

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Simona Vučak

**Vloga ZDA pri reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško pred
začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Simona Vučak

Mentor: izr. prof. dr. Iztok Simoniti

Somentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Vloga ZDA pri reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško pred
začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Zahvala

There cannot be a crisis next week. My schedule is already full.

(Henry A. Kissinger)

Story of my life, in a different context!

Najlepše se zahvaljujem mentorju dr. Iztoku Simonitiju in

somentorju dr. Bogomilu Ferfili za vso pomoč in podporo.

Hvala vsem, ki ste mi na formalen ali neformalen način pomagali pri nalogi.



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a Simona Vučak, z vpisno številko 21081347, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom: VLOGA ZDA PRI REŠEVANJU MEJNEGA SPORA MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO PRED ZAČETKOM VELJAVNOSTI ARBITRAŽNEGA SPORAZUMA.

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 plagiatorstvo – 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 plagiatorstvo 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 27. junija 2016

Podpis avtorja/-ice:

Vloga ZDA pri reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško pred začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma

V reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško, ki obstaja že vse od nastanka obeh držav, je bilo uporabljenih več diplomatskih in tudi pravnih sredstev. Ker v številnih poskusih državi nista uspeli razrešiti spora glede meje na kopnem in morju, sta ob pomoči Evropske komisije 4. novembra 2009 podpisali arbitražni sporazum, s katerim sta odprto mejno vprašanje prenesli pred arbitražno sodišče. Toda pot do arbitražnega sporazuma je bila dolga, sodelovalo je tudi več mednarodnih subjektov. Magistrsko delo vsebuje zgodovinski pregled reševanja spora in opis uporabljenih sredstev mirnega reševanja sporov, večinski del naloge pa predstavlja vlogo ZDA pri reševanju spora pred začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma 29. novembra 2010, ki sicer ni bila formalizirana, a se je o njej v javnosti veliko ugibalo. Z nepooblaščenjo objavo depeš ameriške diplomacije na spletnem mestu Wikileaks leta 2011 je postala zadeva bolj transparentna. Iz analize 102 depeš ameriške diplomacije, ki se nanašajo na reševanje slovensko-hrvaškega mejnega spora, namreč izhaja, da je ameriška diplomacija podrobno spremljala reševanje spora v obeh državah in da je v procesu tudi konkretno posredovala - tako med državama kot znotraj obeh držav v smislu pridobivanja podpore pri opozicijskih strankah. Posredovanje ameriške diplomacije smo označili kot dobre usluge in facilitacijo na neformalni ravni, saj Slovenija in Hrvaška v obdobju 2008–2010 nista skupaj uradno zaprosili za pomoč oziroma posredovanje ZDA.

Glede na trditve, da so bila v tistem obdobju hrvaška stališča v Washingtonu bolj slišana kot slovenska, je v tem delu predstavljenih nekaj dejavnikov, ki bi lahko vplivali na takšno držo ameriške administracije, od tega, da je v očeh ZDA Hrvaška tista država na Balkanu, ki zagotavlja stabilnost regije, do tega, da je bilo diplomatsko poročanje iz Zagreba bolj intenzivno in da je bil v Zagrebu akreditiran veleposlanik, sicer vplivni ameriški diplomat, medtem ko je ameriško diplomatsko predstavništvo v Ljubljani vodil začasni odpravnik poslov.

Ključne besede: ZDA, Slovenija, Hrvaška, arbitražni sporazum, mejni spor.

The Role of the USA in Resolving the Border Dispute between Slovenia and Croatia prior to the Arbitration Agreement's Entry into Force

In resolving the border dispute between Slovenia and Croatia, which has existed since the formation of the two countries in 1991, many diplomatic and legal means were used. Following a series of unsuccessful attempts to resolve the dispute over their land and maritime boundary, Slovenia and Croatia, with the facilitation of the European Commission, signed on 4 November 2009 an arbitration agreement thus transferred their open border issue before the arbitral tribunal. But the path to the arbitration agreement was long and several international entities were engaged in the process. This thesis contains a historical overview of the conflict settlement and description of the means of peaceful settlement of disputes, but its major part deals with the role of the United States of America in resolving the dispute in the period prior to the entry into force of the arbitration agreement on 29 November 2010. The role of the USA in this process was not formalized, but in public many guessed about it. The unauthorized publication of US diplomatic cables on the WikiLeaks website in 2011 made this matter more transparent. According to 102 analysed US diplomatic cables referring to resolving the Slovenian-Croatian border dispute the American diplomats closely monitored developments to this regard in both countries and also intervened in the process, notably between the two countries and within each country in terms of obtaining support from opposition parties. Intervention of American diplomacy as a third party is determined as good offices and facilitation at an informal level since Slovenia and Croatia in the 2008-2010 period didn't formally requested the assistance or intervention of the United States.

Following the allegations that the Croatian positions to the border dispute had been better perceived in Washington in that period than the Slovenian ones, this thesis presents some facts that could affect such attitude of the US administration - starting with Croatia as the country which ensures the stability of the Balkan in the eyes of the United States, to the fact that there was more intense diplomatic reporting from Zagreb US embassy, led by an accredited Ambassador who was also an influential American diplomat, while the US diplomatic mission in Ljubljana was led by Chargé d'Affaires.

Key words: USA, Slovenia, Croatia, arbitration agreement, border dispute.

Kazalo

1	UVOD	7
2	OPREDELITEV POJMOV	11
2.1	Zunanja politika	11
2.2	Analiza zunanje politike.....	12
2.3	Strategija v zunanji politiki	15
2.4	Akterji zunanjepolitičnega odločanja.....	17
2.5	Sredstva zunanje politike	30
2.5.1	Diplomacija kot sredstvo zunanje politike.....	32
2.5.1.1	Diplomatska korespondenca – depešni sistem.....	34
3	MIRNO REŠEVANJE MEDNARODNIH SPOROV KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	38
3.1	Pravna sredstva za reševanje sporov	39
3.1.1	Arbitraža	39
3.1.2	Meddržavno sodišče	40
3.1.3	Mednarodno sodišče za pomorsko in mednarodno pravo.....	41
3.2	Diplomatska sredstva za reševanje sporov.....	41
3.2.1	Pogajanja	42
3.2.2	Sprava.....	43
3.2.3	Anketa (ugotavljanje dejstev)	44
3.2.4	Posredovanje.....	44
3.2.5	Dobre usluge (fr.: bons offices; angl: good offices)	46
3.2.6	Facilitacija	48
4	REŠEVANJE MEJNEGA SPORA MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO.....	49
4.1	Zgodovinski pregled	50
4.2	Uporabljena sredstva za mirno reševanje slovensko-hrvaškega mejnega spora	59
5	VLOGA ZDA PRI REŠEVANJU MEJNEGA SPORA MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO	62
5.1	Odnosi med Slovenijo in ZDA.....	62
5.2	Politika Slovenije do Zahodnega Balkana	64
5.3	Politika ZDA do Zahodnega Balkana	67
5.4	Posredovanje ZDA v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško.....	73
5.4.1	Posredovanje Williama Perryja	74
5.4.2	"Dobre usluge" in "facilitacija" ameriške diplomacije na neformalni ravni v obdobju 2008 – 2010 ..	74
5.4.3	Analiza javno objavljenih depeš ameriške diplomacije na WikiLeaks.....	94
6	SKLEP.....	97
7	VIRI IN LITERATURA	101
8	PRILOGA.....	113

1. UVOD

Dvostranski odnosi med Slovenijo in Združenimi državami Amerike (ZDA) so bili in so predmet številnih preučevanj kakor tudi splošnega političnega diskurza v Sloveniji. Prav slednji je dokaz, da slovenska politična (in druge) srenja veliko pozornosti namenja možnostim poglobljanja odnosov med državama na številnih ravneh. Slovenija politične odnose z ZDA označuje kot tradicionalno dobre in partnerske. ZDA so najpomembnejša izven evropska zaveznica in eden najpomembnejših strateških partnerjev Slovenije. Poleg političnega dialoga, s katerim državi ohranjata in krepiata medsebojne odnose in obravnavata najbolj pereča mednarodna vprašanja, državi sodelujeta na številnih drugih področjih, predvsem gospodarskem, kulturnem, obrambno-vojaškem in znanstvenem (VWA 2016).

Združene države Amerike so Slovenijo kot samostojno in neodvisno republiko priznale 7. aprila 1992, skupaj s Hrvaško in Bosno in Hercegovino. Diplomatski odnosi med Slovenijo in ZDA so bili vzpostavljeni 11. avgusta 1992. Državi od takrat naprej sodelujeta na številnih področjih in sta, glede na navedbe na spletni strani ameriškega zunanjega ministrstva, razvili tesne medsebojne odnose pri naslavljanju širokega spektra dvostranskih, regionalnih in globalnih vprašanj. Slovenija je pomembna partnerica in zaveznica ZDA pri spodbujanju njunega skupnega cilja, to je politična in gospodarska stabilnost v regiji Zahodnega Balkana. ZDA so podprle vstop Slovenije v Organizacijo severnoatlantskega sporazuma (NATO) in druge evroatlantske organizacije (State Department 2016a). "Zaradi vloge in položaja ZDA v svetu ima Slovenija izjemen interes s to državo vzdrževati dobre, prijateljske odnose. Navsezadnje sta državi z zavezništvom v NATO povezani na življenje in smrt, povezujejo pa ju tudi skupne vrednote in interesi po stabilnosti in miru na Balkanu," (Petrič 2010).

Prav prizadevanja obeh držav za ohranitev miru in stabilnosti na Zahodnem Balkanu¹ in evroatlantsko prihodnost držav regije so pomembno vplivale tudi na reševanje spora med Slovenijo in Hrvaško glede kopenske in morske meje. Vprašanje, ki smo si ga zastavili v tem magistrskem delu pa je, ali so ZDA dejansko posredovale v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško, na kakšen način in zakaj. O tem se je v kolumni IUS-INFO spraševal tudi pravnik Miro Cerar, ki je v upravičenost zastavitve tega vprašanja povzel besede nekdanjega predsednika ZDA Billa Clintona na predavanju o globalnih vprašanjih v Ljubljani leta 2009, in sicer, da "se moramo Slovenci zavedati, da lahko mejni spor s Hrvaško rešimo le tako, da

¹ Zahodni Balkan je prioritetno področje interesa in delovanja Slovenije. (MZZ 2016b)

Ameriška politika glede Zahodnega Balkana je usmerjena v pomoč državam regije pri utrjevanju miru, stabilnosti in blaginje s poglobitvijo sodelovanja in pospeševanjem njihove vključitve v evroatlantske integracije, vključno z Natom in EU. (State Department 2016a)

bo vsaka država malo popustila oziroma nekaj izgubila, kar je Clinton pospremil še z znano formulo o win-win situaciji, tj. o takšnem pristopu k reševanju sporov, v katerem ni nihče absolutni zmagovalec ali absolutni poraženec." (Cerar 2009)

Odgovor na to vprašanje smo poskusili dobiti skozi analizo primarnih virov, tj. javno objavljenih depeš ameriške diplomacije (WikiLeaks) iz obdobja 2008–2010, torej pred začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, ki je bil ob facilitaciji Evropske komisije podpisan 4. novembra 2009 v Stockholmu. Arbitražni sporazum je začel veljati šele 29. novembra 2010, po tem ko sta ga obe državi ratificirali v svojih parlamentih, v Sloveniji pa so sporazum potrdili tudi volivci na naknadnem zakonodajnem referendumu, ki je potekal 6. junija 2010.

Pri reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško je bilo uporabljenih več sredstev mirnega reševanja sporov, za potrebe pisanja tega dela pa smo se osredotočili na diplomatska sredstva mirnega reševanja sporov, ki so bila s strani ameriške diplomacije uporabljena v obdobju do začetka veljavnosti arbitražnega sporazuma, torej v obdobju, ko so intenzivno potekale dejavnosti vlad Slovenije in Hrvaške v podporo arbitražnemu sporazumu in v obdobju po podpisu arbitražnega sporazuma, ko sta se vladi obeh držav soočali z resnimi pomisleki strokovne in politične javnosti glede skladnosti vsebine sporazuma z nacionalnimi interesi države.

Ameriška diplomacija se je sicer, vsaj po javno dostopnih virih (mediji in spletno mesto vlada.si), v reševanje mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško vključila konec devetdesetih let prejšnjega stoletja. Vladi Republike Slovenije in Republike Hrvaške sta namreč 29. aprila 1999 zaprosili nekdanjega ameriškega obrambnega ministra Williama Perryja za posredovanje pri iskanju rešitve za mejo na morju. (IUS-INFO 2015) Dogovor glede posredovanja Williama Perryja kot tretje, nepristranske strani v meddržavnem sporu je bil dosežen med Vrhom zveze NATO v Washingtonu. Po takratnem poročanju medijev je imel William Perry neformalno podporo ameriškega zunanjega ministrstva, ki je pred začetkom posredovanja izdal tudi neformalna načela za pogovore (non-paper), preko katerih naj bi potekalo reševanje odprtih vprašanj. Aktivna vključitev ameriške vlade v proces iskanja rešitve odprtih vprašanj pa naj bi bila po virih iz ameriškega zunanjega ministrstva odvisna od nadaljnega poteka pogovorov. (STA 1999a). Glede vprašanja morske meje med Slovenijo in Hrvaško posrednik William Perry ni podal nobenega konkretnega predloga, zato se je ta pobuda še istega leta končala brez uspeha. (Vlada RS 2016)

Deset let pozneje, januarja leta 2009, se je glede reševanja vprašanja meje med Slovenijo in Hrvaško začel tako imenovan Rehnov proces (I. in II.), ko se je evropski komisar za širitev Olli Rehn zavzel za hkratno reševanje vprašanja meje med Slovenijo in Hrvaško ter vprašanja hrvaškega zastoja v pristopnih pogajanjih z EU². 18. junija 2009 je Hrvaška v Bruslju izstopila iz procesa pogajanj. Po tem se je začelo obdobje pogajanj med Slovenijo in Hrvaško, ki se je zaključilo s podpisom arbitražnega sporazuma med državama ob facilitaciji Evropske komisije 4. novembra 2009 oziroma z začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma 29. novembra 2010. (Vlada RS 2016)

Vloga ZDA pri reševanju vprašanja med Slovenijo in Hrvaško v tem obdobju ni bila formalizirana, saj je bila ključna posrednica med državama pred podpisom arbitražnega sporazuma Evropska komisija oziroma evropski komisar. O vplivu ZDA na potek dogajanja pa je bilo v tistem času v strokovni in splošni javnosti le veliko ugibanj, kar dokazuje tudi prispevek pravnika Mira Cerarja, ki smo ga že navedli. Zadeva postane bolj transparentna leta 2011, ko je WikiLeaks objavil tudi več sto depeš ameriškega zunanjega ministrstva oziroma ameriških veleposlaništev v Ljubljani in Zagrebu, iz katerih izhaja, da so ZDA mejni spor med Slovenijo in Hrvaško podrobno spremljale vsaj od leta 2004. Leta 2007 pa se je ameriška diplomacija aktivno vključila v vlogi neformalnega posrednika med državama s ciljem rešitve mejnega vprašanja in preprečitve morebitne slovenske blokade vstopa Hrvaške v evroatlantske povezave.

Z analizo javno objavljenih depeš ameriške diplomacije (pregledanih je bilo 102 depeš) v zvezi z mejnim vprašanjem med Slovenijo in Hrvaško smo poskusili potrditi tezo, da je neformalno posredovanje ameriške diplomacije v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško v obdobju med koncem leta 2008 in 2010 imelo vpliv na sam proces reševanja spora. Iz depeš ameriške diplomacije je namreč razvidno, da so ameriška administracija in ameriški diplomati razvoj dogodkov glede mejnega vprašanja v Sloveniji in Hrvaški zelo pozorno in podrobno spremljali in v določenih primerih tudi konkretno posredovali, tako med državama, kot znotraj njiju in pri Evropski komisiji. Takšno neformalno posredovanje ameriške diplomacije, ki je potekalo vzporedno z drugimi oblikami reševanja spora, smo v tem delu opredelili kot *"dobre usluge"* in *"facilitacijo"*, seveda na neformalni ravni.

² Septembra 2008 je Vlada RS dala blokado na pogajanja Hrvaške z EU, ker so bili v dokumentih, ki jih je EU predložila Hrvaška, ugotovljeni prejudici meje. (Vlada RS 2016)

V pogovorih z nekaterimi slovenskimi diplomati³, ki so v obdobju 2008–2010 imeli intenzivne stike z ameriško diplomacijo, je zaznati, da je ameriško administracijo v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško bolj kot slovenski nacionalni interes zanimala čimprejšnja integracija Hrvaške v Nato in EU, zato smo v poglavju "Dobre usluge in facilitacija ameriške diplomacije na neformalni ravni v obdobju 2008–2010" kronološko prikazali in povzeli poročanje veleposlaništev ZDA v Ljubljani in Zagrebu o reševanju mejnega spora.

Kaj vse bi lahko vplivalo na takšno držo ameriške diplomacije je verjetno nemogoče podrobneje analizirati s slovenske strani in to tudi ni osrednji namen tega dela. Kljub temu pa smo opozorili na nekaj dejavnikov, ki so vplivali na zunanjepolitično delovanje ZDA na Zahodnem Balkanu v devetdesetih letih, ko je čas po koncu hladne vojne in razpadu dvopolarnega sistema mednarodnih odnosov pripeljal do popolnoma novega položaja Balkana. "S posredovanjem Nata v regiji in sklenitvijo Daytonskega mirovnega sporazuma, je ameriška politika dokazala, da se brez neposrednega ameriškega posega še vedno ne da rešiti nobene krize. Šlo je za jasno sporočilo evropskim zaveznikom o koristih in uporabnosti zavezništva, medtem ko so nove države, ki so čakale na včlanitev, lahko videle, kakšna vloga jih čaka" (Vukadinović 2002, 40–41). Ameriška politika glede Zahodnega Balkana je od takrat naprej usmerjena v utrjevanje miru, stabilnosti in blaginje držav v regiji s poglobitvijo sodelovanja in pospeševanjem njihove vključitve v evroatlantske integracije, vključno z Natom in EU. Prav slednje je najverjetneje uokvirilo ameriški pristop do reševanja mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško, še posebej, če upoštevamo navedbe generalnega konzula ZDA v Zagrebu M. Michaela Einika, pristojnega za Hrvaško in Slovenijo v obdobju 1988–1992, v depeši z 9. aprila 1992, v kateri je ocenil, da Slovenija za ZDA ni strateškega pomena, medtem ko je Hrvaška "zelo zanimiva za ameriške oblikovalce politike. Hrvaško-srbski odnosi bi v prihodnjih letih lahko bili ključnega pomena na Balkanu." (WikiLeaks 1992)

³ Diplomati zaradi občutljivosti zadeve nočejo biti imenovani. Ne glede na to, so zapisi pogovorov z diplomati in njihova imena dostopni pri avtorici dela. (Intervju 2016a, 2016b, 2016c)

2. OPREDELITEV POJMOV

2.1 Zunanja politika

Definicija zunanje politike ni enoznačna, različni avtorji jo opredeljujejo različno.

V najbolj splošnem pomenu bi jo lahko opredelili kot "dejavnost države, s katero ta v mednarodnem okolju uresničuje svoje cilje in interese". Gre za "kontinuiran proces" pobud, ki jih država daje in uveljavlja v mednarodni skupnosti in hkrati odzivanje države na pobude drugih držav in mednarodnih organizacij. Zaradi slednjega so interesi zunanje politike ene države omejeni z interesi drugih držav oziroma subjektov mednarodnega prava ter vplivov in omejitev, ki so posledica mednarodnega sistema. Zunanja politika države pa je odvisna tudi od geopolitičnega položaja države ter njene moči in notranjepolitičnih razmer (notranja ureditev in stabilnost, javno mnenje in interesne skupine). (Petrič 2010, 18–20)

Da so notranji družbeni procesi povezani s procesi v mednarodni skupnosti in da je zunanjo politiko treba razumeti kot nadaljevanje notranje opozarja tudi slovenski politolog in utemeljitelj slovenske znanosti o mednarodnih odnosih Vlado Benko, ki zunanjo politiko v okviru teorije o mednarodnih odnosih opredeljuje kot »institucionalni proces dejavnosti" in "sistem med seboj bolj ali manj medsebojno povezanih akcij", ki jih v državi organizirana družba, kot subjekt zunanje politike, izvaja v ožjem in širšem mednarodnem okolju z namenom uresničevanja svojih materialnih in nematerialnih interesov ter vplivanja nanj na način, da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja ali pa se jim prilagaja. (Benko 1997)

Tudi danski profesor Derek Beach koncept zunanje politike razlaga kot trend obnašanja in akcij neke države oziroma kolektivnega subjekta (kot je na primer EU) do druge države oziroma kolektivnega subjekta v mednarodnem sistemu. Akcije zunanje politike se lahko izvajajo z različnimi instrumenti, od sprejemanja deklaracij, pogajanj, ekonomske pomoči med državami, diplomatskih aktivnosti do uporabe vojaške sile. (Beach 2012, 3)

V obravnavi koncepta zunanje politike jo Russett in Starr razdelita na tri sestavne dele, in sicer kot "odločitev ali sklop odločitev ali programov, ki nastopajo kot smernice ravnanja", pri čemer izraz politika izhaja iz koncepta izbire (izbiranje dejanj ali odločanje za dosego ciljev), izraz zunanja pa se nanaša na vse, kar je izven legalnih meja države, na področjih, kjer država nima pravne oblasti nad ljudmi ali ozemljem. Zunanja politika je tako "sklop smernic za

odločitve o ljudeh, krajih in stvareh onstran meja države". Njen namen pa je vplivati na ravnanje drugih "delovalcev" v mednarodnem sistemu. (Russet in Starr 1996, 278–279)

V okviru realistične šole mednarodnih odnosov Hans Morgenthau zunanjo politiko opredeli kot "kontinuirano prizadevanje za ohranitev ali povečanje moči lastne države in nadziranje ali zmanjšanje moči drugih držav". (Morgenthau 1995, 336) Pri tem je smiselno pojasniti izhodišče realistične teorije o odnosih v družbi in med narodi: v realnosti sta svet in človek nepopolna. Človek ima namreč prirojene nagone za obstoj, samozaščito in egoizem ter "podreja vse svoje akcije interesu lastnega preživetja. Ti interesi pa se v družbi medsebojno spopadajo. Trajni lastnosti človeka sta torej instinkt in borba za moč". (Simoniti 1995, 9) Koncept interesa je pri realistih definiran kot moč. (Morgenthau 1995, 76). "V sistemu nacionalnih držav, nad katerimi ni pravno in politično višje oblasti, je moč posamezne države edini in končni garant v zadevah lastne varnosti." Za varnost lastne države v sistemu različnih sil pa "se mora državnik često odločiti za politične akcije, ki so v nasprotju s pravnimi in moralnimi pravili civilizirane družbe." (Simoniti 1995, 9) Dobra zunanja politika je zato po Morgenthauju racionalna zunanja politika, saj "edino racionalna zunanja politika minimizira tveganja in maksimizira koristi ter tako zadovoljuje moralni zapovedi po preudarnosti in politični zahtevi po uspešnosti." (Morgenthau 1995, 83)

2.2 Analiza zunanje politike

James Rosenau je analizo zunanje politike označil kot "premostitveno disciplino, ki se s svojim predmetom preučevanja osredinja na mostove, ki jih gradi celotni sistem, imenovan nacionalne države, da se le-te povežejo med seboj in s svojimi podsistemi v še obsežnejše mednarodne sisteme, katerih del so". (Rosenau v Russett in Starr 1996, 279) Analiza zunanje politike se uporablja za njeno pojasnjevanje in predvidevanje njenih smeri, trendov. (Benko 1997, 227)

Petrič med analitskimi pristopi pri teoretiziranju o zunanji politiki loči med "znanstveno analitskimi" in "opisno analitskimi" ter ugotavlja, da večina analiz zunanje politike sodi med slednje. Pri teh namreč gre za opis zunanje politike neke države, navadno v določenem obdobju, analizo, iskanje vzrokov in notranjih gibal določene zunanje politike. Njihov namen je predvsem predstavitev logike zunanje politike neke države in vzrokov za njene uspehe in poraze. Znanstveno-analitski pristop pa poleg opisa skuša najti tudi odgovore na vprašanja o

zunanji politiki neke države na temelju analize geografskega položaja, tradicij, nacionalnih interesov, dejavnika moči, sredstev zunanje politike in teoretskih modelov. (Petrič 2010, 57)

Tako Benko, ki zunanjo politiko proučuje kot del teorije mednarodnih odnosov, za analizo konkretne zunanje politike ugotavlja, da je potrebno ugotoviti družbene, ekonomske, politične in druge značilnosti države, posebno glede na smeri in možnosti njihovega prevajanja v zunanjepolitično dejavnost, in ugotoviti makroznačilnosti (konfiguracija sil v svetu, trendi razvoja, družbena, politična in ekonomska protislovja) in mikroznačilnosti (regionalni in lokalni izrazi mednarodnega življenja) mednarodnega sistema. Upoštevati pa je treba "povezave med nacionalnim družbenim prostorom in mednarodnim političnim sistemom ki jih povzročajo značilnosti (i) notranjega in (ii) zunanjega okolja zunanje politike." (Benko 1997, 227–239)

(i) Notranje okolje zunanje politike Benko opredeli kot naslednje dejavnike:

- družba z območjem (obseg, lokacija, strateški geopolitični položaj, konfiguracija meja, notranja komunikacijska členitev, umestitev v mednarodno okolje in naravni viri);
- prebivalstvo (število, gostota naseljenosti, nacionalna in etnična členitev, urbanizacija);
- struktura družbe (razredna, slojevska, verska in ideološka členitev, notranji družbeni in politični subjekti, javno mnenje in elite, transnacionalni stiki);
- zgodovinski razvoj družbe, zgodovinski spomin (zgodovinsko narodno "samorazumevanje", stabilnost v "samorazumevanju" in vloga izobraževalnega in informacijskega sistema pri tem ter predstave o drugih partnerjih v mednarodnih odnosih);
- narodna integracija (homogenost glede na jezik, kulturo, ideologijo, vrednote, vero, vzorce obnašanja, volitve v zakonodajno telo in trendi);
- ekonomski dejavniki (razvojna raven, gibanje družbenega proizvoda in trendi, družbeno bogastvo, zaposlenost, zunanja trgovina);
- kulturne, zdravstvene in prosvetne determinante (šolstvo, pismenost);
- prevajanje družbenih odnosov v politiko (politična struktura, centralizacija, politična moč, vzorci političnega obnašanja, odnos politične koalicije do zunanje politike);
- formuliranje, vodenje in uresničevanje zunanje politike, tipi zunanjepolitičnih odločitev, diplomacija;
- vojaški dejavnik (izdatki za obrambo, obstoječa vojaška moč in rezervne zmožnosti, odvisnost od zunanjih virov)

- (ii) Zunanje okolje zunanje politike pa Benko opredeli kot značilnosti določenega mednarodnega sistema glede na tipe držav, tipe situacij, tipe obnašanja držav, dejavnike združevanja in dejavnike razdruževanja, komunikacije in simbolne tokove v mednarodni skupnosti, pomen ekonomije in dejavnika politike v mednarodnih odnosih, moč transnacionalnih procesov, vlogo mednarodnega prava in mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij.

