo prvo konkretnjšo obliko. Zunanji ministri so namreč oblikovali medvladni mehanizem za politično sodelovanje, namenjeno v prvi vrsti za pospeševanje skupnega pristopa k zunanji politiki. Že leta 1973 je to evropsko politično sodelovanje (EPS) doživelo nadgradnjo, kajti vzpostavljen je bil t.i. 'princip konzultacije držav članic' pred izvedbo zunanjepolitičnih odločitev. Pot k SZVP je naslednjo stopnjo dosegla leta 1981 z Londonskim poročilom, ki je povezal Komisijo s procesi znotraj EPS na vseh ravneh in sodelovanje kot glavni cilj EPS zamenjal s 'skupnimi akcijami' (*joint action*).²¹ Izrednega pomena pa je leto 1986 in dokument Enotni evropski akt (EEA), ki je strukturo EPS (do)končno institucionaliziral, saj so se države podpisnice zavezale zasledovanju skupno formulirane zunanje politike in njene implementacije.²² Pogodba o Evropski uniji (PEU)²³ iz leta 1992 pa kot svoj medvladni, 'drugi steber', vzpostavi SZVP, ki zunanjo politiko vzpostavlja kot del EU, sicer ne podrejeno t.i. metodi skupnosti²⁴, varnostno pa kot polje sodelovanja (Piening 1997, 33). Nadaljnji premiki so bili narejeni še z Amsterdamsko pogodbo, ki je prinesla vzpostavitev funkcije Visokega predstavnika za SZVP ter 'enoto za politično načrtovanje in zgodnje opozarjanje' (*Policy Planning and Early Warning Unit*),²⁵ ter s Pogodbo iz Nice, ki je na predstavljenih temeljih ustanovila v Bruslju pozicionirani 'politični in varnostni odbor' (*Political and Security Committee*) (Fraser 2007, 30).²⁶

²⁰ *Osnutek pogodbe – Fouchet-jev načrt, Draft Treaty – Fouchet Plan II*. Predložen 18. januarja 1962. Dostopno na: http://www.ena.lu/draft_treaty_fouchet_plan_ii_18_january_1962-020002275.html (1. junij 2010).

²¹ *Londonsko poročilo – Report on European Political Cooperation* (1981) Sprejet 13. oktobra 1981 v Londonu. Dostopno prek: http://www.ena.lu/report_european_political_cooperation_london_13_october_1981-020003519.html (1. junij 2010).

²² *Enotni evropski akt – Single European Act* (1986). Podpisan v Luksemburgu 17. februarja 1986 in stopil v veljavo 1. julija 1987. Dostopen na: <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf> (1. junij 2010).

²³ *Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union* (1992). Podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, stopila v veljavo 1. novembra 1993. Dostopna na: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (1. junij 2010).

²⁴ 'Metoda skupnosti' temelji na zamisli, da je splošen interes državljanov Unije najbolje branjen kadar institucije Skupnost svojo vlogo v postopkih odločanja opravijo v celoti, seveda ob upoštevanju pravila subsidiarnosti. Dostopno na: http://europa.eu/scadplus/glossary/communitisation_en.htm (1. junij 2010).

²⁵ *Amsterdamska pogodba – The Amsterdam Treaty* (1997). Podpisana 2. oktobra 1997, stopila v veljavo 1. maja 1999. Dostopna na: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/amsterdamtreaty.pdf (1. junij 2010)

²⁶ *Pogodba iz Nice – Treaty of Nice* (2001). Podpisana 26. februarja 2001, stopila v veljavo 1. februarja 2003. Dostopna na: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.000101.html (1. junij 2010).

Preden se lotim predstavitve in analize programov predsedovanja, tako tistega tria kot slovenskega, naj navedem še cilje SZVP kot jih v členu 21 pod naslovom V navaja prečiščeno besedilo PEU (2008).²⁷ Relevantni so zato, ker, kot je razvidno iz zgornjega pregleda relevantne slovenske zakonodaje in zunanjepolitičnih dokumentov, cilji zunanje politike naše države sledijo in temeljijo oziroma so enaki evropskim. Kot je na primer zapisano v DeZPRS (1999, 2), »Republika Slovenija sledi istim ciljem in temeljnim načelom kot Evropska unija,« ali kot na drugi strani pravi PZP, »/k/ot članica EU bo Slovenija svojo zunanjo politiko usklajevala v okviru skupne zunanje politike EU.« (Rupel v Černe 2002, 200) Usmeritve in področja delovanja SZVP so torej opredeljena v 2. odstavku 21. člena prečiščenega besedila PEU, in sicer:

Unija določi in izvaja skupne politike in ukrepe ter si prizadeva za visoko stopnjo sodelovanja na vseh področjih mednarodnih odnosov za:

- a) zaščito svojih vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti;
- b) utrjevanje in podporo demokracije, pravne države, človekovih pravic in načel mednarodnega prava;
- c) ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, z načeli Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine, tudi s tistimi, ki se nanašajo na zunanje meje;
- d) pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine;
- e) spodbujanje vključitve vseh držav v svetovno gospodarstvo, skupaj s postopno odpravo omejitev v mednarodni trgovini;
- f) pomoč pri oblikovanju mednarodnih ukrepov za ohranitev in izboljšanje kakovosti okolja in trajnostnega gospodarjenja s svetovnimi naravnimi viri, da se zagotovi trajnostni razvoj;
- g) pomoč prebivalstvu, državam in regijam, ki se spopadajo z naravnimi nesrečami ali nesrečami, ki jih je povzročil človek, in
- h) podpiranje mednarodne ureditve, ki temelji na okrepljenem večstranskem sodelovanju in odgovorni svetovni politiki.

Zgornje torej je in bo vodilo slovenski zunanji politiki, a ne samo zavoljo zapisanega v domačih dokumentih, vendar tudi zavoljo določb samega prečiščenega besedila Pogodbe o EU, ki v 3. odstavku 24. člena (prej člen 11 PEU) pravi: »Države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti ter upoštevajo delovanje Unije na tem področju. /.../ Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko

²⁷ Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji (2008). Uradni list Evropske unije, C115/13, 9. maj 2008. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:SL:PDF> (1. junij 2010).

zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih.« (op. podčrtal N.Ž.)

Zgoraj citirana člena mi bosta v pomoč pri končni sintezi in opredeljevanju do lastnih zastavljenih raziskovalnih ciljev. V nadaljevanju pa se bom osredotočil na vsebino programa tria (kasneje njegovo vsebino podvrgel tudi primerjavi s slovenskim programom), predvsem pa želim podrobno opisati proces priprav slovenskega programa predsedovanja Svetu EU ter dinamiko izbora njegovih prioritet.

A vseeno, naj najprej kratko razdelam še sam institut predsedujočega tria, kamor me je skrajšan kronološki pregled razvoja evropske zunanje politike tudi pripeljal oziroma do katere točke sem želel.

4.2 Predsedujoči trio

Sistem tria kot način predsedovanja je bil uveden po širitvi leta 1995, predstavljal pa je predsedujočo državo, njeno predhodnico in naslednico. Države so bile razvrščene tako, da je vsak trio vseboval veliko državo članico, sledili pa sta ji dve mali, razvrščeni po abecednem vrstnem redu (Slovensko predsedovanje EU). Trio se sicer pojavi že v Londonskem poročilu iz leta 1981, ko so se ministri držav članic strinjali, da bi bilo mehanizem sodelovanja dobro nadalje nadgraditi, in sicer, med drugim, z vzpostavljanjem direktnih stikov EPS s tretjimi državami prek ambasad držav članic, pri čemer bi 'uporabljali' trio trenutne predsedujoče Svetu ter njene predhodnice in naslednice. Že takrat pa je bil trio mišljen tudi kot garant nepretrganosti v zunanjih odnosih in politiki. (Piening 1997, 34)

Sicer pa je bila nikoli uveljavljena Pogodba o Ustavi za Evropo, tista, ki je kot eno vidnejših sprememb v institucionalni ureditvi EU predvidevala zamenjavo samostojnih, šestmesečnih, predsedovanj, s skupinskim predsedovanjem treh držav članic.²⁸ Te bi bile tvorjene po načelu enakopravne rotacije, upoštevajoč tako geografsko ravnovesje kot njihovo velikost. Vsaka bi predsedovala šest mesecev, drugi dve pa bi ji, na podlagi skupnega programa, pomagali. Osrednji namen tega predloga sprememb je bil okrepiti sodelovanje med zaporedno predsedujočimi državami in na ta način prispevati k dolgoročno bolj usklajenemu razvoju strateških politik EU. Kot navedeno, Pogodba o Ustavi ni stopila v veljavo, zato pa je Svet EU, tudi na željo držav članic, instrument

²⁸ Pogodba o Ustavi za Evropo – *The Treaty Establishing a Constitution for Europe*, podpisana v Rimu 29. oktobra 2004. Dostopno prek: http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Pogodba_o_Ustavi_za_Evropo.pdf (15. julij 2010).

predsedujočega tria ohranil. Septembra leta 2006 je v svojem poslovniku zapisal, da »tri predsedstva, ki bodo imela mandat, pripravijo vsakih 18 mesecev v tesnem sodelovanju s Komisijo in po ustreznih posvetovanjih osnutek programa, ki vsebuje dejavnosti Sveta za to obdobje« (Slovensko predsedstvo Eu 2008). V skladu s tem je bil oblikovan tudi program predsedujočega tria Nemčije, Portugalske in Slovenije, ki ga analiziram spodaj.

4.3 Program predsedovanja tria Nemčija, Portugalska, Slovenija

Program predsedovanja za 18-mesečno obdobje (januar 2007 – junij 2008) Nemčije, Portugalske in Slovenije je Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC) potrdil 11. decembra 2006 in predstavlja skupni dokument omenjenega tria za izbrano obdobje.²⁹ Razdeljen je na tri dele, pri čemer prvi predstavlja strateški okvir, ki program postavlja v širši in z vidika ciljev dolgoročni kontekst, zaradi česar so o tem delu tudi potekala posvetovanja s prihodnjim predsedujočim triom. Drugi del vsebuje seznam posebnih prednostnih nalog tria na področju vseh politik, tretji del pa predstavlja celovit program z vsebinami, ki naj bi jih v 18-mesečnem obdobju predsedstva obravnavala. (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 5)

Evropski svet je v juniju 2006 dosegel dogovor o t.i. dvotirnem pristopu k razvoju Unije, kar pomeni, da se bo morala Unija na že obstoječe in prihodnje izzive odzvati z dejanskimi rezultati, hkrati pa nadaljevala s procesom reform in tako zagotavljala učinkovito delovanje v prihodnje. (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 6) S tem v zvezi v prvem delu programa tako že lahko beremo določene naloge, ki predsedstva čakajo, kot na primer, da bo »predsedstvo Evropskemu svetu junija 2007 predložilo poročilo, ki bo vsebovalo oceno stanja razprav v zvezi z Ustavno pogodbo in preučilo možnosti nadaljnjega razvoja ter določilo, kako bi se delo lahko nadaljevalo.« (ibidem)

Pomembno v tem delu je, da se identificirane prihodnje usmeritve in naloge nanašajo na več prihodnjih predsedstev in ne zgolj na tistega Nemčije, Portugalske in Slovenije. Vsekakor pa je strateški okvir, ki ga ta prvi del navaja, pomemben tudi za analizo programa izbranega tria in seveda kasneje (glej spodaj), analize 6-mesečnega programa slovenskega predsedovanja.

²⁹ Slovensko predsedovanje EU 2008. 2010c. *18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/trio/trioslovenski.pdf> (5. junij 2010).

