

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NATAŠA BUŠLJETA

**VPLIV SLOVENSKEGA PREDSEDSTVA SVETA EVROPSKE UNIJE NA
OBLIKOVANJE SKUPNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE DO ZAHODNEGA
BALKANA**

MAGISTRSKO DELO

LJUBLJANA, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NATAŠA BUŠLJETA

**VPLIV SLOVENSKEGA PREDSEDSTVA SVETA EVROPSKE UNIJE NA
OBLIKOVANJE SKUPNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE DO ZAHODNEGA
BALKANA**

MAGISTRSKO DELO

MENTOR: red. prof. dr. ZLATKO ŠABIČ

SOMENTOR: doc. dr. DAMJAN LAJH

Ljubljana, 2010

Vpliv slovenskega predsedstva Sveta Evropske unije na oblikovanje skupne politike Evropske unije do Zahodnega Balkana

Osrednja tema magistrskega dela je predsedovanje Svetu in namen magistrskega dela je ugotoviti, kakšen vpliv je imelo slovensko predsedstvo Svetu Evropske unije na proces oblikovanja skupne politike EU do regije Zahodnega Balkana, ki ji je bila že leta 2003 v Solunu obljubljena evropska perspektiva.

Slovenija je kot prva med novimi državami članicami Evropske unije prevzela predsedovanje Svetu v prvi polovici leta 2008 in zanimalo me je, kako je Slovenija to priložnost izkoristila za določitev ciljev na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana, in za vpliv na oblikovanje te EU politike. Analizirano je predsedovanje Svetu, kako se je razvijalo skozi razvoj evropske integracije in kakšne pristojnosti dejansko ponuja državi članici, ki vodi delo Sveta za pol leta. Za Slovenijo je narejen pregled njenih priprav na predsedovanje Svetu na eni strani in analiza njenih omejitev kot predsedujoče v procesu oblikovanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana, pri kateri veljajo pravila odločanja Skupne zunanje in varnostne politike EU. Zato je v magistrskem delu opredeljena tudi politika EU do Zahodnega Balkana in narejen je pregled razvoja te politike med in po slovenskem predsedovanju z izpostavljenim prispevkom slovenskega predsedstva pri tem razvoju.

Ključne besede: predsedovanje Svetu Evropske unije, skupna zunanja in varnostna politika EU, Zahodni Balkan.

Impact of the Slovene Presidency to the Council of the European Union on the formation of the Common European Policy on the Western Balkans

The central topic of the thesis is the presidency to the EU Council and the purpose of it to determine how much impact had Slovenian Presidency of the Council of the European Union had in the process of creating a common EU policy towards the Western Balkans. The EU perspective was promised to the countries of the Western Balkans already in Thessaloniki in 2003.

Slovenia was the first among the new Member States of the European Union which took over the Presidency in the first half of 2008 and I was questioning myself through the thesis, how Slovenia has used this opportunity to reach the objectives of common EU policy towards the Western Balkans, and how much impact had Slovenia on the formation of EU policy. I analyzed the presidency, how it has evolved through the development of European integration and what powers in fact provides to a Member State, leading the Council's work for half a year. The thesis includes an overview of Slovenia's preparations to the Council Presidency on one hand, and analysis of its limitations as chair in the process of creating a common EU policy towards the Western Balkans, at which the decision-making rules of the Common Foreign and Security Policy, on the other hand. Therefore the thesis also includes an overview of the EU's common policy towards the Western Balkans. It follows an overview of the development of this policy during and after the Slovenian presidency within which the contribution of the Slovenian Presidency is exposed.

Keywords: Presidency of the European Union, Common Foreign and Security Policy of the EU, the Western Balkans.

KAZALO

SEZNAM KRATIC	7
1 UVOD	8
1.1 Raziskovalni problem in cilji naloge.....	8
1.2 Metodologija	14
1.3 Struktura magistrske naloge	16
2 PREDSEDOVANJE SVETU EVROPSKE UNIJE	19
2.1 Zgodovinski razvoj predsedovanja Svetu	19
2.2 Razvoj Evropskega sveta	29
2.3 Naloge predsedstva Sveta	31
2.3.1 Poslovodja: administracija in koordinacija dela	34
2.3.2 Zastopanje Sveta in EU navzven	35
2.3.3 Posredovanje pri sklepanju dogovorov.....	36
2.3.4 Določanje političnih prioritet in promocija novih iniciativ – določanje institucionalnega dnevnega reda	38
2.4 Značilnosti oblikovanja dnevnega reda v EU	42
2.5 Teoretska izhodišča raziskovalnega modela	48
2.5.1 Liberalna teorija medvladnega odločanja	52
2.5.2 Liberalna teorija medvladnega odločanja in SZVP	55
2.5.3 Liberalna teorija medvladnega odločanja in predsedujoča Svetu	57
2.5.4 Oblikovanje teoretskega raziskovalnega modela	58
3 ZNAČILNOSTI SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA SVETU.....	61
4 SKUPNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE DO ZAHODNEGA BALKANA	69
4.1 Značilnosti in posebnosti izvajanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana glede na izvajanje drugih EU politik	69
4.2 Skupna politika EU do Zahodnega Balkana.....	72
5 ZAHODNI BALKAN KOT PRIORITETA PREDSEDOVANJA SLOVENIJE SVETU.....	76
5.1 Cilji, ki si je zastavila Slovenija.....	78
5.2 Načrti Slovenije za uresničitev zastavljenih ciljev	86
5.3 Sodelovanje s posameznimi državami Zahodnega Balkana.....	89
5.3.1 Kosovo	89
5.3.2 Srbija	94
5.3.3 Bosna in Hercegovina	99

5.3.4	<i>Črna gora</i>	102
5.3.5	<i>Makedonija</i>	104
5.3.6	<i>Albanija</i>	108
6	SKLEPNE UGOTOVITVE	110
7	LITERATURA	115

SEZNAM KRATIC

CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (Pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo)
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov
DS COWEB	Delovna skupina Sveta za Zahodni Balkan
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EULEX	European Union Rule of Law Mission (Misija vladavine prava Evropske unije)
EUSR	Posebni predstavnik EU
<i>GAERC</i>	Svet EU za splošne zadeve in zunanje odnose
ICR/EVOP	Predstavnik celotne mednarodne skupnosti na Kosovu/ Evropska varnostna in obrambna politika
ICTY	Mednarodno kazensko sodišče za vojne zločine v nekdanji Jugoslaviji
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance (Instrument predpristopne pomoči)
KFOR	Kosovo Force (Kosovske sile)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
SECI	South East European Cooperative Initiative (Pobuda za sodelovanje v jugovzhodni Evropi)
SEE OCTA	South East European Organised Crime Threat Assessment (Ocena ogroženosti na področju jugovzhodne Evrope)
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SPS	Stabilizacijsko – pridružitveni sporazum
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UNMIK	United Nation Interim Administration Mission in Kosovo (Začasna administrativna misija Združenih narodov na Kosovu)
ZDA	Združene države Amerike

1 UVOD

Predsedovanje države članice Svetu Evropske unije (Svet) je bilo in ostaja tudi po uveljavitvi Lizbonske pogodbe pomemben element institucionalne strukture Evropske unije (EU). Države članice so med predsedovanjem Svetu izpostavljene večji pozornosti doma, na EU ravni in tudi zunaj EU, kar pomeni, da so v prednosti glede na druge države članice in imajo lahko večji vpliv na oblikovanje EU politik. Glede na to, kako države članice EU nalogo predsedovanja Svetu opravijo, si lahko dvignejo ali zmanjšajo ugled in s tem izboljšajo ali poslabšajo položaj med javnopolitičnimi igralci na EU in mednarodnem nivoju.

1.1 Raziskovalni problem in cilji naloge

Po sprejemu odločitve o vrstnem redu predsedujočih držav članic Svetu od začetka leta 2007 do konca junija 2020 (Sklep Sveta EU 2007/5/ES, Euratom 2007) na Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose decembra 2006, ki je začela veljati 1. januarja 2007, je Slovenija kot prva med novimi državami članicami EU prevzela predsedovanje Svetu v prvi polovici leta 2008. To je pomenilo veliko priznanje in zaupanje Sloveniji, ki je v prvih letih članstva poleg tega uvedla tudi evro in vstopila v Schengen, kar je dodatno vplivalo na njen ugled v EU. Zanimalo me je zato, kako je Slovenija to pozitivno vzdušje in ugled skupaj s pristojnostmi, ki jih je imela kot predsedujoča Svetu, izkoristila za določitev in nato uresničenje zastavljenih ciljev na prioritetnem področju svojega predsedovanja Svetu – skupne politike EU do Zahodnega Balkana, in za vpliv oblikovanje te EU politike.

Ker Pogodba o Ustavi za Evropo ni stopila v veljavo, so ustanovne pogodbe in druge pravne podlage, ki so urejale predsedovanje države članice Svetu, določale, da so pristojnosti in naloge predsedujoče države vodenje Sveta na vseh področjih in na vseh ravneh ter vodenje Evropskega sveta, zastopanje Sveta v odnosu do drugih institucij in zastopanje EU v mednarodnih odnosih (Poslovnik Sveta EU, 20. in 26. čl.; Pogodba o Evropski uniji, 24. čl.). Po slovenskem predsedovanju je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 na področju EU institucij in njihovega delovanja prišlo do sprememb, ki vplivajo tudi na naloge predsedujočih držav Svetu. Za prihodnje predvsem primerjalne analize posameznih

predsedstev Sveta pred in po uveljavitvi Lizbonske pogodbe je te spremembe smiselno upoštevati, medtem ko v pričujoči analizi niso podrobneje zajete.

Ker do sprememb dela Sveta torej ni prišlo, je Slovenija prevzela vlogo predsedujoče vsem sestavam Sveta in Evropskemu svetu po sistemu polletne rotacije predsedovanja v obdobju med 1. januarjem in 30. junijem 2008. S pripravami na predsedovanje je Vlada Republike Slovenije začela že januarja 2005, ko je na svoji 5. redni seji 6. januarja 2005 s sklepom ustanovila Ožjo delovno skupino za predsedovanje, ki jo je vodil predsednik vlade, člani pa so bili minister za zunanje zadeve, minister za finance, minister za javno upravo in državni sekretar za evropske zadeve (Sklep Vlade RS 2005). Ožja delovna skupina za predsedovanje je na svoji konstitutivni seji 25. februarja 2005 sprejela odločitev, da bodo priprave Slovenije na predsedovanje Svetu EU potekale po projektni metodi in oblikovala organizacijsko strukturo za vodenje in koordiniranje nalog, ki so bile razdeljene na pet področij: program, kadri, komuniciranje in promocija, logistika ter proračun (Poročilo o pripravah Slovenije na predsedovanje Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (2005-2007) 2007).

V tem obdobju priprav je slovenska vlada oblikovala program predsedstva Sveta, s katerim je opredelila zadeve, ki so bile na dnevnem redu zasedanj Sveta in EU med njenim predsedovanjem oziroma predvsem njihov vrstni red. Hkrati je pripravila načrte vodenja posameznih zadev in definirala cilje, za katere je ocenila, da jih lahko doseže v času predsedovanja Svetu.

Za celovitost analize vpliva slovenskega predsedstva je zato smiselno v okvir proučevanja vključiti tudi fazo priprav Slovenije na predsedovanje Svetu. Slovenija je morala pri oblikovanju programa predsedovanja poznati in upoštevati naloge ter interese drugih držav članic, EU institucij in drugih relevantnih javnopolitičnih igralcev pri določeni zadevi. Za dosego ciljev, ki si jih je Slovenija zastavila v programu predsedovanja, pa v načrtu za izvedbo programa razmisliti, kako zadeve, ki jih še ni na EU dnevnem redu, tja uvrstiti in kako zadeve, ki sicer so na dnevnem redu EU, razvrstiti ter katere zadeve lahko zanemari, ali zaradi posebnih nacionalnih interesov ali zaradi pomanjkanja virov (znanja, kadrov in časa). Na fazo oblikovanja dnevnega reda v širšem smislu in v kontekstu procesualnega modela analize javnih politik¹ sem se osredotočila, ker pomembno prispeva k razumevanju procesov

¹ Več o tem v poglavju 2.4.

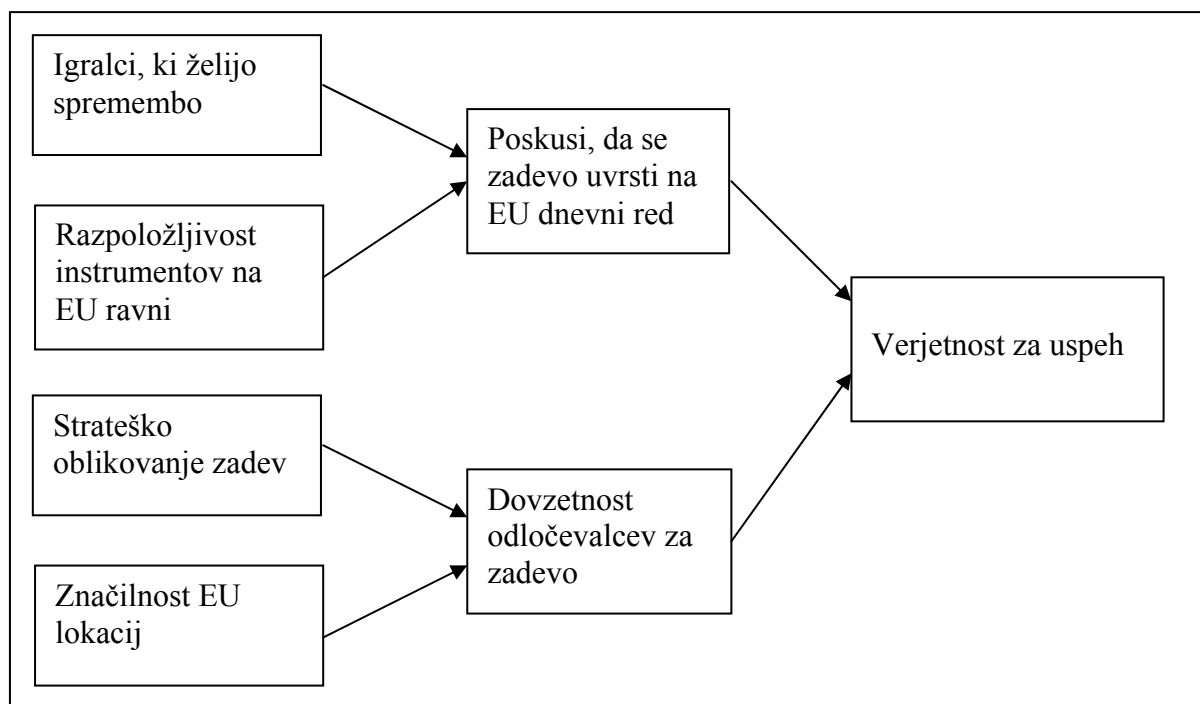
odločanja v EU, procesa razvoja evropske integracije in dejanskih rezultatov teh procesov, kot ugotavlja tudi Princen (2009) v svoji analizi faze oblikovanja EU dnevnega reda.

Konkretna javna politika, v okviru katere bom iskala pojasnila o tem, kako je Slovenija vlogo predsedujoče Svetu izkoristila za doseg zastavljenih ciljev, je skupna politika EU do Zahodnega Balkana.

Slovenija se je v procesu oblikovanja programa svojega predsedovanja Svetu odločila, da skupno politiko EU do Zahodnega Balkana uvrsti na vrh dnevnega reda EU (javna politika je bila t.i. prioriteta slovenskega predsedstva). Cilj, ki si jih je Slovenija zadala pri tej zadevi, je bil, da se v času slovenskega predsedovanja Svetu okrepi evropska perspektiva držav Zahodnega Balkana. Pet let po grškem predsedovanju je bil namreč čas za osvežitev Solunske agende ter dokončanje mreže stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov. Poleg tega širšega cilja so bili konkretni zastavljeni cilji sprejem ukrepov, ki bodo omogočali pospešeno uvajanje evropskih standardov v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, Črni gori, Srbiji, Bosni in Hercegovini ter Albaniji. Posebno pozornost se je Slovenija zavezala nameniti Kosovu, kjer naj bi bila upravičena pričakovanja o ključni vlogi Evropske unije. Slovensko predsedstvo naj bi glede na program predsedovanja aktivno spodbujalo oblikovanje rešitve, ki bo ob visoki stopnji enotnosti EU zagotovila dolgoročno stabilizacijo regije Zahodnega Balkana. (Si.nergija za Evropo, januar – junij 2008)

V EU je po veliki širitvi leta 2004 (zaključeni 2007) prišlo do zastoja v širitveni politiki. Sam tedanji komisar za širitev Olli Rehn je dejal, da je EU utrujena od širitve (Smale in Bilefsky, 2006), tudi javno mnenje je postalo manj naklonjeno novimi članicami oziroma nadaljnjim širitvam EU (Special Eurobarometer št. 255 2006). Slovenija pa ima do regije Zahodnega Balkana poseben odnos glede na ostale države članice EU in močne nacionalne preference, zato je želela v času predsedovanja Svetu politiko EU do Zahodnega Balkana zopet pomakniti višje na dnevni red EU in s tem pospešiti širitev EU na to regijo. Ključni za uspeh takih prizadevanj so štirje dejavniki: motiviranost političnega igralca za izvedbo sprememb na nekem področju (jasne nacionalne preference), razpoložljivost instrumentov na EU ravni za to izvedbo, ustrezno definiranje zadeve (kateri vidiki so izpostavljeni in kateri niso) in značilnost posameznih EU aren odločanja. (Princen 2009)

Slika 1.1: Teoretični okvir za pojasnjevanje oblikovanja dnevnega reda EU



Vir: Povzeto po Princen (2009, 43).

Slovenija je bila v skladu s programom predsedovanja dovolj motiviran politični igralec in kot predsedujoča je imela večji vpliv na izbiro EU instrumentov ter preko pristojnosti predsedujoče Svetu za koordinacijo stališč posameznih javnopolitičnih igralcev vpliv tudi na oblikovanje politike in njeno izvajanje. Odločitve na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana pa se sprejemajo po pravilih odločanja Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).

Magistrsko delo bo osredotočeno na vprašanje, ali je Slovenija zgoraj omenjene ključne dejavnike ustrezno upoštevala in izkoristila pri oblikovanju programa predsedovanja in med predsedovanjem na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana. Ali si je res želela spremembo in zakaj? Ali je identificirala in prepričala druge javnopolitične odločevalce v času slovenskih priprav in predsedovanja, da so oblikovali podobne nacionalne preference? Izpostaviti velja predvsem Nemčijo in Portugalsko, državi članici, s katerima je Slovenija predsedovala v triu in z njima morala uskladiti skupen 18 – mesečni program predsedovanja Svetu; Evropsko komisijo in Evropski parlament. Z njimi je morala Slovenija najprej uskladiti svoj program predsedovanja v smislu oblikovanja dnevnega reda, z vidika definiranja zadev in tudi že z vidika oblikovanja odločitev.

Ali je imela med predsedovanjem na voljo ustrezne instrumente za izvedbo sprememb? Glede na naloge predsedujoče države Svetu lahko sklepamo, da ima država članica v tej vlogi večji vpliv na oblikovanje dnevnega reda EU in posledično na proces oblikovanja javnih politik EU. Predsedujoče države namreč oblikujejo program dela, s katerim določijo:

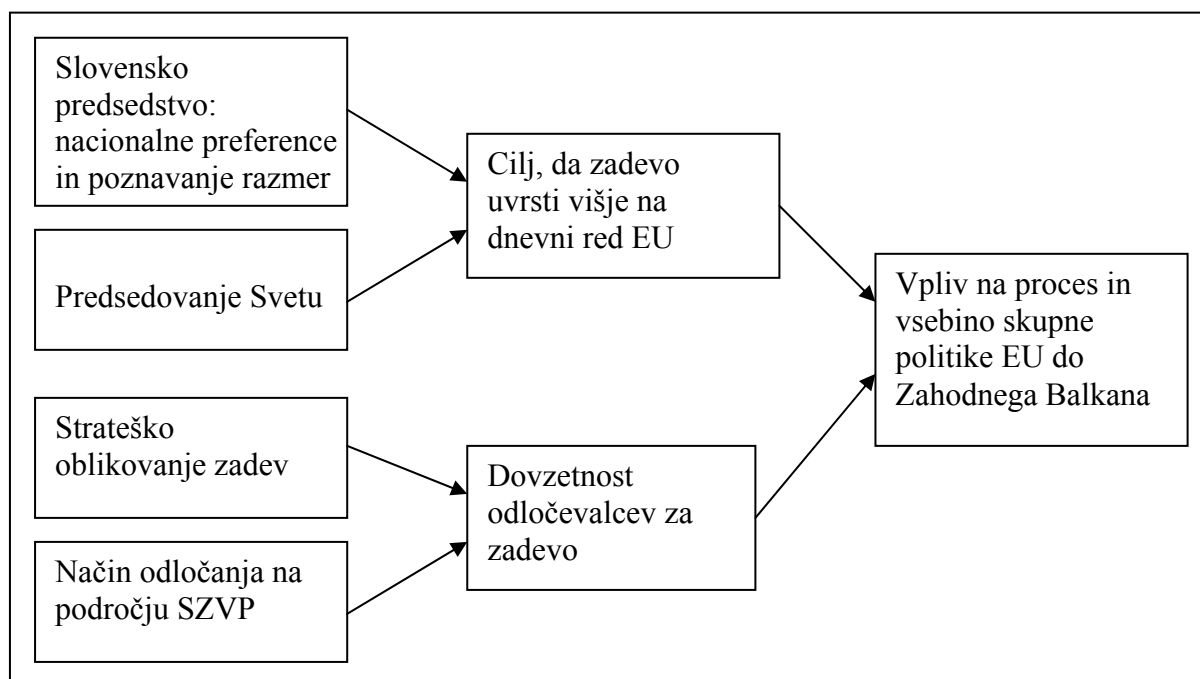
- katerim zadevam na EU dnevnem redu bodo posvetile več pozornosti, časa in energije,
- kako bo oblikovana vsebina zadeve oz. kako bo vodila razpravo o zadevi, kateri vidiki bodo izpostavljeni na račun drugih.

Ali je bila uspešna v procesu pogajanj na tem področju in ostale politične odločevalce prepričala s svojimi rešitvami, ki jih je oblikovala v procesu strateškega oblikovanja zadev? In ali je SZVP ustrezna lokacija, glede na proces odločanja, vključene javnopolitične odločevalce in pristojnosti predsedujoče države članice Svetu? Za EU namreč velja, da ima *sui generis* strukturo, ki se demonstrira z vključenostjo številnih in raznovrstnih javnopolitičnih igralcev na različnih ravneh odločanja in različni postopki sprejemanja odločitev (komunitarni in medvladni), kar zahteva visoko stopnjo koordiniranosti za izvajanje javnopolitičnega procesa. (Lajh 2006) Pri SZVP se odločitve sprejemajo po medvladnem postopku, v katerem imajo ključno vlogo vlade držav članic EU, medtem ko nadnacionalne institucije nimajo vloge javnopolitičnih odločevalcev. Ta značilnost procesa odločanja poleg dejstva, da Svetu predseduje država članica, je bila glavni argument za izbiro liberalne teorije medvladnega odločanja kot najprimernejšega teoretskega okvira za analizo vpliva slovenskega predsedstva na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana.

Kriteriji za ugotavljanje tega vpliva bodo izhajali iz zgoraj opredeljenih štirih dejavnikov oz. modela, v katerega jih je Princen povezal za predstavitev procesa oblikovanja dnevnega reda EU, ki kot že poudarjeno, pomembno determinira nadaljnji javnopolitični proces. Vpliv slovenskega predsedstva na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana se lahko meri tudi z drugimi kriteriji kot je na primer proces evropeizacije v državah Zahodnega Balkana, ki pomeni obrnjen pristop in analizo vpliva z vidika rezultatov skupne politike EU do Zahodnega Balkana. Vlogo predsedujoče Svetu bi bilo pri tem pristopu težko natančno izpostaviti in tudi ni cilj magistrskega dela analiza konkretne politike, ampak analiza slovenskega predsedovanja na področju te politike. Predmet magistrskega dela tako ne bo širše ali podrobnejše preučevanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana, ampak je v

magistrskem delu opredelitev politike omejena na presek stanja pred začetkom slovenskega predsedovanja Svetu, predstavitvi ciljev slovenskega predsedstva, dejansko doseženih rezultatov in na koncu oceni ustreznosti zastavljenih ciljev in doseženih rezultatov glede na slovenske nacionalne preference, instrumente, ki jih ima na voljo predsedujoča država Svetu, strateško oblikovanje zadeve in način odločanja na področju SZVP.

Slika 1.2: Raziskovalni model, prilagojen po modelu oblikovanja dnevnega reda EU, ki upošteva izhodišča liberalne teorije medvladnega odločanja



Vir: Lasten raziskovalni model, izpeljan iz Princen (2009, 43).

Vpliv slovenskega predsedstva bo merjen preko posameznih zastavljenih in realiziranih ciljev. Konkreten cilj je bil na primer, da med slovenskim predsedovanjem pride javnopolitični proces skupne politike EU do Zahodnega Balkana do faze uzakonitve javne politike in njenega izvajanja: da EU zaključi pogajanja in podpiše stabilizacijsko-pridružitvene sporazume (SPS) z vsemi državami Zahodnega Balkana, saj so ti sporazumi pogoj za začetek približevanja s končnim ciljem vključitve držav v EU.

Ker je že več kot dve leti od zaključka slovenskega predsedovanja Svetu, bo vpliv izmerjen tudi z vidika nadaljnjega procesa oblikovanja javne politike in sicer glede na naslednja kriterija:

- se je skupna politika EU do Zahodnega Balkana po slovenskem predsedovanju ohranila visoko na dnevnem redu Sveta, na katerega imajo predsedujoče države članice največ vpliva – kriterij bo primerjava števila razprav na nivoju ministrov med slovenskim in ostalimi predsedovanji,
- je prišlo do pospešitve procesa oblikovanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana – kriterij bo primerjava med številom podpisanih dokumentov med EU in državami Zahodnega Balkana pred slovenskim predsedovanjem Svetu in med ter po njem.

1.2 Metodologija

Komentarji strokovnjakov in medijev pred in po predsedovanju, ki sem jih ob zbiranju virov zasledila, so pretežno šli v smer, da bi si Slovenija pri dosjeju Zahodni Balkan lahko zastavila in izpeljala bolj ambiciozne cilje, ker je imela kot poznavalka razmer v tej regiji na voljo mehanizme, znanje in izkušnje, da doseže več. Kot neposredno vključena v priprave in predsedovanje Slovenije Svetu v prvi polovici leta 2008 sem se odločila preveriti naslednja raziskovalna vprašanja:

- Kakšen je bil vpliv predsedstva Sveta kot oblikovalca javnih politik EU pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe? Je velikost predsedujoče države članice pri tem relevantna?
- Ali je slovensko predsedstvo z uvrstitvijo skupne politike EU do Zahodnega Balkana na vrh svojega dnevnega reda (med prioritete predsedovanja) temo dvignilo tudi višje na dnevnem redu Evropske unije med in po predsedovanju?
- Ali je uvrstitev skupne politike EU do Zahodnega Balkana visoko na dnevni red slovenskega predsedstva pospešilo fazi uzakonitve in implementacije te javne politike EU?

Na podlagi podrobne analize pravnih virov, refleksije na teoretične razprave o predsedovanju Svetu, oblikovanju dnevnega reda EU in procesu oblikovanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana, bo opravljena analiza vpliva slovenskega predsedstva na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana v času predsedovanja Slovenije in po njem. Cilj

magistrskega dela je torej prispevati k razpravi o možnostih in omejitvah predsedujoče države članice Svetu na oblikovanje dnevnega reda EU, v prvi vrsti pa je cilj raziskave preveriti, ali je Slovenija izkoristila potenciale predsedujoče Svetu za napredek pri oblikovanju in izvajanju politike EU do Zahodnega Balkana, in kakšni so bili učinki slovenskega predsedovanja na prihodnje oblikovanje politike EU do Zahodnega Balkana. V pomoč služi tudi dejstvo, da je od slovenskega predsedovanja Svetu (v času, ko zaključujem magistrsko delo) minilo dve leti, kar omogoča ustrezno analitično in nenazadnje tudi kritično distanco do opravljenega napredka na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana.

Oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana v okviru zunanje politike EU se seveda razlikuje od oblikovanja javnih politik EU na področju notranjega trga, okolja in drugih politik, kjer so države članice del pristojnosti prenesle na institucije EU (Evropsko komisijo, Evropski parlament in Sodišče EU). Za namen analize predmeta preučevanja je zato vključena kratka opredelitev skupne politike EU do Zahodnega Balkana, kjer bo izpostavljen vidik javnopolitičnih igralcev in njihovih vlog.

Za preverjanje raziskovalnih vprašanj je bilo uporabljenih več metodoloških orodij, od analize relevantne literature za definiranje naslednjih pojmov: vloga predsedstva Sveta, proces oblikovanja dnevnega reda EU in liberalna teorija medvladnega odločanja, ki oblikuje teoretično izhodišče; kvalitativna in kvantitativna analiza formalnih dokumentov in pravnih virov za prikaz in razumevanje normativne podlage razvoja instituta predsedovanja Svetu in oblikovanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana. Metoda bo uporabljena v teoretičnem (institucionalni okvir, cilji, načela na ravni EU) in empiričnem delu (prilagoditve slovenske državne uprave za izvedbo nalog predsedovanja, vključno s pripravo programa predsedovanja); primerjalna analiza šestmesečnih programov predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije za dosje Zahodni Balkan, 18-mesečnega programa Nemčije, Portugalske in Slovenije ter 18-mesečnih programov naslednjega trio predsedstva (Francije, Češke in Švedske), in primerjalna analiza izvajanja programa na tem dosjeju v času posameznih predsedovanj (analiza dnevnih redov Sveta in sprejetih dokumentov); analiza relevantnih dokumentov slovenske vlade, ki so nastali pred in med predsedovanjem Svetu (načrti vodenja dosjejev, poročila iz sestankov, opomniki in izhodišča za udeležbo ministrov in predsednika vlade na zasedanjih Sveta in Evropskega sveta, ter informacije slovenskih diplomatskih predstavništav o stališčih drugih držav do posameznih vprašanj), ki so katalogizirani, da so lahko korektno citirani; metoda poglobljenega družboslovnega intervjuja

uradnikov drugih držav članic EU, ki so sodelovali pri predsedovanju svoje države. Delno za pridobivanje podatkov za izvedbo empiričnega dela in ki jih ne bo mogoče zaslediti v okviru drugih virov, ter kot dodaten vir, ki pripomore interpretaciji in razjasnitvi nekaterih relevantnih dejstev.

Za večjo preglednost so pri primerjalnih analizah dodani preglednici z zbranimi in urejenimi podatki o številu razprav ministrov, sprejetih dokumentih EU in podpisanih sporazumih med EU in državami Zahodnega Balkana.

1.3 Struktura magistrske naloge

V prvem delu magistrskega dela je opredeljen teoretski okvir, ki izhaja iz podanega raziskovalnega modela. Na podlagi izbrane literature so teoretično opredeljeni posamezni elementi analize: razvoj instituta predsedovanja držav članic Svetu, značilnosti oblikovanja dnevnega reda v EU javnopolitičnem procesu in izhodišča liberalne teorije medvladnega odločanja glede vloge držav v javnopolitičnem procesu na področju SZVP. V drugem delu je na podlagi teoretičnih predpostavk in izbrane metodologije narejena empirična analiza predsedovanja Slovenije, ki vključuje fazo priprav, na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana.

V središču magistrskega dela je slovensko predsedovanje Svetu v prvi polovici leta 2008, zato je najprej predstavljen razvoj predsedovanja Svetu ter razvoj nalog in pristojnosti držav članic, ki to funkcijo prevzemajo za obdobje polovice leta. Z razvojem evropske integracije se je spreminjala institucionalna struktura te integracije, v okviru katere se je oblikovalo in nadgrajevalo predsedovanje Svetu v vedno bolj izpostavljeno ter zahtevno nalogo za države članice. Naraščanje števila zadev, s katerimi se države članice ukvarjajo na EU ravni, ima največji vpliv na večanje zahtevnosti nalog predsedujoče Svetu. Obseg je praktično že tako velik, da morajo predsedujoče države članice sprejeti odločitev, s čim se bodo in s čim se bodo manj ali se sploh ne bodo ukvarjale. V bistvu velja enako načelo kot v nacionalnem procesu oblikovanja javnih politik: dejstvo je, da se javnopolitični igralci v procesu oblikovanja politik ne morejo posvečati vsemu, zato je število zadev na dnevnem redu omejeno. Večina političnega boja v tej fazi je tako usmerjena k določanju prioritet. (Princen 2009) Tudi na EU ravni poteka ta 'politični boj' in država članica svojega programa

predsedovanja ne oblikuje v izolaciji, zato je pomembno ugotoviti, koliko vpliva imajo ostali javnopolitični igralci na določanje dnevnega reda Sveta, ki je institucija EU z zakonodajnimi pristojnostmi. Po pregledu literature in nekaterih teoretičnih razprav na temo oblikovanja dnevnih redov se je pokazalo, da je vloga predsedujoče države članice pri tem relativno slabo raziskana. Zanimivo je, da so bile ne glede na to, da ni bilo narejene poglobljene analize vloge predsedovanja Svetu, z Lizbonsko pogodbo kljub temu sprejete pomembne spremembe sistema predsedovanja.

Po opredelitvi procesa oblikovanja dnevnega reda EU sledi še opredelitev izhodišč glede vloge države članice EU, ker slednje prevzamejo predsedovanje Sveta. V razpravah o evropski integraciji se je razvilo več teoretičnih pristopov in pogledov na vlogo držav članic: federalizem, neofunkcionalizem in liberalna teorija medvladnega odločanja so teorije, ki so usmerjene k pojasnjevanju procesa evropske integracije. Kasneje so se avtorji osredotočili tudi na pojasnjevanje evropske integracije kot političnega sistema in oblikovali naslednje teoretične pristope: teorija vladanja, pristop javnopolitičnih omrežij in nova institucionalna teorija. V tretji skupini pa so teorije, ki imajo ambicije, da pojasnijo rezultate integracije: družbeni konstruktivizem in evropska integracija, pravni pristopi oz. integracija skozi pravo, diskurzivni pristopi in perspektive spola. (Wiener in Diez 2004)

Preverjanje vpliva slovenskega predsedovanja bo, kot je opredeljeno v raziskovalnem modelu, osredotočeno na proces oblikovanja javne politike. Zato so z vidika teoretskega pristopa uporabnejše teorije, ki pojasnjujejo proces evropske integracije – federalizem, neofunkcionalizem ali liberalna teorija medvladnega odločanja.

Na področju politike zunanjih odnosov EU oz. SZVP, kamor je umeščena skupna politika EU do Zahodnega Balkana, države članice odločitve sprejemajo s soglasjem in pristojnosti niso prenesle na nadnacionalne institucije. Lizbonska pogodba je prinesla nekatere pomembne novosti, kot je oblikovanje funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je hkrati podpredsednik Evropske komisije (Lizbonska pogodba, 9e čl.), in vzpostavitev skupne zunanje službe EU (Lizbonska pogodba, 13a čl.), ki v času slovenskega predsedovanja še niso veljale. Neofunkcionalizem predpostavlja, da imajo glavno vlogo v procesu evropske integracije nadnacionalni igralci kot so Evropska komisija, Sodišče EU, evropske interesne skupine ter drugi. Glede na značilnosti odločanja na področju SZVP so kot javnopolitični odločevalci izpostavljene države članice EU, zato z izhodišči teorije

neofunkcionalizma ne moremo ustrezno pojasniti njihove vloge in vloge predsedujoče Svetu. Liberalna teorija medvladnega odločanja nasprotno zagovarja, da do sodelovanja na EU nivoju pride le, če so na to pripravljene pristati države članice, dopušča pa tudi vpliv ostalih javnopolitičnih igralcev. Za pojasnjevanje procesa odločanja na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana so izhodišča liberalne teorije medvladnega odločanja, ki jo je razvil Andrew Moravcsik v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, še posebej primerna, ker države članice pristojnosti niso prenesle na nadnacionalne javnopolitične igralce. S to teorijo lahko pojasnimo tudi odločitev Slovenije, da skupno politiko EU do Zahodnega Balkana izbere za prioriteto svojega predsedovanja. Liberalna teorija medvladnega odločanja poleg osnovne predpostavke, da so države temeljni igralci, ki delujejo na racionalen način, glede nacionalnih preferenc namreč izpostavlja ekonomski vidik. Argumenti Slovenije in njene iniciative (prometna pogodba za Zahodni Balkan, energetska skupnost) potrjujejo, da je bil glavni razlog za to odločitev ekonomski interes.

Drugi del magistrskega dela je empirična raziskava vpliva slovenskega predsedovanja na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana. Najprej je predstavljena faza triletnih priprav in izpostavljene so posamezne odločitve vlade (izbor prioritet, način vodenja predsedovanja), ki so bistveno opredeljevale samo predsedovanje Slovenije Svetu. Nato sledi opredelitev značilnosti procesa odločanja na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana. Na koncu pa analiza te politike kot prioritete slovenskega predsedstva, ciljev Slovenije ter nadaljnji razvoj javnopolitičnega procesa na tem področju. V smislu večje preglednosti analiza za vsak dosje oz. državo Zahodnega Balkana (Kosovo, Srbijo, Bosno in Hercegovino, Črno goro, Makedonijo in Albanijo) sledi isti strukturi: opis stanja v državi in navedba ciljev, ki si jih je Slovenija zastavila kot predsedujoča, v drugem delu so identificirane omejitve in prednosti Slovenije pri vodenju dosjejev in na koncu so zbrani izpolnjeni cilji in rezultati slovenskega predsedovanja ter morebitne izgubljene priložnosti, ki izhajajo iz zaključka analize.

Zaključek magistrskega dela strnjeno povzema sklepne ugotovitve in odgovore na raziskovalna vprašanja.

2 PREDSEDOVANJE SVETU EVROPSKE UNIJE

Predsedovanje Svetu se je razvilo v pomemben dejavnik v okviru procesa oblikovanja politik EU (Schout 1998, 6), a je večjo pozornost med raziskovalci pritegnilo šele v zadnjem desetletju. V literaturi zato še ni vzpostavljene trdne povezave med teoretskimi razmišljanji o procesu evropske integracije in procesih odločanja v EU na eni strani ter vlogi predsedovanja Svetu na drugi. Glede na deklarirane naloge, uveljavljene prakse in glede na rezultate že opravljenih analiz posameznih predsedstev lahko predsedovanje predstavlja močno platformo za predsedujočo državo, da vpliva na učinkovitost pogajanj znotraj EU in tudi usmerja končne odločitve sebi v prid (Tallberg 2006, 2).

Zaključki omenjenih analiz posameznih predsedstev Svetu, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju, bodo poleg pregleda zgodovinskega razvoja in pravnih podlag predsedovanja Svetu temeljni elementi analize možnosti in omejitev, ki jih ima predsedujoča država članica Svetu na oblikovanje dnevnega reda EU in s tem na nadaljnje faze javnopolitičnega procesa v EU. Faza oblikovanja dnevnega reda v procesu oblikovanja javnih politik na EU ravni je opredeljena v nadaljevanju tega poglavja. Ker je predmet analize skupna politika EU do Zahodnega Balkana, predpostavke glede ključnih javnopolitičnih igralcev izhajajo iz liberalne teorije medvladnega odločanja, ki izpostavlja države članice. Bistvene predpostavke liberalne teorije medvladnega odločanja, ki prispevajo k razumevanju vloge držav članic in vloge predsedujoče Svetu, so opredeljene v zaključnem delu teoretičnega poglavja magistrskega dela.

2.1 Zgodovinski razvoj predsedovanja Svetu

Značilnosti vloge predsedstva Sveta in Evropskega sveta znotraj institucionalnega sistema EU pomembno vplivajo na oceno posameznega obdobja predsedovanja. Položaj in vpliv predsedovanja je skozi čas sledil razvoju evropske integracije in v šestdesetletni zgodovini se je precej spremenilo. Obstoječa literatura, ki se ukvarja s predsedovanjem Svetu ni zelo obsežna in jo lahko razdelimo v tri kategorije: skromno število študij predsedovanja Svetu (Wallace in Edwards 1976; Kirchner 1992; Svensson 2000; Elgström 2003; Fernández 2008), opredelitev predsedovanja Svetu kot del študije Sveta (Sherrington 2000; Hayes-Renshaw in

Wallace 2006) in prispevki z analizo ali izkušnjami posameznih predsedstev Sveta (Wurzel 2000; Tallberg 2003b, 2004). Opaziti je trend naraščanja zanimanja za vlogo predsedovanja Svetu v procesu javnopolitičnega odločanja v EU, kar verjetno sledi prav spreminjanju položaja in vloge predsedstva Sveta v procesu evropske integracije.

