

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Darja Gruban**

**MODERNA EVROPSKA DIPLOMACIJA  
Evropska unija kot diplomatski akter**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2007



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Darja Gruban**

**Mentor: izr. prof. dr. Iztok Simoniti**

**MODERNA EVROPSKA DIPLOMACIJA  
Evropska unija kot diplomatski akter**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2007



## KAZALO

|   |                  |
|---|------------------|
| <b><u>UVOD .....</u></b>  | <b><u>1</u></b>  |
| <b><u>1 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....</u></b>  | <b><u>3</u></b>  |
| 1.1 OPREDELITEV PROBLEMA IN CILJEV RAZISKOVANJA .....   | 3                |
| 1.2 OMEJITVE ANALIZE .....  | 5                |
| 1.3 OPREDELITEV HIPOTEZ .....   | 6                |
| 1.4 METODOLOGIJA PREUČEVANJA IN STRUKTURA ANALIZE .....   | 7                |
| <b><u>2 POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA.....</u></b>  | <b><u>9</u></b>  |
| 2.1 OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV .....   | 10               |
| 2.1.1 DIPLOMACIJA .....   | 10               |
| 2.1.2 EVROPSKA UNIJA KOT SUBJEKT MEDNARODNIH ODNOSOV .....  | 19               |
| <b>2.2 TEORETIČNI OKVIR.....</b>  | <b>22</b>        |
| 2.2.1 RACIONALIZEM .....  | 22               |
| 2.2.2 KONSTRUKTIVIZEM .....   | 27               |
| 2.2.3 TEORETSKI RAZMISLEK O DIPLOMACIJI Z VIDIKA ANGLEŠKE ŠOLE .....  | 31               |
| <b>2.3 MODERNA EVROPSKA DIPLOMACIJA .....</b>   | <b>34</b>        |
| 2.3.1 RAVNI EVROPSKE DIPLOMACIJE.....   | 36               |
| <b><u>3 RAZVOJ ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE.....</u></b>   | <b><u>49</u></b> |
| <b>3.1 ZGODOVINSKO-PRAVNI OKVIR.....</b>  | <b>49</b>        |
| <b>3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR IN GLAVNI AKTERJI.....</b>   | <b>57</b>        |
| 3.2.1 ZUNANJE PREDSTAVLJANJE IN SODELOVANJE V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH .   | 58               |
| 3.2.2 VODENJE DIPLOMATSKIH POGAJANJ IN SKLEPANJE MEDNARODNIH SPORAZUMOV   | 70               |
| 3.2.3 KOMUNIKACIJA .....  | 74               |
| 3.2.4 RAZVOJ EVROPSKE ZUNANJE IN DIPLOMATSKO SLUŽBE .....   | 80               |
| <b>3.3 PROBLEMATIKA ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA UNIJE.....</b>   | <b>88</b>        |
| 3.3.1 MEDNARODNOPRAVNI STATUS.....  | 88               |
| 3.3.2 STEBRNA STRUKTURA IN RAZPRŠENOST ZUNANJEGA PREDSTAVLJANJA: PROBLEMI<br>KONSISTENTNOSTI, UČINKOVITOSTI, LEGITIMNOSTI IN PREPOZNAVNOSTI ..... | 89               |

|            |   |                   |
|------------|---|-------------------|
| <b>4</b>   | <b><u>PREDLOGI POGODBE O USTAVI ZA EVROPO</u></b>   | <b><u>93</u></b>  |
| <b>4.1</b> | <b>ZUNANJI MINISTER EU OZ. VISOKI PREDSTAVNIK ZA ZUNANJE ZADEVE IN VARNOSTNO POLITIKO</b> | <b>94</b>         |
| 4.1.1      | MANDAT IN PRISTOJNOSTI  | 96                |
| 4.1.2      | NOVA INSTITUCIONALNA RAZMERJA   | 100               |
| 4.1.3      | IZZIVI IN PREDNOSTI   | 106               |
| <b>4.2</b> | <b>EVROPSKA SLUŽBA ZA ZUNANJEPOLITIČNO DELOVANJE</b>                                      | <b>109</b>        |
| 4.2.1      | STATUS IN INSTITUCIONALNA UMEŠTITEV   | 110               |
| 4.2.2      | OBSEG PRISTOJNOSTI IN ORGANIZACIJSKA STRUKTURA  | 113               |
| 4.2.3      | FINANCIRANJE IN KADROVSKA SESTAVA   | 117               |
| 4.2.4      | USPOSABLJANJE EVROPSKIH DIPLOMATOV  | 118               |
| 4.2.5      | DELEGACIJE EU   | 119               |
| 4.2.6      | UČINEK NA NACIONALNE DIPLOMACIJE IN VLOGA DRŽAV ČLANIC                                    | 121               |
| 4.2.7      | SPLOŠNA NAČELA SODELOVANJA  | 123               |
| <b>4.3</b> | <b>DODANA VREDNOST NOVIH INSTITUCIONALNIH MEHANIZMOV</b>                                  | <b>125</b>        |
| <b>4.4</b> | <b>PRAKTIČNI UKREPI ZA IZBOLJŠANJE ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA V PREHODNEM OBDOBJU</b>   | <b>130</b>        |
| <b>4.5</b> | <b>PROBLEMATIKA UVELJAVLJANJA PUE IN NOVA MEDVLADNA KONFERENCA</b>                        | <b>134</b>        |
| <b>5</b>   | <b><u>SKLEP</u></b>   | <b><u>139</u></b> |
| <b>6</b>   | <b><u>LITERATURA</u></b>  | <b><u>145</u></b> |

## KRATICE

|         |  |
|---------|--|
| ACP     | <i>African, Caribbean and Pacific Countries</i> (afriške, karibske in pacifiške države)                          |
| ASEAN   | <i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Združenje držav jugovzhodne Azije)                                |
| BVMP    | bližnjevzhodni mirovni proces  |
| CIVCOM  | <i>Committee for Civilian Aspects of Crisis Management</i> (Odbor za civilne vidike obvladovanja kriznih razmer) |
| COREPER | <i>Comité des Représentants Permanents</i> (Odbor stalnih predstavnikov)   |
| DKDO    | Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih   |
| ECHO    | <i>European Commission Humanitarian Aid Office</i> (Urad Evropske komisije za človekoljubno pomoč)               |
| EDP     | Evropski diplomatski program   |
| EEA     | Enotni evropski akt  |
| EFTA    | <i>European Free Trade Association</i> (Evropsko združenje za prosto trgovino)                                   |
| EGS     | Evropska gospodarska skupnost ( <i>European Economic Community</i> )   |
| EIPA    | <i>European Institute of Public Administration</i> (Evropski inštitut za javno administracijo)                   |
| ESPJ    | Evropska skupnost za premog in jeklo ( <i>European Coal and Steel Community</i> )                                |
| EK      | Evropska komisija  |
| EPS     | evropsko politično sodelovanje   |
| EPSO    | <i>European Personnel Selection Office</i> (Evropski urad za izbor osebja)                                       |
| ES      | Evropska skupnost  |
| ESi     | Evropske skupnosti   |
| ESZD    | Evropska služba za zunanjepolitično delovanje  |
| EP      | Evropski parlament   |
| EU      | Evropska unija   |

|         |   |
|---------|---|
| EURATOM | <i>European Atomic Energy Community</i> (Evropska skupnost za atomsko energijo)                                   |
| EUSR    | <i>European Union Special Representative</i> (posebni predstavnik EU)   |
| EVOP    | evropska varnostna in obrambna politika   |
| FAO     | <i>Food and Agriculture Organization</i> (Organizacija za prehrano in kmetijstvo)                                 |
| GAERC   | <i>General Affairs and External Relations Council</i> (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)                  |
| GS ZN   | Generalna skupščina Združenih narodov   |
| JHA     | <i>Justice and Home Affairs</i> (Pravosodje in notranje zadeve)   |
| MVK     | medvladna konferenca  |
| NATO    | <i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacija severnoatlantskega sporazuma)                             |
| NVO     | nevladne organizacije   |
| OECD    | <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj) |
| OVSE    | Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ( <i>Organisation for Security and Co-operation in Europe</i> )   |
| OZN     | Organizacija Združenih narodov  |
| PEU     | Pogodba o Evropski uniji  |
| PSC     | <i>Political and Security Committee</i> (Politični in varnostni odbor)  |
| PUE     | Pogodba o Ustavi za Evropo  |
| RELEX   | Generalni direktorat za zunanje odnose ( <i>Directorate General for External Relations</i> )                      |
| SATCEN  | <i>Satellite Centre</i> (Satelitski center)   |
| SITCEN  | <i>Joint Situation Centre</i> (Situacijski center)  |
| STO     | Svetovna trgovinska organizacija  |
| SZVP    | skupna zunanja in varnostna politika  |
| UL ZN   | Ustanovna listina Združenih narodov   |
| VP/GS   | visoki predstavnik za SZVP in generalni sekretar Sveta  |
| VS OZN  | Varnostni svet Organizacije Združenih narodov   |
| ZEU     | Zahodnoevropska unija   |



## UVOD

Diplomacija kot ključna formalna in institucionalna oblika mednarodnega komuniciranja se je vedno odzivala na spremembe in izzive v mednarodnem okolju. Mednje sodi tudi proces evropske integracije, ki je trenutno v prelomnem obdobju.

Evropska unija kot mednarodni akter [delovalec] *sui generis*, ki ni ne država in ne klasična mednarodna organizacija, se je leta 2004 razširila z desetimi novimi članicami, kar je bila največja širitev v njeni zgodovini, leta 2007 pa še z dvema članicama. Proces širitve še ni končan in zahteva številne prilagoditve, s katerimi se bo EU soočila z izzivi razširjene Evrope in si zagotovila učinkovitost delovanja. Zato je bil pripravljen tudi osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE), glede katerega so 18. julija 2004, po dolgotrajnih usklajevanjih in pogajanjih, voditelji držav in vlad članic EU končno dosegli soglasje. PUE je bila slovesno podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu. Z referendumsko zavrnitvijo osnutka pogodbe v dveh ustanovnih članicah je Evropska unija junija 2005 vstopila v t. i. obdobje razmisleka o svoji prihodnosti in usodi PUE. Ob petdeseti obletnici podpisa rimskih pogodb se je Evropska unija znašla v prelomnem obdobju intenzivnega iskanja praktičnih rešitev za izboljšanje svojega delovanja in načinov, kako v največji možni meri ohraniti besedilo PUE, ki jo je ratificiralo 18 držav članic.<sup>1</sup> Napredek je bil dosežen na Evropskem svetu junija 2007 z dogovorom o mandatu za medvladno konferenco (v nadaljevanju: MVK), ki jo je portugalsko predsedstvo uradno začelo ob zasedanju Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose, 23. in 24. julija 2007. Rezultat junijskega Evropskega sveta je bil velik dosežek za nemško predsedstvo, posebej kanclerko Angelo Merkel, ki je učinkovito vodila zahtevna pogajanja in pripeljala do rezultata, sprejemljivega za vse države članice. EU se je tako izognila ponovni krizi in negotovosti v procesu reforme ter naredila pomemben korak naprej.

MVK z zelo natančnim mandatom je uspešno opravila svoje delo.<sup>2</sup> Pogodba o reformi bo predvidoma podpisana 13. decembra 2007. Tako naj bi ostalo dovolj časa za

---

<sup>1</sup> Pogodbo o Ustavi za Evropo (PUE) je ratificiralo 18 držav, vključno s Slovenijo (1. 2. 2005). Kot zadnja je PUE ratificirala Finska 5. 12. 2006, s 1. 1. 2007 sta jo potrdili tudi Romunija in Bolgarija. Na referendumu sta jo zavrnili Francija (29. 5. 2005) in Nizozemska (1. 6. 2005). Poleg njiju PUE ni ratificiralo sedem držav (Danska, Irska, Portugalska, Švedska, Češka, Poljska in Združeno kraljestvo).

<sup>2</sup> MVK je delo opravila v skladu z mandatom, opredeljenim v sklepih junijskega Evropskega sveta. Na podlagi mandata je portugalsko predsedstvo pripravilo osnutek Pogodbe o reformi in ga predložilo MVK. Splošno odgovornost za MVK nosijo voditelji vlad ali držav, ki jim pomagajo člani Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose. Na konferenci je sodelovala Komisija z enim predstavnikom in EP s tremi predstavniki. Generalni sekretariat Sveta je zagotovil administrativno podporo.

ratifikacijo Pogodbe o reformi, ki naj bi začela veljati 1. januarja 2009. Države članice so sklenile, da bo namesto že podpisane Pogodbe o Ustavi pripravljena nova Pogodba o reformi, ki ne bo nadomestila veljavnih pogodb, ampak jih bo zgolj ustrezno spremenila in dopolnila. Pri tem bo Pogodba o Evropski uniji ohranila svoje ime, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti pa se bo preimenovala v Pogodbo o delovanju Unije. Glede na doseženi politični dogovor je razvidno, da bo s Pogodbo o reformi v pogodbe, ki ostanejo v veljavi, uvedena večina novosti, ki izhajajo iz besedila PUE.

Iraška kriza je leta 2003 nazorno pokazala, kako težko je članicam Unije najti skupna stališča oz. uskladiti različne interese na področju zunanje politike. Časovno je sovpadla s širitvijo in razpravo o prihodnji ureditvi Unije, kar je odprlo številna vprašanja in kritične razprave o učinkovitosti evropske zunanje politike in sposobnostih Unije, da igra vlogo globalnega akterja. Že Konvencija o prihodnosti Evrope, katere ključni prednostni nalogi sta bili predvsem institucionalna ureditev in prerazporeditev vpliva temeljnih institucij, si je za nalogo zadala tudi, da s svojimi priporočili prispeva k sprejetju odločitev na medvladni konferenci, ki bi vodile k boljšemu in učinkovitejšemu vodenju skupne zunanje politike. Rezultat medvladne konference leta 2004 je tako bilo besedilo PUE s predlogi, s katerimi bi dosegli dolgoročni cilj, tj. okrepitev sposobnosti EU, da nastopa z enotnim glasom in deluje usklajeno. Sem spadajo predvsem prizadevanja za večjo konsistentnost, učinkovitost in vidnost evropske zunanje politike. PUE vsebuje določila, ki podeljujejo EU mednarodnopravno osebo, vpeljujejo funkcijo predsednika Evropskega sveta in zunanjega ministra, predvidevajo ustanovitev Evropske službe za zunanje politično delovanje ter preoblikovanje predstavništva Evropske komisije v delegacije EU. Omenjene reforme (s preimenovanjem zunanjega ministra v visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko), ki bodo vključene v Pogodbo o reformi, bi lahko vodile k oblikovanju relevantnega diplomatskega instrumentarija EU oz. diplomatske službe EU.

Pogodba o Ustavi za Evropo ni skrivala ambicij držav članic in evropskih ustanov, da na podlagi sprejetih reform Unija utrdi svojo identiteto v mednarodnih odnosih. Ta želja je ohranjena tudi po dveh letih in pol negotovosti glede usode PUE in s tem nadaljnje reforme Unije. Izzivi globalizacije in vse večja soodvisnost zahtevajo, da Unija (neodvisno od sprejema PUE ali spreminjanja veljavnih pogodb) postane močan in učinkovit ekonomski in tudi politični igralec. Poleg tega evropsko javno mnenje podpira zamisel o Evropi kot globalnem akterju v mednarodni politiki. Uspešen zaključek nove

medvladne konference je priložnost, da se zaključi negotovo obdobje in sprejme jasna politična zaveza, ki bo utrdila prizadevanja Unije v njenih mednarodnih dejavnostih.

Ni razloga, da bi dvomili, da bodo zunanje dejavnosti Unije v prihodnje naraščale, saj se tako zunaj kot znotraj evropskega okvira pojavljajo pričakovanja in zahteve, da postane dejavnejša in predvsem učinkovitejša v zunanjih odnosih. Unija zato razvija precej obsežen diplomatski sistem, s katerim si prizadeva krepiti vlogo legitimnega in verodostojnega diplomatskega partnerja. Zaradi posebne narave EU kot subjekta mednarodnih odnosov, ki med drugim še nima formalno priznane pravne osebe, se porajajo številna vprašanja glede obsega, narave, funkcij in izzivov njenega diplomatskega delovanja.

## **1 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR**

### **1.1 OPREDELITEV PROBLEMA IN CILJEV RAZISKOVANJA**

V magistrskem delu se bom osredotočila na razvijajočo se sposobnost Evropske unije, da vodi diplomatske odnose s tretjimi državami, skupinami držav in mednarodnimi organizacijami. Osnovni cilj dela je podati izhodišča za razumevanje vloge Unije kot diplomatskega akterja in osvetliti, kako nastajajoča evropska diplomacija ob vseh izzivih in težavah, s katerimi se sooča, prispeva k oblikovanju identitete Unije kot mednarodnega akterja.

Namen magistrskega dela je problematizirati vlogo Unije kot diplomatskega akterja v sodobni mednarodni skupnosti, upoštevajoč, da Unija v zunanjih odnosih nima ambicij ohranjati le status ekonomske sile, pač pa prevzema vedno več političnih funkcij in se vedno bolj udeležuje na področju t. i. visoke (angl. *high*) politike, in ne več le na področju t. i. nizke (angl. *low*) politike, kjer že velja za dinamičnega in močnega mednarodnega akterja. Pri tem bom preverila smiselnost razlikovanja med mednarodnimi ekonomskimi in političnimi odnosi. Tovrstna delitev (angl. *external relations* in *foreign policy*) je bila vzdrževana v pogodbah in institucionalni dinamiki, danes pa se v pogojih globalizacije in vse večje soodvisnosti upravičeno postavlja pod vprašaj. Analizirala bom diplomatsko dejavnost Unije, upoštevajoč zapleteno naravo in problematiko skupne zunanje in varnostne politike, katere razvoj ostaja v veliki meri odvisen od politične volje držav članic.

V magistrskem delu bom opisala, kako se je evropska diplomacija pojavila in kako se razvija. Začetne neuspele pobude za krepitev političnega sodelovanja med državami

niso preprečile postopnega oblikovanja skupne zunanje in varnostne politike, ki je instrumentalnega pomena za institucionalizacijo diplomatskih ambicij EU. V delu bom podala pregled struktur in mehanizmov, s katerimi skuša EU izvajati diplomatski vpliv na mednarodne partnerje, ter opredelila institucionalno dinamiko zunanjepolitičnega delovanja EU. Zanimali me bodo vloga različnih ustanov Unije in razmerja med njimi pri vodenju diplomatskih odnosov in predvsem pri zunanjem predstavljanju oz. zastopanju Unije. Eden izmed ciljev magistrskega dela bo raziskati in opredeliti vlogo zunanje službe oz. delegacij Evropske komisije, za katere Pogodba o Ustavi za Evropo (in tudi osnutek Pogodbe o reformi) predvideva, da bodo preoblikovane v delegacije Unije, kar bi bil lahko korak bližje k oblikovanju embrionične diplomatske službe EU. Pomemben del bo tako namenjen analizi določil Pogodbe o Ustavi za Evropo, predvsem predlaganih reform za nadaljnje oblikovanje diplomatskega instrumentarija EU, s katerimi se skuša na medvladni in skupnostni/komunitarni ravni izboljšati učinkovitost skupne diplomacije EU. Pogodba o Ustavi za Evropo namreč predlaga institucionalne novosti pri zunanjem delovanju Unije, ki bi lahko bistveno spremenile njen način izvajanja zunanjih odnosov. Analizirala bom določila PUE, ki bodo smiselno vključena v Pogodbo o reformi. Ta je bila med pisanjem magistrskega dela še v nastajanju oz. draftiranju, zato in zaradi večje jasnosti ter doslednosti je analiza določil PUE v tem trenutku bolj smiselna. Ob tem bom opozorila na morebitne razlike med besedilom PUE in osnutkom Pogodbe o reformi, ki so posledica novih političnih razmer in opustitve sprejema PUE.

Zanimalo me bo tudi, kako proces evropske integracije učinkuje na diplomatsko prakso in ali prinaša nov vzorec diplomatskega delovanja, medtem ko bistvo diplomacije ostaja nespremenjeno. V delu se bom tako spraševala, kako Unija s svojim diplomatskim delovanjem prispeva k razvoju diplomatske prakse oz. tehnike.

Študije moderne evropske diplomacije so redke, zato ostaja to področje precej neraziskano. Navadno je evropska diplomacija obravnavana z vidika analize zunanje politike (angl. *foreign policy analysis*), predmet obravnave pa je predvsem proces zunanjepolitičnega odločanja. Poleg tega v literaturi redko zasledimo tudi teoretično-analitične načine obravnavanja diplomacije, zato bo eden izmed izzivov magistrskega dela osvetliti teoretična izhodišča za razumevanje evropske diplomacije. Pri tem bom problematizirala klasične teoretične načine in poskušala opredeliti alternativni konceptualni okvir.

## 1.2 OMEJITVE ANALIZE

V delu se bom osredotočila na diplomatsko dejavnost EU kot subjekta *sui generis* mednarodnih odnosov. Poudarek bo na institucionalnih in organizacijskih vidik diplomatskega delovanja EU. Predmet analize ne bo zunanja politika oz. vsebina odnosov EU z drugimi mednarodnimi akterji in tudi ne zunanjepolitične ter diplomatske dejavnosti in preference<sup>3</sup> posameznih držav članic, razen ko bo to potrebno zaradi analitične koherentnosti in razumevanja analize. Enako velja za proces odločanja in sprejemanja politik v EU, saj diplomacijo kot institucijo mednarodnih odnosov opredeljujem ločeno od zunanje politike. Dinamika (zunanje)političnega odločanja v EU bo analizirana, kolikor je pomembna za razumevanje kompleksne narave EU in njenega institucionalnega ustroja ter posledic, ki jih ima le-to za učinkovitost in naravo delovanja EU kot diplomatskega akterja ter njen nadaljnji razvoj na tem področju. Vseskozi se bom zavedala dialektike med nacionalnimi, evropskimi in mednarodnimi ravni odločanja in delovanja, vendar pa je analitično razlikovanje med ravnimi evropske diplomacije nujno, saj je evropska diplomacija zelo kompleksen koncept. Zaradi analize sta zato upravičeni določena mera selektivnosti in poenostavitvev. Prav tako ne bom podrobneje opredeljevala problematike mednarodnopravnega statusa EU. Namen dela je opredeliti razvoj diplomatskega instrumentarija kljub nejasni opredelitvi njenega pravnega statusa. Določena analiza pravnega statusa je smiselna za razumevanje narave in omejitev diplomatskega udejstvovanja EU kot samostojne entitete v mednarodnih odnosih.

Na podlagi širšega razumevanja diplomacije in zunanje politike ter uporabe konceptov mehka moč in moč socializacije lahko v zunanjepolitično področje Evropske unije vključimo tako razvojno politiko, trgovinsko politiko, skupno zunanjo in varnostno ter obrambno politiko kot tudi zunanje razsežnosti tretjega stebra (pravosodja in notranjih zadev). To omogoča povsem drugačen pogled na EU kot diplomatskega akterja, kot če bi diplomatsko dejavnost opredelili zgolj v kontekstu visoke politike. Preseganje tradicionalne delitve na notranjo in zunanjo ter visoko in nizko politiko ter hkraten proces institucionalizacije, ki se odvija v EU, jo naredijo zanimivo in relevantno za analizo. Kljub temu bo poudarek na političnih vidikih, torej na skupni zunanji in varnostni politiki, področju, ki je tradicionalno rezervirano za države članice, saj sega v

---

<sup>3</sup> Sistematična analiza preferenc držav članic ne bo posebej poudarjena, saj je namen dela analiza dejanskega razvoja diplomatskega instrumentarija EU, in sicer ne glede na polemike, povezane s tem vprašanjem in pomislekom nekaterih držav članic.

srž nacionalne suverenosti, hkrati pa je njegov razvoj povezan z nadaljnjim zavestnim razvojem EU v globalnega političnega akterja.

Glede na trenutno dinamiko evropske integracije in odprta vprašanja v zvezi s sprejemom in ratifikacijo Pogodbe o reformi so dokončni odgovori malo verjetni. EU je namreč v procesu razvijanja diplomatskih kapacitet. Na podlagi dosedanjega razvoja, trenutnega stanja in predvidenih institucionalnih novosti ter odnosa glavnih akterjev do njih bom skušala opredeliti smernice nadaljnega razvoja in potencialne izzive, s katerimi se bo pri tem soočala EU.

### **1.3 OPREDELITEV HIPOTEZ**

Zunanje dejavnosti in odgovornosti Evropske unije na različnih področjih delovanja naraščajo. Pri tem se Unija spopada s številnimi problemi koordinacije, usklajenosti in učinkovitosti, kar je povezano z občutljivo naravo njene zunanje politike in z razlikovanjem med komunitarnim in medvladnim pristopom v zunanji politiki Unije.

Globalni in regionalni izzivi, s katerimi se soočajo države članice Evropske unije v sodobni mednarodni skupnosti, so utrdili potrebo po učinkovitejših ustanovah in korenitih reformah, ki bi prispevale k boljšemu vodenju skupne zunanje politike in izboljšanju podobe Unije kot učinkovitega mednarodnega akterja.

Za raziskovalni del magistrskega dela so pomembne naslednje hipoteze:

Evropska unija si prizadeva za oblikovanje skupne zunanje (diplomatske) službe pod vodstvom zunanjega ministra EU oz. visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki bi prispevala k večji enotnosti zunanjega zastopanja Unije in k bolj učinkovitemu ter usklajenemu nastopu Unije v svetu.

Predlagane institucionalne reforme v PUE pomenijo korak naprej k nadaljnji institucionalizaciji zunanje politike ter odražajo v določenem trenutku doseženo stopnjo soglasja med državami članicami in ustanovami EU. Ker niso zaznane kot posebej sporne, ostajajo zelo pomembne, ne glede na dosedanje težave z uveljavitvijo PUE.

Evropska unija razvija diplomatsko službo komplementarno in v tesnem sodelovanju z nacionalnimi diplomacijami držav članic. Evropska diplomacija ni izziv tradicionalni

meddržavni diplomaciji, temveč klasičnim modelom diplomatske prakse in teorije, ki izhajajo iz predpostavke, da je država edini legitimni akter v diplomatskem sistemu.

#### **1.4 METODOLOGIJA PREUČEVANJA IN STRUKTURA ANALIZE**

Za izpolnitev ciljev magistrskega dela in preverjanje tez bom uporabila teoretični pristop. Analiza bo narejena v okviru študij mednarodnih odnosov. Z metodo zbiranja in preučevanja virov bom pregledala obstoječo literaturo. Delo bo temeljilo pretežno na zbiranju, kvalitativni analizi in tolmačenju primarnih in sekundarnih virov. Teze bom preverjala tudi z zgodovinsko-razvojno analizo. V prvih poglavjih bom z upoštevanjem konceptualne analize opredelila teoretični okvir in temeljne pojme. Zgodovinsko-razvojna, opisna in kvalitativna analiza bodo uporabljene pri opredeljevanju koncepta moderne evropske diplomacije in razvoja institucionalne sposobnosti EU, da deluje kot diplomatski akter. Analiza predlaganih institucionalnih novosti bo temeljila predvsem na preučevanju primarnega vira (PUE) in stališč evropskih ustanov, odločevalcev ter strokovnjakov za zunanje odnose EU.

Uvodno poglavje je namenjeno opredelitvi področja raziskovanja, predstavitvi aktualnosti problema in relevantnosti teme. Prvo poglavje zajema metodološko-hipotetični okvir in tako vključuje opredelitev predmeta in ciljev raziskovanja, postavitev hipotez, strukturo dela in metodološki pristop k raziskovanju.

V drugem poglavju bom opredelila temeljna pojma, diplomacijo in Evropsko unijo, in predstavila konceptualni okvir dela. Pri tem ne bom obravnavala posameznih teoretskih pristopov kot vnaprej izključujočih. EU kot študija primera je izjemno zahtevna, saj imamo opraviti z zelo specifičnim in kompleksnim kontekstom. Analitični model bo utemeljen na teoretskem pluralizmu in komplementarnosti dveh ontološko in epistemološko različnih pristopov, družbenem konstruktivizmu ter racionalizmu. Posebno mesto v analitičnem trikotniku bo imela angleška šola in njeno razumevanje mednarodne družbe ter institucije diplomacije. V zaključku poglavja bom predstavila koncept moderne evropske diplomacije in opredelila značilnosti treh ravni evropske diplomacije. Poudarek bo na intenzivnih komunikacijskih procesih. Posamezne ravni učinkujejo druga na drugo in so prepletene. V magistrskem delu se bom osredotočila na analizo ene ravni, to je diplomatskega delovanja EU navzven, upoštevajoč njegove specifične značilnosti, ki izhajajo iz širšega konteksta razvoja evropske integracije. Preostale ravni evropske diplomacije bodo analizirane toliko, kolikor je nujno za

razumevanje diplomatskega delovanja EU navzven oz. razvoj EU kot diplomatskega akterja *per se*.

Poleg širših sprememb, s katerimi se danes sooča diplomacija na globalni ravni, je treba za razumevanje nastanka in razvoja sposobnosti EU, da nastopa in deluje kot diplomatski akter, upoštevati tudi in predvsem institucionalni in politični razvoj evropske integracije. Tretje poglavje bo namenjeno zgodovinskemu pregledu zunanjepolitičnega delovanja EU in procesu postopne institucionalizacije skupne zunanje politike EU. Zapletena institucionalna dinamika njenega diplomatskega delovanja bo analizirana skozi prizmo treh razsežnosti diplomatskega udejstvovanja EU, ki so tesno povezane s tremi ključnimi nalogami diplomacije: zunanje predstavljanje, pogajanja in komunikacija. Zanimalo me bo predvsem, kdo so ključni akterji, kakšna so razmerja med njimi ter s kakšnimi problemi in trendi se pri tem sooča EU. Posebej bom opredelila vlogo zunanje službe Evropske komisije, ki pomeni zametke kvazidiplomatske službe EU. Na tej podlagi bom strnila ključne probleme zunanjepolitičnega delovanja EU, ki napovedujejo prizadevanja za nadaljnje reforme.

V četrtem poglavju bom predstavila institucionalne novosti pri zunanjepolitičnem delovanju, ki so predlagane s PUE. Poudarek bo na funkciji zunanjega ministra oz. visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Evropski službi za zunanjepolitično delovanje. Čeprav so vloga in naloge zunanjega ministra v PUE obširneje opredeljene, ostajajo odprta številna vprašanja, na katera bom posebej opozorila. Še več vprašanj se poraja glede oblikovanja evropske zunanje službe, o kateri je besedilo PUE posebej skopo. V začetnih, zaradi referendumске zavrnitve prekinjenih pripravah na ustanovitev evropske zunanje službe so bila izpostavljena številna vsebinska, organizacijsko-tehnična in finančna vprašanja, ki v PUE niso opredeljena. Kljub medvladni strukturi drugega stebra ter tradicionalni občutljivosti držav članic na postopek združevanja v okviru skupne zunanje in varnostne politike, ki se ju pogosto navaja kot razlog za omejeno sposobnost EU, da dejavno in učinkovito deluje navzven, bom v poglavju o reformah, ki jih vsebuje PUE in bodo vnesene tudi v Pogodbo o reformi, skušala ugotoviti, v kolikšni meri danes obstaja (zavestna) politična volja političnih elit, da se naredi tudi na tem področju pomemben korak naprej.

V sklepnem poglavju bom povzela obravnavano tematiko in na podlagi preučenega gradiva poskušala potrditi ali zavreči postavljene hipoteze. Upoštevajoč dognanja celotnega dela bom strnila ugotovitve ter opredelila možnosti za nadaljnji razvoj EU kot diplomatskega akterja in njen pomen v tej vlogi za sodobne diplomatske odnose.



Široka definicija evropske zunanje politike, ki vključuje gospodarske, razvojne, politične, varnostne ter druge vidike in katere namen je vplivati na mednarodno okolje, narekuje široko pojmovanje diplomatskih dejavnosti in s tem EU kot diplomatskega akterja. Klasični pristopi jasno razlikujejo med medvladno in skupnostno ravno, vendar pa v delu predpostavljam, da je na praktični ravni tovrstno razlikovanje preseženo. Analiza EU kot večplastnega diplomatskega akterja bo zato vsebovala obe razsežnosti, upoštevajoč njuno prepletenost in težnje po večji učinkovitosti, ki narekujejo ustrezno povezovanje obeh vidikov v diplomatskih dejavnostih. Prav zaradi tega bo velik del magistrskega dela namenjen analizi ukrepov za izboljšanje koherentnosti delovanja in presoji institucionalnih reform, ki odražajo večplastnost zunanjega delovanja EU in skušajo na svojstven način preseči tradicionalne dihotomije med zunanjo in notranjo, visoko in nizko, medvladno in komunitarno politiko, in sicer s ciljem zagotoviti večjo učinkovitost EU kot pomembnega diplomatskega akterja v sodobni mednarodni politiki.

## **2 POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA**

Namen magistrskega dela je osvetliti izhodišča za razumevanje razvoja in delovanja EU kot diplomatskega akterja v sodobni mednarodni skupnosti. Najprej bom zato opredelila temeljne pojme, in sicer prvič, kako razumem diplomacijo, in drugič, kakšen mednarodni subjekt je Evropska unija. Poskušala bom sestaviti tudi ustrezen konceptualni okvir za teoretično-analitičen razmislek o evropski diplomaciji. Teoretična razmišljanja in dela, ki bi se ukvarjala posebej z diplomacijo, so redka (L'Etang 1996: 24, Jönsson in Hall 2005: 12–23). Jørgensen (1999) ugotavlja, da študije diplomacije postopoma vključujejo tudi multilateralne oblike evropske diplomacije, in poziva k bolj teoretično informiranim in empiričnim analizam moderne evropske diplomacije. Evropsko diplomacijo se navadno preučuje z vidika zunanjepolitične analize (angl. *foreign policy analysis*), prav tako so pogoste študije primerov, ki temeljijo na analizi rezultatov oz. učinkov evropske zunanje politike in skušajo ovrednotiti (ne)obstoje in učinkovitost zunanjepolitičnega delovanja EU, navadno skozi prizmo države (državocentrični pristopi). S tem dodatno otežujejo konceptualiziranje EU kot specifičnega političnega akterja. Zastavljena naloga bo tako zahtevna iz več razlogov, ki izhajajo tako iz problematike same narave EU kot subjekta mednarodnih odnosov kot tudi iz problematike teoretičnega razmišljanja o diplomaciji.

## 2.1 OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

### 2.1.1 Diplomacija

Diplomacija je svojo obliko – skupek pravil in načel, ki vodijo komunikacijo in pogajanja med neodvisnimi državami – dobila vzporedno z razvojem vestfalskega sistema držav, ko je postala njegova ključna institucija. Pogoste so državocentrične opredelitve diplomacije, saj se njena oblikovanje in razvoj povezujeta z nastankom in razvojem suverene države. Z Vestfalskim sporazumom (1648), ki je postavil temelje mednarodni skupnosti in opredelil suvereno državo kot njeno osnovno enoto, je bila postavljena prva tradicionalna opredelitev nalog diplomacije, in sicer da je naloga diplomatov predstavljanje političnih stališč in nacionalnih interesov suverenih držav.

Diplomacija je navadno opredeljena kot miroljubno sredstvo (izvajanja) zunanje politike, s katerim si država prizadeva skladno s svojimi cilji učinkovati ali vplivati na mednarodno okolje (Benko 1997: 227, 256; Jazbec 1998: 23; Russett in Starr 1992: 245). Načeloma poznamo tri ravni opredeljevanja diplomacije: makroraven, tj. raven mednarodne skupnosti, kjer je diplomacija eno izmed neprisilnih sredstev za reševanje mednarodnih konfliktov; mikroraven, tj. raven države, kjer je diplomacija eno izmed zunanjepolitičnih sredstev države, s katerim ta uresničuje svoje cilje in interese; in raven posameznika, tj. taktičnega, vljudnega, retorike veččega diplomata (White 1997: 250). V magistrskem delu me bosta zanimali mikroraven, in sicer diplomacija kot miroljubno sredstvo za uresničevanje ciljev mednarodnega subjekta, ki ni država, in deloma tudi makroraven, predvsem v okviru pomena evropske diplomacije za ustvarjanje vzajemnega razumevanja med subjekti v mednarodni skupnosti in njene normativne vloge pri promociji posameznih načel in vrednot ter posledično ustvarjanju specifične mednarodne družbe. Na vseh ravneh je ključna značilnost diplomacije komunikacija, zato me bo vseskozi zanimala diplomacija kot ključni instrument za komuniciranje in vzdrževanje odnosov med mednarodnimi subjekti.

Diplomacijo opredeljujem v kontekstu izvajanja zunanje politike, vendar velja omeniti njeno vlogo tudi v procesu oblikovanja zunanje politike. White (1997: 258) pravi, da diplomacija kot vladna dejavnost ni le politični instrument, pač pa je del celotnega procesa oblikovanja in izvajanja politike; funkcije opazovanja, poročanja in svetovanja prispevajo tudi k procesu oblikovanja le-te. Watson (1982: 10) ugotavlja, da se zunanja politika nanaša na vsebino odnosov države z drugimi akterji in na cilje, ki jih skuša s temi odnosi doseči, diplomacija pa je proces dialoga in pogajanj, s katerimi

države vodijo odnose in uresničujejo svoje cilje brez uporabe sile. V delu bom zaradi analize smiselno ločevala procesa oblikovanja zunanje politike in njenega izvajanja, kar je naloga diplomacije (Nicolson 1939/1988: 12), čeprav je strogo ločevanje neprimerno tudi zato, ker je v kontekstu Evropske unije proces oblikovanja skupne zunanje politike pravzaprav rezultat kompleksne intraevropske diplomatske dejavnosti.<sup>4</sup>

Pomembna je tudi opredelitev diplomacije kot institucije. Bátora (2003: 6) ugotavlja, da si kljub razlikam v kulturah, političnih režimih in interesih države delijo skupno institucionalno identiteto, ki je v veliki meri definirana in določena z institucionalnim okvirom diplomacije. Dvojna narava diplomacije kot institucije se kaže v njeni vlogi pri upoštevanju interesov posamezne države v odnosih z drugimi državami in diplomaciji kot sistemu transnacionalnih načel, norm in pravil vedenja med predstavniki držav v medsebojni interakciji (Bátora 2003: 6–7).<sup>5</sup> Korak naprej pomeni opredelitev Jönssona in Halla (2005: 25–28), ki razumeta diplomacijo kot institucijo, ki oblikuje odnose med političnimi entitetami (angl. *polities*), in ne zgolj državami.

Postopoma se je s spreminjanjem narave mednarodne skupnosti spreminjala klasična opredelitev diplomacije, ki je smiselno povzemala porast njenih dejavnosti. Temeljne naloge diplomacije, kot jih opredeljuje mednarodno pravo, so predstavljanje, pogajanje in opazovanje (Benko 1997: 258).<sup>6</sup> Za opravljanje nalog diplomacija poskrbi s službo za zunanje zadeve v prestolnici in z diplomatskimi predstavniki, ki jih pošilja v tuje prestolnice (Morgenthau 1948/1995; Jazbec 1998: 23). »Diplomatska organizacija, sestavljena iz zunanjega ministrstva in iz diplomatsko-konzularnih predstavništev, povezanih v predstavniško mrežo, izvaja procese, namenjene uresničevanju zunanje politike, in s svojo dejavnostjo zagotavlja potrebne informacije za nosilce zunanjepolitičnega odločanja« (Jazbec 2004: 232). S širitvijo nalog diplomacije se je

---

<sup>4</sup> Zaradi razumevanja kompleksne narave evropske diplomacije bo posebno poglavje namenjeno opredelitvi različnih pojmovanj evropske diplomacije in ravni njenega delovanja.

<sup>5</sup> Bátora (2003: 7) navaja naslednje značilnosti diplomacije kot institucije: transnacionalno sprejet sklop pravnih pravil, deljene profesionalne vrednote in identiteta, profesionalni jezik, deljene norme in načela ter transnacionalno porazdeljene delovne metode in standardni postopki delovanja. Bátora (ibid.) v tem okviru poudarja dvojno socializacijo diplomatov, in sicer pravi, da so ti socializirani tako v nacionalne skupnosti in organizacijsko kulturo v lastnih zunanjih ministrstvih kot tudi v sklop transnacionalnih norm in vrednot. Kot bomo videli v nadaljevanju, so diplomatski predstavniki v Evropski uniji ob tem izpostavljeni procesu socializacije, ki je specifičen za evropski integracijski proces.

<sup>6</sup> Tretji člen Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO) opredeljuje kot funkcije diplomatskih misij: predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici; zaščito interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici; pogajanja z vlado države sprejemnice, seznanjanje z vsemi dovoljenimi sredstvi o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice; pospeševanje in razvijanje prijateljskih odnosov; poleg tega pa lahko diplomatske misije opravljajo tudi konzularne funkcije.

spremenil (razvejal) tudi njen instrumentarij oz. organizacija, kar bo razvidno pri analizi evropske diplomacije.

Definicija diplomacije v magistrskem delu ne more biti restriktivna, če želi zaobjeti pravo naravo njenih nalog in njene vloge v sodobnih mednarodnih odnosih, upoštevajoč ugotovitev, da diplomacija nastane in se razvija v »funkciji zgodovinske situacije« (Benko 1997: 256). Naraščajoči kompleksnosti mednarodnih odnosov in vse večji vlogi nedržavnih subjektov v mednarodni politiki se je ustrezno prilagodila opredelitev diplomacije, ki ni več vezana le na dejavnost suverenih držav.<sup>7</sup> Diplomacija se ne odvija izključno v okviru odnosov med suverenimi državami, pač pa moramo upoštevati širše odnose in dialog med različnimi subjekti mednarodnih odnosov, ki vključujejo vse pomembnejše entitete, od regionalnih in mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij, multinacionalnih podjetij do lokalnih vlad itd. Tako Vukadinović (1995: 12) ugotavlja, da je politično sodelovanje v EU »najlepši primer nove oblike diplomatskega delovanja držav članic, ki ob različnih priložnostih nastopajo kot enoten politični udeleženec mednarodnih odnosov«.

Strinjam se z Bruterjem (1999: 184–185), ki pravi, da Plischkejeva opredelitev diplomacije<sup>8</sup> iz leta 1972 tudi danes pomeni odličen primer sodobnega razumevanja diplomatskega delovanja, saj izpostavlja nekatere ključne prvine definicije. Poudarja dinamično, prilagodljivo in spremenljivo, vendar razvojno naravo diplomacije ter se hkrati izmika omejeni opredelitvi nalog diplomacije in državocentризmu, saj diplomacije ne omejuje izključno na dejavnost suverenih držav. Tako razumevanje diplomacije omogoča, da ne pojmujeemo le Evropske unije kot diplomatskega akterja *sui generis*, pač pa tudi delegacije Evropske komisije kot svojevrstne akterje v diplomatskem okolju.

Ločimo več vrst diplomacije. Pogosta je delitev na tajno in odprto oz. klasično/staro in sodobno/novo diplomacijo. Klasična diplomacija, ki se je začela oblikovati v 15.

---

<sup>7</sup> Vukadinović (1994: 110) diplomacijo opredeljuje kot »družbeno dejavnost in politični proces, katerega politični udeleženci, najpogosteje države, stopajo v mednarodne odnose v mednarodnem okolju«. Tudi Cerar (1999: 28) ne omejuje diplomacije zgolj na dejavnost držav, ko pravi, da diplomacija poleg naloge izvajanja zunanje politike in dajanja predlogov za njeno oblikovanje vzdržuje vsakodnevnne odnose, dialog med državami ter med državami in drugimi akterji mednarodne skupnosti. Melissen (2003: xvi–xvii) podobno ugotavlja, da definicija diplomacije zaobjema mehanizme predstavljanja, komunikacije in pogajanj, s katerimi države in drugi mednarodni akterji upravljajo odnose.

<sup>8</sup> »Diplomacija je politični proces, s katerim politične entitete (običajno države) med seboj vzpostavljajo in ohranjajo neposredne in posredne odnose ter pri tem zasledujejo cilje, interese kot tudi vsebinske in proceduralne politike v mednarodnem okolju; kot politični sistem je dinamična, prilagodljiva, spreminjajoča se in vzpostavlja kontinuiteto; funkcionalno vključuje tako oblikovanje kot izvajanje zunanje politike na vseh ravneh, v centru in na terenu, zaobjema pa predvsem, vendar ne izključno, naloge predstavljanja, poročanja, komunikacije, pogajanj in skrb za interese državljanov v tujini« (Plischke v: Bruter 1999: 185).

stoletju v italijanskih mestnih državah in dosegla razcvet v 18. in predvsem v 19. stoletju, je predpostavljala bilateralno komunikacijo med suvereni in njihovimi predstavniki ali med vladami in njihovimi predstavniki. Zanja sta bili značilni ekskluzivnost in tajnost diplomatskega delovanja, to je tajna diplomatska pogajanja in tudi sklepanje tajnih mednarodnih pogodb (Benko 1997: 260). Temeljni akterji so bili suverena država in njene stalne diplomatske misije kot edine institucionalizirane oblike mednarodnega komuniciranja. Nova diplomacija, ki se je začela razvijati po prvi in predvsem drugi svetovni vojni, je bila povezana tako z idejo demokracije kot z idejo publicitete.<sup>9</sup> Nasprotje tajni diplomaciji je odprta diplomacija, ki predpostavlja, da imajo mediji in širša javnost dostop do vsaj dela informacij o njenem delovanju, predvsem o pogajanjih. Danes se pogosto govori o javni diplomaciji, ki jo razlikujemo od odprte. Pri odprti diplomaciji govorimo o odprtosti diplomatske dejavnosti oz. dostopnosti informacij o diplomatskem delovanju (objava rezultatov pogajanj, spremljanje pogajanj, novinarske konference itn.), ki je pogoj za demokratičen nadzor nad zunanjo politiko. Javna diplomacija pa vsebuje idejo neposrednega ali posrednega vplivanja na različne javnosti z namenom uresničevanja zunanjepolitičnih ciljev.

Glede na število mednarodnih subjektov ločimo klasično bilateralno (med dvema subjektoma) in multilateralno diplomacijo (med več subjekti). Ob klasični bilateralni diplomaciji se je z intenzivnim razvojem vladnih mednarodnih organizacij v prvi polovici 20. stoletja začela vse bolj uveljavljati multilateralna diplomacija. Simoniti (1995: 51) ugotavlja, da je razvoj mednarodnih organizacij – posebno vladnih – pravzaprav razvoj multilateralne diplomacije. Njena naloga je zagotoviti delovanje mednarodnega sistema (tj. mednarodne ureditve), v katerem so številni akterji (tj. države, mednarodne organizacije, osvobodilna gibanja in številni drugi nosilci politične moči) z različnimi interesi (Simoniti 1995: 9). Jazbec (2001: 88) pravi, da multilateralna diplomacija temelji na večstranski formalni komunikaciji in poteka na sedežu mednarodne organizacije, v katero so bili ti predstavniki akreditirani. Izvaja se lahko tudi v okviru mednarodnih konferenc, kongresov, konvencij, mednarodnih režimov in *ad hoc* dogovorov. Multilateralna diplomacija je postala pomembno sredstvo spodbujanja dinamike vsestranskega mednarodnega sodelovanja, katerega cilj je uresničevanje interesov vseh sodelujočih držav, pri tem pa se v procesu posvetovanja in pogajanj

---

<sup>9</sup> Ideja odprte diplomacije je vključena v prvi izmed štirinajstih točk ameriškega predsednika Wilsona, ki pravi: »Odprta mirovna pogajanja z odprto udeležbo, po kateri ne bo nobenih tajnih mednarodnih sporazumevanj več, temveč bo diplomacija delovala vedno iskreno in pred očmi javnosti« (Morgenthau 1948/1995: 669).

vzpostavi ugodno politično ozračje, ki omogoča uvajanje skupno definiranih ciljev in politik. Bilateralna in multilateralna diplomacija se dopolnjujeta, kar bo razvidno tudi v nadaljevanju na primeru Evropske unije. Države za dogovarjanje v multilateralnem okviru potrebujejo bilateralne izmenjave z drugimi državami in tudi z nedržavnimi akterji. Jazbec (2001: 89) ugotavlja, da se danes diplomatski predstavniki v bilateralni komunikaciji vse pogosteje in v vse večjem obsegu posvečajo obravnavi multilateralnih tem kot dodatku bilateralnim temam. Multilateralna diplomacija zajema dva tipa delovanja, in sicer tako delovanje držav članic v mednarodni organizaciji kot tudi svojevrstno delovanje organizacije kot take oz. delovanje mednarodne organizacije kot celote. V tem okviru je smiselno opredeliti tudi asociativno diplomacijo, ki se nanaša na diplomacijo določene skupine držav oz. njena prizadevanja vzpostaviti z drugimi akterji tesnejše politične in gospodarske odnose, ki presegajo odnose, utemeljene na klasičnih trgovinskih sporazumih (Barston 1988: 4).<sup>10</sup> Simoniti (1995: 50) jo opredeljuje kot vrsto multilateralne diplomacije mednarodne organizacije, ki deluje v več smereh: med državami članicami ali z drugimi regionalnimi in trgovinskimi skupinami.

Wiseman (2002: 23) glede na vrsto subjektov vpelje koncept polilateralne diplomacije (odnosi med državami in nedržavnimi akterji). Razvoj polilateralne diplomacije je neposredno povezan z vse večjo vlogo nedržavnih akterjev v mednarodnih odnosih, ki niso nujno mednarodne organizacije, kar se odraža tudi v širjenju diplomatske agende.

Za razumevanje razvoja evropske diplomacije je nujno upoštevati kontekst širših sprememb, ki jih diplomacija doživlja na globalni ravni. Danes se uveljavljajo številne nove oblike in poimenovanja diplomacije,<sup>11</sup> ki odražajo spremembe v mednarodni skupnosti. Jazbec (2004: 231–232) ugotavlja, da ima globalizacija vsaj tri vrste posledic na delovanje sodobne diplomacije, in sicer spremembe v načinu dela, nove vsebine, s katerimi se ukvarjajo diplomati, in spremembe v načinu predstavljanja. Ključni dejavniki v mednarodnem okolju, ki vplivajo na sodobno diplomacijo, so razvoj

---

<sup>10</sup> Kot asociativno diplomacijo Barston (1988: 108) razume prizadevanja skupine držav, da razvijajo na pogodbeni podlagi in z institucionalnim okvirom odnose z drugimi državami, skupinami držav, regionalnimi ali mednarodnimi organizacijami (npr. sodelovanje ASEAN, EU-ACP).

<sup>11</sup> Posameznih vrst diplomacije v magistrskem delu ne bom razčlenjevala, omenila bom le nekatere najpogostejše: diplomacija na vrhu oz. *summit* diplomacija (neposredna diplomacija oz. srečanja visokih državnikov), *second track* diplomacija (vloga nevladnih organizacij), *multitrack* diplomacija (vloga družbenih skupin pri prizadevanjih za ohranjanje miru), nišna diplomacija (sposobnost majhnih držav, da zagotovijo vodstvo in pobudo na specifičnih področjih), preventivna diplomacija (umiritev sporov, da ne prerastejo v vojaški spopad), krizna diplomacija (vodenje pogajanj v času konflikta), virtualna diplomacija (proces neposredne globalne komunikacije med nedržavnimi skupinami in posamezniki, ki jo omogoča nova tehnologija, npr. internet).

komunikacijsko-informacijske tehnologije, vse večji pomen javnosti in predvsem medijev za diplomacijo, povečanje števila subjektov, ki se vključujejo v diplomatsko dejavnost, in raznolikost diplomatske agende.

### *Nova podoba diplomacije v dobi globalizacije*

Sodobno mednarodno skupnost opredeljuje naraščajoča in vse kompleksnejša soodvisnost,<sup>12</sup> ki pomeni izziv za uspešno in učinkovito vodenje mednarodnih odnosov. Globalizacija, soodvisnost in tehnološki razvoj so spremenili mednarodne odnose, s tem ko so zmanjšali pomen nacionalnih meja in klasične opredelitve moči držav (McCormick 2007: 5–6). Na vodenje mednarodnih odnosov je posebej vplivala informacijska revolucija.<sup>13</sup>

Vlade danes nimajo več nadzora nad informacijami in v spremenjenem diplomatskem okolju tekmujejo s številnimi subjekti za javno podporo. Bistveno je postalo vprašanje, kdo je sposoben pritegniti pozornost drugega, da sledi njegovim informacijam, in ne več, kdo lahko prenaša informacije (Keohane in Nye 2001: 219). S tem postajata ključni kredibilnost subjekta v mednarodnem okolju in njegova sposobnost, ustvariti ugled in zadostno zaupanje med prejemniki informacij. V tem kontekstu in s širokim razumevanjem koncepta varnosti<sup>14</sup> pridobiva pomen koncept t. i. mehke moči (angl. *soft power*).<sup>15</sup> V današnjem multilateralnem svetu zanašanje na vojaško moč ali ekonomske in druge grožnje ne zadostuje več. Zaradi vse bolj transparentne narave mednarodne skupnosti mehka moč, tj. sposobnost dobiti želene rezultate, ker drugi želijo, kar želiš sam, oz. sposobnost pridobivanja pozornosti postaja vse pomembnejša v primerjavi s sredstvi prisile (Keohane in Nye 2001: 220). Vpliv v pogojih globalizacije je najbolje doseči z diplomacijo, ekonomskimi in političnimi spodbudami ter elementi mehke moči (McCormick 2007: 7). Danes so mednarodni izzivi

---

<sup>12</sup> Bistvene značilnosti kompleksne soodvisnosti so: a) brisanje stroge meje med notranjo in zunanjo politiko; b) manjša vloga vojaške moči – ta ostaja osrednja prvina nacionalne moči, saj je preživetje pomemben cilj vseh držav, pa vendar je njena vloga v okoliščinah medsebojne odvisnosti predvsem v demokratičnih, pluralističnih državah vedno manjša, saj je manj primerna za doseg drugih ciljev; c) obstoj multiplih kanalov komunikacije med najrazličnejšimi akterji (Keohane in Nye 2001: 21–26).

<sup>13</sup> Informacijska revolucija se nanaša na hiter tehnološki napredek v komunikacijah, računalništvu, programski opremi, ki je vodil v dramatično znižanje stroškov procesiranja in prenosa informacij (Keohane in Nye 2001: 217).

<sup>14</sup> Uveljavlja se »širši koncept nacionalne in mednarodne varnosti, ki vključuje gospodarske, politične, socialne, humanitarne, ekološke, vojaške in druge razsežnosti, pomembno mesto v tem konceptu pa zavzema tudi zaščita človekovih pravic in svoboščin, demokracija in vladavina prava« (Grizold in Ferfila 2000: 187).

<sup>15</sup> Mehka moč pomeni sposobnost prepričati druge, da sprejmejo vrednote in politike, ki ustvarjajo zaželeno vedenje; odvisna je torej od prepričljivosti informacij (Keohane in Nye 2001: 220).

veliko kompleksnejši, zato je mehka moč že prepoznana kot pomembna prvina v mednarodni politiki, saj krepi kredibilnost in legitimnost mednarodnih akterjev.

### *Vloga javnega mnenja in medijev v diplomaciji*

Razvoj množičnih medijev je približal zunanjo politiko in diplomacijo širši javnosti ter omogočil in spodbudil sodelovanje javnosti v demokratičnih procesih in tudi v mednarodni politiki. Javna razsežnost in vključevanje najrazličnejših akterjev, tudi civilne družbe, v vodenje mednarodnih odnosov postajata ključni prvini sodobne diplomacije. Podpora javnosti daje mednarodnim akterjem legitimnost ter omogoča njihovo delovanje, tako navznoter (nacionalno) kot tudi navzven (mednarodno).

Na eni strani so mediji pomemben vir informacij za diplomate, hkrati pa se tudi sami neposredno vključujejo v procese diplomacije. Bistveno vplivajo na izvajanje in oblikovanje zunanje politike s hitrostjo komunikacije in posledično s krajšanjem odzivnega časa. Uradna diplomatska poročila, ki bi zagotovila relevantna dejstva, razlago in kontekst, pogosto ne prispejo v času, primernem za sprejem osnovnih odločitev. Odločevalci, odvisni od javne podpore, pa so pod stalnim pritiskom, da sprejmejo odločitve nemudoma, saj bi sicer ustvarili vtis, da ne sprejemajo svojih odgovornosti (Kunczik 1997: 93). Diplomacijo obvladuje tako hitrost dogodkov kot dogodki sami, krizno upravljanje pa je prevzelo mesto reflektivnega odločanja (Der Derian 1991: 208). Potreba po takojšnjem odzivu lahko zmoti proces odločanja in vpliva na njegovo kakovost. Mediji vplivajo tudi na določanje (ali vsaj spreminjanje) dnevnega reda mednarodne politike. Ob tem ni zanemarljivo, da so zunanjepolitične teme, ki zanimajo medije (vojne, krize, lakota itn.) veliko bolj zapletene, kakor so lahko prikazane in razumljene v okviru prostora in časa, ki ga imajo mediji na voljo (Taylor 1997: 75). Tako jim pogosto ne uspe zaobjeti celotnega konteksta in kompleksnosti diplomacije.

Obilje informacij in številni kanali komuniciranja so diplomatom olajšali proces zbiranja informacij, a hkrati otežili upravljanje z njimi. Dodana vrednost diplomatov je v prepoznavanju ključnih informacij ter umestitvi teh v specifičen politični kontekst, zato ostaja njihova vloga nepogrešljiva.

Pomen medijev in javne podpore pri oblikovanju in vodenju zunanje politike ter vzdrževanju pozitivne javne podobe so prepoznale tako države kot drugi mednarodni akterji. Komunikacijske kampanje in druge oblike (ne)posrednega komuniciranja z mediji in javnostjo izvajajo nevladne organizacije, zveza Nato, Evropska unija in drugi



subjekti mednarodnih odnosov. Priča smo tudi splošnemu povečanju vloge civilne družbe, ki spretno uporablja nove komunikacijske medije, predvsem medmrežje.

#### *Povečanje števila subjektov mednarodne skupnosti in širitev tematske agende*

Benko (1997: 13) ugotavlja, da ostaja država temeljna analitična enota, tudi razumevanje mednarodnih zadev je še odvisno od dejavnika moči, pa vendar se položaj držav začinja spreminjati toliko, kolikor zahtevata vdor drugih subjektov v mednarodno politiko in pojav novih načinov uresničevanja ciljev ter interesov, ki sta jih proizvedli znanost in nova tehnologija. Razvoj sredstev obveščanja in transportne tehnologije je povečal število vseh (nevladne organizacije, korporacije, posamezniki itn.), ki se zanimajo za mednarodne odnose in v njih sodelujejo. Mednarodni stiki (gospodarski, družbeni, prometni, znanstveni, kulturni itn.) postajajo vse raznovrstnejši in številnejši.

V okoliščinah tolikšne stopnje medsebojne odvisnosti v današnjem svetu lahko sprejmemo trditev, da je tudi notranja politika nadaljevanje zunanje oz. da je meja med zunanjo in notranjo politiko vse bolj zabrisana (Benko 1997: 227, Barston 1988: 6). Kot pravi Vukadinović (1995: 115), je internacionalizacija sodobnega življenja pripeljala do tega, da imajo že vsa področja mednarodne razsežnosti.

Resorji, zadolženi za zunanje zadeve, izgubljajo monopol nad upravljanjem mednarodnih zadev, saj številni drugi vladni resorji vzpostavljajo oddelke za mednarodno sodelovanje, ki neposredno sodelujejo s podobnimi oddelki v drugih državah. Sestava diplomatskih misij (bilateralnih in stalnih predstavništev) vse bolj odraža internacionalizacijo tradicionalno »domačih« oddelkov. Osebe misij sestavljajo predstavniki drugih vladnih resorjev in služb, ki prinesejo potrebno strokovno znanje. Omenjeni trend je posebej značilen za EU, kar bomo videli v nadaljevanju.

Z razvojem sredstev množičnega obveščanja imajo v mednarodni komunikaciji pomembno vlogo nevladne organizacije. Delujejo transnacionalno in imajo veliko več priložnosti za organiziranje in širjenje svojih stališč ter s tem vplivanje na širšo javnost in tudi na vlade. Te jih vse bolj prepoznavajo kot naraščajočo politično silo.<sup>16</sup> Upoštevajoč, da je proces oblikovanja zunanje politike postal kompleksnejši in da nanj

---

<sup>16</sup> Nazoren primer vpliva nevladnih organizacij je mednarodna kampanja o prepovedi uporabe protipehotnih min, ki je vodila k podpisu Konvencije o prepovedi uporabe, kopičenja zalog, proizvodnje in prenosa protipehotnih min in o njihovem uničenju v Ottawa decembra 1997 (Petrovski v: Kurbalija 1998: 23). Kampanja je leta 1997 prejela tudi Nobelovo nagrado za mir, danes v njej sodeluje več kot tisoč nevladnih organizacij, ki delujejo lokalno, nacionalno, regionalno in tudi medvladno.

vplivajo najrazličnejše skupine, je smiselno, da diplomati negujejo odnose tudi s temi, in ne zgolj s tradicionalnimi političnimi elitami.

Občutno se je razširila diplomatska agenda. Obstajajo številna vprašanja in teme, ki presegajo nacionalne meje in zahtevajo mednarodno sodelovanje (varstvo okolja, oskrba z energetskimi viri, migracije, revščina, intelektualna lastnina, znanstveno-tehnične teme itn.). Danes so pogosti najrazličnejši transnacionalni izzivi varnosti (terorizem, boj proti drogam in organiziranemu kriminalu, kršenje človekovih pravic, etnični spopadi itn.), ki zahtevajo multilateralne rešitve in sodelovanje najrazličnejših akterjev, ne le vlad. S »kvalitativno širitvijo funkcionalnih mednarodnih odnosov« (Vukadinović 1995: 112) so vse bolj v ospredju vprašanja nizke politike, kar se odraža tudi v delovanju diplomatov. Dnevni red mednarodnih odnosov je danes veliko kompleksnejši in raznovrstnejši. Whitman (1998: 234) ugotavlja, da relativni upad pomena visoke politike, porast gospodarske diplomacije in široka definicija varnosti povečujejo mednarodni vpliv akterja, kot je Evropska unija. Ta upošteva načela in vrednote, ki odražajo njen značaj civilne sile, ter si prizadeva postati pomemben diplomatski akter v sodobni mednarodni skupnosti.

Glede na prejšnje ugotovitve lahko povzamem, da je sodobna diplomacija kompleksna in zelo raznolika. Vključuje večje število mednarodnih subjektov (ne le držav), ima široko tematsko agendo (ne le vprašanja miru in vojne, pač pa široka paleta tem od gospodarskih, okoljevarstvenih, socialnih itn.), izpostavljena je javnemu nadzoru, medijski pozornosti in učinkom razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije ter je bilateralna, multilateralna in tudi polilateralna po strukturi. Evropska integracija je vsekakor eden izmed procesov, ki zaznamujejo sodobne mednarodne odnose in niso brez učinka na diplomatsko delovanje mednarodnih subjektov.

### 2.1.2 Evropska unija kot subjekt mednarodnih odnosov

Evropska unija<sup>17</sup> velja za pomembnega globalnega ekonomskega akterja, ki se skuša uveljaviti kot kompetenten politični akter v mednarodni politiki. Danes je prisotna in deluje na večini področij mednarodnih odnosov. Unija, ki po zadnjih dveh širitvenih valih (2004 in 2007) združuje 480 milijonov prebivalcev, ustvarja petino svetovnega bruto proizvoda, vzpostavlja številne gospodarske in politične odnose z različnimi regijami sveta in zagotavlja največ razvojne pomoči, ne more biti brez globalnega učinka. Ginsberg in Smith (2005) ocenjujeta, da je EU danes eden najbolj nenavadnih in vseobsežnih političnih akterjev v mednarodnem sistemu. Ta ugotovitev ni povsem samoumevna, če upoštevamo, da se vlogo EU kot akterja v mednarodnih odnosih kljub postopnemu, a stalnemu razvoju (zunanje)političnih sposobnosti pogosto zaznava s precejšno mero skepticizma (npr. zaradi odziva EU na iraško krizo). Tudi ob koncu hladne vojne, ki velja za pomemben mejnik v razvoju globalne vloge EU, so bile pogoste negativne ocene EU kot političnega akterja.<sup>18</sup>

EU kot specifičnega akterja v mednarodni politiki ne moremo zlahka kategorizirati. Prav zaradi težav s kategorizacijo jo navadno opredeljujejo kot enkratno tvorbo. Tako Bretherton in Vogler (1999: 28) ugotavljata, da je Evropska unija kot politična oblika povsem enkratna; njen nastanek odraža kombinacijo zunanjih zahtev in priložnosti ter politične volje in domišljije njenih ustanoviteljev. Wessel (2000: 523) pravi, da obstajata dva bistvena tipa kvalifikacije EU – ali se jo pojmuje kot mednarodno organizacijo ali kot pravno osebo *sui generis*.

