

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Manja Jč Vesel

Mentor: docent dr. Milan Brglez

**Izvajanje zunanje politike na ministrstvih v Republiki Sloveniji,
izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

»[...] vsako delovanje uradnikov v [...] ministrstvu ali političnih predstavnikov v mednarodnih organizacijah prek kompleksne rutine, ali predstavnikov države pri nagovorih javnosti, pomeni izvajanje zunanje politike« (Bojinović Fenko 2010, 75).

*Hvala vsem na in ob poti, ki je pripeljala do tega magistrskega dela.
In kljub temu, da tvegam ponavljanje zahvale iz diplomske naloge:
mama, hvala za vse vejice, preverjanje dejstev, predloge in popravke.*



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a Manja JČ Vesel, z vpisno številko 21018362, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
Izvajanje zunanje politike na ministrstvih v Republiki Sloveniji, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl.US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16)), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne

Podpis avtorja/-ice: _____

Izvajanje zunanje politike na ministrstvih v Republiki Sloveniji, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve

Povzetek

Magistrsko delo obravnava izvajanje zunanje politike na ministrstvih v Republiki Sloveniji, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve, ki ima na tem področju, skladno s trenutno veljavno zakonodajo, posebno mesto. Zastavljeno raziskovalno vprašanje obravnavano področje omeji na ugotavljanje usklajenosti med sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami/odločitvami na državni ravni in dejansko izvajano zunanjo politiko na ministrstvih, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve. Izbrani teoretični pristop (analiza zunanje politike v povezavi s konstruktivizmom) usmeri in opredeli področje raziskovanja na obravnavo procesov odločanja, in sicer v analizi primera Ministrstva za infrastrukturo in prostor. Potrjevanje hipotez in odgovor na raziskovalno vprašanje prav tako temelji na raziskavi konkretnega primera izbranega ministrstva.

Magistrsko delo ponuja pregled zakonodaje na področju zunanje politike v Republiki Sloveniji ter skozi zgodovinski in strukturni pregled predstavi organiziranost posameznih ministrstev na področju mednarodnih in evropskih zadev. Na izbranem primeru magistrsko delo preverja poznavanje pristojnosti in opozarja na s tem povezane pomanjkljivosti pri izvajanju zunanje politike.

Ugotovitve magistrskega dela niso osredotočene samo na raziskovalno vprašanje, saj se med raziskavo pokaže, da na področju izvajanja zunanje politike obstajajo sistemske težave, ki jih je potrebno odpraviti na ravni države in ne samo na posameznem ministrstvu.

Na koncu opravljene raziskave je ugotovljeno, da je usklajenost med sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami na državni ravni in izvajano politiko na ministrstvih, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve, kljub vsem sistemskim težavam visoka ter da le občasno prihaja do neusklajenega izvajanja.

Ključne besede: zunanja politika, izvajanje, mednarodne in evropske zadeve, organiziranost ministrstev.

Foreign policy implementation in the Republic of Slovenia by Ministries other than the Ministry of Foreign Affairs

Abstract

This master's dissertation sets out to analyse the implementation of foreign policy by government ministries of the Republic of Slovenia, with the exception of Ministry of Foreign Affairs, which in accordance with the legislation in force holds a particular position in this area. The research question restricts the area of analysis to determining the level of coordination between foreign policy guidelines or decisions adopted at the state level on the one hand and the foreign policy as it is actually implemented by ministries other than Ministry of Foreign Affairs on the other. The selected theoretical approach (foreign policy analysis in relation to constructivism) further narrows and pinpoints the scope of research to an analysis of the decision-making processes with a particular emphasis on Ministry of Infrastructure and Spatial Planning. The validation of the hypotheses and the answer to the research question is thus based on a case study of the selected ministry.

The dissertation provides an overview of foreign policy legislation in the Republic of Slovenia, and – through a historical and structural overview – presents the organization of individual ministries in the field of international and European affairs. By concentrating on the selected case study, the dissertation assesses the familiarity with the distribution of competences and draws attention to the related shortcomings in the implementation of foreign policy.

The findings of this dissertation are thus not only focused on the research question per se, as research has unveiled the existence of systemic shortcomings in the implementation of foreign policy which need to be addressed at the state level rather than within a particular ministry. In the end, it was established that notwithstanding the systemic issues there remains a high level of consistency between the foreign policy guidelines adopted at the national level and the policies implemented in ministries other than Ministry of Foreign Affairs, while uncoordinated actions only seldom occur.

Keywords: foreign policy, implementation, international and European affairs, organization of ministries.

Kazalo

1	Uvod s teoretsko-metodološkim okvirjem	8
1.1	Raziskovalno vprašanje in hipoteze	10
1.2	Metodologija in struktura	12
1.3	Teoretski okvir: analiza zunanje politike in konstruktivizem	14
1.3.1	Klasična analiza zunanje politike	16
1.3.2	Sodobna analiza zunanje politike	17
1.3.3	Analiza zunanje politike in konstruktivizem	17
1.4	Temeljni pojmi	18
1.4.1	Država	18
1.4.2	Ministrstvo	20
1.4.3	Zunanja politika	22
1.4.4	Sistemizacija	23
2	Zunanja politika Republike Slovenije	24
2.1	Zunanjepolitični sistem Republike Slovenije	34
3	Organiziranost ministrstev na področju mednarodnih in evropskih zadev	38
3.1	Zgodovinski in strukturni pregled	39
3.2	Organiziranost Ministrstva za infrastrukturo in prostor na področju mednarodnih in evropskih zadev: zgodovinski in strukturni pregled	47
4	Poznavanje pristojnosti na področju izvajanja zunanje politike	56
4.1	Primer Ministrstva za infrastrukturo in prostor	58
5	Izvajanje zunanje politike	64
5.1	Primer Ministrstva za infrastrukturo in prostor	66
6	Zaključek in predlogi	80
7	Literatura	88

Kazalo slik

Slika 3.1: Stanje ministrstev v letih od 2004 do 2014.....	39
Slika 3.2: Prikaz stanja na področju mednarodnih in evropskih zadev v letu 2010.....	40
Slika 3.3: Prikaz stanja na področju mednarodnih in evropskih zadev v letu 2014.....	41
Slika 3.4: Organizacijska shema Ministrstva za promet leta 2004	49
Slika 3.5: Organizacijska shema Ministrstva za promet leta 2006	50
Slika 3.6: Organizacijska shema Ministrstva za infrastrukturo in prostor leta 2014	53
Slika 4.1: Postopek sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov	63
Slika 5.1: Odločanje z dvema akterjema	69
Slika 5.2: Odločanje s tremi akterji – verzija 1	70
Slika 5.3: Odločanje s tremi akterji – verzija 2	71
Slika 5.4: Odločanje s tremi akterji (brez ministra)	72
Slika 5.5: Odločanje s štirimi akterji znotraj ministrstva – verzija 1	73
Slika 5.6: Odločanje s štirimi akterji znotraj ministrstva – verzija 2	74
Slika 5.7: Odločanje s štirimi akterji (vključen zunanji akter).....	75
Slika 5.8: Odločanje s štirimi akterji (vključen zunanji akter, brez ministra).....	76
Slika 5.9: Odločanje s štirimi akterji (vključen zunanji akter in minister)	77
Slika 5.10: Odločanje s štirimi akterji v več stopnjah (vključen zunanji akter in minister)	78

1 Uvod s teoretsko-metodološkimi okvirjem

Slovenija je kot samostojna država s svojo zunanjo politiko v mednarodno skupnost vstopila pred nekaj več kot 20-imi leti. To jo uvršča med mlajše države. A zgodovina je marsikdaj pokazala, da starost in nenazadnje tudi velikost nista vedno najpomembnejša faktorja pri dojemanju statusa neke države v mednarodni skupnosti.¹ Slovenija je pri osamosvojitvi oziroma med svojim ustanavljanjem naredila prehod, v katerem je uspela obdržati kontinuiteto svojih institucij, zato tudi prehod in ustvarjanje zunanje politike nista bila tako težka.

Ustvarjanje zunanje politike Slovenije se je začelo že pred osamosvojitvijo, ko so slovenski diplomati, kulturniki in drugi pomembni in prepoznavni posamezniki delovali v tujini in tako vstopali v mednarodne odnose kot predstavniki nastajajoče države in izvajali zunanjo politiko. Zunanjo politiko je takrat izvajalo veliko število najrazličnejših subjektov, nekateri s pooblastili, drugi brez njih.

Z ustanavljanjem svoje lastne države in vseh potrebnih državnih institucij so se oblikovala tudi sredstva za izvajanje zunanje politike, z zakoni pa tudi podlaga za njeno izvajanje. Prvi Zakon o zunanjih zadevah² (Uradni list RS št 1/1991) je bil sprejet 5. junija 1991, v veljavo je stopil 25. junija 1991, v njem pa je bilo zapisano (2. člen): »Državni organi delujejo na področju zunanjih zadev v skladu z ustavo in zunanjo politiko Republike Slovenije, ki jo določa Skupščina Republike Slovenije«. Na podlagi tega zakona so se začela ustanavljati predstavništva in misije Slovenije v tujini, kulturno-informativni centri ter so se začele sklepati mednarodne pogodbe v imenu Slovenije.

Pred 24-imi leti je tako Slovenija samostojno začela z izvajanjem svoje zunanje politike v mednarodni skupnosti. Kot samostojen, suveren subjekt je vstopila v kompleksno, raznovrstno, decentralizirano skupnost, v kateri se dogaja veliko trans-nacionalne dinamike. Mednarodna skupnost pa je, bolj kot kaj drugega, okolje, v katerem se države trudijo predvsem uresničevati svoje interese, seveda v okviru omejitev, ki jih določajo mednarodno priznana pravila, dogovori, pogodbe in sporazumi.

Pri definiranju mednarodne skupnosti (Luard 1990, 1–4) lahko govorimo o neke vrste povezani mednarodni družbi, znotraj katere obstajajo skupne kulture s podobnimi političnimi

¹ Npr. Zvezna republika Nemčija, ki je nastala šele v 90-ih letih 20. stoletja ali Luksemburg, ki obsega samo okoli 2600 km² in šteje nekaj manj kot pol milijona prebivalcev.

² Prvi Zakon o zunanjih zadevah je razglasilo Predsedstvo Republike Slovenije na osnovi tedaj veljavne Ustave iz leta 1974, ki je bila dopolnjena z 'osamosvojitvenimi akti' oziroma ustavnimi amandmaji v času od 27. septembra do 31. decembra 1991. Zakon je bil sprejet na podlagi 3. točke 379. člena Ustave Republike Slovenije. Zakon o zunanjih zadevah iz leta 1991 je prenehal veljati leta 2001 s sprejetjem novega zakona, ki je v veljavi še danes z vsemi svojimi popravki in spremembami.

institucijami in praksami. Večinsko sprejeto je, da so akterji v mednarodni skupnosti države. Vsi se s to opredelitvijo ne strinjajo. Po mnenju Hudsonove (2007, 4) je razumevanje akterjev v mednarodnih odnosih na ravni države napačno, saj tudi mednarodni odnosi temeljijo na posamezniku oziroma njegovih odločitvah. Zato, da lahko država v mednarodni skupnosti nastopa in zastopa svoje interese, je potrebna ustrezna notranja državna ureditev na področju izvajanja zunanje politike.

V Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) trenutno veljaven Zakon o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03 - uradno prečiščeno besedilo, 20/06 - ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD)³ določa, da je nosilec izvajanja zunanje politike Ministrstvo za zunanje zadeve, ki to izvaja v okviru pristojnosti vlade (2. člen). Državni zbor oziroma parlament pa je tisti, ki sprejema splošne usmeritve oziroma deklaracije o zunanji politiki države.

Gre za formulacijo, ki je na prvi pogled jasna, enostavna in razumljiva. V praksi pa žal prihaja do zapletov in nejasnosti, npr. že samo pri sprejemanju splošnega strateškega dokumenta kot je deklaracija o zunanji politiki RS v Državnem zboru ali pri neusklajenem ravnanju posameznih ministrov, tudi tistih, odgovornih za zunanjo politiko. Zaradi neurejenosti razmerij, nejasnosti postopkov in človeškega faktorja prihaja do situacij, ki zunanjo politiko naše države pogosto postavljajo v slabo luč. Teorija in praksa se na področju izvajanja zunanje politike razhajata in včasih se niti ne poznata med sabo.

Ministrstvo za zunanje zadeve, kljub takšnim tendencam zakonske ureditve, ni edino ministrstvo, ki izvaja zunanjo politiko države. Edina točka, na kateri se trenutno veljavni Zakon o zunanjih zadevah (2. člen, 4. odstavek) dotakne izvajanja zunanje politike oziroma zunanjih zadev na drugih ministrstvih, se glasi: »Druga ministrstva in vladne službe opravljajo zunanje zadeve v okviru svojih pooblastil. O zadevah, ki zadevajo izvajanje zunanje politike, se predhodno usklajujejo z ministrstvom za zunanje zadeve in ga po opravljeni nalogi obveščajo. Do uskladitve druga ministrstva in vladne službe delujejo v skladu s stališči oziroma napotili ministrstva za zunanje zadeve«.

³ Zakon je bil sprejet leta 2001 in je nadomestil Zakon o zunanjih zadevah iz leta 1991.

1.1 Raziskovalno vprašanje in hipoteze

V magistrskem delu me bo zanimala *usklajenost med sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami/odločitvami na državni ravni in dejansko izvajano zunanjo politiko na ministrstvih*, izvemši Ministrstvo za zunanje zadeve. Poseben poudarek bo posvečen Ministrstvu za promet oziroma Ministrstvu za infrastrukturo in prostor⁴. Ne bom se ukvarjala s primernostjo in pravilnosti dejansko sprejetih odločitev, ampak bom iskala odgovor na vprašanja:

- kako se odločitve sprejemajo (kakšni so postopki) in
- kdo jih sprejema (kdo je subjekt odločanja).

Za usmerjanje raziskave in konkretizacijo problema raziskave sem oblikovala hipoteze, ki so razvrščene glede na zastavljeno strukturo magistrskega dela:

- 1. Direktorati in službe za mednarodno in evropsko sodelovanje so namenjeni izvajanju zunanje politike na ministrstvih.**
- 2. Ministrstva niso seznanjena s svojimi pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike.**
- 3. Ministrstva izvajajo zunanjo politiko v nasprotju s sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami na državni ravni.**

Izvajanje zunanje politike je neločljivo povezano z birokracijo⁵, saj je ena izmed funkcij državne uprave (državnega birokratskega oziroma uradniškega aparata) izvrševanje političnih odločitev in zakonov, tudi zunanje politike. V procesu sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev ni vedno lahko identificirati vseh akterjev, še težje je ovrednotiti njihovo mesto, vlogo in vpliv na posamezno/določeno zunanjepolitično odločitev (Vukadinović 1989, 147). Holsti (1995, 267) je mnenja, da administrativni procesi ter organizacijske vrednote, potrebe in tradicije dobijo pomembno vlogo pri implementaciji odločitev, povezanih z zunanjo politiko v naslednjih primerih: ko je politično vodstvo šibko ali nestabilno ali/in ko večina 'transakcij'

⁴ Z zamenjavo vlade marca 2012 je bila skladno z Zakonom o Vladi RS oziroma z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi RS (Uradni list RS, št. 8/12) izvršena reorganizacija ministrstev. Ministrstvo za promet je z novo organizacijo ministrstev postalo del Ministrstva za infrastrukturo in prostor, ki v celoti vsebuje delovna področja prej obstoječega Ministrstva za promet.

⁵ Pojem birokracija je uporabljen kot poimenovanje sistema delovanja državne uprave oziroma državnega birokratskega sistema. Nikakor pa ni pojem uporabljen kot slabšalno poimenovanje državne uprave, ki je pogosto v vsakdanjem življenju. V literaturi je kot sopomenko moč zaslediti tudi uporabo izraza uradništvo ali administracija.

med državami poteka na nižjih ravneh, kar pomeni, da zaposleni nimajo direktnih vsakokratnih navodil, temveč delujejo na podlagi ustaljenih postopkov.

Znotraj celotnega sistema birokracije me bo zanimala organiziranost državne uprave na posameznih ministrstvih ter delitev dela znotraj ministrstva na področju zunanje politike. Znotraj tega področja bom ugotavljala, kakšni so problemi, s katerimi se srečujemo pri izvajanju te dejavnosti. Nekatere sem predhodno že predpostavila:

- kadrovska podhranjenost,
- neustreznost sistemizacije,
- seznanjenost oziroma neseznanjenost s pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike,
- seznanjenost oziroma neseznanjenost z zakonodajnimi spremembami.

Delovanje birokracije v veliki meri sloni na postopkih in tako sistem vodenja postopkov na ministrstvu kot procesi odločanja vplivajo na to, kako se bo izvajala in posledično, kakšna bo zunanja politika. Problem se pojavi, ko se več časa posveti postopkom in procesu kot pa dejanskemu reševanju problemov oziroma odločanju o neki zunanjepolitični zadevi (Kissinger 1971, 27).

Raziskava bo obravnavala proces odločanja znotraj sistema ter bo skušala ugotoviti, ali so procesi ustrezni ter ali akterji v sistemu poznajo svoje pristojnosti na področju zunanje politike.

Preučevanje birokracije in sistema, v katerem se sprejemajo zunanjepolitične odločitve, ne prinaša vseh odgovorov (Vukadinović 1989, 105), če raziskave zavestno ne razširimo na vsebino sprejetih odločitev. Namen mojega magistrskega dela pa ni raziskovati vsebine zunanjepolitičnih odločitev, zato te razširitve zavestno ne bom naredila.

Predpostavka tega magistrskega dela je, da ima RS veljavne usmeritve zunanje politike, iz katerih izhaja strategija te politike in njeno izvajanje, oboje pa samo po sebi ni problematično. Usmeritve zunanje politike RS izhajajo iz veljavne Deklaracije o zunanji politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 108/99), ki določa zunanjepolitične prioritete države. Strategija zunanje politike RS izhaja iz usmeritev zunanje politike. Strategija države na zunanjepolitičnem področju se smiselno prilagaja in spreminja v skladu z razmerami v mednarodni skupnosti in znotraj države, sledi pa duhu usmeritev, ki jih sprejema Državni zbor.

1.2 Metodologija in struktura

V magistrskem delu bom uporabila klasično analizo primarnih in sekundarnih virov. Kot primarne vire bom uporabila zakone, pravilnike in poslovniške, uredbe in druge relevantne predpise in dokumente. Ker bom veliko pozornosti namenila obravnavi ministrstev, bom v analizi uporabila kot primarne vire tudi akte, ki jih sprejemajo posamezna ministrstva (npr. pravilnike in akte o sistemizaciji). Pri virih bom uporabila sekundarno analizo, kar pomeni obdelavo in interpretacijo podatkov (Toš in Hafner Fink 1998, 154). Takšen metodološki pristop bom uporabila v teoretskem delu besedila ter delih, ki se nanašajo na delovanje ministrstev, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve.

Pomemben del magistrskega dela bo predstavljala analiza primera. Haralambos (1999, 841) se zaveda, da je študija primera kot raziskovalna metoda pomanjkljiva, saj dejansko ni možno določiti, kako in v kakšni meri lahko dognanja o nekem družbenem pojavu, ki smo jih pridobili na enem primeru, uporabimo na drugih podobnih primerih. Vsak družbeni sistem (ob tem predpostavljam, da je posamezno ministrstvo svoj družbeni sistem) ima svoje zakonitosti. Glavni namen uporabe analize primera je podrobno raziskati izbrano ministrstvo in s tem ugotoviti, kakšne so prakse in družbene zakonitosti pri izvajanju zunanje politike znotraj nekega sistema.

Kot zaposlena na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor⁶ bom v svoji analizi primera uporabila primarne in sekundarne vire, ki niso splošno dostopni, za raziskavo pa predstavljajo ključen vir informacij. Posluževala se bom tudi opazovanja z lastno udeležbo – ob zavedanju, da pri takšnem raziskovanju lahko kaj hitro prestopiš mejo objektivnosti. Gre za pristop, kjer je proučevalec hkrati akter, kar neizogibno pomeni subjektivnost, a hkrati lahko pogled iz neposredne bližine nudi večjo poglobljenost.

Osnovni metodološki pristop (sekundarna analiza primarnih in sekundarnih virov) bom v delih, ki se nanašajo na analizo primera, nadgradila in ustrezno prilagodila. Poslužila se bom pol-strukturiranega individualnega intervjuja oziroma fokusiranega intervjuja (Burgess 1984/1993, 102; Merton in Kendall 1946, 541).⁷ Taka vrsta intervjuja zahteva dobro pozna-

⁶ Raziskava in analiza v tem magistrskem delu sta se zaključili avgusta 2014, ko je še obstajalo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. 28. 8. 2014 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14), ki določa, da Ministrstvo za infrastrukturo in prostor preneha delovati v skladu z določbami v tem zakonu. Ker se predvideva, da bo Ministrstvo za infrastrukturo kot samostojna entiteta začelo delovati šele z letom 2015, trditev, da sem zaposlena na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, ob zaključku analize (decembra 2014) še vedno drži.

⁷ Glede na število zaposlenih in tistih, ki bi po preliminarni raziskavi prišli v izbor za raziskavo, je ciljna skupina premajhna za reprezentativen vzorec in izvedbo ankete. Po predhodnih raziskavah se je pokazalo, da bi bili v raziskavo vključeni po dva do trije zaposleni iz vsakega direktorata. To pri štirih direktoratih, kolikor jih ima

vanje predmeta raziskovanja ter vnaprej pripravljen načrt izpraševanja (Merton in Kendall 1946, 541). Intervjuji in analiza odgovorov, dobljenih s tako metodo, dopuščajo več prostora za interpretacijo ob dejstvu, da smo s temo dobro seznanjeni ter se zavedamo lastnih omejitev.

Magistrsko delo bo sestavljeno iz treh osnovnih delov. Uvod bosta sestavljala teoretsko-metodološki okvir s predstavitvijo raziskovalnega vprašanja in hipotez ter opredelitev temeljnih pojmov in teoretskih pristopov. Teoretičnemu ogrodju bo sledila raziskava vsebine (Theodoulou in O'Brien 1999, 219), v konkretnem primeru raziskava poznavanja pristojnosti na področju zunanje politike in izvajanje zunanje politike. Besedilo se bo sklenilo z zaključkom. Najbolj obširen del bo zavzemala raziskava, ki jo bodo sestavljala štiri poglavja.

Drugo poglavje naloge bo namenjeno kratkemu orisu zakonske ureditve na področju oblikovanja in izvajanja zunanje politike RS ter kratkemu pregledu državnih struktur, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju te politike in skupaj tvorijo zunanjepolitični sistem RS. Naslednje poglavje bo namenjeno raziskavi, povezani s prvo hipotezo: *Direktorati in službe za mednarodno in evropsko sodelovanje so namenjeni izvajanju zunanje politike na ministrstvih*. Vsebovalo bo pregled organiziranosti ministrstev na področju mednarodnih in evropskih zadev ter splošnemu ugotavljanju, kakšen je opis njihovih nalog – torej ugotavljanju, ali je v njihovi pristojnosti izvajanje zunanje politike ali vsaj koordinacija glede izvajanja le-te znotraj posameznega ministrstva. Vključeno bo podpoglavje z zgodovinskim in strukturnim pregledom teme ter podpoglavje, namenjeno organiziranosti Ministrstva za infrastrukturo in prostor oziroma Ministrstva za promet. Četrto poglavje bo namenjeno ugotavljanju poznavanja pristojnosti s področja izvajanja zunanje politike na ministrstvih. Podpoglavje, namenjeno Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, pa bo tisto, znotraj katerega bom potrjevala oziroma zavržala drugo hipotezo: *Ministrstva niso seznanjena s svojimi pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike*. Peto poglavje se bo ukvarjalo z dejanskim izvajanjem zunanje politike. V njem bom iskala odgovor na tretjo hipotezo: *Ministrstva izvajajo zunanjo politiko v nasprotju s sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami na državni ravni*. V podpoglavju bo izvedena poglobljena analiza sistema sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev in ugotavljanje, kakšna je vpetost Službe za mednarodne zadeve v izvajanje zunanje politike na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor.

Takšna struktura bo omogočila pregled stanja in problematike ter pregledno iskanje odgovorov na zastavljena vprašanja. Z zaključkom bom celotno delo povezala, povzela ugotovitve ter predstavila odgovore na zastavljene hipoteze in raziskovalno vprašanje. Z zaznavo kritič-

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, pomeni največ 10 ljudi.

nih točk in tveganj magistrsko delo želi odpirati pot k novim modelom in smiselnemu spreminjanju ali stabiliziranju državnega sistema izvajanja zunanje politike. Empirični del magistrskega dela, ki temelji na izkustvenemu spoznavanju problematike, je seveda izpostavljen tveganju subjektivnosti in niti nima ambicij absolutne nevtralnosti, ponuja pa iz prakse izhajajoč kritičen pogled na del državne birokracije in njeno delovanje, na tisti del, ki oblikuje in izvaja zunanjo politiko po ministrstvih in deluje kot konstitutivni del (vsake) države.

1.3 Teoretski okvir: analiza zunanje politike in konstruktivizem

Tema magistrskega dela sodi v območje mednarodnih odnosov, katerih del je tudi zunanja politika, s katero se dnevno srečujem pri opravljanju svojega dela.⁸ Teoretska osnova, na katero se bom opirala tako pri razlaganju predmeta raziskovanja kot pri potrjevanju (oziroma zavračanju) hipotez, je analiza zunanje politike (Foreign Policy Analysis) v navezavi in povezavi s konstruktivističnim pristopom. Analiza zunanje politike (v nadaljevanju AZP) se kot poddisciplina znanosti o mednarodnih odnosih oblikuje v sredini 20. stoletja (Brglez 2011, 546).

AZP je tradicionalno zastavljena kot preučevanje dejavnikov, ki znotraj države vplivajo na izoblikovanje zunanjepolitičnih odločitev (Bojinović Fenko 2010, 143) oziroma ponuja razlago in raziskuje tiste dejavnike, ki vplivajo na odločanje v zunanji politiki ter zunanjepolitične nosilce odločanja (Hudson 2007, 5).

AZP zunanjo politiko dojema kot vrsto nalog, ki jih je potrebno rešiti, odločujoče pri tem je obvladovanje informacij (Houghton 2007, 25). V tem teoretičnem pristopu se poudarja, da mednarodni odnosi ne obstajajo neodvisno od medčloveških odnosov in predstav, ampak gre za intersubjektivni svet, kjer so pravila in prakse ustvarjeni in reproducirani skozi človeške interakcije (Carlsnaes 2008, 93). In prav ta poizkus razlage oziroma upoštevanje človeškega faktorja je tisto, kar je bilo odločilno pri izbiri teoretske osnove za obravnavo izbranega predmeta. AZP se osredotoča na »zunanje politični proces v državi in vplive notranjega okolja na nižjih ravneh analize, še posebej na ravni posameznika« (Bojinović Fenko 2010, 77). Pozicija AZP je, da je za razumevanje delovanja države v zunanji politiki potrebno preučevati dve interakciji:

- med mednarodno pozicijo in domačim kontekstom;
- med problemom, ki ga obravnavamo, in naravo procesa odločanja, ki ga pri

⁸ V nalogi uporabljam tako 1. osebo ednine (kadar gre za izrazito osebno percepcijo) kot 1. osebo množine (ko gre za nesporna dejstva ali objektivizacijo).

obravnavi problema uporabljamo (Hill 2003, 52).

Sama v magistrskem delu ne izvajam raziskave na vseh področjih in na vseh relacijah, ki jih v zgornji delitvi izpostavlja Hill, temveč sem se osredotočila le na del interakcij. Tako kot Alden in Aran (2012, 1), ki sta mnenja, da je bistvo AZP raziskovanje procesa odločanja posameznih odločevalcev, procesov in okoliščin, ki vplivajo na zunanjo politiko in v njej sprejete odločitve sem se osredotočila na proces odločanja in odločevalce. Sprejemanje odločitev na področju zunanje politike vsebuje veliko akterjev. Interakcija med vključenimi akterji je dinamičen proces, ki zahteva prilagajanje tako s strani akterjev kot samih procesov oziroma struktur (Hill 2003, 28).

Z uporabo AZP lahko raziščemo oziroma najdemo vzorce znotraj zunanje politike in jih razložimo (Russett in Starr 1996, 280). To lahko storimo z modeli zunanjepolitičnih procesov, ki so:

- ugotavljanje odločevalskih enot,
- načini dojetanja zunanjepolitičnih problemov in rešitev,
- dinamika medsebojnega učinkovanja med skupinami odločevalcev (Russett in Starr 1996, 281).

Russett in Starr (1996, 278–282) svoj pristop do zunanje politike oziroma koncept zunanje politike predstavita kot:

- proces,
- izraz,
- rezultat,
- učinek.

AZP ima svoje prednosti in slabosti in za ustrežnejše razumevanje sem se odločila, da ga nadgradim s konstruktivističnim pristopom. Konstruktivizem s svojim izrazito socialnim dojetanjem družbe dopolnjuje AZP, saj se ta pogosto koncentrira na posameznike in pozablja na širšo sliko (Checkel 2008, 74). Konstruktivistični AZP pristop je dobro utemeljila tudi Doty (v Houghton 2007, 35), ko je zapisala, da ni smiselno razlagati, zakaj je nek cilj dosežen, temveč bolj, kako so akterji in interpretativna merila družbeno urejeni, tako da so omogočene določene prakse.

V nadaljevanju sledi kratek zgodovinski pregled AZP in povezave med AZP in konstruktivizmom.

1.3.1 Klasična analiza zunanje politike

Od začetka 50-ih let pa vse do konca 70-ih let 20. stoletja je vladalo veliko zanimanje za AZP. Različni avtorji so razlagali in analizirali zunanjo politiko ter skušali oblikovati teorijo zunanje politike. Klasična AZP se je oblikovala v 50-ih letih. Začetke lahko zasledimo v delih Snyderja, Brucka in Sapina, ki so se osredotočali na birokracijo in organizacijo. V tem istem obdobju sta se Boulding in Spout analize zunanje politike lotila skozi oči psihologije. V 60-ih letih se je na osnovi Rossenauvovih del skušalo razviti teorijo komparativne zunanje politike. V 60-ih in 70-ih letih sta svoje dodala tudi Allison in Halperin, ki sta se vrnila k birokraciji. V 80-ih letih 20. stoletja je nato zaznati velik upad zanimanja za AZP (Smith in drugi 2008, 3–4).

Hudson (2008, 17) obdobje klasične analize zunanje politike umesti med leti 1954 in 1993. Leto 1954 je določeno z izdajo knjige *Odločanje kot pristop k študiju mednarodne politike*⁹ (Richard C. Snyder, H.W. Bruck, Burton Sapin). Hudson gre celo tako daleč, da avtorje, ki jih pripiše klasični AZP, razdeli na prvo generacijo (med leti 1954 in 1973) in drugo generacijo (med leti 1973 in 1993).

AZP se je razvila znotraj teorije mednarodnih odnosov iz potrebe po drugačni razlagi sprejemanja odločitev. Človeško družbeno obnašanje so razlagali v odvisnosti od pogojev, v katerih se dogaja (Snyder in drugi 1962/2010, 30). Avtorji ugotavljajo, da odločevalci skoraj nikoli niso tisti, ki izvršijo posamezno odločitev, zato sprejeta odločitev ni nujno enaka izvedeni odločitvi. Posameznik, ki sprejme odločitev, je le-to oziroma pričakovan rezultat lahko razumel drugače kot tisti, ki je odločitev dejansko izvedel (Snyder in drugi 1962/2010, 68). Nedslednosti v zunanji politiki oziroma odločitvah, sprejetih v zunanji politiki, so pogosto posledica systemske ureditve odločanja, pomanjkanja informacij ali preprosto napačne ocene informacij oziroma situacije (Snyder in drugi 1962/2010, 70–71). Ugotovljeno je bilo, da so neformalni odnosi in administrativno obnašanje ravno tako pomembni kot uradni odnosi in pravila (Snyder in drugi 1962/2010, 41).

AZP lahko v tem obdobju in na podlagi tega obdobja definiramo kot: »[p]odpodročje mednarodnih odnosov, ki skuša razložiti zunanjo politiko oziroma obnašanje v zunanji politiki v povezavi s teoretičnimi osnovami človeških odločevalcev, ki delujejo posamezno ali v skupini« (Hudson 2008, 12)¹⁰. Sprejemanje odločitev je bilo definirano kot proces, ki pripelje do izbora med družbeno definiranimi, številčno omejenimi problematičnimi in alternativnimi

⁹ Lasten prevod. V originalu 'Decision-making as an approach to the study of international politics'.

¹⁰ Lasten prevod. V originalu 'The subfield of International Relations that seeks to explain foreign policy, or, alternatively, foreign policy behaviour, with reference to the theoretical ground of human decision makers, acting singly and in groups.'.

projekti (Snyder in drugi 1962/2010, 78). Odločevalci pa so tisti, ki zadeve s svojo odločitvijo usmerijo v prihodnost.

Alden in Aran (2012, 9) pravita, da v klasični AZP manjkata teorija države in vpliv globalizacije ter da zanemarja spremembe. AZP ni razvila svojega dojemanja države oziroma državo dojema kot skupek posameznih akterjev, ki sodelujejo pri sprejemanju odločitev, povezanih z zunanjo politiko. Država torej ni nič več kot skupek svojih birokratskih enot.