Tudi Morgenthau, ki v izhodiščni koncept zunanje politike postavlja koncept (nacionalne) moči, pravi, da je treba pri analizi zunanje politike določene države upoštevati tudi dejavnike njene moči kot so geografija, naravna bogastva (hrana, surovine, nafta), industrijska zmogljivost, vojaška pripravljenost, število prebivalcev in nacionalni značaj. (Morgenthau 1995, 207–225) Rosenau, ki se zavzema za primerjalni pristop preučevanja zunanje politike, medtem ugotavlja, »da je mogoče vse vplive na zunanjo politiko (neodvisne spremenljivke) razvrstiti glede na raven analize ter da moramo določiti sorazmerno pomembnost spremenljivk z različnih ravni analize (posameznika, vloge, družbe idr.), ki učinkujejo na zunanjo politiko držav«. Treba pa je upoštevati, da obstajajo bistvene razlike med državami, in sicer glede na velikost (velika, majhna), gospodarski razvoj (razvita, nerazvita) in značaj (zaprta, odprta), ki so bistvenega pomena za razlago njihove zunanje politike. (v Russett in Starr 1996, 281)

Russett in Starr opozorita, da se sodobne primerjalne analize zunanje politike osredotočajo na opisovanje in izdelovanje modelov zunanjepolitičnih procesov (ugotavljanje odločevalskih enot, razumevanje zunanjepolitičnih problemov in rešitev, opisovanje medsebojnih učinkov med odločevalskimi skupinami) ter učinke medsebojne odvisnosti, ki v oblikovanje zunanje politike pripelje tudi vpliv gospodarstva nanjo, s čimer se zabrisuje tradicionalno razlikovanje med notranjo in zunanjo politiko. (Russett in Starr 1996, 281)

Beach z vidika teoretičnega preučevanja konkretne zunanje politike tako podrobneje razdeli tri analitična izhodišča, pri katerih je treba odgovoriti na tri vprašanja, in sicer (i) *kaj država hoče* (kateri so njeni nacionalni cilji in na kateri ravni – mednarodni ali državni ter kako družbeni (javno mnenje) in vladni (boj znotraj vladnih političnih struktur) dejavniki vplivajo na nacionalne cilje), (ii) *kakšen je proces odločanja* (dinamika oblikovanja politik skozi dve politični fazi: (1) identifikacija problema, ciljev in zbiranje informacij ter (2) ocena

pričakovane uporabnosti in sprejetje odločitve) in (iii) *kaj država dela* (konkretne akcije zunanje politike na področjih varnosti, diplomacije in ekonomskih odnosov) (Beach 2012, 13–151)

2.3 Strategija v zunanji politiki

Deibel strategijo opredeli kot "načrt za uporabo sredstev, da bi se dosegli cilji; je razmislek in aktivnost o razmerju med sredstvi in cilji, možnostmi in nameni." (Deibel v Petrič 2010, 259)

Tudi Gaddis strategijo podobno opredeli kot "proces, v katerem so cilji postavljeni v razmerje s sredstvi, nameni z možnostmi." (Gaddis v Petrič 2010, 259)

Petrič za "strateško" v zunanji politiki označi tiste cilje, ki so za državo velikega pomena z vidika njenih vrednot in temeljnih interesov, kot so njena suverenost, neodvisnost, nedotakljivost, varnost, blagostanje, njena vloga na določenem območju, njen položaj v mednarodnem okolju, še posebej v odnosih s sosedi. Strategija zunanje politike neke države mora biti "koherentna celota posameznih, k strateškemu cilju usmerjenih, ukrepov. (Petrič 2010, 254–258)

"Države oblikujejo dolgoročne zunanjepolitične cilje glede na notranje družbenoekonomske in politične odnose, materialne in nematerialne elemente, ki določajo njihov položaj v mednarodni skupnosti oziroma značilnosti mednarodnega sistema." Na tem izhodišču države gradijo svojo zunanjepolitično strategijo, ki jo pogosto opredelijo tudi v doktrinah in načelih ali pa v ustavnih aktih. (Benko 1997, 239)

Russett in Starr cilje zunanje politike razvrščata na konkretne in manj konkretne oziroma abstraktne, stalne in prehodne cilje, ki vplivajo na celotno državo, in cilje, ki zajemajo interese le dela družbe. Avtorja skleneta, da si državniki prizadevajo za veliko različnih zasebnih in javnih ciljev, ki so si pogosto tudi nasprotujoči. (Russett in Starr 1996, 284) Holsti je z uporabo meril vrednosti, časa in vrste zahtev cilje držav razvrstil v tri kategorije: (i) bistvene cilje, na katere je vezan obstoj vlade in jih je treba doseči (temeljna načela), (ii) srednjeročne cilje, ki so manj pomembni in manj neposredni za odločevalce (gospodarski razvoj, socialna varnost, ki zahtevajo tudi zunanjo pomoč), in (iii) dolgoročne cilje, ki so "najmanj neposredni in vključujejo načrte, sanje in vizije, ki zadevajo končno politično ali

ideološko organizacijo mednarodnega sistema, pravila, ki določajo razmerja v tem sistemu, in vlogo določenih držav v njem." (v Russett in Starr 1996, 284)

Art v konceptu zunanje politične strategije opredeli nacionalne interese, za katere si mora država prizadevati in najti najboljše načine, da vključi vse instrumente državne moči (ekonomski, politični, vojaški, diplomatski ipd) za doseg in obvarovanje teh interesov. (Art 2009, 1)

V razvijanju koncepta zunanje politične strategije Benko navede, da je »strategiji podrejena taktika, to je različnim razmeram v mednarodnih odnosih prilagajajoča se uporaba sredstev, ki pa mora prav tako upoštevati morebitne spremembe v relativni pomembnosti elementov, ki določajo položaj neke države v mednarodnih odnosih«. (Benko 1997, 239–240) Tudi Petrič opozori na razmerje med strategijo in taktiko v zunanji politiki: uveljavljanje strateških ciljev je "proces sprejemanja in izvajanja številnih taktičnih odločitev, ki so navidezno lahko odmik od strateškega cilja." Zato je treba vse taktične odmike, kompromise razumeti in sprejeti "kot potrebne za uresničitev strateškega cilja". (Petrič 2010, 257)

Glede tipov zunanje politične strategije Benko povzema kategorizacijo angleškega pisca Schwarzenbergerja, ki loči med:

- (i) strategijo izolacionizma oziroma nevtralnosti, ko država glede na njen geografski položaj, gradi svojo politiko na zavračanju kakršnihkoli zavezniških in institucionaliziranih vezeh z drugimi državami, da bi se izognila konfliktom (na primer politična osamitev ZDA pred prvo svetovno vojno in v obdobju po njej, ki pa ne pomeni tudi ekonomske osamitve);
- (ii) strategijo zvez in blokov, ko se države, ki nimajo na voljo dovolj elementov za uresničevanje svojih interesov, povezujejo z drugimi državami, in sicer preko zavezniških pogodb ali z združevanjem v bloke;
- (iii) strategijo garancijskih pogodb, kadar v odnosih med velikimi in majhnimi državami ni vzajemnosti. Če je velika država zainteresirana, da ohrani status quo neke majhne ali srednje države, ji da jamstvo za njen obstoj ali njene meje (na primer garancija Velike Britanije Poljski za njene zahodne meje);
- (iv) strategijo ravnotežja moči, ko se države vključijo ali zapustijo zavezništva s ciljem zagotovitve ali ohranitve mirnega in stabilnega mednarodnega sistema (Chatterjee 2010);

- (v) strategijo imperializma, v katero sodi neposredno osvajanje ali podrejanje drugih držav in tujih področij ter delitev interesnih sfer, kot je bila praksi mednarodnih odnosov pred prvo (in drugo) svetovno vojno;
- (vi) strategijo univerzalizma⁴.

Benko pri tem opozori, da strategiji izolacionizma in garancijskih pogodb nista več aktualni, medtem ko "imperializem deluje v drugi preobleki, kjer njegovega bistva, ki je v podrejanju nasprotnika, ni prepoznati na način, ko to na primer velja za t.i. strukturno nasilje, ki ga je razumeti kot nesorazmeren odnos soodvisnosti med subjektoma, kjer si eden od njiju podreja drugega na političnem, gospodarskem, komunikacijskem, tehnološkem in vojaškem področju, ne da bi uporabljal sredstva prisiljevanja." (Benko 1997, 241) Benko posebej obravnava tudi strategijo zunanje politike majhnih držav, ki se lahko odločijo za relativno aktivno zunanjepolitično strategijo (samostojna zunanja politika, ki je sposobna zavračati pritiske 'od zunaj') ali za pasivno (ohranitev statusa quo, brez pomembnejšega vpliva na mednarodni sistem). (Benko 1997, 241–255)

2.4 Akterji zunanjepolitičnega odločanja

Odločanje o zunanji politiki je "stalen, dinamičen proces", ki pomeni hkratno odločanje o več zadevah, ki niso nujno povezane. Pri sprejemanju zunanjepolitičnih odločitev se prepletajo vloge in vplivi različnih dejavnikov, odločilen je nabor informacij, ciljev in razpoložljivih sredstev. V procesu odločanja tisti, ki odločajo, praviloma "izhajajo iz osebnega razumevanja položaja ter iz potreb in interesov države." (Petrič 2010, 222–223)

V literaturi o zunanji politiki in mednarodnih odnosih se izraz "akterji" (actors) uporablja na različne načine: samo za odločevalce zunanje politike, za odločevalce in izvajalce zunanje politike ali tudi za tiste, ki v mednarodnih odnosih delujejo po lastni volji. Petrič zato predlaga, da se izraz akterji uporablja za tiste dejavnike, ki kot subjekti mednarodnih odnosov vzpostavljajo odnose in delujejo ("agirajo") v mednarodnih odnosih. Kot sprejemljivejša izraza sicer oceni Türkov termin iz mednarodnega prava "organi za vzdrževanje mednarodnih odnosov", med katere šteje državne poglavarje, predsednike vlad, zunanje ministre,

⁴ Univerzalizem v zunanji politiki je usmerjenost na celoto sveta, v vsestranskost in vseobsežnost odnosov in procesov, ki potekajo med posameznimi subjekti v mednarodni skupnosti. Je pojav današnjega časa, ki ga pogojujeta enotnost in nedeljivost odnosov in procesov v svetu. (Bučar 1992)

diplomatske predstavnike, konzule in mednarodne uslužbence, ali svoj izraz "organi za zunanje zadeve". (Petrič 2010, 277)

Slednje opredeli kot "tiste individualne ali kolektivne organe, ki v imenu države, z njenim pooblastilom in za njene interese delujejo pri sprejemanju zunanje-političnih odločitev in pri izvajanju teh odločitev v mednarodnem okolju." Med individualne organe Petrič šteje šefa države, predsednika vlade in ministra za zunanje zadeve, med kolektivne pa parlament, vlado, ministrstvo za zunanje zadeve, diplomatske misije in svete za nacionalno varnost (v državah, ki jih imajo). (Petrič 2010, 278–281)

Glede na to, da je zaradi sistemskih razlik med državami različno tudi hierarhično razmerje med zunanje-političnimi akterji, bomo za potrebe tega dela posebej predstavili zunanje-politične akterje v Republiki Sloveniji in v ZDA.

Zunanje-politični akterji v Sloveniji

Türk med "organi za vzdrževanje mednarodnih odnosov" najprej izpostavi državnega poglavarja, predsednika vlade in zunanjega ministra, nato pa še diplomatske in konzularne predstavnike ter mednarodne uslužbence. (Türk 2007)

Najpomembnejše zunanje-politične odločitve v Republiki Sloveniji sprejema državni vrh, in sicer predsednik vlade kot šef izvršilne oblasti in vlada, državni zbor, predsednik republike, minister za zunanje zadeve, ministrstvo za zunanje zadeve (vključno z diplomatskimi predstavništvi) in druga resorna ministrstva⁵ ter svet za nacionalno varnost, obveščevalna služba in neformalni dejavniki v zunanji politiki. Ustavni pravnik Petrič "organe zunanje politike" v splošnem smislu navede po naslednjem vrstnem redu:

Predsednik republike je državni poglavar, ki "predstavlja državo in njeno suverenost v mednarodnih odnosih," kar mu daje poseben pomen, čeprav v parlamentarnih demokracijah ni najpomembnejši organ pri oblikovanju in izvajanju zunanje politike. Lahko pa vpliva na zunanjo politiko in na uveljavljanje interesov države formalno in neformalno tudi preko stikov, ki jih ima z osebnostmi v mednarodnem okolju. (Petrič 2010, 284–290) V skladu z Zakonom o zunanjih zadevah Republike Slovenije ima predsednik republike naslednje pristojnosti na zunanje-političnem področju: da z ukazom odpre ali zapre slovensko diplomatsko predstavništvo (14. člen), da z ukazom postavi in odpokliče veleposlanika Republike Slovenije in mu izda poverilna pisma (17.a člen), daje (formalno) soglasje za

⁵ V sodobnem svetu se zunanja politika dotika tako rekoč vseh sfer življenja (Petrič 2010, 278), zato je smiselno omeniti še druga ministrstva, ki sodelujejo tudi pri oblikovanju zunanje politike, še posebej, če upoštevamo dejstvo, da danes poznamo gospodarsko diplomacijo, kulturno, energetske, znanstveno ipd.

imenovanje vodje diplomatskega predstavništva tuje države⁶ (59. člen), da na predlog ministrstva za zunanje zadeve po pridobitvi mnenja pristojnih organov izda eksekvaturu vodji tujega konzulata (65. člen). V skladu 4. členom ministrstvo za zunanje zadeve obvešča predsednika republike o pomembnih zadevah s področja mednarodnih odnosov in na zahtevo predsednika republike ali na lastno pobudo daje mnenje in predloge glede mednarodnih dejavnosti, ki jih predsednik republike opravlja pri izvrševanju njegove funkcije. (ZZZ-1) "Predsednik republike je dolžan pri njegovi zunanjepolitični dejavnosti upoštevati umeritve in odločitve vlade ter z njo usklajevati svoje dejavnosti." (Petrič 2010, 291)

Predsednik vlade in vlada je v parlamentarnih demokracijah "najpomembnejši individualni organ za zunanje zadeve," saj vlada (kolektivni organ), ki jo vodi, sprejema temeljne zunanjepolitične odločitve in jih nato predlaga državnemu zboru v potrditev. Predsednik vlade kot individualni organ in vlada kot kolektivni organ za zunanje zadeve usmerjata zunanjo politiko in sta hkrati odgovorna za njeno izvrševanje. (Petrič 2010, 290) Institucija predsednika vlade za zunanje zadeve je v slovenskem zakonu o zunanjih zadevah omenjena samo enkrat⁷, zato je smiselno predsednika vlade, kot individualni organ in šef izvršilne oblasti, in vlado kot kolektivni organ obravnavati na isti (najvišji) hierarhični ravni v procesu zunanjepolitičnega odločanja.

Državni zbor na predlog vlade, ki mu je formalno odgovorna, sprejema najpomembnejše zunanjepolitične odločitve. V parlamentarnih sistemih pristojnosti parlamenta segajo od splošnega političnega usmerjanja, splošnega političnega nadzora, ratifikacije mednarodnih pogodb do sprejemanja konkretnih, zlasti dolgoročnih, zunanjepolitičnih odločitev. V ta namen je v državnem zboru ustanovljen odbor za zunanjo politiko, ki obravnava predloge zakonov, drugih aktov in problematiko, ki se nanaša na področje zunanjih zadev države, potrjuje pobude za sklenitev mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Republike Slovenije, ter v primeru novih elementov v pogajanjih tudi nova stališča za delo pogajalskih delegacij, obravnava predloge za odprtje ali zaprtje diplomatskih predstavništev Republike Slovenije v tujini ter za imenovanje vodij diplomatskih predstavništev. (DZ 2016) Petrič opozori, da je ena najpomembnejših nalog državnega zbora na področju zunanje politike ratifikacija mednarodnih pogodb, ki je pogoj za to, da ta pogodba začne veljati. "Ratifikacija

⁶ Razen za odpravnika poslov, ki mu soglasje za imenovanje daje minister za zunanje zadeve.

⁷ V 45.a členu glede obveznosti varovanja dokumentov, in sicer v delu, ki pravi, da lahko predstojnika ministrstva za zunanje zadeve te obveznosti razreši predsednik vlade.

je mednarodni akt, s katerim se država dokončno zaveže, da sprejema neko mednarodno pogodbo." (Petrič 2010, 293) Državni zbor ratifikacijo mednarodne pogodbe opravi z razpravo o predlagani pogodbi in izrazi soglasje z glasovanjem ter tako sprejme zakon o ratifikaciji dotične pogodbe. Šele ratifikacija v vseh strankah pogodbenicah pomeni, da je pogodba dejansko sklenjena in stopi v veljavo⁸, bodisi z izmenjavo ratifikacijskih listin, bodisi z rokom, določenim v pogodbi. Nastane bilateralna mednarodna zaveza; večstranska mednarodna pogodba pa stopi v veljavo, ko je depozitarju v sami pogodbi predloženo določeno število aktov o opravljeni ratifikaciji. (Petrič 2010 293–295)

Zakon o zunanjih zadevah v 3. členu določa, da mora biti državni zbor obveščen o pomembnih zadevah s področja zunanje politike.

Razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji je urejeno v Zakonu o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije. (ZSDZVZEU)

Ostali državni organi, ki posegajo v zunanje zadeve oziroma v njih občasno vstopajo (mednarodno sodelovanje) predvsem v okviru EU, ko na primer ministri članic EU tekoče usklajujejo svoje dejavnosti v okviru svojih ministrstev (obrambni ministri, finančni, gospodarski, itd). Vsi ti organi pa naj bi delovali v okviru splošnih smernic zunanje politike, ki jo določata vlada in parlament, izvaja in koordinira pa ministrstvo za zunanje zadeve. (Petrič 2010 295)

Minister za zunanje zadeve je "po svoji dejanski vlogi najpomembnejši individualni organ države za zunanje zadeve," predstavlja državo in nastopa v njenem imenu, čeprav ni najvišje v hierarhiji in deluje po usmeritvah in pod nadzorom vlade in državnega zbora. Zunanji minister vlado in državni zbor seznaja s problemi zunanje politike in predlaga potrebne odločitve. Petrič ocenjuje, da zunanji minister v veliki meri določa taktiko in strategijo zunanje politike lastne države ter je pri svojem delu tudi v veliki meri avtonomen. (Petrič 2010 296–299) Türk v splošnem oriše vlogo zunanjega ministra, ki kot član vlade "sodeluje pri vseh pomembnejših odločitvah, ki zadevajo zunanjepolitični položaj države. Sodeluje v pomembnejših pogajanjih in zastopa zunanjo politiko vlade v parlamentu". (Türk 2007 199) Zunanji minister vodi profesionalni aparat države, čigar večji del deluje izven države (na diplomatskih in konzularnih predstavništvi, pri mednarodnih organizacijah, kot posebni odposlanci ipd.),

⁸ Mednarodna pogodba lahko izjemoma stopi v veljavo tudi brez ratifikacije, če je jasno razvidna taka volja vseh pogodbenic ali če ustavni red v državi za določen tip pogodb ne zahteva ratifikacije. (Petrič 2010 293–294)

ureja organizacijo in delovanje zunanjega ministrstva in diplomatske mreže. V zunanjepolitičnih stikih "nastopa brez pooblastil ali poverilnic," saj ga za to pooblašča že njegov položaj. (Petrič 2010 297–299)

Ministrstvo za zunanje zadeve (in diplomacija⁹) na čelu z zunanjim ministrom so najpomembnejši organi pri izvajanju zunanje politike in pri pripravi predlogov za zunanjepolitične odločitve. (Petrič 2010) Zunanje ministrstvo ima v sodobnem času poudarjeno predvsem koordinacijsko funkcijo, saj je odgovorno za tekočo koordinacijo odnosov z drugimi državami, mednarodnimi organizacijami in vse pogostejše tudi s subjekti, ki niso države (nevladne organizacije, večnacionalna podjetja, politična gibanja v tujini, itd). Te dejavnosti zunanje ministrstvo vodi s pomočjo svojih diplomatskih in konzularnih predstavništev (zunanje službe) in aparata ministrstva (notranje službe). (Türk 2007) Notranja služba usmerja delo zunanje službe (diplomacije), kot posebnega dela zunanjega ministrstva, ki svoje naloge opravlja v tujini. S svojimi podatki in analizami, specifičnim zunanjepolitičnim znanjem in ekspertizo daje ministrstvo za zunanje zadeve strokovno oporo ostalim organom za zunanje zadeve in pod vodstvom zunanjega ministra v večji ali manjši meri koordinira njihovo zunanjepolitično delovanje. (Petrič 2010)

Neformalni dejavniki v zunanji politiki so tisti subjekti v (mednarodni) skupnosti, ki nimajo pooblastil države, ne v ustavi ne v zakonih, niso del državne organizacije, nimajo državnih funkcij in niso pooblaščen za sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev in njihovo izvajanje, pa kljub temu pogosto vplivajo na zunanjo politiko. Petrič med neformalne dejavnike v zunanji politiki uvršča zlasti nevladne organizacije, politične stranke in politična gibanja, sindikate, razne skupine pritiska, tj. razne lobije in multinacionalne korporacije, pa tudi cerkev. "Čeprav ti dejavniki delujejo po lastni volji in samostojno, s svojim delovanjem vplivajo na mednarodne odnose, nastopajo v mednarodnih organizacijah, stopajo v odnose z njimi in tudi z državami."

Zunanjepolitični akterji v ZDA

Iz prakse izhaja, da imajo pri oblikovanju in sprejemanju političnih odločitev o obrambi in zunanji politiki ZDA¹⁰ hierarhično (največjo) moč in vpliv predsednik ZDA, Svet za

⁹ Diplomacija kot del ministrstva za zunanje zadeve, ki deluje v tujini. (Petrič 2010, 307)

¹⁰ Zunanjo in varnostno politiko Grizold in Ferfila obravnavata skupaj, saj izhajata iz uradne ameriške ideologije (od Roosevelta do Clintona), da so "vse odločitve, ki zadevajo varnostno in obrambno politiko, povezane z eksistencialnimi vprašanji "življenja in smrti" (tj. obstoja in nadaljevanje razvoja) celotne ameriške družbe in narave". Na tej osnovi avtorja

nacionalno varnost, ministrstvo za zunanje zadeve, ministrstvo za obrambo, obveščevalne službe, kongres in tudi neformalni dejavniki v zunanji politiki (mediji, interesne skupine). Njihova moč pri odločanju ni stalna, saj je vloga posamezne institucije zelo pogosto odvisna od samega predsednika. (Grizold in Ferfila 2000) Osebnost in individualne značilnosti predsednika oziroma posameznikov, ki sodelujejo pri odločanju, je v središče postavil tudi George Bush, ko je leta 1987 začel predsedniško kampanjo: »Če sem se v življenju česarkoli naučil o politiki in vladanju, je to resničnost znanega izreka »zgodovina je biografija«, da so odločitve, ki jih sprejmejo posamezniki, osnovane na tem, kaj ti posamezniki o svetu vedo in kako ga razumejo. To velja za vse, tudi za predsednike« (Levantrosser in Perotti 2004)

Ameriška ustava moč in vpliv na zunanjepolitično odločanje deli med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti, vendar v praksi ima kongres kot zakonodajna veja oblasti manjšo moč kot predsednik kot izvršilna veja oblasti. Duncan in Goddard ocenita, da je imel kongres večjo moč pri odločanju o zunanji politiki v 19. stoletju, od takrat naprej pa je ta v rokah predsednika. (Duncan in Goddard 2003, 250) Grizold in Ferfila podobno ugotavljata, da je kljub obstoju sistema medsebojnega preverjanja in uravnavanja ("cheks and balances")¹¹ v ZDA, ta v vsakdanjem življenju ne zagotavlja ravnotežja moči med posameznimi vejami oblasti, kar še posebej velja na področju zunanje politike, nacionalne varnosti in obrambe. (Grizold in Ferfila 2000)

Predsednik ZDA je v skladu z 2. členom Ustave Združenih držav Amerike šef izvršilne veje oblasti in vrhovni poveljnik oboroženih sil ter ima pristojnost, da (s privolitvijo senata) sklepa mednarodne pogodbe in imenuje veleposlanike ZDA. (Constitution of the US).

Tudi Petrič največjo moč v odločanju o zunanji politiki v predsedniškem sistemu, kot je ZDA, pripisuje predsedniku. (Petrič 2010, 283) Grizold in Ferfila pa ne glede na to ugotavljata, da je predsednik pri odločitvah o zunanji in obrambni politiki omejen predvsem z dvema stalnicama v ameriškem političnem okolju: (i) politične in gospodarske sile ZDA, ki imajo svoja stališča o zunanji in obrambni politiki ZDA in svoje interese, onemogočajo radikalne spremembe temeljnih izhodišč na glavnih področjih, ki so bila oblikovana po drugi svetovni vojni; (ii) predsednika pri nemotenem odločanju na področju zunanje in obrambne politike omejuje zapletenost in zahtevnost mehanizmov in postopkov pri sprejemanju odločitev o teh

domnevata, da je varnostno politiko mogoče upoštevati kot temeljno izhodišče za oblikovanje celotne ameriške državne politike. (Grizold in Ferfila 2000 22)

¹¹ Zvezna oblast v ZDA je po ameriški ustavi razdeljena na izvršilno (predsednik, podpredsednik, kabinet), zakonodajno (kongres) in sodno (vrhovno sodišče in zvezna sodišča) vejo oblasti, ki so med seboj neodvisne, povezane in sodelujejo v izvajanju pravne države." Nobena od teh treh vej pa ne more postati najmočnejša, saj druga drugo le dopolnjujejo." Cilj takšne ureditve je zagotovitev enakomerne delitve moči med tremi deli oblasti. (Grizold in Ferfila 2000 23)

vprašanjih. Predsednik je v določenih primerih tudi popolnoma odvisen od svojih svetovalcev in ostalih podrejenih v državni upravi, kar potrjuje tudi že prej navedena Busheva ugotovitev. Grizold in Ferfila pa v tej luči povzameta Dixonovo ugotovitev, da je učinkovitost politike pogosto "odvisna od tega, v kolikšni meri uslužbenci državne uprave podpirajo predsednika in delajo zanj." (Grizold in Ferfila 2000, 24–25)

Predsednik oziroma izvršilna veja oblasti lahko vpliva na oblikovanje zunanje politike preko (Grimmet 1999):

- *odzivov na zunanje dogodke*

Aktualni dogodki v tujini ali nenadno ukrepanje tuje vlade pogosto predstavljajo izziv za ameriške interese, zato se predsednik ZDA, kot predstavnik in vodja ameriške zunanje politike, oboroženih sil, obveščevalne službe in administracije, odzove na takšne dogodke in s tem oblikuje politiko ZDA. Grimmet kot primer navede odločitev predsednika Clintona za posredovanje ZDA v spopadih na ozemlju nekdanje Jugoslavije, predvsem v Bosni in Hercegovini. Decembra 1995 je predsednik Clinton odobril napotitev več kot 20.000 ameriških bojnih enot v BiH kot del Natovih mirovnih sil v pomoč uveljavitvi Daytonskega mirovnega sporazuma. Decembra 1996 je predsednik Clinton zagotovil še do 8.500 ameriških vojakov za sodelovanje v stabilizacijski sili (SFOR) v BiH pod poveljstvom Nata. Vse te ukrepe je predsednik ZDA sprejel brez odobritve kongresa in kljub drugačnemu stališču kongresa glede primerne pristopa ZDA do konflikta v BiH.

- *predlogov zakonov*

Če želi izvršilna veja oblasti sprejeti nek zunanjepolitični program, ki potrebuje zakonsko podlago ali proračunska sredstva, mora tak predlog sprejeti tudi kongres.

- *pogajanj o mednarodnih sporazumih*

Moč pogajanj daje izvršilni oblasti dominanten položaj pri oblikovanju zunanje politike skozi mednarodne sporazume, a kljub temu mora predsednik upoštevati tudi mnenje kongresa, saj mora sporazume odobriti tudi senat ali kongres.

- *političnih izjav*

Predsednik določa zunanjo politiko tudi preko svojih izjav ali izjav, ki jih sprejme skupaj z drugimi vladami. V njegovih izjavah so včasih širše predstavljeni tudi ameriški cilji.

- *izvajanja politike*

Ne glede na to, če kongres preko zakonodaje določi neko zunanjo politiko, jo lahko administracija še naprej oblikuje, ko interpretira in izvaja določila zakona.

- *lastnih odločitev*

Predsednik včasih sprejme dramatično oziroma nenadno zunanjepolitično odločitev še preden je kongres o njej podrobneje obveščen. Kongres se v takšnem primeru sooči z dilemo, ali naj predsednikovo odločitev podpre ali naj predsednikovo avtoriteto izpodkopa pred svetom. Kongres običajno podpre predsednika, vendar se kljub temu zgodi tudi, da odločitvi nasprotuje ali sprejme zakonodajo, da bi predsednika odvrnil od morebitne ponovitve takšnega dejanja.

Svet za nacionalno varnost je bil ustanovljen z zakonom leta 1947 in predstavlja glavni forum predsednika ZDA in njegovih najožjih svetovalcev za obravnavanje varnostnih in zunanjepolitičnih vprašanj. Svet svetuje in pomaga predsedniku na področjih nacionalne varnosti in zunanje politike ter koordinira te politike na medresorski ravni ameriške administracije. Glavna naloga sveta za nacionalno varnost oziroma svetovalca za nacionalno varnost, je da predsedniku zagotavlja neposreden vpogled v strateška varnostna in zunanjepolitična vprašanja. Usmerjen je k dolgoročnim strateškim vprašanjem zunanje politike, in ne k tekočemu vodenju zunanjih zadev; te vodi zunanje ministrstvo. Med najuglednejšimi svetovalci za nacionalno varnost sta bila Brzezinski in Kissinger, ki sta oba pomembna teoretika na področju mednarodnih odnosov in zunanje politike. (Petrič 2010 287–288)

Svetu predseduje predsednik ZDA, stalni člani v svetu pa so podpredsednik, minister za zunanje zadeve in minister za obrambo, finančni minister in svetovalec predsednika za nacionalno varnost. Svet sestavljajo še načelnik skupnega štaba poveljnikov oboroženih sil ZDA kot vojaški svetovalec sveta za nacionalno varnost, direktor obveščevalne službe. Vodja predsednikovega kabineta, svetovalec predsednika, in svetovalec predsednika za gospodarsko politiko so vabljeni na vse seje Sveta za nacionalno varnost. Generalni državni tožilec in direktor urada za upravljanje in proračun sta vabljeni na seje, ki se nanašajo na njune pristojnosti. Po potrebi so na seje sveta za nacionalno varnost vabljeni tudi vodje ostalih izvršilnih oddelkov in agencij ter visoki uradniki. (NSC 2016)

Ministrstvo za zunanje zadeve je kot samostojna institucija zvezne oblasti "pristojno za zunanjo politiko ZDA, svetovanje predsedniku države glede zunanjih zadev, za stike z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami ter za usklajevanje drugih uradov zvezne vlade, ki so povezane z zunanjepolitičnimi zadevami". Minister za zunanje zadeve je stalen član sveta za nacionalno varnost in pomemben član predsednikovega kabineta, ki je po

ameriški tradiciji prvi predsednikov svetovalec, ko gre za državno politiko. (Grizold in Ferfila, 2000) Zunanji minister neposredno odgovarja predsedniku in mu poroča ter opravlja zunanje politične naloge predvsem po predsednikovih navodilih. (Petrič 2010, 287)

Ministrstvo za zunanje zadeve vzdržuje in koordinira preko 250 diplomatskih in konzularnih predstavništev po celem svetu. Veleposlaniki ZDA so pomembni akterji v strukturi ministrstva in sodelujejo v procesu oblikovanj zunanje političnega odločanja, njihova naloga pa je poročati ministrstvu o političnih, ekonomskih in socialnih razmerah v državi sprejemnici. Sprejemanje neke zunanje politične odločitve poteka postopoma in skozi več faz, ki so pod nadzorom ministrstva, in sicer (Deutsch 1987, 107):

1. poročilo ambasadorja;
2. ocena poročila v oddelku, kateremu poroča;
3. oblikovanje stališča ("position paper");
4. pregled s strani nadrejene osebe;
5. sestanki, usklajevanje, poročanje;
6. oblikovanje dogovorjene politične odločitve oziroma direktive;
7. distribucija namestniku ministra za zunanje zadeve
8. distribucija ministru za zunanje zadeve
9. končno različico se kodira in pošlje nazaj veleposlaniku.