Strateški okvir tako posebej izpostavlja področje širitve, ki je prizadevanjem za mir, stabilnost in blaginjo v Evropi znatno koristila, zato bodo prihodnja predsedstva zavezana prizadevanjem za napredek v pristopnih pogajanjih, v nadgrajevanju širših zavez ter s pomočjo mehanizmov sosedske politike krepitvi odnosov Unije z državami na njeni vzhodni in južni meji. Prvi del enakovredno izpostavlja tudi gospodarski zagon in prihodnja predsedstva posledično zavezuje k poudarjenemu soočanju z izzivi globalizacije, in sicer prek izvajanja prenovljene lizbonske strategije. Njen nov, triletni, cikel se bo začel leta 2008, kar je pomembno v luči slovenskega predsedovanja in oblikovanega programa. Kot pomembno prihodnjo usmeritev Unije prvi del analiziranega programa navaja tudi vprašanje podnebnih sprememb in s tem povezanih energetskih politik ter tudi razvoj območja svobode, varnosti in pravice. Spodbujanje medkulturnega dialoga, z namenom spodbuditve medsebojnega razumevanja med ljudmi iz različnih okolij in kultur, bo prav tako deležno posebne pozornosti prihodnjih predsedstev. Za Slovenijo in spodnjo analizo relevantno pa je, da bodo ta prizadevanja dopolnila dogajanje v okviru leta 2008, leta medkulturnega dialoga. Nenazadnje pa je izpostavljeno še učinkovito delo v podporo globalnemu miru in stabilnosti, kar naj bi pripomoglo k učinkoviti Uniji na področjih preprečevanja konfliktov, kriznega upravljanja in rehabilitacije po koncu konfliktov. (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 6-9)

V drugem delu programa so, kot navedeno, specificirane prednostne naloge predsedujočega tria Nemčije, Portugalske in Slovenije. Področja prednostnih nalog so štiri, in sicer 'Prihodnost Unije', 'Lizbonska strategija: zagotavljanje celovitega izvajanja lizbonske strategije v njenih gospodarskih, socialnih in okoljskih razsežnostih', 'Krepitev območja svobode, varnosti in pravice', ter nenazadnje, 'Povečanje zunanje vloge EU na področju varnosti, razvoja in gospodarskih odnosov'. Posamezne naloge, ki so pod posameznim prednostnim področjem v dokumentu navedene, so podobne tistim iz prvega, strateškega dela programa, z razliko, da ta, drugi del, konkretno zadolžitev daje državam omenjenega tria. Med drugim jih tako konkretnije usmerja k nadaljnjem izvajanju ukrepov, ki bodo novejšim državam članicam omogočili čimprejšnjo vključitev v schengensko območje in tistih, ki bodo omogočali nadaljnjo širitev evro-območja. Zavezuje jih tudi k prizadevanjem za doseg ciljev, ki jih prinaša izvajanje prenovljene lizbonske pogodbe. Nadalje je poudarjena krepitev območja svobode, varnosti in pravice v okviru azilne in politike priseljevanja, poleg okrepljenega sodelovanja azilnih služb je predvideno tudi izvajanje globalnega pristopa do migracij.

Oboje je za končno sintezo in vrednotenje zastavljene hipoteze več kot dobrodošlo. Prav tako so za isto relevantne tudi izpostavljene naloge na področju povečanja zunanje vloge EU, kjer dokument predsedstva najprej zaveže k že v strateškem okvirju poudarjenim prizadevanjem za nenehen razvoj evropskega področja varnosti in stabilnosti, nadalje pa k podpori razvoja evropske perspektive v državah Zahodnega Balkana, k čemer je dolgoročno in poudarjeno, sodeč po dokumentih o zunanjem delovanju RS, zavezana slovenska država. Nadaljevanje in krepitev dela pod zadnjim prednostnim področjem pa dokument 18-mesečnega programa predvideva tudi za odnose s soslednjimi državami na vzhodu in jugu, za rešitev bližnje-vzhodne krize in za transatlantske odnose ter odnose z drugimi strateškimi partnerji, pri čemer izpostavlja vrh EU – Afrika in vrh EU – Latinska Amerika, kateri naj bi bil v času slovenskega predsedstva, kar je edina točka, kjer je slednje posebej izpostavljeno (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 10-16). Prednostne naloge so namreč skupne vsem trem predsedstvom tria in kot take vodilo konkretnjšim nalogam in ciljem, ki jih navajajo posamezni 6-mesečni programi in pa tretji del skupnega programa.

V tretjem delu 18-mesečnega programa, naslovljenem Celovit program, so zgoraj predstavljene prednostne naloge posameznih prednostnih področij še nadalje specificirane in konkretizirane. Pregled besedila jasno pokaže, da gre za skupen dokument, saj je večina nalog formiranih dolgoročno, za čas vseh treh predsedstev tria. V veliki meri predstavlja kontinuirano delo in nadaljevanje dela in prizadevanj Unije na področjih posameznih politik. Večina zastavljenih nalog je ubesedenih kot nadaljevanje dela, sprejetje nadaljnjih ukrepov, prizadevati si za napredek, še naprej razvijati, ipd., program torej kot operativno vodilo predsedstvom Unije zagotavlja nemoteno in usklaje(va)no nadaljevanje uresničevanja zastavljenih ciljev oziroma namenov, kar priča o evropskem (EU) temelju nacionalnih programov.

Besedilo omenjenega Celovitega programa bom v nalogi še izpostavil, in sicer zavoljo primerjave vsebin ter še prej, zavoljo identifikacije izhodišč vsebini slovenskega programa. V nadaljevanju zato najprej podrobno opisujem proces nastajanja slovenskega dokumenta, tako tehnični vidik kot vidik sprejemanja dejanske odločitve o prioritarnih nalogah. Vsebina je namreč posledica, je zgolj končni rezultat postopka odločanja, zato jo analiziram ob koncu. Kako pa je do (točno takšnega) besedila prišlo, to pa je sredica moje naloge.

5 SI.NERGIJA ZA EVROPO – PROGRAM SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA SVETU EU

Vsebina pričujočega poglavja in analiza le-te v večjem delu temeljita na informacijah in internih delovnih gradivih Službe Vlade RS za evropske zadeve (SVEZ) pridobljenih tekom opravljenih intervjujev z izbranimi sogovorniki.³⁰ Na tem mestu bi še posebej izpostavil gospo Natašo Zajec Herceg, v času priprav na predsedovanje RS Svetu EU uslužbenko SVEZ, ki je opravljala funkcijo koordinatorice programa predsedovanja ter zato dinamično oblikovanja in končne določitve vsebine programa tako rekoč tudi sama vršila. Intervju sem opravil tudi z gospodom Gregorjem Krajcem, v času priprav na predsedovanje namestnikom direktorja SVEZ, danes pa uslužbencem Ministrstva za zunanje zadeve, ter gospodom Antonom Kokaljem, nekdanjim poslancem v Državnem zboru RS, kjer je v obdobju, ki je predmet te naloge, predsedoval Odboru za evropske zadeve.

5.1 Proces priprave programa predsedovanja – kako do petih prioritarnih sklopov?

Za namen oblikovanja programa predsedovanja (Si.nergija za Evropo) je bila določena organizacijska shema, kar pomeni, da so bile za namen posameznih področij vsebin razdeljene pristojnosti oziroma odgovornost.³¹ Koordinatorja priprav sta tako bila SVEZ, za I. in III. steber, ter Ministrstvo za zunanje zadeve, za II. steber. Za program na sektorskih področjih ter za poznavanje in spremljanje posameznih dosjejev pa so bila v celoti odgovorna posamezna ministrstva. Pomembno vlogo je imelo tudi Stalno predstavništvo RS pri EU, ki je zagotavljalo tako potrebno dobro sodelovanje med Ljubljano in Brusljem oziroma tamkajšnjimi pristojnimi. Proces priprave, ki se je, kadrovsko gledano, vršil od spodaj navzgor (*bottom-up* model), je imel tudi v postopku določitve prioritete svojo kritično pot, vsebinsko gledano prav tako usmerjeno od splošnejšega k specifičnemu. To kritično pot določitve prioritete tako zaznamujejo naslednji dokumenti – katerih oblikovanje je bilo torej bistvena naloga pristojnih: Pregled aktualnih vsebin slovenskega predsedovanja, t.i. *Survey of Inherited Agenda for the period of Slovenia's Presidency*, 18-mesečni program predsedovanja tria Nemčije,

³⁰ Pridobil in za namen te naloge sem uporabil naslednje: (1) SVEZ, Priprava zahtevnejših dosjejev, november 2006. (2) SVEZ, Nataša Zajec Herceg – Vsebinski program predsedovanja, november 2006. (3) SVEZ, Povzetki zahtevnih dosjejev slovenskega predsedovanja, september 2007.

³¹ Program slovenskega predsedovanja Svetu EU. 2010b. *Si.nergija za Evropo*. Dostopno prek: http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme_si.pdf (5. junij 2010).

Portugalske in Slovenije, 6-mesečni program predsedovanja Slovenije in nazadnje Prednostne naloge slovenskega predsedovanja. Dinamiko identificirane kritične poti opisujem spodaj.

Priprava programa predsedovanja Si.nergija za Evropo se je začela v drugi polovici leta 2005, pri čemer je torej njeno prvo fazo predstavljala aktivnost pregleda aktualnih vsebin slovenskega predsedovanja. Ta je bila zaključena novembra 2005 in je bila izvršena, seveda v sodelovanju z vsemi relevantnimi resornimi organi, na podlagi naslednjega (SVEZ, 2006b):

- zaključkov Evropskih svetov od leta 2000 dalje;
- sklepov različnih sestav Svetov od leta 2000 dalje;
- večletnega strateškega programa predsedstev za obdobje 2004 – 2006;
- strateških programov, ki so bili sprejeti na posameznih področjih (Haaški program, socialna agenda);
- večletnega strateškega programa Komisije za obdobje 2005 – 2009;
- vseh relevantnih multilateralnih dokumentov (OZN, Svet Evrope, OECD, WTO) iz katerih izhajajo določene obveze za EU;
- dogovorov iz katerih izhajajo obveznosti oziroma aktivnosti EU do tretjih držav.

Ta pregled je omogočil zbir vsebin, ki bi se lahko obravnavale znotraj Sveta EU v obdobju od 1. 1. 2008 do vključno 30. 6. 2008 (torej za čas slovenskega predsedovanja), in sicer glede na podedovani dnevni red Sveta ter načrtovane aktivnosti Komisije. Pregled aktualnih vsebin je potrdil že prej znano dejstvo, da posamezna država članica svoje prednostne naloge in še prej sam program oblikuje na podlagi podedovane agende, torej izključno 'evropskih' vsebin (takšnih vsebin je več kot 90%) in Slovenija pri tem ni bila izjema. Na tej točki pa naj poudarim, da ta Pregled ni dokončen v svoji vsebini, temveč gre, po besedah gospe Zajec Herceg (avgust 2010), za 'živ' dokument, ki se ga je v času do začetka predsedovanja dopolnjevalo glede na aktualnost tem in razvoj dogodkov. Na njegovi osnovi se je pripravljalo vse nadaljnje potrebne dokumente, tudi prioritete cilje predsedovanja.

Prvi fazi je sledila priprava prenovljene in nekoliko skržene različice Pregleda aktualnih vsebin v angleškem jeziku (*Survey of Inherited Agenda*), tudi že z označenimi izbranimi prednostnimi področji, in sicer je bil to prispevek RS k 18-mesečnemu programu predsedujočega tria, katerega sem prestavil v predhodnem poglavju. Predvsem pa je za razvoj dogodkov in mojo nalogo pomembna tretja faza priprav, ki

pomeni oblikovanje in pripravo nacionalnega, 6-mesečnega programa predsedovanja. Le-ta je bil pripravljen na podlagi 18-mesečnega programa tria, prenovljenega in ažuriranega Pregleda podedovane agende, delovnega programa Komisije za leto 2007 ter t.i. *roadmap*-ov, gradiv, ki naj bi jih za posamezna področja pripravila pristojna ministrstva. Zelo pomembno dejstvo v primeru nacionalnih programov je, da to nikakor niso vsebine, ki bi pomenile nabor nacionalnih interesov, temveč gre za vsebine iz podedovane agende, ki jim, kot je dejala gospa Zajec Herceg, posamezna država (tudi Slovenija) lahko doda svoj *flavour* (op. aroma, posebnost). S tem so mišljene teme, kjer posamezna predsedujoča država izraža posebej velik interes delovanja.