1.3.2 Sodobna analiza zunanje politike

Sodobna AZP se je razvila s koncem hladne vojne. Konec dvojnega dojemanja sveta je AZP omogočil delovanje oziroma razlaganje na osnovi sistemskih spremenljivk (Hudson 2008, 26), ki niso bile več omejene z makro ravni (dveh) velesil. Sodobna AZP se je tako usmerila v analizo pod nacionalno ravni, ki je dajala več poudarka tudi posameznikom. Analize so dopuščale več vzročne razlage, vključevanje teorij z različnih področij in predvsem enakovredno obravnavo tako procesa odločanja kot končne odločitve oziroma izdelka (Hudson 2008, 26–27). Sodobna AZP je v svojo analizo vključila obravnavo odločevalcev na ravni posameznikov in skupin. Eden izmed pomembnih vidikov sodobne AZP je tudi zmožnost zastavljanja novih vprašanj – izpostavljanja novih problemov (Hudson 2008, 27).

Seveda se je tudi sodobna AZP soočala s težavami, kako aplicirati modele na količinsko neopredeljive podatke, kako v modele in analizo vključiti posameznikove lastnosti in podobno (Hudson 2008, 27). V veliko primerih so se nosilci sodobne AZP odločili za vključevanje metod in teorij z drugih znanstvenih področji in tudi na ta način omogočili razvoj AZP.

Alden in Aran (2012, 111) v svoji analizi nakažeta več smeri, v katere se obrača sodobna AZP, ko skuša nadoknaditi nekatere svoje pomanjkljivosti ter to počne na zelo zanimive načine. Nekateri pristaši AZP se tako obračajo k zgodovinski sociologiji, drugi k neo-klasičnemu realizmu, tretji h konstruktivizmu (Alden in Aran 2012, 113–117). Vsem uporabnikom in ustvarjalcem sodobne AZP pa je skupno to, da se v osnovno teorijo ne bojijo vnašati drugačnih pristopov, ki dopolnjujejo AZP in omilijo, če že ne povsem odpravijo, pomanjkljivosti, ki se jih AZP zaveda in so hkrati odgovor na kritike.

1.3.3 Analiza zunanje politike in konstruktivizem

Konstruktivisti svet dojemajo kot družbeno skonstruiran skozi interakcije med različnim akterji in strukturami znotraj družbe (Checkel 2008, 72). Konstruktivizem v AZP prinaša drugačen pogled na birokracijo in odločanje. Konstruktivisti se osredotočajo na to, kako se inte-

resi in odločitve dosegajo v procesu socialnih/družbenih interakcij (Checkel 2008, 74). Predstavniki konstruktivizma iščejo alternativne možnosti za spremembe oziroma za sprejemanje odločitev v zunanji politiki (Checkel 2008, 75) in pravijo, da je glavni namen birokracije skrb za doseganje nacionalnega interesa (Checkel 2008, 74).

Tendenca konstruktivistov je stopiti še korak dlje od tradicionalne AZP in raziskati vlogo birokracije in posameznih enot, ki sploh niso ali so le delno državne (Checkel 2008, 75). Sama se sicer nisem odločila za takšno širjenje raziskovalnega polja, temveč sem se osredotočila na raziskovanje sprejemanja odločitev znotraj državno določenih struktur, saj sem mnenja, da je zunanja politika v tem trenutku v RS del državne strukture in da, kljub drugačnim začetkom v procesu ustanavljanja države, posamezne enote birokratskega aparata in zunanji akterji nimajo moči samostojnega vplivanja na oblikovanja ali sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev.

Konstruktivisti poudarjajo pomembnost procesa odločanja in ne posamezne odločitve ali akterja (Checkel 2008, 76). Tradicionalni pristop deluje na predpostavki, da so odločitve, sprejete v procesu zunanjepolitičnega odločanja, racionalne. Konstruktivizem to predpostavko zanemari in v proces odločanja vnese iracionalnost posameznika (Checkel 2008, 76–77), »[...] katerega interesi in preference so odprti za redefinicijo [...]«¹¹ (Checkel 2008, 76). Spremenijo se predpostavke o tem, kaj vodi posamezne akterje.

Z vključitvijo oziroma priključitvijo konstruktivizma AZP kot osnovi za teoretično obravnavo raziskovanega predmeta ostajam zvesta osnovam AZP, saj ta že od začetka obljublja teoretično integracijo in nove pristope (Hudson v Carlsaes 2008, 97).

1.4 Temeljni pojmi

1.4.1 Država

Za potrebe magistrskega dela je pomembna tako opredelitev pojma države nasproti pojma mednarodne skupnosti kot opredelitev države kot samostojne entitete, ki vpliva na svoje prebivalce. Opredelitev države kot akterja v mednarodni skupnosti je pomembna zaradi razumevanja opredelitve zunanje politike države in izvajanja le-te. Opredelitvi države kot samostojne entitete pa se ne moremo izogniti tudi zaradi razumevanja delovanja izvršne oblasti znotraj države in njenih posameznih delov, ki izvajajo zunanjo politiko.

¹¹ Lasten prevod. V originalu: 'their interests and preferences are open for redefinition'.

Vladimir Benko je v svoji knjigi Sociologija mednarodnih odnosov zapisal: »Mednarodne skupnosti ni. Edina resničnost v mednarodnih odnosih so države. Mednarodna skupnost obstaja, in sicer kot vsota njenih subjektov in interakcij med njimi [...]« (Benko 2000, 127). In Benko ni edini, ki podpira sprejemanje mednarodne skupnosti kot združbe držav oziroma različnih akterjev. Keresteš (2005, 4) pravi, da je »[v] sodobni družbi [...] država glavni in najmočnejši politični subjekt, ne pa tudi edini«.

Državo lahko torej dojemamo kot osnovno enoto in glavnega akterja v mednarodni skupnosti. Iz tega izhaja, da so načeloma države tiste, ki določajo teme, ki se obravnavajo znotraj mednarodne skupnosti. Osnovna težnja posamezne države napram drugim državam je uresničevanje lastnih interesov. Tako tudi v mednarodni skupnosti osnovne interakcije med državami nastajajo zaradi in na podlagi lastnih interesov držav, ki le-te zasledujejo. Ti interesi se oblikujejo na temelju treh elementov, ki opredeljujejo državo: ozemlje, prebivalstvo in oblast. Medtem ko sta ozemlje in prebivalstvo dokaj stalna elementa, se tretji element – oblast – spreminja. Oblast¹² znotraj države je tista, ki skrbi za uresničevanje interesov njenih prebivalcev v mednarodni skupnosti. V odnosu do mednarodne skupnosti te interese država opredeli kot nacionalni interes. In nacionalni interes je tisti skupni imenovalec, ki vpliva oziroma združuje različne skupine odločevalcev med seboj (Snyder in drugi 1962/2010, 75). Ves čas raziskovanja in analiziranja pa se je potrebno zavedati, da so pri uporabi besed oziroma pojmov v ozadju vedno osebe, ki jih uporabljajo, s svojimi pomanjkljivostmi in specifičnostmi. Crick tako pravi (1997, 67) »[e]nako resno moramo jemati tudi besedo »vlada« in v njej prepoznati tisto, kar tudi je: organizacija skupine ljudi v določeni skupnosti za ohranitev« države. Gross Stein (2008, 113) prejšnjo trditev pri obravnavi vlade kot dela države nekoliko relativizira, ko zapiše: »Vlada kot skupinska entiteta ni preračunljiva in ne sprejema racionalnih odločitev, to delajo oblikovalci politike«. Oppenheim (1998, 50) glede delovanja države zapiše: »Primer-no je, da državo obravnavamo kot delovalca na mednarodnem prizorišču, če se pri tem zavedamo, da govorimo metaforično, da dejansko govorimo o dejanjih oseb, ki ravnaajo v imenu države«.

Za zaključek obravnave države pa dodajmo še Bennovo opredelitev (v Oppenheim 1998, 50; 1967, 7): »Dejanja države so dejanja oseb na uradnem položaju, ki ravnaajo v skladu s postopki in v okviru pristojnosti, ki jih predpisujejo določila ustave«.

¹² Oblast v državah večinsko predstavljajo vlade. Tako je tudi v RS, zato v nadaljevanju nekaj besed tudi o vladi, ki jo uporabljam tudi kot sopomenko oblasti.

1.4.2 *Ministrstvo*

Če imamo torej pred seboj predpostavko, da moramo dejanja države gledati skozi oči (trenutne) vlade oziroma oblasti, je opredelitev ministrstva, kot naslednjega pojma, logično nadaljevanje. Vlada v RS je določena kot »organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave«, ki »usmerja državno upravo prek ministrov« (Zakon o vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 - ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 - ZDU-1G), 1. člen in 5. člen 1. odstavek). Ministri za izvajanje svojih nalog upravljajo z ministrstvi. Ker je naloga osredotočena na delovanje sistema na ravni ministrstva, bomo začeli z opredelitvijo tega pojma.

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1994, 554) je zapisano, da je ministrstvo »najvišji organ za določeno področje državne uprave«. Takšna definicija je povsem ustrezna in zelo jedrnato pove, kaj ministrstvo je. Težje je na kratko opredeliti, kaj ministrstvo pravzaprav počne in kakšen je njegov osnovni namen. Vsekakor je ministrstvo del državne uprave.¹³ Ustroj oziroma organizacija državne uprave na ravni ministrstev je v RS določena z Zakonom o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 - uradno prečiščeno besedilo, 89/07 - odl. US, 126/07 - ZUP-E, 48/09, 8/10 - ZUP-G, 8/12 - ZVRS-F, 21/12, 47/13 in 12/14). Vlada je tista, ki »nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge« (Zakon o Vladi Republike Slovenije, 5. člen 2. odstavek).

Ministrstva v skladu s svojimi pristojnostmi sprejemajo usmeritve in odločitve, kar je tako njihova dolžnost kot pravica. Usmeritve in odločitve se sprejemajo po določenem postopku oziroma sistemu odločanja, znotraj katerega delujejo različni akterji. Pristojnosti posameznih ministrstev (zelo široko in nenatančno opredeljene) so določene z Zakonom o državni upravi ali dodatno z uredbo (42. člen), če se vlada tako odloči. Pristojnost je z zakonom dana pravica in dolžnost opravljati kako (pravno) dejanje (SSKJ 1994, 1066), kar velja tudi za ministrstvo. Usmeritve določajo vsebino dejavnosti ministrstva, medtem ko odločitve izražajo voljo ministrstva.

Ves čas obravnavanja in raziskovanja ministrstva se moramo zavedati, da je minister kot vodja ministrstva predvsem politična funkcija. In čeprav je zaželeno, da bi ministrstva oziroma njihovi uradniki delovali visoko strokovno in politično neobremenjeno ter zastopali nacionalne interese države oziroma njenih prebivalcev, je tudi na osnovi teoretičnih izhodišč nerealno pričakovati, da se bo to absolutno uresničilo. Usmeritve ministrstva se tako nujno spre-

¹³ Uprava je »osnovna enota za opravljanje dejavnosti na nekem področju splošnega pomena« (SSKJ 1994, 1463). Državna uprava je torej uprava na ravni države.

minjajo s spremembami njegovega vodstva. Nikakor torej ne gre pozabiti, da je minister navsezadnje politik. Freund (1997, 106) pravi:

Zaradi svoje narave je neposredna naloga političnega, da skrbi za skupno dobro politične tvorbe in posredno za dobro vsakega njenega člana. Posameznikom torej ne vsiljuje svojih videnj, ki zadevajo njihovo osebno usmeritev ali njihovo zasebnost, čeprav izbire političnega vplivajo na obnašanje vsakega člana, pa čeprav samo zaradi tega, ker izbire pogojujejo splošne življenjske razmere ljudi in ustvarjajo zgodovino in preteklost, ki bosta bremenili naslednje rodove.

Razpravo o politiki in njenem vplivu na sprejemanje usmeritev in odločitev na ministrstvih lahko nadaljujemo tudi s citatom Duvergerja (1997, 77):

Za nekatere je politika predvsem boj in bojevanje, oblast pa naj bi posameznikom in skupinam, ki se dokopljejo do nje, zagotavlja nadvlado nad družbo in jim nudila vse koristi, ki iz tega izhajajo. Za druge je politika prizadevanje, da bi zagotovili red in pravičnost, oblast pa naj bi omogočala zadovoljevanje splošnih interesov in skrbela za splošno dobro, ne pa se potegovala za koristi posameznikov. Za prve politika služi ohranjanju privilegijev manjšine na škodo večine. Za druge je politika sredstvo, ki omogoča vključitev vseh posameznikov v skupnost ter ustvarjanje pravične družbe, o kateri je govoril že Aristotel.

Vse odločitve, sprejete na ministrstvih, seveda niso (povsem) politične. Za odločitve, sprejete na ravni uradnikov in uradnikov na položajih, še vedno lahko trdimo, da so sprejete strokovno in na podlagi ustreznih informacij. Odgovornih odločevalcev s političnim mandatom pa ne smemo zamenjati z odločevalci uradniki in eksperti (Carlsnaes 2008, 86). Kar se tiče informacij, s katerimi razpolagajo akterji oziroma odločevalci, je potrebno biti popolnoma jasen. Informacije, ki se ne uporabljajo v procesu odločevanja, ne obstajajo (Snyder in drugi 1962/2010, 111). Informacije so selektivno zaznavane in ocenjene v referenčnem okviru odločevalca. Odločitve so narejene na osnovi preferenc, ki so delno situacijsko in delno biografsko determinirane (Snyder in drugi 1962/2010, 144).

»Na politične odločitve ne vpliva samo upoštevanje objektivnih dejstev, ampak tudi vrednotne sodbe o človeku in o družbi. To, da te vrednotne sodbe niso neobremenjene s položajem tistih, ki jih podajajo, pač pa, nasprotno, deloma izdajajo njihov družbeni razred ali njihove osebne interese, ni bistveno« (Duverger 1997, 76). Sprejemanje tako strokovnih kot političnih odločitev je vedno podrejeno nekemu cilju oziroma zaznamovano in pogojeno s položajem v družbi (in službi), z osebnimi interesi in s posameznikovim pogledom na svet.

1.4.3 Zunanja politika

Zunanja politika je ena izmed politik, ki jih vodi država. Preden se natančneje posvetimo opredelitvi zunanje politike, se ustavimo pri opredelitvi politike. Pri iskanju definicije politike sta mi bili dve opredelitvi še posebej sprejemljivi, sploh glede na obravnavan raziskovalni problem. Prva opredelitev je Freundova (1997, 103), ki pravi, »[...] da je politika družbena dejavnost, ki naj bi zagotovila s prisilo, ponavadi utemeljeno na pravni podlagi, varnost pred zunanji nevarnostmi in notranje soglasje v določeni politični tvorbi, in sicer tako, da zagotavlja red sredi spopadov, ki izvirajo iz raznolikosti in razhajanj v mnenjih in interesih«. Drugo sem našla pri Cricku (1997, 63): »Politiko bi torej lahko preprosto opredelili kot aktivnosti, s pomočjo katere nasprotujoče si interese v določeni obliki vladavine pomirijo tako, da jim dajo del oblasti v sorazmerju s pomenom teh za dobrobit in ohranitev celotne skupnosti. In da dopolnimo formalno definicijo, politični sistem je tisti tip oblasti, v katerem se politika izkaže kot uspešna pri zagotavljanju sprejemljive stabilnosti in reda«.

Iz teh opredelitev lahko izpeljemo, da je politika dejavnost, ki se ukvarja z različnim interesi in jih usklajuje, da vzdržuje družbeno stabilnost. Zunanja politika pa je dejavnosti in aktivnost države, ki se navzven oziroma izven države ukvarja z interesi države. Russet in Starr (1996, 279) pravita: »Zunanja politika, kot proces in kot izraz [aktivnosti], predstavlja *povezavo* med dejavnostmi znotraj države in svetovnim okoljem okoli nje«. ¹⁴

V mednarodni skupnosti se še vedno ukvarjamo predvsem z dejanji držav, ki temeljijo na uradnih dokumentih in aktih. Dejanje posameznika, ne glede na to, kako je ta močan in vpliven, ne morejo biti uradna dejanja države (Snyder in drugi 1962/2010, 85). To velja še posebej v mednarodni skupnosti, ki jo lahko dojemamo kot okolje, »[...] v katerem se zunanja politika neke države uveljavlja, in kot prizorišče mednarodnih odnosov« (Benko 2000, 137), ne medosebnih. Čeprav se moramo hkrati zavedati, da mednarodna skupnost ni ekskluzivna družba držav, je tudi družba skupin in posameznikov (Luard 1990, 251). Tudi sistem sprejemanja odločitev v zunanji politiki je bolj zapleten od sprejemanja uradnih odločitev, saj vsebuje veliko več dejavnikov, akterjev in predpostavk (Snyder in drugi 1962/2010, 118). V mednarodni skupnosti so reakcije lahko zelo drugačne od pričakovanih, saj so pričakovanja znotraj posameznih družb oziroma držav lahko drugačna kot med posamezniki znotraj iste družbe (Luard 1990, 50).

Za konec dodajmo še Benkovo (1987, 435) definicijo zunanje politike: »Zunanja politika je sistem med seboj povezanih bolj ali manj koherentnih akcij, z namenom uresničevati cilje

¹⁴ Oglati oklepaji uporabljeni v originalu.

in interese držav v ambientu mednarodne skupnosti«.

1.4.4 Sistemizacija

Sistemizacija, kot jo razumejo in uporabljajo organizacije, je namenjena urejanju delovanja nekega sistema. S sistemizacijo se sistem uredi, razvrsti ter opredeli. Opredelitev sistemizacije za potrebe tega besedila si bom sposodila v Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 – ZUJF): »sistemizacija delovnih mest je akt, ki določa delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih« (6. člen 6. odstavek). Isti zakon dodatno določa (40. člen 1. odstavek), da »[s]istemizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi predstojnik. Sistemizacijo v organu v sestavi ministrstva določi minister na predlog predstojnika organa v sestavi«.

Sistemizacija, čeprav velikokrat spregledan in podcenjen element, je pravzaprav eden izmed temeljnih aktov¹⁵ (vsake) organizacije, tudi ministrstva. Sistemizacija določa formalne odnose znotraj sistema oziroma birokracije, s tem pa ureja tudi okolje sprejemanja in oblikovanja odločitev. Kljub temu, da je formalno in dejansko odločujoč dokument, se pomen sistemizacijskega akta pogosto zanemarja in ne ažurira. Nekaj več pozornosti se namenja tistemu delu sistemizacije, ki se nanaša na opredelitve delovnih mest in splošne kadrovske zadeve, saj s tem delom sistemizacije ustvarjamo ali ukinjamo delovna mesta.

Vsebina sistemizacije na posameznem ministrstvu je še dodatno določena v Zakonu o državni upravi (26. člen):

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstva določi minister v soglasju z vlado. Če zakon ne določa drugače, določi notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest organa v sestavi, na predlog predstojnika organa v sestavi, minister v soglasju z vlado. Pred sprejetjem akta iz prejšnjega odstavka mora predstojnik pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov v ministrstvu oziroma v organu v sestavi v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev.

Obe opredelitvi dajeta ministrom oziroma vladi velike pristojnosti glede določanja in spreminjanja sistemizacije. Hkrati pa ob angažiranosti in organiziranosti zaposlenih dajeta možnost participacije zaposlenim. Razumljivo je, da želi vsak minister 'svoje' ministrstvo oblikovati v skladu s svojimi interesi in vizijami. Vendar pa možnost samovoljnih in pogostih

¹⁵ Sistemizacija ima lahko različna poimenovanja, med drugim se uporabljajo tudi poimenovanja: pravilnik, akt o sistemizaciji in podobno.

sprememb omogoča zlorabe in nenazadnje otežuje izvajanje nalog.

Sistemizacija znotraj posameznega ministrstva je vse prevečkrat obrobna stvar. Iz lastnih izkušenj lahko potrdim, da se ne zaposleni ne nadrejeni (oziroma predstojniki) ne zavedajo v celoti pomembnosti in moči sistemizacije. Del, ki se nanaša na nove zaposlitve ali ukinjanje obstoječih, je tisti, ki je deležen večine pozornosti. Premalo pozornosti pa je namenjene tistemu delu sistemizacije, ki se nanaša na opis delovnih nalog posameznih delovnih mest in opisu delovanja in organizacije celotnega ministrstva. Nezainteresiranost najdemo pri zaposlenih in zaposlovalcih. Dobra kadrovska služba in generalni sekretar, ki se spozna na področje, sta osnovna pogoja za dobro in uspešno delovanje ministrstva. A žal sta priprava in vloga sistemizacije pogosto žrtev rutine in trenutnih kratkoročnih političnih interesov.

Glede na postavljene cilje v magistrskem delu sistemizacijo razumem kot tisto, ki v veliki meri določa akterje (odločevalce in izvajalce) znotraj državno določene strukture. Seveda pa dejansko izvajanje in delitev dela ne ostajata ozko v okvirih začrtanih določil v sistemizaciji.

2 Zunanja politika Republike Slovenije

Vsebina zunanje politike RS, razen z vidika ali obstaja in je veljavna, ni temeljni problem v raziskavi magistrskega dela, zato te vsebine v magistrskem delu ne problematiziram. Za prikaz področja raziskovanja in poznejše proučevanje pa je kljub temu potreben vpogled v vsebino zunanje politike RS in še pomembneje – pregled zakonodaje na tem področju. Brez tega namreč ne moremo ustrezno oceniti poznavanja področja s strani akterjev, odločevalcev in izvajalcev ter ustreznosti izvajanja zunanje politike na posameznih ministrstvih. Analiza zakonodajnega področja je orodje za nadaljnjo oceno ustreznosti izvajanja usmeritev na področju zunanje politike posameznih ministrstev. Formalizirana strateška usmeritev zunanje politike RS izvira iz leta 1999, ko je Državni zbor sprejel Deklaracijo o zunanji politiki Republike Slovenije. Zaradi vstopa RS v Evropsko Unijo (v nadaljevanju EU) in Organizacijo severnoatlantskega sporazuma nekateri deli usmeritev niso več aktualni in jih je Ministrstvo za zunanje zadeve ustrezno prilagodilo in posodobilo – tako da ustrezajo tako zahtevam Deklaracije o zunanji politiki Republike Slovenije kot situaciji v mednarodni skupnosti. Primer take prilagoditve in posodobitve je npr. obrazložitev zunanje politike in mednarodnega razvojnega sodelovanja v Obrazložitvah posebnega dela proračuna RS za leto 2014 – 1811 Ministrstvo za zunanje zadeve.

Republika Slovenija gradi svojo zunanjo politiko izhajajoč iz temeljnih načel ustavne ureditve države, skladno z načeli Ustanovne listine OZN in splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava. Slovenska zunanja politika ureja zadeve, ki se nanašajo na odnose Republike Slovenije z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami. V odnosu s sosednjimi državami zasleduje načelo nedotakljivosti mednarodno priznanih meja in se zavzema za krepitev odnosov med državami ter povečanje čezmejnega sodelovanja.

Ministrstvo za zunanje zadeve kot glavni izvajalec zunanje politike Republike Slovenije si prizadeva za uveljavitev in zaščito slovenskih interesov v mednarodnih povezavah ter za povečanje prepoznavnosti in ugleda države v mednarodnem prostoru. V imenu Republike Slovenije sodeluje pri oblikovanju politik mednarodnih organizacij, spremlja politične in druge procese ter zunanjo politiko posameznih držav in aktualna krizna žarišča. Poleg tega spremlja položaj pripadnikov slovenske narodne manjšine v sosednjih državah ter Slovencev po svetu in podpira njihova prizadevanja, da države, v katerih živijo, spoštujejo mednarodne obveznosti za njihovo zaščito. Posebno skrb posveča tudi pomoči, varnosti in zaščiti interesov slovenskih državljanov in državljanov članic EU ter gospodarskih in drugih pravnih subjektov iz Republike Slovenije v tujini. Spodbuja medkulturni dialog.

Med prednostne naloge slovenske zunanje politike sodi gospodarska diplomacija. V okviru gospodarske diplomacije je cilj povečanje blagovne menjave in izvoza storitev, povečanje tujih investicij v Republiki Sloveniji, povečanje prepoznavnosti in konkurenčnosti slovenskega gospodarstva na tujih trgih ter promocija slovenskega gospodarstva in turizma v svetu.

Republika Slovenija in s tem Ministrstvo za zunanje zadeve prevzema tudi svoj del odgovornosti pri zagotavljanju mednarodne varnosti in stabilnosti, vključno z zagotavljanjem mednarodne razvojne in humanitarne pomoči. Zavzema se za mirno reševanje sporov in zavrača uporabo sile. Podpira nadzor nad oboroževanjem, razoroževanje in neširjenje orožij za množično uničevanje. Zavzema se za krepitev sodelovanja in zaupanja ter za celovito spoštovanje človekovih pravic.¹⁶

Zunanja politika države je trajna in nepretrgana aktivnosti, ki je ne zaustavijo dogajanja v

¹⁶ V originalu uporabljena kratica: OZN - Organizacija združenih narodov.

notranji politiki in njeni vplivi na izvajalce zunanje politike. Mednarodna skupnost se državam kot je RS prilagaja le izjemoma. Zunanja politika RS »je dejavnost njenih državnih organov, s katerimi skuša Republika Slovenija v odnosih z drugimi državami uveljaviti svoje cilje, interese, vrednote v mednarodni skupnosti, s sredstvi in metodami, s katerimi razpolaga« (Petrič 2010, 27) in je v današnjem svetu ni mogoče ne izvajati. Trditve, da RS nima zunanje politike, so neutemeljene izjave posameznikov, ki jim delovanje države ni poznano. V takih primerih gre običajno za s strani medijev skonstruirane izjave, ki zunanjo politiko enačijo s posamičnim javnim delovanjem predstavnikov države. Javno zaznano delovanje predstavnikov države je namreč le eden izmed delov zunanjepolitičnega delovanja države. Lahko sicer trdimo, da RS nima jasno definirane ali da ima zastarelo strategijo zunanje politike, vendar pa zunanja politika vseeno obstaja, saj gre za kontinuirano dejavnost, ki obstaja, tudi če je včasih ne zaznavamo v vsakdanjem življenju. Državljanji zunanjo politiko na eni strani dojemamo kot nekaj vsakdanjega, s čimer se lahko ukvarja vsakdo, ki se mu zahoče. Na drugi strani jo dojemamo kot nekaj povsem abstraktnega, na kar se niti slovenski strokovnjaki naj ne bi spoznali. Mnenje gre včasih celo tako daleč, da bi zunanjo politiko prepustili celo izvajalcem izven države. Žal (zunanji) ministri slovenskih vlad ne delujejo v smeri, da bi takšen vtis in odnos do zunanje politike spremenili. »Ocenjevanje slovenske zunanje politike v slovenski javnosti je kot odnos do napol praznega oz. polnega kozarca« (Bučar, B. 2001, 142). Pričakovanja in želje tako državljanov kot politikov glede zunanje politike in vloge RS v mednarodni skupnosti pa so kljub takemu odnosu veliki.

Pričakovanje RS, da bo zaradi svojega izpostavljanja zgodovinske pripadnosti Evropi ime-la boljši položaj oziroma drugačno obravnavo v mednarodni skupnosti, je iluzorično in zgrešeno (Jančar 1996, 209–210). Svoj položaj v mednarodni skupnosti in odnos do svoje države določamo vedno znova in s konkretnimi stališči in odzivi na ravnanje drugih. V RS Ministrstvo za zunanje zadeve »[...] nadzoruje izvajanje celotne zunanje politike [...]« (Petrič 2010, 447), zunanja politika pa se izvaja na podlagi v Državnem zboru sprejetih usmeritev.

O novi strategiji slovenske zunanje politike se govori že, odkar je bila sprejeta stara. Občasno se te teme loti tudi aktualni minister za zunanje zadeve, kot se je to zgodilo januarja 2014. Na spletni strani Ministrstva za zunanje zadeve so tako v začetku leta 2014 o novih usmeritvah zapisali: »[...] osrednji poudarek bo še naprej prizadevanje za mir, varnost in blaginjo slovenskih državljanov. [...] Na multilateralnem področju je ta hip naša prioriteta kandidatura za članstvo v Svetu za človekove pravice. Varstvo človekovih pravic, zlasti pravic ranljivih skupin, kot so otroci, ženske in starejši, bo tudi v prihodnje v središču pozornosti slovenske zunanje politike« (Ministrstvo za zunanje zadeve 2014, 7. januar).

Ustavna ureditev RS se z zunanjo politiko ne ukvarja neposredno in strnjeno, saj **Ustava RS** (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13 in 47/13) o vsebini zunanje politike ne govori. Zaradi vstopa v EU je bil v Ustavo RS sicer dodan 3.a člen, ki govori o mednarodnih pogodbah in prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo, a s splošnimi zunanjepolitičnimi usmeritvami to ni neposredno povezano. O pristojnosti in odgovornosti na najvišji državni ravni govori 110. člen Ustave RS, ki določa: »Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru.« Iz tega člena in drugih določb Ustave RS razberemo, da je organ sprejemanja odločitev Državni zbor in s tem tisti, ki je v osnovi odgovoren za usmeritve na področju zunanje politike. Na zunanjo politiko se v Ustavi RS nanašata tudi 8. in 114. člen. 8. člen tako govori, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu »s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo«. 114. člen pa govori o enotnosti politične in pravne usmeritve vlade, za katero skrbi predsednik vlade. V njem pa je zapisano tudi: »Ministri so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva. Sestavo in delovanje vlade, število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon« (114. člen).

Zakonska ureditev zunanje politike v RS se začne z dvema zakonoma: **Zakonom o vladi** in **Zakonom o državni upravi**. Zakon o vladi je pomemben, ker določa delovanje in ravnanje tako vlade kot vseh ministrov ter določa akte, ki jih lahko sprejema vlada za svoje delovanje, kar vključuje tudi delovanje na področju zunanje politike. Zakon o državni upravi pa je tisti, ki določa področje delovanja posameznega ministrstva. Za Ministrstvo za zunanje zadeve tako določa in s tem na nek način opredeli področje zunanjepolitičnega delovanja (41. člen):

Ministrstvo za zunanje zadeve opravlja naloge na področjih zunanjih zadev države, gospodarske diplomacije, vključno z usklajevanjem in uveljavljanjem ter zaščito gospodarskih interesov države v tujini, konzularne zaščite in mednarodnega prava, vključno s sklepanjem mednarodnih pogodb, mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, evropskih zadev ter usklajevanje stališč in sodelovanje z Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).¹⁷

Takoj za omenjenima zakonoma sledi **Zakon o zunanjih zadevah**, ki v 1. odstavku 1. člena določi predmet, ki ga zakon ureja: »[...] opravljanje zunanjih zadev, delovanje ministrstva za zunanje zadeve, pravice in obveznosti diplomatov, postopek ustanavljanja predstavništev Republike Slovenije v tujini in tujih predstavništev v Republiki Sloveniji, ter postopek

¹⁷ V originalu uporabljena kratica: OECD – Organization for Economic Cooperation and Development oziroma Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb«. Zakon sicer obsega 95. členov, a le prvih 5 se nanaša na izvajanje oziroma opravljanje zunanjih zadev, kar je predmet obravnave magistrskega dela.

Že navedeni 1. člen določa predmet urejanja. 2. člen najprej določa nosilca izvajanja in sodelovanja na področju zunanjih zadev. 3. odstavek 2. člena usmerja sodelovanje Ministrstva za zunanje zadeve z drugimi pristojnimi organi in institucijami, uveljavljanje in zaščito gospodarskih interesov, mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč. 2. člen zakona zelo splošno določa tudi način delovanja drugih ministrstev in vladnih služb na področju zunanjih zadev in še posebej mednarodnih obiskov. 3. in 4. člen določata sodelovanje z Državnim zborom in predsednikom države. 5. člen pa daje smernice glede podajanja mnenj o zunanjepolitičnem interesu in navezovanju mednarodnih stikov. Člen naj bi zagotavljal tudi usklajenost zunanje politike RS. Preostali del zakona se nanaša na delovanje Ministrstva za zunanje zadeve, tuja predstavništva v RS, mednarodne pogodbe in druge mednarodne akte.

Zakonu o zunanjih zadevah sledi **Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju** (Uradni list RS, št. 70/06), ki je ožje usmerjeni zakon, saj se nanaša samo na financiranje in izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja (1. člen), a je vseeno pomemben za zunanjo politiko, saj z izvajanjem tega zakona RS krepi dvostransko in večstransko sodelovanje s prednostnimi državami ter dosega druge specifične cilje »skladno z zunanjepolitičnimi interesi in glede na vsebino Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju« (3. člen). Na podlagi Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju je ustanovljeno medresorsko delovno telo, ki ga vodi predstavnik Ministrstva za zunanje zadeve. Ministrstvo je hkrati tudi nacionalni koordinator za mednarodno razvojno sodelovanje (5. člen). Za izvajanje tega sodelovanja zakon v 8. členu pristojnost za izvajanje sodelovanja podeli Ministrstvu za zunanje zadeve in drugim ministrstvom, drugim neposrednim in posrednim proračunskim uporabnikom, »ki se vključujejo v mednarodno razvojno sodelovanje s sredstvi svojih finančnih načrtov«.

Po vstopu RS v EU je bil sprejet **Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije** (Uradni list RS, št. 34/04, 43/10 in 107/10). RS in njeni prebivalci delovanje države v EU prepogosto enačimo samo z zunanjo politiko in se ne zavedamo, da je politika EU z našim vstopom v to integracijo postala naša notranja politika. Seveda ne v celoti, saj znotraj EU institucij vse države članice še vedno izvajajo svojo zunanjo politiko in skušajo uresničevati svoje interese. Po sprejemu skupne usklajene odločitve na posameznem področju se izvajanje posameznih zunanjih politik konča. Odločitev postane del notranje politike vseh držav ali, v kolikor se nanaša na odnose s tretjimi državami, postane skupna zunanja politika. Ker gre za zapletene procese in pomembne odločitve, je bilo znotraj RS potrebno

zagotoviti kar najširši konsenz glede delovanja v EU. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije določa način sprejemanja stališč v pristojnosti Državnega zbora, ki se nanašajo na zadeve EU. Z vidika obravnave sistema zunanje politike države je najpomembneje, da zakon določa, da je vlada dolžna sproti obveščati Državni zbor o zadevah EU, ki po vsebini (skladno z Ustavo RS in zakoni) spadajo v njegovo pristojnost (4. in 8. člen). Vlada je Državni zbor po zakonu dolžna obveščati »tudi o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja Evropske unije« (8. člen 2. odstavek).