Leta 1951 je imelo predsedstvo Sveta manj pomembno medvladno funkcijo. Začetna vzpostavitev instituta predsedstva je bila skromno zastavljena in pomanjkljivo opredeljena. Delovanje Posebnega sveta Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) je imelo predvsem simbolni pomen za države članice. Mandat predsedstva ni vključeval ne veliko odgovornosti ne veliko organizacijskega dela, je pa po drugi strani zagotavljal enakopravno zastopanost držav članic znotraj Sveta.

Rešitev oz. odločitev glede predsedstva Sveta izhaja iz političnih pogajanj ustanovnih članic ESPJ, ki so glavno pozornost namenjale oblikovanju Visoke oblasti. (Dinan 2004, 51) Ideja Schumannove deklaracije, da se ustanovi nadnacionalno institucijo, ki bo delovala neodvisno od nacionalnih vlad, je sprožila nezaupanje med ustanoviteljicami, posebno med državami Beneluxa, ki so na koncu pogojevale svoje sodelovanje pri evropskem projektu z oblikovanjem Sveta ministrov, s katerim bi se institucionaliziralo sodelovanje držav članic v ESPJ. (Poidevin in Spierenburg 1994, 13; Rittberger 2001, 695) Tako se je oblikoval hibridni politični sistem, ki je temeljil na načelu institucionalnega ravnotežja – moč Visoke oblasti, ki je zastopala splošen interes skupnosti, je bila uravnotežena z oblikovanjem Posebnega sveta ministrov, institucije kolektivnega nadzora in središče interesov držav članic. Predsedstvo slednjega je zagotavljal zastopanje interesov vlad znotraj strukture skupnosti in enakopravno zastopanje vseh držav članic znotraj Sveta. (Pogodba o ESPJ, 27. čl.) Kljub skromnim pristojnostim je imela odločitev velik simbolni in politični pomen, da ta vloga ni bila dodeljena na primer 'nevtralnemu' uradniku kot je to primer v OZN in NATO, kjer ministrska zasedanja vodi generalni sekretar organizacije, ampak so jo zadržale zase vlade. Vse države članice imajo v sistemu rotacije² priložnost predsedovati Svetu, ne glede na svojo velikost ali politično in ekonomsko moč. Na začetku je Pogodba o ESPJ v 27. členu določila, da vsaka

² Sistem rotacije se je zaradi širitve EU dvakrat spremenil. Po pristopu Španije in Portugalske je bila uvedena t.i. izmenična rotacija s prvim 'normalnim' ciklom in drugim izmeničnim ciklom, da države niso predsedovale vedno v istem semestru. Razlog je bil različen obseg dela v prvi in drugi polovici leta in ker so bile nekatere odločitve, kot na primer glede proračuna, vedno na dnevnem redu ob istem času, v drugem semestru pa so se pretežno obravnavali predlogi iz prvega. Sistem rotacije je bil z vstopom EFTA držav dopolnjen še s kriterijem velikosti držav članic, tako da so trojko sestavljale vedno ena velika, ena srednja in ena mala država članica (Nizozemska je bila zato definirana kot velika država članica). Nov vrstni red je tako sledil političnemu kriteriju (Hayes-Renshaw in Wallece, 2006: 131)

država članica predseduje Svetu tri mesece, sledijo pa si v abecednem vrstnem redu. Izkušnje so pokazale, da je obdobje prekratko, in Rimski pogodbi (Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti, 146. čl. in Pogodba o ustanovitvi Euroatoma, 116. čl.) sta podaljšali predsedovanje na šest mesecev. Pogodba o združitvi (2. čl.) je uveljavila enotno šestmesečno predsedovanje za vse tri skupnosti, ker je bilo ocenjeno, da je to dovolj časa za doseg nekaterih javnopolitičnih ciljev in ne predolgo obdobje, da bi prišlo do zlorabe položaja.

Ustanoviteljice so torej zagotovile nacionalni značaj predsedstva kot nasprotje komunitarnemu značaju predsedstva Visoke oblasti. Enako je bilo predvideno z Rimskima pogodbama³ in okrepljeno v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je prišlo do krize integracije.

Sredi 60-ih in v 70-ih letih prejšnjega stoletja Evropska komisija začela izgubljati verodostojnost nepristranskega javnopolitičnega igralca. Desetletje njenega aktivizma v imenu Evrope je spremenilo pogled držav članic nanjo in po koncu mandata Delorja na čelu Evropske komisije, so države imenoval precej manj vplivne predsednike Evropske komisije in vzpostavile sodelovanje na novih področjih, ki te ni vključevalo. (Tallberg 2003) Tako so dogodki kot je bil Kompromis iz Luksemburga leta 1966, oblikovanje Evropskega političnega sodelovanja (EPS) po medvladnem principu leta 1970 ali institucionalizacija srečanj predsednikov držav in vlad z oblikovanjem Evropskega sveta leta 1974, aktivirali potencial predsedstva Sveta in okrepili njegov medvladni značaj. (Fernandez 2008)

Sprejem Kompromisa iz Luksemburga januarja 1966 je končal institucionalno krizo, ki se je začela razvijati po izvolitvi Charles de Gaulle za predsednika pete Francoske republike januarja 1959. Kritičen do nadnacionalnih potez očetov integracije, ki so politično iniciativo dali Evropski komisiji, je De Gaulle pozval k osrednji vlogi držav v evropski integraciji (Palayret in drugi 2006). Luksemburški kompromis je pomenil konec monopola Evropske komisije v smislu zunanjega zastopanja Evropskih skupnosti in zamenjavo slednjega z dualnim sistemom, ki temelji na ideji aktivne in pasivne delitve zastopstva med predsednikom Evropske komisije in predsedujočim Svetu⁴.

³ Med pogajanjmi za pripravo Rimskih pogodb so države Beneluksa, med njimi posebno Luksemburg trdno zagovarjale svoje "sodelovanje v upravljavskih organih Sveta EGS in Euratoma" (Poročilo pogajalske komisije, ki jo je vodil Paul-Henri Spaak).

⁴ Ta sprememba je vključena v Prilogo št. II Kompromisa iz Luksemburga, ki se ukvarja posebej z vprašanjem odnosa med Svetom in Evropsko komisijo, in je bila neposreden rezultat dokumenta francoske vlade, 17. januarja 1966.

Drug kvalitativen preskok v razvoju položaja predsedstva Sveta se je zgodil v 70-ih letih, ko se je pričelo intenzivneje razvijati Evropsko politično sodelovanje (EPS) kot forum posvetovanja med državami članicami na področju zunanje politike. V tem okviru sta bili sprejeti poročili iz Davignona in Kopenhagna 27. oktobra 1970 in 23. julija 1973. Davignon poročilo vsebuje prvi oris nalog predsedstva: predsedstvo sklicuje sestanke, zagotavlja sekretariat in organizira srečanja, komunicira z Evropskim parlamentom in se povezuje s kandidatkami za pristop. Poročilo iz Kopenhagna je skušalo okrepiti predsedstvo kot skupni imenovallec, ki vključuje izvajanje skupnih stališč, medtem ko je bila z Gymnich formulo leta 1974 dodana še pomembna vloga zastopništva *vis-à-vis* tretjim državam. Londonsko poročilo (1981) je položilo še temelje konceptu trojke z delitvijo nalog med tremi sledeči si predsedstvi Sveta in sodelovanjem/sekundiranjem med njihovimi zunanjimi ministri za izboljšanje kontinuitete in bolj sistematično organizacijo delovnih teles.

Z odločitvijo za EPS na medvladni ravni izven okvira Evropskih skupnosti, so države članice preoblikovale vlogo predsedstva Sveta. Poleg povečanja odgovornosti na administrativnem področju je bil aktiviran tudi politični potencial predsedovanja. Predsedstvo Sveta je prevzelo osrednjo vlogo pri razvoju sodelovanja držav članic na področju zunanje politike in so mu bile dodeljene pravice predlaganja, posredovanja in izvajanja politik na področju zadev medvladnega sodelovanja. Nedogovor o oblikovanju stalnega sekretariata je pomenil, da je bilo predsedstvo Sveta v celoti pristojno za podporo EPS, kar se je spremenilo šele z uveljavitvijo Enotne evropske listine⁵.

Spreminjanje ravnotežja moči med Evropsko komisijo in Svetom je pripeljalo do tega, da je postalo vodenje dela Sveta bolj vsebinsko delo, čeprav še vedno relativno nevidno. Od leta 1974, ko je bilo srečevanje voditeljev vlad in držav članic v okviru Evropskega sveta institucionalizirano, je predsedovanje Svetu pridobilo tudi vidnost. Konference predsednikov držav in vlad so bile brez določene časovnice organizirane že od leta 1961, njihova institucionalizacija pa je imela pomemben posledice za predsedstvo Sveta, ker so bili obstoječi modeli delovanja na področju skupnosti in EPS preneseni na najvišji organ znotraj evropskega sistema. Celotna zgradba Evropskega sveta, ki je bil oblikovan izven institucionalnega okvira integracije, je ustvarila praznino, ki jo je zapolnilo predsedstvo Sveta

⁵ Enotna evropska listina, ki v tretjem poglavju opredeljuje EPS, je predsedstvu Sveta dodelil naloge, da obvešča Evropski parlament o zadevah, ki so obravnavane v okviru EPS in s tem zagotavlja doslednost med aktivnostmi Evropske skupnosti in EPS; da predlaga, usklajuje in zastopa skupna stališča nasproti tretjim državam in da je odgovorno za upravljanje EPS. Pri tem je predsedstvu od leta 1986 pomagal (nov) sekretariat.

in prevzelo del funkcij, ki sta jih sicer v dotedanjem procesu evropske integracije v okviru vzpostavljenega institucionalnega okvira opravljala Evropska komisija in Generalni sekretariat Sveta. Enotno vodenje celotnega procesa evropske integracije na najvišji ravni je dalo predsedstvu Sveta povsem novo dimenzijo in državam članicam v tej vlogi veliko odgovornost, da srečanja Evropskega sveta uskladijo in izpeljejo tako iz vsebinskega kot političnega vidika.

Spremembe so države članice uveljavile, da uravnotežijo nadnacionalno dinamiko procesa evropske integracije. Spremembe so pomenile velik izziv za vladne administracije, ki so periodično prevzele položaj, delno zaradi različnih pravil delovanja na področjih evropskih skupnosti na eni in EPS na drugi strani, in predvsem zaradi omenjene nove vloge političnega vodenja. Od sedemdesetih let dalje so bili uspehi in napake predsedstev merjeni tudi s političnim kriterijem in glede na sposobnost dajanja predlogov, vodenja pogajanj in iskanja soglasja (De Schoutheete v Pijpers in drugi 1988, 83).

Prva desetletja evropske integracije je bilo predsedstvo Sveta razumljeno kot medvladna protiutež nadnacionalne dinamike, ki jo je predstavljala Evropska komisija (Fernandez 2008, 12). Od sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja se je začela ta jasna delitev vlog spreminjati in predsedstvo Sveta je vse bolj postajalo tudi zagovornik interesov EU. Predvsem dva dejavnika sta ključna za to spremembo: reaktivacija nadnacionalne dimenzije v osemdesetih in proces institucionalne reforme, ki je sledil procesu širitve EU.

Znatno povečanje aktivnosti evropske integracije v 80-ih letih prejšnjega stoletja je na razvoj predsedovanja Svetu vplivalo predvsem na treh področjih:

- povečan obseg dela Sveta je preprosto pomenil več dela z upravljanjem institucije – večja vloga Generalnega sekretariata Sveta in povečana pričakovanja od predsedstva sta odgovor na poziv k večji učinkovitosti Sveta;
- delovanje evropske integracije je zaradi zakonodajnega vpliva in okrepljene javne podobe postalo vidnejše znotraj držav članic in posameznih skupin državljanov – vsako prihajajoče predsedstvo Sveta se je zato znašlo pod povečanimi domačimi pričakovanji in pred skušnjo, da naredi iz predsedovanja večji spektakel (predsedstva so npr. pričela uporabljati logo);

- tudi tretje države so povečale zanimanje za sodelovanje z evropsko integracijo in za vzpostavljanje posebnih odnosov – EU je bila zastopana s strani Evropske komisije in predsedstva Sveta.

Enotna evropska listina in kasneje tudi Maastrichtska pogodba sta predsedstvu Sveta zagotovili povečan obseg odgovornosti tako na medvladnih kot nadnacionalnih področjih EU. Te nove naloge predsedstva Sveta so imele tudi politične posledice: preoblikovanje institucije, ki je tradicionalno predstavljala trdnjavo preferenc nacionalnih držav znotraj struktur EU, v motor celotnega integracijskega procesa. Ta preobrat je viden pri treh skupinah nalog, ki so jih države članice dodelile predsedstvu Sveta – zagotavljanje napredka politične integracije, uresničevanje skupnega trga ter ekonomske in monetarne unije in skrb za povezanost obeh procesov – ter v dejstvu, da je bilo prvič formalno uvedeno polletno programiranje dela Sveta od januarja 1989 (v skladu z Deklaracijo iz Stuttgarta iz leta 1983) oziroma priprava šestmesečnega programa predsedovanja, ki je lahko vključeval predloge predsedujoče Svetu za splošno javnopolitično razpravo.

Ob uveljavitvi Enotne evropske listine je predsedstvo Sveta postalo soodgovorno z Evropsko komisijo tudi za izvajanje določb notranjega trga in za razvoj ekonomske in monetarne unije (Armstrong in Bulmer 1998, 77). Ena od posledic te odločitve je bila sprememba odnosa med predsedstvom Sveta in Evropsko komisijo. Pred tem bolj konfliktni odnos med institucijama, ki je izhajal iz Kompromisa iz Luksemburga, se je zaradi združene odgovornosti za izvajanje skupnih politik spremenil v bolj kooperativnega⁶. Dobro sodelovanje se je okrepilo tudi zaradi uvedbe glasovanja s kvalificirano večino v Svetu, ko je bil uspeh glasovanja v veliki meri odvisen tudi od spretnosti predsedstva Sveta, da oblikuje zadostno večino (Tallberg 2006, 60). Povečalo se je tudi sodelovanje predsedstva Sveta z Evropskim parlamentom, ker je bilo odgovorno za postopek soodločanja in sodelovanja s predsedstvom Evropskega parlamenta.

Predsedstvo Sveta je poleg odgovornosti za napredek na področju politične integracije in za oblikovanje skupnega trga ter ekonomske in monetarne unije moralo prevzeti še odgovornost za zagotavljanje usklajenosti med ekonomsko in politično integracijo. Pred uveljavitvijo Enotne evropske listine je bilo predsedstvo Sveta neformalna vez med procesom ekonomske

⁶ Primer te pravno vpeljane sinergije je bila predstavitev skupne strategije luksemburškega, britanskega in avstrijskega predsedstva v letih 1997/98 za izvedbo akcijskega načrta Evropske komisije za enotni trg v obdobju 1997 – 1999 (CSE(97)0001 - C4-0286/97, 20. november 1997).

integracije znotraj treh evropskih skupnosti in medvladnim političnim sodelovanjem, ki je deloval zunaj institucionalnega okvirja pogodb. Vključitev slednjega v Enotno evropsko listino je zmanjšal razkorak med obema področjema, kar se je lahko zgodilo zaradi spremembe nacionalnih preference nekaterih držav članic, predvsem Francije⁷. Konec hladne vojne je pospešil oblikovanje politične unije in države članice so EPS preoblikovale v zunanjo politiko, ki je vključevala tudi varnostni vidik (tako imenovani drugi steber EU), in začele vzpodbujati sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (tako imenovani tretji steber EU), ki se je neformalno razvijalo že od leta 1975, ko je bila oblikovana Trevi skupina. Obe na novo vključeni politiki v ustanovne pogodbe sta nadalje okrepili vlogo predsedstva Sveta. Poglavji V in VI Maastrichtske pogodbe predsedstvu Sveta nista dali le pravice predlaganja in zastopanja EU na področju drugega in tretjega stebra EU, ampak tudi precej razširila njegove dolžnosti kot izvrševalca pri izvajanju skupnih stališč in ukrepov s teh dveh področij ob pomoči in sodelovanju predhodnega in naslednjega predsedstva (trojka).

Oblikovanje EU z Maastrichtsko pogodbo je predsedstvu Sveta naložilo nalogo, da zagotavlja usklajenost med aktivnostmi posameznih treh stebrov evropske strukture in se pri doseganju tega cilja usklajuje z Evropsko komisijo. Zapisana je bila določba, da zdaj formaliziranemu Evropskemu svetu predseduje država, ki predseduje Svetu.

Več konkretnih nalog je predsedstvo dobilo s poslovnikom Sveta iz leta 1993, ki je bil dopolnjen zaradi uveljavitve Maastrichtske pogodbe. Za bolj tekoč prenos predsedovanja Svetu je bila odprta možnost, da država članica vodi sestanke, ki so namenjeni pripravi prvih zasedanj Sveta v času njenega predsedovanja, pred dejanskim prevzemom predsedovanja. S tem poslovnikom Sveta se je povečala tudi vloga Generalnega sekretariata Sveta in vzpostavila bolj trdna povezava med slednjim in predsedstvom Sveta.

Odgovornost predsedstva Sveta za celoten proces evropske integracije mu je dala poleg medvladnega še nadnacionalni značaj. Ta proces še ni zaključen in se v okviru institucionalne reforme, ki se je začela sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja zaradi širitev EU, krepi. Zaradi predvidene največje širitve v zgodovini EU je bilo samoumevno, da je treba obstoječe institucije EU, ki so bile oblikovane za šest ustanovnih članic, preoblikovati. Glavna dilema je

⁷ Vmitev h globalni evropski politiki, ki bo zavezala Nemčijo Zahodu, zagotovitev obnove gospodarstva in zagotovitev okvirja za relativno avtonomnost *vis-à-vis* ZDA, so bile primarne francoske dileme. (Hill 1996, 26) Zato sta francoski predsednik Mitterand in predsednik vlade Pierre Mauroy leta 1983 sprejela odločitev, da bo Francija kljub težavam ostala v Evropskem monetarnem sistemu, pred predsedovanjem Svetu 1984 pa je napovedal veliko diplomatsko iniciativo za ponovni zagon evropske integracije. (Moravcsik 1991, 30–31)

bila, kako ohraniti temeljne značilnosti strukture, ki zagotavlja ravnotežje institucij, in nadaljevati proces poglobljanja EU po vključitvi desetih novih držav. V okviru razprav glede nadaljnje institucionalne reforme je bilo eno osrednjih vprašanj reforma rotirajočega predsedovanja Svetu. Vprašanje ni bilo novo, ker so se že pred tem pojavili razni poskusi spremembe modela z argumentom zagotavljanja večje kontinuitete dela Sveta. Ker se je vloga predsedstva Sveta povečevala, se je pojavljalo tudi vedno več predlogov, kako pomanjkljivosti odpraviti. A zaradi trdne podpore s strani držav članic, posebno manjših, temeljnima načeloma predsedstva Sveta – zastopstvo in enakopravnost, do večjih sprememb ni prišlo. Za povečanje kontinuitete dela Sveta in kasneje Evropskega sveta so bili postopoma sprejeti nekateri bolj operativni ukrepi. Predlogi Tindemanovega poročila⁸ iz leta 1975 in poročila treh modrecev⁹ (1979) sicer niso bili vpeljani, je pa bila uvedena trojka na področju EPS, predlagana v Londonskem poročilu.

Postopna krepitev vloge Generalnega sekretarja Sveta, ki je zagotavljal vedno trdnejšo oporo predsedstvu, sledi argumentu zagotavljanja kontinuitete dela. Na eni strani je Generalni sekretariat Sveta predlagal številne spremembe, zaradi česar je bil poslovnik Sveta v manj kot šestih letih petkrat spremenjen¹⁰, na drugi strani so se države članice o reformi institucij istočasno pogajale v procesu sprejemanja novih pogodb. Predvsem izziv širitve EU je pospešil izvedbo potrebne reforme.

Po uveljavitvi Amsterdamske pogodbe leta 1997 sta vsakokratni predsedujoči državi Svetu na področju SZVP pomagala Visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko, ki je bil hkrati generalni sekretar Sveta, in še vedno tudi naslednja predsedujoča država. V naloge je bila vključena še Evropska komisija (Maastrichtska pogodba, 18. čl.). Sestava tako imenovane trojke se je zato spremenila in ni več vključevala predhodno predsedujoče države članice. Sicer pa z Amsterdamsko pogodbo EU ni uspela reformirati institucij.

Zaradi neuspeha Amsterdamske pogodbe, ki naj bi EU pripravila na največjo širitev, je bila oblikovana posebna delovna skupina Generalnega sekretariata Sveta. Ta je leta 1999

⁸ Leo Tindeman, nekdanji belgijski predsednik vlade, je na primer predlagal podaljšanje predsedovanja ene države članice na eno leto in možnost, da določeno ali začasno nalogo prevzame ena država članica ali ena oseba v celoti ne glede na menjavo predsedujočih držav Svetu. V Glasilu Evropskih skupnosti, priloga 1/76, dostopno na: http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf (20. 7. 2010)

⁹ Poročilo treh modrecev pa predlaga formaliziranje nalog predsedstva Sveta, da bi bile vse države pod večjim pritiskom, da delujejo uspešno, in okrepitev vloge Generalnega sekretariata Sveta.

¹⁰ Med letoma 1959 in 1969 je bil poslovnik Sveta spremenjen le dvakrat.

pripravila poročilo o delovanju Sveta v razširjeni EU (Operation of the Council with an enlarged Union in prospect 1999), ki je bilo osnova za poročilo generalnega sekretarja Sveta, predstavljenemu na Evropskem svet leta 2002 v Sevilli (Zaključki predsedstva Evropskega sveta 2002). Evropski svet je nekaj predlogov sprejel in določil, da morajo vse spremembe sistema rotiranja upoštevati načelo enakopravnosti držav članic. Glede načrtovanja dela Sveta je Evropski svet podprl predlog španskega predsedstva večletnega načrtovanja. Od leta 2002 so morale predsedujoče Svetu pri pripravi šestmesečnega programa upoštevati večletni strateški program, ki je pokrival triletno obdobje, in letni operativni program. Odgovornost za pripravo obeh programov je bila na strani držav, ki so v tem obdobju prevzele predsedovanje Svetu, v pripravo pa je bila vključena Evropska komisija. Druge spremembe, ki so bile uvedene leta 2002, se nanašajo na učinkovitost in transparentnost dela Sveta in Evropskega sveta. Nekatera zasedanja Sveta so zato postala odprta za javnost, predsedovanje nekaterih delovnih skupin Sveta (nepolitičnih oz. tehničnih kot so npr. delovne skupine Sveta za informacije, za nova poslopja, za elektronske komunikacije) je prevzel Generalni sekretariat Sveta in sprejeta so bila navodila glede vodenja sestankov Sveta (aktivna priprava s strani predsedstva, kar pomeni: pripravo pisnih gradiv za posamezne točke, da na dnevni red ne uvršča predstavitvenih in informativnih točk, da omeji čas za razpravo posamezne delegacije, da pripravi predloge možnih dogovorov ne le ugotovljene razlike v stališčih ipd.). Evropski svet v Sevilli je tako modificiral načelo zastopstva, medtem ko je bilo načelo enakopravnosti med državami članicami ohranjeno.

Nasprotujoči si interesi v razpravi o predsedovanju Svetu glede vloge in možnosti razvoja so povezani z razlikami med državami članicami oziroma njihovimi različnimi nacionalnimi preferencami. Uveljavljeni sistem rotacije predsedovanja Svetu sledi načelu enakopravnosti in s tem zagotavlja tudi manjšim državam članicam, da imajo večji glas v integraciji kot ga imajo navadno v vlogi članice.

V poročilu o reformi predsedovanja Svetu, ki ga je po sklepu Evropskega sveta v Sevilli pripravilo dansko predsedstvo in predstavilo na Evropskem svetu decembra 2002 v Kopenhagnu, je bilo predlaganih več možnosti reforme predsedovanja, ki so bile kasneje vključene najprej v Pogodbo o Ustavi za Evropo in nato v Lizbonsko pogodbo. Uvodna ugotovitev poročila je, da je rotirajoč sistem predsedovanja Svetu pomembno prispeval k

razvoju EU, s čimer se strinja tudi Jacques Santer¹¹, večkrat predsedujoči Evropskemu svetu kot luksemburški premier, in nekdanji predsednik Evropske komisije, ki meni, da rotacija držav članic na sedežu predsedujočega Svetu zagotavlja pomembno dinamiko dela in načelo enakosti med majhnimi in veliki državami članicami. Drug zaključek poročila danskega predsedstva se nanaša na ključna načela in cilje, ki morajo biti upoštevani pri kakršnikoli reformi predsedovanja Svetu: institucionalno ravnotežje, enakopravnost držav članic, krepitev kontinuitete, izboljšanje učinkovitosti ter izboljšanje koordinacije, konsistentnosti in transparentnosti dela Sveta. Posebno razprava o enakopravnosti držav članic pa je prinesla več različnih interpretacij načela. Nekatere države so pojasnjevale, da enakopravnost pomeni enakopravno izvajanje funkcije predsedovanja, druge, da pomeni enakopraven dostop do te funkcije.

Na podlagi vseh zbranih stališč in argumentov držav članic so v poročilu identificirani trije možni pristopi:

- nadaljnja krepitev sodelovanja aktualnega in prihodnjega rotirajočega predsedstva, ki je po možnosti dopolnjeno z močnejšo vlogo Visokega predstavnika;
- 'institucionalno' predsedstvo za 'verigo koordinacije' Sveta: lahko z izvolitvijo predsedstva ali ohranitvijo rotirajočega predsedstva za večino sestav Sveta;
- sistem 'skupinskih predsedstev' z ohranitvijo šestmesečne komponente za 'verigo koordinacije' in dodanim 'institucionalnim' elementom na področju zunanjih odnosov.

Med predlogi držav članic je bila tudi ideja o izvoljenem predsedniku Evropskega sveta in močni vlogi Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Zagovarjale so, da rotirajoče predsedstvo na področju zunanjih odnosov ne zagotavlja ustrezne kontinuitete, kar prinaša določene težave, ki bi jih bilo možno rešiti prav z močnejšo vlogo Visokega predstavnika. Razmišljale so v smeri, da bi Visoki predstavnik imel pravico predložiti predloge, kjer potrebno skupaj s komisarjem za zunanje zadeve, da bi pridobil odgovornosti, povezane z zastopanjem EU, s pogajanjem sporazumov iz 24. člena Maastrichtske pogodbe¹²,

¹¹ Intervju Étienne Deschamps z Jacques Santerjem, v Sanem, 6. april 2006 – dostopno na: <http://www.ena.lu/> (20. 7. 2010)

¹² 24. člen: Unija lahko z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa sporazume na področjih iz tega poglavja (SZVP).

informiranjem Evropskega parlamenta, izvajanjem odločitev in nadzorovanjem posebnih odposlancev. Za izvajanje vseh naštetih nalog bi mu bili zagotovljeni kadrovski in finančni viri. Poleg tega je v poročilu tudi predlog, da se Svet za splošne zadeve in zunanje odnose razdeli in da Svetu za zunanje zadeve predseduje Visok predstavnik. Jacques F. Poos, nekdanji zunanji minister Luksemburga, je bil med najglasnejšimi nasprotniki predloga, ki so bili kasneje uveljavljeni z Lizbonsko pogodbo, ker po njegovem mnenju vnašajo zmešnjavo. V sistemu rotirajočega predsedovanja je jasna 'poveljujoča veriga', ki se sicer zamenja vsakih šest mesecev, a zato zagotavlja jasnost odgovornosti: odgovornost za pripravo predlogov, odgovornost za sklicevanje sestankov, odgovornost za koordinacijo različnih sestav Sveta, ki imajo lahko različna stališča do iste zadeve. Medtem ko uveljavljena nova ureditev te koordinacije in na koncu konsistentnosti odločitev EU ne zagotavlja.

Zgodovinski pregled kaže, da se je vloga rotirajočega predsedstva Svetu razvijala kot odziv na funkcionalne potrebe evropskega sodelovanja. Predsedstvo Sveta vedno bolj zagotavlja močno platformo v EU javnopolitičnem procesu in omogoča vladam v vlogi predsedujoče Svetu, da vplivajo tako na učinkovitost kot na distribucijske učinke pogajanj. Hkrati podpira interpretacijo liberalne teorije medvladnega odločanja evropske integracije, ko identificira primarne institucionalne mehanizme, s katerimi vlade EU dosegaajo učinkovite sporazume brez nadnacionalnega posredovanja. (Tallberg 2003a)

Danes predsedovanje Svetu še vedno predstavlja protiutež nadnacionalni Evropski komisiji. Postalo je tudi motor evropskega integracijskega procesa, organ, ki brani skupna stališča in izvaja skupne politike. Do sprememb, ki jih lahko označimo kot 'komunitarizacija' predsedstva Sveta, je prišlo zaradi institucionalne odločitve držav članic v ključnih trenutkih evropske integracije. (Fernandez 2008, 28)

2.2 Razvoj Evropskega sveta

Razvoj Evropskega sveta v zadnjih 30 letih gre od neformalnega razpravljalnega kluba do javnopolitičnega igralca oz. institucije, ki sprejema strateške usmeritve. Na začetku so bila to neformalna srečanja za zaprtimi vrati. Razprava je bila namenjena pomembnim zadevam, o katerih so predsedniki držav in vlad govorili brez opomnikov in v naprej pripravljenih govorov. Skozi čas in predvsem zaradi širitev, je delo Evropskega sveta postajalo vedno bolj

formalno. V Sevilli so leta 2002 sprejeli tudi pravila za organizacijo Evropskega sveta – pripravlja ga Svet za splošne zadeve in zunanje odnose, ki mora vsaj štiri tedne vnaprej na predlog predsedujočega sprejeti predviden dnevni red s kategoriziranimi točkami. Zasedanje Evropskega sveta naj bi trajalo en dan in se ga ni smelo širiti z drugimi sestanki in srečanji. Za tekoč potek srečanja je bilo odgovorno predsedstvo Sveta. Ta razvoj je dal trajen pečat nekaterim osrednjim politikam EU. Od prvih pojasnil konferenc na vrhu glede okoljske politike (vrh v Parizu 1972), preko Tampere programa za EU program svobode, varnosti in pravice (Evropski svet oktobra 1999), do lizbonske strategije za rast in zaposlovanje (Evropski svet marca 2000) in boja proti terorizmu (Evropski svet junija 2004) je Evropski svet sprejemal prelomne odločitve, sčasoma vedno bolj pogosto na podlagi predloga Evropske komisije ali Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose.

Sklepi Evropskega sveta niso bili pravno zavezujoči, a so bili sčasoma vključeni v pogodbe. Zato za delovanje Evropskega sveta lahko rečemo, da ima pred-ustavne učinke. V večini primerov so člani Evropskega sveta tudi spremljali izvajanje sklepov in zahtevali redno poročanje o napredku izvajanja posamezne odločitve. Širitev 2004 ni bistveno spremenila tega vzorca delovanja in Evropski svet ohranja vpliv na oblikovanje dnevnega reda.

Pregled dnevnih redov Evropskega sveta v prvem letu sestajanja kaže na kontinuiteto obravnavanih zadev: proračunske in institucionalne zadeve, energetika in terorizem, gospodarska in socialna situacija EU, odnosi s Kitajsko in OZN. Vse so visoko na dnevnem redu Evropskega sveta tudi še danes. Zadeve se na dnevnem redu pojavljajo redno zaradi načrtovanega programiranja obravnav (lizbonska strategija) ali zaradi zunanjih dogodkov (deklaracija o Afganistanu). Pri oblikovanju EU vloge v mednarodnem sistemu ima Evropski svet in njegov predsedujoči že od ustanovitve osrednjo vlogo ter redno sprejema izjave o mednarodnih dogodkih in zadevah. Po širitvi je bila v tem delu na dnevni red dodana le sosedska politika.

Evropski svet je tudi glavni organ za sprejemanje *de facto* odločitev glede poglobljanja in širitve, čeprav po pogodbah nima teh pooblastil. Na to kažejo sklepi Evropskega sveta za začetek in zaključek pristopnih pogajanj, sprejem pridružitvenih kriterijev (Kopenhagen 1993) in Evropski svet 2002, ki je zaključil največjo širitev EU. Tudi proces prilagajanja EU na večje število držav članic je vodil ES (Deklaracija XXIII Evropskega sveta v Nici 2000).

2.3 Naloge predsedstva Sveta

Predsedstvo Sveta ni samostojna evropska institucija, ampak je ena od funkcij znotraj Sveta. »Glede na pomen predsedovanja v medvladnem in medinstitucionalnem procesu odločanja lahko nanj gledamo kot na ločeno institucijo poleg Sveta, Evropske komisije in Evropskega parlamenta« (Schout 1998). Prav o ločeni instituciji bi težko govorili, lahko pa se strinjamo, da je predsedstvo Sveta eden ključnih institucionalnih igralcev v procesu EU pogajanj. (Elgström in Tallberg 2003, 1)

Vsaki šest mesecev se predsedujoči zamenja ter vsaka država in posamezen predstavnik ima drugačen stil delovanja, od zelo ambicioznih do bolj skromnih pristopov. Naloge predsedstva Sveta presegajo zgolj iskanje skupnega imenovalca nacionalnih stališč. Drugi javnopolitični igralci vidijo predsedstvo Sveta kot vodjo, ki zagotavlja vizijo prihodnjega razvoja in usmerja nadaljnji proces integracije k tem novim ciljem. Ko v dolgotrajnem javnopolitičnem procesu EU pride do zastoja, ima predsedstvo Sveta odločilno vlogo: priti mora do novih kreativnih predlogov za sporazum, ki ga bodo podprle vse ali potrebna kvalificirana večina držav članic. Od predsedstva se nadalje pričakuje, da bo zagotovilo organizacijske in tehnične vidike za tekoče delo Sveta. Mnogi domači javnopolitični igralci medtem gledajo na obdobje predsedovanja Svetu vlade svoje države kot na priložnost za promoviranje in uveljavljanje posameznih nacionalnih interesov države na čelu EU.

Prevzem predsedovanja pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je za državo članico pomenilo, da prevzame odgovornost za delovanje Sveta in Evropskega sveta. To pomeni administrativno breme organiziranja na stotine sestankov v Bruslju in doma. Predsedujoča država vodi sestanke na vseh ravneh medvladnih pogajanj od delovnih skupin z uradniki držav članic in Evropske komisije, Odbora stalnih predstavnikov (COREPER), do ministrskih zasedanj Sveta in vrhov, ki se jih udeležujejo predsedniki držav in vlad.

Svet je najvidnejše mesto medvladne dejavnosti v EU, v nasprotju z nadnacionalno Evropsko komisijo in neposredno izvoljenim Evropskim parlamentom. Vse tri institucije so glavni igralci v zakonodajnem postopku na področjih, ki so bila pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe del prvega stebra, v drugem in tretjem stebru pa je položaj Sveta močnejši glede na drugi dve instituciji EU. Predsedovanje državo članico tako postavi v središče pogajalskega

procesa in delovanja EU. Predsedovati pomeni teoretično možnost vplivati na dnevni red, oblikovati pogajalski proces in predlagati ene (in ne drugih) rešitve za nastale probleme.

V tem položaju se lahko vlade držav članic kot predsedujoče Svetu odločijo za različne vloge glede na to, katerim nalogam predsedstva dajo prednost. Idealni model delitve predsedovanj glede na stil delovanja držav oziroma vlad loči med voditelji, pogajalci, posredniki in birokrati (Elgström 2003, 14).

- Predsedstva, ki so 'voditelji', imajo vizijo, ki ji sledijo v svojem delovanju. Formalno vlogo predsedujoče Svetu lahko država izkoristi, da predlaga ukrepe, ki vodijo EU v prihodnost, kakršno vidi sama. Vodenje zahteva proaktivno vlogo in dodatno lahko vključuje še večje ali manjše pritiske na druge javnopolitične igralce. Nekateri voditelji izvajajo večje pritiske na ostale igralce ali uporabijo celo milejše oblike prisile. Drugi igrajo raje vlogo podjetnika in EU vodijo z inovativnimi idejami in dobro načrtovanimi predlogi.
- Vloga pogajalca poudarja domače obveznosti države članice. Predsedovanje Svetu traja le šest mesecev in težko se je v tem času popolnoma odreči svojim nacionalnim preferencam. Državi z značilnostmi pogajalskega predsedstva so pomembni nacionalni interesi in zato med predsedovanjem ne spreminja bistveno svojega siceršnjega načina delovanja kot ene od držav članic.
- Svoj glavni interes predsedujoča kot posrednik vidi v iskanju kompromisov in da doseže konkretne rezultate pogajanj, to je sprejem zakonodajnih aktov. Zato morajo včasih sprejeti tudi enostranske koncesije in omiliti svoje nacionalne preference. Glavni cilj je, da so dobri timski igralci.
- Birokratsko predsedstvo se skuša predvsem izogibati napakam in škandalom ter se osredotoča na čim bolj tekoče 'vodenje predstave'. Manjka mu ambicioznih ciljev in je zadovoljno s tem, da sodeluje in pomaga drugim igralcem pri vodenju in usmerjanju EU.

Dejansko skušajo države, ki predsedujejo Svetu igrati vse vloge in jih združevati na način, da unovčijo čim več koristi, ne da bi si nakopale stroške, kar zahteva dobro uravnoteženo delovanje. Če predsedujoča država preveč zagovarja nacionalne interese, si lahko zmanjša

ugled učinkovitega iskalca kompromisov in prepreči možnosti, da bi bila evropski voditelj. Predsedstvo, ki se trudi biti dober posrednik ali birokrat, se lahko zaradi cene, ki jo mora plačati kot predsedstvo za kompromisni sporazum, sooči z domačim političnim tveganjem. Posredniki pogosto poudarjajo najširše možno soglasje in potrpežljivo prisluhnejo vsem stališčem, zato so sprejete odločitve na najnižjem skupnem imenovalcu in predsedstvo izgubi vlogo voditelja integracije. Voditelji, ki izvajajo pritisk na ostale igralce, so lahko po drugi strani obtoženi arogantnosti in egocentričnosti in zato se težje uveljavijo kot posredniki. Teoretično je sicer možno združiti vlogo birokrata z voditeljstvom, toda vztrajanje birokrata na previdnosti in samo-omejevanju dejansko zmanjšuje vlogo voditelja. (Elgström 2003, 14)

Predsedovanje ima tudi pomembno notranjo dimenzijo. Kot oblikovalec dnevnega reda Sveta lahko doda svoj nacionalni vtis evropskemu dnevnemu redu. Domača javnost spremlja, da nacionalni politiki in uradniki igrajo pomembno vlogo v EU in povečajo zanimanje za evropske zadeve. S tem se EU približa državljanom in doda legitimnost njenemu delovanju.

Sicer je vnašanje nacionalne dimenzije precej občutljiva tema in najbolj kritiziran vidik rotirajočega sistema predsedovanja Svetu. Izražanje nacionalnih preferenc naj bi zmanjševalo kredibilnost predsedstva in ustvarjalo nezaupanje. A države članice se zavedajo, da predsedujoča ne more zanemariti nacionalnih interesov in sprejeti dogovor, ki je v nasprotju s temi interesi, ker se bo čez šest mesecev kot država članica vrnila brez mandata nacionalnega parlamenta.

Države članice predsedovanje včasih izkoristijo tudi za notranjo politiko. V prvi polovici leta 1993 je Danska uspela s predsedovanjem prepričati volivce da so po neuspelem referendumu drugič podprli Maastrichtsko pogodbo¹³. Nasprotno je Veliki Britaniji spodletel poizkus, da bi premagala domače nasprotovanje evropskim zadevam med predsedovanjem leta 1992. (Sherrington 2000, 44)

¹³ Junija 1992 so danski volivci s tesnimi 50,7 % zavrnili Maastrichtsko pogodbo o Evropski uniji. Danska vlada in parlament sta zato sprejela 'nacionalni kompromis', ki je zahteval, da ima Danska možnost nesodelovanja na štirih področjih in da se poveča odprtost ter demokratičnost EU. Zahteve glede izjem za Dansko so bile v pretežni meri sprejete na Evropskem svetu v Edinburgu decembra 1992, to je tik pred začetkom danskega predsedovanja. Med predsedovanjem pa se je dansko predsedstvo intenzivno ukvarjalo s pogajanjem za pridobitev podpore in sprejem odločitve o deklaraciji iz Edinburga glede načela subsidiarnosti in si prizadevalo za sprejem sklepa za oblikovanje funkcije evropskega varuha človekovih pravic še pred drugim referendumom. Na koncu so Danci 18. maja 1993 s 56,7 % podprli ratifikacijo Maastrichtske pogodbe.