Na podlagi pripravljene okvirne vsebine nacionalnega programa pa so bile, nazadnje torej, določene prednostne naloge našega predsedstva. Prednostne naloge (prioritetni cilji) so tiste vsebine, ki jih posamezna predsedujoča država članica za obdobje svojega predsedovanja vidi kot najpomembnejša za dosego interesov EU. Predvsem pa predstavljajo pojasnilo širši evropski javnosti, zakaj izbrani nabor tem sploh zasluži prednostno obravnavo. Na podlagi zgoraj opisanega Pregleda vsebin, je RS (SVEZ v sodelovanju z ministrstvi in Stalnim predstavništvom) oblikovala seznam dvanajstih (12) prednostnih področij, ki so predstavljala ožji nabor oziroma zbir t.i. zahtevnejših dosjejev iz katerih so kasneje tudi bile izbrane prioritete našega predsedovanja (to so torej bile možne alternative). Šlo je za naslednje zahtevnejše dosjeje (SVEZ, 2006a):

1. Razprava o prihodnosti Evrope
2. Širitev, Zahodni Balkan, Evropska sosedstva politika
3. Evropsko leto medkulturnega dialoga
4. Energetika
5. Lizbonska strategija
6. Konkurenčnost in prenos inovacij v gospodarstvo
7. Reforma kohezijske politike
8. Varstvo okolja – podnebne spremembe in biotska raznovrstnost
9. Vloga EU kot globalnega akterja v mednarodni skupnosti
10. Pregled SKP (*Health Check*)
11. Reforma proračuna EU
12. Schengen in prihodnost upravljanja zunanje meje EU – Haaški program

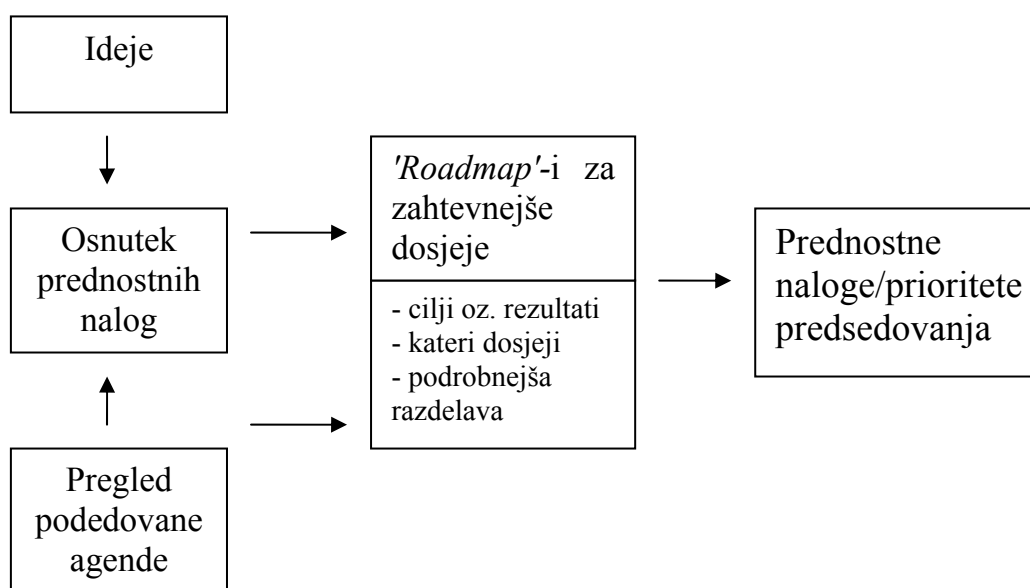
Za zgoraj naštete zahtevnejše dosjeje je SVEZ (kot koordinator priprav na predsedovanje) pripravil poseben načrt njihovega vodenja – t.i. *roadmap*-e. Ti naj bi vsebovali določitev specifičnih ciljev za posamezna prednostna področja, ki bi jih lahko dosegli, predloge strategij in strokovnih podlag za njihovo doseg, pripravo drugih potrebnih vsebinskih podlag, pripravo strategij komuniciranja teh dosjejev tako pred kot med predsedovanjem, in nenazadnje določitev predvidenega poteka obravnave določenega dosjeja na delovnih telesih Sveta EU. Kot mi je zaupala gospa Zajec Herceg (avgust 2010), vsa pozvana ministrstva, zaradi različnih razlogov, teh smernic niso upoštevala, predvsem je bila morda časovnica zanje neugodna, kajti skoraj dve leti pred nastopom predsedovanja z njim povezane teme seveda še niso bile v ospredju. Gospa Zajec Herceg (ibidem) opisano stanje tolmači kot da se nihče za predsedovanje ni zanimal ali se želel ukvarjati z evropskimi temami, sam pa bi upošteval, da razlog navedenemu gotovo tiči v pomembnosti notranjepolitičnih zadev. Namen je sicer bil vzpostaviti kakovostno komunikacijo in vzpodbuditi razpravo na podlagi katere bi se pripravilo argumente zakaj bi tema posameznega zahtevnejšega dosjeja bila dobra prioriteta oziroma zakaj ne. Pri tem je šlo tudi za poskus razširiti debato in vključene v proces oblikovanja programa in prioritet, a, kot je gospa Zajec Herceg zaključila, prej kot ne žal neuspešno.

Sicer pa je vodenje in priprava zahtevnejših dosjejev potekala po naslednji kritični poti, ki torej predstavlja zaključek (dejanskega) procesa oblikovanja prioritet slovenskega predsedovanja in pomeni konkretno preslikavo načina izbiranja (ali krčenja) možnosti prioritet – do končnih petih. Prvi korak, datumsko zamejen z marcem 2007, je vseboval določitev specifičnih vsebin znotraj področij (podedovani dosjeji, dodatne ideje), določitev ciljev (kot npr. sprejem pravnega akta EU ali dosežen politični dogovor med članicami, ipd.), prepoznavo možnih scenarijev in oblikovane predloge rešitev ter konkretno oblikovanje vsebin (priprava vsebinskih podlag, posvetovanje z Evropsko komisijo, aktivno spremljanje zaključkov Sveta, razprava – lahko tudi vključitev širše javnosti). Končni cilj tega koraka je bila t.i. obrazložitev, ki je predstavljala dejansko vsebinsko podlago za odločanje in določitev prioritet. Drugi korak, ki je bil zaključen junija 2007, je pomenil predstavitev posameznih dosjejev s strani pristojnih ministrov in razpravo, ki je rezultirala (jeseni 2007) v odločitvi Vlade RS o prioritetah. To je nekako sodilo že v tretji korak priprav, ki je vseboval pripravo strokovnih podlag, strategij in taktik, predvsem z namenom konkretiziranja vsebine, določitve predvidenega poteka obravnav posameznih tem na delovnih telesih Sveta,

priprave strategij komuniciranja in drugih potrebnih vsebinskih podlag. Pomembna aktivnost tega koraka so bila tudi posvetovanja, tako z Evropsko komisijo, generalnim sekretariatom Sveta, Evropskim parlamentom, kot tudi z državami članicami. Zadnji korak, za katerega zaključek se je pravzaprav štel nastop predsedovanja, pa je pomenil predvsem aktivno komuniciranje (tako z zgoraj naštetimi kot javnostmi), ažuriranje izbranih prioriteten dosjejev z vseh vidikov (torej aktivno spremljanje Sveta EU, dogajanja v Evropskem parlamentu in vsebine stališč posameznih držav članic) in nenazadnje, šlo je za podrobno pripravo na predsedovanje, tudi z rednimi posvetovanji o izbranih prioriteten dosjejih v okviru Vlade RS.

Zgoraj opisana dinamika procesa oblikovanja prioriteten oziroma prednostnih nalog slovenskega predsedovanja svojo obliko lahko doživi v naslednjem grafičnem prikazu, ki zato tudi predstavlja (a vendarle poenostavljeno) zaporedje izvršenih stopenj priprav.

Shema 5.1: Proces oblikovanja in določitve prioriteten predsedovanja RS Svetu EU



Vir: Služba Vlade RS za evropske zadeve (2006b).

5.2 Zakaj ravno izbranih pet?

Zgornje poglavje torej pojasnjuje proces določanja končne oblike dokumenta programa predsedovanja, pri čemer pa še vedno ne ponudi odgovora na vprašanje, ki ga ponuja naslov tega dela besedila – zakaj vendarle ravno izbranih pet prioriteten? Na prvo misel morda zgolj banalno čudenje, a glede na pridobljeno znanje o načinu sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev in ob vedenju, da alternative izbranim petim so obstajale, je

za končen sklep in kakovostno ter kar se da objektivno ovrednotenje hipoteze pojasniti argumente v prid izbranim prioritetam, nujno.

Izbrani sogovorniki se vsi strinjajo, da RS na vsebino lastnega programa ni imela veliko vpliva. Gospa Zajec Herceg, o čemer pa pričajo tudi interna gradiva SVEZ, tako pravi, da je več kot 90% vseh vsebin predsedovanja posamezne države znanih v naprej, saj »država članica ne more poljubno določati in izbirati svojih prioritet, temveč prek analize in pregleda podedovane agende spozna kaj se za določeno obdobje pričakuje na dnevnem redu Sveta, izmed teh vsebin pa na podlagi lastne ocene izbere teme, kjer lahko največ prispeva in zato (op. kot predsedujoča) pobere zasluge« (avgust 2010). Gospa Zajec Herceg celo meni, da gre pri predsedovanju v prvi vrsti 'zgolj' »za komunikacijo (op. med članicami) in promocijo (op. predsedujoče članice)« (ibidem). Prioritete pa so bolj ali manj stvar notranje politike in dinamike EU, zato je po njenem v takšnem primeru celo težko govoriti o zunanjepolitičnih ciljih, o čemer več v zaključnem poglavju. Podobno razmišljata tudi ostala sogovornika. Gospod Kokalj (julij 2010) trdi, da prioritete zgolj odražajo takratne razmere v EU, gospod Krajc pa izpostavlja podedovano agendo in dodaja, da edina prioriteta, kjer bi lahko govorili o »naši (op. slovenski, za RS pomembni) prioriteti, je to Zahodni Balkan (op. prioriteta Širitev in evropska sosedska politika)« (julij 2010). S to opazko se strinjata tudi preostala sogovornika, na tem mestu pa naj izpostavim, da očitno v primeru Zahodnega Balkana gre za dodajanje t.i. *flavour*, kar gospa Zajec Herceg vidi kot edino možno vpletanja nekakšnih nacionalnih vsebin oziroma interesov v vsebine predsedovanja. Kar se tiče Zahodnega Balkana kot naše lastne, slovenske prioritete, sem izbrane sogovornike soočil tudi s spodnjima citatoma avtorice Simone Bunse (2009, 53), ki pravi, da »sistem rotacije omogoča, da lahko prav vsaka država doda svoj pečat in pusti sled, še posebno na področju zunanje politike« in, da (2009, 203) »so bile na področju zunanje politike vidne povezave med domačimi in prioritetami predsedstva. Vsa tri (op. preučevala je predsedstva Finske, Belgije in Grčije) predsedstva so poizkušala vpeljati nove iniciative, ki so odražale njihove geografske in geo-strateške interese ter celo zgodovinske vezi.« Vsi trije se z zapisanim strinjajo, predvsem v luči dejstva, da obstaja nekakšen tihi dogovor med državami članicami, da se vsaki posamezni predsedujoči dovoli/omogoči, da izraziteje zastopa temo, ki jo sama percipira kot bistveno. Strinjajo se, a s pomembnim poudarkom, da takšna posamezna vsebina seveda ne sme biti v nasprotju s siceršnjo pozicijo EU o območju oziroma problematiki, o čemer govori v nalogi že citirani 24. člen prečiščenega besedila Pogodbe o EU.