Glede končne odločitve se ministrstvo posvetuje še z obrambnim ministrstvom, centralno obveščevalno agencijo in komisijo za atomsko energijo. Svoje mnenje poda tudi osebje Bele hiše, končno odločitev pa sprejmeta Svet za nacionalno varnost in predsednik države. Pomembne zunanje politične odločitve mora odobriti tudi kongres, medtem ko so nekateri zunanje politični načrti lahko zasnovani na ravni samo enega ali nekaj uradnikov. (Deutsch 1987, 88–109)

Ministrstvo za obrambo je osrednja institucija izvršilne oblasti, odgovorna za oblikovanje in izvajanje obrambne politike ZDA. Minister za obrambo skupaj z zunanjim ministrom in predsednikom štaba skupnih poveljnikov oboroženih sil svetuje predsedniku države v zadevah na področju obrambne in zunanje politike. Nekdanji obrambni minister ZDA Harold Brown je ocenil, da je obrambni minister "del vodilne ekipe ameriške zvezne vlade na področju nacionalne varnosti in ima tako najpomembnejšo vlogo pri oblikovanju obrambne politike. Ker je obrambna politika tesno povezana z zunanjo politiko, lahko minister za obrambo in predsednik štaba skupnih poveljnikov vplivata tudi na vsebino in usmeritev zunanje politike."

(Grizold in Ferfila 2000, 30) Minister za obrambo vodi organizacijo, ki je vsestransko prepletena s strukturo ameriškega družbenega, političnega in gospodarskega življenja, zato lahko njegovi predlogi glede obrambne politike vedno vplivajo tudi na zunanjo politiko. (Grizold in Ferfila 2000, 33)

Obveščevalne službe oziroma centralna obveščevalna služba (CIA) je uradni organ zbiranja informacij v zunanjepolitičnem sistemu. CIA že od leta 1947 zbira in analizira podatke, ki zadevajo nacionalno varnost (in hkrati zunanjepolitično delovanje) ter jih distribuira svetu za nacionalno varnost in drugim agencijam, ki zaradi svoje vloge v procesu odločanja morajo biti obveščene o njih ("need to know"). Večina dejavnosti CIA je zelo običajne narave (zbiranje informacij iz statističnih poročil in medijev), čeprav je služba bolj znana po svojih tajnih akcijah kot so vohunjenje, destabilizacija vlad, prisluškovanje. Po koncu hladne vojne se je služba osredotočila predvsem na boj proti terorizmu, tihotapljenju mamil, na odkrivanje jedrskega orožja in gospodarsko stabilnost. (Duncan in Goddard 2003, 252)

"Razvejan in zapleten obveščevalni sistem ZDA oskrbuje zvezno vlado z različnimi podatki in informacijami (gospodarskimi, političnimi, vojaškimi itd.) ter tako pomembno sodeluje pri oblikovanju vsebine ameriške obrambne in zunanje politike." (Grizold in Ferfila 2000, 37)

Kongres ima v skladu z ustavo zakonske možnosti za sodelovanje pri oblikovanju ameriške zunanje in obrambne politike, še posebej kar zadeva objavo oziroma razglasitev vojne in sprejemanja zakonov, ratifikacijo mednarodnih pogodb in odobritev finančnih sredstev za izvajanje programov obrambe in zunanje politike. (Grizold in Ferfila 2000)

Kljub temu pa je vloga kongresa pretežno nadzorna, in sicer tako, da lahko predstavniški dom ali senat s svojimi sklepi predsednika omeji in mu ne da soglasja za določen zunanjepolitični ukrep, praviloma tako, da mu ne odobri sredstev za njegovo izvedbo. (Petrič 2010, 283) V okviru senata namreč deluje odbor za mednarodne odnose, ki mora odobriti vse pogodbe in vsa imenovanja na ključne zunanjepolitične in diplomatske položaje, s čimer imajo člani odbora velik vpliv na to, kako se izvaja zunanjo politiko in kdo predstavlja ZDA po svetu. (Porter 2014a) Petrič kot primer takšnega vpliva navede odločitev kongresa po 1. svetovni vojni, da ni ratificiral Pakta Društva narodov, ki ga je zasnoval takratni predsednik ZDA Woodrow Wilson. "ZDA tako nikoli niso postale članica Društva narodov, kar je že v izhodišču okrnilo njegovo vlogo in pomen." (Petrič 2010, 294) V predstavniškem (spodnjem) domu kongresa pa se z zunanjo politiko ukvarja odbor za zunanje zadeve, ki odobri proračun za zunanje zadeve in nadzoruje porabo denarja. Člani obeh domov tudi večkrat potujejo na

misije za ugotavljanje dejstev ("fact-finding missions") v države, ki so vitalnega interesa za ZDA. (Porter 2014b)

Kongres tako lahko vpliva na zunanjo politiko preko (Grimmet 1999):

- *resolucij in političnih izjav*

Člani kongresa vsako leto predstavijo veliko število resolucij, ki jih sprejme senat ali spodnji dom (simple resolutions) ali oba doma kongresa (concurrent resolutions) in izražajo njihova zunanjepolitična stališča. Veliko teh resolucij je tudi sprejetih. Kljub temu pa se zastavlja vprašanje, ali so takšne resolucije sploh učinkovite, saj, tako kot predsednikove politične izjave, izražajo politiko le ene veje oblasti. Poleg tega je njihov vpliv še manjši, saj kongres ne izvršuje političnih odločitev in ker nobena od tovrstnih resolucij ni zavezujoča, jih izvršilna oblast pogosto ignorira pri izvajanju zunanje politike. Grimmet kot primer navaja stališče kongresa glede posredovanja ZDA v "notranjih konfliktih" na območju nekdanje Jugoslavije, ki je bilo vključeno v zakon o obrambnem proračunu leta 1995, in sicer, da sredstva iz obrambnega proračuna ne smejo biti porabljena za sodelovanje ameriških oboroženih sil v mirovnem procesu v Bosni in Hercegovini, če tega predhodno ne odobri kongres. 11. marca 1999 je spodnji dom sprejel resolucijo, s katero je, sicer pod več pogoji in z zahtevo po rednem poročanju, predsednika ZDA pooblastil, da ameriške vojake napoti na Kosovo v okviru Natove mirovne operacije. 23. marca 1999 je senat sprejel resolucijo, s katero je predsednika pooblastil za izvedbo zračnih napadov na takratno Zvezno republiko Jugoslavijo (Srbija in Črna gora) v sodelovanju z Nato zaveznicami. Ta resolucija senata je bila odziv na srbske vojaške akcije na Kosovem in na prošnjo predsednika Clintona, ki je tistega dne kongres zaprosil za "zakonodajno podporo" njegovim ukrepom za reševanje krize na Kosovu. 28. aprila 1999 je spodnji dom preglasoval tako resolucijo senata kot tudi skupno resolucijo, s katero bi razglasili vojno proti Jugoslaviji. "Skozi to glasovanje je razvidno, da je vsaj en dom kongresa izrazil dvom v ameriško politiko reševanja krize na Kosovu." (Grimmet 1999)

- *zakonodajne direktive*

Kongres včasih predlaga zunanjepolitično usmeritev tako, da oblikuje nov program, postavi cilje in smernice ter pooblasti in usmerja izvršilno oblast, da sprejme potrebne ukrepe. Na takšne zakonske iniciative sicer vpliva tudi izvršilna veja oblasti, saj jo člani kongresa v postopku oblikovanja zakonodaje zaprosijo za mnenje.

- *zakonodajnih "pritiskov"*

Kongres lahko z grožnjami, da bo sprejel zakon, četudi ta ni predlagan, ali da bo na različne načine nasprotoval neki politiki, izvaja pritisk na izvršilno vejo oblasti in na ta način usmerja njeno zunanjepolitično delovanje v drugo smer.

- *zakonodajne omejitve/zavrnitve financiranja*

Vpliv kongresa na zunanjo politiko je najbolj viden, ko sprejme zakonodajne prepovedi ali druge omejitve predsednikove svobode pri oblikovanju zunanje politike. Ti ukrepi so pogosto v obliki amandmajev glede odobritve ali razporejanja sredstev. Omejitev ali zavrnitev sredstev je klasični primer "moči denarja" (power of purse) v skladu z ustavo.

- *neformalnega nasveta*

Člani kongresa zunanjo politiko oblikujejo tudi tako, da svoje nasvete posredujejo izvršilni veji oblasti v okviru neformalnih stikov. Tovrstni nasveti so lahko podani na sestankih med predsednikom in člani kongresa, na katerih ni predvideno odločanje, temveč splošna razprava o političnih predlogih.

- *nadzora nad politiko*

Kongres oblikuje zunanjo politiko preko rednega nadzora izvršilne veje oblasti pri izvajanju zunanje politike. Pri tem ima na voljo različne mehanizme kot sta zaslišanje in preiskava. Še posebej zaslišanja ob predstavitvi letnih programov in razporejanju sredstev so priložnost za člane obeh kongresnih odborov za zunanje zadeve, da sprašujejo in vplivajo na dejavnosti in ukrepe zunanje politike.¹² Kongresna odbora za zunanje zadeve nadzorujeta delovanje ministrstva za zunanje zadeve in drugih zunanjepolitičnih agencij, odbor za oborožene sile nadzoruje delovanje ministrstva za obrambo in odbor za obveščevalno dejavnost nadzoruje centralno obveščevalno agencijo in druge dele obveščevalne skupnosti. Drugi pogosto uporabljeni mehanizmi nadzora so tudi obvezno poročanje in zahteva, da se nekatere odločitve ali mednarodne sporazume predloži kongresu še preden postanejo veljavni. Kongres svojo mehanizme nadzora uporablja tudi za izboljšanje stanja na področju spoštovanja človekovih pravic.

Neformalni dejavniki v zunanji politiki

Demokratska organiziranost ameriške družbe in države omogoča, da se v politično odločanje lahko vključujejo vsi državljani ZDA, in sicer kot posamezniki ali pa v okviru interesnih združenj oziroma organizacij. (Grizold in Ferfila 2000 38) Grizold in Ferfila kot

¹² Zaslišanje pred odborom senata za mednarodne odnose o vojni v Vietnamu in nacionalnih zavezah konec šestdesetih in v začetku sedemdesetih let 20. stoletja je vplivalo na javno mnenje proti nadaljnjemu sodelovanju ZDA v tej vojni.

pomembnejša dejavnika, ki imata določen vpliv na odločitve o vsebini ameriške obrambne in zunanje politike, opredelita občila (medije) in interesne skupine oziroma združenja.

Avtorja ugotavljata, da mediji lahko "sooblikujejo mnenje Američanov oziroma povečajo zanimanje javnosti za določeno državno vprašanje" in hkrati navajata ocene, da ameriška javnost predvsem "izraža mnenje o že sprejetih sklepih zveznih organov in nima resničnega vpliva na sprejemanje odločitev". Za vlogo medijev pri oblikovanju javnega mnenja v ZDA sta pomembni predvsem dve značilnosti medijev, in sicer, da niso enotni, temveč različno tolmačijo dogodke, povezane z zunanjo in obrambno politiko, in da v določeni meri enostavno odražajo stališča zvezne vlade oziroma skupaj z njo oblikujejo javno mnenje o določeni zadevi (Kegley in Wittkopf v Grizold in Ferfila 2000, 38) Avtorja glede vloge medijev postavita hipotetični sklep, da je "vpliv, ki ga ima ameriška zvezna vlada prek različnih institucij na javno mnenje, večji od vpliva javnega mnenja na odločitve o zunanji in obrambni politiki". (Grizold in Ferfila 2000 39)

Različni vidiki ameriške politike so predmet zanimanja različnih interesnih skupin, tj. manjših ali večjih skupin državljanov, ki se med seboj povezujejo in organizirajo, da bi uresničile skupne cilje. Kegley in Wittkopf glede vpliva interesnih skupin na zvezno politiko ugotavljata, da imajo te skupine večji vpliv na zadeve notranje kot pa zunanje politike, da je večja verjetnost, da bodo vladni uradniki izrabili interesne skupine za doseg interesov zvezne vlade, kot pa obratno, da mnoge interesne skupine skušajo oblikovati javno mnenje, ne pa tudi vplivati na odločitve zvezne vlade o nacionalni varnosti, in na koncu, da interesne skupine ne morejo bistveno vplivati na vsebino odločitev zvezne vlade o zunanji in obrambni politiki. (Kegley in Wittkopf v Grizold in Ferfila 2000 40)

Porter med najpomembnejše zunanjepolitične akterje, ki delujejo izven vlade uvršča zasebne inštitute oziroma združenja, tako imenovane "možganske truste" (think tanks) in nevladne organizacije¹³, ki imajo pomembno vlogo pri oblikovanju in ocenjevanju ameriške interakcije s preostalim svetom. Te in podobne skupine, ki pogosto vključujejo tudi nekdanje predsednike ZDA in druge nekdanje visoke uradnike, imajo interes, znanje in vpliv na globalne zadeve, ki se lahko raztezajo čez daljša časovna obdobja kot katerikoli predsedniški mandat in njegova administracija. (Porter 2014b)

¹³ Ko govorimo o možganskih trustih običajno mislimo na kraje, ki so namenjeni oblikovanju (kratkoročnih in dolgoročnih) političnih priporočil vladam in multilateralnim organizacijam. Mnogi možganski trusti delujejo na področju zunanje politike. Tudi nevladne organizacije lahko igrajo to vlogo, vendar imajo lahko prav tako vlogo ponudnika storitev, aktivista in edukatorja. (Porter KP3)

Najvplivnejši možganski trusti na področju zunanje politike združujejo oblikovalce politik in strokovnjake, ki so že zasedali vladne položaje na tem področju, vključno z nekdanjimi visokimi uradniki zunanjega ministrstva, veleposlaniki, vojaškimi častniki in člani kongresa. Strokovnjaki v možganskih trustih so, ne glede na to, ali so služili v vladi ali ne, pogosto najverjetnejši kandidati za zasedbo strokovnih položajev, ko pride nova administracija v Washington. Med največjimi in najvplivnejšimi možganskimi trusti v ZDA so Brookings Institution, Council on Foreign Relations, Heritage Foundation, Carnegie Endowment for International Peace, RAND Corporation, American Enterprise Institute in Center for American Progress. Poročila in priporočila teh skupin oblikujejo razpravo in odločitve o tem, kako ZDA sodelujejo s preostalim svetom.

Pomembne nevladne organizacije kot sta Rdeči križ in Oxfam zagotavljajo storitve po vsem svetu. Te skupine imajo namreč včasih dostop do držav in ljudi, do katerih vlade ne morejo. Druge nevladne organizacije, ki se zanimajo za globalne zadeve in imajo številno članstvo v ZDA, so med drugim še Amnesty International, United Nations Association of the US, World Affairs Councils of America, Citizens for Global Solutions, American Legion.

2.5 Sredstva zunanje politike

Na splošni ravni lahko sredstva zunanje politike opredelimo kot vse tiste ukrepe materialne ali nematerialne narave, s katerimi države razpolagajo in jih uporabljajo v mednarodni skupnosti za doseganje zunanjepolitičnih ciljev. Vsaka država je načeloma svobodna pri izbiri sredstev svoje zunanje politike, vendar dopustnost, način in pogoje za njihovo uporabo pa praviloma ureja mednarodno pravo, ki jih lahko prepoveduje, dopušča ali določa način njihove uporabe. Izbor sredstev lahko omejijo tudi notranjepolitične razmere v državi (na primer umik ZDA iz Vietnama). Sredstva zunanje politike delimo na posredna in neposredna. (Petrič 2010 344)

Posredna sredstva zunanje politike Petrič opredeli kot "izraz položaja države v mednarodni skupnosti", ki "določajo oziroma krepijo njen mednarodni status, in jih država lahko s pridom uporabi oziroma se nanje opira tudi tedaj, ko konkretno uveljavlja ali ščiti lastne interese." (Petrič 2010 345) Med slednje šteje mednarodni položaj države, njen mednarodni status, članstvo v mednarodnih organizacijah, zavezništva, verodostojnost in ugled, ki ga uživa država v mednarodnem javnem mnenju ter politično, gospodarsko in vojaško moč. Kot slovenski primer uporabe posrednega sredstva zunanje politike Petrič navede blokado hrvaških pristopnih pogajanj z EU, ko je Slovenija uporabila lastno članstvo v EU kot

"sredstvo pri uveljavljanju svojih interesov na Zahodnem Balkanu" in za to, "da je preprečila Hrvaški, da bi vstopila v EU, ne da bi se odrekla preudicem glede poteka meje, ki jih je ustvarjala po letu 1990". (Petrič 2010, 345) Posredna sredstva zunanje politike predstavljajo okvir oziroma temelj za uporabo neposrednih sredstev zunanje politike, njihova značilnost pa je, da "učinkujejo posredno in dolgoročno". (Petrič 2010 350)

Neposredna sredstva zunanje politike so "tista, ki se jih uporablja v zunanji politiki in diplomaciji, da bi dosegli konkretne zunanjepolitične cilje, tako kratkoročne kot dolgoročne." Z njihovo uporabo skuša ena stran doseči, "da bi druga stran pristala na zahteve in pričakovanja, ter se bo doseglo konkretne koristi v odnosih z drugo državo ali državami in da okrepi lasten mednarodni položaj." (Petrič 2010 361)

Doktrina neposredna sredstva zunanje politike deli na *sredstva prisiljevanja* oziroma t. i. trda sredstva zunanje politike in *sredstva prepričevanja* oziroma t. i. mehka sredstva zunanje politike. Vsebinsko pa večina avtorjev sredstva zunanje politike uvršča v tri splošne kategorije (Vukadinovič 1981; Hastedt 1991 201; Benko 1995 255; Russet in Starr 1996 255; Petrič 2010 364 v Petrič 2010):

1. vojaška ali sredstva prisile,
2. ekonomska sredstva in
3. politična oziroma diplomatska sredstva vključno z javno diplomacijo in propagando.

Poimenovanja posameznih sredstev se sicer pri zgoraj navedenih avtorjih nekoliko razlikujejo: Benko sredstva zunanje politike deli na diplomacijo, ekonomska sredstva in sredstva prisile (Benko 1995 255), Vukadinovič na politična sredstva, ekonomska sredstva, propagando in vojno (Vukadinovič 1981 v Petrič 2010), Petrič med sredstvi z uporabo vojaške sile, sredstvi na področju gospodarstva in gospodarskih odnosov, na področju politike, sredstvi vplivanja na javno mnenje v lastni in drugi državi, sredstvi mirnega reševanja sporov in diplomacijo. (Petrič 2010 361). Russet in Starr med "sredstvi vplivanja" v odnosih med državami ločita diplomacijo¹⁴ in kupčevanje (bargaining), pogajanja (iz razloga propagande, zbiranja informacij in zavajanja), dogovarjanje in razreševanje konfliktov (kompromis, posredovanje tretje strani, poravnava, razsodba, uporaba mednarodnih organizacij), uporabo vojske za doseg mednarodnega vpliva in vpliv, ki temelji na gospodarskih virih. (Russett in Starr 1996 245–275) Hastedt pa sredstva (ameriške) zunanje

¹⁴ Russett in Starr pri tem navedeta citat "nekega britanskega diplomata, ki je nekoč dejal: "Zunanja politika je to, kar storiš; diplomacija je način, kako to storiš". (Russett in Starr 1996 245)

politike deli na diplomacijo, prikrito delovanje (covert action), ekonomska in vojaška sredstva (Hastedt 1991 201)

Med sredstva prisiljevanja bi tako lahko uvrstili vojaška in ekonomska sredstva prisile, med sredstvi prepričevanja pa bi za potrebe tega dela posebej predstavili diplomacijo in mirno reševanje mednarodnih sporov kot neposredni sredstvi zunanje politike.

2.5.1 Diplomacija kot sredstvo zunanje politike

Podobno kot za opredelitev zunanje politike, velja tudi za opredelitev diplomacije: profesor mednarodne politike G. R. Berridge ugotavlja, da obstaja toliko različnih pogledov na koncept diplomacije kot je avtorjev, ki o njej pišejo. (Berridge 2005 3) Podobno ugotavlja tudi Petrič, ki različne definicije pojma diplomacija opredeli v treh možnih konceptih, in sicer "kot *poseben del državnega aparata*, osebja, ki kot del ministrstva za zunanje zadeve, kot "diplomacija" deluje v tujini; ali kot *posebno dejavnost*, ki s tem posebnim osebjem ("diplomati") s posebnimi sredstvi zunanje politike služi uresničevanju ciljev zunanje politike; ali kot *sinonim za "pogajanja"*, torej za poseben način delovanja zunanje politike, bolje rečeno kot eno od njenih sredstev." (Petrič 2010 307) Iz vseh treh možnih konceptov diplomacije Petrič izlušči njeno bistvo, tj. komuniciranje med državami in mednarodnimi organizacijami s pomočjo posebnega osebja. Diplomacija služi komuniciranju z drugimi subjekti mednarodnega prava. Glede nalog, s katerimi se ukvarja diplomacija, okolja, kjer deluje, tehnik, ki jih uporablja in znanj, ki jih potrebuje, Petrič razlikuje med bilateralno in multilateralno diplomacijo. "Če so pri bilateralni diplomaciji v ospredju konkretni politični, varnostni, gospodarski in drugi interesi lastne države v soočanju z državo sprejema ali v njej ter zaščita lastnih fizičnih in pravnih oseb v državi sprejema, je pri multilateralni diplomaciji v ospredju uveljavljanje interesov in stališč lastne države pri urejanju svetovnih ali regionalnih problemov, ki so v pristojnosti mednarodne organizacije." (Petrič 2010 307–337)

Tudi Berridge v izhodiščno opredelitev diplomacije postavi komuniciranje med predstavniki držav z namenom promocije svoje zunanje politike, a hkrati opozori, da diplomacija vključuje tudi diskretne dejavnosti kot so zbiranje informacij, pojasnjevanje namenov, ustvarjanje dobrega imena. Zato ne preseneča, da se je, dokler ni Edmund Burke leta 1796 vse te aktivnosti poimenoval s skupnim imenom diplomacija, za tovrstne dejavnosti predstavnikov držav uporabljal izraz pogajanja oziroma "nenehno pogajanje" (*négociation continuelle*), kot je koncept diplomacije poimenoval Richelieu. Berridge tako v središče svoje

konceptualizacije diplomacije postavi umetnost pogajanja kot najpomembnejšo dejavnost diplomatskega sistema kot celote. Pogajanja v ožjem pomenu so v mednarodni politiki pogovori med uradnimi predstavniki, katerih cilj je doseči takšen formalni dogovor oziroma sporazum med vladami, ki bi pomenil napredek v vprašanjih, ki so v skupnem interesu ali glede katerih med njimi obstaja spor. Svoje izhodišče Berridge argumentira z ugotovitvijo, da so pogajanja v ožjem smislu najpomembnejša funkcija diplomacije v širšem smislu. Diplomacijo opredeli kot v osnovi politično dejavnost in, ob pogoju, da je dobro oskrbljena in usposobljena, največjo sestavino moči. Njen glavni cilj je omogočiti državam, da obvarujejo svoje zunanjepolitične cilje brez, da bi se zaradi tega morale zateči k sili, propagandi ali zakonu. (Berridge 2005 1–27)

Benko pri razvijanju definicije pojma diplomacija povzame *Diplomatičeskij slovar* (1960 1–457), ki diplomacijo opredeljuje kot "uradno dejavnost šefov držav, vlad in uradnih organov v mednarodnih odnosih, ki uresničujejo cilje in potrebe zunanje politike, to pa s pogajanjem, pisnimi in ustnimi komunikacijami in drugimi miroljubnimi sredstvi." *Shorter Oxford Dictionary* (1950 I:514) diplomacijo opredeli kot "vodenje mednarodnih zadev s pogajanjem, s katerimi uravnavajo in vodijo te zadeve tako veleposlaniki kot poslaniki, razumemo pa jo tudi kot posel in sposobnost diplomatov. Benko iz navedenih definicij diplomacijo opredeli kot "institucijo države, ki je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti in s temi stiki uresničevati svoje interese, upoštevajoč, da je družba substrat države. V ta namen ji mednarodno pravo daje funkcijo in privilegirani status, kar ji omogoča, da to funkcijo razmeroma nemoteno uresničuje." (Benko 1997 255–256)

Slovenski diplomat Milan Jazbec ob predstavitvi nastanka in razvoja diplomacije ter njene definicije ugotavlja, da lahko diplomacijo razumemo tudi kot organizacijo in pri tem navede Morganovo opredelitev organizacije kot "skupine ljudi, ki so povezane s skupnim ciljem (Morgan 1989, 30) in ki so vzpostavljene zato, da bi uresničevale določene interese. Tako pojmovanje diplomacije predpostavlja urejanje in izvajanje družbenih procesov, ki omogočajo izvajanje zunanjepolitičnih odločitev oziroma vodenje zunanje politike konkretne države. Diplomatska organizacija je sestavljena iz ministrstva za zunanje zadeve in diplomatskih in konzularnih predstavništev, ki so povezani v predstavniško mrežo. Gre za organizacijski okvir, ki zagotavlja tiste informacije o subjektu akreditacije (države, mednarodne organizacije ipd), ki so državi pošiljateljici potrebne za sprejemanje in izvajanje svojih zunanjepolitičnih odločitev (Jazbec 2009).

Hrvaški profesor za mednarodne odnose Radovan Vukadinović ugotavlja, da se izraz diplomacija uporablja za pogajanja, komuniciranje in usklajevanje bistvenih državnih interesov z drugimi državami. Za prikaz temeljnih smeri številnih definicij diplomacije najprej uvede štiri različne poglede na koncept diplomacije: prvi enači diplomacijo z zunanjo politiko, drugi s tehnikami zunanje politike, tretji z mednarodnimi pogajanjem in četrti z dejavnostjo diplomatov. Iz vseh štirih smeri definicij diplomacije jo Vukadinović opredeli kot "družbeno dejavnost in politični proces, katerega politični udeleženci, najpogosteje države, stopajo v medsebojne odnose v mednarodnem okolju." (Vukadinović 1994 107–110)

2.5.1.1 Diplomatska korespondenca – depešni sistem

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, ki je bila sprejeta 14. aprila 1961, v 3.(1) členu podrobneje opredeli naloge diplomatskega predstavništva:

- a) predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici;
- b) varovanje interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;
- c) pogajanja z vlado države sprejemnice;
- d) seznanjanje z razmerami in razvojem dogodkov v državi sprejemnici z vsemi dovoljenimi sredstvi ter poročanje o tem vladi države pošiljateljice;
- e) spodbujanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico ter razvijanje medsebojnega gospodarskega, kulturnega in znanstvenega sodelovanja.