Za ustrezno izvajanje zakonov so bili sprejeti tudi različni podzakonski akti. Eden izmed njih je **Uredba o sodelovanju, obveščanju in usklajevanju na področju zunanjih zadev in mednarodnih odnosov** (Uradni list RS, št. 112/05), ki je bila sprejeta na podlagi Zakona o vladi in za izvajanje Zakona o zunanjih zadevah. Uredba je zelo kratka in jasno določa, da je potrebno vsa izhodišča¹⁸ posredovati v potrditev vladi (3. člen). Dodatno določa, da je potrebno vprašanja, ki sodijo v delovno področje Ministrstva za zunanje zadeve (torej vsa zunanje-politična vprašanja) uskladiti s tem ministrstvom. V 3. členu je določeno tudi, da se do stori-tev predstavništva RS v tujini dostopa prek Ministrstva za zunanje zadeve. Ministrstvo za zunanje zadeve je tisto, ki obvešča Državni zbor o pomembnih zadevah s področja zunanje politike (5. člen). 9. člen uredbe še posebej poudarja in izpostavlja pomen matičnega ministrstva in zagotavlja usklajenost zunanje politike države: »Predstavništvo Republike Slovenije v tujini, ki od katerekoli institucije ali funkcionarja zunaj MZZ prejme zaprosilo za sodelovanje, je dolžno prosilca napotiti na pristojni direktorat MZZ in pridobiti navodilo MZZ za nadaljnje ravnanje. Navodilo o ravnanju predstavništva uskladi pristojni generalni direktor. O predlogu navodila obvesti državnega sekretarja ministrstva in ministra, pristojnega za zunanje zadeve«.¹⁹

Uredbi sledi **Poslovník Vlade Republike Slovenije** (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 - popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14), ki določa obravnavo gradiv vlade, sodelovanje javnosti in z vidika obravnavane tem najpomembneje – predhodno medresorsko usklajevanje (10. člen). Predhodno medresorsko usklajevanje je tisto, ki zagotavlja usklajenost delovanja posameznih ministrstev z že sprejetimi zunanje-političnimi usmeritvami in sprejemanje stališč, ki niso v neskladju. Glede zadev EU, ki so tudi zunanje-

¹⁸ Izhodišče »je stališče vlade glede vsebine pogovorov na srečanjih predstavnikov vlade« (2. člen Uredbe o sodelovanju, obveščanju in usklajevanju na področju zunanjih zadev in mednarodnih odnosov). Poimenovanje izhodišče, kot je uporabljeno v besedilu, se v okviru državne uprave uporablja za gradiva, ki so pripravljena za obravnavo na Vladi RS in vsebujejo tematiko, o kateri je potrebno uradno stališče.

¹⁹ V originalu uporabljena kratica: MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve.

politične narave, je Poslovnik Vlade RS zelo natančen. Ob vstopu RS v EU in pripravah na to, je bil vzpostavljen dober sistem priprave, usklajevanja in sprejemanja odločitev RS (stališč, usmeritev, izhodišč, odgovorov, opredelitev in izjav) do zadev EU. Organiziran je bil t.i. EU portal²⁰, ki vsebuje vse odločitve RS povezane z zadevami EU. Dodatno poslovnik Vlade RS določa postopek priprave odločitev RS v zadevah EU ter medresorsko usklajevanje pred sprejeto odločitvijo, ki je lahko sprejeta v Državnem zboru, na vladi ali v okviru ministrstva. Odločitve so obvezujoče za vse predstavnike države na način, ki je prav tako določen v Poslovniku (49.p člen):

Predstavniki Republike Slovenije so vezani na odločitve Republike Slovenije, razen v primeru iz tretjega odstavka tega člena.

Če član vlade, državni sekretar, vodja Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Evropski uniji ali njegov namestnik pri uveljavljanju odločitve Republike Slovenije v postopku obravnave zadeve EU na podlagi odločilnih dejstev, ki niso bila znana v času sprejema odločitve Republike Slovenije, oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist Republike Slovenije, predlaga pristojnemu ministrstvu oziroma vladni službi spremembo ali dopolnitev odločitve Republike Slovenije ter o tem obvesti vlado.

Ne glede na prvi odstavek tega člena lahko član vlade, državni sekretar, vodja Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Evropski uniji ali njegov namestnik, ki oceni, da zaradi časovnih ali drugih bistvenih omejitev ni mogoče sprejeti sprememb ali dopolnitev odločitve Republike Slovenije, sam odloči drugače. O svoji odločitvi obvesti vlado in navede okoliščine, ki so utemeljevale tako ravnanje.

Če postopek obravnave zadeve EU predvideva možnost potrditve spremenjene ali dopolnjene odločitve Republike Slovenije, predstavnik Republike Slovenije v tem postopku napove, da mora pridobiti potrditev pristojnega organa Republike Slovenije.

²⁰ »EU-portal je del enotnega informacijskega sistema Vlade Republike Slovenije, ki je kot temeljno informacijsko orodje namenjeno sprejemanju, evidentiranju, klasificiranju in objavi dokumentov med Republiko Slovenijo in Evropsko unijo. Sistem se uporablja tudi za pripravo in usklajevanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije ter za poročanje slovenskih predstavnikov s sestankov delovnih teles in zasedanj Sveta Evropske unije.

EU-portal je začel delovati 26. marca 2004 in se od takrat uporablja kot informacijski sistem, prek katerega poteka evropska koordinacija dokumentov Sveta Evropske unije. V EU-portal se uvrstijo vsi dokumenti, ki so posredovani prek uradnega sistema za izmenjavo informacij Sveta EU z državami članicami – Extranet U32 Mail iz Bruslja« (Generalni sekretariat Vlade RS 2014).

Ministrstvo za zunanje zadeve izdaja tudi različna **navodila**, ki se nanašajo na področje zunanje politike, npr. o izvajanju Uredbe o sodelovanju, obveščanju in usklajevanju na področju zunanjih zadev in mednarodnih odnosov; o načinu sodelovanja s predstavništvu RS z (drugimi) državnimi organi RS; glede obveščanja o pogajanjih glede pogodbenih in nepogodbenih aktov. Na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor oziroma takratnem Ministrstvu za promet je bilo izdano tudi notranje navodilo o postopkih in načinu priprave stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU ter tudi pregled in način sodelovanja v mednarodnih organizacijah.

Zakoni, uredbe, pravilniki in navodila določajo pristojnosti za opravljanje in izvajanje zunanjepolitičnih zadev in so za vse državne uslužbence zavezujoči. Praksa se zagotovo začne na tej ustrezni osnovi, sčasoma devira, se prilagodi željam, potrebam in pričakovanjem izvajalcev. Te želje in pričakovanja pa niso nujno vedno usklajene z zahtevami zakonov, uredb in pravilnikov.

Obsežnost pravnih podlag in aktov priča o zavedanju, kako pomembno področje je zunanja politika, hkrati pa izvajalce obvezuje k poznavanju in upoštevanju podlag. Za akterje (odločevalce in izvajalce) je pomembna usklajenost, aktualnosti in jasnost strateških in pravnih osnov za izvajanje zunanje politike. Poznavanje in upoštevanje teh pa je pogoj za kompetentno na pristojnosti in upravičenosti temelječe delo.

Ob koncu zakonodajnega pregleda se vračam k najsplošnejšim strateškim dokumentom, deklaracijam in resolucijam, ki jih sprejema zakonodajalec oziroma Državni zbor. **Poslovnik državnega zbora** (Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) v svojem 109. členu določa, da »[z] resolucijo državni zbor ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe na posameznih področjih«, v 110. členu pa »z deklaracijo izraža državni zbor splošna stališča do vprašanj notranje in zunanje politike ter do vprašanj, ki imajo pomen za vso državo«. Najpomembnejša in najbolj sporna je **Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije**, sprejeta leta 1999. Deklaracija je razdeljena na 10 delov in razen v splošno usmerjenem Uvodu in Zaključku razdeli zunanjo politiko po posameznih geografskih in interesnih področjih:

- Evropska unija
- NATO²¹ in varnostna politika
- Sosednje države
- Evropske države in ZDA²²

²¹ V originalu uporabljena kratica: NATO - North-Atlantic Treaty Organization oziroma Organizacija severnoatlantskega sporazuma.

- Jugovzhodna Evropa
- Izvenevropske države
- Globalna politika
- Regionalna politika

Vsebino pa lahko strnemo v citatu iz zaključka deklaracije (Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije 1999), ki pravi, da:

[...] so prioritetni cilji zunanje politike Republike Slovenije utrjevanje mednarodnega položaja in ugleda naše države, stabilni in dobri sosedski odnosi z vsemi državami, ki nas neposredno obkrožajo, [...], aktivna vloga v OZN, OVSE, WTO, CEFTA in v odnosih z EFTA, tesnejše sodelovanje z državami Srednje Evrope v okviru SEP, v okviru trilateralne (Italija, Slovenija, Madžarska) in drugih podobnih povezav, aktivno sodelovanje Slovenije pri stabilizaciji področja Jugovzhodne Evrope in krepitev gospodarskega sodelovanja.²³

Kmalu po sprejetju deklaracije so se pojavili tudi že prvi komentarji in kritike. Bučar, B. (2001, 149) je bil mnenja, da je pričakovanje, da bi nova strategija zunanje politike prinesla konsenz glede usmerjenosti le-te iluzija. Leta 2002 je bil na Vladi RS sprejet dokument **Primerna zunanja politika**, ki je neke vrste nadgradnja in manj kritika obstoječe deklaracije. V dokumentu je zapisano, da je »zunanje politični sistem Slovenije stabilen, ker ima med drugim svojo oporo v stabilnem notranjem položaju in gospodarski uspešnosti države« (Rupel 2002, 197)²⁴. Dokument Primerna zunanja politika, ki izhaja iz deklaracije iz leta 1999, daje več poudarka regionalnim pobudam in nekaterim vprašanjem, ki se jim v Deklaraciji ni namenilo pozornosti (ilegalne migracije, trgovanje z drogami in belim blagom, Slovenci v zamejstvu in po svetu). Dokument vsebuje tudi del o reorganizaciji in gospodarski dejavnosti diplomatsko-konzularnih predstavništev. Svetličič se je leta 2003 zavzemal za usmerjeno oziroma specializirano zunanjo politiko RS. Po njegovem mnenju je takšna zunanja politika lahko prednost majhnih držav (Svetličič 2003). Podpira tudi večjo usmerjenost in aktivnosti na področju EU politike ter je mnenja, da bi morala nova deklaracija te usmeritve odražati (Svetličič 2003). Šabič v svojem tekstu 'Zgledi vlečejo' leta 2013 piše, da bi morala nova strategija

²² V originalu uporabljena kratica: ZDA - Združene države Amerike.

²³ V originalu so uporabljene kratice: OZN – Organizacija Združenih narodov; OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi; WTO – World Trade Organization oziroma Svetovna trgovinska organizacija; CEFTA – Central European Free Trade Agreement oziroma Srednjeevropski sporazum o prosti trgovini; EFTA - European Free Trade Association oziroma Evropsko združenje za prosto trgovino; SEP – Srednjeevropska pobuda.

²⁴ Gradivo, ki je bilo v originalu sprejeto na Vladi RS je bilo delo različnih avtorjev in kot tako v knjižici izdano s strani Ministrstva za zunanje zadeve oziroma Centra za raziskave. Ker ta verzija dokumenta ni bila dosegljiva, je citat vzet iz kasnejše izdane verzije gradiva, kjer je kot avtor naveden takratni zunanji minister.

biti nujno dokument, ki bo pripravljen v sodelovanju z javnostjo in v javni razpravi.

Dejstvo je, da je konsenz glede zunanje politike v RS težko doseči tudi zaradi notranje-politične situacije. Nekateri temeljni cilji, zastavljeni v deklaraciji iz leta 1999, so že doseženi, kar pa ne zmanjšuje pomembnosti in ustreznosti drugih določenih ciljev. Strinjam se, da je prenova zunanjepolitičnih ciljev potrebna, a do takrat ne smemo zavreči obstoječih ciljev, ki so bili leta 1999 resda potrjeni z majhno večino²⁵, a so z leti postali nekaj, o čemer se vsaj v osnovi lahko strinjamo.

Da smo zmožni skupnega delovanja tudi na področju zunanje politike dokazuje leta 2008 sprejeta **Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju do leta 2015** (Uradni list RS, št. 73/08). Resolucija je bila sprejeta tudi zato, ker je RS kot članica EU prevzela zaveze glede sredstev, namenjenih razvojnemu sodelovanju (II. poglavje, 6. odstavek). Resolucija določa geografska prednostna področja, vsebinsko-tematsko prednostne naloge, predvidene vire financiranja ter usmeritve za vzpostavitev celovitega sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja. Cilji mednarodnega razvojnega sodelovanja RS izhajajo iz naslednjih točk: »(i) skladnost z vrednotami in razvojnimi usmeritvami slovenske družbe in gospodarstva, (ii) skladnost s cilji mednarodne skupnosti na področju razvoja, še posebno s cilji EU in OZN, ter (iii) skladnost s cilji zunanje politike, katere sestavni del je mednarodno razvojno sodelovanje« (II. poglavje, 4. odstavek).²⁶

Državni zbor vsako leto oziroma vsakih 18 mesecev sprejme **deklaracijo o usmeritvah za delovanje v institucijah EU**. S tem »sprejema temeljne politične usmeritve glede strateških vprašanj, s katerimi se bo Republika Slovenija srečevala pri nadaljnjem odločanju v postopkih sprejemanja zakonodajnih in drugih aktov EU [...], ter se v okviru svojih pristojnosti pridruži skupnim prizadevanjem pri izvajanju te deklaracije« (Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2013-junij 2014).

Zanimivo je, da lahko Državni zbor vsakih 18 mesecev sprejme deklaracijo o usmeritvah za delovanje v EU, ni pa zmožen sprejeti nove deklaracije o zunanjepolitičnih usmeritvah. Res pa je, da deklaracije o usmeritvah za delovanje v EU niso v celoti zunanjepolitično usmerjene. Zadeve in zahteve EU so bolj strukturirane in tudi glede pristojnosti in izvajanja boljše jasne kot so na področju splošne zunanje politike.

Sprejemanje teh deklaracij me navdaja z optimizmom, da bodo država Slovenija oziroma njene institucije sposobne v prihodnosti sprejeti novo posodobljeno deklaracijo o zunanji politiki, ki bo olajšala izvajanje zunanje politike vsem akterjem.

²⁵ Rezultat glasovanja v Državnem zboru: 36 za in 21 proti. (Državni zbor 1999)

²⁶ V originalu uporabljena kratica: OZN – Organizacija Združenih narodov.

2.1 Zunanjepolitični sistem Republike Slovenije

Že iz pregleda zakonodaje je razvidno, da pri izvajanju zunanje politike v RS sodelujejo različni akterji, ki imajo svoje vloge določene tudi glede na lastnosti političnega sistema (parlamentarne demokracije). Čeprav usmeritve zunanje politika temeljijo na odločitvah zakonodajne veje oblasti – Državnega zbora, je najpomembnejši zunanjepolitični akter v RS Ministrstvo za zunanje zadeve, ki ga usmerja in nadzoruje Vlada RS. Potem so tu tudi druga ministrstva, katerih vlogo v zunanjepolitičnem sistemu RS bom predstavila in analizirala v nadaljevanju. Kot posamezniki oziroma individualni organi oblasti se pri izvajanju zunanje politike pojavljajo predvsem trije akterji: predsednik vlade, predsednik države in zunanji minister.

Kot rečeno, »[z]a zunanjo politiko je v osnovi odgovorna izvršilna oblast, čeprav naj bi njeno oblikovanje potekalo tudi v skladu s predstavniškim organom (npr. parlamentom)« (Bojinović Fenko 2010, 71). Izvršilna oblast oziroma **Vlada RS** je z Zakonom o zunanjih zadevah odločilno vlogo pri izvajanju zunanje politike prepustila **Ministrstvu za zunanje zadeve** oziroma ministru, ki vodi to ministrstvo. Tudi v drugih državah so zunanji ministri (še vedno) glavni akterji pri izvajanju in splošnem ukvarjanju z zunanjo politiko. Vlada sicer ni nikoli v celoti distancirana od zunanje politike; npr. tako da jo popolnoma prepusti zunanjemu ministru (Hill 2003, 63). Ob vedno več priložnostih pa je mogoče ugotoviti, da vajeti prevzemajo **predsedniki vlad**²⁷, ki se običajno zanimajo za določen zunanjepolitični problem (Hill 2003, 53).

Običajno je, da se zunanja politika izvaja v kombinaciji ministra za zunanje zadeve in predsednika ali šefa vlade, saj so v današnjem svetu pričakovanja glede zunanjepolitičnega angažiranja predsednikov vlad zelo visoka (Hill 2003, 56). Po Hillu (2003, 61) obstajajo trije modeli sodelovanja med vodjo vlade in zunanjim ministrom:

- enakost,
- podrejeni zunanji minister,
- uveljavljeni zunanji minister.

V RS je model sodelovanja med predsednikom vlade in ministrom za zunanje zadeve odvisen od oseb, ki določen položaj zasedajo. V RS smo imeli v 11-ih vladah 8 posameznikov, ki so zasedali mesto zunanjega ministra in 7 različnih predsednikov vlad²⁸. Iz pregleda parov predsednik vlade – zunanji minister lahko ugotovimo, da smo imeli v RS vse tri modele sode-

²⁷ Včasih tudi predsedniki držav, odvisno od političnega sistema (predsedniški, polpredsedniški).

²⁸ V 11-ih vladah, ki so upoštevane v raziskavi oziroma v magistrskem delu, je bila samo ena predsednica vlade, zato uporabljam moški izraz, ki pa seveda vključuje tudi, sedaj že nekdanjo, predsednico vlade.

lovanja med predsednikom vlade in zunanjim ministrom. Kot primer problematičnejšega sodelovanja pri izvajanju zunanje politike naj navedem odnos med predsednikom vlade mag. Antonom Ropom in zunanjim ministrom dr. Dimitrijem Ruplom. V tem primeru je šlo za odnos, kjer je bil zunanji minister uveljavljen in se je na področju zunanje politike počutil bolj suvereno kot predsednik vlade. Najbolj je bilo to razvidno, ko je RS podpisovala pristopno pogodbo med RS in EU. Pogodbo sta najprej podpisala takratna predsednik države dr. Janez Drnovšek in predsednik vlade mag. Anton Rop, nato pa je pristopno pogodbo podpisal še zunanji minister dr. Dimitrij Rupel. Primer kaže, na kakšen način je lahko problematičen odnos sodelovanja med predsednikom vlade in zunanjim ministrom, v katerem je slednji uveljavljen. V političnem sistemu, v katerem predsednik vlade v celoti zaupa svojim ministrom in njihovem načinu izvajanja politike, ni potrebe po odločanju med enakovrednim ali podrejenim odnosom med predsednikom vlade in zunanjim ministrom. Kjer tega zaupanja ni, običajno pride do uveljavitve modela, kjer je zunanji minister podrejen. Seveda to ni vedno razlog za takšen odnos. Do podrejenega odnosa lahko pride tudi v primeru, ko je predsednik vlade tako karizmatičen ali na tak način vodi vlado, da so mu dejansko povsem podrejeni vsi ministri v vladi, ne samo zunanji.

Zanimiv položaj v zunanjepolitičnem sistemu RS zaseda **predsednik države**. Vloga predsednika RS v slovenskem sistemu je specifična in njegovo delovanje na področju zunanje politike je večkrat na meji sprejemljivega. Njegova dvojnost – neposredne volitve in hkrati uradno simbolna vloga – povzročata tako zmedo pri razumevanju te funkcije s strani državljanov kot samih posameznikov, ki ta položaj zasedajo. Tudi vloga predsednika RS in njegovo udejstvovanje v zunanji politiki je odvisno od tega, kdo zaseda ta položaj. Vmešavanje predsednika države, če si dovolim takšno oznako delovanja, je pogosto odvisno od situacije znotraj države. Za vse osebe na tem položaju v nekaj več kot 20-letni zgodovini slovenske države lahko rečemo, da so se na določeni točki ukvarjale z zunanjo politiko države čez mejo svojih pristojnosti. Glede na politični sistem RS in ureditev je vloga predsednika države na zunanjepolitičnem področju v odnosu do predsednika vlade in ministra za zunanje zadeve (oziroma Ministrstva za zunanje zadeve) podrejena. Predsednik države mora zastopati usmeritve, ki so določene na ravni Državnega zbora in Vlade RS.

V slovenskem zunanjepolitičnem sistemu se premalo pozornosti namenja zunanjepolitičnim aktivnostim **Državnega zbora** oziroma njegovih predstavnikov – poslancev. Ne samo, da se aktivnosti le-tega pogosto sploh ne upoštevajo, tudi obvešča se jih ne smiselno in ažurno. Državni zbor se pogosto izpusti iz obveščanja o aktivnostih na ravni Vlade RS in posameznih ministrstev, pogosto pa se g ne obvešča niti o aktivnostih, ki so neposredno povezane z njego-

vim delovanjem in pristojnostmi. Državni zbor sicer svoje zunanjepolitične aktivnosti izvaja in vzdržuje na ravni sorodnih institucij. Na ravni države Državni zbor na zunanjepolitičnem področju deluje tudi kot nadzorni in usmerjevalni organ. Kljub lastni pristojnosti sprejemanja zunanjepolitičnih usmeritev na državni ravni, se morajo tudi predstavniki Državnega zbora držati zunanjepolitične strategije, ki jo na podlagi usmeritev Državnega zbora začrta Ministrstvo za zunanje zadeve. Državni zbor je pri svojem zunanjepolitičnem delovanju najmanj problematičen (in hkrati najmanj nadzorovan – tako s strani javnosti kot pristojnih inštitucij).

»Za izvajanje zunanje politike in doseganje vpliva država uporablja sredstva zunanje politike, ki neposredno temeljijo na zmogljivostih in sposobnostih, izviraajočih iz notranjega okolja države, a hkrati tudi upoštevajo primernost njihove uporabe na situacijo« (Udovič in Brglez 2011, 23). Tako je tudi na ravni države včasih smiselno različne akterje uporabiti v za to primernih situacijah z usklajevanjem na ravni celotnega sistema, da ne bi prihajalo do neusklajenega ali neprimerne delovanja.

Vloga posameznih akterjev na področju zunanje politike se spreminja tudi glede na zunanjepolitično situacijo, v kateri se država nahaja. Eden izmed večjih mejnikov, ki so zaznamovali zunanjepolitični sistem RS, je vstop RS v EU.

Vstop države v katerokoli mednarodno organizacijo ali pristop k neki pogodbi od države zahteva določeno prilagoditev. Vstop oziroma pristop k EU pa od države zahteva veliko več. EU je namreč podsistem²⁹ znotraj mednarodnih odnosov in področja zunanje politike (Hill in Smith 2011, 8) in ima kot tak drugačna pravila; ne samo zaradi številnih pogodb in zavezujočih dokumentov.

V RS je bilo izvedenih veliko prilagoditev in sprememb že v procesu pristopanja k EU. Izvedena je bila t.i. evropeizacija, ki jo razumem kot »[...] proces učinkovanja nadsionalne ravni na (sub)nacionalne strukture in postopke odločanja« (Fink Hafner in Lajh 2005, 20). EU državam ne predpisuje notranje ureditve strukture odločanja, dovolj je, da državna struktura ustreza strukturam EU (Fink Hafner in Lajh 2005, 39). V RS so se vse institucije, ministrstva še posebej, prilagodila načinu delovanja EU. Evropeizacija, kot jo razumem, od zgoraj navzdol, ni enosmeren proces, vendar pa me pristop od spodaj navzgor za potrebe tega besedila ne zanima. Zanimajo pa me spremembe, ki so se pojavile kot posledica evropeizacije od zgoraj navzdol. Zaradi načina delovanja in zahtev EU so se vloge posameznih institucij izoblikovale in spremenile že v procesu pristopanja. Tako je npr. imel Državni zbor veliko zunanjepolitično vlogo pri vključevanju v EU, ker je moral potrjevati pogajalske pozicije (Potočnik 2014,

²⁹ V originalu 'subsystem'.

11). Pomembno vlogo je imela tudi Služba za evropske zadeve³⁰. Med samim pogajalskim procesom pa je »vrh« koordinacijske piramide« upravljanja evropskih zadev« (Fink Hafner in Lajh 2005, 61) predstavljal predsednik vlade. Z vstopom Slovenije v EU leta 2004 so se neka- tera razmerja spremenila, a ne tako močno kot po letu 2008.

Vrh delovanja RS znotraj sistema EU predstavlja slovensko predsedovanje Svetu EU v drugi polovici leta 2008. RS se je takrat povečal politični kapital znotraj EU in v širši medna- rodni skupnosti, s tem ko je predsedovala Svetu EU (Kajnič in Svetličič 2009, 6). Tega kapita- la RS ni znala ustrezno izkoristiti, ne samo znotraj mednarodne skupnosti, ampak tudi znotraj države ne. Na trenutke se zazdi, da je bil takrat edini cilj države in njene zunanje politike izvedba predsedovanja, nato pa se je sistem porušil, delovanje in sodelovanje na področju evropskih zadev pa je postalo skoraj nepomembno.

Danes predsednik vlade sicer nadzira področje evropskih zadev, glavni koordinator pa je postalo Ministrstvo za zunanje zadeve oziroma tisti del tega ministrstva, ki izvira iz nekdanje Službe za evropske zadeve. Ministrstva, ki so s pridružitvijo EU pridobila večjo vlogo v zunanji politiki, saj direktno sodelujejo z institucijami EU in tudi direktno oblikujejo politike (ki jih nato potrdira Vlada RS in Državni zbor), so to vlogo obdržala, izgubilo pa se je zave- danje o nujnosti sodelovanja in usklajevanja, tako med posameznimi ministrstvi kot z Ministr- stvom za zunanje zadeve. Zaradi neustrezne inkorporacije Službe za evropske zadeve v sistem delovanja Ministrstva za zunanje zadeve znotraj njega prihaja do podvojevanja koordinacije, ki je zato neučinkovita in posledično s strani posameznih ministrstev dojeta kot neustrezna in nepotrebna.

»Zunanja politika Slovenije kot nove države je bila v zelo zgodnjem obdobju konceptuali- zacije, ko se je država odpravila na pot članstva v EU. Zgradila je osnovne organizacijske strukture in se pozicionirala v neposredni regiji. V odsotnosti zunanjepolitične strategije pa je nato EU z zahtevami, povezanimi s pristopom, predstavljala smernice za politike, ki jih Slo- venija še ni začrtala, in strukture, ki jih še ni vzpostavila« (Kajnič 2011, 683).

Bojinović Fenko in Lovec (2013, 2) trdita, da je v letu 2008 prišlo do upočasnitve procesa evropeizacije v RS zaradi gospodarske krize. Tej trditvi ne oporekam, moje lastno opažanje pa je, da je k procesu deevropeizacije prispevala tudi izguba momentuma, ki je nastopila, ko se je državna uprava 'sprostila' po zaključku predsedovanja.

³⁰ Služba Vlade RS za evropske zadeve – SVEZ je bila ustanovljena leta 1997 kot glavna koordinacijska enota za upravljanje evropskih zadev (Fink Hafner in Lajh 2005, 62). Leta 2008 je bila Služba Vlade RS za evropske zadeve združena s Službo Vlade RS za razvoj in nastala je Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve – SVREZ. Del te službe, ki se je ukvarjal z evropskimi zadevami, je bil leta 2012 inkorporiran v Ministrstvo za zunanje zadeve.

Pridružitve EU je gotovo največji in najpomembnejši mejnik, ki je vplival na zunanjepolitični sistem RS. Podoben, a manjši, vpliv je imel vstop v Organizacijo za ekonomsko sodelovanje in razvoj, na ministrski ravni pa tudi vstop v druge mednarodne organizacije, ki od sistema in države zahtevajo določene prilagoditve.

Poleg določenih vlog, ki jih imajo zunanjepolitični akterji v sistemu izvajanja zunanje politike, so pomembni tudi odnosi med posameznimi akterji, ki lahko vplivajo na izvajanje. Vsi akterji, ne samo izpostavljeni, pa morajo zunanjo politiko izvajati odgovorno in v interesu države in državljanov.

3 Organiziranost ministrstev na področju mednarodnih in evropskih zadev

Pregled organiziranosti ministrstev na področju mednarodnih in evropskih zadev se začne z letom 2003, ko je prišlo na ravni Vlade RS do odločitve, da se pripravijo novi akti o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, oziroma sega do leta 2004, ko so bile sprejete prve sistemizacije po novih pravilih. Ministrstva in organi javne uprave so bili dolžni oblikovati ter razdelati svojo organizacijsko strukturo in naloge svojih zaposlenih. Sprejeta je bila **Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih**³¹, ki z vsemi sprejetimi spremembami postavlja osnove za sistemizacije. Ta uredba je določala (in še določa): »Notranja organizacija mora biti prilagojena poslansktvu in nalogam organa ter poslovnim procesom, ki potekajo v organu.« (7. člen). Iz drugih členov uredbe je razvidno, da mora notranja organizacija slediti strokovnosti, učinkovitosti in racionalnosti. S to uredbo, sprejeto leta 2003, pa je bilo določeno tudi, da bodo organi javne uprave najkasneje do 31. decembra 2004 izvedli »analizo funkcij in poslovnih procesov, ki se izvajajo v tem organu in rezultatom analize prilagoditi svojo notranjo organizacijo in sistemizacijo« (57. člen 4. odstavek). Ali je bila analiza dejansko izvedena, mi ni uspelo ugotoviti. Glede na raziskavo, opravljeno znotraj Ministrstva za promet oziroma Ministrstva za infrastrukturo in prostor, ugotavljam, da v spremembah sistemizacije po letu 2004 nikjer ni zaslediti sklicevanja na analizo.

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne

³¹ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 - popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14 in 43/14.

uprave in pravosodnih organih omogoča (enostavnejši) pregled organizacije ministrstev, saj so od leta 2004 sistemizacije in organizacije ministrstev v osnovi poenotene in lažje primerljive.

V letih od 2004 do 2014 je v Sloveniji obstajalo 15 ministrstev, od teh eno ni upoštevano v pregledu, in sicer Ministrstvo za zunanje zadeve. Prav tako v pregled niso vključeni razni uradi, ki jih vodijo ministri brez listnice. V letu 2012 je bilo s takratno novo Vlado RS in največjo reorganizacijo ministrstev število ministrstev zmanjšano na 11. S spet novo Vlado RS v letu 2013 pa je število ministrstev naraslo na 12.

V zgodovinski in strukturalni pregled so vključena ministrstva, kot je razvidno iz Slike 3.1. Pri analizi sem bila odvisna od podatkov, posredovanih s strani ministrstev, zato žal podatki za vsa ministrstva ne segajo do leta 2004. Glede na trend minimalnih sprememb med leti 2004 in 2012 lahko vseeno trdim, da je prikaz ustrezen.

Slika 3.1: Stanje ministrstev v letih od 2004 do 2014

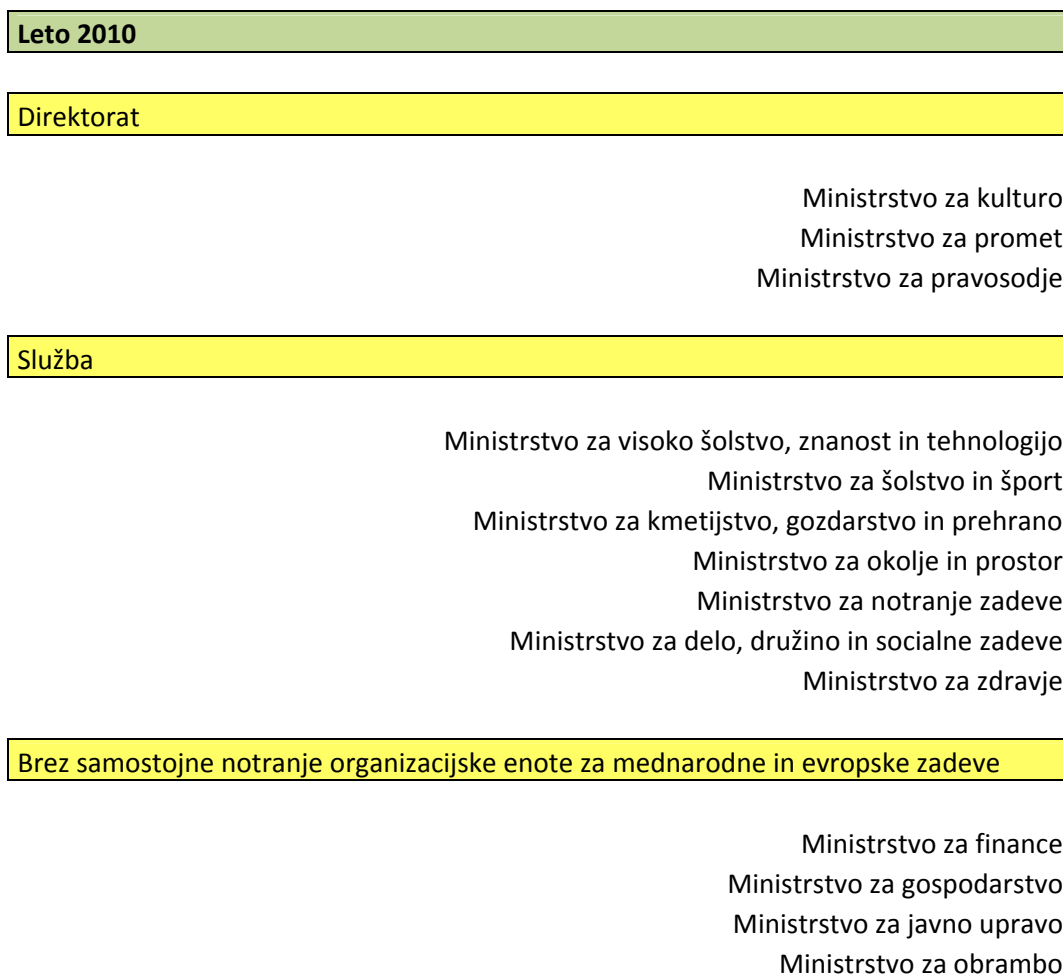
2004-2012	2012-2013	2013-2014
Ministrstvo za finance	Ministrstvo za finance	Ministrstvo za finance
Ministrstvo za gospodarstvo	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport	Ministrstvo za izobraževanje, znanosti in šport
Ministrstvo za šolstvo in šport		
Ministrstvo za kulturo		Ministrstvo za kulturo
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
Ministrstvo za okolje in prostor		
Ministrstvo za promet	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
Ministrstvo za notranje zadeve	Ministrstvo za notranje zadeve	Ministrstvo za notranje zadeve
Ministrstvo za javno upravo		
Ministrstvo za pravosodje	Ministrstvo za pravosodje in javno upravo	Ministrstvo za pravosodje
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve	Ministrstvo za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti
Ministrstvo za zdravje	Ministrstvo za zdravje	Ministrstvo za zdravje
Ministrstvo za obrambo	Ministrstvo za obrambo	Ministrstvo za obrambo

3.1 Zgodovinski in strukturalni pregled

V letih od 2004 do 2012 je bila organizacijska shema posameznih ministrstev dokaj stalna, podvržena manjšim spremembam. Do nekaterih sprememb je prišlo ob (redni) zamenjavi vlade v letu 2008. Če pogledamo npr. strukturo ministrstev leta 2010, je bila slika precej drugač-

na kot danes. V letu 2010 je imelo od takratnih 14-ih ministrstev³² 7 ministrstev posebno službo namenjeno mednarodnim oziroma evropskim zadevam, 3 ministrstva so imela direktorat za opravljanje teh funkcij, 4 ministrstva (takratna Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za obrambo) takšne notranje enote niso imeli (glej Sliko 3.2).