Vse naloge predsedujoče države članice Svetu, ki izhajajo iz zakonodaje EU ali prakse, ki je zapolnjevala institucionalne nedorečenosti, zahtevajo od predsedstva organizacijsko in politično odgovornost. Za preglednejšo opredelitev nalog so te v nadaljevanju razdeljene v štiri sklope: na naloge upravljanja in koordiniranja vsakodnevnega dela Sveta, zastopanje Sveta navzven, posredovanja pri sprejemanju odločitev in političnega vodenja.

2.3.1 Poslovodja: administracija in koordinacija dela

Osnovna naloga predsedstva Sveta je organizacija in vodenje dela te institucije. To vključuje pravočasno pripravo in distribucijo dokumentov, sestavljanje dnevnih redov sestankov in druge vidike sklicevanja in organizacije sestankov (zagotovitev prostora, tolmačev, priprava in razpošiljanje vabil). Predsedstvo Sveta ne more biti uspešno, če ne spelje osnovnih tehničnih in logističnih nalog. Dobre logistične organizacije nihče ne opazi, dokler ne gre kaj narobe.

Za to skupino nalog je predsedstvu Sveta v veliko pomoč Generalni sekretariat Sveta, posebno pri delu v Bruslju oziroma na obeh sedežih Sveta – Bruselj in Luxemburg. V 70-ih letih prejšnjega stoletja je bilo odvisno predvsem od predsedstva Sveta, do kakšne mere se je uskladilo s sekretariatom. Nekatera predsedstva v začetku s sekretariatom niso intenzivno sodelovala, danes to ni več priporočljivo, ker je izredno narasel obseg zadev na dnevnem redu in se podaljšal čas med enim in drugim predsedovanjem ene države članice, kar posameznim vladam otežuje kontinuirano prenašanje izkušenj in je primerneje, da se zanesejo na Generalni sekretariat Sveta¹⁴. Sodelovanje predsedstva Sveta s sekretariatom je postalo celo tako tesno, da za nekatere postal sekretariat predsedstva.

Če Generalni sekretariat Sveta zelo pomaga tako organizacijsko kot finančno pri izvajanju teh nalog na sedežu Sveta, uvedba srečevanja ministrov in drugih uradnikov na neformalnih sestankih, ki so največkrat organizirani v predsedujoči državi članici, pomeni organizacijsko in finančno breme za predsedujočo državo članico. Vendar imajo neformalna srečanja številne prednosti za predsedujoče države, zato se je praksa uspešno uveljavila.

¹⁴ Intervju z Max J. Keller-Noellet, direktorjem Oddelka za splošna politična vprašanja na Generalnem sekretariatu Sveta 25. julija 2006 na Brdu pri Kranju.

Potreba po koordinaciji dela je naraščala vzporedno z večanjem pristojnosti Sveta in vedno večjim obsegom evropske zakonodaje. Predsedujoča pa mora poleg koordinacije dela znotraj Sveta koordinirati tudi sodelovanje Sveta z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom.

Večina dela predsedstva pade na zunanje ministrstvo predsedujoče države (ali centralne koordinatorje) za pripravo Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose in COREPER zasedanj. To sta točki filtracije zadev, ki zagotavljata obseg konstruktivne koordinacije.

2.3.2 Zastopanje Sveta in EU navzven

Bolj intenzivna posvetovanja na področju zunanje politike so pomenila velike nove zahteve od predsedujoče Svetu, ki je zastopala evropsko integracijo v mednarodni skupnosti. Sprva je delovanje na področju EPS zelo obremenilo predsedstva in njihove diplomatske mreže tudi z nalogami sekretariata, ker je bil stalni sekretariat ustanovljen šele z uveljavitvijo Enotne evropske listine. Od leta 1977 se je uveljavila praksa, da so prihodnja predsedstva sekundirala uradnike aktualni predsedujoči oziroma kasneje v skupni sekretariat, da so spoznali zadeve in se je zagotovila kontinuiteta in zgodovinski spomin, kar je bil dejanski problem, ki ga je na drugih področjih reševala Evropska komisija. Na to ranljivost predsedstva so vplivali tudi domači dejavniki znotraj zunanjih in drugih ministrstev, ki so včasih težko zagotavljali povezanost med zadevami skupnosti in EPS.

Predsedujoča država članica Svet zastopa še v odnosu do drugih dveh institucij – Evropske komisije in Evropskega parlamenta. Da proces oblikovanja javnih politik in odločanja gladko teče, mora biti administracija predsedujoče države članice stalno v stikih s sogovorniki v obeh drugih institucijah. Stiki morajo biti vzpostavljeni že v fazi priprav pred dejanskim prevzemom predsedovanja Svetu, da lahko nato med predsedovanjem administracija izvede zastavljene naloge. Nekatere države članice se odločijo za upravljanje predsedovanja iz prestolnice, druge to funkcijo prenesejo na stalno predstavništvo pri EU v Bruslju. Ta odločitev delno vpliva na značilnost predsedovanja: ali je bolj ali manj pod vplivom nacionalnih preferenc.

2.3.3 *Posredovanje pri sklepanju dogovorov*

Na začetku pogajanj vlade držav članic prikrivajo svoje prave preference in zavzamejo taktične pogajalske pozicije, kar zmanjšuje maneverski prostor za dosego sporazuma. Proces odločanja v EU lahko zaradi neuspešnih pogajanj zato zastane. V skladu z izhodiščem liberalne teorije medvladnega odločanja, da končno kolektivno izbiro za določen sporazum določata relativna intenzivnost nacionalnih preferenc in relativna meddržavna pogajalska moč, je moja začetna predpostavka, da je lahko predsedujoča Svetu ključni kdo, ki odloča kaj, kdaj in kako se bo oblikovala politika EU do Zahodnega Balkana. V naslednji točki sledi pojasnilo glede možnosti vplivanja predsedujoče Svetu na določanje dnevnega reda, kar ji omogoča vpliv na oblikovanje javnih politik in promocijo nacionalnih preferenc. Formalni položaj predsedujoče Svetu državi članici zagotavlja tudi vrsto informacijskih in postopkovnih virov, ki jih lahko uporabi pri vzpodbujanju posameznih držav članic, da v pogajanjih zblížajo svoja stališča in dosežejo dogovor. (Tallberg 2004, 1000) Ob tem je izhodišče predpostavka liberalne teorije medvladnega odločanja, da se predsedujoča država članica vede racionalno in bo moč predsedujočega izkoristila kot relativno večjo pogajalsko moč, da doseže sporazum, ki bo čim bližje njenim nacionalnim preferencam.

Vloga predsedujoče Svetu kot posrednika v pogajanjih je odgovor na pogost problem procesa kolektivnega odločanja – neuspeh pogajanj. Rešitev, ki jo ponuja klasična teorija pogajanj, je vključitev tretje stranke - posrednika v pogajanja. V okviru EU procesa odločanja v tej vlogi od šestdesetih let vedno pogostejše nastopa predsedstvo Sveta, ki je zato pridobilo vrsto dodatnih virov, ki jih je Tallberg (2004, 1001) opredelil kot asimetrični nadzor nad informacijami in postopki. Predsedujoča država članica lahko zato pripomore, da pogajalske strani presežejo nesoglasja, zaradi katerih ne bi bil dosežen dogovor, ki prinaša skupne koristi. Privilegiran dostop do informacij o resničnih nacionalnih preferencah predsedujoči državi članici omogoča, da pripravi sprejemljive kompromisne predloge. Privilegiran nadzor nad postopki predsedujoči državi članici omogoča, da strukturira pogajalski proces in posamezna pogajanja tako, da se sporazum lažje doseže. S tem predsedujoča država članica ne vpliva le na učinkovitost pogajanj, ampak tudi na rezultat. V prvi analitični fazi predsedujoča Svetu pomaga pogajalcem, da dosežejo sporazum (rešijo problem prve vrste), v drugi analitični fazi pa predsedujoča vpliva na distribucijo koristi, ko izbere en možen dogovor izmed vseh možnih (problem druge vrste).

Predsedstvo Sveta ima dostop do različnih javnopolitičnih igralcev in praks, s katerimi pridobi več informacij o posameznih nacionalnih preferencah. Osrednji igralec je Generalni sekretariat Sveta, ki ves čas spremlja nacionalne preference in pogajalska izhodišča vseh držav članic, je najboljše seznanjen s kompleksnimi postopki EU procesa odločanja in instrumenti, ki jih ima na voljo predsedstvo Sveta, ter je zelo dobro seznanjen z vsebino posameznih zadev v pogajalskem procesu. Za predsedstvo sekretariat pripravlja opomnike, ki vključujejo informacije o preferencah, postopkih in vsebini. Drug pomemben vir informacij glede nacionalnih preferenc so bilateralna srečanja predsedujoče Svetu z drugimi državami članicami. Tako imenovane 'spovedi' so zaupni dvostranski pogovori, v katerih lahko predsedujoča pridobi zaupne informacije, lahko izvaja dodaten pritisk na uporne vlade ali jim v zameno za popuščanje pri eni stvari ponudi drugje nekaj več. Predsedujoča Svetu ima poseben odnos tudi z Evropsko komisijo, ki je tretji vir informacij predvsem glede vsebine zadeve, a odvisno od področja javne politike.

Repertoar proceduralnih instrumentov, ki jih ima na voljo predsedujoča Svetu, ji zagotavlja asimetrični nadzor nad pogajalskim procesom. Predsedstvo določi koledar sestankov oz. število in pogostost formalnih in neformalnih pogajanj, ter s tem vpliva na hitrost pogajanj. Predsedstvo lahko določi format pogajalskega sestanka. Standardni format ministrskih zasedanj lahko spremeni v zaupno sejo in s tem izključi vojsko spremljajočih uradnikov, lahko namesto formalnega organizira neformalno srečanje ali razpravo in pogajanja o zadevi odpre na kosilu ali večerji, kjer tudi ni prisotnih uradnikov. Naslednja postopkovna možnost predsedstva je oblikovanje 'kompromisa predsedstva'. Predsedujoča ima najboljši pregled nad celotnim delom Sveta in lahko zato pripravi paketne dogovore znotraj ene zadeve ali pa poveže v rešitev več različnih zadev. Četrta možnost predsedujoče je izbira trenutka, ko je čas za odločitev. Predsedstvo navadno ne poziva h glasovanju, ampak je odločitev sprejeta, ko ima predlog zadostno podporo in mu nihče ne nasprotuje.

Multilateralna pogajanja torej oblikujejo povpraševanje za posredništvo s strani predsedujočega, ki mu informacijski in postopkovni viri zagotavljajo vpliv nad učinkovitostjo in razdelitvijo pogajalskih dogovorov. Hkrati je posredništvo omejeno s formalnimi pravili in neformalnimi načeli. Ker vloga predsedstva Sveta kot posrednika v pogajanjih ni formalno opredeljena, so glavne formalne omejitve EU pravila odločanja pri posameznih javnih politikah. V osnovi jih lahko razdelimo na odločanje s soglasjem in odločanje s kvalificirano večino. Pri odločanju s soglasjem je manevrski prostor predsedujoče Svetu omejen in edina

možnost, da doseže sporazum nad najnižjim skupnim imenovalcem je, da pripravi paketne dogovore in poveže več zadev. Pri odločanju s kvalificirano večino je predsedstvo lahko bolj fleksibilno.

Kot neformalni načeli delovanja predsedstva Sveta sta se uveljavili načelo nepristranskosti (Priročnik predsedstva 2006, 14) in načelo učinkovitosti¹⁵. Med njima lahko predsedstvo manevrira in izpostavlja eno na račun drugega, da upraviči taktiko vodenja zadeve.

2.3.4 Določanje političnih prioritet in promocija novih iniciativ – določanje institucionalnega dnevnega reda

Pri tem sklopu nalog so predsedujoče države članice strateški igralci, ki skušajo zadovoljiti nacionalne preference v okviru omejitev svoje vloge. V procesu oblikovanja dnevnega reda EU sodeluje več javnopolitičnih igralcev, izhodišče pa je predpostavka, da ima predsedujoča Svetu odločilno besedo pri oblikovanju dnevnega reda EU vsaj v polletnem obdobju. S pristojnostjo oblikovanja dnevnega reda ima javnopolitični igralec možnost vplivanja na ideje in informacije sebi v prid in možnost izbiranja zanj ključnih zadev, okoli katerih se lahko odvijajo pogajanja. (Moravcsik 1998) Predsedujoča država članica ima na voljo mehanizme za večji vpliv na oblikovanje dnevnega reda EU in posledično na proces oblikovanja javnih politik EU. Čeprav iz ustanovnih pogodb EU ne izhaja izrecna pravica iniciative predsedstva Sveta, ta rotirajoča vloga zagotavlja vsakokratni predsedujoči državi članici določene instrumente za oblikovanje institucionalnega dnevnega reda, ki jih kot 'normalna' država članica nima na razpolago. Naloga države članice je, da pripravi program predsedovanja Svetu in preliminarne dnevne rede zasedanj Sveta in glede na predpostavko analize javnih politik o procesu oblikovanja dnevnega reda EU velja, da na institucionalni dnevni red ne morejo biti uvrščene vse zadeve. Predsedujoča država članica ima možnost, da naredi selekcijo in tudi vrstni red posameznih izbranih ter dodanih zadev glede na njihovo pomembnost po svoji oceni. Predsedovanje Svetu vpliva tudi na relativno pogajalsko moč države članice, ki pri pripravi programa sledi nacionalnim preferencam na način, da si relativno pogajalsko moč dodatno okrepi. V Svetu, kot pogosto tudi drugod, velja predpostavka, da kdorkoli predseduje lahko uporabi moč prvega glasu, da vpliva na rezultat razprave.

¹⁵ Že v poročilu treh modrecev iz leta 1959. The Report of the Three Wise Men, dostopno na: www.ena.lu/report_wise_men-020102115.html (20. 7. 2010)

Program predsedstva Sveta vsebuje politične prioritete države, ki prevzema vodenje, in nakazuje, katerim podedovanim zadevam bo dana večja pozornost, katerim novim idejam se bo posvetila in na katerih področjih pričakuje politične rezultate. Država članica svojega programa predsedovanja ne oblikuje v izolaciji. O programu se predsedstvo v naprej posvetuje z Evropsko komisijo, predstavi pa ga tudi v Evropskem parlamentu, zato je pomembno vedeti, koliko vpliva imata ti dve instituciji na proces oblikovanja posameznih javnih politik EU, posebno kadar želi država članica med predsedovanjem na dnevni red uvrstiti novo zadevo.

Priprava programa predsedovanja je naloga, ki se je razvila kasneje, predvsem zaradi naraščanja zadev, s katerim se je Svet ukvarjal, in je bilo razvrščanje po pomembnosti zato vedno bolj pomembno. Evropska komisija je hkrati postajala kot ena izmed držav članic, ki zagovarja lastne interese in ne zagotavlja političnega vodenja. Slednje je bilo zato v vedno večji meri zaupano predsedstvu Sveta, posebno pri sklicevanju Evropskih svetov.

Tallberg (2003b, 5) za identificiranje možnosti vpliva predsedujoče države članice na oblikovanje institucionalnega dnevnega reda loči med tremi načini vpliva:

- Postavljanje dnevnega reda (dodajanje novih zadev): Priložnost za promocijo iniciativ ali izpolnitev vseh domačih pričakovanj je omejena. Svet je institucija, v kateri so zastopani nacionalni interesi in kakršnakoli iniciativa se mora prebiti skozi strukturo velike skupine odločnih nacionalnih predstavnikov. Različne sestave Sveta so druga omejitve, ki otežuje preboj iniciativ skozi več različnih sestav Sveta, kot je primer večje reforme Skupne kmetijske politike¹⁶ ali strategija širitve¹⁷. Nove zadeve lahko predsedstvo Sveta uvrsti v svoj program predsedovanja, v skupinski program treh predsedstev, če prepriča drugi dve državi članici, ali novo idejo lansira na neformalnih srečanjih. Načinov, da pritegne pozornost ostalih držav članic je več. Predsedstvo ima možnost oblikovanja in predstavitve zadeve, zato lahko poudari vidike po lastni presoji. Predsedstvo lahko oblikuje konkretne predloge rešitev identificiranih problemov (z Evropsko komisijo pri komunitarnih politikah ali samostojno na drugih področjih, kjer ima kot država članica

¹⁶ Nasprotujoča so si predvsem stališča Sveta za kmetijstvo in ribištvo in Sveta za gospodarske in finančne zadeve.

¹⁷ V to politiko so vključene praktično vse sestave Sveta, ki vsaka spremlja distribucijske učinke na svojem delokrogu in glede na to sprejema odločitve: ne le finančne posledice, tudi npr. če se odločitve sprejemajo s kvalificirano večino, kakšna bo delitev glasov in kam se bo premaknil poudarek javne politike glede na nacionalne preference novih držav članic.

pravico, da daje predloge). In tretjič lahko predsedstvo vpelje nove običaje, ki strukturirajo nadaljnje sodelovanje in proces odločanja (včasih oblikovanje novih sestav Sveta; uvedba transparentnosti oz. možnost spremljanja dela Sveta preko spletnih strani predsedstev). Navadno predsedstvo na dnevni red lažje uvrsti nove zadeve, ki zaradi majhnih distribucijskih učinkov ne povzročajo nasprotovanja, obratno imajo zadeve, ki lahko vodijo k večjim spremembam in distribucijskim učinkom, malo možnosti, da se ohranijo na institucionalnem dnevnem redu po zaključku predsedovanja države predlagateljice.

- Oblikovanje dnevnega reda (dajanje različnega poudarka posameznim zadevam, ki so že na dnevnem redu): Ta možnost vpliva je posebno pomembna v političnih sistemih, kjer od uvrstitve zadeve na dnevni red do sprejema končne odločitve poteče veliko časa. EU s svojim institucionalnim ustrojem in zakonodajnimi postopki predstavlja ravno tak sistem. Predsedujoča Svetu zato z različnimi poudarki posameznih zadev določa hitrost javnopolitičnega procesa posamezne zadeve. Dnevni red predsedujoča država članica vedno oblikuje glede na nacionalne preference, na katere vplivajo tri značilnosti EU politik – predsedstva se razlikujejo glede na regionalne prioritete¹⁸, glede na socialno-ekonomske prioritete¹⁹ in glede na ustavne prioritete²⁰ (poglabljanje ali širitev). Vpliv na oblikovanje dnevnega reda ji zagotavlja nadzor nad procesom – predsedstvo Sveta določi, kako pogosto se bo sestalo določeno delovno telo Sveta, lahko organizira dodatna neformalna srečanja in je zadolžena za pripravo dnevnih redov sestankov. Pri tem se odloči, katere zadeve bo dala na dnevni red, katere točke bodo na začetku sestanka in katere na koncu, katere zadeve bodo pod točko A in katere pod B (samo formalna odločitev ali tudi razprava).
- Izključevanje zadev iz dnevnega reda: Predsedujoča Svetu ima tudi moč, da se o zadevi ne odloča. Na nekatere zadeve tako 'pozabi' in prepusti naslednji predsedujoči državi, nove

¹⁸ Države članice ob Sredozemlju izpostavljajo strategije sodelovanja z državami v južni soseščini EU (francoska pobuda Unije za Sredozemlje), skandinavske države članice so med predsedovanji izpostavljale Baltsko strategijo, Slovenija je med prioritete uvrstila regijo Zahodnega Balkana.

¹⁹ Države članice oblikujejo v skladu s svojimi nacionalnimi preferencami tudi prioritete med predsedovanjem Svetu: npr. Portugalska, Irska in Grčija čas in energijo raje posvetijo razpravam o strukturnih skladih in kohezijski politiki, Francija skupni kmetijski politiki, Velika Britanija proračunu, Italija migracijski politiki.

²⁰ Najbolj izstopata predsedovanji velike Britanije in Danske, ki sta naklonjeni širitvi EU, in na drugi strani predsedovanje Nemčije in Francije, ki sta bili bolj naklonjeni poglabljanju (Nemčija je 2007 speljala postopek priprave Lizbonske pogodbe, Francija pa je med predsedovanjem Svetu 2008 dala predlog oblikovanja Skupine modrecev, ki je pripravila poročilo z odgovori na ključna strateška vprašanja o tem, kakšna naj bo Evropa v obdobju med letoma 2020 in 2030 ter s kakšnimi izzivi se bo morala spopadati)

iniciative drugih javnopolitičnih igralcev blokira oz. jih ignorira, čeprav zadevo druge članice prepoznajo kot problem za skupno reševanje, se uskladi z Evropsko komisijo, da določenega predloga ne lansira v času njenega predsedovanja Svetu, ali ubere taktiko nemogočega kompromisnega predloga. Razlogi predsedujoče države članice za izključitev zadev so lahko različni, od domačih političnih razlogov do strateških razlogov, za obojimi pa navadno stojijo močne nacionalne preference.

Ker se vsakih šest mesecev predsedujoča država zamenja, vpliv enega predsedstva Sveta na institucionalni dnevni red EU na dolgi rok navadno ni obsežen. Kljub šibki oz. kratki formalni vlogi, izpostavljenosti zunanjim ali izrednim dogodkom, zahtevam podedovane agende in načeloma nepristranskosti in učinkovitosti, predsedujoča Svetu ima na razpolago več možnosti, da vpliva na oblikovanje javnopolitičnih odločitev.

Izvajanje političnega vodenja zahteva najprej temeljite priprave, seznanjanje z različnimi nacionalnimi preferencami in razhajanj. Zahteva nadalje razumevanje prihodnjih trendov in sposobnost prepričevanja drugih delegacij, da se odpovejo svojim kratkoročnim nacionalnim deležem v prid širšim EU interesom. Ni pri vseh dosjelih možno politično vodenje in niso vse države članice pripravljene prevzeti te naloge. Zagotavljanje smeri integracije je zahtevno v smislu vloška časa in virov. Predsedujoče, ki se odločijo za to strategijo, morajo dobro premisliti, katere dosjeje želijo politično voditi in se temu potem resno posvetiti.

Določanje političnih prioritet ali poudarkov ni enako kot politično vodenje. Slednje je zaupano predvsem Evropskemu svetu in njegova postopoma naraščajoča vloga v zadnjih dvajsetih letih, spremljajoča publiciteta in status sodelujočih so na splošno vzpodbujali pričakovanje iniciativ s tega foruma. Ker je bilo predsedstvo kot gostitelj Evropskega sveta najbolj vidno, so se iniciative pričakovale predvsem z njegove strani.

Politično vodenje se nanaša na predloge bolj dolgoročnih strategij in politik. Zahteva razmislek o posledicah predloga, njegovih stroških in koristih ter reševanje problemov kratkoročnih interesov pri doseganju dolgoročnih koristi.

Glede politične dimenzije predsedovanja nekateri (Laursen 2006) opozarjajo tudi na pasti. Pretiran aktivizem lahko ustvarja upor in predsedstvo postane del problema z zmanjšanim zaupanjem v njegove sposobnosti predsedujočega. Drug pomislek je, da se v šestih mesecih

ne da veliko doseči. Politično vodenje predsedovanja je nedvomno tvegano, a če je izpeljano korektno, lahko prinese mnogo boljše rezultate od sporazuma na najnižjem skupnem imenovalcu. Potencial predsedstva, da naredi razliko, zato ne gre spregledati.

2.4 Značilnosti oblikovanja dnevnega reda v EU

Za preverjanje vpliva slovenskega predsedstva na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana je glede na zgornji pregled vloge in nalog predsedujoče države članice na voljo več kriterijev: ugotavljanje, kakšna je bila organizacija in vodenje dela Sveta med slovenskim predsedovanjem, kako je Slovenija Svet zastopala v odnosu do Evropske komisije in Evropskega parlamenta, kako je zastopala EU navzven (pri skupni politiki do Zahodnega Balkana npr. zastopanje EU v odnosih z ZDA, Rusijo, OZN, OVSE in državami Zahodnega Balkana), kako je izkoristila privilegiran dostop do informacij, kako je izkoristila privilegiran nadzor nad postopki (upoštevanje formalnih omejitev, ki so odločanje s soglasjem, in neformalnih načel, da je bila kot predsedujoča Svetu nepristranska in učinkovita) in nazadnje, ocenjevanje vpliva na oblikovanje institucionalnega dnevnega reda EU oz. Sveta. Pri zadnjem kriteriju lahko vpliv spremljamo s tremi dejavniki:

- koliko zadev je na novo dodalo slovensko predsedstvo na dnevni red (jih vključilo v svoj program predsedovanja, v skupinski 18-mesečni program predsedovanja tria ali lansiralo na neformalnih srečanjih Sveta; kako je novo zadevo strateško oblikovala; je bilo inovativno in vpeljalo nove običaje, ki so strukturirali nadaljnje sodelovanje in proces odločanja) in ali so na dnevnem redu ostale po predsedovanju Slovenije,
- kako so se na dnevnem redu izražale izbrane politične prioritete (koliko sestankov je sklicala, kaj je bilo na dnevnem redu teh sestankov, kakšen je bil vrstni red zadev na dnevnem redu, katere zadeve so bile točke A in katere točke B) in
- katere zadeve niso bile uvrščene na dnevni red (zamrznjena obravnava zadev, ki so pred predsedovanjem bile na dnevnem redu, blokiranje novih iniciativ, dogovor z EK, da ne lansira novih predlogov, oblikovanje nesprejemljivih kompromisnih predlogov).

Vpliv bo merjen in ocenjevan z vsemi navedenimi kriteriji, vendar bo največ pozornosti namenjene fazi oblikovanja dnevnega reda EU oz. Sveta, ker tudi, po oceni Princna (2009) ta faza javnopolitičnega procesa najbolj določa nadaljnje oblikovanje javne politike. Drugi razlog za to odločitev je ocena, da ima predsedujoča Svetu največ možnosti vpliva na javnopolitični proces prav v tej fazi. V nadaljevanju je zato natančneje opredeljene značilnosti oblikovanja dnevnega reda v EU.

Na področju analize politik so se za lažje preučevanje empiričnih procesov političnega odločanja razvili idealni modeli, ki poenostavljeno opisujejo določene značilnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink-Hafner in Lajh 2002, 17). Že Laswell, utemeljitelj analize politik, je v poizkusu oblikovanja multidisciplinarne znanstvene discipline, ki bi prispevala k reševanju javnopolitičnih problemov, leta 1956 vpeljal sedem fazni model javnopolitičnega procesa: spoznanje/razumevanje (intelligence), iskanje podpore (promotion), oblikovanje predpisov (prescription), sprejem (invocation), uporaba (application), zaključek (termination) in ocena (appraisal). Idejni model so družboslovni raziskovalci nadgrajevali in danes veljajo za najbolj uporabne modeli, ki so jih razvili Brewer in deLeone (1983), May in Wildavsky (1978), Anderson (1975) ter Jenkins (1978). (Fisher, Miller in Sidney 2007, 43) Oblikovali so tako imenovani procesualni model, ki proces oblikovanja in izvajanja javnih politik deli na pet časovno ločenih in vsebinsko različnih faz: oblikovanje dnevnega reda, nato pa faze oblikovanja, uzakonitve, izvajanja in vrednotenja javne politike oziroma njenih rezultatov. (Fink-Hafner in Lajh 2002)

Oblikovanje dnevnega reda je torej prva faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Gre za proces, v katerem problemi in možne rešitve pridobijo ali izgubijo pozornost javnosti in elit, ali za aktivnosti različnih igralcev in skupin, ki vodijo k temu, da neka zadeva pridobi širšo podporo, ali da neka zadeva ne pride na dnevni red. (Birkland 2005, 108) Proces sestavlja več različnih aktivnosti, od zaznave nekega problema, njegove opredelitve do širjenja in poskusov uvrstitve na dnevni red. Oblikovanje dnevnega reda je predpogoj za oblikovanje, odločanje in izvajanje javnih politik, saj lahko odločevalci sprejemajo odločitve le glede zadev, o katerih razpravljajo, jih imajo na dnevnem redu. Zato je tudi ključna faza v javnopolitičnem procesu, v kateri se postavijo temelji nadaljnjega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik: »problemski kontekst, ključni igralci, cilji odločanja, razpoložljivi viri ipd.« (Fink-Hafner in Lajh 2002, 30).

Dnevni red je seznam zadev, o katerih se razpravlja ali včasih ukrepa s strani institucij, medijev ali širše javnosti (Birkland 2005, 108). Glede na to definicijo ločimo institucionalni, sistemski in medijski dnevni red (Cobb in Elder 1971, 906). Sistemski dnevni red »sestavljajo vse javno predstavljene tematike v določeni družbi oziroma politični skupnosti, katere člani zaznavajo kot pomembne in o katerih bi po njihovem mnenju morale odločati pristojne politične institucije« (Fink-Hafner in Lajh 2002, 40). Institucionalni dnevni red pa je »seznam zadev ali problemov, ki jim vladni uradniki ali ljudje zunaj vlade, ki so tesno povezani s temi uradniki, posvečajo resno pozornost v nekem časovnem obdobju« (Kingdon 1984, 3). Cilj vsake zadeve je, da se uvrsti na institucionalni dnevni red legitimnih političnih institucij in da te o njej odločajo oziroma oblikujejo javno politiko.

Na tej točki je smiselno ugotovitve analitikov politik o zakonitostih procesa oblikovanja institucionalnega dnevnega reda prenesti na Evropsko unijo. Specifičnosti oblikovanja EU dnevnega reda glede na oblikovanje institucionalnih dnevnih redov posameznih držav so raziskovali na primer Guy B. Peters (2001), Mark A. Pollack (2003) in Sebastiaan Princen (2009).

Glavna ugotovitev je, da se proces oblikovanja javnih politik v EU razlikuje od javnopolitičnega procesa na nivoju držav. Institucionalni značaj evropske javnopolitične forme je nestabilen in nedokončan. Nestabilen, ker mu manjkajo ukoreninjeni običaji, tradicije in politične meje, ki so značilne za posamezne države članice. In nedokončan, ker evropske institucije še niso pritegnile nekaterih igralcev, ki sodelujejo v razvitem javnopolitičnem procesu držav članic. (Wallace in Young 1997, 237). Za proces oblikovanja dnevnega reda EU to pomeni, da obstaja veliko večje število vstopnih točk, več javnopolitičnih igralcev in široka paleta javnopolitičnih možnosti, ki so se oblikovale v enem ali več konstitutivnih političnih sistemov držav članic. S tem je oblikovanje dnevnega reda lažje, a hkrati ta sistemska odprtost lahko pomeni neodločenost in nestabilnost javnopolitičnega procesa. (Peters 2001, 78) Odprtost je zato velika priložnost za javnopolitičnega igralca, ki podpira oblikovanje neke javne politike, da motivira razpravo v določeno smer. Obstoj mnogih alternativ je do določene točke lahko prednost, nato pa pomeni, da mora zadeva skozi zapletene družbene in politične procese, da se na koncu sprejme odločitev EU. Sprejemanje javnih politik v EU poleg številčnejših alternativ otežujejo tudi zahtevna pravila odločanja, ki se celo razlikujejo med posameznimi javnimi politikami. Evropski proces oblikovanja in izvajanja javnih politik se tako ne razlikuje le

glede na nacionalni proces, ampak tudi glede na posamezne javne politike, in se skozi čas razvija (Wallace in Young 1997, 235). Odprtost procesa oblikovanja dnevnega reda EU je pravo nasprotje nadaljnjemu procesu oblikovanja in implementacije EU javne politike. Faza oblikovanja EU dnevnega reda je predvsem priložnost za inovativnost in pridobitev pozornosti za razpravo o javni politiki na višji ravni.

Če te značilnosti procesa oblikovanja EU dnevnega reda postavimo v okvir razlikovanja med sistemskim in institucionalnim dnevnim redom, to pomeni, da se zadeve lažje uvrstijo na sistemski dnevni red EU oziroma EU »politični dnevni red« (Princen 2009, 16), pot do institucionalnega oziroma odločevalskega dnevnega reda EU pa je težja. Omenjeni različni postopki odločanja pri posameznih javnih politikah EU nam ob tem zastavljajo še dodatno dilemo: ali v okviru EU lahko govorimo o več procesih oblikovanja dnevnih redov? Kot odločevalci v EU javnopolitičnem procesu so ključne institucije Evropska komisija z izključno pravico pobude pri komunitarnih javnih politikah ter Svet in Evropski parlament kot (so)zakonodajalca, Svet pa tudi kot predlagatelj zadev s področja medvladnih javnih politik. Zadeve, ki bodo na institucionalnem dnevnem redu EU, zato v pretežni meri določata Evropska komisija in Svet, odvisno od postopka odločanja na področju konkretne javne politike. V EU obstaja več sistemskih dnevnih redov in dejansko le dva institucionalna. A ker se z zadevami, ki jih na ta dva dnevna reda uvrstita Evropska komisija ali Svet, nato ukvarjajo vse tri odločevalske EU institucije in so posamezne faze postopka odločanja močno prepletene, lahko govorimo tudi o skupnem institucionalnem dnevnem redu EU. V kontekstu magistrskega dela se izraz 'institucionalni dnevni red EU' nanaša na seznam zadev ali problemov, ki jim tri odločevalske institucije EU posvečajo resno pozornost v nekem časovnem obdobju s ciljem, da se doseže dogovor ali rešitev.

Dejstvo je, da se javnopolitični odločevalci v procesu oblikovanja javnih politik ne morejo in nočejo posvečati vsemu, zato se na institucionalni dnevni red ne uvrstijo vse zadeve, ki so bile prepoznane in postavljene na sistemski dnevni red. Odločevalci se vsem zadevam ne morejo posvečati, ker imajo na voljo omejeno količino časa in virov, nočejo pa v primerih, ko zadeve odločevalci kot nosilci družbene moči opredelijo za neprimerne. Zato zaznavi nekega družbenega problema sledi proces filtracije (Fink-Hafner in Lajh 2002, 39), kar pomeni, da morajo biti izpolnjeni nekateri pogoji, da se zadeva, ki je bila prepoznana kot družbeni problem, ki zahteva intervencijo političnih odločevalcev, uvrsti na institucionalni dnevni red.

Hogwood in Gunn (1984, 68) identificirata šest značilnosti zadeve, ki pripomorejo k njenemu uspešnemu umeščanju na institucionalni dnevni red: da je dosegla krizne razsežnosti, je dosegla neko specifičnost (primer kislega dežja, ki je dramatiziral širši problem onesnaženosti ozračja zaradi industrijskih izpustov), ima izpostavljen čustveni vidik (ki privlači medijsko pozornost), lahko povzroči škodo širših razsežnosti, sproža vprašanja moči in legitimnosti, ali je modna. Lester in Steward (1996, 62) dodajata še značilnost, da ima zadeva širši družbeni vpliv. Slednja značilnost ni bistvena pri oblikovanju institucionalnega dnevnega reda EU. V EU namreč povezava med oblikovanjem dnevnega reda in širjenjem zadeve na širšo družbo ni nedvoumna, ker odgovornost odločevalcev družbi ni tako neposredna, in tudi 'EU družba' ne obstaja, ker so še vedno daleč najmočnejše države članice (nacionalni mediji, politične stranke). Namesto te značilnosti, se je v EU bolj razvilo notranje 'lobiranje'. (Princen 2009, 42)

Da zadeva pridobi mesto na institucionalnem dnevnem redu, mora imeti eno ali več navedenih značilnosti in »pridobiti mora podporo vsaj nekaj ključnih odločevalcev, kajti ti so varuhi institucionalnega dnevnega reda« (Cahn in Theodoulou 1995, 101). Aktivnosti tistih, ki želijo zadevo spraviti na institucionalni dnevni red, so zato usmerjene k oblikovanju in predstavitvi zadeve in njenih posameznih vidikov na način, ki bo prepričal odločevalce, da je zadeva pomembna in da se morajo aktivno angažirati pri njenem reševanju. Oblikovanje dnevnega reda in definiranje zadev sta izjemno politična procesa in nanju vpliva distribucija moči med javnopolitičnimi igralci. Uspešnejši bodo tisti, ki imajo moč in legitimnost, da sodelujejo v javnopolitičnem procesu reševanja zadeve. Z izpostavljanjem enih vidikov zadeve na račun drugih, čeprav so lahko vsi enako pomembni, vplivamo na pogled odločevalcev na zadevo oziroma na razmejitev med podporniki in nasprotniki. Da se zadeva na koncu uvrsti na EU institucionalni dnevni red, moramo doseči določeno število podpornikov ali določeno stopnjo soglasja med pomembnimi javnopolitičnimi igralci. Princen (2009) identificira tri možnosti, kako do omenjenega soglasja v EU pride: pogledi odločevalcev iz različnih držav članic se lahko zbližajo okoli nekega pristopa (uvrstitev zadeve 'od spodaj'), zadeva lahko vpliva na več držav članic in je tako pomembna za večje število javnopolitičnih igralcev, ali pa zunanji dogodek s čeznacionalnimi posledicami (npr. Černobil, 11. september) pritegne pozornost odločevalcev.

Kako je zadeva definirana, ne bo vplivalo le na njeno uvrstitev ali neuvrstitev na institucionalni dnevni red, ampak tudi na kasnejši javnopolitični proces – določanje ciljev,

identifikacija možnih rešitev in njihova ocena, predlaganje standardov za uspeh ipd. (Hogwood in Gunn 1984, 109) Definicija zadeve je drug vidik, zaradi katerega se oblikovanje dnevnega reda EU razlikuje od oblikovanja nacionalnih dnevnih redov, ker ima ta veliko večji vpliv na rezultat javnopolitičnega procesa v EU kot na nacionalni ravni. (Peters 2001, 80)

Naslednji ključni element procesa oblikovanja dnevnega reda so javnopolitični igralci. Splošna klasifikacija jih deli na igralce državne in nedržavne ravni (Fink-Hafner in Lajh 2002, 34). V okviru EU je paleta igralcev mnogo bolj pisana od igralcev na nacionalni ravni. Klasificiramo jih zato lahko po različnih kriterijih. Ena delitev igralce v procesu oblikovanja politik EU deli na skupino 'političnih' igralcev, ker na EU ravni potrebujemo širši pojem od igralcev državne ravni. V tej skupini so nacionalni politiki in nacionalni uradniki držav članic, evropski politiki (komisarji in parlamentarci) in evropski uradniki, mednarodne organizacije ter politiki držav nečlanic EU. Druga skupina so nepolitični igralci: podjetja ali karteli in civilna družba (posamezniki v primerih pred Sodiščem EU, organizirane skupine kot so nevladne organizacije, skupine pritiska – sindikati, potrošniki ipd. in informacijski sektor – mediji, strokovnjaki in raziskovalci). Wallace (1997) pa opozarja še na skupino igralcev, ki aktivno sodelujejo v javnopolitičnem procesu na državni, ne pa tudi na evropski ravni: nacionalni parlamenti in parlamentarne politične stranke. Omenjena skupina je še posebej relevantna iz vidika obvladovanja dnevnega reda, ki ga na nacionalni ravni zagotavlja vladna politična stranka oziroma koalicija političnih strank, ki zagotavlja oblikovanje in izvajanje določenega nabora javnopolitičnih idej. (Peters v Richardson 1996, 66) Na EU ravni politične stranke niso neposredno vključene v javnopolitični proces odločanja, zato torej ne morejo izvajati koordinacijo javnih politik. V tej vlogi pa vsaj v imenu Sveta nastopa predsedujoča država članica.

Javnopolitične igralce EU lahko delimo še glede na odločevalsko raven njihovega delovanja, kar je za analizo procesov odločanja v EU tudi lahko uporabna klasifikacija: »lokalni, regionalni, nacionalni in nadnacionalni igralci« (Lajh 2006, 78).

Za analizo vloge predsedovanja Slovenije Svetu pri oblikovanju skupne politike EU do Zahodnega Balkana prispeva k večji jasnosti prva tipologija javnopolitičnih igralcev, ker predsedovanje Svetu izvaja vlada ene od držav članic – nacionalni politični igralec, ki pa formalno ne nastopa v vlogi zagovornika nacionalnih interesov, ampak mora na podlagi nacionalnih preferenc vseh držav članic doseči skupno odločitev. Predsedujočo državo članico

zato ne moremo nedvoumno označiti za nacionalnega ali nadnacionalnega javnopolitičnega igralca.