---

<sup>17</sup> V magistrskem delu bom sistematično uporabljala izraz Evropska unija, razlikovanje med Evropsko skupnostjo, Evropskimi skupnostmi in Evropsko unijo bo izpostavljeno, ko bo to pomembno za analizo. Poimenovanje Evropske skupnosti (ESi) je skupen izraz za vse tri (oz. od 2002 dve) skupnosti: Evropsko skupnost za premog in jeklo – ESPJ (*European Coal and Steel Community*), ustanovljeno v Parizu 18. aprila 1951, Evropsko gospodarsko skupnost – EGS (*European Economic Community*) in Evropsko skupnost za atomsko energijo – Euratom (*European Atomic Energy Community*), ustanovljeni v Rimu 25. marca 1957. Pariški pogodbi, s katero je bila ustanovljena ESPJ, je potekla veljavnost 23. 6. 2002. Vse naloge in pristojnosti ESPJ so bile prenesene na Evropsko skupnost. Pogodba o Evropski uniji (PEU, 1993) je uvedla Evropsko unijo (EU) s tristebno zgradbo, ki poleg komunitarnega prvega stebra Evropskih skupnosti vključuje tudi dva medvladna stebra, ki vzpostavljata modalitete za sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev. Pred uveljavitvijo PEU (1993) se je opuščalo tehnično pravilno uporabo »skupnosti« generičnih entitet ESPJ, EGS in Euratom ter vse bolj uporabljalo preprostejši izraz »skupnost«. Danes se izraz Skupnost oz. Evropska skupnost uporablja predvsem za EGS. Ob tem Moussis (1999: 39) pravi, da je izraz skupnost primeren, kadar govorimo o vsem tistem, kar se je zgodilo in bilo zgrajeno do 1. novembra 1993 in tudi po tem datumu, kadar gre za ukrepe, sprejete po postopku Skupnosti in na podlagi PES (in Pogodb o ESPJ in Euratom).

<sup>18</sup> Prizadevanja za razvoj skupne zunanje politike so bila kritizirana kot prazna deklaratorna politika ali v najboljšem primeru odraz konvergentnih nacionalnih interesov predvsem močnejših evropskih držav (Ginsberg in Smith 2005).

Evropska skupnost (kot pravni akter) je v mednarodnem pravu mednarodna organizacija, pri tem pa ni vprašanje, ali se Evropska unija kvalificira kot mednarodna organizacija, pač pa, ali je preveč kvalificirana za mednarodno organizacijo (White 2001: 21). Tudi Nugent (2003: 235) ugotavlja, da EU ni zgolj še ena mednarodna organizacija, kjer države sodelujejo prostovoljno in v vzajemno korist. EU je enkratna na tri načine: (1) ima veliko bolj razvito in kompleksno institucionalno sestavo, ki presega stalne sekretariate in delegacije drugih mednarodnih organizacij; (2) ima širše politične odgovornosti kot katerakoli druga mednarodna organizacija; in (3) EU v svojem razvoju presega medvladno naravo, značilno za večino mednarodnih organizacij, in vključuje številne nadsocijalne<sup>19</sup> značilnosti (Nugent 2003: 467). Risse-Kappen (1996: 56) se strinja, da je EU vsekakor organizacija *sui generis*, saj ni nobena druga mednarodna organizacija dosegla podobne stopnje integracije in regionalnega sodelovanja.<sup>20</sup> Marsh in Mackenstein (2005: 56) ugotavljata, da se narava *sui generis* EU kaže tudi v različni pripravljenosti drugih mednarodnih akterjev, da jo priznajo kot specifičnega akterja (EU kot tako, in ne njenih držav članic). Omenjeno je razvidno v tem, da ima EU v posameznih mednarodnih organizacijah različne pravice ali status.

V literaturi so pogosti koncepti, kot so mednarodna identiteta EU, mednarodna vloga EU in EU kot mednarodni akter. Razprava o mednarodni identiteti sega več desetletij nazaj, ko je Dûchene (1973) opredelil Evropsko skupnost kot civilno silo (angl. *civilian power*), Galtung (1973) kot supersilo v nastajanju, Bull (1982) pa se je nasprotno zavzel za vojaško silo Evrope (angl. *military power Europe*). Tovrstne normativne opredelitve so prisotne še danes. Tako Manners (2002) govori o normativni sili Evrope in Sedelmeier (2004) o evropski kolektivni identiteti, z mednarodno identiteto v kontekstu razpoložljivih instrumentov pa se ukvarja Whitman (1998). Razprava o mednarodni identiteti je zanimiva, saj 2. člen PEU oz. Maastrichtske pogodbe navaja kot cilj skupne zunanje in varnostne politike EU »*uveljaviti identiteto na mednarodnem področju*«, v preambuli pa je zapisano, da bo uvajanje skupne zunanje in varnostne politike »*okrepilo*

---

<sup>19</sup> Malanczuk (1997: 96–97) kot značilnosti nadsocijalne organizacije navaja: predstavniki organov organizacije niso vladni predstavniki, organi sprejemajo odločitve z večinskim odločanjem in imajo avtoriteto sprejemanja zavezujočih aktov, nekateri akti imajo neposreden pravni učinek na posameznike in podjetja, ustanovna pogodba in ukrepi, ki jih sprejmejo organi, sestavljajo nov pravni red, pravni nadzor izvaja neodvisno sodišče. Edina mednarodna organizacija, ki v zadostni meri izpolnjuje ta merila, je Evropska skupnost oz. Evropska unija od sprejema PEU (Malanczuk 1997: 97). Kot merila lahko navedemo tudi finančno avtonomijo, obstoj parlamentarnega telesa itd. (Wessel 2000: 515).

<sup>20</sup> V magistrskem delu bo EU opredeljena kot politična entiteta *sui generis*, zato ne bom posebej predstavljala nastanka, razvoja in vrste mednarodnih organizacij. Za analizo razvoja diplomatskega nastopanja in delovanja EU namreč zadostuje opredelitev specifičnih značilnosti EU kot posebnega mednarodnega akterja, ki bodo opisane v nadaljevanju.

*evropsko identiteto*«. Tudi razprava o mednarodni vlogi EU sega v sedemdeseta leta, ko je Sjostedt (1977) opredelil koncept akterstva (angl. *actorness*). V devetdesetih sta Allen in Smith (1990) govorila o prisotnosti (angl. *presence*) EU, Hill (1993) je opozoril na vrzel med sposobnostmi in pričakovanji (angl. *capabilities – expectations gap*) zunanjega delovanja EU, Bretherton in Vogel (1999) pa sta v analizo EU kot mednarodnega akterja vpeljala novo analitično perspektivo, in sicer družbeni konstruktivizem. EU ni država, ne nedržavni akter, ne konvencionalna mednarodna organizacija in ne mednarodni režim (Ginsberg 1999: 432), vendar ima sposobnost »delovati aktivno in namerno v odnosu do drugih subjektov v mednarodnem okolju« (Smith 2004a: 24). White (2001: 23) zaključí, da je glede na globalni učinek EU kot mednarodni akter veliko več kakor vsota svojih delov in ključni akter na številnih področjih sodobne svetovne politike. Vse izmed naštetih opredelitev identitete/vloge/statusa/položaja EU so utemeljene z dejstvom, da je EU v stalnem procesu razvijanja kompleksne mreže političnih, gospodarskih, finančnih in drugih odnosov na različnih področjih mednarodnega udejstvovanja s številnimi tretjimi državami, skupinami držav in mednarodnimi organizacijami.

Za analizo bom opredelila EU kot kompleksen in večplasten subjekt mednarodnih odnosov<sup>21</sup> *sui generis* v nastajanju, ki ima politični učinek – na različnih stopnjah – na druge akterje v mednarodnem okolju ter na številna mednarodna vprašanja, če je namen diplomatskega delovanja učinkovanje na mednarodno okolje.

Zaradi prenosa posameznih pristojnosti oz. prenosa izvajanja dela suverenosti držav članic na naddržavno raven se EU pogosto omenja kot entiteto, ki je izziv temeljnim načelom vestfalskega meddržavnega sistema.<sup>22</sup> Batora (2003: 1) ugotavlja, da je glede na sočasen razvoj vestfalskega sistema in moderne diplomacije, ki ostajata vzajemno konstitutivni instituciji, povsem legitimna predpostavka, da EU pomeni izziv diplomaciji, vprašanje je le, na kakšen način oz. do kolikšne mere.

---

<sup>21</sup> Omeniti velja razlikovanje med subjekti mednarodnih odnosov in subjekti mednarodnega prava. Oboji so nosilci »določene politične volje in moči, ki morejo z večjo ali manjšo težo vplivati na mednarodne odnose, največkrat s težnjo, da bi s svojimi ravnanji povzročili določene posledice« (Benko 2000a: 136). Subjekti mednarodnega prava pa lahko vstopajo tudi v pravne odnose in so nosilci pravic in dolžnosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava. Evropsko unijo opredeljujem kot subjekt mednarodnih odnosov *sui generis*, saj mednarodnopravne osebe eksplicitno (še) nima. Problematika pravne osebnosti EU bo opredeljena v nadaljevanju, predvsem v okviru problematike sklepanja mednarodnih sporazumov in predstavljanja navzven oz. vodenja diplomatskih odnosov s tretjimi državami in z drugimi mednarodnimi organizacijami.

<sup>22</sup> Temeljna načela vestfalskega sistema so: načelo suverenosti države in njena utemeljenost v teritoriju, načelo pravne enakosti suverenih držav in načelo nevmešavanja v notranje zadeve druge države. »V prevladujoči praksi vzdrževanja ravnotežja moči in sile je ob uporabi sredstev prisile diplomacija postala pglavilni politični instrument urejanja odnosov med državami« (Benko 2000b: 73).

V naslednjih poglavjih bom natančneje opredelila evropsko diplomacijo in koncept EU kot specifičnega diplomatskega akterja. Opredelitev Evropske unije kot diplomatskega akterja *sui generis* zahteva ustrezno in poglobljeno analizo njenega zunanjepolitičnega razvoja in delovanja. Najprej pa bom zastavila konceptualni okvir, ki bo zaobjel kompleksnost EU kot nastajajoče politične entitete *sui generis*.

## 2.2 TEORETIČNI OKVIR

V magistrskem delu predpostavljam, da tradicionalni državocentrični pristopi, ki izpostavljajo suverene države kot edine pomembne akterje v mednarodni politiki in izhajajo iz prevladujočega racionalističnega pristopa k študiji mednarodnih odnosov, niso zadostni za analizo izbranega predmeta dela. Predstavila bom alternativen konceptualni aparat, s katerim bom skušala opredeliti, kako se razvijajo modalitete evropske oz. diplomacije EU, ki jih ni mogoče razložiti (ali pač?) zgolj z uporabo racionalističnega konceptualnega okvirja. Opisala bom dva analitična modela, ki bosta sestavljala okvir za analizo. Prvi model bo zasnovan na racionalistični perspektivi. Poudarek bo na racionalističnem razumevanju evropske integracije, predvsem na področju zunanjepolitičnega delovanja, in posebej diplomacije kot ključne institucije mednarodnih odnosov. Drugi model bo temeljil na konstruktivističnem obratu v teoriji mednarodnih odnosov. Opredelila bom njegov pomen za študijo Evropske unije in diplomacije. Pri tem bo izpostavljena Habermasova teorija komunikativne dejavnosti, ki se uporablja za razlago diplomatske interakcije. Izziv dela je teoretsko-analitičen razmislek o diplomaciji, zato bom v tretjem delu poglavja opredelila razumevanje diplomacije v okviru angleške šole in njen pomen za študijo diplomatskega delovanja EU.

### 2.2.1 Racionalizem

Racionalistični pristopi<sup>23</sup> poudarjajo pomen moči in interesov v mednarodnih odnosih in so državocentrični, saj predpostavljajo, da je država edini pomembni akter v mednarodni politiki. Temeljna analitična enota je torej suverena država, odnosi med državami pa so opredeljeni z odnosi moči. Racionalističnim pristopom je skupno razlikovanje med nizko (pomen gospodarskih in družbenih vprašanj) in visoko politiko

---

<sup>23</sup> Glavna teoretska pristopa v racionalistični teoriji mednarodnih odnosov sta realizem in liberalizem z njunimi številnimi različicami.

(definirana v okviru varnostnih dilem, vojaških ciljev) ter v tem okviru med klasično komunitarno metodo prvega stebra in zunanjepolitičnim sodelovanjem v okviru medvladnega drugega stebra Evropske unije. Številne študije zunanje politike EU izhajajo iz racionalističnih predpostavk (Hill 1996, Pijpers 1991).

V realistični perspektivi mednarodne odnose sestavljajo interakcije med suverenimi državami, ki upoštevajo svoje zunanjepolitične cilje, nedržavni akterji pa so drugotnega pomena. EU je režim, ki pomaga samozainteresiranim državam uresničevati nacionalne interese v anarhični mednarodni skupnosti (O'Brennan 2001: 178). Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) EU je tu lahko zgolj instrument za uresničevanje nacionalnih interesov držav članic in za krepitev njihovega vpliva na svetovni sceni (Willa in Levrat 2001: 11). Omejitve v mednarodnem okolju silijo države članice, da govorijo vse bolj z enim glasom, vendar pa vlade ostajajo ključni igralci, ki sodelujejo, kadar se prekrivajo pomembni nacionalni interesi. Evropske ustanove pri tem nimajo večje vloge (Regelsberger in Wessels 2004: 2).

Razlagalna vrednost realizma je majhna, kar zadeva nizko politiko, še vedno pa je ključna pri pojasnjevanju politike moči, ki ostaja pomembna determinanta sodobne mednarodne politike. Čeprav realistična teorija ne ponuja celostnega razumevanja procesov v današnji mednarodni skupnosti, je sodobne razmere še vedno mogoče analizirati v okviru realistične prakse in misli o mednarodnih odnosih. Uveljavila se je namreč kot prevladujoč način razmišljanja v zahodni politični tradiciji, poleg tega ostaja dominanten način delovanja v svetu, tudi zato, ker pri obravnavi mednarodnih odnosov prevladuje politično merilo, to je uspešnost politike. Za razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU je pomembna, če se ohranja pomen medvladnega pristopa v okviru drugega stebra in opredeljuje zunanja politika z vidika ocene njene (ne)uspešnosti (navadno glede na delovanje države).

Po koncu hladne vojne je bila deloma načeta kredibilnost razlagalne vrednosti realistične teorije, saj ni bila sposobna napovedati razpada bipolarnega sistema, ki ga je predpostavljala kot stabilnega in trajnega, in tudi zato, ker je zanemarila širok spekter drugih nedržavnih subjektov v mednarodni skupnosti, katerih vloga v današnjem globaliziranem svetu bistveno narašča. Liberalni misleci, ki so prodrli na sceno po koncu hladne vojne, ko je začela upadati razlagalna moč realizma, utemeljujejo, da tudi v anarhični mednarodni skupnosti mednarodni režimi in ustanove niso brez učinka in lahko spodbujajo sodelovanje. V zvezi s tem se je oblikovala razprava med neorealisti in neoliberalisti oz. t. i. neo-neo razprava (ali sinteza).

Neorealistični pristopi, sodobnejša različica realizma, imajo v odnosu do evropske integracije ključno pomanjkljivost, saj ne morejo razložiti globoke ravni institucionaliziranega sodelovanja, ki se je razvila skozi čas, kot tudi ne, zakaj so države voljne prenesti del suverenosti v odsotnosti groženj njihovemu obstoju (O'Brennan 2001: 178). Verjamejo, da mednarodna anarhija omejuje sodelovanje, vendar jim ne uspe razložiti, zakaj in kako države članice lahko izvajajo skupno zunanjo politiko (Smith 1999: 13, Peterson in Sjursen 1998: 177, 185). Problematična je tudi predpostavka stalnih interesov, s čimer se zavrača možnost, da bi države članice ponotranjile (na omejen način) preference svojih partneric (O'Brennan 2001: 179). V kontekstu visoko strukturiranega pravno-institucionalnega reda EU pa je povsem upravičeno vprašanje, ali države včasih delujejo tako, da ne maksimirajo svoje moči, opredeljene v materialnem smislu, pri uresničevanju definiranih (pretežno statičnih) nacionalnih interesov.

Zagovorniki (neo)liberalnega institucionalizma izhajajo iz enakih predpostavk kot neorealisti. Razlika je v tem, da so neorealisti osredotočeni na absolutne koristi mednarodnega sodelovanja, medtem ko neoliberalni institucionalisti poudarjajo vlogo relativnih koristi in institucij pri spodbujanju sodelovanja v mednarodnem sistemu, ki ga opredeljuje kompleksna soodvisnost (O'Brennan 2001: 179). Teorija soodvisnosti upošteva implikacije pojava transnacionalnih in drugih nedržavnih akterjev na globalni ravni in tudi povečanih mednarodnih transakcij med državami in akterji v različnih državah (Soetendorp 1994: 109). Poleg tega prepozna, da zunanje politike ne oblikujejo unitarni ali enotni akterji. Ta je rezultat birokratske politike in organizacijskih dejavnikov, nanjo vplivajo domače in transnacionalne interesne skupine ter številne mednarodne vladne in nevladne organizacije (Soetendrop 1994: 110). Samointeres je še vedno gonilna sila pripravljenosti držav, da sodelujejo, vendar pa je takšna motivacija pogojena s pričakovanji, da bodo koristi sodelovanja odtehtale stroške nekooperativnega vedenja (Soetendrop 1994: 112). Aplikacija institucionalizma na zunanjepolitično odločanje in delovanje v okviru EU pomeni, da je skupna zunanja politika možna, če si države članice delijo interese in menijo, da so skupne dejavnosti učinkovitejše in vplivnejše kot posamezna nacionalna dejanja (Smith 1999: 13–14). Ginsberg (1989) temu pravi »politika obsega«. Države članice bodo torej podprle skupno zunanjo politiko, kadar bo sodelovanje prineslo vzajemne koristi (Smith 1999: 14). Problem teh pristopov je, da ne upoštevajo pomena transnacionalnih in supranacionalnih akterjev (npr. Komisije) niti procesa, s katerim se oblikujejo skupne politike kljub različnim



nacionalnim preferencam, in ne mednarodnih in javnih pritiskov na EU, da deluje kot enota/celota (Smith 1999: 15).

Razpravi med neorealisti in neoliberalisti je podobna razprava med dvema vejama teorije regionalne/evropske integracije, in sicer med zagovorniki intergovernmentalizma oz. medvladnega pristopa ter neofunkcionalizma (Forster 1999).

Intergovernmentalizem<sup>24</sup> kot teorija evropske integracije, ki razlaga meddržavno sodelovanje in posebej regionalno integracijo, pojmuje integracijo in sodelovanje kot rezultat dogovarjanj (angl. *bargaining*) med racionalnimi samozainteresiranimi suverenimi državami, ki skušajo maksimirati svoje koristi. Temeljna kategorija je enako kot v realizmu moč. Predpostavlja se, da bodo imele močnejše države večjo možnost zagotavljanja svojih interesov v okviru regionalnih integracij. Poleg tega so preference držav opredeljene kot zunanje dane, kar je skupno vsem racionalističnim pristopom. Institucionalno sestavo EU in vsebino politik določajo zgolj preference vlad, ne pa interesi posameznih (transnacionalnih) igralcev ali nadnacionalne institucije (Moravcsik 1998). Pristop tako zanemari vlogo Evropske komisije, Evropskega parlamenta in tudi predsedstva ter Sekretariata Sveta (Forster 1999: 19).

Neofunkcionalizem, ki se je razvil kot teorija regionalne/evropske integracije v 50-ih in 60-ih letih 20. stoletja, v nasprotju z medvladnim pristopom poudarja (podobno kot liberalisti) pomen nizke politike in obravnava integracijo kot samodejen proces. Funkcionalni (ekonomski) *spillover*,<sup>25</sup> ki mu sledi politični *spillover*, vodi k postopnemu prenosu lojalnosti z nacionalne na nadnacionalno raven (Andreatta 2005: 22). V nekaterih zgodnjih delih neofunkcionalistov se je pojavilo vprašanje spreminjajočih se identitet in interesov akterjev. Ernst Haas, ključni predstavnik neofunkcionalizma, je izhajal iz predpostavke, da bodo z napredovanjem integracije interesi redefinirani v regionalnem okviru (Smith 1999: 18). Zagovorniki medvladnega pristopa razumejo dogovarjanja kot ključni slog odločanja, kjer odločitve navadno temeljijo na najmanjšem skupnem imenovalcu, medtem ko neofunkcionalisti dopuščajo možnost, da proces socializacije vodi k drugačnemu, »nadmacionalnemu« (ali *problem-solving*) slogu

---

<sup>24</sup> Intergovernmentalizem oz. medvladni pristop je tudi metoda odločanja v mednarodnih organizacijah, kjer moč odločanja pripada vladam držav članic in se odločitve sprejemajo s soglasjem. Alternativna metoda odločanja je supranacionalizem (temelji na komunitarni metodi). Posebna vrsta intergovernmentalizma je liberalni intergovernmentalizem – teorija liberalnega medvladnega dogovarjanja (Moravcsik 1998). Ključni akterji v EU ostajajo vlade držav članic, ki združujejo preference družbenih skupin.

<sup>25</sup> Učinek *spillover* predpostavlja pluralistično razumevanje mednarodnih odnosov, kjer ključni igralci niso le vlade držav, temveč tudi različne družbene skupine, ki se interesno združujejo in čezmejno sodelujejo s sorodnimi skupinami v drugih državah (Toškan 2003: 206).

odločanja, kjer odločitve pomenijo mediano različnih nacionalnih preferenc ali celo preferenc EU (Smith 1999: 20). Takšno razumevanje je bližje konstruktivističnemu pristopu, ki skuša razložiti, kako se identitete in interesi spreminjajo v procesu interakcije.

### *Teoretski razmislek o diplomaciji*

Klasične opredelitve diplomacije so navadno izpeljane iz realističnega konceptualiziranja mednarodnih odnosov. Diplomacija je sredstvo za izvajanje zunanje politike suverenih držav, mednarodna politika pa je predvsem boj za ohranjanje ali povečevanje moči. Tako so tudi interesi opredeljeni v kontekstu moči, to je v materialnem smislu, kot vojaške ali ekonomske sposobnosti. Diplomacija je pretežno bilateralna in tajna. Sodelovanje je seveda možno, vendar le, kadar obstaja skupna zunanja grožnja ali se prekrivajo nacionalni interesi držav. Klasično razumevanje diplomacije se je spreminjalo z demokratizacijo mednarodnih odnosov in razvojem mednarodnih vladnih organizacij, katerih vloga je izpostavljena v liberalnem pristopu k mednarodnim odnosom. Krepila se je vloga multilateralne diplomacije, vse bolj pa se je poudarjal demokratičen nadzor nad izvajanjem zunanje politike.

Teoretik klasičnega realizma Hans Morgenthau (1948/1995) je v svojem delu *Politika med narodi* predstavil veliko kompleksnejše razumevanje mednarodnih in diplomatskih odnosov, kot je to v navadi za teoretike in praktike realizma. Čeprav definira diplomacijo kot osrednji dejavnik nacionalne moči, preseže klasične realistične opredelitve. Zanima ga radikalna preobrazba skupnosti suverenih držav v svetovno skupnost in svetovno državo (Morgenthau 1948/1995: 674–693). Pri tem predstavi konceptualizacijo skupnih interesov, s katero se realistični teoretiki le redko spoprimejo. Tradicionalno je veljalo, da je nacionalni interes enega akterja obratno sorazmeren z nacionalnim interesom drugega. Morgenthau (1948/1995: 673) pravilno ugotavlja, da danes to ne velja, saj je interes posameznega akterja čedalje bolj uresničljiv le skupaj z interesi drugih akterjev.<sup>26</sup> Zaradi tega ima diplomacija novo nalogo: »Ustvarjati in vzdrževati mora nove institucije in postopke, v katerih se uveljavljajo novi skupni interesi narodov« (ibid.). Pri Morgenthauu ne gre za poenostavljeno razumevanje moči in interesa v smislu realpolitike, ideje »*might makes right*« in ozko definirane

---

<sup>26</sup> Povsem jasno je to postalo v mednarodnem boju proti terorizmu, ki zahteva sodelovanje najrazličnejših akterjev. Prav iraška kriza je pokazala, da velesila sama ne more uspešno skrbeti za mednarodni mir in stabilnost ter je prisiljena sodelovati z drugimi akterji mednarodne skupnosti.

samointeresa. Dejavnost držav je še vedno tesno povezana s konceptom moči in interesa, vendar pa se je v pogojih naraščajoče soodvisnosti in z razvojem informacijskih tehnologij spremenil način, kako definiramo moč in uresničujemo interese. Na neki način je ta proces napovedal že Morgenthau.

### 2.2.2 Konstruktivizem

Risse-Kappen (1996: 54) ugotavlja, da študije EU kažejo na nastajajoč konsenz, da so v primeru EU meje med domačo in mednarodno sfero ter med državo in družbo presežene. Zaradi tega bi morali preseči teorije racionalne izbire družbene dejavnosti in resno jemati konstruktivističen obrat v teoriji mednarodnih odnosov (ibid.). Konstruktivizem temelji na predpostavki, da so strukture v mednarodni politiki tako družbene kot materialne in da vedenja akterjev ne opredeljujejo izključno dejavniki okolja, pač pa akterji sami z družbeno interakcijo prispevajo k oblikovanju okolja, v katerem delujejo (White 2004: 21).

Obstajajo različne veje konstruktivizma,<sup>27</sup> ki so si enotne, da je neo-neo sinteza nezadovoljiva, saj zanemarja družbeno oblikovanje mednarodnega življenja (O'Brennan 2001: 189). Presežena je tudi razprava med neofunkcionalisti in zagovorniki medvladnega pristopa (Risse-Kappen 1996: 54). V nasprotju z metodološkim individualizmom in statičnim razumevanjem interesov in identitet v mednarodni politiki, ki ju ponuja racionalizem, konstruktivisti poudarjajo skupno oblikovanje (angl. *constitution*) materialnega in družbenega sveta ter pomen norm, pravil in vrednot v mednarodni areni. EU kot čvrsto institucionalizirano okolje deluje kot naravna entiteta za aplikacijo konstruktivistične teorije (O'Brennan 2001: 173). Konstruktivizem je posebej primeren za analizo evropske integracije, saj izpostavlja proces spreminjanja identitet in interesov kot rezultat interakcij v širšem institucionalnem okolju, ki ga zaznamujejo norme in diskurzivne strukture (Czaputowicz 2003: 27). Seveda to ne pomeni, da materialni dejavniki, kot so nacionalni interesi, niso pomembni, nasprotno, gre predvsem za to, da konstruktivizem ponuja več nians razlage evropske integracije na zunanjepolitičnem področju, in sicer na tistih mestih, kjer racionalistična razlaga ostane brez zadovoljive argumentacije.

---

<sup>27</sup> Konstruktivizem je razumljen kot specifična pozicija v filozofiji družbenih znanosti, ki ne more veljati kot substantivna teorija evropske integracije (Christiansen, Jørgensen in Wiener 1999: 530). V magistrskem delu povzemam nazore zmernega družbenega konstruktivizma.

Racionalisti opredeljujejo institucije kot pravila igre, ki motivirajo racionalne akterje, da sprejmejo določeno strategijo pri uresničevanju zunanje danih preferenc, medtem ko jih konstruktivisti definirajo širše. Institucije vključujejo formalna pravila, neformalne norme in intersubjektivna razumevanja. Poleg tega imajo pomembnejšo vlogo, saj z oblikovanjem preferenc in identitet akterjev vplivajo na njihovo delovanje (Pollack 2001: 234). Racionalni akterji tako ne skušajo zgolj maksimirati koristi, pač pa so igralci vlog, ki delujejo po načelu logike primernosti (March in Olsen 1998). To pomeni, da v procesu odločanja najprej preučijo kontekst in pričakovanja ter nato sprejemajo odločitve. Smith (2003: 105) ugotavlja, da se v EU odvija proces socializacije, v katerem bodo države članice bolj verjetno zaznale skupne interese in sodelovale, da bi jih dosegle. Vendar pa zunanjepolitični mehanizmi EU še vedno odražajo določeno napetost med željo po utrjevanju kolektivne identitete v mednarodnih odnosih in željo po ohranitvi nacionalnih interesov v zunanji politiki (Smith 2004a: 204).

Zunanjepolitično odločanje in delovanje v EU je opredeljeno s ključno vlogo nacionalnih vlad, kar se kaže tako v stebrni sestavi kot institucionalni dinamiki. Politični nadzor je v rokah nacionalnih vlad prek Evropskega sveta, Sveta ministrov, odborov in delovnih skupin. Kljub temu v postopku odločanja države niso pomembne zgolj kot racionalni akterji, ki skušajo maksimirati koristi pri uresničevanju ozko definiranih samointeresov. Pri oblikovanju politik namreč obstaja nekaj več kot le lojalnost nacionalnim interesom, ki niso zunanje dani in nespremenljivi, pač pa se oblikujejo v procesu interakcije. Medvladni pristop lahko zaobjame formalno institucionalno stvarnost, vendar zanemarja (ne)pisana pravila in norme, ki oblikujejo skupni okvir za primerno vedenje (White 2004: 22).

V okviru konstruktivistične misli je prepoznana vloga vrednot v razvoju evropske zunanje politike, kar je pomembno za razumevanje narave EU kot diplomatskega akterja. Normativna usmerjenost evropske zunanje politike je namreč pomembna prvina pri teoretiziranju globalne vloge EU (Tonra 2003). Analiza, ki poudarja intenzivne komunikacijske procese, ponuja boljše razumevanje tega, zakaj je EU izoblikovana z določenimi normami in vrednotami ter zakaj deluje kot njihov pomemben izvoznik (Sjursen 2003: 49).

Sjursen (2001: 204) ugotavlja, da medvladni značaj skupne zunanje in varnostne politike ni nujno najpomembnejši element analize, pač pa je to kakovost procesov, ki potekajo znotraj tega okvira. Pri tem se postavlja vprašanje, ali ti procesi prispevajo k doseganju skupnega razumevanja z argumentacijo in oblikovanju skupne evropske

identitete, in ne zgolj k dogovarjanjem med samozainteresiranimi položaji držav (ibid.). Na tem mestu lahko vpeljemo Habermasovo teorijo komunikativne dejavnosti in se vprašamo, v kolikšni meri je primerna za razlago posameznih vidikov procesa oblikovanja in izvajanja evropske zunanje politike.

### *Teoretski razmislek o diplomatski komunikativni interakciji*

Teorija komunikativne dejavnosti vpelje koncept komunikativne dejavnosti (usmerjena k doseganju razumevanja) nasproti strateški družbeni dejavnosti (upoštevanje ciljev in uresničitev samointeresa s sredstvi vpliva), saj so številni cilji uresničljivi zgolj z uskladitvijo dejavnosti z drugimi subjekti (Lose 2001: 161). Strateška in komunikativna dejavnost sta idealna tipa in se v praksi pojavljata hkrati. V okviru komunikativne dejavnosti je dana možnost, da nas prepriča argument, da spreminjamo mnenja, premislimo o svojih ciljih in nismo omejeni z vnaprej postavljenimi cilji in prednostmi. Pri tem teorija komunikativne dejavnosti ne spregleda interesov, prednosti in moči, saj ostaja pristop racionalne izbire pomemben za razlago in razumevanje velikega dela vedenja v mednarodnih odnosih, kadarkoli je v igri strateška dejavnost.

Bistvo komunikativne dejavnosti sestavljajo trije elementi: vedenje, usmerjeno k vzajemnemu razumevanju, argumentativna racionalnost in poziv k skupnim interesom, pravilom in načelom (Lose 2001: 190). Pogoji komunikativne dejavnosti so predvsem vzajemna prepoznava komunikacijskih partnerjev, enake možnosti dostopa do diskurza (drugače bo o argumentih odločala moč, in ne racionalno razumevanje) in sposobnost empatije ter spreminjanja lastnih stališč in upoštevanja stališč partnerjev (Müller 2001: 161). Pomembno je tudi določeno prekrivanje življenjskih svetov (angl. *lifeworld* ali nem. *Lebenswelt*) oz. skupnih kolektivnih vzorcev razumevanja (Lose 2001: 186, 194).<sup>28</sup> Glede na omenjene pogoje ima EU vsekakor precejšnje možnosti za komunikativno delovanje.<sup>29</sup> Vprašanje, na katerega bom skušala odgovoriti v nadaljevanju, je, kako (če sploh) se to kaže v njenem delovanju navzven, torej na mednarodnem prizorišču.

---

<sup>28</sup> Življenjski svet je vsota skupnih in inherentnih izkušenj ter kulturno podedovanih modelov interpretacije, ki se reproducirajo v procesu interakcij (Lose 2001: 194–195).

<sup>29</sup> Poleg tega da lahko EU označimo za regionalni življenjski svet, izpolnjuje tudi pogoj formalne zagotovitve enakosti držav članic, kar se v medvladnem stebru ne nazadnje odraža tudi v konsenzualnem slogu odločanja in pravici do uporabe veta. Ob tem so države članice pogodbeno zavezane k skupnemu delovanju na podlagi načel solidarnosti in lojalnosti, hkrati pa je vsaki zagotovljeno, da bodo spoštovani njeni bistveni nacionalni interesi. Kot bomo videli v nadaljevanju, so države članice v intenzivnem procesu socializacije, od oblikovanja evropskega političnega sodelovanja naprej, razvile tudi sposobnost razmisliti o interesih partneric in jih po potrebi upoštevati.

Teorija komunikativnega delovanja se uporablja za opis diplomatske komunikativne interakcije (angl. *diplomatic communicative interaction*), v okviru katere je sodelovanje razumljeno kot družbeni odnos, ki se odvija znotraj kompleksne mreže intersubjektivnih družbenih struktur,<sup>30</sup> načel, norm in pravil, produciranih in reproduciranih v komunikativni interakciji med državami (Lose 2001: 180). Diplomatska interakcija je pri tem opredeljena kot vedenje, usmerjeno k vzajemnemu razumevanju, kjer so zaznave stvarnosti, interesi, preference in zaželeno vedenje podvrženi kolektivnemu procesu interpretacije, ki ga vodi argumentativna, in ne zgolj instrumentalna racionalnost. V dialogu, ki se vzpostavlja s komunikativnim delovanjem, so zahteve utemeljene z racionalnimi argumenti, legitimnimi družbenimi normami in subjektivnimi nameni (ibid.). Kolektivno razumevanje stvarnosti je oblikovano z diplomatsko komunikativno interakcijo na podlagi razprave, zbiranja informacij in želje po usklajevanju vedenja; cilj je zmanjševanje meddržavnih nasprotij (Lose 2001: 188–190).

Poudarjam, da konstruktivizem ponuja zgolj alternativno razlago, s katero lahko razvoj in oblikovanje evropske diplomacije dodatno razložimo, in sicer ob boku prevladujočih racionalističnih razlag evropske zunanje politike. V nadaljevanju bom upoštevala tako racionalistični kot konstruktivistični konceptualni aparat, saj ju ne obravnavam kot nujno izključujoča se.<sup>31</sup> Preden se lotim podrobnejše analize moderne evropske diplomacije, bom podala kratek teoretski razmislek o diplomaciji, ki temelji na politični filozofiji mednarodnih odnosov, kakor jo utemeljuje angleška šola.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Intersubjektivna narava teh struktur je proizvod načel, ki so pripisana v procesu komunikativnega delovanja in na podlagi katerih se zahteva, da je komunikacija osvobodjena prisile. Ideja tega je vsebovana v idealnem govornem položaju, ki predpostavlja diskurz, zasnovan na odprtosti, enakosti in odsotnosti notranje ter zunanje prisile; konflikti so racionalno razrešeni s komuniciranjem, ki je prosto prisile in v katerem prevlada moč argumentov. Pri tem se ne zahtevata stoddotna empatija in odpoved lastnim interesom v iskanju konsenza. Predpostavlja se zgolj reflektivna drža do interpretacije lastnih potreb in interesov (Lose 2001: 184–185).

<sup>31</sup> Številni avtorji se zavzemajo za komplementaren pristop k različnim teoretskim vidikom. Npr. Hill in Smith (2005: 7), podobno tudi Mulay-Shah (2001: 14), White (2004: 23), Hyde Price (2004: 112), Checkel (2007).

<sup>32</sup> Začetki angleške šole segajo v petdeseta leta 20. stoletja, ko je bil sklican britanski svet o teoriji mednarodnih odnosov, katerega ustanovitelj je bil Herbert Butterfield. Ta je leta 1958 poudaril, da namen angleške šole ni navadna študija diplomatske zgodovine ali razprava o problemih, pač pa identifikacija osnovnih predpostavk, ki zaznamujejo diplomatsko dejavnost (Czaputowicz 2003: 4). Angleška šola nasprotuje behaviorističnemu pristopu, saj naj bi ta poenostavljal mednarodno stvarnost, s tem ko predpostavlja, da se lahko loči empirična raziskava od normativnih izhodišč. Akadamski pristop angleške šole se je tako razlikoval od prevladujoče realistične struje. Med avtorje angleške šole spadajo Herber Butterfield, Martin Wight, Adam Watson, Hedley Bull, med sodobnejše pa James Der Derian in Christian Reus-Smit.

### 2.2.3 Teoretski razmislek o diplomaciji z vidika angleške šole

Wight (1994: 180–205) je v petdesetih letih prejšnjega stoletja razvil politično-filozofski pristop k teoriji diplomacije, ki predstavlja klasičen pogled na vlogo diplomacije na ravni mednarodne skupnosti. Wight razlikuje med Grotiousovo, Machiavellijevo in Kantovo koncepcijo, ki so povezane s tremi oblikami mednarodnih odnosov (mednarodno družbo, mednarodnim sistemom in svetovno družbo).

Grotiousov racionalistični pristop diplomacijo in mednarodno pravo razume kot mehanizma obvladovanja anarhične skupnosti suverenih držav. Namen diplomacije so uspešna pogajanja, mednarodno občenje pa je zasnovano na konceptu vzajemnosti. Pogajanja so lahko učinkovita le, če sta izpolnjena materialni pogoj – tj. da vse stranke delujejo v enakih pogojih – in moralni pogoj – spoštovanje enakih načel pogajanj ter medsebojno zaupanje med strankami. Pristop že vključuje idejo razsvetljenega samointeresa in težnjo po spoštovanju in razumevanju interesov drugih. Prevladujoča oblika mednarodnih odnosov je mednarodna družba.

Zagovorniki Machiavellijevega realističnega pristopa diplomacijo razumejo predvsem kot inteligentno uporabo pritiska pri uresničevanju interesov, tako da uporaba sile ni potrebna. Pri tem je minimalna zahteva za diplomacijo sposobnost prilagajanja spremembam, poseben dosežek pa jih je predvideti. V nenehno spreminjajočem se svetu so mednarodni odnosi arena za tekmovanje med državami, ki upoštevajo lastne interese. Učinkovito soočenje s tovrstnimi izzivi zahteva pogajanje s položaja moči. Oblika mednarodnih odnosov, ki prevladuje, je mednarodni sistem.

V nasprotju s tem se Kantova idealistična koncepcija diplomacije zavzema za odprto diplomacijo in predpostavlja moralno enakost med pogajalskimi stranmi. Temeljni cilj je doseči vzajemno razumevanje med ljudmi in preseči mednarodne napetosti, ki ovirajo človeški potencial. Na tej stopnji razvoja je mogoče preseči mednarodno družbo in oblikovati t. i. *svetovno družbo*.

*Mednarodni sistem* je anarhičen sistem, kakor ga razumejo realisti. Med suverenimi državami obstaja interakcija, na podlagi katere države v procesu odločanja razmislijo o interesih in mogočem vedenju drugih držav, vendar prevladuje logika upoštevanja ozko definiranega samointeresa na podlagi politike moči (realpolitika). V nasprotju s tem se države v *mednarodni družbi*<sup>33</sup> zavedajo skupnih interesov in vrednot. Odnose med njimi

---

<sup>33</sup> Mednarodna družba je temeljni koncept angleške šole. Bull in Watson (v: Wiseman 2002) sta opredelila mednarodno družbo kot »skupino držav (ali bolj splošno, skupino neodvisnih političnih skupnosti), ki ne

urejajo določena načela, npr. medsebojno priznanje neodvisnosti, spoštovanje dogovorov in omejitve uporabe sile (Czaputowicz 2003: 12). Države v mednarodnem sistemu upoštevajo lastne interese, če pa so del okolja, ki ga zaznamujejo norme in soodvisnost, lahko oblikujejo mednarodno družbo, v kateri upoštevajo vzajemne interese (Czaputowicz 2003: 11). Model *svetovne družbe* zavrača zaznavanje sveta skozi prizmo države. Medtem ko mednarodna družba temelji na načelu politične enakovrednosti subjektov, je za svetovno družbo značilna funkcionalna diferenciacija, v okviru katere je presežena delitev geopolitičnega prostora zgolj na države.<sup>34</sup>

Enako kot konstruktivizem tudi angleška šola poudarja pomen družbene narave mednarodnih odnosov in tako postavlja izziv racionalističnemu razumevanju mednarodnih odnosov. Konceptualni okvir angleške šole je lahko primeren za analizo EU, če le-to pojmuje kot najrazvitejši primer mednarodne družbe (Andreatta 2005: 32) oz. kot regionalno mednarodno družbo, ki je del širše mednarodne družbe (Czaputowicz 2003: 32). Bistvena značilnost EU je, da se v njej prepletajo elementi mednarodne in svetovne družbe. Diskurz mednarodne družbe je utemeljen na partikularizmu in medvladnem pristopu k integraciji, kjer ostaja odločujoča vloga držav članic, kar posebej velja za drugi steber, medtem ko je diskurz svetovne (transnacionalne) družbe bližje federalističnemu razumevanju integracije in institucij (Czaputowicz 2003: 32.). Ključno v procesu evropske integracije ni le poglobljanje mednarodne družbe kot rezultat ustvarjanja novih norm in njihovega uvajanja, pač pa tudi prenos pristojnosti (dela suverenosti) na nadnacionalno raven (Czaputowicz 2003: 35). Pri tem elementi svetovne družbe, prisotni v evropskem diskurzu, omogočajo oblikovanje poglobljene mednarodne družbe in sodelujejo v procesu oblikovanja identitete evropskih akterjev (ibid.).<sup>35</sup>

Lose (2001: 187) pri opredelitvi diplomatske komunikativne interakcije uporablja koncepte angleške šole, posebej njen koncept mednarodne družbe in vlogo diplomacije v

---

predstavlja zgolj sistema, v katerem države preračunavajo delovanje druga druge, pač pa države vzpostavljajo dialog in sprejmejo skupna pravila in institucije v upravljanju odnosov ter priznajo skupen interes za vzdrževanje tovrstne ureditve«. Czaputowicz (2003: 12) pravi, da je mednarodna družba skupnost držav, ki imajo skupne interese in načela, ki definirajo zaželeno vedenje pri uresničevanju skupnih ciljev, ter skupne institucije.

<sup>34</sup> *Svetovna družba* temelji na skladnosti interesov, sprejetju norm in mednarodnega prava ter predpostavki, da je suverenost držav prehodna in bo postopoma presežena (Czaputowicz 2003: 14). *Mednarodni sistem* temelji na predpostavki konfliktnih interesov med suverenimi državami in ne prepozna vpliva norm in mednarodnega prava, medtem ko *mednarodna družba* gradi tako na predpostavki suverenih držav kot obstoju skupnih interesov, norm in institucij (Czaputowicz 2003: 17).

<sup>35</sup> Za sodelovanje v poglobljeni mednarodni družbi ni nujno formalno članstvo, pač pa identifikacija s cilji in interesi EU ter pripravljenost sprejeti zavezujoča pravila (Czaputowicz 2003: 34).



njej. Angleška šola namreč neposredno poveže družbeni element v mednarodnih odnosih – in s tem prizadevanja za usklajevanje meddržavnega vedenja na podlagi kolektivnih pravil in norm – z diplomacijo (ibid.). Bull (v: Lose 2001: 187) pravi, da je mednarodna družba oblikovana, ko zunanjepolitični odločevalci ponotranjijo splošna (intersubjektivna) načela, norme in pravila. Pri tem igra diplomacija ključno vlogo, saj z diplomatsko interakcijo odločevalci sodelujejo v družbeni konstrukciji mednarodne stvarnosti (Lose 2001: 187–188). Ti ustvarjajo mednarodno družbo in ona ustvarja njih. Diplomatska interakcija je naravnana k doseganju kolektivnega razumevanja interesov in ciljev, ki jih skušajo države prevesti v norme in pravila, ki naj usmerjajo meddržavno vedenje. Splošni interes je razkrit kot kolektivno razumevanje v procesu diplomatske komunikativne interakcije, oblikuje se z razpravo, zbiranjem informacij in željo po usklajevanju vedenja, da bi zmanjšali meddržavna trenja (Lose 2001: 188–189). To je posebej opazno pri multilateralnih oblikah sodelovanja, ki izhajajo iz pogajanj, katerih namen je doseči soglasje.

Lose (2001: 182) pravi, da teorija komunikativne dejavnosti ponuja eksplicitno teorijo mednarodne interakcije, tj. prizadevanj za oblikovanje kolektivnega razumevanja pravil in norm, ki so osnova za sodelovanje, s čimer prispeva tudi k razpravi o tem, kako konceptualizirati mednarodnega akterja. Pri tem me zanima, ali se evropska diplomacija približa predpostavkam diplomatske komunikativne interakcije, tj. vedenju, usmerjenemu k vzajemnemu razumevanju, argumentativni racionalnosti in skupnim interesom, ali ostaja v okviru klasičnega in prevladujočega pojmovanja diplomacije, ki temelji na konceptu ozko definiranega nacionalnega interesa. Vprašanje je predvsem, ali (in kako) EU kot nastajajoča politična skupnost, ki ni država, izkorišča možnosti za komunikativno dejavnost in prispeva k oblikovanju sodobne mednarodne družbe.

V tem poglavju sem poskušala opredeliti konceptualni okvir za razumevanje vloge EU kot diplomatskega akterja. Diplomacija je razumljena kot institucija mednarodne družbe, ki ustvarja odnose med političnimi entitetami, ki niso nujno nacionalne države. Rdeča nit razmišljanja je nezadostnost prevladujočih racionalističnih pristopov in nujnost upoštevanja tako materialnih kot družbenih dejavnikov pri opredeljevanju evropske zunanje politike in diplomacije. Analitični model je zasnovan na teoretskem pluralizmu, saj mora biti dovolj fleksibilen, da zaobjame kompleksno naravo EU kot diplomatskega akterja. Omogočiti mora razumevanje neposrednih interakcij med državami članicami, institucionalne dinamike v procesu oblikovanja in izvajanja zunanje politike EU ter tudi značilnosti delovanja EU navzven in razvoja njene specifične diplomatske sposobnosti.

V naslednjem poglavju bom predstavila koncept moderne evropske diplomacije in opisala tri razsežnosti diplomatskega udejstvovanja EU, ki jih opredeljujem kot ravni moderne evropske diplomacije.

### 2.3 MODERNA EVROPSKA DIPLOMACIJA

Opredelitev moderne evropske diplomacije je potrebna za razumevanje učinkov, ki jih ima evropski integracijski proces na diplomacijo v sodobni mednarodni skupnosti. V študijah mednarodnih odnosov so klasične zgodovinske opredelitve povezovale evropsko diplomacijo predvsem z obdobjem od 1815 (dunajski kongres) do 1914 (prva svetovna vojna), ki ga Polany (v: Benko 2000b: 145) označi kot obdobje stoletnega miru, pojava brez primerjave v zgodovini zahodnoevropske civilizacije. V nadaljevanju se bom osredotočila na koncept moderne<sup>36</sup> evropske diplomacije v okviru delovanja EU in ga razčlenila na več ravni.

Duke (2002: 850) opredeljuje evropsko diplomacijo kot sodelovanje med suverenimi državami, ki vključuje vzajemno informiranje, posvetovanje in usklajevanje stališč ter vodi k skupni diplomaciji. Pri tem ugotavlja, da evropska diplomacija vse bolj pomeni tudi diplomatsko delovanje EU kot takšne (ibid.). Evropska diplomacija deluje na več ravneh: na *nacionalni ravni*, kjer morajo biti diplomatski predstavniki držav članic pripravljene spodbujati skupne evropske interese, kar od njih zahteva dobro poznavanje EU, njenega delovanja, skupnih interesov in odprtih vprašanj, ter na *ravni ESi*, ki se odraža v delovanju Evropske komisije in njenih delegacij pri izvajanju zunanjih dejavnosti (Duke 2002: 853). Dodatna opredelitev evropske diplomacije temelji na razlikovanju med *medvladno ravno* in *skupnostno (komunitarno) ravno*<sup>37</sup> odločanja in

---

<sup>36</sup> Predmet analize je koncept »moderne« evropske diplomacije, kot se razvija od začetkov evropske integracije naprej (predvsem od oblikovanja evropskega političnega sodelovanja v sedemdesetih ter skupne zunanje in varnostne politike v devetdesetih letih prejšnjega stoletja). Zanima me torej distinktivna evropska diplomatska praksa, ki odraža tako splošne dejavnike, ki vplivajo na današnjo podobo diplomacije (njene naloge, agendo, akterje, vsebino in metode), kot tudi specifično proces evropske integracije.

<sup>37</sup> Diplomatski instrumentarij EU deluje na ravni skupnosti in na medvladni ravni. Na ravni *skupnosti* je ključni akter Evropska komisija, ki je s svojimi delegacijami vključena v izvajanje zunanjih dejavnosti EU (odnosi s tretjimi državami, ekonomske zadeve, razvoj, humanitarna pomoč itd.), ki so bile tradicionalno označene kot t. i. nizka politika. Kot bomo videli v nadaljevanju, je diplomatsko delovanje EU obsežnejše in vsekakor presega delitev na nizko in visoko politiko, poleg tega delegacije EK vse bolj opravljajo politične funkcije, ki niso zgolj in povsem v pristojnosti prvega stebra. Na *medvladni* ravni Evropski svet, Svet za splošne zadeve in zunanje odnose ter rotirajoče predsedstvo zagotavljajo zunanje predstavljanje v okviru skupne zunanje in varnostne politike, visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko, ki je tudi generalni sekretar Sekretariata Sveta, pa je zadolžen za usklajevanje skupne diplomacije EU. Kako so te institucije vključene v oblikovanje in predvsem izvajanje zunanje politike EU, bom predstavila v naslednjih poglavjih.

delovanja. Tukaj delitev zgolj omenjam, ker je povezana s klasično realistično delitvijo na evropske zunanje odnose in zunanjo politiko ter z razlikovanjem med visoko in notranjo politiko. Delitev dela med posameznimi akterji in ravni pri izvajanju zunanjih dejavnosti in skupne zunanje ter varnostne politike seveda obstaja, vendar pa bi bilo strogo razlikovanje nesmiselno, saj se odgovornosti v okviru posameznih ravni z načrtovanjem in vključevanjem številnih diplomatskih dejavnosti EU vse bolj prepletajo, prav tako so tesno prepleteni razpoložljivi instrumenti za izvajanje zunanje politike.

Bátora (2003: 12) ugotavlja, da pomeni proces evropske integracije izziv za diplomacijo na treh ravneh: na ravni bilateralne diplomacije, multilateralne diplomacije in na ravni nastajajoče sposobnosti EU, da vodi diplomatske odnose s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami. Omenjene ravni evropske diplomacije lahko razvrstimo glede na usmeritev delovanja navznoter (bilateralna in multilateralna diplomacija) ali navzven (EU kot diplomatski akter).<sup>38</sup> Notranja diplomacija EU se nanaša na urejanje medsebojnih odnosov med državami članicami. Diplomacijo EU navzven pa lahko opredelimo kot sistem za izvajanje evropske zunanje politike,<sup>39</sup> torej tako zunanjih odnosov na ravni skupnosti kot skupne zunanje in varnostne politike, zaradi česar sposobnost držav članic, da se dogovorijo glede skupnih stališč, oblikujejo skupne strategije in izvajajo skupne akcije, neposredno vpliva na učinkovitost diplomacije navzven.<sup>40</sup> Pomembna vprašanja so, kako potekata interna diplomatska komunikacija in sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev ter kako se sprejete odločitve izvajajo in kako poteka diplomatska komunikacija navzven.

Akterji v okviru omenjenih ravni evropske diplomacije so: države članice EU kot samostojni diplomatski akterji z lastnimi bilateralnimi predstavništvi v prestolnicah

---

<sup>38</sup> Tudi Sjursen (1999) razlikuje med dvema razsežnostma, in sicer notranjo interakcijo med državami članicami in statusom ter vlogo EU kot take v mednarodnem sistemu.

<sup>39</sup> White (2001: 40–41) opredeljuje tri podsisteme evropske zunanje politike: nacionalne zunanje politike, zunanjo politiko Skupnosti (prvi steber) in zunanjo politiko Unije (drugi steber). V magistrskem delu me zanimata zadnji dve, s posebnim poudarkom na zunanji politiki Unije, ki se nanaša na pretežno politične razsežnosti evropske zunanje politike in se navezuje na razvoj evropskega političnega sodelovanja in nato skupne zunanje in varnostne politike. Dejansko Unija oblikuje zunanjo politiko znotraj (in prek) vseh treh stebrov, saj posamezne odločitve vključujejo instrumente iz enega ali več stebrov.

<sup>40</sup> Zunanjo politiko EU razumem kot vsebino odnosov EU s tretjimi državami, skupinami držav in mednarodnimi organizacijami in cilje, ki jih skuša EU s temi odnosi doseči. Diplomacijo EU pa pojmem širše, kot proces komunikacije in političnega dialoga, pogajanj, zunanjega predstavljanja in vzpostavljanja diplomatskih odnosov med EU in tretjimi državami ter sklop norm, pravil in načel, ki imajo skupno organizacijsko osnovo in urejajo te procese. Seveda sta koncepta povezana, saj je razvoj EU kot diplomatskega akterja, vključno z oblikovanjem skupne diplomatske službe EU, nemogoč brez ustrezne zunanje politike v širšem smislu. Zunanje(politično) delovanje EU je širši termin, ki se uporablja, kadar želimo poudariti, da mednarodni odnosi EU presegajo okvire SZPV in vključujejo tudi razvojno sodelovanje, človekoljubno pomoč, skupno trgovinsko politiko, zunanje vidike pravosodja in notranjih zadev ter drugih notranjih politik z zunanjimi implikacijami.

drugih držav članic EU; države članice EU v institucionalnem in pravnem okviru EU, kjer imajo posebno vlogo stalna diplomatska predstavništva pri EU v Bruslju, in tudi institucije EU; drugi mednarodni akterji, predvsem tretje države in mednarodne organizacije, s katerimi vzpostavljajo diplomatske odnose ESi oz. EU, pri tem imajo posebno vlogo misije tretjih držav v Bruslju, z vidika zastopanja EU navzven pa Evropska komisija in njene delegacije v tretjih državah, predsedujoča država članica Svetu EU ter diplomatska predstavništva držav članic v tretjih državah. Glede na precejšnje število sodelujočih lahko opredelimo evropsko diplomacijo tudi kot kolektivno diplomacijo. Države se danes vse bolj zavedajo koristi kolektivne diplomacije in t. i. politike obsega,<sup>41</sup> saj je že povsem uveljavljeno prepričanje, da so učinki političnega sodelovanja v okviru EU bistveno večji v globalnem mednarodnem okolju kot enostransko in samostojno delovanje držav članic ali skupine nekaj držav.

Za razumevanje diplomatskega delovanja EU je nujna opredelitev vseh treh ravni, ki so med seboj tesno prepletene in učinkujejo druga na drugo. Predmet analize je sicer tretja raven – delovanje EU navzven –, vendar pa je opredelitev intraevropske diplomacije, predvsem z vidika dinamike odnosov in specifičnosti procesa odločanja ter oblikovanja skupnih politik, pomembna za razumevanja izzivov in dinamike izvajanja skupne zunanje politike ter vloge držav članic in institucij v zunanjem delovanju EU. Pri tem bom upoštevala tudi dvojno naravo evropske diplomacije, saj kakor ugotavlja Keukeleire (2003: 34), uspeh političnih dejanj ni vedno odvisen od sposobnosti EU, da vpliva na zunanje razmere, pač pa tudi od tega, do katere stopnje je bila zagotovljena vzajemna solidarnost ali do kolikšne mere se je izognilo vzajemnim konfliktom med državami članicami.

### **2.3.1 Ravni evropske diplomacije**

#### ***2.3.1.1 Diplomacija EU navznoter – intraevropska diplomacija***

Bátora (2003: 13) opredeljuje intraevropsko diplomacijo kot nastajajoč sklop norm in pravil, ki urejajo interakcijo med državami v okolju, ki temelji na pravnih pravilih. Pri tem je pomembno, da dobiva diplomacija med državami članicami nove razsežnosti, saj njene primarne motivacije, pojmovane v klasičnem realističnem pristopu, to je zagotavljanje nacionalne varnosti pred grožnjami drugih držav v anarhičnem

---

<sup>41</sup> Politika obsega se nanaša na koristi kolektivnega delovanja v nasprotju z enostranskim delovanjem pri vodenju zunanje politike (Ginsberg 1989: 3).

meddržavnem okolju, v intraevropskih diplomatskih odnosih izgubljajo pomen (ibid).<sup>42</sup> Vedno večji poudarek je na sektorskem in funkcionalnem sodelovanju in s tem na drugih področjih diplomatske agende, kot so trgovinski odnosi, kultura, razvojno sodelovanje, človekove pravice itd. V okviru intraevropske diplomacije je del problema za diplomacijo držav članic v tem, kako naj se prilagodijo na stanje, v katerem so meje med notranjo in zunanjo politiko vse bolj zabrisane (Hocking 2004: 103). Presek bilateralnega in multilateralnega področja sodelovanja je namreč spremenil vzorce diplomatske interakcije med državami članicami in med njimi ter drugimi mednarodnimi, državnimi in nedežavnimi, akterji (Hocking 2004: 95).

Notranja razsežnost evropske diplomacije se kaže v različnih oblikah. Prvič, proces evropske integracije in posebej proces zunanjepolitične integracije sta instrumenta tradicionalne bilateralne diplomacije med državami članicami in drugič, oba oblikujeta nov okvir za bilateralno diplomacijo in v določeni meri tudi njeno alternativo (Keukeleire 2003: 32). Pri tem dobiva povsem novo multilateralno razsežnost, kjer je upravičeno vprašanje, ali odnosi v tem okviru presegajo racionalno kalkulacijo pri upoštevanju materialnega samointeresa in lahko prispevajo k oblikovanju vzajemnega razumevanja na podlagi argumentativne in ne nujno instrumentalne racionalnosti. Pri iskanju odgovora na zastavljeno vprašanje bom upoštevala predpostavko, da so interesi rezultat interakcije na nacionalni, evropski in mednarodni ravni.

#### *Bilateralna (intraevropska) diplomacija*

Z bilateralno evropsko diplomacijo označujemo diplomacijo med državami članicami EU in delovanje veleposlaništev določene države članice v prestolnici druge članice. Na bilateralno intraevropsko diplomacijo vplivajo tako splošne spremembe v mednarodnem okolju kot tudi okvir delovanja znotraj EU, ki spreminja vlogo diplomatskih predstavništva.

Bilateralna diplomacija ostaja pomembno sredstvo za uresničevanje interesov ene države članice v odnosu do druge in je hkrati nujna za uspešno in učinkovito delovanje države članice znotraj EU oz. skupnega pravnega in institucionalnega reda EU. Bátora (2003: 15) ugotavlja, da ne gre zgolj za upravljanje odnosov med državami članicami ter med njimi in drugimi akterji, ampak tudi za oblikovanje evropskega pravno-političnega okolja, v katerem sodelujejo in delujejo države članice. Ob tem Paschke (2000) pravi, da

---

<sup>42</sup> Varnostna agenda ostaja izredno pomembna, kar se odraža tudi v prizadevanjih za nadaljnji razvoj skupne zunanje in varnostne ter tudi obrambne politike, vendar pri tem govorimo o širši definiciji varnosti in transnacionalnih varnostnih grožnjah in izzivih.

imajo bilateralni odnosi med državami članicami še vedno tudi lasten značaj in dinamiko, kjer igrajo pomembno vlogo zgodovina, geografija, jezik in številni drugi dejavniki, ne le članstvo v EU.

Proces evropske integracije zaznamuje vse večja soodvisnost domačih administrativnih sistemov držav članic, kjer se sektorsko specifične politike usklajujejo prek nacionalnih meja in brez vključevanja diplomatov (Bátora 2003: 12). Resorna ministrstva postajajo vse bolj avtonomna, neposredno komunicirajo med seboj ter tesno sodelujejo z nadnacionalnimi institucijami, kot je Komisija. Struktura bilateralnih diplomatskih odnosov med državami članicami ostaja v veliki meri nedotaknjena, so pa v dinamiko odnosa vpeljane določene posebnosti. Države članice so razvile posebne organizacijske enote, ki se ukvarjajo posebej z evropsko agendo, hkrati pa ohranjajo bilateralne oddelke za upravljanje odnosov s specifičnimi svetovnimi regijami, tudi z državami članicami EU.

Bilateralna diplomatska predstavništva, ki jih države članice vzpostavljajo druga v drugi, ostajajo pomemben element sodelovanja med članicami EU in bodo, kot ugotavlja Paschke (2000), »potrebna, vse dokler obstajajo nacionalni interesi«. Seveda pa se diplomatska predstavništva v EU soočajo z novimi izzivi, ki izhajajo tako iz svetovnega kot specifično evropskega okolja. Paschke (2000) ugotavlja, da so nekatere države članice celo povečale število osebja v ključnih evropskih prestolnicah (npr. v Berlinu), nekatere pa so se odločile za odprtje veleposlaništev v državah članicah, kjer jih prej niso imele.<sup>43</sup> Članstvo v EU vsekakor spreminja naravo dela predstavništev, saj je postal pomemben širok spekter vprašanj, prav tako se spreminjajo modalitete in časovni okvir oz. koledar dela (evropsko usklajevanje, srečanja vodij predstavništev, informiranje pred zasedanji Sveta v Bruslju itn.).

Diplomatska predstavništva v drugih državah članicah dobivajo nove naloge, posebej na področju javne diplomacije (Paschke 2000). Pri tem so pomembni razloga in predstavljanje nacionalnih stališč do posameznih vprašanj v okviru evropskega integracijskega procesa širši javnosti v partnerski državi ter gospodarska promocija (ibid.). Predstavništva morajo pri tem vzdrževati pregled nad celoto odnosov s partnerskimi državami, tako bilateralnih kot v okviru EU. Seveda morajo biti zato dobro informirana o tekočih vprašanjih v evropski agendi, kar pomeni, da ima vse več veleposlaništev posebnega predstavnika, zadolženega za zadeve EU, hkrati pa narašča

---

<sup>43</sup> Z nekaterimi izjemami (med njimi je tudi Slovenija) ima večina držav članic rezidenčna diplomatska predstavništva v vseh državah članicah.

tudi število specialistov, ki prihajajo iz drugih vladnih resorjev, in ne nujno z ministrstva za zunanje zadeve. Ti vzdržujejo tesne odnose z resornimi ministri v državi partnerici. Vloga bilateralnih predstavništev zaradi vse večje potrebe vlad, da razložijo politike svoje države različnim (ne samo vladnim) javnostim v drugih državah članicah, narašča. To zahteva tudi boljši pretok informacij med prestolnico in veleposlaništvom v evropskih prestolnicah ter učinkovito usklajevanje z drugimi vladnimi resorji.

Ob tem velja omeniti vlogo bilateralnega predstavništva v prestolnici predsedujoče države Svetu EU. V šestih mesecih se intenzivnost njegovega dela bistveno poveča, zato nekatere države članice, tudi Slovenija, okrepijo veleposlaništvo z dodatno osebo, ki ima določeno predznanje in izkušnje z delovanjem Evropske unije.<sup>44</sup> Med predsedovanjem se pomnožijo tako naloge politične analize, javne diplomacije in iskanja podpore (npr. za kandidature v evropskih agencijah) kot tudi tehnično-logistične oz. protokolarne naloge,<sup>45</sup> saj se v predsedujoči državi bistveno poveča število obiskov nacionalnih delegacij.

Pomen bilateralne diplomacije v EU narašča tudi zato, ker se o vedno več vprašanjih v EU odloča s kvalificirano večino, zaradi česar si vlade prizadevajo oblikovati koalicije glede vprašanj ključnega pomena. Vse pomembnejše so bilateralne povezave med članicami kot dejavnik vpliva na proces odločanja v Bruslju (Paschke 2000). Keukeleire (2003: 5) ugotavlja, da bodo »bilateralni kontakti ostali ključni za oblikovanje ustreznih večin ali konsenza, dosego kompromisa v Svetu ali sprave včasih nasprotujočih si interesov držav članic«. Proces evropske integracije je postavil odnose med državami članicami v nov, specifičen okvir. Tako se tudi bilateralni odnosi med njimi odvijajo v strukturiranem, kompleksnem in multilateralnem okviru (Keukeleire 2003: 34). V kolikšnem obsegu in na kakšen način, je odvisno od stopnje integracije. Pri tem obstajajo razlike med prvim, komunitarnim stebrom ter drugim in tretjim stebrom EU, ki sta medvladna. Tako se že dotikamo področja t. i. multilateralne evropske diplomacije, ki jo opredeljujem v nadaljevanju.