Slika 3.2: Prikaz stanja na področju mednarodnih in evropskih zadev v letu 2010



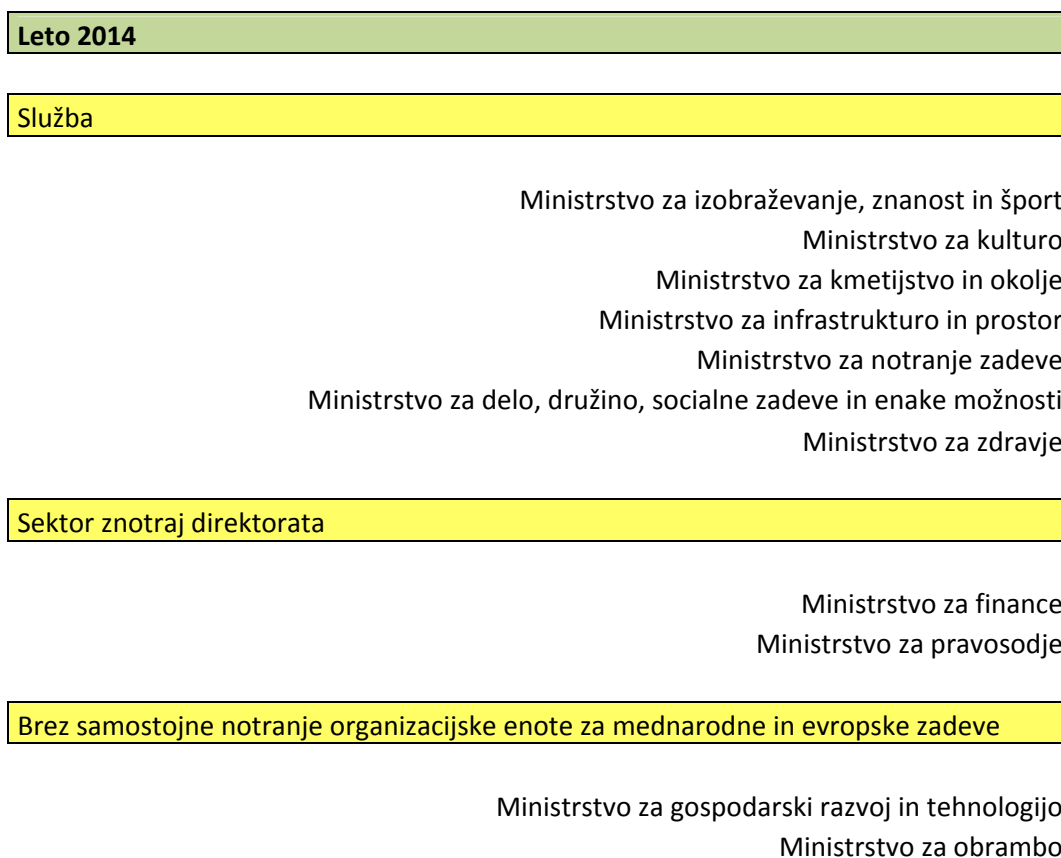
V letu 2012, ko se je oblikovala prva na predčasnih volitvah izvoljena vlada, je prišlo do prvih večjih organizacijskih sprememb, ki niso zamajale samo organizacije na posameznih ministrstvih (ukinjenih, združenih in novoustanovljenih), temveč se kaže tudi sprememba v samem delovanju posameznih notranjih enot tudi na področju mednarodnih in evropskih zadev. Z zamenjavo vlade leta 2012 je znotraj več ministrstev prišlo celo do nekakšne margi-

³² Vlada RS je imela leta 2010 15 ministrstev. Ker analiza izvzema Ministrstvo za zunanje zadeve, je število relevantnih ministrstev 14.

nalizacije mednarodnih in evropskih zadev. Direktorati so bili degradirani v službe, njihove naloge so na papirju ostajale enake, a dejansko se ne izvajajo v celoti oziroma se izvajajo samo na področjih, kot jih določi in dovoli vodstvo posameznega ministrstva.

Ponovna zamenjava vlade v letu 2013 ne vzpostavi starega sistema, temveč nadaljuje z vzdrževanjem obstoječega stanja. V letu 2014 je stanje naslednje: izmed upoštevanih 11-ih ministrstev Ministrstvo za obrambo še vedno nima posebne službe, ki bi se ukvarjala samo z mednarodnimi in evropskimi zadevami, prav tako ne Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 7 ministrstev ima samostojne službe za mednarodne in evropske zadeve, 2 ministrstvi imata sektor znotraj direktorata, ki se ukvarja z mednarodnimi in evropskimi zadevami (glej Sliko 3.3).

Slika 3.3: Prikaz stanja na področju mednarodnih in evropskih zadev v letu 2014



Po pregledu struktur posameznih ministrstev sem prišla do ugotovitve, da nekatera ministrstva zaradi specifičnosti dela oziroma materije delujejo deloma drugače, kar pa bistveno ne vpliva na rezultate analize. Kljub različni organizacijski strukturi vsa ministrstva delujejo v istem sistemu zunanje politike, v sistemu sodelovanja pri sprejemanju odločitev, povezanih z EU, so podvržena celo istemu sistemu odločanja.

Pred analizo posameznih ministrstev je potrebno predstaviti tisti del Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ki v svojem 16. členu določa organiziranje koordinacije evropskih zadev:

(1) Ministrstvo mora organizirati izvajanje nalog koordinacije evropskih zadev. Koordinativne naloge na področju evropskih zadev se opravljajo v direktoratu, katerega delovno področje je najbolj povezano z evropskimi zadevami, v sekretariatu ali v kabinetu ministra, v primeru večjega obsega nalog (več kot trije zaposleni) pa lahko tudi v posebni službi, ki je neposredno odgovorna ministru.

(2) Organizacijska enota iz prejšnjega odstavka lahko navedene naloge v skladu z zakonom opravlja tudi za organ v sestavi ministrstva.

(3) Če se naloge koordinacije evropskih zadev opravljajo v kabinetu, tega dela ne more opravljati javni uslužbenec, ki je sklenil delovno razmerje za čas trajanja funkcije ministra.

(4) V primeru, da se naloge koordinacije opravljajo v samostojni službi, ki je neposredno odgovorna ministru, se lahko v tej službi opravljajo tudi naloge glavne pisarne, vezane na koordinacijo evropskih zadev.

Že iz same uredbe lahko vidimo, da je področje evropskih zadev regulirano in da se od posameznih ministrstev zahteva urejenost tega področja. Zunanja politika na drugih področjih je veliko bolj zapostavljena in posledično manj urejena in prepuščena različnim interpretacijam.

Strukturno-zgodovinski pregled³³ začenjam pri **Ministrstvu za finance**, ki v letih od 2004 do 2014 ni spreminjalo področja svojega delovanja. Ministrstvo za finance je imelo leta 2004 samostojen Sektor za mednarodne finančne odnose, ki pa je bil sredi istega leta ukinjen. Istočasno je bil oblikovan Sektor za mednarodne finančne odnose znotraj Direktorata za finančni sistem. Sektor za mednarodne finančne odnose je bil razdeljen na dva oddelka – Oddelek za

³³ Kot vire pri analizi sem uporabila organigrame oziroma dokumentacijo naslednjih ministrstev: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2010); Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (2013 in 2014); Ministrstvo za finance (2004-2013); Ministrstvo za gospodarstvo (2003, 2004, 2004a, 2005, 2005a, 2006, 2006a, 2007, 2007a, 2008, 2009, 2009a, 2009b, 2009c, 2010, 2011, 2011a, 2011b, 2011c, 2012); Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2012 in 2013); Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport (2012); Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (2013); Ministrstvo za javno upravo (2010); Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (2010); Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (2012 in 2013); Ministrstvo za kulturo (2004-2014); Ministrstvo za notranje zadeve (2004, 2004a, 2004b, 2005, 2005a, 2005b, 2005c, 2007, 2007a, 2007b, 2007c, 2008, 2008a, 2009, 2010, 2010a, 2011, 2012, 2012a, 2013, 2013a, 2013b); Ministrstvo za obrambo (2010, 2013, 2014); Ministrstvo za okolje in prostor (2010); Ministrstvo za pravosodje (2010 in 2014); Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (2012 in 2013); Ministrstvo za šolstvo in šport (2007 in 2010); Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (2010); Ministrstvo za zdravje (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2012a, 2013). Organigrami in dokumentacija so bili pridobljeni pri posameznih ministrstvih z osebnim zaprosilom in prek internetnih strani.

mednarodne finančne organizacije, ki je bil ukinjen leta 2010 in Oddelek za evropske zadeve, tujo tehnično pomoč in ekonomske integracije, ki je bil ukinjen leta 2012. S spremembami leta 2013 sta bila ukinjena tudi Sektor za mednarodne finančne odnose in Direktorat za finančni sistem, oblikovana pa sta bila Direktorat za javno premoženje in finančni sistem, znotraj njega pa Sektor za mednarodne finančne odnose. Ta sektor, ki je namenjen koordinaciji, aktivnemu sodelovanju in krepitvi mednarodnih odnosov, opravlja naslednje naloge:

- *predstavljanje ministrstva v bilateralnih in multilateralnih stikih s tujino, v stikih z mednarodnimi finančnimi institucijami ter drugimi mednarodnimi integracijami;*
- *koordinacijo sodelovanja Ministrstva za finance s pristojnimi tujimi in domačimi ustanovami v zvezi z zadevami EU in OECD;*
- *sodelovanje v mednarodnih finančnih organizacijah;*
- *odločanje o sodelovanju v programih nujenja mednarodne razvojne pomoči, ki se odvija preko mednarodnih finančnih organizacij ter*
- *podpora projektom nujenja razvojne pomoči preko ustanov v RS (CEF) (Ministrstvo za finance 2014).³⁴*

Situacija **Ministrstva za gospodarstvo** oziroma kasneje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je nekoliko drugačna, saj je imelo ministrstvo leta 2004 Direktorat za ekonomske odnose s tujino, ki je pokrival bilateralno in multilateralno sodelovanje s tujino na področju gospodarstva. Ministrstvo je takrat pokrivalo tudi področje, ki ga imenujemo gospodarska diplomacija in je neposredno povezano z izvajanjem zunanje politike države. V letih 2006, 2007 in 2008 je prihajalo do manjših sprememb znotraj Direktorata za ekonomske odnose s tujino, npr. do ustanavljanja in ukinjanja sektorjev za bilateralne ekonomske odnose in za multilateralne ekonomske odnose. V letu 2009 pa je prišlo do korenite spremembe sistema, ko je bila gospodarska diplomacija v celoti prenesena na Ministrstvo za zunanje zadeve. Ministrstvo za gospodarstvo do leta 2012 v svoji organizaciji sicer obdrži Direktorat za ekonomske odnose s tujino, a prvotni namen te organizacijske enote je spremenjen in je v tem obdobju bližji delovanju podobnih enot na drugih ministrstvih. V letu 2012 je s preimenovanjem oziroma oblikovanjem **Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo** omenjeni direktorat ukinjen, oblikovan je nov Direktorat za regionalni razvoj in evropsko teritorialno sodelovanje, znotraj katerega je vzpostavljen Sektor za mednarodne zadeve in nacionalne organe. V letu 2013 je prišlo do ponovne reorganizacije; vzpostavi se Direktorat za regionalni razvoj, ki gle-

³⁴ V originalu uporabljeni kratici: OECD – Organization of Economic Cooperation and Development oziroma Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj; CEF – Connecting Europe Facility oziroma Instrument za povezovanje Evrope (IPE).

de na področje delovanja ne pokriva več mednarodnih in evropskih zadev, kot so obravnavane v magistrskem delu. Vsebine s področja mednarodnih in evropskih zadev, ki jih pokriva Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, se pokrivajo iz drugih direktoratskih znotraj ministrstva.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je imelo pred preoblikovanjem leta 2012 samostojno Službo za mednarodne odnose in evropske zadeve, ki je obstajala vsaj od leta 2010. Leta 2012 je bilo to ministrstvo združeno s takratnima Ministrstvom za šolstvo in šport in Ministrstvom za kulturo. Nastalo je novo Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Pred združitvijo je imelo **Ministrstvo za šolstvo in šport** od leta 2007 samostojno Službo za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve. Leta 2010 je bila služba preimenovana v Službo za mednarodno sodelovanje. Ministrstvo za šolstvo in šport je bilo leta 2012 ukinjeno. Novo **Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport** je imelo samostojno Službo za mednarodno sodelovanje in EU. Leta 2013 s spet novim, tokrat delnim, preoblikovanjem je ministrstvo postalo **Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport** s samostojno Službo za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve. Ta služba:

zagotavlja ustrezno uveljavljanje interesov Republike Slovenije na področjih pristojnosti MIZKŠ v mednarodni skupnosti. Na podlagi zunanjepolitičnih usmeritev Republike Slovenije skrbi za usklajeno delovanje predstavnikov MIZKŠ v organih in institucijah EU, OECD in drugih mednarodnih povezavah. [...] usmerja sodelovanje Slovenije v multilateralnih mednarodnih organizacijah in drugih multilateralnih povezavah ter mednarodno sodelovanje v raznih regionalnih pobudah (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 2014).³⁵

Delno lahko v okvir prej omenjenih ministrstev vključimo tudi zgodbo **Ministrstva za kulturo**, ki v kratkem obdobju 2012-2013 ni obstajalo, naloge pa so se opravljale v okviru takratnega Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Pred tem je imelo Ministrstvo za kulturo leta 2010 Direktorat za kulturni razvoj in mednarodne zadeve. V letu 2013 je bilo ponovno ustanovljeno Ministrstvo za kulturo, znotraj katerega se vzpostavi Služba za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje, ki

zagotavlja ustrezno uveljavljanje interesov Republike Slovenije na področjih v pristojnosti Ministrstva za kulturo v mednarodni skupnosti in zagotavlja kakovostno sodelo-

³⁵ Tudi iz tega citata je razvidna neažurnost sprememb in obravnavane problematike, saj je v opisu delovnih nalog Službe za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, še vedno uporabljena kratica MIZKŠ – Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. V originalu uporabljena kratica: OECD – Organization for Economic Cooperation and Development oziroma Organizacija za gospodarski razvoj in sodelovanje.

vanje z relevantnimi mednarodnimi partnerji na področju kulture. Na podlagi zunanjepolitičnih usmeritev Republike Slovenije skrbi za usklajeno delovanje predstavnikov Ministrstva za kulturo v organih in institucijah EU in drugih mednarodnih povezavah. V ta namen zagotavlja pregled nad mednarodnim sodelovanjem in evropskimi zadevami ter predlaga, pripravlja in vodi posamezne aktivnosti. Pripravlja tudi predloge programa mednarodnih aktivnosti ministra, doma in v tujini (Ministrstvo za kulturo 2014).

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje obstaja šele od leta 2012, ko je bila sprejeta največja sprememba organizacije ministrstev v RS. V letu 2010 sta bili področji današnjega Ministrstva za kmetijstvo in okolje pokriti s takratnim Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvom za okolje in prostor. **Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** je imelo leta 2010 samostojno Službo za EU koordinacijo in mednarodne zadeve, **Ministrstvo za okolje in prostor** pa Službo za mednarodne odnose in evropske zadeve. V letu 2014 na **Ministrstvu za kmetijstvo in okolje** Služba za EU koordinacijo in mednarodne zadeve, ki je obdržala kontinuiteto iz takratnega Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, opravlja naloge na področju usklajevanja in spremljanja aktivnosti ministrstva v institucijah EU, mednarodnih institucijah ter bilateralnih in multilateralnih aktivnosti ministrstva (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje 2014).

Poseben primer so **Ministrstvo za javno upravo**, **Ministrstvo za notranje zadeve** in **Ministrstvo za pravosodje**, ki jih je potrebno obravnavati skupaj, saj je njihova zgodovina zaradi združevanj in razdruževanj v zadnjih letih povezana. Leta 2010 so kot samostojna ministrstva obstajala vsa tri naštetá ministrstva. Ministrstvo za pravosodje je imelo v svoji organizaciji Direktorat za mednarodno sodelovanje in mednarodno pravno pomoč, Ministrstvo za notranje zadeve je imelo Službo za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje, Ministrstvo za javno upravo ni imelo poimenske organizacijske enote, ki bi se ukvarjala z mednarodnimi in evropskimi zadevami. S spremembami leta 2012 sta bila Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo združena v eno ministrstvo – **Ministrstvo za pravosodje in javno upravo**, ki ni imelo samostojnega direktorata ali službe s področja mednarodnih in evropskih zadev. Obstajal pa je Sektor za mednarodno sodelovanje znotraj Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja³⁶. Spremembe niso zdržale dolgo, saj so bile marca 2013 sprejete nove organizacijske spremembe, ki pa niso prinesle bistvenih sprememb, ki bi se nanašale na mednarodne in evropske zadeve. Še vedno ni samostojne službe ali direktorata, ki

³⁶ Znotraj istega direktorata je obstajal tudi Sektor za mednarodno pravno pomoč.

bi pokrival to področje. Spremembe so v bistvu namenjene le drugačnemu poimenovanju že obstoječih notranjih organizacijskih enot. Z novo Vlado RS v letu 2013 je prišlo do ponovnega preoblikovanja ministrstev. Ministrstvo za pravosodje ponovno postane samostojno, Ministrstvo za notranje zadeve pa po novem vključuje tudi področje javne uprave, čeprav ne v imenu ministrstva. Nova organizacija Ministrstva za notranje zadeve tako vključuje samostojno Službo za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje, ki je namenjena vsebinski in logistični podpori na področju EU zadev in mednarodnega sodelovanja, med drugim načrtuje, izvaja in usklajuje naloge povezane z delovanjem v institucijah EU in na področju drugega mednarodnega sodelovanja, usklajuje stališča EU z drugimi organi, koordinira postopke v zvezi s sklepanjem mednarodnih pogodb, pripravlja in koordinira izvajanje programa bilateralnega in multilateralnega mednarodnega sodelovanja (Ministrstvo za notranje zadeve 2014). Sicer je samostojna služba s področja mednarodnih in evropskih zadev na Ministrstvu za notranje zadeve obstajala vse od leta 2004.

Z letom 2013 ponovno vzpostavljeno Ministrstvo za pravosodje nima samostojne enote za področje mednarodnih in evropskih zadev (Ministrstvo za pravosodje 2014). Skozi leta zamenjav vlad in sprememb organizacije se je obdržal le Sektor za mednarodno pravno pomoč, ki pokriva le zadeve s tega področja. Ostale naloge na področju mednarodnih in evropskih zadev se opravljajo znotraj ostalih sektorjev v Direktoratu za zakonodajo s področja pravosodja, glede na naloge posameznih sektorjev.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti obstaja s takšnim imenom in nalogami od leta 2012. Pred tem preoblikovanjem oziroma združevanjem je ministrstvo nosilo ime **Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve**, ki je imelo v letu 2010 samostojno Službo za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve. V letu 2013 poimensko in vsebinsko služba nadaljuje svoje poslanstvo in sicer »opravlja koordinacijske naloge na področju evropskih in mednarodnih zadev s posebnim poudarkom na pripravi udeležbe vodstva ministrstva na zasedanjih Sveta EU ter drugih dogodkih na ministrski ravni z mednarodnim značajem, koordinira bilateralno in multilateralno sodelovanje ministrstva [...]« (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 2014).³⁷

Ministrstvo za zdravje že od leta 2008 vzdržuje kontinuiteto Službe za evropsko in mednarodno sodelovanje v okviru služb, ki so organizirane direktno pod ministrom. Služba opravlja naloge koordiniranja stališč za EU; usklajevanja dejavnosti in izvajanja obveznosti s področja sodelovanja v različnih mednarodnih organizacijah; koordiniranja gradiv za potrebe

³⁷ V originalnem citatu je besedna zveza **evropskih in mednarodnih zadev** zapisana poudarjeno. V citatu sem se odločila za navaden zapis, saj v besedilu poudarjeno pisavo uporabljam za drugačne vrste poudarkov.

bilateralnega in multilateralnega sodelovanja (Ministrstvo za zdravje 2014).

Ministrstvo za obrambo nima samostojne notranje organizacijske enote za mednarodne in evropske zadeve, ima pa posamezne sektorje znotraj svojega Direktorata za obrambno politiko, ki so namenjeni mednarodnemu, regionalnemu in evropskemu sodelovanju (Ministrstvo za obrambo 2014).

Iz strukturnega in zgodovinskega pregleda področja služb in direktorats³⁸ na področju mednarodnih in evropskih zadev na ministrstvih lahko ugotovimo, da te organizacijske enote niso namenjene neposrednemu izvajanju zunanje politike. Opis njihovih nalog kaže, da na nekaterih ministrstvih delujejo tudi v funkciji oblikovanja politik, da pa so večinoma namenjene koordiniranju, usklajevanju, zbiranju ter posredovanju pri izvajanju zunanje politike.

3.2 Organiziranost Ministrstva za infrastrukturo in prostor na področju mednarodnih in evropskih zadev: zgodovinski in strukturni pregled

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (v nadaljevanju MzIP) obstaja šele od leta 2012. Največji del tega ministrstva izhaja iz bivšega Ministrstva za promet (v nadaljevanju MzP). MzIP je ohranilo strukturo MzP ter tej strukturi priključilo del bivšega Ministrstva za okolje in prostor (prostorski del) in del Ministrstva za gospodarstvo (energetiko). Novo priključeni področji sta se morali prilagoditi načinu in organizaciji dela, ki sta bila uveljavljena na MzP. Zgodovinski in strukturni pregled začnjam leta 2004 z MzP in zaključujem avgusta 2014 z MzIP.

Kot je bilo že navedeno, je v letu 2003 je prišlo do odločitve na ravni Vlade RS, da se pripravijo novi enotni akti o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. Tudi na takratnem MzP so se ustrezno z navodilom (023-7/2003 z dne 28. 11. 2003)³⁹ začele priprave na oblikovanje nove sistemizacije. Pri pripravi so sodelovale vse organizacijske enote na ministrstvu. Prva sistemizacija, skladna z navodilom in Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, je bila pripravljena in uradno sprejeta 19. marca 2004.

Od leta 2004 do leta 2013 so bile na MzP oziroma na MzIP sprejete 3 sistemizacije⁴⁰, iz

³⁸ V avgustu leta 2014 ni niti enega samostojnega direktorata, ki bi se ukvarjal samo s tem področjem.

³⁹ Kadrovska služba vlade. 2003. Priprava novih aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

⁴⁰ Na Ministrstvu za promet ni deloval sindikat, ki bi podajal mnenje k sistemizaciji. Reprezentativni sindikat je bil ustanovljen šele leta 2013 na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor. Tudi zato vpliv sindikata na sistemizacijo ministrstva ni raziskan in analiziran.

katerih so razvidne organiziranost ministrstva in organizacijske spremembe:

- *Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (0110-1/2004/1),*
- *Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (1000-2/2008/1),*
- *Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor (1000-3/2012/24).*

Zadnja celovita sprememba je bila izvedena leta 2012 ob preoblikovanju iz MzP v MzIP. Seveda je sistemizacija dokument, ki se ves čas spreminja. Obstajajo manjše in večje spremembe sistemizacije⁴¹. Drugače pa lahko spremembe delimo na vsebinske in spremembe, ki se nanašajo samo na dodajanje oziroma brisanje delovnih mest. Vse tri sistemizacije, ki so vir za strukturni in zgodovinski pregled, so bile v času veljavnosti večkrat spremenjene in v nekaterih primerih je končna oblika sistemizacije precej drugačna od začetne verzije.

Znotraj sistemizacije oziroma ministrstva so se dogajale spremembe tudi na področju mednarodnih in evropskih zadev. Prvi obravnavan dokument oziroma Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest iz leta 2004 je določal, da je znotraj ministrstva organiziran **Sektor za evropske zadeve in mednarodne odnose** za opravljanje strokovnih nalog, »ki se nanašajo na spremljanje in koordinacijo uresničevanja nalog, ki izhajajo iz določb Sporazuma med EU in Republiko Slovenijo na področju prometa, spremljanje, koordinacijo in usklajevanje evropskih zadev in mednarodnih odnosov s področja prometa v okviru ministrstva, Vlade RS, institucij EU in drugih organov in organizacij ter sodelovanje z navedenimi organi« (Ministrstvo za promet 2004, 11). Po tej opredelitvi nalog sledi bolj natančna razdelanost nalog in sicer v 22-ih alinejah. Pravilnik Sektorju za evropske zadeve in mednarodne odnose eksplicitno ne določa delovanja na področju zunanje politike, a iz nalog je moč razbrati, da v področje delovanja službe spada tudi delovanje na tem področju, npr.: priprava vsebin s področja dejavnosti prometa za mednarodna srečanja, koordinacija sodelovanja v mednarodnih organizacijah, sodelovanje v bilateralnih in multilateralnih mešanih komisijah (Ministrstvo za promet 2004, 11). Pravilnik iz leta 2004 vsebuje tudi poglavje o sodelovanju ministrstva z drugimi organi in institucijami, ki pa razen koordinacijskih skupin ne določa natančnejših načinov sodelovanja (Ministrstvo za promet 2004, 18). V istem letu je bila sistemizacija spremenjena tako, da je bilo spremenjeno samo poimenovanje notranje organizacijske enote in sicer v **Službo za evropske zadeve in mednarodne odnose**, naloge in vloga organizacij-

⁴¹ Načeloma večja sprememba vključuje tudi spremembe v organizaciji ministrstva. Spremembe znotraj posameznih področij ali posameznih delovnih mest se štejejo za manjše spremembe.

ske enote, pa se niso spreminjale (Ministrstvo za promet 2004a, 2).

Leta 2004 je bil Sektor oziroma Služba za evropske zadeve in mednarodne odnose na MzP oblikovana tako, da je vodja te notranje organizacijske enote odgovarjal neposredno ministru (Slika 3.4).

Slika 3.4: Organizacijska shema Ministrstva za promet leta 2004



Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (Številka: 0110-1/2004/1-1110, Datum: 19.03.2004)

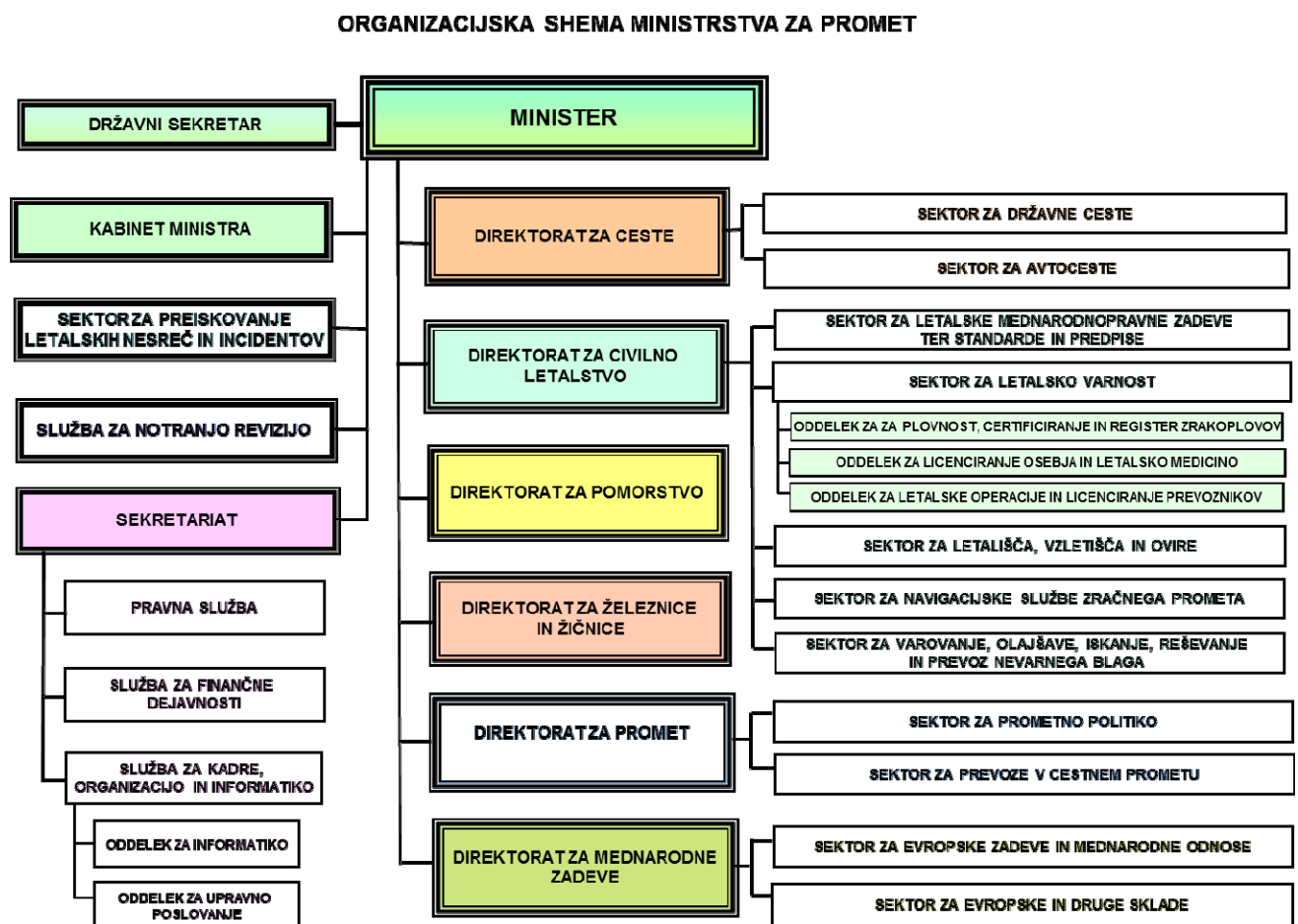
Vir: Ministrstvo za promet (2004, Priloga 1).

V letu 2005 je bil Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest spremenjen tako, da je bil znotraj Direktorata za prometno politiko ustanovljen **Sektor za evropske zadeve in mednarodne odnose** (Ministrstvo za promet 2005). S tem pa je bil tudi ukinjen samostojni sektor, ki se je ukvarjal s področjem mednarodnih in evropskih zadev. Ob tem preoblikovanju se je spremenila tudi odgovornost vodje sektorja, ki je postal s to spremembo neposredno odgovoren generalnemu direktorju direktorata in ne več ministru. Naloge na področju mednarodnih in evropskih zadev so v novi verziji akta zelo podobne kot leta 2004; njihov opis je skrajšan, kar pa na samo vsebino nalog ne vpliva. Natančneje so naloge novega sektorja znotraj direktorata opredeljene v 23-ih alinejah (Ministrstvo za promet 2005, 11–12).

V letu 2006 pride do večjih sprememb pravilnika in na področju evropskih in mednarodnih zadev povsem nove organizacije, saj je bil sredi leta ustanovljen **Direktorat za mednarodne**

zadeve (glej Sliko 3.5) (Ministrstvo za promet, 2006). S tem je bila ponovno spremenjena odgovornost vodje tega področja, ki je dobil naziv generalnega direktorja direktorata, postal je neposredno odgovoren ministru, dobil več pooblastil pri odločanju in bil podrejen drugačnemu načinu imenovanja na svoj položaj. Z ustanovitvijo Direktorata za področje mednarodnih (in evropskih) zadev je bila temu področju znotraj ministrstva dana pomembnejša vloga in tudi večja samostojnost.

Slika 3.5: Organizacijska shema Ministrstva za promet leta 2006



Vir: Ministrstvo za promet (2006, Priloga 1).