Zahodni Balkan je bil torej kot prioriteta določen zaradi možnosti, da RS v svoj program in na agendo uvrsti tudi 'lastno' temo. Po mnenju gospoda Krajca »je Zahodni Balkan edino območje, kjer ima RS veljavo, ima *brand*. Zato je edino logično, da je ta zgodba, ki je naša naravna zunanjepolitična zgodba, dobila svoje mesto v programu« (julij 2010). Gospa Zajec Herceg temu nekako pritrjuje, saj pravi, »da Zahodni Balkan«, kot ta naš, slovenski *flavour* vsebinam predsedovanja, »ni imel konkurence. Od vsega začetka je bilo jasno, da bo našel svoje mesto v programu« (avgust 2010). Tako očitno pa kljub vsemu ni bilo pri vseh ostalih, kljub temu da se je na koncu izkazalo, da dvema Slovenija tako rekoč ni mogla ubežati (op. ratifikacija Lizbonske pogodbe in Lizbonska strategija). V spodnjem besedilu tako navajam argumente v prid izbranim preostalim štirim prioriteta – kaj je torej odločilo.

Razprava o prihodnosti Evrope, pod kateri sklop se uvršča prioriteta ratifikacijskega procesa Lizbonske pogodbe, je klasičen primer prednostne naloge kot podedovane agende. »Portugalsko predsedstvo [je] predvideva[lo], da bo do dogovora o besedilu Pogodbe o reformi prišlo na neformalnem Evropskem svetu oktobra 2007 v Lizboni, do podpisa pa v decembru 2007« (SVEZ 2007, 2). Drugega kot uvrstiti uspeh ratifikacijskega procesa med slovenske prioritete RS praktično ni preostalo, sploh če upoštevamo dejstvo, da se, po besedah Zajec Hercegovne, »kot uspeh, ki ga predsedujoči lahko doseže, šteje vstop z izbrano temo v razpravo na Evropskem svetu in priti v njegove sklepe« (avgust 2010). Interno gradivo povzetkov zahtevnih dosjejev zato predloga prioritete uspeha ratifikacijskega procesa Lizbonske pogodbe sploh ne argumentira, saj je tako zelo očitno kaj storiti. To pa je v gradivu jasno: »RS bo v času svojega predsedovanja Svetu EU aktivno lobirala za čimprejšnje ratificiranje nove Pogodbe o reformi EU, zato si bo prizadevala med prvimi državami članicami novo temeljno pogodbo EU tudi ratificirati.« (SVEZ 2007, 2)

Druga slovenska prioriteta je bila Energetsko-podnební paket, ki je pravzaprav sestavljena iz dveh t.i. zahtevnih dosjejev. Prvi je bil dosje naslovljen kot 'Energetska trajnost EU – energetska stabilnost JV Evrope'. Sodeč po internem gradivu SVEZ, naj bi ta prioriteta bila »usmerjena na področje energetske trajnosti v EU in izhaja iz dejstva, da je evropska energetika že prešla obdobje postavitve energetskih trgov in aktivnega delovanja na področju zanesljivosti oskrbe z energijo« (SVEZ 2007, 5). Ker »Slovenija uživa zaupanje EU in njenih gospodarstev na področju poznavanja in obvladovanja razmer v JV Evropi /.../, je to priložnost, ki jo Slovenija v času predsedovanja na področju energetike [lahko] **izkoristi politično in ekonomsko** /.../« (ibidem).

Argument v prid izboru te teme kot slovenske prioritete pa je tudi, da je »zaradi geopolitične lege smiselno, da Slovenija izbere takšno politično prioriteto, saj je pomembno zavedanje, da EU zastavljenih ciljev v energetske politiki Evrope enostavno ne more dosežati ločeno brez aktivnega sodelovanja s sosednjimi regijami« (ibidem). Drugi dosje, ki je našel mesto pod drugo prioriteto nalogo, pa je bil naslovljen 'Varstvo okolja – podnebne spremembe in biotska raznovrstnost'. Kot pomembno temo je RS ta dosje percipirala zavoljo sklepov Evropskega sveta iz marca 2007, kjer se je EU konkretno opredelila do številnih pomembnih vprašanj problematike podnebnih sprememb oziroma varovanja okolja. Za Slovenijo še posebnega pomena je bila potrditev diferenciranega pristopa k prispevkom posameznih držav članic glede notranje delitve bremen zmanjševanja emisij toplogrednih plinov znotraj EU. Za status dosjeja pomembno pa je tudi dejstvo, da sta Nemčija in Portugalska opravili veliko dela pri pripravi stališč EU za številna delovna telesa Konvencije o biotski raznovrstnosti in za samo zasedanje pogodbenic konvencije, ki je potekalo maja 2008, v času našega predsedovanja (SVEZ 2007, 11-12). Navedeno za oba, v internem gradivu še zahtevna dosjeja, ki sta mesto našla kot druga prioriteta slovenskega predsedovanja kaže na to, da Slovenija praktično ni tvegala z izbiro, je pa upoštevala, kot omenjeno zgoraj, ali lahko prispeva oziroma ali ima pri posamezni temi EU agende interes po (ugodni) rešitvi tudi sama. Izbor energetske-podnebnega paketa zato ne čudi.

Tretja prioriteta slovenskega programa predsedovanja je bila Lizbonska strategija. Interno gradivo SVEZ tudi pri tej, podobno kot pri prvi (Lizbonska pogodba) ne ponudi argumentov zakaj bi bilo izbrati jo pomembno ali modro, temveč preprosto ponudi razlago zakaj to [že] je prioriteta. Zapisano je, da »se bo končal prvi in začel drugi triletni cikel. /.../ Strategija je pomembna za celotno Evropo, saj naj bi strukturne spremembe in reforme omogočile prehod v na znanju temelječo družbo ter boljšo zmožnost odzivanja na izzive globalizacije.« (SVEZ 2007, 7)

Izbor četrte prioritete sem že komentiral, zato naj se nazadnje osredotočim še na peto, in sicer je to prioriteta 'Medkulturni dialog'. Leto 2008 je bilo razglašeno za evropsko leto medkulturnega dialoga, zato, kot so izpostavili vsi sogovorniki, tudi tu RS ni imela ravno veliko izbire oziroma se je, ob upoštevanju navedenih besed gospe Zajec Herceg o tem, kaj se pravzaprav šteje za dosežek, lahko odločila le tako – za (prioriteto). Dokument 'Povzetki zahtevnih dosjejev' pa že v uvodu izpostavi tudi drugo pomembno značilnost te teme. Namreč, beremo (SVEZ 2007, 3), da »medkulturni dialog predstavlja vse pomembnejši dejavnik v zunanjih odnosih EU, zlasti v zvezi s

pristopom in državami kandidatkami, državami Zahodnega Balkana, /.../.« Torej je RS to temo 'odprtih rok' izbrala za prioriteto, saj je z njo tako rekoč dobila že drugo temo, kjer lahko deluje na področju, kjer je najmočnejša. V argumentaciji, zakaj je dosje pomemben in zakaj bi lahko bil slovenska prioriteta, pa slednje postavi takole (ibidem):

Medkulturni dialog je že zdaj integralni del slovenskih usmeritev na različnih področjih, kot so kultura, izobraževanje in zunanja politika. /.../ Izziv akcije vidi Slovenija v nenehnem soočanju med globalizacijo in občutljivim področjem medsebojnega spoštovanja različnih kultur, zavesti o novih političnih, gospodarskih in kulturnih razmerah v EU po zadnjih širitvah in v luči napovedanih širitev. Tudi na tej ravni se Slovenija zaveda pomembne naloge, ki jo zaradi zgodovinske in geografske povezanosti že zdaj opravlja v povezavi z Balkanom.

Medkulturni dialog kot tema, kjer bi lahko RS še utrdila *brand* poznavalke Zahodnega Balkana oziroma (sledječ besedam Zajec Hercegove) zavoljo evropskega leta lahko 'zablestela', kajti neizogibno je, da bodo teme in problematike povezane z uveljavitvijo te »pomembne razsežnosti različnih politik in instrumentov Skupnosti« (SVEZ 2007, 3) našle svoje mesto na dnevnem redu razprav Sveta in delovnih teles.

Izbranih je bilo torej zgornjih pet prednostnih tem z razlogi in argumenti kot opisano. Katere teme torej niso bile prepoznane kot področja kjer lahko RS doseže rezultat oziroma ne razpolaga z zadostnim znanjem in kadrom, da bi pustila sled? Kot prvi izmed zahtevnih dosjejev je to 'Reforma kohezijske politike', za katerega sicer gradivo povzetkov predvideva kar nekaj aktivnosti, predvsem pa je razlog izločitvi naslednja dikcija (SVEZ 2007, 10): »Slovenija se bo v luči reforme kohezijske politike osredotočila na lizbonske cilje in trajnostni razvoj – glede reformnih vsebin se v zadnjem obdobju čedalje bolj poudarja povezavo kohezijskih tem /.../, klimatskih sprememb /.../ in energetske izzivov.« Vse naštetu kar pokrivajo že izbrane prioritete in na katerih področjih bo zato RS že aktivna. Naslednja možnost prioritete, ki to ni postala, je 'Pregled Skupne kmetijske politike (SKP) – *Health check*'. Razlog 'zavrnitve' tiči v naslednjem (SVEZ 2007, 13): »P/ri pregledu SKP ne bo šlo za novo, korenito reformo SKP, s čimer se težavnost dosjeja zmanjša. /.../ /D/oločeni elementi pregleda SKP, predvsem njihova uveljavitev že z letom 2009, so za Slovenijo problematični. /.../ Lahko pričakujemo pritiske oziroma konfliktnost z interesi deležnikov.« Kljub temu da isti dokument navaja nekaj možnosti vplivanja RS, je očitno politično (o čemer več spodaj) tema za RS premalo obetala. 'Reforma proračuna' je naslednja neizbrana, pri čemer je SVEZ (2007, 15) že v povzetkih zelo jasn: »P/otrdila se je predvidena časovnica, po kateri Slovenija v vlogi predsedujoče države Svetu ne bo imela posebne

vloge.« Tudi zahtevni dosje 'Schengen in prihodnost upravljanja zunanje meje' ni bil potrjen kot prioriteta predsedovanja, saj se interesi RS v zvezi z njo vežejo prednostno na območje Zahodnega Balkana, ki pa je, kot navedeno, že konkretno vsebovan v vsebinah izbranih prioriternih tem. Političnega tehtanja 'nista prenesla' še dosjeja 'Konkurenčnost in prenos inovacij v gospodarstvo' ter 'Vloga EU kot globalnega akterja v mednarodni skupnosti'. Na tem mestu je nujno poudariti, da za neizbrane dosjeje ne pomeni, da so bili v celoti zavrženi – zgolj niso bili izbrani kot tiste glavne prioritete predsedovanja. Namreč vsi zahtevni dosjeji predstavljajo teme za katere je bilo po pregledu podedovane agende jasno, da bodo v času našega predsedovanja vodilne. Določiti je bilo potrebno tiste, kjer je imela RS možnost dosežka in o tem pišem spodaj.

5.3 Potek izbora – kako torej do odločitve?

V spodnjem delu besedila naloge, če sem se v zgornjih poglavjih posvetil vsebini, pa opisujem kako je konkretno (tok dela in narava odločitve) potekal proces izbora. Pri tem izhajam iz informacij pridobljenih na osebnih razgovorih s prej navedenimi.