---

<sup>44</sup> Slovenija navadno okrepi veleposlaništvo v prestolnici predsedujoče države Svetu EU z mlajšim diplomatom iz Sektorja za Evropsko unijo, nekajkrat pa je na veleposlaništvo (npr. med predsedovanjem Grčije in Luksemburga) v prestolnico predsedujoče države (med luksemburškim predsedovanjem v Bruslju, od koder RS nerezidenčno pokriva to državo) napotila tudi predstavnika Službe Vlade RS za evropske zadeve.

<sup>45</sup> Obsežne protokolarne naloge vključujejo priprave in izvedbo obiskov, spremljanje delegacij in *follow-up*, s čimer je predvsem pri manjših državah bistveno obremenjena celotna infrastruktura veleposlaništva.

### *Multilateralna (intraevropska) diplomacija*

Bátora (2003: 19) ugotavlja, da je multilateralno okolje EU drugačno od tradicionalnega multilateralnega diplomatskega okolja, in sicer predvsem zaradi številnih institucij, ki poleg držav sodelujejo v pogajanjih in razvoju evropskih pravnih norm. Zunanja politika Evropske unije je rezultat specifične multilateralne evropske diplomatske interakcije, ki se odvija znotraj pravnega in institucionalnega reda EU, njena dvojnost pa se razkriva na dveh ravneh odločanja in delovanja, komunitarni in medvladni. Seveda se pri tem poraja vprašanje, kako način oblikovanja politik na podlagi kompleksne intraevropske diplomatske interakcije vpliva na modalitete izvajanja skupne zunanje politike EU in naravo ter učinke EU kot diplomatskega akterja.

V okviru prvega stebra se odvijajo pomembne spremembe medsebojnih odnosov, saj se odločitve sprejemajo s kvalificirano večino, poleg Sveta ministrov pa igrajo pomembno vlogo tri nadnacionalne ustanove (Komisija, Parlament, Sodišče). Sistem tesne interakcije je vzpostavljen tudi znotraj drugega medvladnega stebra, ki je v zadnjem desetletju doživel kakovosten institucionalni razvoj. Skupna zunanja in varnostna politika oz. t. i. drugi medvladni steber se loči od prvega komunitarnega stebra glede na proces odločanja, razpoložljive instrumente in tudi vlogo držav članic ter ustanov EU.

Glavni multilateralni diplomatski forum je Svet ministrov. Pri pripravah na zasedanja Sveta in njihovi izvedbi imajo pomembno vlogo stalna predstavništva držav članic pri EU. Primarni forum meddržavne multilateralne diplomacije v okviru Sveta je Odbor stalnih predstavnikov,<sup>46</sup> ki omogoča usklajevanje politik držav članic na ravni EU. Pomembne so tudi številne stalne ali *ad hoc* delovne skupine, katerih vloga je zaradi neprepoznavnosti procesa odločanja v javnosti in medijih pogosto zanemarjena. V delovnih skupinah predstavniki držav članic prvič predstavijo svoja stališča in se seznanijo s stališči svojih kolegov. Pri tem ne gre prezreti, da je za učinkovito nastopanje države članice v multilateralnem okviru pomembno dejavno delovanje ne le na ravni delovnih skupin (ali višje), pač pa tudi že prej (pri oblikovanju predlogov in sestavljanju dnevnega reda), na kar se posebej opozarja pri vzpostavitvi sistema nacionalnega

---

<sup>46</sup> Pomembno telo Sveta EU, kjer se odvijajo intenzivna pogajanja in sprejema večina odločitev, je Odbor stalnih predstavnikov oz. Coreper (*Comité des Représentants Permanents*), ki je razdeljen v dve formaciji: Coreper II sestavljajo veleposlaniki držav članic, ki obravnavajo predvsem politična vprašanja in pripravljajo zasedanja Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC – *General Affairs and External Relations Council*), Sveta za ekonomske in finančne zadeve (Ecofin), Sveta za proračun in Sveta za notranje zadeve in pravosodje (JHA – *Justice and Home Affairs*); Coreper I sestavljajo namestniki veleposlanikov, ki obravnavajo predvsem tehnična vprašanja in pripravljajo sestanke za preostale sestave Sveta.



usklajevanja evropskih politik. Odločitve s področja SZVP se v Svetu sprejemajo na treh ravneh: predlog<sup>47</sup> se najprej obravnava v delovnih skupinah,<sup>48</sup> sledi obravnava v odborih<sup>49</sup> in nato v Svetu.<sup>50</sup> Država članica, ki želi uspešno zastopati svoje interese v Svetu, mora zagotoviti ustrezen nacionalni model usklajevanja evropskih zadev, ki bi ji omogočil konsistentnost tako na omenjenih treh ravneh kot tudi vsebinsko med različnimi politikami, ki so predmet obravnave v drugih sestavah Sveta.

Države v okviru medvladnega stebra formalno obdržijo nadzor nad odločanjem, vendar procesi socializacije<sup>51</sup> in institucionalne dinamike, ki so posebej intenzivni na ravni odborov in delovnih skupin, niso brez učinka. Posebej med stalnimi predstavniki se je razvil občutek kolegialnosti, vzajemnega spoštovanja, zaupanja ter solidarnosti, četudi so bili diplomati primorani zagovarjati drugačne interese (Bátora 2003: 17, Westlake 1995: 289–290).<sup>52</sup> Diplomatska interakcija na ravni medvladne strukture drugega stebra namreč vpliva na oblikovanje idej, pričakovanj in norm (Pinakas 2003: 2–3). V intenzivni in stalni interakciji znotraj opredeljenega pravno-institucionalnega okvirja se spreminjajo nacionalni interesi.<sup>53</sup> Ob tem Jørgensen (2004: 38) ugotavlja, da institucionalni ustroj sistema odločanja v veliki meri opredeljujejo velike evropske sile, zato je pomembna neorealistična perspektiva s svojimi koncepti ravnotežja moči in vloge velikih sil.<sup>54</sup> V kriznih razmerah se lahko zaobide multilateralni skupni zunanjepolitični sistem EU, ki ga zamenjajo velike evropske sile kot v primeru oblikovanja kontaktne

---

<sup>47</sup> V nasprotju s prvim stebrom Komisija nima izključne pravice do pobude.

<sup>48</sup> V okviru Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose deluje več kot 30 delovnih skupin. Navadno se sestajajo predstavniki stalnih predstavništev, nekajkrat na mesec tudi predstavniki iz prestolnic, prisotni so predstavniki EK. Ocenjuje se, da je 70 odstotkov vseh odprtih vprašanj rešenih že na tej ravni.

<sup>49</sup> O večini vprašanj v okviru SZVP se dogovorijo v Politično-varnostnem odboru, najbolj občutljive zadeve pa obravnavajo tudi na zasedanjih Odbora stalnih predstavnikov II.

<sup>50</sup> Tretja raven odločanja je Svet, ki ga sestavljajo zunanji ministri držav članic. Sestaja se mesečno v Bruslju, aprila, junija in oktobra pa v Luksemburgu. »V okviru Sveta se države članice medsebojno obveščajo in posvetujejo o vseh zadevah zunanje in varnostne politike splošnega pomena, da bi z usklajenim in konvergentnim delovanjem zagotovile čim bolj učinkovito uveljavljanje vpliva Unije« (člen J.6 PEU).

<sup>51</sup> Socializacija je proces ponotranjenja pravil in norm, ki vplivajo na to, kako akterji vidijo sami sebe in kako zaznavajo svoje interese (Risse in Wiener 1999: 778). V družbenem okviru evropske zunanje politike se družbena interakcija skriva v terminu socializacija (Pinakas 2004: 11).

<sup>52</sup> Westlake (1995: 294–296) navaja štiri vrste pogajalcev v Odboru stalnih predstavnikov (države članice, predsedstvo, Evropska komisija in posredno Evropski parlament), Bátora (2003: 19) pa dodaja, da so prav zaradi sodelovanja zadnjih treh pogajanja v Coreperu več kot zgolj medvladna zadeva.

<sup>53</sup> Bátora (2003: 19–20) ugotavlja, da se nacionalni interesi spreminjajo v institucionalnem okvirju, ki ga zaznamujejo nadnacionalni prispevki Evropske komisije, intervencije Parlamenta in koordinacijska prizadevanja predsedujoče države članice Svetu EU, pri čemer imajo pomembno vlogo naddržavni interesi in skupne pravne norme. Nacionalni akterji ne vidijo svoje vloge zgolj v zagovarjanju vnaprej določenih stališč, pač pa skušajo sami ponotranjiti ambicije svojih kolegov in jih zaznati kot komplementarne svojim. Takšen sistem deluje najbolje v obdobju stabilnosti, manj pa v kriznih razmerah (Pinakas 2004: 5).

<sup>54</sup> V tem okviru bi lahko razložili odločitve za razvoj obrambne razsežnosti v evropski zunanji politiki, ki je bila uspešno izpeljana šele, ko se je o tem oblikovalo vzajemno razumevanje med VB, Francijo in Nemčijo.

skupine za učinkovitejše reševanje balkanske krize (Jørgensen 2004: 38, 52). Podobno se je pokazalo tudi med iraško krizo ali nedavno v odnosu do postavitve ameriškega protiraketnega ščita. Države članice seveda še naprej upoštevajo svoje nacionalne interese, pri tem pa je treba razmisliti o predpostavki, da so bili ti oblikovani ali spremenjeni v kompleksni institucionalni dinamiki.

Multilateralna evropska diplomacija zahteva določene strukturne prilagoditve v državah članicah in njihovih zunanjih službah, saj vpliva na časovni okvir in nacionalni koledar njihovega delovanja, ki je vse bolj podrejen bruseljskemu koledarju (zasedanja ES, Sveta ministrov, različnih odborov in delovnih skupin). Članstvo v EU spreminja vlogo zunanjih ministrstev, saj komunikacija ne poteka zgolj med njimi, pač pa dobivajo vse pomembnejšo vlogo resorna ministrstva in vladne službe, ki vzpostavljajo odnose neposredno z resornimi ministrstvi drugih držav članic in z generalnimi direktorati Komisije. Zunanja ministrstva prispevajo posebno znanje (diplomatske veščine, širše razumevanje delovanja evropskega sistema, sposobnost umestitve nacionalne perspektive politik v evropski kontekst) in imajo v prvi vrsti usklajevalno vlogo, vendar ta vse bolj prehaja tudi v pristojnost uradov predsednikov vlad (Spence 2005: 18, 21). Poleg tega stalna predstavništva pri EU v veliki meri sestavljajo najrazličnejši strokovnjaki. Ti imajo, kot ugotavlja Duke (1999: 16), diplomatski status, vendar niso nujno karierni diplomati, s čimer se spreminja koncept diplomata v kontekstu EU.

Za multilateralna diplomatska okolja je značilen poudarek na komunikaciji s civilno družbo, predvsem z nevladnimi organizacijami. V večstranskem diplomatskem procesu v EU poleg vladnih akterjev vse pogosteje sodelujejo predstavniki gospodarstva in civilne družbe. Dialog s civilno družbo postaja vse bolj institucionaliziran, kar je posebej vidno pri razvojnem sodelovanju, kjer imajo nevladne organizacije pomembno vlogo že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Nevladne organizacije so ostale polno vključene v operativno delovanje in politično razpravo tudi s krepitvijo mednarodne vloge EU v odnosu do človekovih pravic ter posebej varstva okolja in trajnostnega razvoja. Poleg praktičnih izkušenj pri razvojnem sodelovanju in človekoljubni pomoči prispevajo k mobiliziranju evropske javnosti ter spodbujanju držav članic h kolektivnemu razmišljanju, saj so nevladne organizacije organizirane transnacionalno, pri tem pa tesno sodelujejo tudi z mediji in evropskimi ustanovami, npr. Evropskim parlamentom (Mackie 2001). Ključno vlogo imajo pri razvoju etične razsežnosti zunanje politike EU, kjer ni poudarek le na upoštevanju evropskih interesov, pač pa na uravnoteženju teh z interesi drugih držav in regij (ibid.).

V zadnjih letih so pogoste zahteve po večji transparentnosti in odprtosti delovanja v medvladnem okolju EU. Del agende je že vključen v javno razpravo pred in med pogajanja, kar pomeni izziv tradicionalnemu zaprtemu značaju Sveta (Bátora 2003: 21).<sup>55</sup> Podoben trend se je odrazil tudi v delu Konvencije o prihodnosti EU kot posebni obliki multilateralnega sodelovanja, s katero se je EU prvič lotila lastne reforme na demokratičnejši in transparentnejši način. V Konvenciji so sodelovali predstavniki nacionalnih vlad in parlamentov sedanjih in prihodnjih članic ter predstavniki Evropske komisije in Parlamenta. Konvencija je bila novost, saj je bil razvoj pravno-političnega okvira EU tradicionalno v izključni pristojnosti diplomatov in nacionalnih strokovnjakov v okviru zaprtih zasedanj.<sup>56</sup> Kljub koristnemu in inovativnemu pristopu ostaja odprto vprašanje, kdaj (če sploh) bo metoda Konvencije še uporabljena. Določena mera skepticizma je tudi zaradi zapletov pri ratifikaciji ustavne pogodbe povsem upravičena.

Pomembnost notranje diplomacije v institucionalnem okviru EU seveda ne pomeni, da tradicionalna nacionalna diplomacija nima več pomembne vloge. EU in proces evropske integracije ponujata državam članicam stalen in daljnosežen forum za pogajanja, ki jim omogoča, da vzpostavljajo odnose in rešujejo medsebojne napetosti, vendar pa je tradicionalna bilateralna diplomacija nepogrešljiva, kadar mehanizmi v institucionalnem okviru EU niso učinkoviti kot forum za upravljanje medsebojnih odnosov (Keukeleire 2003: 35–36). Prav tako ni zanemarljivo, da se lahko tudi o tistih vprašanjih, ki niso obravnavana v okviru agende EU, razpravlja ob robu številnih evropskih sestankov med različnimi predstavniki (ministri, šefi vlad ali držav, diplomati, javnimi uslužbenci). Kot že omenjeno, pa v okviru mehanizmov vseh treh stebrov ostajajo bilateralni diplomatski stiki ključni za pridobitev zahtevanih večin ali soglasja, za oblikovanje kompromisov v Svetu in usklajevanje včasih nasprotujočih si interesov držav članic (Keukeleire 2003: 35).

---

<sup>55</sup> Od 30. maja 2001 velja, da so vsi dokumenti, ki jih ustvarijo ali prejmejo organi EU, dostopni javnosti. Splošna načela o dostopnosti informacij in posamezne izjeme so opredeljeni v Uredbi o javnem dostopu do dokumentov št. 1049/2001.

<sup>56</sup> V nasprotju s tem je bilo delo Konvencije preglednejše, bolj odprto in vključujoče, saj so bili k sodelovanju povabljeni predstavniki civilne družbe (NVO, interesne skupine, akademiki), vsi predlogi in pripravljala dela pa so bili ažurno in javno objavljeni na uradni spletni strani. Diplomati so bili seveda vključeni v njeno delo, vendar ne kot izključni pogajalci, pač pa kot soudeleženci v procesu odločanja, ponujali pa so tudi administrativno podporo. Ni zanemarljivo, da so nekateri prvotni člani izgubili mesto v Konvenciji, nadomestili pa so jih zunanji ministri (npr. slovenski, francoski, nemški zunanji minister in španska zunanja ministrica) in drugi visoki funkcionarji. To potrjuje tezo, da so članice od nje precej pričakovale in so bile že na tej stopnji pozorne, da jim pred medvladno konferenco posamezna vprašanja ne bi ušla z vajeti in preseгла nacionalnih prednostnih nalog članic. Delo v okviru Konvencije je bilo uvod v razpravo in odločanje na medvladni konferenci, tj. konferenci predstavnikov držav in vlad članic, ki se sestanejo zaradi spreminjanja temeljnih pogodb EU.

Proces oblikovanja skupne zunanje in varnostne politike temelji na sistematičnem sodelovanju držav članic, kar pomeni predvsem, da se bodo države članice posvetovale in informirale druga drugo, da bi zagotovile učinkovito delovanje EU v zunanjih zadevah. Ključna značilnost metode sistematičnega sodelovanja je, da ohranja osrednji pomen nacionalna diplomacija držav članic (Keukeleire 2003: 43). Izmenjava informacij in posvetovanje nista le osnova za oblikovanje politik, pač pa tudi za uresničevanje ciljev notranje diplomacije. Čeprav SZVP navadno velja za najbolj tradicionalno meddržavno dejavnost v EU, pomeni povsem nov pristop h kooperativni kolektivni diplomaciji. Države članice so se zavezale k boljšemu vzajemnemu razumevanju mednarodnih problemov z rednimi izmenjavami in posvetovanji (Aggestam 2004: 88). Zunanjepolitično odločanje v EU je dinamičen proces, ki sili države članice k skupnemu razmišljanju in razumevanju položaja ter vpliva na oblikovanje identitete, preferenc in interesov evropskih držav ter tudi na teoretiziranje o »naravi pošasti« (Risse-Kappen 1996).

Evropsko multilateralno diplomacijo lahko opredelimo kot uspešno<sup>57</sup> tedaj, kadar prispeva k oblikovanju skupnih interesov oz. natančneje, k utrjevanju mednarodne identitete EU kot take v mednarodni politiki, kar ji tudi omogoča, da deluje kot izvoznik norm in vrednot mednarodne družbe. Pri tem ni nepomembno, da se danes evropska diplomacija ne ukvarja toliko z ravnotežjem moči kot z oblikovanjem ravnotežja interesov in ne nazadnje s procesom oblikovanja skupnih interesov na podlagi vzajemnega razumevanja.

Medvladni značaj in obenem na praktični ravni preseženo ločevanje med medvladno in komunitarno ravno odločanja nista brez posledic, saj vplivata na konsistentnost izvajanja zunanje politike, razpoložljivost in učinkovitost instrumentov ter različne vloge posameznih evropskih akterjev pri izvajanju zunanje politike oz. diplomatskem udejstvovanju EU.

### ***2.3.1.2 Diplomacija EU navzven – EU kot diplomatski akter***

Pri analizi diplomacije EU navzven sta ključna dva vidika. Prvič, kako EU razvija diplomatske strukture in se uveljavlja v diplomatskem sistemu, ter drugič, kakšna je narava diplomatskega akterja, ki nastaja. Prvo vprašanje je za obravnavano tematiko

---

<sup>57</sup> Simoniti (1995: 9) ugotavlja, da je multilateralna diplomacija uspešna tedaj, kadar večina akterjev meni, da jim delujoči sistem zagotavlja uresničevanje posebnih (tj. nacionalnih) in tudi skupnih interesov.

ključnega pomena in zahteva analizo zgodovinsko-pravnega in institucionalnega razvoja EU, ki bo narejena v nadaljevanju. V tem poglavju se bom osredotočila na dinamiko prepletanja ravni evropske diplomacije in skušala opredeliti, kakšen diplomatski akter pravzaprav nastaja. Vprašanje je, ali oz. kako kompleksna intraevropska diplomatska dinamika vpliva na naravo (ne zgolj učinkovitost) EU kot večplastnega<sup>58</sup> diplomatskega akterja, na njeno distinktivno mednarodno identiteto in njen prispevek k oblikovanju mednarodne oz. svetovne družbe.

Sjursen (2004: 68) meni, da ima EU *poseben* učinek na mednarodno okolje, saj naj bi narava EU kot hibridnega akterja vplivala na način vodenja zunanjih odnosov, pri čemer imajo osrednjo vlogo vrednote. EU je v zadnjih desetletjih vidno dejavna pri promociji vrednot kot posebnem vidiku svoje zunanje politike.<sup>59</sup> S tem je v ospredju »mehka« razsežnost diplomatskega delovanja EU. EU ima izjemno razvito mehko moč oz. moč privlačnosti, ki v veliki meri izhaja iz njenih vrednot (Nye 2004, Leonard 2005). Rosecrance (1998) pravi, da je EU nova vrsta mednarodnega akterja, ki »privlači«, in ne ogroža drugih mednarodnih akterjev. Zaradi tega navadno velja za manj nevarno ali pristransko in vsaj v tem delu uživa večjo kredibilnost kot velesile, ki povsem jasno poudarjajo lastne, ozko definirane samointerese.

V okviru realistične misli bi normativno vlogo EU utemeljili predvsem z argumentom, da nima na voljo drugih sredstev za dejavno delovanje v mednarodni politiki (npr. Kagan 2003). Tako razumevanje je v pogojih sodobne mednarodne skupnosti preozko, zato je smiseln alternativni razmislek, ki ga ponuja teorija komunikativne dejavnosti. Ta pomaga razumeti, zakaj so pomembni tudi nevojaški instrumenti, kot so argumenti, načela, norme, vrednote.

Odnose v EU opredeljujejo pravni red in že omenjena distinktivna diplomatska interakcija ter dinamika urejanja meddržavnih odnosov. Smith (2003: 109) ugotavlja, da skuša EU kot kolektiviteta izvoziti načela in izkušnje, ki so naredile Zahodno Evropo varno in uspešno. S svojo zunanjo politiko si prizadeva za prenos načel političnega,

---

<sup>58</sup> EU kot diplomatski akter ni enotna (angl. *single*) entiteta. Pri izvajanju politik in zunanjem predstavljanju EU igrajo pomembno vlogo številne institucije z različnimi pristojnostmi. Prav veliko število vključenih v diplomatske dejavnosti EU je pogosto očitak za neuskkljenost in neučinkovitost nastopa EU v mednarodni politiki, zaradi česar so se pojavile težnje po izboljšanju učinkovitosti, ki se kažejo predvsem v prizadevanjih za ustrezno institucionalno reformo.

<sup>59</sup> Pomen vrednot se kaže v nastopih predstavnikov institucij ter evropskih voditeljev, ključnih dokumentih EU (vrednote so eksplicitno opredeljene v osnutku PUE, Evropski varnostni strategiji in tudi v Berlinski deklaraciji, sprejeti ob 50. obletnici Rimskih pogodb) in v institucionaliziranem političnem dialogu ter številnih pravnih sporazumih, ki jih sklepajo ESi oz. EU s tretjimi državami in ki temeljijo na politiki pogojevanja.

družbenega, ekonomskega in meddržavnega sistema EU (Keukeleire 2003: 47). Ključna značilnost tega je poudarek na komunikaciji in argumentaciji, saj akterji v stalni interakciji izmenjujejo stališča in argumente ter si prizadevajo za soglasje (Jørgensen 2004: 12). Evropski akterji usklajujejo svoje načrte z argumentacijo s ciljem vzajemnega razumevanja, pri tem jih lahko vodijo materialni interesi, lahko pa se sklicujejo tudi na občutek skupne identitete, načel ali skupnega razumevanja dobrega (Sjursen 1999).<sup>60</sup>

V mednarodnih odnosih se EU vede tako strateško kot komunikativno, kar je v veliki meri odvisno od vsakokratnega specifičnega konteksta in primera, pri tem pa Sjursen (2004: 70) ugotavlja, da so pobude za komunikativno delovanje večje v EU kot drugod. EU deluje strateško pri upoštevanju lastnih interesov, vendar je ob tem oblikovala številne zunanje politične cilje (spodbujanje regionalnega sodelovanja, spoštovanje človekovih pravic, demokracija in vladavina prava, preprečevanje nasilnih konfliktov, boj proti organiziranemu kriminalu, spodbujanje trajnostnega razvoja, podpora ZN in drugim multilateralnim organizacijam, odprava revščine in razoroževanje), ki presegajo ozko definiran samointeres. Z izpolnjevanjem teh ciljev skuša uveljaviti distinktivna zunanje politična načela, ki temeljijo na sodelovanju s partnerji pri uresničevanju mednarodnih ciljev in odražajo preferenco za multilateralizem ter spoštovanje mednarodnega prava. Seveda obstajajo omejitve delovanja EU kot normativne sile, če ni dosledna pri uporabi deklariranih vrednot in načel (npr. politika človekovih pravic in očitki dvojnih standardov). Kredibilnost EU je zato odvisna od tega, ali bo konsistentna v svoji držbi in dejavno prisotna v mednarodnih krizah.

Strategije in partnerstva EU so namenjena dolgoročnim strukturnim spremembam v posameznih tretjih državah, v meddržavnih odnosih ter v regijah na splošno (Keukeleire 2003: 47). Unija uporablja diplomatske instrumente za prepričevanje<sup>61</sup> partnerjev z dialogom, z načelnim odporom do uporabe negativnih ukrepov. Odnosi s tretjimi

---

<sup>60</sup> Sjursen (1999) opozarja, da pri tem ne gre zamenjevati koncepcije komunikativnega akterja z altruistično koncepcijo. Habermasova družbeno konstruktivistična dinamika temelji namreč na predpostavki akterja, ki ima sposobnost kritične presoje lastnega razumevanja stvarnosti, interesov, prednosti in maksim obnašanja; sposobnost, oceniti posledice za druge, če bo upošteval lastne interese; in sposobnost, sodelovati v diskurzu z drugimi glede interpretacije interesov in norm za usklajevanje vedenja in interakcije (Lose 2001: 184–185). Pri tem ne zanemari lastnih strateških interesov. Zaradi tega je smiselna kritična drža do predpostavk, da je EU distinktivna kot akter, če upošteva globalne interese in univerzalne vrednote.

<sup>61</sup> Perloff (1998: 20) pravi, da je »/prepričevanje aktivnost ali proces, pri katerem komunikator poskuša doseči spremembo prepričanj, odnosa, stališč in vedenja posameznika ali skupine preko prenosa sporočila na način, pri katerem ima tisti, ki ga prepričujemo (za razliko od vsiljevanja) vsaj delno svobodo odločanja«. Prepričevani ima možnost, da sprejme in ponotranji pozicijo komunikatorja ali pa jo zavrne. Najbolje, kar lahko prepričevalec stori, je, da ustvari okolje, v katerem posameznik sam spremeni svoja stališča v zvezi z določenim vprašanjem. Poleg tega je prepričevanje dinamična dejavnost, ki vključuje tako prejemnika kot sporočevalca.

državami temeljijo na pravnih sporazumih in institucionaliziranem dialogu, ki zadevajo tako politično-varnostna kot tudi ekonomska in družbena vprašanja, posebej pomembna pa so vprašanja človekovih pravic in demokratičnih načel.<sup>62</sup> Dialog EU s tretjimi državami te pozitivno sprejemajo, saj so navadno zelo zainteresirane za njegovo institucionalizacijo in krepitev.<sup>63</sup>

Danes je (predvsem pri vprašanjih boja proti terorizmu in organiziranemu kriminalu) verjetneje, da bo EU uporabila prisilne oz. negativne instrumente pri uresničevanju svojih interesov. Everts (2002: 2) ugotavlja, da je EU boljše opremljena za vplivanje na mednarodne dogodke s prepričevanjem in privlačnostjo kakor s prisilo, vendar je pri tem smiselno, da povezuje mehke in trde varnostne instrumente. Larsen (2004: 71) meni, da je koncept prepričevanja ključni element v načinu, kako EU konceptualizira lastne politične dejavnosti, ob tem pa je od devetdesetih let naprej jasno, da se EU razvija v politično silo, ki je pripravljena uporabiti politična, ekonomska in vojaška sredstva pri uresničevanju svojih političnih ciljev, ob očitni načelni podpori liberalnim vrednotam. EU s tem ohranja status civilne sile, in sicer kljub prizadevanjem, da razvije vojaške mehanizme, s katerimi bo podprla svoje politike in okrepila svojo vlogo v mednarodni politiki (McCormick 2007: 70–71).

EU si prizadeva za dolgoročno oblikovanje mednarodnega okolja, pri čemer uporablja mehko moč, saj glede na naravo in institucionalno dinamiko ter zgodovino njenega razvoja kot politične skupnosti velja, da je krepitev gospodarskih in političnih vezi s posamezno državo in spodbujanje procesa notranjih sprememb učinkovitejše kot uporaba sile in groženj.<sup>64</sup> Diplomatsko delovanje EU navzven torej ni zasnovano na politiki moči v mednarodnih odnosih tudi zato, ker odraža logiko notranje dinamike v EU. Bretherton in Vogler (1999: 34) ugotavljata, da EU z upoštevanjem lastnih vrednot in načel v zunanji politiki razvija distinktivno vlogo, ki ji omogoča, da prispeva k razvoju mednarodnega sistema. »Dolgoročno lahko EU z okrepitvijo elementov mednarodne družbe, kot sta mednarodno pravo in meddržavno sodelovanje, ter z minimiziranjem elementov politike moči prispeva k spremembi mednarodnega sistema« (Smith 2003: 108). Gre torej za krepitev elementov mednarodne družbe, kot jo opredeljuje angleška šola. Pri tem se EU sooča z notranjimi težavami, zato so si države

---

<sup>62</sup> Enkratnost političnega dialoga EU s partnerji je v vključevanju predstavnikov civilne družbe, predvsem z namenom spodbujati zaščito človekovih pravic, demokracije in vladavine prava (Smith 2004a: 139).

<sup>63</sup> Eden zadnjih primerov je krepitev strateškega dialoga z Brazilijo in posledično institucionalizacija političnega dialoga. Prvi vrh EU–Brazilija je potekal 4. julija 2007.

<sup>64</sup> To se je najbolj nazorno pokazalo v procesu integracije držav srednje in vzhodne Evrope, razvidno pa je tudi v politiki EU do Zahodnega Balkana.

članice in institucije za cilj zadale izboljšati sposobnost delovanja EU, vključno z institucionalno reformo zunanje politike. Vprašanje je, na kakšen način EU razvija diplomatske kapacitete, da bi se uveljavila kot legitimen član diplomatske skupnosti, ki je tradicionalno rezervirana za suverene države.

Če povzamem, lahko moderno evropsko diplomacijo definiram kot kompleksen in večplasten pojem, ki je hkrati (a) način komunikacije med številnimi in raznovrstnimi akterji; (b) sredstvo za uresničevanje nacionalnih politik držav članic in izvajanje (ter oblikovanje) razvijajoče se večplastne skupne zunanje politike EU ter s tem povezano delovanje EU navzven; (c) sredstvo za ustvarjanje in vzdrževanje vzajemno koristnih in pozitivnih odnosov, tako znotraj EU kot z drugimi mednarodnimi akterji. Keukeleire (2003: 32–33) ugotavlja, da koristi procesa integracije niso le v uvajanju skupnih politik, temveč tudi v možnostih, ki jih ponuja državam članicam pri upravljanju in urejanju medsebojnih odnosov, reševanju nasprotij in izboljšanju medsebojnega razumevanja, večji predvidljivosti politik in vzajemni solidarnosti.<sup>65</sup> Pri tem EU razvija distinktivno diplomatsko persono, ki temelji na načelnem zavračanju politike moči in upoštevanju evropskih vrednot pri oblikovanju mednarodnega okolja, v katerem deluje, kar je ne nazadnje odraz dinamike delovanja EU navznoter ter njenega zgodovinskega in ekonomskega razvoja.

Za razumevanje razvoja in nastanka sposobnosti EU, da nastopa kot diplomatski akter, je treba upoštevati specifičen razvoj evropske integracije. V naslednjem poglavju bom opredelila zgodovinsko-pravni in institucionalni razvoj zunanjepolitičnega delovanja EU. Poudarek bo na procesu institucionalizacije evropske zunanje politike, ki se odraža v razvoju diplomatskega instrumentarija EU. Na koncu bom strnila problematiko diplomatskega delovanja Unije, ki napoveduje nadaljnje reforme.

---

<sup>65</sup> Namen diplomatske dejavnosti v okviru EU ni le vplivanje na zunanje mednarodno okolje, saj je lahko hkrati instrument nacionalne diplomacije za urejanje vzajemnih odnosov med državami članicami. Analiza rezultatov zunanje politike EU bi morala smiselno upoštevati tudi ta vidik. Tako bi bila ocena zunanjepolitičnih učinkov EU tudi ob t. i. zunanjih neuspehih (nastop EU kot diplomatskega akterja) bolj celostna in bi vsebovala pozitivne učinke, ki jih ima lahko diplomacija EU v okviru EU oz. med državami članicami ali za sam proces integracije. Zanimarjanje tega vidika vodi v razlike med pričakovanji evropskega javnega mnenja in evropskih političnih voditeljev ter razlike med pričakovanji zunaj in znotraj EU (Keukeleire 2003: 34).



### 3 RAZVOJ ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

#### 3.1 ZGODOVINSKO-PRAVNI OKVIR

Začetki evropske integracije so bili kljub političnim motivacijam za zagotovitev stabilnosti in miru v Evropi po dveh krvavih svetovnih vojnah predvsem ekonomski. Ustanovne pogodbe<sup>66</sup> niso eksplicitno predvidele mednarodne politične dejavnosti. Kljub temu Piening (1997: 15–16) ugotavlja, da je za razumevanje, kako in zakaj je EU postala mednarodni akter, ključna Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. Prvotne zunanje dejavnosti ESi so bile namreč povezane predvsem z gospodarstvom oz. z zunanjetrgovinskim in razvojnim sodelovanjem s tretjimi državami. Ključno vlogo pri zastopanju interesov ESi v tretjih državah in posameznih mednarodnih organizacijah je imela Evropska komisija s svojimi generalnimi direktorati v Bruslju in delegacijami po svetu, katerih osnovna naloga je bila upravljanje razvojnih programov in programov pomoči. Postopoma je postalo jasno, da bo za učinkovito nastopanje EU v mednarodni politiki poleg ekonomskega sodelovanja nujna tudi določena stopnja političnega sodelovanja.

Ideje o razširitvi evropskega sodelovanja na področje zunanje politike so se pojavile že zelo zgodaj, vendar pa so bili prvotni poskusi obsojeni na neuspeh (npr. Plevenov načrt o Evropski obrambni skupnosti iz leta 1950 in Fouchetov načrt iz leta 1961). Države še niso bile pripravljene sodelovati na področju zunanje, še manj obrambne politike, ki sestavljata srž nacionalne suverenosti in s tem eno najbolj občutljivejših področij sodelovanja. Po začetnih neuspešnih poskusih se je uveljavil postopnejši pristop, ki je sledil ekonomski in družbeni integraciji, hkrati pa so na razvoj političnega sodelovanja vplivali tudi zunanji dejavniki oz. mednarodne politične razmere.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Ustanovne pogodbe (izvirne različice in poznejše posodobitve) so: Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (1951), Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (1957), Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (1957), Pogodba o Evropski uniji (1992) in Enotni evropski akt (1986), Amsterdamska pogodba (1997) in Pogodba iz Nice (2001).

<sup>67</sup> Po mnenju Arahove (1995: 384) sta moč in šibkost političnega sodelovanja posledici delovanja številnih dejavnikov, med njimi interesov gospodarskih, političnih in vojaških velesil, načina diplomatskega delovanja, akutnosti obravnavanih problemov, političnih interesov na nacionalni ravni ter mednarodnega položaja pogajalskih partnerjev. Tudi Smith (2004b: 34, 243) ugotavlja, da proces integracije poteka v odvisnosti od dogajanj v širši mednarodni skupnosti (sistemske spremembe – konec hladne vojne, širitev EU, mednarodne krize, pritiski nečlanice, odnosi z drugimi mednarodnimi organizacijami), vendar pa zunanji dejavniki ponujajo priložnost oz. spodbudo za razpravo o institucionalnih spremembah, ne določajo pa specifičnih rezultatov, ki so navadno postopne in progresivne narave ter posledica notranjih procesov.

Razvoj evropskega političnega sodelovanja (EPS) je opredelila najprej haaška konferenca (1969),<sup>68</sup> za nadaljnjo dinamiko pa so poskrbeli Luksemburško (1970)<sup>69</sup> in Kobenhavensko poročilo (1973),<sup>70</sup> Deklaracija o evropski identiteti (1973),<sup>71</sup> ustanovitev Evropskega sveta (1974),<sup>72</sup> uveljavitev neformalnega sestajanja zunanjih ministrov v okviru t. i. formule Gymnich (1974) in Londonsko poročilo (1981).<sup>73</sup> Formalnopravno podlago za evropsko politično sodelovanje sestavlja Enotni evropski akt (EEA) iz leta 1987, s katero so države članice kodificirale dotedanjo prakso političnega sodelovanja in se zavezale, da si bodo prizadevale »skupno oblikovati in izvajati evropsko zunanjo politiko« (člen 30.1 EEA) in se »medsebojno obveščati in posvetovati o katerikoli zunanjepolitični zadevi splošnega pomena« (člen 30.2a EEA).

Arah (1995: 110) ugotavlja, da je EPS prineslo določene dosežke, zlasti vodilno vlogo držav članic v pogajanjih na konferenci o evropski varnosti in sodelovanju, evro-arabski dialog pa je predvsem opozoril na potrebo po nenehnem usklajevanju ekonomskih ciljev skupnosti s političnimi cilji (Arah 1995: 204–214). V praksi so se države članice dogovarjale glede tistih zadev, kjer je bilo soglasje možno, zadržane pa so

---

<sup>68</sup> Spoznanje haaške konference je bilo, da članice potrebujejo skupno zunanjepolitično identiteto v mednarodnem prostoru (Arah 1995: 376).

<sup>69</sup> Z Luksemburškim (ali Davignonovim) poročilom je bilo dejansko oblikovano evropsko politično sodelovanje. Predvideni mehanizmi so bili redna izmenjava informacij ter posvetovanja o glavnih mednarodnih problemih za boljše medsebojno razumevanje in krepitev solidarnosti, tudi s spodbujanjem harmonizacije pogledov, usklajevanja stališč ter skupnih ukrepov, kjer bi bilo to zaželeno in mogoče (Smith 2004b: 72).

<sup>70</sup> Kobenhavensko poročilo, s katerim je politično sodelovanje dobilo operativno osnovo, je bilo pripravljeno na podlagi izhodišč pariške konference (1972). V Parizu so voditelji držav članic v razpravi o posledicah ekonomske politike ESI na mednarodnem političnem prizorišču prvič uradno priznali soodvisnost zunanje in ekonomske politike (Arah 1995: 182). Kobenhavensko poročilo je med drugim podlaga delovanju skupine evropskih korespondentov ter pogostejšim srečanjem zunanjih ministrov in Političnega odbora (Arah 1995: 102–103). Prvič je bila priznana vloga veleposlaništev držav članic EU pri uvajanju EPS. Poročilo predvideva posvetovanje glede EPS med veleposlaništvimi držav članic v njihovih prestolnicah, v tretjih državah in delegacijah pri mednarodnih organizacijah ter konferencah (Smith 2004b: 96). Izmenjevala naj bi si informacije, pripravljala skupna poročila in priporočila, predstavljala skupne demarše in sodelovala v razpravah s predstavniki v tretjih državah (Smith 2004b: 102).

<sup>71</sup> V Deklaraciji o evropski identiteti so države članice opredelile temelje odnosov ESI do tretjih držav in svoje odgovornosti za razvoj odnosov v mednarodni skupnosti, pri čemer so izrazile željo prevzeti dejavno vlogo v svetovnih zadevah in prispevati k spoštovanju temeljnih demokratičnih načel ter pravičnejšim mednarodnim odnosom (Arah 1995: 103–104).

<sup>72</sup> Ustanovitev Evropskega sveta je moč razumeti kot »posledico pričakovanja, da bo ES kot zunanji dejavnik v procesu unifikacije učinkoviteje prispeval k organiziranemu spodbujanju in usmerjanju procesa politične unifikacije, nujne za uspešnejšo vključitev Evropskih skupnosti in njihovih članic tako v razreševanje lastnih kot v razreševanje mednarodnih problemov« (Arah 1995: 383).

<sup>73</sup> Londonsko poročilo je izpostavilo dotedanje pomanjkljivosti EPS. Sprejemanje skupnih stališč bi moralo vse bolj spremljati skupno delovanje (Arah 1995: 113). Poročilo je bilo korak naprej, saj poudarek ni bil le na mehanizmu usklajevanja, pač pa na instrumentih za uveljavljanje interesov EU v globalnih zadevah (Smith 2004b: 126). Okrepljena je bila vloga predsedujoče države članice, ki je postala ključna v odnosih z drugimi mednarodnimi akterji, opredeljeni so bili postopki za vodenje odnosov s tretjimi državami, ki bi potekali prek predsedstva ali trojke (ibid.). Komisija je bila vključena v politično sodelovanje na vseh ravneh. Okrepljena je bila vloga delegacij Komisije, ki naj bi skupaj z nacionalnimi veleposlaništvimi sodelovale v EPS (Dimier in McGeever 2006: 494).

bile pri obravnavi tistih, »nad katerimi so zaradi specifičnih nacionalnih interesov in pogledov želele obdržati popoln nadzor« (Arah 1995: 146). Pomembna dodana vrednost EPS ni toliko v uspešnih ali manj uspešnih rezultatih posvetovanj, pač pa v institucionalizaciji interakcije, ki je vodila v vse večjo odvisnost v političnem sodelovanju. V okviru EPS so potekala prizadevanja za oblikovanje soglasja o skupnih interesih na podlagi moči argumenta (Smith 2004: 83). Kljub političnim neuspehom se je izoblikoval globlji proces oblikovanja identitet in interesov kot rezultat vse bolj kooperativnega procesa interakcije (Glarbo 1999: 643). EPS kot medvladno sodelovanje, ki je bilo namenjeno posvetovanju, izmenjavi mnenj in usklajevanju zunanjepolitičnih stališč, je spreminjalo način, kako so države definirale in uresničevale svoje nacionalne interese (Smith 2004b: 89). Stalna srečanja ministrov, delovanje političnega odbora, oblikovanje Sekretariata v Bruslju, delovanje po pravilu trojke, oblikovanje skupine evropskih korespondentov in uveljavljanje prakse delovnih skupin so bili komunikacijski mehanizmi, ki so bili namenjeni oblikovanju soglasja ter spodbujanju sodelovanja s ciljem reševanja problemov, in ne le obrambi nacionalnih interesov (Smith 2004b: 83, 93). Prispevali so k oblikovanju t. i. koordinacijskega refleksa,<sup>74</sup> ki ga Arah (1995: 172) imenuje »povratni učinek sodelovanja« in je pomemben predvsem z vidika medsebojnih odnosov med udeleženkami EPS. Pomembna novost je bilo tudi oblikovanje posebnega komunikacijskega sistema oz. zaščitene mreže telegramov Coreu (mreža Cortesy),<sup>75</sup> ki naj bi prispevala k izboljšanju izmenjave informacij v okviru EPS, s tem ko je omogočila simultano komunikacijo med diplomatskimi službami v prestolnicah držav članic (Smith 2004c: 97). Sistem Coreu je postal eden najpomembnejših in najbolj inovativnih mehanizmov v razvoju evropske zunanje politike in je »brez precedensa v zgodovini diplomatskih odnosov« (Jørgensen 1999).

Vendar pa se je že s prvimi zametki institucionaliziranega političnega sodelovanja izkristalizirala potreba po usklajevanju EPS z delovanjem oz. instrumenti ESI. Zaradi vse večje ekonomske in politične soodvisnosti je postalo nemogoče oblikovati koherentno zunanjo politiko in hkrati vztrajati pri strogi ločenosti obeh področij delovanja. Enotni evropski akt je tako prvič povezal obe politični domeni, Komisijo in predsedstvo pa zadolžil za zagotavljanje usklajenosti (člen 30.5 EEA). Postavljeni so bili formalni

---

<sup>74</sup> Že v Kopenhavenskem poročilu so ministri potrdili obstoj t. i. koordinacijskega refleksa, na podlagi katerega naj bi kolegialen občutek v Evropi postajal dejanska sila v mednarodnih odnosih (Smith 2004b: 94).

<sup>75</sup> Sistem Coreu, ki je v tehnološko modificirani različici še danes pomembno sredstvo komunikacije med zunanjimi ministrstvi držav članic, Sekretariatom Sveta in Evropsko komisijo, je začel delovati v drugi polovici leta 1973.

temelji za usklajeno delovanje, s tem ko bi si države članice v mednarodnih organizacijah prizadevale sprejeti skupna stališča in skupaj s Komisijo z vzajemno pomočjo in obveščanjem krepile sodelovanje med svojimi predstavništvi v tujini (člena 30.7 in 30.9 EEA).

Novi izzivi in geopolitične spremembe, ki so se pojavile v mednarodni skupnosti po koncu hladne vojne, z združitvijo Nemčije, razpadom Jugoslavije in balkansko krizo ter zalivsko vojno, so prispevali k oblikovanju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), ki je nasledila evropsko politično sodelovanje in s katero je EU dobila priložnost prispevati k oblikovanju nove mednarodne ureditve. S Pogodbo o Evropski uniji (PEU)<sup>76</sup> oz. Maastrichtsko pogodbo je bila vpeljana SZVP, in sicer kot drugi medvladni steber tritebrne institucionalne ureditve. PEU je nadgradnja Enotnega evropskega akta, saj so se države članice odločile, da v okviru EU »določijo in izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko, /.../ ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike« (člen J.1 PEU), s čimer SZVP posega na področje varnosti in tudi že obrambe, saj naj bi dolgoročno zajemala tudi »oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi sčasoma lahko privedla do skupne obrambe« (člen J.4 PEU). Eden izmed ciljev EU je »uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, zlasti z izvajanjem skupne zunanje in varnostne politike, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike« (člen B.2 PEU). Kot sredstva za uresničevanje ciljev v okviru SZVP Maastrichtska pogodba opredeljuje skupna stališča in ukrepe, za razumevanje razvoja evropske diplomacije pa je pomembno, da so se države članice dogovorile, da »dejavno in brez zadržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in vzajemne solidarnosti« ter se vzdržijo »vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih« (člen J.1 PEU). Pri tem se v okviru Sveta države članice medsebojno obveščajo in posvetujejo, da bi »z vse bolj usklajenim delovanjem zagotovile čim bolj učinkovito uveljavljanje vpliva Unije« (člen J.6 PEU). Za razumevanje pravne podlage razvoja evropske diplomacije je pomemben člen J.10 PEU (sedaj člen 20), ki med drugim poveže delegacije Evropske komisije z veleposlaništvimi držav članic v okviru SZVP:

»Diplomatska in konzularna predstavništva držav članic ter delegacije Komisije v tretjih državah in na mednarodnih konferencah ter njihova predstavništva pri mednarodnih

---

<sup>76</sup> Pogodba o Evropski uniji, ki je bila podpisana 7. februarja 1992, veljati pa je začela 1. novembra 1993, je vpeljala tritebrno strukturo Evropske unije. Prvi steber sestavljajo Evropske skupnosti (nekdanja EGS, ESPJ, EURATOM), drugi steber tvori skupna zunanja in varnostna politika, tretji steber pa vključuje sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

organizacijah sodelujejo pri zagotavljanju tega, da se upoštevajo in izvajajo skupna stališča in skupni ukrepi, ki jih sprejme Svet. Sodelovanje krepijo z izmenjavo informacij, s pripravo skupnih ocen in prispevanjem k izvajanju določb iz člena 8c<sup>77</sup> Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.«

Pomembna revizija SZVP je sledila z Amsterdamsko pogodbo,<sup>78</sup> katere cilj je bil izboljšati učinkovitost SVZP. Države članice so namreč spoznale, da SZVP deluje pretirano deklarativno in da obstajajo številne pomanjkljivosti ter tudi razlike med pričakovanji in dejanskim izvajanjem politike. Na podlagi izkušenj s konflikti v nekdanji Jugoslaviji se je vse bolj uveljavljalo prepričanje, da je treba nadgraditi zunanjo politiko z verodostojnimi vojaškimi zmogljivostmi. Že PEU je postavila podlago za oblikovanje skupne varnostne in obrambne politike, ki bi v prihodnosti lahko prerasla v skupno obrambo. Amsterdamska pogodba je vzpostavila še tesnejše povezave z Zahodnoevropsko unijo (ZEU).<sup>79</sup> Progresivno oblikovanje skupne obrambne politike je bila tudi ena najpomembnejših odločitev, ki so jih sprejele države članice EU. V skupno evropsko varnostno in obrambno politiko (EVOP) so bile prenesene Petersberške naloge<sup>80</sup> in neposredno vključene tudi druge funkcije obrambne politike. Države članice so se dogovorile, da ZEU kot sestavni del razvoja Unije podpira oblikovanje obrambnih vidikov SZVP in omogoča EU operativno zmogljivost za uspešno opravljanje Petersberških nalog (Moussis 1999: 526). Dejansko je dobila varnostna in obrambna politika zagon na vrhu v Helsinkih.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Člen 8c PES se nanaša na diplomatsko in konzularno zaščito državljanov EU in se glasi: »Vsak državljan Unije ima /.../ na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavnitva, pravico do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katerekoli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države.«

<sup>78</sup> Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, veljati pa je začela 1. maja 1999.

<sup>79</sup> Zahodnoevropska unija (*Western European Union* – WEU) je bila ustanovljena leta 1948 s podpisom Bruseljske pogodbe med Belgijo, Francijo, Luksemburgom, Nizozemsko in VB. Leta 1954 sta se vključili Italija in Zvezna republika Nemčija. Šele s spremembo Bruseljske pogodbe je dobila dejansko naziv ZEU, oblikovana pa je bila kot evropska obrambna organizacija. Države članice so obvezane s klavzulo o samodejnem vojaškem delovanju, če pride do napada na eno izmed njih. Ustanove (Svet, Generalni sekretariat in Parlamentarna skupščina) ostajajo ločene od institucij EU, vendar morajo z njimi tesno sodelovati in usklajevati svoje delovne metode (Moussis 1999: 524). Bruseljska pogodba se je leta 1998 iztekla, vendar pa se Stalni svet lahko sestane po potrebi.

<sup>80</sup> Petersberške naloge so človekoljubne naloge, naloge reševanja, naloge ohranjanja miru in naloge bojnih sil pri obvladovanju kriz in ohranjanju miru (člen J.7 PEU).

<sup>81</sup> Helsinški Evropski svet je decembra 1999 predvidel, da morajo vojaške zmogljivosti skupaj s političnimi in ekonomskimi mehanizmi EU prispevati k ustvarjanju koncepta SZVP. Predlagal je oblikovanje novih vojaških struktur, ki so bile vpeljane s Pogodbo iz Nice, ter sprejel dogovor o oblikovanju evropskih sil za hitro posredovanje, ki naj bi imele 60.000 predstavnikov (Wallace in Forster 2000: 474–475). Z vidika zunanjih dejavnikov je bila poleg kosovske krize za nadaljnji razvoj skupne EVOP pomembna zamenjava konzervativne vlade v Veliki Britaniji, saj je nova laburistična vlada Tonyja Blaira opustila trajne zadržke do oblikovanja skupne EVOP in se vključila v proces njenega razvoja (Rees 2000: 172, Wallace in Forster 2000: 485). Ključno vlogo za razvoj obrambne politike je imela Deklaracija iz St. Mala, ki sta jo 1998. podpisali Francija in Velika Britanija. Prav to kaže, da je proces integracije na

Bistvo Amsterdamske pogodbe je natančnejša opredelitev sredstev za doseg ciljev, opredeljenih v okviru zunanjepolitičnega sodelovanja. Cilji SZVP naj bi se uresničevali glede na načela in splošne smernice SZVP, ki jih sprejema Evropski svet; skupne strategije,<sup>82</sup> ki jih sprejema Evropski svet s soglasjem; skupne ukrepe in stališča, ki jih je opredelila že Maastrichtska pogodba; ter krepitev rednega sodelovanja med državami članicami pri vodenju politike. Z vidika nadaljnje institucionalizacije je prispevek Amsterdamske pogodbe imenovanje visokega predstavnika za SZVP,<sup>83</sup> v čigar pristojnost spada Enota za načrtovanje in zgodnje opozarjanje.<sup>84</sup> V pogajanjih o Amsterdamski pogodbi je potekala razprava tudi o možnostih izboljšanja postopkov odločanja. Članice so se dogovorile, da bodo še vedno soglasno sprejemale odločitve na vojaškem in obrambnem področju, za druga področja pa so predvidele dve spremembi: konstruktivno vzdržanje<sup>85</sup> in uporabo kvalificirane večine,<sup>86</sup> kjer obstaja možnost, da se odločitev prenese na Evropski svet, če se članica zateče k uporabi veta. Kljub nekaterim poskusom (npr. reforme v procesu odločanja) do formalne komunitarizacije<sup>87</sup> SZVP ni prišlo, proces oblikovanja politik pa je svojevrsten odmik od klasičnega medvladnega pristopa. Smith (2005: 163) ugotavlja, da je EU z Amsterdamsko pogodbo okrepila svoje diplomatske kapacitete na tri načine: vse večja uporaba instrumentov prvega stebra; skupne strategije kot priložnost za večjo usklajenost zunanjih politik, kjer instrumenti presegajo stebre; funkcija visokega predstavnika prispeva k oblikovanju enega glasu v zunanji politiki EU.

---

najobčutljivejših področjih sodelovanja še vedno odvisen od zavestne politične volje držav članic, predvsem članic z večjo politično težo.

<sup>82</sup> Vpeljava skupnih strategij je bistvena, saj povezujejo instrumente različnih stebrov in tako presegajo togo stebrno strukturo. EU je do sedaj sprejela skupne strategije za odnose z Rusijo in Ukrajino (1999) in Sredozemsko regijo (2000).

<sup>83</sup> Na mesto visokega predstavnika za SZVP, ki je hkrati tudi generalni sekretar Sveta EU (VP/GS), je bil 18. oktobra 1999 imenovan nekdanji generalni sekretar zveze Nato, Javier Solana Madariaga. VP/GS sodeluje s Svetom pri oblikovanju, pripravi in izvajanju političnih odločitev, in kadar je treba, deluje v imenu Sveta in vodi politični dialog s tretjimi stranmi.

<sup>84</sup> Sestavlja jo osebje iz Generalnega sekretariata Sveta, Komisije, držav članic in ZEU. Njene naloge vključujejo nadzorovanje in analizo dogodkov v zadevah SZVP, oceno interesov zunanje in varnostne politike, zgodnje opozarjanje, pripravo dokumentov, s katerimi lahko prispeva k oblikovanju politike.

<sup>85</sup> Država članica se ima pravico vzdržati, kar izrazi s formalno deklaracijo. Tako ji ni treba sprejeti odločitve, vendar pa mora v duhu solidarnosti sprejeti, da je odločitev za Unijo zavezujoča, in se vzdržati dejanj, ki bi bile z njo v konfliktu.

<sup>86</sup> Če zaradi pomembnega razloga nacionalne politike država nasprotuje sprejetju odločitve s kvalificirano večino, lahko Svet s kvalificirano večino odloči, da se zadeva preda v obravnavo Evropskemu svetu, kjer se odločitev sprejema s soglasjem.

<sup>87</sup> S pojmom komunitarizacija označujemo proces poenotenja skupne zunanje in varnostne politike ter približanje ureditvi, kot jo pozna prvi stebel EU. To se nanaša predvsem na uvajanje odločanja s kvalificirano večino (ne s soglasjem) in večji vpliv Evropske komisije ter Evropskega parlamenta na razvoj SZVP in EVOP.

Pogodba iz Nice<sup>88</sup> je v SZVP vnesla še dve spremembi: prvič, okrepljeno sodelovanje za določitev skupnih stališč in ukrepov, ki se ne nanašajo na vojaške ali obrambne zadeve (uporaba kvalificirane večine, če nobena članica temu izrecno ne nasprotuje), in drugič, oblikovanje Politično-varnostnega odbora (PSC – *Political and Security Committee*),<sup>89</sup> ki ga je Svet pooblastil, da izvaja politični nadzor in strateško usmerja operacije kriznega upravljanja, s čimer je dobil večjo vlogo v evropski varnostni in obrambni politiki.<sup>90</sup>

Decembra 2003 je Evropski svet sprejel Evropsko varnostno strategijo, ki je ob novih izzivih varnosti (terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, regionalni konflikti, propad države, organizirani kriminal) in odzivu EU na grožnje v obdobju po terorističnih napadih v ZDA 11. septembra 2001 (utrditev zaveze EU k mednarodnemu redu na podlagi učinkovitega multilateralizma)<sup>91</sup> temelj za strateški pristop k evropski zunanji politiki. Evropska strategija se zavzema za oblikovanje strateške kulture, ki bi omogočila odločnejše in dejavnejše posredovanje, ob nujnem pogoju večje skladnosti številnih instrumentov EU (političnih, diplomatskih, vojaških, civilnih, trgovinskih, razvojnih) oz. usklajevanju zunanjih dejavnosti prek vseh treh stebrov EU. Tako bi imela EU večjo politično težo in večji vpliv na globalni ravni ter bi »prispevala k učinkovitemu multilateralnemu sistemu, ki bi vodil v bolj pošten, varnejši in enotnejši svet«.<sup>92</sup>

Decembra leta 2001 je Evropski svet sprejel Laekensko deklaracijo, ki je postavila izhodišča za delo Konvencije o prihodnosti Evrope, in razpravljal tudi o pomanjkljivostih SZVP. Izpostavil je vprašanja o prihodnosti Unije, ki se nanašajo na delitev in opredelitev pristojnosti, poenostavitev pravnih instrumentov in ukrepov, institucionalno ureditev in oblikovanje ustavne pogodbe, ki bo poenostavila veljavne pogodbe in Unijo približala oz. naredila razumljivejšo volivcem, povečala njeno

---

<sup>88</sup> Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001, veljati pa je začela 1. februarja 2003.

<sup>89</sup> Naloge Političnega in varnostnega odbora so: spremljati mednarodni položaj na področjih, ki jih zadeva SZVP; prispevati k opredeljevanju politik s tem, da Svetu na njegovo ali lastno pobudo daje mnenja; izvajati politični nadzor in strateško voditi operacije za krizno upravljanje, za kar je odgovoren Svet (25. člen, Pogodba iz Nice; PEU).

<sup>90</sup> Z vidika razvoja obrambnih elementov politike je uvedla dve novi institucionalni strukturi: Vojaški odbor (EUMC – *Military Committee*), ki naj bi svetoval Političnemu in vojaškemu odboru ter pripravljaj poročila o vojaških zadevah, ter Vojaški štab (EUMS – *EU Military Staff*), ki naj bi uresničeval odločitve Vojaškega odbora.

<sup>91</sup> »V svetu globalnih groženj, globalnih trgov in globalnih medijev sta naša varnost in blaginja vedno bolj odvisni od učinkovitega multilateralnega sistema. Naš cilj je razvoj močnejše mednarodne družbe, delujočih mednarodnih institucij in pravnega mednarodnega reda« (*A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, 12. 12. 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (1. 5. 2005), str. 9).

<sup>92</sup> *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, 12. 12. 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (1. 5. 2005), str. 14.

transparentnost in učinkovitost. Po razpravi o prihodnji ureditvi Unije, ki je potekala v okviru Konvencije o prihodnosti Evrope, je bil pripravljen osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo in junija 2003 predstavljen Evropskemu svetu v Solunu. Jeseni 2003 se je začela medvladna konferenca, ki je na podlagi osnutka Konvencije pripravila Pogodbo o Ustavi za Evropo (PUE), ki so jo države članice podpisale 29. oktobra 2004 v Rimu. Ustavna pogodba vsebuje nekatere pomembne določbe glede zunanje političnega delovanja, ki pomenijo institucionalne in proceduralne novosti, ki bi lahko bistveno vplivale na zunanje politično delovanje EU, in hkrati kažejo usmeritev k nadaljnji institucionalizaciji skupne zunanje politike, ki bi lahko vodila k oblikovanju skupne evropske diplomatske službe. Analiza predlaganih reform bo narejena v naslednjem poglavju. Glede na mandat Evropskega sveta junija 2007 za medvladno konferenco in dosežen dogovor na neformalnem oktobrskem Evropskem svetu bo nova Pogodba o reformi v veliki meri povzela predloge PUE.

Cilj EU je oblikovati svojo jasno identiteto na mednarodnem prizorišču in se odločno zavzemati za kolektivno dejavnost, pri tem pa so v ospredju liberalne vrednote (svoboda, demokracija, vladavina prava, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin), ki naj bi jih EU zagovarjala v mednarodnih prizadevanjih. V tem okviru je ključna okrepitev kolektivne identifikacije in posledično kolektivnega delovanja. Zato se strinjam s Tonro (1999), ki pravi, da so strukture (VP za SVZP, Enota za načrtovanje, delovanje trojke itd.), namenjene oblikovanju, razvoju ter izražanju skupne identitete, pomembnejše za analizo delovanja EU navzven kot marginalno spreminjanje postopkov odločanja v smislu uporabe kvalificirane večine v procesu oblikovanja politik. Omenjene institucije so primerljive z nacionalnimi institucijami in opravljajo podobne naloge, tako da bi lahko v EU zaznali proces oblikovanja institucij, ki so sicer tradicionalno značilne za nacionalne zunanje politike (Smith 2004a: 18).

Glede na zgodovinsko-pravni razvoj zunanje političnega delovanja EU je razvidno, da se skupna zunanja politika razvija v smeri vse večje evropeizacije<sup>93</sup> in

---

<sup>93</sup> Olsen (2001) podaja pet definicij evropeizacije: 1. spremembe zunanjih teritorialnih meja; 2. razvoj institucij vladanja na evropski ravni; 3. penetracija nacionalnih in subnacionalnih sistemov vladanja; 4. izvoz evropske politične organizacije in vladanja zunaj evropskega prostora; 5. politični projekt s ciljem oblikovanja enotne in politično močne Evrope. V magistrskem delu bo evropeizacija opredeljena kot institucionalizacija distinktivnega sistema vladanja na evropski ravni, s skupnimi institucijami in avtoriteto za oblikovanje in uresničevanje evropskih politik (Olsen 2001, Risse, Cowles in Caporaso 2001: 3). Poudarek je na razvoju organizacijske sposobnosti EU za kolektivno razumevanje in delovanje.



institucionalizacije,<sup>94</sup> ki se kažeta v razvoju institucionalnih struktur, redni komunikaciji in usklajevanju med različnimi portfelji zunanje politike in v vedno večjem usklajevanju instrumentov Skupnosti s širšimi zunanje-političnimi cilji EU. Pri tem je za nadaljnje poskuse institucionalizacije in evropeizacije mehanizmov in modalitet zunanjega delovanja EU, ki se odražajo v predlogih PUE in bodo analizirani v nadaljevanju, nujno upoštevati, da je stopnja procesa institucionalizacije povezana s pripravljenostjo držav članic oz. politično voljo ključnih evropskih elit.

V naslednjem poglavju sledi analiza sedanje institucionalne strukture diplomatskega udejstvovanja EU. Opredelila bom vlogo različnih institucij Unije in razmerja med njimi pri vodenju diplomatskih odnosov EU. Poudarek bo predvsem na institucionalnih mehanizmih in manj na razpoložljivih instrumentih EU. Zanimalo me bo, kako EU institucionalno razvija diplomatske kapacitete ter kaj ji to o(ne)mogoča. V zaključku poglavja bom skušala opredeliti ključne probleme, s katerimi se sooča EU pri delovanju navzven in oblikovanju evropskega diplomatskega telesa (*corps diplomatique*)<sup>95</sup>.

### 3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR IN GLAVNI AKTERJI

Pri izvajanju zunanje politike EU igra v okviru SZVP ključno vlogo Svet skupaj s predsedujočo državo članico, ki dejansko nosi breme izvajanja in upravljanja SZVP. V okviru ESi skrbi za izvajanje zunanjih odnosov Evropska komisija skupaj s svojo mrežo delegacij po svetu. Predsedujoči državi pri delu vse bolj pomaga Sekretariat Sveta,<sup>96</sup> kar

---

<sup>94</sup> Jönsson in Hall (2005: 40–41) opredeljujeta tri ravni institucionalizacije: oblikovanje skupnega jezika in intersubjektivnih struktur razumevanja in interpretacije besed, dejanj in simbolov; vzajemna pričakovanja in dogovorjena pravila ter postopki; formalna organizacija in profesionalizacija diplomacije.

<sup>95</sup> *Corps diplomatique* (franc.) (oz. angl. *diplomatic body*) se po navadi prevaja kot diplomatski zbor, t.j. kolektivno telo oz. zbor vseh tujih diplomatskih predstavnikov, ki so akreditirani v posamezni državi, v ožjem smislu pa se uporablja zgolj za vodje tujih diplomatskih predstavništev. Z izrazom diplomatska služba (oz. angl. *diplomatie service*) se označuje kolektivno telo diplomatskih predstavnikov iz posamezne države. Evropski *corps diplomatique* oz. evropsko diplomatsko telo v magistrskem delu uporabljam kot sinonim za profesionalno diplomatsko osebje mednarodnega subjekta, ki ni država. To osebje predstavlja posebno kategorijo profesionalnih evropskih diplomatov, ki so izpostavljeni specifičnim postopkom rekrutiranja, stalnemu diplomatskemu usposabljanju in načrtovanju karier. Galeotejevo poročilo o skupni evropski diplomaciji iz leta 2000 omenja evropsko diplomatsko telo kot stalno, profesionalno diplomatsko službo, ki je polno usposobljena soočiti se z današnjimi spremenjenimi mednarodnimi okoliščinami, in posebej poudarja pomen profesionalnega usposabljanja evropskih diplomatov (Poročilo Evropskega parlamenta o skupni diplomaciji Skupnosti, 2000/2006(INI), 24. 7. 2000, 24. 7. 2000, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+WORD+V0//EN&language=EN> (6. 7. 2004), str. 12). V magistrskem delu izraza evropsko diplomatsko telo in diplomatska služba ločujem, saj pojmem diplomatsko službo kot celotno predstavniško mrežo EU, in sicer predvsem v institucionalnem oz. organizacijskem smislu.