Naloge direktorata so bile leta 2006 (Ministrstvo za promet 2006, 6) določene kot:

[...]opravljanje strokovnih nalog, ki se nanašajo na spremljanje, koordinacijo in usklajevanje evropskih zadev in mednarodnih odnosov s področja prometa v okviru ministrstva, Vlade RS, institucij EU in drugih organov in organizacij ter sodelovanje z navedenimi organi, koordinacija stališč k predlogom zakonodajnih aktov EU, pripra-

va gradiv za svete ministrov za promet, izvajanje nalog s področja harmonizacije ter spremljanje implementacije pravnega reda EU spremljanje in koordinacijo uresničevanja nalog, ki izhajajo iz določb Sporazuma med EU in Republiko Slovenijo na področju prometa, neposredno opravljanje strokovnih nalog, ki se nanašajo na črpanje sredstev PHARE in ISPA, pripravo nacionalnih programov in strategij za črpanje sredstev iz skladov EU in drugih skladov, vodenje projektov ter koordinacijo, spremljanje in kontroliranje spoštovanja postopkov pri izvajanju projektov.⁴²

Znotraj direktorata sta bila ustanovljena dva sektorja. Naloge Sektorja za evropske zadeve in mednarodne odnose so bile dodatno opredeljene v 23-ih alinejah, naloge Sektorja za evropske in druge sklade pa v prav toliko (Ministrstvo za promet 2006, 6–7).

Takšna organizacija in delovanje sta bila v veljavi do leta 2008, ko je prišlo do sprejetja novega Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. V organizaciji ministrstva se je ohranil Direktorat za mednarodne zadeve in znotraj njega oba sektorja. Tudi delovno področje direktorata je bilo na področju mednarodnih in evropskih zadev enako kot leta 2006, le na področju evropskih in drugih skladov je bilo spremenjeno besedilo, ki se je po novem glasilo: »ter priprava nacionalnih programov in strategij za črpanje sredstev iz skladov EU in drugih skladov, skladno z določbami in smernicami EU ter vodenje projektov tehnične pomoči za področje administrativne usposobljenosti uresničevanja teh nacionalnih programov in strategij« (Ministrstvo za promet 2009, 17–18).

V letu 2009 je sprejet popravek Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki ukinja sektorje znotraj Direktorata za mednarodne zadeve in kot organizacijsko enoto določa samo Direktorat za mednarodne zadeve. Naloge direktorata se deloma spremenijo. Kljub odvzemu večine organizacijskega dela, ki se nanaša na evropske in druge sklade, Direktorat za mednarodne zadeve obdrži nekatere naloge, ki se nanašajo na to področje (Ministrstvo za promet 2009, 17–18). Podrobnejša opredelitev nalog je določena v 25-ih alinejah. Direktorat ohranja neposredno podrejenost ministru in zaradi oblike organizacijske enote ohranja veliko stopnjo avtonomnosti in vpliva znotraj sistema ministrstva.

V letu 2011 so bile spremenjene in natančneje opredeljene naloge nekaterih zaposlenih v Direktoratu za mednarodne zadeve v okviru kataloga uradniških delovnih mest, žal naloge Direktorata niso bile istočasno popravljene in prilagojene (Ministrstvo za promet 2011).

⁴² V originalu uporabljeni kratici: PHARE - The Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe (oziroma v začetku Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies; (Program Phare je pobuda Evropske unije, ki zagotavlja državam srednje in vzhodne Evrope finančno pomoč za podporo procesa ekonomske preobrazbe, hkrati pa jim pomaga okrepiti njihove novo oblikovane demokratične družbe. (Ministrstvo za finance 2014a)) ISPA – The Instrument for Structural Policies for Pre-Accession oziroma Sklad Instrumentne strukturne politike.

V letu 2012 je bil pripravljen nov Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, tokrat ta vsebuje novo organizacijo in nove pristojnosti, ki so jih prinesle spremembe v sestavi ministrstva skladno z Zakonom o spremembah Zakona o Vladi RS. Organizacijsko je ukinjen Direktorat za mednarodne zadeve in ustanovljena **Služba za mednarodne zadeve**. Naloge nove Službe za mednarodne zadeve so določene kot (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor 2012, 5):

[...]spremljanje, koordinacijo in usklajevanje evropskih zadev in mednarodnih odnosov z delovnimi področji ministrstva, Vlade RS, institucij EU in drugih organov in organizacij ter sodelovanje z navedenimi organi, koordinacija priprave stališč k predlogom zakonodajnih aktov EU, priprava gradiv za svete ministrov za promet, izvajanje nalog s področja harmonizacije ter spremljanje implementacije pravnega reda EU spremljanje in koordinacijo uresničevanja nalog, ki izhajajo iz določb Sporazuma med EU in Republiko Slovenijo na področju prometa ter sodelovanje pri pripravi nacionalnih programov in strategij za črpanje sredstev iz skladov EU in drugih skladov, skladno z odločbami in smernicami EU ter sodelovanje pri projektu tehnične pomoči za področje administrativne usposobljenosti uresničevanja teh nacionalnih programov in strategij ter nalog na področju odnosov z javnostmi, protokolarnih zadev in zagotavljanja informacij javnega značaja.

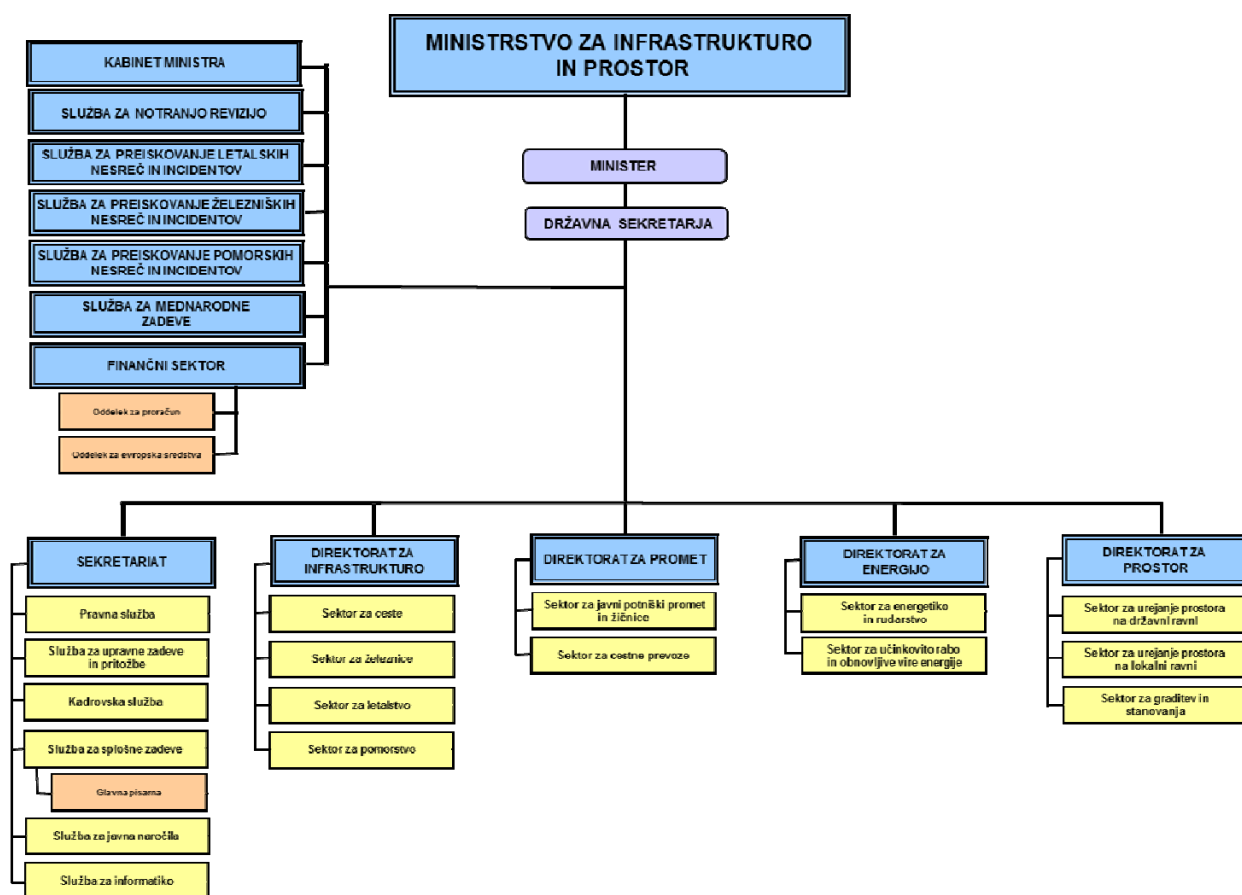
Težava nove sistemizacije je, da opravljanje nalog službe ni bilo prilagojeno novi organizaciji oziroma novim področjem dela, ki jih je prevzelo ministrstvo. Naloge službe za mednarodne zadeve v letu 2012 so podrobneje določene v 35-ih alinejah, ki vsebujejo večino nalog prejšnjega direktorata. Služba je s to sistemizacijo dobila najširše in najpodrobnejše opredeljene naloge od leta 2004. Zaradi reorganizacije so bile službi dodane naloge s področja stikov z javnostjo in protokola. Dodanih je bilo nekaj nalog, ki so neposredno povezane z opravljanjem nalog za ministra. Seznam nalog še vedno vključuje tudi nekatere naloge s področja delovanja skladov EU in drugih skladov. Že konec leta 2012 je bila sistemizacija ponovno popravljena in s tem tudi naloge Službe za mednarodne zadeve (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor 2014a, 5–6):

[...]spremljanje, koordinacijo in usklajevanje evropskih zadev in mednarodnih odnosov z delovnih področij ministrstva, Vlade RS, institucij EU in drugih organov in organizacij ter sodelovanje z navedenimi organi, priprava gradiv za svete ministrov za promet, izvajanje nalog s področja harmonizacije ter spremljanje implementacije pravnega reda EU spremljanje in koordinacijo uresničevanja nalog, ki izhajajo iz določb Sporazuma med EU in Republiko Slovenijo na področju prometa ter sodelovanje pri pripravi nacio-

nalnih programov in strategij za črpanje sredstev iz skladov EU in drugih skladov, skladno z določbami in smernicami EU ter sodelovanje pri projektu tehnične pomoči z a področje administrativne usposobljenosti uresničevanja teh nacionalnih programov in strategij ter nalog na področju odnosov za javnostmi, protokolarnih zadev in zagotavljanja informacij javnega značaja.

Naloge so sedaj natančneje določene v 26-ih alinejah (nekateri naloge so združene, druge popolnoma spremenjene). Razen nekaterih napak (kot je še vedno uporabljena formulacija 's področja prometa', čeprav ministrstvo sedaj pokriva veliko širše področje) je sistemizacija, oblikovana konec leta 2012, zelo ustrezna glede na delo, ki ga je služba dejansko opravljala (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor 2014a, 6). Sistemizacija iz leta 2012 je avgusta 2014 še vedno aktualna, položaj službe v organizacijski shemi ministrstva pa je razviden iz Slike 3.6.

Slika 3.6: Organizacijska shema Ministrstva za infrastrukturo in prostor leta 2014



Vir: Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (2012, Priloga 1).

Skozi vsa leta in vse spremembe sistemizacij se natančnejša opredelitev delovnih nalog za področje mednarodnih in evropskih zadev večinoma začneja s: koordinacija/koordiniranje, spremljanje, sodelovanje, zagotavljanje pomoči... Seveda so tudi naloge, ki se začnejo s priprava in izvajanje, a vendarle je večina nalog opredeljena tako, da je razvidno, da gre za podporno službo, ki ima manjše število nalog s področja, ki zahteva samostojno oblikovanje politik.

Delitev dela znotraj posameznih enot ministrstva je v osnovi določena s sistemizacijo oziroma opisom delovnih nalog, ki spada k sistemizaciji. V opisu delovnih nalog so določene naloge vseh zaposlenih oziroma vseh obstoječih delovnih mest na ministrstvu. Nekatere naloge so splošne in skupne večini delovnih mest, druge so specifičnejše in lastne samo nekaterim delovnim mestom ali celo samo enem delovnemu mestu. Tako npr. eden izmed opisov delovnih nalog zaposlenega⁴³ v Službi za mednarodne zadeve na MZIP iz leta 2013 določa (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor 2013):

- *spremljanje gradiv in predpisov DZ RS, Vlade RS, ministrstev in EU ter prilagajanje nacionalne zakonodaje zakonodaji EU*
- *sodelovanje pri pripravi poročil, analiz in drugih gradiv za DZ RS in Vlado RS s področja evropskih zadev in mednarodnih odnosov*
- *priprava podlag in analiz za vodenje enotne politike ministrstva s področja dela organizacijske enote*
- *priprava vsebin in gradiv za sodelovanje v mednarodnih organizacijah, organih in delovnih telesih*
- *priprava strokovnih podlag in gradiv za dvo in večstranska srečanja ter njihovo koordiniranje*
- *sodelovanje v projektnih skupinah ali drugih oblikah sodelovanja*
- *sodelovanje z NOE ter drugimi organi in organizacijami v zadevah z delovnega področja*
- *korespondence gradiv pri sodelovanju v mednarodnih organizacijah v angleškem jeziku*
- *izvajanje oz. sodelovanje pri pripravi aktivnosti s področja protokolarnih zadev*
- *koordiniranje pri pripravi programov in organiziranje obiskov in srečanj na ministrski ravni*
- *sodelovanje v stalnih koordinacijskih skupinah*

⁴³ V besedilu uporabljeni izrazi, zapisani v moški spolni slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za ženske in moške.

- *zbiranje, urejanje in priprava podatkov za oblikovanje zahtevnejših gradiv*
- *samostojno oblikovanje manj zahtevnih gradiv s predlogi ukrepov*
- *vodenje evidenc iz delovnega področja*
- *opravljanje drugih nalog podobne zahtevnosti*⁴⁴

Vsakokratna delitev dela med posamezne uslužbenke naj bi temeljila na v sistemizaciji zapisanih opredelitvah delovnih nalog. Ta delitev dela seveda izrablja maneverski prostor, ki ga dopušča sistemizacija (opravljanje drugih nalog) in je pogojena z vsakokratnimi potrebami in nalogami posamezne notranje enote. V praksi je praviloma opravljena na osnovi sposobnosti zaposlenega oziroma ocene le-teh s strani vodje. Vendar delitev dela načeloma ne bi smela biti bolj odvisna od osebe, ki določeno mesto zaseda, kot od formalno določenih nalog v sistemizaciji. Smiselnost sistemizacije je utemeljena, če v praksi izvedena delitev dela in nalog ne odstopa bistveno od nje. Zaposleni v organizacijo vstopijo z določenimi pričakovanji v skladu z naborom delovnih nalog, kot so jim bile predstavljene ob sklenitvi delovnega razmerja. Vse nadaljnje spremembe nalog in zadolžitev zaposlenega naj bi se zgodile z njegovim soglasjem in ob skupni odločitvi in določitvi novih ali dodatnih delovnih nalog.

Poglejmo si še opis delovnih nalog vodstvenega delovnega mesta (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor 2014):

- *vodenje, organiziranje, usklajevanje in usmerjanje dela v službi*
- *neposredna pomoč pri vodenju strokovnih nalog na delu delovnega področja ministrstva*
- *vodenje projektnih skupin*
- *samostojno oblikovanje sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv*
- *opravljanje drugih najzahtevnejših nalog*
- *vodenje in sodelovanje v najzahtevnejših projektnih skupinah*

Opis delovnih nalog vodstvenih delovnih mest načeloma ne vsebuje natančnejših nalog s posameznih področji, kar lahko posledično pomeni, da tako delovno mesto lahko zasedejo tudi kadri, ki niso strokovnjaki s posameznega delovnega področja

V sistemizaciji ne obstajata opisa delovnih nalog ministra in državnega sekretarja, kar pomeni, da je z notranjim aktom ministrstva določen le njun vodstveni položaj. Stopnja strokovnosti in vodstvenih sposobnosti vsakokratnih oseb, ki ti dve delovni mesti zasedajo, je prepuščena trenutni politični oblasti.⁴⁵

⁴⁴ V originalu uporabljeni kratici: DZ – Državni zbor; NOE – notranja organizacijska enota.

⁴⁵ Delovno področje ministra in število državnih sekretarjev določa Zakon o vladi. Prav tako je v tem zakonu (41. člen) določeno, da se za ministre smiselno uporabljajo določila zakona o poslancih, ko gre za njihovo delo-

Vsakokratne sistemizacije z vso svojo vsebino (splošnim aktom in seznamom delovnih mest) se pripravljajo površno, neustrezno in brez prave vizije. Usmerjenost akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest se je skrčila na določanje notranjih organizacijskih enot in določanje števila ter naziva delovnih mest. Ker sistemizacijo zelo redko pripravljajo v širšem sodelovanju z vodji posameznih enot, se pripravjalci sistemizacije ne lotevajo nujnih sprememb pri opredelitvah nalog posameznih organizacijskih enot, kar posledično pripelje do neuskkljenosti. Naloge, opredeljene v aktu, ne ustrezajo dejanskemu stanju in potrebam. To trditev utemeljujem z zaznavo zaposlenih (lastno in intervjuvancev).

Dopuščam možnost, da so stvari v drugih organizacijskih enotah (ki niso Služba za mednarodne zadeve ali Direktorat za mednarodne zadeve) drugačne.

Zdi se, da je uporaba 'kopiraj in prilepi' stalna praksa pri oblikovanju sistemizacij. Dejstvo, da se posamezne enote znotraj ministrstev oblikujejo tudi na podlagi videnja, želja, programov in interesov trenutne politične oblasti in ministra, ne bi smelo dopuščati prevelikih pomanjkljivosti, napak in neuskkljenosti vsakokratnih novih sistemizacij. Delo ministrstev, na področju zunanje politike še posebej, je prevečkrat izpostavljeno reorganizacijam. Uvajanje sprememb je sicer postalo stalnica v vseh organizacijah in lahko oziroma mora prispevati h kvalitetnejšemu delu, predstavlja pa tudi tveganje, kadar je prepogosto, nedomišljeno in nestrokovno.

Z novo Vlado RS leta 2012 je prišlo do veliki sprememb v procesu delovanja administracije in pri spreminjanju ustaljenih postopkov. Nekaj teh sprememb lahko pripišemo v MzIP združevanju treh različnih sistemov dela in novim ljudem na vodstvenih položajih. Nekatere spremembe so bile dobre in dobrodošle. Spet pri drugih se je pokazala neustreznost ter nepoznavanje načina dela in sistema. Pri nekaterih spremembah je, kljub njihovi neustreznosti, prišlo do uveljavitve, ker so bile odločitve sprejete na najvišji ravni.

4 Poznavanje pristojnosti na področju izvajanja zunanje politike⁴⁶

Ko posameznik postane funkcionar (npr. minister) vstopi v kompleksen sistem ciljev, preferenc in pravil (Snyder in drugi 1962/2010, 128), s tem postane član institucije, ki je prej ni poznal, kar vsaj deloma pomeni tudi nepoznavanje teh ciljev, preferenc in pravil. Pričakovan-

vno razmerje.

⁴⁶ Raziskava je bila izvedena z vidika zunanje politike, zato v raziskavo nista bila vključena Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o delovnih razmerjih.

ja javnosti glede funkcionarjev in njihovega opravljanja nalog so velika. Funkcionar s prevzemom funkcije postane odločevalec oziroma akter znotraj države (Snyder in drugi 1962/2010, 85). Če pogledamo primer funkcionarjev ministrov, lahko ugotovimo, da je njihovo vstopanje v sistem običajno krajše, intenzivnejše in splošnejše. Konstruktivizem sicer gradi na predpostavki, da posamezniki – odločevalci lahko presegajo oziroma redefiniirajo procese odločanja, kar pa ne pomeni, da jih ti posamezniki poznajo ali so v celoti seznanjeni s svojimi pristojnostmi. Medtem ko funkcionarji v državni sistem zavestno vstopajo za določen čas, je ta trenutek in nasploh v sistemu večina državnih uslužbencev zaposlena za nedoločen čas. Posledično je drugačen njihov odnos do ciljev, preferenc in pravil sistema. Pa tudi, če v sistemu vstopijo le za določen čas, je njihov odnos drugačen od odnosa funkcionarjev. Ob nastopu službe se od državnega uslužbenca pričakuje, da se bo seznanil s področjem dela, da se bo v času opravljanja dela seznanjal tako s spremembami kot pristojnostmi delovnega mesta in organizacije, znotraj katere je zaposlen. Z daljšanjem njegove zaposlitve se od njega zahteva vedno več strokovnosti, samostojnosti in poznavanja pristojnosti. Ne glede na hierarhično raven in način vstopanja je na koncu od posameznika samega, tako ministra kot uslužbenca na ministrstvu, odvisno, kako in na kakšen način se bo vključil v sistem. »Odgovornost vlade je politična, odgovornost članov vlade pa politična in pravna« (Tičar in Rakar 2011, 175).

Poznavanje pristojnosti na področju zunanje politike je problematika, s katero se srečujejo vsi zaposleni na ministrstvu. In nepoznavanje pristojnosti ima lahko daljnosežne posledice tako na ravni uslužbencev kot ministrov. Države so »primarni, redni in poglobitni subjekti mednarodnega prava« (Murgel 2003, 31). Posameznik, ki predstavlja državo v mednarodnem pravu, ne nastopa kot posameznik, temveč kot predstavnik države. Delovati mora v skladu s tem. Petrič (2010, 272) pravi: »V zunanji politiki je priprava predlogov in stališč ter odločitev v domeni zunanjepolitične birokratske elite, zbrane v ministrstvu za zunanje zadeve in v diplomatski službi, pojmovani najširše, tj. vključujoč diplomatsko osebje v zunanjem ministrstvu, kabinetih predsednika vlade oziroma šefa države, v raznih posebej zunanji politiki namenjenih državnih ustanovah, kot so sveti za nacionalno varnost, strateški svet in instituti in podobno«. Citat nakazuje, da imajo določeni organi primat nad zunanjo politiko. In prav je tako, saj mora imeti država enotno zunanjo politiko. Vendar ta primat ni in ne sme biti vseobsegajoč. Zanemarjanje vseh ostalih ministrstev in njihovih pristojnosti pogosto vodi v nepravilno izvajanje zunanje politike, napake, nesporazume in celo notranje spore med posameznimi državnimi organi.

4.1 Primer Ministrstva za infrastrukturo in prostor

Ko sem raziskovala poznavanje pristojnosti na področju izvajanja zunanje politike na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, sem izhajala iz analize sistema in dokumentov, ki urejajo in določajo to področje. Opravila pa sem tudi intervjuje z zaposlenimi⁴⁷ in z njimi ugotavljala seznanjenost s pristojnostmi na raziskovanem področju oziroma njihovo zaznavanje prakse. Splošna in temeljna ugotovitev, ki izhaja iz intervjujev je, da se zaposleni (torej državni uslužbenci) zavedajo svojih pristojnosti ter jih zaznavajo kot dolžnosti in kot omejitve pri izvajanju nalog na področju zunanje politike. Zaposleni se zavedajo, da obstaja razlika med odločevalci in izvrševalci oziroma izvajalci odločitev na zunanjepolitičnem področju. Zavedanje o tem je povezano tudi s poznavanjem pristojnosti.

Stopnja seznanjenosti vsakega posameznika z zakonskimi določili in seveda z vsakokratnimi spremembami s področja delovnih pristojnosti vpliva na izvajanje in uresničevanje teh pristojnosti, tako uslužbencev kot ministra. Seznanjanje s spremembami v zakonodaji pogosto poteka skozi primere oziroma ko opravljanje nalog to od posameznika zahteva. Ena izmed ugotovitev, do katerih sem prišla, pa je tudi, da sistem dopušča in omogoča, da prihaja do nepoznavanja pristojnosti.

Posamezniki, ki dlje časa in redno delujejo na področju mednarodnih in evropskih zadev, so bolj seznanjeni s svojimi pristojnostmi in se manj opirajo na Službo za mednarodne zadeve. Tisti, ki na mednarodnem in evropskem področju delujejo občasno, so manj seznanjeni s svojimi pristojnostmi oziroma se z njimi seznanijo šele takrat, ko to od njih zahteva določena situacija ali naloga, ki jim je bila dodeljena. Ti posamezniki se bolj opirajo na Službo za mednarodne zadeve oziroma zaposlene v njej, in pričakujejo da bodo oni tista varovalka, ki bo preprečila morebitne napake.

Kot težavo pri poznavanju in seznanjanju s pristojnostmi na področju zunanje politike zaposleni izražajo tudi pomanjkanje ali celo odsotnost prenosa znanja. Nekateri ob nastopu službe sploh niso bili seznanjeni s svojimi pristojnostmi v celoti, kaj šele na področju zunanje politike. Kot primer lahko navedem neseznanjenost s standardi kakovosti ISO 9001⁴⁸, ki jih je

⁴⁷ Opravila sem 8 osebnih intervjujev z zaposlenimi na vseh štirih direktoratih (Direktorat za infrastrukturo, Direktorat za promet, Direktorat za energijo in Direktorat za prostor). Na željo intervjuvancev so bili intervjuji izvedeni z zagotovitvijo anonimnosti. Intervjuvanec A. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 8. julij. Intervjuvanec B. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 9. julij. Intervjuvanec C. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij. Intervjuvanec Č. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij. Intervjuvanec D. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij. Intervjuvanec E. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij. Intervjuvanec F. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 27. avgust. Intervjuvanec G. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 28. avgust.

⁴⁸ »Certifikat sistema vodenja kakovosti, ISO 9001, vam omogoča, da dokažete vašo zavezo kakovosti in zadovoljstva odjemalcev, obenem pa tudi nenehno izboljšujete podobo vašega podjetja ali organizacije, ter integrirate

MzP pridobilo leta 2008. Zaradi pridobitve standarda kakovosti so bili izdelani številni poslovni in izdana različna navodila. Pripravljen je bil tudi Poslovnik kakovosti, ki je dokaj natančno določal postopke in sisteme sprejemanja (določenih) odločitev. Napaka znotraj MzP je bila, da novi zaposleni z nastopom službe niso bili ustrezno seznanjeni z obstoječim sistemom standardov in postopkov. Ministrstvo novim zaposlenim ni nudilo ustrezne izobrazbe glede svojih postopkov in načina delovanja sistema. Preoptimistična je tudi predpostavka, da so vsi zaposleni ustrezno seznanjeni tako z nalogami in zahtevnostjo svojega delovnega mesta, kot s sistemom delovanja ministrstva. Včasih na neustreznost seznanitve vpliva že čas nastopa dela (npr. poletje). V manjši prednosti so zaposleni, ki v sistem pridejo kot pripravniki, saj so dolžni spoznati vse notranje organizacijske enote ministrstva in se seznaniti z njihovim delom. Na ta način vsaj deloma spoznajo način dela celotnega ministrstva in povezave med posameznimi notranjimi enotami. Za ostale zaposlene pa ne obstaja obvezna procedura uvajanja v delo.

Do problema pride tudi, ko je uslužbenec seznanjen s svojimi pristojnostmi, ni pa s pristojnostmi seznanjen njegov nadrejeni. Posledično sistem ne more biti učinkovit. Ta problem se sicer intenzivneje pojavlja v zadnjih treh letih, zaradi pogostih menjav nadrejenih oziroma uslužbencev na vodstvenih položajih.

Svojih nalog glede seznanjanja svojih podrejenih s sistemom ustrezno ne opravijo niti zaposleni na vodstvenih delovnih mestih. Seznanitev sicer opravijo, a večinoma je ta narejena na ravni obstoječe prakse, ki ne sledi nujno veljavnim predpisom in standardom, ki bi se jih morali držati. Dodaten zaplet so politične menjave zaposlenih na vodilnih položajih. V kolikor so ti vodilni (običajno generalni direktorji direktoratoev) izbrani znotraj ministrstva, so težave manjše, saj se obdrži določena raven kontinuitete in poznavanja sistema ter pristojnosti. Težave se dogajajo tako na področju (samo)seznanjanja vodstvenih delavcev kot njihove dolžnosti seznanjanja svojih podrejenih.

Težave, ki nastanejo, ko so vodstveni kadri izbrani izven sistema, so veliko večje. Zunanji strokovnjaki, predvsem tisti, ki nimajo izkušenj z državno upravo, so običajno prepričani, da je sistem slab in ga je potrebno v celoti spremeniti. V takih primerih pogosto pride do začasnega kolapsa sistema delovanja in odločanja, saj se zaposleni ne morejo ali tudi nočejo prilagoditi zahtevam po spremembah.

Zaposleni v intervjujih izpostavljajo, da ni časa, da bi se s spremembami seznanjali sproti.

realnost spreminjajočega se sveta. **ISO 9001:2008 je osnovan na osmih načelih vodenja kakovosti:** osredotočenost na odjemalce, vodstvo, vključenost zaposlenih, procesni pristop, sistemski pristop k vodenju, nenehno izboljševanje, odločanje na podlagi dejstev, vzajemno koristni odnosi z dobavitelji« (EUDACE d.o.o. 2014).

Vsi poudarjajo učenje in seznanjanje na podlagi primerov, kar se jim zdi najustreznejše. Izpostavljen je bil tudi problem, da pristojnosti, ki so jim določene s sistemizacijo, niso povsem ustrezne. Zaposleni sami opozarjajo na napake in neskladja, a večinoma odziva s strani nadrejenih ni. Dodatna težava je, ker pri vodstvenih kadrih prihaja do seznanjanja in spoznavanja področja dela prepozno.

Kot primer, s katerim bom prikazala nekaj težav s pristojnostmi na področju zunanje politike, sem si izbrala izvedbo bilateralnega srečanja na ministrski ravni. Gre za dokaj pogost dogodek na ministrstvu, za katerega veljajo ustaljeni postopki, ki pa niso v celoti formalizirani. Do težav pri poznavanju in prepoznavanju pristojnosti lahko prihaja tako v neformaliziranem kot v formaliziranem delu procesa.

Izvedba bilateralnega srečanja domačega ministra s tujim ministrom in postopek izvedbe tega srečanja temeljita na notranjih navodilih, Poslovniku Vlade RS in Zakonu o zunanjih zadevah.

Prva faza je dogovarjanje o bilateralnem srečanju. Običajno se dogovori o bilateralnem srečanju začnejo na podlagi odprtih vprašanj med državama ali zaradi želje po dodatnem sodelovanju na določenem področju. O vseh načrtovanih bilateralnih srečanjih se predhodno obvesti Ministrstvo za zunanje zadeve in vlado. V ta namen Ministrstvo za zunanje zadeve vodi letni postopek obveščanja o bilateralnih in multilateralnih srečanjih na ravni predsednika republike, predsednika Državnega zbora, predsednika Državnega sveta, predsednika vlade, ministrov in vodij vladnih služb. V kolikor gre pri posameznem načrtovanem bilateralnem srečanju za srečanje s seznama, s katerim je vlada že seznanjena, predhodno dodatno obveščanje Ministrstva za zunanje zadeve ni potrebno. V kolikor gre za novo, nenapovedano srečanje je potrebno Ministrstvo za zunanje zadeve obvestiti. Ministrstvo za zunanje zadeve dopušča neposredno dogovarjanje za bilateralna srečanja, če uradna korespondenca (vabila in odgovori) potekajo prek njih oziroma predstavništva RS v tujini. Po sprejetju uradnega vabila o vmesnih dogovorih ministrstva, odgovornega za zunanjo politiko, ni potrebno obveščati.

Na MzIP postopke običajno vodi Služba za mednarodne zadeve v sodelovanju z Ministrstvom za zunanje zadeve, ki skrbi za delovanje znotraj svojih pristojnosti.

Po dogovoru o terminu in temah bilateralnega srečanja sledi priprava gradiva za vlado. Pristojno ministrstvo pripravi osnutek gradiva, ki ga nato pošlje v medresorsko usklajevanje vsem vpletenim ministrstvom, obvezno pa ga je, v primeru zunanjepolitičnih zadev, poslati v usklajevanje na Ministrstvo za zunanje zadeve. Ko je gradivo usklajeno, ga pristojno ministrstvo posreduje v postopek obravnave na parlamentarne odbore in vlado. Če gradivo ni potrjeno na pristojnem odboru, ne more iti v obravnavo na vlado. S tem korakom je zagotovljena

usklajenost z državnozborskimi usmeritvami, ki jih zagotavljajo poslanci.

Ko vlada sprejme sklepe o ustreznosti gradiva in pripravljenih izhodiščih, ima minister ustrezna pooblastila za zastopanje države na bilateralnem srečanju in za izvajanje zunanje politike.

Sledi izvedba dogodka. Po dogodku je ministrstvo dolžno pripraviti poročilo, v katerem se opiše pogovore med ministroma, morebitne dogovore in načrte za prihodnje sodelovanje. Postopek omogoča oziroma dopušča odstopanje od prvotno določenih pooblastil, ki se jih popravi s sprejetjem poročila. Takšen naj bi bil potek ustrezno izvedenega dogodka. V procesu izvedbe lahko prihaja do manjših odstopanj, ki pa ne smejo posegati v pristojnosti.

Težave v procesu, ki nastanejo zaradi nepoznavanja pristojnosti, se lahko dogajajo v neformaliziranem in v formaliziranem delu procesa. V prvem delu lahko nastanejo, ker se posamezni strokovnjaki iz različnih držav med seboj dogovorijo o bilateralnem srečanju na ministrski ravni brez predhodne uskladitve znotraj ministrstva in brez obvestila Ministrstvu za zunanje zadeve. Včasih do takšnih dogovorov pride znotraj različnim mednarodnih delovnih skupin, ko posamezniki ocenijo, da bi bilo potrebno srečanje na višji ravni, pa niso seznanjeni s pravilnim potekom postopka in sprejemanjem takšne odločitve.