SVEZ je torej leta 2005 pričel s pregledom podedovane agende in izluščil 12 t.i. zahtevnih dosjejev katere so prepoznali kot tiste izmed katerih bi lahko določili prioritete teme. Kljub dejstvu, da »program predsedovanja zajema širši pregled vsebin (npr. sektorske politike) je bil glavni poudarek na teh zahtevnih dosjejih« (Zajec Herceg, avgust 2010). Delo je potekalo po poti od spodaj navzgor (*bottom up*), kar pomeni, da so na SVEZ pripravili strokovno-tehnične podlage vsebin in jih kasneje predali na višjo raven v odločanje (op. Ožji delovni skupini). Za vsak dosje so tako že leta 2006 določili odgovorno osebo na posameznem pristojnem ministrstvu, ki naj bi v sodelovanju s Komisijo izpililo argumentacijo zakaj bi nekaj za RS bilo dobra prioriteta in zakaj morda ne. To je potekalo dobro leto in pol, do septembra 2007, ko so pripravili predlog petih prioriteten in ta predlog v presojo posredovali Ožji skupini. Ta se je zanje tudi odločila in predlog programa (in s tem prioriteten) v potrditev posredovala Vladi RS, ki je sprejela končno odločitev in jo predstavila Državnemu zboru RS. Zajec Hercegovca (ibidem) pa poudarja, da »kljub dejstvu, da je bil na višji ravni in kasneje Vladi RS potrjen pravzaprav njihov vsebinski predlog, ne moremo govoriti o strokovni odločitvi, temveč o izključno politični, ki je resda temeljila na strokovnih podlagah.« Po njenih besedah »so bili predstavniki višje ravni (op. odločevalci) ves čas obveščeni o poteku dela in so 'tipali' pri evropskih partnerjih in sami Komisiji kaj bi bil najboljši izbor. Vse

namreč izhaja iz dejstva, da je očitno kaj so prioritete v nekem obdobju, posamezna država kot svoje izbere tiste za katere meni, da ji lahko koristijo oziroma da bo njen vpliv tako ali drugače viden« (ibidem). Pravi tudi, da »je bilo pri odločanju pomembno dvoje – ali je neka tema pomembna za EU in ali je država pričakovano sposobna izpeljat. Torej se v obzir jemljejo kapacitete, ki jih ima na voljo ter politični vpliv, ki ga predsednik vlade z nastopanjem v Svetu, še prej pred Evropskim parlamentom, lahko doseže« (ibidem). Zato je bila vloga SVEZ, kot koordinatorja priprave programa, v tem, da je »tehnično pripravljala gradiva, se odzivala na aktualnosti ter namige kje naj se priprave okrepijo oziroma kje naj se umaknejo v ozadje« (ibidem). Ker je (zelo očitno) bilo dejansko odločanje podrejeno cilju doseči (op. z izbrano prioriteto) najvišjo politično raven, je »povsem logično, da se je na koncu presojalo na podlagi političnih kriterijev in faktorjev« (ibidem). Z zadnjim se strinjata tudi druga sogovornika, namreč gospod Krajc (julij 2010) je dinamiko odločanja opisal kot tako pri kateri »ni šlo za vprašanje strokovnjakov in strokovnih vsebin, temveč je bila to izrazito politična odločitev, ki jo je moral sprejeti predsednik vlade, saj je on predsedoval Evropskemu svetu. Gledalo se je koliko ima posamezna možna prioriteta politične teže za RS v tistem momentu in na srednji rok, zato ocenjujem, da se je odločalo, če se lahko tako izrazim, na visoko-uradniški ravni Vlade RS.«

5.4 Analiza vsebine

V tem poglavju podrobno opisujem vsebino Si.nergije za Evropo, pri čemer pri posameznih izbranih prioritetah izpostavljam tudi zapis programa tria, saj je le-ta, kot zgoraj že pojasnjeno, tudi predstavljal temelj oblikovanju Si.nergije. Kot je to pojasnila Zajec Hercegovca (avgust 2010): »Pred začetkom nemškega predsedstva, ko je bil skupni program že 'zunaj', je bilo veliko znanega tudi že za vsebino našega dokumenta, saj smo prav mi pripravili najbolj ekspliciten prispevek pregleda agende za namen priprave skupnega dokumenta.«

Program slovenskega predsedovanja Svetu EU, kot že navedeno naslovljen Si.nergija za Evropo, je sestavljen iz uvodnega dela, v katerem je kratko predstavljen razvoj dogodkov v letu 2007, nato so navedeni prioritetni cilji slovenskega predsedstva za 6-mesečno obdobje, ter še štirih poglavij, ki vsak zase predstavljajo eno izmed prioriternih prednostnih nalog tria, torej tiste skupnega programa.

Leto 2007 je prineslo naslednje pomembne prelome – Pogodba o Ustavi za Evropo ni bila ratificirana, vendar se je krog razprav končal z dogovorom v času nemškega predsedstva in podpisom Reformne pogodbe EU v Lizboni decembra 2007 (Si.nergija za Evropo 2008, 1). Dokument Si.nergija za Evropo izpostavlja še naslednje, in sicer da je potrebno nadalje precizno delovati na področjih t.i. strateških koordinat – poglobljanju, širitvi, ustrezni konkurenčnosti navzven. K temu naj bi prispevale v letu 2007 uspešno izvedene naloge, namreč sklenitev petega kroga širitve integracije, prve širitve evroobmočja in nenazadnje širitev schengenskega območja. (Si.nergija za Evropo 2008, 1-2)

Navedeno je izhodišče besedilu o prioritetah slovenskega predsedovanja, kajti strateškost usmeritev Unije je Sloveniji ta privilegij tudi prinesla. Dokument priznava pomen obdobja premisleka in odprtja nekaj temeljnih razprav o prihodnosti Unije v letu 2007. Kot prvo prioriteto dokument izpostavlja (1) uspeh ratifikacijskega procesa Lizbonske pogodbe, pri čemer je namen tega Uniji zagotoviti nov skupen temelj za soočanje z izzivi sodobnega sveta (Si.nergija za Evropo 2008, 2). Skupni program tria naloge za to področje jasno opredeli. Beremo, da bodo »na podlagi rezultatov preučitve poročila (op. pripravilo ga bo nemško predsedstvo) sprejete odločitve v zvezi s procesom reform. Portugalsko in slovensko predsedstvo bosta v tem pogledu prevzeli odgovornost /.../« za potrebne korake. (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 17)

Naslednja slovenska prioriteta je (2) energetska-podnebni paket, ki je na tem mestu zavrlo relevantnosti za raven evropske kvalitete življenja, ki si je brez zanesljive in trajne energetske oskrbe ni mogoče predstavljati. Slovenija to področje vidi kot odgovornost vseh 27ih članic (Si.nergija za Evropo 2008, 2-3). Slednje pa ne preseneča, saj je področje v skupnem programskem dokumentu natančno precizirano. Za področje energetike in podnebja dokument namreč predvideva vsestranska prizadevanja predsedstev za nadaljnje oblikovanje energetske politike za Evropo, v luči česar se bodo na področju energetike krepili tudi zunanji odnosi EU, predvsem s krepitvijo dialoga med državami proizvajalkami, porabnicami in tistimi tranzita. V ospredju tega dialoga pa naj bi bili varnost oskrbe, zmanjševanje povpraševanja s povečanjem energetske učinkovitosti in spodbujanje obnovljivih virov energije (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 31-33). Eden najpomembnejših izzivov za Unijo postaja tudi vprašanje podnebnih sprememb, zato skupni program izpostavlja prizadevanja glede emisij ogljikovega dioksida in z njimi povezanih vprašanj. V

zunanjih odnosih pa naj bi predsedstva prispevala k zagotavljanju vodilne vloge Unije v mednarodnih organizacijah na področju okolja. (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 50-51)

Kot naslednjo prioriteto slovenskega predsedstva je navedena (3) Lizbonska strategija, saj, kot navaja dokument, državljani in državljanke na področju rasti in zaposlovanja pričakujejo največ, ravno strategija pa naj bi to zagotavljala. S pravočasnim sprejetjem integriranih smernic je potrebno državam članicam omogočiti, da bodo pričakovanja in samo strategijo še naprej izpolnjevale (Si.nergija za Evropo 2008, 3). Skupni program to isto formulira na način, da oživljeno lizbonsko strategijo nameni spodbujanju trajnostne rasti in delovnim mestom, kar naj bi omogočalo soočenje z izzivi, ki izhajajo iz starajočega prebivalstva in globalizacije. Ta proces 'oživljanja' je pomemben zaradi dejstva, da se nov triletni krog izvajanja začne ravno v januarju 2008, ko bo predsedovala Slovenija. Skupni program tria tako tega zaveže k prizadevanju za spodbudo primernih pobud, ki bodo prispevale k oceni in pripravi revizije prenovljene lizbonske pogodbe. (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 20)

Naslednji slovenski prioritetni sklop je (4) širitev in evropska sosedska politika. Znotraj tega dokument poudarjeno navaja, da si bo slovensko predsedovanje prizadevalo za okrepitev evropske perspektive držav Zahodnega Balkana, kjer so cilj tudi koraki, ki bodo omogočali pospešeno uvajanje evropskih standardov v republikah nekdanje Jugoslavije ter Albaniji. Posebna pozornost naj bi bila znotraj te prioritete namenjena Kosovu, pri čemer bo slovensko predsedovanje aktivno spodbujalo oblikovanje rešitve, ki bo zagotovila dolgoročno stabilizacijo regije (Si.nergija za Evropo 2008, 3). Skupni program za to področje predvidi, da bo »posebna pozornost namenjena podpori in utrjevanju stabilizacijsko-pridružitvenega procesa za Zahodni Balkan, s katerim bo evropska perspektiva teh držav postala oprijemljivejša. /.../ Predsedstva si bodo [zato] prizadevala zagotoviti, da bo Unija še naprej zavezana evropski perspektivi Zahodnega Balkana.« (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 62)

Nenazadnje je tu še prioriteta (5) medkulturni dialog, za katero velja, da je leto 2008 določeno kot Evropsko leto medkulturnega dialoga. Slovensko predsedovanje prioriteto dojema kot kategorijo sobivanja v različnosti, ki je ključno za delo na področjih migracij, boja proti kriminalu in boja proti terorizmu (Si.nergija za Evropo 2008, 3-4). Trio pa je v skupnem programu predvidel, da »bodo predsedstva namenila

veliko pozornosti spodbujanju multikulturalizma in povezovanja /.../ V zvezi z dejavnostmi v okviru evropskega leta medkulturnega dialoga pa bo posebna pozornost namenjena večjezičnosti pri spodbujanju multikulturalnega razumevanja in komuniciranja« (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 25). Področje pa je izpostavljeno tudi pri prednostni nalogi kulture, saj naj bi »predsedstva spodbujala razpravo o prispevku kulturnih dejavnosti /.../ k večji konkurenčnosti in zaposlovanju in s tem k ciljem lizbonske strategije ob upoštevanju in spodbujanju raznolikosti kultur.« (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 44)

Kot zapisano se slovenski dokument predsedovanja nadaljuje z opisom za vsako izmed štirih prednostnih področij tria izbranih zadolžitve. Te bom zgolj kratko opisal, predvsem z namenom dodatno osvetliti področja izbranih slovenskih prioritet. Konkretna zadolžitve za čas predsedovanja pravzaprav niso relevantna, kar bo spodnji opis omogočil je pokazati, da so teme 'izločenih' zahtevnih dosjejev v programu ostale, kar še enkrat več dokazuje, da je tehtanje, ki ga niso prestale, moralo biti predvsem politično.

Pod naslovom 'Prihodnost Unije – naša skupna prihodnost' Slovenija izpostavlja uspešno izpeljavo ratifikacijskih postopkov v državah članicah, saj naj bi bilo v skupnem interesu, da Pogodba (op. lizbonska) začne pravočasno veljati. Prav tako navaja, da se bodo v času slovenskega predsedovanja nadaljevala pristopna pogajanja s Hrvaško in Turčijo, ter priznava, da je stabilnost Zahodnega Balkana izjemnega pomena za varnost in blaginjo Unije. Kot naslednjo pomembno področje dela dokument izpostavlja utrditev vloge EU pri reševanju vprašanja Kosova in implementaciji novega statusa. Pod poglavjem Prihodnost Unije bo slovensko predsedstvo aktivno še v zagotavljanju odprave meja na notranjih zračnih mejah, pri podpori državam članicam v pripravah na prevzem evra, v usmerjanju razprave o Pregledu skupne kmetijske politike in nenazadnje, kar si je zastavilo prednostno, v prispevanju k medkulturnemu dialogu in krepitvi večjezičnosti znotraj EU. (Si.nergija za Evropo 2008, 5-6)

'Lizbonska strategija: uveljavitev Evrope v dobi globalizacije', kot naslednje poglavje Si.nergije za Evropo, za slovensko predsedstvo prinaša najprej nalogo iskanja kompromisa med stabilnostjo programskega okvirja, integriranih smernic in lizbonskega programa skupnosti ter iskanje odgovorov na nove izzive in odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Vse navedeno seveda zavoljo začetka novega triletnega cikla leta 2005 prenovljene Lizbonske strategije. Podobno bodo v ospredju boj proti

revščini in socialni izključenosti, predsedstvo pa bo nadaljevalo tudi intenzivno razpravo o obvladovanju demografskih izzivov, saj je od tega v veliki meri odvisno doseganje ciljev Lizbonske strategije. Prednostno se bo osredotočilo tudi na tematike preseganja spolnih stereotipov in pomen krepitev vloge položaja žensk in deklic v družbi za doseganje enakosti spolov (Si.nergija za Evropo 2008, 7-13). Zadnje ima ponovno svoj temelj v skupnem programu, ki je slovenskemu predsedstvu 'naložil' odgovornost obravnave in oblikovanja kazalcev glede položaja deklic in mladih žensk v družbi (Program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 46). Slovenija bo skratka delovala na vseh za uresničenje Lizbonske strategije pomembnih področjih.