<sup>96</sup> Organizacijsko je Generalni sekretariat razdeljen na osem generalnih direktorats (GD). GD za zunanje ekonomske odnose in politično-vojaške zadeve je dalje razdeljen v direktorate glede na geografska in

prinese določeno kontinuiteto v vsakodnevne diplomatske dejavnosti Unije (Soetendorp 1999: 72). Ustanove EU, posebej Evropska komisija, ki je polno vključena v SZVP, so vse pomembnejše na najbolj tradicionalnih področjih mednarodne diplomacije. Kljub sicer enotni institucionalni strukturi, ki naj bi prispevala k večji konsistentnosti oblikovanja in vodenja politike, se vloga posameznih ustanov bistveno razlikuje glede na področje delovanja. V nadaljevanju bom opredelila vlogo posameznih akterjev pri izvajanju treh nalog diplomacije – zunanjem predstavljanju, pogajanjih, komunikaciji –, ki so stalni elementi diplomatske dejavnosti.

Osredotočila se bom na skupno zunanjo in varnostno politiko, saj me zanimajo predvsem naraščajoče politične dejavnosti zunanjega delovanja EU in nadaljnji razvoj »politične in diplomatske kulture zunanje službe«,<sup>97</sup> ki je formalnopravno še vedno zgolj del Evropske komisije. Delovanje EU kot diplomatskega akterja se navadno povezuje z razvojem zunanje službe EK. Ta proces bo deležen posebne pozornosti, in sicer kot del širše institucionalne dinamike, ki naj bi vodila v oblikovanje evropskega *corps diplomatique*. Poudarek bo na pomanjkljivostih sedanjega sistema.

### **3.2.1 Zunanje predstavljanje in sodelovanje v mednarodnih organizacijah**

#### **3.2.1.1 Zunanje predstavljanje EU**

Stebrna struktura EU in zapletena delitev pristojnosti (izključne pristojnosti Skupnosti, mešane pristojnosti ali nacionalne pristojnosti) glede na posamezne politike EU vplivata na to, da v mednarodnih forumih nastopajo v imenu EU različni, predvsem pa številni akterji.<sup>98</sup> Razlika obstaja med zunanjim predstavljanjem EU in Skupnosti, saj pri izključnih pristojnostih ESi naloga predstavljanja pripada Evropski komisiji.<sup>99</sup> Kadar

---

funkcionalna področja (širitev; koordinacija; razvoj; multilateralne ekonomske zadeve; transatlantski odnosi, ZN in človekove pravice; Mediteran, Bližnji vzhod, Azija, Afrika; Zahodni Balkan, Vzhodna Evropa in Srednja Azija; obrambni vidiki; civilno krizno upravljanje). Pomembno vlogo ima Enota za načrtovanje politik, ki vključuje predstavnike držav članic, Sekretariata in Komisije in se razvija v razširjen kabinet VP za SZVP.

<sup>97</sup> Komunikacija Evropske komisije *Annual Policy Strategy 2008*, (COM2007/65), 21. 2. 2007, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps_2008_en.pdf) (1. 6. 2007), str. 14.

<sup>98</sup> EU lahko v različnih primerih zastopajo predsedstvo, trojka, visoki predstavnik, eden izmed pristojnih komisarjev, predsednik Komisije, delegacije Komisije, posebni predstavniki, delegacija Evropskega parlamenta, države članice. Veliko število akterjev, ki sodelujejo v zunanjem predstavljanju EU, odraža problematiko, ki se je nazorno izkristalizirala v že pregovornem vprašanju Henryja Kissingerja, nekdanjega zunanjega ministra ZDA, v sedemdesetih letih: »Koga naj pokličem, če želim govoriti z Evropo?«

<sup>99</sup> Trenutna določila PEU (prvi odstavek 18. člena) in PES (302. člen) ustvarjajo ločeno predstavništvo EU in ES. Prvi odstavek 18. člena PEU se glasi: »Predsedstvo zastopa Unijo v zadevah skupne zunanje in varnostne politike.« 302. člen PES pravi: »Komisija zagotavlja vzdrževanje ustreznih odnosov z organi

gre za mešane pristojnosti (tudi v zadevah prvega stebra), EU predstavljata Svet oz. predsedujoča država članica in Komisija. Do težav pride, ker je izjemno težko strogo razlikovati med politikami in pristojnostmi v posameznih stebrih, saj vse več dejavnosti in instrumentov presega stebrno strukturo.<sup>100</sup> Pri tem velja upoštevati, da ima danes vse več evropskih politik zunanjo razsežnost (npr. okoljska in energetska politika), kar dodatno prispeva k številu akterjev, ki lahko nastopajo v imenu EU v odnosih s tretjimi državami in v različnih mednarodnih forumih (STO, G8, Mednarodni denarni sklad itn.). V zadevah SZVP zastopa Unijo predsedujoča država in v tej funkciji izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Pri tem ji pomagata VP/GS in po potrebi naslednja predsedujoča država članica. V izvajanju nalog SZVP in zunanje zastopanje so polno vključene Evropska komisija in njene delegacije. Najbolj navadna oblika zastopanja je t. i. trojka, ki je bila vpeljana z Maastrichtsko in redefinirana z Amsterdamsko pogodbo.<sup>101</sup>

Ključna problema rotirajočega predsedstva pri predstavljanju EU sta odsotnost kontinuitete delovanja (zgolj šest mesecev) in manjša politična prepoznavnost in/ali kredibilnost v mednarodnih forumih, kar je posebej izpostavljeno pri majhnih državah.<sup>102</sup> Težava je tudi (pre)hitro menjavanje prednostnih nalog, saj kljub podedovani agendi od predhodnih predsedujočih vsakokratna predsedujoča država poudarja teme nacionalnega pomena (sredozemske države poudarjajo pomen sredozemskega partnerstva, skandinavske države pomen severne dimenzije itn.). Nemalokrat se predsedujoča država osredotoči na kratkoročne rezultate, da bi izkoristila ugled, ki ga dobi s predsedovanjem, in ne nazadnje tudi zato, da bi zadovoljila domačo javnost. Crowe (2004: 39) pri tem opozarja, da predsedujoče države pogosto posegajo v delo visokega predstavnika, tudi v

---

Združenih narodov in njihovimi specializiranimi agencijami. Komisija vzdržuje ustrezne odnose tudi z vsemi mednarodnimi organizacijami.«

<sup>100</sup> V praksi so pogosta prekrivanja in nejasnosti glede posameznih pristojnosti, in sicer ne le med posameznimi ustanovami, pač pa tudi znotraj njih. Tako so tudi v Komisiji, znotraj »družine« Relex, pristojnosti razpršene med posamezne generalne direktorate (zunanji odnosi, razvoj, trgovina, širitev, Europe Aid, ECHO in tudi nekateri zunanji aspekti direktoratskih za ekonomske in finančne zadeve), kar tudi med komisarji sproža vprašanja pristojnosti in posledično odgovornosti za predstavljanje.

<sup>101</sup> Tradicionalno trojko (predhodna predsedujoča, trenutno predsedujoča, naslednja predsedujoča in Evropska komisija) je z Amsterdamsko pogodbo nadomestila nova trojka, ki jo sestavljajo predsedujoča država, visoki predstavnik za SZVP in Komisija, po potrebi tudi naslednja predsedujoča država (18. člen PEU).

<sup>102</sup> Majhne države sicer lahko odlično opravijo svojo vlogo predsedujoče države, saj v primerjavi z velikimi članicami nimajo izrazite nacionalne agende glede posameznih vprašanj zunanje politike. Poleg tega so pogosto zelo spretni pri usklajevanju stališč in doseganju kompromisa. Vendar vsekakor obstajajo razlike med državami članicami glede na njihovo velikost, politično težo v mednarodni politiki in razpoložljive diplomatske kapacitete (Cameron 1998: 61). Velike države z globalno mrežo diplomatskih predstavništev in dolgo diplomatsko tradicijo imajo prednost pri opravljanju nalog predsedujoče države v tretjih državah.

tistih primerih, kadar je ta zaželen sogovornik mednarodnih partnerjev (npr. Bližnji vzhod).

Funkcija visokega predstavnika je bila vpeljana zato, da EU v običajnem procesu personifikacije SZVP dobi prepoznaven »glas in obraz«. Z vidika delovanja EU kot akterja je imelo imenovanje VP/GS dvojni pomen, na eni strani dvigniti mednarodni profil EU in na drugi strani vnesti kontinuiteto v vodenje drugega stebra (Tiilikainen 2001: 238). VP/GS sodeluje pri oblikovanju, pripravi in izvajanju političnih odločitev ter na zahtevo predsedstva vodi tudi politični dialog s tretjimi državami. Pri tem se sooča z dvema težavama, saj nima pravice pobude (kot Komisija in države članice) ali samostojnega odločanja, prav tako ima na voljo bistveno manj resursov (finančnih in kadrovskih) kot Komisija. Pogosto prihaja do institucionalnih in strukturnih napetosti (predvsem na področju civilnega kriznega upravljanja) med funkcijo visokega predstavnika in evropskega komisarja za zunanje odnose, saj je težko vzdrževati strogo delitev na politične in ekonomske vidike SZVP.

V zadnjih letih je mogoče zaznati trend krepitve vloge VP/GS, predvsem po zaslugi prvega nosilca te funkcije, Javierja Solane, ki kljub skopi opredelitvi nalog v pogodbah prispeva k čedalje večji politični teži funkcije. Njegovo vlogo danes prepoznajo tako države članice kot tudi mednarodni partnerji, saj v nekaterih segmentih prevzema vlogo glasnika skupne zunanje in varnostne politike (Bližnji vzhod, Balkan). VP/GS je sicer prispeval h kredibilnosti, vidnosti in kontinuiteti SZVP, vendar pa je njegova sposobnost krepiti diplomacijo EU odvisna od usklajenosti stališč in interesov držav članic, zato je lahko uspešen v nekaterih (Makedonija, delno BVMP) in manj v drugih krizah (Irak) (Keukeleire 2003: 41). Crowe (2004: 37) meni, da je EU posebej učinkovit zunanjepolitični igralec (npr. na Balkanu in Bližnjem vzhodu), kadar zaupa Solani, da v tesnem sodelovanju z nekaterimi ključnimi državami (članicami EU in tretjimi državami) sprejme pobude in deluje znotraj okvira, ki je dogovorjen z drugimi mednarodnimi akterji in za katerega dobi vsak mesec podporo v Svetu ministrov EU.<sup>103</sup> Države članice so soglasne, da je treba okrepiti avtoriteto VP/GS in predvsem njegove naloge predstavljanja, nastopanja in delovanja v imenu EU kot celote, seveda v okviru mandata, ki mu ga podelijo države članice v Svetu. Pri tem bo treba poiskati ustrezno

---

<sup>103</sup> Ni zanemarljivo, da je določena spodbuda za prepoznavnost vloge VP/GS prišla iz tretjih držav, in ne iz držav članic, kar ne nazadnje odraža težnjo tretjih držav, da imajo v odnosih z Unijo stalnega in prepoznavnega sogovornika. Leta 1999 je Solana prejel neposredno od predsednika Egipta vabilo, da se udeleži vrha v Sharm el-Sheiku, predsedstvo pa je bilo vključeno v njegovo delegacijo na ravni uradnikov (Crowe 2004: 38). Podobno je Solano leta 2002 k zastopanju EU v Kvartetu za Bližnji vzhod povabil Generalni sekretar Združenih narodov Kofi Annan (ibid.).

ravnotežje med nalogami in pristojnostmi Evropske komisije, predvsem evropskega komisarja za zunanje odnose.

Uveljavljeno je tudi imenovanje posebnih predstavnikov<sup>104</sup> za posamezne države ali regije. Njihova dejanska vloga je odvisna predvsem od osebnosti vsakega posameznika, njegove politične teže in spoštovanja, ki ga uživa med mednarodnimi partnerji. Koristi imenovanja posebnih predstavnikov izhajajo predvsem iz njihove prisotnosti na terenu, avtoritete, da govorijo in nastopajo v imenu EU, možnosti opravljanja različnih nalog od zbiranja in posredovanja informacij do mediacije in zagotavljanja koherentnosti, predvsem v smislu povezovanja najrazličnejših instrumentov in usklajevanja različnih akterjev EU.<sup>105</sup> Pri svojem delu tesno sodelujejo z veleposlaništvu držav članic in delegacijami EK, vendar pa je tovrstno sodelovanje odvisno od osebnih lastnosti in preferenc posameznikov. Za nadaljnji razvoj zunanjega predstavljanja EU je mogoče model ali vzor iskati v združevanju funkcij, ki se je uveljavilo s primerom Makedonije. Od leta 2005 je posebni predstavnik za Makedonijo Erwan Fouéré, ki je hkrati tudi vodja delegacije Evropske komisije v Skopju. Ta primer kaže tako na fleksibilnost zunanjega predstavljanja EU in čezstebrnega povezovanja pristojnosti kot na redefinicijo in krepitev načelne vloge delegacij Evropske komisije v okviru SZVP.

Splošen trend razvoja SZVP se odraža tudi v delovanju majhnih, neformalnih skupin zainteresiranih držav, ki naknadno poiščejo »politično kritje« v okviru EU.<sup>106</sup> Oblikovale so se različne formacije predstavljanja EU, odvisno od problematike in formata srečanja.

---

<sup>104</sup> Svet lahko po potrebi imenuje posebne predstavnike EU (*EU Special Representatives*), ki so pri opravljanju nalog in sprejemanju navodil neposredno pod pristojnostjo VP za SZVP (člen 19.5 PEU). Svet je leta 2004 sprejel splošni okvir za delovanje posebnih predstavnikov EU v dokumentu Sveta 10726/2004, *EU Special Representatives: Guidelines on appointment, mandate and financing*. Trenutno so v delovnih telesih Sveta v pripravi nove smernice. Danes deluje devet posebnih predstavnikov: za Moldavijo (Kálmán Mizsei), Afriška velika jezera (Roeland van de Geer), Srednjo Azijo (Pierre Morel), Južni Kavkaz (Peter Semneby), BiH (Miroslav Lajčak), Makedonijo (Erwan Fouéré, ki je tudi v funkciji vodje delegacije EK v Skopju), Sudan (Torben Brylle), bližnjevzhodni mirovni proces (Marc Otte), Afganistan (Francesc Vendrell). Mandati jim potečejo 29. februarja 2008. Politično-varnostni odbor bo odločal o njihovem podaljšanju.

<sup>105</sup> *International Crisis Group: EU Crisis Response Capability Revisited*, No. 60, 17. 1. 2005, <http://www.crisisgroup.org> (4. 6. 2006), str. 42–43.

<sup>106</sup> Najvidnejši primer je usklajevanje stališč in prizadevanj treh članic EU, Velike Britanije, Nemčije in Francije (EU3), glede Irana. Njihova prizadevanja so šele pozneje dobila »kritje« EU oziroma status skupne zunanje politike EU do Irana. Poznamo tudi druge oblike (Kvartet za Bližnji vzhod, kontaktna skupina za Kosovo itd.). Skupine *ad hoc* vzbujajo strah pred oblikovanjem *directoire* in prevladovanjem velikih sil pri vodenju diplomatskih odnosov (Cameron 1998: 66). Vendar pa niso zanemarljive niti koristi tovrstne prakse. V dialogu z Iranom se formula EU3 kaže kot učinkovita in ima polno podporo drugih držav članic, ki pa jo je resda dobila šele naknadno. Članice navadno vztrajajo, da sodeluje tudi visoki predstavnik za SZVP. Regelsberger (2007: 4) ugotavlja, da je tovrstna praksa že sprejeta kot primerno sredstvo za krepitev mednarodnega vpliva EU. Države članice, ki niso vključene v skupine, navadno zahtevajo poleg sodelovanja visokega predstavnika tudi transparentnost in legitimnost delovanja posameznih skupin (*ibid.*).

Smith (2004b: 216) pravi, da večkratne oblike predstavljanja sicer res odražajo fleksibilnost, a vnašajo zmedo v zunanje predstavljanje in ustvarjajo napetosti med samimi akterji EU.

### 3.2.1.2 Sodelovanje z mednarodnimi organizacijami

Unija v mednarodnih odnosih zagovarja strategijo učinkovitega multilateralizma in tesno sodeluje s številnimi medvladnimi (OZN, NATO, Svet Evrope, OVSE, Mednarodno kazensko sodišče) in nevladnimi organizacijami (npr. pri razvojni pomoči). Posebej se zavzema za tesnejše sodelovanje z regionalnimi organizacijami in na podlagi lastnega uspešnega modela spodbuja regionalne integracije v drugih predelih sveta (Afriška unija, ASEAN, Arabska liga, Organizacija islamske konference, Svet za sodelovanje v Zalivu itn.).

Narava nastopanja in sodelovanja ESi in EU v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah je odvisna od notranje delitve pristojnosti<sup>107</sup> in zunanjih dejavnikov. Status EU/ESi je odvisen od določil ustanovnih dokumentov posamezne organizacije ali proceduralnih pravil mednarodnih konferenc, ki opredeljujejo, kdo (in kako) lahko sodeluje v mednarodnem forumu. Pri tem igra ključno vlogo pravni status EU/ESi.<sup>108</sup> Nekatere organizacije so odprte le za države (npr. Svetovna organizacija za delo), drugod so članice lahko tudi mednarodne organizacije (npr. v Organizaciji za prehrano in kmetijstvo, Svetovni trgovinski organizaciji, Evropski banki za obnovo in razvoj).<sup>109</sup> Evropska skupnost ima redko status članice, pogosto pa je članica

---

<sup>107</sup> Notranje ovire se odražajo v pogosto ambivalentnem odnosu držav članic do članstva (Govaere, Capiu in Vermeersch 2004: 156), saj je bila zunanja politika vključno s članstvom v mednarodnih organizacijah vedno pomemben vidik suverenosti posamezne države. Čeprav načeloma velja, da države članice spodbujajo članstvo ESi (predvsem pri izključnih pristojnostih ESi), pogosto niso pripravljene zmanjševati svoje vloge na račun Skupnosti. V primeru Organizacije korejskega polotoka za energetski razvoj (KEDO – *Korean Peninsula Energy Development Organization*) so se za članstvo v izvršnem odboru potegovali tako EU kot posebej Velika Britanija in Francija. Dogovorjeno je bilo, da bo Skupnost (v okviru pristojnosti Euratoma) predstavljala EU v odboru, in sicer tako z delegacijami Sveta kot Komisije (Smith 2004b: 218). Sodelovanje ESi je načeloma že prepoznano kot dodaten element političnega vpliva EU in držav članic ter povečevanja transparentnosti in mednarodne prepoznavnosti EU.

<sup>108</sup> Unija ni članica nobene mednarodne organizacije, ker nima eksplicitne mednarodnopravne osebe in zato lahko sodeluje v mednarodnih organizacijah zgolj prek držav članic in ESi (Tiilikainen 2001: 232). Določilo o mednarodnopravni osebi vsebujejo zgolj Evropske skupnosti – ES (281. člen PES), Euratom (184. člen Euratom), ESPJ (6. člen Pogodbe o EPSJ).

<sup>109</sup> Statuti mednarodnih organizacij navadno predvidevajo zgolj članstvo držav, zato bi članstvo EU oz. ESi v posameznih forumih narekovalo spremembo statutov. To se je zgodilo v primeru Organizacije za prehrano in kmetijstvo (*Food and Agriculture Organization* – FAO), ki je leta 1991 spremenila statut in omogočila članstvo tudi regionalnim ekonomskim organizacijam. Do leta 1991 je imela Skupnost status opazovalke, od takrat ima status članice, vzporedno s članstvom držav članic. Pri vzporednem članstvu

mednarodnih konferenc ZN (npr. Svetovni vrh za trajnostni razvoj 1995).<sup>110</sup> Po navadi ima ES status opazovalke,<sup>111</sup> kar načeloma vključuje pravico nastopati, ne pa tudi glasovati. Dejanske pravice in dolžnosti so določene s statutom in pravili postopka posamezne organizacije.

Številne mednarodne organizacije obravnavajo vprašanja, ki presegajo strogo delitev na stebre, zato ni vedno povsem jasno, kdo lahko nastopa v imenu EU: Komisija, predsedujoča država članica ali obe. V določenih primerih se zahteva t. i. deklaracija pristojnosti, s katero se vnaprej opredeli, ali imajo pristojnost države članice ali Skupnost, pogosto pa je pristojnosti težko določiti (Govaere, Capiiau in Vermeersch 2004: 174). Pri deljenih pristojnostih se bodo Komisija in države članice vnaprej dogovorile o delitvi pristojnosti, usklajevale svojo dejavnost in skušale oblikovati skupno stališče, ki bo predstavljeno v mednarodnem forumu. Dogovorile se bodo tudi, kako bo skupno stališče zastopano in kdo ga bo predstavil. Proces usklajevanja se odvija v Bruslju, na srečanjih delovnih skupin ali v Odboru stalnih predstavnikov, lahko pa tudi na srečanjih misij držav članic in Komisije pri mednarodni organizaciji. Kljub temu se lahko zgodi, da tretjim akterjem ni vedno jasno, v kakšni funkciji nastopa v mednarodnem forumu predsedujoča država članica EU. Predstavlja lahko EU v okviru SZVP, samo sebe (predvsem kadar ni moč oblikovati skupnega stališča v okviru drugega stebra) ali Skupnost in EU skupaj pri vprašanjih, ki presegajo stebrno strukturo in kjer načelno prevladuje tematika iz pristojnosti EU (Govaere, Capiiau in Vermeersch 2004: 160).

Kompleksnost in fleksibilnost zunanjega predstavljanja EU je najbolj izrazita v ZN, kjer EU zastopajo različni predstavniki: 27 držav članic, predsedujoča država članica, Svet EU in Evropska komisija. Akterji se redno srečujejo, usklajujejo svoje interese glede ključnih vprašanj in sodelujejo pri pripravi stališč EU, ki jih v ZN navadno predstavi predsedujoča država v tesnem sodelovanju s Komisijo. Komisija predstavlja EU pri vprašanjih, ki spadajo v izključno pristojnost Skupnosti. V ZN je dobro razvito usklajevanje, tako da države članice v GS ZN nastopajo in glasujejo vse bolj enotno (McGoldrick 1997: 203). Posebej zanimivo je predstavljanje EU v VS ZN, kjer se večina

---

držav članic in Skupnosti se pojavi težava pri izvajanju pravice glasovanja. V primeru FAO se je razvil sistem izmeničnega glasovanja, glede na delitev pristojnosti (Goavere, Capiiau in Vermeersch 2004: 165).

<sup>110</sup> Poleg tega je ES članica številnih mednarodnih organizacij, ki so bile ustanovljene z mednarodno pogodbo z namenom urejati specifična, omejena vsebinska področja, kot so ribištvo, varovanje okolja in trgovanje s posameznimi dobrinami (McGoldrick 1997: 33).

<sup>111</sup> Pri Generalni skupščini OZN in Ekonomsko-socialnem svetu OZN ima status opazovalke od leta 1974, prav tako je opazovalka v Svetovni organizaciji za delo in Svetovni zdravstveni organizaciji. Kadar ES ni članica ali ne more izraziti svojih stališč, njene interese zastopajo države članice oz. predsedujoča država.

vprašanj nanaša na problematiko SZVP. ES nima pristojnosti, EU pa lahko deluje, če so dogovorjena (in spoštovana)<sup>112</sup> skupna stališča (če pustimo ob robu vprašanje njene pravne osebe). Sodelovanje EU v VS posebej opredeljuje člen 19.2 PEU.<sup>113</sup> Od leta 2001 je uveljavljena praksa, da lahko v imenu EU v VS ZN nastopi tudi VP za SZVP. Kljub pogostemu usklajevanju držav članic v ZN je nerealno pričakovati enoten sedež za EU v forumu, kot je Varnostni svet. Ustanovna listina ZN omogoča članstvo le državam (4. člen UL ZN), poleg tega je vprašanje sedeža EU v VS ZN tesno povezano z razpravo o temeljni reformi VS in zahtevi po regionalnem predstavnstvu. Malo verjetno je, da se bodo stalne članice, vključno z obema članicama EU, pripravljene odpovedati svojemu privilegiranemu položaju v korist regionalnega predstavnstva (Govaere, Capiau in Vermeersch 2004: 178, McGoldrick 1997: 152).

Poseben status ima EU v OVSE-ju,<sup>114</sup> kjer so predstavniki Komisije vključeni v delo delegacije EU, vendar pa v imenu EU nastopa predsedujoča država članica. EU dejavno sodeluje tudi v G8, kjer jo zastopata predsednik Evropske komisije in vodja države, ki predseduje EU. V zvezi Nato in Svetu Evrope EU kot nedržavni akter ne sodeluje, funkcijo predstavljanja EU opravljajo države članice.

Pomemben vidik zunanjega predstavljanja in vodenja diplomatskih odnosov s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami pomenita pravici pasivnega in aktivnega poslanstva (*ius legationis*), to sta pravici sprejeti in imenovati diplomatske

---

<sup>112</sup> Lahko se zgodi, da države članice ne upoštevajo določil SZVP, saj ni pravnega nadzora, če 46. člen PEU izključuje pristojnost Sodišča v zadevah drugega stebra. Politični nadzor je izključno v rokah Sveta.

<sup>113</sup> Člen 19.2 PEU se glasi: »Države članice, ki so tudi članice Varnostnega sveta Združenih narodov, se bodo medsebojno usklajevale in izčrpno obveščale druge države članice. Države članice, ki so stalne članice Varnostnega sveta, pri opravljanju svojih dolžnosti zagovarjajo stališča in interese Unije, ne da bi to vplivalo na njihove odgovornosti po določbah Ustanovne listine Združenih narodov.«

<sup>114</sup> OVSE ni navadna mednarodna organizacija, saj nima ustanovnega dokumenta, ki je v literaturi (npr. Bennett in Oliver 2002: 2) pogosto eno ključnih meril obstoja mednarodne organizacije. Vse države članice EU so članice OVSE-ja. EU tesno sodeluje z njim od podpisa Helsinške listine (1975), kar se odraža tako v sklepih Sveta EU kot tudi v institucionaliziranem dialogu (EU – OVSE ministrska trojka) in številnih stalnih srečanjih med predstavniki obeh organizacij. Srečanja so v navadi tudi na terenu med predstavniki misij OVSE-ja in EU, tako držav članic kot tudi delegacij Komisije in posebnih predstavnikov EU. Čeprav ima EU pomembno vlogo v OVSE-ju, njen status ni bil nikoli formalno opredeljen. V praksi se prisotnost EU izraža s stalnim usklajevanjem držav članic v okviru OVSE-ja in z njihovim nastopanjem z enotnim glasom v vseh organih odločanja OVSE-ja, skladno z 19. členom PEU. Sodelovanje Komisije pri delu OVSE-ja je temeljilo na ustaljeni praksi še iz časa pogajanj o Helsinški listini in je bilo formalizirano šele 1. novembra 2006, ko so ministri OVSE-ja sprejeli proceduralna pravila organizacije. Utemeljitev sodelovanja Komisije temelji na prenosu pristojnosti za vprašanja v agendi OVSE-ja iz nacionalne pristojnosti na Skupnost. Ne nazadnje je Helsinško listino podpisal Aldo Moro v funkciji predsednika vlade Italije in hkrati predsedujočega Svetu ESi (EU in OVSE *Overview*, julij 2005, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/osce/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/osce/index.htm) (1. 5. 2007)). Pariško listino (1990) in Listino o evropski varnosti (1999) pa je podpisal tudi predsednik Evropske komisije (Jacques Delors oz. Romano Prodi).



predstavniko tako, kot to počnejo suverene države.<sup>115</sup> Do nedavnega sta bili ti pravici rezervirani samo za države kot eden od atributov suverenosti, danes pa sta priznani tudi mednarodnim organizacijam (Bohte in Sancin 2006: 83).

### 3.2.1.3 *Pasivni in aktivni ius legationis EU*

Pasivni *ius legationis* se nanaša na pravico mednarodnih organizacij, da sprejmejo diplomatske predstavnike držav in mednarodnih organizacij. Države članice in nečlanice lahko ustanovijo misijo pri mednarodni organizaciji, če to dovoljujejo njena pravila. Prav tako lahko mednarodne organizacije ustanovijo stalne misije pri drugih mednarodnih organizacijah, pri tem pa se lahko sklicujejo na privilegije in imunitete iz določenih mednarodnih sporazumov (Schermers in Blokker 1995: 1137). Aktivni *ius legationis* se nanaša na pravico mednarodnih organizacij, da ustanovijo diplomatska predstavništva pri državah ali drugih mednarodnih organizacijah. Mednarodna organizacija lahko ustanovi diplomatsko predstavništvo pri državi članici ali nečlanici, če se država, kjer se misija organizacije ustanavlja, s tem strinja, in drugič, če tako odloči organ organizacije, ki je pristojen za ustanovitev misije (Schermers in Blokker 1995: 1142).

Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti predpostavlja akreditacijo misij tretjih držav pri Evropskih skupnostih (MacLeod, Hendry in Hyett 1996: 209). Iz tega je moč sklepati na pasivni, ne pa tudi aktivni *ius legationis* ESi. Aktivni *ius legationis* ni eksplicitno omenjen v nobeni ustanovni pogodbi Unije oz. ESi, in sicer ne za imenovanje misij pri drugih državah ne pri mednarodnih organizacijah.<sup>116</sup> Pogodbenih določil o pošiljanju diplomatskih predstavnikov v imenu ESi ali EU ni, kar pomeni, da *de iure* ne obstaja diplomatsko telo, ki bi predstavljajo ESi ali EU kot takšno (MacLeod, Hendry in Hyett 1996: 209). Vprašanje *ius legationis* je neposredno povezano s problematiko (ne)obstoja mednarodnopravne osebe EU.<sup>117</sup> V magistrskem delu me zanima *ius legationis* izključno v odnosu do tretjih držav (nečlanice) in mednarodnih organizacij.

---

<sup>115</sup> Zunanje predstavljanje se z vidika politične skupnosti nanaša na sposobnost sprejemanja in pošiljanja legitimnih predstavnikov, z vidika posameznega predstavnika pa na sposobnost delovati v imenu politične skupnosti in biti sprejet kot simbolni predstavnik le-te (Jönsson in Hall 2005: 153).

<sup>116</sup> Schermers in Blokker (1995: 1143) opozarjata, da ustanovni akti organizacij načeloma ne vsebujejo eksplicitnega določila o pošiljanju misij, o tem je treba sklepati iz nalog in pristojnosti organizacije.

<sup>117</sup> Pošiljanje in sprejemanje diplomatskih misij je ena temeljnih značilnosti mednarodnopravne osebe.

### *Misije tretjih držav in mednarodnih organizacij pri ESI – pasivni ius legationis*

Protokol o privilegijih in imunitetah ESI v 17. členu<sup>118</sup> določa privilegije in imunitete misij tretjih držav, akreditiranih pri ESI. Zaradi naraščajočega mednarodnega pomena EU se je vse več tretjih držav, vzporedno z vzdrževanjem bilateralnih odnosov z državami članicami, odločilo za ustanovitev stalnega diplomatskega predstavništva pri ESI v Bruslju. Osnovni pogoj za vzpostavitev diplomatskih odnosov z ESI je prostovoljna privolitev obeh partneric (Macleod, Hendry in Hyett 1996: 213).<sup>119</sup> Pri tem ni nujno, da ima posamezna tretja država vzpostavljene diplomatske odnose z vsemi državami članicami EU. Običajne diplomatske imunitete in privilegije misijam pri ESI podeli država članica, na ozemlju katere imajo sedež ESI (ibid.).<sup>120</sup>

Po uveljavitvi Maastrichtske pogodbe so nekatere tretje države na lastno pobudo, a po vzoru stalnih predstavništev držav članic v Bruslju,<sup>121</sup> preimenoval misijo, ki so jo imele pri ESI ali eni od Skupnosti, v misijo pri EU.<sup>122</sup> S tem so želele poudariti, da njihovi interesi v odnosu do EU presegajo zgolj sodelovanje v okviru prvega stebra (Macleod, Hendry in Hyett 1996: 213). Bretherthon in Vogler (1999: 187, 194) za ZDA ugotavljata, da so v 1990-ih letih okrepile svojo misijo pri EU (medtem ko so drugod zmanjševale svojo diplomatsko prisotnost), saj so zaznale, da se oblikovanje skupne zunanje in varnostne politike vse bolj odvija v Bruslju, in ne v prestolnicah. Kot odgovor na tovrstno prakso je Komisija leta 1994 izdala verbalno noto, s katero je poudarila, da je

---

<sup>118</sup> 17. člen Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti (8. 4. 1965) pravi: »Država članica, na ozemlju katere imajo svoj sedež Evropske skupnosti, bo podelila običajne diplomatske imunitete in privilegije misijam tretjih držav, akreditiranih pri Evropskih skupnostih.«

<sup>119</sup> Tretja država, ki želi vzpostaviti diplomatske odnose z ESI, sprva neformalno pristopi h Komisiji. V nadaljnjem procesu morata Komisija in Svet doseči soglasje glede vzpostavitve misije in tudi akreditacije vodje misije. Odločitev Sveta mora biti sprejeta s soglasjem (povzeto po Macleod, Hendry in Hyett 1996: 213). Tudi prošnjo za akreditacijo veleposlanika tretje države prejme Komisija, ki jo preuči in nato skupaj s pozitivnim mnenjem posreduje Svetu. Po prejemu dokumenta od Komisije Generalni sekretariat pošlje prošnjo za akreditacijo skupaj z življenjepisom predlaganega veleposlanika prestolnicam. Če od držav članic ne prejme pripomb v roku 30 dni, se razume, da se te z akreditacijo strinjajo. Tovrsten postopek (*written tacit agreement*) je v veljavi od 1. 4. 1992. Generalni sekretariat nato informira predsednika Komisije in Oddelek za protokol, ki obvesti veleposlanišтво o odobritvi Sveta. GS nato obvesti stalna predstavništva, da je postopek zaključen. Predsedujoči Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose sprejme veleposlanike tretjih držav, ki mu v krajšem obredu ob robu zasedanja Sveta predajo akreditivno pismo. Ob tej priložnosti imajo z njimi krajši pogovor. Predsedujoči Svetu lahko za to nalogo pooblasti tudi svojega državnega sekretarja. Na ceremonialu je navadno poleg predsednika Sveta (ali državnega sekretarja) prisoten tudi vodja protokola Sveta (povzeto po Council Guide - The Presidency Handbook, februar 2006, str. 75).

<sup>120</sup> Misije tretjih držav so v Bruslju, vendar pa imajo ESI dejansko sedež na treh različnih lokacijah (Bruselj, Luksemburg in Strasbourg).

<sup>121</sup> Imenujejo se stalna predstavništva pri Evropski uniji.

<sup>122</sup> Med njimi so bile tudi ZDA. Na opozorilo EK, da misija ne more biti akreditirana pri EU, ki nima pravne osebe, so predstavniki ZDA odgovorili, da je Kongres sprejel in potrdil preimenovanje ter da odločitev Kongresa ne bo spremenjena (Bretherthon in Vogler 1999: 284). Tudi RS je, preden je postala članica, svoje predstavništvo poimenovala stalna misija pri EU, ob vstopu v EU pa se je misija preimenovala v stalno predstavništvo RS pri EU.

preimenovanje brez pravnih učinkov (MacLeod, Hendry in Hyett 1996: 213). Dejansko se akreditacija misij tretjih držav in tudi stalnih predstavništev držav članic izvaja izključno pri ESI, saj imajo te eksplicitno podeljeno pravno osebo. Diplomatski predstavniki tretjih držav predajo akreditivna pisma predsedujočemu Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose ter predsedniku Evropske komisije (MacLeod, Hendry in Hyett 1996: 214). Več kot 160 držav ima akreditirane misije pri ESI ali vsaj eni od njih (Nugent 2003: 145, Duke 2002: 852). Mednarodne organizacije nimajo diplomatskih predstavništev pri ESI, zato so za vodenje odnosov z EU vzpostavile v Bruslju urade za zveze oz. *bureaux de liaison*<sup>123</sup> pri EU (MacLeod, Hendry in Hyett 1996: 220).

### *Predstavništva EU v tretjih državah in pri mednarodnih organizacijah – aktivni ius legationis*

S pravnega vidika nimajo ne ESI ne EU stalnih diplomatskih predstavništev v tretjih državah ali pri mednarodnih organizacijah. EU v tretjih državah in mednarodnih organizacijah zastopajo delegacije Evropske komisije in diplomatska predstavništva držav članic, pri tem ima ključno vlogo stalno predstavništvo predsedujoče države članice Svetu EU. Manjšo vlogo pri predstavljanju EU, predvsem kot pomoč diplomatskemu predstavništvu predsedstva in visokemu predstavniku za SZVP, imata urada za zveze Sekretariata Sveta EU pri ZN.<sup>124</sup> Pri svojem delu so vsi akterji zavezani k tesnemu sodelovanju in usklajevanju dejavnosti.

Unijo v zadevah SZVP predstavlja v tretjih državah članica, ki predseduje Svetu EU. Pri tem si pomaga s svojimi stalnimi diplomatskimi predstavništvi v prestolnicah tretjih držav. Številne članice imajo relativno nerazvejano diplomatsko mrežo, zato se lahko

---

<sup>123</sup> Med njimi so Organizacija za hrano in kmetijstvo, Svetovna organizacija za delo, EFTA, Svet za sodelovanje v Zalivu, Organizacija afriške enotnosti itd. Posebne urade v Bruslju imajo tudi nevladne organizacije oz. mreže nevladnih organizacij (npr. European Peacebuilding Liaison Office).

<sup>124</sup> Poseben element pri predstavljanju EU pri ZN je delovanje dveh uradov za zveze (angl. *liaison office*) Sekretariata Sveta v New Yorku in v Ženevi, ki tesno sodelujeta s predsedujočo državo Svetu EU in VP za SZVP. Urad v Ženevi je bil vzpostavljen v poznih 1960-ih letih (za pogajanja v okviru Splošnega sporazuma o carinah in trgovini). Od začetka veljave PEU so se njegove naloge povečale. Služi Svetu EU, torej vsem 27 državam članicam, posebne dolžnosti ima v odnosu do predsedujoče, in sodeluje pri usklajevanju številnih dejavnosti v Ženevi. Na več kot tisoč usklajevalnih sestankih EU letno se oblikujejo skupna stališča, ki omogočajo EU, da nastopa enotno in z enim glasom, ki ga personalizira Komisija ali predsedstvo, odvisno od pristojnosti. Urad opravlja tudi klasično funkcijo predstavljanja pri mednarodni organizaciji z nalogami, ki jih opravlja predvsem za Svet in VP za SZVP (Urad za zveze Sekretariata Sveta EU v Ženevi, [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_1176\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1176_en.htm) (1. 5. 2007)). Urad za zveze v New Yorku je začel delovati leta 1994 kot podpora za drugi steber EU. Predsedstvu in državam članicam pomaga pri usklajevanju, pripravlja poročila in analize za VP za SZVP in Sekretariat Sveta ter pomaga predsedstvu in državam članicam pri vsakodnevem delu in predstavljanju EU v okviru SZVP. Od Amsterdamske pogodbe naprej sodeluje v trojki EU (Urad za zveze Sekretariata Sveta EU v New Yorku, [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_452\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_452_en.htm) (12. 11. 2007)).

zgoti, da posamezna predsedujoča država članica ne razpolaga z lastnim predstavništvom v tretji državi. V tem primeru naloge predsedujoče države opravlja stalno predstavništvo druge države članice.<sup>125</sup> Z namenom zagotoviti usklajen postopek predstavljanja predsedstva Sveta EU v tretjih državah v primeru, ko predsedujoča država tam nima lastnega rezidenčnega predstavništva, njene naloge opravlja druga država članica, ki se določi glede na naslednjo ureditev: naloge trenutno predsedujoče za šest mesecev prevzame naslednja predsedujoča; v primeru, ko tudi ta nima svojega rezidenčnega predstavništva, bo za obdobje šestih mesecev po načelu rotacije in upoštevajoč vrstni red predsedovanja Svetu predstavljala EU država članica, ki ima rezidenčno predstavništvo v tretji državi; če je v interesu EU ali ES in držav članic drugačna ureditev, lahko zunanja ministrstva ali stalni predstavniki teh držav članic predstavijo svoj predlog, ki ga bo Sekretariat Sveta naslovil na vse države članice; država članica, ki ne predseduje Svetu, vendar opravlja nalogo lokalno predsedujoče, mora v vseh teh primerih zagotoviti tesno sodelovanje s trenutno predsedujočo (Priloga k dokumentu Sveta št. 16568/06: 3–4).<sup>126</sup> Nezavezujoče smernice delovanja in opravljanja nalog lokalnega predsedstva so prav tako opredeljene v prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06. Menjavanje vloge predsedujoče države v tretjih državah vnaša nestalnost v odnose EU s tretjo državo in povzroča posebno zmedo, ki je še večja v primerih, ko zastopanje Unije opravlja država članica, ki sicer ne predseduje Svetu EU. Naloga predsedstva je v številnih primerih zaupana velikim državam, ki razpolagajo s široko mrežo diplomatskih predstavništev, pri tem pa se je treba zavedati, da je finančna in kadrovska obremenitev predsedovanja velika tudi za slednje.

Pogoste so opazke, da Unija razpolaga z obsežno in zavirljivo diplomatsko mrežo, ki jo posebljajo delegacije Komisije. Položaj je bistveno bolj zapleten, kot se zdi.

---

<sup>125</sup> Svet je 11. oktobra 1977 vzpostavil sistem, v skladu s katerim morajo države članice opravljati naloge predsedstva v tretjih državah. Sistem je bil posodobljen 11. decembra 2006, ko je Svet sprejel dokument o ureditvi diplomatskega predstavništva predsedstva v tretjih državah (*Arrangements on the diplomatic representation of the Presidency in third countries*, 16568/06, 11. 12. 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16568.en06.pdf> (6. 9. 2007)). Ureditev se nanaša na aktivnosti EU v zadevah skupne zunanje in varnostne politike ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (določbe iz V. in VI. naslova PEU) ter Skupnosti v okviru PES (dokument Sveta 16568/06: 3. točka). Iz ureditve je izvzet Luksemburg, ki ga v tujini lahko zastopata Belgija ali Nizozemska (dokument Sveta 16568/06: 4. točka).

<sup>126</sup> Svet EU redno sprejme dokument *Presidency diplomatic representation in third countries* s seznamom držav, ki bodo v obdobju naslednjega leta opravljale naloge predsedujoče države v tretjih državah. Slovenija v času portugalskega predsedovanja opravlja naloge lokalnega predsedstva v Makedoniji in Črni gori, kjer Portugalska nima rezidenčnega predstavništva. V prvi polovici leta 2008 bo Slovenija opravljala naloge predsedstva v dvajsetih tretjih državah, drugod pa bodo v skladu z ureditvijo Sveta v dokumentu št. 16568/06 naloge predsedujoče opravljal: Francija v 119 državah, Velika Britanija in Nemčija v sedmih, Portugalska v dveh in v eni Italija ter Irska (dokument Sveta *Presidency diplomatic representation in third countries – Second half of 2007*, 10505/3/07 REV 3, 18. 10. 2007).

Delegacije Evropske komisije *de iure* ne predstavljajo ESi, še manj EU. Ustanavljajo se izključno na podlagi pravice Komisije kot evropske ustanove, da po lastni presoji organizira svoje resurse (Macleod, Hendry in Hyett 1996: 209). S pravnega vidika lahko torej delegacije Komisije zastopajo izključno Komisijo.

V določenih pogledih je tovrstno *stricto sensu* razumevanje preseženo. Delegacije namreč uživajo privilegije in imunitete, običajne za diplomate v državah sprejemnicah, poleg tega imajo vodje delegacij Komisije status veleposlanika.<sup>127</sup> Od leta 1989 so vodje delegacij akreditirani pri šefu države/vlade tretje države, in ne več pri zunanjih ministrih (Macleod, Hendry in Hyett 1996: 210). Glede na podelitev polnega diplomatskega statusa bi načeloma lahko sklepali, da gre za aktivni *ius legationis* Skupnosti (kot pravne osebe). Dodaten argument so praktične naloge, ki jih delegacije Komisije opravljajo na terenu. »Delegacije ne predstavljajo le Komisije, kar je njihova legitimna pravica, pač pa vse bolj EU kot celoto, ki je dejansko nimajo pravice predstavljati. Formalno so odgovorne Evropski komisiji, v praksi pa so povezane tudi s Svetom in Evropskim parlamentom, kar pomeni, da izvajajo predstavniško funkcijo za Skupnost kot celoto« (Duke 2002: 859).

Ustanovitev delegacij je administrativna zadeva Komisije, vendar ima v praksi določeno vlogo tudi Svet. Komisija obvesti Svet prek Odbora stalnih predstavnikov o ustanavljanju ali spreminjanju statusa delegacij in je pripravljena na zahtevo držav članic razpravljati tudi o drugih vidikih ustanovitve delegacij (Macleod, Hendry in Hyett 1996: 216). Obvesti ga tudi o imenovanju vodij delegacij. Svet sicer lahko komentira izbiro Komisije, vendar je končna odločitev o imenovanju vodij v pristojnosti Komisije, akreditivna pisma pa skupaj podpišeta predsednik Komisije in komisar, pristojen za zunanje odnose (ibid.). Glede na diplomatski precedens so diplomatski predstavniki Komisije navedeni za predstavniki držav in pred predstavniki drugih mednarodnih organizacij. Njihovi privilegiji in imunitete ne izhajajo neposredno iz Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih, pač pa iz dogovora med državo sprejemnico in Komisijo ali manj pogosto iz enostranskih zakonodajnih aktov države sprejemnice

---

<sup>127</sup> Status predsednika Evropske komisije še zdaleč ni primerljiv s tradicionalnim statusom šefa države, kar ustvarja težak in dvoumen položaj za vodje delegacij Komisije, ki so po statusu izenačeni z nacionalnimi veleposlaniki (Jönsson in Hall 2005: 155). Tudi v tem se odraža kompleksnost zunanjega predstavljanja EU. Zanimivo pa je, da imajo nekateri vodje EU zavidljiv politični profil. Bruter (1999: 192) jim pravi supervleposlaniki, saj so vsaj tako prominentne osebnosti kot njihov šef države. Vodja delegacije Komisije pri ZDA je od leta 2004 bivši irski predsednik vlade, John Burton. Praksa imenovanja bivših predsednikov vlade je za delegacijo pri ZDA že znana (npr. bivši nizozemski predsednik vlade Andreas van Agt v devetdesetih letih in bivši danski predsednik vlade Jens Otto Krag v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja).

(Macleod, Hendry in Hyett 1996: 217). S postopnim<sup>128</sup> priznanjem diplomatskega statusa so se delegacije približale statusu, ki ga imajo klasična veleposlaništva suverenih držav članic.

Danes ima Komisija po vsem svetu več kot 130 delegacij, ki so akreditirane pri več kot 150 državah in pri petih mednarodnih organizacijah<sup>129</sup> (v Ženevi, New Yorku, Rimu, Parizu in na Dunaju). Vlogo delegacij Komisije, ki so sestavni del njene zunanje službe, bom posebej obravnavala v nadaljevanju, saj je bistvena z vidika (nadaljnega) razvoja zunanje oz. diplomatske službe ne le Komisije, pač pa tudi EU.

### 3.2.2 Vodenje diplomatskih pogajanj in sklepanje mednarodnih sporazumov

Institut diplomatskih pogajanj in sklepanj mednarodnih sporazumov je ključen za EU, ki vzpostavlja odnose s tretjimi državami in skupinami držav predvsem na podlagi pravnih sporazumov.<sup>130</sup> EU nima eksplicitno priznane pravne osebe, zato načeloma ne more sklepati sporazumov samostojno, kot to lahko ESi.<sup>131</sup> Zaradi problema pravne osebe EU se v skupni zunanji in varnostni politiki pogosto uporablja institut mešanih sporazumov (Smith 2004b: 225).<sup>132</sup> Ta nima vzporednice in ne predhodnikov v mednarodni praksi, kar ni presenečenje, saj tudi sama Evropska skupnost nima neposrednih primerjav v mednarodnem pravnem redu (Weiler 2002: 172–173).

S spremembami ustanovnih pogodb pravna oseba Uniji ni bila eksplicitno podeljena, vendar sta 24. in 38. člen Amsterdamske pogodbe (in njegove revidirane različice po

---

<sup>128</sup> V začetku 1980-ih let so bili postopoma sklenjeni dogovori, ki so delegacijam Komisije podelili diplomatski status. Tovrstna praksa je bila revolucionarna, saj so imeli do tedaj zgolj predstavniki suverenih držav diplomatske privilegije in imunitete, kot izhajajo iz Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih. Dogovarjanja o diplomatskem statusu so potekala brez neposrednega vključevanja Sveta, države članice pa so bile soočene s *fait accompli* (Dimier in McGeever 2006: 496).

<sup>129</sup> Organizacija združenih narodov, Svetovna organizacija za prehrano, Svetovna trgovinska organizacija, Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj ter Organizacija za sodelovanje in varnost (ni prava mednarodna organizacija, saj je ne utemeljuje mednarodna pogodba).

<sup>130</sup> Ločimo tri ključne skupine sporazumov ESi s tretjimi državami in regionalnimi skupinami: trgovinski sporazumi, razvojni sporazumi ali sporazumi o sodelovanju in pridružitveni sporazumi (Smith 2003: 53).

<sup>131</sup> S stališča ESi je sposobnost sklepanja mednarodnih sporazumov odvisna od pooblastila za sklepanje pogodb, ki je omejeno na področja, kjer ima Skupnost dejansko ali potencialno pristojnost (Weiler 2002: 224). Uveljavilo se je načelo, da delitev notranjih pristojnosti vpliva na (npr. omejuje) pooblastila za sklepanje mednarodnih sporazumov in tudi na mednarodnopravno sposobnost (Weiler 2002: 184). Evropsko sodišče (primer ERTA in mnenje 1/76) je sprejelo stališče, da se pooblastilo za sklepanje sporazumov širi hkrati z izvajanjem notranjih pristojnosti na kateremkoli področju, tudi brez izrecnega pooblastila za sklepanje sporazumov v ustanovnih pogodbah (Weiler 2002: 216). Z vsebinskim širjenjem pristojnosti Skupnosti (npr. varovanje okolja) se je razširilo tudi pooblastilo za sklepanje sporazumov.

<sup>132</sup> Mešani sporazumi so tisti, kjer se predmet sporazuma nanaša na področja, ki niso le v izključni pristojnosti Skupnosti ali pa gre za sočasno pristojnost Skupnosti in držav članic. Pogodbene stranke so države članice in ESi na eni in tretja država ali mednarodna organizacija na drugi strani. Tipičen primer so pridružitveni sporazumi.

Pogodbi o Nici)<sup>133</sup> kljub temu predvidela možnost, da Svet sklene mednarodne sporazume v okviru SVZP in pravosodja ter notranjih zadev. Iz določil 24. člena lahko sklepamo o domnevani mednarodnopravni osebi EU (Govaere, Capiiau in Vermeersch 2004: 161), vendar pa poglobljena razprava o tem ni predmet magistrskega dela. Iz omenjenega člena lahko izpeljemo sposobnost sklepanja sporazumov, ki je ključna za diplomatsko udejstvovanje Unije, ne glede na njen pravni status. Pri tem je 24. člen dvoumen glede tega, ali Svet sklepa sporazume v imenu EU ali držav članic (Leal-Arcas 2006: 57). S političnega (ne strogo pravnega) vidika so tovrstni sporazumi označeni kot sporazumi EU, vendar pa mediji in javnost vse pogosteje tako označujejo vse sporazume ESi (ibid.). Leal-Arcas (2006: 63) ugotavlja, da 24. člen opredeljuje proces pogajanj in sklepanj sporazumov, pri tem pa ostaja nevtralen glede vprašanja pristojnosti držav članic in EU. Weingerl (2003: 170) pravi, da »določa pravico sklepanja mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo – ne le države članice EU, pač pa institucije EU in s tem *ipso facto* tudi EU samo.«<sup>134</sup>

Primeri že sklenjenih sporazumov kažejo, da EU na področju SZVP upošteva pravico sklepanja sporazumov v lastnem imenu. Do zdaj je na podlagi 24. člena sprejela že nekaj sporazumov, brez nadaljnje potrebe po ratifikaciji držav članic. 10. aprila 2006 je bil tako podpisan sporazum o sodelovanju in pomoči med Mednarodnim kazenskim sodiščem in Evropsko unijo.<sup>135</sup> Omenjeno nakazuje, da pravico sklepanja mednarodnih

---

<sup>133</sup> Pogodba iz Nice je 24. člen, prvotno sprejet z Amsterdamsko pogodbo, dopolnila in spremenila. Omenjeni člen se glasi:

- »1. Kadar je za izvajanje tega naslova treba skleniti sporazum z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami, lahko Svet pooblasti predsedstvo, ki mu po potrebi pomaga Komisija, da v ta namen začne pogajanja. Take sporazume sklene Svet na priporočilo predsedstva.
2. Če sporazum ureja vprašanje, pri katerem je za sprejetje notranjih odločitev potrebno soglasje, odloča Svet soglasno.
3. Če je sporazum predviden zaradi izvajanja skupnega ukrepa ali skupnega stališča, odloča Svet s kvalificirano večino v skladu s členom 23(2).
4. Določbe tega člena se uporabljajo tudi za zadeve iz naslova VI. Če sporazum ureja vprašanje, pri katerem je za sprejetje notranjih odločitev ali ukrepov potrebna kvalificirana večina, odloča Svet s kvalificirano večino v skladu s členom 34(3).
5. Noben sporazum ni zavezujoč za državo članico, katere predstavnik v Svetu izjavi, da morajo biti v sporazumu upoštevana ustavna pravila njegove države; drugi člani Sveta se lahko dogovorijo, da se sporazum kljub temu začasno uporablja.
6. Sporazumi, sklenjeni v skladu s pogoji iz tega člena, so za institucije Unije zavezujoči.«

38. člen PEU pravi, da sporazumi iz 24. člena lahko urejajo zadeve iz naslova VI PEU (določbe o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah).

<sup>134</sup> Glede na 11. in 23. člen PEU Wessel (2000: 528) meni, da je sklepanje sporazumov eden izmed instrumentov Unije, ki se uporablja za izvajanje SZVP. Svet kot institucija EU deluje v njenem imenu (ibid.). Možnost sprejemanja odločitev s kvalificirano večino, kadar gre za izvajanje skupnih ukrepov ali stališč, krepi idejo, da Svet deluje kot institucija EU in ne zastopa posameznih držav članic (Wessel 2000: 537).

<sup>135</sup> Drugi primeri takih sporazumov so še: Sporazum med EU in zvezo NATO glede varnosti informacij, Sporazum o vzajemni pravni pomoči med EU in ZDA, Sporazum med EU in Rusko federacijo glede sodelovanja Ruske federacije v policijski misiji EU v BiH itd.

sporazumov Uniji priznavajo drugi mednarodni akterji, kar je ne nazadnje ključno za njeno diplomatsko udejstvovanje v mednarodni politiki.<sup>136</sup>

Sposobnost pogajanj<sup>137</sup> z drugimi akterji v mednarodnem sistemu je pogoj za sam vstop vanj (Bretherton in Vogler 1999: 40). Mednarodnopravni status Skupnosti pomeni formalno pravico za vstop v sistem na tistih področjih, kjer ima Skupnost izključne pristojnosti. Kot že povedano, pa so pristojnosti pogosto deljene z državami članicami. Odsotnost notranje kohezije omogoča tretjim akterjem, da spodbijajo sodelovanje ESi/EU ali celo ne priznajo pravice Komisiji ali predsedstvu, da se pogajata v imenu EU (Bretherton in Vogler 1999: 41).

Glavna udeleženca pogajanj s tretjimi državami sta Komisija in predsedujoča država, pomembno vlogo ima tudi Sekretariat Sveta kot sestavni del zunanjepolitične trojke. V ključnih pogajanjih s tretjimi državami je prisoten tudi VP/GS, ki ga lahko predsedstvo pooblasti, da vodi politični dialog. Komisija zastopa in se pogaja<sup>138</sup> v imenu EU, kadar imajo ESi izključne pristojnosti. V pogajanjih glede mešanih sporazumov (ali vprašanj, kjer je pristojnost deljena) morajo države članice in Skupnost tesno sodelovati. Če so pristojnosti deljene, pogajanja navadno vodi Komisija, če mednarodni forum ne omogoča njenega sodelovanja, pa države članice. Kadar se vsebina sporazuma nanaša pretežno na zadeve iz pristojnosti držav članic, pogajanja vodi predsedstvo. Komisija ima pomembno vlogo pri določanju dnevnega reda, saj navadno pripravi osnutek mandata za začetek pogajanj z mednarodnimi partnerji, Svet pa je tisti, ki odobri začetek pogajanj in tudi sklenitev mednarodnih sporazumov.

Vloga parlamenta je pri sklepanju sporazumov omejena. Formalna vloga EP pri podelitvi mandata za pogajanja ni predvidena. Komisija in Svet naknadno obvestita Parlament o mandatu in pogajalskem procesu (Weiler 2002: 221). Večina sporazumov je sprejeta v Svetu s kvalificirano večino, za sporazume, ki spadajo v deljeno pristojnost, pa se zahtevata soglasje in ratifikacija držav članic (ibid.). Za pridružitvene sporazume sta

---

<sup>136</sup> McGoldrick (1997: 37) pravi, da lahko govorimo o mednarodnopravni osebi, če EU prepoznajo drugi mednarodni akterji, kadar želi sklepati ali biti stranka mednarodnih sporazumov v okviru kateregakoli stebra.

<sup>137</sup> Pogajanja bi lahko opredelili kot tristopenjsko igro (angl. *three-level game framework*), ki pomeni nadgradnjo modela diplomacije kot dvostopenjske igre (Putnam 1988). EU je hkrati mednarodna (med EU in tretjimi partnerji) in notranja (znotraj EU) arena pogajanj. Pogajalski proces se odvija na treh ravneh: na nacionalni ravni države članice z domačimi skupinami usklajujejo stališča in interese; na ravni EU Svet na predlog Komisije (nima izključne pravice pri sporazumih na podlagi 24. in 38. člena PEU) sprejme pogajalski mandat in ostane vključen v nadaljnji proces pogajanj prek odborov (npr. Coreper, Politično-varnostni odbor); in na mednarodni ravni, kjer se predstavnik EU pogaja s predstavnikom tretje države in skuša sprejeti dogovor, ki bo sprejemljiv za EU in tretjo državo (Frennhoff Larsén 2005).

<sup>138</sup> V notranji hierarhiji Komisije so pristojnosti za vodenje zunanjih odnosov razdeljene med različne komisarje in direktorate.



potrebna soglasje v Svetu in privolitev Parlamenta z enostavno večino (310. in 300. člen PES).<sup>139</sup>

Problem diplomatskih pogajanj, ki jih vodi rotirajoče predsedstvo, je enak kot pri zunanjem zastopanju. Rotirajoče predsedstvo je prikrajšano za kontinuiteto in izkušnje, medtem ko so v mednarodni diplomaciji pomembni ustaljeni osebni odnosi in medsebojno zaupanje, za kar je potreben jasno prepoznaven sogovornik. Država članica je v vlogi predsedujoče države zgolj šest mesecev in sodeluje v trojkah neposredno pred prevzemom predsedstva, sicer pa ni vključena v proces pogajanj, razen prek usklajevanja mandatov in stališč EU v odborih in delovnih skupinah. Čeprav predsedujoča država v odborih (Odbor stalnih predstavnikov, Politično-varnostni odbor) poroča o pogajanjih s tretjo državo in usklajuje stališča ter besedilo dokumentov, je od vsakokratne predsedujoče odvisno, kako in na kakšen način bodo preostale članice informirane o poteku pogajanj. Kontinuiteta v pogajalskem procesu s tretjimi državami je dosežena z vedno večjo vlogo Sekretariata in Komisije. Vse bolj postaja jasno, da zunanjepolitično delovanje EU presega zgolj interakcije med državami članicami in tretjimi državami ter mednarodnimi organizacijami na drugi strani. Nadnacionalni akterji, predvsem Komisija, imajo pomembno vlogo in lahko učinkujejo na politično razpravo, pričakovanja akterjev ter politične rezultate (Vanhoonacker 2005: 86).

Načelni problem pogajanj Unije s tretjimi partnerji izhaja iz počasnega procesa opredeljevanja stališč in sprejema pogajalskega mandata v Svetu (Bretherton in Vogler 1999: 251). Doseženi kompromis omejuje proces pogajanj s tretjimi partnericami, saj je spreminjanje že usklajenih stališč med pogajanjmi lahko zelo občutljivo. Omenjena problematika je strukturna posledica notranje dinamike odločanja, ki prispeva k politični kompleksnosti (Bretherton in Vogler 1999: 252). Z notranjega vidika so strukturne omejitve pri doseganju soglasja glede pogajalskega mandata očitne (zadnji primer je poljsko blokiranje pogajalskega mandata za nov sporazum z Rusijo). Težko izpogajana skupna stališča EU omejujejo fleksibilnosti v pogajanjih z zunanjimi partnerji (Bretherton in Vogler 1999: 41). Enkratna narava EU ni nujno slabost v procesu pogajanj. Bretherton in Vogler (1999: 64) ugotavljata, da je – kot posledica težko doseženega kompromisa, ki je rezultat dolgotrajnih pogajanj znotraj EU – Komisija (kot najpogostejši predstavnik EU v mednarodnih pogajanjih) zaznana kot tog pogajalec.

---

<sup>139</sup> Glede na določila 300. člena PES je privolitev Parlamenta potrebna za sporazume, ki vzpostavljajo poseben institucionalni okvir, imajo pomembne proračunske implikacije ali zadevajo zakonodajo, ki se sprejema s soodločanjem.

Vendar lahko Komisija (ni pa to nujno) izrabi strukturno nefleksibilnost kot pogajalsko prednost, saj je tretji strani jasno, da večja fleksibilnost Komisije prav zaradi zapletenih notranjih postopkov ni možna (Bretherton in Vogler 1999: 41). Nugent (2003: 438) pravi, da lahko EU kljub siceršnjim težavam uspešno vpliva na tretje države, saj je navadno zelo dobro pripravljena na pogajanja, akterji pa se vnaprej dogovorijo glede ključnih vprašanj (delitev pristojnosti, politični cilji, vodenje pogajanj) in se usklajujejo tudi med pogajanci. Z uveljavljanjem politike pogojevanja razpolaga EU pri vodenju pogajanj in sklepanju sporazumov s pomembnim elementom pritiska, saj lahko pogajanja zamrzne in njihovo nadaljevanje ali sklenitev sporazuma pogojuje z izpolnitvijo določenih meril.<sup>140</sup>

Najbolj pereč problem v diplomatskih pogajanjih je neuskkljenost nastopa EU, predvsem v odnosu do pomembnih zunanje-političnih vprašanj ali strateških partnerjev. V takšnih primerih lahko mednarodni partner, kot so ZDA (uspešno v primeru iraške krize) ali Rusija (poskušala v primeru zunanje energetske politike), s taktiko »deli in vladaj« izvaja politični pritisk na EU. Zato je toliko pomembneje, da EU uveljavlja načelo solidarnosti in doseže ustrezno stopnjo enotnosti, preden se znajde za pogajalsko mizo s tujimi partnerji. Pogajalski položaj Unije lahko okrepi njena civilna narava in načelna zavezanost vrednotam, ki opredeljujeta njene ključne zunanje-politične cilje in interese. Pri tem ni nepomembno, da je EU v odnosih s tretjimi državami načelna in ne uporablja dvojnih standardov. Prav enotnost sporočila in ne le nastopanje z enim glasom je zato posebej izpostavljena pri vodenju diplomatskih pogajanj.

### **3.2.3 Komunikacija**

Diplomatska komunikacija je temeljni element izvajanja zunanje politike EU. Pomembna je sama narava diplomatske komunikacije EU, ki odraža naravo EU kot diplomatskega akterja. Danes sta tradicionalna diplomatska instrumenta, demarše in izjave, zgolj dodatna komunikacijska kanala za izražanje stališč in upoštevanje politik EU. Kritika, da sta instrumenta zgolj deklaratorne narave, je neupravičena, saj je več kot jasno, tudi glede na odziv tretjih akterjev, da besede v diplomaciji niso brez pomena (Regelsberger 2007: 27). Posebej kadar so podprte z drugimi ustreznimi instrumenti. Vzporedno z že omenjenim naraščajočim številom pravnih sporazumov s tretjimi

---

<sup>140</sup> EU je tako v določenem trenutku zamrznila pogajanja o Stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu s Srbijo zaradi nezadovoljivega sodelovanja srbske vlade z Mednarodnim kazenskim sodiščem za bivšo Jugoslavijo.

državami je za mednarodne odnose EU značilen trend institucionalizacije političnega dialoga s tretjimi državami in skupinami držav. Navadno je dialog posebej zaželen pri tretjih partnericah, ki si želijo tesnejših in stalnih stikov z EU. Z vidika uveljavljanja EU v tretjih državah je bistvenega pomena tudi javna diplomacija, s katero bi EU lahko dosegla širšo javnost in si zagotovila zaslužen ter zaželeno prepoznavnost v mednarodni skupnosti.