Temeljna dejavnost, s katero diplomatsko predstavništvo zagotavlja izvajanje zunanjepolitičnih nalog in diplomatskih nalog, je posredovanje zunanjepolitičnih informacij v smislu zgoraj navedenega 3. člena Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih. Jazbec ta proces pridobivanja informacij in njihovo izmenjevanje med pristojnimi organi države pošiljateljice in subjekta akreditacije poimenuje informacijsko-komunikacijski proces. (Jazbec 2009 159) Posredovanje zunanjepolitičnih informacij Jazbec razdeli na naslednje faze:

- pridobivanje (oziroma zbiranje) informacij, ki poteka v državi sprejemnici. Diplomati zbirajo pisne (sporočila uradnih organov, poročanje medijev, strokovni zapisi) in ustne vire (uradni in neformalni pogovori s predstavniki države sprejemnice in drugimi zanimivimi posamezniki, pogovori v diplomatskem zboru in drugimi gosti iz tretjih držav), iz katerih črpajo vsebine, ki so po njihovi oceni koristne za državo pošiljateljico;

- selekcija in obdelava pridobljenih informacij, kar najprej opravi diplomat na predstavništvu in diplomati na zunanjem ministrstvu, ki to informacijo od predstavništva dobijo in jo nadalje obdelajo (skrčijo) z vidika bodočega naslovnika;
- distribucija, ki jo opravi diplomat na predstavništvu s tem, da sporočilo posreduje matičnemu zunanjemu ministrstvu in distribucija, ki jo opravijo diplomati znotraj ministrstva s tem, da sporočilo distribuirajo posameznim organizacijskim enotam znotraj ministrstva in drugim institucijam, ki se ukvarjajo z zunanjepolitično dejavnostjo;
- redistribucija informacij je dvojne narave: po eni strani gre za inštrukcije ministrstva posameznim ali vsem predstavništvom, po drugi strani pa za klasično prepošiljanje depeš po celotni predstavniški mreži z namenom njenega seznanjanja z vsemi informacijami. (Jazbec 2009 161–164)

Najbolj tipično diplomatsko komunikacijsko sredstvo je **depeša**. Glede na to, da je depeša tipična za mrežni vidik interne komunikacije,¹⁵ ki je tisti del procesa posredovanja zunanjepolitičnih informacij, v katerem "se zbirajo, pripravljajo in deloma že oblikujejo ne samo informacije, ampak tudi že osnovna stališča za oblikovanje zunanje politike države pošiljateljice"¹⁶, Jazbec zaključi, da je depeša najbolj tipično in zvrstno sredstvo v celotni diplomatski komunikaciji ter tudi najbolj reprezentativno. (Jazbec 2009 171)

Splošni vzorec depeše vsebuje naslednje elemente:

- označba stopnje tajnosti,
- označba nujnosti,
- zaporedna številka,
- označba predstavništva,
- naslovniki (prejemniki),
- naslov,
- povzetek vsebinskega sporočila depeše
- vsebina v nekaj odstavkih (največ poldruga stran),
- zaključni odstavek (običajno avtorjevo mnenje, komentar, napotek, predlog za ukrepanje ali zaprosilo za nadaljnje ravnanje, ločeno od ostale vsebine),

¹⁵ Jazbec opredeli dva vidika poteka diplomatske komunikacije: prvi je interni oziroma notranji, pri katerem loči hišni del (komunikacija med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva) in mrežni del (komunikacija med ministrstvom in predstavniško mrežo; drugi pa je eksterni oziroma zunanji vidik, pri katerem loči med komunikacijo zunanjega ministrstva z drugimi resorji v državni upravi in komunikacijo z diplomatskim zborom v državi)

¹⁶ Vukadinović sicer opozori, da čeprav vsak diplomat nima možnosti, da bi s svojim poročanjem oblikoval zunanjepolitično strategijo svoje države, lahko njegovo poročanje kljub temu precej pripomore k boljšemu razumevanju razmer v državi sprejemnici. (Vukadinović 1995 137)

- podpis vodje predstavništva s polnim priimkom, pred njim pa še inicialke avtorja. (Jazbec 2009 171–172)

Depeša mora vedno biti rezultat pridobljene in preverjene informacije pri enem ali več pisnih in ustnih virih države sprejemnice ter prve obdelave te informacije znotraj predstavništva. V depeši morajo biti bistvene informacije, ki so v tistem trenutku najpomembnejše.

Glede na to, da ministrstvo dnevno prejme dvakrat do trikrat toliko depeš¹⁷ kot ima predstavništev po svetu, je ključno pri pisanju depeš, da so kratke, jedrnate in jasne. (Jazbec 2009 171–177) Poročila diplomatov morajo biti aktualna, točna, zanimiva, celovita, zgoščena, natančna in preverjena. (Vukadinović 1996 136–172) Diplomat je dolžan poročati resnico, brez olepševanja in brez opuščanja manj oziroma neugodnih informacij. (Petrič 2010, 326) Slog pisanja mora biti formalen, suhoparen, stavki pa kratki, nezapleteni in lahko berljivi tako, da so politična sporočila jasna in pregledna. Vsebinsko mora biti depeša osredotočena na eno temo, ki jo diplomat obdela v danem trenutku in danih okoliščinah ter ne podaja predhodnih dogajanj v zvezi z dotično tematiko. (Jazbec 2009 171–177) Predolga poročila oziroma depeše lahko onemogočijo takojšnje razumevanje razmer v ministrstvu, zato sta kratkost in jedrnatost vsebine ključna elementa depeše oziroma poročila. Vukadinović za ilustracijo navede nasvet izkušenega britanskega diplomata, ki je mladim diplomatom svetoval, da naj depeše sestavijo tako, kot da bi jih sami odnesli na pošto in vsako besedo posebej plačali iz svojega žepa. (Vukadinović 1995 172)

Tematike, ki so zanimive za diplomatsko poročanje, so notranji razvoj države sprejemnice, njene težave, politične sile, ki v njej delujejo, trdnost režima, vpliv opozicije, podpora prebivalstva, gospodarske možnosti in razvoj ipd. Zanimivi za poročanje pa so tudi odnosi države sprejemnice s sosednjimi državami in mednarodnimi organizacijami, saj lahko iz teh poročil država pošiljateljica razbere, kakšne so možnosti za razvoj dvostranskih odnosov z državo sprejemnico. (Vukadinović 1995 147)

"Dinamika poročanja je odvisna od inštrukcij ministrstva predstavniški mreži. Gre za spremljanje različnih tem in za različno nujnost pridobivanja informacij o stališčih države sprejemnice." (Jazbec 2009 170) Kljub temu pa mora diplomat zbrane informacije analizirati in jih strniti tako, da ministrstva ne zasipa z nepomembnimi ali že znanimi podatki. Cilj diplomatskega poročanja je namreč njegova učinkovitost oziroma, kot je poudarjal Winston

¹⁷ Jazbec oceni, da v slovensko zunanje ministrstvo dnevno prispe okrog 120 depeš, kar lahko pomeni približno 170 strani dnevno. (Jazbec 2009 173) Vukadinović predstavi podatke za ameriško zunanje ministrovno, ki na letni ravni dobi dva milijona sporočil od svojih predstavništev oziroma "vsak dan v State Department prispe približno 4500 brzojavk. (Vukadinović 1995 176)

Churchill, kakovost informacij, ne njegova številnost. (Vukadinović 1995 172) Petrič opozori tudi, da je za diplomatsko poročanje nepotrebno in včasih celo zavajajoče zgolj povzemanje medijskih objav v državi sprejemnici. Od diplomata se namreč pričakuje poglobljene, analitične informacije in podatki, ki medijem (še) niso dostopni. (Petrič 2010 339–340)

Zunanje ministrstvo zato stalno "inštruira" predstavniško mrežo z vsebinskimi navodili, katero temo naj predstavništva spremljajo in o njih poročajo, ter s stališči vlade do države sprejemnice in aktualnih tem. V zvezi s slednjimi ministrstvo poda tudi navodilo predstavništvu, ali in kako naj te informacije oziroma stališča uporabi v državi sprejemnici (za prenos oziroma izmenjavo stališč v zunanjem ministrstvu države sprejemnice, v diplomatskem zboru ali zgolj za lastno uporabo za boljše razumevanje ozadja, ipd.). (Jazbec 2009 170)

3. MIRNO REŠEVANJE MEDNARODNIH SPOROV KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

Ko govorimo o reševanju sporov, moramo najprej opredeliti termin spor. Merills spor opredeli kot "specifično nesoglasje glede nekega dejstva, prava ali politike, pri čemer se ena od strani sooči z zavrnitvijo, nasprotno trditvijo ali zanikanjem druge strani."¹⁸ Mednarodni spor nastane, ko se v takšno nestrinjanje vključuje vlade, institucije, pravne osebe (korporacije) ali posameznike v različnih delih sveta. (Merrills 1998 1)

Shaw in Türk navajata opredelitev spora iz sodne prakse, in sicer Stalnega meddržavnega sodišča v primeru Mavrommatis - Palestina, kot "nestrinjanje o pravnih ali dejanskih vprašanjih ali pa konflikt pravnih pogledov ali interesov med strankami". (Türk 2007 467. Shaw 2003 916)

Glahn in Taulbee opozorita, da se intenzivnosti sporov razlikujejo, s tem pa tudi njihova pomembnost za neko državo. Ni vsako vprašanje vitalnega interesa, čeprav anarhična narava mednarodnega sistema vladajočim strukturam držav dopušča, da same dodajajo stopnjo pomembnosti svojim sporom, ne glede na to, kako trivialni se zdijo tretjemu opazovalcu. Pri tem avtorja navedeta primer Etiopije in Eritreje, ki sta zanetili krvavo vojno z več kot 100.000 žrtvami zaradi mejnega spora, ki je zadeval (le) nekaj kvadratnih milj puščave. (Glahn in Taulbee 2016 101)

Mednarodno pravo sredstva za mirno reševanje sporov deli na *diplomatska* in *pravna* (Pogačnik 2000 663). Osnovni vpogled v sredstva za mirno reševanje mednarodnih sporov daje 33. člen Ustanovne listine Združenih narodov, ki določa, da morajo vse države članice svoje mednarodne spore reševati z mirnimi sredstvi in na tak način, da ne ogrožajo mednarodnega miru in varnosti ter pravičnosti (Türk 2007). Ne glede na to, pa v splošnem mednarodnem pravu ne obstaja obveznost, da se morajo spori rešiti, zato je odločitev za njihovo reševanje preko formalnih in zakonitih postopkov odvisna od soglasja med strankama. (Brownlie 2008) Včasih se države znajdejo pod pritiskom mednarodne skupnosti, naj nek spor, ki obremenjuje odnose v regiji, razrešijo z uporabo sredstev mirnega reševanja sporov. (Petrič 2010 402)

¹⁸ Lasten prevod. Izvirno besedilo: "A dispute may be defined as a specific disagreement concerning a matter of fact, law or policy in which a claim or assertion of one party is met with refusal, counter-claim or denial by another."

3.1 Pravna sredstva za reševanje sporov

Med pravna sredstva uvrščamo arbitražo, sodno reševanje sporov pred Meddržavnim sodiščem in Mednarodnim sodiščem za pomorsko in mednarodno pravo ter reševanje sporov v okviru mednarodnih organizacij, kot sta Svetovna trgovinska organizacija (za reševanje trgovinskih sporov preko tričlanskega panela in plenarnega organa vseh držav članic, ki o sporu sprejeme zavezujočo odločitev) in Mednarodni center za reševanje investicijskih sporov (za reševanje investicijskih sporov preko sprave (zaključiti se s priporočili) ali arbitraže, ki je v praksi pogostejše uporabljena in se zaključiti z obvezujočo razsodbo). (Türk 2007. Shaw 2003)

3.1.1 Arbitraža

Arbitraža kot najstarejše sredstvo za mirno reševanje sporov je "postopek, v katerem stranke izberejo razsodnike, ki odločijo o sporu na podlagi prava." Arbitražna odločba je sodba, ki je dosežena z uporabo prava in je za stranke zavezujoča. Stranki v sporu se o arbitraži, njegovi pristojnosti in izboru arbitrov dogovorita v arbitražnem sporazumu, ki je "izraz soglasja svobodno izražene volje strank" in vključuje tudi obveznost izvršitve arbitražne odločbe. (Türk 2007 478) V arbitražnih postopkih se uporablja mednarodno pravo, vendar, če se stranke dogovorijo, da se v postopku uporabijo tudi določena načela in to zapišejo tudi v sporazumu (Shaw ga poimenuje "kompromis"), je sodišče dolžno to upoštevati pri odločanju o sporu. (Shaw. 2003 955)

S sprejetjem Haaške konvencije o mirnem reševanju sporov leta 1899 je bilo za mirno reševanje sporov s pomočjo arbitraže ustanovljeno posebno Stalno arbitražno sodišče s sedežem v Haagu. (Türk 2007) Naziv "sodišče" je sicer po Akehurstu zavajajoč, saj Haaška konvencija ni ustanovila sodišča kot takega, temveč mehanizem za vzpostavitev arbitražnih tribunalov. (Raz)sodnike oziroma člane tribunala izberejo stranke v sporu. (Akehurst 1984 205) Türk opozori, da tudi naziv "stalno" ne pomeni, da gre za stalno ustanovo; sestavlja ga namreč panel arbitrov, ki jih imenujejo pogodbenice Haaške konvencije (vsaka po štiri arbitre). Arbitri morajo biti osebe, ki so "znane po svoji usposobljenosti v mednarodnem pravu, imeti morajo najboljše moralni sloves in morajo biti pripravljene sprejeti dolžnosti arbitra." (Türk 2007 479–480)

Stranke v sporu tako s seznama arbitrov, ki so jih imenovala pogodbenice Haaške konvencije, izberejo člane "svoje" arbitraže; lahko pa za arbitre izberejo tudi druge posameznike, ki jih ni na tem seznamu.

Glede uporabe arbitraže kot možnega sredstva za mirno rešitev spora 38. člen Haaške konvencije o mirnem reševanju mednarodnih sporov iz leta 1907 pravi, da "pri vprašanjih pravne narave in še zlasti pri razlagi ali uporabi mednarodnih konvencij sile pogodbenice priznavajo, da je arbitraža najučinkovitejše in hkrati najpravičnejše sredstvo za reševanje sporov, ki jih ni bilo mogoče rešiti po diplomatski poti. Zato bi bilo zaželeno, da bi se v sporih o omenjenih vprašanjih sile pogodbenice v takih primerih zatekale k arbitraži, če to dopuščajo razmere." (MKMRMS 2003)

"Zaradi tveganja, da bo spor z uporabo sodne poti ali arbitraže za državo neugodno rešen, se države težka odločijo za njihovo uporabo. Odločijo pa se takrat, ko ocenjujejo, da je verjetnost za uspeh precejšnja, ali pa, ko spor močno bremeni odnose in utegne prerasti v oborožen konflikt." Države se odločijo za reševanje spora z arbitražo ali pred sodiščem tudi, ko ta preprečuje državam v sporu, da bi izvajale določene aktivnosti, kviri njihov mednarodni ugled ipd. (Petrič 2010 402)

3.1.2 Meddržavno sodišče

Meddržavno sodišče je sodni organ Združenih narodov, ki sodi v pravnih sporih med državami na podlagi mednarodnega prava. Sestavlja ga 15 sodnikov, ki so priznani strokovnjaki v mednarodnem pravu ali osebe z visokim moralnim ugledom, ki izpolnjujejo pogoje za najvišje sodniške funkcije v državi. Izvoljeni so za dobo devetih let z možnostjo ponovne izvolitve. Sodišče postane pristojno za razsojanje v sporu med državami, šele ko se o tem sporazumejo stranke v sporu. Postopek pred Meddržavnim sodiščem je sestavljen iz pisnega in ustnega dela. Med postopkom lahko stranki v sporu dosežeta sporazumno rešitev in s tem se postopek pred sodiščem zaključi. V nasprotnem primeru pa sodišče izda meritorno sodbo, ki se razglasi javno. Sodba Meddržavnega sodišča je dokončna in zavezujoča, kar pomeni, da zoper njo ni možna pritožba. Dopušča pa možnost revizije sodbe, če se odkrije bistveno pomembno novo dejstvo, ki pred izrekom sodbe ni bilo znano.

Meddržavno sodišče ima tudi svetovalno funkcijo v skladu z Ustanovno listino ZN. Za svetovalno mnenje glede pravnega vprašanja lahko zaprosita le Generalna skupščina ZN in Varnostni svet ali drugi organi, ki jih Generalna skupščina za to pooblasti. Svetovalna mnenja niso obvezujoča. (Türk 2007)

3.1.3 Mednarodno sodišče za pomorsko in mednarodno pravo

Statut Mednarodnega sodišča za pomorsko pravo je podan v posebni prilogi Konvencije o pomorskem in mednarodnem pravu iz leta 1982 (KPMP 1982). Sodišče s sedežem v Hamburgu sestavlja enaindvajset sodnikov, ki so osebe z visokim moralnim ugledom in strokovnim znanjem na področju pomorskega prava. Izvoljeni so za dobo devetih let. Sodišče je pristojno za sojenje med državami pogodbenicami konvencije in drugimi entitetami v sporih, ki zadevajo razlago in uporabo Konvencije o pomorskem in mednarodnem pravu, vendar lahko poleg te konvencije uporablja tudi "druga pravila mednarodnega prava, ki niso združljiva s to konvencijo". Sodišče je prvo zadevo obravnavalo leta 1997. (Türk 2007 496–497)

3.2 Diplomatska sredstva za reševanje sporov

Diplomatska sredstva mirnega reševanja sporov za razliko od pravnih ne pomenijo zavezujočega zaključka za stranke v sporu. Gre za poskus reševanja spora na način, da se preko pogovorov in ugotavljanja dejanskih dejstev stranki v sporu sporazumeta sami ali s pomočjo tretje strani. Čeprav doktrina (in tudi Ustanovna listina ZN) glede na tipične značilnosti obravnava več vrst diplomatskih sredstev mirnega reševanja, je treba upoštevati dejstvo, da je v vsaki dejanski situaciji lahko uporabljena njihova kombinacija. (Pogačnik 2010)

33. člen Ustanovne listine Združenih narodov¹⁹ med diplomatskimi sredstvi reševanja sporov omeni pogajanja, posredovanje (mediacija), preiskavo (anketa) in spravo, medtem ko Haaška konvencija o mirnem reševanju mednarodnih sporov iz leta 1907 poleg zgoraj navedenih navaja tudi dobre usluge, vendar hkrati ne poda podrobnejšega vsebinskega opisa tega sredstva. Večina avtorjev mednarodnopravne literature predvsem pri "posredovanju" kot sredstvu reševanja sporov loči več različnih oblik.

Türk, Petrič, Shaw, Merrills, Akehurst (2007, 2010, 2003, 1998, 1984) med diplomatska sredstva mirnega reševanja sporov uvrščajo pogajanja, posredovanje, dobre usluge, anketo oziroma ugotavljanje dejstev in spravo. Petrič (2010) loči med posredovanjem in mediacijo, Pogačnik (2010) dobre usluge uvršča v širši koncept posredovanja, Biehler celo pravi, da se izraz "dobre usluge" v mednarodnem kontekstu uporablja za tiste načine reševanja sporov s

¹⁹ Prvi odstavek 33. člena Ustanovne listine Združenih narodov določa: "Strani v sporu, katerega nadaljevanje bi lahko ogrozilo mednarodni mir in varnost, najprej skušajo najti rešitev s pogajanjem, preiskavo, mediacijo, spravo, arbitražo, po sodni poti, s pomočjo regionalnih organizacij ali dogovorov ali z drugimi poljubnimi sredstvi za mirno reševanje." (ULZN 1965)

pomočjo tretje strani, ki bi jih v nacionalnih postopkih imenovali sprava ali mediacija. Kot primer dobrih uslug navede posredovanje generalnega sekretarja ZN med grškim in turškim delom Cipra, posredovanje v incidentu "mavrični bojevniki" med Novo Zelandijo in Francijo in alžirske dobre usluge pri reševanju finančnega spora med ZDA in Iranom. (Biehler 2008)

Von Glahn in Taulbee pa ločita med mediacijo, dobrimi uslugami in facilitacijo²⁰.

Glede nato, da tudi slovenska vlada v uradni komunikaciji govori o facilitaciji Evropske komisije pri podpisu arbitražnega sporazuma o slovensko-hrvaškem mejnem sporu, bomo za potrebe tega dela v nadaljevanju predstavili pogajanja, spravo, anketo (preiskavo dejstev) ter podrobneje opredelili posredovanje (mediacija), dobre usluge in facilitacijo.

3.2.1 Pogajanja

Pogajanja so temeljna in najbolj pogosta metoda reševanja sporov. (Türk 2007, 471) Tako kot v vseh pravnih sistemih, se tudi v mednarodnem pravu večina sporov reši s pogajanjem (Akehurst 1984). Pravzaprav so v praksi pogajanja uporabljena večkrat kot vse ostale metode skupaj (Merrills 1998), zato večina avtorjev največ pozornosti nameni prav temu sredstvu mirnega reševanja sporov, ki je osnova za vse druge. Pogajanja so tako ali drugače sestavina vseh metod reševanja sporov. Stranke v sporu se namreč morajo dogovoriti tudi o načinu reševanja spora, kar bo sprva zahtevalo pogajanja o izboru tretjega, ki bo pomagal rešiti spor. (Türk 2007) Začetek pogajanj pa je, tako kot tudi pri drugih sredstvih mirnega reševanja sporov, odvisen od volje strank v sporu. V pogajanjih sta prisotni le obe ali več pogajalskih strani, kar "omogoča strankam v sporu boljšo kontrolo na potekom pogajanj in izključuje eventualno nepredvidljivost odločitev tretje, nepristranske strani". (Pogačnik 2010, 32)

Uspeh pogajanj je odvisen od uravnoteženosti rezultatov – kompromisa, ki pogosto izraža relativno moč posamezne stranke v sporu. Rezultat pogajanj mora biti razumno uravnotežen, kar pomeni, da mora rešitev dolgoročno zadovoljevati interese strank v sporu, sicer je rešitev lahko zgolj začasne narave. (Türk 2007)

Pogajanja pa niso uporabna le za reševanje spora, temveč tudi za njihovo preprečevanje. Merrills tovrstna pogajanja imenuje posvetovanja (konzultacije), ko na primer vlada ene države oceni, da bi njena odločitev ali ukrep lahko prizadel drugo državo, lahko pogovori z eventualno prizadeto stranjo pripeljejo do takšne rešitve, da do spora ne pride. (Merrills 1998, 3) Pogačnik posvetovanja in izmenjave mnenj uvršča med različice pogajanj, ki ju "kot

²⁰ Facilitacijo kot sredstvo reševanja spora, ki vključuje tretjo stran, omenja tudi slovenska vlada, ko pravi, da sta Slovenija in Hrvaška "ob facilitaciji Evropske komisije" podpisali arbitražni sporazum o meji med državama. (Vlada RS 2016b)

sredstvi reševanja sporov v zvezi z razlago in uporabo predvidevajo številne multilateralne mednarodne pogodbe."²¹ (Pogačnik 2010 33)

Predstavniki držav se o spornih vprašanjih pogovarjajo ob različnih priložnostih z namenom rešiti spor, bolje razumeti stališča druge strani ali pa preizkusiti možne rešitve. Pogajanja so lahko tudi neformalna, če se države želijo izogniti prevelikim pričakovanjem javnosti in nepotrebni javni obravnavi. (Türk 2007) Petrič omeni, da diplomatska praksa potrjuje, da so pogajanja, ki so odmaknjena od javnosti, tako imenovana "tiha diplomacija", praviloma uspešnejša, kot pogajanja, ki potekajo ob veliki medijski pozornosti in so pod vplivom javnega mnenja. (Petrič 2010 428)

Države, ki vstopijo v pogajalski proces, so se dolžne pogajati v dobri veri in s pristnim namenom doseči rešitev, ki bo sprejemljiva za obe strani. Glede na število sodelujočih strani oziroma držav v pogajanjih ločimo bilateralna, plurilateralna, multilateralna in kolektivna (pogajanja med državami v okviru mednarodnih organizacij). Postopek bilateralnih oziroma dvostranskih pogajanj poteka med pooblaščenimi predstavniki oziroma delegacijami držav ali preko pisne korespondence. Pogajalci so lahko zunanji ministri ali visoki uradniki zunanjih ministrstev ali področno specializirani pogajalci. Pogajanja se lahko začnejo na najvišji politični ravni, nadaljujejo jih pa strokovne službe, ali obratno. "Pri reševanju teritorialnih sporov pogajanja pogosto potekajo v okviru mešanih diplomatskih komisij." (Pogačnik 2010 33–34)

3.2.2 Sprava

Proces sprave ali conciliacije zahteva, da tretja stran preuči dejstva in druge okoliščine spora, poda poročila in predlaga rešitve. Postopek je bolj formalen kot posredovanje ali anketa. (Türk 2007 476). Položaj tretje nepristranske strani se institucionalizira v obliki pravne komisije, ki jo ustanovita stranki v sporu. V postopku sprave se ne išče pravnih rešitev, temveč rešitve, ki bodo sprejemljive za vse sprte strani. Spravna komisija sama določi pravila postopka, metode njenega dela pa so odvisne od njenih pooblastil. V spravnem postopku komisija zbira informacije, zaslišuje stranke in priče, opravlja oglede, postavlja izvedence, sprte strani pa so ji dolžne predložiti vse dokumente in informacije, s katerimi razpolagata in so potrebni za delo komisije. Komisija sprejme odločitve z navadno večino glasov in ob

²¹ Posvetovanja predvideva na primer 84. člen Konvencije o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (1975), 41. In 42. člen Dunajske konvencije o nasledstvu držav (1978); izmenjavo mnenj pa se uporablja na primer pri razlagi in uporabi Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (izmenjava mnenj je določena v 283. členu te konvencije) (Pogačnik 2010 33)

koncu postopka sestavi poročilo, v katerem zapiše, da sta se sprti strani sporazumeli ali da sprava ni bila mogoča. (Pogačnik 2010) Poročila niso obvezujoče, ampak imajo naravo priporočila. Spravna komisija ne prenaša sporočil in ne preskuša različnih rešitev, temveč celovito preuči spor in predlaga rešitve, ki jih stranke lahko sprejmejo ali ne. (Türk 2007)

3.2.3 Anketa (ugotavljanje dejstev)

V sporih, v katerih je potrebno posebej skrbno ugotoviti dejstva, ker se mnenja sprtih strani glede dejanskega stanja razlikujejo, se države včasih odločijo za anketo oziroma ugotavljanje dejstev preko anketne oziroma preiskovalne komisije. Njena naloga je ugotoviti objektivna dejstva, ki so predmet spora in tako na posredni način pomagati sprtim stranem najti pot do rešitve. Sestava anketne komisije in njene naloge, metode so stvar dogovora med sprtima stranema. (Petrič 2010 409; Türk 2007 475) Pogačnik pri tem opozori, da preiskave ne izvaja vedno komisija, temveč je lahko ta naloga zaupana tudi posamezniku, na primer posebnemu predstavniku Generalnega sekretarja OZN. Prav tako ni nujno, da preiskavo oziroma ugotavljanje dejstev opravlja tretja stran; predvsem v primeru mejnih sporov med državami je pogosta praksa preiskava na podlagi bilateralnih sporazumov, ki jo skupno vodita oblasti obeh držav-sosed. (Pogačnik 2010 37–38)

Anketna komisija ob zaključku postopka sestavi poročilo, ki pa ni zavezujoče, temveč služi sprtim stranem za nadaljnje iskanje rešitve na podlagi ugotovljenih objektivnih dejstev. Sprte strani nato nadaljujejo reševanje spora s pogajanjem ali z drugim sredstvom mirnega reševanja sporov. (Türk 2007)

3.2.4 Posredovanje

Posredovanje ali mediacija kot eno izmed diplomatskih sredstev mirnega reševanja sporov je "vsaka posredniška aktivnost, ki jo izvaja tretja stran s primarnim namenom doseči kompromisno rešitev problema, ki je nastal med strankami, ali vsaj končati sovražno konfliktno vedenje" (Mitchell v Pograjc 2005 27).

Posredovanje v širšem smislu je tako kot pogajanje tipično diplomatsko sredstvo mirnega reševanja sporov in zato primerno predvsem za reševanje konfliktov politične narave. Značilna zanj sta fleksibilnost in hitrost, kar je posledica neinstitucionalne narave posredovanja in njegove zaupne narave." (Pogačnik 2010 36)

Za mediacijo se lahko odločijo sprte strani same ali pa jo spontano ponudi tretja stran, ki pa je nobeni strani ne more vsiliti. Če države, ki so v sporu, sprejmejo mediacijo za njegovo reševanje, pomeni, da gre za spor, ki je upravičena skrb mednarodne skupnosti. Mediacija vladam v sporu ponudi možno rešitev, vendar ta za sprti strani ni zavezujoča. (Merrills 1998 27–43)

Posrednik oziroma mediator je udeležen v pogajanjih in predlaga možne rešitve spora. Iz tega sledi, da mora biti posrednik oseba, ki ji zaupajo vse sprte strani. (Akehurst 1984 201) Tudi Türk oceni, da mora posrednik imeti "dovolj čvrst mandat strank v sporu, ki mu omogoča poseganje v vsebino spora in ponujanje predlogov za rešitev." Posrednik sprtim stranem daje predloge rešitve in jim tudi svetuje, toda odločitve o rešitvi spora morajo sprejeti sprte strani same. Kot tipičen primer posredovanja navede "dejavnost Richarda Holbrooka, ki je v imenu ZDA pripravil pogajanja in predlagal rešitve, o katerih so se ZR Jugoslavija, BiH in Hrvaška sporazumele na pogajanjih o miru v BiH jeseni 1995. Rezultat teh pogajanj je bil mirovni sporazum, dosežen v Daytonu in podpisan v Parizu 14. decembra 1995" (Türk 2007 474) Posrednik je lahko predstavnik vlade tretje države, neodvisni posameznik ali predstavnik nevladne organizacije. (Akehurst 1984 201) Mednarodni pravniki Nguyen Quoc, Dailler, Forteau, Pellet tako navajajo primer, ko je vlogo posrednika oziroma mediatorja v sporu o meji na morju med Gabonom in Ekvatorialno Gvinejo leta 2003 prevzel generalni sekretar Združenih narodov. (Nguyen Quoc in drugi 2009)

Poglavitne dejavnosti posrednika so vzpostavljanje komunikacije med sprtimi stranmi, razjasnjevanje zadev, pripravljanje osnutkov vsebinskih predlogov, iskanje področij strinjanja, izdelava začasnih sporazumov, prikazovanje različnih alternativ itd. (Pogačnik 2010 35) Treba pa je upoštevati dejstvo, da imajo stranke v postopku mediacije pravico zavrniti rešitev, ki jo je predlagal mediator. (Nguyen Quoc in drugi 2009)

Predlogi, ki jih oblikujejo posredniki, sami po sebi ne obvezujejo strank v sporu in imajo le značaj priporočil. Posredovanje tudi ne more trajati v nedogled. 5. člen Haške konvencije o mirnem reševanju mednarodnih sporov iz leta 1907 v zvezi s tem določa, da so naloge posrednika končane, ko ena od strank v sporu ali sam posrednik izjavi, da predlagana sredstva pomiritve niso sprejeta. (Pogačnik 2010)

Petrič loči med mediacijo in posredovanjem, ki osnovno razliko med njima vidi v pravni moči dogovora: medtem ko se sprti stranki v mediaciji lahko dogovorita, da bo končni dogovor za njiju zavezujoč, dogovor pri posredovanju za sprti strani ni zavezujoč in postane zavezujoč šele, ko ga sami potrdita s formalnim sporazumom.