Težave nastanejo tudi pri direktnem dogovarjanju ministrov za bilateralna srečanja in prepozni seznanitvi pristojnih služb o obisku. V takih primerih se vpleteni običajno niti ne zavedajo, da takšno dogovarjanje ni v njihovi pristojnosti. Kljub morebitnim težavam, ki jih tako nepoznavanje lahko povzroči, napake v tej fazi niso nepopravljive.

V formaliziranem delu procesa zaradi nepazljivosti zaposlenih občasno pride do situacije, ko gradivo ni poslano na Ministrstvo za zunanje zadeve v usklajevanje ali ni poslano pravočasno. Ministrstvo za zunanje zadeve ima pravico takšno gradivo zavrnilo, vendar se to zgodi zelo poredko.

Zaključim lahko, da zaradi nepoznavanja pristojnosti na področju zunanje politike prihaja do neustreznega dogovarjanja za srečanja ali neustrezne priprave gradiva. Oba zapleta sta manjša in rešljiva. V skrajnem primeru, kljub večim fazam procesa, ki so namenjene ugotavljanju in odpravljanju težav, se lahko zgodi, da pride do primera izjemnega neusklajenega delovanja oziroma do neustreznega podpisovanja mednarodnih pogodb in sporazumov.

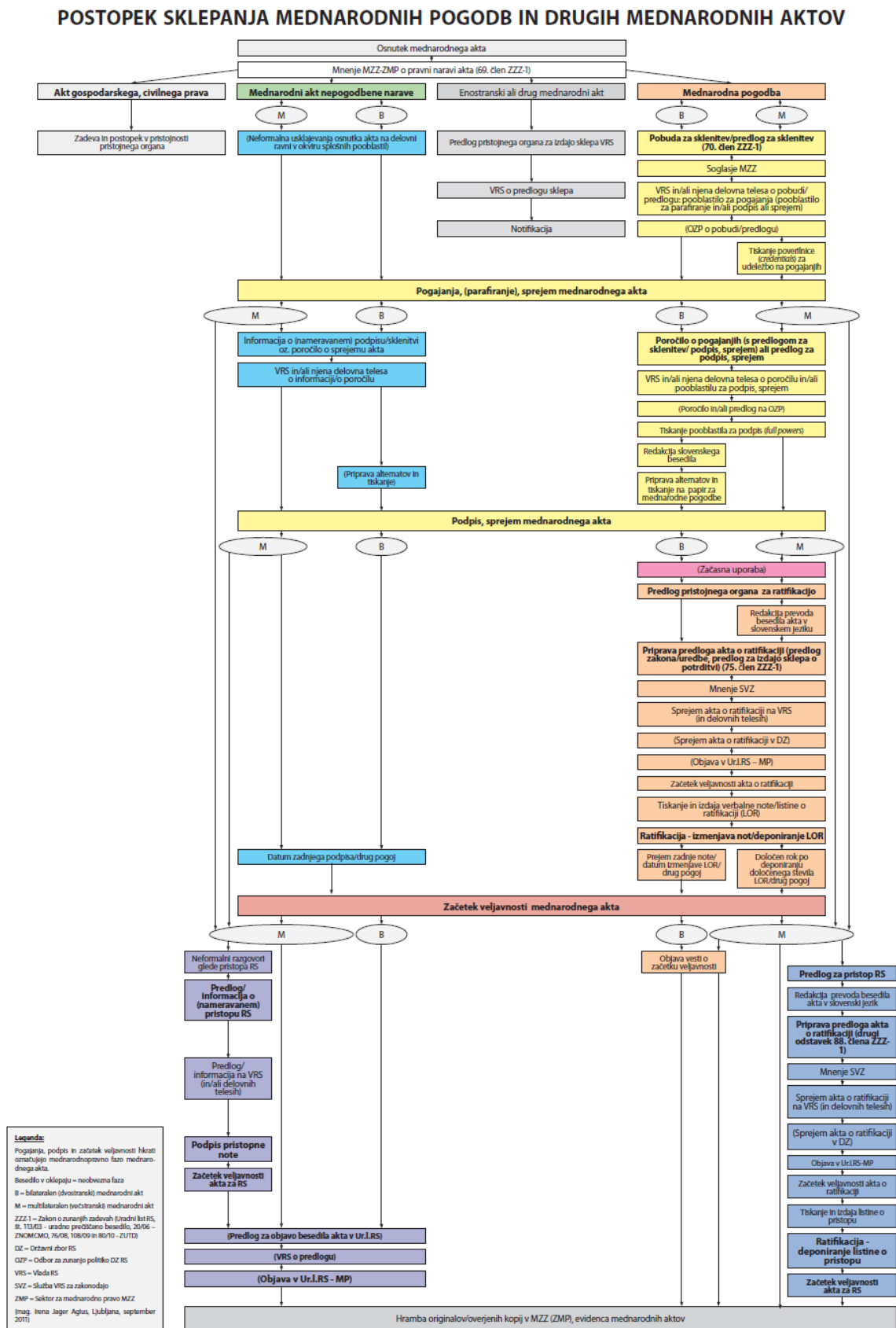
V tem res skrajnem primeru se zgodi, da se izpelje bilateralno srečanje, ki vključuje podpis določenega dokumenta. V takem primeru se to zgodi brez ustreznega obvestila Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi RS, brez ustreznih pooblastil ali s strani osebe, ki nima pooblastil. Posledično mednarodni dokument seveda ni zavezujoč, povzroči pa lahko celo zunanjepolitični incident. V taki situaciji gre za nepoznavanje pristojnosti ne samo s strani uslužbencev,

temveč tudi s strani ministra, ki je del takšnega dogodka. Potrebno se je zavedati, da imajo ministri oziroma vsa ministrstva, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve, pooblastila na področju zunanje politike samo v okviru konkretnih vladnih sklepov.

Kljub temu, da vsi zaposleni, vključeni v raziskavo, izpostavljajo, da imajo težave s sodelovanjem z Ministrstvom za zunanje zadeve, tudi v tem sodelovanju lahko naletimo na dobre prakse. Dober primer ustreznega ravnanja na področju poznavanja pristojnosti je izobraževanje in izdaja dokumentov Ministrstva za zunanje zadeve na področju sklepanja mednarodnih pogodb. Kot je razvidno iz Slike 4.1 je bilo na Ministrstvu za zunanje zadeve izdano gradivo, iz katerega vsak pooblaščen uslužbenec in drugi sodelujoči lahko razbere svoje pristojnosti in dolžnosti v posameznih fazah postopka sklepanja mednarodne pogodbe. Tisti, ki so se udeležili izobraževanja, izražajo večje poznavanje in razumevanje svojih pristojnosti in dolžnosti ter lažje izvajanje nalog v skladu z njimi.

V intervjujih so zaposleni, poleg težav s pristojnostjo, največkrat izpostavili težavo sprejemanja in nesprejemanja odločitev. Težave najverjetneje povzročajo tudi različne situacije, ki jih mora posameznik upoštevati pri sprejemanju takšnih odločitev: interese države, zahteve mednarodnih akterjev, geopolitične faktorje, svoj položaj znotraj sistema in družbe (Hill 2003, 219).

Slika 4.1: Postopek sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov



Vir: Ministrstvo za zunanje zadeve (2014a).

5 Izvajanje zunanje politike

»Vlada ni zgolj izvrševalka odločitev državnega zbora, ampak samostojna oblikovalka politike države. [...] Ne glede na to je njena pristojnost oblikovanja politike omejena z okvirom, ki ga določajo akti državnega zbora« (Tičar in Rakar 2011, 174–175). Tako je tudi v primeru zunanje politike, ne samo zaradi zakonskih omejitev, ampak tudi zaradi dejstva, da je Vlada RS kolektivni organ. Ministri pri izvajanju političnih odločitev, vseh in ne samo zunanjepolitičnih, niso povsem samostojni.

Posamezno ministrstvo, ki ga vodi minister, je zaprt sistem, ki se mora držati zakonskih okvirov, določenih na državni ravni, v skladu z internimi akti in pravili jih lahko izvaja na osnovi lastnih potreb in ustaljenih praks. In naj ima minister še tako močno voljo in željo po spreminjanju sistema, je to možno le do določene mere. Sodim, da se vse (pre)več sprememb uvaja na osnovi subjektivnih kratkoročnih presoj in videnj, brez pravih analiz in preverjanj, kar pomeni, da se sistem ne spreminja na osnovi objektivnih dejstev, temveč se prilagaja osebnim pričakovanjem ene osebe. Pri uvajanju sprememb znotraj ministrstva je na področju zunanje politike še posebej tvegano zanemarjanje koordinacije z Ministrstvom za zunanje zadeve.

Zakon o zunanjih zadevah je predvsem zakon o Ministrstvu za zunanje zadeve in državni diplomaciji, druge akterje izvajanja (in usmerjanja) zunanje politike omenja samo obrobno. Ne samo z določbo, da je Ministrstvo za zunanje zadeve izvajalec državne zunanje politike, ampak tudi s to skoraj absolutno usmerjenostjo, zakon zanemara tako Vlado RS in Državni zbor kot tudi preostala ministrstva, ki so vedno bolj pomemben izvajalec zunanje politike. Menim, da bi bilo potrebno določbo Zakona o zunanjih zadevah, da zunanjo politiko izvaja Ministrstvo za zunanje zadeve, glede na spremenjene zahteve mednarodne skupnosti, posodobiti in jo prilagoditi obstoječemu stanju.

Petrič (2010, 447) pravi: »V majhnih državah pa je izrazita in težko obvladljiva težnja, da posamezni državni resorji nastopajo v mednarodnih stikih samostojno in nekoordinirano [...]«. Sama se s to trditvijo ne morem strinjati v celoti. Težnje v to smer obstajajo, a v RS je to morda bolj kot z željo po samostojnem nastopanju povezano z neustreznim nadzorom in vodstvom s strani Ministrstva za zunanje zadeve. Sama zagovarjam dojemanje zunanje politike ne samo kot politike Ministrstva za zunanje zadeve, temveč kot politike države. Tako razumevanje zunanje politike podpira tudi dejstvo, da je sprejem usmeritev zunanje politike države v pristojnosti Državnega zbora. Ministrstvo za zunanje zadeve bi moralo kljub primatu

na zunanjepolitičnem področju, ki mu ga ne odrekam, dopuščati možnost, da imajo druga ministrstva ustrezno znanje in izkušnje ter priznavati partnerski odnos, vsaj ko je to potrebno zaradi specifičnih strokovnih vprašanj z določenega področja zunanje politike (npr. infrastruktura, okolje...).

Zapis uslužbencev Ministrstva za zunanje zadeve oziroma smer zapisa na internetni strani '20 let samostojnosti RS' z naslovom 'Slovenija v svetu' dokazuje, da se (vsaj delno) Ministrstvu za zunanje zadeve zunanja politika, ki jo izvajajo preostala ministrstva, ne zdi (dovolj) pomembna (Urad Vlade RS za komuniciranje/Ministrstvo za zunanje zadeve 2010). Uslužbenci drugih ministrstev pa včasih dobijo vtis, da je njihov prispevek pomemben, le ko njihove zunanjepolitične izkušnje koristijo usmeritvam in trenutnim aktivnostim Ministrstva za zunanje zadeve. Iz lastnih izkušenj lahko zapišem, da je sodelovanje na področju zunanje politike med Ministrstvom za zunanje zadeve in ostalimi ministrstvi odvisno od znanja in izkušenj konkretnih posameznikov. Na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor je vedno vladala visoka zavest, da je potrebno vse zunanjepolitične odločitve, dokumente in dejavnosti usklajevati in preverjati pri Ministrstvu za zunanje zadeve oziroma tamkajšnjih službah.

Sredstva zunanje politike, s katerimi v okviru svojih pristojnosti razpolagajo druga ministrstva, so: pogovori, pogajanja, obiski (delitev po Petriču 2010). Potrebno se je zavedati, da se vse več zunanje politike vodi na ravni visokih predstavnikov in ministrskih srečanj, kjer ima diplomacija podporno vlogo, ne pa več vodilno. Posledično prihaja do zanemarjanja vloge diplomacije in celotnega aparata Ministrstva za zunanje zadeve pri izvajanju zunanje politike, kadar gre za izvajanje le-te pod okriljem ostalih ministrstev. Petrič sicer še leta 2010 (250) izpostavlja: »Večinoma se zunanjepolitični cilji uresničujejo z diplomacijo, kar pomeni pogovore in pogajanja za uresničitev cilja«. Če razumemo diplomacijo kot proces, potem je ta trditev ustrezna. Če pa razumemo to trditev v smislu diplomacije kot državnega aparata (Ministrstvo za zunanje zadeve z vsemi svojimi predstavništvi), potem moram to trditev zavreči, saj v današnjem času temu ni več tako, sploh v mednarodni skupnosti, kjer je RS del EU in imajo ministri posameznih resorjev iz držav članic pomembno vlogo in veljavo. Poleg prenosa težišča zunanjepolitičnega delovanja na druge akterje, se je v okviru izvajanja zunanje politike potrebno zavedati tudi moči teh posameznih akterjev, ki je na nekaterih področjih lahko že zelo velika.

»Vsaka odločitev, ki jo sprejme upravno politični vrh, mora biti izvršena. V nasprotnem primeru oslabi njegova politična moč; vzporedno s tem pa narašča politična moč nižjih upravno političnih stopenj, ki se osamosvajajo nasproti upravno političnemu vrhu« (Bučar, F. 1981, 384). Zavedati se je potrebno, da je del upravno političnega vrha tudi posamezni minister,

katerega odločitve, četudi neuskrajene ali neoptimalne, se izvršuje. Tako je tudi z odločitvami ministrov, ki niso pristojni za izvajanje zunanje politike, so pa del Vlade RS in s tem del najvišje izvršilne oblasti v RS.

5.1 Primer Ministrstva za infrastrukturo in prostor

Kot sem do sedaj že večkrat izpostavila v magistrskem delu, se zunanja politika izvaja na vseh ministrstvih v okviru države. Način izvajanja pa je odvisen od posameznega ministrstva in njegovega notranjega sistema delovanja. »Prisotnost ali pomanjkanje slovenskega znanja o mednarodnih odnosih hitro pride do izraza, ko se mora uradna Slovenija izreči o določenem zunanjepolitičnem vprašanju« (Šabič 2013). MzIP ni v tem pogledu nobena izjema. Tudi na ministrstvu se kažejo težave tako pri oblikovanju stališč na zunanjepolitičnem področju kot pri posledičnem sprejemanju odločitev.

Proces odločanja in s tem povezan postopek in sistem vodenja postopka se razlikujejo od ministrstva do ministra in od sistema do sistema. Osnove so enake, saj izhajajo iz zakonov, uredb, poslovnikov in pravilnikov, vendar pa je na tem področju tudi nekaj manevrskega prostora. Sistem odločanja znotraj ministrstva je narejen za sprejemanje vseh odločitev. Za posamezna področja se formalno oblikujejo variante glede na potrebe. Izvajanje zunanje politike na MzIP (posledično tudi zunanje politike države) je odvisno od odločitev, sprejetih na tem področju. Celoten proces odločanja je ranljiv v vseh fazah sprejemanja odločitev in vsi akterji so potencialni šibki člani (tako odločevalci kot izvrševalci).

Pri analizi procesa odločanja na podlagi teoretske osnove AZP sem se osredotočila na iskanje vzorcev v sistemu ter pomembnost in vlogo procesa pri sprejemanju odločitev. V procesu odločanja na področju zunanje politike, ki sem ga identificirala pri spremljanju tega procesa na MzIP, sem prepoznala 5 glavnih akterjev:

- uslužbenec⁴⁹,
- neposredni vodja⁵⁰,
- minister,
- skupina, ki vključuje različne notranje akterje,
- zunanji akter – Ministrstvo za zunanje zadeve.

⁴⁹ Uporabila bi lahko tudi izraz javni uslužbenec ali uradnik.

⁵⁰ V tej vlogi se lahko pojavi nadrejena oseba ali oseba s pooblastilom za sprejemanje odločitev na določenem položaju (v določeni situaciji).

Vsi ti akterji so del državne birokracije in vsak je s svojim delovanjem izvajalec zunanje politike, zato omalovaževanje vloge kateregakoli izmed njih pomeni slabitev delovanja države. Saj kot je zapisala Bojinović Fenko (2010, 75): »[...] vsako delovanje uradnikov v [...] ministrstvu ali političnih predstavnikov v mednarodnih organizacijah prek kompleksne rutine, ali predstavnikov države pri nagovorih javnosti, pomeni izvajanje zunanje politike«.

Uslužbenec je tisti, ki običajno prvi predlaga neko rešitev za problem, o katerem je potrebno sprejeti odločitev. Neposredni vodja je glede na situacijo lahko končni odločevalec, vmesni predlagatelj ali samo posredovalec. Minister v zadnji fazi vedno prevzame vlogo končnega odločevalca, lahko pa v vmesnih fazah deluje kot vmesni predlagatelj, ki usmerja proces odločanja. Skupina, sestavljena iz različnih notranjih akterjev, je lahko vmesni ali končni odločevalec, odvisno od situacije, problema in sestave. Glede na zahtevnost problema lahko skupina prevzame tudi odgovornost za vključitev novega zunanjšega akterja v proces. Vlogo izvrševalca lahko prevzamejo vsi notranji akterji, odvisno pač od situacije in pomembnosti zadeve, o kateri se sprejema odločitev.

Zunanji akter, v primeru sprejemanja odločitev na področju zunanje politike, je vedno Ministrstvo za zunanje zadeve, v procesu pa ne nastopa kot odločevalec. Njegova vloga v procesu odločanja, je pomembna in pogosto odločilna, a ker gre za proces odločanja znotraj nekega drugega ministristva, zunanji akter v tem postopku ne more biti odločevalec in prav tako ne izvrševalec.

»Državna uprava izvaja dve temeljni funkciji: 1) sodeluje pri oblikovanju politik in 2) izvršuje sprejete politične odločitve« (Tičar in Rakar 2011, 187). Sistem za izvajanje obeh funkcij je ustrezno nastavljen, a ne deluje v vseh fazah in na vseh področjih. Predvsem se kaže neustrezno posredovanje informacij med akterji v procesu ter neustreznost postopkov, ki se tudi ob manjših spremembah v sistemu poderejo in (predolgo) ponovno vzpostavljajo.

Izvajanje zunanje politike na ministristvu je pogosto odvisno od prioritet posameznikov – tako navadnih uslužbencev, vodstvenih delavcev kot ministra. Pri uslužbencih se to pogosto kaže v ažurnosti sprejemanja odločitev, ki so pomembne za izvajanje zunanje politike (ministristva in države), pa tudi pri samih predlaganih rešitvah. Posameznik v nekem sistemu, kjer nastopa kot odločevalec, nastopa v posebni vlogi, tako v družbenem kot političnem sistemu (Russet in Starr 1996, 77). Na njega se izvajajo (hote ali nehote) pritiski, ki vplivajo na njegove odločitve. Pri vsakem aktualnem ministru je zunanja politika eno od področij, na katerem deluje in ga usmerja. V kolikor je ena izmed (njegovih) prioritet zunanja politika, se temu področju namenja več pozornosti. To lahko pomeni tako več kot manj napak. V začetku zagotovo pomeni več napak, saj ministri večinoma niso strokovnjaki s področja in niso ustrezno

seznanjeni s svojimi pristojnostmi na področju zunanje politike. V nadaljevanju pa to pomeni manj napak, saj se temu področju nameni več pozornosti in sredstev in se s tem zmanjšuje možnost za napake.

Kot na vseh drugih področjih so tudi na področju zunanje politike pomembne zmogljivosti in sposobnosti (kompetence) posameznikov, ki delujejo in odločajo v posameznem sistemu (instituciji). Poleg subjektivnih lahko zaznamo tudi objektivne, družbene in državne dejavnike. Taka objektivna dejstva, ki se pojavljajo na področju zunanje politike in njenega izvajanja, so npr.:

- pomanjkanje sredstev in ljudi za ustrezno izvajanje nalog;
- neizvajanje nalog, ker RS na določenih področjih nima strategije in usmeritev;
- težave z opremljenostjo za izvajanje zunanje politike oziroma le spremljanje dogajanja v mednarodni skupnosti.

Pri delitvi dela s področja mednarodnih in evropskih zadev nisem zaznala, da bi imelo prednost eno ali drugo področje. Od zaposlenih se zahteva delovanje na vseh področjih povezanih z zunanjo politiko. Razen pri zadevah EU, kjer je pri sprejemanju določenih odločitev postopek predpisan z delovanjem EU-portala, ni zaznati posebne obravnave pri sprejemanju zunanje-političnih odločitev.

Vsi zaposleni, ki so bili preko intervjujev vključeni v raziskavo, se zavedajo, da v svojih aktivnostih stopajo v mednarodno skupnost, kjer predstavljajo RS in posledično oblikujejo in izvajajo zunanjo politiko. Zavedajo se svojih pristojnosti in omejitev na tem področju. Soočajo pa se s težavami, ker ne morejo vedno ustrezno sodelovati pri izvajanju zunanje politike države bodisi zaradi pomanjkanja informacij ali zaradi neustreznih usmeritev.

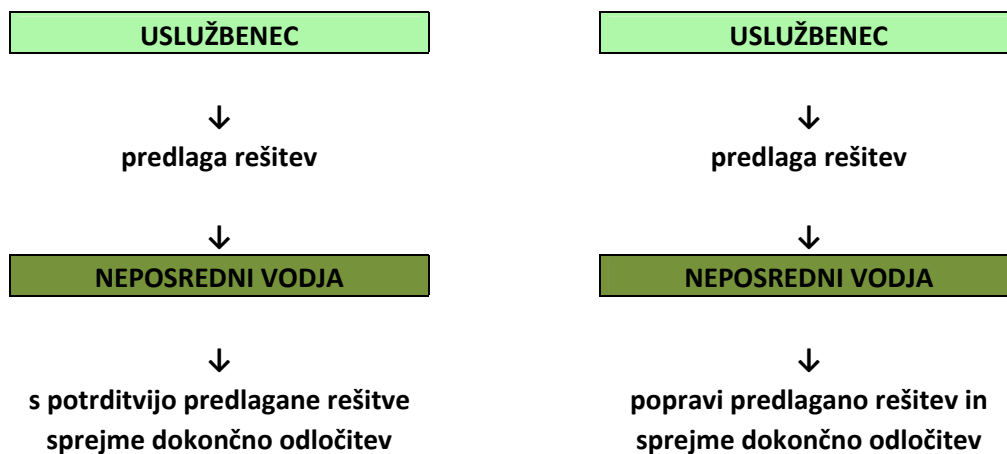
Skozi analizo procesa odločanja na MZIP sem oblikovala 10 sklopov, ki predstavljajo različne načine odločanja. Predstavljeni načini niso vsi možni načini, ampak tisti, ki sem jih prepoznala v praksi pri sprejemanju odločitev s področja zunanje politike na obravnavanem ministrstvu. Pri oblikovanju shem oziroma sklopov in tudi pri obravnavi odločanja na MZIP sem se ves čas zavedala težav, ki jih je potrebno upoštevati pri obravnavi sprejemanja odločitev v državni upravi oziroma birokraciji (Hill 2003, 92–95):

- problem se obravnava po fazah oziroma se ga prilagodi že obstoječim organizacijskim strukturam,
- birokracija ne more delovati brez standardnih operativnih postopkov, ki jih posamezniki le s težavo opustijo – sistem se obravnava kot vir učinkovitosti,
- konzervatizem je del birokracije – tudi odločevalci v vrhu se le težko odločijo za spremembe obstoječega sistema,

- birokracija je v očeh javnosti dojeta kot malenkostna organizacija, ki se ukvarja z malenkostmi, podrobnostmi in papirji,
- birokracija teži k širitvi, če se je ne nadzira pravilno.

Pregled začenjam pri najenostavnejši možnosti, ki vključuje samo dva akterja. Kot je razvidno iz Slike 5.1 je v tem primeru sprejemanje odločitve odvisno od neposrednega vodje, običajno znotraj notranje organizacijske enote. Pri takšnem odločanju najšibkejši člen predstavlja nepoznavanje pristojnosti in/ali problematike. Takšen način sprejemanja odločitev se nasploh uporablja pri enostavnejši problematiki, kar tudi na področju zunanje politike pomeni malo možnosti za dolgoročne posledice ali večjo neuskklajenost na državni ravni. Izjeme so zgodijo tudi v takšnih primerih, vendar pa so na tej ravni popravki enostavnejši. Pri izvrševanju oziroma izvajanju takšnih odločitev ni pričakovati večjih težav.

Slika 5.1: Odločanje z dvema akterjema



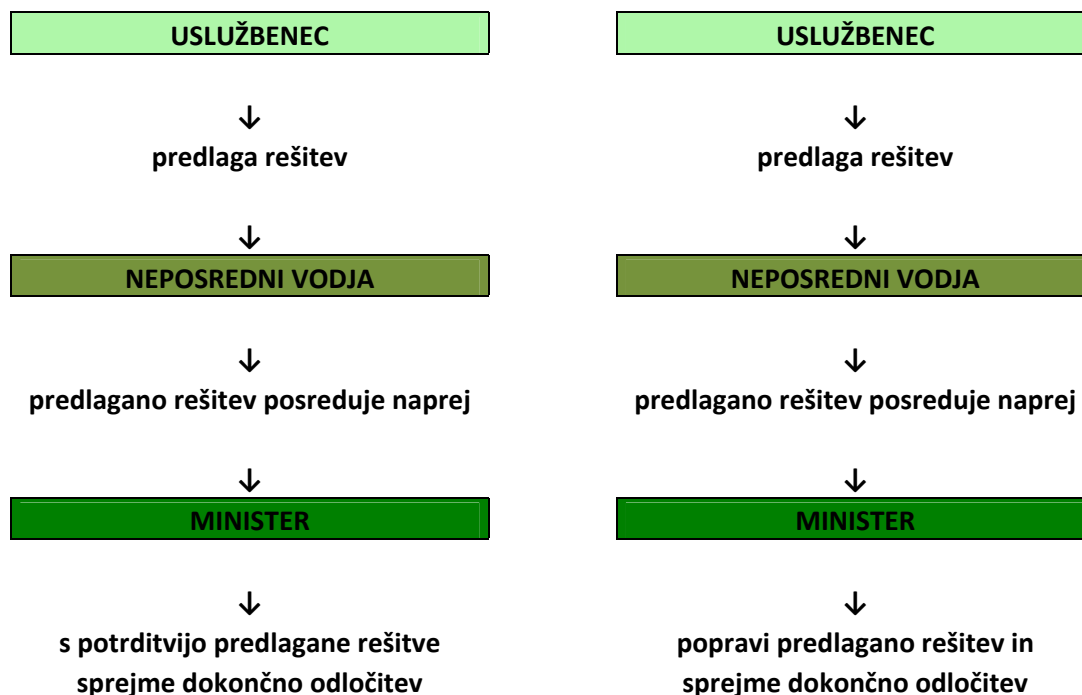
Tako pri uporabi kot pri razlagi shem se je ves čas potrebno zavedati, da »[p]osameznega odločevalca v zunanji politiki obdaja več plasti okolja, zunanjega in notranjega, ki na veliko načinov zamejujejo in omejujejo to, kar lahko stori.« (Russett in Starr 1996, 351). Pomemben vpliv na proces zunanjepolitičnega odločanja ima vloga posameznika znotraj določenega sistema (Russett in Starr 1996, 352) in njegovo dojetje lastne vloge.

Naslednja dva načina sprejemanja odločitev (Slika 5.2 in Slika 5.3) na področju zunanje politike sta še vedno dovolj enostavna in vključujeta 3 akterje: uslužbenca, neposrednega vodjo in ministra. Gre za sprejemanje pomembnejših odločitev, ki zahtevajo potrditev na najvišji ravni znotraj ministrstva. V obeh primerih gre le za variante, kdo je predlagatelj dokončne oziroma sprejete odločitve. Tudi pri teh dveh načinih, je največja težava nepoznavanje pris-

tojnosti ali nepoznavanje zunanjepolitičnih usmeritev na državni ravni. Ker je zadnji akter v odločanju minister, ki ima širše pristojnosti, lahko pride tudi do sprejetja odločitve, ki v večji meri vpliva na zunanjo politiko ministrstva in države. Do uporabe takšnega načina odločanja na področju zunanje politike pogosto pride, ko vodstveni delavci v sistemu niso seznanjeni s svojimi pristojnostmi in sistemom odločanja. Sistem namreč na področju zunanje politike zahteva vključevanje zunanjega akterja – Ministrstva za zunanje zadeve. Nevarnost uporabe takšnega sistema sprejemanja odločitev in posledičnega izvajanja teh odločitev so lahko tako napake v sistemu odločanja kot napačne odločitve in izvedbe, ki zahtevajo naknadne ukrepe za omejitev morebitne škode.

Oblikovanje in izvajanje zunanje politike nastaneta kot produkt posameznih akterjev (njihove zmožnosti za delovanje) in strukture sistema, ki daje priložnosti za delovanje in te priložnosti tudi omejuje (Brglez 2008, 22). Zavedati se je potrebno, da končne odločitve niso samo prave ali napačne, temveč obstajajo tudi alternativne ali kompromisne rešitve. Res pa je tudi, da zapisane ter sprejete strategije in protokoli ne morejo biti vsakokrat predmet razprave ali spremembe postopka odločanja in da gledano znotraj okvira neke strategije ali usmeritve lahko govorimo o pravih in napačnih odločitvah.

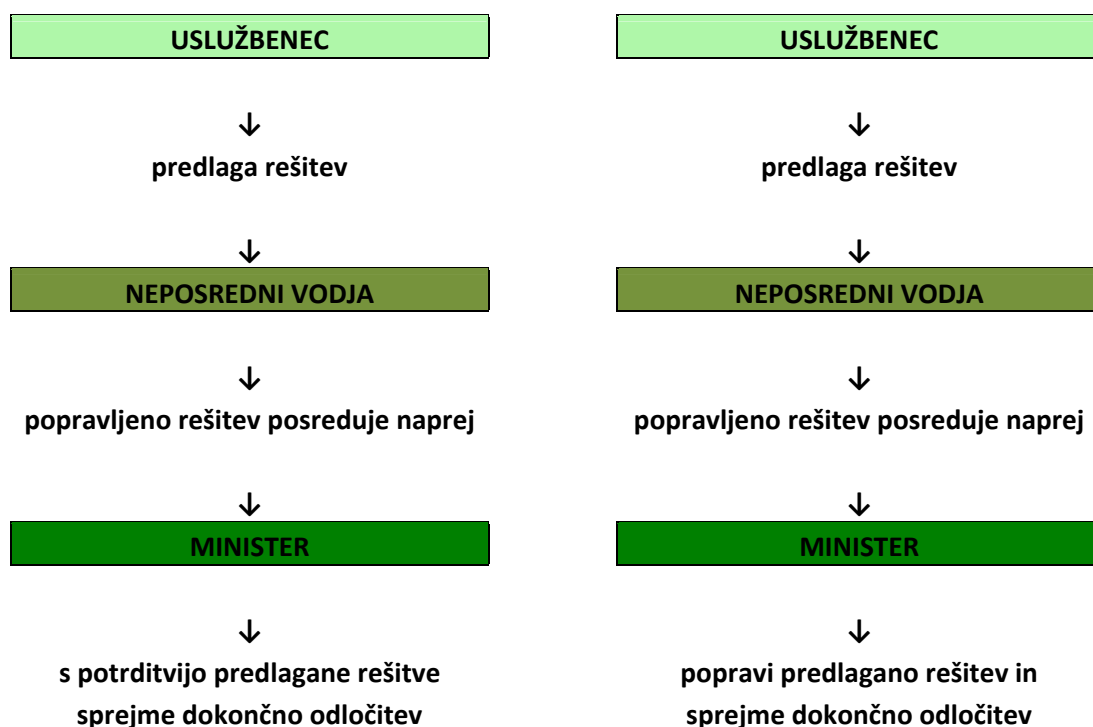
Slika 5.2: Odločanje s tremi akterji – verzija 1



»[...Z]unanja politika kor proces poteka v treh fazah; 1. oblikovanje, 2. odločanje in 3. izvajanje zunanje politike« (Bojinović Fenko 2010, 71). Sama sem se pri analizi vključeni v magistrsko delo osredotočila na 2. fazo – odločanje.

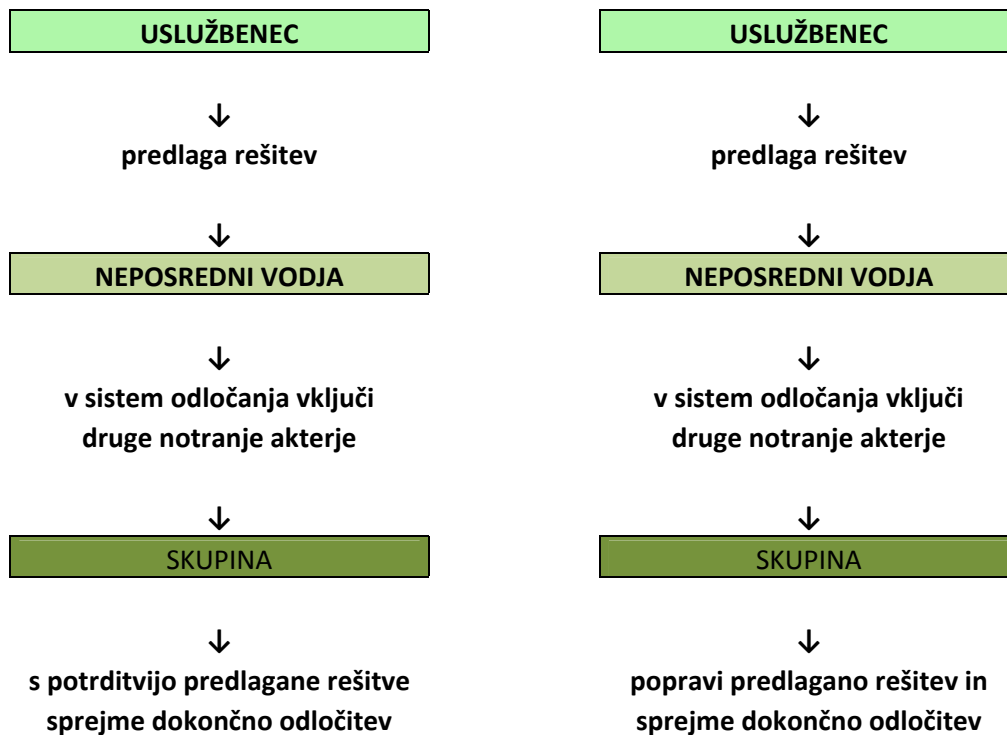
»Odločanje v zunanjepolitičnem procesu poteka stalno; odloča se o izbirah, ciljih, uporabi sredstev in njihovi dejanski izvedbi. Rezultat faze odločanja je sprejem odločitve...« (Bojinović Fenko 2010, 80).