### 3.2.3.1 *Demarše, deklaracije in politični dialog*

Demarše in deklaracije so zelo pogosto uporabljen diplomatski instrument EU, ki je danes podkrepjen z drugimi ekonomskimi, političnimi in pravnimi instrumenti EU (razvojno sodelovanje, finančna pomoč, sankcije, politični dialog, skupna stališča, skupni ukrepi in strategije).<sup>141</sup> Demarša je uradno dejanje (navadno zaupne narave)<sup>142</sup> evropskega diplomatskega predstavnika, ki državnim funkcionarjem tretje države ali mednarodne organizacije preda določeno zahtevo ali stališče z namenom informirati, prepričati, protestirati ali pridobiti informacije. Demarše Unije po navadi opravi diplomatski predstavnik predsedstva ali trojka EU v tretji državi.<sup>143</sup> Deklaracija ali izjava pa je javni izraz političnih stališč, zahtev, podpore ali pričakovanj EU v odnosu do tretjih držav ali do mednarodnih vprašanj. Izjave so fleksibilen komunikacijski instrument, ki omogoča hiter odziv ob mednarodnih krizah ali incidentih in se pogosto uporablja v okviru SZVP.<sup>144</sup> Podajanje izjav je nadaljevanje navade iz obdobja evropskega političnega sodelovanja, saj 5. poglavje PEU ne vsebuje nikakršnega določila o njih. Ločimo tri vrste izjav: izjave predsedstva v imenu EU, izjave EU in samostojne izjave

---

<sup>141</sup> V času evropskega političnega sodelovanja so bile pogoste kritike, da EU uporablja zgolj deklaratorno diplomacijo. White (2004: 56) ugotavlja, da je naraščajoče nezadovoljstvo z (ne)učinkovitostjo diplomatskih izjav vodilo k oblikovanju SZVP in instrumentov (skupni ukrepi in stališča).

<sup>142</sup> Predsedstvo bo v sodelovanju z državami članicami in Komisijo odločilo, ali bo o vsebini demarše obvestilo javnost (CFSP *Guide – Draft compilation of relevant texts*, 16074/06, 15. 1. 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16074.en06.pdf> (15. 5. 2007), str. 135).

<sup>143</sup> O ključnih elementih demarše EU se navadno dogovorijo v pristojni delovni skupini Sveta, Politično-varnostnem odboru ali redkeje na zasedanju Sveta. Predsedstvo dogovorjeno besedilo demarše posreduje po mreži Coreu s sporočilom, da je o ukrepih obvestilo lokalno predstavništvo (svoje diplomatsko predstavništvo ali predstavništvo države članice, ki opravlja funkcijo lokalnega predstavništva), ki mora o opravljeni demarši poročati državam članicam. Občasno se lahko zgodi, da soglasja o celotnem besedilu ni mogoče doseči, tedaj mora predsedstvo odločiti, ali bo nadaljevalo z vodenjem demarše v interesu politične prepoznavnosti EU ali bo zadevo v celoti opustilo. Ob soglasju vseh držav članic so lahko tretje države (npr. Norveška, Islandija, Liechtenstein, Turčija, Hrvaška, Srbija, Črna gora, Makedonija, BiH, Albanija, Ukrajina, Moldavija, Gruzija, Azerbajdžan) povabljene, da se pridružijo demaršam EU. Včasih se demarša pripravi skupaj s tretjimi državami (npr. ZDA). Takrat je nastop skupen na podlagi vnaprej dogovorjenega besedila ali smernic.

<sup>144</sup> Najbolj ažuren pregled izjav je zbran na uradni spletni strani vsakokratne predsedujoče države članice Svetu EU.

predsedstva. Izjave predsedstva v imenu EU so najpogostejša oblika, pobudo zanje lahko dajo predsedstvo, druga država članica ali Komisija. Besedilo je treba predhodno poslati v komentar državam članicam prek mreže Coreu, lahko pa se oblikuje tudi v delovnih skupinah, odborih ali Svetu. Posledica tega je lahko precejšen časovni zamik pri oblikovanju odziva EU na neki dogodek. Izjava EU se navadno uporablja, če jo potrdi Svet. Samostojne izjave predsedstva so pogoste, kadar se je treba hitro odzvati na razvijajočo se zunanje-politično krizo in ni časa za posvetovanje z državami članicami. Če so ti odzivi skladni z dogovorjeno politiko EU ali vsaj niso z njo v nasprotju, jih druge države članice navadno dopuščajo, zahteva pa tovrstna izjava predsedstva ustrezno mero diplomatske spretnosti, previdnosti in uvidevnosti. Samostojne izjave predsedstva naj se ne bi uporabljale za izogibanje težkim političnim razpravam znotraj EU.

Diplomatski instrumenti EU razkrivajo partikularne značilnosti evropskega diskurza. Predvsem je to unitarni diskurz, ki poudarja, da je EU enoten mednarodni akter z lastnimi interesi in politiko (Larsen 2004: 69). Omenjeno se kaže tudi v tem, da se izjave in demarše ne sprejemajo več »v imenu EU in držav članic«, pač pa zgolj »v imenu EU«. Uporabljeni diskurz v izjavah in demaršah razkriva civilno naravo EU v odnosu do tretjih držav in mednarodnih vprašanj, ki se odraža tudi v mednarodnopravnih sporazumih s tretjimi državami in institucionaliziranim političnem dialogu. Demarše in izjave se najpogosteje nanašajo na problematiko (ne)spoštovanja človekovih pravic (Smith 2004a: 60).<sup>145</sup> Njihovo besedilo v okviru SZVP je danes veliko konkretnije in temelji na elaboriranem *acquis politique*, ki se je razvil kot posledica intenzivnih konzultacij (Regelsberger 2007: 12). Izjave in demarše navadno vsebujejo določila, ki pogojujejo »primerno« politiko z nagrado ali korenčkom od EU. Vsi elementi so med seboj povezani in prispevajo k oblikovanju mednarodne identitete Unije kot takšne. Vsebine, ki se najpogosteje pojavljajo v demaršah ali izjavah, so postale del rednega političnega dialoga EU s tretjimi državami in skupinami držav.

Ključna značilnost diplomatskega udejstvovanja EU je, da vse več odnosov temelji na institucionaliziranim političnem dialogu.<sup>146</sup> Srečanja potekajo redno in na različnih

---

<sup>145</sup> V letu 2001 je bilo posredovanih 442 demarš in 196 deklaracij v okviru SZVP, ki so se pretežno nanašale na vprašanja človekovih pravic, demokratizacije in miru (Smith 2004a: 60).

<sup>146</sup> Politični dialog se vzpostavlja na različne načine, najpogosteje je predviden v pravnih sporazumih s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami. Izvaja se lahko na podlagi določil pridružitvenih sporazumov in sporazumov o sodelovanju, lahko pa mu sledi nadgradnja odnosov s sklenitvijo pravnega sporazuma (McGoldrick 1997: 198). Tako je bil politični dialog med ES in ASEAN vzpostavljen že v sedemdesetih letih, sporazum o sodelovanju pa je bil podpisan leta 1980. Obstajajo tudi drugi načini vzpostavitve političnega dialoga. Odločitev o političnem dialogu z ZDA je bila sprejeta leta 1990 na podlagi skupne deklaracije med EU in ZDA, ki pomeni osnovo za srečanja na vrhu dvakrat letno. Podobno

ravneh. Politični dialog navadno poteka na štirih ravneh: na ravni predsednikov držav/vlad (srečanja na vrhu), ministrov, visokih uradnikov/političnih direktorjev in na ravni strokovnjakov. Najpogostejši formati zastopanja pri političnem dialogu s tretjimi državami in skupinami držav so sveti za sodelovanje, pridružitveni sveti, stabilizacijsko-pridružitveni sveti in pristopne konference ob robu srečanj Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose ter najrazličnejše trojke – odprta trojka (ob prisotnosti predstavnikov držav članic EU), trojka (predsedujoča, Sekretariat Sveta,<sup>147</sup> EK,<sup>148</sup> naslednja predsedujoča),<sup>149</sup> zaprta trojka (predsedujoča, Sekretariat Sveta, EK) na srečanjih na vrhu<sup>150</sup> in na srečanjih zunanjih ministrov s tesnimi partnerji (npr. ZDA, Kanada, Nova Zelandija, Avstralija).

Ministri za zunanje zadeve in diplomati v Svetu ter Sekretariatu Sveta imajo ključno vlogo v vodenju in pripravi političnega dialoga. Pomembno vlogo ima tudi Komisija, ki je zadolžena za ekonomske in finančne instrumente Skupnosti, za upravljanje programov pomoči in izvajanje sporazumov s tretjimi državami in regijami. Pri tem ji je v veliko pomoč široka diplomatska mreža delegacij po vsem svetu. Vseobsežna<sup>151</sup> tematska agenda političnega dialoga zahteva večjo vključenost sektorskih akterjev, kot so posamezni generalni direktorati EK, specifični formati Sveta ministrov in različni generalni direktorati Sekretariata Sveta ter delovne skupine Sveta, različne nevladne organizacije in drugi predstavniki civilne družbe (Keukeleire 2003: 51).

V diplomatski komunikaciji s tretjimi državami prevladuje diskurz civilne sile. Poudarja se načelna zavezanost Unije liberalnim vrednotam, ki jih EU zagovarja v mednarodnih odnosih, pri tem pa se vse bolj uveljavlja element pogojevanja, s čimer skuša Unija vplivati na mednarodne partnerje, da spremenijo svoje vedenje. Vendar pa do danes EU ni uspelo povsem izkoristiti prednosti svoje mehke moči v komunikaciji z mednarodnimi partnerji in njihovimi javnostmi.

---

je bila leta 2006 sprejeta tudi odločitev za dialog s Črno goro. Politični dialog s Kitajsko pa temelji na zamenjavi pisem iz maja 1994 (McGoldrick 1997: 201).

<sup>147</sup> Srečanj na ravni vodij držav/vlad in zunanjih ministrov se praviloma udeležuje VP/GS. Na srečanjih na ravni uradnikov predstavlja Sekretariat osebje direktorata za zunanje odnose.

<sup>148</sup> Na ravni vodij držav/vlad sodeluje praviloma predsednik Komisije, na ravni zunanjih ministrov pa praviloma komisar za zunanje odnose, lahko tudi komisar za trgovino ali komisar za širitev.

<sup>149</sup> Politični dialog na ravni strokovnjakov in na ravni političnih direktorjev skoraj vedno vključuje trojko.

<sup>150</sup> Za srečanja na vrhu načeloma velja, da naslednja predsedujoča na njih ne sodeluje. Predsedstvo zastopa predsednik države/vlade, zunanji minister, pristojni regionalni direktor in/ali lokalni veleposlanik (če gre za srečanje v tretji državi), na ravni Sekretariata Sveta so večinoma prisotni VP/GS, svetovalec in referent, na ravni Komisije pa predsednik, pristojni komisar in eden ali dva referenta.

<sup>151</sup> Prednosti političnega dialoga, ki ima ključno vlogo v strukturi diplomaciji EU, so posledica njegove tesne povezanosti z ekonomsko-finančnimi instrumenti prvega stebra (Keukeleire 2003: 49).

### 3.2.3.2 *Javna diplomacija*

Države članice so večinoma že prepoznale strateške prednosti javne diplomacije v pogojih visoke soodvisnosti, izjemnega razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije in transnacionalnih medijev ter vse večjega zanimanja javnosti za zunanjo politiko. Trend mora spremljati tudi Evropska unija, izkoristiti svoje prednosti in znatno izboljšati svojo mednarodno prepoznavnost in vidnost.

Evropska zunanja politika ima, sodeč po javnomnenjskih raziskavah, veliko podporo domače evropske javnosti, poleg tega EU uživa relativno dober ugled v svetu (v primerjavi z velesilami). Zadnje je predvsem odraz pomena, ki ga daje mednarodnemu pravu in multilateralizmu, spodbujanju razvoja Mednarodnega kazenskega sodišča, zaščiti človekovih pravic, demokratičnih načel, vladavine prava itn. Kljub temu je EU do zdaj vložila bistveno premalo truda v uspešno predstavljanje dosežkov svojega delovanja tako znotraj kot zunaj svojih meja. To se najbolj nazorno kaže v tem, da vloga EU kot donatorke razvojne pomoči ni prepoznana, čeprav so EU in njene članice dejansko največje svetovne donatorke razvojne pomoči. Javna diplomacija lahko koristi odnosom s strateškimi partnerji (npr. z ZDA, Kitajsko), ključna pa bi lahko bila tudi v odnosih s kandidatkami, posebej Turčijo, kjer podpora članstvu v EU upada. Pomembno je, da države članice prepoznajo vlogo evropskih institucij ter prednosti javne diplomacije EU, ki ne ogroža nacionalnih dejavnosti na tem področju. V tem kontekstu se poziva k oblikovanju pristne kooperativne javne diplomacije (Fiske de Gouveia in Plumridge 2005: ix). Najprej pa bodo morali nacionalni voditelji, ki jim je EU nemalokrat izgovor ali krivec za najrazličnejše probleme in neuspehe, javno priznati vrednost in mednarodne uspehe EU ter njenih institucij.

V mednarodni komunikaciji se EU sooča s problemom neusklajenosti evropskih akterjev in potencialnimi medinstitucionalnimi rivalstvi. Pomembno vlogo pri usklajevanju sporočil in akterjev ima predsedujoča država, vendar pa je pri tem nujno tesno sodelovanje z Evropsko komisijo in njenimi delegacijami. Dejavnosti zunanje službe EK vključujejo komunikacijo s tujimi javnostmi, vendar pa je ta nepovezana in neusklajena. Izstopa delegacija EK v Washingtonu, ki ima oddelek za medije in javno diplomacijo ter dobro razdelane dejavnosti javne diplomacije, ki se drugod navadno izvajajo v okviru informacijsko-komunikacijskih oddelkov. V Bruslju imajo ključno vlogo skupina generalnih direktoratsv EK za zunanje odnose (skupina Relex) in njihove

komunikacijsko-informacijske enote, pomembno pa je tudi delo drugih direktoriatov, predvsem GD za izobraževanje in kulturo (Fiske de Gouveia in Plumridge 2005: 15).

Glede na strukturne težave rotirajočega predsedstva, ki pogosto izkoristi prednosti predsedovanja za lastno promocijo in nacionalni ugled, bi bilo smiselno, da Komisija okrepi svojo vlogo v usklajevanju in izvajanju javne diplomacije, seveda v tesnem sodelovanju z državami članicami in VP/GS. Evropska komisija ima razvejano mrežo predstavništev v tujini, številne izkušnje, vzpostavljene mreže odnosov (nevladne organizacije, druge organizirane skupine civilne družbe, izobraževalne ustanove itd.) in potrebne vire, predvsem pa naj bi bila imela funkcijo oblikovanja in uresničevanja skupnega evropskega interesa. Prav tako ni zanemarljivo, da so programi in cilji javne diplomacije najpogosteje dolgoročni ali vsaj srednjeročni ter presegajo obdobje šestih mesecev, ki jih ima na voljo posamezna država članica. Evropska komisija je načeloma naklonjena izboljšanju komunikacije s tretjimi državami, pri čemer je prepoznala posebno vlogo javne diplomacije.<sup>152</sup> Predsedujoča država bi lahko igrala ključno podporno vlogo, saj v šestih mesecih privlači nemalo medijske pozornosti. Predvsem bi morala premišljeno izkoristiti odnose s tujimi mediji pri srečanjih s tretjimi državami (septembra 2006 je na vrhu ASEM6 v Helsinkih sodelovalo tisoč novinarjev z vsega sveta) in zagotoviti ustrezno transparentnost svojega dela.

EU mora ne le prepoznati prednosti javne diplomacije, pač pa sprejeti tudi njeno ambiciozno strategijo, torej celovit in premišljen strateški okvir za izvajanje dejavnosti javne diplomacije, ki bo izkoristil prednosti najrazličnejših evropskih akterjev, politik in instrumentov EU. Potrebno bo tesno in premišljeno usklajevanje med ustanovami in med njimi ter državami članicami.

Diplomacija je v prvi vrsti politična dejavnost. Kot za vsako prepričevalno politično komunikacijo je tudi za javno diplomacijo EU bistvena intencionalnost, namen komunikacije. Od zunanje politike je odvisno, ali bo mednarodna komunikacija zasnovana kot dvosmerna simetrična komunikacija,<sup>153</sup> ki bo pripomogla k odpravljanju

---

<sup>152</sup> Komunikacija Evropske komisije *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006)278, 8. 6. 2006, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euw_com06_278_en.pdf) (14. 7. 2007), str. 9.

<sup>153</sup> Grunig (1993: 144) ugotavlja, da moderne vlade in drugi mednarodni subjekti uporabljajo strategije odnosov z javnostmi, kadar vodijo javno diplomacijo. Za dvosmerni simetrični model odnosov z javnostmi velja, da je namen komunikacije rešiti spore in izboljšati medsebojno razumevanje s strateško pomembnimi javnostmi (Grunig 1993: 143–146). Pomen dvosmerne komunikacije je prepoznala Evropska komisija v Akcijskem načrtu za izboljšanje komuniciranja o Evropi (*Action plan to improve communicating Europe*, 20. 7. 2005, [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication\\_com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf) (1. 6. 2006), str. 3).

napetosti in vzajemnemu razumevanju med akterji v mednarodni skupnosti, ali pa bo le servilni instrument zunanje politike za uresničevanje trenutnih interesov. Za kredibilnost in mednarodno legitimnost EU je pomembno, da javna diplomacija ne postane le sredstvo samopromocije in vpliva za doseg zunanjepolitičnih ciljev, pač pa dvosmerni komunikacijski proces, s katerim si bo EU prizadevala doseči razumevanje ciljne javnosti, omiliti zmotne zaznave in pridobiti javno podporo.

S strateško diplomatsko komunikacijo, ki temelji na konsistentnem, kredibilnem sporočilu in pristnem dialogu, lahko skuša EU vplivati na okolje, v katerem se sprejemajo zunanjepolitične odločitve, in graditi dolgoročne odnose, ki odražajo skupne vrednote in interese. Tako bo EU lahko krepila strateška partnerstva po vsem svetu in povečevala svoj prispevek pri nadaljnjem poglobljanju elementov mednarodne družbe.

V nadaljevanju bom opredelila vlogo zunanje službe EK in njenih delegacij v diplomatskih dejavnostih EU, saj je pomembna z vidika nadaljnje institucionalizacije diplomacije EU in razvoja dejanske diplomatske službe Unije. Bátora (2003: 22) namreč ugotavlja, da je ključni element v oblikovanju EU kot diplomatskega akterja razvoj skupne zunanje službe Evropske komisije, ki se razvija v vsestransko zunanjo službo EU.

### **3.2.4 Razvoj evropske zunanje in diplomatske službe**

Zunanja služba Evropske komisije, katere začetki segajo v petdeseta leta prejšnjega stoletja, se je postopoma razvila v obsežno in usklajeno mrežo, ki odraža razvoj evropske integracije in prizadevanja za globalno prisotnost EU. Komisija ima danes po vsem svetu več kot 130 delegacij, vključno s petimi delegacijami pri mednarodnih organizacijah. Upoštevajoč obseg diplomatske mreže, sredstva in izkušnje Komisije v zunanjepolitičnem delovanju, je povsem očitna njena vloga v nastajajočem diplomatskem okvirju EU.

Vloga Komisije v zunanjepolitičnih dejavnostih je rasla vzporedno s širitvijo pristojnosti in ekonomskega ter političnega pomena EU. Ob tem je Komisija z odzivi na notranje (širitev, poglobljanje integracije itd.) in zunanje dejavnike (globalizacija, komunikacijska revolucija, novi varnostni izzivi) vzpostavljala globalno mrežo zunanjih predstavništev, ki so se razvila v kvazidiplomatsko službo Unije, pri čemer poudarja, da



»delegacije Komisije služijo interesom Unije kot celote«. <sup>154</sup> Tako sta Hill in Wallace (1979: 47) že konec sedemdesetih let poudarila, da se Evropska skupnost, vzporedno s posameznimi aktivnostmi vlad držav članic, razvija v diplomatsko *persono*, ki predstavlja skupno evropsko prisotnost v mednarodni diplomaciji.

### 3.2.4.1 Vloga delegacij Evropske komisije

Prva delegacija, ki jo je ustanovila Evropska skupnost za premog in jeklo, v pristojnosti Visoke oblasti, je začela delovati leta 1954 v Londonu (Evropska komisija 2004: 12). V 1960-ih in 1970-ih letih so bili odprti uradi v Ameriki in Aziji, po podpisu konvencij Yaoundé in Lomé pa je začelo delovati še 70 delegacij v državah afriškega, karibskega in pacifiškega območja (Bruter 1999: 183). <sup>155</sup> V 1980-ih se je mreža delegacij širila vzporedno s krepitvijo sodelovanja s sredozemskimi državami in postopoma tudi v Aziji ter Latinski Ameriki. S spremembo geopolitičnih razmer in nadaljnjim razvojem evropske integracije je v 1990-ih letih sledila hitra rast <sup>156</sup> mreže delegacij, ki so pridobile status »obsežne, organizirane in konsistentne mreže veleposlaništev in predstavništev« (ibid.).

Delegacije Komisije so, kot veleposlaništva brez države, enkratne, saj delujejo brez jasne zunanje politike in brez šefa države ter so prikrajšane za vse tisto, kar tradicionalno združuje in utrjuje zunanje službe, vključno z močno administracijo in skupno diplomatsko kulturo (Bruter 1999: 185). Zaradi teh omejitev in visokih pričakovanj so morale poiskati izvirne načine za izvajanje svojih dejavnosti. V zadnjih desetih letih so skušale združiti dva cilja: z razvijanjem lastnega avtonomnega področja vpliva približati svoje delovanje klasičnim veleposlaništvom ter prilagoditi svoje delovanje nalogam s področja SZVP in razviti odnose sodelovanja z nacionalnimi veleposlaništvom (Bruter 1999: 193).

Delegacije so tradicionalno izvajale naloge, ki so jim bile poverjene s Pogodbo o ES in se nanašajo na uresničevanje ciljev skupnih politik (skupna trgovinska politika,

---

<sup>154</sup> Komunikacija Evropske komisije *Development of the External Service*, COM(2001)381, 3. 7. 2001, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0381en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0381en01.pdf) (3. 4. 2004). str. 2.

<sup>155</sup> Naloge, ki so jih opravljale posamezne delegacije, so se večasih bistveno razlikovale, enako tudi status osebja. Nekatere delegacije so opravljale politične in diplomatske naloge (vlogo predstavljanja, informiranja in obveščanja – npr. v ZDA, na Japonskem), druge pa predvsem tehnične naloge (razvojni projekti – npr. države ACP).

<sup>156</sup> Povečevalo se ni le število delegacij po svetu, pač pa tudi število osebja. Leta 2000 je bilo zaposlenih 672 funkcionarjev in 1813 lokalno zaposlenih, leta 2002 pa že 771 funkcionarjev in 2690 lokalno zaposlenih (Duke 2002: 858). Leta 2005 je število zaposlenih naraslo na 990 funkcionarjev in 2925 lokalno zaposlenih (Evropska komisija 2005: 4).

razvojna politika itn.). Avtonomno so opravljale naloge, kjer so bila klasična nacionalna predstavništva manj prisotna.<sup>157</sup> Pomembno vlogo imajo pri krepitvi prepoznavnosti Unije in obveščanju lokalnih oblasti, gospodarskih in akademskih krogov, medijev in civilne družbe o razvoju evropske integracije in evropskih politikah. Pri tem sodelujejo s številnimi različnimi akterji: z institucionalnimi in neinstitucionalnimi (evropska podjetja) akterji EU, lokalnimi institucionalnimi (lokalne oblasti, diplomatski zbor, veleposlaništva članic in nečlanic) in lokalnimi neinstitucionalnimi akterji (poslovni in akademski krogi, posamezniki, mediji) (Bruter 1999: 199). Zaradi krepitve svoje vloge in avtonomnosti so posebej razvijale odnose z zadnjimi, saj imajo pri tem prednost visoko specializiranega in tehničnega osebja.

Danes delegacije, ki so hierarhično del strukture Komisije,<sup>158</sup> opravljajo naloge za EU kot celoto. Od 1990-ih let naprej so sprejete kot diplomatska predstavništva, ki opravljajo klasične diplomatske naloge: predstavljanje, razlaganje in izvajanje politik EU, analiza in politično poročanje, pogajanje v skladu z danim mandatom, potrebna podpora in pomoč vsem evropskim ustanovam (Komisija, Svet, Parlament), posebej ob obiskih v državi akreditacije. Delegacije ponujajo podporo vsem predstavnikom ustanov Unije, tudi posebnim predstavnikom in VP/GS. Po navodilu bivšega evropskega komisarja za zunanje odnose, Chrisa Patten, delegacije posredujejo poročila tako Komisiji kot VP/GS in njegovi ekipi v Sekretariatu Sveta (Allen 2005: 7). Primarno se ukvarjajo z razvojno pomočjo, vedno večjo vlogo pa imajo pri upravljanju SZVP.<sup>159</sup>

Delegacije EK so polno vključene v vse dejavnosti SZVP v tretjih državah in imajo pomembno vlogo pri krepitvi usklajenosti zunanjega delovanja Unije in izvajanju ciljev SZVP, zato tesno sodelujejo z veleposlaništvimi držav članic, predvsem s predsedujočo državo, in se dejavno vključujejo v evropsko usklajevanje. Vodja delegacije Komisije

---

<sup>157</sup> V ospredju so področja, ki so manj zanimiva za veleposlaništva držav članic (npr. periferne regije, znanstvene in tehnične ustanove, poslovni krog), in izvajanje projektov Unije, krepitev gospodarskega razvoja, pogajanja o sporazumih za nadaljnjo krepitev političnih in gospodarskih odnosov EU s tretjo državo in nadziranje izvajanja sprejetih dogovorov (Bruter 1999: 193). Pri teh nalogah razpolagajo s tehničnim znanjem in avtonomnim proračunom.

<sup>158</sup> Administrativno je za delegacije zadolžen Direktorat K (GD za zunanje odnose EK). Vodje delegacij spadajo v pristojnost Generalnega direktorata za zunanje odnose (t. i. DG Relex). Posebna navodila po potrebi pripravi resorni generalni direktorat v sodelovanju z drugimi direktorati.

<sup>159</sup> Naloge delegacij so se razvijale v obratni smeri kakor naloge nacionalnih veleposlaništev. Delegacije so bile v okviru pogodbenih pristojnosti Komisije sprva zadolžene predvsem za razvojno pomoč in trgovinske odnose, šele nato so začele opravljati tudi klasične naloge diplomacije. Nasprotno se nacionalna diplomatska agenda šele dopolnjuje z vprašanji razvojnega sodelovanja in drugimi gospodarskimi vprašanji (Bátora 2003: 22). To je odraz splošnega trenda v diplomaciji, ki se razvija kot posledica razvoja komunikacijskih tehnologij, globalizacije ter naraščajočega pomena ekonomskih in razvojnih politik v mednarodnih pogajanjih.

sodeluje na rednih srečanjih vodij misij<sup>160</sup> in pri pripravi poročil vodij misij o političnih razmerah v državi, sodeluje v lokalni trojki in prispeva h kontinuiteti zastopanja EU v tretji državi ter omogoča predsedstvu vso potrebno pomoč. Komisija je leta 2001<sup>161</sup> posebej poudarila, da morajo delegacije dejavno sodelovati pri usklajevanju skupnih stališč med državami članicami, o tem seznanjati Komisijo in delovne skupine Sveta ter tako prispevati k procesu oblikovanja politik. Pri tem je prepoznala tudi koristi sekundiranja nacionalnih diplomatov in ekspertov v delegacijah po svetu.

Pomemben vidik delovanja EU v tretji državi je kakovost sodelovanja med delegacijami Komisije in veleposlaništvu držav članic. Vodje delegacij Komisije so med nacionalnimi diplomati navadno sprejeti kot partnerji s specifičnimi pristojnostmi, strokovno osebje delegacij pa velja za pomemben vir praktičnih in tehničnih informacij. Že v času evropskega političnega sodelovanja so se države članice zanašale na enkratno ekspertizo delegacij EK glede skupnostnih politik, na njen institucionalni spomin in kontinuiteto, ki jo je vnesla v trojke. Seveda so države članice previdne, da ne bi delegacije pretirano okrepile svoje vloge v zadevah izven njihove formalne pristojnosti (Bale 2004: 52). Delegacije se sicer želijo izogniti zmotnemu mnenju, da govorijo in nastopajo v imenu EU kot celote, vendar je to pogosto težko zaradi informacijskih in promocijskih nalog, s katerimi skušajo izboljšati podobo EU v tretji državi (ibid.). Težava je tudi usklajevanje razvojne pomoči, saj marsikatero državo članico niso pripravljene prepustiti Evropski komisiji in njenim delegacijam vloge osrednjega usklajevalca (ibid.). Odnos ni vedno komplementaren, vendar napetosti niso pretirane tudi zato, ker se delegacije v glavnem osredotočajo na tista področja, kjer lahko delujejo komplementarno, in ne v tekmovanju z državami članicami (Bruter 1999: 193). Kljub pogodbeni podlagi za krepitev sodelovanja je kakovost odnosov v tretji državi v veliki meri odvisna od osebnosti in osebnih prizadevanj posameznih veleposlanikov (Bale 2004: 54).

Pomembno vlogo v razpravi o krepitevi vloge delegacij ima Evropski parlament. Leta 2000 se je zavzel za skupno diplomacijo in podal nekatere napredne predloge: preoblikovanje delegacij Komisije v delegacije Skupnosti (ob predpostavki, da EU nekoč

---

<sup>160</sup> Diplomatsko sodelovanje med veleposlaništvu držav članic v tretjih državah poteka formalno predvsem na rednih mesečnih srečanjih vodij misij (*Head of Mission* – HoM) in vodij delegacij Evropske komisije. Srečanja, ki jih organizira in gosti predsedujoča država, so namenjena predvsem izmenjavi stališč in mnenj. Tudi sodelovanje zunaj okvira rednih srečanj je v pristojnosti predsedujoče države, ki lahko pripravi različne kulturne, izobraževalne in druge dogodke za večjo prepoznavnost posamezne države ali EU, skrbi za redno obveščnost kolegov, organizira srečanja na nižji ravni itn.

<sup>161</sup> Komunikacija Evropske komisije *Development of the External Service*, COM(2001)381, 3. 7. 2001, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0381en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0381en01.pdf) (3. 4. 2004), str. 3–4.

dobi pravno osebo, se dopusti ambicioznejša možnost preoblikovanja v delegacije EU), začasna vključitev diplomatov držav članic v zunanjo službo Komisije, tudi v delegacije Komisije v tretji državi, kjer članica nima lastnega predstavništva, tesnejše sodelovanje med Komisijo in državami članicami na terenu.<sup>162</sup> Besedilo resolucije je previdno in pravi, da končni cilj ni oblikovati »eno« diplomacijo, ki bi nadomestila nacionalne zunanje službe, temveč je njen namen okrepiti sodelovanje z nacionalnimi zunanjimi službami in prilagoditi zunanjo službo Skupnosti spremenjenim razmeram v Evropi in svetu ter tako povečati njeno učinkovitosti in prispevek pri oblikovanju evropske zunanje politike.<sup>163</sup>

#### **3.2.4.2 Reforma in profesionalizacija zunanje službe**

Z naraščajočo kompleksnostjo zunanjih odnosov in geopolitičnimi spremembami<sup>164</sup> je prišlo v 1990-ih letih do hitre rasti in kakovostnih sprememb zunanje službe Komisije. Z vse pogostejšim povezovanjem instrumentov Skupnosti s politiko pogojevanja ter s sprejetjem PEU in posledično polno vključenostjo Komisije v upravljanje in izvajanje SZVP si je Komisija prizadevala prilagoditi zunanjo službo novim izzivom in svoji vlogi v SZVP. Kot odziv na naraščajoč pomen (in pričakovanja) zunanjega predstavljanja ter vse večje število nalog, zaupanih Komisiji, je bila leta 1994 oblikovana enotna zunanja služba s skupnim sistemom upravljanja delegacij Komisije. Od takrat je Komisija sprejela številna načela in smernice za upravljanje in razvoj delegacij, vključno z regionalizacijo mreže, prenosom pristojnosti iz Bruslja na delegacije<sup>165</sup> ter sistemom rotacije in obvezne napotitve v tujino za osebje iz Generalnega direktorata za zunanje odnose.

---

<sup>162</sup> Resolucija Evropskega parlamenta *Common Community Diplomacy*, A5-0210/2000, 5. 9. 2000, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c\\_135/c\\_13520010507en00690072.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c_135/c_13520010507en00690072.pdf) (14. 4. 2005), točka O.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Spence (2004) ugotavlja, da so bile reforme Komisije prej odziv na zunanje okolje kot rezultat načrtnih prizadevanj za oblikovanje močne kvazidiplomatske službe.

<sup>165</sup> Ključni element celovite reforme Komisije je proces dekoncentracije, s katerim se skuša racionalizirati in maksimirati izvajanje projektov, odzivnost in učinkovitost upravljanja projektov/programov Unije v skladu z najboljšimi mednarodnimi standardi ter izboljšati učinek in prepoznavnost razvojnega sodelovanja in pomoči (Komunikacija Evropske komisije *Consolidation and Expansion of External Service*, COM(2005)239, 6. 6. 2005, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005\\_0239sl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0239sl01.pdf) (1. 5. 2006), str. 2). S prenosom pristojnosti iz Bruslja na delegacije se je povečal obseg pristojnosti in avtonomnosti delegacij. Hkrati je naraščalo število osebja delegacij, medtem ko so nacionalna veleposlaništva pod pritiskom racionalizacije stroškov v večini zmanjševala obseg predstavništev v tujini.

Komisija je v vseh nadaljnjih prizadevanjih za izboljšanje in poenotenje zunanje službe poudarjala pomen usposabljanja ter oblikovanja ustreznih kariernih struktur in priložnosti s ciljem oblikovanja »kulture diplomatske službe«.<sup>166</sup> To se odraža v stalnih prizadevanjih za profesionalizacijo zunanje službe. Poseben poudarek je na standardizaciji postopkov priprave uslužbencev za delo v tujini (z možnostjo dolgoročne diplomatske kariere) in oblikovanju kakovostnih programov usposabljanja. Države članice so tovrstna prizadevanja Komisije večinoma podprle (Duke 2003b).

Že leta 1982 je poročilo Komisije (poročilo Fortescueja) poudarilo, da se razvija zunanja služba, katere vloga in potrebe so primerljive z zunanjimi službami držav članic, ter kot glavno morebitno oviro navedlo neustrezno politiko kadrovanja in usposabljanja (Evropska komisija 2004: 30). Williamsonovo poročilo iz leta 1996 je prepoznalo potrebo po profesionalizaciji zunanje službe in se zavzelo za program usposabljanja v okviru Generalnega direktorata za zunanje odnose (Relex), obvezen sistem rotacije pri napotitvah osebja v tujino ter izboljšan sistem komunikacije med delegacijami Komisije in veleposlaništvu držav članic, s tem ko se nacionalnim diplomatom omogoči delo v GD Relex in delegacijah (Duke 2002: 860). Poročilo je s svojimi predlogi postavilo temelje novi administrativni kulturi Komisije.

Leta 2002 je Chris Patten, tedanji evropski komisar, zadolžen za zunanje odnose, ob predstavitvi memoranduma o nadaljnji administrativni reformi enotne zunanje službe poudaril, da mora biti osebje (ki vse bolj opravlja diplomatske funkcije) ustrezno izbrano in usposobljeno, da bi bilo kos nalogam s področja SZVP.<sup>167</sup> Umestitev osebja delegacij pod enotno upravljaljsko strukturo – Direktorat za zunanjo službo (v okviru GD za zunanje odnose) – je pomenila pomemben korak k oblikovanju dejanske skupne zunanje službe (Evropska komisija 2004: 7). Poleg popolne združitve zunanje službe (osebje v delegacijah in Bruslju združeno pod eno telo) je memorandum izpostavil še dva cilja: oblikovanje jasnih pravil, pristojnosti in postopkov ocenjevanja ter nadzora delegacij ter dejavno načrtovanje (in upravljanje) karier za osebje v tretjih državah.<sup>168</sup> Krepitev vloge delegacij pri omogočanju vse potrebne podpore VP za SZVP in racionalizacija pravil za

---

<sup>166</sup> *Better representation of the EU: European Commission announces next steps in reform of its External Service*, 2. 7. 2002, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/delegations/reform/ip02\\_987.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/reform/ip02_987.htm) (12. 9. 2005).

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> Ibid.

evropsko usklajevanje glede SZVP v tretjih državah sta imeli posebno vlogo pri razvijanju »kulture diplomatske službe«.<sup>169</sup>

V procesu profesionalizacije zunanje službe Komisije je poudarjeno skupno usposabljanje diplomatov EU (Komisije, Sveta, držav članic), ki bi vodilo k oblikovanju skupnih praks ter skupne kulture za osebje, zaposleno v zunanjih službah držav članic in v EU. Politično-varnostni odbor je leta 1999 sprejel odločitev o oblikovanju Evropskega diplomatskega programa (EDP),<sup>170</sup> katerega namen je spodbujati idejo skupne evropske diplomacije.<sup>171</sup> Posebej opredeljeni cilji programa usposabljanja so: ustvariti mrežo osebnih poznanstev med mladimi evropskimi diplomati z zunanjih ministrstev držav članic, Komisije in Sekretariata Sveta ter s tem prispevati k oblikovanju evropske identitete v zunanji politiki; dvigniti nacionalno zavest glede specifičnih evropskih razsežnosti diplomacije; ustvariti enkratno okolje, ki ga ni moč doseči znotraj izključno nacionalnega okvira.<sup>172</sup> Profesionalno usposabljanje vsekakor presega zgolj tehničen prenos znanja. Strinjam se s Hockingom (2005: 8) in Allenom (2005: 10), da se tudi pri diplomatskem usposabljanju odvijajo procesi socializacije. EDP ne nazadnje poudarja razvijanje občutka skupnega evropskega namena s skupnim reševanjem problemov, izpopolnjevanjem diplomatskih veščin, in si prizadeva za večjo sposobnost zaznavanja mladih diplomatov v odnosu do evropskih in nacionalnih interesov.<sup>173</sup> Pri tem je zlasti pomembno usposabljanje za oblikovanje skupne kulture evropske zunanje politike, ki je poleg politične volje in institucionalne ureditve nujna za uspeh SZVP.<sup>174</sup>

Profesionalizacijo zunanje službe spodbuja tudi Parlament. Leta 2000 se je v resoluciji o skupni (evropski) diplomaciji zavzel za oblikovanje »profesionalne, stalne diplomatske službe« in predlagal ustanovitev akademije evropske diplomacije. Ta bi osebju Komisije, Sveta EU in diplomatom držav članic ponujala popolno usposabljanje v

---

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> EDP je skupen projekt držav članic in ustanov EU in je del SZPV. Od leta 2000 se izvaja vsako leto med majem in septembrom (pet modulov). Pri praktični izvedbi in določitvi agende tesno sodeluje trojka (predsedujoča, naslednja predsedujoča, zunanja služba EK in Sekretariat Sveta). Pet modulov izvajajo različne ustanove (ustanove EU, nacionalna zunanja ministrstva ali izobraževalni centri, akademske ustanove) v različnih državah članicah. RS kot naslednja predsedujoča soorganizira osmi evropski diplomatski program 2007–2008. Osrednja tema je tokrat *Population flows, development and security in Africa: challenges for and responses by the EU*.

<sup>171</sup> *European Diplomatic Programme Overview*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/edp/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/edp/intro/index.htm) (1. 5. 2006).

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> *European Diplomatic Programme, Brochure 5th Edition*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/edp/intro/edp\\_5th\\_bro.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/edp/intro/edp_5th_bro.pdf) (1. 5. 2006).

<sup>174</sup> Ibid.

študijah diplomacije in mednarodnih odnosov.<sup>175</sup> Zamisel je podrobneje razčlenjena v poročilu evropskega parlamentarca Galeoteja. Poročilo pravi, da je ustanovitev akademije nujna za oblikovanje »pristnega evropskega diplomatskega telesa«, ki se bo sposobno soočiti s sodobnimi mednarodnimi izzivi.<sup>176</sup> Monar (1999) podobno ugotavlja, da bi diplomatska akademija, ki bi zastavila svoj program na najboljših praksah držav članic in ustanov EU ter hkrati vključevala inovativne elemente, prispevala k razvoju skupne kulture zunanje službe EU, skupnemu diplomatskemu predstavljanju, usklajenosti zunanjega delovanja EU ter s tem krepila vlogo EU kot mednarodnega akterja. Ob tem Duke (2002: 863–864) opozarja, da je treba razviti ustrezne sheme usposabljanja, ki upoštevajo razlike med državami članicami in njihove tradicije (v postopkih rekrutiranja, programih usposabljanja, pričakovanjih in zahtevah v nacionalnih diplomatskih službah itn.). Usposabljanje na evropski ravni ne sme biti samo alternativa nacionalnim shemam diplomatskega usposabljanja, saj bo zgolj usposabljanje, ki je privlačno tako za EU kot države članice, osnova za razvoj evropskega diplomatskega telesa (Duke 2002: 867).<sup>177</sup>

Poročilo ob 50. obletnici zunanje službe pravi, da je skupno delovanje z leti proizvedlo »moderno diplomatsko kulturo«, ki obeta za prihodnost (Evropska komisija 2004: 57). Zunanja služba EK in njene delegacije bodo temelj nastajajočega evropskega diplomatskega sistema (Hocking 2005: 2). V tem okviru so potrebne nadaljnje reforme in krepitev sposobnosti delegacij Komisije za njihovo preoblikovanje in nadgradnjo v veleposlaništva EU.

S prizadevanji za oblikovanje profesionalne zunanje službe po vzoru držav članic je zunanja služba EK že danes kvazidiplomatska služba EU. Nadaljnja profesionalizacija osebja, vključno z ustreznim usposabljanjem in izobraževanjem diplomatov EU, je pomembna za oblikovanje evropske službe za zunanjepolitično delovanje, kot je predlagana v osnutku PUE. Kot ugotavlja Allen (1996: 303), si je vsekakor »težko zamisliti učinkovito zunanjo politiko brez skupne diplomatske službe in sredstev za

---

<sup>175</sup> Resolucija Evropskega parlamenta *Common Community diplomacy*, A5-0210/2000, 5. 9. 2000, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c\\_135/c\\_13520010507en00690072.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c_135/c_13520010507en00690072.pdf) (14. 4. 2005), točka 1.

<sup>176</sup> Poročilo Evropskega parlamenta *Common Community diplomacy*, 2000/2006 (INI), 24. 7. 2000, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+WORD+V0//EN&language=EN> (6. 7. 2004), str. 12.

<sup>177</sup> Duke (2002: 868) pravi, da usposabljanje ne bo vodilo k evropski diplomaciji, saj ta že obstaja, pač pa gre predvsem za vprašanje profesionalizacije evropske zunanje službe, ki bo omogočila EU, da v skladu s ciljem PEU »utrdi svojo identiteto« v mednarodnem prostoru.

identificiranje in operacionalizacijo evropskih interesov«. <sup>178</sup> V nadaljevanju bom strnila problematiko zunanjega delovanja Evropske unije in opredelila dejavnike reformiranja sedanje institucionalne strukture.

### 3.3 PROBLEMATIKA ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA UNIJE

#### 3.3.1 Mednarodnopravni status

Z vidika diplomatskega udejstvovanja je eno najbolj perečih vprašanj pravni status Evropske unije. <sup>179</sup> Z njim se je v okviru Konvencije o prihodnosti Evrope, ki je pripravljala osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, posebej ukvarjala delovna skupina za pravno osebo. Poudarila je, da nejasen pravni položaj spodkopava enega ključnih ciljev EU, to je uveljavljanje njene identitete v mednarodnih odnosih. <sup>180</sup> Prav mednarodna identiteta in pravni status pa sta nujna za sodelovanje s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami. Z eksplicitno podelitvijo pravnega statusa bi EU lahko nedvoumno delovala v vseh vidikih mednarodnega prava – »sklepala mednarodne sporazume, imela *ius legationis*, sprožila postopke pred mednarodnim sodiščem, postala članica mednarodnih organizacij in stranka mednarodnih konvencij, uživala diplomatske imunitete in privilegije ter nosila mednarodno pravno odgovornost«. <sup>181</sup>

Dejstvo (in predvsem namera držav članic), da pravna oseba EU še ni eksplicitno priznana v pogodbah, velja za pomembno formalno oviro v razvoju diplomatskega telesa EU. Neodvisno od razprave o pravnem statusu je EU v mednarodnih odnosih že prepoznana kot neodvisna entiteta in deluje kot diplomatski akter, čeprav so za uspeh v mednarodnem okolju pogosto zaslužne Skupnosti (kot članice mednarodnih organizacij, podpisnice konvencij, pri njih so akreditirana diplomatska predstavništva itd.), ki pa so del širšega institucionalnega okvirja EU. Unija zaenkrat uveljavlja svojo pravno osebo skozi Skupnosti, države članice in ustanove, hkrati pa je tudi s pravnega vidika povsem legitimno govoriti o domnevani pravni osebnosti. <sup>182</sup> Kljub temu je jasna opredelitev

---

<sup>178</sup> Podobno pravi Everts (2002: 61), da EU lahko razvije verodostojno skupno zunanjo politiko, ne da bi postala država, težko pa bo to storila brez diplomatskega telesa EU.

<sup>179</sup> Kot že povedano, ustanovne pogodbe vsebujejo eksplicitna določila o mednarodnopravni osebi le za Evropske skupnosti. Razprava o tem, ali EU ima domnevano pravno osebnost, je povsem legitimno raziskovalno vprašanje, vendar presega okvire zadane analize.

<sup>180</sup> Final Report of Working Group III on Legal Personality, CONV 305/02, WG III 16, 1. 10. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00305en2.pdf> (4. 3. 2004), str. 3.

<sup>181</sup> Final Report of Working Group III on Legal Personality, CONV 305/02, WG III 16, 1. 10. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00305en2.pdf> (4. 3. 2004), str. 6.

<sup>182</sup> Podelitev enotne pravne osebe EU *per se* ne spreminja porazdelitve pristojnosti med EU in državami članicami ali med EU in ESI ter ne zahteva nobenih sprememb postopkov ali pristojnosti ustanov glede



pravnega statusa EU ključna za razvoj njene mednarodne identitete in za nadaljnjo emancipacijo od držav članic. Poenostavila bi nekatere ključne lastnosti EU kot diplomatskega akterja, in sicer predvsem njeno sposobnost sklepanja mednarodnih sporazumov in vzpostavljanja diplomatskih odnosov, kar bi ji omogočilo avtonomno ter učinkovito izvajanje v pogodbah opredeljenih ciljev in nalog.

### **3.3.2 Stebrna struktura in razpršenost zunanjega predstavljanja: problemi konsistentnosti, učinkovitosti, legitimnosti in prepoznavnosti**

Stebrna struktura vpliva na učinkovitost notranjega upravljanja in izvajanja zunanje politike. Predvsem gre tu za probleme zunanjega predstavljanja in sodelovanja v mednarodnih pogajanjih, ki so posebej akutni pri nejasnih ali mešanih pristojnostih med ESi in EU (Bretherton in Vogler 1999: 12). Zaradi stroge delitve pristojnosti obstaja veliko glasov, ki govorijo in nastopajo v imenu Unije, kar ni problematično zgolj v odnosu med institucijami in državami članicami ter med samimi institucijami (npr. med evropskimi komisarji in VP za SZVP), pač pa tudi znotraj institucij (pristojnosti različnih komisarjev).

Evropska komisija opozarja, da »/n/ezadovoljivo usklajevanje med različnimi akterji in politikami pomeni, da EU izgublja morebitni politični in gospodarski vpliv na mednarodni ravni.«<sup>183</sup> Četudi obstaja zadostna politična volja, lahko nezadostno usklajevanje med različnimi akterji in politikami vodi v izgubo mednarodnega vpliva EU, tako gospodarskega kot političnega (ibid.). Da bi se temu izognili, je treba okrepiti in institucionalizirati usklajevanje in sodelovanje med komisarji iz skupine Relex in VP/GS ter med evropskimi institucijami in državami članicami. Konsistentnost je problematična tudi znotraj institucij, zato je treba okrepiti tudi sodelovanje npr. med komisarji skupine Relex in drugimi komisarji, ki so zadolženi za notranje politike z zunanjimi implikacijami. Pomembno je usklajeno delovanje na terenu, saj je od tega v veliki meri odvisno, kako bo EU sprejeta v konkretni tretji državi. Kakovost sodelovanja v tretji državi je odvisna od osebnih preferenc evropskih diplomatov, pogosto pa se

---

začetka pogajanj, samih pogajanj in sklepanja sporazumov (Final Report of Working Group III on Legal Personality, CONV 305/02, WG III 16, 1. 10. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00305en2.pdf> (4. 3. 2004), str. 15). S tem se implicitno prizna, da ima EU že zdaj določeno stopnjo mednarodnopravne osebnosti, saj si drugače ni mogoče razlagati, da se v vsebinskem smislu razen eksplicitne navedbe pravne osebnosti ne bo nič spremenilo (Weingerl 2003: 175).

<sup>183</sup> Komunikacija Evropske komisije *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006)278, 8. 6. 2006, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euw_com06_278_en.pdf) (14. 7.2007), str. 6.

zgotovi, da je učinkovitost EU otežena zaradi neenotnih sporočil. Tudi kadar obstaja dogovor o pristopu EU, se pogosto zgodi, da učinek zaradi slabega usklajevanja ni optimalen. Izboljšati bi bilo treba sinergične učinke mreže diplomatskih predstavnikov na terenu (držav članic, Evropske komisije in posebnih predstavnikov) ter sistemsko urediti njihovo sodelovanje pri uresničevanju skupnega evropskega interesa, da bi se povečali učinki zunanje predstavljanja EU v tujini.

Konsistentnost v zunanji politiki EU je zaželena, saj krepi kredibilnost EU kot zunanjepolitičnega akterja in njeno sposobnost spoštovanja interesov in vrednot v mednarodnih odnosih (Nuttall 2005: 94). Nuttall (2005: 95–97) loči institucionalno (med dvema različnima birokratskima aparatoma, medvladnim in skupnostnim, v zunanjepolitičnem delovanju EU), horizontalno (med različnimi politikami EU) in vertikalno konsistentnost (med EU in nacionalnimi diplomacijami).<sup>184</sup> EU ima na voljo številne instrumente, vendar pa je njihova uporaba lahko problematična zaradi delitve pristojnosti med ESi in SZVP ter med nacionalno in evropsko ravno (Smith 2003a: 68). Pri tem ne gre prezreti, da se trend razvija v smeri globalnih pristopov, ki vključujejo vse tri stebre. Duke (2004a) pravi, da znotraj sivih področij medinstitucionalnega sodelovanja, ki so posledica nezadostnega sodelovanja med Svetom in Komisijo, prihaja do tekmovanja med institucijami za vpliv oz. ohranitev vpliva na evropsko zunanjo politiko. Veliko število akterjev v zunanjih dejavnostih EU vodi v problem konsistentnosti vodenja zunanje politike ter postavlja izziv za Komisijo in predsedujočo državo, ki morata usklajevati različne dejavnosti in akterje.

Dokler bodo obstajale stebrne strukture in različne modalitete znotraj nje, bo treba zagotavljati konsistentnost (Nuttall 2005: 94). Smith (2003: 65) opozarja tudi na zunanjo usklajenost, torej v odnosih s tretjimi državami, kar bi pomenilo, da tretje države obravnava podobno. Zaradi posebnega ekonomskega ali političnega pomena nekaterih tretjih držav EU ni vedno konsistentna pri spoštovanju lastnih načel in vrednot (npr. ob kršitvah človekovih pravic) (ibid.). Nekonsistentna ali nenačelna drža lahko ob

---

<sup>184</sup> Nuttall (2005: 93) ne ločuje med pojmom konsistentnost in koherentnost. Koherentnost se pogosto uporablja v francoskem in drugih evropskih jezikih ter ima lahko širši pomen (ibid.). V magistrskem delu pojmov ne bom ločevala. *Institucionalna* konsistentnost se pojavi, ker se z zunanjepolitičnim delovanjem EU ukvarjata dva različna akterja na podlagi dveh različnih procedur, različnih pravnih instrumentov ter praks (Nuttall 2005: 92). Pri *vertikalni* konsistentnosti je glavno vprašanje, koliko so države članice pripravljene zavezati nacionalne zunanje politike rezultatom SZVP in drugim politikam zunanjih odnosov ter s tem okrepiti vlogo EU kot sile v mednarodni diplomaciji (Nuttall 2005: 106). Težava pri *horizontalni* konsistentnosti je, da se s politikami uresničuje različne cilje (Nuttall 2005: 97), zato je pomembno, da so zunanji ukrepi v vseh stebrih med seboj usklajeni (Smith 2003: 65).

siceršnjem zagovarjanju etičnih razsežnosti mednarodnih odnosov škoduje mednarodni kredibilnosti EU.

Posledici ločenega zunanjega predstavljanja EU in ES sta neučinkovitost zunanjih dejavnosti EU in nerazumevanje mednarodnih partnerjev.<sup>185</sup> Mednarodni partnerji so zmedeni, kadar gre za vprašanje, kdo bo njihov sogovornik iz EU. Poleg tega strukturni problemi šestmesečnega predsedstva dodatno spodkopavajo kredibilnost in učinkovitost diplomacije v okviru SZVP (Keukeleire 2003: 41). Vpliv politike slabi »zaradi pomanjkanja usmeritev in kontinuitete pri zunanjem zastopanju«.<sup>186</sup> Obstaja splošno soglasje, da Uniji manjka enoten glas in da mora postati učinkovitejši globalni igralec, zato bi morala poenotiti zunanje predstavljanje in zagotoviti nastopanje z enim glasom, kar bi prispevalo k njeni večji učinkovitosti na mednarodni sceni. Raznolikost v zunanjem predstavljanju je do določene mere razumljiva glede na *specifično* naravo EU kot politične skupnosti, vendar je pri tem ključno, da nastopa usklajeno, posreduje enotno sporočilo in ne le govori z enim glasom. Razprava o reformi zunanjega predstavljanja EU zato ni in ne more biti ločena od širše reforme institucionalnega ustroja EU, procesa odločanja in vprašanja podelitve pravne osebe EU.

Pogosto se opozarja tudi na nezadostno legitimnost oz. odgovornost zunanjepolitičnega delovanja, ki se jo navadno povezuje z minimalno vlogo Evropskega parlamenta. Predsedstvo in Komisija sicer redno obveščata EP, ki lahko postavlja vprašanja in sporoča predloge Svetu, vendar pa z razpoložljivimi mehanizmi ni zadovoljen. Velik del legitimnosti EU temelji na demokratičnih, transparentnih in učinkovitih ustanovah, posebej pomemben vidik legitimnosti pa izhaja iz njenih demokratičnih vrednot, ciljev in instrumentov, ki jih ima na voljo. Evropski državljani so tako naklonjeni nadaljnjemu razvoju skupne zunanje politike EU in njeni vlogi odgovornega globalnega akterja.

EU se sooča s problemom (ne)prepoznavnosti in zmotnih zaznav, kar je povsem razumljivo glede na kompleksen notranji ustroj in število akterjev, ki delujejo v zunanjih dejavnostih. Komunikacijske dejavnosti pridobivanja podpore in ozaveščanja domače javnosti morajo biti nadgrajene z dejavnostmi strateške javne diplomacije. Pri tem mora EU, ki se šele uveljavlja kot legitimen in kredibilen akter in je v procesu oblikovanja

---

<sup>185</sup> Final Report of Working Group III on Legal Personality, CONV 305/02, WG III 16, 1. 10. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00305en2.pdf> (4. 3. 2004), str. 11–12.

<sup>186</sup> Komunikacija Evropske komisije *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278, 8. 6. 2006, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euw_com06_278_en.pdf) (14. 7. 2007), str. 6.

lastne mednarodne identitete, toliko bolj izkoristiti vse prednosti javne diplomacije kot elementa mehke moči. EU, ki načeloma velja za izjemno uspešno regionalno integracijo in model za posnemanje v drugih regijah, lahko doseže odlične rezultate, vendar le s strateško, konsistentno, dobro upravljanjo in ustrezno financirano javno diplomacijo, ki kredibilno odraža evropske vrednote, promovira pozitivno bistvo evropskih politik in upošteva potrebe in želje evropskih partnerjev.

Nejasen status EU v mednarodnem okolju, kompleksen notranji ustroj, delitev pristojnosti in delovanja v dve različni, a prepleteni politični in birokratski kulturi (medvladno in skupnostno) in posledično nastopanje s številnimi predstavniki v mednarodnih forumih ovirajo učinkovitost in usklajenost zunanje nastopanja EU. Njen kompleksen in ambivalenten diplomatski sistem je zrel za reformo v smislu zmanjševanja števila akterjev, jasnejše opredelitve njihovih pristojnosti ter določitve pravnega statusa EU. Besedilo PUE, ki ga bo v veliki meri povzela Pogodba o reformi, predlaga nov institucionalni *modus operandi*, s katerim bi se EU soočila s pomanjkljivostmi sedanjega sistema in izzivi širitve. Vprašanje je, ali bodo institucionalne novosti pripomogle k jasnejši strukturi predstavljanja navzven in s tem večji prepoznavnosti in učinkovitosti EU kot diplomatskega akterja. Pri tem je treba upoštevati, da so institucionalne pomanjkljivosti samo eden izmed vzrokov za neuspešnost SZVP, največji težavi sta pomanjkanje politične volje in različnost pogledov ter interesov držav članic (Nusdorfer in Vatovec 2003: 54). V nadaljevanju bom analizirala predlagane reforme in skušala odgovoriti na prej zastavljeno vprašanje. Opredelila bom tudi nadaljnji trend evropeizacije in institucionalizacije modalitet delovanja EU navzven, ki se odraža v razvoju evropskih diplomatskih kapacitet.

#### 4 PREDLOGI POGODBE O USTAVI ZA EVROPO

V prejšnjem poglavju sem predstavila institucionalni okvir zunanjega delovanja Unije in opredelila njegove pomanjkljivosti, ki napovedujejo nadaljnje reforme za izboljšanje njenega delovanja. Konkretni cilji institucionalnih novosti so večja učinkovitost, usklajenost, legitimnost in vidnost zunanjega delovanja EU, torej izzivi, ki so bili opredeljeni z Laekensko deklaracijo (2001).

Konvencija o prihodnosti EU je pokazala, da lahko Unija bistveno pridobi s kolektivnim delovanjem na mednarodni sceni, ki pa je v veliki meri odvisno od politične volje in solidarnosti držav članic, katerih zaznave mednarodnih dogodkov se pogosto razlikujejo in vodijo do različnih pristopov.<sup>187</sup> Zaradi tega je posebej poudarila pomen uporabnih mehanizmov, ki spodbujajo konvergenco in občutek solidarnosti.<sup>188</sup> Tudi Solana (v: Crowe 2005: v) pravi, da dodana vrednost predlogov v PUE ni v novih pristojnostih Unije, pač pa v oblikovanju mehanizmov, ki bi ji omogočili, da postane učinkovitejša pri izvajanju nalog, ki se jih od nje že pričakuje.

Razprava o institucionalni reformi se je v okviru Konvencije, ki je pripravila osnutek PUE, osredotočila predvsem na povezovanje<sup>189</sup> funkcij visokega predstavnika za SZVP in komisarja za zunanje odnose kot simbolov medvladnega in komunitarnega pristopa v zunanjih dejavnostih EU. V nadaljevanju bom analizirala dve ključni institucionalni novosti, funkcijo zunanjega ministra, ki opravlja naloge omenjenih dveh predstavnikov, ter Evropsko službo za zunanjepolitično delovanje (ESZD), ki naj bi pomagala ministru pri opravljanju njegovih nalog. V zaključku poglavja bom skušala oceniti, ali lahko predlagane institucionalne novosti presežejo pomanjkljivosti sedanjega sistema, kakšne ovire se pri tem pojavljajo in ali reforme odražajo nadaljnja prizadevanja za oblikovanje diplomatske službe in kulture EU. Pri tem me bo zanimalo, na kakšen način bo EU v prihodnje razvijala svoje politične oz. diplomatske kapacitete. Glede na dosedanji zgodovinski in institucionalni razvoj zunanjega predstavljanja ter diplomatskega nastopanja EU me zanima, ali EU »kopira prevladujoče strukture in socializacijske

---

<sup>187</sup> Final report of the Working Group VII on External Action, CONV 459/02, WG VII 17, 16. 12. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00459en2.pdf> (4. 3. 2004), str. 12.

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> Pri tem ne gre za združevanje dveh funkcij, pač pa se eni osebi (personalna unija) zaupa opravljanje ločenih nalog, ki bodo nadgrajene (Crowe 2005: 3, Grevi, Manca in Quille 2004: 7). Tako bo tudi minister podpredsednik Komisije, kar sedanja evropska komisarka za zunanje odnose in sosedsko politiko ni, predsedoval pa bo Svetu za zunanje zadeve, ki mu sedaj predseduje zunanji minister predsedujoče države, in ne VP/GS.

prakse, ki so uveljavljene v nacionalnih diplomatskih službah, s čimer bi zmanjšala nejasnosti glede tega, kakšen akter dejansko je EU v mednarodnem diplomatskem sistemu« (Bátora 2003: 24).

#### **4.1 ZUNANJI MINISTER EU OZ. VISOKI PREDSTAVNIK ZA ZUNANJE ZADEVE IN VARNOSTNO POLITIKO**

Pogodba o Ustavi za Evropo uvaja funkcijo ministra za zunanje zadeve EU,<sup>190</sup> ki naj bi prispeval k okrepitvi vloge EU kot akterja v mednarodnih odnosih in k učinkovitosti celotnega institucionalnega sistema na področju zunanjepolitičnega delovanja Unije. Imenoval in razrešil ga bo Evropski svet Unije s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika Komisije.<sup>191</sup> Postopek njegovega imenovanja in razrešitve, obseg njegovih nalog in institucionalna umestitev nakazujejo njegovo dvojno vlogo in odgovornost. Minister bo nosil »dvojni klobuk« (angl. *double hat*), saj bo tako podpredsednik Evropske komisije kot predsedujoči Svetu za zunanje zadeve (slika 1).<sup>192</sup> S tem naj bi bili na praktični ravni povezani dve ločeni izvršni telesi v zunanji politiki Unije, dve povsem različni birokratski strukturi.

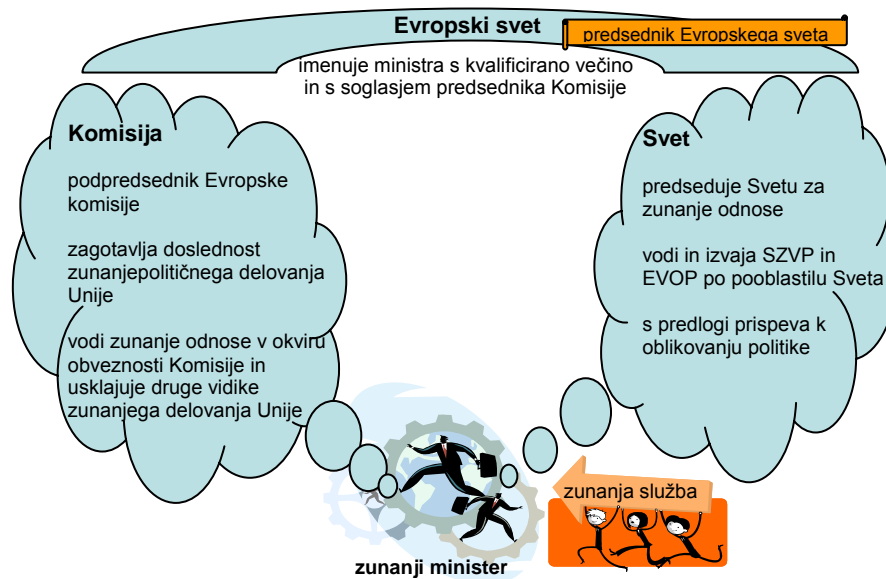
---

<sup>190</sup> Delovna skupina za zunanje odnose Konvencije o prihodnosti Evrope je predstavila štiri predloge za oblikovanje novega zunanjepolitičnega agenta. Prvi predlog je predpostavljala okrepitev vloge VP za SZVP in povečanje sinergije njegove funkcije s funkcijo komisarja za zunanje odnose. Drugi predlog je predpostavljala združitev funkcij, precejšno vlogo Komisije in je temeljil na komunitarni metodi, ki bi jo bilo treba v največji možni meri razširiti tudi na področje zunanjih dejavnosti. Za številne člane skupine je ta možnost pomenila najboljšo možno rešitev, da se preseže izzive koherentnosti in konsistentnosti. Hkrati pa so ugotovili, da je na tej stopnji nedosegljiva, saj ni oblikovanega konsenza med članicami, da bi premaknili zunanjo politiko z medvladne osnove. Možnost naj bi bila upoštevana kot temeljni cilj, člani pa so sprejeli soglasje glede oblikovanja funkcije evropskega zunanjega predstavnika (eno izmed možnih poimenovanj). Četrti predlog je predpostavljala evropskega zunanjega ministra, ki bi bil pod neposrednim nadzorom predsednika Evropskega sveta. Kompromis je bil dosežen glede tretjega predloga, to je oblikovanja funkcije evropskega zunanjega predstavnika: imenoval bi ga Evropski svet, imel bi pravico do pobude, bil bi član EK oz. njen podpredsednik in tudi zunanji predstavnik Unije (nadomestil bi sedanjo trojko) (Final report of the Working Group VII on External Action, CONV 459/02, WG VII 17, 16. 12. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00459en2.pdf> (4. 3. 2004), str. 19–23). PUE smiselno povzema tretji predlog, a ne ohrani predlagane terminologije delovne skupine, pač pa predlog predsedstva Konvencije, to je poimenovanje minister za zunanje zadeve EU.