3.2.5 Dobre usluge (fr.: *bons offices*; angl: *good offices*)

Türk dobre usluge opredeli kot metodo, ki vključuje vlogo tretjega, tj. države, mednarodne organizacije, uglednega posameznika, skupine ali kombinacijo več tretjih. Ponudniki dobrih uslug "ne dajejo predlogov za rešitev spora, temveč vplivajo na stranke v postopku, da sprejmejo pogajanja ali da sploh začnejo komunikacijo. Temeljnega pomena za uspeh dobrih uslug sta nepristranskost in avtoriteta tistega, ki ponudi in opravlja dobre usluge." (Türk 2007 473) Te so lahko zagotavljanje logističnih pogojev za pogajanja, kot so nevtralno mesto, organizacijski pogoji za sestanke, diskretnost sporočil ipd. Türk kot primer dobrih uslug navede dejavnosti ameriškega predsednika Roosevelta iz leta 1905, ko je dosegel, da sta Rusija in Japonska pristali na mirovna pogajanja, ki so nato potekala v Portsmouthu v ZDA, in sta na koncu sklenili mirovni sporazum. Prav tako je dobre usluge nudila Francija, ko je omogočila pogajanja med ZDA in Severnim Vietnamom, ki so se zaključila leta 1973 z mirovnim sporazumom. Dobre usluge pa so tudi del funkcij generalnega sekretarja OZN, ki je na primer v obdobju 2002-2006 pripravil pogajanja med Nigerijo in Kamerunom v času pred izrekom sodbe Meddržavnega sodišča o sporu med državama glede državne meje in si pozneje uspešno prizadeval tudi za uresničitev sodbe. (Türk 2007)

Tudi Petrič dobre usluge vidi predvsem v nujenju logističnih možnosti za začetek pogajanj med sprtima stranema, morda tudi v tajnosti. "Pri dobrih uslugah tisti, ki jih nudi, ne posreduje, ne išče rešitve spora. Njegova vloga je omejena le na pomoč strankama v sporu, da se lahko nemoteno pogajata." (Petrič 2010, 409) Ob tem Petrič opozori, da ima tisti, ki nudi dobre usluge, lasten interes, da pride do pogajanj in rešitve spora med sprtima stranema. Države si "z nujenjem dobrih uslug ali posredovanjem pri kakem pomembnem sporu utrjuje ugled, krepi lastno vlogo v regiji pa tudi svoje odnose s strankama v sporu". (Petrič 2010 409)

Dobre usluge v razmerju do posredovanja oziroma mediacije različni avtorji podobno obravnavajo.

Shaw pojasni razliko med dobrimi uslugami in mediacijo, in sicer, da so dobre usluge, ko tretja stran vpliva na sprti strani, da se začneta pogajati, medtem ko mediacija vključuje

aktivno udeležbo tretje strani v procesu pogajanj. Težko je določiti ločnico med njima, saj se v praksi velikokrat prepletata. Kot primer nujenja dobrih uslug navede vlogo ameriškega predsednika v rusko-japonski vojni 1906 in vlogo Sovjetske zveze v indijsko-pakistanskem sporu 1965 ter vlogo Francije, ki je spodbudila pogajanja med ZDA in Vietnamom. (Shaw 2003 921–923)

Tudi Merrills opozarja, da je včasih v praksi težko ločiti med dobrimi uslugami, mediacijo in spravo. Vsem trem pa je skupno dejstvo, da ko sprte strani ne morejo najti rešitve s pogajanjem, lahko v sporu posreduje tretja stran in pomaga najti sprejemljivo rešitev. Takšno posredovanje oziroma intervencija (intervention) pa lahko poteka v različnih oblikah. Tretja stran lahko samo spodbuja sprte strani, da se začnejo znova pogajati oziroma jim lahko ponudi dodaten komunikacijski kanal. V tem primeru gre za dobre uslugе tretje strani. Po drugi strani pa lahko posrednik podrobneje preuči spor oziroma dejstva in sprtima stranema predlaga možno rešitev. Ta proces se imenuje sprava. Med spravo in dobrimi uslugami pa je še mediacija oziroma posredovanje. Tako kot dobre uslugе je tudi mediacija v pomoč pogajanjem, s to razliko, da je mediator oziroma posrednik aktiven udeleženec, pooblaščen in se od njega tudi pričakuje, da ponudi svoje predloge rešitve ali da interpretira in med sprtima stranema posreduje predloge ene in druge strani. Za razliko od sprave posrednik oziroma mediator svoje predloge poda neformalno in na podlagi informacij in stališč, ki sta mu jih predstavili sprti strani. (Merrills 1998 27)

Mednarodni pravnik Akehurst sicer dobre uslugе in posredovanje loči tudi po tem, da se proces dobrih uslug zaključi takoj, ko njihov ponudnik prepriča sprti strani, da sedeta za pogajalsko mizo. (Akehurst, 1984: 201) Podobno kot Pogačnik, ki trdi, da "uspešen rezultat dobrih uslug pomeni začetek neposrednih pogajanj med sprtima stranema, s čimer se dobre uslugе izčrpajo in prenehajo." (Pogačnik 2101 35)

Tudi Berridge razlikuje med mediacijo in dobrimi uslugami, saj ima ponudnik dobrih uslug oziroma "facilitator" bolj omejeno vlogo kot mediator, in pomeni zgolj pomoč, da se sprti strani začneta oziroma se vrneta k neposrednim pogajanjem. Vloga ponudnika dobrih uslug je torej zgolj "predpogajanske narave" v procesu reševanja sporov. Seveda se lahko v praksi zgodi tudi, da misija ponudnika dobrih uslug preide v mediacijo, vendar aktivnosti teh dveh oblik posredovanja kljub temu ostajajo različne. (Berridge 2005 195)

Pogačnik dobre usluge uvršča v koncept posredovanja, pri katerem loči posredovanje v ožjem smislu (mediacija) in dobre usluge. Bistvena razlika med njima je, da v prvem primeru tretja stran kot posrednik aktivno sodeluje v pogajanjih in sprtima stranema ponuja lastne predloge za rešitev, medtem ko so dobre usluge "omejene na vzpostavljanje komunikacije med sprtima stranema". Namen dobrih uslug je opogumiti stranke, da se začneta pogajati, zato so "metode omejene na neformalne sestanke tretje stranke s sprtima stranema in dvosmerno posredovanje stališč med njima", ne more pa tretja stran sprtima stranema vsiljevati svoje volje. (Pogačnik 2010 35)

3.2.6 Facilitacija

Tako kot mediacija in dobre usluge tudi facilitacija vključuje opogumljanje držav v sporu, da same najdejo rešitev s pogajanjem. Da do pogajanja sploh pride pa jim lahko pomaga tretja stran, ki je bodisi medvladna organizacija, posameznik, kot na primer Generalni sekretar OZN ali papež, bodisi skupina držav. Tudi facilitacija ne pomeni zavezujočega rezultata, saj je končna rešitev spora odvisna od volje sprtih strani, da sprejmejo in izvedejo končno rešitev. Facilitacijo lahko razumemo kot "podaljšane" dobre usluge, saj jo v smislu metode uvrščamo med dobre usluge in mediacijo. Ker se pogosto zdi, da je facilitacija le stopnja faze, ki pripelje sprte strani do mediacije ali drugega načina rešitve spora, jo večina analitikov ne obravnava kot samostojni proces. Vloga facilitatorja se ne zaključi pri zagotovitvi logističnih možnosti za začetek pogajanj, temveč vključuje tudi naloge, ki so povezane s pogajanjem, in pripravo strategije za nadaljevanje pogovorov oziroma pogajanj. Facilitator ne podaja predloga rešitve, temveč zgolj skrbi, da komunikacija med sprtimi stranmi nemoteno poteka. To pa lahko vključuje komuniciranje preko tajnih, neformalnih kanalov ("*back-channel*" *talks*), zagotovitev potrebnih sredstev ali nevtralnega kraja za srečanje. V sodobni praksi reševanja mednarodnih sporov pomeni facilitacija pogosto pomemben del procesa, da se začnejo sprte strani o sporu neposredno pogovarjati. (von Glahn in Taulbee 2016 107–108)

4. REŠEVANJE MEJNEGA SPORA MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO

Slovenija in Hrvaška sta 25. junija 1991 razglasili samostojnost in neodvisnost, s čimer se je začel proces "razdruževanja"²² njune do takrat skupne socialistične federativne republike Jugoslavije in posledično številni (vojaški) spopadi na njenem območju. Z razglasitvijo samostojnosti sta novonastali državi morali določiti tudi svoje državne meje. Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki je bila sprejeta 25. junija 1991 na Skupščini Republike Slovenije, je določila, da so državne meje Republike Slovenije "mednarodno priznane državne meje dosedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, z Republiko Italijo in Republiko Madžarsko v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ." (TULSNRS 1991) Enako je določila tudi Republika Hrvaška v Deklaraciji o razglasitvi suverene in samostojne Republike Hrvaške.²³ Toda te določbe je bilo treba s papirja preliti tudi v realnost, pri čemer pa se je začelo zapletati. Že novembra 1991 se je predvsem glede morske meje med Slovenijo in Hrvaško omenjala možnost arbitraže, če se državi ne bi mogli sporazumeti.²⁴

Mejni spor med državama je tako nastal že kmalu po nastanku obeh držav in še do danes ni dokončno rešen, čeprav je pri reševanju spora med državama pomagalo več subjektov mednarodnega prava. V tem poglavju predstavljamo zgodovinski pregled reševanja tega vprašanja in sredstva mirnega reševanja sporov, ki so bila pri tem formalno uporabljena. S tem postavljamo okvir, v katerega bomo v nadaljevanju umestili še (neformalno) vlogo ZDA pri reševanju mejnega spora. Za (boljše) razumevanje vsebin, iz katerih je ta vloga razvidna, in pomena neformalnega posredovanja ZDA je namreč treba poznati in upoštevati razvoj dogodkov, ki so med državama potekali na formalni ravni.

²² 8. decembra 1991 je Arbitražna komisija Evropske skupnosti (tako imenovana Badinterjeva skupina – po predsedniku komisije Robertu Badinterju) na zahtevo lorda Carringtona, naj oblikuje mnenje v zvezi z vprašanjem ali gre v SFRJ za odcepitev posameznih republik, kot meni Srbija, ali pa za razpad oziroma dezintegracijo SFRJ, ocenila, da je Jugoslavija v procesu razdružitve. (STA 1991a)

²³ "Ovom Ustavnom odlukom sadašnje granice Republike Hrvatske postaju državne granice prema drugim republikama i susjednim državama dosadašnje SFRJ." (DPSSRH 1991))

²⁴ 23. novembra 1991 je tedanji slovenski minister za informiranje Jelko Kacin po poročanju Slovenske tiskovne agencije dejal, da kar zadeva morsko mejo med Slovenijo in Hrvaško "gre za vprašanje sporazuma. Če se državi ne moreta sporazumeti, je potrebna arbitraža in drugi nujni postopki. Med državama obstaja nekaj sivih lis, ki pa bodo odstranjene, ko bo čas za to." (STA 1991b)

4.1 Zgodovinski pregled²⁵

Reševanje mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško lahko razdelimo na pet obdobj:

1. obdobje 1992–2002, ki se je zaključilo s sporazumom Drnovšek - Račan,
2. **obdobje 2002–2008, ko sta se vladi dogovarjali za reševanje spora s pomočjo tretje strani,**
3. **obdobje 2008–2009, ko je potekal t. i. Rehnov proces,**
4. **obdobje 2009–2010, ko je bil sklenjen in je začel veljati Arbitražni sporazum,**
5. obdobje od 2011 naprej, ko poteka vsebinska faza arbitražnega postopka.

1. Obdobje 1992–2002: Od pogajanj in mediacije do sporazuma Drnovšek - Račan

Leta 1992 je bila ustanovljena Strokovna delovna skupina za vprašanje meje. Na kopnem je bilo med letoma 1993 in 1994 kot eno od izhodišč za nadaljnje delo identificiranih 53 katastrskih razhajanj, večjih od 50 metrov.

Med letoma 1993 in 1998 je delovala Mešana diplomatska komisija za ugotovitev in demarkacijo slovensko-hrvaške meje in končni sporazum o meji. Diplomatska komisija je v pogajanjih pripravila predlog rešitev za kopenski del, razen štirih območij (Prekmurje, Sekuliči, Tomšičeva parcela – Snežnik in Dragonja) in morske meje.

Leta 1999 je posredoval nekdanji obrambni minister ZDA William Perry, vendar ta mediacija ni bila uspešna.

Leta 2001 so se zato nadaljevala dvostranska pogajanja na ravni Mešane diplomatske komisije in nato na ravni predsednikov vlad preko posebne pogajalske delegacije. Rezultat je bila 20. julija 2001 parafirana Pogodba o skupni državni meji, (t. i. sporazum Drnovšek-Račan), ki sta jo dan prej potrdili obe vladi.

Vlada RS je pobudo za sklenitev sporazuma Drnovšek - Račan sprejela 19. julija 2001, še isti dan pa jo je potrdil tudi odbor Državnega zbora za zunanjo politiko. V pobudi je bilo predsedniku vlade dr. Janezu Drnovšku dano tudi pooblastilo za podpis sporazuma.

²⁵ Poglavje Zgodovinski pregled reševanja mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško je v celoti povzeto po lastnem gradivu ob pripravi referendumske kampanje glede arbitražnega sporazuma iz leta 2010 ter obdobja po 22. juliju 2015. Gradivo je delno objavljeno na vladni spletni strani. (Vlada RS 2016a)

Dvostranska pogajanja o meji so bila s tem končana. Septembra 2002 pa je Hrvaška Sloveniji poslala pismo, da ne more sprejeti parafirane pogodbe. (Vlada RS 2016a)

2. Obdobje 2002 – 2008: Ponovni poskusi reševanja mejnega vprašanja

3. oktobra 2003 hrvaški sabor kljub protestom Ljubljane in Rima sprejme odločitev o razglasitvi zaščitne ekološko-ribolovne cone (ERC) na Jadranu čez leto dni. Kot odziv na to odločitev Državni zbor 19. decembra 2003 sprejme dopolnitve pomorskega zakonika, s katerimi vzpostavi pravno podlago za slovensko razglasitev morskih pasov. Hrvaška ekološko-ribolovna cona začne veljati 3. oktobra 2004, z izjemo za članice EU.

Zaradi pogostih mejnih incidentov je bila na skupni seji slovenske in hrvaške vlade 10. junija 2005 na Brionih sprejeta Skupna izjava o izogibanju incidentom, katere namen ni bil reševanje mejnega vprašanja med državama, temveč potrditi spoštovanje stanja na dan 25. junija 1991 z namenom izogibanja incidentom.

4. oktobra 2005 Državni zbor sprejme zakon o razglasitvi slovenske ekološke cone in epikontinentalnem pasu v Jadranu z določilom, da je razmejitve treba še dvostransko dogovoriti. Istega dne Hrvaška predlaga Sloveniji, da vprašanje razmejitve na morju preneseta na mednarodno sodno telo.

15. decembra 2005 začne veljati nov hrvaški pravilnik o ribolovnem območju, ki vsebuje tudi območje do sredine Piranskega zaliva. Slovenija nato 5. januarja 2006 določi svoje ribolovno območje, ki obsega ves Piranski zaliv.

12. februarja 2006 slovenski predsednik Janez Drnovšek predlaga sklenitev začasnega sporazuma o meji, če ne bo dogovora o arbitraži ali pogajanjih. Začasni sporazum bi temeljil na Pogodbi o skupni državni meji, (t. i. sporazum Drnovšek-Račan), vendar ne bi določal teritorialnega dostopa Slovenije do odprtega morja.

Ko začne Hrvaška brez soglasja graditi protipoplavne nasipe in cesto do slovenskega naselja Brezovec oziroma Murišče, slovenska vlada 31. avgusta 2006 na mejo na Muri pošlje specialno policijsko enoto. (Vlada RS 2016a)

Julija 2007 je Slovenija hrvaški strani predlagala, naj državi mejni spor rešita preko pravega postopka pred Sodiščem za spravo in arbitražo Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Hrvaška je to možnost zavrnila.

V začetku avgusta 2007 je Hrvaška posredovala svoj predlog, po katerem naj bi za reševanje spora zaprosili Mednarodno sodišče za pomorsko mednarodno pravo (ITLOS) v Hamburgu.

Ta predlog za Slovenijo ni bil sprejemljiv, saj je Slovenija vztrajala, da se celovito reši tako meja na morju kot na kopnem.

Na podlagi omenjene izmenjave stališč glede možnega posredovanja tretje strani sta 27. avgusta 2007 predsednika vlad obeh držav Janez Janša in Ivo Sanader dosegla načelno soglasje (t. i. Blejski dogovor), po katerem naj bi bil mejni spor rešen po sodni poti. Imenovana je bila Mešana slovensko-hrvaška skupina pravnih strokovnjakov, ki naj bi pripravila predlog takšnega posebnega sporazuma. (Vlada RS 2016a)

1. januarja 2008 Hrvaška v nasprotju z dogovorom začne izvajati hrvaško zaščitno ekološko-ribolovno cono tudi za članice EU. Po jasno izraženem protestu Evropske komisije, Slovenije in Italije pa njeno izvajanje zamrzne do 15. marca 2008.

Aprila 2008 sta slovenska vlada in odbor Državnega zbora za zunanjo politiko sprejela izhodišča za pogajanja o Posebnem sporazumu med Slovenijo in Hrvaško o predložitvi mejnega spora Meddržavnemu sodišču v Haagu ali arbitraži. Slovenska izhodišča so bila utemeljena na znanih slovenskih zahtevah, in sicer, da se upošteva stanje na meji na dan 25. junija 1991, da se določi odločanje o celotni meji oz. o vseh spornih točkah na meji ter da se v primeru predložitve vprašanja Meddržavnemu sodišču v Haagu upošteva načelo pravičnosti (*ex aequo et bono*).

Septembra 2008 je svoj predlog Posebnega sporazuma posredovala tudi Hrvaška in predlagala nadaljevanje pogajanj. Mešana skupina pravnih strokovnjakov je zasedala štirikrat, zadnjič 28. januarja 2009. Ker dogovora ni bilo možno doseči, je slovenski del skupine prenehal delovati marca 2009. (Vlada RS 2016a)

3. Obdobje 2008–2009: Od Rehnovega procesa do sklenitve Arbitražnega sporazuma

Jeseni 2008 je Vlada RS zaradi ugotovljenih hrvaških prejudicev meje v več pogajalskih poglavjih začasno zaustavila pogajanja Hrvaške z EU. Decembra 2008 je slovenska vlada poskušala doseči umik omenjenih prejudicev s pomočjo francoskega posredovanja, vendar zadostnih zagotovil za njihovo odpravo ni dobila. 19. decembra je Slovenija tako blokirala 11 poglavij v pristopnih pogajanjih Hrvaške z EU, ker je Hrvaška predložila dokumente, ki so po mnenju Slovenije prejudicirale potek meje. (Vlada RS 2016a)

Januarja 2009 se je na pobudo takratnega komisarja za širitev EU Ollija Rehna začel tako imenovani Rehnov proces, ki se je končal 18. junija 2009, ko je Hrvaška v Bruslju izstopila iz procesa pogajanj.

Komisar za širitev EU Olli Rehn se je januarja 2009 zavzel za hkratno reševanje vprašanja meje med Slovenijo in Hrvaško ter vprašanja hrvaškega zastoja v pristopnih pogajanjih z EU. Najprej je predlagal mediacijo, vendar "ni prišlo do dogovora o njenih modalitetah in virih (mednarodnega in morebitnih ostalih virih) prava, ki naj bi jih mediatorji uporabili. (Petrič 2010: 408) Hrvaška zato predlog mediacije zavrnila.

Marca 2009 je komisar Rehn predlagal, naj se spor reši s pomočjo arbitraže, s čimer se je Slovenija načeloma strinjala, vendar pod naslednjimi pogoji: upoštevanje stanja na dan 25. junij 1991 in načela pravičnosti oz. upoštevanje vitalnih interesov in pomembnih okoliščin. Hrvaška je tudi ta predlog zavrnila in vztrajala na reševanju spora pred Meddržavnim sodiščem v Haagu.

22. aprila 2009 je bil predlagan osnutek Sporazuma o reševanju spora (t. i. prvi Rehnov predlog). Hrvaška je tokrat predlog sprejela, Slovenija pa je k predlaganemu osnutku dala amandmaje.

T. i. drugi Rehnov predlog je bil predstavljen 15. junija 2009. V besedilu so bili upoštevani slovenski amandmaji k prvemu Rehnovemu predlogu, s čimer pa se Hrvaška ni strinjala in 18. junija v Bruslju izstopila iz procesa, ki ga je vodil komisar Olli Rehn. Ta se umakne iz pogovorov o meji med Slovenijo in Hrvaško ter državi pozove, da sami najdeta rešitev. 1. julija zaplet komentira tudi predsednik Evropske komisije Barroso, ki poudari, da Evropska komisija ostaja zavezana širitvi, še posebej pristopnim pogajanjem Hrvaške z EU.

7. julija Slovenija povabi Hrvaško, da se vrne v pogajalski proces ob posredovanju Evropske komisije, ki bi privedel do umika spornih hrvaških dokumentov, sklenitve sporazuma o meji, umika slovenskih zadržkov, nadaljevanja pristopnih pogajanj Hrvaške z EU in določitve meje pred vstopom Hrvaške v EU.

31. julija sta se na gradu Trakošćan na Hrvaškem srečala takratna predsednika vlad Slovenije in Hrvaške Borut Pahor in Jadranka Kosor in se dogovorila glede nadaljevanja pogovorov na podlagi treh načel (t. i. dogovor Pahor-Kosor na Trakoščanih):

- ustrezne odprave hrvaških prejudicev,
- slovenskega soglasja k nadaljevanju hrvaških pogajanj z EU, kjer so razlog za pridržke hrvaški prejudici, in
- dogovora glede rešitve mejnega vprašanja.

Dogovorita se tudi za tako imenovano tiho diplomacijo oziroma, da nobena stran v javnosti ne bo govorila o podrobnostih dogovora. (Vlada RS 2016a)

11. septembra 2009 sta premierja Pahor in Kosorjeva v Ljubljani dosegla dogovor o nadaljevanju hrvaških pristopnih pogajanj z EU in o rešitvi spora o meji s posredovanjem Evropske unije. Hrvaška predsednica vlade Jadranka Kosor je dala pisno izjavo švedskemu predsedstvu Sveta EU, da noben dokument, stališče, zakon, zemljevid ali katerikoli drug enostranski akt ali dejanje po 25. juniju 1991 ne bo prejudiciral končne rešitve mejnega spora. Švedski zunanji minister Carl Bildt izjavi, da je dogovor iz Ljubljane "zmaga za obe strani in za evropski duh". (STA 2009a)

Štiri dni kasneje švedsko predsedstvo EU za 2. oktober skliče medvladno konferenco za nadaljevanje hrvaških pristopnih pogajanj z EU in hkrati o nadaljevanju pogajanj o meji.

29. septembra Vlada RS sprejme pobudo za sklenitev arbitražnega sporazuma in jo pošlje parlamentarnemu odboru za zunanjo politiko, ki je pobudo po razpravi tudi podprl.

Slovenija je na pristopni konferenci Hrvaške z EU 2. oktobra umaknila svoje zadržke do tistih pogajalskih poglavjih, pri katerih so bili razlog zanje izključno hrvaški prejudici meje. Dosežen pa je bil tudi dogovor, da se bodo pogajanja o reševanju mejnega spora nadaljevala na podlagi drugega Rehnovega predloga.

V slovenski in hrvaški (strokovni) javnosti so se pojavila deljena mnenja glede ustreznosti arbitražnega sporazuma, ostra nasprotovanja pa prihajajo iz vrst opozicijskih strank v obeh državah.

29. oktobra hrvaška premierka Jadranka Kosor napove, da bo hrvaška vlada pred ratifikacijo arbitražnega sporazuma v saboru objavila enostransko izjavo o neprejudiciranju, v kateri je tudi zapisano, "da nič v sporazumu ne bo razumljeno kot privolitev Hrvaške na zahtevo Slovenije po teritorialnem stiku z mednarodnimi vodami". Priči izjave pa naj bi bila predsedstvo Svetu EU in ZDA. Premier Pahor naslednji dan od švedskega predsedstva EU zahteva, da ni priča pri enostranski izjavi Hrvaške o neprejudiciranju, v nasprotnem primeru sporazuma ne bo podpisal.

2. novembra je hrvaški Sabor po deveturni razpravi z navadno večino izglasoval soglasje za podpis arbitražnega sporazuma o meji s Slovenijo in za objavo enostranske izjave o neprejudiciranju.

3. novembra je slovenska vlada potrdila usklajeno besedilo arbitražnega sporazuma in sprejela enostransko izjavo, ki bi jo dala v sprejem Državnemu zboru, če bi Hrvaška objavila enostransko izjavo. V izjavi piše, da v skladu z mednarodnim pravom hrvaška enostranska

izjava nima učinka na vsebino arbitražnega sporazuma in da jo Slovenija šteje za nesprejemljivo ter brez kakršnegakoli učinka za nadaljnje postopke. Če pa bi arbitražno sodišče odločilo, da bo upoštevalo izjavo Hrvaške, Slovenija izjavlja, da se nič v arbitražnem sporazumu ne razume kot odpoved Slovenije njeni pravici do ozemeljskega stika z odprtim morjem. Odbor DZ za zunanjo politiko je nato na nujni odprti seji potrdil poročilo vlade o pogajanjih za sklenitev arbitražnega sporazuma ter nova stališča in besedilo usklajenega sporazuma. Opozicija je glasovanje je obstruirala. Premier Pahor je napovedal, da bo vlada arbitražni sporazum poslala v presojo ustavnemu sodišču, ki naj bi o njegovi skladnosti z ustavo presodilo pred ratifikacijo sporazuma v Državnem zboru. (Vlada RS 2016a)

4. Obdobje 2009–2010: Sklenitev in začetek veljavnosti Arbitražnega sporazuma

4. novembra 2009 je bil v Stockholmu podpisan Arbitražni sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške. Podpisala sta ga predsednika vlad obeh držav Borut Pahor in Jadranka Kosor ter švedski predsednik vlade kot priča v imenu predsedstva Sveta EU. Sporazumu je priložena še dvostranska deklaracija Slovenije in Hrvaške, v kateri sta se Pahor in Kosorjeva zavezala, da bosta vladi sporazum v dveh tednih po podpisu predložili parlamentoma v ratifikacijo.

Po podpisu sporazuma pa je do njegove veljavnosti glede na pretekle izkušnje vodila še trnova pot.

V obeh državah so se bile vse glasnejše pobude za razpis referendumov glede arbitražnega sporazuma.

17. novembra je slovenska vlada sprejela predlog zakona o ratifikaciji arbitražnega sporazuma s Hrvaško in odločila, da pošlje sporazum v presojo ustavnemu sodišču. Vlada je obenem sprejela še enostransko izjavo, v kateri je zapisala, da se s hrvaško enostransko izjavo in njeno vsebino ne strinja in da nima učinka na vsebino sporazuma.

20. novembra je Hrvaški sabor z dvotretjinsko večino sprejel arbitražni sporazum o načinu reševanja spora o meji s Slovenijo. Za sporazum je glasovalo 129, nasprotovalo pa mu je šest poslancev. "Da bo sabor sprejel sporazum, je postalo jasno, ko je podpora v današnji razpravi potrdil vodja največje opozicijske stranke SDP Zoran Milanović." (STA 2009b)

14. januarja 2010 je hrvaška državljanska pobuda "Morje je kopno" na hrvaško ustavno sodišče poslala pobudo za oceno ustavnosti arbitražnega sporazuma med Slovenijo in Hrvaško.

23. marca je Ustavno sodišče Republike Slovenije ugotovilo, da arbitražni sporazum med Slovenijo in Hrvaško ni v nasprotju s slovensko ustavo in temeljno ustavno listino, saj sporazum ne določa poteka meje med državama, temveč vzpostavlja mehanizem za mirno rešitev spora o meji.