Slika 5.3: Odločanje s tremi akterji – verzija 2



Četrty način, ki ga predstavljam, vključuje vpeljavo novega oziroma drugega notranjega akterja. Gre za varianto prvega predstavljenega načina odločanja, ki pa z vključitvijo novega akterja zmanjša možnost napake in s tem morebitnih negativnih zunanjepolitičnih posledic. V večini primerov se kot drugi notranji akter na MZIP vključi Služba za mednarodne zadeve. Odločitve so pri uporabi tega načina (Slika 5.4) skupinske oziroma sprejete v okviru neke neformalne skupine. To pomeni, da je pri odločanju uporabljenih več informacij, hkrati pa je odgovornost za odločanje razpršena.

Slika 5.4: Odločanje s tremi akterji (brez ministra)



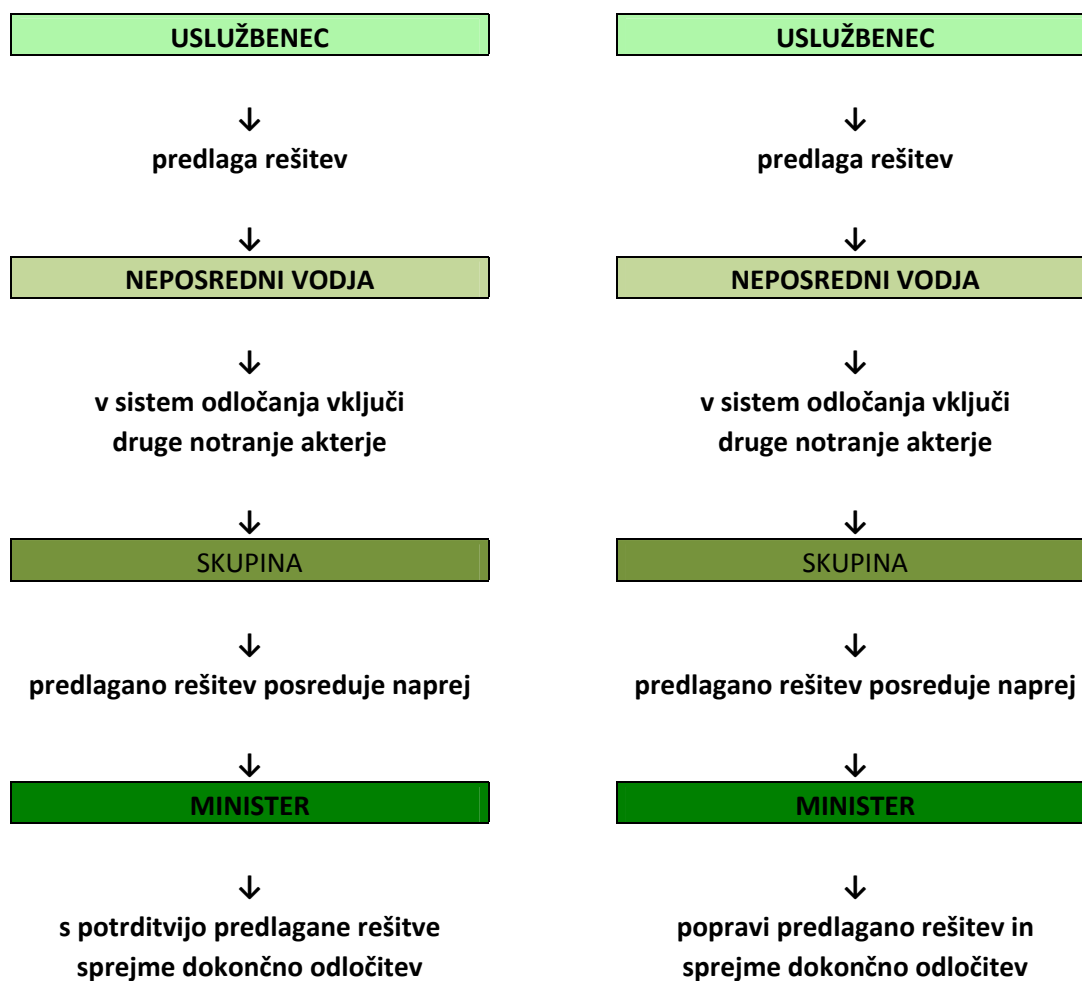
Trenutno vzpostavljen sistem v RS s svojimi uradnimi zahtevami (zakoni) deluje na relaciji z ministrstvi, ki niso Ministrstvo za zunanje zadeve, omejevalno. Na drugi strani pa vzpostavljen sistem delovanja od teh istih ministrstev zahteva aktivno sodelovanje pri oblikovanju zunanje politike. Problematično ni delovanje posameznih akterjev, temveč struktura sistema, ki vpliva tudi na sistem odločanja znotraj ministrstev.

Naslednji sklop sprejemanja odločitev je variacija predhodnega, z vključitvijo najvišjega odločevalca znotraj ministrstva – ministra (Slika 5.5). Najšibkejši člen te možnosti je minister oziroma njegovo nepoznavanje pristojnosti, v primeru da se odloči za popravek predlagane in sprejetje popravljenih rešitev. Minister v tem primeru svoje popravljenih rešitev ne preveri v strokovni službi ali z eksperti s področja problematike. Takšna odločitev ima več možnosti, da je v neskladju z zunanje-političnimi usmeritvami na državni ravni, v skrajnem primeru gre lahko minister celo preko svojih pristojnosti. Zavedam se, da s tako oceno tveganja znotraj določenega procesa, morda izražam preveč zaupanja v strokovnost in sposobnost akterjev na nižjih ravneh od ministrske in premalo zaupanja v ministra oziroma osebe na tem položaju. Ocena je narejena na podlagi lastnih izkušenj in jo kljub morebitni pomislekom vključujem v besedilo.

Znotraj tega obravnavanega sklopa (in tudi vseh drugih) na vseh stopnjah obstaja tudi

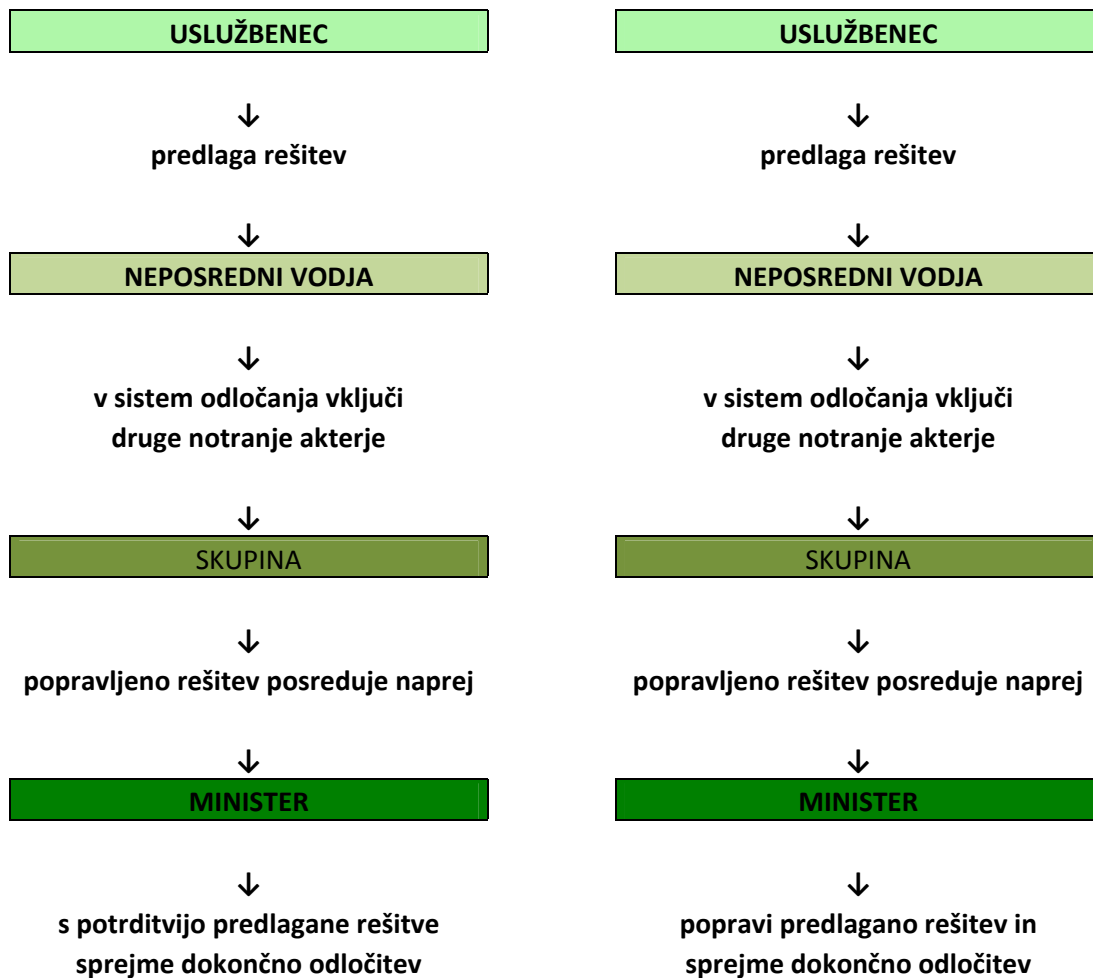
možnost vračanja predlagane rešitve v ponovno odločanje oziroma pripravo. Proces in sistem odločanja s tem nista spremenjena, pojavijo se lahko le dodatne faze. Ker takšna razširitev na možnosti odločanja, ki sem jih predstavila, ne vpliva bistveno, saj gre za iste akterje, jo v sheme nisem vključila. V praksi do takšnih ponovljenih procesov odločanja seveda prihaja.

Slika 5.5: Odločanje s štirimi akterji znotraj ministrstva – verzija 1



Vključevanje skupine oziroma več akterjev v odločanje je utemeljeno s kompleksnostjo in zahtevnostjo problema, prinaša soočenje argumentov in s tem zagotavlja boljše rešitve. Na Sliki 5.6 je tudi prikaz variante, ki vključuje spremembo predlagane rešitve, ki jo oblikuje skupina, s strani ministra. Tako sprejeta odločitev je glede na hierarhijo sistema možna, vendar vprašljiva iz že navedenih razlogov in še posebej ob predpostavki, da je v odločanje vključena skupina sestavljena iz strokovnjakov oziroma poznavalec področja in problema.

Slika 5.6: Odločanje s štirimi akterji znotraj ministrstva – verzija 2

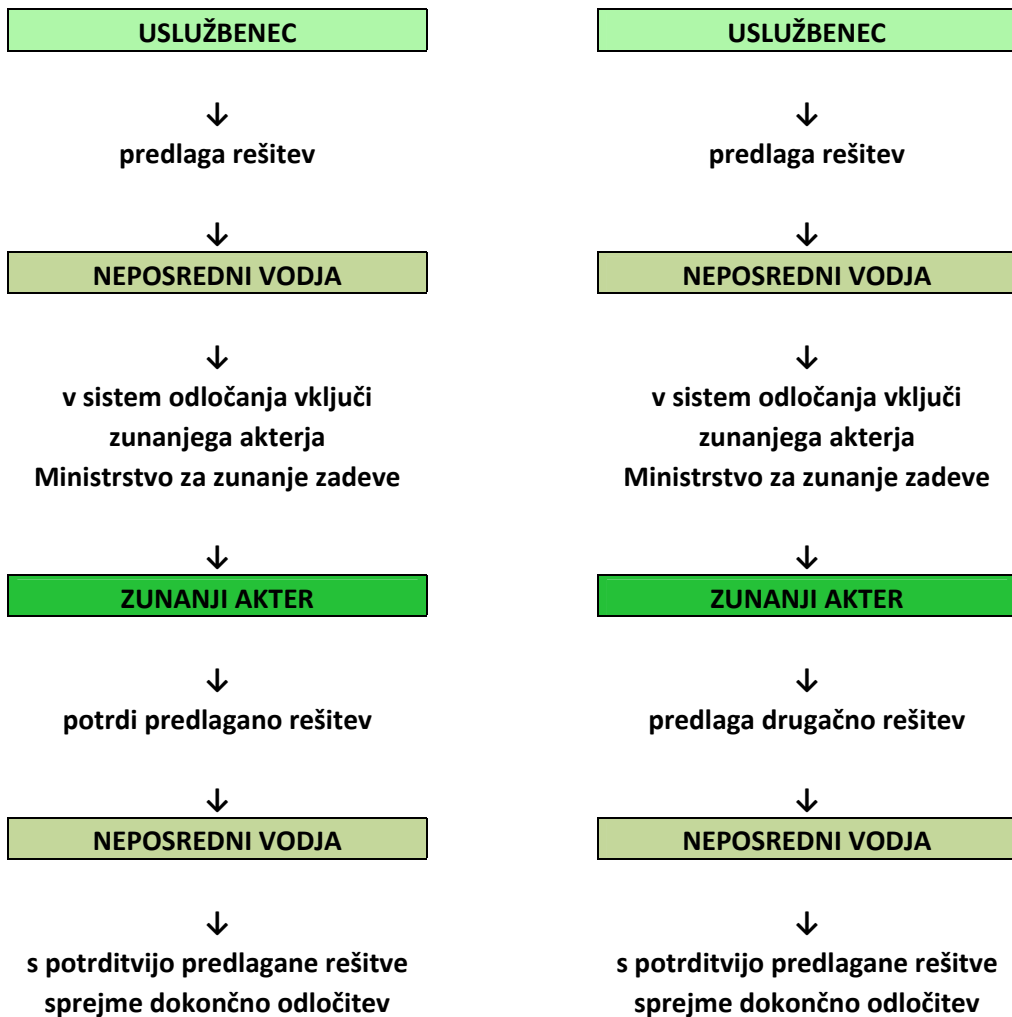


Naslednje 4 variante (Slika 5.7, Slika 5.8, Slika 5.9 in Slika 5.10) načina sprejemanja odločitev vključujejo vpeljavo zunanjega akterja – Ministrstva za zunanje zadeve – v različnih fazah odločanja. Vsi štirje načini zmanjšujejo možnost izvajanja zunanje politike, ki bi bila v neskladju s sprejetimi usmeritvami na državni ravni. Z vpeljavo Ministrstva za zunanje zadeve kot zunanjega akterja je skoraj izničena tudi možnost delovanja izven pristojnosti ministrstva. Tudi v procesih s 4-mi akterji prihaja do napak. Napake v tem primeru lahko nastanejo zaradi preobilja informacij in preveč različnih mnenj. V primeru zahtevnih ali kompleksnih situacij je sistem odločanja s 4-mi akterji najbolj smiseln, varen in primeren.

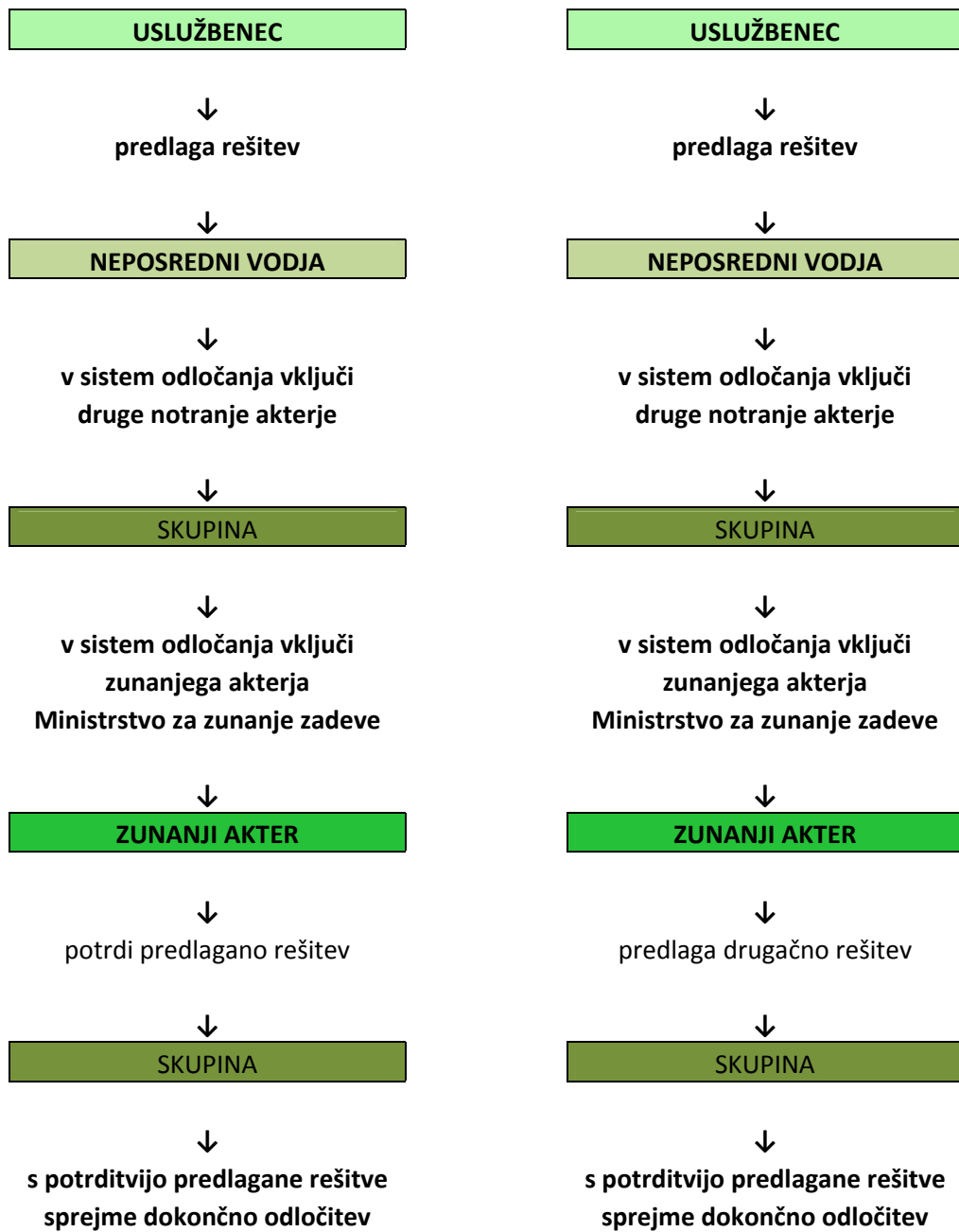
Hill (2003, 26) pravi, da so politične, birokratske in socialne strukture, ki so podpora odločanju v zunanji politiki, pomembne, hkrati pa izpostavlja, da gre lahko tudi za strukture, ki so tudi 'nevidne' oziroma niso povsem definirane. Ker sem se pri analizi odločanja oziroma sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev osredotočila na proces sprejemanja odločitev ne na vpliv

posameznih akterjev in podpornih struktur na proces, ta vidik odločanja samo omenjam, kot nekaj, o čemer je potrebno razmišljati in to upoštevati pri obravnavi samih odločitev.

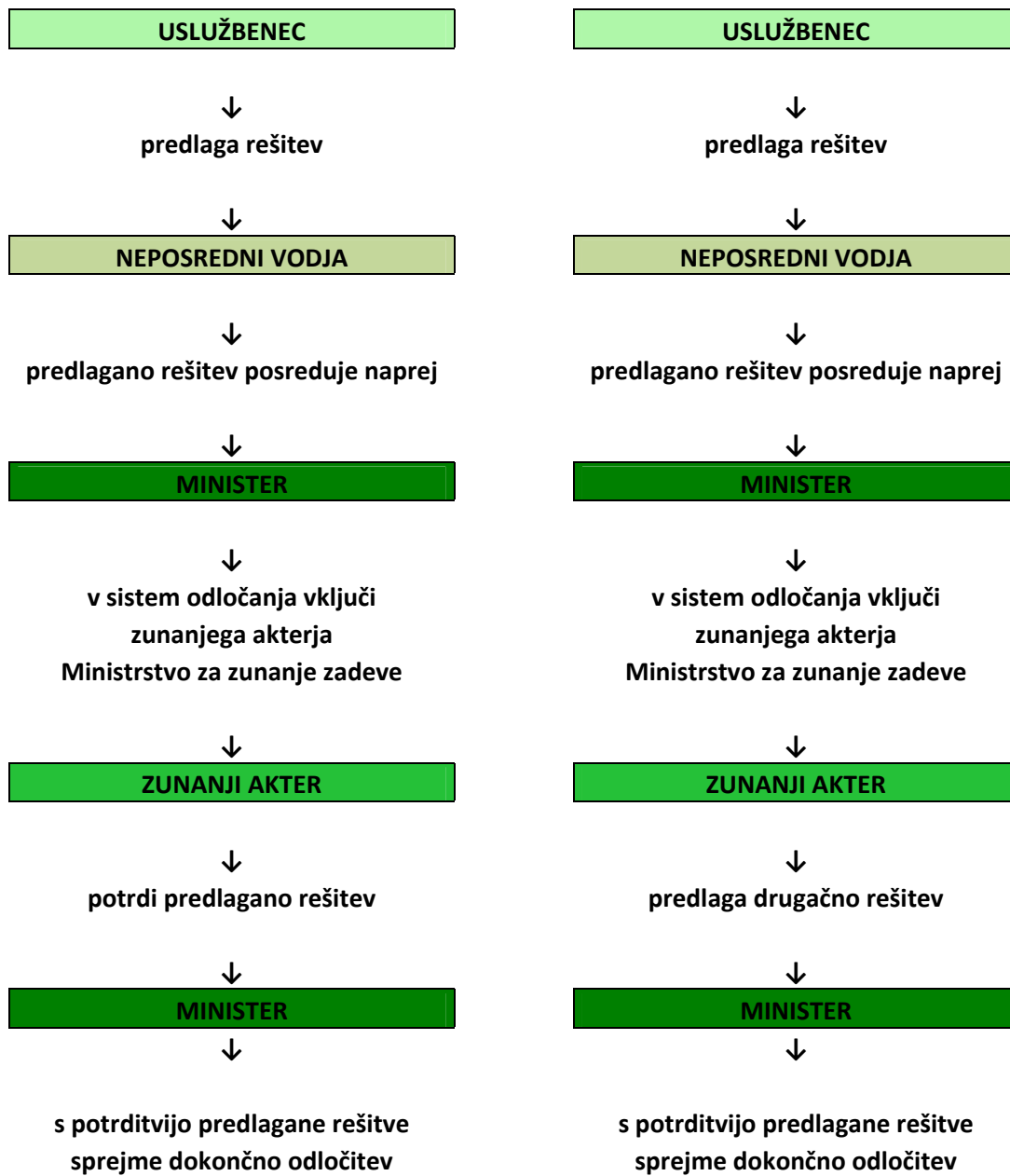
Slika 5.7: Odločanje s štirimi akterji (vključen zunanji akter)



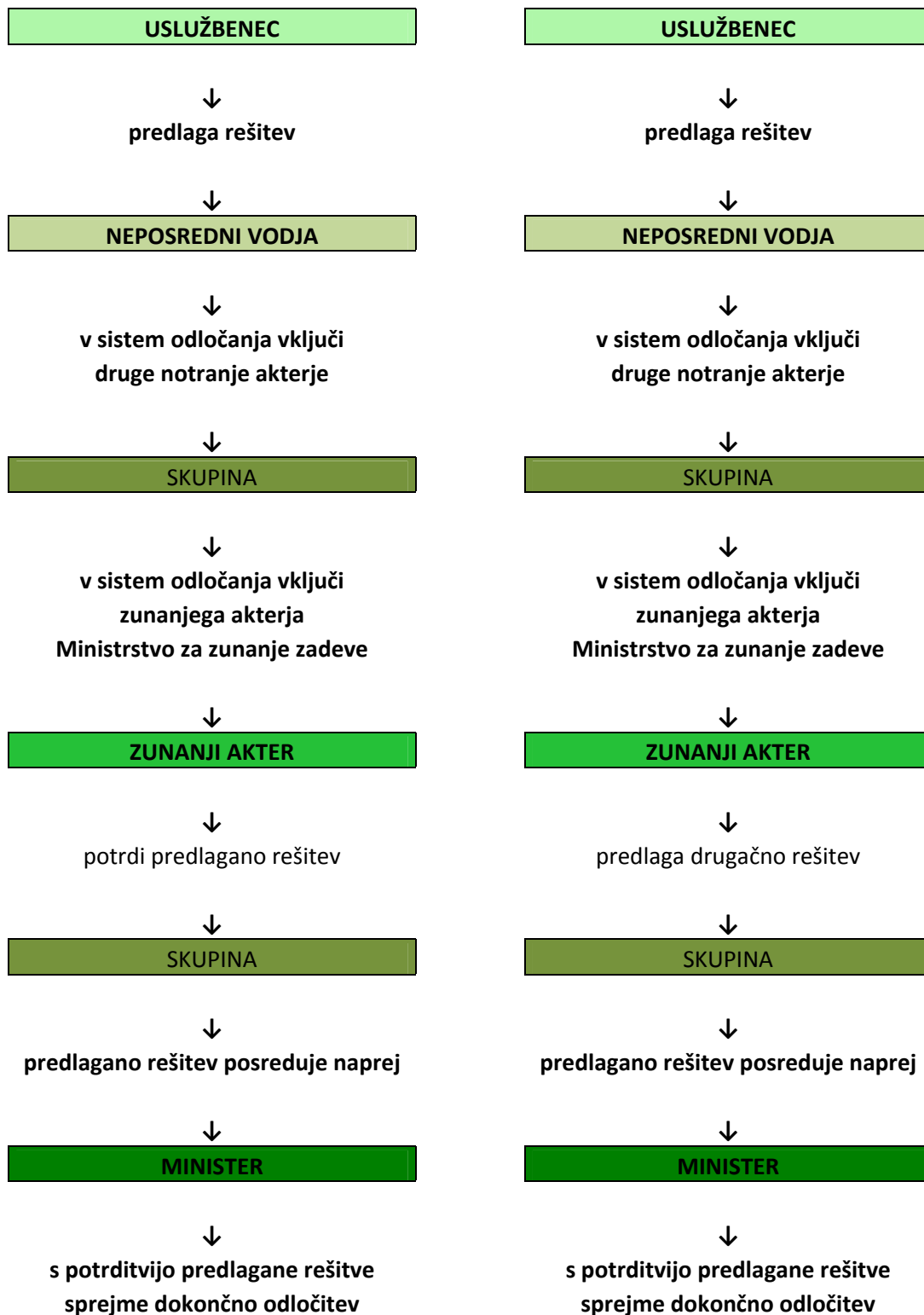
Slika 5.8: Odločanje s štirimi akterji (vključen zunanji akter, brez ministra)



Slika 5.9: Odločanje s štirimi akterji (vključen zunanji akter in minister)



Slika 5.10: Odločanje s štirimi akterji v več stopnjah (vključen zunanji akter in minister)



Obravnavni načini odločanja na MzIP niso formalizirani, obstajajo pa v praksi. Nekateri načini so delno formalizirani oziroma določeni z obrazci, ki so bili vpeljani za sprejemanje in spremljanje določenih odločitev na področju zunanje politike; drugi so delno formalizirani z obrazci, ki jih določata EU-portal ali Vlada RS. V raziskavi ugotavljam, da je izvajanje na področju EU zadev veliko enostavnejše in ustrežnejše urejeno, saj zaradi dokaj dobro zastavljenega sistema do večjih težav ne prihaja.

Ker vsako novo vodstvo ministrstva vsaj delno spremeni sistem odločanja, se z zadnjimi tremi vladami sistem ni imel časa ponovno vzpostaviti in konsolidirati. Tako od leta 2012 na področju zunanje politike in njenega izvajanja prihaja do večjih tveganj in posledično več neustreznih odločitev. Zavedanje, da postopki sprejemanja odločitev vključujejo več faz in različne akterje, je postalo zelo nizko. Če dodamo temu še vrsto novih in različnih informacij ter nove okoliščine, smo soočeni s sistemom, ki je zelo zahteven za uporabnike.

Sprejemanje odločitev zunaj pristojnosti in v neskladju s sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami na državni ravni je glede na število sprejetih odločitev na ministrstvu razmeroma redko. Večina neustreznih odločitev ministrstva na področju zunanje politike nima večjih ali dolgoročnejših posledic. Obstajajo pa primeri, ko pride do motenj bilateralnih odnosov. Najpogosteje se dogaja, da ministrstvo sprejme odločitve, ki niso predhodno usklajene in jih posreduje drugim akterjem v mednarodni skupnosti. Ker strokovnjaki običajno sodelujejo tudi pri pripravi stališč in usmeritev na državni ravni, je verjetnost za sprejetje takih neusklajenih odločitev zelo majhna. Vendar dejstvo, da obstaja možnost sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev, ki niso v celoti predhodno usklajene, kaže na sistemsko napako (ki je lahko tudi subjektivno pogojena).

Do sprejemanja odločitev s področja zunanje politike lahko pride tudi izven sistema odločanja znotraj ministrstva. Do tega lahko pride v primeru bilateralnih srečanj, za katere udeleženci imajo pooblastila, nastane pa situacija, na katero se dana pooblastila ne nanašajo. V kolikor se akterji ne zavedajo svoji omejitvi ter posledic morebitnih odločitev lahko pride do večjih in daljnosežnejših zunanjepolitičnih posledic. Takšna napaka v sistemu je posledica nepredvidenih okoliščin ter nepoznavanja pristojnosti ter možnosti, ki jih situacija in sistem dopuščata.

Eno izmed posledic neusklajenega izvajanja zunanje politike, tudi kadar ne gre za napake, ki odločilno vplivajo na usmeritve ministrstva ali države, predstavlja izguba kredibilnosti države v mednarodni skupnosti. Skoraj vsako delovanje in aktivnosti v mednarodni skupnosti, ki jih izvajajo predstavniki države lahko smatramo za zunanjepolitično delovanje in zato je tako pomembno, da se vsi akterji ter javnost zavedajo svojih dolžnosti, omejitev in pristojnos-

ti na področju zunanje politike. Druga posledica, ki jo izpostavljam, pa so zanemarjeni interesi države in državljanov RS, do česar lahko pride zaradi neustreznega ali napačnega izvajanje zunanje politike. Obe posledici moramo jemati resno, saj je odpravljanje le-teh lahko dolgotrajno, če ne v nekaterih primerih celo nemogoče.

Tudi najvišje zunanjepolitične odločitve znotraj ministrstva običajno izpeljejo uslužbenci na nižjih ravneh. Posledično na izvajanje »pogosto vpliva birokratsko filtriranje in izbirno delovanje birokratov« (Russett in Starr 1996, 369).

Pri analizi izvajanja zunanje politike na primeru se nisem spuščala v vsebino problemov in odločitev, tudi zato za konec izpostavljam, da ne smemo pozabiti, da ima selektivna zaznava pomemben vpliv na zunanjepolitične odločitve tudi pri najbolj normalnih odločevalcih (Russett in Starr 1996, 414).

6 Zaključek in predlogi

Sodobni raziskovalci mednarodnih odnosov, mednarodne skupnosti in zunanje politike se strinjajo, da se mednarodna skupnost in delovanje znotraj nje spreminjata. Države niso več edini subjekti mednarodnih odnosov in diplomacija, kot smo jo poznali, ni več edini način delovanja znotraj mednarodne skupnosti. Tako kot se dopušča spremembe na tem področju, bi bilo potrebno razmisliti tudi o sprejemanju sprememb, ki se dogajajo znotraj držav na področju izvajanja zunanje politike.

Ministrstva, odgovorna za zunanje zadeve, s svojo diplomatsko mrežo niso več absolutni akter na področju zunanje politike. Vedno več je drugih ministrstev, ki dnevno izvajajo zunanjo politiko, pa žal za to niso primerno opremljena. Če smo pripravljeni in sposobni sprejeti spremenjena pravila delovanja v mednarodni skupnosti, bi bilo potrebno sprejeti in prepoznati tudi spremenjeno delovanje znotraj držav.

Izvajanje zunanje politike izven primata Ministrstva za zunanje zadeve v Sloveniji ni pogosta tema razprav in tudi to magistrsko delo se dotika le delčka problematike, ki jo predstavlja izvajanje zunanje politike na ministrstvih v RS, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve. Zavedam se, da sem se problematike lotila kot študentka mednarodnih odnosov in kot javna uslužbenka določenega ministrstva. Magistrsko delo in njegove ugotovitve nudijo pregled skozi primer izbranega ministrstva in ni nujno, da se vsa ministrstva soočajo s težavami, ki so bile zaznane na izbranem primeru. Moj status je vplival na vidik, s katerega sem se

obravnavane problematike lotila in povsem zunanji opazovalec bi se morda raziskave lotil drugače. Opravljena raziskava in analiza ponujata pregled nad problematiko, kot sem jo vide-la in razumela sama. Raziskovalni pristop je torej zaradi lastne vpletenosti v nekaterih delih subjektivno zaznamovan.