<sup>191</sup> Člen I-28.1 PUE.

<sup>192</sup> Pogodba o Ustavi za Evropo predvideva namesto dosedanjega Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose dve ločeni formaciji Sveta, in sicer Svet za zunanje zadeve in Svet za splošne zadeve (člen I-24 PUE). Svet za splošne zadeve skrbi za usklajenost dela različnih sestav Sveta in skupaj s predsednikom Evropskega sveta in Komisijo skrbi za pripravo srečanj Evropskega sveta (člen I-24.2 PUE). Svet za zunanje zadeve v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikuje zunanjepolitično delovanje Unije in zagotavlja usklajenost ukrepanja (člen I-24.3 PUE).

**Slika 1:** Dvojna vloga ministra za zunanje zadeve EU – »dvoklobučnik« (člen I-28 PEU)



V mandatu za medvladno konferenco o novi reformni pogodbi je bil na vztrajanje Velike Britanije<sup>193</sup> minister za zunanje zadeve Unije preimenovan v visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko (od sedaj naprej visoki predstavnik).<sup>194</sup> Pri tem bodo vsebinsko ohranjene vse predvidene pristojnosti in institucionalna razmerja, kot jih je opredeljevala PUE. V analizi bom ohranjala terminologijo minister za zunanje zadeve Unije (od sedaj naprej minister) in po potrebi smiselno upoštevala novo poimenovanje.

<sup>193</sup> Odpor do zmanjšanja nacionalne suverenosti na področju zunanje politike in s tem omembe elementov, ki bi nakazovali na morebitno »državnost« Unije ni za VB nič novega. Izkristaliziral se je že v govoru bivšega britanskega premierja leta 2002. »Strah nas je, da bi evropska integracija pripeljala do nekakšne superdržave, v kateri bi bila moč skoncentrirana v nenadzorovanem središču... Evropa je unija držav, in ne superdržava, ki si podreja nacionalno suverenost in identiteto« (Blair 2002). V nadaljevanju govora se je sicer opredelil za to, da Unija na zunanjepolitičnem in obrambnem področju izboljša učinkovitost nastopa, usklajevanja in delovanja, pri tem pa ne gre le za institucionalno strukturo, temveč tudi za voljo in zmožnost (ibid.). Unija torej mora sprejemati ukrepe, ki bi ji omogočili, da postane »supersila, ne pa tudi superdržava«. To je Blair prvič posebej poudaril že v svojem govoru v Varšavi 6. oktobra 2000.

<sup>194</sup> Delovna skupina za zunanje odnose Konvencije o prihodnosti Evrope je omenila različna poimenovanja nove funkcije, med njimi minister za zunanje zadeve EU, zunanji sekretar Unije in evropski zunanji predstavnik, ter se zavzela za zadnje poimenovanje, saj nima vzporednice v nazivih, ki se uporabljajo na nacionalni ravni (Final report of the Working Group VII on External Action, CONV 459/02, WG VII 17, 16. 12. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00459en2.pdf> (4. 3. 2004), str.5). Kljub temu se je v osnutek PUE vneslo poimenovanje minister za zunanje zadeve EU, ki se pojavi v dokumentih predsedstva Konvencije z dne 23. 4. 2003 (Draft articles on external action in the Constitution Treaty CONV 685/03 in Institutions-draft articles for Title IV of Part I of the Constitution CONV 691/038, 23. 4. 2003, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?MAX=81&LANG=EN&Content=DOC](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?MAX=81&LANG=EN&Content=DOC) (1. 4. 2004)). V razpravi o usodi PUE se je prav poimenovanje zunanji minister izkazalo kot sporno za nekatere države članice, saj naj bi simbolično kazalo na elemente »superdržavnosti«. Podobna kritika in usoda je doletela tudi simbole EU (himna, zastava itd.), ki so bili opredeljeni v členu I-8 PUE. Eksplicitne reference nanje v prihodnjih različicah ustanovnih pogodb ne bo.

V nadaljevanju bom predstavila mandat ministra, kot ga opredeljuje PUE, in problematizirala njegovo dvojno vlogo (*double hat*) v razmerju do Sveta in Komisije. Z vidika zunanjega nastopanja in krepitev mednarodnega vpliva Unije je pomembna prihodnja delitev nalog med tremi akterji: predsednikom Evropskega sveta, predsednikom Komisije in zunanjim ministrom EU, zato bo poseben poudarek tudi na novih institucionalnih razmerjih.

#### **4.1.1 Mandat in pristojnosti**

Ministru je kot prihodnjemu prvemu diplomatu Unije zaupan precej širok mandat, s katerim naj bi prispeval k enotnejšemu in učinkovitejšemu predstavljanju ter delovanju Unije v svetu. Pomembna bo tako njegova vloga znotraj EU, vključno z nalogami usklajevanja in vzdrževanja ustreznih delovnih odnosov s preostalimi evropskimi akterji, kot tudi njegova zunanja vloga. Minister bo ključni (vendar ne edini) filter med politikami EU in mednarodnim okoljem. Postal naj bi glavni sogovornik v mednarodnih krogih, kjer bo predstavljal EU in vodil politični dialog s tretjimi državami. Naloge, zaupane ministru, lahko strnimo v štiri sklope: pobuda, usklajevanje, izvajanje in predstavljanje.

##### *Pobuda*

Minister s svojimi predlogi prispeva k oblikovanju skupne zunanje in varnostne ter tudi skupne varnostne in obrambne politike Unije (člen I-28.2 in člen III-296.1 PUE). Natančneje člen III-293/2 PUE pravi, da lahko za področje skupne zunanje in varnostne politike minister, za preostala področja zunanjepolitičnega delovanja pa Komisija, Svetu predložita skupne predloge. Širši in bolj političen mandat je izražen v členu III-299/1 PUE, ki pravi, da lahko države članice, minister ali minister s podporo Komisije Svetu zastavijo vprašanja o skupni zunanji in varnostni politiki ter mu predložijo svoje pobude ali predloge.<sup>195</sup> Pravica do pobude je nadgradnja dosedanjih pristojnosti VP/GS, saj bo v nasprotju z njim minister s svojimi predlogi tudi formalno prispeval k oblikovanju politike. Kot podpredsednik Komisije ima minister za zunanje zadeve pravico do pobude v zadevah SZVP neodvisno od Komisije, saj pri tem ni odgovoren kolegiju Komisije, ampak Svetu za zunanje zadeve.

---

<sup>195</sup> V nekaterih primerih ima minister celo izključno pravico do pobude. Samo on lahko predlaga imenovanje posebnega predstavnika za določena politična vprašanja, ki opravlja svoje naloge pod vodstvom ministra (člen III-302 PUE). O imenovanju posebnega predstavnika odloča Svet ministrov s kvalificirano večino (člen III-300.2 PUE).



Člen III-300.2 uvaja možnost večinskega glasovanja v okviru SZVP, saj Svet lahko odloča s kvalificirano večino »pri sprejemanju evropskega sklepa, ki opredeljuje ukrepe ali stališče Unije, na predlog, ki ga je minister za zunanje zadeve Unije predložil na posebno zahtevo Evropskega sveta, ki jo je ta sprejel na lastno pobudo ali pobudo ministra«. Gre za relativno okrepljeno vlogo ministra za zunanje zadeve, saj v tem primeru posamezne države članice za njegove predloge glede skupne zunanje in varnostne politike, razen izjemoma, ne morejo onemogočiti sprejema odločitev. Pri tem je minister odvisen od predhodnega soglasnega dogovora v Evropskem svetu. Sam po sebi namreč ne more prispevati k uveljavitvi kvalificirane večine, lahko pa si prizadeva dobiti od Evropskega sveta zahtevo za pripravo predlogov, o katerih se nato odloča s kvalificirano večino (Wouters in Coppens 2005: 12). Tudi v tem primeru lahko države članice na podlagi utemeljenih razlogov nacionalne politike nasprotujejo glasovanju s kvalificirano večino, ob tem pa bo minister moral v tesnem sodelovanju z zadevno članico poiskati zanjo sprejemljivo rešitev, vseeno pa lahko Svet s kvalificirano večino zahteva, da se zadeva predloži Evropskemu svetu v odločanje s soglasjem (člen III-300.2 PUE). Iskanje ustreznega ravnotežja med različnimi interesi in stališči držav članic bo eden ključnih političnih izzivov in preizkušenj za uveljavitev funkcije ministra.

#### *Usklajevanje (koordinacija)*

Namen uvedbe nove funkcije ministra za zunanje zadeve Unije je izboljšanje usklajenega delovanja Unije na mednarodni ravni. Minister v funkciji enega izmed podpredsednikov Komisije skrbi za doslednost zunanjepolitičnega delovanja Unije (člen I-28.4 PEU). »V okviru Komisije je zadolžen za njene obveznosti na področju zunanjih odnosov in za usklajevanje drugih vidikov zunanjepolitičnega delovanja Unije« (ibid.). Njegovo odgovornost za usklajevanje širše opredeljuje člen III-292.3 PUE, ki pravi, da »Unija zagotavlja usklajenost raznih področij svojega zunanjepolitičnega delovanja in usklajenost teh z njenimi drugimi politikami. Svet in Komisija, ki jima v ta namen pomaga minister za zunanje zadeve Unije, zagotavljata to usklajenost in v ta namen sodelujeta.« Minister bo torej skrbel za usklajevanje Komisije in Sveta ter hkrati tudi za usklajeno delovanje kolegov komisarjev, ki so pristojni za razne evropske politike z zunanjimi implikacijami.<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Minister je zadolžen za usklajevanje vseh vidikov zunanjepolitičnega delovanja, ki so v pristojnosti Komisije, kar je nadgradnja dosedanje vloge komisarke za zunanje odnose in sosedsko politiko Benite Ferrero Waldner, ki je zadolžena za usklajevanje dejavnosti v okviru zunanjih odnosov, torej v okviru

Kadar Svet poveri izvajanje razširjenih petersberških nalog<sup>197</sup> skupini držav članic, ki so za to pripravljene in imajo ustrezne zmogljivosti, se te z ministrom dogovorijo glede vodenja nalog (člen III-310.1 PUE). Pri omenjenih nalogah, kjer lahko Unija uporabi civilna in vojaška sredstva, »/m/inister za zunanje zadeve po pooblastilu Sveta in v tesnem sodelovanju in stalnem stiku s Političnim in varnostnim odborom zagotavlja usklajevanje med civilnimi in vojaškimi vidiki takšnih ukrepov« (člen III-309 PUE).

Minister je zadolžen tudi za organizacijo usklajevanja delovanja držav članic v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (člen III-305.1 PUE). S Komisijo je zadolžen za vzpostavitev ustreznih oblik sodelovanja Unije z organi ZN in njihovimi specializiranimi agencijami, Svetom Evrope, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi, Organizacijo za ekonomsko sodelovanje in razvoj ter za ohranjanje ustreznih odnosov z drugimi mednarodnimi organizacijami (člen III-327 PUE).

Skupaj s Svetom je posebej zadolžen za zagotavljanje spoštovanja načela, da države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo skupno zunanjo in varnostno politiko v duhu lojalnosti in vzajemne solidarnosti ter se vzdržijo ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih (člen III-294.2 PUE). Minister in njegovi nacionalni kolegi usklajujejo svoje dejavnosti v okviru Sveta, ko Evropski svet ali Svet določita skupni pristop Unije (člen III-301.3 PUE).

### *Izvajanje zunanje politike*

Minister za zunanje zadeve Unije vodi skupno zunanjo in varnostno politiko Unije in jo izvaja po pooblastilu Sveta (člen I-28 PUE). Enako velja za skupno varnostno in

---

družine Relex. Komisarka tesno sodeluje s kolegi komisarji iz skupine komisarjev za zunanje odnose, to so: Olli Rehn, pristojen za širitev EU, Peter Mandelson, pristojen za trgovino, Louis Michel, komisar za razvojno in humanitarno pomoč, Joaquín Almunia, odgovoren za gospodarske in monetarne zadeve. Dejansko ima pomembno vlogo predsednik EK José Manuel Barroso, ki predseduje skupini, komisarka pa je njegova podpredsednica. Allen (2005: 4) ugotavlja, da je vloga komisarke Benite Ferrero Waldner manjša od njenega predhodnika, komisarja Chrisa Pattena, saj je sedanji predsednik Komisije prevzel vodilno vlogo v vseh razpravah o prihodnji vlogi Komisije pri oblikovanju in izvajanju zunanje politike EU.

<sup>197</sup> Člen III-309.1 razširi in opredeli obseg petersberških nalog, tako da vključujejo poleg humanitarnih in reševalnih nalog, nalog za ohranjanje miru, bojnih operacij za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru, še skupne operacije razoroževanja, vojaško svetovanje in pomoč, preprečevanje sporov in pokonfliktno stabilizacijo. Petersberške naloge, o katerih so se države članice dogovorile junija 1992 in so bile vključene v Amsterdamsko pogodbo, so bile razširjene zato, da ponovno poudarijo nalogo in vlogo Unije pri preprečevanju kriz, predvsem pa je pomembno, da »/v/se te naloge lahko prispevajo k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim državam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih« (člen III-309.1 PEU).

obrambno politiko. Člen I-40.4 PEU natančneje opredeljuje, da »skupno zunanjo in varnostno politiko izvajajo minister za zunanje zadeve in države članice z uporabo nacionalnih sredstev in sredstev Unije«. Določbo dopolnjuje člen III-296.1 PUE, ki pravi, da minister za zunanje zadeve Unije, ki predseduje Svetu za zunanje zadeve, zagotovi izvajanje evropskih sklepov, ki sta jih sprejela Evropski svet in Svet. Kadar bo potrebna hitra odločitev, bo minister lahko na lastno pobudo ali zahtevo države članice sklical izredno zasedanje Sveta v osemindesetih (ali tudi manj) urah (člen III-299.2 PUE). To naj bi omogočilo hiter odziv Unije, kadar pride do kriz.

Poleg tega ima minister posebno obliko izvršne funkcije na občutljivem področju kriznega upravljanja, kjer lahko Unija uporabi civilna in vojaška sredstva. Pri uresničevanju razširjenih petersberških nalog Politično-varnostni odbor v okviru odgovornosti Sveta in ministra izvaja politični nadzor in strateško vodi operacije za krizno upravljanje (člen III-307.2 PEU). Minister lahko predlaga ustanovitev posamezne civilne ali vojaške misije in po potrebi skupaj s Komisijo uporabo nacionalnih sredstev ter instrumentov Unije (člen I-41.4 PUE).

PUE odpravlja nejasnosti glede sklepanja sporazumov, povezane s spornim 24. členom PEU.<sup>198</sup> Svet dovoli začetek pogajanj, sprejema pogajalska izhodišča in sklepa sporazume (člen III-325.2 PEU). Kadar se ti nanašajo izključno ali v večjem delu na SZVP, Komisija ali minister predložita priporočila Svetu, ki odobri začetek pogajanj in glede na predmet predvidenega sporazuma imenuje pogajalca ali vodjo pogajalske skupine Unije (člen III-325.3 PEU). Vloga ministra v pogajanjih ni posebej opredeljena, vendar je moč sklepati, da bo minister kot ključni govornik EU v mednarodnih odnosih, skupaj s Komisijo, imel posebno vlogo pri sprejemanju odločitev za začetek pogajanj in pri vodenju pogajanj.

### *Predstavljanje*

Predstavljanje Unije navzven bo temeljna naloga ministra za zunanje zadeve, s katero naj bi bile odpravljene pomanjkljivosti veljavnega sistema predstavljanja. Določila glede predstavljanja so nadgradnja mandata dosedanjega visokega predstavnika

---

<sup>198</sup> Določila o sklepanju mednarodnih sporazumov so urejena v V. naslovu (Zunanjepolitično delovanje Unije), v VI. poglavju (Mednarodni sporazumi). Člen III-323 se glasi:

»1. Unija lahko sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v Ustavi ali kadar je v okviru politik Unije sklepanje sporazuma potrebno bodisi za doseganje enega od ciljev iz Ustave, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije, ali kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihov obseg.

2. Sporazumi, ki jih sklene Unija, so zavezujoči za institucije Unije in za države članice.«

SZVP. Minister namreč zastopa Unijo v zadevah, povezanih s SZVP, in v njenem imenu vodi politični dialog s tretjimi osebami ter izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (člen III-296.2 PUE). S tem bo nadomestil dosedanjo trojko in prevzel naloge, ki jih je do sedaj pri zunanjem predstavljanju opravljala predsedujoča država članica.

Minister lahko predstavlja stališča Unije celo v Varnostnem svetu Združenih narodov. Člen III-305.2 PUE določa, da »/k/adar Unija sprejme stališče do zadeve, ki je na dnevnem redu Varnostnega sveta Združenih narodov, tiste države, ki sedijo v Varnostnem svetu, zahtevajo, da se ministra za zunanje zadeve Unije prosi, naj predstavi stališče Unije«. Tudi tokrat gre za nadgradnjo nalog VP/GS, ki je v posameznih primerih že lahko nastopil v VS ZN. To določilo pomeni dolgoročno inovacijo, sicer ne v smislu stalnega sedeža Unije v VS, pač pa pomembno novost z nepredvidljivimi implikacijami, če bi se redno izvajala v praksi (Grevi, Manca in Quille 2004: 8). V kolikšni meri bi se tovrstna praksa lahko razvila, bo odvisno predvsem od pripravljenosti in volje obeh evropskih stalnih članic VS ZN, Francije in Velike Britanije.

V tretjih državah in v mednarodnih organizacijah zastopajo Unijo njene delegacije, ki jih vodi minister in tesno sodelujejo z diplomatskimi in konzularnimi misijami držav članic (člen III-328 PUE). Razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Ustavi, Unijo navzven zastopa Evropska komisija (člen I-26.1 PUE).

#### **4.1.2 Nova institucionalna razmerja**

V praksi povezovanje dveh razsežnosti zunanjepolitičnega delovanja Unije ni brez pasti, tako z vidika odgovornosti kot institucionalne kohezije, saj za posamezne razsežnosti zunanjega delovanja Unije – kljub formalni ukinitvi medstebne strukture – še vedno veljajo različna pravila. Pri tem se odpirajo možnosti za nova medinstitucionalna rivalstva. Minister bo namreč le en izmed zunanjepolitičnih akterjev EU in ne nujno najpomembnejši (Crowe 2005: 14).

Pomembni vprašanji za razumevanje mandata in prihodnje vloge ministra sta, kako je umeščen v širšo institucionalno dinamiko ter komu je pravzaprav odgovoren pri svojem delovanju. V nadaljevanju bom opredelila predvidena nova medinstitucionalna razmerja in položaj ministra za zunanje zadeve Unije v odnosu do Komisije, Sveta za zunanje zadeve in Evropskega sveta. Minister se bo kljub »dvojnemu klobuku« dejansko

znašel na stičišču teh treh ustanov EU.<sup>199</sup> Na kratko bom pojasnila tudi odnos med ministrom in Evropskim parlamentom, saj določila PUE opredeljujejo sodelovanje ministra z EP glede SZVP in EVOP. Čeprav je prezgodaj za jasne napovedi prihodnjih vzorcev odnosov, je smiselno opozoriti na vprašanja, ki bodo zelo pomembna in bodo zahtevala dodatno obravnavo tudi v prihodnje.

### *Zunanji minister v odnosu do Komisije in predsednika Evropske komisije*

Pri opravljanju svojih funkcij v okviru SZVP minister, četudi podpredsednik Komisije, ni dolžan upoštevati postopkov, ki veljajo zanjo. Minister, ki v vlogi podpredsednika Komisije skrbi za doslednost zunanjepolitičnega delovanja Unije, je Komisiji zavezan izključno pri izpolnjevanju obveznosti, ki jih ima v njenem okviru (člen I-28.4 PUE). Posebej je določeno, da mora biti pri tem njegovo delovanje skladno z vlogo in pristojnostmi v okviru SZVP.<sup>200</sup>

Komisija je kot celota odgovorna Evropskemu parlamentu (člen I-26.8 PUE), tako je tudi minister v funkciji njenega podpredsednika politično odgovoren Evropskemu parlamentu. Če Parlament izglasuje nezaupnico Komisiji, njeni člani kolektivno odstopijo, minister pa odstopi s funkcije, ki jo opravlja v Komisiji (ibid). S tem je nakazana neodvisnost ministra od Evropske komisije glede zadev SZVP, saj postopek ni zadosten, da odstopi s funkcije, ki jo opravlja v Svetu. Status ministra se namreč razlikuje od statusa drugih komisarjev glede imenovanja in razrešitve. Član Komisije odstopi, če tako zahteva predsednik Komisije (člen I-27.2 PUE), za odstop ministra pa to ne zadošča. Predsednik Komisije lahko sproži postopek za ministrov odstop, vendar pa je za to zahtevan enak postopek kot za njegovo imenovanje, in sicer kvalificirana večina Evropskega sveta in soglasje predsednika Komisije (člen I-28.1 PUE). Z imenovanjem ministra bo moral odstopiti komisar iste narodnosti kot novi minister.

Minister bo polnopraven član kolegija, kar pomeni, da bo imel polno pravico glasovanja v EK, tudi kadar se odločitve ne nanašajo na zunanje odnose. Udeleževal se bo lahko tedenskih srečanj in imel svojo vlogo v razpravi, pri sprejemanju odločitev in oblikovanju predlogov. Za odobritev predlogov s področja npr. trgovine in pomoči (prvi steber) bo vsekakor potreboval podporo in zaupanje kolegov komisarjev in posebej

---

<sup>199</sup> S PUE je Evropski svet prvič prepoznan kot institucija EU (člen I-19 PUE).

<sup>200</sup> Na vztrajanje Velike Britanije je bilo v člen I-28.4 PUE dodano besedilo, da je minister dolžan upoštevati postopke, ki urejajo delovanje Komisije, kolikor je to skladno z drugim in tretjim odstavkom istega člena (člena I-28.2 in I-28.3 PUE), ki podeljujeta ministru pristojnosti za vodenje SZVP in predsedovanje Svetu (Crowe 2005: 3).

predsednika EK. Ta namreč določa smernice, po katerih Komisija opravlja svoje delo, prav tako pa mora zagotoviti, da Komisija deluje usklajeno, učinkovito in po kolegijem načelu (člen I-27.3 PEU). Ni zanemarljivo, da naj bi glede na določila PUE o usklajevanju dela kolegov komisarjev (ne le s področja zunanjih odnosov, pač pa vseh politik z zunanjimi implikacijami) minister opravljal funkcijo, ki danes sicer pripada predsedniku Komisije. Crowe (2005: 5) ugotavlja, da bi lahko bil eden najtežjih odnosov prav odnos ministra in predsednika Komisije. Minister, ki ga bo imenoval Evropski svet in bo odgovoren neposredno Svetu za zunanje zadeve, bo v veliki meri izvzet iz njegove avtoritete.

Sedanja vloga Komisije bo z novimi reformami deloma zmanjšana, saj ne bo imela samostojne pravice do pobude pri vprašanih SZVP. To bo imela zgolj skupaj z ministrom, ki v zadevah SZVP ni vezan na stališča svojih kolegov v Komisiji. Strogo razlikovanje med vlogo ministra v zadevah SZVP in neodvisnostjo ministra od Komisije v zadevah SZVP je zavajajoče, saj je delitev med SZVP in preostalimi področji zunanjih odnosov v praksi težko uresničljiva. SZVP je namreč zelo pomemben del zunanjih odnosov, zato je njeno izključevanje iz širšega konteksta zunanjih odnosov umetno in celo regresivno (Grevi, Manca in Quille 2004: 15). Obstaja tudi tveganje, da bodo odločitve Sveta učinkovale na kolegialno prakso Komisije, saj je ministru zaupana naloga usklajevanja vseh vidikov zunanjih odnosov (ki presega zgolj SZVP), tudi usklajevanje civilnih in vojaških vidikov petersberških nalog, kjer ima Komisija pomembno vlogo pri zagotavljanju civilnih sredstev. Vsekakor bo treba jasneje opredeliti odnos med predsednikom Komisije, ki naj bi politično usmerjal njeno delovanje, in ministrom, posebej pri oblikovanju zunanje politike ter sprejemanju odločitev glede varnostnih vprašanj.

#### *Zunanji minister v odnosu do Evropskega sveta in predsednika Evropskega sveta*

Minister lahko sodeluje pri delu Evropskega sveta in je s tem v privilegiranem položaju glede na nacionalne ministre in člane Komisije, ki pomagajo pri delu na zahtevo posameznega člana Evropskega sveta in če tako zahteva dnevni red (člena I-21.2 in I-21.3 PUE). Vendar pa minister ne sodeluje v dejanskem procesu odločanja in torej ni član Evropskega sveta.

V odnosu do Evropskega sveta ima minister pomembno vlogo, saj obstaja možnost, da Evropski svet odloča s kvalificirano večino o predlogih, ki jih Svetu na lastno pobudo ali na pobudo Evropskega sveta predloži minister (člen III-300.2 PUE). Svet odloča s

kvalificirano večino tudi na podlagi pobude in sklepov Evropskega sveta o strateških interesih in ciljih Unije, ki se nanašajo na SZVP in druga področja zunanjepolitičnega delovanja EU (člena III-300.2 in III-293.1 PUE). Vendar pa v pogodbi ni določil o tem, kako naj Evropski svet obravnava predloge ministra in o njih odloča. Potencialna vloga ministra pri oblikovanju usklajene in strateške zunanje politike bi tako lahko bila omejena, zato bi bilo smiselno opredeliti načine za izboljšanje doseganja kompromisa in preprečiti, da bi bili predlogi ministra spregledani.

Pogodba o Ustavi za Evropo uvaja institucionalno novost, tj. funkcijo predsednika Evropskega sveta z mandatom dveh let in pol.<sup>201</sup> Predsednik vodi delo Evropskega sveta, skrbi za pripravo in kontinuiteto njegovega dela, si prizadeva za krepitev povezanosti in soglasja v njem in po vsakem srečanju Evropskega sveta Evropskemu parlamentu predloži poročilo (člen I-22.2 PUE). »Predsednik Evropskega sveta v tem svojstvu na svoji ravni, ne glede na pooblastila ministra za zunanje zadeve Unije, v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, predstavlja Unijo navzven« (ibid.). To lahko pomeni, da bo zastopanje Unije na ravni voditeljev držav ali vlad v pristojnosti predsednika Evropskega sveta. Med tem ko PUE znižuje število akterjev v zunanjem predstavljanju (minister nadomesti trojko), odpira nova vprašanja.

Wessels (2004: 27) meni, da bo glede na pomen, ki ga šefi vlad v vsakodnevni praksi pripisujejo konzultacijam in deklaracijam o zunanji in varnostni politiki, in glede na osrednjo vlogo, ki jo ima Evropski svet v zadevah skupne zunanje in varnostne politike, predsednik Evropskega sveta posvetil precej časa ustrezni pripravi in kontinuiteti dela Evropskega sveta tudi na področju skupne zunanje in varnostne politike. Če bo učinkovito povezal te naloge z »zunanjim predstavljanjem na svoji ravni«, tj. v dialogu s predsedniki in šefi vlad tretjih držav, lahko postane samostojen akter skupne zunanje in varnostne politike, in ne zgolj govornik ali agent Evropskega sveta (ibid.). Predsednik Evropskega sveta bi lahko interpretiral svoje funkcije v smislu intenzivnega nadziranja evropske zunanje politike, kot ga izvaja minister, kar bi lahko povzročilo trenja med obema funkcijama in nove dileme glede usklajenosti zunanjega nastopanja Unije. Naloge predsednika Evropskega sveta bodo morale biti zato podrobneje razdelane, veliko pa bo odvisno od vzpostavljene prakse in od tega, kdo bo zasedel funkcijo predsednika ES, kako bo ta opredelil svojo vlogo in kakšen delovni odnos bo vzpostavil z ministrom. Vsekakor bosta morala predsednik Evropskega sveta in minister vzpostaviti ustrezen

---

<sup>201</sup> Evropski svet izvoli svojega predsednika s kvalificirano večino za dobo dveh let in pol, z možnostjo enkratne ponovitve izvolitve (člen I-22.1 PUE).

vzajemni odnos in tudi odnos s predsednikom Komisije,<sup>202</sup> ki bo verjetno tudi sam želel ohraniti vlogo v zunanjem predstavljanju Unije v tistem delu, ki ne vključuje SZVP, čeprav PUE eksplicitno ne opredeljuje zunanje vloge predsednika Komisije. Kot praktična rešitev se ponuja oblikovanje nove zunanjepolitične trojke, ki bi vključevala ministra, predsednika Evropskega sveta in predsednika Komisije (Grevi, Manca, Quille 2004: 11). S tem bi postalo stalno usklajevanje med akterji nujno in bi pomagalo ohraniti medinstitucionalno ravnotežje (ibid.).

### *Zunanji minister v odnosu do Sveta za zunanje zadeve*

Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose zdaj predseduje zunanji minister predsedujoče države članice. Glede na nova določila bo predsedoval Svetu za zunanje zadeve zunanji minister EU (člen I-28.3 PUE). Kot predsedujoči Svetu bo moral vzdrževati stalne delovne odnose z nacionalnimi kolegi, pozorno spremljati njihovo vedenje in po potrebi tudi sklicati izredna zasedanja, če bo želel zagotoviti konvergenco interesov. Za ministrovo avtoriteto bo tako ključna podpora nacionalnih zunanjih ministrov v Svetu.

Glede na dvojno vlogo ministra se pojavlja vprašanje, kdo bo predstavljal Komisijo na zasedanjih Sveta, ki jim bo predsedoval minister. Možna rešitev je imenovanje njegovega namestnika,<sup>203</sup> ki bi zastopal Komisijo, prav tako pa bi jo lahko predstavljali pristojni komisarji, ko bi Svet za zunanje zadeve obravnaval vprašanja, ki niso vezana izključno na SZVP.

Predsedovanje Svetu za zunanje zadeve in pristojnost vodenja SZVP, ki ju bo minister prevzel od predsedstva, ga vsekakor postavljata v močen položaj. Vendar pa bo po mnenju Crowa (2005: 2) moč ministra odvisna od njegove osebnosti, zaupanja, ki ga bo užival pri državah članicah, in sprejemljivosti njegovih predlogov in dejanj. Pomembna bo dejavna podpora velikih članic, ki lahko vodijo zunanjo politiko zunaj okvira EU, in tudi manjših držav članic, ki ne bodo sledile, če se ne bo spoštovalo njihovih zahtev oz. interesov (Crowe 2005: 21). Uspeh bo odvisen bo od ministrove sposobnosti prepričevanja, saj ne bo mogel izvajati neposrednega pritiska na kolege v Svetu. Crowe (2005: 9) tudi meni, da bo ministrov glavni izziv prav obvladovanje

---

<sup>202</sup> Vloga predsednika Komisije bo okrepljena tudi zaradi povezave njegovega imenovanja z rezultati volitev v Evropski parlament, s čimer bodo odprta vrata za politizacijo imenovanja prihodnjega predsednika Komisije.

<sup>203</sup> Zaradi širokega obsega pristojnosti ministra je povsem upravičeno pričakovati, da bo minister potreboval več namestnikov za različna področja (za evropsko sosedsko politiko, razvojno sodelovanje, boj proti terorizmu, vodenje Političnega in varnostnega odbora itd.).



zaupanja držav članic, saj bo za odločitve v okviru SZVP še vedno potrebno soglasje vseh držav članic, s čimer bodo ohranile končni nadzor nad politiko.

#### *Zunanji minister v odnosu do Evropskega parlamenta*

Na kratko velja opredeliti tudi ministrov odnos z EP, saj sta zahtevi po odgovornosti in legitimnosti zunanjega delovanja vse pomembnejši. EP bo imel formalno vlogo pri imenovanju kolegija Komisije in s tem tudi ministra kot njenega podpredsednika. Če bo izglasovana nezaupnica Komisiji, bo moral minister odstopiti s funkcije podpredsednika Komisije.

Poleg tega PUE predvideva sodelovanje ministra z Evropskim parlamentom glede SZVP in tudi EVOP. Z EP se je treba redno posvetovati o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah obeh politik ter ga redno obveščati o njunem razvoju (člena I-40.8 in I-41.8 PUE). Skladno s tem se bo minister posvetoval z EP, ga obveščal (po potrebi s sodelovanjem posebnih predstavnikov) in zagotovil, da se mnenja EP ustrezno upoštevajo (člen III-304.1 PUE). EP lahko Svetu in ministru zastavlja vprašanja ali daje priporočila, poleg tega dvakrat na leto razpravlja o napredku pri izvajanju SZVP, vključno z EVOP (člen III-304.2 PUE).

Z vidika SZVP in EVOP novi predlogi ne pomenijo bistvenih prednosti za EP, niti na področju sklepanja sporazumov ne. Svet sklepa sporazume na predlog pogajalca in razen za sporazume, ki se nanašajo posebej na SZVP, ne more skleniti sporazuma brez posvetovanja z EP. S tem SZVP še vedno v veliki meri ostaja v okviru omejitev, ki jih je izpostavil Wessel (1999: 95), tj. da tudi najšibkejša procedura za parlamentarni nadzor nad odločanjem na ravni skupnosti (t. i. posvetovanje) še vedno presega kompetence, ki jih ima EP v SZVP. Vpliv EP v SZVP ostaja obrobni. Potencialno pomembna sta le določba, ki predpostavlja razpravo v EP dvakrat na leto o razvoju SZVP, in načelo potrditve članov kolegija. Glede na problematiko demokratičnega primanjkljaja in legitimnosti bi bilo smiselno, da Komisija, Svet in predsedujoča država članica spodbujajo kulturo parlamentarnega nadzora in dejavnega sodelovanja Parlamenta. Prihodnji minister bi zato moral skupaj s svojo ekipo razviti pristen in reden dialog s Parlamentom in njegovimi odbori.

### 4.1.3 Izzivi in prednosti

Funkcija ministra prinaša številne koristi, saj bo zunanja politika EU dobila »obraz in glas«, s čimer se bo še naprej krepila evropska identiteta tako znotraj Unije kot v mednarodni skupnosti. S krepitvijo evropske identitete med evropskimi državljani bo lahko prispeval k skupnemu zavedanju kot pogoju za večjo odgovornost in demokratičnost evropske politike ter konvergenco političnih preferenc (Thym 2005: 20).

Minister oz. zunanji predstavnik bo v veliki meri posebljal evropsko zunanjo politiko in okrepil politično težo ter vpliv evropskih stališč, saj je velik del zunanje politike prav zastopanje stališč in pogajanje, kjer pluralnost govornikov ni zaželena ali koristna. S petletnim mandatom bo zagotovil prepotrebno kontinuiteto delovanja, ki je manjkala rotirajočim predsedstvom. Koristi so verjetne tudi z vidika usklajenosti zunanjega delovanja. Krepitev sodelovanja in širok pregled ministra nad različnimi vidiki zunanjih odnosov imata lahko pozitivne učinke za horizontalno (znotraj institucij EU in med njimi) ter vertikalno usklajenost (med institucijami EU in državami članicami) (Duke 2003a: 32). S svojo dvojno vlogo bo minister povezoval Komisijo in Svet, ter s tem nadnacionalni in medvladni pristop, in tako krepil horizontalno usklajenost. Hkrati bo tesno sodeloval z državami članicami, si prizadeval uravnovežiti stališča držav pri iskanju soglasja in s tem prispeval h krepitvi vertikalne usklajenosti.

Širok obseg pristojnosti bo ministru omogočil razviti sposobnost dejanskega vpliva na razvoj in oblikovanje skupne zunanje politike. Pri opravljanju svojega mandata bo odgovoren različnim ustanovam: Svetu, Komisiji in Evropskemu svetu, deloma tudi Parlamentu. Pomiriti bo moral najrazličnejše interese držav članic in si pridobiti zaupanje tako Sveta kot Komisije. Imenovanje ministra je daljnosežna novost, pri kateri bo veliko odvisno od tega, kako mu bo uspelo uravnovežiti funkcijo v razmerju do vseh treh ključnih ustanov ter hkrati vzpostaviti odnos s Parlamentom, s čimer bi izpolnil zahteve po večji demokratični odgovornosti in legitimnosti zunanjega delovanja. Za utrditev dejanskega vodstva na evropski ravni, ki bo kompetentno in kredibilno v odnosu do tretjih akterjev, bodo potrebna zavestna kolektivna prizadevanja nosilcev novih funkcij, ustanov EU in nacionalnih vlad.

Wouters in Coppens (2005: 7) opozarjata na bojazen, da bi bil na področju zunanjih odnosov minister neke vrste trojanski konj za Komisijo in komunitarno metodo. Kljub »dvema klobukoma« bo minister tesno povezan s Svetom (in tudi z Evropskim svetom),

tako da še vedno prevladuje medvladni pristop (Wouters in Coppens 2005: 8).<sup>204</sup> Ohranjen bo sistem odločanja v Svetu, skupaj s soglasjem pri SZVP, in s tem nadzor držav članic nad SZVP, hkrati pa bo minister odgovoren Evropskemu svetu, ki ga bo imenoval.

Minister z dvojno vlogo bo ustvaril novo institucionalno dinamiko. Prizadevati si bo moral za povezovanje in sodelovanje z različnimi akterji ter preprečiti nove delitve med evropskimi akterji. Večkratne lojalnosti niso nujno ovira, saj so povsem običajne tudi v nacionalni politiki (Grevi, Manca in Quille 2004: 9). Večji problem se lahko pojavi zaradi stroge delitve med nalogami, ki jih minister opravlja v Komisiji, ter nalogami v okviru Sveta. Izogniti se bo treba podvajanju nalog in struktur. Solana (v: Crowe 2005: vi) meni, da je potrebna predvsem nova kultura sodelovanja med Svetom, Komisijo in državami članicami, s katero bodo prepoznane vrednost praktičnega pristopa in koristi sprememb ter predlaganih inovacij ter s tem dana možnost, da se te pozitivno uveljavijo v praksi.

Minister ne bo edini pobudnik in izvajalec zunanje politike, saj bodo posamezne države članice verjetno še naprej skušale stopiti v ospredje, pogosto tudi uspešno in s potrditvijo Evropskega sveta (kot pri pogajanjih Irana z EU3). Tovrstna praksa je lahko celo prednost v posameznih primerih, vsekakor pa bo nujno, da bo prihodnji minister polno vključen v take pobude, če naj postanejo del politike EU (Crowe 2005: 20–21). Posamezne države članice bodo morale pustiti ministru, da prevzame vodilno vlogo v tovrstnih evropskih diplomatskih pobudah, če želijo nastopati kot kredibilni predstavniki EU kot celote (ibid.). Sodelovanje ministra bo pri tem nujno kot zagotovilo državam članicam, ki same v njih ne sodelujejo, da se ohranja celostni evropski vidik in upošteva tudi njihove interese. Minister bo moral poskrbeti za ustrezno obveščenost Sveta in Parlamenta, spoštovanje delitve pristojnosti med institucijami ter ohranitev evropske perspektive (De Gucht 2006: 9). Vsekakor bi bilo z vidika usklajenosti in učinkovitosti delovanja Unije in razvoja SZVP smiselno postopoma krepiti funkcijo ministra, ki bo pri

---

<sup>204</sup> Določila PUE sicer pravijo, da naj države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo SZVP, si prizadevajo za krepitev in razvoj medsebojne politične solidarnosti ter se v okviru ustreznih institucij EU posvetujejo o vsakem vprašanju SZVP, ki je splošnega pomena, pred ukrepanjem na mednarodnem prizorišču ali prevzemom kakšne obveznosti, ki bi lahko vplivala na interese EU. Vendar pa so te določbe izražene samo deklarativno, saj sankcioniranje ni predvideno. Področje SZVP ostaja medvladno urejeno (v okviru Evropskega sveta ali Sveta ministrov se odločitve sprejemajo praviloma s soglasjem), zato bo tudi v prihodnje težko doseči soglasje vseh držav članic EU glede pomembnih zunanje-političnih vprašanj. Prav pri iskanju skupnega političnega soglasja in angažiranju vseh držav članic bo pomembna vloga prihodnjega ministra. Če soglasja ne bo, bo imela vsaka država članica možnost nastopati posamično in upoštevati pri tem predvsem lastne interese.

opravljanju svojih nalog s podporo ESZD moral poskrbeti za ustrezno mero zaupanja držav članic in institucij.

Pomembna bo tudi osebnost prvega nosilca funkcije. Evropski svet je sprejel izjavo,<sup>205</sup> da bo funkcijo ministra prvi zasedel dosedanji visoki predstavnik za SZVP, Javier Solana, ki je izkušen diplomat s širokim diplomatskim znanjem in poznavanjem delovanja tudi funkcije evropskega komisarja za zunanje zadeve ter vsekakor že uveljavljena in prepoznavna oseba v okviru EU in tudi v širši mednarodni politiki. S svojim poznavanjem obeh razsežnosti zunanjepolitičnega delovanja Unije lahko zagotovi potreben institucionalni spomin, ki bo omogočil neproblematičen prehod pri vzpostavljanju funkcije ministra.

Prav možnosti in omejitve funkcije Solane kot visokega predstavnika za SZVP pa so jasno pokazale, da zgolj osebnost ne more nadomestiti pomanjkanja resursov in ambicioznega političnega mandata za oblikovanje skupnih politik. Ključne bodo predvsem sposobnosti opredeljevanja strateških ciljev zunanje politike EU, strateškega načrtovanja pri pripravi predlogov ter sposobnost izvajanja sprejetih predlogov z različnimi instrumenti (diplomatskimi, ekonomskimi in vojaškimi) (Grevi, Manca in Quille 2004: 17). Sposobnost ministra, da opravlja zahtevno dvojno vlogo, bo odvisna tudi od ustreznih podpornih struktur, torej od oblikovanja profesionalne diplomatske službe EU. Poleg vseh omenjenih nalog bo minister pristojen tudi za vodenje mreže diplomatskih predstavništva EU v tretjih državah in pri mednarodnih organizacijah. Pri delu mu bo pomagala Evropska služba za zunanjepolitično delovanje kot kvazizunanje ministrstvo, ki bo predvidoma vključevala tako osebe v središču oz. prestolnici (Bruselj) kot tudi mrežo zunanjih delegacij in posebnih predstavnikov, če naj bi delovala zares učinkovito.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Evropski svet je junija 2004 sprejel izjavo vodij držav/vlad, s katero je imenoval Javierja Solano za prvega zunanjega ministra EU, ki bo prevzel funkcijo z dnem veljave nove pogodbe. Ob tem se je Evropski svet zavzel za tesno sodelovanje držav članic z visokim predstavnikom v prehodnem obdobju do nastopa funkcije zunanjega ministra ter povabil predsednika Komisije in visokega predstavnika, da organizirata medsebojne delovne odnose na način, ki bo omogočil učinkovit in gladek prehod, ter za to sprejmeta potrebne ukrepe (Evropski svet *Press Release*, 10995/0 (Presse 214), 29. 7. 2004, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/82033.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/82033.pdf) (1. 6. 2006)).

<sup>206</sup> V klasičnem primeru, torej pri suverenih državah, zunanji minister vodi ministrstvo in diplomatsko službo. Termin zunanji minister EU skriva ambicijo za vzporedno oblikovanje zunanjega ministrstva EU kot njegove podporne službe. Koncept ministrstva se odraža v oblikovanju ESZD, ki bo imela ključno vlogo pri izvajanju zunanje politike, odprto pa ostaja vprašanje institucionalne umestitve delegacij EU (kot mreže diplomatskih predstavništva EU).

## 4.2 EVROPSKA SLUŽBA ZA ZUNANJEPOLITIČNO DELOVANJE

Medtem ko so naloge zunanjega ministra v Pogodbi o Ustavi za Evropo obširneje opredeljene, je ta skopa pri omembi evropske zunanje službe. Omenjena je zgolj v členu III-296 PUE in izjavi k temu členu. Člen III-296.3 določa, da »/ministru za zunanje zadeve Unije pri izpolnjevanju njegovih nalog pomaga Evropska služba za zunanjepolitično delovanje. Ta služba deluje v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic in jo sestavljajo uradniki iz ustreznih oddelkov Generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter osebje iz nacionalnih diplomatskih služb držav članic«.

Dokončno odločitev o oblikovanju zunanje službe bo s soglasjem sprejel Svet na predlog zunanjega ministra po posvetovanju z Evropskim parlamentom ter po odobritvi Komisije (člen III-296.3 in člen III-300.1 PUE). Medvladna konferenca je leta 2004 določila, da takoj po podpisu Pogodbe o Ustavi za Evropo, torej neodvisno od njenih ratifikacij in sprejema, VP/GS, Komisija in države članice začnejo priprave za ustanovitev ESZD.<sup>207</sup> Evropski svet je decembra 2004 pozval VP/GS, Komisijo in države članice, da nadaljujejo pripravljalno delo, predvsem opredeljevanje temeljnih vprašanj o obsegu in sestavi prihodnje službe.<sup>208</sup> Pripravljala dela za oblikovanje evropske zunanje službe so intenzivno potekala med marcem in junijem 2005.<sup>209</sup> Pogajanja so napredovala počasi, saj so pri oblikovanju evropske zunanje službe poudarjena kompleksna vprašanja o medinstitucionalnih odnosih in pristojnostih. Razprava se je nanašala na definiranje ciljev in nalog prihodnje zunanje službe, na notranjo reorganizacijo tistih ustanov EU, ki so neposredno vpletene (Svet, Komisija), in ne nazadnje tudi nacionalnih zunanjih ministrstev. Po intenzivnih razpravah v okviru pripravljalnega dela in bilateralnih konzultacij sta na junijskem zasedanju Evropskega

---

<sup>207</sup> Izjava Sveta o členu III-296, priložena PUE.

<sup>208</sup> Sklepi Predsedstva, 16238/04, 16.-17. 12. 2004, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf) (2. 6. 2006), str. 23.

<sup>209</sup> Začetna diskusija je bila 10. marca 2005 v Odboru stalnih predstavnikov II. Predstavljen je bil prvi okvirni skupni dokument Sekretariata in Komisije, ki je bil podlaga za nadaljnjo razpravo. Razprava je potekala v okviru svetovalcev Odbora stalnih predstavnikov (ANTICI-jev). Pravna služba Sekretariata je v sodelovanju z EK pripravila pet dokumentov o tehničnih vidikih zunanje službe (t. i. Fiche 1–5 o pravnem statusu, kadrovskih vidikih, administrativnih vidikih, proračunskih vprašanjih in o delegacijah EU), o katerih so ANTICI-ji razpravljali na šestih srečanjih v aprilu in maju. Poleg tega je predsedstvo skupaj z EK in Sekretariatom organiziralo bilateralne konzultacije z vsako državo članico in obema kandidatama (Romunijo in Bolgarijo) na temo skupne zunanje službe (27.–29. 4. 2005). Na tej podlagi je 12. maja 2005 potekala razprava v Odboru stalnih predstavnikov II. Konzultacije so potekale tudi med državami članicami, ki so na temo oblikovanja ESZD večinoma pripravile t. i. *non-paperje* s preliminarnimi stališči. V razpravo se je vključil še Evropski parlament, ki je na zaslišanju Odbora za ustavne zadeve 15. marca 2005 predstavil svoja stališča do prihodnje zunanje službe. Razprava o ESZD je potekala na plenarnem zasedanju 11. maja 2005, resolucija EP pa je bila sprejeta 26. maja 2005.

sveta 2005 VP/GS Solana in predsednik Evropske komisije Barroso predstavila Skupno poročilo o Evropski službi za zunanjepolitično delovanje. Vse nadaljnje priprave so zastale z referendumsko zavrnitvijo PUE na Nizozemskem in v Franciji.

Kljub zastoju, v katerem se je EU znašla zaradi obeh zavrnitev in vroče politične razprave o prihodnosti EU, ki je sledila, je razprava o zunanji službi zelo pomembna. Pomanjkljivosti sedanjega sistema, zaradi katerih je bila njena ustanovitev predlagana, namreč ostajajo in se poglobljajo (problem usklajenosti, vidnosti, številni novi izzivi, nadaljnja širitev itd.). Poleg tega ni zanemarljivo, kot ugotavlja Duke (2003b), da predlog o oblikovanju diplomatske službe EU upošteva logiko dosedanjega institucionalnega razvoja, o katerem je bil govor v prejšnjem poglavju. Cilj predlogov o profesionalizaciji zunanje službe Komisije, usposabljanju diplomatov in prenovljeni karierni strukturi je bilo prav oblikovanje »kulture diplomatske službe«. Tovrstna prizadevanja Komisije so podprle države članice, posebej dejavno pa tudi Parlament, ki se je zavzel, da Konvencija o prihodnosti Evrope vključi v osnutek evropske pogodbe izjavo o ustanovitvi službe za zunanjepolitično delovanje in bo pri njeni ustanovitvi vztrajal tudi naprej.

Vprašanje je, v kolikšni meri bo prihodnja zunanja služba odražala dvojno naravo zunanjepolitičnega delovanja EU oz. ali obstaja zadosten skupni interes za oblikovanje zunanje (diplomatske) službe na način, s katerim bi presegle pomanjkljivosti takega sistema in dejansko prispevali k izboljšanju učinkovitosti zunanjepolitičnega delovanja. Ali lahko podelitev pravne osebe Evropski uniji in predlagane novosti omogočijo, da se zunanja služba Komisije preoblikuje in postane dejanski *corps diplomatique* Unije, tako da bi bile delegacije EU pod vodstvom zunanjega ministra zadolžene za celostne mednarodne odnose Unije? V nadaljevanju bom opredelila ključne dileme, ki so se pojavile v dosedanji razpravi in bodo bistvenega pomena tudi v vseh nadaljnjih pogajanjih o ustanovitvi EZSD.

#### **4.2.1 Status in institucionalna umestitev**

Institucionalna umestitev je eno izmed občutljivejših področij, saj posega v samo jedro medinstitucionalnega rivalstva. Glede statusa ESZD so verjetne tri različice: ESZD kot del strukture Evropske komisije ali Sveta, administrativno razdeljena med Svet in Komisijo ali organizacijska struktura *sui generis*.

Ustanovitev službe so prvotno predlagali člani Konvencije, italijanski premier Giuliano Amato in evropska parlamentarka Elmar Brok (Nemčija) in Andrew Duff (VB), ter se zavzeli za njeno umestitev v birokratsko strukturo Komisije, kjer bi delovala v skladu z mandatom Sveta, ne glede na pristojnosti Komisije.<sup>210</sup> To ni ustrezalo zagovornikom medvladnega pristopa SZVP, zato v okviru Konvencije soglasje ni bilo doseženo, kar se odraža tudi v besedilu PUE. Določilo o ESZD je bilo previdno vneseno v II. poglavje, Skupna zunanja in varnostna politika (pod skupnim naslovom Zunanjepolitično delovanje Unije), vendar brez omembe njenega institucionalnega statusa.

V prvem dokumentu o ESZD, ki sta ga Barosso in Solana pripravila marca 2005, sta se zavzela za rešitev *sui generis* in predlagala, da se oblikuje nova integrirana služba.<sup>211</sup> Pri tem je skupni dokument pustil odprto vprašanje, ali naj bo nova služba avtonomna (niti del Evropske komisije niti Sveta) ali pa naj bo delno priključena eni izmed obeh ustanov ali obema. EK je bila v svojih začetnih stališčih precej defenzivna, čeprav ima glede na finančne vire, izkušnje in kadre, s katerimi razpolaga pri zunanjem delovanju EU, precejšen vpliv in je ključnega pomena za oblikovanje in prihodnje delovanje nove službe. EK lahko prispeva k oblikovanju takšne identitete in kulture nove službe, ki bi ji omogočili, da poglobi svoj »evropski« značaj in oblikuje ter uresničuje skupne interese EU. V skladu s svojo posvetovalno<sup>212</sup> vlogo se je v razpravo vključil tudi Parlament. Evropski parlamentarec Elmar Brok je nasprotoval oblikovanju nove, organizacijsko neodvisne službe, sestavljene deloma iz enot Sveta in EK, ki bi jo bilo težko nadzorovati in bi zmanjšala vlogo Komisije in njenega predsednika v razmerju do zunanjega ministra.<sup>213</sup> EP je pozval Komisijo, da ohrani in naprej razvija model Skupnosti na področju zunanjih odnosov, in predlagal, da se ESZD uvrsti med službe Komisije (organizacijsko, proračunsko, upravno), hkrati pa bi bila pravno zavezana k izvajanju sklepov organov, ki so pristojni za posamezne zadeve (Svet na področju klasične zunanje

---

<sup>210</sup> Predlog Giuliana Amata, Elmarja Brooka in Andrewa Duffa za Konvencijo o prihodnosti Evrope, <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/873/Art%20III%20225a%20Amato%20EN.pdf> (1. 5. 2006).

<sup>211</sup> *Issues Paper on the European External Action Service*, Komisija in Generalni Sekretariat Sveta EU, 2. 3. 2005, str. 4.

<sup>212</sup> O organizaciji in načinu dela ESZD naj bi namreč odločal Svet na predlog zunanjega ministra, vendar po *zaslišanju Evropskega parlamenta* in po privolitvi Komisije. Evropski svet je decembra 2004 pozval visokega predstavnika za SZVP ter Komisijo, da o pripravi poročila neprekinjeno obveščata Evropski parlament. Čeprav ima Parlament zgolj posvetovalno vlogo, je njegova vloga pomembna pri odobritvi prihodnjega proračuna zunanje službe.

<sup>213</sup> Evropski parlament *Draft report on the institutional aspects of setting up a 'European External Action Service' (motion for a European Parliament resolution)*, poročevalec Elmar Brok, 2004/2207, 22. 2. 2005, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/557/557512/557512en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/557/557512/557512en.pdf) (1.6.2006).

politike, torej SZVP in EVOP, ter EK na področju zunanjih odnosov Skupnosti).<sup>214</sup> Pogodbeno določilo o ESZD bi bilo bistveno drugačno, če bi bilo jasno, da bo nova služba del strukture Komisije, oz. če bi bilo to eksplicitno opredeljeno na medvladni konferenci ali v samem besedilu osnutka pogodbe, tako pa ta zgolj pravi, da bo služba vključevala relevantne oddelke Sekretariata Sveta, Komisije in osebje držav članic. Države članice niso bile navdušene nad vključitvijo ESZD v Komisijo ali v Sekretariat Sveta, kar je prepoznala tudi Komisija (Donnelly in Haseler 2006: 10).

Med pripravami na oblikovanje ESZD je bilo doseženo široko soglasje med Svetom, EK in državami članicami, da se oblikuje nova služba *sui generis* (ne nova institucija), ki bo tesno povezana s Svetom in Komisijo, njena struktura pa bo odražala dvojno naravo zunanjega ministra.<sup>215</sup> Smiselno bi bilo, da bi odražala celoten obseg pristojnosti zunanjega ministra, tudi v njegovi funkciji podpredsednika Komisije, ter povezala in racionalizirala že veljavne strukture. Pri institucionalni umestitvi bo treba upoštevati, da bo ESZD tisto telo, ki bo povežalo sedanji medvladni in komunitarni steber. Kot takšna mora zagotavljati koherentnost med SZVP in zunanjimi odnosi, kot jih vodi EK. Nova služba bo morala biti pod vodstvom zunanjega ministra avtonomna in samostojno odgovorna za svoje delovanje, pri administrativnih zadevah pa bi bila lahko smiselno vpeta v nekatere strukture EK in Sveta. O tem obstaja splošno soglasje. Tako bi ESZD lahko sodelovala z nekaterimi sedanjimi službami (npr. z Evropskim uradom za izbor osebja – EPSO) in podpirala zunanjepolitično delovanje posameznih komisarjev, predsednika Evropskega sveta in tudi predsedujoče države članice (oz. predsedujoče skupine treh držav) v tekočih zadevah. Kljub temu bi ESZD potrebovala določene lastne strukture za vodenje administrativnih zadev. Ta predlog je pozitiven v smislu racionalizacije dela in porabe sredstev ter izogibanja nepotrebnemu podvajanju dela. Poleg tega bi omogočil novi službi, da se osredotoči na vsebinsko delo.

---

<sup>214</sup> Resolucija Evropskega parlamenta *Institutional aspects of the European External Action Service*, P6\_TA(2005)0205, 26. 5. 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce117/ce11720060518en02320233.pdf> (1. 6. 2006), točka 1 in 2.

<sup>215</sup> *Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija*, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 4.



#### 4.2.2 Obseg pristojnosti in organizacijska struktura

Organizacijska struktura<sup>216</sup> ESZD bo odvisna od obsega pristojnosti in nalog, ki jih bo opravljala. Pri tem je bistveno, da medinstitucionalna rivalstva in specifični interesi ne ogrožajo mandata in prednostnih nalog službe.

Glede na določila PUE bo ESZD pomagala zunanjemu ministru pri izpolnjevanju njegovih nalog, zato je opredeljevanje njenih pristojnosti smiselno neposredno povezati s funkcijami, ki jih v skladu s podeljenim mandatom opravlja zunanji minister. Po tej logiki naj bi bila ESZD zunanjemu ministru v pomoč tako pri vodenju SZVP kot tudi pri nalogah, ki jih opravlja v funkciji podpredsednika EK. Ob tem bi bilo smiselno, da ESZD pomaga tudi predsedniku Evropskega sveta pri njegovih zunanjih nalogah (predstavljanje navzven), predsedniku EK in drugim komisarjem, predvsem tistim, katerih delovanje ima pomembno zunanjo razsežnost, a ostaja v pristojnosti EK.

Enako kot to velja za klasične diplomatske strukture, naj bi bile temeljne naloge ESZD predvsem vodenje zunanjih »političnih« odnosov s tretjimi državami, uresničevanje sprejetih političnih odločitev, predstavljanje EU navzven, pogajanja, priprava predlogov politik, analiza in načrtovanje, strateško določanje dnevnega reda<sup>217</sup> in tudi naloge v okviru preprečevanja konfliktov in kriznega upravljanja.

Marčevsko skupno poročilo Barrosa in Solane je vsebovalo predlog, da naj ESZD vsebuje vse službe, ki se trenutno ukvarjajo s SZVP (vključno z EVOP), skupaj z geografskimi referenti za vse regije ter tematskimi referenti za specifična področja (človekove pravice, boj proti terorizmu, neširjenje orožja, odnosi z ZN itd.).<sup>218</sup> Večina držav članic se je strinjala, da naj bi ESZD vključevala vsaj Generalni direktorat za zunanje odnose in Enoto za politike (*Policy unit*) v okviru Generalnega sekretariata ter

---

<sup>216</sup> V literaturi (Duke 2004b, Rayner 2004) je moč zaslediti delitev na minimalistično in maksimalistično različico ESZD. V prvem primeru bi ESZD vsebovala omejeno število enot Sekretariata Sveta, Generalni direktorat za zunanje odnose (Relex) v EK in zunanjo službo EK. Problem minimalističnih različic je, da so sicer realistične, vendar problematične z vidika učinkovitosti usklajevanja vseh tistih elementov, ki ostajajo zunaj ESZD. V maksimalistični različici bi vsebovala vse zunanjepolitične enote Sekretariata Sveta, vse direktorate Komisije s področja zunanjih odnosov, delegacije EU in EuropeAid ter ECHO. Prednost širšega obsega so možnosti specializacije, vendar je izziv zahtevna institucionalna reorganizacija (Duke 2004a: 5). Končna rešitev bo verjetno nekje vmes med obema različicama.

<sup>217</sup> Strateško določanje dnevnega reda (angl. *strategic agenda-setting*) bi bilo mogoče doseči z dejavno pripravo zasedanj Sveta za zunanje zadeve, ki mu bo predsedoval zunanji minister. Koristen element ESZD bi lahko bilo osebje iz nacionalnih diplomacij, če bi v okviru priprav na zasedanje Sveta in pri določanju dnevnega reda lahko angažirali nacionalne ministre za pripravo skupnih stališč in pridobili njihovo podporo že na začetni stopnji procesa odločanja. Vsekakor bo ena temeljnih nalog ESZD in posebej zunanje ministrice že omenjeno iskanje in oblikovanje soglasja pri tistih vprašanjih, kjer se pristopi nacionalnih diplomacij razlikujejo.

<sup>218</sup> Issues Paper on the European External Action Service, Komisija in Generalni Sekretariat Sveta EU, 2. 3. 2005, str. 5.

Generalni direktorat za zunanje odnose pri EK.<sup>219</sup> Posebej so nasprotovale morebitnemu podvajanju struktur. Večina držav članic se je strinjala, da določena področja<sup>220</sup> delovanja EK ostanejo zunaj strukture ESZD, vendar pa se zaradi krepitev učinkovitosti in usklajenosti zunanjepolitičnega delovanja EU ustrezno usklajujejo in poglobijo delovni odnosi. Vsekakor bo usklajevanje različnih zunanjih politik EU ter le-teh in notranjih politik (z zunanjo razsežnostjo) v sodelovanju z relevantnimi službami EK ključnega pomena za zagotovitev zastavljenih ciljev. Pri tem bo bistveno, da imata zunanji minister in ESZD na razpolago ustrezna pooblastila in instrumente, ki bodo omogočili učinkovito opravljanje tovrstnih nalog.

Pojavila se je tudi dilema, katera področja delovanja EU v okviru EVOP bi lahko prešla na ESZD, glede na to, da sta vodenje EVOP in krizno upravljanje v pristojnosti zunanjega ministra. Večina držav članic se je strinjala, da Vojaški štab (*EU Military Staff*) in SATCEN (*Satellite Centre*) postaneta del nove službe, medtem ko naj bi Evropska obrambna agencija (*European Defence Agency*) ostala v domeni Sveta. Glede SITCEN (*Situation Centre*) so se stališča med državami članicami razlikovala. Postavlja se tudi vprašanje o Vojaškem odboru (*EU Military Committee*). Dogovor glede vidikov EVOP bo verjetno predmet poglobljene razprave v nadaljnjih pripravah na oblikovanje zunanje službe, vsekakor pa bodo morale biti pristojnosti za omenjena področja posebej opredeljene.

Poiskati bo treba ustrezno rešitev za vzdrževanje odnosov z EP. Pri tem bo bistveno opredeliti način za povečanje odgovornosti ESZD v odnosu do EP, ki je že poudaril pomen demokratičnega nadzora na področju zunanjepolitičnega delovanja. V marčevskem poročilu o evropski zunanji službi je predlagano oblikovanje posebne enote, ki bi bila zadolžena za odnose s Parlamentom.<sup>221</sup> Glede na odgovornost ministra v odnosu do Parlamenta bi bila tovrstna struktura ali vsaj oblikovanje skupine tesnih sodelavcev, zadolženih za odnose s Parlamentom, smiselna. Čeprav je prezgodaj govoriti o podrobnostih strukture prihodnje službe, bi bilo treba razmisliti o imenovanju višjih uradnikov, ki bi posebej skrbeli za odnose z EP, s predsednikom ES ter predsedstvom

---

<sup>219</sup> *Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija*, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 4.

<sup>220</sup> Soglasje je bilo doseženo predvsem glede trgovine (Ibid.). Večina držav članic se je sicer strinjala, da se izvzame tudi humanitarno pomoč in razvojno sodelovanje, ki pa bi moralo biti tesno povezano z delovanjem ESZD.

<sup>221</sup> *Issues Paper on the European External Action Service*, Komisija in Generalni Sekretariat Sveta EU, 2. 3. 2005, str. 6.

Sveta EU, s katerimi bo moral »visoki predstavnik« vzpostaviti in vzdrževati učinkovite delovne stike. Upravljanje medinstitucionalnih odnosov bo ključno za izboljšanje celostnega usklajevanja.