Zaradi edinstvene strukture EU, ki jo označuje njen svojevrsten institucionalni ustroj in večdimenzionalnost ter zapletenost postopkov odločanja, se relativni pomen posameznih javnopolitičnih igralcev razlikuje glede na posamezno javno politiko EU. Vsak proces javnopolitičnega odločanja ključno opredeljuje, kdo odloča kaj, kdaj in kako. Za analizo vpliva slovenskega predsedovanja na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana izhajam iz predpostavke, da je predsedujoča država Svetu na tem področju lahko ta ključni kdo, ki odloča kaj, kdaj in kako se bo oblikovala javna politika. Oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana sledi pravilom skupne zunanje in varnostne politike EU. Evropska komisija ali katerakoli druga institucija EU razen Sveta ni imela pristojnosti, da oblikuje institucionalni dnevni red²¹. V Svetu pa so zastopane vlade držav članic in med njimi ima ravno predsedujoča članica najpomembnejšo vlogo. Skladno s to predpostavko bo teoretsko izhodišče magistrskega dela liberalna teorija medvladnega odločanja, ki »glede na širšo sprejeto stališče dejansko najbolje pojasnjuje obnašanje držav znotraj Evropske unije« (Schimmelfennig 2004). Po identifikaciji nacionalnih preferenc Slovenije glede politike EU do Zahodnega Balkana in ocene njene relativne pogajalske moči kot predsedujoče je cilj ugotoviti, ali je Slovenija kot predsedujoča Svetu izkoristila tudi značilnosti procesa oblikovanja dnevnega reda EU na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana in jo potisnila višje na EU institucionalnem dnevnem redu in s tem pospešila njeno oblikovanje oziroma izvajanje.

2.5 Teoretska izhodišča raziskovalnega modela

V razpravah o evropski integraciji se je od začetkov oblikovanja integracijske teorije v šestdesetih letih prejšnjega stoletja razvilo več teoretičnih pristopov k pojasnjevanju integracije. Sistematičen pregled prevladujočih teoretičnih pristopov sta pripravila Wiener in Diez (2004), ki sta iz zgodovinskega vidika razvoj integracijske teorije razdelila v tri faze: razlaganje evropske integracije, opisovanje ali analiziranje evropske vladavine in oblikovanje EU. Najprej so v prvi fazi evropskega povezovanja, od let okoli podpisa Rimskih pogodb do zgodnjih osemdesetih let prejšnjega stoletja, prevladovali trije pristopi: federalizem,

²¹ Več o vlogi predsedujoče države članice pri oblikovanju in vplivanju na dnevni red EU v poglavju 2.3.4.

neofunkcionalizem in liberalna teorija medvladnega odločanja. Gre za teoretske pristope, ki so usmerjeni k pojasnjevanju procesa evropske integracije in iščejo odgovore na vprašanja, kako lahko pojasnimo rezultate integracije in zakaj je sploh prišlo do procesa evropskega združevanja. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja je prišlo do premika teoretičnega fokusa od teorije mednarodnih odnosov k primerjalnim politikam. Avtorji kot so Bulmer, Kohler-Koch, Scharpf, Peterson, Pllack, Caporaso in mnogi drugi so se osredotočili na vprašanja, kakšen političen sistem je EU, kako lahko pojasnimo političen proces znotraj EU in kako EU zagotavlja legitimnost, demokratičnost in transparentnost? Evropsko integracijo so pojasnjevali kot politični sistem in izoblikovali naslednje teoretične pristope: teorijo vladanja, pristop javnopolitičnih omrežij in novo institucionalno teorijo. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja so novi teoretični pristopi ponovno začeli črpati iz teorije mednarodnih odnosov, ker je bila integracijska teorija zaradi velike širitve in ustavne revizije EU soočena z analizo povezanih procesov širitve in poglobljanja. V tretji fazi so se avtorji začeli spraševati, kako in kakšne družbene in politične posledice ima razvoj integracije, ter kako sta integracija in vladavina zastavljeni oz. naj bi bili zastavljeni in oblikovani? Teorije, ki imajo ambicije, da pojasnijo rezultate integracije so: družbeni konstruktivizem in evropska integracija, pravni pristopi oz. integracija skozi pravo, diskurzivni pristopi in perspektive spola.

Preverjanje vpliva slovenskega predsedovanja bo, kot je opredeljeno v raziskovalnem modelu, osredotočeno na oblikovanja javne politike. Zato so glede na cilj raziskovanja 'uporabnejše' teorije, ki so usmerjene k pojasnjevanju procesa evropske integracije – federalizem, neofunkcionalizem ali liberalna teorija medvladnega odločanja.

Avtorji in zagovorniki teorije federalizma kot npr. Jean Monnet, Altiero Spinelli, Alexander Marc, Henri Brugmans, Denis de Rougemont in drugi želijo pojasniti evropsko integracijo kot združevanje evropskih nacionalnih držav in ljudi. Predpostavljajo, da je bil razlog povojne evropske integracije političen, čeprav so bila sredstva za graditev Evrope v glavnem ekonomske narave. Glavna izhodišča federalizma so, da je združevanje prostovoljno, glavni cilj združevanja je spoznavanje, ohranjanje in formalizacija različnih interesov, identitet in kultur. Formalizacija oz. uradni sporazum med enakovrednimi partnerji je začetek sprejemanja odločitev v skupno dobro in nesprejemanja odločitev, ki bi škodovale drugim partnerjem ali zvezi kot celoti. Zato mora obstajati moralna zavezanost partnerjev k zvezi in spoštovanje federalnih vrednot, ki so vključene v uradni sporazum, s katerim je bila ta ustanovljena. Ob razvoju in za razvoj evropske integracije so se razvili trije pogledi znotraj

federalizma: Monnetov funkcionalizem, ki je zagovarjal politično strategijo majhnih konkretnih gospodarskih korakov, katerih rezultat bo federalna Evropa; Spinellijev konstitucionalizem, ki je predlagal sprejem ustavne pogodbe in oblikovanje političnih institucij, predvsem izvoljenega parlamenta, ki bo postal glasnik Evropejcev in mobilizator evropskega javnega mnjenja v podporo evropski federaciji; personalistični federalizem Marca, Burgmansa in de Rougemonta je tretji in najbolj razdelan pristop, ki vključuje široko paleto politoloških in socioloških idej o evropski družbi, razširitvi federalnih vrednot preko mej evropskih držav in o nujnosti ponovne vzpostavitve človeka kot celostne osebnosti in aktivnega državljana, ki sodeluje v procesu odločanja. (Burgess 2004, 30–33) Noben od treh pogledov ne pojasnjuje evropske integracije z vidika držav članic oz. njihovo vlogo v procesu evropske integracije zanemarijo ali podcenijo, čeprav so osnovne enote federalne Evrope.

Nasprotno so zagovorniki neofunkcionalizma kot npr. Ernst Haas, Leon Lindberg, Joseph Nye in Philippe Schmitter osrednjo pozornost posvečali procesu integracije in ne toliko končnemu cilju oziroma obliki integracije, glavni koncept neofunkcionalizma pa je bil t. i. učinek prelivanja. Haas kot utemeljitelj pristopa je zagovarjal, da bo sodelovanje pri eni javni politiki oblikovalo pritiske na sosednja javnopolitična področja, jih uvrstilo na javnopolitični dnevni red in na koncu vodilo k nadaljnji integraciji. (Cini 2007, 87) Kljub tej opredelitvi neofunkcionalisti ne predpostavljajo, da se proces integracije razvija avtomatično, ampak faktorje ali motor integracije iščejo med interesnimi skupinami, političnimi skupinami, vladami in nadnacionalnimi institucijami. Zaključijo, da so glavni pobudniki integracije nadnacionalne institucije kot so Evropska komisija, Sodišče EU, evropske interesne skupine ter drugi. To utemeljujejo s pogosto neučinkovitostjo meddržavnega sodelovanja in pogajanj, saj državam primanjkuje znanj o pogajanjih, ki so tehnična in večstranska. Vlade zato potrebujejo posredovanje nadnacionalnih javnopolitičnih igralcev, da dosežejo učinkovite rezultate pogajanj.

Zaradi zastoja procesa evropske integracije v šestdesetih letih dvajsetega stoletja, se je izkazalo, da nefunkcionalizem nima ustrezne pojasnjevalne moči in kot odziv je Hoffman razvil teorijo medvladnega odločanja za pojasnjevanje procesa evropske integracije. V središče je postavil vlogo države, integracijo pa pojasnil kot igro z ničelno vsoto. Zagovarja, da je evropska integracija omejena le na javnopolitična področja, ki niso povezana s temeljnimi področji nacionalne suverenosti, kajti motor integracije so interesi in aktivnosti

držav. Predpostavil je, da je sodelovanje posledica racionalnega vedenja vlad, ki se ubadajo z javnopolitičnimi zadevami modernega sveta. (Cini 2007, 100–102)

Iz kritike neofunkcionalizma in predpostavk teorije medvladnega odločanja je v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja Andrew Moravcsik razvil liberalno teorijo medvladnega odločanja. Gre za teoretičen pristop, ki vključuje realistične in neoliberalne elemente in se jasno ukvarja s povezanostjo domače in mednarodne politike. (Cini 2007, 109) Osnovne predpostavke liberalnega medvladnega pristopa pri pojasnjevanju evropske integracije so, da so vlade temeljni igralci, da se države vedejo racionalno, in zaradi tega oblikovanju preferenc analitično sledijo pogajanja, ki na koncu privedejo do prenosa suverenosti. Iz teh predpostavk izhajajo delitev procesa evropske integracije na fazo oblikovanja zunanje-ekonomskih javnopolitičnih preferenc držav, fazo meddržavnega pogajanja in fazo institucionalnega prenosa.

Izmed na kratko opredeljenih teoretičnih pristopov k pojasnjevanju evropske integracije, se z vlogo držav članic v EU najbolj poglobljeno ukvarja liberalna teorija medvladnega odločanja. Z njenimi predpostavkami lahko pojasnimo tako oblikovanje nacionalnih preferenc in odločitev Slovenije, da skupno politiko EU do Zahodnega Balkana izbere za prioriteto svojega predsedovanja, kot proces oblikovanja omenjene politike in možnosti vpliva Slovenije kot predsedujoče Svetu na ta proces.

Liberalna teorija medvladnega odločanja poleg osnovne predpostavke, da so države temeljni igralci, ki delujejo na racionalen način, glede nacionalnih preferenc izpostavlja ekonomski vidik. Argumenti Slovenije za izbor politike kot prioritete predsedovanja Svetu in njene iniciative (prometna pogodba za Zahodni Balkan, energetska skupnost) potrjujejo, da je bil glavni razlog za to odločitev ekonomski interes.

Na področju politike zunanjih odnosov EU oz. SZVP, kamor je umeščena skupna politika EU do Zahodnega Balkana, države članice odločitve sprejemajo s soglasjem in pristojnosti niso prenesle na nadnacionalne institucije²². Glede na to so kot javnopolitični odločevalci izpostavljene države članice EU, kar pomeni, da bo do sodelovanja in odločanja na EU ravni prišlo le, če bodo te na to pripravljene pristati. Pomembna značilnost liberalne teorije

²² Do Lizbonske pogodbe, ki je uveljavila nekaj pomembnih novosti, kot je oblikovanje funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je hkrati podpredsednik Evropske komisije (9e čl.), in vzpostavitev skupne zunanje službe EU (13a čl.).

medvladnega odločanja je, da v procesu oblikovanja odločitev dopušča vpliv drugih javnopolitičnih igralcev, predvsem v fazi formiranja nacionalnih preferenc. Zato lahko s teorijo pojasnimo vlogo EU institucij, čeprav je za analizo oblikovanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana pomembno poznati predvsem situacijo v mednarodni skupnosti ter nacionalne preference držav nečlanic EU, ki lahko vplivajo na pogajanja med državami EU in pogajanja med državami EU s kandidatkami in potencialnimi kandidatkami za članstvo. Konkretno so pomembne nacionalne preference držav iz regije, nacionalne preference ZDA in Rusije ter tudi odločitve, ki jih mednarodna skupnost sprejme v okviru mednarodnih organizacij OZN in OVSE.

V nadaljevanju zato sledi natančnejši prikaz liberalne teorije medvladnega odločanja in iz nje izpeljan raziskovalni model.

2.5.1 Liberalna teorija medvladnega odločanja

Liberalna teorija medvladnega odločanja proces evropske integracije deli na fazo oblikovanja zunanje-ekonomskih javnopolitičnih preferenc držav, fazo meddržavnega pogajanja in fazo institucionalnega prenosa. Prvi dve fazi sta podobni kot pri Putnamovem modelu dvonivojske igre, medtem ko je izhodiščna točka za analizo pogojev, pod katerimi vlade pristanejo na prenos suverenosti na mednarodne institucije, režimska teorija.

Razlog za oblikovanje in določanje nacionalnih preferenc je medsebojna odvisnost držav, do katere prihaja zaradi naraščajočih čezmejnih tokov blaga, storitev, proizvodnih dejavnikov ali npr. tudi problema onesnaževanja, ki ustvarjajo mednarodne javnopolitične posledice. Nacionalne vlade so zato na področjih, kjer lahko dosežejo cilje, ki jih sicer ne bi mogle doseči, in na področjih, kjer javnopolitično sodelovanje poveča njihovo moč in nadzor nad domačim javnopolitičnim procesom, vzpodbujene k sodelovanju. To Moravcsik označuje tudi kot javnopolitično *povpraševanje*. Do takih situacij pride najpogosteje, kjer usklajevanje izloči negativne mednarodne javnopolitične posledice, zato ima meddržavno sodelovanje in usklajevanje dva glavna namena: prilagoditi medsebojno gospodarsko odvisnost z vzajemno liberalizacijo trgov in uskladiti javne politike, da se zagotovi zanesljiva preskrba javnih dobrin, za kar je država doma odgovorna (negativna in pozitivna integracija).

Za razumevanje in napovedovanje možnosti mednarodnega sodelovanja je treba natančno določiti tudi domače družbene interese na področju možnega meddržavnega sodelovanja in načine, kako ti interesi omejujejo vlade. Obseg, gotovost ali tveganje, povezano z distribucijskimi učinki usklajevanja politik doma, vplivajo na cilje vlad in na to, koliko manevrskega prostora imajo vlade pri pogajanjih. (Moravcsik 1993, 487) Vlade se torej odzivajo na pritiske domačih družbenih skupin in bolj ohlapen je odnos med družbo kot predstojnikom (principal), ki delegira oblast državi kot posredniku (agent), lažje vlade prevzamejo večje politično tveganje v mednarodnih pogajanjih in obratno. Največjo avtonomijo delovanja imajo vlade oziroma izvršne veje oblasti na področju zunanje politike in Moravcsikove analize primerov so pokazale, da vlade to področje izkoristijo za povečanje moči nasproti drugim domačim skupinam pritiska in skušajo v okviru evropske integracije za sodelovanje in pogajanja na področjih drugih, predvsem ekonomskih politik, delovati po pravilih, ki veljajo za zunanjo politiko. Ta zaključek podpira tezo, da evropska integracija nacionalne države krepi in ne zmanjšuje njihove vloge.

Glede na predpostavko o racionalnem vedenju držav so nacionalne preference oblikovane v skladu s predvidenimi stroški in koristmi mednarodnega sodelovanja. Nacionalne preference držav niso nespremenljive in enotne, ampak se razlikujejo znotraj posameznih držav skozi čas in konkretne zadeve ali med državami, odvisno od različnih domačih kombinacij preferenc, institucij in moči. Kljub številnim domačim igralcem, ki so vključeni v oblikovanje preferenc, liberalna teorija medvladnega odločanja državo razume kot unitarnega javnopolitičnega igralca, ker predpostavlja, da nacionalne vlade razvijejo konsistentne preference kot rezultat domačih javnopolitičnih pogajanj, predstavništva in diplomacije, drugi domači igralci pa ne igrajo pomembne neodvisne vloge v pogajanjih na mednarodni oziroma na ravni EU. (Moravcsik in Schimmelfennig 2009, 69)

Po analizah pomembnih odločitev v procesu evropske integracije je Moravcsik (1991, 1993, 1994, 1995, 1998, 2009) glede poglobljanja in širitve zaključil, da so preference nacionalnih vlad v glavnem odsevale konkretne gospodarske interese bolj kot splošen interes za varnost in evropske ideale. Zagovarja, da so nacionalne preference temeljile na mikrogospodarskih interesih in bile dopolnjene z geopolitičnimi in ideološkimi motivi šele takrat, ko so bile gospodarske preference razpršene, negotove ali šibke.

Za proces integracije EU in oblikovanje javnih politik EU so torej ključne preference držav, ki določajo pogajalski okvir možnih sprejemljivih sporazumov med državami, izmed katerih vsak ustvari koristi za enega ali več pogajalskih partnerjev. Da lahko pojasnimo vsebinske rezultate mednarodnih pogajanj, ločimo med problemi prve in druge vrste v situacijah soodvisnosti, ko morajo države sprejeti skupne izbire oziroma odločitve. Problem prve vrste vključuje cilj držav, da skupaj presežejo slabše rezultate, se uskladijo in sodelujejo za doseg boljših skupnih koristi. Do problemov druge vrste pride, ko je odločitev o sodelovanju sprejeta in se morajo države dogovoriti in odločiti, kako si bodo koristi sodelovanja med seboj razdelile, in drugo, kako bodo dosegle spoštovanje dogovora s strani vseh držav. (Schimmelfennig 2004, 77) Osrednja predpostavka je zato, da do sodelovanja na EU nivoju pride le, če na to pristanejo države članice, ki morajo v sodelovanju prepoznati koristi in si v procesu dogovarjanja izpogajati ustrezen delež teh pričakovanih koristi sodelovanja. Proces pogajanj zato vodi k sporazumom na najnižjem skupnem imenovalcu in z jasnimi omejitvami prenosa suverenosti na nadnacionalne posrednike.

V skladu z opredelitvijo oblikovanja nacionalnih preferenc kot javnopolitično povpraševanje, Moravcsik proces meddržavnih pogajanj označi kot javnopolitično *ponudbo*. Pogajanja so tako opredeljena kot proces kolektivne izbire, skozi katerega se zblížajo konfliktni interesi oziroma nacionalne preference držav. (Moravcsik 1993, 497) Končno kolektivno izbiro držav za določen sporazum izmed širše ponudbe možnih rezultatov meddržavnih pogajanj določata dve spremenljivki: relativna intenzivnost nacionalnih preferenc in relativna meddržavna pogajalska moč. Pogajalska moč je rezultat asimetrične razdelitve informacij in koristi določenega sporazuma glede na možne alternativne rešitve in dogovore med sodelujočimi državami. Na splošno lahko igralci, ki imajo več in boljše informacije, bolj vplivajo na izid, ki bo njim v prid, in igralci, ki jim sporazum prinese najmanj koristi, lahko najlažje pretijo ostalim z nesodelovanjem in jih s tem prisilijo v popuščanje. (Schimmelfennig 2004, 77) Pri tem liberalna teorija medvladnega odločanja ne identificira eksplicitno predsedujoče države članice kot igralca, ki mu ta vloga zagotavlja več in boljše informacije ter s tem relativno večjo pogajalsko moč.

Rezultati pogajanj so odločilno omejeni z nacionalnimi preferencami najbolj upornih vlad, vpliv nadnacionalnih igralcev pa je obroben in omejen na situacije, ko imajo močne domače zaveznike. (Moravcsik 1995)

Za analizo in razumevanje rezultatov pogajanj moramo zato predvsem poznati nacionalne preference držav članic in njihovo relativno pogajalsko moč. Ta zaključek je ključen za državo članico, ki predseduje Svetu, ki se mora pred prevzemom predsedovanja pri zadevah, ki jih je identificirala, da bodo ali jih želi imeti na institucionalnem dnevnem redu v času predsedovanja Svetu, temeljito pripraviti. To pomeni, da pridobi informacije o nacionalnih preferencah posameznih držav članic in ugotovi, kakšna je relativna pogajalska moč vsake od njih. Posameznih zadev predsedujoča država, če želi povečati svojo relativno pogajalsko moč, ne sme analizirati v izolaciji, saj lahko z dobrim poznavanjem nacionalnih preferenc vseh držav glede vseh ali vsaj pomembnejših zadev vpliva na relativno pogajalsko moč posamezne države. S povezovanjem zadev v pogajalskem procesu lahko predsedujoča država v Svetu doseže sporazume, ki so zanjo ugodnejši, kot če bi iskala zgolj sporazum glede posamezne zadeve. Pogajanja so ponavljajoča, pod vplivom preteklih pogajanj in odločitev ter z vplivom na prihodnja. (Moravcsik 1995) Na podlagi vseh treh elementov (poznavanja nacionalnih preferenc posameznih držav v zadevi in relativne pogajalske moči posameznih držav pri posamezni zadevi, ter povezovanja zadev) lahko predsedujoča država predvidi, kakšni so možni sporazumi glede določene zadeve in si zastavi program predsedovanja s primerno sestavljenim dnevnim redom ter realno zastavljenimi in konkretnimi cilji, ki jih lahko v procesu oblikovanja javnih politik in poglobljanju integracije v polletnem obdobju doseže.

2.5.2 Liberalna teorija medvladnega odločanja in SZVP

Evropsko politično sodelovanje, ki se je začelo konec šestdesetih let prejšnjega stoletja in bilo formalizirano leta 1986 z Enotno evropsko listino, predstavlja formalni vstop integracijskega procesa na področju zunanje politike v tretjo fazo kot jo opredeljuje liberalna teorija medvladnega odločanja: po meddržavnih pogajanjih se države članice zato, da presežejo probleme prve in druge vrste ter zagotovijo trajno mednarodno sodelovanje, odločijo združiti ali prenesti odločanje na mednarodne institucije. (Moravcsik in Schimmelfennig 2009) Primerno je poudariti, da mednarodno sodelovanje ne rešuje le skupnih mednarodnih problemov delovanja, ampak tudi domače. Različne institucionalne oblike so odraz specifičnih problemov sodelovanja, ki so predvsem posledica težavnosti distribucijskega konflikta in problemov nadzora ter negotovosti glede preferenc drugih igralcev in držav po svetu (Schimmelfennig 2004, 78).

Vloga izvršnega in odločevalskega organa pri zunanji politiki EU je s sprejemom Maastrichtske pogodbe leta 1992 pripadla vsakokratni predsedujoči državi Svetu, ki ji je pomagal generalni sekretar Sveta, sodelovala pa je še tako imenovana trojka s predhodnim in prihodnjim predsedstvom ter komisarjem. Sprejeto medvladno rešitev in minimalni prenos suverenosti nacionalnih držav na Svet (odločanje s soglasjem, kjer vzdržani glasovi niso glas proti) lahko pojasnimo z izhodiščem liberalne teorije medvladnega odločanja, da se države vedejo racionalno. To pomeni, da se države članice zavestno odločijo za prenos suverenosti na nadnacionalne institucije (oziroma pol-avtonomne centralne institucije - Svet), ko prepoznajo možne koristi sodelovanja, želijo zagotoviti trajno sodelovanje, zmanjšati transakcijske stroške nadaljnjih pogajanj in zagotoviti informacije, ki zmanjšajo negotovost držav o prihodnjih referencah in vedenju držav. (Moravcsik in Schimmelfennig 2009) Na področju skupne zunanje in varnostne politike ti razlogi v fazi sprejemanja Maastrichtske pogodbe niso obstajali, zato do bistvenega prenosa suverenosti ni prišlo.

Države članice se tudi s sprejemom Amsterdamske pogodbe in Pogodbe iz Nice niso odločile za večji prenos suverenosti na nadnacionalne institucije in skupna zunanja in varnostna politika je ostala področje, na katerem so posamezne nacionalne vlade ohranile neodvisen nadzor in so odločitve sprejemale soglasno v Svetu. Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo leta 1999, je kot novost vpeljala funkcijo visokega predstavnika EU za zunanjo in varnostno politiko, ki je bil hkrati generalni sekretar Sveta. Njegova naloga je bila predsedstvu Sveta pomagati na področju zunanje politike pri oblikovanju, pripravi in izvajanju evropskih javnopolitičnih odločitev. V imenu Sveta je vodil politični dialog s tretjimi stranmi in bil je vodja Evropske obrambne agencije. Vloga Sveta se je tako z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe dejansko okrepila. Svet je postal glavni forum, na katerem je potekalo medvladno sodelovanje na področju skupne zunanje in varnostne politike, medtem ko je ostala vloga Evropske komisije in Evropskega parlamenta omejena. Nacionalne vlade niso bile pripravljene, da prenesejo politično moč na tem področju, kar je najpomembnejša omejitev nadnacionalne avtonomije. Sprejeti dogovori v Amsterdamski pogodbi izhajajo iz značilnosti procesa oblikovanja nacionalnih preferenc na področju zunanje in varnostne politike, kjer imajo nacionalne vlade glede na domače skupine pritiska največjo relativno avtonomijo in jih domači družbeni interesi ne omejujejo do te mere, da bi bile zainteresirane za prenos suverenosti z vidika izogibanja domačim pritiskom.

Šele določila Lizbonske pogodbe so bližje bolj federativnemu modelu, ker je bila oblikovana funkcija visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je prevzel predsedovanje Svetu za zunanje zadeve in s tem zamenjal funkcijo rotirajočega predsedstva, funkcijo visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko, funkcijo komisarja za zunanje zadeve in hkrati nastopa še v vlogi podpredsednika Evropske komisije (Lizbonska pogodba 2009, 9e čl.). Dodatno Lizbonska pogodba predpostavlja vzpostavitev skupne zunanje službe EU (13a čl.), ki jo bo vodil visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. V tej fazi integracije so države EU, ki šteje 27 članic, prepoznale torej dovolj velike koristi sodelovanja na področju zunanje politike. Te so glede na predpostavke liberalne teorije medvladnega odločanja:

- transakcijski stroški in informacijske zahteve za pripravo iniciativ in posredovanje pri oblikovanju sporazumov so se s povečanjem števila držav članic EU povečali,
- večje število držav članic je povečalo tudi tveganje neizpolnjevanja dogovorov. Države članice so se s prenosom suverenosti odločile reševati problem nadzora, sankcioniranja in nepopolnih pogodb, saj je vloga nadnacionalnih institucij, da ukrepajo proti kasnejšim spremenjenim preferencam vlad oziroma preprečijo nespoštovanje dogovorov s strani prihodnjih nezadovoljnih vlad,
- vlade s prenosom suverenosti dosežejo povečanje verodostojnosti vladnih zavez proti domačim in mednarodnim pritiskom v pogojih negotovosti,
- cilj prenosa suverenosti je tudi krepitev položaja EU v mednarodni skupnosti.

Zaradi teh razlogov lahko zaključimo, da je »prišlo do sprememb v domači politiki, ki so vodile k zbliževanju nacionalnih preferenc in prenosa suverenosti na nadnacionalne institucije« (Moravcsik 1993, 507).

2.5.3 Liberalna teorija medvladnega odločanja in predsedujoča Svetu

O predsedujoči državi članici Svetu teorija konkretno ne govori, a z njenimi predpostavkami lahko pojasnimo vlogo predsedujoče Svetu znotraj procesa evropske integracije. V okviru

Sveta se pogajajo države članice EU. Liberalna teorija medvladnega odločanja pogajanja pojasnjuje kot decentralizirana in kot naravno učinkovit proces, v katerem so vlade same sposobne obvladati transakcijske stroške. Kot predvideva teorija predstojnik – posrednik (principal – agent) prenos oblasti vedno vključuje problem avtonomije, ker imajo tudi posredniki svoje interese, ki vplivajo na to, kako bodo opravljali svoje naloge. Zato je logična odločitev ustanovnih članic, da bodo funkcijo vodenja opravljale same po sistemu rotacije. Z načelom rotacije so preprečile problem možne koncentracije moči enega javnopolitičnega igralca, kar je bilo pomembno predvsem majhnim državam članicam. Menjava predsedujočih in racionalno vedenje držav tako zagotavljata kontinuiran proces pogajanj in rezultate, ki bodo sprejemljivi za vse igralce. Institucionalna izbira držav članic je bila torej odgovor na problem oblikovanja dnevnega reda oz. zagotovitve javnopolitičnega povpraševanja.

V pogajanjih sodelujejo enakovredni igralci z različnimi nacionalnimi preferencami in različno pogajalsko močjo, kar vpliva na rezultate pogajanj. Država članica ima med predsedovanjem Svetu izboljšano pogajalsko moč, zato lahko tudi bolj vpliva na rezultat pogajanj. Večjo pogajalsko moč ji zagotavlja možnost vpliva na dnevni red, vrsta dodatnih informacijskih virov in nadzor nad postopki. Vlade predsedujočih držav zato lažje vplivajo na končno odločitev in da je rezultat pogajanj bližje njenim nacionalnim preferencam, tudi z vidika predvidenih koristi sodelovanja.

Liberalna teorija medvladnega odločanja zato zagotavlja dovolj predpostavk, da predsedujočo državo Svetu identificiramo kot najpomembnejši institucionalni mehanizem, ki vladam zagotavlja izvajanje učinkovitih pogajanj brez zunanje intervencije (Tallberg 2004, 1020).

2.5.4 Oblikovanje teoretskega raziskovalnega modela

Zaradi zelo elaboriranega in celostnega pojasnila procesa evropske integracije je liberalna teorija medvladnega odločanja izhodiščna točka za oblikovanje raziskovalnega modela, ki bo povezal vse elemente analize magistrskega dela. Proces evropske integracije teorija deli na fazo oblikovanja zunanje-ekonomskih javnopolitičnih preferenc držav, fazo meddržavnega pogajanja in fazo institucionalnega prenosa. V primeru apliciranja faznega modela razvijanja evropske integracije pri posameznih javnih politikah ugotovimo, da v vsaki fazi procesa prepoznamo različne dejavnike vpliva predsedovanja Slovenije Svetu na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana. V fazi oblikovanja javnopolitičnih preferenc oz. izbire

skupne politike EU do Zahodnega Balkana kot prioritete Slovenije med predsedovanjem Svetu izstopajo trije dejavniki: nacionalne zunanje-ekonomske javnopolitične preference, pristojnosti predsedujoče Svetu in način odločanja na področju SZVP. Značilnosti države članice kot so njena velikost, čas članstva v EU, vpliv in moč, politična ureditev in način koordiniranja EU zadev vplivajo prvenstveno na oblikovanje nacionalnih preferenc in identitet. Pristop k pojasnjevanju vpliva slovenskega predsedstva izhaja iz predpostavke, da države izbirajo med možnimi alternativami glede na ocenjene stroške in koristi za njihove nacionalne interese ob zavedanju in poznavanju nacionalnih interesov in kalkulacij drugih držav članic. Racionalna predsedujoča država zato kot strateški igralec, ki želi uresničiti nacionalne preference znotraj okvirjev formalno predpisane institucionalne vloge, preračuna stroške in koristi danih možnih sporazumov in pri tem upošteva postopke sprejemanja odločitev ter predhodne pravne in normative dogovore.

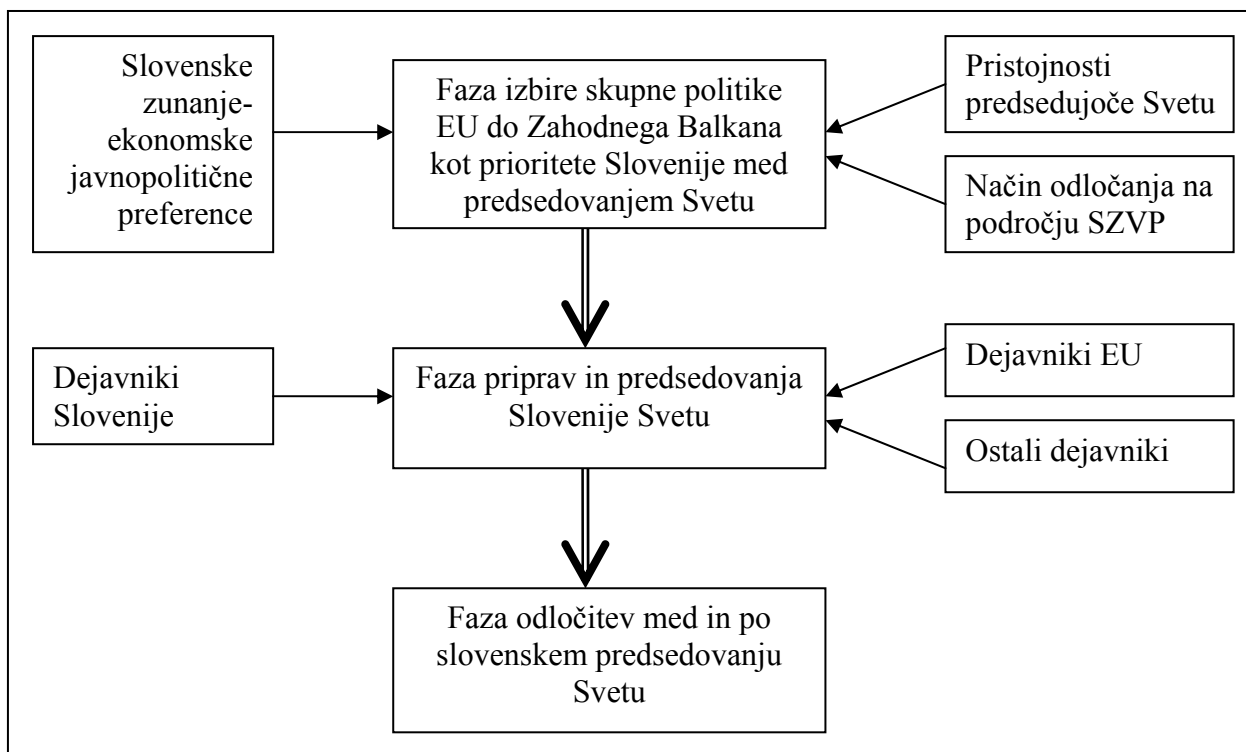
V fazi meddržavnih pogajanj, ki zajema obdobje priprav in predsedovanje Slovenije Svetu lahko dejavnike vpliva razdelimo v tri skupine:

- dejavniki Slovenije: vsebinska in logistična priprava na predsedovanje Svetu, zagotavljanje organizacije in vodenja dela Sveta med predsedovanjem, zastopanje Sveta v odnosu do Evropske komisije in Evropskega parlamenta, zastopanje EU navzven (v odnosih z ZDA, Rusijo, OZN, OVSE, Mednarodnim kazenskim sodiščem za vojne zločine v nekdanji Jugoslaviji (ICTY) in državami Zahodnega Balkana) in povečanje relativne pogajalske moči (dostop do informacij, nadzor nad postopki (formalne omejitve in neformalna načela), oblikovanje institucionalnega dnevnega reda EU (nove zadeve, izbor političnih prioritet in neuvrščene zadeve) in povezovanje zadev),
- dejavniki EU: nacionalne preference drugih držav članic, njihova relativna pogajalska moč, preference drugih institucij EU in pričakovanja javnosti,
- ostali dejavniki: nacionalne preference javnopolitičnih igralcev zunaj EU (ZDA, Rusija, OZN, OVSE, ICTY in države Zahodnega Balkana) in relativna moč njihovega vpliva na pogajalski proces v Svetu.

Tretja faza liberalne teorije medvladnega odločanja opredeljuje institucionalni prenos odločanja na mednarodne institucije in jo v okviru analize magistrskega dela apliciram na

sprejete odločitve oz. podpisane sporazume med EU in državami Zahodnega Balkana med in po slovenskem predsedovanju Svetu.

Slika 2.1: Teoretski raziskovalni model za analizo vpliva slovenskega predsedstva Svetu na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana



Vir: lasten.

Vpliv slovenskega predsedovanja na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana bo merjen in ocenjevan z navedenimi dejavniki po posameznih fazah, vendar bodo imeli največjo težo pri končni oceni dejavniki, na katere je Slovenija lahko vplivala, in ti so glede na javnopolitični proces EU predvsem iz faze oblikovanja dnevnega reda EU.

3 ZNAČILNOSTI SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA SVETU

V poglavju o predsedovanju Svetu so omenjeni pomisleki glede sistema rotirajočega predsedovanja, ki zagotavlja enak položaj vseh držav članic, a te se med seboj tako razlikujejo, da značilnosti države članice kot so njena velikost, čas članstva v EU, vpliv in moč, politična ureditev in način koordiniranja EU zadev vplivajo na vodenje dela Sveta in zastopanje dogovorjenih skupnih politik. Moč, kultura, zgodovinske izkušnje in domači politični dejavniki glede na liberalno teorijo medvladnega odločanja vplivajo na način dojemanja nacionalnih preferenc racionalnih igralcev. Slovenija se je po odločitvi Sveta leta 2004 glede vrstnega reda predsedovanja Svetu po letu 2007 tega dobro zavedala. Ves čas priprav je izhajala iz predpostavk, da je nova država članica, da je majhna država članica, zato z relativno šibko politično močjo, a z dobrim ugledom demokratične evropske države, ki je sposobna izpolnjevati obveznosti in dolžnosti članstva EU, in z učinkovitim centraliziranim sistemom koordinacije evropskih zadev. S temi izhodišči je Slovenija s pripravami na predsedovanje Svetu začela takoj v začetku leta 2005, to je kar tri leta pred dejanskim prevzemom naloge, kar je zagotavljalo dovolj časa za temeljite in dobre priprave na prevzem naloge predsedujoče Svetu.

Vlada RS je januarja 2005 najprej vzpostavila organizacijsko strukturo priprav na predsedovanje, ki je sledila projektному vodenju. Na vrhu je bila za konsistentno vodenje priprav in oblikovanje splošnih političnih smernic ter prednostnih nalog slovenskega predsedovanja vzpostavljena Ožja delovna skupina za predsedovanje pod vodstvom predsednika vlade, njeni člani so bili še minister za finance, minister za zunanje zadeve, minister za javno upravo in državni sekretar za evropske zadeve. Glavna razloga za tako odločitev sta bila praktično – vsebinski, da ni bila celotna vlada dodatno obremenjena z nalogami priprav, in drugi politični. Ožja delovna skupina je bila pristojna za definiranje prednostnih zadev Slovenije na vseh področjih programa predsedovanja, tudi npr. na področju skupne kmetijske politike. Pri pripravi programa so sicer sodelovala vsa ministrstva, a ne tudi pri končni odločitvi. Vlada je bolj formalno sprejemala končna gradiva (projektne naloge, kadrovske načrt, osemnajst in šestmesečni program predsedovanja) in se dvakrat letno seznanila s poročili o napredku priprav, ki jih je nato predstavila še v parlamentu. Projektно vodenje priprav je tudi zmanjšalo nadzor Državnega zbora RS nad potekom priprav. Del

izvršne veje oblasti si je na ta način torej okrepil svoj položaj nasproti drugim domačim javnopolitičnim igralcem.

Za operativno vodenje priprav in izvedbo projekta je bila ustanovljena Širša delovna skupina za predsedovanje, ki jo je vodil državni sekretar za evropske zadeve, sestavljali pa so jo predstavniki posameznih ministrstev. Njena vloga je bila koordinacija, usmerjanje in nadzorovanje poteka priprav.

Za izvedbo posameznih temeljnih sklopov nalog je bilo oblikovanih pet podskupin: za program predsedovanja, za kadre, za komunikacijo z javnostmi in promocijo, za logistično organizacijo predsedovanja in za proračun predsedovanja. Te so v prvi polovici leta 2005 identificirale konkretne naloge s svojega področja, ki morajo biti opravljene pred prevzemom predsedovanja Svetu, ter zanje določile nosilce in roke za pravočasno izvedbo.

Faza načrtovanja leta 2005 je bila posvečena zlasti navezovanju stikov z Generalnim sekretariatom Sveta, izmenjavi izkušenj z drugimi državami članicami in preučitvi pravne podlage in uveljavljenih praks za izvedbo predsedovanja Svetu. V letu 2006 so priprave prešle iz faze seznanjanja z nalogami v fazo izvedbe teh nalog. Takrat je predvsem na ravni generalnih direktorjev in strokovnjakov za posamezna področja iz ministrstev potekalo intenzivno sodelovanje z vsemi institucijami EU, posebej pa se je okrepilo sodelovanje z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom. Pripravljen in usklajen je bil 18-mesečni program predsedovanja, ki ga je Slovenija oblikovala skupaj z Nemčijo in Portugalsko in v sodelovanju z Generalnim sekretariatom Sveta in Evropsko komisijo. Slovenija je morala imeti nek nabor prioritet zato pripravljen že konec leta 2006. Resorji so pripravili natančen pregled zadev, ki so bile na dnevnem redu EU ali se je dalo iz posameznih zavez sklepati, da bi lahko prišle na dnevni red v času slovenskega predsedovanja Svetu. Ko je bil pregled t. i. podedovane agende pripravljen, so resorji v naslednji fazi predlagali možne prednostne zadeve predsedovanja Svetu. Delo na tem področju je koordinirala podskupina za program, ki jo je vodilo Ministrstvo za zunanje zadeve, njen ključni sodelujoči organ je bila Služba vlade za evropske zadeve. Koordinacija evropskih zadev znotraj vlade je namreč razdeljena med oba resorja. Politike s področja drugega stebra koordinira zunanje ministrstvo, za koordinacijo ostalih javnih politik je pristojna služba za evropske zadeve. Delitev koordinacije pri pripravi programa predsedovanja Svetu je ostala praktično nespremenjena, le politiki širitve in prihodnosti Evrope je v celoti prevzelo v svoj delokrog ministrstvo za zunanje zadeve.