Raziskovalno vprašanje, ki sem si ga zastavila na začetku raziskovanja je bilo usmerjeno v iskanje odgovora glede *usklajenost med sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami oziroma odločitvami na državni ravni in dejansko izvajano zunanjo politiko na ministrstvih, izvzemši Ministrstvo za zunanje zadeve.*

Odgovor na to vprašanje, v okviru predpostavke, da ima RS ustrezno strategijo zunanje politike, se je iz čisto raziskovalnega vidika izkazal kot enostaven. **Kljub težavam, ki se pojavljajo pri usklajevanju, do neustreznega izvajanja zunanje politike praviloma ne prihaja.** Dogajajo se občasne neusklajenosti, včasih tudi večje napake, a večinoma gre za osamljene primere. Tudi v izjemnih primerih nisem zaznala hude neusklajenosti z osnovnimi usmeritvami države. Gre bolj za težave v procesu odločanja in neprimerno izvajanje v izjemnih situacijah. Vsekakor pa za nobenega izmed primerov, ki sem jih zasledila tekom raziskave, ne morem trditi, da gre za namerno neustrezno izvajanje zunanje politike.

Pri iskanju odgovora na raziskovalno vprašanje sem si za pomoč zastavila tri hipoteze, ki so me usmerjale pri raziskovanju. Prva hipoteza, ki sem si jo zastavila in ovrgla, je bila:

1. Direktorati in službe za mednarodno in evropsko sodelovanje so namenjeni izvajanju zunanje politike na ministrstvih.

Pri potrjevanju oziroma zavračanju te hipoteze sem najprej naredila strukturni in zgodovinski pregled direktoratskih in službenih enot za mednarodno in evropsko sodelovanje na ravni vseh ministrstev. Ugotovila sem, da je v obdobju 10-ih let na področju organizacije prišlo do večjih sprememb. Spremembe so bile posledica strukturnih sprememb na ravni celotne vlade, ki so v veliki meri posegle tudi v notranjo strukturo posameznih ministrstev. Vse te spremembe so se odražale tudi na področju organizacije direktoratskih in službenih enot za mednarodno in evropsko sodelovanje.

Tako iz opredelitev in analize Službe za mednarodne zadeve na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor kot nekaterih drugih ministrstev je razvidno, da službe in direktorati za mednarodne in evropske zadeve v formalno opredeljenem pomenu **niso namenjeni izvajanju zunanje politike** temveč nudenju podpore, načrtovanju, usklajevanju, koordinaciji in sodelovanju. Na nekaterih ministrstvih je pri opredelitvi določenih nalog sicer dodan glagol izvaja,

vendar gre za posamezne naloge in ne splošno usmeritev. Zaključim lahko, da direktorati in službe, če sledimo dikciji pravnih aktov niso namenjeni izvajanju ali celo ustvarjanju zunanje politike, njihova vloga je bolj koordinativna, svetovalna in usmerjevalna, so pa včasih prisiljeni v to funkcijo, saj jo nihče drugi na ministrstvu ni pripravljen sprejeti. V takih primerih gre za prenašanje odgovornosti za izvajanje in ustvarjanje zunanje politike znotraj posameznega ministrstva.

Ob tem bi opozorila, da se tudi v Zakonu o zunanjih zadevah redko pojavlja besedna zveza izvajanje zunanje politike, ampak se uporabljajo besedne zveze: izvaja opravljanje zunanjih zadev, opravljajo zunanje zadeve, zadeve, ki zadevajo izvajanje zunanje politike (2. člen).

In seveda je potrebno ob zavrnitvi te hipoteze pristaviti, da ob tem ne gre za zanikanje trditve, da vsako bilateralno ali mednarodno delovanje uradnikov v ministrstvu predstavlja izvajanje zunanje politike, ki jo je potrebno razumeti v najširšem pomenu besede izvajanje. Ko govorimo o izvajanju zunanje politike v najširšem neformaliziranem pomenu, seveda poudarjamo pomen vsakega opravila in dejanja na tem področju ter opozarjamo tudi na nujnost usklajenega in odgovornega ravnanja akterjev na vseh ravneh.

Druga zastavljena in delno ovržena hipoteza se je ukvarjala s pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike in seznanjenostjo z njimi:

2. Ministrstva niso seznanjena s svojimi pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike.

Pri zastavljanju te hipoteze sem naredila napako, saj sem personalizirala ministrstvo, skozi raziskovanje pa ugotovila, da bi bilo bolj smiselno zastaviti hipotezo tako, da bi se ukvarjala z zaposlenimi na ministrstvih in njihovo seznanjenostjo s svojimi pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike. Kljub temu si bom dovolila odgovor v skladu s prvotno zastavljeno hipotezo. Ministrstva **niso ustrezno seznanjena** s svojimi pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike. Seznanjenost ministrstev in njihovih zaposlenih je odvisno od posameznikov samih, seznanjanje pa se ne izvaja sistematično.

Ker sem potrjevanje te hipoteze vezala predvsem na analizo primera Ministrstva za infrastrukturo in prostor, lahko natančnejše podatke podam le za to ministrstvo. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ni dovolj seznanjeno s svojimi pristojnostmi na področju izvajanja zunanje politike. Minister in vodstveni delavci, ki so nosilci izvajanja zunanje politike na ministrstvu, so zelo slabo seznanjeni s svojimi zunanjepolitičnimi pristojnostmi. Seznanjenost ostalih zaposlenih je skoraj popolnoma odvisno od njihove lastne angažiranosti in potreb pri

opravljanju nalog. Seznanjanje se ne izvaja ne preko Ministrstva za zunanje zadeve niti preko notranjih organizacijskih enot znotraj ministrstva.

Tretja zastavljena in ovržena hipoteza je bila oblikovana za ugotavljanje ustreznosti izvajanja zunanje politike na ministrstvih in se je glasila:

3. *Ministrstva izvajajo zunanjo politiko v nasprotju s sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami na državni ravni.*

Tretja hipoteza, ki sem si jo zastavila, je bila tista, skozi katero sem analizirala sistem in proces odločanja znotraj Ministrstva za infrastrukturo in prostor. Z analizo identificiranih stopenj in akterjev v procesu sem ugotovila, da proces odločanja na področju zunanje politike ni povsem ustrezen, saj tako ustrezno število akterjev kot faz ni določeno. Ali je enih premalo ali drugih preveč, pa je odvisno od zahtevnosti in pomembnosti problematike. Z gotovostjo lahko trdim, da vsaj Ministrstvo za infrastrukturo in prostor **zunanje politike (večinoma) ne izvaja v nasprotju s sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami na državni ravni**. O izvajanju zunanje politike v popolnem nasprotju s sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami tako ni mogoče govoriti. Nepravilno izvajanje zunanje politike lahko zaznamo samo občasno. Raziskava je bila zastavljena tako, da je pri potrjevanju oziroma zavračanju te hipoteze upoštevala samo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, zato ne morem posploševati zavrnitve te hipoteze na vsa preostala ministrstva, ki niso Ministrstvo za zunanje zadeve. Lahko pa skušam oceniti, da v kolikor oblikovanje zunanjepolitičnih usmeritev na državni ravni Ministrstvo za zunanje zadeve izvaja na enak način tudi z drugimi ministrstvi, potem lahko predpostavimo, da do večjih neuskkljenih dejanj ne prihaja, saj so strokovnjaki s posameznih ministrstev tisti, ki Ministrstvu za zunanje zadeve pomagajo oblikovati usmeritve na državni ravni.

Če povzamem, ovrгла sem 1. in 3. hipotezo, pri 2. hipotezi pa ugotavljam, da ministrstva s svojimi pristojnostmi niso ustrezno seznanjena. Te hipoteze pa ne gre v celoti zavreči, saj so zaposleni izkazovali le delno poznavanje pristojnosti s področja zunanje politike in njenega izvajanja.

Tako kot AZP poudarja intersubjektivnost pravil in praks, ki so ustvarjeni in reproducirani skozi človeške interakcije (Carlsnaes 2008, 93), bi v zaključku želela izpostaviti, da se zavedam, da so oblikovani zaključki lastna interpretacija odnosov, postopkov in odločitev, ki sem jih analizirala in raziskala v okviru samostojnega sistema z lastnimi pravili in praksami. S

preučevanjem dejavnikov, ki znotraj tega sistema vplivajo na oblikovanje zunanjepolitičnih odločitev, sem aplicirala AZP na proces odločanja v MzIP. Ugotovitve, izhajajoče iz tega sistema, so pokazale na napake sistema na ravni države. Te napake torej pomenijo morebitne grožnje državnemu sistemu, skrb za katerega je glavna naloga birokracije (Checkel 2008, 74).

B. Bučar je leta 2001 zapisal (145):

V našem primeru je stroka sicer prisotna v državnem aparatu, kjer pa mora nujno izvajati funkcijo zagovornika uradne politike. To velja tako za strokovnjake, ki so stalno zaposleni v državni upravi, kot za zunanje strokovnjake, ki se po politični poti tam zaposlijo. Ni znano, kdo in koliko od njih je tistih, ki igrajo vlogo svetovalca, ki pomaga pri prinašanju odločitev, bati pa se je, da jih ni prav veliko. Manifestativen pojav tega je, da so analitični in strokovni oddelki kadrovske podhranjeni, neustrezno zasedeni in zato tudi ne morejo imeti prave veljave. Poleg tega imajo ti posamezniki poseben problem, ki pa ni zgolj slovensko-nacionalno specifičen, da je njihovo napredovanje odvisno od njihovih strokovnih stališč, ki so povšečna njihovim nadrejenim, od katerih je tudi odvisna kariera[.] [...] posledica je pomanjkljivo analiziranje, neobvladovanje okolja in nezadostno načrtovanje.

Sama lahko dodam še to, da tudi mnenje tistih, ki imajo ustrezno strokovno usposobljenost in svoje mnenje izrazijo, to večkrat ni upoštevano ali je nato s strani nadrejenih prilagojeno tako, da ustreza pričakovanjem vodstva.

Da bi lahko omilili posledice nestrokovnih odločitev in neustreznega procesa sprejemanja odločitev, bi bilo potrebno prilagoditi in spremeniti sistem delovanja na področju zunanje politike. Med raziskavo, ki se je sicer osredotočala na notranji sistem sprejemanja odločitev, se je pokazalo, da bi bilo potrebno spremeniti sistem v celoti. Začeti bi bilo potrebno pri Zakonu o zunanjih zadevah, ki bi moral izhajati iz dejanskega stanja ter zahtev mednarodne skupnosti in EU po delovanju in večji samostojnosti posameznih sektorjev v tem okolju. Seveda ob primernih usmeritvah na državni ravni, ki bi omogočale usklajeno delovanje. Posledično bi bilo smiselno uvesti enoten sistem sodelovanja z Ministrstvom za zunanje zadeve. To bi bilo verjetno možno že z večjim upoštevanjem Uredbe o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih in njenega 16. člena oziroma vpeljavo enotne oblike notranje organizacijske enote na vseh ministrstvih, ki bi bila zadolžena za mednarodne in evropske zadeve.

Poleg zakonskih sprememb bi bilo potrebno na področju sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev uvesti tudi enostavne postopke z vsaj nekaterimi obvezno določenimi akterji tako

znotraj posameznega ministrstva kot na ravni sodelovanja med Ministrstvom za zunanje zadeve in ostalimi ministrstvi.

Največji problem, ki sem ga med raziskavo zaznala je gotovo poznavanje oziroma nepoznavanje pristojnosti na področju zunanje politike. Problem se pojavlja tako pri funkcionarjih kot uslužbencih. Situacije, v katerih se znajdejo slovenski ministri, kažejo na to, da se premalo zavedajo in so premalo seznanjeni z dejstvom, da bodo ob nastopu svoje funkcije vstopali tudi v situacije zunanjepolitične narave. Menim, da bi bilo potrebno razmisliti o tem, da bi bilo ustrezno obveščanje in izobraževanje ministrov narejeno na ravni Vlade RS. Ministri v sistem vstopajo nepripravljeni, s predstavami glede opravljanja funkcije, ki niso nujno v skladu z realnim stanjem in z že sprejetimi usmeritvami na področju zunanje politike. V kolikor bi bili ministri na ravni Vlade RS ustrezno obveščeni o pristojnostih, pravicah in dolžnostih s področja zunanje politike, bi se lahko izognili težavam, ki jih povzroča neustrezno in neusklajeno izvajanje zunanje politike (četudi do tega prihaja le izjemoma). Vsaj toliko pomembno kot izogibanje napačnim odločitvam je, da bi se lahko izognili zapletom in težavam v procesu sprejemanja odločitev. Tak predlog se mi zdi smiseln tudi zato, ker se v praksi dogaja, da ministri niso pripravljene sprejeti nasvetov in usmeritev uslužbencev ministrstva na področju zunanje politike oziroma se jim zdi seznanjanje o pristojnostih 'od spodaj navzgor' neustrezno ali celo nesprejemljivo.

Službe, odgovorne za mednarodne in evropske zadeve, nekateri dojemajo kot dodano vrednost, drugi pa ne. Vloga notranjih organizacijskih enot, ki so namenjene ukvarjanju z mednarodnimi in evropskimi zadevami na posameznih ministrstvih, se skozi leta ni spreminjala. Spreminjalo pa se je njihovo mesto znotraj ministrstev in odnos najvišjih odločevalcev do njih. Njihova vpetost v izvajanje zunanje politike na ministrstvih se je marsikdaj izgubila v nenehnih spremembah sistema in njegovega delovanja. Zaposleni v teh notranjih organizacijskih enotah so se morali prilagoditi in svoje naloge izvajati v okviru novo določenih razmerij. Kljub temu vloga notranjih organizacijskih enot na področju mednarodnih in evropskih zadev ostaja pomembna, saj se preko njih na nek način izvaja nadzor nad izvajanjem zunanje politike posameznega ministrstva.

Glede nove Deklaracije o zunanji politiki RS in strategije o zunanji politiki RS menim, da večjega vpliva na izvajanje zunanje politike na ministrstvih ne bo imela, tako kot ga nima že obstoječa. Deklaracija je presplošna za usmerjanje zunanje politike posameznih ministrstev, da bi lahko zaposlenim nudila ustrezne usmeritve, saj ministrstva potrebujejo konkretne in realno usmerjene cilje. Kljub temu pa so nujno potrebne ustrezne usmeritve na ravni države, saj se sedaj prepogosto dogaja, da prihaja do izvajanja sektorske zunanje politike in ne držav-

ne zunanje politike. Če lahko ustrezne usmeritve dosežemo z novo deklaracijo, potem vsa prizadevanja v tej smeri podpiram. V kolikor poenotenja glede nove deklaracije ni možno doseči, bi bilo smiselno napore usmeriti v pripravo ustreznih sektorskih usmeritev, ki pa morajo biti sprejete na državni in ne na ravni posameznega ministrstva. Smiselno bi bilo, da bi se oblikovanja nove strategije zunanje politike lotili tako, da bi bila najprej usklajena na ravni vseh najvišjih državnih institucij in šele nato bi v oblikovanje vključili zunanje akterje. Kot zunanji akterji lahko nastopajo: zainteresirani posamezniki, nevladne organizacije in gospodarstveniki. Vključitev teh v sistem oblikovanja in izvajanja zunanje politike, se mi zdi smiselna šele, ko že obstajajo oblikovana izhodišča na ravni inštitucij. Kot pomembni akterji, ki jih je smiselno in potrebno vključiti, morajo nastopiti tudi državni uslužbenci oziroma državna birokracija na ravni vseh preostalih ministrstev, ne samo na ravni Ministrstva za zunanje zadeve.

S svojimi predlogi in ugotovitvami ne želim zmanjšati pomena diplomacije in Ministrstva za zunanje zadeve, ki sta ta trenutek nujno potrebna za ustrezno izvajanje zunanje politike RS. Želim pa poudariti, da tudi preostala ministrstva sodelujejo v mednarodni skupnosti in mednarodnih odnosih s pomembnimi temami, ki lahko vplivajo na državo in njeno podobo v mednarodni skupnosti.

In čeprav sem na začetku zaključka zapisala, da je odgovor na raziskovalno vprašanje enostaven in da do neustreznega in neusklajenega izvajanja zunanje politike na ministrstvih praviloma ne prihaja, se je potrebno zavedati, da tako kot v drugih primerih, velja tudi za področje zunanje politike, da so posledice tudi samo ene napake lahko dolgotrajne. Potrebno se je zavedati, da zunanja politika niso samo prave in napačne odločitve. Če bi bilo to res, potem npr. nekaj napačnih odločitve na sto odločitev ne bi imelo nikakršnih posledic na položaj države v mednarodni skupnosti. Žal pa ima lahko že samo ena napačna odločitev ali dejanje v mednarodni skupnosti dolgotrajne posledice.

Na koncu svoje raziskave ugotavljam, da problem ni v samem izvajanju neusklajene zunanje politike, do katerega prihaja le izjemoma, temveč v sistemu, ki omogoča, da do takšnega izvajanja sploh pride. Ni sistema, ki bi bil organiziran tako, da znotraj njega ne pride do nobene napake, a začetna zasnova mora vsaj stremeti k temu. Sistem je potrebno nadzirati in popravljati, saj birokracija teži k stalnim praksam in stagnaciji. Potrebno je ustrezno usmerjanje in izobraževanje vseh odločevalcev in akterjev v sistemu odločanja (funkcionarji ne smejo biti izjema). Le primerno seznanjeni in izobraženi odločevalci lahko ustrezno izvajajo zunanjo politiko in postanejo primerni izvrševalci odločitev, ki bodo ustrezno zavarovale interese države in njenih državljanov, ministrstva pa bodo posledično lahko delovala državotvorno.

Usklajenost med sprejetimi zunanjepolitičnimi usmeritvami oziroma odločitvami na državni ravni in izvajano zunanjo politiko na ministrstvih ni zagotovilo za primerno državno zunanjo politiko, je pa eden izmed korakov, ki nas lahko pripelje do tega.

7 Literatura

Alden, Chris in Amnon Aran. 2012. *Foreign Policy Analysis New Approaches*. London and New York: Routledge.

Benko, Vladimir. 1987. *Mednarodni odnosi*. Ljubljana: Založba Obzorja Maribor.

--- 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Bojinović Fenko, Ana. 2010. *Premoščanje ločnice med proučevanjem mednarodnih odnosov in zunanje politike: primer mednarodnega regionalizma*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bojinović Fenko, Ana in Marko Lovec. 2013. *From a good to a poor student: the de-Europeanization of Slovenian foreign policy in the light of (European) economic and financial crisis*. Dostopno prek: http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/warsaw2013/Bojinovic%20Fenko%20&%20Lovec_From%20a%20good%20to%20a%20poor%20student_the%20de-Europeanization%20of%20Slovenian%20foreign%20policy.pdf (14. november 2014).

Brglez, Milan. 2008. *Filozofija družbenih ved v znanosti o mednarodnih odnosih: od kritike političnega realizma h kritičnemu ontološkemu realizmu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brglez, Milan. 2011. K slovenskim diplomatskim študijam. *Teorija in praksa* 3, 545–561. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip2011_3_Brglez.pdf (11. november 2014).

Bučar, Bojko. 2001. Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa* 1, 142–151. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20011Bucar.PDF> (29. avgust 2014).

Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Burgess, Robert G. 1984/1993. *In the Field: An Introduction to Field Research*. London, New York: Routledge.

Carlsnaes, Walter. 2008. Actors, structures, and foreign policy analysis. V *Foreign policy: theories, actors, cases*, ur. Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, 85–100. New York: Oxford University Press.

Checkel, Jeffrey T. 2008. Constructivism and foreign policy. V *Foreign policy: theories, actors, cases*, ur. Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, 71–82. New York: Oxford University Press.

Crick, Bernard. 1997. Narava politične vladavine. V *Kaj je politika?: kompendij sodobnih teorij politike*, ur. Adolf Bibič, 57–73. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2013-junij 2014 (DeUDIEU1314). Ur. l. RS, št. 22/13. Dostopno prek:

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DEKL36> (15. julij 2014).

Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (DeZPRS). Ur. l. RS, št. 108/99. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/podzakonski_akti/deklaracija_o_zunanji_politiki_republike_slovenije/ (10. julij 2013).

Državni zbor. 1999. *Predlogi aktov: Glasovanje o deklaraciji v celoti*. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12563A400319AA2C125684A004AE695&db=kon_akt&mandat=II&tip=doc (11. november 2014).

Duverger, Maurice. 1997. Dva obraza boga Janusa. V *Kaj je politika?: kompendij sodobnih teorij politike*, ur. Adolf Bibič, 74–78. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

EUDACE d.o.o. 2014. *Iso standard*. Dostopno prek: <http://www.iso-standard.si/standard/iso-9001/> (7. september 2014).

Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Freund, Julien. 1997. Tri predpostavke političnega. V *Kaj je politika?: kompendij sodobnih teorij politike*, ur. Adolf Bibič, 100–106. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Generalni sekretariat vlade. 2014. *EU-portal*. Dostopno prek: www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/EU-portal.doc (28. avgust 2014).

Gross Stein, Janice. 2008. Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models. V *Foreign policy: theories, actors, cases*, ur. Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, 101–116. New York: Oxford University Press.

Haralambos, Michael in Martin Holborn. 1999. *Sociologija: teme in pogledi*. Ljubljana: DZS.

Hill, Christopher. 2003. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke, New York: Palgrave MacMillan.

Hill, Christopher in Michael Smith. 2011. International Relations and the European Union: Themes and Issues. V *International relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 3–20. Oxford, New York: Oxford University Press.

Houghton, David Patrick. 2007. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3: 24–45.

Holsti, K. J. 1995. *International politics. A Framework for analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.

Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield co.

--- 2008. The history and evolution of foreign policy analysis. V *Foreign policy: theories, actors, cases*, ur. Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, 11–29. New York: Oxford Uni-

versity Press.

Jančar, Matjaž. 1996. *Slovenska zunanjepolitična razpotja*. Ljubljana: Društvo 2000.

Intervjuvanec A. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 8. julij.

Intervjuvanec B. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 9. julij.

Intervjuvanec C. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij.

Intervjuvanec Č. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij.

Intervjuvanec D. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij.

Intervjuvanec E. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 16. julij.

Intervjuvanec F. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 27. avgust.

Intervjuvanec G. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 28. avgust.

Kadrovska služba vlade. 2003. Priprava novih aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest (023-7/2003). Ljubljana: interno gradivo.

Kajnc, Sabina. 2011. Evropeizacija slovenske zunanje politike: od pridružitvenega procesa do predsedovanja Svetu EU. *Teorija in praksa* 3, 668–687. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-WEWUMZIW/3c1f9c17-8a09-433e-aca5-12a8c7ce9072/PDF> (11. november 2014).

Kajnc, Sabina in Marjan Svetličič. 2009. *Policy brief: slovenska evropska politika in evropska državna uprava za aktivno, uspešno in učinkovito članstvo v EU*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: knjigarna.fdv.si/s/u/pdf/344.pdf (11. november 2014).

Keresteš, doc. dr. Tomaž. 2005. *Uvod v teorijo države*. Dostopno prek: http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/kerestesUPZ/teorija_drzave_-_skripta.pdf (3. junij 2013).

Kissinger, Henry A. 1971. Domestic Structure and Foreign Policy. V *Comparative foreign policy: theoretical essays*, ur. Wolfram F. Hanrieder, 22–50. New York: David McKay Company, Inc.

Luard, Evan. 1990. *International Society*. Houndmills: Macmillan.

Merton, Robert K. in Patricia L. Kendall. 1946. The Focused Interview. *The American Journal of Sociology* 51 (6): 541–557. Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/2770681> (24. november 2010).

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. 2010. *Organigram*. Dostopno prek: http://www.mdds.gov.si/si/o_ministrstvu/ (30. junij 2010).

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. 2013. *Organigram*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/images/mddsz/organigram_mddsz_210313.jpg (10. julij 2013).

--- 2014. *Organiziranost*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost/#c19012 (27. julij 2014).

Ministrstvo za finance. 2004–2013. Notranje organizacijske enote. Ljubljana: interno gradivo.

--- 2014. *Mednarodni finančni odnosi*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodni_financni_odnosi/ (27. julij 2014).

---2014a. *Predpristopna pomoč*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/financni_instrumenti_eu/predpristopna_pomoc/ (11. november 2014).

Ministrstvo za gospodarstvo. 2003. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2004. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2004a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2005. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2005a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2006. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2006a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2007. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2007a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2008. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2009. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2009a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2009b. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2009c. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2010. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2010a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2011. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2011a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2011b. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2011c. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2012. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2012. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2013. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. 2012. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor (1000-3/2012/24). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2012a. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor (1000-3/2012/51). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2013. Akt o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor (1000-3/2012/99). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2014. *Mednarodne zadeve*. Dostopno prek: http://www.mzip.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodne_zadeve/ (5. junij 2014).

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. 2012. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. 2013. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2014. *Služba za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve*. Dostopno prek: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/sluzba_za_mednarodno_sodelovanje_in_evropske_zadeve/ (27. julij 2014).

Ministrstvo za javno upravo. 2010. *Organigram*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/Organigram-MJU-1.2.2010.doc> (22. julij 2010).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2010. *Organigram*. Dostopno prek: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/O_ministrstvu/ORGANIGRAM.pdf (18. junij 2010).

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. 2012. *Organiziranost*. Dostopno prek: http://www.mko.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost (22. september 2012).

--- 2013. *Organiziranost*. Dostopno prek: http://www.mko.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost (14. avgust 2013).

--- 2014. Dostopno prek: <http://www.mko.gov.si/> (27. julij 2014).

Ministrstvo za kulturo. 2004-2014. Notranje organizacijske enote. Ljubljana: interno gradivo.

--- 2014. *Služba za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje*. Dostopno prek: http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/sluzba_za_evropske_zadeve_in_mednarodno_sodelovanje/ (5. junij 2014).

Ministrstvo za notranje zadeve. 2004. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2004a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2004b. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2005. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2005a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2005b. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2005c. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2007. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2007a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2007b. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2007c. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2008. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2008a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2009. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2010. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2010a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2011. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2012. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2012a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2013. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2013a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2013b. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2014. *Službe*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost/sluzbe/ (27. julij 2014).

Ministrstvo za obrambo. 2010. *Organigram*. Dostopno prek: <http://www.mors.si/index.php?id=9&type=98> (3. maj 2010).

--- 2013. *Organizacija*. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/si/o_ministrstvu/organizacija (11. maj 2013).

--- 2014. Dostopno prek: <http://www.mo.gov.si> (27. julij 2014).

Ministrstvo za okolje in prostor. 2010. *Organigram*. Dostopno prek: http://mop.gov.si/si/o_ministrstvu/PType/98/ (3. maj 2010).

Ministrstvo za pravosodje. 2010. *Organigram*. Dostopno prek: [http://www.mp.gov.si/fileadmin\(mp.gov.si/pageuploads/205/slike/organigram/ORGANIZACIJSKA_SHEMA_MP.jpg](http://www.mp.gov.si/fileadmin(mp.gov.si/pageuploads/205/slike/organigram/ORGANIZACIJSKA_SHEMA_MP.jpg) (3. maj 2010).

--- 2014. *Organigram*. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/PDF/ORGANIGRAM_MPJU/130703_MP_Organigram.pdf (27. julij 2014).

--- 2014. Dostopno prek: <http://www.mp.gov.si> (27. julij 2014).

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2012. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2013. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

Ministrstvo za promet. 2004. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (0110-1/2004/1). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2004a. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (0110-1/2004/5). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2005. Čistopis Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (0110-1/2004/53). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2006. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (1000-8/2006/15). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2008. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (1000-2/2008/1). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2009. Čistopis Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (1000-2/2008/56). Ljubljana: interno gradivo.

--- 2011. Akt o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za promet (1000-2/2008/131). Ljubljana: interno gradivo.

Ministrstvo za šolstvo in šport. 2007. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2010. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. 2010. *Organizacija*. Dostopno prek: http://www.mvzt.gov.si/si/o_ministrstvu/organizacija/ (22. julij 2010).

Ministrstvo za zdravje. 2008. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2009. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2010. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2011. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2012. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2012a. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2013. *Organigram*. Ljubljana: gradivo.

--- 2014. *Evropske zadeve in mednarodno sodelovanje*. Dostopno prek: http://www.mz.gov.si/si/delovna_podrocja/evropske_zadeve_in_mednarodno_sodelovanje/ (5. junij 2014).

Ministrstvo za zunanje zadeve. 2014. *18. posvet slovenske diplomacije*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/33002/ MZZ (10. januar 2014).

--- 2014a. *Postopek sklepanja mednarodnih pogodb*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/knjiznica/Postopek_sklepanja_MA.pdf (29. avgust 2014).

Murgel, Jasna. 2003. *Človek v mednarodnem pravu*. Maribor: Grafiti studio.

Obrazložitev posebnega dela proračuna RS za leto 2014 – 1811 Ministrstvo za zunanje zadeve. *Proračun Republike Slovenije za leto 2014 (DP2014)*. Ur. l. RS, št. 104/12 in 102/13. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2014/PFN1811_2014.pdf (17. julij 2014).

Oppenheim, Felix E. 1998. *Vloga morale v zunanji politiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika: osnove teorije in prakse*. Ljubljana: Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti.

Poslovník Vlade Republike Slovenije - neuradno prečiščeno besedilo št. 10. Ur. l. RS, št. 43/01, 23/02 - popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL32> (17. julij 2014).

Poslovník državnega zbora (PoDZ-1) - neuradno prečiščeno besedilo št. 4. Ur. l. RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> (17. julij 2014).

Potočnik, Janez. 2014. Janez Potočnik. V *Slovenia – 10 years in the European Union*, ur. Nataša Zajec Hercog, 9–15. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju do leta 2015 (ReMRS15). Ur. l. RS, št. 73/08. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO58> (15. julij 2014).

Rupel, Dimitrij. 2002. Primerna zunanja politika. V *Slovenia and European Union – Slovenija in Evropska unija*, ur. Bogomil Ferfila, 197–219. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

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

Slovar slovenskega knjižnega jezika. 1994. Ljubljana: DZS.

Smith, Steve, Amelia Hadfield in Tim Dunne. 2008. Introduction. V *Foreign policy: theories, actors, cases*, ur. Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, 1–8. New York: Oxford University Press.

Snyder, Richard C., H.W. Bruck in Burton Sapin. 1962/2010. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. V *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin and Valerie Hudson, 21–152. New York: Palgrave Macmillan.

Svetličič, Marjan. 2003. *Prihodnje zunanjepolitične usmeritve Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/214C6945940DCE42C1256E940046C4E2?OpenDocument> (9. junij 2014).

Šabič, Zlatko. 2013. Dr. Zlatko Šabič o slovenski zunanji politiki: Zgledi vlečejo. *Delo*, 17. avgust. Dostopno prek: <http://www.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/dr-zlatko-sabic-o-slovenski-zunanji-politiki-zgledi-vlecejo.html> (10. januar 2014).

Theodoulou, Stella Z. in Rory O'Brien ur. 1999. *Methods for Political Inquiry: the Discipline, Philosophy, and Analysis of Politics*. New Jersey: Prentice-Hall.

Tičar, Bojan in Iztok Rakar. 2011. *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Toš, Niko in Mitja Hafner Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Udovič, Boštjan in Milan Brglez. 2011. Slovenske diplomatske študija med diplomatsko prakso in teorijo. V *Diplomacija med teorijo in prakso*, ur. Boštjan Udovič, 11–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.

Urad Vlade RS za komuniciranje/Ministrstvo za zunanje zadeve. 2010. *Slovenija v svetu*. Dostopno prek: <http://www.dvajset.si/prvih-20/pregled/slovenija-v-svetu/> (15. januar 2014).

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih – neuradno prečiščeno besedilo št. 33. Ur. l. RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 - popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14 in 43/14. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED2954> (24. julij 2014).

Uredba o sodelovanju, obveščanju in usklajevanju na področju zunanjih zadev in mednarodnih odnosov. Ur. l. RS, št. 112/05. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005112&stevilka=4921> (11. november 2014).

Ustava Republike Slovenije (URS) – neuradno prečiščeno besedilo št. 9. Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13 in 47/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (29. september 2014).

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

Zakon o državni upravi – neuradno prečiščeno besedilo št. 16 (ZDU-1). Ur. l. RS, št. 113/05 - uradno prečiščeno besedilo, 89/07 - odl. US, 126/07 - ZUP-E, 48/09, 8/10 - ZUP-G, 8/12 - ZVRS-F, 21/12, 47/13 in 12/14. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225> (29. avgust 2014).

Zakon o javnih uslužbencih – neuradno prečiščeno besedilo št. 16 (ZJU). Ur. l. RS, št. 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 – ZUJF. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (11. november 2014).

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju (ZMRS). Ur. l. RS, št. 70/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4396> (15. julij 2014).

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah evropske unije (ZSDZVZEU) - neuradno prečiščeno besedilo št. 2. Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10 in 107/10. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3840> (17. julij 2014).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi RS (ZVRS-F). Ur. l. RS, št. 8/12. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6324> (11. november 2014).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi RS (ZVRS-H). Ur. l. RS, št. 65/14. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7000#> (11. november 2014).

Zakon o vladi – neuradno prečiščeno besedilo št. 6 (ZVRS). Ur. l. RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 - ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 - ZDU-1G. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/5425ada0d24942665f2f.pdf> (31. oktober 2013).

Zakon o zunanjih zadevah. Ur. l. RS, št. 1/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=60118> (25. avgust 2014).

Zakon o zunanjih zadevah – neuradno prečiščeno besedilo št. 6 (ZZZ-1). Ur. l. RS, št. 113/03 - uradno prečiščeno besedilo, 20/06 - ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 - ZUTD. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1611> (29. avgust 2014).