19. aprila je Državni zbor ratificiral arbitražni sporazum, vendar le z glasovi koalicijskih poslancev.

26. aprila je skupina slovenskih poslank in poslancev v državnem zboru vložila zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu o Zakonu o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške.

6. junija so sporazum v Sloveniji dokončno potrdili volivci na naknadnem zakonodajnem referendumu. Zakon o ratifikaciji arbitražnega sporazuma je podprlo 51,5 odstotka volivcev, ki so se udeležili referendumu, proti pa jih je bilo 48,5 odstotka.

25. novembra Slovenija in Hrvaška izmenjata noti o ratifikaciji arbitražnega sporazuma, z 29. novembrom 2010 pa sporazum začne veljati, tudi mednarodnopravno. (Vlada RS 2016a)

25. maja 2011 sta arbitražni sporazum obe državi skupaj registrirali pri Sekretariatu OZN (v skladu s členom 102 Ustanovne listine OZN).²⁶

Slovenija in Hrvaška sta se s sporazumom dogovorili, da odprto mejno vprašanje preneseta pred arbitražno sodišče.

5. Obdobje od 2011 naprej, ko poteka vsebinska faza arbitražnega postopka

23. septembra 2011 je Državni zbor s 54 glasovi za in 22 proti izvolil podpredsednika londonskega sodišča za mednarodno arbitražo in člana stalnega arbitražnega sodišča v Haagu Jerneja Sekolca za slovenskega člana arbitražnega sodišča, ki ga je predlagala vlada, potrdil pa še sodni svet.

9. decembra, ko je Hrvaška z EU podpisala pristopno pogodbo, so začeli veljati postopkovni roki v arbitražnem sporazumu.

17. januarja 2012 je slovenska vlada potrdila seznam arbitrov s seznama Evropske komisije. Slovenija in Hrvaška sta se dogovorili, da bo predsednik arbitražnega sodišča Francoz Gilbert Guillaume, preostala člana pa Nemec Bruno Simma in Britanec Vaughan Lowe. 30. januarja

²⁶ Obveznost držav članic OZN, da v sekretariatu OZN registrirajo mednarodne pogodbe, ki so jih sklenile, izhaja iz 102. člena Ustanovne listine OZN, ki pravi: "Vsako mednarodno pogodbo in sporazum, ki ga po začetku veljavnosti ustanovne listine sklene članica Organizacije združenih narodov, je treba čim prej registrirati pri Sekretariatu, ki ga nato objavi." (ULZN 1965)

je Slovenija Evropsko komisijo in Hrvaško uradno obvestila, da je za slovenskega arbitra na arbitražnem sodišču določila Jerneja Sekolca. Istega dne je tudi Hrvaška uradno sporočila, da bo hrvaški član arbitražnega sodišča Budislav Vukas.

11. februarja 2013 se je začel pisni del postopka s predajo memorandumov arbitražnemu sodišču, v katerem sta državi predstavili svoja stališča glede poteka meje. Vsebina dokumentov sicer ni javna, ker je arbitražni postopek v skladu s 6.(5) členom arbitražnega sporazuma zaupne narave. Slovenski memorandum obsega preko 650 strani, okoli 5200 strani prilog in 250 strani zemljevidov, hrvaški memorandum pa obsega skupaj nekaj več kot 3600 strani.

Z izmenjavo memorandumov se je začel nov krog postopka – priprava protimemorandumov, tj. odgovorov na dejanska in pravna stališča druge strani, ki so bili predani 11. novembra 2013. (Vlada RS 2016b)

26. marca 2014 sta Slovenija in Hrvaška izmenjali še odgovora na protimemoranduma.

Ustna obravnava pred arbitražnim sodiščem je potekala v Haagu v Palači miru na sedežu Stalnega arbitražnega sodišča med 2. in 13. junijem 2014. (Vlada RS 2016b)

10. julija 2015 je arbitražno sodišče Slovenijo in Hrvaško obvestilo, da bo razsodbo predvidoma izdalo v sredini decembra 2015.

22. julija sta srbski časnik Kurir in hrvaški časnik Večernji list objavila novico in kasneje tudi zvočne posnetke domnevnih telefonskih pogovorov med slovensko agentko Simono Drenik in arbitrom Jernejem Sekolcem. Agentka in arbiter sta naslednji dan odstopila s funkcij, slovenska vlada pa je 28. julija imenovala novega člana arbitražnega sodišča Ronnyja Abrahama.

Hrvaška je kljub temu 30. julija obvestila Slovenijo, da želi odstopiti od arbitražnega sporazuma. Odstopil je tudi hrvaški arbiter.

5. avgusta je odstopil s strani Slovenije novoimenovan arbiter Abraham, zato je Slovenija osem dni kasneje zaprosila predsednika arbitražnega sodišča, da imenuje novega arbitra, ki ga bo zamenjal.

Istega dne je Slovenija z diplomatsko noto tudi zavrnila hrvaško namero po enostranskem odstopu od mednarodno veljavnega sporazuma.

25. septembra je predsednik arbitražnega sodišča imenoval dva nova arbitra, in sicer Norvežana Rolfa Fifeja in Švicarja Nicolasa Michela, ki sta zamenjala Abrahama in Vukasa.

Hrvaška je od konca julija poudarjala, da arbitražni postopek zanjo več ne obstaja, medtem ko je Evropska komisija večkrat javno izrazila popolno podporo arbitražnemu postopku.

30. septembra sta predsednik Evropske komisije Juncker in prvi podpredsednik Timmermans v skupnem pismu državi pozvala k spoštovanju odločitve arbitražnega sodišča in poudarila, da je treba odprte spore glede meje med članicami rešiti hitro, saj lahko vplivajo na uporabo zakonodaje EU.

2. decembra 2015 je arbitražno sodišče sporočilo, da bo odločilo o hrvaških navedbah iz julija in avgusta 2015 ter določilo, da naj Hrvaška in Slovenija podata nadaljnji pisni vlogi o pravnih vidikih navedb Hrvaške. Sodišče je določilo tudi roke za pisno vlogo, in sicer za Hrvaško do 15. januarja 2016, za Slovenijo pa do 26. februarja 2016. Ustno predstavitev stališč obeh držav je napovedalo za marec 2016. (Vlada RS 2016b)

Medtem ko je Slovenija 26. februarja poslala svoj odgovor in se 17. marca udeležila tudi ustne obravnave na arbitražnem sodišču, kjer je predstavila svoja stališča, pa Hrvaška do 15. januarja 2016 pisnih pojasnil ni oddala, niti se 17. marca ni udeležila ustne obravnave. (Vlada RS 2016b)

30. junija je arbitražno sodišče soglasno sprejelo tako imenovano delno razsodbo glede hrvaških navedb, v kateri je odločilo, da se arbitraža med Slovenijo in Hrvaško nadaljuje. Sodišče je ugotovilo, da je Slovenija kršila določbe arbitražnega sporazuma, ker je bila *ex parte* v stiku z arbitrom, ki ga je prvotno imenovala, vendar omenjena kršitev ni bila takšne narave, da bi Hrvaška imela pravico odpovedati arbitražni sporazum, oziroma ni takšne narave, da bi vplivala na zmožnost sodišča, da v sedanjosti sestavi sprejme končno razsodbo neodvisno in nepristransko. (PCA 2016)

V času zaključevanja te naloge državi tako pričakujeta končno vsebinsko razsodbo arbitražnega sodišča glede poteka kopenske in morske meje med Slovenijo in Hrvaško.

4.2 Uporabljena sredstva za mirno reševanje slovensko-hrvaškega mejnega spora

Pri reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško je bilo uporabljenih več sredstev mirnega reševanja sporov, nekatera celo večkrat.

Pogajanja

Vladi Republike Slovenije in Republike Hrvaške sta pogajanja kot sredstvo mirnega reševanja njunega mejnega spora uporabljali že od leta 1992, ko je slovenska vlada 26. marca 1992 Hrvaški predlagala osnutek sporazuma o meji, ki odraža stanje na dan 25. junija 1991. Med letoma 1993 in 1998 je delovala Mešana diplomatska komisija za ustanovitev in demarkacijo slovensko-hrvaške meje in končni sporazum o meji. Rezultat teh pogajanj je bil sporazum o obmejnem prometu in sodelovanju, ki sta ga vladi podpisali 28. aprila 1997, slovenski parlament pa ga je ratificiral šele 19. julija 2001 (hrvaški sabor ga je ratificiral že v letu podpisa).

Po neuspelem poskusu mediacije leta 1999 sta državi ponovno poskusili z intenzivnimi pogajanjmi v dvostranskih pogovorih na ravni Mešane diplomatske komisije in nato na ravni predsednikov vlad preko posebne pogajalske delegacije. Ta pogajanja so vodila v parafiranje Pogodbe o skupni državni meji (t. i. sporazum Drnovšek-Račan), 20. julija 2001, od katerega pa je Hrvaška naslednje leto odstopila in ga ni nikoli ratificirala.

Leta 2002 se nato predsednika slovenske in hrvaške vlade dogovorita o vzpostavitvi začasnega režima gospodarskega ribolova v okviru sporazuma o obmejnem prometu in sodelovanju, ki velja do 4. januarja 2004.

Po večletnem premoru v pogajanjih in po številnih obmejnih incidentih sta vladi Republike Slovenije in Republike Hrvaške ponovno poskušali doseči soglasje glede mejnega spora z namenom izogibanja incidentom in 10. junija 2005 na Brionih podpišeta brionsko izjavo o izogibanju incidentom, s katero bi zagotovili tudi spoštovanje stanja na dan 25. junija 1991.

V letih 2006 in 2007 je sledilo še nekaj poskusov reševanja mejnega vprašanja, ko sta se državi pogajali o načinu reševanja spora. Slovenija je leta 2006 predlagala začasni sporazum o meji, če ne bo dogovora o arbitraži ali pogajanjih. Leta 2007 je slovenska vlada hrvaški predlagala posredovanje sodišča Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (Ovse) za poravnavo in arbitražo. Hrvaška to zavrne in predlaga Mednarodno sodišče za pravo morja v Hamburgu, kar pa ni bilo sprejemljivo za Slovenijo. 26. avgusta 2007 predsednika vlad obeh držav na Bledu dosežeta "neformalno načelno soglasje", da bi vprašanje meje na morju in

spornih točk na kopenski meji reševalo Meddržavno sodišče v Haagu. Na tej podlagi je bila imenovana Mešana, slovensko-hrvaška, skupina pravnih strokovnjakov, ki pa ni dosegla bistvenega napredka glede glavnih elementov sporazuma, opredeljenih v pogajalskih izhodiščih.

Slovenija je nato aprila 2008 predlagala, da se spor reši bodisi preko Meddržavnega sodišča v Haagu bodisi s pomočjo arbitraže. Septembra 2008 je svoj predlog Posebnega sporazuma posredovala tudi Hrvaška in predlagala nadaljevanje pogajanj. Mešana skupina pravnih strokovnjakov je zasedala štirikrat, zadnjič 28. januarja 2009. Marca 2009 je slovenska vlada na podlagi poročila o pogajanjih ugotovila, da slovenski del omenjene skupine v okviru danega mandata ni mogel uveljaviti za Slovenijo ključnih elementov in da nadaljevanje pogajanj ni več smiselno, zato je slovenski del te skupine prenehal z delom.

Sledilo je obdobje, ko se je rešitev ponovno poskušalo doseči preko mediacije in pozneje preko arbitraže.

Posredovanje ali mediacija

Prvi poskus mediacije oziroma posredovanja tretje strani je bil udejanjen 29. aprila 1999, ko sta Vladi Republike Slovenije in Republike Hrvaške zaprosili nekdanjega ameriškega obrambnega ministra Williama Perryja za *posredovanje* pri iskanju rešitve za mejo na morju. (IUS-INFO 2015)

Glede vprašanja morske meje med Slovenijo in Hrvaško posrednik William Perry ni podal nobenega konkretnega predloga, zato se je ta pobuda še istega leta končala brez uspeha. (Vlada RS 2016a)

Deset let pozneje, januarja leta 2009, se je glede reševanja vprašanja meje med Slovenijo in Hrvaško začel tako imenovan Rehnov proces (I. in II.). V vlogi mediatorja se je glede tega vprašanja na lastno pobudo vključil takratni evropski komisar za širitev Olli Rehn, ki se je zavzel za hkratno reševanje vprašanja meje med Slovenijo in Hrvaško ter vprašanja hrvaškega zastoja v pristopnih pogajanjih z EU²⁷. V obdobju od januarja do julija 2009 se je evropski komisar večkrat sestal s predstavniki obeh držav in pripravil več predlogov za reševanje spora. Najprej je kot način reševanja spora predlagal mediacijo, ki jo je Hrvaška zavrnila. Mesec dni kasneje je na podlagi pogovorov z obema stranema predlagal osnutek Sporazuma o reševanju spora (t. i. prvi Rehnov predlog). Hrvaška je predlog sprejela, Slovenija pa je k

²⁷ Septembra 2008 je Vlada RS dala blokado na pogajanja Hrvaške z EU, ker so bili v dokumentih, ki jih je EU predložila Hrvaška, ugotovljeni prejudici meje. (Vlada RS 2016a)

predlaganemu osnutku dala amandmaje. Dva meseca kasneje je komisar Rehn predlagal dopolnjen sporazum (t.i. drugi Rehnov predlog), v katerem so bili upoštevani vsi slovenski amandmaji k prvemu predlogu, s čimer pa se Hrvaška ni strinjala in 18. junija 2009 v Bruslju izstopila iz procesa pogajanj. Pogajalski proces, ki ga je vodil komisar Rehn, se je tako končal brez napredka, o tem izidu pa je komisar obvestil tudi takratno češko in prihajajoče švedsko predsedstvo Svetu EU. (Vlada RS 2016a)

Facilitacija

Po neuspešni mediaciji leta 2009 so se ponovno začela pogajanja med Slovenijo in Hrvaško o načinu reševanja njunega spora, ki je ob facilitaciji Evropske komisije pripeljalo do podpisa arbitražnega sporazuma med državama 9. novembra 2009 in do začetka veljavnosti arbitražnega sporazuma 29. novembra 2010.

5. VLOGA ZDA PRI REŠEVANJU MEJNEGA SPORA MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO

V prejšnjem poglavju so bila naštetá sredstva za mirno reševanje slovensko-hrvaškega mejnega spora, ki so bila uporabljena po formalni poti; na neformalni ravni pa so bile v reševanje tega spora vključene tudi ZDA, kar bo podrobneje predstavljeno v nadaljevanju.

Za boljše razumevanje razlogov in interesov ZDA za posredovanje v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško bomo v tem poglavju najprej na kratko predstavili odnose med Slovenijo in ZDA in politike obeh držav do (Zahodnega) Balkana kot skupnega zunanjepolitičnega interesa, ki je pomembno vplival na odločitev ameriške administracije za pospešitev iskanja rešitve spora med dvema partnerskima državama iz (postkonfliktne) regije, v kateri so ZDA vodile prvo vojaško delovanje (oziroma po Natovi označbi "oboroženo človekoljubno intervencijo") Nata proti neki suvereni državi.

5.1 Odnosi med Slovenijo in ZDA

Slovenija politične odnose z ZDA označuje kot tradicionalno dobre in partnerske. ZDA so najpomembnejša izven evropska zaveznica in ena najpomembnejših strateških partneric Slovenije. Poleg političnega dialoga, s katerim državi ohranjata in krepiata medsebojne odnose in obravnavata najbolj pereča mednarodna vprašanja, državi sodelujeta na številnih drugih področjih, predvsem gospodarskem, kulturnem, obrambno-vojaškem in znanstvenem (VWA 2016).

Združene države Amerike so Slovenijo kot samostojno in neodvisno republiko priznale 7. aprila 1992, skupaj s Hrvaško in Bosno in Hercegovino. Diplomatski odnosi med Slovenijo in ZDA so bili vzpostavljeni 11. avgusta 1992. Državi od takrat naprej sodelujeta na številnih področjih in sta, glede na navedbe na spletni strani ameriškega zunanjega ministrstva, razvili tesne medsebojne odnose pri naslavljanju širokega spektra dvostranskih, regionalnih in globalnih vprašanj. Slovenija je pomembna partnerica in zaveznica ZDA pri spodbujanju njunega skupnega cilja, to je politična in gospodarska stabilnost v regiji Zahodnega Balkana. ZDA so podprle vstop Slovenije v Organizacijo severnoatlantskega sporazuma (NATO) in druge evroatlantske organizacije. Državi sta tesno sodelovali pri reševanju nasledstvenih vprašanj, ki izhajajo iz razpada Jugoslavije.

Slovenija je zagotovila neprecenljivo pomoč ZDA in Natu pri mirovnih silah v Bosni po sklenitvi Daytonskega sporazuma iz leta 1995. Z močno podporo ZDA je Slovenija vzpostavila Mednarodno fundacijo za razminiranje in pomoč žrtvam min²⁸ na Balkanu, katere delovanje je razširila poslovanje tudi na druga območja.

ZDA sodeluje tudi s slovensko vojsko s ciljem spodbujanja boljšega sodelovanja in povezljivosti s silami Nata. Slovenski vojaški uslužbenci si skupaj s kolegi iz ameriške in mednarodnih sil prizadevajo za stabilizacijo in obnovo po vsem svetu. Slovenske mirovne sile in prispevek Slovenije k mednarodni varnosti pomagajo krepiti stabilnost, še posebej na Zahodnem Balkanu, in skupno obrambo proti mednarodnemu terorizmu.

Varnostna podpora ZDA skuša pomagati Sloveniji, da ohrani pozitivni in stabilizacijski vpliv v jugovzhodni Evropi in nadalje posodablja svoje sile, saj Slovenija kakovostno povečuje svojo udeležbo v misijah Nata v tujini. Pomoč pri spodbujanju razvoja demokratičnih institucij in tržnega gospodarstva je bil umaknjen, ko je Slovenija vstopila v EU. (State Department 2016a).

O odnosih med Slovenijo in ZDA piše tudi Petrič, ki oceni, da so ZDA za slovensko zunanjo politiko izjemno pomemben partner, kar ponazori s konkretnimi primeri, ko je bilo soglasje ZDA ali njihova pomoč odločilnega pomena za uresničitev slovenskih zunanjepolitičnih interesov: dokler ZDA zaradi vztrajanja pri celovitosti nekdanje Jugoslavije niso priznale Slovenije, slovenska državnost ni bila dokončno potrjena in tudi vključitev v mednarodne organizacije (kot na primer OZN, Nato) ni bila možna. "Zaradi vloge in položaja ZDA v svetu ima Slovenija izjemen interes s to državo vzdrževati dobre, prijateljske odnose. Navsezadnje sta državi z zavezništvom v Nato povezani na življenje in smrt, povezujejo pa ju tudi skupne vrednote in interesi po stabilnosti in miru na Balkanu," (Petrič 2010 125).

Kljub temu pa so ameriški interesi v Srednji Evropi po oceni Petriča preskromni, da bi "narekovali kak poseben odnos ZDA do Slovenije," kar pa ne pomeni, da so načeloma nasprotovale osamosvojitvi Slovenije. Po tem, ko so ZDA priznale samostojno Republiko Slovenijo, so jo v večini vprašanj podpirale. "Odnosi Slovenije z ZDA so bili in so še vedno prijateljski. Vendar pogojev ali potrebe za kako posebno partnerstvo ali pokroviteljstvo ni bilo." Ob tem doda, da bi lahko pretesni odnosi z velesilo majhno državo vodili v odvisnost, posebno navezovanje na ZDA pa bi utegnilo obremeniti položaj Slovenije znotraj EU. (Petrič 2010 161)

²⁸ Danes se ta organizacija imenuje ITF ustanova za krepitev človekove varnosti (ITF Enhancing Human Security)

5.2 Politika Slovenije do Zahodnega Balkana

Zahodni Balkan²⁹ je prioritetno področje interesa in delovanja Slovenije, slovenski odnos do držav Zahodnega Balkana pa označuje velika naklonjenost, pripravljenost pomagati in iskrena želja prispevati k stabilnosti ter gospodarskemu in družbenemu razvoju držav, s katerimi jo povezuje tudi skupna zgodovina, kultura in jezikovna sorodnost. (MZZ 2016b)

Slovenija ima z vsemi državami Zahodnega Balkana kvalitetne odnose, ki temeljijo na zaupanju in samozavestnem partnerstvu enakopravnih sogovornikov. Odprta vprašanja, ki so zapuščina skupne preteklosti, so predmet odkritih pogovorov in obojestranskih prizadevanj za njihovo reševanje. Slovenija odnose z vsemi državami gradi na vzdrževanju dosledne in politično nepristranske drže. Kot zagovornica širitve EU in Nata na Zahodni Balkan, je med svojim predsedovanjem Svetu EU leta 2008 dosegla, da je širitev na Zahodni Balkan dobila nov pospešek. Slovenija je aktivno sodelovala pri izvajanju pomoči državam Zahodnega Balkana na področju EU integracij v okviru projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in kratkoročne pomoči TAIEX, ki se financirajo iz sredstev EU.

Povezovanje EU z regijo Zahodnega Balkana preko konkretnih prometnih, infrastrukturnih in energetskih projektov je postala ena izmed prioritet Republike Slovenije, ki spada med največje investitorke v regijo. (MZZ 2016b)

Zahodni Balkan ostaja tradicionalna prioriteta delovanja Slovenije tudi znotraj Nata. Slovenija je preko slovenskega veleposlaništva v Podgorici, ki je bilo kontaktno veleposlaništvo Nata v Podgorici, in slovenske misije pri Natu v Bruslju pomembno pripomogla k okrepljenim in usmerjenim pogovorom zavezništva s Črno goro. (MZZ 2016b)

20. marca 2010 je Slovenija skupaj s Hrvaško na konferenci o Zahodnem Balkanu na Brdu pri Kranju pripomogla k zagonu t.i. procesa Brdo, ki je "oblikovan v formatu držav, ki jih združujejo zgodovinske, geografske, kulturne in politične vezi ter delijo podobne izkušnje v integracijskem procesu." Gre za neformalno obliko sodelovanja na najvišji politični ravni za okrepitev odnosov med državami regije v luči približevanja evroatlantskim povezavam in omogoča povezovanje držav regije na vseh področjih skupnih interesov. (MZZ 2016b)

²⁹ Pojem Zahodni Balkan je v tem delu uporabljen kot evropski politični koncept za regijo, ki zajema Albanijo, Makedonijo, Kosovo, Črno goro, Srbijo, Bosno in Hercegovino ter sprva še Hrvaško, ki pa je po vključitvi v EU leta 2013 ne uvrščamo več v ta koncept.

Z namenom usklajenega delovanja Republike Slovenije na Zahodnem Balkanu je Vlada Republike Slovenije 8. julija 2010 sprejela Smernice za delovanje Republike Slovenije do Zahodnega Balkana, ki jih je 23. avgusta 2012 še dopolnila. 28. oktobra 2010 je vlada imenovala tudi nacionalnega koordinatorja za Zahodni Balkan in člane Koordinacijskega odbora za Zahodni Balkan.

Smernice za delovanje Republike Slovenije do Zahodnega Balkana predstavljajo orodja, s katerimi bo Slovenija še bolj okrepljeno in bolj koordinirano delovala na Zahodnem Balkanu ter določajo prednostna področja in ukrepe, potrebne za učvrstitev pozicije Slovenije na Zahodnem Balkanu. Smernice so namenjene tudi "identifikaciji in odpravi notranjih administrativnih ovir v Sloveniji v odnosih do regije, s čimer bi pospešili gospodarske, ekonomske, socialne in komunikacijske tokove z regijo ter posledično utrdili - in hkrati obnovili - povezanost Balkana. Končni cilj slovenskega delovanja na tem območju je ustvarjanje ugodnega okolja na Zahodnem Balkanu, pri čemer so varnost, trajna stabilnost in razvoj regije zagotovo najvišje na lestvici prioritet Slovenije." (MZZ 2016b)

15. julija 2010 je Državni zbor sprejel tudi Deklaracijo o Zahodnem Balkanu, ki na simbolični ravni potrjuje zavezanost Slovenije k sodelovanju, pomoči in razvoju regije Zahodnega Balkana. Glede na strateške zunanje-politične dokumente in usmeritve slovenskega gospodarstva Deklaracija Zahodni Balkan postavlja za prioritetno regijo, zato Slovenija podpira približevanje in vključevanje držav Zahodnega Balkana v evro-atlantske povezave, s ciljem ustvarjanja območja trajne varnosti in razvoja v regiji.

Slovenija si prizadeva za čim bolj učinkovito povezovanje držav Zahodnega Balkana na vseh področjih delovanja (političnem, varnostnem, prometnem, gospodarskem, energetskem, telekomunikacijskem, kmetijskem, na področju zdravstva in socialne kohezije, okolja ter drugih), s ciljem, da se omogoči čim bolj svoboden pretok ljudi, blaga, storitev, kapitala in znanja v celotni regiji. (MZZ 2016b)

Zahodni Balkan je tudi drugi najpomembnejši trg glede na obseg medsebojne blagovne menjave; po podatkih Banke Slovenije so bile konec leta 2014 med prvimi petimi največjimi državami gostiteljicami slovenskih neposrednih naložb štiri³⁰ države bivše Jugoslavije s 66,7–odstotnim deležem celotnih slovenskih neposrednih naložb v tujini.

³⁰ Hrvaška, Srbija, Bosna in Hercegovina ter Črna gora. (BS 2015)

Slovenija ima z vsemi državami Zahodnega Balkana sklenjene sporazume o razvojnem sodelovanju. Za razvojne projekte (infrastrukturni projekti, projekti tehnične pomoči in projekti za krepitev civilne družbe) v državah Zahodnega Balkana je bilo namenjenih približno 70 % sredstev za bilateralno razvojno sodelovanje. Povečuje pa se tudi število študentov iz držav Zahodnega Balkana, ki študirajo v Sloveniji. (MZZ, 2016b)

Republika Slovenija je s pripadniki Slovenske vojske in policije, s civilnimi funkcionalnimi strokovnjaki, strokovnjaki, diplomati in drugim osebjem nadaljevala s sodelovanjem v operacijah in misijah, ki jih različne mednarodne organizacije in EU izvajajo na območju Zahodnega Balkana.

V letu 2016 še vedno 306 vojakov Slovenske vojske zagotavlja varnost v enotah Kforja na Kosovu, v BiH (operacija Althea in v Natu) jih je 13, v Makedoniji v okviru Nata 1 in v Srbiji 1 (podatki na dan 16. 3. 2016). (MZZ 2016a)

5.3 Politika ZDA do Zahodnega Balkana

Ameriška zunanja politika, vsaj preko svojih spletnih strani, v formalni komunikaciji ne uporablja besedne zveze Zahodni Balkan, ki je res bolj evropska skovanka za politični koncept obravnave jugovzhodnoevropskih držav (potencialnih) kandidatk za članstvo v EU, temveč regijo imenuje zgolj Balkan, v katerega umesti Albanijo, Makedonijo, Kosovo, Črno goro, Bosno in Hercegovino, Srbijo in tudi Hrvaško. (State Department 2016b)

Pred podrobnejšo predstavitev politike ZDA do Zahodnega Balkana bi bilo za potrebe tega dela smiselno navesti še nekaj informacij, kako je ameriška diplomacija po razpadu nekdanje Jugoslavije, leta 1992, ocenjevala ameriške interese na tem območju, še posebej v novonastalih državah Sloveniji in Hrvaški. Te ocene so razvidne iz depeše, ki jo je 9. aprila 1992, dva dni po tem, ko so ZDA priznale Slovenijo in Hrvaško, spisal generalni konzul ZDA v Zagrebu Michael Einik, pristojen za Hrvaško in Slovenijo v obdobju 1988-1992. Einik je v depeši opisal njegov vidik nadaljnjega razvoja ameriških odnosov z novimi evropskimi narodi.

Glede Slovenije je Einik ocenil, "da lahko ta majhna republika brez močnega, navzven usmerjenega vodstva izgine z radarskega zaslona. Usojeni na nemško-avstrijsko-italijansko nadvlado zaradi svoje velikosti in geografskega položaja, Slovenci že izražajo prej sicer nezaznavno zaskrbljenost nad prevlado njihovih močnih sosedov. Žal, ugotavljamo, da se temu gospodarskemu razvoju dogodkov ni mogoče izogniti. Prav tako ne bi bili presenečeni, če bi Slovenija prevzela vodilno vlogo pri prizadevanjih za obnovo jugoslovanskih gospodarskih vezi." V Sloveniji, ki ne predstavlja grožnje za svoje sosesde, in v kateri nastajajoča demokracija ni v nevarnosti ter prav tako nima težav na področju spoštovanja človekovih pravic, je Einik ocenil, da ZDA nimajo nobenega vitalnega ali strateškega interesa. Slovenija tudi nima vplivne priseljske skupnosti v ZDA, njen notranji trg je majhen in nezanimiv za investicijski potencial ZDA.

"Najbolj nenavaden zasuk usode bi lahko pomenil, da bi se republika, ki je naredila prvi korak na poti v demokracijo in Evropo, znašla na obrobju Evrope, kot žrtev svoje velikosti in geografskega položaja."