Pristojnosti na teh dveh področjih so v času delovanja Slovenije kot ene od držav članic bolj razdeljene med oba resorja, med predsedovanjem pa je morala biti odgovornost zelo jasno dodeljena, da so se odločitve lahko hitro sprejemale. Argument za zunanje ministrstvo je bil, da ga vodi minister, službo za evropske zadeve pa vodi po političnem rangi nižji državni sekretar, ki sicer sodeluje na sejah vlade, a ni njen član in zato ne more glasovati.

Pomemben igralec v sistemu koordinacije EU zadev med predsedovanjem je bilo tudi Stalno predstavništvo Slovenije pri EU v Bruslju. Slednje je med predsedovanjem svojo vlogo še okrepilo, ker je bila sprejeta odločitev, da bo Slovenija vodila predsedovanje iz Bruslja (Brussels based presidency). V ta namen je npr. število zaposlenih na predstavništvu naraslo iz petdeset na okoli 170.

Sam potek koordiniranja priprave programa predsedovanja se je začel v drugi polovici leta 2005 s pripravo pregleda podedovane agende predhodno predsedujočih držav. Po vsakem zaključenem predsedovanju so resorji seznam zadev posodobili, za koherentnost dokumenta sta skrbela oba koordinatorja EU zadev. Dokument je vključeval opis zadev, za katere se je predvidevalo, da bodo v obravnavi med predsedovanjem. Pregled podedovane agende je predstavljal podlago za pripravo sektorskih prioritet ministrstev kot tudi za pripravo slovenskega prispevka k 18-mesečnemu programu tria²³ in za šestmesečni program slovenskega predsedovanja.

Čeprav Pogodba o Ustavi za Evropo ni stopila v veljavo, je bila sprejeta sprememba poslovnika Sveta glede dolgoročnejšega načrtovanja dela Sveta in s tem zagotavljanja večje kontinuitete. Triletni strateški in enoletni operativni program je zamenjal 18-mesečni program predsedovanja tria. Prvi trio so sestavljale Nemčija, Portugalska in Slovenija, ki so 18-mesečni program predsedovanja za obdobje od januarja 2007 do konca junija 2008 začele pripravljati v začetku leta 2006. Program je nastal v sodelovanju omenjenih treh zaporedno predsedujočih držav članic in ob sodelovanju Generalnega sekretarja Sveta ter Evropske komisije. Strateški uvod programa je bil dodatno usklajen tudi z naslednjim triom predsedujočih Svetu – Francijo, Češko in Švedsko. Priprava programa v okviru tria se je zaključila konec leta 2006 s potrditvijo na zasedanju Sveta za splošne zadeve in zunanje

²³ Za tri zaporedno predsedujoče države članice se je uveljavil izraz 'trio', ker ima izraz 'trojka' že svoj pomen v okviru SZVP.

odnose 11. decembra 2006 in predstavitev s strani vseh treh predsednikov vlad na tiskovni konferenci ob robu plenarnega zasedanja Evropskega parlamenta 17. januarja 2007.

Slovenija je nato nadaljevala s pripravo svojega šestmesečnega programa predsedovanja Svetu. Seznam vseh zadev, ki bi se lahko obravnavale v času slovenskega predsedovanja Svetu, je bil pripravljen v pregledu podedovane agende, osnovne usmeritve so bile sprejete z 18-mesečnim programom predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije, za vsebinsko in politično razpravo v okviru Ožje delovne skupine in za sprejem odločitve o zadevah, ki jim bo slovensko predsedstvo posvetilo največ časa, in o zadevah, ki se jim ne bo posvetilo, so resorji v sodelovanju s stalnim predstavništvom pri EU pripravili še načrte vodenja posameznih zadev.

Načrti vodenja posameznih zadev so bili sestavljeni iz informacije o vodenju dosjeja (roadmap), ki je vsebovala ključna vsebinska, strateška in tehnična vprašanja, cilje in predloge rešitev, povezane z dosjejem, ter informacijo o strokovnih sodelavcih, odgovornih za delo na posameznem dosjeju. Poleg informacij o dosjejih so predsedujoči pripravili tudi strateške načrte (battle-plan) za vodenje dosjejev, ki so vsebovali glavna odprta vprašanja in strategije za vodenje posameznega dosjeja v Svetu, vključno s predvidenim časovnim načrtom obravnav. Ti načrti so imeli tri funkcije: bili so vsebinska podlaga za odločitve glede političnih prioritet, bili so v pomoč predsedujočim pri vodenju dela in pogajanj znotraj posameznih delovnih teles Sveta in bili so podlaga za pripravo začasnih okvirnih dnevnih redov Sveta. V skladu s poslovníkom Sveta mora predsedstvo Sveta skupaj z navedbo načrtovanega zakonodajnega dela in operativnih odločitev izdelati tudi okvirnečasne dnevne rede za zasedanja vseh sestav Sveta, predvidene za obdobje predsedovanja, in jih predstaviti najpozneje en teden pred začetkom svojega mandata.

S tem je tesno povezana tudi zahtevna naloga priprave koledarja glavnih dogodkov, seznama neformalnih srečanj v Sloveniji in srečanj s tretjimi državami, seznama spremljajočih dogodkov in pregleda multilateralnih dogodkov v okviru Organizacije združenih narodov, ki se je tudi pričela izvajati ob oblikovanju programa predsedovanja. Poleg upoštevanja ustreznega časovnega načrtovanja izvajanja vsebinskega programa predsedovanja, je bilo treba slediti ponekod uveljavljeni tradiciji in se uskladiti z delom drugih institucij EU ter mednarodnih organizacij. Slovenija se je zato v času priprav večkrat posvetovala z Generalnim sekretariatom Sveta, in usklajevala tudi s Francijo kot naslednjo predsedujočo

Svetu, posebno pri načrtovanju srečanj EU s tretjimi državami. Za časovno umestitev in izpeljavo slednjih je moralo zunanje ministrstvo relativno zgodaj vzpostaviti stike s tretjimi državami, s katerimi so bila v času predsedovanja organizirana srečanja na najvišji ravni. In kot je določeno s poslovníkom Sveta, je Slovenija pravočasno v letu 2007 Generalnemu sekretariatu Sveta posredovala osnutek koledarja glavnih dogodkov. Usklajeno z izbranimi prioritetami je bilo načrtovanih tudi nekaj neformalnih ministrskih srečanj, ki navadno potekajo v predsedujoči državi in zato pomenijo precej dodatnega dela. Kompromis na tem področju je bil narejen na podlagi dobre prakse Luksemburga, ki vsa neformalna srečanja organizira na eni lokaciji, kjer so zagotovljeni primerni pogoji za ministrska zasedanja. Že na začetku je zato vlada sprejela odločitev za gradnjo Kongresnega centra Brdo, ki je bila zaključena oktobra 2007, tik pred pričetkom predsedovanja. In tudi v primeru Slovenije kot male države članice je bila odločitev prava, ker so bile naloge upravljanja dela Sveta korektno opravljene.

V letu 2006 je bil opravljen izbor kadrov, ki so se morali v času priprav dodatno usposablјati v pogajanjih, na jezikovnem področju in drugih spretnostih. Imenovanje predsedujočih delovnim telesom Sveta in njihovih sodelavcev je potekalo kar nekaj časa, da je bil na koncu seznam konkretnih imen ob posameznih delovnih telesih Sveta skoraj popoln. Ob pripravi seznama delovnih teles Sveta so se pokazale številne kadrovske vrzeli, saj nekateri resorji niso imeli strokovnjakov, ki bi obvladovali določena področja. Za nekatera področja se je rešitev našla na fakultetah, inštitutih in zavodih po Sloveniji, za nekatere pa tudi pri drugih državah članicah. Na koncu pa se je izkazalo, da je morala predsedovanje nekaterim delovnim skupinam oziroma področjem Slovenija predati drugi državi članici²⁴. Pomanjkanje usposobljenih ljudi je dodatno potrdilo, da je Slovenija majhna in tudi nova država članica, ki na nekaterih področjih EU javnih politik sploh nima oblikovanih nacionalnih preferenc.

Osvetlitev obeh značilnosti Slovenije kot države članice, ki sta bili kot argumenta pri odločanju nenehno v ospredju priprav na prevzem predsedovanja Svetu, naj ponazorim še s problematiko prevajanja in tolmačenja oziroma uporabe slovenščine pri vodenju predsedovanja Svetu. Uradnih jezikov EU je 23, med njimi tudi slovenščina. Čas predsedovanja je bil z vidika mnogih priložnost za njeno uveljavitev v EU terminologiji in

²⁴ Slovenija je na koncu v skladu z usmeritvijo Generalnega sekretariata Sveta, da se vodenje delovne skupine v primerih, ko se predsedujoča Svetu za to odloči, predajajo naslednji oziroma predhodni predsedujoči državi, v primeru zavrnitve pa tudi drugi državi članici. Pri tem je Slovenija uveljavlja čisto novo prakso, kajti Luksemburg, ki je zaradi majhnosti edini prepuščal vodenje določenih delovnih teles drugi državi članici EU, ima to urejeno s posebnim sporazumom med državami Beneluksa.

delovanju. Zato je bila med pripravi velika pozornost posvečena prevajalcem in tolmačem slovenščine. Konkretni ukrepi so bili, da je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo že za študijsko leto 2005/06 zagotovilo sredstva za izvedbo specialističnega študija tolmačenja, v letih 2005/06 in 2006/07 je bila izvedena promocijska akcija za vpis v specialistični študij tolmačenja, Ministrstvo za javno upravo je razpisalo in podelilo 10 štipendij v letih 2005/06 in 2006/07, organiziran je bil osvežitveni seminar za tolmače, za njihovo pripravo na testiranje za pridobitev akreditacije pri Generalnem direktoratu Evropske komisije za tolmačenje v institucijah EU, in tudi za tolmače, zaposlene v državni upravi, je bil organiziran osvežitveni seminar konferenčnega tolmačenja (Poročilo o pripravah na predsedovanje Slovenije v prvi polovici leta 2008 (2005-2007), 17). S temi ukrepi je Slovenija uspela podvojiti število tolmačev slovenščine, ne pa tudi doseči optimalne kadrovske zasedbe za zagotavljanje tolmačenja na vseh delovnih telesih Sveta, kjer je tolmačenje možno.

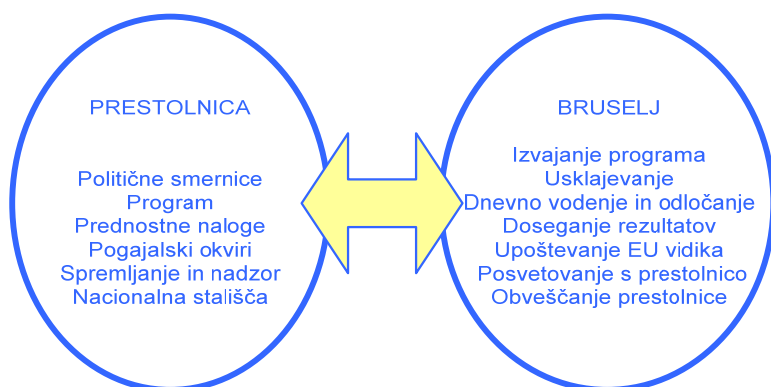
V izvedbo slovenskega programa predsedovanja Svetu je bilo kljub omenjenemu pomanjkanju ustreznih kadrov vključenih veliko uradnikov, strokovnjakov, politikov in posameznih organov državne uprave, zato je bila že zgodaj v času priprav sprejeta odločitev o 'načinu vodenja predsedovanja'. S to odločitvijo Ožje delovne skupine so bili opredeljeni cilji, naloge, pristojnosti in vloge vseh struktur in igralcev, vključenih v predsedovanje Slovenije Svetu. Glede na uveljavljen način delovanja Slovenije znotraj EU institucij je šlo za veliko spremembo na področju oblikovanja stališč Slovenije do EU zadev in delitvi odgovornosti za odločanje. Odločitev za vodenje predsedovanja Svetu iz Bruslja je, kot že predhodno omenjeno, okrepila vlogo stalnega predstavništva pri EU. Delovanje slednjega vedno sledi mandatu, ki ga pripravijo resorji in uskladiata oba koordinatorja EU zadev v prestolnici. Med predsedovanjem Slovenije Svetu so imeli predsedujoči posameznim delovnim telesom Sveta, ki so bili napoteni na predstavništvo najmanj leto in pol pred začetkom predsedovanja, precej manj natančna oziroma bolj ohlapna navodila in stališča, ki jim morajo slediti. Okvirni mandat je bil opredeljen v načrtih vodenja posameznih zadev, načela delovanja pa z nekaj priročniki za pomoč pri predsedovanju Svetu.

Odločitev je temeljila na značilnostih Slovenije, ki se jih je kot rečeno ves čas priprav zavedala. Kot nova in majhna država članica je imela za opravljanje nalog predsedovanja Svetu na voljo omejene izkušnje, znanje, kadrovske vire in pogajalsko moč. Z odločitvijo, da prenese odgovornost za vodenje vsakodnevnih poslov Sveta na svoje predstavništvo v

Bruslju, je razbremenila resorje in njihove vire doma, da so se lahko bolj posvetili izbranim prioritetam in še vedno opravljali naloge na področjih notranjih javnih politik.

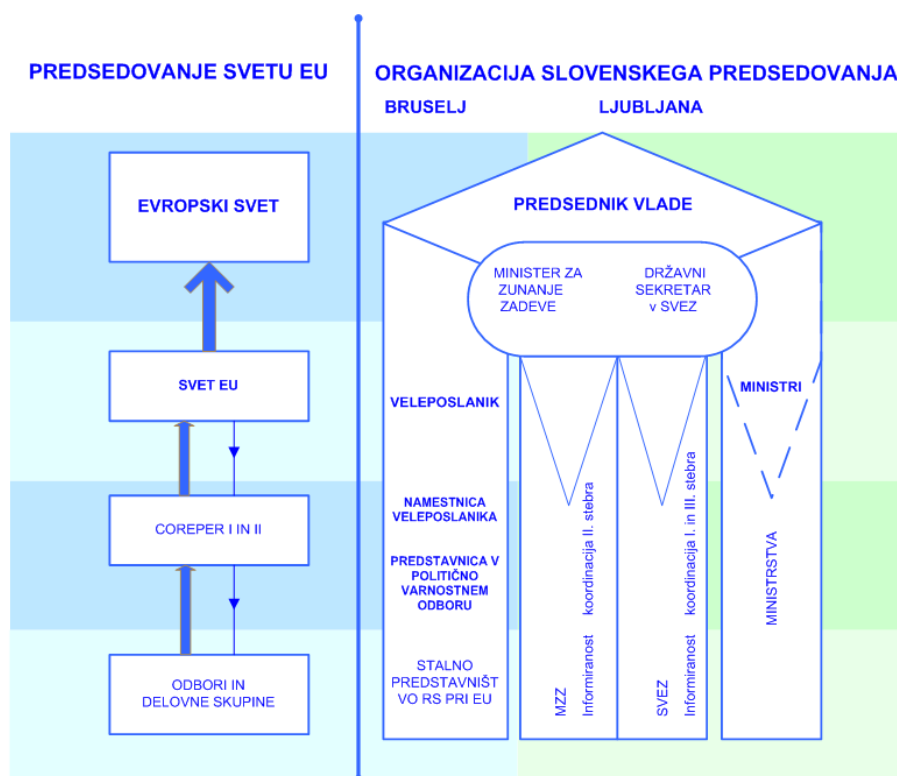
Sprejeta shema delovanja in koordinacije EU zadev med predsedovanjem z vidika delitve nalog med resorji in stalnim predstavništvom pri EU (Slika 3.1) in z vidika delitve pristojnosti med vsemi vključenimi igralci (Slika 3.2).

Slika 3. 1: Osrednja delitev nalog med prestolnico in Brusljem



Vir: Gradivo Službe vlade za evropske zadeve 'Način vodenja predsedovanja Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008' z dne 24. julij 2006.

Slika 3.2: Način vodenja predsedovanja



Vir: Gradivo Službe vlade za evropske zadeve 'Način vodenja predsedovanja Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008' z dne 24. julij 2006.

Odločitev je vplivala tudi na izbiro vsebinskih prioritet slovenskega predsedovanja. Vodja stalnega predstavništva, ki je postal predsedujoči COREPER II, je po tej odločitvi julija 2006 začel sodelovati v razpravah Ožje delovne skupine in imel s tem možnost vplivanja na izbiro prioritet slovenskega predsedovanja. Te so bile mogoče prav zato razen ene izrazito evropske teme, kjer Slovenija dejansko ni imela močnih nacionalnih preferenc. Edina izstopajoča prioriteta z vidika slovenskih nacionalnih preferenc je prav skupna politika EU do Zahodnega Balkana, zato je tudi smiselno bolj poglobljeno analizirati vpliv slovenskega predsedovanja na tem področju. Izbira drugih prioriteten tem je sledila značilnostim Slovenije, ki se z izbiro ni želela izpostavljati, ampak s čim manj škandali opraviti zaupano nalogo – odločitev za birokratsko predsedovanje Svetu. Tudi celoten šestmesečni program predsedovanja Svetu je bil pripravljen na podlagi podobnih izhodišč. Zaključen je bil šele tik pred začetkom predsedovanja, prvič zato, ker je bilo treba počakati na rezultate portugalskega predsedovanja in jih upoštevati pri slovenskih načrtih, predvsem pa je bila s to taktiko onemogočena širša razprava znotraj Slovenije o izbranih prioritetah in zastavljenih ciljih slovenskega predsedstva.

4 SKUPNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE DO ZAHODNEGA BALKANA

4.1 Značilnosti in posebnosti izvajanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana glede na izvajanje drugih EU politik

EU v odnosu do držav Zahodnega Balkana deluje po načelih dveh politik – SZVP in politike širitve. Pri SZVP gre za medvladno sodelovanje med državami članicami EU, ki usklajujejo svoje sodelovanje s tretjimi državami. Medtem ko pri širitvenih pogajanjih ne gre za pogajanje med 'nami' in 'njimi', ampak za urejanje odnosov med bodočimi 'nami' (Preston 1997, 10). Odločitve za širitev EU enako kot odločanje za poglobljanje evropske integracije zahtevajo medvladna pogajanja in odločanje s soglasjem držav članic EU. Vzpostavitev stabilnih odnosov ter sposobnost spoštovanja in izpolnjevanja zavez s strani novih članic sta pogoja za nadaljevanje procesa poglobljanja integracije. Oba procesa sta zato tesno povezana in temeljni usmeritvi evropske integracije²⁵ že od samega začetka. Osrednji razlogi, da so evropske države zainteresirane za širitev in poglobljanje evropske integracije, so pričakovani individualni ekonomski stroški in koristi, ki jih oba procesa prinašata državam članicam.

V aktualno širitveno politiko EU so vključene države kandidatke (Islandija, Hrvaška, Turčija in Makedonija) in države Zahodnega Balkana (Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna Gora, Srbija in Kosovo), ki so potencialne kandidatke. Države kandidatke so vključene v širitveni proces, potencialne kandidatke v tako imenovani stabilizacijsko pridružitveni proces. Končni cilj obeh procesov je članstvo v EU.

Cilj širitvenega procesa je pripraviti države kandidatke na članstvo v EU, cilj stabilizacijsko pridružitvenega procesa pa je pripeljati potencialne kandidatke bližje EU, vzpodbujati prehod na tržno ekonomijo, promovirati regionalno sodelovanje in nazadnje članstvo v EU. Vzpostavitev stabilnih odnosov ter sposobnost spoštovanja in izpolnjevanja zavez s strani novih članic je namreč pogoj za nadaljevanje procesa poglobljanja integracije, ki prinaša koristi članicam EU. To institucionalno izbiro držav članic glede na analizo prve širitve EU Moravscik (1991, 1998, 2009) pojasnjuje s preferencami nacionalnih vlad, ki so v glavnem odsevale konkretne gospodarske interese bolj kot splošen interes za varnost in evropske

²⁵ Ob ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo so države podpisnice Pariške pogodbe sprejele odločitev, da bo skupnost odprta za vse evropske demokratične države in da bo Evropa preko gospodarskega sodelovanja dosegla tudi politično sodelovanje.

ideale. Iz tega sledi, da je vpliv nadnacionalnih institucij v celoti podrejen medvladnim pogajanjem držav članic na osnovi njihovih interesov, saj države na evropski ravni ne zagovarjajo kolektivnih evropskih ciljev, ampak nacionalne interese, ki jih predstavljajo kot evropske.

S širitvijo se načeloma ne spreminjajo obstoječe javne politike in zakonodaja, skupna velikost novih držav članic je navadno majhna glede na obstoječo EU in kakršenkoli EU proračunski vpliv je majhen v primerjavi z nacionalnimi proračuni ali pozitivnimi trgovinskimi učinki. Širitev pa sproži velike in konkretne distribucijske učinke predvsem v novih pa tudi v nekaterih obstoječih državah članicah, zato so nacionalne preference oblikovane glede na ekonomske interese obstoječih in potencialnih članic. Vse širitve kažejo, da imajo nečlanice izrazitejši interes za včlanitev v obstoječi trgovinski blok, medtem ko obstoječe članice manj intenzivno podpirajo širitev in jo podpirajo predvsem tiste, ki jim širitev prinese največje koristi. Obstoječe članice zato izkoriščajo svojo relativno pogajalsko moč, da novim članicam vsilijo pogoje, s katerimi bolj izenačijo pričakovane koristi vseh držav članic. Države članice, ki pričakujejo večje koristi od širitve, tako drugim s pričakovanimi izgubami ponudijo nadomestilo za njihove stroške in EU v pogajanjih z nečlanicami uveljavijo izjeme in prehodna obdobja ter zagotovijo denarna nadomestila tistim obstoječim članicam, ki neposredno tekmujejo z novimi članicami za subvencije in trge. Različna stališča je mogoče pojasniti z vzorcem medsebojne odvisnosti članice – kandidatke, geografsko lego in gospodarsko strukturo. (Moravcsik in Schimmelfennig 2009) Z večanjem EU je vedno težje oceniti ekonomske koristi novih širitiv za obstoječe države članice, kar je lahko eden od razlogov, da navdušenje nad nadaljnjimi širitvami ni več prisotno med vsemi državami članicami.

Analiza nacionalnih preferenc držav članic v širitvah EU kaže, da v veliki meri odsevajo geografski položaj držav članic, ki ga liberalna teorija medvladnega odločanja označi kot posredno spremenljivko. Geografska bližina članic in držav, ki se želijo včlaniti, pomeni večjo medsebojno odvisnost, še posebej zunanje povečanje priložnosti za čezmejno trgovino in pretok kapitala, ki vpliva na oblikovanje nacionalnih preferenc. Geopolitični ali ideološki interesi so bili odločilni le v primerih, kjer vlade niso imele močnih ekonomskih interesov.

Če liberalna teorija medvladnega odločanja ustrezno pojasni nacionalne preference in vsebinska pogajanja, ki spremljajo širitev, je manj jasna glede institucionalne izbire. Države

članice lahko izbirajo med pridružitvenim režimom in širitvijo. V ekonomskem smislu tudi pridružitveni režimi zagotavljajo uresničevanje njihovih nacionalnih preferenc oziroma ekonomskih interesov, ne le širitev EU na nove države. Odločitev članic za eno ali drugo možnost mora biti sprejeta s soglasjem in temelji na rezultatu medvladnih pogajanj, v katerih se države članice vedejo in odločajo racionalno. Skålnes (2005) racionalnost odločitve petnajstih držav članic EU za zadnjo in največjo širitev EU na države srednje in vzhodne Evrope pojasnjuje, da ni ostalo pri pridružitvenem režimu, ker so bile države članice primarno zainteresirane za varno in stabilno sosedstvo. To je bilo veliko bolje zagotovljeno z močnimi spodbudami in vezmi članstva kot s pridružitvenimi sporazumi. Moravcsik nasprotno pojasnjuje, da je šlo pri odločitvi za zadnjo širitev za racionalno preračunavanje stroškov, ki bi jih imele države članice, če se s širitvijo ne bi strinjale. Ti bi bili predvsem politični, zaradi liberalizacije trgovine so imele države tudi ekonomske koristi, ki so bile večje od stroškov. Dolgoročno so tako države članice preračunale, da je širitev v njihovem ekonomskem in geopolitičnem interesu, države, ki so se želele včlaniti, pa so bile za širitev zaradi visokih pričakovanih ekonomskih in geopolitičnih koristi tako ali tako bolj zainteresirane. Čeprav so morale zaradi asimetrične odvisnosti v pogajanjih več popuščati in sprejeti nekatere kompromise, ki so pomenili začasne stroške, so bili ti omejeni in dolgoročno so se spremenili celo v korist. Ko so države enkrat postale članice, so pridobile pravico soodločanja, ker gre v večini za majhne države, imajo celo relativno veliko glasovalno moč. (Moravcsik in Vachudova 2003)

Frank Schimmelfennig (2001) z vidika pravnih podlag širitve po drugi strani zagovarja, da identiteta liberalne demokratične skupnosti, ki jo določajo pogodbeni določila glede širitve in kopenhagenski kriteriji za pridružene države, EU zavezujejo, da sprejme demokratične evropske države kot polnopravne članice, če to želijo. Moravcsik se strinja, da je izpolnjevanje političnih pogojev nujen, ni pa to zanj zadosten pogoj za članstvo. Nečlanice morajo izpolnjevati tudi pogoje, s katerimi zadovoljijo ekonomske in geopolitične interese posameznih držav članic. (Moravcsik in Vachudova 2003). To potrjuje tudi razlika, ki obstaja med načinom širitve, kot je opredeljen v primarni zakonodaji EU, in med širitveno prakso. (Mehikić in Šabić 2008, 32)

4.2 Skupna politika EU do Zahodnega Balkana

Skupna politika EU do Zahodnega Balkana zajema Albanijo, Bosno in Hercegovino (BiH), Črno goro, Hrvaško, Makedonijo in Srbijo s Kosovom. Gre za skupino držav, ki imajo perspektivo članstva v EU, a še niso vstopile v postopke širitvene politike (z izjemo Hrvaške, ki se že pogaja, in Makedonije, ki ima status kandidatke). Perspektiva članstva v EU za te države ni bila samoumevna od samega začetka. Takoj po koncu hladne vojne in razpadu nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) so na tem področju izbruhnili nasilni etnični konflikti, zato je EU v prvi fazi oblikovala strategijo stabilizacije regije, katere osrednji element je bila vzpostavitev regionalnega sodelovanja med državami iz regije. Do bistvenega napredka v odnosu EU z Zahodnim Balkanom ni prišlo vse do leta 1999, ko je na Kosovu ponovno izbruhnil oborožen konflikt. Evropski svet v Kölnu junija 1999 se je tako odločil dopolniti regionalni pristop, potrdil je pripravljenost EU, da državam regije pomaga izboljšati možnost popolne integracije v strukture EU na podlagi novega pogodbenega odnosa, ki bo temeljil na situaciji vsake posamezne države in bo odvisen od napredka v regionalnem sodelovanju ter izpolnjevanju kopenhagenskih pogojev (Zaključki predsedstva Evropskega sveta v Kölnu junija 1999, 72. tč.). Z vidika javnopolitičnega procesa se je zadeva (politika EU do Zahodnega Balkana) obakrat uvrstila na dnevni red, ko je dosegla krizne razsežnosti in začela drseti navzdol po institucionalnem dnevnem redu, ko je bila situacija na Zahodnem Balkanu pod nadzorom. Enako se je dogajalo v ZDA, ki je bila močno vpeta v procese oblikovanja mednarodnega posredovanja v devetdesetih let prejšnjega stoletja, nato pa se je njen interes za lastno aktivno vključenost v rešitev balkanske krize zmanjšal. Slednje in kriza na Kosovu sta bila vzpodbuda EU, da prevzame odgovornost za stabilizacijo regije in odločitev Evropskega sveta v Kölnu je bila rezultat tega.

Gospodarska situacija na Zahodnem Balkanu je bila veliko slabša v primerjavi z EU, zato je bila prva značilnost sodelovanja in pogajanj med EU in državami Zahodnega Balkana izrazita asimetričnost odnosov. S tem izhodiščem je EU tudi pripravila Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (Zaključki predsedstva Evropskega sveta v Kölnu junija 1999, 71. –77. tč.), katerega cilj je bila koordinacija donacij različnih držav in mednarodnih organizacij, ki so bile aktivne v regiji. Temu izhodišču sledi naslednja odločitev Evropskega sveta v Lizboni o asimetrični liberalizaciji trgovine z državami Jugovzhodne Evrope²⁶, katere končni cilj je bila

²⁶ EU je sprva uporabljala termin Jugovzhodna Evropa zaradi negativnega pomena termina Balkana, po Evropskem svetu na Dunaju decembra 1998 pa so vpeljali termin Zahodni Balkan in s tem tudi ločili

vzpostavitev območja proste trgovine²⁷. Kljub na prvi pogled dobri ponudbi EU državam Zahodnega Balkana in njihovi visoki odvisnosti od EU iz ekonomskega vidika, so slednje Pakt stabilnosti zavrnil. Ob predpostavki racionalnega vedenja držav Zahodnega Balkana lahko identificiramo več razlogov, a začetni moramo pri notranje-politični situaciji, ki vpliva na oblikovanje njihovih nacionalnih preferenc. Proces formiranja državnih entitet dejansko še ni bil zaključen in obstajala so številna odprta vprašanja: v BiH ni bilo napredka pri vzpostavitvi skupnih institucij treh entitet in država je bila pod vojaškim nadzorom in mednarodnim upraviteljstvom, znotraj Zvezne republike Jugoslavije sta se preostali republiki, Srbija in Črna gora vedno bolj razhajali, situacija na Kosovu je bila začasno rešena z mednarodnim posredovanjem, Makedonija je imela kulturno-politične probleme s svojimi sosedomi²⁸. Države so se ukvarjale predvsem z notranjo konsolidacijo in je bilo oblikovanje ekonomskih nacionalnih preferenc v odnosu do EU na političnem dnevnem redu za temi problemi. Asimetričnost odnosov pri ekonomskih nacionalnih preferencah tako članicam EU ni dala relativne pogajalske moči in je grožnja ne-sporazuma zahodno-balkanskih držav povečala njihovo pogajalsko moč. Stabilnost regije, ki je mejila na države članice EU, je bila za EU zelo pomembna, zato je bila pripravljena popustiti. Evropski svet v Santa Maria da Feira junija 2000 je tako sprejel zaključek, da so vse države Zahodnega Balkana potencialne kandidatke za članstvo v EU in imajo perspektivo članstva EU. Pred možnostjo začetka pridruženega članstva pa je bil za države Zahodnega Balkana uveden stabilizacijski proces. Uveden je bil nov tip sporazumov – stabilizacijsko-pridružitveni sporazum (SPS), ki so skupaj s trgovinskimi koncesijami in finančnim programom (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS) sestavljali stabilizacijsko-pridružitveni proces za države Zahodnega Balkana (Mehikić in Šabić 2008, 253). Po tej odločitvi so nato države Zahodnega Balkana začele hitreje napredovati pri izvajanju notranjepolitičnih sprememb, predvsem tudi zaradi zamenjave političnih elit, ki je bila možna zaradi sprememb volilnih preferenc. Volivci so začeli dajati prednost proevropsko usmerjenim političnim strankam, ker so se življenjske razmere pod dotedanjimi opcijami vztrajno slabšale. Napredek posameznih držav Zahodnega Balkana je bil različen, zato je Evropski svet v Solunu junija 2003 potrdil načelo posamične obravnave in načelo dohitevanja v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu, v katerega so bile vključene države Zahodnega

integracijski proces Romunije in Bolgarije od držav Zahodnega Balkana, ki so imele odnose z EU na nižji stopnji.

²⁷ Na podlagi te odločitve je bil liberaliziran velik del izvoza držav Jugovzhodne Evrope v EU in jim omogočila, da so ohranile svoje carinske zaščite na uvoz iz držav članic EU.

²⁸ Grčija ne prizna njenega imena, Bolgarija ne prizna makedonskega jezika in naroda, Srbija pa ne avtonomnosti njene pravoslavne cerkve (Mehikić in Šabić 2008, 269).

Balkana. Perspektiva EU članstva je bila tako potrjena in zapisana v Solunsko agendo za Zahodni Balkan²⁹, ki ji je bil dodan še instrument Evropskih partnerstev, ki jih pripravi Evropska komisija in sprejme Svet s kvalificirano večino. Evropsko partnerstvo predstavlja načrt za posamezno državo Zahodnega Balkana, kako bo napredovala iz statusa potencialne kandidatke v kandidatko za vstop v EU.

Evropski svet v Solunu je Hrvaški in Makedoniji podelil status kandidatke, ostale države (Albanija, BiH, Črna gora, Srbija in Kosovo pod Resolucijo OZN št. 1244) so postale potencialne kandidatke in se začele pogajati za stabilizacijsko-pridružitvene sporazume.

Vsaka država napreduje na osnovi izpolnjevanj svojih obveznosti v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega procesa. Da država Zahodnega Balkana lahko sklene SPS, mora Evropska komisija, ki pripravi poročilo o izvedljivosti začetka pogajanj za sklenitev SPS, dati pozitivno mnenje, o katerem potem odloča Svet s soglasjem. Če se Svet z mnenjem Evropske komisije strinja, jo pozove, da pripravi pogajalske smernice. Tudi o pogajalskih smernicah razpravlja Svet, ki mora na koncu soglasno sprejeti sklep o začetku pogajanj za sklenitev SPS. Pogajanja se lahko zaključijo, ko država doseže napredek na področjih, ki so bistvena za izvajanje sporazuma³⁰. Po podpisu SPS lahko država zaprosi za članstvo v EU, vendar mora ves čas spoštovati in izvajati določila SPS. Slednje spremlja Evropska komisija v letnih poročilih o napredku.

Konkreten postopek širitve EU na Zahodni Balkan se začne tako, da država, ki se želi včlaniti v EU in ima podpisan SPS, pošlje svojo prošnjo Svetu. Potem, ko država vloži prošnjo za članstvo, mora Svet sprejeti sklep, s katerim naloži Evropski komisiji, da pripravi mnenje o prošnji. Pri tem ne gre za avtomatizem, da Svet sprejme sklep takoj po prejemu prošnje, ampak je to odvisno od konkretne situacije. Ko Svet sklep sprejme, Evropska komisija v dveh mesecih pripravi vprašalnik, ki ga posreduje državi, ki se želi včlaniti. Glede na izkušnje dosedanjih širitev država odgovore na vprašalnik pripravlja vsaj štiri mesece, ki jih nato Evropska komisija preučuje še štiri do pet mesecev. Pozitivno mnenje o prošnji mora pred odločitvijo Sveta dati tudi Evropski parlament. Celoten postopek od vložitve prošnje do odločitve Evropskega sveta za sprejem prošnje in podelitve statusa kandidatke traja tako

²⁹ Na Evropskem svetu, ki ga je organiziralo grško predsedstvo Sveta junija 2003 v Solunu, je bila sprejeta Solunska agenda za Zahodni Balkan.

³⁰ Napredek glede vzpostavitve zakonodajnega in institucionalnega okvira in administrativne sposobnosti za izvajanje sporazuma.

približno eno leto. Status kandidatke je nujen ne pa tudi zadosten pogoj za začetek pristopnih pogajanj. Ta se začnejo, ko kandidatka doseže zadovoljivo izpolnjevanje kopenhagenskih pogojev, v celoti izpolnjuje politične pogoje, kot jih je definiral Evropski svet leta 1999 v Helsinkih, in naredi opazen napredek pri izpolnjevanju ekonomskih pogojev ter prevzemu dolžnosti članstva (Mehikić in Šabič 2008, 259). Izpolnjevanje pogojev oceni Evropska komisija, o začetku pogajanj pa sprejme odločitev Evropski svet. Kot v dosedanjih pogajanjih Evropska komisija pripravi pogajalska izhodišča, ta mora potrditi Svet s soglasjem in potem sledijo pogajanja med državami članicami in državami kandidatkami o sporazumu glede pogojev včlanitve in prilagoditve pogodb in institucij, na katere vpliva širitev. Pogajanja z državami kandidatkami za članstvo vodi z mandatom Sveta Evropska komisija, ki pripravlja tudi mnenja glede pripravljenosti kandidat na članstvo v EU. Vse odločitve o vsebini in tempu pogajanj sprejema Svet s soglasjem držav članic. Izpogajan sporazum oziroma pristopna pogodba je predmet ratifikacije s strani vseh držav podpisnic in po ratifikaciji postane del primarne zakonodaje EU.

Formalno so v oblikovanje in izvajanje politike EU do Zahodnega Balkana vključeni Svet, Evropska komisija in Evropski parlament. Evropska komisija je odgovorna za pripravo večine dokumentov, medtem ko odločitve sprejema Svet oziroma Evropski svet. Za odločanje je potrebno soglasje, tako ima vsaka država članica pravico veta. Nacionalne preference so zato odločilne za oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana, kar se je v preteklosti že pokazalo³¹. Evropska komisija ima nalogo spremljanja situacije v državah Zahodnega Balkana in poročanja Svetu, ter nadzoruje izvajanje projektov pomoči. S tem ima večji vpliv na države Zahodnega Balkana kot na nacionalne preference držav članic EU.

Praktično je proces izvajanja skupne politike EU do Zahodnega Balkana po Evropskem svetu v Solunu upočasnen in razen napredka v odnosih s Hrvaško Zahodni Balkan ni bil več pogosto na dnevnem redu Evropskega sveta. Prihodnost držav Zahodnega Balkana znotraj EU je ponovno potrdil Evropski svet decembra 2007 (Zaključki predsedstva, Evropski svet 14. decembra 2007), zadnji pred slovenskim predsedovanjem Svetu.

³¹ Primer nam blizu je vztrajanje Slovenije, da hrvaška ekološko-ribolovna cona za države članice EU ne sme stopiti v veljavo.

5 ZAHODNI BALKAN KOT PRIORITETA PREDSEDOVANJA SLOVENIJE SVETU

Skupna politika EU do Zahodnega Balkana je bila že v zgodnji fazi priprav (jeseni 2005) Slovenije na predsedovanje Svetu identificirana kot ena prioriternih zadev. Zaradi geografske bližine so se razvile zgodovinske, kulturne, gospodarske in politične vezi ter s tem mednarodno sodelovanje in medsebojna odvisnost. Sodelovanje EU s to regijo zato poveča ekonomske koristi Slovenije in njen politični vpliv na stabilnost in varnost na Zahodnem Balkanu. V interesu Slovenije so tudi uveljavitev spoštovanja človekovih pravic in pravne države, boj proti organiziranemu kriminalu, preprečevanje nezakonitih migracij ter gospodarska in socialna trdnost držav regije, ker zaradi geografske bližine v veliki meri vplivajo na varnostne, gospodarske in socialne razmere v Sloveniji.

Predsedovanje Svetu je Slovenija vzela kot priložnost, da skupno politiko EU do Zahodnega Balkana ponovno potisne višje na dnevni red EU in s tem pospeši integracijo regije v EU. Predpostavka je bila, da se stabilnosti v državah Zahodnega Balkana lahko doseže z ohranjanjem perspektive širitve, saj večina držav nima lastne trdne demokratične tradicije ne ekonomskih pogojev, na katere bi se lahko oprla pri urejanju notranje stabilnosti in medetničnih razmerij. V tem smislu je evropski politični model edina resna alternativa.

Pri pripravi načrta vodenja dela na področju te politike med predsedovanjem Svetu je Slovenija zavzela stališče, da morajo imeti države Zahodnega Balkana ves čas jasno evropsko perspektivo, ki bo okrepila proevropsko usmerjene domače politične igralce in oslabil nacionalistične. Poleg zagotavljanja pospešenega sprejemanja in izvajanja konkretnih ukrepov EU za pomoč tem državam pri vključevanju v EU, je Slovenija od držav Zahodnega Balkana pričakovala dosledno izpolnjevanje kriterijev, ki so jim bili postavljeni kot pogoj za članstvo (Osemnajstmesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije 2006, 62; Program slovenskega predsedovanja Svetu EU 2007, 3).