Glede obsega pristojnosti ESZD so se pojavili predlogi, da se v okviru prihodnjih delegacij EU (ob predpostavki, da postanejo del ESZD) okrepi sodelovanje na področju zagotavljanja konzularne pomoči in zaščite državljanom EU v tretjih državah.<sup>222</sup> Nekatero državo (npr. Avstrija) so predlagale sodelovanje na vizumskem področju, npr. delitev stroškov pri nakupu drage opreme za biometrično prepoznavanje. Poglobljanje sodelovanja na konzularnem področju je posebej občutljivo, saj so posamezne države (predvsem Velika Britanija) do tega zadržane. Manjše države članice in Komisija<sup>223</sup> so zainteresirane, da se razmislek o konzularnem sodelovanju vključi v koncept prihodnje ESZD, medtem ko predvsem večje države članice tovrstni perspektivi razvoja zunanje službe (še) niso naklonjene. V skupnem poročilu je bilo vprašanje konzularnih nalog označeno kot posebej kompleksno, zato je poročilo zgolj sklenilo, da bo potrebna nadaljnja razprava.<sup>224</sup> Vprašanje bo izpostavljeno, saj je krepitev konzularnega sodelovanja med državami članicami posebej poudarjena zaradi katastrofe, ki jo je povzročil cunami decembra 2005, in tudi zaradi izkušenj pri evakuaciji evropskih državljanov med libanonsko krizo julija in avgusta 2006.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> Člen I-10.2 PEU (Državljanstvo unije) sicer opredeljuje pravico državljanov Unije na območju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države. Enaka pravica je omenjena tudi v listini Temeljnih pravic v členu II-106 (Diplomatska in konzularna zaščita). Člen III-127 PEU pa pravi, da »države članice sprejmejo predpise, potrebne za zagotovitev diplomatske in konzularne zaščite državljanov Unije v tretjih državah, kakor je določeno v točki c) drugega odstavka I-0 člena ustave.«

<sup>223</sup> Maja 2006 je nekdanji francoski zunanji minister in evropski komisar Michel Barnier pripravil poročilo z naslovom *For a European civil protection force: Europe Aid*. V njem pri vprašanju konzularne zaščite državljanov EU med drugim predlaga združevanje konzularnih virov, ustanovitev skupnih letočih konzularnih ekip, ustanovitev poskusnih evropskih konzulatov in skupen evropski konzularni zakonik (Barnier 2006: 11). Na osnovi poročila je novembra 2006 Komisija sprejela Zeleno knjigo o diplomatski in konzularni zaščiti državljanov EU v tretjih državah, v kateri je predstavila smernice za krepitev pravice do diplomatske in konzularne zaščite Skupnosti. Na podlagi Zelene knjige bo najpozneje do konca leta 2007 pripravila akcijski načrt.

<sup>224</sup> *Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija*, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 6.

<sup>225</sup> Skladno s sklepom Sveta EU junija 2006 o krepitvi konzularnega sodelovanja med državami članicami in upoštevajoč izkušnje libanonske krize avgusta 2006, je Svet za splošne zadeve in zunanje odnose junija 2007 podprl koncept *lead state* za učinkovitejšo konzularno sodelovanje v kriznih razmerah (Sklepi predsedstva, 10654/07, 17. in 18. junij 2007, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/94803.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/94803.pdf) (20. 6. 2007), str. 15). Koncept predvideva, da najbolje pripravljeno diplomatsko predstavništvo države članice EU (v tesnem sodelovanju s predsedujočo EU) prevzame vodilno vlogo pri civilno-kriznem upravljanju v konzularnih primerih v tretji državi. Koncept poudarja izpopolnjevanje kriznih načrtov na lokaciji, boljši

Dodana vrednost nove zunanje službe bi lahko bila v širokem in inovativnem spektru nalog. Nekatere države članice so v razpravi o obsegu pristojnosti ESZD poudarile pomen kulturne razsežnosti. ESZD bi bila lahko zadolžena za spodbujanje kulturne izmenjave, sodelovanja med civilnimi družbami in izmenjave mladih, s čimer bi krepili dialog med EU in tretjimi državami ter prepoznavnost EU v svetu. ESZD bi v vlogi povezovalca in pobudnika kulturne promocije tako EU kot njenih držav članic krepila procese medsebojnega spoštovanja, sobivanja in varnosti. Smiselno bi bilo, da ESZD sodeluje pri usklajevanju delovanja in prizadevanj držav članic za promoviranje kulture v tretjih državah, še posebej pri uporabi kulture kot mehke moči evropske zunanje in protiteroristične politike. EK je maja 2007 pripravila Sporočilo o evropski agendi za kulturo v svetu globalizacije, ki postavlja kulturo v središče evropskih integracij ter jo razume kot dodano vrednost komuniciranja EU z zunanjim svetom. Eden izmed ciljev evropske agende za kulturo je spodbujanje vloge kulture kot sestavnega dela mednarodnih odnosov Unije.<sup>226</sup> S tem kultura postaja pomemben del skupne evropske zunanje politike, kar bi se moralo odražati tudi v delovanju nove zunanje službe.

ESZD bi lahko prevzela naloge, ki odražajo sposobnost prilagajanja EU na spreminjajoče se okolje mednarodne skupnosti, z učinki tudi na diplomatsko delovanje. Izkoristiti bi morala možnosti, ki jih ponujajo nove tehnologije, ter upoštevati vse večjo vlogo nevladnih akterjev v sodobnih mednarodnih odnosih. EU je na tem področju lahko uspešna, saj že zdaj razvija distinktivni tip mehke moči (npr. s politiko pogojevanja in procesom širitve). Kot problem se pogosto omenja premajhna prepoznavnost in vidnost EU v svetu, hkrati pa je eden izmed ciljev zunanjega delovanja EU krepitev njene identitete kot relevantnega in kredibilnega političnega partnerja. V tem kontekstu je torej nujno, da EU razvije sposobnost boljšega sodelovanja ne le z vladami tretjih držav, pač pa tudi z akterji civilne družbe. Zato bi bilo smiselno, da ESZD v tesnem sodelovanju z vsemi evropskimi akterji prevzame odgovornost za strateško vodenje javne diplomacije.

---

komunikacijski sistem, možno evakuacijo ter druge oblike konzularne pomoči v kriznih razmerah. Konzularna zaščita je v pristojnosti držav članic, vendar pa se delegacije EK lahko vključujejo v logistično in administrativno podporo vodilni državi – *lead state*. Natančneje bo vloga delegacij opredeljena v vsakem kriznem načrtu posebej.

<sup>226</sup> Komisija se je v omenjenem sporočilu zavzela za načrtno vključevanje kulturne razsežnosti v vse notranje in zunanje politike, projekte in programe, »kot sredstva za izboljšanje kakovosti diplomatskih prizadevanj EU« (Komunikacija Evropske komisije *European agenda for culture in a globalizing world*, COM(2007)242, 10. 5. 2007, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0242en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0242en01.pdf) (12. 6. 2007), str. 11). Posebna pozornost na področju zunanjih odnosov je namenjena medkulturnemu in medverskemu dialogu ob spodbujanju razumevanja med evropskimi in mednarodnimi partnerji ter dostopa do širšega občinstva v partnerskih državah. V tem kontekstu je EK prepoznala pomembno vlogo izobraževanja in izpostavila prednosti novega programa Erasmus Mundus.

To bi vključevalo tudi že omenjeno kulturno sodelovanje oz. dolgoročno vodenje programov kulturne izmenjave, okrepljeno sodelovanje z nevladnimi akterji, odnose z mediji, univerzami itd.

#### 4.2.3 Financiranje in kadrovska sestava

Obstaja splošno soglasje, da mora biti delovanje ESZD financirano iz enega vira – proračuna EU. Glede proračuna je junijski skupni dokument Komisije in Sekretariata zgolj napovedal, da bodo implikacije financiranja ESZD za proračun Unije predmet nadaljnje razprave.<sup>227</sup> Skupni proračun bi preprečil različno vrednotenje oz. plačevanje kadrov iz različnih temeljev sestave ESZD ter onemogočil neželene delitve med zaposlenimi. Države članice so se načeloma zavzele za rešitev, ki bi omogočila ESZD, da ima lastno postavko v proračunu. Potrebno bo doreči pristojnosti zunanjega ministra pri izvajanju proračuna. Večinoma se države strinjajo, da mora služba izvajati operativni del svojega proračuna (zadolžena bo za porabo sredstev za zunanje odnose), za to pa bo potrebovala dokaj sposobno finančno službo, računovodstvo, notranjo finančno kontrolo itd. Pri tem bo treba upoštevati načelo racionalnosti in se izogibati podvajanju s službami v okviru Generalnega sekretariata in Komisije.

V nadaljnjih pripravah bo nujno doreči tudi kadrovsko sestavo prihodnje službe. Bo prišlo do prenosa delovnega mesta ali do napotitve funkcionarjev? Bodo nacionalni diplomati začasno zaposleni ali detaširani?<sup>228</sup> Vsekakor bosta pri tem ključni načelna enakovredna zastopanost ustanov in enaka obravnava osebja (glede na plačo in merila za napredovanje in nagrajevanje). Vsa vprašanja, povezana z zaposlitvijo osebja, bodo vplivala na politično, ne le administrativno kulturo in identiteto nove službe.

Skupno poročilo povzema, da so države članice v pripravah poudarile, da mora ESZD sestavljati zadostno število nacionalnih diplomatov, in sicer na različnih delovnih mestih. Doseženo je bilo široko soglasje, da mora biti osebje imenovano glede na svoje

---

<sup>227</sup> *Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija*, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 6.

<sup>228</sup> Skupno poročilo povzema razpravo in pravi, da so države članice večinoma podprle začasne zaposlitve, saj je status teh izenačen z rednimi funkcionarji institucij, osebje pa bi imelo enak status in pogoje zaposlovanja (*Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija*, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 6.). To je smiselno tudi z vidika veljavnosti Protokola o privilegijih in imunitetah, enakosti plač ter enakih možnosti za napredovanje in usposabljanje. V nasprotju s tem bi detaširani funkcionarji dobivali plačo v državi izvora, dnevnice pa bi izplačevala ESZD.

sposobnosti, v samem postopku in pri sprejemanju končne odločitve pa mora imeti ključno vlogo minister.<sup>229</sup> Skoraj vse delegacije so poudarile pomen ustrezne geografske zastopanosti vseh držav članic, vendar brez uvajanja nacionalnih kvot. Imenovanje kadrov bo torej moralo temeljiti na sposobnostih, ob ustreznem postopku izbire ter upoštevajoč načelo uravnovežene zastopanosti vseh komponent sestave ESZD<sup>230</sup> ter enakopravne zastopanosti vseh držav članic. Nove in manjše države članice so tako v slabšem položaju, saj so v primerjavi z drugimi članicami slabše zastopane v ustanovah EU. Njihovi državljani bodo vsaj v začetnem obdobju prihajali predvsem iz vrst nacionalnih administracij. Posebna pozornost bo morala biti namenjena načrtovanju karier, tako da bi se osebje, ki bo prihajalo iz ustanov EU ali držav članic, lahko vrnilo v izvorno službo po enem ali dveh mandatih. V tem smislu bi bilo treba spodbujati sistemsko vračanje v ustanove EU in države izvora.

#### 4.2.4 Usposabljanje evropskih diplomatov

Učinkovitost ESZD bo v veliki meri odvisna od strokovne usposobljenosti, znanja in veščin, s katerimi bodo razpolagali njeni kadri, zato bi bilo treba sprejeti ukrepe za utrditev zunanje službe, ki bi bila profesionalna in prilagojena novim pogojem diplomatskega delovanja, tako da bi lahko učinkovito prispevala k uresničevanju ciljev EU na mednarodnem področju. Zagotoviti bi bilo treba vsaj minimalno skupno usposabljanje, da bi dosegli konsistentnost in najvišje standarde profesionalnosti (Grevi in Cameron 2005: 26). V tem kontekstu je bistveno, da se usposabljanje in izobraževanje neposredno povežeta z načrtovanjem karier in sistemom napredovanja.

V razpravi o oblikovanju ESZD je bila poudarjena možnost ustanovitve evropske diplomatske akademije. Zamisel ni nova, saj je že v poročilu Galeoteja iz leta 1999

---

<sup>229</sup> V interesu EP je, da bi vodje delegacij EU, ob upoštevanju potrditve njihovega imenovanja od zunanjega ministra, odgovarjali pred pristojnimi parlamentarnimi odbori in sodelovali na parlamentarnem zaslišanju pred zasedbo položaja, s čimer bi zagotovili njihovo demokratično odgovornost (Evropski parlament *Draft report on the institutional aspects of setting up a 'European External Action Service'*, poročevalec Elmar Brok, (2004/2207), 22. 2. 2005, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/557/557512/557512en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/557/557512/557512en.pdf) (1. 6. 2006), str. 6.). Razumljivo je, da se EP pri vzpostavljanju novih struktur zavzema za rešitve, ki ne bi zmanjševale njegove vloge v SZVP.

<sup>230</sup> Tretjinska (1/3 : 1/3 : 1/3) razdelitev kadrov bi bila nesmiselna, saj je treba upoštevati, da bo imela EK pomembno vlogo tako v sestavi ESZD kot tudi v strukturi delegacij EU. V delegacijah je zaposlenih približno 4900 ljudi, od tega 1000 rednih funkcionarjev EK, preostalo pa so večinoma lokalno tehnično osebje in v manjši meri pogodbeni strokovnjaki in detaširani nacionalni diplomati. Na področju zunanjih zadev v GS Sveta dela največ 200 ljudi, iz držav članic pa tudi ni pričakovati več kot 300 nacionalnih diplomatov. Pri razporejanju kadrov v ESZD bo treba upoštevati tudi osebje iz tistih direktoratsv EK, ki bodo glede na vsebinsko področje dela smiselno vključeni v sestavo ESZD.

predlagana ustanovitev evropske diplomatske akademije, ki bi kot eden izmed instrumentov pri uresničevanju cilja skupne evropske diplomacije prispevala k oblikovanju skupne evropske diplomatske kulture. Oblikovanje ESZD in enotno usposabljanje evropskih diplomatov bi dolgoročno lahko prispevalo k oblikovanju diplomatskega *esprit de corps*. Pri tem bi moralo biti posebej podarjeno, da je tovrstno usposabljanje komplementarno nacionalnim programom in prinaša dodane koristi. Vsekakor je treba prepoznati koristi skupnega usposabljanja tudi z vidika socializacijskih učinkov. Če bodo osebje ESZD sestavljali najbolj obetajoči in ambiciozni evropski diplomatski kadri, bo nova institucionalna matrica lahko vodila k oblikovanju skupnega okvira razmišljanja in s tem k nadaljnjemu oblikovanju dejanske skupne zunanje in varnostne politike, ki bo lahko prevedla deklarirana prizadevanja glede vloge Evrope v svetu v konkretne politične predloge (Thym 2005: 18–19).

Evropska razsežnost diplomacije zahteva ustrezne institucionalne strukture za usposabljanje na nadnacionalni ravni (Lieb in Maurer 2007: 12). Ustanovitev evropske diplomatske akademije (ali mreže diplomatskih akademij) bi tako lahko bila srednjeročni ali dolgoročni cilj. V prehodnem obdobju bi bilo smiselno izkoristiti sedanjo mrežo akademij in krepiti sodelovanje med izobraževalnimi programi in ustanovami (nacionalnimi ali nevladnimi – npr. EIPA, College of Europe). Prilagoditi bi bilo treba Evropski diplomatski program (vsebinska prilagoditev programa, večje število udeležencev, ne le mladi diplomati itd.), spodbujati izmenjave (prihodnji diplomati ESZD bi se izobraževali v drugi državi članici), organizirati tematske konference in seminarje, oblikovati skupne oz. kompatibilne module evropskih diplomatskih študij itd. Omenjeni predlogi bi na začetnih stopnjah prispevali k smotrni izrabi finančnih sredstev in infrastrukture.

#### **4.2.5 Delegacije EU**

Obstoj delegacij EU je neločljivo povezan s podelitvijo pravnega statusa EU. PUE določa, da Unijo v tretjih deželah in v mednarodnih organizacijah zastopajo delegacije EU, ki jih vodi zunanji minister in delujejo v tesnem sodelovanju z diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi držav članic (člen III-328 PUE). Preoblikovanje delegacij EK v delegacije EU podpirajo države članice in ustanove EU.<sup>231</sup> PUE sicer jasno določa,

---

<sup>231</sup> To v razpravi o institucionalni reformi načeloma ni sporno, čeprav je tesno povezano z vprašanjem (eksplicitne) pravne osebe EU, ki so ga nekatere države članice (predvsem VB) ponovno odprle v razpravi o mandatu za novo medvladno konferenco.

da bodo pod vodstvom zunanjega ministra, vendar pri tem ne opredeljuje njihovega odnosa do ESZD.

V dosedanjih pripravah na oblikovanje ESZD se je pokazalo, da obstaja široko soglasje za vključitev delegacij EU v ESZD, saj spadajo pod okrilje zunanjega ministra, in nadgraditev nalog, ki naj jih opravljajo.<sup>232</sup> Današnje delegacije EK že dobivajo politične naloge v okviru SZVP in *de facto* že predstavljajo EU kot celoto. Za preoblikovanje delegacij EK v delegacije EU bo treba opredeliti način, kako v sestavo prihodnjih delegacij EU ter v sistem imenovanja in vodenja le-teh vključiti Sekretariat Sveta in države članice.<sup>233</sup>

Sestava delegacij bo morala odražati dve temeljni načeli: enakovredno zastopanje vseh komponent sestave ESZD in načelo rotacije zaposlenih. Zagotoviti bo treba sorazmerno zastopanje zaposlenih iz Komisije, Sekretariata in držav članic, s čimer bi delegacije odražale strukturo ESZD. Smiselna bi bila rotacija med institucijami izvora in zunanjo službo ter med zunanjo službo in delegacijami EU. Nujno bo opredeliti, katere kategorije zaposlenih (stalno/začasno osebje, detaširani nacionalni diplomati itd.) bodo sestavljale delegacije, pomembno pa je, da bo celotno osebje pod enotno verigo oz. hierarhično strukturo upravljanja. Vodja, ki je v celoti odgovoren za delo delegacije EU, mora dobivati politična navodila iz ESZD. Kadar bi bilo zaradi specifičnosti nalog to potrebno, bi navodila lahko pripravile posamezne institucije (npr. pristojen generalni direktorat Komisije). Tovrstna navodila bi morala biti usklajevana in posredovana prek ESZD.

Skupno poročilo posebej povzema, da se je večina držav članic strinjala, da lahko delegacije EU sestavlja tudi osebje, ki ne izhaja iz ESZD. Tako bi lahko bilo osebje EK še naprej zadolženo za posebne politike (npr. trgovina, upravljanje s finančno pomočjo). Države članice so pri tem navajale nacionalne prakse glede kadrovske sestave diplomatskih predstavništev, kjer sodelujejo predstavniki resornih ministrstev pod

---

<sup>232</sup> Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 5.

<sup>233</sup> Čeprav bo Komisija očitno ohranila precejšnjo vlogo v preoblikovanih delegacijah, so pomisleki tudi na njeni strani. Predvsem jo skrbi, da bi bila njena vloga v okviru ESZD osredotočena izključno na vprašanja trgovine in upravljanja razvojne pomoči, njeno osebje pa bi zasedalo pretežno tehnična delovna mesta, medtem ko bi države članice in Svet imenovali (politične) vodje delegacij (Hocking in Spence 2005: 296).



skupno avtoriteto vodje predstavništva, in se strinjale, da bi bila lahko tovrstna praksa prihodnji model za delovanje delegacij EU.<sup>234</sup>

Oblikovanje diplomatske službe EU bo vodilo k še tesnejšemu sodelovanju in usklajevanju dejavnosti s predstavništvom držav članic v tretjih državah. Smiselno bi bilo, da bi začetno sodelovanje temeljilo na spodbujanju sinergičnih učinkov in iskanju skupnih interesov vsaj pri delitvi nekaterih resursov (najmanjše skupnih prostorov, tehničnega osebja itd.). Države članice (in ponekod delegacije EK) že izrabljajo prednosti skupne uporabe prostorov, vendar pri tem ne gre za trend ustanavljanja skupnih delegacij, pač pa zgolj za souporabo prostorov in deloma infrastrukture (nordijske države si pogosto delijo prostore<sup>235</sup>, delegacija EK v Bagdadu deluje pod okriljem veleposlaništva VB itd.).

Opredeliti bo treba tudi, kdo bo predsedoval usklajevalnim sestankom v tretjih državah (vodja delegacije EU ali vodja predstavništva predsedujoče države). Majhne države članice bi lahko zaradi relativno omejene diplomatske mreže tovrstne naloge v večini tretjih držav prepustile ESZD, vendar pa je vprašanje, ali bi bile na to pripravljene tudi v pomembnejših prestolnicah (Moskva, Washington, Peking itd.). Če bo zaradi upoštevanja kontinuitete in usklajenosti zunanjepolitičnega delovanja sprejet dogovor, da usklajevanje vodijo predstavniki delegacij EU, bo treba v okviru tega opredeliti vlogo predsedujoče države.

#### 4.2.6 Učinek na nacionalne diplomacije in vloga držav članic

Z vidika predsedujoče države je poleg že omenjenega vodenja evropskega usklajevanja v tretjih državah, pomembno vprašanje, kdo bo predsedoval delovnim skupinam Sveta v zadevah SZVP (osebje ESZD pod vodstvom ministra ali neke vrste rotirajoče predsedstvo). V izjavi o členu I-24, ki je priložena PUE,<sup>236</sup> je zapisano, da bo Odboru stalnih predstavnikov vlad držav članic predsedoval predstavnik države članice, ki predseduje Svetu za splošne zadeve, medtem ko bo Politično-varnostnemu odboru, ki

---

<sup>234</sup> Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 5.

<sup>235</sup> Takšen primer je hiša nordijskih veleposlaništev (*Felleshus – Das Gemeinschaftshaus der Nordischen Botschaften*) v Berlinu, ki pod eno streho združuje veleposlaništva petih nordijskih držav: Finske, Švedske, Islandije, Danske in Norveške.

<sup>236</sup> Glede na osnutek nove Pogodbe o reformi bo vsebina omenjene izjave priložena Pogodbi o reformi (Osnutek izjav, predsedstvo MVK, CIG 3/1/07 REV 1, 5. 10. 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003re01sl.pdf> (10. 10. 2007), str. 3).

je zadolžen za politični nadzor in strateško vodenje operacij za krizno upravljanje, predsedoval predstavnik zunanjega ministra.<sup>237</sup> Junijsko skupno poročilo EK in Sekretariata povzema, da je večina držav članic dala prednost možnosti, da pripravljalnimi telesom na področju zunanjih odnosov iz zadev iz sedanjega prvega stebra še naprej predseduje predsedstvo, lahko pa bi bile pripravljene pristati na to, da bi delovnim skupinam, ki strogo spadajo v SZVP ali pri svojem delu tesno sodelujejo s Politično-varnostnim odborom, predsedoval predstavnik ESZD, medtem ko bi bilo predsedovanje delovnim skupinam s področja deljenih pristojnosti dogovorjeno *ad hoc*.<sup>238</sup> Pri tem ni nepomembno, da je predsedovanje pripravljalnimi telesom Sveta povezano z že omenjeno funkcijo strateškega oblikovanja dnevnega reda, ki bi zunanjemu ministru ob pomoči ESZD omogočilo, da dejavno posega na področje sprejemanja odločitev na relativno zgodnjih stopnjah procesa odločanja. Če bo ustanovljena ESZD, bo treba vlogo predsedujoče države članice podrobneje opredeliti. Zelo verjetno se bodo države članice zavzele, da se na neki način ohrani vloga predsedujoče v pripravljalnih telesih in ne nazadnje tudi na usklajevalnih sestankih v tretjih državah, če bi bil sprejet dogovor, da jih vodijo predstavniki ESZD.

Zaradi občutljivosti držav članic do nadaljnjega razvoja politične Unije in posebej skupne zunanje in varnostne politike je povsem jasno, da ustanovitev uspešne in učinkovite zunanje službe ne bo možna brez njihove popolne podpore (Cameron 2004). Že Konvencija o prihodnosti Evrope je zaradi morebitnega odpora posameznih akterjev ter da bi se izognili nesporazumom, poudarila, da se bo prihodnja diplomatska služba oblikovala vzporedno z diplomatskimi službami držav članic.<sup>239</sup> To kaže na previdnost pri iskanju ustreznega ravnotežja med medvladnimi in komunitarnimi vidiki zunanjepolitičnega delovanja Unije. ESZD se bo razvijala in delovala komplementarno z nacionalnimi diplomacijami, kar lahko izpeljemo tudi iz člena III-296.3, ki pravi, da »služba deluje v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic« in posredno iz členov III-301.2, III-306, III-328.2, ki opredeljujejo sodelovanje med diplomatskimi predstavništvi držav članic in delegacijami Unije v tretjih državah, pri mednarodnih

---

<sup>237</sup> V nadaljevanju izjave je zapisano, da predsedstvo pripravljalnih organov sestav Sveta, razen Sveta za zunanje zadeve, pripada članu skupine, ki predseduje ustrezni sestavi (ibid.).

<sup>238</sup> *Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija*, 9. 6. 2005, 9956/05, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005), str. 5.

<sup>239</sup> Final report of the Working Group VII on External Action, CONV 459/02, WG VII 17, 16. 12. 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00459en2.pdf> (3. 4. 2004), str. 33.

organizacijah in na mednarodnih konferencah. To pomeni, da se razvija vzporedno in ne pomeni grožnje nacionalnim diplomacijam. Seveda pa ne bo brez vpliva nanje.

Zaradi načelne zadržanosti do oblikovanja močne in od držav članic neodvisne ESZD so se članice dejavno vključile v uvodne razprave o njeni ustanovitvi. Zanimivo je, da so države članice že razmišljale o lastni vlogi v prihodnjih sestavah, in sicer predvsem z vidika razpoložljivosti in pripravljenosti nacionalnih diplomatov za udeležbo v ESZD. Kratkoročno bo nova zunanja služba vplivala predvsem na politiko kadrovanja v nacionalnih diplomatskih službah (nova delovna mesta in karijerne priložnosti, praznjenje mest v nacionalni službi, vprašanje usposabljanja itd.). Postopoma in v daljšem časovnem obdobju pa bo verjetno vplivala tudi na reorganizacijo sedanjih struktur nacionalnih diplomatskih mrež, kar bo zahtevnejši proces, saj je treba upoštevati specifične značilnosti, tradicije in strateške prednosti posameznih držav članic. Z vidika vloge nacionalnih resorjev, ki so zadolženi za zunanje zadeve in za upravljanje mreže diplomatskih predstavništev, ter njihove umestitve v širšo vladno strukturo bo oblikovanje evropske zunanje službe okrepilo potrebo po usklajevanju ter odnose z drugimi domačimi resorji, ki so vse bolj vključeni v vodenje evropske (in mednarodne) diplomacije, in z osrednjimi usklajevalnimi enotami, ki so navadno del kabineta predsednika vlade (Hocking in Spence 2005: 297–298). Poleg tega je verjetno, da bodo stalna predstavništva pri EU okrepila svojo politično vlogo pri usklajevanju zunanje politike EU, saj bi lahko prevzela funkcijo posrednika med ESZD in prestolnico (Heuser 2005: 4).

#### **4.2.7 Splošna načela sodelovanja**

Med državami članicami in evropskimi ustanovami se je v razpravi o ustanovitvi nove zunanje službe izoblikovalo splošno soglasje, da naj prihodnja služba pod vodstvom zunanjega ministra prispeva k večji *usklajenosti*<sup>240</sup> in *učinkovitosti* zunanje politike ter *krejitvi identitete* EU kot relevantnega globalnega političnega in ekonomskega akterja, kar naj bi bila tudi temeljna vodila pri njenem oblikovanju. Glede na opravljeno analizo lahko strnem splošna načela, ki so bistvenega pomena za prihodnje priprave na oblikovanje evropske službe:

---

<sup>240</sup> Gre za usklajenost na treh ravneh: med različnimi ravni zunanjskega delovanja EU, med zunanjsimi politikami EU in tistimi notranjsimi politikami, ki imajo tudi zunanjo razsežnost, med politikami EU in politikami držav članic.

*Samostojnost, avtonomnost in komplementarnost.* Nova zunanja služba bo samostojna in avtonomna<sup>241</sup> v odnosu do držav članic, vendar komplementarna z nacionalnimi diplomacijami, torej mora delovati v tesnem sodelovanju z njimi, in tesno povezana z ustanovami EU.

*Uravnotežena zastopnost vseh treh temeljev sestave službe.* Potrebna bo jasna opredelitev »ustreznih« oddelkov Komisije in Sekretariata, ki bodo sodelovali v ESZD, upoštevajoč obseg pristojnosti in dvojni mandat ministra.

*Enakopravno sodelovanje in zastopnost vseh držav članic.* V interesu držav članic je, da se formalno zagotovi enakopravna zastopnost vseh članic znotraj uravnoteženo razdeljenega medinstitucionalnega razmerja. Posebej to velja za manjše države z majhnim številom zaposlenih v ustanovah, ki načeloma ne podpirajo nacionalnih kvot.

*Preglednost in transparentnost.* Eden izmed očitkov SZVP je nezadosten demokratični nadzor (»demokratični primanjkljaj«), tudi zato ker je vloga Evropskega parlamenta marginalizirana. Glede sodelovanja EP v zunanjih zadevah so predlogi PUE skromni. Opredeljene so naloge ministra v odnosu do Parlamenta, neopredeljena pa je vloga EP do ESZD. EP sicer velja za glavnega promotorja oblikovanja skupne diplomacije ter nadgradnje delegacij EK v delegacije EU.

*Strokovnost in profesionalnost.* Od teh načel sta odvisni učinkovitost in dejanska vloga zunanje službe. Načeli sta tesno povezani z vprašanjem kadrovanja, skupnim usposabljanjem evropskih diplomatov in oblikovanjem skupne diplomatske kulture.

*Racionalizacija.* Izogibati se bo treba podvajanju nalog in struktur ter težiti k smotrni uporabi razpoložljivih resursov in kadrov. Eden izmed razlogov za institucionalne spremembe na področju zunanjega delovanja EU je prav podvajanje dela oz. očitek neusklajenosti zunanje politike, ki je posledica preobilja akterjev v zunanji dejavnosti EU.

*Kontinuiteta.* K večji kontinuiteti naj bi prispevala vzpostavitev funkcij zunanjega ministra, ki predseduje Svetu za zunanje zadeve, in stalnega predsednika Evropskega sveta, medtem ko bi bila sistem trojk in rotacija predsedujočih držav članic odpravljena.

*Integriranost.* Vzpostaviti bo treba integrirano sestavo, ki bo izkoristila sedanje strukture zunanjega delovanja ter izkušnje Sveta in Komisije. Načelo je tesno povezano z vprašanjem organizacijske strukture ESZD in njene umestitve v institucionalni sistem EU.

---

<sup>241</sup> To se nanaša predvsem na strokovno odgovornost službe in njena prizadevanja za usklajeno izvajanje zunanje-političnih nalog ter učinkovito doseganje zastavljenih ciljev.

### 4.3 DODANA VREDNOST NOVIH INSTITUCIONALNIH MEHANIZMOV

Pri uvajanju institucionalnih novosti je temeljno vprašanje, ali lahko Evropska unija ob očitni neenotnosti držav članic pri nekaterih ključnih vprašanjih skupne zunanje in varnostne politike s skupno diplomatsko službo pod vodstvom zunanjega ministra izraža močnejši in bolj koherenten mednarodni glas. Odgovor je pozitiven, saj je več vprašanj, kjer imajo države članice skupen interes in vrednote, kot tistih, kjer se razhajajo (Duke 2003b). Oblikovanje diplomatske službe bo poudarilo tisto, kar je skupnega, in omogočilo Uniji, da govori z jasnejšim glasom v mednarodnih odnosih in deluje kot ena entiteta, kadar tako želi (ibid.). Okrepljene bodo možnosti, da postane evropska zunanja politika bolj profesionalna in konsistentna ter odnosi s partnerji bolj stabilni in predvidljivi (Hocking in Spence 2005: 296). Pri tem velja poudariti dvoje, in sicer na eni strani koristi oblikovanja ESZD za vodenje zunanjih dejavnosti Unije in na drugi strani odziv nacionalnih diplomatskih sistemov na novo stopnjo evropeizacije zunanje politike (Hocking in Spence 2005: 287).

Evropske ustanove podpirajo ustanovitev diplomatske službe. Oblikovanje ESZD je sicer vir napetosti med Komisijo, Parlamentom in Sekretariatom Sveta, saj si želijo zunanjo službo, ki bi ustrezala posameznim interesom in ohranila oz. okrepila njihovo vlogo v zunanji politiki. Njihovi pogledi se razlikujejo glede institucionalnega statusa ter razumevanja specifičnih nalog ESZD. Ob tem si evropske ustanove delijo prepričanje, da je ustanovitev enotne evropske zunanje službe nujna in koristna za vzpostavljanje dialoga in usklajevanje ključnih evropskih zunanjepolitičnih akterjev ter bo prispevala h končnemu cilju, to je doseganju soglasja (Donnelly in Haseler 2006: 11). Vendar pa prihaja do institucionalnega razvoja predvsem zato, ker imajo nove strukture dodano vrednost za države članice (Smith 2004b: 32).

Države članice podpirajo oblikovanje ESZD, vendar različno vrednotijo njene prednosti. Nekatere jo vidijo predvsem kot usklajevalno telo močnih akterjev na evropski ravni, druge kot embrionično evropsko zunanje ministrstvo ali kot priložnost za racionalizacijo finančnih in drugih sredstev (Donnelly in Haseler 2006: 11). Upoštevati je treba, da je večina nacionalnih diplomatskih služb pod pritiskom zniževanja stroškov. Dodana vrednost za države mora biti v smislu racionalizacije stroškov, krepitev mednarodnega vpliva držav članic in EU, prerazporeditve prednostnih nalog ter novih kariernih priložnosti. Manjše države članice upajo, da jih bo nova služba deloma razbremenila s prevzemom nekaterih nalog predstavljanja in analize, saj jih zaradi

omejene kadrovske in administrativne sestave nacionalnih diplomatskih služb same s težavo opravljajo.<sup>242</sup> Prav tako bi pozitivno sprejele priložnost, da okrepijo svojo globalno prisotnost prek delegacij EU (Duke 2003b). Vloga držav članic bo načeloma okrepljena s sodelovanjem nacionalnih diplomatov v ESZD, s čimer bodo imele neposreden vpliv na odnose s tretjimi državami in s tem večjo vlogo kot do sedaj. Velike države so bolj zadržane zaradi pomisleka, da bi ESZD lahko tekmovala z njihovimi nacionalnimi službami. Pri tem seveda niso nepomembne koristi tudi za velike članice. Tako Donnely in Haseler (2006: 11) ugotavljata, da je VB naklonjena ESZD, ki bi bila tesno povezana s Svetom in bi tako pomenila protiutež naraščajočemu zunanjemu profilu Evropske komisije. Cameron (2004) opozarja, da bo absurdnost vzdrževanja nacionalnih diplomatskih misij v številnih tretjih državah in mednarodnih organizacijah, ko naj bi Unija vse bolj nastopala s skupnim glasom v mednarodni skupnosti, vse težje upravičiti. Vendar je povsem jasno, da bodo države članice želele ohraniti lastne sposobnosti zunanjega predstavljanja in ustrezne strukture, vendar na različnih stopnjah in v različnem obsegu (Spence 2007, Hocking in Spence 2005: 300). Skupna zunanja služba prinaša določene koristi, vendar ne zmanjšuje pomena vzdrževanja bilateralnih odnosov, ki ostajajo zelo pomembni zaradi strateških interesov, zgodovinskih, kulturnih in geografskih vezi in tudi gospodarske in kulturne promocije itd.

Pri uveljavljanju institucionalnih novosti je pomembno, da obstaja zadostna javna podpora, posebej zdaj, ko so evropski voditelji izpostavljeni medijski pozornosti in kritični javni presoji ter se od njih pričakuje izhod iz politične krize in konkretne rezultate. Predlagane reforme s področja zunanje politike za evropske državljane niso sporne.<sup>243</sup> Evropska javnost<sup>244</sup> podpira krepitev mednarodne vloge EU in s tem nadaljnji

---

<sup>242</sup> Jazbec (2002: 159) omenja dva vzporedna procesa, s katerima bi bilo mogoče omiliti problem pomanjkanja diplomatskih kadrov majhnih držav: racionalno kadrovsko planiranje in vzpostavitev racionalne in fleksibilne diplomatske organizacije. ESZD lahko predstavlja nov inovativen način reševanja tovrstne problematike. Pri tem pa bo veliko odvisno od tega, ali bodo majhne države, vključno s Slovenijo, pripravljene izkoristiti prednosti evropske diplomatske organizacije. Nenazadnje je prednost majhnih držav prav v njihovi organiziranosti, ki dopušča »precej manevrskega prostora za vnašanje novih metod dela in dodatnih organizacijskih prijemov, ki jih prinašajo in narekujejo spremembe sodobne mednarodne skupnosti« (Jazbec 2002: 220).

<sup>243</sup> Raziskave javnega mnenja kažejo, da evropska javnost podpira razvoj skupne zunanje politike. Po zadnji raziskavi javnega mnenja (Eurobarometer 67, april-maj 2007) 61 % državljanov EU meni, da bo čez 50 let EU vodilna diplomatska sila v svetu. Skupno zunanjo politiko podpira 68 % vprašanih (Eurobarometer 66, oktober-november 2006). Inovacije na zunanjepolitičnem področju imajo relativno visoko podporo evropskih državljanov. Idejo o skupnem zunanjem ministru podpira 65 % državljanov EU (Eurobarometer 65, junij-julij 2006). Podpora funkciji zunanjega ministra je v obdobju od jeseni 2003 do pomladi 2006 sorazmerno stalna (jesen 2003 63 %, pomlad 2004 64 %, jesen 2004 67 %, pomlad 2005 67 %, pomlad 2006 65 %) (Eurobarometer 65, junij-julij 2006) (Eurobarometer, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) (23. 7. 2007)).

razvoj SZVP in EVOP. Evropski državljani pričakujejo od nacionalnih vlad in vse bolj tudi od EU, da ščitijo in izpolnjujejo njihove interese v zunanji politiki, zato je zelo verjetno, da bodo po podpisu reformne pogodbe (in posebej ob njeni ratifikaciji) pričakovanja glede zunanjih dejavnosti EU bistveno narasla.

Ne glede na številna vprašanja in dvome je oblikovanje ESZD pod vodstvom ministra obetajoče, saj lahko vodi k večji vidnosti, učinkovitosti in usklajenosti evropske zunanje politike v odnosu do tretjih držav, hkrati pa omogoča tesnejše sodelovanje med Komisijo in Svetom ter med evropsko in nacionalno ravno (Rüger 2005: 5). Pri tem ne more biti zgolj instrument SZVP, saj bi bilo to v nasprotju z namenom ustavne pogodbe, to je povezovanjem vseh instrumentov Unije, tako instrumentov SZVP kot instrumentov Skupnosti, pod enotnim vodstvom zunanjega ministra (Crowe 2005: 6). Evropska zunanja služba, ki bo povezala komunitarne in medvladne vidike SZVP, lahko pomembno prispeva k večji usklajenosti evropskih zunanjih politik kot celote (Duke 2003b). Različne politike ostajajo ločena področja delovanja, saj ne gre za vsiljevanje kulture odločanja ali prerazdelitve pristojnosti, treba pa je zagotoviti, da so različni pristopi upoštevani usklajeno in v skladu z opredeljenimi zunanjepolitičnimi prednostnimi nalogami.

Kljub pozitivnim učinkom formalne ukinitve stebrne strukture bodo torej ohranjene razlike v odločanju ter načinu delovanja dosedanjih stebrov. Ukinitve stebrov tako ne pomeni komunitarizacije SZVP in EVOP, ki sta še vedno trdno zasidrani v medvladnem pristopu. Visoka stopnja medvladnih postopkov bo še naprej opredeljevala SZVP in omejevala avtonomno sposobnost ministra (Donnelly in Haseler 2006: 8). Minister bo sicer povezal SZVP s Komisijo in s tem politične vidike z ekonomskimi instrumenti, s katerimi razpolaga EK, vendar bo ob tem Komisija izgubila samostojno pravico podajanja predlogov v zadevah SZVP. Medvladna narava se kaže tudi v obrobni vlogi preostalih ustanov. Evropsko sodišče ostaja izključeno.<sup>245</sup> Vloga Parlamenta je kljub

---

<sup>244</sup> Zdi se, da so v določenih pogledih evropski državljani enotnejši od evropskih vlad. Medtem ko so bile te močno neenotne glede iraškega konflikta, se je velika večina evropske javnosti povezala v nasprotovanju vojni. Politika do Iraka je sicer razkrila precejšnja razhajanja med evropskimi državami in s tem pomanjkljivosti njene SZPV, hkrati pa presenetljivo pokazala, da obstaja »evropska javnost«, ki se je izoblikovala neodvisno od državnih meja in uradnih stališč nacionalnih vlad. Države, ki so nasprotovale vojni, niso imele le podpore domačega javnega mnenja, pač pa v veliki meri vseevropskega javnega mnenja. Nasprotovanje vojni je doseglo vrhunec februarja 2003 v največjih protivojnih demonstracijah po drugi svetovni vojni, ki so potekale po vsej Evropi, zaradi česar se je govorilo tudi že o rojstvu evropske javne sfere (Derrida in Habermas 2003).

<sup>245</sup> Pri tem člen III-376 PEU navaja dve izjemi: sodišče je pristojno (1) za nadzor nad upoštevanjem člena III-308, ki se nanaša na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, na katere izvajanje

njegovim pristojnostim glede potrditve imenovanja ministra in proračunskim pristojnostim omejena. Cilj predlaganih reform je predvsem krepitev učinkovitosti, medtem ko le malo prispevajo k demokratični legitimnosti in odgovornosti delovanja. Čeprav ostaja vloga Parlamenta marginalizirana, si bo še naprej prizadeval za okrepitev svoje vloge v SZVP, zato je razumljivo, da je Parlament zahteval tesno povezavo nove zunanje službe s Komisijo.

Kljub temu Rüger (2005: 10) ugotavlja, da je medvladni pristop oslabljen. ESZD pod vodstvom ministra bi lahko ustvarila sinergičen institucionalni momentum, ki bi gradil na moči treh komponent (Sekretariat Sveta, Komisija, nacionalno osebje), brez ukinitve sedanjih institucionalnih struktur (Thym 2005: 17). PUE spodbuja nadaljnjo bruselizacijo, to je »proces, s katerim se denacionalizira SZVP z zmanjševanjem vloge držav članic in medvladnega pristopa, vendar brez uporabe komunitarne metode prvega stebra« (Rüger 2005: 10). Imenovanje ministra oz. visokega predstavnika z »dvojnimi klobukom« in ustanovitev službe za zunanjepolitično delovanje sta korak k nadaljnji bruselizaciji, saj se bosta oblikovanje in izvajanje zunanje politike vse bolj odvijala v Bruslju, medtem ko bodo končne pristojnosti ostale v rokah držav članic. Pri visoko politiziranih vprašanjih strateškega interesa za države članice bo odločitve še vedno težko sprejeti (Regelsberger 2007: 9). Pozitivni učinki bruselizacije diplomatskega aparata imajo svoje omejitve v primerih mednarodnih kriznih razmer, kot je bila vojna v Iraku 2003 (Regelsberger in Wessels 2004: 22). Učinkovit institucionalni okvir je nujen, a ne zadosten pogoj za oblikovanje skupne zunanje politike, zato bo odločujočega pomena politična volja – krepiti sposobnosti, prispevati ter usklajevati nacionalne politike na evropski ravni (Rüger 2005: 9). Dodana vrednost novih ustanov je, da so lahko koristna podlaga za usklajevanje različnih nacionalnih stališč, spodbujanje dialoga ter oblikovanje soglasja (Grevi in Cameron 2005: 18). Prednost delujočega institucionalnega okvirja je namreč v ustvarjanju okolja za mobilizacijo in kanaliziranje politične volje držav članic, da sodelujejo.

Pomen uspeha bo torej v tem, ali bo evropsko vodstvo voljno in sposobno napredovati k enotnejši zunanji politiki. Ključna politična vprašanja so stvar politične usmerjenosti in nacionalnih strateških prednostnih nalog, zato se jih ne da reševati zgolj s proceduralnimi in institucionalnimi spremembami. Zaradi tega je smiselno ohraniti širši strateški okvir, ki ga vzpostavlja uvedba Evropske varnostne strategije. Prav skupne

---

SZVP ne vpliva, ter (2) za odločanje o postopkih, sproženih v skladu s členom III-365.4, v katerih se nadzira zakonitosti odločitev o omejevalnih ukrepih proti fizičnim in pravnim osebam (člen III-376 PEU).



analize in načrtovanje bodo pomembni za preseganje razlik v razumevanju mednarodnega okolja, ki so posledica nacionalnih strateških interesov in občutljivosti vprašanj visoke politike ter zavirajo nadaljnji razvoj skupne zunanje in varnostne politike EU. Dodana vrednost novih struktur je lahko v krepitvi komunikacije in pripravi skupnih analiz položaja in ocen tveganj, kar lahko prispeva k skupnemu razumevanju in posledično tudi opredelitvi evropskih interesov ter oblikovanju skupne politike. Ob tem Petersen in Sjusen (1998: 179) poudarjata, da okrepljene ustanove ne vodijo k usklajeni zunanji politiki, če ne spodbujajo hkrati skupne/deljene identitete. Bistvo novih struktur bo v njihovem prispevku k oblikovanju identitete in utrjevanju nastopa EU kot samostojne entitete.

Glavni cilj predlaganih reform je izboljšanje učinkovitosti zunanjega delovanja Unije ob sočasni ohranitvi nadzora držav članic. V tem se nove reforme ne razlikujejo od predhodnic. Cilj, doseči status »supersile brez superdržave«, bo še naprej silil k iskanju načinov vladanja, ki bodo krepili EU kot akterja brez dejanskega prenosa suverenosti (Regelsberger in Wessels 2004: 37). Institucionalne novosti bodo postopoma pridobivale pomen, vendar ne bodo vodile k hitri komunitarizaciji SZVP, večji transparentnosti ali demokratični odgovornosti zunanjega delovanja. Racionalizirale bodo medvladno ureditev brez vsebinskega preobrata h komunitarizaciji (Regelsberger 2007: 14). Njihova dodana vrednost se bo kazala v enotnejšem nastopu navzven in večji prepoznavnosti EU v mednarodnih odnosih ter intenzivnem usklajevanju in krepitvi usklajenosti med politikami in akterji. Pri tem bodo ključni procesi socializacije, kolektivnega razumevanja in posledično delovanja.

EU je sredi nadaljnjega procesa institucionalizacije in bo z uveljavitvijo predlaganih reform prešla na višjo razvojno stopnjo, to je stopnjo formalnega organiziranja in profesionalizacije lastne diplomacije. V tem procesu EU posnema klasične mehanizme diplomatskega sistema. Svoje diplomatske strukture razvija na podoben način kot nove države, ki se skušajo uveljaviti v diplomatskem sistemu (Bátora 2003: 24). S tem se ustvarjajo pričakovanja, da bo opravljala naloge, primerljive z nalogami držav, vendar pa je problem seveda v tem, da EU ni država (ibid.). Morda se zdi celo tujek v diplomatskem sistemu, v katerega sicer vstopajo najrazličnejši akterji, vendar v njem prevladujejo suverene države. Njene konstitutivne enote, države članice, vzporedno ohranjajo diplomatske službe in ostajajo samostojni diplomatski akterji, katerih delovanje pa se v pogojih evropske integracije tej najmanj prilagaja in v določeni meri

vodi v konvergenco diplomatskih praks, na kar vplivata predvsem stalno prisotna procesa socializacije in bruselizacije.

#### **4.4 PRAKTIČNI UKREPI ZA IZBOLJŠANJE ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA V PREHODNEM OBDOBJU**

Kljub zastoju v ratifikaciji PUE in njeni nejasni usodi so se države članice in ustanove strinjale, da je neodvisno od sprejetja PUE treba okrepiti učinkovitost zunanjega delovanja. Evropski svet je junija 2006 pozval predsedstvo, Svet, VP/GS in Komisijo, naj na podlagi veljavnih pogodb preučijo ukrepe za izboljšanje strateškega načrtovanja, usklajenosti različnih instrumentov in sodelovanje med evropskimi akterji.<sup>246</sup> Države članice in ustanove EU so tako začele iskati alternativne načine za izboljšanje usklajenosti zunanjega delovanja, ki so izvedljivi takoj in lahko pomenijo kakovostni preskok k večji učinkovitosti SZVP. S tem bi potencialno olajšale prehod v oblikovanje novih struktur, ko bo doseženo končno politično soglasje glede spremembe veljavnih pogodb in institucionalne reforme.

V Sporočilu Evropskemu svetu junija 2006, *Evropa v svetu* – nekaj praktičnih predlogov za večjo usklajenost, učinkovitost in preglednost, je EK predstavila predloge za krepitev vloge EU kot globalnega akterja brez sprememb veljavnih pogodb. Predlogi Komisije so odražali namere reform, opredeljenih v PUE. EK se je zavzela za izboljšanje strateškega načrtovanja in določanja prednostnih nalog, krepitev učinkovitosti in vpliva z boljšo izvedbo, izboljšanje sodelovanja med ustanovami EU in državami članicami ter večjo odgovornost in preglednost zunanjega delovanja EU.

Komisija je v omenjenem sporočilu predlagala razširitev skupine komisarjev, pristojnih za zunanje odnose, ter tesnejše sodelovanje VP/GS pri njenem delovanju.<sup>247</sup> Zavezala se je, da bo izboljšala zmogljivosti za poročanje in analizo v Bruslju in delegacijah ter s tem prispevala k delu Odbora stalnih predstavnikov, Politično-varnostnega odbora, delovnih skupin Sveta in odborov Parlamenta, v katerih bi po potrebi lahko sodelovali tudi vodje delegacij.<sup>248</sup> Poudarila je boljšo izmenjavo poročil ter politične razprave v Svetu na podlagi skupnih dokumentov, ki so rezultat

---

<sup>246</sup> Sklepi Predsedstva, 10633/1/06, Bruselj, 15. in 16. junij 2006, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/SL/ec/90131.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/SL/ec/90131.pdf) (14. 6. 2007), str. 12–13.

<sup>247</sup> Komunikacija Evropske komisije *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006)278, 8. 6. 2006, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euw_com06_278_en.pdf) (14. 7. 2007), str. 7.

<sup>248</sup> Ibid.

okrepljenega sodelovanja med službami Evropske komisije in Enoto za načrtovanje. Poleg tega morajo sprejete politične odločitve EU vsi akterji vključiti v svoja diplomatska in javna sporočila, da bi partnerji prejeli jasna in enotna sporočila. Zavzela se je za krepitev javne diplomacije in dajanje skupnih izjav za javnost ter izboljšanje sodelovanja med članicami in ustanovami pri političnem obveščanju, z vidika večje odgovornosti pa se je zavzela za rednejše izmenjave med pristojnimi organi EP z VP/GS in člani EK.<sup>249</sup>

Komisija je v sporočilu posebej poudarila pomen spodbujanja medsebojnega razumevanja z izboljšanim sodelovanjem in z oblikovanjem skupne diplomatske kulture med različnimi akterji v zunanji politiki EU. Za to je predlagala: okrepljen program izmenjave osebja Komisije z diplomatskimi službami držav članic in osebjem Sekretariata v Bruslju in delegacijah; sodelovanje osebja ustanov pri nacionalnih diplomatskih shemah usposabljanja in tudi nacionalnih diplomatov pri usposabljanju na ravni EU; spodbujanje prakse povezovanja funkcij vodje delegacije in posebnega predstavnika (»dvojni klobuk«), kjer bi bilo to primerno, upoštevajoč pogodbene pristojnosti in institucionalno ravnotežje; polno podporo delegacij VP/GS, tesnejše sodelovanje s posebnimi predstavniki in pomoč delegacijam Evropskega parlamenta; možnost skupne uporabe prostorov in nekaterih podpornih služb v tretjih državah; krepitev sodelovanja med državami članicami na področju konzularne pomoči ter v tem okviru razmislek o podporni/komplementarni vlogi delegacij Komisije.<sup>250</sup>

V skladu z navodili Evropskega sveta junija 2006 je finsko predsedstvo v sodelovanju z VP/GS in Komisijo ob zaključku predsedovanja decembra 2006 pripravilo Poročilo o praktičnih ukrepih za izboljšanje učinkovitosti, usklajenosti in preglednosti ter podalo predloge za prihodnjo prakso na tem področju.<sup>251</sup> Enako poročilo je junija 2007 pripravilo nemško predsedstvo, podobno pa naj bi se nadaljevalo tudi v prihodnje.

---

<sup>249</sup> Komunikacija Evropske komisije *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006)278, 8. 6. 2006, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euw_com06_278_en.pdf) (14. 7. 2007), str. 9–10.

<sup>250</sup> Komunikacija Evropske komisije *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006)278, 8. 6. 2006, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euw_com06_278_en.pdf) (14. 7. 2007), str. 9.

<sup>251</sup> Poročilo finskega predsedstva je izpostavilo štiri sklope, kjer so bili izvajani zaželeni praktični ukrepi: izboljšanje strateškega načrtovanja in delovnih metod, krepitev usklajene uporabe različnih instrumentov zunanjih odnosov, večja učinkovitost notranjega usklajevanja EU v mednarodnih organizacijah ter izboljšanje medinstitucionalnega sodelovanja ter sodelovanja med institucijami in članicami, posebej praktičnega sodelovanja med veleposlaništvom držav članic, delegacijami EK in Sekretariatom Sveta, in tudi krepitev izmenjav med nacionalnimi diplomatskimi službami ter Komisijo in Sekretariatom.

Med ukrepi finskega predsedstva velja izpostaviti organizacijo prvega srečanja o zunanjih odnosih na visoki ravni (angl. *high level external relations meeting*), ki je potekalo pred vrhom ASEM6. S tem je uvedlo srečanja med predsednikom Evropske komisije, predsednikom Evropskega sveta in visokim predstavnikom za SZVP,<sup>252</sup> ki neposredno pred vrhom s tretjo državo skupaj razpravljajo o horizontalnih ciljih EU na tovrstnih srečanjih ter o celostnih izzivih zunanjega delovanja EU. Prav tako je predsedstvo uvedlo sestanke predsedstva, Evropske komisije in VP/GS pred vsakim zasedanjem Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose, da bi skupaj pripravili srečanja s tretjimi državami in razpravljali o drugih tekočih zadevah s ciljem izboljšati načrtovanje in usklajevanje zunanjih odnosov. Vodje misij delegacij EU so pred srečanja na vrhu in po njih pripravili poročila za Odbor stalnih predstavnikov. Finsko predsedstvo je posebej poudarilo pomen priprave skupnih gradiv EK in Sekretariata (npr. o Kosovu, krepitvi afriških zmogljivosti itn.) ter uveljavilo skupne izjave za medije (predsedstvo, EK, VP/GS). Da bi zagotovili usklajenost različnih sestav Sveta in politik, tudi notranjih politik z zunanjimi implikacijami, je bila energetika kot ključna prednostna naloga uvrščena na dnevni red vseh relevantnih delovnih skupin Sveta ter pomembnejših srečanj EU s tretjimi državami. Za zagotavljanje vidnosti in preglednosti je VP/GS v imenu EU zastopal pet stalnih članic VS ZN in Nemčijo v pogajanjih z Iranom o jedrskem programu.

Nemško predsedstvo je v veliki meri nadaljevalo dobro delo Finske in upoštevalo priporočila Komisije v Sporočilu Evropskemu svetu iz junija 2006. Za okrepitev sodelovanja in usklajenosti delovanja predsedujočih držav je skupaj s Portugalsko in Slovenijo (trio) pripravilo 18-mesečni program predsedovanja. Da bi pripomoglo h krepitvi vloge VP/GS je temu prepustilo vodenje dvanajstih sestankov v okviru političnega dialoga s tretjimi državami. Enako kot finsko predsedstvo si je prizadevalo za dobro obveščenost Evropskega parlamenta o zadevah SZVP, tako se je nemški zunanji minister (ali minister za Evropo) po vsakem zasedanju Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose udeležil zasedanja Odbora za zunanje zadeve. Nadaljevala sta se proces krepitve konzularnega sodelovanja (boljša izmenjava informacij, koncept vodilne države ali t. i. *lead state* v kriznih razmerah ter opredelitev podporne vloge delegacij EK) in razprava o novem dvojnem zastopstvu (»dvojni klobuk«) v Adis Abebi.

---

<sup>252</sup> VP/GS Solana se srečanja ni udeležil, saj se je v tem času sodeloval na pogajanjih z Iranom.

Predlogi in izvajani ukrepi so osredotočeni predvsem na krepitev komunikacije, usklajevanja in redna srečanja med evropskimi akterji na politični in administrativni ravni, in sicer znotraj ustanov, med ustanovami, med njimi in državami članicami ter med samimi državami članicami. V veliki meri gre za koristne pragmatične in neformalne ukrepe za izboljšanje vsakodnevnih dejavnosti, ki ne zahtevajo posebnih pravnih ali administrativnih posegov. Pri tem Regelsberger (2007: 9) ugotavlja, da bo treba za dejanski napredek počakati na uvedbo pristopa »dvojnega klobuka«, ki ga ponuja PUE s povezovanjem funkcij visokega predstavnika za SZVP in komisarja za zunanje odnose. Prihodnji minister oz. visoki predstavnik bo nosil »dvojni klobuk«, zato velja omeniti dosedanjo prakso na tem področju.

Imenovanje Erwana Fouéréja, bivšega vodje predstavništva EK v Ljubljani, za posebnega predstavnika EU v Makedoniji in hkrati vodjo delegacije Komisije v Skopju novembra 2005 (»dvojni klobuk«)<sup>253</sup> se je pokazalo za posebej učinkovit način preseganja pomanjkljivosti zunanjega delovanja v tretji državi. Dvojno vodstvo/zastopstvo je korak k zmanjševanju medinstitucionalnih napetosti in izgradnji zaupanja. Oseba z »dvojnimi klobuki« je v očeh mednarodnih partnerjev lažje prepoznana, bolj kredibilna in reprezentativna, saj je na simbolni ravni preseženo zapleteno razlikovanje med EU in Skupnostmi. Način velja za uspešnega, vendar so države članice navadno previdne in menijo, da je vsakič treba posebej premisliti in realno oceniti potrebo in smiselnost tovrstne prakse.<sup>254</sup>

V kratkem bo EU naredila pomemben korak naprej z ustanovitvijo enotne delegacije EU pri Afriški uniji (AU). Razprava o delegaciji EU se je začela s Strategijo EU za Afriko, ki jo je Evropski svet sprejel decembra 2005. Države članice soglasno podpirajo ustanovitev tovrstnega predstavništva v Adis Abebi, saj naj bi prispevalo k usklajenemu nastopu EU v odnosih z AU, ki postajajo vse bolj kompleksni. Razprava med državami članicami, Sekretariatom in Evropsko komisijo o imenovanju vodje delegacije EU, ki bo opravljal funkcijo vodje delegacije EK in posebnega predstavnika za AU, je razkrila napetosti in merjenje moči med glavnimi akterji, predvsem Komisijo in Sekretariatom. To že poteka v luči institucionalnih novosti, ki bodo uvedene s spremenjenimi pogodbami, ter tihih priprav na oblikovanje ESZD. Pri tem so v ospredju specifičnosti,

---

<sup>253</sup> Imenovanje in mandat Erwana Fouéréja v funkciji posebnega predstavnika sta bila opredeljena s skupnimi ukrepi (2005, 2006 in 2007). Vzporedno ga je na mesto vodje delegacije imenovala Komisija dne 17. 10. 2005.

<sup>254</sup> *Europe in the World, 48th Report of the European Committee, House of Lords*, 22. 11. 2006, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/268/268.pdf> (1. 6. 2007), str. 21–23.

ki jih prinaša povezovanje oz. zlitje funkcij z medvladnimi in komunitarnimi prvinami.<sup>255</sup> Napetosti so se pokazale že v razpravi o postopku izbire in končnega imenovanja vodje delegacije. Avgusta 2007 je bil dosežen dogovor o razpisu za izbiro vodje delegacije EU (angl. *vacancy notice*), ki je bil objavljen v Uradnem listu EU.<sup>256</sup> Proces izbire bo potekal ločeno v Svetu in posebej v Komisiji (dvojna selekcija), kandidati ne bodo nujno uslužbenci ustanov, izbrani kandidat pa bo dobil status začasno zaposlenega v Komisiji.

Postopoma se torej že uveljavljajo institucionalni mehanizmi sodelovanja, ki prispevajo k izgradnji zaupanja med evropskimi akterji ter na praktični ravni, brez formalne potrditve institucionalnih sprememb, že presegajo sedanje pomanjkljivosti sistema. V prehodnem obdobju lahko prispevajo tudi k večji avtoriteti in vidnosti VP/GS ter s tem zagotovijo gladek prehod pri uveljavljanju novih institucionalnih struktur. Neuspeh oblikovanja učinkovite evropske zunanje službe, ki bi presegla umetne delitve pristojnosti med posameznimi stebri, bi pomenil ohranitev ločenega predstavljanja Unije in Skupnosti, kar bi zmanjšalo učinkovitost Unije in njeno prepoznavnost med evropskimi partnerji. S tem se ne bi upoštevalo v pogodbi zastavljenega cilja uveljavljanja mednarodne identitete Unije. Nadaljevalo bi se tekmovanje za pristojnosti med Komisijo in Svetom ter med ustanovami in državami članicami, poleg tega pa bi lahko bile izničene koristi praktičnih mehanizmov in tudi že začete reforme zunanje službe Komisije.

#### **4.5 PROBLEMATIKA UVELJAVLJANJA PUE IN NOVA MEDVLADNA KONFERENCA**

Vse predlagane reforme niso izvedljive brez sprememb veljavnih pogodb. Medtem ko se lahko na praktični ravni okrepi vloga VP/GS, vzpostavitev funkcij ministra/visokega predstavnika z »dvojnimi klobukom« ali predsednika Evropskega sveta brez sprememb pogodb ni mogoča. Enako velja za preoblikovanje delegacij Komisije v delegacije EU, ne pa tudi za ustanovitev ESZD.

---

<sup>255</sup> Razprava o mandatu vodje delegacije je potekala v okviru Politično-varnostnega sveta in se nadaljuje v delovni skupini za zunanje odnose (Relex) in Afriko (COAFR), upoštevajoč nove smernice o imenovanju, mandatu in financiranju posebnih predstavnikov. Kljub želji da trenutna razprava ne bi prejudicirala nadaljnjih postopkov, postaja očitno, da bodo določene odločitve na tej stopnji vplivale na prihodnje dogovore o zunanji službi.

<sup>256</sup> *Publication of a vacancy for the function of Head of the EU Delegation* OJ EU, C191 A/1, 17. 8. 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/ca191/ca19120070817en00010006.pdf> (22. 8. 2007).

Zastoj v ratifikaciji PUE ni pomenil pravne (ali administrativne) ovire za vzpostavitev Evropske službe za zunanje politično delovanje (Ladzik 2006, Donnelly in Haseler 2006: 11, Rayner 2005: 3). Evropske ustanove bi lahko ustanovile ESZD z medinstitucionalnim sporazumom (ibid.). Vendar pa je bil zastoj v ratifikaciji ključna ovira za mobilizacijo politične volje za ustanovitev EZSD zunaj okvira PUE (Ladzik 2006). Po referendumski zavrnitvi je več držav članic izrazilo pomislek, da bi nadaljevanje priprav na oblikovanje nove službe evropski državljani razumeli kot zanemarjanje negativnega referendumskega rezultata. Poleg tega so se članice skušale izogniti hitrejšemu uveljavljanju posameznih delov PUE (angl. *cherry picking*),<sup>257</sup> saj so povezovalle oblikovanje službe s političnim dogovorom in širšim institucionalnim paketom ali pa niso želele potencialno ogroziti sprejema PUE kot celovitega dokumenta.

Z Evropskim svetom junija 2007 je bil dosežen uravnotežen politični kompromis. Sprejet je bil dogovor o klasični metodi dopolnjevanja oz. spreminjanja pogodb in ovržen koncept razveljavitve pogodb in njihove nadomestitve z enotnim besedilom, Pogodbo o Ustavi. Politični dogovor glede osnutka Pogodbe o reformi je bil dosežen ob robu neformalnega Evropskega sveta 19. oktobra 2007. Predvidoma bo nova pogodba podpisana 13. decembra v Lizboni (Lizbonska pogodba). S Pogodbo o reformi bodo v pogodbe, ki ostanejo v veljavi, uvedene ključne novosti na področju zunanje političnega delovanja, ki izhajajo iz medvladne konference leta 2004 in so vsebovane že v besedilu PUE.