Program slovenskega predsedstva Si.nergija za Evropo pod tretjim prednostnim področjem tria, 'Krepitev območja svobode, varnosti in pravice', najprej navede, da razvoj in uvedba novega schengenskega informacijskega sistema ostaja prednostni cilj. Nadalje bo pod omenjenim prednostnim področjem slovensko predsedstvo še naprej izvajalo globalni pristop k vprašanju migracij in sledilo sprejetim zavezam glede njegove razširitve in izboljšanja. Pomembna naslednja izpostavljena naloga slovenskega predsedstva je tudi zagotovitev kontinuitete ukrepanja proti mednarodnemu terorizmu, na kar se veže tudi okrepitev dialoga z Zahodnim Balkanom in poudarjeno prenos dobrih praks EU v boju proti organiziranemu kriminalu. (Si.nergija za Evropo 2008, 14-15)

Zadnji naslov in četrta prednostna naloga trojke, 'Povečanje zunanje vloge EU na področju varnosti, razvoja in gospodarskih odnosov', izpostavlja, da si bo slovensko predsedstvo prizadevalo za krepitev območja blaginje in stabilnosti v EU sosednjih območjih, pri čemer naj bi se osredotočilo na razvoj gospodarske integracije in krepitev dialoga s civilno družbo. Pod četrtnim prednostnim naslovom je izrecno izpostavljena naloga slovenskega predsedstva sicer vrh EU – Latinska Amerika in Karibi, a kljub vsemu dikcija Si.nergije za Evropo tudi pod tem poglavjem nakaže za Slovenijo prioritarno območje zunanje vloge EU – Zahodni Balkan in JV Evropa. (Si.nergija za Evropo 2008, 16-17)

6 SINTEZA IN ANALIZA ZAPISANEGA

Cilj diplomske naloge je bil opredeliti se do zastavljene si hipoteze in na ta način preveriti kateri so slovenski zunanjepolitični cilji in predvsem kakšno vlogo v razmerju do njih imajo izbrane prioritete slovenskega predsedovanja Svetu EU. Ali jih dopolnjujejo, zamenjujejo ali sploh so (današnji) zunanjepolitični cilji? Enakovredno sem želel preveriti tudi kako je potekal proces odločanja o teh prioritetah ter ob tem ugotoviti ali (tudi) ta proces lahko pojasni izbrana teorija zunanjepolitične analize.

Da bi na zgornje odgovoril in ponudil sklep sem zato najprej teoretično opredelil relevantne pojme in predstavil temeljna izhodišča izbrane teorije, in sicer polihvistične teorije sprejemanja odločitev v zunanji politiki. Skladno s prvo navedenim namenom sem nadalje analiziral relevantne zunanjepolitične dokumente ter nalogo sklenil z opisom in vsebinsko analizo procesa oblikovanja ter vsebine slovenskega programa predsedovanja – Si.nergije za Evropo.

Pričujoče poglavje bom izkoristil za končno sintezo ter analizo ugotovljenega, na čemer bo temeljil moj končni sklep. Dokončno bom preveril ali PH teorija pojasnjuje dinamiko 'slovenskega' procesa zunanjepolitičnega odločanja (seveda za enkratni slučaj oblikovanja programa) ali je bil ta vendarle v čem bistveno drugačen.

Pojem zunanje politike sem za namen in potrebe naloge, seveda prek pregleda definicij različnih raziskovalcev področja, opredelil kot dejavnost držav, ki v procesu kontinuiranih dejanj namenjenih zunanjemu okolju sledijo cilju uresničenja svojih interesov v tem okolju. Nadalje je pomembna ugotovitev, da na odločanje posameznih delovalcev področja vplivajo številni dejavniki in da sprejemanje odločitev zato nikakor ni enoznačno. Je predvsem preplet številnih vplivov, pri čemer slednje lepo povzema delitev na tiste notranjega in zunanjega okolja. Več raziskovalcev je prav razmerje med notranjim in zunanjim okoljem vpliva prepoznalo kot ključno za analizo, namreč dinamika njunega razmerja naj bi bila vseprisotna. To se je potrdilo tudi v primeru procesa oblikovanja slovenskega programa in prioritete predsedovanja Svetu EU. Kot mi je v intervjuju (avgust 2010) zaupala tudi gospa Zajec Herceg, so od vsega začetka priprav na predsedovanje in procesa oblikovanja programa morali poudarjati, zavoljo uveljavljenega mišljenja, da EU za RS ne predstavlja zunanjega okolja. Kljub vsemu je ta dinamika imela vpliv v klasični obliki, kar je rezultiralo v pričakovanju, da bo RS utrditev položaja v mednarodni skupnosti iskala preko lansiranja lastnih, 'nacionalno relevantnih' tem. Zgornjemu je pritrdil tudi gospod Krajc (julij 2010), ki prav tako meni,

da slovenska politika in zato tudi javnost (splošno gledano) EU okolje tolmači in dojema kot Sloveniji zunanje.

Proces oblikovanja programa in prioritet zgornje seveda ni ustavilo, zato je ta tekel nemoteno in zavzel obliko postopka dveh ravni. Služba Vlade RS za evropske zadeve (SVEZ) je na prvi prek pregleda vseh relevantnih vsebin identificirala 12 tem (op. zahtevnih dosjejev), ki bi bile vse primerne za končno prioriteto slovenskega programa. Kasneje so pripravili predlog izbranih petih in vse skupaj predali na drugo raven, v Ožjo delovno skupino za priprave na predsedovanje, v potrditev. Ta pa je nato v odločanje in končno potrditev predlog prenesla na Vlado RS.

Izbrana teorija analize zunanjepolitičnega odločanja, poli-hevristična (PH) teorija, takšen postopek teoretsko zelo natančno uokvirja in pojasnjuje. Predpostavlja namreč dvo-stopenjski model odločanja, pri čemer odločevalec na prvi stopnji zoži nabor možnih odločitev z uporabo kognitivnih bližnjic, kar je blizu v nalogi opisanemu delu SVEZ. Na drugi stopnji pa preostale možne odločitve analizira s tehtanjem možnih izgub oziroma koristi, kar pojasni odločanje na (kot jo je označil gospod Krajc) visokouradniški ravni Vlade RS. Poimenovanje za primer slovenskega programa predsedovanja vendarle ni najboljše, saj so bili člani Ožje delovne skupine, ki je o vsebini odločila, politiki. Glede na majhnost slovenskega prostora je sicer razlika med poklicnim uradnikom (*civil servant*) in politikom (*politician*) večinoma nejasna oziroma ji slovenska javnost večjega pomena ne pripisuje.

PH teorija proces oblikovanja prioritet kakovostno pojasnjuje tudi zaradi drugih dognanj. S tem, da racionalnost v odločanju ne postavlja kot pogoj akcije, temveč jo dojema kot samoumevno, kot neločljivo od te akcije, pojasni zakaj je Ožja delovna skupina kljub vsemu bila vključena v proces že na prvi ravni – ker je želela informacije za možnost kasnejše odločitve. To pomeni, kot proces tolmači PH teorija, da gre zgolj za t.i. omejeno racionalnost, kar pomeni, da se odločevalci obnašajo racionalno (op. želijo optimalno rešitev), vendar podrobno analizirajo in tehtajo zgolj tiste možnosti, ki so predhodno že bile prepoznane kot sprejemljive. V tem tiči organiziranost procesa oblikovanja programa – tehnično-strokovna priprava gradiv na SVEZ in končni izbor na podlagi identificiranih kakovostnih možnosti na ravni Vlade RS. PH teorija je kakovostna za pojasnitev procesa tudi zavoljo poudarka t.i. vrstnemu redu izbire. Namreč, kot je dejala Zajec Hercegova (intervju z avtorjem, avgust 2010), verjetnost, da bi v primeru drugačnega predloga SVEZ bile izbrane druge prioritete, obstaja. Vrstni

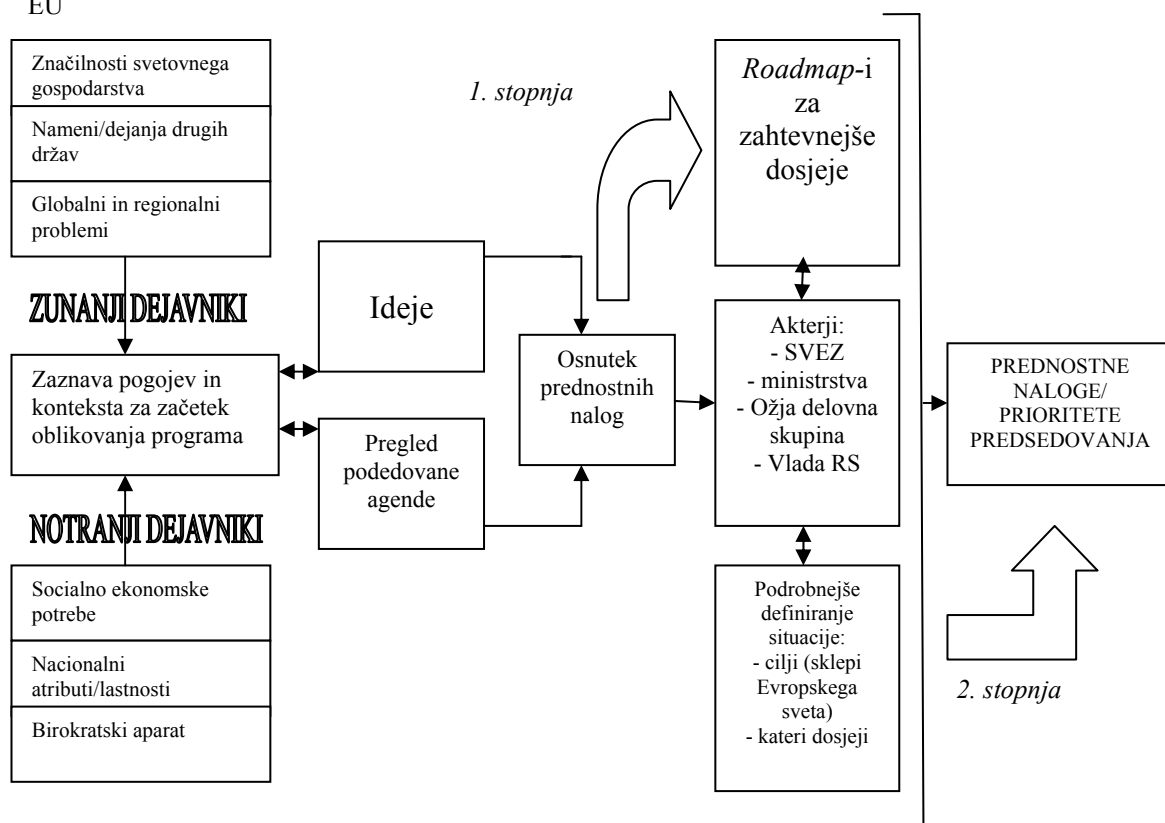
red izbiranja torej je imel (verjetno majhen) vpliv na proučevan proces oblikovanja prioritet.