Glede na vzdušje znotraj EU, kjer je prevladovala "širitvena utrujenost" ter s tem povezana zadržanost do pospešitve integracijskega projekta na države Zahodnega Balkana, ki jo je utrjeval čedalje večji zastoj pri izvajanju gospodarskih in demokratičnih reform v regiji, je Slovenija pripravila več pragmatičnih scenarijev svojih aktivnosti znotraj EU in v regiji.

Zaradi precejšnje nejasnosti glede nadaljnjega približevanja držav Zahodnega Balkana je Slovenija stremela predvsem h konkretizaciji evropske perspektive državam Zahodnega Balkana, ki je že bila opredeljena s Solunsko agendo in Salzburško deklaracijo³², ki sta vključevali vrsto konkretnih ukrepov za pomoč državam regije pri njihovem nadaljnjem približevanju EU. Hkrati je Slovenija pri vseh scenarijih upoštevala tudi zaščito in promocijo nacionalnih interesov na Zahodnem Balkanu, posebno v primeru, če bi se državam Zahodnega Balkana EU perspektiva odmaknila. Tako so bile jeseni 2007 identificirane naslednje nacionalne preference Slovenije:

- vzpostavitev regionalnega trga in njegovega približevanja standardom EU: na gospodarskem področju je obstajala še vrsta neizkoriščenih potencialov in podpora regionalnemu povezovanju je poleg povečanja konkurenčnosti same regije koristila tudi slovenskim gospodarskim interesom³³, ker bi slovenski proizvodi imeli dostop do večjega trga s poenotenimi standardi in z višjim nivojem pravne varnosti,
- manj razdrobljena razvojna pomoč, preglednejši prispevek Slovenije po posameznih državah ter usklajen z ostalimi politikami. Slovenija naj ne bi bila samo donator, investitor in svetovalec za EU zadeve, temveč tudi promotor krepitve demokratične politične kulture,
- kulturno-informacijska dejavnost oz. javna diplomacija, kjer bi več pozornosti posvetili vsestranski promociji Slovenije, učenju slovenščine, možnosti študija v Sloveniji ipd.

Z uresničevanjem teh preferenc se je Slovenija za države Zahodnega Balkana želela uveljaviti kot most do/v EU, s čimer bi dolgoročno okrepila politične in gospodarske vezi z regijo. Z uspešnim delovanjem v regiji je Slovenija po drugi strani želela utrditi ugled znotraj EU kot poznavalka regije. Za pridobitev vloge nepristranskega posrednika med interesi držav

³² Deklaracija EU in Zahodnega Balkana, ki so jo soglasno sprejeli zunanji ministri vseh držav članic EU in zunanji ministri držav Zahodnega Balkana 11. marca 2006 v Salzburgu.

³³ Območje držav Zahodnega Balkana je (bilo) strateškega interesa za Slovenijo in slovensko gospodarstvo. Podatki v času priprav Slovenije na predsedovanje Svetu so kazali, da je na to območje usmerjeno 16,5 % celotnega slovenskega izvoza in 7,4 % celotnega slovenskega uvoza. Obseg blagovne menjave je leta 2006 dosegel 4,08 mrd. EUR oziroma 11,72 % celotne blagovne menjave. Pri tem se relativna pomembnost držav Zahodnega Balkana v celotni blagovni menjavi Slovenije povečevala predvsem na račun povečevanja uvoza v Slovenijo, ki je bil med drugim posledica izjemnega zanimanja slovenskega gospodarstva za investicije. Po začasnih podatkih Banke Slovenije je kumulativa vrednosti slovenskih investicij na področje držav Zahodnega Balkana konec leta 2006 dosegla 2,06 mrd. EUR. Po približnih ocenah so slovenske investicije prispevale k nastanku več kot 18.000 delovnih mest.

Zahodnega Balkana in EU je pred predsedovanjem Svetu razmišljala tudi o korakih in ukrepih, ki bi zmanjšali breme nerešenih bilateralnih vprašanj med Slovenijo in nekaterimi državami regije (dokument I 2007, 2). Zato se je pred predsedovanjem posvetila javni diplomaciji v regiji, vključno s celovitim pristopom h komuniciranju z mediji in drugimi javnostmi, ter gestam dobre volje, kakršna je bila npr. podpis konvencije o izogibanju dvojnega obdavčenja (Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2006 2007) z BiH v letu 2006.

Glavni izziv EU med slovenskim predsedovanjem Svetu v prvi polovici leta 2008, naj bi bila Kosovo in Srbija. Glede na časovni zamik reševanja kosovskega statusnega vprašanja je postalo jasno, da bo Kosovo in preprečitev nasilnega konflikta centralna tema med slovenskim predsedovanjem Svetu.

5.1 Cilji, ki si je zastavila Slovenija

Cilji Slovenije na področju politike EU do Zahodnega Balkana glede na nacionalne preference in vlogo predsedujoče Svetu so bili, da bi bila v času predsedovanja zaključena »mreža« SPS z vsemi državami regije (še s Srbijo in BiH) ter okrepljena nekatera področja sodelovanja med EU in Zahodnim Balkanom (promet, raziskave in razvoj, štipendije, civilna zaščita itd.), ki so že bila del Solunske agende. Bolj podrobno so bili cilji opredeljeni:

- da bo širitev na Zahodni Balkan kot strateški interes EU in kot jasna perspektiva omenjena v vseh pomembnejših zaključkih. Na vsa neformalna srečanja je zato Slovenija vabila tudi predstavnike Zahodnega Balkana. Najpomembnejše je bilo neformalno srečanje EU – Zahodni Balkan na ravni zunanjih ministrov ob robu Gymnich srečanja 28. in 29. marca 2008. Na srečanju sta EU in Zahodni Balkan skupaj identificirala korake za nadaljnjo implementacijo Solunske agende (»Thessaloniki plus«), predvsem kar zadeva nadaljnje ukrepe v smeri vizne liberalizacije za regijo. Odločitev, da Slovenija na neformalna srečanja vključi predstavnike držav Zahodnega Balkana, je bila sprejeta zato, ker je bila raven udeležbe s strani predstavnikov EU na posebnih srečanjih z Zahodnim Balkanom sčasoma vedno nižja³⁴,

³⁴ V nasprotju s Solunskim vrhom je bil Salzburški forum le delno uspešen, zato avstrijska izkušnja kaže, da je srečanja na visoki ravni težko sklicati v času 'normalnih' razmer. Glede na usihajoče zanimanje za Zahodni Balkan je tako obstajala situacija, ko je bilo lažje organizirati srečanje ob eskalaciji varnostne situacije v regiji.

- pospešena implementacija reform na poti približevanja k EU: Slovenija je vključevala čim bolj konkretne predloge in ukrepe v priporočila EU³⁵ in v lastne programe³⁶. Glavno sporočilo regiji slovenskega predsedstva je bilo, da bo Slovenija znotraj EU zagovarja nadaljnje približevanje regije EU, vendar je napredek v procesu vključevanja v EU predvsem odvisen od držav samih, zato v zvezi s tem pričakuje hitrejše in doslednejše izpolnjevanje kriterijev in standardov. S pospešitvijo dinamike izvajanja reform bi države Zahodnega Balkana pokazale, da so pripravljene prevzeti svoj del odgovornosti in s tem vplivale na še vedno prevladujočo negativno percepcijo držav članic EU do regije³⁷,
- vzpodbujanje vsestranskih razvojnih potencialov regije in povezovanja razvojnih projektov z evropsko perspektivo, ki bodo zmanjševali razlike v razvitosti ter približevali in (re)integrirali regijo v EU. Pri tem je Slovenija vseskozi poudarjala, da regionalno povezovanje držav ne pomeni nadomestila za polnopravno članstvo v EU, ampak je eden glavnih kriterijev za ocenjevanje njihove pripravljenosti za članstvo v EU, saj celotna ideja evropske integracije temelji na premagovanju medsebojnih nasprotij in sodelovanju na političnem, gospodarskem in varnostnem področju. Ker regionalno partnerstvo in izvajanje SPS *de facto* pomenita nadomestek za polnopravno članstvo, so države Zahodnega Balkana imele do regionalnega sodelovanja sprva zadržke. Pomemben instrument za krepitev lokalnega lastništva in vzpodbujanje regionalnega sodelovanja je Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo³⁸, ki je bil med slovenskim predsedovanjem predstavljen v regijo in preoblikovan v Regionalni svet za sodelovanje³⁹, kar je bil pomemben korak pri prevzemanju regionalnega lastništva. Druga pomembna oblika regionalnega sodelovanja je bil Srednje-evropski sporazum o prosti trgovini (CEFTA 2006), ki je stopil v veljavo 22. novembra 2007. Sporazum je nadomestil številne

³⁵ Poročila Evropske komisije o napredku, ki vsebujejo priporočila glede nadaljnjega izvajanja reform, se pišejo v delegacijah Evropske komisije v regiji. Slovenska diplomatsko-konzularna predstavništva so zato pravočasno poglobila stike z njimi, s ciljem usklajevanja vsebin in formulacije priporočil za nadaljnje delo vlad v regiji.

³⁶ Služba za evropske zadeve in Center za evropsko perspektivo sta svoje aktivnosti s področja bilateralne pomoči Slovenije državam Zahodnega Balkana pri prevzemanju EU pravnega reda načrtovala na podlagi izbora področij, ki so ga same naredile posamezne države Zahodnega Balkana.

³⁷ S ciljem izboljšanja pretežno negativne percepcije s strani držav članic o dosežkih Zahodnega Balkana pri približevanju EU, je Slovenija v času predsedovanja organizirala neformalen delovni obisk delovnih skupin Sveta za Zahodni Balkan in širitev v Makedoniji. Delegacije so obiskale ključne institucije, ki se ukvarjajo s približevanjem Makedonije EU.

³⁸ V okviru Pakta stabilnosti za JVE aktivno deluje Pobuda za pripravljenost in preventivo pred nesrečami, ki ji je po sistemu rotacije prva predsedovala v letu 2007 Slovenija – Uprava RS za zaščito in reševanje. Ena ključnih prednostnih nalog je bila okrepitev sodelovanja med EU in regijo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V času predsedovanja Svetu je bil v sodelovanju z Evropsko komisijo organiziran še seminar o krepitvi sodelovanja z državami Zahodnega Balkana na področju civilne zaščite.

³⁹ 27. februarja 2008 s sedežem v Sarajevu.

dvostranske sporazume o prosti trgovini, naredil situacijo bolj pregledno in bil korak naprej, saj je predvidel ne samo ukinjanje ovir pri trgovanju, ampak tudi postopke za reševanje sporov s tega področja. V obdobju slovenskega predsedovanja Svetu je bila ključna naloga nadzor nad in pomoč pri implementaciji sporazuma, vključno z odpravo nevarinskih, tehničnih in drugih ovir za vzpostavitev skupnega trga CEFTA. Tretja oblika regionalnega sodelovanja pokriva področje energetike in julija 2006 je stopila v veljavo energetska skupnost med EU in Zahodnim Balkanom s Pogodbo o energetske skupnosti. S pogodbo je bilo določeno, da države Zahodnega Balkana v letu dni svoj pravni red prilagodijo zahtevam zakonodaje EU s področja električne energije ter zemeljskega plina. V času predsedovanja si je zato Slovenija prizadevala za polno uveljavitev energetskega *acquis*-a, predvsem s tehnično pomočjo in političnim dialogom⁴⁰. Poleg tega je imela Slovenija interes, da se uveljavi kot glavna arterija za tranzit energije preko Zahodnega Balkana, saj je na področju prenosa električne energije že bila povezana s tem regionalnim trgom. Med slovenskim predsedovanjem Svetu je bil Evropski komisiji podeljen mandat za pričetek pogajanj za oblikovanje četrte oblike regionalnega sodelovanja in za podpis Prometnega sporazuma z Zahodnim Balkanom. Argumenti Slovenije so bili, da regija Zahodnega Balkana predstavlja med državami članicami EU prometni otok. Glavna težava so nerazvita infrastruktura, nepovezani prometni sistemi in posledično logistične težave ter časovne izgube pri izvedbi prometnih storitev, kar znižuje konkurenčnost ne le prometa temveč tudi gospodarstva v regiji. Določeni cilji so bili, da se uredi skupna zakonodaja za promet v EU in na Zahodnem Balkanu na podlagi predpisov, ki so v veljavi v EU, in vključi infrastrukturo, med drugim tudi z izboljšanjem čezmejnih prehodov in ustvarjanjem ugodnih pogojev za naložbe. 19. maja 2010 je v Bruslju potekalo 5. regionalno srečanja med EU in državami Zahodnega Balkana, ki usklajujejo pogodbo za ustanovitev prometne skupnosti. Njen podpis je predviden do konca leta 2010,

- nadaljnja konkretizacija evropske perspektive držav Zahodnega Balkana na podlagi Solunske oz. Salzburške agende, ki predlagata vrsto konkretnih ukrepov na področjih prostega pretoka oseb in vizne liberalizacije, izobraževanja in raziskav, mobilnosti mladih, znanosti, tehnologij, informacijske družbe, krepitve javne uprave, medkulturnega in medverskega dialoga ter aktivnega vključevanja civilne družbe. Pri doseganju tega cilja je

⁴⁰ Tako za tehnično pomoč kot za politični dialog je Ministrstvo za gospodarstvo pripravilo načrt »Energetska trajnost EU- energetska stabilnosti JV Evrope«. Cilji so bili usklajeni z drugo prioriteto slovenskega predsedstva, to je bila energetska zanesljivost. Več o prioritetah Slovenije na področju energetike: http://www.eu2008.si/si/Policy_Areas/Transport_Telecommunications_and_Energy/Energy.html (9. 7. 2010)

Slovenija zagotovila ustrezna finančna sredstva in koordinirano dejavnost vseh vpletenih resorjev v odnosu do EU na eni in držav Zahodnega Balkana na drugi strani. Načrti Slovenije na posameznih področjih so opisani v nadaljevanju.

Pretok oseb in vizumski režim: Slovenija si je prizadevala, da bi se evropski *varnostni standardi* prenesli na države Zahodnega Balkana. Državam Zahodnega Balkana je Slovenija na sedmi regionalni ministrski konferenci o nedovoljenih migracijah, organiziranemu kriminalu, korupciji in terorizmu 3. oktobra 2007 na Brdu⁴¹ predstavila predlog priprave Ocene ogroženosti pred organiziranim kriminalom za države Zahodnega Balkana (South East European Organised Crime Threat Assessment, SEE OCTA⁴²). Namen projekta je bil poglobiti sodelovanje med policijami Zahodnega Balkana glede izmenjave in analize pomembnih informacij o organiziranem kriminalu. Projekt so države Zahodnega Balkana politično podprle, kar je bil predpogoj za predstavitev projekta na ravni EU. V projekt sta se polno vključila tudi Europol in Center SECI iz Bukarešte. S projektom SEE OCTA so bili uresničeni nekateri predlogi in priporočila iz Salzburške agende.

Na področju *migracij* je Slovenija podprla Globalni pristop na področju migracij za Vzhodno in Jugovzhodno Evropo, ki ga je Evropska komisija predstavila 16. maja 2007⁴³. Zavzela se je za konkretizacijo in izvedbo ukrepov, ki so bili predvideni v Globalnem pristopu za celovito, usklajeno in sistematično obravnavo več vidikov migracij od upravljanja z migracijskimi tokovi, preprečevanja nedovoljenih tokov in spremljajoče kriminalne dejavnosti do spodbujanja zakonitih migracij. Pri opredelitvi konkretnih ukrepov je zagovarjala načelo individualne obravnave, ki upošteva sposobnost in pripravljenost posameznih držav za prevzem pravnega reda EU, standardov nadzora državnih meja, uveljavitve azilnega sistema, strokovne usposobljenosti varnostnih organov in drugih predpostavk učinkovitega zagotavljanja varnosti. Notranje ministrstvo Slovenije je zato sodelovalo z Mednarodno organizacijo za migracije pri izdelavi migracijskih profilov držav Zahodnega Balkana, ki so bili nato predstavljeni na zgoraj omenjeni sedmi regionalni ministrski konferenci. Lansiran je bil Brdo proces, zaključki pa so bili vključeni tudi v sklepe Evropskega sveta decembra 2007. V skladu s tem so v času slovenskega predsedovanja sledili strokovni sestanki po posameznih regijah oz. državah za implementacijo sprejetih ukrepov. Kot konkretna aktivnost v okviru

⁴¹ Novica o dogodku dostopna na: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1197381> (16. 7. 2010)

⁴² Več o prvi oceni ogroženosti na: <http://www.secicenter.org/p460/OCTA+SEE> (16. 7. 2010)

⁴³ Sporočilo Evropske komisije dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=sl&ihtmlang=sl&lng1=sl,fi&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=449075:cs&page=> (16. 7. 2010)

Globalnega pristopa je na Veleposlaništvu Slovenije v Podgorici 5. oktobra 2007⁴⁴ začel delovati skupni sprejemni center, pri katerem sta v začetni fazi sodelovali tudi Avstrija in Madžarska.

Liberalizacija vizumskega režima: Na podlagi sporazumov o vizumskih olajšavah in izročanju, ki so stopili v veljavo s prvim januarjem 2008, je bil cilj slovenskega predsedstva, v sodelovanju z Evropsko komisijo, pripraviti in izvesti nadaljnje korake za postopno liberalizacijo vizumskega režima. Ukrepi v smeri vizumske liberalizacije so bili za regijo in prebivalce Zahodnega Balkana pozitiven signal in otipljiva konkretizacija evropske perspektive. Pravna podlaga za nadaljevanje postopka vizne liberalizacije so bili zaključki Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose junija 2007 o vizumskih olajšavah in izročanju, ki so bili sprejeti na pobudo slovenske delegacije. Evropska komisija, posebno njen predsednik, komisar za širitev ter komisar za pravosodje in notranje zadeve, so bili predlogu naklonjeni, medtem ko so imele nekatere države članice veliko zadržkov, predvsem zaradi negativnih izkušenj z Romunijo in Bolgarijo. Pričakovano je bilo nasprotovanje Nemčije (s strani notranjega ministrstva) in Francije, pa tudi Belgije, Luksemburga in Španije, ki je imela resne težave z migracijo iz Afrike. Ker odločitev o spremembi Uredbe 539/2001 ES, ki vsebuje seznam tretjih držav, ki so podvržene viznemu režimu za vstop v EU, Svet sprejme s kvalificirano večino, je imela Slovenija nekoliko lažje delo. Kot glavnega sogovornika na tehnični ravni za izpeljavo nadaljnjih korakov v smeri vizumske liberalizacije je identificirala Evropsko komisijo (Generalni direktorat za notranje in sodne zadeve) in komisarja za pravosodje in notranje zadeve. Tako je poleg omenjenih zaključkov junijskega Sveta dosegla tudi omembo viznega dialoga v novembrskih poročilih Evropske komisije o napredku držav Zahodnega Balkana (dokument VIII 2007, 2). Ker postopek spremembe Uredbe 539/2001 ES traja povprečno šest do osem mesecev, je bilo jasno, da do vizne liberalizacije ne bo prišlo v času slovenskega predsedovanja. Realno je bilo, da Slovenija v času predsedovanja doseže pripravo zaključkov Sveta o dialogu in navodilo Evropski komisiji o začetku postopka spremembe Uredbe 539/2001 ES. Evropska komisija je takoj po sprejetju sporazumov o viznih olajšavah in izročanju (januarja 2008) pričela dialog z državami Zahodnega Balkana⁴⁵ in pripravila seznam pogojev, ki jih morajo te izpolniti, da lahko EU zanje uvede brezvizni režim. Kriteriji so bili izoblikovani za vsako državo posebej, odločilna pogoja sta bila

⁴⁴ Vir: <http://www.mzz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/141/23561/> (16. 7. 2010)

⁴⁵ S Srbijo 31. januarja, z Makedonijo 20. februarja, s Črno goro 21. februarja, z Albanijo 7. marca in 26. maja z BiH.

varnostni element⁴⁶ ter učinkovit nadzor državne meje. Zaradi občutljivosti zadeve je Slovenija vodila razpravo izključno na politični ravni in od zgoraj navzdol (Svet – COREPER – Strateški odbor za meje, priseljevanje in azil – Delovna skupina Sveta za Zahodni Balkan in Delovna skupina Sveta za vize). Razprava je do oblikovanja končnega predloga potekala v okviru Delovne skupine za Zahodni Balkan in je bil skupini za vize predan dokument z že dogovorjenimi kriteriji za vizno liberalizacijo.

Vprašanje vizumskega režima je imelo za Slovenijo kot sosednjo državo večji pomen, novo razsežnost pa je pridobilo z vstopom Slovenije v Schengensko območje decembra 2007, torej tik pred začetkom predsedovanja Svetu. Slovenska veleposlaništva v regiji so v letu 2006 obravnavala kar 63 % vseh vizumskih vlog (vseh vlog je bilo nekaj čez 100.000). Po vstopu v Schengen se je kratkoročno interes za pridobitev Schengenskih vizumov na slovenskih predstavništvih še povečal (dokument I 2007, 34). Posebej specifičen bilateralni problem je nastal pri BiH, ker je zaradi vstopa Slovenije v Schengen odpadel režim oprostitve vizumskih taks za te državljane. Slovenska stran je na to že jeseni opozorila BiH, da je na spremembo ustrezno pripravila svojo javnost (dokument VI 2007, 2).

Znanost: Kot nadaljevanje Akcijskega načrta v znanosti in tehnologiji za Zahodni Balkan, ki je bil sprejet na ministrski konferenci v Solunu leta 2003, je Slovenija med predsedovanjem obravnavala sprejem “Usmerjevalne platforme za raziskave v državah Zahodnega Balkana”⁴⁷, ki je namenjena izboljšanju regionalnega sodelovanja, gospodarskega razvoja in pospešenemu vključevanju držav regije v EU. Slovenija je zato organizirala sestanek usmerjevalne platforme in se zavzela, da tovrstna srečanja ostanejo na dnevnem redu vsakokratnega predsedovanja. Sestanek so tako organizirala vsa predsedstva Sveta do sedaj⁴⁸.

Ker sta bili posodobitev in obnova raziskovalno-razvojne infrastrukture identificirani kot najnujnejši potrebi vseh držav Zahodnega Balkana, je Slovenija uvedla projekt donacij za njeno izgradnjo. Prvi poziv za donacije je objavila januarja 2008 in dvema najkoristnejšima

⁴⁶ Npr. uvedba biometričnih potnih listin.

⁴⁷ Usmerjevalna platforma je bila iniciativa EU in Avstrije, sprožena v času avstrijskega predsedovanja junija 2006. Gre za strateško telo, ki se ukvarja z evropskimi, multilateralnimi in regionalnimi vprašanji na področju znanosti in tehnoloških politik v povezavi z državami Zahodnega Balkana. Pobudo podpira Evropska komisija v okviru 7. okvirnega programa za raziskovanje in tehnološki razvoj.

⁴⁸ Koledar srečanj je dostopen na: <http://www.wbc-inco.net/object/calendar/list> (16. 5. 2010)

donatorjema (Joint Research Centre of the European Commission in podjetje Sava d. d.) podelila priznanje z nagrado, poimenovano po Hermanu Potočniku Noordungu⁴⁹.

Da so države Zahodnega Balkana podpisale memorandume in postale pridružene članice v Evropskem raziskovalnem prostoru, je Slovenija tesno sodelovala z evropskim komisarjem za raziskave, ki je prihajal iz Slovenije. Status pridružene države je dal državam Zahodnega Balkana možnost sodelovanja v programskih odborih 7. okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti, in možnost prijavljanja k projektom. Glede na to, da je imela samo Slovenija kot članica EU sklenjene sporazume o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju z vsemi državami Zahodnega Balkana, so bile s tem odprte tudi možnosti skupnega nastopa slovenskih in raziskovalcev iz regije v projektih 7. okvirnega programa EU.

Tehnologija: V času slovenskega predsedovanja EUREKI⁵⁰ od 1. julija 2007 do 20. junija 2008 se je zaradi aktivnosti slovenskega predsedstva iniciativi in Svetu vanjo včlanila Makedonija. Kljub prizadevanjem Slovenije, pa članici nista postali BiH in Črna gora.

Krepitev javne uprave: S ciljem spodbujanja samopomoči, kar bi dolgoročno omogočilo preusmeritev finančnih virov EU iz regije na druga območja, je bilo izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev držav Zahodnega Balkana eden ključnih elementov Solunske agende. Za Slovenijo je bil dosje pomemben zaradi vključevanja lastnih kapacitet na področju prenosa izkušenj in usposabljanja državnih uradnikov v regiji (npr. Center za evropsko prihodnost, Center za odličnost v financah). Zaradi pomembnosti področja za Francijo, ki ima dolgo tradicijo pri usposabljanju uradništva, je Slovenija z njo na tem področju uskladila načrtovane aktivnosti v času predsedovanja (dokument I 2007: 37).

Ljubljanski proces: Slovenija je v času predsedovanja Svetu EU leta 2008 nadaljevala prizadevanja za ohranjanje Ljubljanskega procesa in njegovo večjo prepoznavnost. Ljubljanski proces predstavlja zadnjo fazo skupnega projekta Sveta Evrope in Evropske komisije za celovito obnovo kulturne dediščine v Jugovzhodni Evropi, zato je Slovenija

⁴⁹ Raketni inženir in pionir slovenske astronavtike, ki je o bivanju človeka v vesolju pisal že v dvajsetih letih 20. stoletja. Več o nagradi na: <http://www.investscienceseesee.info/infrastructure.html>

⁵⁰ Je mednarodna tehnološka iniciativa, začeta na pobudo predsednikov Mitteranda in Kohla v letu 1985 z namenom narediti gospodarstva EU konkurenčnejše, predvsem pa konkurenčno gospodarstvom ZDA in Japonske ter vzhajajočim industrijskim državam iz JV Aziji s pospešitvijo sodelovanja med podjetji in raziskovalnimi institucijami.

aktivnosti in prizadevanja vodila naprej tudi med predsedovanjem Svetu Evrope⁵¹ in novembra 2009 organizirala mednarodno konferenco »Ljubljanska konferenca – obnova naše skupne dediščine«. S sprejetjem deklaracije in skupne ministrske izjave upravičenk ljubljanskega procesa je bila potrjena odgovornost za ohranjanje in spodbujanje skupne evropske kulturne dediščine. Dobra praksa regionalnega sodelovanja se je kasneje prenesla in tako so se države Kijevske pobude (Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Ukrajina, Moldavija) zavezale, da izvedejo »Pilotni projekt za obnovo kulturne dediščine v zgodovinskih mestih«.

Medkulturni in medverski dialog: Skladno s podporo evropski perspektivi regije Zahodnega Balkana se je Slovenija zavzela za različne oblike medkulturnega in medverskega sodelovanja na Zahodnem Balkanu, ki so sledile ciljem Evropskega leta medkulturnega dialoga (2008). Poudarjeno je bilo, da mora imeti takšen dialog poleg politične tudi civilno-družbeno in akademsko komponento, da je utemeljen na poznavanju zgodovine, kultur in religij, njegov cilj je dolgoročna stabilnost prostora, postopna integracija v EU ter odprava predsodkov in nerazumevanja (Nacionalna strategija za izvedbo evropskega leta medkulturnega dialoga 2008). Poznavajoč zgodovino in politično kulturo Zahodnega Balkana je Slovenija z namenom okrepitve evropskega interesa za regijo organizirala številne razprave in konference, v katerih so sodelovali verski voditelji, strokovnjaki ter predstavniki civilne družbe, ki so z izmenjevanjem stališč osvetljevali sobivanje in interakcijo med različnimi kulturami in religijami.⁵² Glede na zaključno oceno Evropske komisije Evropskega leta medkulturnega dialoga, se je z uvrstitvijo zadeve na EU dnevni red, razvijanjem te javne politike ter vzpostavitvijo formalnih in neformalnih mrež povečalo medsektorsko zavedanje problematike. Medkulturni dialog je bil zato upoštevan v procesih oblikovanja drugih javnih politik kot so izobraževanje, regionalni razvoj, zaposlovanje, pravosodje in varnost ter pri zunanjih odnosih. Zato Evropska komisija zaključuje, da se bo medkulturni dialog srednjeročno gledano ohranil na EU dnevnem redu.

Aktivno vključevanje civilne družbe: Pomembna komponenta pri približevanju EU državljanom iz regije je aktivno vključevanje civilne družbe v proces oblikovanja javnih politik. Slovenija je skupaj z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom v okviru te teme organizirala mednarodno konferenco "Drugi forum organizacij civilne družbe Zahodnega Balkana", posvečeno vlogi, ki jih lahko imajo organizacije civilne družbe v regiji pri nadzoru

⁵¹ Slovenija je Odboru ministrov Sveta Evrope predsedovala od 12. maja 2009 in ga je predala Švici 18. novembra 2009.

⁵² Koledar dogodkov dostopen na: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/347.0.html?&L=18> (14. 7. 2010)

izvajanja sporazuma o prosti trgovini v Srednji Evropi (CEFTA) in sporazuma o vzpostavitvi energetske skupnosti, ter vprašanju, kako razvijati institucije za vzpodbujanje civilnega dialoga in kakšne so možnosti poglobljanja sodelovanja med tovrstnimi organizacijami v regiji (Sklepi foruma civilne družbe Zahodnega Balkana 2008).

5.2 Načrti Slovenije za uresničitev zastavljenih ciljev

Leto in pol pred predsedovanjem je Slovenija vzpostavila tesne stike z Evropsko komisijo, posebno s komisarjem za širitev ter drugimi resornimi komisarji, ki so bili odgovorni za posamezne tematske vidike, ki jih je Slovenija načrtovala izpostaviti v zvezi z Zahodnim Balkanom (npr. komisar za pravosodje in notranje zadeve v zvezi z liberalizacijo vizumskega režima). V primerih izrazito političnih zadev se je Slovenija poleg s pristojnimi generalnimi direktorati posvetovala s kabineti komisarjev. Računala je na podporo komisarjev za širitev ter za pravosodje in notranje zadeve, ker sta bila oba naklonjena konkretizaciji evropske perspektive za Zahodni Balkan. Upoštevala je tudi, da so bile nekatere države članice in del Evropske komisije prepričani, da nekatere od novih držav članic niso bile zadostno pripravljene za članstvo.

Slovenija je tako med državami članicami identificirala naslednje podpornice procesa širitve EU: članice Regionalnega partnerstva (Avstrija in države Višegrajske skupine), Italija, Grčija, Švedska⁵³ in Velika Britanija. Te države je že v letu 2007 skušala povezati v neformalno skupino prijateljev širitve ter s tem pripravili podlago za širitvi bolj naklonjen pogled v času predsedovanja. Rezultat povezovanja podpornic je bil pozitiven odziv Evropske komisije na pobudo za liberalizacijo vizumskega režima za države Zahodnega Balkana.

Situacija na Zahodnem Balkanu se je spreminjala in izvajanje politike EU tudi ni bilo v celoti predvidljivo. Predhodno predsedujoča Portugalska je zadevo 'Zahodni Balkan' vodila z zmerno ambicioznostjo in pragmatično na podlagi '*tekočega dela*', ker širitve ni uvrstila med prioritete svojega predsedovanja. Slovenija si je kot naslednja predsedujoča kljub temu

⁵³ Od izvolitve Carla Bildta za zunanjega ministra je Švedska zopet nastopala kot država, ki je izrazito naklonjena čimprejšnjemu približevanju regije Zahodnega Balkana EU. Zato in ker je Švedska predsedovala Svetu v drugi polovici leta 2009, je Slovenija začela konzultacije s Švedsko, s ciljem uskladitve stališč in časovnice za izpeljavo določenih pobud, ki so bile predlagane v času slovenskega predsedovanja in zaključene v času švedskega vodenja Sveta (npr. vizna liberalizacija). Poleg s Švedsko so bili intenzivirani tudi stiki s Češko, ki je predsedovala v prvi polovici 2009 in je tudi bila naklonjena konkretizaciji evropske perspektive Zahodnega Balkana. (dokument I 2007, 40)

prizadevala, da bi čim več iniciativ uvrstila na dnevni red že med portugalskim predsedovanjem, čeprav je morala upoštevati tudi značilnost dnevnega reda Delovne skupine Sveta za Zahodni Balkan, na katerem so bile v drugi polovici leta bolj tehnične zadeve (poročila o napredku, Evropska partnerstva), medtem ko ima predsedstvo v prvem polletju več manevrskega prostora za dodajanje novih zadev na dnevni red. Poleg tega sta v Makedoniji in Črni gori slovenski diplomatski predstavništvi prevzeli predsedovanje že med portugalskim predsedovanjem, ker slednja ni imela svojih predstavništev, kar je Sloveniji dalo nekaj prednosti

Na podlagi novembrskih poročil (2007) Evropske komisije o napredku držav Zahodnega Balkana je Slovenija dosegla, da so bili v besedilo zaključkov predsedstva Evropskega sveta decembra 2007 vsebovani poudarki, ki so bili podlaga za nadaljnje delovanje EU v zvezi z Zahodnim Balkanom v času slovenskega predsedovanja.

Pri definiranju ciljev in prioritet na področju Zahodnega Balkana je sledila formalnim in neformalnim prednostim in omejitvam vloge predsedujoče Svetu in skušala ustrezno uravnotežiti nacionalne interese ter širše interese EU do Zahodnega Balkana. Vodenje zadeve je postavila na nadresorsko raven in vzpostavila tesno sodelovanje znotraj državne uprave⁵⁴, ki je zagotavljalo dosledno zastopanje stališč na vseh ravneh in učinkovitejše pogovore z ostalimi državami članicami.

Na formalni ravni je načrte na področju Zahodnega Balkana vključila v 18 mesečni program tria. V vsebinskem programu osemnajstmesečnega nemško-portugalsko-slovenskega predsedovanja je Zahodni Balkan omenjen med prioritetami tria v poglavjih o širitvi in o zunanjih odnosih. Na dejanski napredek pri izvajanju politike EU do Zahodnega Balkana je poleg razvoja dogodkov v regiji vplivalo predvsem stališče Francije do širitve in Zahodnega Balkana kot naslednje predsedujoče Svetu in po izvolitvi Nicolasa Sarkozyja za francoskega predsednika.

Pri načrtovanju aktivnostih in ambicij predsedstva se je Slovenija zato uskladila s Francijo glede delitve nalog in časovnice približevanja posameznih držav Zahodnega Balkana EU. Francija evropski perspektivi Zahodnega Balkana ni oporekala – dosledno je zagovarjala

⁵⁴ V okviru priprav strategije za Zahodni Balkan so bili organizirani sestanki z ministrstvi, kjer so bili identificirani ključni interesi Slovenije, dosednji projekti v regiji ter načrtovane aktivnosti v posameznih državah.

sprejeto širitveno strategijo, zaključke Evropskih svetov, a se izogibala podeljevanju datumov. Dokler EU ne bi bila ustrezno institucionalno usposobljena, je Francija nasprotovala vsakršnim potezam, kot je bila določitev datuma za začetek pristopnih pogajanj z Makedonijo ter dodelitev statusa kandidatke Srbiji in Črni gori. (dokument I 2007, 3) V zvezi s tem je Francija kljub spremenjeni terminologiji na decembrskem Evropskem svetu, nadalje uporabljala pojem "absorpcijske sposobnosti", ki se nanaša na notranjo usposobljenost same EU, namesto "integracijske sposobnosti", ki po njeni definiciji poleg same institucionalne pripravljenosti EU za včlanitev novih članic vključuje tudi pripravljenost kandidat in potencialnih kandidat za prevzem EU pravnega reda.

V procesu usklajevanja s Francijo se je Slovenija osredotočila na usklajevanja na višji ravni. Izkušnje Slovenije na področju vizne liberalizacije so namreč bile, da so velike države kot sta Francija in Nemčija blokirale slovenske pobude in predloge na delovni ravni, medtem ko so bili na višji ravni kot sta COREPER in Svet sprejemljivi in podprti. Predvsem v primeru Francije je izkoristila regiji naklonjeno držo novega zunanjega ministra Kouchnerja⁵⁵.

Državi, ki sta sledili Franciji v vlogi predsedujoče, torej Češka in Švedska, sta veljali za zagovornici širitve EU, vključno na regijo Zahodnega Balkana. Med češkimi političnimi elitami je glede nadaljevanja širitvene politike EU vladal konsenz in češka vlada se je pri nadaljnji širitvi EU osredotočala na Zahodni Balkan, predvsem Hrvaško. Zato je med prioritete svojega predsedovanja Svetu v prvi polovici leta 2009 tudi Češka uvrstila širitev na Zahodni Balkan.

Z državami Zahodnega Balkana ima Slovenija tradicionalno tesne odnose. Visok pomen, ki ga je načrtovala posvetiti Zahodnemu Balkanu v okviru slovenskega predsedovanja, je potrdila s turnejo delovnih obiskov zunanjega ministra po državah Zahodnega Balkana v oktobru 2007 še pred izdajo novembrskih poročil Evropske komisije o napredku. Glavni namen turnee je bil poziv državam v regiji k pospešeni implementaciji reformne agende, kar bi Sloveniji v času predsedovanja omogočilo doseganje konkretnih premikov v smeri približevanja posameznih držav v EU. Ob pozivu pa tudi predstavitev realnih možnosti za

⁵⁵ Francoski državni sekretar Jouyet je v pogovoru s slovenskim zunanjim ministrom 19. julija 2007 v Ljubljani dejal, da je Francija pripravljena skupaj s Slovenijo nadalje vzpodbujati evropsko prihodnost držav Zahodnega Balkana. Menil je, da je potrebno tem državam poslati konkretne, vendar realne signale, da je njihova prihodnost v EU, pri čemer jim ne smemo vzbujati prevelikih in nerealnih pričakovanj. (dokument XXI 2007, 2)

napredek v času slovenskega predsedovanja Svetu, da se v državah ne bi razvila previsoka in nerealna pričakovanja.

5.3 Sodelovanje s posameznimi državami Zahodnega Balkana

Analiza vpliva slovenskega predsedstva na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana, ki je bila najprej narejena po posameznih področjih politik, je v nadaljevanju narejena po posameznih državah. Za vsako državo je strukturirana v tri poglavja: najprej je narejen pregled stanja v državi, njenih odnosov z EU in načrtovanih ciljev Slovenije za predsedovanje, nato so opredeljene omejitve in prednosti, ki jih je imela Slovenija pri vodenju dosjeja posamezne države, in na koncu sledi ocena vpliva slovenskega predsedstva.

5.3.1 Kosovo

a) Opis situacije in slovenskih načrtov vodenja zadeve
--

Kosovo je bil brez dvoma poseben primer znotraj socialistične Jugoslavije, zaradi neslovenskega izvora večine populacije, ki je bila albanska, in zaradi tradicionalistične družbene ureditve. Zaradi represivnega srbskega nacionalizma so se kosovski Albanci borili za demokratične spremembe znotraj nekdanje jugoslovanske federacije. Po letu 1974 se je status Kosova praktično izenačil z ostalimi republikami, a leta 1989 je bila s spremembo Ustave SFRJ njegova avtonomija ukinjena. Leta 1999 po neuspehu mirovnih pogajanj med Srbijo in Kosovom so posredovale sile zveze NATO, Varnostni svet OZN je nato 10. junija 1999 sprejel Resolucijo 1244⁵⁶, s katero je ustanovil Začasno misijo OZN na Kosovu (UN Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) in odobril prisotnost mednarodnih vojaških sil (Kosovo Force – KFOR). Generalni sekretar OZN je 10. novembra 2005 imenoval Martti Ahtisaarija, nekdanjega predsednika finske vlade, za posebnega odposlanca OZN glede prihodnjega statusa Kosova, ki je vodil pogajanja v okviru Kontaktne skupine⁵⁷.

Možnih je bilo več scenarijev razvoja dogodkov med slovenskim predsedovanjem, od možnosti, da bo sprejeta nova resolucija Varnostnega sveta OZN o namestitvi mednarodne

⁵⁶ Resolucija št. 1244 Varnostnega sveta OZN, sprejeta na 4011. seji Varnostnega sveta 10. junija 1999.