Glede Hrvaške pa je bil Einik drugačnega mnenja: "Hrvaška na drugi strani, pa bo še naprej zelo zanimiva za ameriške oblikovalce politike. Hrvaško-srbski odnosi bi v prihodnjih letih lahko bili ključnega pomena na Balkanu. Vedno bolj počasne reakcije v primerjavi s Slovenci,

so bili Hrvati tudi manj pripravljeni na ta zgodovinski korak. Njena demokracija je bolj krhka kot pri njeni severni sosedu in obremenjena z vprašanji novinarske svobode, poštenega in nepristranskega pravnega sistema ter problematičnega nagibanja političnega težišča v desno. Hrvaški predsednik Tuđman, ki je razglasil mednarodno priznanje, bo skoraj zagotovo dobil tudi drugi mandat. Postavljen bo pred težko nalogo podiranja, ali vsaj zmanjševanja učinka, varnostnega in vojaškega aparata, ki grozi, da bo zadušil tudi pravice in privilegije zvestih Hrvatov. Na drugi strani pa Hrvati menijo, da imajo ZDA velik vpliv na Tuđmana in vlado. Z veliko, aktivno in vplivno izseljensko skupnostjo v ZDA, ki je v rednem in stalnem stiku z ljudmi iz vseh družbenih slojev tukaj, igrajo ZDA izjemno veliko uradno in zasebno vlogo."

"Hrvati so vidno bolj dovzetni za najširše in najtesnejše diplomatske odnose, bolj kot v Sloveniji. Za ZDA je Hrvaška pomembna tudi zaradi našega interesa za omejevanje nevarnosti konflikta, ki izhaja iz zapletenih odnosov Hrvaške s Srbijo. Z močno, aktivno skupnostjo priseljencev v ZDA bo Hrvaška glavni cilj ameriških investicijskih in političnih interesov. Država pritegne več deset tisoč turistov na dalmatinsko obalo. Izmenjava ljudi bo obnovljena in bo eksponentno rastla v prihodnjih letih. Njena lokacija in obalni položaj pomenita, da bo Hrvaška imela vlogo pri rasti srednje Evrope."

Poleg tega bodo "v prihodnjih letih na Balkanu ključno vprašanje hrvaško-srbski odnosi, saj kot jasno kažejo trenutne težave v Bosni, ima stanje teh odnosov posledice, ki presegajo meje obeh republik."

"Kljub namenu in upanju Hrvaške za vzpostavitev tesnih, prijateljskih vezi, bodo ti odnosi na trenutke napeti zaradi neizogibnih težav na področju spoštovanja človekovih pravic, kar izhaja iz vojne in drugih vprašanj demokratičnega razvoja. Evropska komisija, seveda, ima pomembno vlogo, toda politični voditelji in navadni državljani bodo pričakovali od ZDA, da prevzame vodilno vlogo. Bolj kot Slovenci, Hrvati v ameriški vladni strukturi vidijo model, ki bi ga radi posnemali - z nekaterimi hrvaškimi prilagoditvami. Če ne štejemo strukturnih sprememb, pravi preizkus vladanja temelji na sprejetih ukrepih. Hrvaška mora prehoditi težjo pot kot Slovenija glede razvoja demokratičnega sistema s prostim trgom. Njen uspeh bo v velikem interesu ne samo Evrope, ampak tudi ZDA. Mi bi lahko imeli velik vpliv, da bodo to naredili tako kot je prav." (WikiLeaks 1992)

Busheva³¹ administracija je v tistem obdobju izvajala politiko previdnega analiziranja krize in iskanja možnosti za diplomatsko rešitev krize na tleh nekdanje Jugoslavije, čeprav je s prenehanjem medblokovskih odnosov postala vse bolj vpletena v umirjanje razmer na

³¹ George H. W. Bush je bil 41. predsednik ZDA v obdobju od 20. januarja 1989 do 20. januarja 1993.

območju Balkana. Clintonovo³² administracijo pa je vse bolj skrbelo, da bi se spor lahko prenesel na jug Balkana, kar bi lahko vodilo do novih turško-grških spopadov; skrbi je povzročala tudi krepitev ruskega položaja v Srbiji in kritika islamskih držav, da je ameriška politika hitra, ko je treba reagirati v islamskem svetu, da pa namerno ne želi ustaviti uničevanja muslimanov na Balkanu. Čeprav je ameriška politika na dogodke v nekdanji Jugoslaviji gledala kot na evropski problem, je bilo Clintonovo stališče, da bi "nova identiteta članic Evropske unije in možnost njihovega skupnega političnega in vojaškega delovanja lahko pripomogla k reševanju številnih kriz, nastalih v obdobju po hladni vojni. Intervencija v Bosni in Hercegovini je ponudila enkratno priložnost za preizkus možnosti skupnega delovanja." (Vukadinović 2002 115)

Če upoštevamo realistično trditev, da je ameriška politika s posredovanjem Nata v regiji Zahodnega Balkana in sklenitvijo Daytonskega mirovnega sporazuma, "dokazala, da se brez neposrednega ameriškega posega še vedno ne da rešiti nobene krize" in, da je šlo za "jasno sporočilo evropskim zaveznikom o koristih in uporabnosti zavezništva, medtem ko so nove države, ki so čakale na včlanitev, lahko videle, kakšna vloga jih čaka," (Vukadinović 2002, 40–41), se je za boljše razumevanje politike in interesa ZDA na območju Zahodnega Balkana treba ozreti tudi v obdobje razpada Jugoslavije in ameriškega (tudi vojaškega) posredovanja v spopadih na njenem območju³³. Ameriška politika glede Zahodnega Balkana je namreč od takrat naprej usmerjena v utrjevanje miru, stabilnosti in blaginje držav v regiji s poglobitvijo sodelovanja in pospeševanjem njihove vključitve v evroatlantske integracije, vključno z Natom in EU. (State Department 2016b)

³² Bill Clinton je bil 42. predsednik ZDA v obdobju od 20. januarja 1993 do 20. januarja 2001.

³³ "Po izbruhu oboroženega spopada v Sloveniji (junija 1991) so v Washingtonu še vedno verjeli, da je to lokalni spor, ki ga bo Evropa lahko samostojno rešila." (Vukadinović 2002 113) Busheva administracija je zagovarjala politiko nevmešavanja v razpadajočo Jugoslavijo. Šele, ko se je misija EU neuspešno končala, se je v reševanje situacije vključila ameriška diplomacija. Najprej je nastopila kot posrednik med Hrvati in Muslimani, pri čemer je zagovarjala zavezništvo teh dveh narodov proti bosanskim Srbom (washingtonski sporazum, 1994). Ameriška diplomacija si je prizadevala tudi za rešitev vprašanja delov Hrvaške, naseljenih s hrvaškimi Srbi. (Vukadinović 2002 116–117) Julija 1995 je vojska Republike Srbske zasedla Srebrenico (BiH), ki je bila pod zaščito Združenih narodov, 11. julija pa se je zgodil pokol več kot 8.000 Muslimanov. Nato je zato povečal število letalskih napadov na srbske položaje. Konec julija sta združeni vojski Hrvaške in BiH sprožili operacijo Poletje 95, kateri je nato avgusta sledila še operacija Nevihta, s katero je bila vojska Srbske Krajine poražena. "Po vzpostavitvi hrvaško-muslimanskega zavezništva v BiH v razmerah vse večje demoralizacije v Republiki srbski in ob zagotovljeni vojaški podpori je Clintonova administracija lahko vsilila daytonski sporazum," (Vukadinović 2002 40) s katerim so se jeseni 1995 ZR Jugoslavija, BiH in Hrvaška na pogajanjih sporazumele o miru v BiH. Drugič je zavezništvo Nato na območju nekdanje Jugoslavije posredovalo leta 1999. Zaostrovanje razmer na Kosovu, poskusi etničnega čiščenja in srbsko zavračanje podpisa sporazuma so sprožili vojaško akcijo Nata, (Vukadinović 200, 68) in to brez pooblastila Varnostnega sveta OZN. (Grizold in Ferfila 2000 240) Natovi letalski in raketni napadi na ZR Jugoslavijo (na vojaške in tudi civilne objekte ter infrastrukturo) so trajali od 24. marca 1999 do 10. junija 1999, ko je bil podpisan vojaško-tehniški sporazum med zvezo Nato in vojsko ZR Jugoslavije o umiku varnostnih sil ZR Jugoslavije s Kosova. Nadzor nad Kosovom prevzame OZN.

Takšna zunanjepolitična drža ZDA do Zahodnega Balkana je sicer logična, saj bi ZDA z dokončno stabilizacijo regije upravičile svoje posredovanje oziroma prvo vojaško delovanje Nata (z močno ameriško politično podporo) proti neki suvereni državi (brez privolitve Varnostnega sveta Združenih narodov) in v mednarodni skupnosti dokončno ovrgele vse pomisleke glede veljavnosti mednarodnega prava, njegovih določil in pravice močnejšega. Nato je svojo operacijo letalskih napadov na ZRJ označil kot "oborožena človekoljubna intervencija". Kot takšna pa ta operacija nima jasne pravne osnove v veljavnem mednarodnem pravu, po katerem morajo države ob konfliktu znotraj države primarno upoštevati načelo neintervencije v notranje zadeve drugih držav. Doktrina o neintervenciji je kot prva mednarodnega prava utemeljena na konceptih državne suverenosti in suverene enakosti držav. (Grizold in Ferfila 2000 239)

S pomisleki in nasprotovanji vojaškemu posredovanju v nekdanji Jugoslaviji se je takratna ameriška zunanja politika srečevala tudi doma. John T. Rourke v posebnem poglavju, namenjenemu tej dilemi, sooči argumente Williama t. DeCampa III, podpolkovnika v rezervni sestavi ameriške mornariške pehote, ki pravi, da poleg vseh že prej naštetih dejstev tudi razlogi in način intervencije v ZRJ niso bili moralni, in takratnega ameriškega predsednika Billa Clintona, ki pravi, da je bila ta intervencija plemenito dejanje, ki je zaščitilo tako Muslimane, kot Srbe in Hrvate, in je zagotovila stabilnost regije. (Rourke 2002, 316–330) Pričakovano je bil do ameriškega koncepta novega (vojaškega) humanizma in humanitarnega posredovanja na območju nekdanje Jugoslavije oster tudi ameriški filozof in kritik ameriške zunanje politike Chomsky, ki odločno zavrača argumente ameriške administracije, da je bilo Natovo bombardiranje v ZRJ dejanje iz humanitarnih razlogov. (Chomsky 1999)

Kljub ostrim nasprotnikom ameriškega posredovanja, pa je imela (vojaška) prisotnost ZDA na Zahodnem Balkanu predvsem močno politično težo. Ameriški strokovnjak za mednarodne odnose in zagovornik realistične šole mednarodnih odnosov Robert J. Art ugotavlja, da je v primeru Jugoslavije diplomacija prisile (coercive diplomacy) odpovedala in da je na koncu Miloševićeva samovoljnost zahtevala polno vojaško angažiranost. Vukadinovićevo realistično tezo, da so ZDA s posredovanjem v nekdanji Jugoslaviji evropskim državam želele dokazati, da se brez neposrednega ameriškega vpliva ne da rešiti nobene krize, Art prikaže na konkretnem primeru Francije, ki je sprva zviška gledala na Nato, potem pa obrnila ploščo: "Na predvečer odhoda 60.000 vojakov v Bosno je Francija naredila končni korak k polnemu članstvu v Nato s tem, ko je napovedala, da se bo francoski obrambni minister od takrat

naprej redno udeleževal vseh sej vojaškega odbora zveze Nato in ne samo tistih, ki zadevajo tudi francosko vojsko." (Art 2009 297)

Art navaja tudi besede izkušenega veleposlanika neimenovane zahodnoevropske države pri Natu iz leta 1992, da je pristnost ZDA v Evropi nujna in da pri tem ne gre samo za protiutež Rusiji, temveč za obvladovanje nacionalnih tekmovalnosti v Evropi. "Evropa se sooča s pojavom prijateljske lokalne velesile – Nemčijo. Naše možnosti za uspeh so večje, če ZDA ostanejo. Če se Nato razpusti, bodo ogrožene naše ekonomske strukture." (Art 2009 301) Art zaključí, da s te perspektive, prisotnost ameriške vojske na nek način vzdržuje benigno varnostno okolje v Zahodni Evropi. (ibid.)

Tudi Petrič se strinja, da bi "brez odločnega posega ZDA v vojno v Bosni in Hercegovini, ki se je zaključila z Daytonskim sporazumom leta 1995, in brez oboroženega Nato na Kosovu neuspešno, neodločno in pogosto neusklajeno "evropsko" reševanje teh vprašanj in nasilje trajalo še dolgo." (Petrič 2010 125)

Vstop ZDA na območje Jugovzhodne Evrope je ameriški politiki odprl nove vidike in ji hkrati omogočil uresničitev nekaj pomembnih strateških ciljev (Vukadinović 2002 167):

- v razmerah po hladni vojni je Nato dobil izredno priložnost za svojo ohranitev in revitalizacijo, ZDA pa so lahko pokazale svojo moč, kar je le poudarilo stališča do ameriškega enopolnega vodstva;
- omogočena sta bila uporaba sil Nata in prikaz celotne vrednosti edine vojaško-politične zveze;
- okrepili so se odnosi z Evropejci, ki so znova morali priznati, da brez ZDA ni možno reševati nekaterih bistvenih mednarodnih problemov, celo na evropskem ozemlju;
- zmanjšale so se možnosti za ruski vpliv na Balkan;
- nastali so novi parametri dolgoročnega strateškega delovanja ZDA, s katerimi se jugovzhodna Evropa, vzhodno Sredozemlje, Bližnji vzhod, Perzijski zaliv in osrednja Azija opredeljujejo kot nova središča morebitne velike evroazijske konfrontacije.

Petrič sicer ocenjuje, da "ZDA v Jugovzhodni Evropi oziroma na Balkanu nimajo velikih interesov po tem, ko so uspele razširiti Nato in vanj vključiti tudi Hrvaško in Albanijo."

"Balkan je za ZDA obrobne pomena. Pomen Balkana za ZDA je predvsem v tem, da destabilizacija na tem območju ne bi zahtevala ameriškega angažiranja ali posega Nata, ali pa bi vodila v nesoglasja in zaplete v odnosih z Rusijo." (Petrič 2010 155)

Interes ameriške politike je torej dokončna stabilizacija regije Zahodnega Balkana, kar je potrdil tudi vodja sektorja za evropske in evrazijske zadeve v ameriškem zunanjem ministrstvu Philip H. Gordon novembra 2012, in sicer, da ZDA ostajajo stalno zavezane vključevanju vseh držav balkanske regije v Evropo in v "Zahod". "Stališče ZDA je, da Evropa ne bo popolna, dokler v njo ne bodo vključene vse države Zahodnega Balkana." (State Department 2012)

Prav slednje je najverjetneje uokvirilo ameriški pristop tudi do reševanja mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško.

5.4 Posredovanje ZDA v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško

Prizadevanja ZDA za ohranitev miru in stabilnosti na Zahodnem Balkanu in evroatlantsko prihodnost držav regije so pomembno vplivale tudi na reševanje spora med Slovenijo in Hrvaško glede kopenske in morske meje. Kakšna so ta prizadevanja bila, se je v kolumni IUS-INFO spraševal tudi pravni strokovnjak dr. Miro Cerar, ki je v upravičenost zastavitve tega vprašanja povzel besede nekdanjega predsednika ZDA Billa Clintona na predavanju o globalnih vprašanjih v Ljubljani leta 2009, in sicer, da "se moramo Slovenci zavedati, da lahko mejni spor s Hrvaško rešimo le tako, da bo vsaka država malo popustila oziroma nekaj izgubila, kar je Clinton pospremil še z znano formulo o win-win situaciji, tj. o takšnem pristopu k reševanju sporov, v katerem ni nihče absolutni zmagovalec ali absolutni poraženec." (Cerar 2009) Na takšna ugibanja je 4. novembra 2009 v Washingtonu odgovarjal tudi tiskovni predstavnik State Departmenta Ian Kelly, ki je na vprašanje novinarjev ali je bil arbitražni sporazum res napisan v State Departmentu, odgovoril, da tega ne ve. Priznal pa je, da je bila tudi ameriška diplomacija vključena v prizadevanja za ta sporazum. Na prošnjo za komentar navedb hrvaških medijev, da je bil Washington porok sporazuma, da bi hrvaška stran nanj pristala, pa je Kelly odvrnil, da imajo ZDA pri vprašanju reševanja spora glede meje velik interes in da je pomembno, da sta Hrvaška in Slovenija dosegli rešitev. Poudaril je, da je interes ZDA dolgotrajna stabilnost v Jugovzhodni Evropi in napovedal, da bodo ZDA podprle rešitev vprašanja meje, v katero bosta privolili Hrvaška in Slovenija. (IIP Digital 2009)

Prvič so se ZDA, kot že omenjeno, v slovensko-hrvaški mejni spor vključile leta 1999, ko sta Slovenija in Hrvaška nekdanjega obrambnega ministra ZDA zaprosili za mediacijo v njunem sporu. Drugič, vsaj po javno dostopnih zapisih³⁴ in na osnovi pogovorov z nekaterimi slovenskimi diplomati, pa so se ZDA v ta spor aktivno, vendar neformalno, vključile v obdobju 2008–2010, ko so med Slovenijo in Hrvaško potekala pogajanja o načinu reševanja njunega mejnega spora in ko sta vladi obeh držav v svoji domači javnosti iskali podporo za arbitražni sporazum, ki sta ga 9. novembra 2009 ob facilitaciji Evropske komisije podpisala predsednika vlad Republike Slovenije in Republike Hrvaške. Za mednarodnopravno veljavnost arbitražnega sporazuma sta ga namreč obe državi morali še ratificirati v svojih parlamentih, kar pa glede na visoko stopnjo "spolitiziranosti" tega vprašanja in posledično

³⁴ Izraz "javno dostopni zapis" v kontekstu te naloge uporabljamo za medijske objave in javno dostopne depeše ameriške diplomacije, ki jih je nepooblaščen objavil Wikileaks.

velikega zanimanja notranje splošne, politične in medijske javnosti v obeh državah, ni bilo tako samoumevno.

5.4.1 Posredovanje Williama Perryja³⁵

Dogovor glede posredovanja Williama Perryja kot tretje, nepristranske strani v meddržavnem sporu je bil dosežen med Vrhom zveze NATO aprila 1999 v Washingtonu. Po takratnem poročanju medijev je imel William Perry neformalno podporo ameriškega zunanjega ministrstva, ki je pred začetkom posredovanja izdal tudi neformalna načela za pogovore (non-paper), preko katerih naj bi potekalo reševanje odprtih vprašanj. Aktivna vključitev ameriške vlade v proces iskanja rešitve odprtih vprašanj pa naj bi bila po virih iz ameriškega zunanjega ministrstva odvisna od nadaljnjega poteka pogovorov. (STA 1999a) Vprašanje meje na morju je sicer bila tudi tema pogovorov na najvišji politični ravni med prvim obiskom ameriškega predsednika v Sloveniji Billa Clintona, 21. junija 1999. Po takratnem poročanju Slovenske tiskovne agencije je takratni slovenski premier Drnovšek v pogovorih z ameriškim predsednikom "znova izrazil pričakovanje, da bodo ZDA pomagale v prizadevanjih Slovenije za neoviran dostop do mednarodnih voda; Clinton je pomoč tudi obljubil." (STA 1999b). Glede vprašanja morske meje med Slovenijo in Hrvaško posrednik William Perry ni podal nobenega konkretnega predloga, zato se je ta pobuda še istega leta končala brez uspeha.

5.4.2 "Dobre usluge" in "facilitacija" ameriške diplomacije na neformalni ravni v obdobju 2008 – 2010

Vloga ZDA pri reševanju vprašanja med Slovenijo in Hrvaško v obdobju Rehnovega procesa ni bila formalizirana, saj je bila ključna posrednica med državama pred podpisom arbitražnega sporazuma Evropska komisija oziroma evropski komisar. O vplivu ZDA na potek dogajanja pa je bilo v tistem času v strokovni in splošni javnosti le veliko ugibanj, kar dokazuje tudi prispevek pravnika Mira Cerarja, ki smo ga že navedli. Zadeva postane bolj transparentna leta 2011, ko je WikiLeaks med drugimi objavil tudi približno sto depeš ameriškega zunanjega ministrstva oziroma ameriških veleposlaništev v Ljubljani in Zagrebu, ki se nanašajo na slovensko-hrvaški mejni spor in iz katerih izhaja, da so ZDA ta spor ves čas zelo podrobno spremljale; konec leta 2008 in predvsem leta 2009 pa se je ameriška diplomacija aktivno

³⁵ O posredovanju Williama Perryja v slovensko-hrvaškem sporu iskalnik WikiLeaks (tag Perry, Slovenia) ne ponudi nobenega zapisa (depeše) ameriške diplomacije.

vključila v vlogi neformalnega posrednika med državama s ciljem rešitve mejnega vprašanja in preprečitve morebitne slovenske blokade vstopa Hrvaške v evroatlantske povezave.

Posredovanje ameriške diplomacije, ki je potekalo vzporedno z drugimi oblikami reševanja spora, bi lahko definirali kot "*dobre usluge*" in "*facilitacijo*", vendar oboje na neformalni ravni, kar je postalo javno znano šele konec leta 2010 z javno, sicer nepooblaščenno, objavo depeš ameriške diplomacije na spletnem mestu WikiLeaks.

Čeprav je že v depešah iz leta 2006 razvidno, da so ameriški diplomati veliko pozornosti namenjali reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško v smislu opisovanja slovenskih in hrvaških stališč ter hkrati navajali, da je treba obe državi opogumljati, da najdeta rešitev, bi lahko o dobrih uslugah in facilitaciji s strani ZDA pri reševanju tega vprašanja govorili šele od začetka leta 2009 naprej. Še 18. novembra 2008 je namreč ameriško veleposlaništvo v Ljubljani kljub začasni zaustavitvi hrvaških pogajanj z EU s strani Slovenije v depeši priporočilo, da se ZDA zaenkrat ne vključijo v ta spor. (Wikileaks 2008a) Ta drža pa se začne spreminjati, ko se nakaže možnost, da bi Slovenija Hrvaški zaradi mejnega spora lahko otežila vstop v Nato. Na to je 9. decembra 2008 ameriškega veleposlanika v Zagrebu Roberta A. Bradtkeja prvič opozoril francoski veleposlanik na Hrvaškem François St. Paul. Ta je zavrnil Slovenije, da bi sprejela francoski predlog za odpravo slovenske blokade pogajanj Hrvaške z EU, označil kot "neverjetno" in "nerazumno" ter hkrati izrazil dvom, da bo slovenska vlada uspela zagotoviti ratifikacijo hrvaškega vstopa v Nato. Bradtke je v svojem komentarju v depeši sicer zapisal, da je ostra kritika Slovencev s strani francoskega veleposlanika tudi "odraz frustracije Francije, da neka majhna država noče sprejeti njenega vodstva glede tega vprašanja". (Wikileaks 2008b)

9. januarja 2009 je ameriški veleposlanik v Ljubljani Yousif B. Ghafari po pogovoru s slovenskim predsednikom vlade Borutom Pahorjem v depeši zavzel stališče, da je Slovenija lahko upravičeno zaskrbljena glede pristopne dokumentacije Hrvaške, saj je iz zemljevidov jasno razvidno, da je kot hrvaška označila tudi tista obmejna območja, ki so predmet spora med državama. Ghafari oceni, da bo Sloveniji najbrž uspelo ratificirati vstop Hrvaške v Nato, kar bi lahko bistveno izboljšalo odnose med državama in omogočilo dvostranske pogovore o mejnem sporu. Ob tem pa bi lahko ZDA igrale pozitivno vlogo v smislu diskretnega posrednika, vendar brez vpletanja v podrobnosti spora, saj s tem ne bi veliko pridobili. (Wikileaks 2009a) ZDA bi tako lahko postale neformalni ponudnik dobrih uslug.

Iz depeše ameriškega zunanjega ministrstva ameriškim veleposlaništvom z dne 15. januarja 2009 pred zasedanjem evropskih zunanjih ministrov v Bruslju je razvidno, da ZDA še naprej spodbujajo EU, "da ohranja pregleden in pravičen pristopni proces s Hrvaško, še posebej z vidika mejnega spora s Slovenijo in možnega "utrujajočega" vpliva širitve EU na države članice EU. Neuspeh francoske pobude decembra (ki bi omogočila odpiranje in zapiranje novih poglavij brez poseganja v mejni spor) je bil udarec za hrvaško vlado." (Wikileaks 2009b) ZDA so tako za čimprejšnjo vključitev Hrvaške v EU lobirale tudi v Bruslju, kar je razvidno tudi iz depeše ameriškega veleposlaništva v Zagrebu s 4. marca 2009, v kateri veleposlanik Bradtke oceni, da bi morale članice EU prevzeti vodilno vlogo pri reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško ter, da se je potrebno pogovoriti z visokimi bruseljskimi uradniki in spor potegniti iz slepe ulice. "Pričakujemo, da bo EU v naslednjih tednih pritisnila na slovensko in hrvaško vlado, da bosta sprejeli rešitev, ki bo predvidevala mediacijo, vendar smo pesimistični glede sposobnosti Bruslja, da uspešno premosti razlike obeh strani." Bradtke je ocenil, da so vsi napor, ki so jih ZDA dotlej vložile v reševanje situacije, brezplodni, vendar kljub temu vidi možnost pozitivne vloge ZDA v pogovorih s člani skupine EU za zunanje zadeve in širitev. Opozori tudi, da bi slovensko pogojevanje dveh glavnih zunanje-političnih prioritet Hrvaške, tj vstop v Nato in v EU, z rešitvijo mejnega spora pomenilo previsoko ceno za hrvaško politiko. Morebitna blokada Hrvaške na poti v Nato in EU pa bi pomenila veliko tveganje za stabilnost regije. Brez kredibilne evroatlantske poti za države v regiji, bi se neizmerno povečali tudi stroški in napor za vzdrževanje stabilnosti Balkana. (Wikileaks 2009c)

Že naslednji dan, 5. marca 2009, je ameriško zunanje ministrstvo reagiralo na morebitno slovensko oviranje Hrvaške na poti v Nato in poslalo depešo, v kateri je od svojega veleposlaništva v Ljubljani zahtevalo, da slovenskemu predsedniku vlade in drugim uradnim osebam preda sporočilo ZDA, da bo velika mednarodna sramota za Slovenijo, če Hrvaška aprila tistega leta ne bo sprejeta v Nato. Slovenska vlada mora pravočasno dati soglasje za vstop Hrvaške v Nato³⁶. V "navodilih" slovenski vladi je natančno zapisano kako in do kdaj mora Slovenija to storiti, pri tem pa je jasno izraženo tudi pričakovanje ZDA, da bo slovenska vlada storila vse, kar je v njeni moči, da to zagotovi, pa četudi to pomeni skrajšanje procesa

³⁶ Državni zbor je 9. februarja 2009 ratificiral protokol vstopa Hrvaške in Albanije v Nato, toda 16. februarja sta Zavod 25. junij in Stranka slovenskega naroda zaradi mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško vložila pobudo za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma o ratifikaciji vstopa Hrvaške v Nato. Začelo se je zbiranje 40.000 podpisov, potrebnih za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma. Pobudnikom do zakonskega roka, v tem primeru do 26. marca, ni uspelo zbrati dovolj podpisov za razpis referenduma. Zakon o ratifikaciji je tako bil razglašen 27. marca 2009 in še isti dan objavljen v Uradnem listu.

referenduma ali celo njegov umik ter objavo v uradnem listu izven rednega delovnega časa. "To je preizkus vodstva in prepričevanja; v vašem največjem interesu (Slovenije *op.a.*) pa je, da se to zgodi," (Wikileaks 2009č) je v depeši zapisalo ameriško zunanje ministrstvo, kar bi lahko razumeli kot pritisk države z veliko politično avtoriteto na Slovenijo, ki hkrati odraža velik interes ZDA, da se Hrvaška vključi v zavezništvo, in to ne glede na nacionalne interese (mejno vprašanje) zaveznice Slovenije. V tem primeru bi posredovanje ZDA lahko označili celo kot neformalno mediacijo *sensu stricto* z elementi pritiska na eno od strani in s konkretnimi predlogi³⁷ za zagotovitev uresničitve lastnega (in hrvaškega) interesa, pri čemer so želele (in tudi uspele) reševanje mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško ločiti od vprašanja vstopa Hrvaške v Nato, torej izničiti posredno pravno sredstvo, ki bi ga morebiti uporabila Slovenija.

Po tem, ko je bil vstop Hrvaške v Nato zagotovljen, se je osrednja pozornost ameriške diplomacije ponovno usmerila na vključevanje Hrvaške v EU. Ameriški začasni odpravnik poslov v Ljubljani Brad Freden se tokrat zavzame za dobre usluge in v depeši 3. aprila 2009 zapiše, da "pritisk samo na Slovenijo ne bi pomenil srečnega konca te zgodbe. Nasprotno, obe strani moramo na nepristranski način usmeriti h kompromisu." (Wikileaks 2009e)

Naslednjo javno dostopno depešo, ki se dotakne slovensko-hrvaškega mejnega spora, je 20. aprila 2009 poslalo ameriško zunanje ministrstvo in v njej zapisalo, da se je zunanja ministrica Clintonova v pogovoru z visokim predstavnikom EU Javierjem Solano med drugim zavzela tudi za čimprejšnjo rešitev slovensko-hrvaškega mejnega spora. (Wikileaks 2009f) Iz depeše ni mogoče razbrati stališča ZDA do tega vprašanja, temveč le interes, da se spor reši.