Predvsem pa izbrana teorija natančno pojasni v šestem poglavju te naloge opisan potek procesa odločanja. Izbor petih prioritet slovenskega predsedovanja v ničemer ni presenetil oziroma ne vsebuje prioritete, ki bi za slovensko predsedstvo predstavljala tveganje ali kako drugače odstopala od ustaljenega reda. PH teorija je s trikotnim modelom razmerja med vključenimi v proces odločanja (kot opisano v poglavju 2.4.1) dognala, da politični odločevalci izbirajo zanesljive opcije, želijo se namreč izogniti izgubam, kar pomeni, da opcije, s katerimi ne bi nujno izgubili, niso dovolj. To nadalje pojasnjuje s t.i. pravilom zadovoljitve, kar predpostavlja določitev robnih pogojev oziroma mejne vrednosti sprejemljivosti posamezne opcije. Slovenski odločevalci so tak robni pogoj imeli, namreč kot prioritete so bile izbrane tiste teme, s katerimi je bil zagotovljen vstop v razpravo in s tem sklepe zasedanj Evropskega sveta. Zadnje dokončno potrди misel, da je bil izbor (teh petih) prioritet zanesljiva možnost.

PH teorija sicer, za drugo stopnjo odločanja, pogostokrat poudari političnost procesa, hkrati pa kot akterja odločanja predpostavlja posameznika (seveda v skladu z ZPA). Vlada RS je politični akter, a kar bi na prvi pogled lahko bilo za ovrednotenje hipoteze kritično, je predpostavka posameznika-odločevalca. A zgolj lahko, ker teoretiki odločanja (v zunanji politiki) delovanje tega posameznika tolmačijo kot tisto homogene skupine, kar pa pomeni obrat – vlado zato raje kot skupino jemljejo kot posameznega akterja-odločevalca. PH teorija torej proces oblikovanja prioritet slovenskega predsedovanja pojasnjuje v tolikšni meri, da ga dokončno postavi v okvir zunanje politike in dinamike tamkajšnjega odločanja oziroma samo kot takega ga lahko dojamemo. Za ovrednotenje hipoteze in namene naloge je slednje bistvena ugotovitev, kajti prav to osmisli zastavljen raziskovalni okvir in strukturo naloge.

Ugotovitev, da je proces oblikovanja prioritet torej zunanjepolitična odločitev mi omogoča končni pregled v nalogi poudarjenih shematskih prikazov. Z namenom poskušati tem bolj natančno izrisati potek in vplive na proces določanja prioritet, bom združil in seveda spodaj tudi potolmačil sheme 2.3, 2.4 in 5.1. Na ta način želim proces oblikovanja in izbire prioritet slovenskega predsedovanja dokončno združiti z v nalogi povzetim raziskovanjem teorije področja zunanje politike.

Shema 6.1: Prikaz zunanjepolitičnega procesa odločanja o prioritetah slovenskega predsedovanja Svetu EU



Zgornja shema prikazuje oblikovanje prioritet od začetka do konca, pri čemer začetno točko predstavljajo vplivi zunanjega in notranjega okolja, ki v zunanji politiki, sledeč shemam 2.3 in 2.4, vplivajo na zaznavo konteksta in situacije, ki neko odločitev zahteva. Shema 2.3 predpostavlja šest dejavnikov vpliva zunanjega in notranjega okolja. Sam sem, na podlagi v nalogi zbranih informacij, za vsako okolje izbral tri, ki so na kasnejšo izbiro prioritet imeli največji vpliv. Med zunanjimi so to značilnosti svetovnega gospodarstva, ki jih je kot prihodnja predsedujoča EU Slovenija morala upoštevati, nameni in dejanja drugih držav, s čimer poudarjam ostale države članice, ki se jih v EU pač ne da prezreti, ter nenazadnje globalne in regionalne probleme na katere EU s ciljem postati globalni akter odgovarja. Med notranjimi dejavniki vpliva pa sem kot odločilne prepoznal socialno ekonomske potrebe, torej vidik, ki se nanaša na reševanje problematik, ki vplivajo na kakovost življenjskega okolja državljanov, nacionalne attribute, ki se nanašajo na človeške vire in območja poudarjenega interesa, ter kot tretjega birokratski aparat, saj je prav ta tista operativna sila, ki zagotavlja, da delo poteka nemoteno.

Na to zaznavo pa so vzajemno vplivale tudi že konkretne ideje o vsebini programa in prioritetah ter tudi že pregled podedovane agende, ki je z začetno fazo sovpadal. To

pomeni, da je do osnutka prednostnih nalog predsedovanja prišlo znotraj trikotnika dinamike vzajemnega vplivanja dejavnikov notranjega in zunanjega okolja, pregleda podedovane agende in idej o kasnejši vsebini. Osnutek prednostnih nalog tako predstavlja začetek naslednje faze (slovenskega) zunanjepolitičnega procesa odločanja, kajti na njegovi podlagi so vključeni akterji že začeli s končnim izbiranjem. Zahtevni dosjeji so bili oblikovani, zanje pripravljene t.i. *roadmap*-i, v zadnji fazi odločanja pa izvedena podrobnejša definicija situacije – prepoznan je bil cilj (izbrati teme, ki RS omogočajo priti v sklepe razprav Evropskega sveta) ter prioritete, ki to omogočajo. Povsem na koncu pa je bil s strani Vlade RS potrjen program in pet prioritete predsedovanja. Ta zadnja faza tako predstavlja v shemah 2.3 in 2.4 poudarjeno prepoznavo interesov oziroma drugih faktorjev (ocena tveganj, definicija namena, predvideni rezultati), ki so temelj dejanju – torej končnemu oblikovanju prioritete.

Zgornja (6.1) shema prikazuje tudi kje v procesnem toku imata mesto prva in druga stopnja odločanja, ki ju kot ključni značilnosti navaja poli-hevristična (PH) teorija. Prvo stopnjo predstavlja oblikovanje osnutka prednostnih nalog in na tej podlagi izdelanih *roadmap*-ov za zahtevne dosjeje, drugo pa pot od teh, prek podrobnejše definicije, do izbranih prioritete.

Pregled za zunanjepolitične cilje relevantnih dokumentov RS je potrdil že v uvodu nakazano tezo, in sicer, da se ti v času po vstopu v EU niso spremenili ali doživeli bistvenih modifikacij. Če sem natančnejši, po letu 1999, ko je bila sprejeta Deklaracija o zunanji politiki RS (DeZPRS), ni dokumenta, ki bi jasno opredelil kateri so cilji slovenske zunanje politike. Kontinuiteta je sicer jasno vidna in koherentnosti v zunanjem delovanju ter prizadevanjih prav tako ne gre nasprotovati. V nalogi sem na večih mestih že poudaril to 'povezanost' dokumentov, še posebno izrazita je za področje JV Evrope oziroma držav Zahodnega Balkana. S pridružitvijo EU so resda mesto med slovenskimi usmeritvami našle tudi teme, ki jih prej ni bilo videti (npr. okolje v Deklaraciji o usmeritvah za delovanje v institucijah EU za leto 2004), a vendarle bi na tem mestu kot ključno izpostavil sosledje v priznavanju EU in Zahodnega Balkana kot območjema ključnih prizadevanj – v Primerni zunanji politiki (PZP) je namreč jasno formulirano, da je *bistveno* obzorje EU, *ključnega pomena* pa obzorje sosednjih držav in JV Evrope. Predvsem s prvim PZP zgolj potrjuje v DeZPRS opredeljeno, in sicer, da je uporaba zavezništev tista strategija, ki RS omogoča uresničevanje nacionalnih ciljev. Deklaracije o usmeritvah za delovanje v EU so tako zgolj potrditev slednjega, saj s konkretiziranjem slovenskih interesov pravzaprav potrjujejo našo zavezanost integraciji

– opisujejo stališča do perečih tem, a le ta služijo predvsem notranji dinamiki EU, ne predstavljajo pa odstopanj in zato ambicije po kreaciji dejanskega (glej zgoraj) zunanje okolja. Analiza omenjenih deklaracij mi je v nalogi služila predvsem zato, da sem lahko odgovoril na zastavljena si raziskovalna vprašanja in potrdil pričakovano, namreč, da na področju zunanjepolitičnih ciljev RS že desetletje vlada 'praznina' – k čemu je RS v EU ali sicer usmerjena, kaj želi doseči, ni jasno določeno.³² Težavi izostanka strateško formuliranih ciljev pritrjuje tudi Zajec Hercegovca (avgust 2010), priznava namreč, da bi bilo v nasprotnem primeru s programom drugače, zagotovo bi lahko bil bolj precizen³³. Lahko bi rekli, da edino novost predstavljajo kar usmeritve Skupne zunanje in varnostne politike EU, katerim je RS kot polnopravna članica v skladu s 24. členom Pogodbe o EU (str. 58 te naloge) zavezana.

Izbranih pet prioritarnih nalog predsedovanja RS Svetu EU zagotovo predstavlja kontinuiteto in nadaljevanje vsebine analiziranih dokumentov, vendar spet zaradi dejstva, da po letu 2002 (op. PZP) dokumentov, ki bi vsebovali konkretne zunanjepolitične cilje, ni. Deklaracije o delovanju pa se, kot navedeno, vendarle predvsem nanašajo na siceršnjo EU agendo. Na tej točki bi še enkrat poudaril tudi dejstvo, da (Zajec Herceg, avgust 2010) prioritete slovenskega predsedovanja ne moremo v obzir jemati kot slovenskih (zunanjepolitičnih) ciljev, temveč gre za notranje prioritete EU, pri katerih predsedujoča skrbi za to, da se delovanje Unije in seveda sam napredek pri posameznih politikah (prioritarnih nalogah) ne prekine.³⁴

Zgornja sinteza mi ob upoštevanju drugega v nalogi zbranega vedenja omogoča tudi zaključek, da oblikovanje prioritarnih slovenskega predsedovanja je zunanjepolitična odločitev Vlade RS.³⁵ Za kasnejši sklep in dokončno ovrednotenje hipoteze pa je pomembno tudi, da kljub dejstvu, da je v primeru oblikovanja prioritarnih šlo za značilen

³² S tem ciljam na specifične (merljive) cilje in ne dvomim, da je popolnoma jasno, da se RS v zunanjem delovanju zavzema za demokracijo, spoštovanje človekovih pravic, vladavino prava in drugih, v analiziranih dokumentih na večih mestih izpostavljenih splošnih smernic.

³³ Pri tem bi izpostavil strinjanje sogovornice (ravno v povezavi s strateško koncipiranimi usmeritvami delovanja) z naslednjim predstavljenim ji citatom: »Končna zmes formalne moči oblikovanja dnevnega reda in zaupanih ji upravljalnih ter administrativnih nalog, neformalno daje predsedujoči članici zadosten prostor, da izbere prioritete v skladu [tudi] z nacionalnimi interesi.« (Bunse, 2009: 55)

³⁴ »Odgovornost predsedujoče je zagotoviti, da Unija funkcionira. Politična odgovornost predsedujoče se zoži na vodenje dosjejev skozi dane proceduralne postopke z namenom doseči usklajeno rešitev v zgladnem času.« (Bunse, 2009: 4)

³⁵ Poleg v tem poglavju predstavljeni argumentaciji zakaj proces oblikovanja prioritarnih je zunanjepolitična odločitev, v prid zastavljeni tezi govorijo tudi 1., 2. in 5. člen Zakona o Vladi RS (Zakon o Vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo) (ZVRS-UPB1), Uradni list RS, št. 24/2005 z dne 11. 3. 2005, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823> (25. avgust 2010)). Navedeni členi namreč Vlado RS določajo kot odgovorno za izvrševanje, usmerjanje in odločanje o politikah države.

proces odločanja področja zunanje politike, te vendarle niso zunanjepolitični cilji RS. To niso tako zaradi razmerja notranje – zunanje okolje RS (ki zavoljo EU ni več diametralno nasprotno) kot zaradi stopnje vpliva na vsebino zunanje politike po predsedovanju.³⁶

Zgornja sinteza in analiza v nalogi povzetega vedenja mi omogočata, da se opredelim do na začetku postavljene hipoteze. To in nekaj sklepnih misli zapisujem v končnem poglavju.