⁵⁷ Sestavljale so jo Francija, Nemčija, Italija, Velika Britanija, ZDA in Rusija.

civilne misije ICR⁵⁸/EVOP⁵⁹ in bo Kosovo v prvi fazi prenosa pooblastil z UNMIK na lokalne oblasti oz. na mednarodno misijo ICR/EVOP⁶⁰, do primera veta na resolucijo Varnostnega sveta OZN⁶¹, časovnega zamika vzpostavitve mednarodne misije pod vodstvom EU, poslabšanja varnostne situacije in teritorialne delitve Kosova. (Emerson 2007, 1)

Rusija je predlagala predstavitev reševanja vprašanja statusa Kosova iz Varnostnega sveta OZN na pogajalsko trojko EU- ZDA- Rusija. Za razliko od Ahtisaarijeve skupine je imela skupina le posredniško vlogo, Beograd in Priština pa sta morala doseči sporazum. Pogajalska trojka je bila oblikovana, a pogajanja med Beogradom in Prištino niso prinesla dogovora o novi resoluciji Varnostnega sveta OZN. So se pa predstavniki Srbije in Kosova zavezali, da se vzdržijo vsakršnih dejanj in izjav, s katerimi bi bila ogrožena varnostna situacija na Kosovu in v širši regiji.

Neposredno pred začetkom predsedovanja Slovenije Svetu se je med opazovalci okrepilo mnenje, da se bo razglasitev neodvisnosti Kosova pomaknila na kasnejši datum, februarja, marca ali celo maja 2008 (dokument XXV 2007, 4). Tudi ZDA⁶² so bile pripravljene zadržati enostransko razglasitev neodvisnosti s strani Kosova, zlasti do predsedniških volitev v Srbiji.

Zadeva 'Kosovo' se je na dnevni red EU ponovno zavihtela zaradi kriznih razsežnosti in jasno je bilo, da bo razvoj dogodkov na Kosovu zasenčil druge prioritete slovenskega predsedstva in otežil prizadevanja za pospešeno približevanje drugih držav iz regije EU. Slovenija, ki je želela napredek na področju skupne politike EU do Zahodnega Balkana, si je zato zastavila cilj, da reševanje problema ne zasenči povsem širše dejavnosti slovenskega predsedstva in pozitivnega sporočila regiji o reafirmaciji EU perspektive za celotni Zahodni Balkan, da

⁵⁸ Predstavniki celotne mednarodne skupnosti na Kosovu.

⁵⁹ Civilne operacije Evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) vključujejo pretežno policijske misije, a tudi razvoj in utrjevanje ustanov pravne države, krepitev civilnih upravnih struktur in opazovalne misije.

⁶⁰ Prvotni načrt glavnih nosilcev reševanja vprašanja statusa Kosova je bil, da se načrt, ki ga je oblikoval posebni odposlanec Generalnega sekretarja OZN Ahtisaarija potrdi in prične izvajati s sprejemom ustrezne resolucije Varnostnega sveta OZN. Ta resolucija bi nadomestila resolucijo št. 1244, ki je bila med drugim pravna podlaga za mandat UNMIK, ter omogočila izvajanje vsebinsko drugačne mednarodne prisotnosti na Kosovu v kontekstu »nadzirane neodvisnosti« kot jo določa Ahtisaarijev načrt.

⁶¹ Po predstavitvi Ahtisaarijevega poročila, predloga o statusu Kosova in osnutka besedila nove resolucije so potrdile odločenost Rusije, da bo podprla le resolucijo z rešitvijo, s katero se bosta strinjali obe strani, tudi Srbija. Poskus odvrnitve Rusije od napovedovanega veta z delno ugoditvijo njenim zahtevam, predvsem z namenom, da se omogoči načrtovana nadomestitev UNMIK z EVOP in ICR pod okriljem EU, je privedla do priprave minimalistične resolucije s 120-dnevnim rokom za pogajanja, v katerem bi strani skušale doseči dogovor o statusu, imenovanje mednarodnega civilnega predstavnika in napotitev EVOP misije. Rusija je dala vedeti, da bo glasovala tudi proti osnutku t.i. minimalistične resolucije.

⁶² ZDA so bile pomemben akter, NATO pa edini, ki je lahko dejansko zagotovil varnost na terenu, ker je užival pri kosovskih Albancih visoko stopnjo zaupanja. (dokument XVI 2007, 2)

doseže čim večjo enotnost in angažma EU in aktivno vzpodbuja iskanje rešitve, ki bo zagotovila dolgoročno stabilnost regije Zahodnega Balkana. Za dosego tega, se je Slovenija zavzela za ključno vlogo EU pri scenariju za napotitev misij na Kosovu in pri priznanju Kosova, ter je pri tem sledila stališču Kvinta⁶³ (dokument XXV 2008, 1). Za priznanje novega statusa Kosova je zagovarjala, da se da ustrezen poudarek ustavnim in zakonskim zagotovilom kosovske strani v zvezi z manjšinami in v zvezi s prisotnostjo mednarodne skupnosti. In ker Srbija na ozemlju Kosova ni izvajala svoje oblasti že celih devet let, je slovensko predsedstvo kontinuirano zagovarjalo, da je primer Kosova poseben in ne postavlja pod vprašaj načeli suverenosti in teritorialne celovitosti držav. V dogovoru s predhodno predsedujočo Portugalsko je zato že Evropski svet decembra 2007, zadnji pred predsedovanjem Slovenije, izpostavil, da je reševanje kosovskega statusnega vprašanja primer *sui generis*, ki ne predstavlja nobenega precedensa. V zaključkih predsedstva je Evropski svet poudaril, da je EU pripravljena igrati vodilno vlogo pri krepitvi stabilnosti v regiji in pri implementaciji rešitve, s katero naj bi bil definiran bodoči status Kosova. Pripravljena je pomagati Kosovu na poti k zagotovitvi dolgoročne stabilnosti, vključno z intenziviranimi pripravami EVOP misije⁶⁴ in s prispevkom k mednarodni civilni misiji, ter pri gospodarskem in političnem razvoju z nudenjem jasne evropske perspektive⁶⁵. Hkrati je Evropski svet poudaril, da je stabilna in v Evropo integrirana Srbija pomembna za stabilnost celotne regije. Srbija je bila pozvana, da izpolni pogoje za čimprejšnji podpis SPS; upoštevajoč njeno precejšnjo institucionalno sposobnost je Evropski svet menil, da je možna pospešitev EU integracijskega procesa, vključujoč dodelitev statusa kandidatke.

b) Omejitve in prednosti Slovenije pri reševanju in vodenju zadeve 'Kosovo'

Slovenija je bila majhna in mlada država članica EU z relativno malo zunanjepolitičnimi in diplomatskimi izkušnjami, ki je Svetu predsedovala prvič. Poleg tega ni bila neposredno vključena v reševanje problema na mednarodni ravni, kajti problem Kosova ni bil omejen na delovanje znotraj EU, ampak so bili vključeni še drugi zelo pomembni mednarodni igralci - ZDA, Rusija in OZN. Tako v mednarodni skupnosti kot znotraj EU so bile nacionalne

⁶³ Ime za štiri EU članice v Kontaktni skupini - Francija, Nemčija, Italija in Velika Britanija.

⁶⁴ Med sklepi je bil poziv Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose, da oblikuje modalitete misije in njen začetek v dogovoru z odgovornimi na Kosovu in v OZN. S tem se ni omenilo pogovorov s srbskimi oblastmi (ki so napotitvi misije ostro nasprotovale), kar se je že interpretiralo kot korak k priznanju Kosova. (dokument XXIV 2007, 6)

⁶⁵ V razpravi so izstopale Romunija in Slovaška, ki sta bili zadržani glede tega, ali je pogajalska trojka res izčrpala vse možnosti ter glede EU perspektive Kosova, in Nizozemska glede EVOP misije. Več držav (Francija, Ciper, Nemčija in Nizozemska) pa ni želelo omembe statusa kandidatke pri Srbiji. (dokument XVI 2007, 2)

preferenice posameznih držav zelo različne. In tretje, razvoj dogodkov na Kosovu in posledično v celotni regiji je bil zelo nepredvidljiv.

Za premostitev prvih dveh omejitev, je Slovenija pred predsedovanjem vzpostavila redna posvetovanja na visoki uradniški ravni z mednarodnimi in EU igralci. Pri teh stikih se je uskladila tako s Portugalsko kot predhodno predsedujočo Svetu, kot Francijo, ki je predsedovala za Slovenijo. Znotraj EU je bilo pričakovano predvsem nasprotovanje nekaterih članic, pri katerih je Srbija uživala veliko naklonjenost (Slovaška, Španija, Romunija, Grčija in Ciper). Tudi Nemčija in Italija v okviru Kvinta naj ne bi bili naklonjeni takojšnjemu priznanju neodvisnosti Kosova. Pri tem je bilo treba upoštevati, da ima v širšem pogledu Srbija večjo težo kot Kosovo, kar je vplivalo na odločitve posameznih držav. 17. februarja 2008, ko je kosovska skupščina razglasila neodvisnost Kosova, je naslednji dan Svet za splošne zadeve in zunanje odnose pod slovenskim predsedstvom sprejel zaključek, da "se bodo države članice odločile glede svojih odnosov s Kosovom v skladu z nacionalnimi praksami in mednarodnim pravom" (Sporočilo za javnost 2851. zasedanje Sveta 2008, 7). A čeprav vse države članice EU niso priznale neodvisnosti Kosova, je EU sprejela dogovore o skupnih ukrepih o ustanovitvi policijske misije in misije za krepitev pravne države EVOP ter o imenovanju posebnega predstavnika EU za Kosovo.

Kljub majhnosti in neizkušenosti je imela Slovenija tudi prednosti v vlogi posrednika pri reševanju vprašanja Kosova. Zaradi vezi iz bivše države je bila Slovenija v očeh mednarodne javnosti sprejeta kot potencialno primeren partner Kosova in drugih držav Zahodnega Balkana v reformnih procesih. Pomembno je bilo tudi, da je bila Slovenija sprejemljiv sogovornik in partner tako na albanski kot tudi na srbski strani. Podobno kot v Makedoniji, so bile Sloveniji na Kosovu izjemno naklonjene celotne politične elite, torej pozicija in opozicija, naklonjeni so ji bili mediji in tudi najširša javnost. Med predsedovanjem je zaradi objave washingtonske depeše v srbskih in slovenskih medijih sicer prišlo do delne okrnitve tega ugleda, a na vodenje predsedovanja Sveta in doseganje zastavljenih ciljev ni bistveno vplivalo. Burna razprava se je razvila predvsem v Sloveniji, medtem ko zadeva ni pritegnila večje pozornosti tuje javnosti⁶⁶.

⁶⁶ Analiza medijskih tem v domačih in tujih medij, ki je bila narejena v Uradu vlade za komuniciranje za obdobje od 1. januarja do 30. junija 2008 je pokazala, da se je 15 % vseh domačih prispevkov (2637) nanašalo na afero z depešo in manj kot 1 % prispevkov tujih medijev (v analizo je bilo vključenih 5485 prispevkov iz naslednjih medijev: Die Presse, Der Standard (Avstrija), Le Monde (Francija), Corriere della Sera, Il Sole 24 Ore, Il Piccolo (Italija), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung (Nemčija), Financial Times, The Economist, The Guardian (Velika Britanija), Le Soir (Belgija), El Pais (Španija), European Voice (EU), Večernji list, Vjesnik,

Slovenija je do konca čakala na rezultate portugalskega predsedstva glede notranjega poenotenja stališč EU, katerega kasneje tudi Slovenija ni mogla doseči. Da bi se v največji meri izognili nasilju in prelivanju krvi ter zaradi ekonomskih interesov v Srbiji, je slovensko predsedstvo podpiralo previden pristop⁶⁷. Kljub temu je razglasitev neodvisnosti povzročila nekaj omejenega nasilja na Kosovu in v Srbiji. V Beogradu je bilo organizirano precej množičnih demonstracij, pri katerih je prišlo tudi do nasilnih napadov na diplomatska predstavništva, med katerimi sta bila slovensko in ameriško prvi tarči. Slovensko predsedstvo je te napade močno obsodilo (Sporočilo za javnost 2851. zasedanja Sveta 2008, 6) in zahtevalo od srbskih oblasti, da vzpostavijo red in zagotovijo varnost diplomatskim predstavnikom v skladu z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih, spoštujejo dane zaveze, da se bodo vzdržale vsakršnih dejavnosti in izjav, ki bi lahko ogrozile varnostno situacijo, in zagotovijo zaščito in varnost EU državljanom in njihove lastnine. Razmere so se relativno hitro umirile.

Evropski svet junija 2008 je poudaril pripravljenost EU, da pomaga pri gospodarskem in političnem razvoju Kosova za jasno evropsko perspektivo, ki je skladna z evropsko perspektivo celotne regije. Generalni sekretar OZN je v poročilu 20. junija 2008 Varnostnemu svetu potrdil potrebo po navzočnosti mednarodnih sil na Kosovu in navedel sklep EU, da v okviru evropske varnostne in obrambne politike pošlje misijo EU za krepitev pravne države. EU zagotavlja stabilnost Kosova s policijsko misijo EULEX na Kosovu, s posebnim predstavnikom za Kosovo in z mednarodnim civilnim uradom na Kosovu. Kljub vpletenosti več pomembnih mednarodnih igralcev je EU prevzela odgovornost in vodilno vlogo, zato z današnje perspektive lahko ugotovimo, da je bilo reševanje vprašanja statusa Kosova med slovenskim predsedovanjem glede na pretekle slabe izkušnje, dobro izpeljano. Slovensko predsedstvo ni bilo edini javnopolitični igralec, a imelo je vpliv na potek dogodkov, ker je v polni meri izkoristilo prednosti vloge predsedujočega Svetu. Izkoristilo je dodatne informacijske vire, predvsem za spoznavanje nacionalnih preferenc drugih igralcev, in zadevo zelo aktivno vodilo.

Globus (Hrvaška), Politika, Večernje novosti, Vreme, Nin (Srbija), Neue Zürcher Zeitung (Švica), Oslobođenje (BiH), Nova Makedonija (Makedonija) in International Herald Tribune (ZDA).

⁶⁷ Slovenija je Kosovo priznala v 'drugem krogu' kot petnajsta država ter pri tem izpeljala standardni relativno zapleten postopek priznanja, ki vključuje državni zbor.

Ocene predsedstva pri reševanju tega problema so bile različne. Krause⁶⁸ je izrazil presenečenje, da je Slovenija delovala najbolj negotovo prav na področju, kjer je bila po mnenju zunanjih opazovalcev najmočnejša. Poznavalci regije Zahodnega Balkana pa se večinoma strinjajo, da poznavanje posebnosti te regije pomeni zelo senzibilno in izjemno previdno vmešavanje od zunaj in slovensko predsedstvo je dokazalo, da se je naloge lotilo modro. Slovenija je morala kot predsedujoča previdno uravnotežiti svoje uradne izjave in aktivnosti na Zahodnem Balkanu, posebno *vis-à-vis* Srbije, da je vodila proces mirnega reševanja sporov, da je ostala zvesta politiki dobrih odnosov z vsemi naslednicami nekdanje Jugoslavije, ki so omogočali dovolj prostora razvoju proevropskih političnih strank v Srbiji, in hkrati imela jasno stališče do priznanja neodvisnosti Kosova. Njene močne nacionalne preference so bile zato pri zadevi 'Kosovo' bolj dodatna ovira v vlogi predsedujoče Svetu.

5.3.2 Srbija

a) Opis situacije in slovenskih načrtov vodenja zadeve

Druga, tesno s kosovsko problematiko povezana tema, je bila Srbija. Evropska komisija je SPS s Srbijo parafirala 7. novembra 2007, dan po objavi poročila o napredku (Serbia 2007 Progress Report 2007). Cilj slovenskega predsedstva je zato bil, da EU v času predsedovanja Slovenije s Srbijo, po možnosti še pred ključnimi odločitvami glede statusa Kosova, SPS podpiše. Najbolj optimističen scenarij je predvidel možnost, da bi do podpisa SPS prišlo ob robu zasedanja Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose 28. januarja 2008, četudi sta temu zaradi nepopolnega sodelovanja Srbije z ICTY ostro nasprotovali Belgija in Nizozemska. Podpis SPS konec januarja 2008 bi lahko okrepil možnosti Tadića na predsedniških volitvah, ki so bile razpisane za 20. januarja 2008.

Pri načrtu, kako doseči cilj, je Slovenija upoštevala več faktorjev, ki so imeli predviden vpliv na potek dogodkov. Ti so bili:

- *Sodelovanje Srbije z ICTY*: Izpolnitev pogoja polnega sodelovanja Srbije z ICTY je bila zaradi dogajanja okoli Kosova zelo negotova. Med državami članicami EU se je oblikovalo soglasje, da »popolno sodelovanje« pomeni izročitev Mladića oz. predložitve za haaško tožilstvo verodostojnega dokaza, da se ta ne nahaja na območju

⁶⁸ Rolf Friedrich Krause, karierni diplomat na nemškem zunanjem ministrstvu.

Srbije(dokument XVII 2007, 2). Kljub fleksibilnosti večine držav članic, ki so popustile pri parafiranju SPS, bi spregled tega pogoja za sam podpis SPS po mnenju drugih preveč prizadel kredibilnost EU. V vsakem primeru je Slovenija identificirala Belgijo in Nizozemsko kot državi, ki sta zastopali trdo stališče, in jima je zato posvetila dodatno pozornost v smislu bilateralnih konzultacij z njima⁶⁹, da bi s pomočjo poglobljenega poznavanja njunih preferenc poskušala oblikovati morebiten kompromis glede pogoja. Zaradi velike možnosti, da popolno sodelovanje z ICTY s srbske strani ne bi bilo zagotovljeno, je Slovenija načrtovala modalitete, da bi stopil v veljavo začasni sporazum (torej aneksi in protokoli), kar bi omogočilo uveljavitev trgovinskega dela sporazuma s Srbijo. Za bistveno je namreč ocenjevala nadaljevanje procesa približevanja Srbije EU, zato je zavzela milejše stališče, da naj se postopek ratifikacije začne tudi, če Srbija še ne bo v celoti izpolnila obveznosti do ICTY, ampak izkazuje napredek (dokument XXV 2008, 4). Ponovni zastoj na kratek rok v kombinaciji s predvideno rešitvijo kosovskega statusnega vprašanja bi lahko po slovenskih predvidevanjih politično destabiliziral Srbijo. Da bi lažje spremljali napredek, je Slovenija pripravila predlog, da se po hrvaškem zgledu oblikuje telo v obliki Trojke, ki bo periodično ocenjevalo napredek Srbije na osnovi poročil tožilstva ICTY in izpolnjevanje akcijskega načrta. Na tak način bi se EU izognila »popolni odvisnosti od mnenja tožilstva«. (dokument I 2007, 13)

- *Proces določanja prihodnjega statusa Kosova*: Čeprav sta tako EU kot Srbija uradno vztrajali na stališču, da ni povezave med vključevanjem Srbije v evro-atlantske povezave in reševanjem kosovskega vprašanja, so v nekaterih izjavah predstavniki EU v čedalje večji meri pogojevali nadaljnje približevanje Srbije v EU s kooperativnejšim pristopom do kosovskega vprašanja. Slovenija se je zato pripravila, da bodo stališča posameznih držav članic EU glede približevanja Srbije EU v veliki meri odvisna od srbske kooperativnosti v statusnem procesu in pripravljenosti Srbije, da identificira članstvo v EU kot svoj primarni strateški nacionalni cilj, pred vprašanjem suverenosti nad Kosovom⁷⁰. Kot predsedujoča Svetu se je zavzela za takšno politiko EU, ki bo s pospešenimi koraki v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu in zgodnjo podelitvijo statusa kandidatke odgovorila na morebiten zasuk v srbski politiki v smislu dajanja prioritete cilju članstva Srbije v EU. Po drugi

⁶⁹ Z namenom, da državi omilita stališča, je bilo več bilateralnih srečanj slovenskih predstavnikov: slovenski zunanji minister se je 8. oktobra 2007 srečal z nizozemskim zunanjim ministrom, za pogovore z njim in belgijskim kolegom pa izkoristil tudi srečanja Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose.

⁷⁰ Glede na bližajoče se predsedniške in lokalne volitve v Srbiji ni bilo pričakovati večje prožnosti Beograda v zvezi s to problematiko, niti s strani Demokratske stranke in njenega voditelja Tadića. Saj je še vedno večina srbskega prebivalstva menila, da je pomembnejše od članstva v EU, da Kosovo ostane v okviru Srbije.

strani se je v zvezi s Kosovom zavzemala za takšne rešitve prihodnjega statusa, ki bi – v luči prihodnjega članstva Srbije in Kosova v EU – minimizirale pomen mednarodno-pravnega statusa Kosova in razmejitve med Kosovom in Srbijo, hkrati pa poudarile in okrepile transparentne in legitimne institucionalizirane oblike povezav med Srbijo in Kosovom v skladu z najboljšo evropsko prakso. (dokument I 2008, 14) Pomembno dejstvo je bilo tudi, da besedilo SPS ni vključevalo Kosova, kar bi lahko privedlo do problemov znotraj Srbije. Po mnenju Evropske komisije Srbija ni želela, da bi SPS veljal na področju Kosova (dokument I 2008, 14). Prav tako je bila srbska stran zaskrbljena nad obvezo, da bo sodelovala s sosednjimi državami, kajti v primeru neodvisnosti Kosova jo bo takšna obveza zavezovala k sodelovanju z njim, čeprav ga ne misli priznati kot suverene države. V primeru razglasitve neodvisnosti Kosova je bilo pričakovati tudi secesijske zahteve v Republiki Srbski (dokument VI 2007, 2).

- *Cilji francoskega predsedstva:* Pri pripravi načrta vodenja dosjeja se je postavilo vprašanje, kakšne so preference Francije. Ni bilo možno povsem izključiti možnosti, da bi Francija namerno zavlačevala obravnavo kmetijskih protokolov SPS, s čimer bi se zavlekel podpis SPS v čas njenega predsedovanja. To bi lahko Francija zabeležila kot konkreten uspeh svojega predsedovanja ter v evropski javnosti predstavila kot dokaz, da dejansko ne nasprotuje integraciji držav kandidatk in potencialnih kandidatk v EU. (dokument I 2007, 14) Takšen scenarij je bil mogoč tudi zaradi francoskega nasprotovanja turškemu članstvu, ker bi ga utegnila Francija kompenzirati z bolj naklonjeno politiko do Zahodnega Balkana. Zato je Slovenija že zelo zgodaj začela na najvišji ravni usklajevati s Francijo časovni načrt pogajanj za sklenitev SPS, po katerem bi prišlo do podpisa SPS v času slovenskega predsedovanja, med francoskim vodenjem EU pa bi bil eventualno Srbiji dodeljen status kandidatke.

Z namenom vplivanja na razvoj posameznih omenjenih faktorjev je Slovenija pripravila strategijo za konkretizacijo evropske perspektive Srbiji. EU je bila v tem času za večino državljanov Srbije še vedno oddaljena in neotipljiva, ali celo nepomembna. Slovenija je ocenila, da je treba okrepiti prisotnost in vidnost EU v Srbiji, za to pa je videla priložnost v javni diplomaciji in okrepljeni komunikaciji s srbsko javnostjo⁷¹. (dokument XI 2007, 2) Vpliv pričakovane razglasitve neodvisnosti Kosova na javno mnenje v Srbiji, zlasti na

⁷¹ Izpostavljene so bile predvsem politične stranke, civilna družba in univerze, lokalne skupnosti ter mediji, skladno s predlogi finskega predsedstva, vsebovani v dokumentih "*EU master messages to Serbia*" in "*Engaging and Supporting Serbia*" ter Regionalnega partnerstva.

podporo za članstvo v EU, je bilo na srednji rok težko oceniti, pričakovano je bilo le kratkoročno negativno razpoloženje do EU. Tudi v luči Resolucije o Kosovu (Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaščiti suvereniteta, teritorialnog integriteta i ustavnog potretka Republike Srbije 2007), ki jo je z veliko večino sprejel srbski parlament 26. decembra 2007, in katere temeljni cilj in sporočilo sta bila odločenost Srbije braniti svojo ozemeljsko celovitost z vsemi pravnimi in diplomatskimi sredstvi, medtem ko bodo vsi akti razglasitve in priznavanj neodvisnosti Kosova razglašeni kot nični in uperjeni proti ustavnemu sistemu Srbije. Posebej je bilo tudi zapisano, da morajo biti vsi mednarodni sporazumi, ki jih bo sklenila vlada Srbije, vključno s SPS, v funkciji ohranitve suverenosti in ozemeljske celovitosti države. Glede priznanja Kosova s strani drugih držav je zapisano, da bo Srbija s temi državami preučila diplomatske in druge odnose.

V komunikacijski strategiji, ki je bila oblikovana znotraj načrta vodenja dosjeja med slovenskim predsedovanjem, je bil glavni cilj, da se z jasnimi sporočili držav članic in institucij EU razbije vtis, da je napredek v integracijskih procesih kompenzacija za srbsko popuščanje glede teritorialne celovitosti Srbije oz. neodvisnosti Kosova. Slovenija je zato zagotovila, da so bili poudarki v zvezi z evropsko perspektivo Srbije v čim večji meri vsebovani v zaključkih Evropskega sveta decembra 2007. Strategija slovenskega predsedstva pa je bila, da se vprašanje statusa Kosova obravnava ločeno od vprašanja EU perspektive Srbije.

Zaznati je bilo, da se politični voditelji, predvsem demokratično orientirane sile v Srbiji, čedalje bolj zavedajo nujnosti čimprejšnje premostitve nazadovanja odnosov z EU ter se v polni meri osredotočiti predvsem na gospodarske reforme. Po ocenah naj bi Srbija zaradi nesodelovanja z ICTY do leta 2007 izgubila več kot 1 mrd. EUR. Toliko je znašala skupna vsota neposrednih pomoči, neodobrenih posojil, neuresničenih naložb in dražjih posojil zaradi slabše kreditne ocene države pri mednarodnih finančnih institucijah. Na ta idejni preskok je Slovenija računala ob določanju ciljev in nadaljevanju poglobljanja regionalnega sodelovanja na ključnih področjih kot so promet, energetika in vzpostavitev prostotrgovinske cone. (dokument XXXI 2008, 2)

b) Omejitve in prednosti Slovenije pri reševanju in vodenju zadeve 'Srbija'

Predvsem zaradi trdega stališča Nizozemske glede polnega sodelovanja Srbije z ICTY in potrebnega soglasja za sprejem odločitve Sveta, je bila Slovenija precej omejena pri iskanju rešitve za izpolnitev cilja, da Srbija v času njenega predsedovanja podpiše SPS. Zaradi razvoja dogodkov na Kosovu in z izbiro ustreznih poudarkov politike EU do Srbije:

- Slovenija je zagovarjala, da bi podpis SPS pomenil pozitiven signal in vzpodbudo Srbiji, da nadaljuje pot proti EU in se ne vrača v zgodovino;
- dodatno je pojasnjevala, da podpis SPS ne pomeni popuščanja EU, ker bi se SPS začel izvajati po zaključenem ratifikacijskem postopku in takoj ko bi Srbija polno sodelovala z ICTY;
- izpostavljala je notranje politično dogajanje v Srbiji (predsedniške volitve, razglasitev neodvisnosti Kosova in nato še parlamentarne volitve);
- vzdušje v Srbiji bo imelo negativen vpliv tudi na razvoj dogodkov v Bosni in Hercegovini in na stališče Srbske republike,

je Slovenija še pred koncem predsedovanja uspela doseči cilj in nizozemski veto premakniti v naslednjo fazo (ratifikacijo) sklepanja SPS. Za prepričevanje in pritiske je uporabila mehanizme, ki jih je imela na voljo kot predsedujoča Svetu: Srbijo je npr. med drugim uvrstila na dnevni red Gymnich srečanja marca 2008 na Brdu, kjer so zunanji ministri v neformalnem vzdušju razpravljali o možnosti, da Srbija postane kandidatka.

c) Ocena vpliva slovenskega predsedstva

Ob začetku predsedovanja Slovenije je stopil v veljavo sporazum o vizumskih olajšavah in izročanju med Srbijo in EU. 31. januarja 2008 je Evropska komisija začela s Srbijo dialog in 7. maja 2008 ji je nato predala načrt za izvedbo vizne liberalizacije za uveljavitev brezviznega režima potovanja srbskih državljanov v Schengenske države. Slovenija si je na tem področju močno prizadevala za čim hitrejši napredek in v tem okviru nudila podporo in pomoč, da so

države Zahodnega Balkana izpolnile pogoje za uvedbo vizne liberalizacije. 19. decembra 2009 je brezvizni režim za srbske državljane začel veljati.

Po razglasitvi neodvisnosti Kosova in nasilnih demonstracijah v Srbiji je Slovenija kot predsedujoča Svetu zavzela odločno stališče, da mora srbska oblast prevzeti odgovornost in ustaviti nasilje. V očeh srbske javnosti je bila ta zahteva verodostojna, ker je Slovenija s priznanjem Kosova nekoliko odlašala.

29. aprila 2008 sta bila v Luxembourg podpisana tudi SPS in Začasni sporazum o trgovini med Srbijo in EU, katerega izvajanje je bilo sicer takoj blokirano. Razvoj dogodkov v Srbiji je začel končno teči v smer evropskih integracij. Nova vlada, oblikovana julija 2008 po parlamentarnih volitvah 11. maja 2008, je kot ključno prioriteto izbrala članstvo v evropskih integracijah. 7. decembra 2009 je nato EU le sprostila izvajanje Začasnega sporazuma o trgovini in 22. decembra 2009 je Srbija vložila prošnjo za članstvo v EU.

5.3.3 *Bosna in Hercegovina*

a) Opis situacije in slovenskih načrtov vodenja zadeve
--

Potencialno krizno žarišče je v luči razvoja dogodkov na Kosovu predstavljala še Bosna in Hercegovina (BiH). EU je mandat posebnega predstavnika EU (EUSR) zaradi stagnacije reform podaljšala do 30. junija 2008. Dopolnila je tudi Evropsko partnerstvo in kot ključne kratkoročne prioritete opredelila policijsko reformo, popolno sodelovanje z ICTY, sprejem zakonodaje na področju javne radiotelevizije, reformo javne uprave in ustavno reforma.

Do napredka je prišlo predvsem zaradi pritiska EUSR Lajčaka in šest političnih strank je 28. oktobra 2007 v Mostarju po dolgotrajni blokadi le podpisalo Deklaracijo o reformi policije, nato pa so 22. novembra 2007 isti podpisniki sprejeli še Akcijski načrt za implementacijo te deklaracije. Akcijski načrt, ki ga je 3. decembra 2007 sprejela tudi vlada BiH, je predvideval, da se bodo politični vodje zavzeli za ustanovitev policijskih organov na ravni države BiH v roku šestih mesecev od dneva sprejetja Akcijskega načrta v Svetu ministrov BiH. V bistvu je šlo za to, da je v času slovenskega predsedovanja Svetu vzporedno tekla priprava tako nove ustave kot dveh ključnih zakonov o policiji, usklajenih z ustavo (kar je bil kompromis glede na dotedanje zahteve EU, da BiH najprej opravi policijsko reformo, šele nato pa ustavno). Do

kompromisa je pripeljal splet okoliščin. Vzporedno z vprašanjem policijske reforme je namreč EUSR Lajčak zahteval, da vlada in parlament sprejmeta spremembe poslovnika, ki bi preprečile posameznim narodom obstrukcijo pri odločanju. (dokument IV 2007, 3) Kljub prvotnim izjemno ostrim reakcijam iz Republike Srbske sta oba domova parlamenta BiH 30. novembra 2007 le sprejela spremembe poslovnika parlamenta, čemur je 4. decembra 2007 sledilo parafiranje SPS. EUSR Lajčak je na kompromis pristal tudi zato, ker si EU poleg Kosova ni želela še krize v BiH. Ker je prišlo do inicializacije SPS, si je Slovenija kot predsedujoča prizadevala za čimprejšnjo pripravo za podpis (lingvistični in pravni pregled dokumenta, ki traja tri do štiri mesece) ter hitro obravnavo dokumenta znotraj Delovne skupine Sveta za Zahodi Balkan. Tudi BiH je izpolnila pogoj in 17. aprila 2008 sprejela zakon o reformi policije.

Situacijo v BiH je Slovenija spremljala ves čas priprav in vzpostavila tesne stike z EUSR Lajčakom⁷². Identificirala je pomembne javnopolitične igralce v regiji in vzpodbujala predstavnike vseh konstitutivnih narodov⁷³, pa tudi Srbije, da vodijo odgovorno politiko. Tudi v poročilu Evropske komisije za leto 2007 ta ugotavlja, da se je v državi okrepila nacionalistična retorika v politični razpravi. Pri delovanju v mednarodni skupnosti je Slovenija pred in med predsedovanjem Svetu poudarjala sporočilo, da mora ta nadaljevati s pritiskom na BiH in Srbijo, da ti naredita vse, da preostale vojne zločince pripeljeta pred pristojno sodišče, bodisi ICTY bodisi nacionalno sodišče BiH. Napredek BiH pri nadaljnjemu približevanju EU je bil še vedno odvisen od mednarodnega pritiska in pozornosti mednarodne skupnosti BiH. Dokaz, da primeren pritisk lahko obrodi sadove, je bil podpis deklaracije o reformi policije.

Pomemben element je bilo zaprtje Urada visokega predstavnika oz. prenos pooblastil na Visokega predstavnika EU. V luči podpore lokalnemu lastništvu je slovensko predsedstvo ob periodični obravnavi vprašanja zaprtja to podpirala. Zagovarjala je tudi, da negotova situacija zahteva nadaljnjo EU vojaško prisotnost v BiH. (dokument XVIII 2007, 4 in dokument XXXII 2008, 3)

⁷² Ta je ob nastopu mandata napovedal, da bo (v nasprotju s predhodnikom Schwarz-Schillingom, kateremu se je očitala prevelika pasivnost), v kolikor se bo izkazalo nujno, posegal po bonnskih pooblastilih.

⁷³ K oblikovanju bolj pozitivne politične identitete je slovenski zunanji minister na srečanju 3. oktobra 2007 pozval npr. vodjo Stranke BiH Harisa Silajdića, predstavnika Bošnjakov.

Večino energije je nameravala Slovenija vložiti v prepričevanje Srbov v BiH, da je njihova perspektiva v Sarajevu in Bruslju, ne v Beogradu, ker lahko BiH v EU vstopi le kot združena, integrirana in delujoča več-etnična država (dokument I 2007, 24).

b) Omejitve in prednosti Slovenije pri reševanju in vodenju zadeve 'BiH'
--

Največja ovira je bila sama situacija v BiH. Šele prihod novega EUSR v Sarajevo in povečan pritisk mednarodne skupnosti je privedel do notranjepolitičnih sprememb, ki so omogočile, da je Slovenija med predsedovanjem Svetu lahko uvrstila BiH na dnevni red pri posameznih iniciativah. V tem kontekstu je Slovenija lahko tako izkoristila povezovanje z drugo prioriteto predsedovanja, Evropskim letom medkulturnega dialoga. Izpostavila je lahko navzočnost muslimanske verske skupnosti v BiH, ki je edina večinska avtohtona muslimanska verska skupnost v Evropi in zato za Evropo posebnega pomena.

Slovenija je imela v odnosu do BiH nekaj odprtih bilateralnih vprašanj, ki jih je nekaj rešila pred predsedovanjem, ostale pa je zamaknila v obdobje po predsedovanju.

c) Ocena vpliva slovenskega predsedstva

Ob začetku predsedovanja Slovenije je stopil v veljavo sporazum o vizumskih olajšavah in izročanju med BiH in EU. 26. maja 2008 se je začel dialog za vizno liberalizacijo in 5. junija 2008 je Evropska komisija predala BiH načrt za izvedbo vizne liberalizacije za uveljavitev brezviznega režima potovanja državljanov BiH v Schengenske države. BiH zaradi neizpolnjevanja pogojev ni bila vključena v paket zahodno-balkanskih držav, s katerimi je 19. decembra 2009 začel veljati brezvizni režim, ampak je 27. maja 2010 Evropska komisija sprejela predlog, ki omogoča državljanom Albanije in BiH, da za potovanje v schengenske države ne potrebujejo kratkoročnih viz.

Med predsedovanjem je bil 20. februarja z BiH podpisan IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) okvirni sporazum in Evropska komisija je lahko namenila 440 milijonov EUR pomoči BiH za postopni prehod v obdobju med 2007-2011 iz statusa potencialne kandidatke v državo kandidatko. Sredstva IPA sporazuma z BiH so bila namenjena vzpostavljanju in

razvoju demokratičnih institucij in čezmejnemu sodelovanju, medtem ko bo upravičena do sredstev za razvoj človeških virov in razvoj podeželja, ko bo pridobila status kandidatke.

Slovenija je dosegla tudi podpis SPS z BiH, ki ga je podpisala kot zadnja 16. junija 2008. Julija 2008 pa je stopil v veljavo tudi začasni trgovinski sporazum.

5.3.4 Črna gora

a) Opis situacije in slovenskih načrtov vodenja zadeve

Proces približevanja EU se je začel, ko je Evropski svet 25. julija 2006 sprejel mandat za pogajanja za sklenitev SPS z Republiko Črna gora. Do obnovitve pogajanj, ki so do 5. maja 2006 potekala v okviru Državne skupnosti Srbije in Črne gore, je prišlo 26. septembra 2006. Tehnični del pogajanj je bil končan v začetku decembra 2006, SPS pa parafiran 15. marca 2007. Sporazum je bil podpisan 15. oktobra 2007 in proces se je nadaljeval z ratifikacijskimi postopki. Kljub podpisu SPS je bilo poročilo Evropske komisije precej kritično, največji problem sta predstavljala slaba administrativna usposobljenost in korupcija. Poleg tega je bilo dejstvo, da Črna gora med državami članicami EU zaradi majhnosti in nepomembnosti nima dovolj močne podpore, ki bi zagotavljala pospešeno pridruževanje te države EU. Zaradi možnosti, da bi Črna gora takoj po ratifikaciji SPS s strani črnogorskega parlamenta vložila prošnjo za pridobitev statusa države kandidatke⁷⁴, je Slovenija v načrt vodenja dosjeja vključila okrepitev aktivnosti v smislu prizadevanja za večjo prepoznavnost Črne gore znotraj EU (vključno z Evropsko komisijo) ter okrepljenega prizadevanja za omenjanje slednje v dokumentih EU, predvsem s pozitivnimi sporočili v zaključkih Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose. Vzporedno z angažmajem v Bruslju je Slovenija predvidela tesnejše sodelovanje z uradom podpredsednice Vlade za evropske integracije Djurović. (dokument XV 2007, 2) Glede poteka postopka, ko po vložitvi prošnje Črne gore za pridobitev statusa države kandidatke sledi sklep Sveta o pripravi mnenja Evropske komisije za dodelitev statusa kandidatke, je bilo ocenjeno, da je takšen korak v času slovenskega predsedovanja malo verjeten. Tudi zaradi dejstva, da gre za novo državo, ki še ni niti implementirala SPS, prav tako se nahaja šele v fazi ustanovitve novih državnih institucij. Tudi če bi Evropska komisija pripravila mnenje, bi bilo to zaradi šibke administrativne sposobnosti negativno.

⁷⁴ Takojšnja vloga kandidature je bila pogojena z notranje-političnimi razlogi, Črna gora je želela vsaj v tej fazi ohraniti videz, da kot samostojna država napreduje hitreje kot bi v skupnosti s Srbijo.

V Črni gori pa se je krepil strah, da bo morala čakati na Srbijo, in da bo Srbija zaradi večjih interesov napredovala pospešeno ter jo tudi prehitela, ker ima Črna gora bistveno nižjo administrativno usposobljenost. Procesu približevanja EU v obeh državah je bilo zato smiselno voditi individualno, povezano le do mere, ki pomeni spodbudo tekmovalnosti v reformnih procesih. Oba možna scenarija za Srbijo – pozitiven in negativen⁷⁵ – sta bila za Črno goro pravzaprav slaba. Prvi je pomenil velik pritisk na Črno goro, pri čemer ni bilo jasno, ali bi nanj zaradi relativno šibke administrativne kapacitete zmogla ustrezno odgovoriti, drugi je pomenil manj interesa EU za Črno goro. Slovenija se je zato odločila za vztrajanje pri pospešenem približevanju Črne gore, saj bi to v prvem scenariju pozitivno vplivalo na njeno notranjo situacijo, v drugem pa kot faktor spodbude Srbiji (dokument I 2007, 17). Dokončno oblikovanje ciljev slovenskega predsedovanja Svetu za približevanje Črne gore članstvu v EU je bilo zaključno šele po poročilu o napredku, ki ga je Evropska komisija predstavila novembra 2007.