Pogodba o reformi bo ohranila določilo o podelitvi pravne osebe.<sup>258</sup> Obstaja torej politično soglasje, s katerim bodo na pogodbeni podlagi odpravljene pravne dvoumnosti, EU pa bo lahko tudi formalno imenovala diplomatske predstavnike, stopala v pravna razmerja in sklepala mednarodne pogodbe oz. nastopala v diplomatskih odnosih. S podeljeno pravno osebo bo EU prevzela pravice in obveznosti Evropske skupnosti in Evropske unije v sedanji obliki, s čimer bo predvidoma pridobila na vidnosti in prepoznavnosti v mednarodnem okolju (in tudi pri evropskih državljanih). Ključni prispevek podelitve pravne osebe je preoblikovanje delegacij Evropske komisije v delegacije EU. Pri tem ni nepomembno, da bo kljub formalni podelitvi pravne osebe, ki je ključni dejavnik v razvoju dejanskega diplomatskega telesa EU, za oblikovanje

---

<sup>257</sup> *Cherry picking* je izraz za prijem, s katerim bi iz PUE izbrali nekaj najprivlačnejših in nespornih delov, drugo pa opustili.

<sup>258</sup> Določilo o pravni osebi bo v nasprotju s PUE (člen I-6) umeščeno v končne določbe Pogodbe o Evropski uniji. Ta poteza je bila narejena zaradi političnega kompromisa, medtem ko pravni učinek ostaja enak.

učinkovite prihodnje zunanje in diplomatske službe treba zagotoviti ustrezno ravnotežje med medvladnimi in komunitarnimi vidiki evropske diplomacije.

Zaradi opustitve projekta ustavne pogodbe in vrnitve k staremu načinu spreminjanja pogodb bodo določila o SZVP ločena od preostalih določil o zunanjih odnosih Unije, saj bodo prva vnesena v Pogodbo o Evropski uniji (splošne določbe o zunanjepolitičnem delovanju in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki) in druga v Pogodbo o delovanju Unije.<sup>259</sup> Pri tem je pomembno, da ne pride do formalne hierarhizacije različnih vidikov zunanjega delovanja Unije. Zaradi tega je Komisija v mnenju, ki ga je pripravila julija 2007, podala lastno interpretacijo mandata nove medvladne konference in poudarila, da bo usklajenost zunanjega delovanja okrepljena z dvojno vlogo ministra in povezovanjem vseh politik (SZVP, trgovinska politika, razvojna politika, človekoljubna pomoč), ki so politično in pravno enakovredne.<sup>260</sup> Usklajenost raznih področjih zunanjepolitičnega delovanja in usklajenost teh z drugimi politikami bosta glede na osnutek Pogodbe o reformi omenjeni v obeh novih različicah starih pogodb.<sup>261</sup> Formalna enakost politik bo ostala, vendar lahko kljub temu govorimo o koraku nazaj v primerjavi z inovativnim pristopom ustavne pogodbe, ki je povezala vse določbe o zunanjih dejavnostih v enem naslovu in tudi na ta način skušala prispevati k večji preglednosti in razumljivosti izvajanja zunanjih zadev Unije.

Določbe o visokem predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter predsedniku Evropskega sveta bodo zbrane pod naslovom Določbe o institucijah v Pogodbi o Evropski uniji. Glede na dosežen dogovor na neformalnem Evropskem svetu oktobra 2007 se bo mandat visokega predstavnika začel novembra 2009, na isti dan in za enako obdobje kot mandat naslednje Komisije.<sup>262</sup> V okviru pripravljalnega dela za imenovanje visokega predstavnika – ki bo na dan začetka veljavnosti nove pogodbe –, katerega mandat bo trajal od tega dne do izteka mandata Komisije, ki bo na ta dan

---

<sup>259</sup> PUE je vse določbe, ki se nanašajo na zunanje zadeve Unije (razvoj, humanitarna pomoč, trgovinska politika, omejevalni ukrepi, sporazumi ter odnosi z mednarodnimi organizacijami in tretjimi državami, skupna zunanja in varnostna ter obrambna politika), urejala v enem poglavju, in sicer v V. poglavju z naslovom Zunanjepolitično delovanje Unije. S tem je prepoznala pomen usklajenosti različnih vidikov zunanjega delovanja Unije.

<sup>260</sup> Komunikacija Evropske komisije *Reforming Europe for the 21<sup>st</sup> Century*, COM(2007)412, 10. 7. 2007, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0412en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0412en01.pdf) (14. 7. 2007), str. 7.

<sup>261</sup> Člen 10a Pogodbe o EU in člen 188a Pogodbe o delovanju EU (Osnutek pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, predsedstvo MVK, CIG 1/1/07 REV 1, 5. 10. 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001-re01.sl07.pdf> (10. 10. 2007), str. 18, 100).

<sup>262</sup> Izjava o členu 9e Pogodbe o Evropski uniji – Imenovanje Visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko (Osnutek izjav, predsedstvo MVK, CIG 3/1/07 REV 1 COR 2, 22. 10. 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003-re01co02.sl07.pdf> (29. 10. 2007), str. 4).



opravljala funkcijo, bodo vzpostavljeni ustrezni stiki z Evropskim parlamentom<sup>263</sup>. Glede na siceršnjo vlogo Evropskega parlamenta pri imenovanju visokega predstavnika, ki je hkrati tudi podpredsednik Komisije, se bo treba z njim posvetovati. Dogovor predstavlja kompromisno rešitev v prehodnem obdobju, ki bo trajalo od začetka veljavnosti reformne pogodbe do izteka mandata sedanje Komisije, in zagotavlja sodelovanje Evropskega parlamenta pri imenovanju visokega predstavnika za začasno obdobje.

Referenca na ESZD bo vključena v poglavje posebne določbe o SZVP v Pogodbi o Evropski uniji.<sup>264</sup> Trenutno priprave na oblikovanje ESZD niso predmet formalne razprave. Težišče razprave na medvladni konferenci je bilo na pravno-tehničnih vidikih in najspornejših elementih agende (Listina o temeljnih pravicah, kompromis iz Ioannine itd.), ki so polno zaposlovali portugalsko predsedstvo. Medtem ko bo operacionalizacija<sup>265</sup> ESZD odvisna od ratifikacije Pogodbe o reformi, bo začetek priprav nanjo odvisen od doseženega ponovnega političnega soglasja in podpisa<sup>266</sup> nove pogodbe, ki bo glede na predlagano časovnico portugalskega predsedstva neposredno pred Evropskim svetom 13. decembra 2007. Pri oblikovanju zunanje službe in vprašanju začetka njenega delovanja bo treba opredeliti tudi vlogo začasnega visokega predstavnika.

Glavna prioriteta portugalskega predsedstva je podpis nove pogodbe, proces njene ratifikacije in začetek pripravljanih del za njeno implementacijo pa presegata okvir portugalskega predsedovanja. Portugalska vprašanja o ustanavljanju evropske zunanje službe med svojim predsedovanjem ne bo odpirala. Pri tem je treba upoštevati, da je čas med podpisom in predvidenim začetkom veljave nove pogodbe zelo kratek in s tem problematičen tako zaradi izvedbe postopkov ratifikacije v državah članicah kot tudi zaradi zelo omejenega roka za priprave na ustanovitev nove službe. Nova pogodba naj bi začela veljati 1. januarja 2009, če bodo do takrat deponirane vse listine o ratifikaciji,

---

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> Smiselno bi bilo, da je referenca nanjo tudi v določilih o zunanjih odnosih v Pogodbi o delovanju Unije. ESZD namreč ni vezana le na SZVP, saj naj bi njen mandat odražal dvojno vlogo ministra.

<sup>265</sup> Zunanja služba pod vodstvom ministra se ne more oblikovati čez noč. Iz dosedanje prakse in izkušenj institucionalnega razvoja EU lahko sklepamo, da se bo razvijala v daljšem časovnem obdobju, postopoma pridobivala na zaupanju ter krepila svojo vlogo in pristojnosti.

<sup>266</sup> V reformno pogodbo bo vnesena izjava (o členu 13a Pogodbe o EU), prvotno priložena PUE, ki omogoča začetek priprav na oblikovanje ESZD s podpisom reformne pogodbe, neodvisno od ratifikacij (Osnutek izjav, predsedstvo MVK, CIG 3/1/07 REV 1, 5. 10. 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003re01sl.pdf> (10. 10. 2007), str. 12).

sicer pa prvi dan meseca, ki sledi deponiranju zadnje listine o ratifikaciji.<sup>267</sup> Ob predpostavki, da začne nova pogodba veljati januarja 2009, ter upoštevajoč zaključek mandata Evropskega parlamenta poleti 2009, ko bo imenovana tudi nova Evropska komisija, lahko govorimo tudi o prehodnem obdobju.

Oblikovanje diplomatske službe EU ni zgolj administrativno vprašanje, saj potencialno odpira tradicionalne napetosti med medvladnimi in komunitarnimi vidiki ter posledično boj za pristojnosti. V novih pogajanjih o ustanovitvi EZSD se bo pokazala pripravljenost držav članic, da presežejo stare delitve in v kontekstu novega, pozitivnejšega vzdušja glede prihodnosti Unije naredijo pomemben korak k večji učinkovitosti. Kompromisni dogovor, ki bo skušal zadovoljiti kar največje število političnih interesov, bo pokazatelj trenutnih političnih razmer in ravnotežja moči znotraj institucionalnega okvirja EU. Lahko bi rekli tudi, da bo pokazatelj različnih predstav o njenem prihodnjem političnem razvoju in posledično njeni mednarodni identiteti. S tega vidika bo spremljanje novih priprav posebej zanimivo, še posebej ker se bodo te predvidoma začele med slovenskim predsedovanjem Svetu EU.

Malo verjetno je, da bi bil novi institucionalni dogovor glede zunanjega delovanja Unije, tudi če bodo parlamentarne ratifikacije in referendumi uspešni, uveden pred letom 2009. Uspeha nove medvladne konference in predvidenega podpisa nove pogodbe ne gre jemati kot samoumevna, saj se proces reformiranja lahko še vedno zaplete pri izvajanju ratifikacij ter referendumov, enako kot se je to zgodilo leta 2005.<sup>268</sup> Za zagotovitev ustreznih večin v nacionalnih parlamentih in pozitivnih izidov referendumov si morajo evropske vlade in voditelji že v času medvladne konference in tudi po podpisu pogodbe prizadevati za politično in javno podporo. To bo morala visoko v agendo obveznosti ustrezno umestiti tudi Slovenija kot naslednja predsedujoča. Potrebno bo premišljeno in intenzivno usklajevanje z državami članicami in civilno družbo na najrazličnejših ravneh, saj se je treba izogniti napakam izpred slabih treh let, ki so uničile vsakršne možnosti za sprejem PUE v prvotni obliki.

---

<sup>267</sup> Člen 6(2) osnutka Pogodbe o reformi (Osutek pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, predsedstvo MVK, CIG 1/1/07 REV 1, 5. 10. 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001-re01.sl07.pdf> (10. 10. 2007), str. 152).

<sup>268</sup> Irska je edina država članica, ki je pravno obvezana k izvedbi referendumov. Nekatere druge države (VB, Nizozemska, Češka, Portugalska, Danska) razmišljajo o referendumih ali pa so pod domačimi pritiski, da jih izvedejo, poleg tega bi lahko prišlo do referendumov tudi v Španiji in Luksemburgu, vendar v tem primeru sama izvedba ni sporna oz. problematična (Hegemann 2007: 3).

## 5 SKLEP

### I.

V magistrskem delu sem podala izhodišča za razumevanje vloge Evropske unije kot diplomatskega akterja. Pri tem sem se osredotočila predvsem na razvoj institucionalnih kapacitet EU, s katerimi samostojno vodi diplomatske odnose s tretjimi državami, skupinami držav in mednarodnimi organizacijami. Predstavila sem alternativni konceptualni okvir za razumevanje diplomatske vloge EU, ki presega strogo racionalistične in državocentrične vidike. To seveda ne pomeni, da zanikam pomen medvladnega pristopa in posebej nacionalnih interesov držav članic, ki lahko zavirajo nadaljnji razvoj integracije na tem področju. Pomeni zgolj, da je razvoj diplomatskega instrumentarija v določeni meri lažje razumeti znotraj konstruktivističnega kot realističnega analitičnega okvira, ki v veliki meri zanika pomen EU kot mednarodnega akterja, njeno zmožnost razviti skupno in koherentno zunanjo politiko ter mehanizme kolektivne diplomacije (razvoj specifične diplomatske zunanje službe) kot sredstva za izvajanje le-te.

EU se postopoma, a vztrajno razvija v političnega akterja. Kot odziv na notranje in zunanje dejavnike je oblikovala skupno zunanjo in varnostno politiko, ki vodi v nadaljnji razvoj institucij, torej političnih kapacitet in diplomatskega instrumentarija, s katerimi se EU sooča s sodobnimi mednarodnimi izzivi. Kljub enotnemu institucionalnemu okvirju, ki naj bi zagotovil doslednost in kontinuiteto njenih zunanjepolitičnih dejavnosti, je hiter razvoj političnih elementov (SZVP) izpostavil problematiko pristojnosti v okviru zunanjih dejavnosti EU. Načelna politična volja za vodenje skupne zunanje politike EU med državami članicami obstaja. V intenzivnih komunikacijskih procesih, ki se odvijajo v notranji diplomatski interakciji, se države usklajujejo in vse bolj upoštevajo legitimne interese druga druge ter sodelujejo pri opredeljevanju skupnih ciljev in interesov, ki jih bodo uresničevale. Glede na medvladno naravo drugega stebra in občutljivost vprašanj nacionalne strateške politike občasno prevladajo specifični nacionalni interesi, ki skupna stališča EU znižajo na najmanjši skupni imenovalec. Obenem pa se države članice zavedajo prednosti kolektivnega delovanja v vse bolj soodvisnem svetu, tako da se jim uspe dogovoriti o vedno več vprašanjih. Težave se pojavijo pri izvajanju politike, saj se, tudi če so politike dogovorjene, EU srečuje z institucionalnimi ovirami, ki omejujejo

učinkovitost njenih zunanjih dejavnosti in onemogočajo dosleden nastop v mednarodni politiki.

## II.

Problematiko zunanjepolitičnega delovanja EU je nazorno pokazala Konvencija o prihodnosti Evrope, ki je pripravila osnutek PUE kot poskus reševanja pomanjkljivosti sedanjega sistema. Ključni problemi izhajajo iz zapletene notranje delitve pristojnosti in stebrne strukture ter posledično razpršenih pristojnosti v zunanjem predstavljanju in vodenju diplomatskih odnosov z mednarodnimi partnerji. Pomembna ovira je tudi nejasen pravni status EU. Z vidika nadaljnjega razvoja diplomatskih mehanizmov Unije je PUE vsekakor prelomnica, čeprav s svojimi predlogi v veliki meri gradi na dosedanjih izkušnjah in dobrih praksah. Predlogi PUE, ki bodo povzeti v novi reformni pogodbi, odražajo realno potrebo po spremembi sedanjega sistema in kažejo na obstoj politične volje in sredstev za okrepitev vloge EU v svetu. Države članice in ustanove EU si na praktični ravni že sedaj, brez sprememb temeljnih pogodb, prizadevajo izboljšati učinkovitost, konsistentnosti in vidnost zunanjega delovanja. S tem pripravljajo ugodne pogoje za postopno uveljavitev novosti, ki niso izvedljive brez sprememb veljavnih pogodb.

Funkcija visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Evropska služba za zunanjepolitično delovanje sta (skupaj s funkcijo stalnega predsednika Evropskega sveta) najbolj inovativna mehanizma prihodnjega ustroja EU, ki lahko izboljšata način udeleževanja EU v mednarodnih odnosih. Evropska unija z njima vstopa na novo stopnjo institucionalizacije svojih diplomatskih sposobnosti. Z vidika nadaljnjega razvoja njenega diplomatskega telesa pa je bistvenega pomena podelitev mednarodnopravne osebe, ki omogoča oblikovanje mreže diplomatskih predstavništva EU. Prihodnja zunanja služba bo nadgradnja sedanje zunanje službe Evropske komisije, vendar je njena prednost v tem, da pod skupno avtoriteto visokega predstavnika sistemsko poveže tri različne razsežnosti evropske zunanje politike: zunanjo razsežnost Skupnosti, skupno zunanjo in varnostno politiko ter nacionalne diplomacije.

Institucionalne spremembe ustanovnih pogodb odražajo preferenco držav članic, da izboljšajo učinkovitost postopkov, obenem pa obdržijo končni nadzor nad politiko. SZVP ostaja v primežu medvladnega pristopa, prav tako se ohranja dvojnost v institucionalni strukturi ter odločanju. Odprava institucionalnih pomanjkljivosti ne vodi

samodejno k večji učinkovitosti zunanjega delovanja EU, potrebna je politična volja držav članic, da poenotijo stališča in oblikujejo usklajeno in verodostojno politiko. Učinkovitost EU kot globalnega akterja bodo še naprej določale politična volja in solidarnost držav članic ter njihova pripravljenost sodelovati na občutljivem področju zunanje politike, prav tako bo politična volja tista, ki bo odločala o učinkovitosti in relevantnosti diplomatske službe EU. Dolgoročno je prispevek institucionalnih reform k večji učinkovitosti EU v mednarodni politiki vezan na notranjo diplomatsko interakcijo: prispevati k mobilizaciji politične volje in izgradnji medsebojnega zaupanja, krepiti občutek pripadnosti in spodbujati kolektivno razumevanje razmer ter opredeljevanje skupnih interesov. K temu lahko bistveno pripomore prav visoki predstavnik s širokim mandatom in ob podpori stalne in profesionalne zunanje službe, ki združuje predstavnike evropskih ustanov ter držav članic in bi morala opravljati predvsem funkcijo uresničevanja skupnih interesov.

Ob tem se bo morala prihodnja zunanja služba soočiti z vsemi izzivi zunanjega delovanja Unije in nadaljevati ukrepe, katerih cilj je izboljšati usklajenost in vidnost zunanjega nastopa Unije. Vprašanje seveda je, v kolikšni meri bo lahko odgovorila na vse dileme o enotnosti in prepoznavnosti EU. Oblikovanje evropske zunanje službe pod vodstvom visokega predstavnika je smiselna, zaželena in celo nujna novost, ki prispeva k utrjevanju identitete EU kot diplomatskega akterja, sama po sebi, brez ustrezne politične volje, pa ne zadostuje za izboljšanje učinkovitosti EU kot globalnega akterja. Pod pogojem, da bodo jasna pravila delovanja, vzpostavljeni ustrezni delovni odnosi in zagotovljena politična volja, lahko visoki predstavnik prispeva k uspešnemu delovanju enotnega institucionalnega okvira in izpolni pričakovanja glede učinkovitosti in konsistentnosti zunanjega nastopa Unije.

Dodana vrednost predlaganih institucionalnih novosti je predvsem izboljšanje koherentnosti in delno preseganje medstebrne delitve; večja učinkovitost pri izvajanju politik, kjer obstaja skupni interes EU in ne izstopajo posamezni nacionalni interesi držav članic; razvijanje evropskega *esprit de corps*, ki izhaja iz institucionaliziranega in poglobljenega ter stalnega sodelovanja vseh akterjev; in končno, potencialni razvoj diplomatske kulture in evropskega *corps diplomatique*, ki lahko prispeva k utrjevanju kolektivne identitete EU. Vsekakor so institucionalne novosti pomemben korak naprej v evropski integraciji.

### III.

EU že deluje kot samostojen diplomatski akter in pri vodenju diplomatskih odnosov razvija distinktiven slog, ki odraža njeno civilno naravo. Nadaljnji razvoj EU kot kredibilne politične sile je zaželen, saj ponuja možnost za vzpostavitev bolj uravnoteženega mednarodnega sistema in širše uveljavljanje prvin mednarodne družbe. Razvoj diplomatskih kapacitet EU kot subjekta *sui generis* mednarodnih odnosov je zanimiva novost v sodobni diplomatski praksi, ki ni brez učinka na diplomatske dejavnosti držav članic in drugih mednarodnih subjektov, vendar ne tudi revolucionarna inovacija, saj ne posega v samo jedro diplomacije. Bistvena lastnost diplomacije je njena prilagodljivost, zato menim, da razvoj diplomacije EU ne prinaša radikalnih sprememb za diplomatski sistem, v katerem še naprej prevladujejo suverene države. Globalni diplomatski sistem se prilagaja novim vzorcem diplomatske prakse, ki omogočajo akterju, kot je EU, da deluje kot klasičen diplomatski akter, primerljiv z državami. Razvoj zunanje in diplomatske službe Unije kot akterja, ki ni suverena država, sicer ponuja priložnost za sveže razmišljanje o naravi diplomacije v 21. stoletju, vendar je treba upoštevati, da je EU izjema brez primere v sodobni mednarodni skupnosti. Poleg tega se diplomacija EU razvija vzporedno z nacionalnimi diplomacijami držav članic. Mednarodni partnerji vse bolj prepoznavajo EU kot legitimnega diplomatskega akterja (npr. obravnavajo visokega predstavnika za SZVP kot pomembnega diplomatskega sogovornika na strani EU, priznavajo poln diplomatski status delegacijam Evropske komisije, sklepajo mednarodne sporazume z EU), vendar so ob tem sprejeli diplomatske strukture EU kot dopolnila, ne nadomestila nacionalnim diplomacijam.

EU je kompleksen in specifičen mednarodni akter, ki bo šele pridobil pravno osebo, pa vendar že sedaj razvija lastne diplomatske kapacitete na podoben način, kakor jih razvijajo države same. S podelitvijo pravne osebe in uvedbo klasičnih diplomatskih mehanizmov – ministra za zunanje zadeve (visoki predstavniki za zunanje zadeve in varnostno politiko), zunanjega ministrstva (Evropska služba za zunanjepolitično delovanje) in mreže diplomatskih predstavništva (delegacije Evropske unije) – bo narejen bistven korak naprej k formalni prepoznavnosti in kredibilnosti EU kot diplomatskega akterja. S preslikavo klasičnih struktur si EU prizadeva postati legitimen član sodobne diplomatske skupnosti. Vprašanje je, ali s tem spreminja in posega v ustaljene vzorce diplomatske prakse. V danem trenutku ni realno govoriti o zamenjavi nacionalnih diplomatskih predstavništva s predstavništvom EU, so pa države članice prepoznale funkcionalne koristi diplomatskih struktur na evropski ravni. Mednarodni

partnerji bodo z uveljavitvijo novih struktur končno dobili želeno »telefonsko število EU«. To bo telefonska številka zunanjega ministra EU oz. visokega predstavnika (morebiti v določenih primerih tudi predsednika Evropskega sveta). Pri tem bodo v spominu telefona ostale shranjene številke vseh 27 nacionalnih zunanjih ministrov, funkcija hitrega izbiranja pa bo še vedno rezervirana za največ štiri ali pet števil. Politična stvarnost bo tudi z novo institucionalno sestavo EU ostala nespremenjena.

Podpis in uspešna ratifikacija Pogodbe o reformi bosta zagotovila izhod iz obdobja negotovosti in omogočila EU, da prevetri svojo institucionalno dinamiko in izboljša svoje delovanje. Z uvedbo predvidenih institucionalnih sprememb na področju zunanjepolitičnega delovanja bo EU lahko okrepila svoj položaj v odnosih s svetom. Glede na splošno podporo evropskih državljanov nadaljnjemu razvoju zunanje politike EU in načelno podporo držav članic ter evropskih ustanov, ki se kaže tudi v uspehu medvladne konference in doseženem političnem dogovoru o novi reformi pogodbi, je moč sklepati, da obstaja zadostna politična volja za oblikovanje diplomatske službe EU.

#### IV.

Slovenija bo imela kot naslednja predsedujoča Svetu EU pomembno vlogo. Glede na predvideno časovnico sprejetja Pogodbe o reformi bo morala po podpisu reformne pogodbe tesno sodelovati z evropskimi akterji pri pridobivanju javne podpore za ratifikacijo pogodbe oz. za pozitivne izide referendumov. Enako kot Finska, Nemčija in Portugalska bo morala nadaljevati praktične ukrepe za izboljšanje zunanjepolitičnega delovanja Unije na podlagi veljavnih pogodb ter hkrati pripraviti teren za gladek prehod pri oblikovanju novih struktur. To vključuje krepitev usklajevanja med evropskimi akterji na različnih ravneh, nadaljnjo krepitev vloge visokega predstavnika za SZVP in tudi začetek novih pogajanj o Evropski službi za zunanjepolitično delovanje, ki bodo verjetno enako občutljiva, kot so bila pred dvema letoma. Smiselno je, da vsa nadaljnja pogajanja temeljijo na zapuščini izpred dveh let, torej vsaj na minimalnem skupnem imenovalcu političnega dogovora iz junija 2005. Slovenija bo morala izkoristiti pozitivno vzdušje ob podpisu Pogodbe o reformi in zagotoviti načelno politično soglasje o prihodnji vlogi nove zunanje službe, da bi se izognila odpiranju občutljivih vprašanj v nadaljnjih pripravah, ki bi se lahko osredotočile na že tako zapletena tehnična vprašanja.

Zaradi številnih izzivov, s katerimi se sooča EU v mednarodnih odnosih (odnosi z Rusijo, zunanja energetska politika, bližnjevzhodna problematika, Zahodni Balkan), je

smiselno v prehodnem obdobju optimalno izrabiti sedanjo ureditev. Ukvarjanje s procesi, procedurami in institucijami je del evropske stvarnosti, vendar se pri tem ne sme zanemariti širših mednarodnih razmer in najbolj perečih zunanjepolitičnih in varnostnih vprašanj. Zastoj v procesu vzpostavljanja novih struktur z vidika notranje reorganizacije ni smiseln, saj bi lahko s tem omejili koristi reform, s katerimi se Unija na praktični ravni že sooča s pomanjkljivostmi sedanjega sistema, prav tako pa bi poslali napačen signal evropskim državljanom in partnerjem, ki pričakujejo, da bo EU končno razrešila svoje notranje dileme in upravičila svojo vlogo kredibilnega globalnega akterja.



## 6 LITERATURA

### SEKUNDARNI VIRI

1. Aggestam, Lisbeth (2004) Role Identity and the Europeanisation of foreign policy: a political-cultural approach. V Tonra, Ben in Thomas Christiansen (ur.) *Rethinking European Union foreign policy*, 81–99. Manchester: Manchester University Press.
2. Andreatta, Filippo (2005) Theory and the European Union's International Relations. V Hill, Christopher in Michael Smith, ur. *International Relations and the European Union*, 18–37. Oxford: Oxford University Press.
3. Allen, David (1996) Conclusions: the European rescue of national foreign policy. V Hill, Christopher (ur.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*, 288–304. London: Routledge.
4. Allen, David (2005) *Who will speak for Europe once the Constitutional Treaty is ratified?* European Union Studies Association (EUSA). Biennial Conference, marec–april 2005. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/3153/02/eusa051%5B1%5D.doc> (1. 5. 2006).
5. Allen, David in Michael Smith (1990) Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena. *Review of International Studies* 16(3), 19–38.
6. Arah, Metka (1995) *Evropska unija. Vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.
7. Bale, Tim (2004) Business as Usual? Europe's Overseas Diplomacy in the Age of CFSP. V Holland, Martin (ur.) *Common Foreign and Security Policy. The first the years*, 44–58. London: Continuum.
8. Barnier, Michel (2006) *For a European civilian protection force: Europe Aid*. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/rapport\\_barnier\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf) (5. 5. 2007).
9. Barston, Ronald Peter (1991) *Modern Diplomacy*. London in New York: Longman.
10. Bátor, Jozef (2003) *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?* Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State, Arena

- Working Papers. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/wp03\\_6.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/wp03_6.pdf) (6. 6. 2004).
11. Benko, Vladimir (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  12. Benko, Vladimir (2000a) *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče (Zbirka SOPHIA 5/2000)
  13. Benko, Vladimir (2000b) *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče (Zbirka SOPHIA 7/2000).
  14. Bennett, A. LeRoy in James K. Oliver (2002) *International Organizations: Principles and Issues*. Seventh edition. New Jersey: Prentice Hall.
  15. Blair, Tony (2000) govor v Varšavi 6. 10. 2000. Dostopno na: <http://www.europaworld.org/speeches/tonyblairpoland61000.htm> (1. 6. 2007).
  16. Blair, Tony (2002) govor *A clear course for Europe* v Cardiffu 28. 11. 2002. Dostopno na: <http://www.pm.gov.uk/output/Page1739.asp> (1. 6. 2007).
  17. Bohte, Borut in Vasilka Sancin (2006) *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Cankarjeva založba (Pravna obzorja).
  18. Bretherton, Charlotte in John Vogler (1999) *The European Union as a Global Actor*. London in New York: Routledge.
  19. Bruter, Michael (1999) Diplomacy Without a State: the External Delegations of European Commission. *Journal of European Public Policy* 6 (2), 183–205.
  20. Bull, Hedley (1982) Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 21 (1–3), 149–64.
  21. Cameron, Fraser (1998) Building a common foreign policy: do institutions matter? V Peterson, John in Helene Sjursen (ur) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, 59–77. London in New York: Routledge.
  22. Cameron, Fraser (2004) *Towards an EU Diplomatic Service*. Dostopno na: <http://www.theepc.net> (14. 12. 2004).
  23. Cerar, Božo (1999) Diplomacija danes: vloga veleposlanika oz. diplomatsko-konzularnega predstavništva. *Nova revija*, let. XVIII, št. 204/205.

24. Checkel, Jeffrey (2007) Paradigm Wars or Scientific Pluarlism? A Modest Proposal for EU Studies. *EUSA Review Forum*, Spring 2007, Vol. 20, 9–11 <https://www.ucis.pitt.edu/special/eusa475/sites/www.ucis.pitt.edu.special.eusa475/files/webspring2007.pdf> (12. 7. 2007).
25. Christiansen, Thomas, Knud Erik Jørgensen in Antje Wiener (1999) The Social Construction of Europe. *Journal of European Public Policy* 6 (4), 528–544.
26. Crowe, Brian (2004) A Common European Foreign Policy After Iraq? V Holland, Martin (ur.) *Common Foreign and Security Policy. The first the years*, 28–44. London: Continuum.
27. Crowe, Brian (2005) *Foreign Minister of Europe*. The Foreign Policy Center. Dostopno na: <http://www.fcp.org.uk> (2. 3. 2005).
28. Czaputowicz, Jacek (2003) The English School of International Relations and Its Approach to European Integration. *Studies and Analyses Vol. II (2)*. Dostopno na: <http://www.leeds.ac.uk/polis/englishschool/Czaputowitz03.pdf> (12. 11. 2004).
29. De Gucht, Karel (2006) *Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear*. EU Diplomacy Papers, College of Europe. Dostopno na: [www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/IRD/research/pdf/20061117\\_EDP\\_1\\_2006.pdf](http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/IRD/research/pdf/20061117_EDP_1_2006.pdf) (1. 6. 2007).
30. Der Derian, James (1991) *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford, Cambridge: Blackwell.
31. Derrida, Jacques in Jürgen Habermas (2003) Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.5.2003. Dostopno na: [www.faz.net](http://www.faz.net) (1. 6. 2007).
32. Dimier, Veronique in Mike McGeever (2006) Diplomats without a Flag: The Institutionalisation of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries. *Journal of Common Market Studies* 44 (3), 483–505.
33. Donnelly, Brendan in Stephen Haseler (2006) Decision-making in European External Policy. A Federal Trust Report, november 2006.
34. Dûchene, François (1973) The European Community and the Uncertainties of Interdependence. V Kohnstamm, Max in Wolfgang Hager (ur.) *A Nation Writ*

- Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, 1–21. London: Macmillan.
35. Duke, Simon (1999) Consistency as an Issue in EU External Activities, European Institute of Public Administration, Working Paper No. 99/W/06. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/542/01/99w06.pdf> (1. 5. 2005).
  36. Duke, Simon (2002) Preparing for European Diplomacy? *Journal of Common Market Studies* 40 (5), 849–70.
  37. Duke, Simon (2003a) *The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, European Institute of Public Administration, Working Paper No. 2003/W/2, <http://www.eipa.eu/files/repository/product/2003w02.pdf> (14. 12. 2004).
  38. Duke, Simon (2003b) *The Right Time for an EU diplomatic service?*, <http://www.theepc.net> (14. 12. 2004).
  39. Duke, Simon (2004a) The External Action Service. A Diplomatic Service in the making? *CFSP Forum* Vol. 2 (4), 4–7. Dostopno na: <http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%202%20no%204.pdf> (3. 7. 2005)
  40. Duke, Simon (2004b) *The Institutional Dimension of External Action. Innovation in External Action and the Constitution for Europe*. Dostopno na: [http://www.eipa.nl/eipascope/04/scop\\_3/scop04\\_3\\_duke.pdf](http://www.eipa.nl/eipascope/04/scop_3/scop04_3_duke.pdf) (3. 7. 2005).
  41. EU External relations (2004a) *European Diplomatic Programme, Brochure 5th Edition*, objavljeno julija 2004. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/edp/intro/edp\\_5th\\_bro.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/edp/intro/edp_5th_bro.pdf) (1. 5. 2006).
  42. EU External relations (2004b) *European Diplomatic Programme Overview*, objavljeno julija 2004. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/edp/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/edp/intro/index.htm) (1. 5. 2006).
  43. EU External relations (2007) *The EU and the Organisation for security and co-operation in Europe – Overview*, objavljeno julija 2005. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/osce/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/osce/index.htm) (1. 5. 2007).
  44. Everts, Steven (2002) *Shaping a credible EU foreign policy*. Dostopno na: [http://www.cer.org.uk/pdf/p270\\_foreign\\_policy.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/p270_foreign_policy.pdf) (1. 7. 2006).

45. Evropska komisija (2002) *Better representation of the EU: European Commission announces next steps in reform of its External Service*, objavljeno 2. 7. 2002. Dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/delegations/reform/ip02\\_987.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/reform/ip02_987.htm) (12. 9. 2005).
46. Evropska komisija (2004) *Taking Europe to the world: 50 years of the European Commission's External Service*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
47. Evropska komisija (2005) *Information Note: The European Commission's Delegation*, 22. 4. 2005.
48. Evropska komisija (2007) *Eurobarometer Public Opinion Analysis*. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) (23. 7. 2007).
49. Fiske de Gouveia, Philip in Hester Plumridge (2005) *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*. London: Foreign Policy Centre. Dostopno na: <http://fpc.org.uk/fsblob/657.pdf> (12. 4. 2006).
50. Forster, Anthony (1999) The State of the Art: Mapping the Theoretical Landscape of European Integration. *Journal of International Relations and Development* 2 (1), 14–28.
51. Frennhoff Larsén, Magdalena (2005) Power, Pressure and Preferences in EU Agenda-Setting – a Case-Study of Negotiations between the EU and South Africa. Dostopno na: [http://www.allacademic.com/meta/p70458\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p70458_index.html) (16. 10. 2006).
52. Galtung, Johan (1973) *The European Community: a Superpower in the Making*. London: George Allen in Unwin.
53. Ginsberg, Roy H. (1989) *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
54. Ginsberg, Roy H. (1999) Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap. *Journal of Common Market Studies* 37 (3), 429–454.
55. Ginsberg, Roy H. in Michael E. Smith (2005) *Understanding the European Union as a global political actor: Theory, practice, and impact*. Dostopno na: <http://www.princeton.edu/~smeunier/GinsbergSmith%20Memo.pdf> (1. 6. 2006)

56. Glarbo, Kenneth (1999) Wide-awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union. *Journal of European Public Policy* 6 (4), 634–651.
57. Govaere, Inge, Jeroen Capiiau in An Vermeersch (2004) In–Between States: The Participation of the European Union in International Organizations. *European Foreign Affairs Review* 9, 155–187.
58. Grevi, Giovanni in Cameron Fraser (2005) *Towards an EU Foreign Service*. European Policy Center, Issue Paper 29, 10. 4. 2005. Dostopno na: [http://www.epc.eu/TEWN/pdf/724363750\\_EPC%20Issue%20Paper%2029%20Towards%20a%20European%20External%20Action%20Service.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/724363750_EPC%20Issue%20Paper%2029%20Towards%20a%20European%20External%20Action%20Service.pdf) (3. 6. 2006).
59. Grevi, Giovanni, Daniela Manca in Gerard Quille (2004a). A Foreign Minister for the EU: Past, Present and Future. Dostopno na: <http://www.fornet.info/documents/Working%20Paper%20no%207.pdf> (1. 6. 2006).
60. Grizold, Anton in Bogomil Ferfila (2000) *Varnostne politike velesil*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. Grunig, James E. (1993) Public Relations and International Affairs. Effects, Ethics and Responsibility. *Journal of International Affairs* 47 (1), 137–162.
62. Hegemann, Sara (2007) *The EU Reform Treaty: easier signed than ratified?* European Policy Center, Policy Brief, julij. Dostopno na: [http://www.epc.eu/TEWN/pdf/1005541228\\_The%20EU%20Reform%20Treaty.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/1005541228_The%20EU%20Reform%20Treaty.pdf) (20. 8. 2007).
63. Heuser, Anne (2005) *Diplomats for Europe. Key elements for a European External Action Service*. Center for Applied Policy Research, EU Reform Vol. 2. Dostopno na: [http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight\\_02-05\\_en.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight_02-05_en.pdf) (1. 6. 2006).
64. Hill, Christopher (1993) The Capability – Expectations Gap or Conceptualizing Europe’s International Role. *Journal of Common Market Studies* 31 (3), 305–27.
65. Hill, Christopher ur. (1996) *The Actors in Europe’s Foreign Policy*. New York: Routledge.
66. Hill, Christopher in Michael Smith (2005) International Relations and the European Union: Themes and Issues. V Hill, Christopher in Michael Smith (ur.) *International Relations and the European Union*, 3–18. Oxford: Oxford University Press.

67. Hill, Christopher in William Wallace (1979) Diplomatic Trends in the European Community. *International Affairs* 55 (1), 47–66.
68. Hocking, Brian (2004) Diplomacy. V Carlsnaes, Walter, Helene Sjørnsen in Brian White (ur.) *Contemporary European Foreign Policy*, 91–110. London: Sage Publishers.
69. Hocking, Brian (2005) Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners – Thinking About Foreign Ministries in the European Union. V Hocking, Brian in David Spence (ur.) *Foreign Ministries in the EU. Integrating diplomats*, 1–17 London: Palgrave Macmillan.
70. Hocking, Brian in David Spence (2005) Afterword: Towards a European Diplomatic System? V Hocking, Brian in David Spence (ur.) *Foreign Ministries in the EU. Integrating diplomats*, 287–304. London: Palgrave Macmillan.
71. Hyde-Price, Adrian (2004) Interests, institutions and identities in the study of European foreign policy. V Tonra, Ben in Thomas Christiansen (ur.) *Rethinking European Union foreign policy*, 99–114. Manchester: Manchester University Press.
72. International Crisis Group (2005) *EU Crisis Response Capability Revisited*, No. 60, 17. 1. 2005. Dostopno na: <http://www.crisisgroup.org> (4. 6. 2006).
73. Jazbec, Milan (1998) Vzpostavljanje diplomacij novih malih držav. V Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci. Zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, 9–35. Celovec: Tiskarna Drava.
74. Jazbec, Milan (2001) *Diplomacy of new small states*. London: Ashgate.
75. Jazbec, Milan (2002) *Diplomacija in varnost*. Ljubljana: Vitrum.
76. Jazbec, Milan (2004) Diplomacija malih držav in globalizacija. V Brglez, Milan in Drago Zajc (ur.) *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, 229–243. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana.
77. Jönsson, Christen in Martin Hall (2005) *Essence of Diplomacy*. London: Palgrave Macmillan.
78. Jørgensen, Knud Erik (1997) *Reflective Approaches to European Governance*. New York: St. Martin's Press.

79. Jørgensen, Knud Erik (1999) Modern European Diplomacy: A Research Agenda. *Journal of International Relations and Development* 2 (1), 78–96.
80. Jørgensen, Knud Erik (2004) European Foreign Policy: Conceptualising the Domain. V Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen in Brian White (ur.) *Contemporary European Foreign Policy*, 32–57. London: Sage Publishers.
81. Keohane, Robert O. in Joseph S. Nye (2001) *Power and Interdependence*. New York: Longman.
82. Keukeleire, Stephan (2003) The European Union as a Diplomatic Actor: The Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft* 14 (3), 31–56.
83. Kunczik, Michael (1997) *Images of Nations and International Public Relations*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
84. Ladzik, Jeannette (2006) *A European Diplomatic Service?* European Policy Brief, the Federal Trust for Education and Research, januar 2006, No. 20. Dostopno na: <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief20.pdf> (1. 7. 2007).
85. Larsen, Henrik (2004) Discourse Analysis in the study of European foreign policy. V Tonra, Ben in Thomas Christiansen (ur.) *Rethinking European Union foreign policy*, 62–81. Manchester: Manchester University Press.
86. Leal-Arcas, Rafael (2006) *EU Legal Personality in Foreign Policy?* Bepress Legal Studies WP 1754. Dostopno na: <http://law.bepress.com/expresso/eps/1754/> (1. 5. 2007).
87. Leonard, Mark (2005) *Europe's transformative power*. Center for European Reform Bulletin No. 40, februar/marec 2005. Dostopno na: [http://www.cer.org.uk/articles/40\\_leonard.html](http://www.cer.org.uk/articles/40_leonard.html) (1. 5. 2006).
88. L'Etang, Jacquie (1996) Public Relations as Diplomacy. V L'Etang, Jacquie in Magda Piezcka (ur.) *Critical Perspectives in Public Relations*, 14–34. London: International Thomson Business Press.
89. Lieb, Julia in Andreas Maurer (2007) *Making EU Foreign Policy more effective, consistent and democratic. The options and variables for the European External Action Service*. Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, Research Unit EU Integration. Dostopno na: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4203](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4203) (2. 8. 2007).



90. Lose, Lars G. (2001) Communicative Action and the World of Diplomacy. V Fierke, M. Karin in Knud Erik Jørgensen (ur.) *Constructing International Relations. The next generation*, 179–201. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
91. Mackie, James (2001) *Bringing civil society into foreign and security policy*. Dostopno na: <http://www.epc.eu/en/ce.asp?TYP=CE&LV=177&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=13&AI=78> (2. 8. 2007).
92. MacLeod, Ian, Ian D. Hendry in Stephen Hyett (1996) *The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice*. Oxford: Clarendon Press.
93. Malanczuk, Peter (1997) *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Seventh revised edition. London: Routledge.
94. Manners, Ian (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 40 (2), 235–258.
95. March, James G. in Johan P. Olsen (1998) The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52 (4), 943–969.
96. Marsh, Steve in Hans Mackenstein (2005) *The International Relations of the European Union*. London: Pearson, Longman.
97. McCormick, John (2007) *The European Superpower*. Basingstoke, New York. Palgrave Macmillan.
98. McGoldrick, Dominic (1997) *International Relations Law of the European Union*. London in New York: Longman.
99. Melissen, Jan ur. (2003) *Innovation in Diplomatic Practice*. London: Macmillan.
100. Monar, Jörg (2000) The Case for a Diplomatic Academy of the European Union. *European Foreign Affairs Review* 5 (3), 281–286.
101. Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca (New York): Cornell University Press.
102. Morgenthau, Hans (1948/1995) *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

103. Moussis, Nicolas (1999) *Evropska unija. Pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
104. Mulay-Shah, Azis (2001) *Kantian Dreams: A Constructivist Critique of Mainstream Research on Political Cooperation Within Europe*, Paper Presented at the Graduate Workshop of the Jean Monnet Centre for European Studies, University of Wales, Aberystwyth. Dostopno na: <http://www.sam.sdu.dk/~mwi/Constructivism%20and%20CFSP,%20Mulay-Shah.pdf> (2. 10. 2004).
105. Müller, Harald (2001) International Relations as Communicative Action. V Fierke, M. Karin in Knud Erik Jørgensen (ur.) *Constructing International Relations. The next generation*, 160–78. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
106. Nicolson, Harold (1939/1988) *Diplomacy*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
107. Nugent, Neil (2003) *The Government and Politics of the European Union*. Fifth Edition. Basingstoke, New York: Macmillan Palgrave.
108. Nusdorfer, Radica in Katarina Vatovec (2003) Komunitarizacija skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije – vedno zgolj možnost ali kdaj tudi realnost? V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) *Prihodnost Evropske unije. Zbornik*, 41–59. Ljubljana: Državni zbor RS.
109. Nuttall, Simon (2005) Coherence and Consistency. V Hill, Christopher in Michael Smith (ur.) *International Relations and the European Union*, 91–112. Oxford: Oxford University Press.
110. Nye, Joseph S. (2004) *Europe's Soft Power*. The Globalist, 3. 5. 2004. Dostopno na: <http://www.theglobalist.com/StoryId.aspx?StoryId=3886> (1. 5. 2006).
111. O'Brennan, John (2001) Enlarging Europe: Reconceptualising Europe, Social Constructivism and EU Enlargement. V Willa, Pierre in Nicolas Levrat (ur.) *Actors and Models. Assessing the European Union's External Capability and Influence*. Euryopa études vol. 11, Institut européen de l'Université de Genève. Dostopno na: <http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/summerschool1.pdf> (6. 7. 2004).
112. Olsen, Johan P. (2001) *The many faces of Europeanization. Europeanization - a fashionable term, but is it useful?* Arena WP 01/2. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm) (7. 4. 2006).

113. Parlament Združenega kraljestva (2006) *Europe in the World, 48th Report of the European Committee, House of Lords*, objavljeno 22. 11. 2006. Dostopno na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/268/268.pdf> (1. 6. 2007).
114. Paschke, Karl (2000) *Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union*. Dostopno na: <http://homepage.dtn.ntl.com/simon.kear/Paschke.htm> (16. 9. 2003).
115. Perloff, Richard M. (1998) *Political Communication: Politics, Press, and Public in America*. London in New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
116. Peterson, John in Helene Sjursen (1998) Conclusions: the myth of the CFSP? V Peterson, John in Helene Sjursen (ur.) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, 169–186. London in New York: Routledge.
117. Petrovski, Vladimir (1998) Diplomacy as an Instrument of Good Governance. V Kurbalija, Jovan (ur.) *Modern Diplomacy*, 21–39. Malta: The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta.
118. Piening, Christopher (1997) *Global Europe. The European Europe in World Affairs*. Boulder in London: Lynne Rienner Publishers.
119. Pijpers, Alfred E. (1991) European Political Cooperation and the Realist Paradigm. V Holland, Martin (ur.) *The Future of European Political Cooperation*, 8–35. London: Macmillan.
120. Pinakas, Thanasis (2004) *The Notion of Solidarity in European Foreign Policy. A Realist-Constructivist Approach*. Dostopno na: <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Pinakas.doc> (1. 10. 2004).
121. Pollack, Mark A. (2001) International Relations Theory and European Integration. *Journal of Common Market Studies* 39 (2), 221–244.
122. Putnam, Robert D. (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization* 42 (3), 427–460.
123. Rayner, Laura (2005) *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*. Dostopno na: <http://fpc.org.uk/fsblob/499.pdf> (24. 9. 2005).

124. Rees, G. Wyn (2000) Common Foreign and Security Policy and defence: a lost opportunity? V Lynch, Philip, Nanette Neuwahl G. Wyn Rees (ur.) *Reforming the European Union - from Maastricht to Amsterdam*, 162–183. Longman: London.
125. Regelsberger, Elfriedge in Wolfgang Wessels (2004) *The Evolution of the Common Foreign and Security Policy. A case of an imperfect ratchet fusion*. Dostopno na: <http://www.politik.uni-koeln.de/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/regelsbergerandwessels2004.PDF> (2. 6. 2006).
126. Regelsberger, Elfriedge (2007) *The International Impact of European Integration – the Role of the Common Foreign and Security Policy (CFSP)*, Paper prepared for the UACES Conference Reflections on European Integration: 50 Years of the Treaty of Rome, London, 23–24<sup>th</sup> March 2007. Dostopno na: <http://www.uaces.org/D410702Regelsberger.doc> (31. 5. 2007).
127. Risse-Kappen, Thomas (1996) Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. *Journal of Common Market Studies* 34 (1), 54–80.
128. Risse, Thomas in Antje Wiener (1999) ‘Something Rotten’ and the social construction of social constructivism a comment on comments. *Journal of European Public Policy* 6 (5), 775–782.
129. Risse, Thomas, Maria Green Cowles in James Caporaso (2001) Europeanization and Domestic Change: Introduction. V Green Cowles, Maria, James Caporaso in Thomas Risse (ur.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, 1–21. Ithaca in London: Cornell University Press.
130. Rosencrance, Richard (1998) The European Union: A new type of international actor. V Zielonka, Jan (ur.) *Paradoxes of European Foreign Policy*, 15–23. The Hague: Kluwer Law International.
131. Rüger, Carolin (2005) Bye bye, EU Foreign Minister? – What progress for the CFSP/ESDP with/without the Constitutional Treaty? V Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (ur.) *The future of the European Foreign, Security and Defence Policy after enlargement*, 153–172. Baden-Baden: Nomos 2006.
132. Russett, Bruce in Harvey Starr (1992) *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

133. Schermers, Henry G. in Neils M. Blokker (1995) *International Institutional Law: Unity within Diversity*. Third revised edition. The Hague, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
134. Sedelmeier, Ulrich (2004) Collective Identity. V Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen in Brian White ur. *Contemporary European Foreign Policy*, 123–141. London: Sage Publishers.
135. Simoniti, Iztok (1995) *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: Teorija in praksa, posebna izdaja. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana.
136. Sjostedt, Gunnar (1977) *The External Role of the European Community*. Farnborough: Saxson House.
137. Sjursen, Helene (1999) *The Common Foreign and Security Policy: an Emerging New Voice in International Politics*, Arena Working Papers 99/34. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_34.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_34.htm) (3. 11. 2004).
138. Sjursen, Helene (2001) The Common Foreign and Security Policy: the Limits of Intergovernmentalism and the Search for a Global Role. V Andersen, Svein S. in Kjell A. Eliassen (ur.) *Making Policy in Europe*, 187–206. London: SAGE Publications.
139. Sjursen, Helene (2004) Security and Defence. V Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen in Brian White (ur.) *Contemporary European Foreign Policy*, 59–75. London: Sage Publishers.
140. Smith, Karen E. (1999) *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*. Wilthire: Macmillan Press.
141. Smith, Karen E. (2003) The European Union: A Distinctive Actor in International Relations. *The Brown Journal of World Affairs* 9 (2), 103–113.
142. Smith, Karen E. (2004a) *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
143. Smith, Michael E. (2004b) *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
144. Smith, Michael E. (2005) Implementation: Making the EU's International Relations Work. V Hill, Christopher in Michael E. Smith (ur.) *International Relations and the European Union*, 154–177. Oxford: Oxford University Press.

145. Soetendorp, Ben (1994) The Evolution of the EC/EU as a Single Foreign Policy Actor. V Carlsnaes, Walter in Steve Smith (ur.) *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, 103–119. London: Sage Publications.
146. Soetendorp, Ben (1999) *Foreign Policy in the European Union*. London in New York: Longman.
147. Spence, David (2004) *The Commission's External Service*. Paper presented at Conference on The Reform of EU Management: Taking Stock and Looking Forward, Aston University, 2. 7. 2004. Dostopno na: <http://www.les.aston.ac.uk/eureformds.html> (10. 12. 2004).
148. Spence, David (2005) The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Union Affairs. V Hocking, Brian in David Spence (ur.) *Foreign Ministries in the EU. Integrating diplomats*, 18–36. London: Palgrave Macmillan.
149. Spence, David (2007) *Introduction: the international impact of ten years CFSP development at the speed of light*, UACES Conference. Dostopno na: <http://www.uaces.org/D410702Spence.doc> (1. 8. 2007).
150. Svet Evropske unije (2006) *Council Guide. The Presidency Handbook*, februar 2006.
151. Taylor, Philip M. (1997) *Global Communications, International Affairs and the Media since 1945*. London in New York: Routledge.
152. Thym, Daniel (2005) *The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty*, WHI – Paper 05/2005. Dostopno na: <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0505.pdf> (5. 5. 2006).
153. Tiilikainen, Teija (2001) To Be or Not to Be? An analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity. *European Foreign Affairs Review* 6 (2), 221–242.
154. Tonra, Ben (1999) *Social Constructivism and the Common Foreign and Security Policy*, Conference Paper, Workshop on Social Constructivism and European Studies, Efeltoft, Denmark. Dostopno na: [http://www.ucd.ie/dei/about/staff\\_papers/ben\\_tonra\\_social\\_constructivism\\_denmark\\_1999.doc](http://www.ucd.ie/dei/about/staff_papers/ben_tonra_social_constructivism_denmark_1999.doc) (2. 10. 2004).

155. Tonra, Ben (2003) *The European Union's Global Role*. FORNET Working Group 1, Theories and Approaches to the CFSP, november. Dostopno na: [http://www.fornet.info/documents/TONRA\\_Presentation%20November%202003.pdf](http://www.fornet.info/documents/TONRA_Presentation%20November%202003.pdf) (2. 5. 2005).
156. Toškan, Petja (2003) Vizije, institucije in pristojnosti Evrope prihodnosti. V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) *Prihodnost Evropske unije*. Zbornik, 204–215. Ljubljana: Državni zbor RS.
157. Urad za zveze Sekretariata Sveta EU v New Yorku (2007) *Description of the Liaison Office of the Council Secretariat of the EU in New York*, objavljeno 5. 11. 2007. Dostopno na: [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_452\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_452_en.htm) (12. 11. 2007).
158. Urad za zveze Sekretariata Sveta EU v Ženevi (2007) *Description of the Liaison Office of the Council Secretariat of the EU in Geneva*, objavljeno 27. 4. 2007. Dostopno na: [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_1176\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1176_en.htm) (1. 5. 2007).
159. Vanhoonacker, Sophie (2005) The Institutional Framework. V Hill, Christopher in Michael Smith (ur.) *International Relations and the European Union*, 67–90. Oxford: Oxford University Press.
160. Vukadinović, Radovan (1995) *Diplomacija. Strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah Consulting.
161. Wallace, William in Anthony Forster (2000) Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance? V Wallace, Helen in William Wallace (ur.) *Policy-making in the European Union*, 461–491. Oxford University Press: Oxford.
162. Watson, Adam (1982): *Diplomacy. The Dialogue Between States* London: Eyre Methuen.
163. Weiler, Joseph H.H. (2002) *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
164. Weingerl, Aleš (2003) Mednarodnopravna osebnost Evropske unije. V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) *Prihodnost Evropske unije*. Zbornik, 146–179. Ljubljana: Državni zbor RS.
165. Wessel, A. Ramses (1999) *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*. Kluwer Law International: The Hague.

166. Wessel, Ramses A. (2000) Revisiting the International Legal Status of the EU. *European Foreign Affairs Review* 5 (4), 507–537.
167. Wessels, Wolfgang (2004) *A 'Saut constitutionnel' out of an intergovernmental trap?* The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy. Dostopno na: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/O4/040501-17.pdf> (14. 12. 2004).
168. Westlake, Martin (1995) *The Council of the European Union* London: Cartermill Publishing.
169. White, Brian (1997) Diplomacy. V Baylis, John in Steve Smith (ur.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 249–262. Oxford: Oxford University Press.
170. White, Brian (2001) *Understanding European Foreign Policy*. Hampshire, New York: Palgrave.
171. White, Brian (2004) Foreign Policy Analysis and the New Europe. V Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen in Brian White (ur.) *Contemporary European Foreign Policy*, 11–32. London: Sage Publishers.
172. Whitman, Richard (1998) *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. London: Macmillan.
173. Wight, Martin (1994) *International Theory. The Three Traditions*. London: Leicester University Press.
174. Willa, Pierre in Nicolas Levrat (2001) How to assess the EU's External Dimension: Introductory remarks. V Willa, Pierre in Nicolas Levrat (ur.) *Actors and Models. Assesing the European Union's External Capability and Influence*. Euryopa études vol. 11, Institut européen de l'Université de Genève. Dostopno na: <http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/summerschool1.pdf> (6. 7. 2004).
175. Wiseman, Geoffrey (2002) *Adam Watson on Diplomacy*. Panel on Diplomacy, the English School, and International Theory. Dostopno na: <http://www.leeds.ac.uk/polis/englishschool/wiseman02i.doc> (12. 11. 2004).
176. Wouters, Jan in Dominick Coppens (2005) *A Global Actor in the Making? Reforming the EU's External Relations Machinery with or without the Constitution*.



K.U. Leuven, Institute for International Law, WP No. 79, June 2005. Dostopno na: <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/wp/WP/WP79e.pdf> (1. 6. 2007).

## PRIMARNI VIRI

177. (1987) Single European Act, OJ C 169, 29. 6. 1987. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf) (3. 5. 2006) (Prevod: Enotni evropski akt, <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/enotni-evropski-akt.pdf> (12. 5. 2006)).
178. (1992) Treaty on European Union, OJ C 191, 29. 7. 1992. Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (1. 5. 2006). (Prevod: Pogodba o Evropski uniji, <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/maastricht.pdf> (12. 5. 2006)).
179. (1992) Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo.
180. (1997) Treaty of Amsterdam, amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10. 11. 1997. Dostopno na: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (3. 5. 2006). (Prevod: Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/amsterdam.pdf> (12. 6. 2006)).
181. (2001) Treaty of Nice, amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and other Related Acts, OJ C 80, 10. 3. 2001. Dostopno na: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/nice\\_treaty\\_en.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf) (3. 7. 2006). (Prevod: Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/nica.pdf> (12. 6. 2006)).
182. (2002) Treaty on European Union (consolidated version), OJ C 325, 24. 12. 2002. Dostopno na: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf) (3. 7. 2007).
183. (2004) Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310, 16. 12. 2004. Dostopno na: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12004V/htm/12004V.html> (12. 6. 2006). (Prevod: (2005) Pogodba o Ustavi za Evropo. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).

184. Creation of a Delegation of the European Union to the African Union in Addis Ababa, Publication of a vacancy for the function of Head of the EU Delegation (grade AD14), Official Journal of the EU, C191 A/1, 17. 8. 2007. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/ca191/ca19120070817en00010006.pdf> (22. 8. 2007).
185. Evropska komisija (2001) *Development of the External Service – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2001)381, 3. 7. 2001. Dostopno na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0381en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0381en01.pdf) (3. 4. 2004).
186. Evropska komisija (2005) *Action plan to improve communicating Europe by the Commission*, 20. 7. 2005. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication\\_com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf) (1. 6. 2006).
187. Evropska komisija (2005) *Consolidation and Expansion of External Service – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2005)239, 6. 6. 2006. Dostopno na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005\\_0239sl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0239sl01.pdf) (1. 5. 2006).
188. Evropska komisija (2006) *Europe in the World. Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility — Communication from the Commission to the European Council*, COM(2006)278, 8. 6. 2006. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euw_com06_278_en.pdf) (14. 7. 2007).
189. Evropska komisija (2007) *Annual Policy Strategy 2008 — Communication from the Commission*, COM(2007)65, 21. 2. 2007. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps_2008_en.pdf) (1. 6. 2007).
190. Evropska komisija (2007) *European agenda for culture in a globalizing world — Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Council and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2007)242, 10. 5. 2007. Dostopno na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0242en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0242en01.pdf) (12. 6. 2007).
191. Evropska komisija (2007) *Reforming Europe for the 21<sup>st</sup> Century — Communication from the Commission*, COM(2007)412, 10. 7. 2007. Dostopno na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0412en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0412en01.pdf) (14. 7. 2007).

192. Evropska konvencija (2002) *Final Report of the Working Group III on Legal Personality*, CONV 305/02, WG III 16, 1. 10. 2002. Dostopno na: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00305en2.pdf> (4. 3. 2004).
193. Evropska konvencija (2002) *Final Report of the Working Group VII on External Action*, CONV 459/02, WG VII 17, 16. 12. 2002. Dostopno na: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00459en2.pdf> (4. 3. 2004).
194. Evropska konvencija (2002) *Proposal by Mr Giuliano Amato, Mr Elmar Brok and Mr Andrew Duff on Declaration on the Creation of a European External Service*. Dostopno na: <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/873/Art%20III%20225a%20Amato%20EN.pdf> (1. 5. 2006).
195. Evropska konvencija (2003) *Draft articles on external action in the Constitution Treaty*, CONV 685/03, 23. 4. 2003. Dostopno na: [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?MAX=81&LANG=EN&Content=DOC](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?MAX=81&LANG=EN&Content=DOC) (1. 4. 2004).
196. Evropska konvencija (2003) *Institutions-draft articles for Title IV of Part I of the Constitution*, CONV 691/038, 23. 4. 2003. Dostopno na: [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?MAX=81&LANG=EN&Content=DOC](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?MAX=81&LANG=EN&Content=DOC) (1. 4. 2004).
197. Evropski parlament (2000) *Report on a common Community diplomacy*, Odbor za zunanje zadeve, poročevalec Gerardo Galeote Quecedo, 2000/2006 (INI), 24. 7. 2000. Dostopno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+WORD+V0//EN&language=EN> (6. 7. 2004).
198. Evropski parlament (2000) *Resolution on a common Community diplomacy*, A5-0210/2000, 5. 9. 2000. Dostopno na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c\\_135/c\\_13520010507en00690072.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c_135/c_13520010507en00690072.pdf) (14. 4. 2005).
199. Evropski parlament (2005) *Draft report on the institutional aspects of setting up a 'European External Action Service' (motion for a European Parliament resolution)*, Odbor za ustavne zadeve, poročevalec Elmar Brok, 2004/2207, 22. 2. 2005. Dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/557/557512/557512en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/557/557512/557512en.pdf) (1. 6. 2006).

200. Evropski parlament (2005) *Resolution on the institutional aspects of the European External Action Service*, P6\_TA(2005)0205, 26. 5. 2005. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce117/ce11720060518en02320233.pdf> (1. 6. 2006).
201. Evropski svet (2001) *Laekenska deklaracija o prihodnosti Evropske Unije*, 15. 12. 2001. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/ustava/o-konvenciji/laekenska-deklaracija/> (1. 3. 2006).
202. Evropski svet (2003) *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, 12. 12. 2003. Dostopno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (1. 5. 2005).
203. Evropski svet (2004) *Heads of state or government press release*, 10995/0 (Presse 214), 29. 7. 2004. Dostopno na: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/82033.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/82033.pdf) (1. 6. 2006).
204. Evropski svet (2004) *Presidency Conclusions of the European Council*, 16238/04, sprejeti 16. in 17. 12. 2004. Dostopno na: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf) (2. 6. 2006).
205. Evropski svet (2006) *Sklepi Predsedstva Evropskega sveta*, 10633/1/06, sprejeti 15. in 16. 6. 2006. Dostopno na: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/SL/ec/90131.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/SL/ec/90131.pdf) (14. 6. 2007).
206. *Issues Paper on the European External Action Service*, Komisija in Generalni Sekretariat Sveta EU, 2. 3. 2005.
207. *Osnutek izjav*, predsedstvo MVK, CIG 3/1/07 REV 1, 5. 10. 2007. Dostopno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003re01sl.pdf> (10. 10. 2007).
208. *Osnutek izjav*, predsedstvo MVK, CIG 3/1/07 REV 1 COR 2, 22. 10. 2007. Dostopno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003-re01co02.sl07.pdf> (29. 10. 2007).
209. *Osnutek pogodbe*, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, predsedstvo MVK, CIG 1/1/07 REV 1, 5. 10. 2007. Dostopno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001-re01.sl07.pdf> (25. 9. 2007).

210. Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities of 8 April 1965 (OJ L 15/13, 13. 7. 67, as amended by the Treaty of Amsterdam and the Treaty of Nice, OJ C310/261, 16. 12. 2004). Dostopno na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c\\_310/c\\_31020041216en02610266.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_310/c_31020041216en02610266.pdf) (5. 5.2005).
211. Svet Evropske unije (2004) *Press Release*, 10995/04, 29. 4. 2004. Dostopno na: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/82033.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/82033.pdf) (1. 6. 2006).
212. Svet Evropske unije (2005) *Evropska služba o zunanjepolitičnem delovanju – Skupno poročilo o napredku, ki sta ga pripravila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija*, 9956/05, 9. 6. 2005. Dostopno na: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/91091.pdf) (25. 5. 2005).
213. Svet Evropske unije (2006) *Arrangements on the diplomatic representation of the Presidency in third countries*, 16568/06, 11. 12. 2006. Dostopno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16568.en06.pdf> (6. 9. 2007).
214. Svet Evropske unije (2006) *CFSP Guide – Draft compilation of relevant texts*, 16074/06, 15. 1. 2006. Dostopno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16074.en06.pdf> (15. 5. 2007).
215. Svet Evropske unije (2007) *Presidency Diplomatic representation in third countries – Second half of 2007*, 10505/3/07 REV 3, 18. 10. 2007.
216. Svet Evropske unije (2007) *Sklepi Predsedstva*, 10654/07, sprejeti 17. in 18. 6. 2007. Dostopno na: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/94803.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/94803.pdf) (20. 6. 2007).
217. Stocktaking report: Measures to increase the effectiveness, coherence and visibility of EU external policies, Predsedstvo, 8909/07, 13. 6. 2007.
218. Stocktaking report on the implementation of measures to increase the efficiency, coherence and visibility of EU external policies and future work, Predsedstvo, 15822/1/06, 5. 12. 2006.
219. Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, Uradni

list L 145, 31/05/2001, 0043–0048. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:SL:HTML> (1. 6. 2007).

220. Vienna Convention on Diplomatic Relations (Vienna, 18. 4. 1961), 500 U.N.T.S. 95.