³⁶ »Lizbonska strategija (in sedaj Evropa 2020) je področje, kjer smo nekako aktivni, a predvsem zaradi dejstva, da je to v Uniji pač stalnica. Medkulturni dialog je področje, ki nam je tako rekoč padlo na mizo, če se tako izrazim, pa tam tudi ostalo. Lizbonska pogodba je bila v času pred in našega predsedovanja zgodba zase in je mimo, energetska-podnebni paket pa je bil naša prioriteta bolj kot ne v tem, da smo imeli možnost biti slišani (in tu mislim zgolj dobesedno). Razen Zahodnega Balkana praktično ni ostalo ničesar.« (Zajec Herceg, avgust 2010)

»O kontinuiteti za nazaj in naprej lahko govorimo le v primeru Zahodnega Balkana – v smislu klasičnega zunanjepolitičnega cilja. Namreč, ne glede na članstvo v EU moraš imeti svoje cilje – npr. za RS urejanje odprtih vprašanj v zvezi z našimi manjšinami v sosednjih državah. Zavezništvo EU je že v redu, a urejena soseščina je nujna, kajti lepo zaokroža z zavezništvom pridobljeno varnost in blaginjo.« (Krajc, julij 2010)

SKLEPNE UGOTOVITVE

V uvodu navedena hipoteza, smoter mojega raziskovanja in pričujoče naloge, se glasi: »Oblikovanje petih prioriternih sklopov slovenskega predsedovanja Svetu Evropske unije je zunanje politična odločitev Vlade Republike Slovenije, sprejeta v skladu z zunanje političnimi cilji in usmeritvami slovenske države ter predstavlja izhodišče nadaljnjemu zunanje političnemu delovanju Republike Slovenije.«

V nalogi zbrano vedenje mi omogoča, da raziskovalno hipotezo delno potrdim. Oblikovanje prioriternih sklopov zagotovo je bila, kot sem dokazal s sintezo zapisanega, zunanje politična odločitev, ki jo je sprejela Vlada RS. Prav tako lahko potrdim, da je bila sprejeta v skladu z zunanje političnimi cilji in usmeritvami naše države. Pri tem naj sicer poudarim, da to velja predvsem v splošno-vsebinskem smislu kontinuitete prizadevanj za uveljavitev naše države v evropskem prostoru in ne za tehnično-teoretični nivo dejanske vsebine programa predsedovanja. Pridobljeno vedenje pa mi omogoča, da zavrnem drugi del hipoteze, in sicer odločitev (op. o prioritetah oziroma prioritete same) ne predstavlja izhodišča nadaljnjemu zunanje političnemu delovanju RS. Prvič, prioritete sploh niso zunanje politični cilji, nadalje, ne predstavljajo vsebinske nadgradnje obstoječih ciljev in so predvsem podedovana področja nujnih zadev EU, ter nenazadnje, z izjemo Zahodnega Balkana, za RS (še) niso (tudi po predsedovanju) predstavljale drugega kot neizbežnosti članstva v EU.

Proces oblikovanja prioriternih slovenskega predsedovanja, sodeč po ugotovljenem, ni potekal drugače kot je za sprejemanje odločitev na področju zunanje politike značilno. A kljub temu je očitno, da zunanje politični cilji potrebujejo prenovo. Eden izmed možnih (pavšalnih) odgovorov zakaj se to že praktično desetletje ni zgodilo je, da RS po vstopu v EU sploh še ni imela časa konsolidirati svoje zunanje politike. Za predsedovanje je bila določena leto po vstopu, proces priprav pa je, kot je jasno razvidno iz pričujoče naloge, zahteven in intenziven projekt. Na tem mestu bi zato izrazil pričakovanje, da se bodo usmeritve in z njimi tudi specifični cilji slovenske zunanje politike oblikovali kmalu, tudi na temelju izkušnje priprav in kasnejšega predsedovanja Svetu EU.

Analiza procesa oblikovanja in določitve prioriternih pa je nenazadnje pritrnila naslednjemu – (tudi) v Sloveniji je središče zunanje politične akcije in njene vsebine posameznik. Preverjanje zastavljene hipoteze z uporabo PH teorije ter tudi 'sprehod' po teoretskih temeljih področja zunanje politične analize (ZPA) je omogočil spoznanje, da

je uporaba takšnih metodoloških orodij tudi za slovensko zunanjo politiko zelo primerna in zanimive (če ne velike) pojasnjevalne moči. Namen mojega raziskovanja je bil, poleg že zgoraj opisanih, tudi preveriti ali se lahko slovensko politiko in njene 'dosežke' analizira iz drugačnega, novega gledišča. Zaradi tega sem raziskoval, prvič, obdobje oblikovanja vsebin, kar pomeni, če si dovolim primerjavo s časovnim poltrakom, obdobje pred točko 0, ter drugič, v temu procesu odločanja prepoznati subjekt. Raziskovalno delo mi je omogočilo, da v zunanjepolitičnem odločanju na to mesto postavim posameznika.

Slovenskemu proučevanju zunanje politike bi to lahko predstavljalo izziv dodatne pojasnjevalne moči izbranih fenomenov - novo dimenzijo razlaganja slovenske politike.

LITERATURA

Amsterdamska pogodba – The Amsterdam Treaty. 1997. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/amsterdamtreaty.pdf (1. junij 2010).

Benko, Vladimir. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Breuning, Marijke. 2007. *Foreign policy analysis: a comparative introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Bučar, Bojko. 2001. Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa* 38 (1): 142-151.

Bunse, Simone. 2009. *Small states and EU governance: leadership through the Council presidency*. New York: Palgrave Macmillan.

Carlsnaes, Walter in Steve Smith, ur. 1994. *European foreign policy: the EC and changing foreign policy perspectives in Europe*. London: Sage.

Christensen, Eben J. in Steven B. Redd 2004. Bureaucrats versus the ballot box in foreign policy decision making. *Journal of Conflict Resolution* 48: 69-90. Dostopno prek: <http://jcr.sagepub.com/cgi/content/abstract/48/1/69> (18. junij 2010).

Černe, Fedor in Bogomil Ferfila ur. 2002. *Slovenia and European Union*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Dacey, Raymond in Lisa J. Carlson 2004. Traditional decision analysis and the poliheuristic theory of foreign policy decision making. *Journal of Conflict Resolution* 48: 38-55. Dostopno prek: <http://jcr.sagepub.com/cgi/content/abstract/48/1/38> (18. junij 2010).

Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2004. 2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=49523> (20. junij 2010).

Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005. 2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=55487> (20. junij 2010).

Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006. 2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=72713> (20. junij 2010).

Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2007 – junij 2008. 2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=79518> (20. junij 2010).

Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije. 1999. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_DEKL3.html (20. junij 2010).

Enotni evropski akt – Single European Act. 1986. Dostopno prek: <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf> (1. junij 2010).

EUROPA. 2010a. *Zgodovina Evropske unije.* Dostopno prek: http://europa.eu/abc/history/1945-1959/index_sl.htm (1. junij 2010).

---2010b. *Communitisation.* Dostopno prek: http://europa.eu/scadplus/glossary/communitisation_en.htm (1. junij 2010).

Evropa.gov.si. 2010a. *Članica EU.* Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/clanica-eu/> (15. julij 2010).

---2010b. *Priprave na predsedovanje*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/predsedovanje-svetu-eu/priprave-na-predsedovanje/> (3. september 2010).

---2010c. *Ustava za Evropo*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/ustava-za-evropo/> (15. julij 2010).

Evropska komisija – EU v Sloveniji. *Slovensko predsedovanje EU*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/slovenija/slovenija_in_eu/slovensko_predsedovanje_eu/index_sl.htm (1. junij 2010).

Fraser, Cameron. 2007. *An introduction to European foreign policy*. London, New York: Routledge.

Holsti, K.J. 1995. *International politics: a framework for analysis*. Seventh Edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Kokalj, Anton. 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9. julij.

Krajc, Gregor. 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 13. julij.

Londonsko poročilo – Report on European Political Cooperation. 1981. Dostopno prek: http://www.ena.lu/report_european_political_cooperation_london_13_october_1981-020003519.html (1. junij 2010).

Mintz, Alex. 2004. How do leaders make decisions?: a poliheuristic perspective. *Journal of Conflict Resolution* 48: 3-12. Dostopno prek: <http://jcr.sagepub.com/cgi/content/abstract/48/1/3> (18. junij 2010).

Morgenthau, Hans J. 1995. *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.

Osnutek pogodbe – Fouchet-jev načrt, Draft Treaty – Fouchet Plan II. 1962. Dostopno prek: http://www.ena.lu/draft_treaty_fouchet_plan_ii_18_january_1962-020002275.html (1. junij 2010).

Petrič, Ernest. 1996. Zunanja politika majhnih držav. *Teorija in praksa* 33 (6): 876-897.

Piening, Christopher. 1997. *Global Europe: the European Union in world affairs.* Boulder, London: L. Rienner.

Pogodba iz Nice – Treaty of Nice. 2001. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.000101.html (1. junij 2010).

Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (1. junij 2010).

Pogodba o ustanovitvi evropske obrambne skupnosti – Treaty instituting the European Defence Community. 1952. Dostopno prek: http://www.ena.lu/treaty_instituting_european_defence_community_paris_27_1952-020302240.html (1. junij 2010).

Pogodba o Ustavi za Evropo – The Treaty Establishing a Constitution for Europe. 2004. Dostopno prek: http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Pogodba_o_Ustavi_za_Evropo.pdf (15. julij 2010).

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji. 2008. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:SL:PDF> (1. junij 2010).

Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje: enotnost in raznolikost metode.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Rupel, Dimitrij. 2005. *PO ZMAGI: Šestdeseta obletnica konca druge svetovne vojne, trideseta obletnica Helsinške, petnajsta obletnica Pariške listine in slovenska zunanja*

politika po članstvu v EU in NATO. Dostopno prek:
<http://www.mzz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/1019/11731/> (3. junij 2010).

Russet, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika: izbira možnosti.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Slovensko predsedstvo EU 2008. 2010a. *Predsedujoči trio.* Dostopno prek:
http://www.eu2008.si/si/The_Council_Presidency/trio/index.html (1. junij 2010).

---2010b. *Program slovenskega predsedovanja Svetu EU – Si.nergija za Evropo.* 2008. Dostopno prek:
http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme_si.pdf (5. junij 2010).

---2010c. *18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije.* Dostopno prek: <http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/trio/trioslovenski.pdf> (5. junij 2010).

Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2006a. *Priprava zahtevnejših dosjejev.* 2006. Interno gradivo.

---2006b. *Vsebinski program predsedovanj.* Interno gradivo.

---2007. *Povzetki zahtevnih dosjejev slovenskega predsedovanja.* Interno gradivo.

Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve. 2005. *Priprave Slovenije na predsedovanje Evropski Uniji.* Dostopno prek:
http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/GRADIVO.pdf (25. avgust 2010).

Stern, Eric. 2004. Contextualizing and critiquing the poliheuristic theory. *Journal of Conflict Resolution* 48: 105-126. Dostopno prek:
<http://jcr.sagepub.com/content/48/1/105.abstract> (18. junij 2010).

Ustava Republike Slovenije. 1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=27&showdoc=1> (20. junij 2010).

Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave Republike Slovenije. 2003. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=4&showdoc=1> (20. junij 2010).

Vukadinović, Radovan. 1989. *Osnove teorije mednarodnih odnosa i vanjske politike*. Zagreb: Školska knjiga.

Zajec Herceg, Nataša. 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 11. avgust.

Zakon o Vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo) (ZVRS-UPB1). 2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823> (25. avgust 2010).

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1-UPB-1). 2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO1611.html (20. junij 2010).