Bil je predviden tudi bilateralni prispevek Slovenije pri izvedbi notranjih reform, predvsem na področju boja proti organiziranemu kriminalu⁷⁶ in korupciji ter njuni povezanosti z visokimi političnimi krogi. Slovenska pomoč pri nadaljnjem približevanju Črne gore k EU se je izvajala na podlagi Memoranduma o razumevanju med Slovenijo in Črno goro o tehnični pomoči na področju evropskih zadev (Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2007 2008).

b) Omejitve in prednosti Slovenije pri reševanju in vodenju zadeve 'Črna gora'
--

Prednost je bila, da je slovensko veleposlaništvo že v času portugalskega predsedovanja zastopalo EU v vlogi predsedujočega, sklicevalo srečanja vodij diplomatskih predstavništev drugih držav članic EU in imelo tesne stike z Delegacijo Evropske komisije.

V Črni gori je veljal širok politični konsenz glede približevanja evropskim integracijam, zato je bilo sodelovanje z njenimi predstavniki med najbolj konstruktivnimi. Zaradi politične stabilnosti in majhnosti pa je bila za ostale države članice EU nezanimiva. Slovenija je morala

⁷⁵ Podpis SPS spomladi 2008 in dodelitev statusa kandidatke konec leta 2008 / Srbiji ne uspe parafirati SPS do konca leta 2008.

⁷⁶ Kot zlasti pereč je bil identificiran problem trgovanja z ljudmi, saj prav preko Črne gore poteka ena glavnih tranzitnih poti iz vzhodnoevropskih držav v države EU, kjer ženske in otroci, ki so najpogostejše žrtve takšnega nelegalnega trgovanja, končajo kot neprostoVOLjne prostitutke.

pozitivno vlogo in zgled Črne gore zato poudarjati predvsem v pogovorih s predstavniki držav članic in institucij EU.

c) Ocena vpliva slovenskega predsedstva

V Črni gori je široko soglasje glede odločitve za evropske integracije, zato je v primerjavi z ostalimi državami Zahodnega Balkana naredila velik napredek ter predstavljala konstruktivno in stabilizacijsko vlogo v regiji. S prvim januarjem 2008 ni začel veljati le sporazum o vizumskih olajšavah in izročitvi, ampak tudi začasni sporazum o trgovini.

Vizna liberalizacija se je nadaljevala 21. februarja 2008, ko je Evropska komisija začela vizni dialog s Črno goro. Časovni načrt za liberalizacijo vizumskega režima s Črno goro ji je predala 27. maja 2008, julija 2009 pa je Evropska komisija že predlagala Svetu liberalizacijo viznega režima za Črno goro.

Črna gora je na podlagi podpisanega SPS predložila prošnjo za članstvo v EU 15. decembra 2008. Svet je nato 23. aprila 2009 Evropsko komisijo pozval, naj predloži mnenje o prošnji, ki ga slednja še ni pripravila. Je pa v tem času 1. maja 2010 stopil v veljavo SPS.

5.3.5 *Makedonija*

a) Opis situacije in slovenskih načrtov vodenja zadeve

Makedonija ima od decembra 2005 status kandidatke, vendar brez potrjenega datuma o začetku pristopnih pogajanj z EU.

Še v fazi priprave poročila Evropske komisije si je Slovenija prizadevala za čim bolj pozitivno poročilo o napredku, zato so visoki predstavniki zunanjega ministrstva (delegacijo je vodil politični direktor) v okviru enotedenske turneje po državah Zahodnega Balkana v začetku septembra 2007 sogovornike v Skopju opozorili, da se od Makedonije prioriteto pričakujejo reforme predvsem na področju pravosodja (npr. Zakon o imenovanju javnih tožilcev), učinkovito delovanje državnih institucij (razmere v parlamentu, spori med predsednikom in predsednikom vlade) in implementacija Ohridskega sporazuma (proces decentralizacije) (dokument XXXIII 2008, 2).

Hkrati je Slovenija v stikih z EU ključnimi javnopolitičnimi igralci (Evropska komisija, EUSR ter ključne države članice, predvsem Velika Britanija, Nemčija, Francija, Italija, Avstrija, Madžarska in Grčija) izpostavljala pozitivne premike s strani kandidatke pri okrepitvi političnega dialoga ter vrnitev albanske stranke Demokratične unije za integracijo v parlament, napredku pri enakopravni etnični zastopanosti v državni upravi, konstruktivni politiki pri reševanju kosovskega vprašanja v zahtevnem regionalnem okviru, nadaljevanju procesa decentralizacije, napredku na področju pravosodja in notranjih zadev in zavezanosti gospodarskim reformam.

Kljub prizadevanjem Slovenije je bilo poročilo Evropske komisije, ki ga je objavila novembra 2007, precej negativno in brez predlaganega datuma za začetek pogajanj o članstvu, kar je pomenilo, da v času slovenskega predsedovanja tudi ni bilo mogoče oblikovati soglasja članic za določitev datuma začetka pogajanj Makedonije. Prizadevanja so zato morala iti v smer dodelitve (pogojnega) datuma ter začetek pogajanj pod francoskim vodenjem Sveta v drugi polovici 2008. Poročilo o napredku 2007 je sicer na vrsti tehnično-ekonomskih področjih ugotavljalo napredek, vendar je bila interpretacija poročila osredotočena na del, ki obravnava politične kriterije in med njimi še posebej delovanje političnih institucij. To je bilo zaradi napetih odnosov med opozicijo in vlado ocenjeno zelo negativno (četudi je bilo ocenjeno, da se medetnični odnosi izboljšujejo in da je napredek dosežen tudi pri izvajanju Ohridskega sporazuma).

Slovenija je zato morala preoblikovati načrte in cilje. Odločila se je za stališče, da Makedonijo pozove k odpravljanju pomanjkljivosti, ki so izpostavljene v poročilu ter še posebej poglobi politični dialog. Zaradi notranjih napetosti je obstajala celo možnost, da se Makedonija iz konstruktivnega regionalnega partnerja spremeni v dejavnik tveganja. (dokument XIV 2007, 2)

Predvsem odnosi s sosednjo Grčijo so močno določali potek dogodkov med slovenskim predsedovanjem. Nerešeno vprašanje glede ustavnega imena Makedonije je bil razlog za grški veto na povabilo Makedonije v zvezo NATO aprila 2008 na vrhu v Bukarešti. Po tem se je notranja enotnost močno omajala in 1. junija 2008 so bile izvedene celo predčasne parlamentarne volitve, ki so bile zaznamovane z nasiljem, ki je pod vprašaj postavil izvajanje Ohridskega sporazuma.

b) Omejitve in prednosti Slovenije pri reševanju in vodenju zadeve 'Makedonija'

Glavno omejitev pri napredku Makedonije je pomenilo nerešeno vprašanje imena oz. spor z Grčijo, ki je zato blokirala vse odločitve. Dodatna težava je bil predvolilni čas v Grčiji, v katerem je preimenovanje letališča v Skopju v »Aleksander Veliki« dodatno zaostriło odnose do kandidatke, pri čemer je Grčija bilateralna vprašanja z Makedonijo pogosto skušala prenesti na raven EU⁷⁷. Ne-povabilo v NATO zaradi tega razloga je sprožilo politično krizo in zgodnje volitve v Makedoniji. Možnosti za rešitev vprašanja imena v kratkem času so bile zelo majhne. Pri uporabi uradnega imena Makedonije je morala biti zaradi te politične občutljivosti Slovenija kot članica Trojke in nato kot predsedujoča Svetu dosledna pri uporabi EU terminologije. Vsakršno uporabo imena 'Republika Makedonija', ki velja v bilateralnih odnosih, bi v kontekstu EU Grčija in Bolgarija videli kot dokaz o pristranskosti Slovenije, kar bi dodatno otežilo prizadevanja Slovenije za napredek pri integraciji Makedonije v EU v času predsedovanja Svetu.

Druga dva faktorja, na katera je imela Slovenija malo vpliva, sta bila reševanje kosovskega statusnega vprašanja ter vrnitev primerov štirih obsojencev ICTY v obravnavo makedonskim sodiščem, ki sta povzročala dodatne delitve med Makedonci in Albanci. Obtoženci so bili albanske narodnosti, za zakon o sodelovanju pa so v parlamentu glasovali samo etnični Makedonci. Makedonska notranjepolitična trdnost je bila ob prenosu primerov na ponovnem resnem političnem preizkusu. Tudi reševanje kosovskega vprašanja je povzročalo večanje pritiska na Makedonijo (secesijske zahteve s strani etničnih Albancev) in možnost večjega števila beguncev.

Pomemben dejavnik je bila še Srbija in njen napredek pri približevanju EU. Napredovanje Srbije ob istočasnem zaostajanju Makedonije bi povečalo tveganje za medetnične napetosti. Neuspeh Srbije v zvezi z EU bi na Makedonijo deloval bolj stabilizirajoče, vendar bi prišlo do zamika celotnega procesa približevanja regije EU. Makedonija bi tako prišla na vrsto šele sredi ali proti koncu slovenskega predsedovanja. Pri tem je bilo očitno, da države članice in Evropska komisija niso kazale interesa za bolj naklonjeno interpretacijo položaja v Makedoniji. (dokument VII 2007, 2)

⁷⁷ Npr. Grčija je v osnutek stališča EU do Stabilizacijsko-pridružitvenega sveta z Makedonijo julij 2007 skušala kot dodatni kriterij vnesti 'dobre sosedske odnose in težave grških podjetij'.

Kljub prednosti, ki jo je imela Slovenija, ker je že od druge polovice 2007 dalje opravlja vlogo predsedujoče v Makedoniji in imela tesne stike s predstavniki Delegacije Evropske komisije, s predstavniki makedonskih oblasti, vladajočimi in opozicijskimi strankami ter predstavniki vladnih in nevladnih organizacij, ki delujejo v Makedoniji, večjega vpliva na napredek ni uveljavila. Za izpostavljanje pozitivnih premikov s strani predstavnikov Makedonije ter nadaljnje vzpodbujanje mednarodne skupnosti in EU k hitrejši implementaciji reform in krepitvi notranjepolitične kohezije v državi je izkoristila predvsem vodenje srečanj vodij diplomatskih predstavništev držav članic EU⁷⁸. Evropsko komisijo je Slovenija pozvala, da v poročilu o napredku čim jasneje in v obliki merljivih pogojev opredeli ključne manjkajoče korake, ki jih mora Makedonija narediti glede nadaljnje implementacije reform. Makedoniji pa svetovala, da redno obveščala Evropsko komisijo in države članice o konkretnih dosežkih pri implementaciji evropske reformne agende.

Prednost Slovenije so bili tudi zelo dobri odnosi z Makedonijo, ki ji je zagotavljala pomoč pri implementaciji reform, zlasti pri krepitvi demokratične in strankarsko-politične kulture. Zaradi poznavanja kulture, mentalitete in na podlagi zgodovinskih vezi je Slovenija pozitivno pripomogla k reševanju notranjepolitičnih problemov v Makedoniji. (dokument XXXV 2008, 4)

c) Ocena vpliva slovenskega predsedstva

Slovensko predsedstvo pri napredku Makedonije ni veliko doseglo. Izvedlo je korake za vizno liberalizacijo – februarja je Evropska komisija začela dialog z Makedonijo, ji maja predala časovni načrt in 19. decembra 2009 so bile vize za makedonske državljane ukinjene.

Zaradi negativnega novembrskega poročila Evropske komisije in ne-povabila v NATO, kar je destabiliziralo notranjepolitično situacijo v Makedoniji, je Slovenija dosegla le, da je marca 2008 Evropska komisija sprejela sporočilo o Zahodnem Balkanu, v katerem je določila merila za napredovanje v pristopnem procesu.

⁷⁸ Z istim ciljem je v času slovenskega predsedovanja v Makedoniji potekal skupni sestanek Delovnih skupin Sveta za Zahodni Balkan in širitev, kot znak, da Makedonija je del širitve, čeprav je kljub statusu kandidatke še vedno obravnavana znotraj skupine za Zahodni Balkan.

5.3.6 *Albanija*

a) Opis situacije in slovenskih načrtov vodenja zadeve

Kljub podpisu SPS junija 2006 je Albanija morala intenzivno nadaljevati z reformami ter pri tem vzpodbuditi vse politične sile k enotnosti. Za uspešno implementacijo SPS je bilo ključnega pomena nadaljevanje reform na področjih javnega naročanja, intelektualne lastnine itd. zato znatnejšega napredka Slovenija ni pričakovala. Tega je ovirala še nizka demokratična kultura, korupcija in organizirani kriminal. Dodatno otežujoče je dejstvo, da lokalne volitve februarja 2007 zaradi številnih nepravilnosti niso izpolnile pričakovanj mednarodne skupnosti in mednarodnih standardov. V zvezi s tem je Evropska komisija pozvala vse stranke k čimprejšnjem dogovoru o volilni zakonodaji ter spoštovanju neodvisnosti volilnih teles. Julijske predsedniške volitve so po neuspešnih lokalnih volitvah nekoliko popravile slab vtis.

Za napredek Albanije pri približevanju EU je bilo treba zaključiti ratifikacijske postopke SPS v vseh članicah EU in s tem potrditi njeno evropsko perspektivo. V času slovenskega predsedstva se je tako nadaljeval postopek ratifikacije SPS v članicah EU. Albanijo pa je Slovenija vzpodbujala k hitrejši in učinkovitejši izvedbi reform ter jo v luči reševanja kosovskega statusnega vprašanja pozvala, da igra konstruktivno vlogo znotraj regionalnega dialoga. (dokument I 2008, 25)

b) Omejitve in prednosti Slovenije pri reševanju in vodenju zadeve 'Albanija'

Za razliko od drugih držav Zahodnega Balkana Slovenija z Albanijo ni imela tesnih odnos, situacije ni tako dobro poznala in tudi nacionalni interesi so bili šibki. Kot predsedujoča je pri tej zadevi zato predvsem vodila tekoče posle in pa pozorno spremljala odzive Albanije do reševanja statusa Kosova.

c) Ocena vpliva slovenskega predsedstva

Albanija med cilji slovenskega predsedstva ni izstopala, zato je Slovenija bolj peljala tekoče delo. Na področju vizne liberalizacije se je dialog z Evropsko komisijo pričel marca 2008 in junija je imela Evropska komisija pripravljen časovni načrt, v katerem je določila pogoje za liberalizacijo vizumskega režima z Albanijo.

Albanija je okvirni sporazum o instrumentu predpristopne pomoči (IPA) podpisala 18. oktobra 2007, veljati je začel 22. januarja 2008 in za to leto je bilo dodeljenih 70,7 milijonov EUR.

SPS je začel veljati 1. aprila 2009, nato je Albanija 28. aprila predložila prošnjo za članstvo v EU in 15. aprila 2010 Evropski komisiji predala odgovore na vprašalnik, na podlagi katerih zdaj Evropska komisija pripravlja mnenje.

6 SKLEPNE UGOTOVITVE

V prvem, teoretičnem delu so na temelju obstoječe literature in raziskav predsedovanj držav članic EU izpostavljene glavne prednosti in omejitve države, ki predseduje Svetu, in značilnosti procesa oblikovanja dnevnega reda EU. Ena od nalog predsedstva, ki je tudi formalno zapisana v Poslovniku Sveta, je priprava dnevnega reda Sveta. Pri tem je omejena s tako imenovano podedovano agendo oziroma zavezami za nadaljnje oblikovanje in vodenje javnih politik, ki so jih države članice že sprejele na dnevni red. Zato ima predsedujoča največji vpliv na oblikovanje dnevnega reda s strukturiranjem dnevnega reda oziroma izbiro prioritarnih zadev, ki jih pomakne višje na dnevni red. Manj pa ima možnosti za lansiranje novih zadev ali popolno izključitev neke zadeve.

Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je bila vloga predsedujoče Svetu večja v procesu oblikovanja javnih politik EU. Dejanski vpliv predsedujoče države članice je bil odvisen tudi od njene relativne pogajalske moči in dejstvo je, da so večje države članice bile v prednosti pred manjšimi. Analize konkretnih predsedstev (Svensson 2000, Tallberg 2003b in Princen 2009) so pokazale, da so tudi manjše države članice EU v vlogi predsedujoče Svetu dosegle uvrstitev novih javnih politik na EU dnevni red ali dogovore in kompromise. Vendar samo na področjih, kjer velike države članice niso imele izrazitih nacionalnih preferenc. Tako je sporazum o Agendi 2000, ki je definirala velike distribucijske učinke zadnje širitve doseglo nemško predsedstvo v prvi polovici leta 1999 in ne Avstrija, sporazum o institucionalni prilagoditvi EU na zadnjo širitev je doseglo šele francosko predsedstvo decembra 2000 v Nici in ne Portugalska, in dogovor o finančni perspektivi EU za obdobje 2007 – 2013 britansko predsedstvo v drugi polovici leta 2005 po tem, ko Luksemburgu kljub podobnim kompromisnim predlogom ni uspelo. Velikost predsedujoče države članice je pomembna, ko so na dnevnem redu javne politike, kjer imajo velike države članice močne nacionalne preference in lahko v pogajanjih uveljavljajo svojo relativno pogajalsko moč.

Manjša privrženost držav članic za nadaljnje širjenje EU na eni strani ter močni slovenski nacionalni interesi, relativna majhnost Slovenije in še vedno nestabilna politična situacija na drugi strani so vplivali na oblikovanje ciljev slovenskega predsedstva in na njihovo uspešno doseganje. Zastavljeni cilji so bili zmerno ambiciozni. Zmerni pomeni, da si Slovenija ni zadala neuresničljivih nalog, v skladu z načelom angleškega predsedovanja »Under-promise

and over-deliver« (obljubi manj in naredi več)⁷⁹. Ambiciozni pa, ker je predsedovanje izkoristila:

- za vpliv na pospešitev procesa evropske integracije na Zahodni Balkan (podpis SPS z vsemi državami), kar je uskladila tudi z naslednjo predsedujočo Francijo, da ni zadrževala pogajanj z namenom, da doseže dogovore med svojim predsedovanjem, in
- za razširitev oziroma konkretizacijo procesa evropske integracije (uveljavitev brezviznih režimov za državljane zahodno-balkanskih držav, lansiranje pobud, ki so bile tudi v interesu EU držav – prometna pogodba, energetska skupnost).

Pred slovenskim predsedovanjem je bil uveljavljen sistem skupnega predsedovanja treh zaporednih držav članic, ki so pripravile skupni 18-mesečni program predsedovanja Svetu. Slovenija je pri tem sodelovala z Nemčijo in Portugalsko. Skupni program, ki je bil pripravljen že konec leta 2006, to je eno leto pred slovenskim predsedovanjem Svetu, ni politike EU do Zahodnega Balkana dvignil na dnevni red, čeprav je bila ta v osemnajstmesečni program vključena. Nemčija in Portugalska sta vodili in upravljali bolj tekoče posle. Slovenija je šele v svojem šestmesečnem programu predsedovanja politiko EU do Zahodnega Balkana postavila med politične prioritete delovanja EU v tem obdobju. Tema je bila na dnevnem redu vseh zasedanj Sveta in Evropskega sveta, predvsem je izstopala med zaključki Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose in Sveta za pravosodje in notranje zadeve. Zanimanje za politiko EU do Zahodnega Balkana pa je po koncu slovenskega predsedovanja ponovno upadlo in naslednje predsedujoče Francija, Češka, Švedska in Španija so zavzele podoben odnos kot Nemčija in Portugalska in so peljale sprejete dogovore in zastavljene projekte naprej brez večje politične podpore in angažmaja.

⁷⁹ Intervju s Kate Thompson, koordinatorico predsedovanja Velike Britanije v Evropskem sekretariatu v kabinetu premiera Blaira, 6. junij 2006.

Tabela 6.1: Število obravnav skupne politike EU do Zahodnega Balkana na delovni skupini Sveta za Zahodni Balkan (DS COWEB) in Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC) od začetka nemškega predsedovanja 1. januarja 2007 do konca švedskega predsedovanja Svetu 31. decembra 2009

PRESEDUJOČA SVETU	DS COWEB	ZAKLJUČKI SVETA
Nemčija (1. polovica 2007)	38 sestankov	Na petih GAERC
Portugalska (2. polovica 2007)	42 sestankov	Na dveh GAERC, enem JHA in enem ES (na pobudo Slovenije)
Slovenija (1. polovica 2008)	44 sestankov	Na šestih GAERC, Gymnich, enem JHA in enem ES
Francija (2. polovica 2008)	32 sestankov	Na štirih GAERC
Češka (1. polovica 2009)	37 sestankov	Na treh GAERC
Švedska (2. polovica 2009)	23 sestankov	Na dveh GAERC in dveh JHA (obakrat na zahtevo Slovenije)

Vir: lasten.

Politiko EU do Zahodnega Balkana je Slovenija dvignila na EU dnevnem redu v času svojega predsedovanja Svetu, kar se kaže v zaključkih Sveta, ki Evropski komisiji nalagajo konkretne obveznosti (dialog in priprava načrtov za vizno liberalizacijo, priprava prometnega sporazuma, oblikovanje koordinacijske skupine predstavnikov Evropske komisije in mednarodnih finančnih ustanov za vzpostavitev celovitega mehanizma financiranja Zahodnega Balkana (Predstavitev dosežkov slovenskega predsedovanja na področju Sveta za ekonomske in finančne zadeve 2008)). Pregled dnevnih redov in pogostost zasedanja Delovne skupine Sveta za Zahodni Balkan in dnevnih redov ter zaključkov Sveta kaže, da politika EU do Zahodnega Balkana ni ostala visoko na dnevnem redu po koncu slovenskega predsedovanja Svetu. Nekaj razlogov so zunanje okoliščine, ker se je EU najprej ukvarjala z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in institucionalnimi spremembami, ter s finančno in gospodarsko krizo. Zaradi mednarodnih pogajanj so bile na EU dnevnem redu stalno visoko še podnebne spremembe.

Obdobje šestih mesecev predsedovanja je relativno kratko glede na trajanje postopkov oblikovanja EU javnih politik, interesov posameznih držav članic pa je veliko. Slovensko predsedovanje je doseglo zastavljene cilje, ki jih ocenjujem za zmerno ambiciozne: da bo sklenilo podpis SPS z vsemi državami Zahodnega Balkana in ohranilo enotnost EU ter njeno

podporo nadaljevanju približevanja držav Zahodnega Balkana EU s ciljem končne vključitve. Za dosego tega je izkoristila vse informacijske in proceduralne prednosti, ki jih je imela v vlogi predsedujoče. Informacije je zbrala preko tesnega sodelovanja z Evropsko komisijo in Generalnim sekretariatom Sveta in v bilateralnih srečanjih s posameznimi državami članicami EU, ki so kazale močne nacionalne preference do posameznih vprašanj. Delovno skupino Sveta za Zahodni Balkan je sklicala kar 44 krat, včasih v razširjenih formatih s skupino za vize ali predstavniki iz prestolnic. Organizirala je neformalna srečanja delovnih teles in Zahodni Balkan uvrstila kot glavno točko Gymnich srečanja. A za predsedujočo Svetu obstajajo tudi omejitve in te so bile širitvena utrujenost, ki je dajala širši kontekst, odločanje s soglasjem in izpostaviti velja, da se od predsedujoče pričakuje nevtralnost. Menim, da mnoge kritike slovenskega predsedovanja s strani domače javnosti in držav Zahodnega Balkana zaradi neupoštevanja omejitev niso utemeljene.

Skozi analizo predsedovanja Slovenije so se potrdile predpostavke liberalne teorije medvladnega odločanja, da je vloga držav članic odločilna v evropski integraciji. Slovenija je kljub pristojnostim Evropske komisije na nekaterih področjih (npr. prometna politika) uspela uvrstiti na dnevni red svoje pobude (Prometni sporazum z Zahodnim Balkanom). Na področjih znotraj politike EU do Zahodnega Balkana, kjer druge države članice niso imele močnih nacionalnih preferenc, je tudi imela vpliv na oblikovanje odločitev, ki so sledile njenim nacionalnim preferencam – primer vizne liberalizacije (zaradi viznega režima so bila delovno in finančno obremenjena predvsem slovenska diplomatsko-konzularna predstavništva v regiji), pri katerem je bilo slovensko predsedstvo manj omejeno tudi zaradi sprejemanja odločitev s kvalificirano večino. Močni nacionalni interesi, ki so ostro nasprotovali slovenskim ciljem, ter soglasni način odločanja pa omejili in zmanjšali vpliv oziroma relativno pogajalsko moč Slovenije kot predsedujoče Svetu. To potrjuje nasprotovanje Nizozemske podpisu SPS s Srbijo in nasprotovanje Grčije pri določitvi datuma za začetek pristopnih pogajanj EU z Makedonijo. Ker je situacija na Kosovu in v Srbiji v času slovenskega predsedovanja dosegala krizne razsežnosti, je Slovenija pridobila nekoliko pogajalske moči in prepričala Nizozemsko, da je pristala na podpis SPS in simbolno ohranila načelno stališče glede polnega sodelovanja Srbije z ICTY, tako da je bilo izvajanje Začasnega trgovinskega sporazuma takoj zamrznjeno, veto na izvajanje SPS pa je ohranila v procesu ratifikacije. V primeru grškega nasprotovanja Slovenija kot predsedujoča ni imela večje pogajalske moči in da bi ohranila dobre bilateralne odnose z Makedonijo, ki so ji bili v večjem nacionalnem interesu, se v spor Makedonije in Grčije zaradi imena ni spuščala. Vpliv

predsedovanja na tem področju je bil zaradi nasprotujočih nacionalnih preferenc Grčije in Slovenije majhen. Istočasno ni bilo prisotnega nobenega zunanjega dejavnika, ki bi lahko vplival na pogajanja z Grčijo ali možnosti paketnega pogajanja: interes drugih držav članic EU in mednarodne skupnosti je bil majhen, situacija v Makedoniji ni imela kriznih razmer ali ostalih značilnosti, ki vplivajo na umeščanje zadeve na institucionalni dnevni red, in finančno-gospodarska kriza v Grčiji je eskalirala šele kasneje.

Končna ocena vpliva slovenskega predsedovanja na oblikovanje skupne politike EU do Zahodnega Balkana je, da je bil vpliv majhen a pozitiven. Na tem področju se je Slovenija priprav in predsedovanja lotila kot voditelj in v času predsedovanja Svetu dosegla določen napredek. Vpliv njenega predsedovanja na nadaljnji proces oblikovanja politike se ni ohranil, a Slovenija kot članica ohranja aktivno vlogo na tem področju in si na podlagi vzpostavljenih stikov ter pridobljenega znanja in izkušenj prizadeva za nadaljevanje zastavljenih pobud.

Predsedovanje Svetu državi članici zagotavlja več vpliva na oblikovanje javnih politik EU, a je hkrati prekratko obdobje za uveljavitev večjih sprememb, posebno če imajo nekatere države članice drugačne ali nasprotne nacionalne preference.

7 LITERATURA

1. Àgh, Attila in Judit Kis-Varga, ur. 2008. *New Perspectives for the EU Team Presidencies: New Members, New Candidates and New Neighbours*. Budapest: 'Together for Europe' research Centre.
2. *Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte*. 1997. Ur. l. EU C 340 (10. november 1997).
3. Armstrong, A. Kenneth in Simon Bulmer. 1998. *The governance of the single European market*. Manchester: Manchester University Press.
4. Best, Edward, Thomas Christiansen in Pierpaolo Settembri. 2008. *The institutions of the enlarged European Union*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
5. Birkland, Thomas A. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Druga izdaja. New York: M.E. Sharp Inc.
6. Börzel, A. Tanja in Rachel A. Cichowski, ur. 2003. *The State of the European Union - Law, Politics and Society*. Oxford: Oxford University Press.
7. Bulmer, Simon in Wolfgang Wessels. 1987. *The European Council: Decision-Making in European Politics*. London: Macmillan.
8. Bušljeta, Nataša. 2006. Intervju z Max J. Keller-Noellet, direktorjem Oddelka za splošna politična vprašanja na Generalnem sekretariatu Sveta. Brdo pri Kranju, 25. julij.
9. --- 2006. Intervju s Kate Thompson, koordinatorko predsedovanja Velike Britanije v Evropskem sekretariatu v kabinetu premiera Blaira. Ljubljana, 6. junij
10. Cahn, Matthew Alan in Stella Z. Theodoulou ur. 1995. *Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
11. Cini, Michelle, ur. 2007. *European Union Politics*. New York: Oxford University Press.
12. Cobb, Roger W. in Charles D. Elder. 1971. The Politics of Agenda Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics* (33): 892–915.
13. Cram, Laura. 1997. *Policy-Making in the European Union – Conceptual Lenses and the Integration Process*. New York: Routledge.
14. De Schoutheete, Philippe. 1988. The Presidency and the Management of Political Cooperation. V *European Political Cooperation in the 1980s – A Common Foreign*

- Policy for Western Europe?*, ur. Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger in Wolfgang Wessels, 71–84. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
15. Dinan, Desmond. 2004. *Europe Recast: A History of European Union*. Hampshire in New York: Palgrave Macmillan.
 16. Drulák, Petr in Zlatko Šabič ur. 2010. *The Czech and Slovenian EU Presidencies in a Comparative Perspective*. Dordrecht: Republic of Letters (v tisku).
 17. Elgström, Ole 2003 *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. New York: Routledge.
 18. Emerson, Michael. 2007. *Kosovo merits 'special status as part of the EU'*. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/7536/01/143.pdf> (14. julij 2010).
 19. *Enotna evropska listina*. 1987. Ur. l. EU L 169 (29. junij 1987).
 20. Evropska komisija. 2006. *Attitudes towards European Union Enlargement*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf (7. februar 2010).
 21. --- 2007. *Commission Staff Working Document: Serbia 2007 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/serbia_progress_reports_en.pdf (6. maj 2010)
 22. Evropski svet. 1980. *The Report of the Three Wise Men*. Dostopno prek: www.ena.lu/report_wise_men-020102115.html (20. julij 2010).
 23. --- 1983. *Solemn Declaration on European*. Dostopno prek: www.ena.lu/solemn_declaration_european_union_stuttgart_19_june_1983-020003357.html (12. julij 2010).
 24. --- 1999. *Zaključki predsedstva Evropskega*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf (6. maj 2010).
 25. --- 2002. *Zaključki predsedstva Evropskega sveta*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf (16. marec 2006).
 26. --- 2007. *Zaključki predsedstva Evropskega sveta*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/97669.pdf (20. maj 2010).
 27. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

28. --- 2008. *The 2008 Slovenian EU presidency: a new synergy for Europe?: A Midterm Report*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies. Dostopno prek: www.sieps.se/dokument_/download-document/84-20082op.html (8. marec 2010)
29. Fisher, Frank, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney, ur. 2007 *Handbook of Public Policy Analysis - Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, London, New York: CRC Press.
30. Franchino, Fabio. 2007. *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
31. Generalni sekretariat Sveta. 2006. *Council Guide, I. – The Presidency Handbook*. Dostopno prek: http://www.msa.lt/Old/doc/council_guides_vol_1.pdf (4. februar 2010).
32. Hayes-Renshaw, Fiona in Helen Wallace. 1997 *The Council of Ministers*. New York: St. Martin's Press.
33. Hill, Christopher. 1996. *The actors in Europe's foreign policy*. London: Routledge.
34. Hogwood, W. Brian in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
35. Johnston, Mary Troy. 1993. *The European Council: Gatekeeper of the European Community*. Boulder: Westview Press.
36. Jordan, Andrew in Adriaan Schout. 2006. *The Coordination of the European Union - Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.
37. Kajnič, Sabina. 2009. *Channels of Cooperation: A Case Study of Slovenia's Presidency of the EU*. EPIN Working Paper 21, februar 2009.
38. Keohane, O. Robert, Stephen Macedo in Andrew Moravcsik. 2007. Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Law and Justice Working Paper 2007/4*, Princeton University. Dostopno prek: <http://iilj.org/publications/documents/2007-4.GAL.KMM.web.pdf> (3. april 2010)
39. Kingdom, W. John. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Little, Brown and Company.
40. Kirchner, J. Emil. 1992. *Decision Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
41. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. Laursen, Finn. 2006. *The Treaty of Nice: actor preferences, bargaining and institutional choice*. Leiden: Koninklijke Brill NV.
43. Lester, P. James in Joseph Stewart. 1996. *Public policy: an evolutionary approach*. Eagan: West Publication.

44. *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 2007. Ur. l. EU C 306 (17. december 2007).
45. *Londonsko poročilo o evropskemu političnemu sodelovanju*. 1981. Dostopno prek: www.ena.lu/report_european_political_cooperation_london_13_october_1981-020003519.html (12. julij 2010).
46. Marks, Gary, Fritz W. Scharph, Philippe C. Schmitter in Wolfgang Streeck. 1996. *Governance in the European Union*. London: Sage Publications.
47. Mehikić, Mojca in Zlatko Šabič. 2008. *Pogojevanje članstva v Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. 2007. *Letno poročilo za leto 2006*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/Porocilo_MZ_Z_2006_web.pdf (6. maj 2010).
49. --- 2008. *Letno poročilo za leto 2007*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/Porocilo7.pdf (7. maj 2010).
50. Moravcsik, Andrew in Frank Schimmelfennig. 2009. Liberal Intergovernmentalism. V *European Integration Theory*, ur. Thomas Diez in Antje Wiener, 67–87. Oxford: Oxford University Press.
51. Moravcsik, Andrew in Milada Anna Vachudova. 2003. National Interests, State Power, and EU Enlargement. *Center for European Studies Working Paper No. 97*. Dostopno prek: http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik_Vachudova.pdf (16. julij 2010).
52. Moravcsik, Andrew. 1991. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization* 45 (1): 19–56.
53. --- 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–519.
54. --- 1994. Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. *Centre for European Studies Working Paper Series #52*. Dostopno prek: <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik52.pdf> (16. julij 2010).
55. --- 1995. Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies* 3 (4): 611–628.

56. --- 1998. *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
57. --- 2002. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–624.
58. Nugent, Neill. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macmillan Press LTD.
59. *Operation of the Council with an enlarged Union in prospect*. 1999. Dostopno prek: www.ena.lu/trumpfpiris_report_operation_council_enlarged_union_prospect_10_march_1999-020007265.html (20. julij 2010).
60. Palayret, Jean Marie, Helen S. Wallace in Pascaline Winand, ur. 2006. *Visions, votes, and vetoes: the empty chair crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*. Bruselj: P. I. E. Peter-lang.
61. Parlmanet Republike Srbije. 2007. *Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog potretka Republike Srbije*. Dostopno prek: http://www.parlament.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=360&t=O (12. maj 2010).
62. Peters, Guy B. 2001. Agenda-setting in the European Union. V *European Union. Power and Policy-Making*, ur. Jeremy Richardson, 77–94. London in New York: Routledge.
63. *Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte*. 2001. Ur. l. EU C 80 (10. marec 2001).
64. *Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti*. 1956. Dostopno prek: http://svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_I_-_SL.doc (7. julij 2010).
65. *Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu*. 1992. Dostopno prek: http://svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_XVI_-_SL.doc (7. julij 2010).
66. *Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti*. 1965. Ur. l. 152 (13. julij 1967).
67. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo*. 1956. Dostopno prek: http://svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_I_-_SL.doc (7. julij 2010).
68. Poidevin, Raymond in Dirk Spierenburg. 1994. *The history of the High Authority of the European Coal and Steel Community: supranationality in operation*. London: Weidenfeld and Nicolson.

69. Pollack, Mark A. 2001. International Relations Theory and European Integration. *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 221–244.
70. --- 2003. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
71. *Predstavitev dosežkov slovenskega predsedovanja na področju Sveta za ekonomske in finančne zadeve*. 2008. Dostopno prek:
http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/June/0630MF_Dosezki.html (24. junij 2010).
72. Preston, Christopher. 1997. *Enlargement and integration in the European Union*. London in New York: Routledge.
73. Princen, Sebastiaan. 2009. *Agenda Setting in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
74. Richardson, J. Jeremy. 1996. *European Union: power and policy-making*. London in New York: Routledge.
75. Rittberger, Berthold. 2001. Which Institutions for Post-war Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's first Community. *Journal of European Public Policy* 8 (5): 673–708.
76. Schimmelfennig, Frank. 2001. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and Eastern Enlargement of the European Union. *Cambridge University Press International Organization* 55 (1): 47–80.
77. --- 2004. Liberal Intergovernmentalism. V *European Integration Theory*, ur. Thomas Diez in Antje Wiener, 76–94. New York: Oxford University Press.
78. Schout, Adriaan. 1998. The Presidency as Juggler - Managing Conflicting Expectations. *EIPAScope* 1998 (2). Dostopno prek:
http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/scop98_2_1.pdf (25. marec 2010)
79. Sherrington, Phillipa. 2000. *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. London: Continuum Imprint.
80. Skålnes, Lars S. 2005. Geopolitics and the Eastern Enlargement of the European Union. V *The Politics of EU Enlargement: Theoretical Approaches*, ur. Schimmelfennig, Frank in Ulrich Sedelmeier, 213–234. London in New York: Routledge.
81. Služba vlade za evropske zadeve. 2007. *Poročilo o pripravi Slovenije na predsedovanje Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (2005-2007)*. Dostopno prek:
http://svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/Porocilo_priprav_na_predsedovanje_2005-2007__22.11.2007.pdf (6. marec 2010).

82. Smale, Alison in Dan Bilefsky. 2006. Fighting EU 'enlargement fatigue'. *International Herald Tribune*, 19. junij. Dostopno prek: <http://www.nytimes.com/2006/06/19/world/europe/19iht-eu.2005285.html> (22. januar 2009).
83. Svensson, Anna-Carin. 2000. *In the service of the European Union: the role of the presidency in negotiating the Amsterdam Treaty 1995-97*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.
84. Svet EU. 1970. *Davignon Report*. Dostopno prek: www.ena.lu/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-020002259.html (12. julij 2010).
85. --- 1973. *Second report on European political cooperation in foreign policy matters*. Dostopno prek: www.ena.lu/second_report_european_political_cooperation_foreign_policy_matters_copenhagen_july_1973-020002262.html (12. julij 2010).
86. --- 2003. *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans*. Dostopna prek: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm (17. april 2010).
87. --- 2006. *Osemnajstmesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/trio/trioslovenski.pdf> (3. april 2010).
88. --- 2006. *Sklep Sveta z dne 15. septembra 2006 o sprejetju poslovnika Sveta*. Ur. l. EU L 285/47 (16. oktober 2006).
89. --- 2007. *Sklep Sveta z dne 1. januarja 2007 o določitvi vrstnega reda predsedovanja Svetu*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:01:SL:HTML> (4. februar 2010).
90. --- 2008. *Sporočilo za javnost 2851. zasedanja Sveta Splošne zadeve in zunanji odnosi, zunanji odnosi*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/gena/98837.pdf (4. april 2010).
91. Tallberg, Jonas. 2003a. *European governance and supranational institutions: making states comply*. London in New York: Routledge.
92. --- 2003b. The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy* 10: 1–19.

93. --- 2004. The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 999–1022.
94. --- 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
95. *The Luxembourg Compromise*. 1966. Dostopno prek: http://www.ena.lu/luxembourg_compromise-020100255.html (12. julij 2010).
96. *Treaty establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I – III*. 1952. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding> (16. marec 2010).
97. Varnostni svet OZN. 1999. *Resolution 1244, S/RES/1244 (1999)*. Dostopno prek: <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/Res1244ENG.pdf> (20. julij 2010).
98. Vlada Republike Slovenije. 2005. *Sklep o ustanovitvi in imenovanju Ožje delovne skupine za priprave na predsedovanje*. Dostopno prek: [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/050114155055E/\\$file/f5v1h.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/050114155055E/$file/f5v1h.rtf) (4. februar 2010).
99. --- 2007. *Program slovenskega predsedovanja Svetu EU Si.nergija za Evropo januar – junij 2008*. Dostopno prek: http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme_si.pdf (3. april 2010).
100. Wallace, Helen in Adam Ridley. 1985. *Europe - The Challenge of Diversity*. London in Boston: Routledge in Kegan.
101. Wallace, Helen in Alasdair R. Young. 1997. *Participation and Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
102. Wallace, Helen in Geoffrey Edwards. 1976. European Community: The Evolving Role of the Presidency of the Council. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 52 (4): 535–550. Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/2616771> (31.december 2008).
103. Werts, Jan. 1992. *The European Council*. Amsterdam: North Holland.
104. Westlake, Martin. 1996. *The Council of the European Union*. London: Catermill Publishing.
105. Wiener, Antje in Thomas Diez, ur. 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
106. Wurzel, Rüdiger K. W. 2000. Flying into unexpected turbulence: The German EU presidency in the environmental field. *German Politics* 9: 23–42.