24. aprila je ameriški veleposlanik v Zagrebu Bradtke poročal o vsebini Rehnovega predloga, kot mu jo je predstavil hrvaški zunanji minister. Slednjemu je v pogovoru zagotovil, da bodo ZDA skušale biti v pomoč pri iskanju najboljše rešitve za obe strani in da jih veseli napredek, ki je bil dosežen v tistem tednu v Bruslju. Bradtke je izrazil upanje, da bo predlagana Rehnova rešitev sprejemljiva za obe strani. Hkrati je hrvaške oblasti pozval, da naj so previdni v svojih izjavah v javnosti, da ne bi Ljubljani otežili sprejetje te rešitve, še posebej glede na to, da je Bradtke v pogovorih z drugimi veleposlaniki držav članic EU zaznal prepričanje, da je Hrvaška s tem predlogom dobila vse, kar bi lahko zahtevala. V naslednjih

³⁷ Da so ZDA imele pripravljen tudi "načrt B" v primeru, da Slovenija ne bi uspela pravočasno zagotoviti soglasja, je namreč razvidno iz pogovora med veleposlanikom Bradtkejem in hrvaškim zunanjim ministrom 19. marca 2009. (Wikileaks 2009d)

dneh, 27 in 28. aprila, je Bradtke poročal še pogovorih s hrvaškim premierjem Sanaderjem in predsednikom Mesičem, katera je prav tako pozval k previdnosti v javnih izjavah. (Wikileaks 2009g, Wikileaks 2009h in Wikileaks 2009i) S hrvaškim predsednikom sta se pogovarjala o konkretnih rešitvah v Rehnovem predlogu, predvsem glede zapisa "stik z mednarodnimi vodami", glede katerega je imel hrvaški predsednik največji pomislek. Kot izhaja iz depeše, je Bradtke v zvezi s tem hrvaškemu sogovorniku svetoval, da je glede na okoliščine, to razumno tveganje, ki se ga Hrvaški splača sprejeti. Ameriški veleposlanik je ocenil, da je hrvaški predsednik pozorno poslušal njegovo mnenje in razumevanje "stika". (Wikileaks 2009h) Tudi v pogovoru s hrvaškim premierjem je Bradtke pozval k hitremu in pozitivnemu odgovoru na Rehnov predlog ter hkrati poudaril ameriško stališče, da se dvostranskih sporov ne bi smelo uporabljati za oviranje priključevanja Evropski uniji. (Wikileaks 2009i) Ameriški veleposlanik je v tem primeru s konkretnimi nasveti nastopil kot facilitator.

28. aprila je ameriški začasni odpravnik poslov v Ljubljani Freden v depeši poročal o pogovoru s takratnim generalnim direktorjem na slovenskem zunanjem ministrstvu Iztokom Mirošičem, ki je izrazil pričakovanje, da bodo ZDA v primeru mejnega spora in Rehnovega predloga zavzele uravnoteženo stališče ter da bodo enako sporočilo prenesle tudi Zagrebu. Freden navede, da je po Mirošičevih besedah vtis Slovenije, da se samo nanjo izvaja pritisk za rešitev tega spora, kar je Freden v pogovoru zanikal. Freden iz tega pogovora zapiše še, da je retorika hrvaških politikov, ki so Rehnov predlog označili za popolno zmago za Hrvaško, izjemno neugodna za slovensko domačo javnost. Poleg tega so Hrvati širili tudi zgodbo, da je Washington glede hrvaške vključitve v Nato pritisnil na Ljubljano in bo tudi zdaj Slovenijo "stisnil kot limono", da bo zagotovil vstop Hrvaške v EU. Freden zato v komentarju opozori, da ne glede na to, kakšen bo izid arbitraže, morajo Slovenci (in Hrvati) ta proces dojemati kot pravičen. Če se Slovenci čutijo pod pritiskom ali opeharjene, bo zelo verjetno prišlo do referendumu glede članstva Hrvaške v EU. "In to, vemo iz nedavnih izkušenj, bo problem," je zaključil Freden. (Wikileaks 2009j) Takšno razmišljanje je v bistvu bil poziv, da ZDA v tem primeru ostanejo bolj kot ponudnik dobrih uslug.

Že naslednji dan sledi depeša iz ZDA, v kateri ameriško zunanje ministrstvo povzame informacije, ki izhajajo iz depeš veleposlaništev v Ljubljani in Zagrebu glede tega vprašanja, poda svoja stališča in natančna navodila svojim veleposlaništvom v EU in širše. Naloži jim, da se v svojih pogovorih s predstavniki držav sprejemnic zavzamejo za deblokado hrvaških pristopnih pogajanj, ker bo to pomemben signal za ostale države Balkana. Znova se poudari

stališče, da dvostranski spori ne bi smeli ovirati evroatlantskih integracij. ZDA sicer želijo, da Slovenija in Hrvaška najdeta rešitev mejnega spora in se hkrati zavzamejo za rešitev, ki jo ponuja Rehnov proces, ki, vsaj v bližnji prihodnosti, nima prave alternative. Veleposlaništvu v Ljubljani naloži, da slovenske oblasti pozove k ločitvi vprašanja meje in vključitve Hrvaške v EU ter se zavzame za reševanje mejnega spora v okviru Rehnovega procesa. Vendar vstop Hrvaške v EU ne sme biti vezan ali preložen do končnega izida tega procesa. Veleposlaništvu v Zagrebu pa ameriško ministrstvo naloži, da hrvaškim oblastem prenese poziv ZDA, da se vključijo v Rehnov proces ter da sprejmejo predlog rešitve, ki ga ponuja Rehn. (Wikileaks 2009k)

6. maja ameriško veleposlaništvo v Ljubljani poroča o pogovoru s slovenskim zunanjim ministrom, na podlagi katerega Freden oceni, da v Sloveniji, glede na to, da je vodja opozicije Janez Janša Rehnov predlog označil kot slab, obstaja velika verjetnost referendumu, in sicer glede Rehnovega predloga ali glede vstopa Hrvaške v EU. Slovenija zato potrebuje vsaj kozmetične popravke predloga, sicer obstaja velika verjetnost, da bo vse skupaj padlo v vodo. Freden zaključi, da je rešitev sicer blizu, vendar bosta morali obe strani pokazati vsaj malo fleksibilnosti, da bosta prišli na cilj. (Wikileaks 2009l)

Dobro uro pozneje sledi depeša iz Zagreba, ki povzame pogovor veleposlanika Bradtkeja s hrvaškim zunanjim ministrom. Slednji sogovorniku pojasni, da je Rehn obe strani opozoril, da je to predlog "take it or leave it" in se o njem ne morejo pogajati. Če bo Slovenija predlagala spremembe, bo Hrvaška dala tudi svoje pripombe. Bradtke ameriško administracijo zato opozori, da bi to lahko pomenilo izgubljeno priložnost in padec še dlje od rešitve. (Wikileaks 2009m)

Hrvaški sabor 8. maja soglasno potrdi sprejem Rehnovega predloga.

Slovenske oblasti pa se odločijo za amandmaje k Rehnovemu predlogu, kar načeloma podpre tudi vodja opozicije. Močno vlogo opozicije 13. maja v depeši opiše tudi začasni odpravnik poslov v Ljubljani Freden, ki opozori, da bi vodja opozicije lahko bistveno vplival na odziv Slovenije na Rehnov predlog. Freden v depeši prav tako povzame svoj pogovor s češko veleposlanico v Sloveniji, ki je sogovorniku priznala, da Češka izgublja upanje, da bo slovensko-hrvaški mejni spor rešen pod njihovim predsedstvom. Prav tako ne verjame, da bo EU pritiskala na Slovenijo, saj je nekaj članic EU že izrazilo solidarnost s Slovenijo. Poleg tega pa Hrvaško na poti v EU ovira tudi korupcija, (ne)sodelovanje z ICTY (Mednarodno

sodišče za vojne zločine na območju nekdanje Jugoslavije), ladjedelniška industrija. Glede na vse okoliščine, se Freden v komentarju zavzame za pogajanja med Slovenijo, Hrvaško in Rehnom za zaprtimi vrati ter opozori, da nobena slovenska vlada ne bi preživela sprejetja trenutnega Rehnovega predloga. (Wikileaks 2009n)

18. maja, po pogovoru z Iztokom Mirošičem, Freden svojemu ministrstvu sporoči, da bo Slovenija predlagala amandmaje k Rehnovemu predlogu, ki so vitalnega pomena za Slovenijo, in sicer teritorialni stik z odprtim morjem, uporabo načela pravičnosti "ex aequa et bono" ter drugega uporabnega prava. Slovenske oblasti pa po besedah Mirošiča tudi pričakujejo, da bodo ZDA še naprej pozivale Zagreb k umiritvi retorike. V komentarju Freden zapiše, da "ko gre za Rehnov predlog, Slovenijo resnično zanima samo eno vprašanje: morska meja. Priznavamo, da sta dva 'vitalna amandmaja' na Rehnov predlog - ki zadevata teritorialni stik in načela pravičnosti - anatema za Hrvaško", toda, če bo Hrvaška vztrajala, da se že vnaprej izključi možnost kakršnekoli oblike stika Slovenije z odprtim morjem, sprejetje dogovora v bližnji prihodnosti ne bo možno. Freden zato v depešo vključi tudi svoja priporočila in sicer, da ZDA obe strani spodbudijo k dodatnim pogajanjem z Rehnom za zaprtimi vrati ter da se Sloveniji predlaga, da v znak dobre volje umakne blokado z vsaj dveh poglavij hrvaških pristopnih pogajanj. Glede tega zaprosi Washington, veleposlaništvi v Bruslju in Zagrebu za dodatne predloge. Depešo zaključi s pozivom, da se morata obe strani izogibati populizmu v javnih nastopih, če resnično želita rešiti svoj spor. (Wikileaks 2009o) Freden tako pozove ameriško administracijo k dobrim uslugam (spodbujanje k pogajanjem) in facilitaciji (konkretni predlog k umiku blokade kot znak dobre volje Slovenije).

Kakšen je bil odziv ameriške administracije na ta poziv oziroma priporočila ni znan (na Wikileaksu morebitnega odziva v obliki depeše ni), dostopna pa je na primer depeša ameriškega predstavništva v Bruslju z 18. maja, v kateri je opisano srečanje ameriškega odpravnika poslov v Bruslju z Iztokom Mirošičem, ki je predstavil slovenske zahteve in razloge zanje. Odpravnik poslov je Mirošiču prenesel stališče ZDA, da podpirajo kakršenkoli proces reševanja spora, o katerem bi se strinjali obe strani. Hkrati navede, da je Mirošič opozoril, da bi z ločitvijo mejnega vprašanja in vstopa v EU tudi Hrvaška izgubila svojega aduta v njenih sporih z Bosno in Hercegovino, Srbijo in Črno Goro, če se bodo vključevale v EU.

Začasni odpravnik poslov poroča tudi o stališčih generalnega direktorja za zunanje odnose in politično-vojaške zadeve Sveta EU Roberta Cooperja, ki je ocenil, da slovenski amandmaji

niso takšni, da bi vnaprej ubili Rehnov predlog. Cooper je slovenske aktivnosti označil kot korak naprej in ne kot korak nazaj. Predstavil pa je tudi druge slabosti Hrvaške v očeh EU, s čimer Hrvati izkazujejo njihov odnos do vladavine prava. Cooper je tako predlagal, da se obema stranema jasno pove, da jima Rehn ponuja rešitev in da naj jo sprejmeta.

Ameriški diplomat je poročal tudi o pogovoru s predstavnico češkega predsedstva EU, ki mu je povedala, da je osebno sicer naklonjena Hrvatom, vendar jo je češki zunanji minister prepričal, da je za Slovenijo pomemben izhod na odprto morje. Hkrati je tudi navedla, da so bili Slovenci na srečanjih EU nenavadno agresivni glede meje. Češka predstavica je ocenila, da je Zahodni Balkan največje razočaranje češkega predsedstva EU. (Wikileaks 2009p) Iz te depeše je razvidno, da se EU ni mudilo s priključevanjem Hrvaške, ki so jo poleg mejnega spora s Slovenijo bremenile tudi druge neskladnosti s pričakovanji EU. Podobno izhaja tudi iz depeše ameriškega veleposlaništva v Stockholmu z 20. maja, ki zapiše, da se švedski zunanji minister Carl Bildt aktivno pogaja s ključnimi akterji na zahodnem Balkanu glede mejnih sporov, vključno s slovensko-hrvaškim. Švedska sicer upa, da se bo Hrvaška pridružila EU pod njihovim predsedstvom, toda zastoj v reševanju tega vprašanja zmanjšuje njihova pričakovanja. (Wikileaks 2009r)

Pomen slovenske blokade hrvaških pristopnih pogajanj pa je ponovno izpostavil ameriški veleposlanik v Zagrebu, ki je ocenil, da dokler bo Slovenija blokirala Hrvaško na poti v EU, je malo verjetno, da bi hrvaška vlada premogla dovolj politične volje za sprejem drugih težkih odločitev, ki so del pridružitvenega postopka EU. (Wikileaks 2009s)

28. maja je ameriško veleposlaništvo v Parizu poročalo o pogovoru z generalnim direktorjem za politične zadeve in varnost na francoskem zunanjem ministrstvu Gérardom Araudom, ki je ameriške sogovornike opozoril, da bi Slovenija utegnila blokirati vstop Hrvaške v EU kljub novemu predlogu rešitve, zato pozove Washington, da pritisne na Ljubljano. "Evropska komisija bo kmalu predstavila nov, rahlo spremenjen, predlog, vendar to je konec zgodbe," je opozoril Araud in povzel frustracije svojega kolega diplomata glede trmastega vztrajanja Slovenije. Pri tem je citiral češkega zunanjega ministra Schwatzenberga, ki je zadevo komentiral z "nikoli ne podcenjuj moči majhnega nacionalizma". (Wikileaks 2009š)

Naslednjo depešo, ki obravnava slovensko-hrvaški mejni spor, je poslalo stalno predstavništvo ZDA pri OZN, v kateri je zgolj povzet pogovor s hrvaškim premierjem Sanaderjem, ki je mejni spor predstavil kot največjo težavo pri vključevanju Hrvaške v EU.

Poleg tega je ameriškim sogovornikom izrazil prepričanje, da bi Hrvaška lahko vstopila v EU tudi brez rešitve mejnega spora – tako, kot je to storila Slovenija, ki je v EU prav tako vstopila z nerešenim mejnim vprašanjem. Podal je tudi zagotovila, da se bo Hrvaška, ko bo članica EU, drugače obnašala do svojih sosed in jih bo na njihovi poti v EU podprla, ne pa blokirala, kot to Hrvaški počne Slovenija. (Wikileaks 2009t) Iz depeše sicer ni razvidno stališče ZDA, so pa podrobno predstavljeni hrvaški argumenti: slovenska blokada zaradi mejnega spora je predstavljena kot ključna težava na njihovi poti v EU, ostala odprta vprašanja pa niti niso pomembna. Podobne argumente je ameriškemu namestniku ministra za obrambo, zadolženemu za obveščevalno dejavnost Jamesu Clapperju ob njegovem obisku 4. junija v Zagrebu predstavil tudi hrvaški predsednik Mesič. (Wikileaks 2009u)

Naslednjo depešo v zvezi z mejnim sporom je 9. junija poslal ameriški veleposlanik v Zagrebu Bradtke, ki je na osnovi pogovora s francoskimi diplomati v Zagrebu in prvim sekretarjem za zadeve EU na francoskem zunanjem ministrstvu Martialom Adamom povzel francosko stališče do tega vprašanja. Kot izhaja iz depeše, je bila Francija prepričana, da cilj Slovenije ni umik prejudicov iz hrvaške dokumentacije, temveč zgolj oviranje vstopa Hrvaške v EU zato, da bi si Slovenija zagotovila hitro in dokončno rešitev sebi v korist oziroma da bi si zagotovila vsaj proces, ki bi predvideval neuravnoteženo rešitev v korist Slovenije. Pravni strokovnjaki na francoskem zunanjem ministrstvu so namreč imeli resne pomisleke v zvezi z Rehnovim predlogom. Rehnovo ekipo je Pariz tudi opozoril, da bo predlog rešitve tega spora pomemben precedens za reševanje bilateralnih sporov na Balkanu in da mora biti primarna podlaga za delimitacijo mednarodno pravo. Francoska diplomacija je menila, da bi pod švedskim predsedstvom EU kazalo mejni spor ločiti od hrvaških pristopnih pogajanj na način, ki ga je predvideval že francoski predlog iz leta 2008, vendar bi ga bilo potrebno "prepakirati" tako, da bi bil sprejemljivejši za Ljubljano. Sicer je bila pariška administracija in francosko veleposlaništvo v Ljubljani prepričano, da je ključni akter v tej zadevi vodja slovenske opozicije Janša, ki pa nima namena konstruktivno pristopiti k reševanju te zadeve. Zato bi ga bilo treba po mnenju francoske diplomacije nujno čimprej vključiti v proces v smislu pozivanja h konstruktivnosti. Adam je izrazil mnenje, da bi bile ZDA lahko v pomoč pri pospešitvi procesa tako, kot so to storile v primeru vključevanja Hrvaške v Nato. Namreč, ko so Berlin, Washington in Pariz skupaj pritisnili na Ljubljano z enostavnim sporočilom, so vse slovenske stranke prilagodile svoje aktivnosti, kar je vodilo do pozitivnega izida. Bradtke je v komentarju izrazil strinjanje z razmišljanjem francoskih kolegov, da bo v primeru Rehnevega neuspeha treba ločiti vprašanje vstopa Hrvaške v EU od mejnega spora, za kar bo potreben

koordiniran pristop. Bradtke je v komentarju depeše oceno iz francoskih analiz, da bi si Slovenija z oviranjem vstopa Hrvaške v EU rada zagotovila boljši izid glede meje, označil kot problematično oziroma zaskrbljujočo. (Wikileaks 2009v)

Teden dni pozneje je Bradtke poročal, da je hrvaški zunanji minister drugi Rehnov predlog označil kot kreativno razmišljanje. V depeši je ponovno povzel hrvaške argumente, v komentarju pa zapisal, da bodo Hrvati težko sprejeli zadnji Rehnov predlog, kar priznava tudi predstavnik Evropske komisije v Zagrebu, in v svojem komentarju predlaga, da ZDA še naprej podpirajo Rehnov proces, vendar brez opredeljevanja do posameznega predloga. Hkrati je predlagal podporo ZDA tudi kakršnikoli drugi rešitvi, o kateri bi se strinjali obe strani. (Wikileaks 2009z)

19. junija sledi depeša iz Ljubljane, v kateri je povzet pogovor ameriškega odpravnika poslov Fredna z državno sekretarko na slovenskem zunanjem ministrstvu Dragoljubo Benčino in vodjo pravne službe ministrstva Simono Drenik, ki sta predstavili slovenska stališča in predlagali en amandma k drugemu Rehnovemu predlogu, in sicer, da se v določbi, ki govori o upoštevanju vseh relevantnih okoliščin pri odločanju o meji doda še zgodovinske okoliščine. Freden je zapisal, da je Slovenijo pozval k vztrajanju v Rehnovem procesu. Sogovornicama je zagotovil, da so ZDA enako sporočilo dale tudi Zagrebu in da Hrvaška po informacijah ameriškega veleposlaništva v Zagrebu ni zapustila pogajanj. Hkrati jima je povedal, da po mnenju ZDA ni veliko prostora za pogajanja in da je to verjetno zadnja možnost, da se ustvari nek mehanizem za rešitev mejnega spora. Pozval je, da se to vprašanje postavi nad politiko. Takšna stališča je v osebnem pismu poslal tudi vodji opozicije Janši in ga pozval, da resno razmisli o predlogu, ki ga ameriška administracija sicer še ni videla. V komentarju je Freden zapisal, da se Rehnov proces še vedno zdi kot najhitrejši in najverjetnejši način, da Hrvaška zaključi pristopna pogajanja z EU. "Čeprav ima Slovenija nekaj pomislekov glede Rehnovega predloga, priznava in je začela kampanjo, da prepriča politiko in domačo javnost, da je to najboljši možni kompromis. Obe strani sta po zadnjih šestih mesecih že zelo blizu dogovora, vendar bosta najverjetneje potrebovali pomoč in zmerno posredovanje ZDA, da bosta lahko dosegli končni dogovor", zaključil Freden in s tem nakaže na možnost facilitacije ZDA. (Wikileaks 2009ž)

Mejni spor je bil tema pogovorov tudi v času obiska direktorja sektorja za srednje- in južnoevropske zadeve ameriškega zunanjega ministrstva Jasona Hylanda v Zagrebu, o čemer je 23. junija poročal Bradtke. Državni sekretar na hrvaškem zunanjem ministrstvu Davor

Božinović je Hylanda opozoril, da bi EU morala storiti več za regijo in da pošilja problematično sporočilo v Zagreb s tem, da dovoljuje vpliv dvostranskih sporov na pristopna pogajanja. Hkrati je opozoril, da če se spor ne bo rešil in se glede tega ne bo prenehalo podpihovanje v javnosti, lahko pride do incidentov v obeh državah, še posebej med turistično sezono. Božinović je sicer zagotovil, da bo Hrvaška umaknila vse dokumente, ki bi lahko bili sporni in da je pripravljena sprejeti izjavo o tem, da hrvaški dokumenti v procesu njenega vključevanja v EU ne pomenijo prejudica za eventualno rešitev mejnega spora. Bradtke je v depeši povzel tudi pogovor Hylanda s političnim svetovalcem Evropske komisije Martinom Mayerjem, ki je opozoril, da četudi Hrvaška več ne bi imela odprtih vprašanj, bi težko vstopila v EU do konca 2009. (Wikileaks 2009aa) Veleposlaništvo v tej depeši ni podalo svojega komentarja.

29. junija je sledila depeša iz Ljubljane, v kateri je povzet pogovor s hrvaškim veleposlanikom v Ljubljani Svjetlanom Berkovićem. Freden je poročal, da ga je Berković skušal prepričati, da naj se ZDA bolj intenzivno vključijo v nadaljevanje hrvaških pristopnih pogajanj, saj po njegovih informacijah EU ne bo namenila dovolj pozornosti tej zadevi. Opozoril je, da bi že najmanjši incidenti lahko eskalirali v senzacionalne medijske objave, kar bi še dodatno otežilo položaj. Hrvaški veleposlanik je prizadevanja EU označil kot neučinkovita in omenil, da so bila takšna tudi v devetdesetih letih, dokler se niso vključile ZDA. "V regiji, ki je znana po nestabilnosti, bo priključitev Hrvaške EU ustvarila nek trend. Če bo Slovenija preklicala blokado, bo Hrvaška tlakovala pot v EU tudi ostalim državam Zahodnega Balkana. Če pa bo slovensko-hrvaški spor postal precedens, bo vsaka nova članica izkoristila pristopna pogajanja za oviranje naslednje kandidatke za članstvo v EU," je pojasnil Berković. Freden je prošnjo vzel na znanje in ponovil stališče ZDA, da se ne postavljajo na nobeno stran glede reševanja mejnega spora in ne želijo, da bi Rehnov proces propadel, zato pozivajo k tihi diplomaciji, stran od medijskih žarometov. Berković je Frednu zagotovil, da hrvaška ni opustila Rehnovega procesa, temveč samo naznanila, da ne more sprejeti slovenskih amandmajev k prvemu Rehnovemu predlogu. Kljub temu ni ugovarjal Frednovi oceni, da so amandmaji Slovenije zgolj kozmetični popravki predloga, ki ga je že maja potrdil hrvaški parlament. (Wikileaks 2009ab)

1. julija 2009 je odstopil hrvaški predsednik vlade Ivo Sanader. O uradnih in neuradnih razlogih za njegov odstop je poročal veleposlanik v Zagrebu Bradtke v depeši z 2. julija in med morebitnimi razlogi navedel tudi medijsko špekulacijo, da je Sanaderjev odstop povezan

tudi z reševanjem mejnega spora. Sanader naj bi po medijskem poročanju s tem dokazal Evropski uniji, kako destabilizirajoča je slovenska blokada hrvaških pristopnih pogajanj. Bradtke je v komentarju še ocenil, da bi zdaj nova vlada pod Kosorjevo utegnila vprašanje vstopa v EU zaradi mejnega spora postaviti šele na tretje mesto prioritete (za predsedniško kampanjo in krepitvijo gospodarstva). (Wikileaks 2009ac)

Žarek upanja pa 6. julija ponudi depeša iz Ljubljane, v kateri je Freden poročal o pogovoru s slovenskim predsednikom vlade Pahorjem, ki mu je predstavil alternativni predlog reševanja mejnega spora. Pahor je ZDA tudi zaprosil, da Hrvaško pozove k sprejetju drugega Rehnovega predloga oziroma alternativnega slovenskega predloga. V primeru sprejetja enega od predlogov bi Slovenija umaknila blokado hrvaških pristopnih pogajanj. Bradtke je v komentarju zapisal, da je vidno utrujen slovenski predsednik vlade jasno izrazil željo, da reši spor med Slovenijo in Hrvaško. Slovenski alternativni predlog je Freden označil kot obetajoč v smislu nadaljevanja hrvaških pristopnih pogajanj, vendar pomanjkljiv, ker hkrati ni zagotavljal ratifikacije hrvaške pristopne pogodbe v Sloveniji. Slednje bi zato še vedno potrebovalo posredovanje ZDA in EU. "Vendar na ta način bi se vzporedno lahko ponovno začela hrvaška pristopna pogajanja," je zaključil Freden. (Wikileaks 2009ač) Ali je ameriška diplomacija posredovala oziroma nudila dobre usluge, za katere jo je zaprosila slovenska stran, pa je razvidno iz nadaljnjih poročanj. Depeša s 24. julija, prav tako iz Ljubljane, sicer zgolj ponuja elemente za pogovor ameriške zunanje ministrice s slovenskim kolegom Žbogarjem med njegovim obiskom 29. julija v ZDA. Freden je ocenil, da se je z neuspehom zadnjega Rehnovega predloga posredovanje EU v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško zaključilo, zato se bosta državi v sporu morali dogovoriti sami. Z malo podpore ameriške diplomacije pa bi morda lahko uspeli doseči preboj. Freden je kot obetajoče izpostavil tudi srečanje slovenskega premierja in hrvaške premierke, ki je bilo napovedano za 31. julija. (Wikileaks 2009ad) Srečanje je napovedala tudi depeša iz Zagreba z 28. julija, v kateri je odpravnica poslov Vivian S. Walker³⁸ poročala o pogovoru z zunanjepolitičnim svetovalcem premierke Kosorjeve Davorjem Stierom. Slednji ji je jasno povedal, da rešitev mejnega spora sama po sebi ni vitalnega interesa. Hrvaška je pripravljena sprejeti *status quo* z manjšimi mejnimi spori, kar je navsezadnje praksa tudi v nekaterih članicah EU. Toda strateški cilj Hrvaške je vstop v EU, zato mora doseči dogovor s Slovenijo. Stier je predlagal, da ameriška stran Žbogarju med obiskom v Washingtonu pove, da je Hrvaška pripravljena nadaljevati

³⁸ Ameriški veleposlanik v Zagrebu Robert A. Bradtke je 17. julija 2009 zaključil svoj mandat v Hrvaški. <http://zagreb.usembassy.gov/root/pdfs/acs/september-2009-outreach3.pdf>

pogajanja na podlagi Rehnovega predloga, če Slovenija umakne blokado pristopnih pogajanj. Zagotovila Washingtona glede hrvaških namenov bi bila v veliko pomoč pri prepričevanju slovenske strani, saj "Slovenci ne zaupajo Hrvaški, da bo držala besedo". Podobno pa bi ameriška podpora oziroma udeležba pomagala pomiriti in prepričati tudi hrvaško stran, da bo Slovenija resnično umaknila blokado. Stier je v pogovoru zagotovil, da si Zagreb želi rešitve "win – win" in da so se pripravljene pogajati celo o "stiku" v sporazumu, ki bi temeljil na drugem Rehnovem predlogu. Ameriško stran je zaprosil, da v pogovoru z Žbogarjem podpre takšen pristop in da ga o slovenski reakciji obvesti še pred srečanjem obeh premierjev na Trakoščanu. Walkerjeva je v komentarju zapisala, da glede na interes, ki sta ga izrazili obe strani, veleposlaništvo v Zagrebu ne vidi ovir, da ameriška zunanja ministrica slovenskega kolega Žbogarja pozove k sprejetju takšnega pristopa. (Wikileaks 2009ae) Za dobre usluge sta torej ameriško diplomacijo zaprosili tako slovenska kot hrvaška stran. Depeše o tem, ali je ameriško zunanje ministrstvo preneslo takšno sporočilo slovenskemu zunanjemu ministru med njegovim obiskom v Washingtonu, sicer ni, a sodeč po depeši Washingtona s 25. avgusta, v kateri je povzet pogovor ameriške zunanje ministrice z luksemburškim zunanjim ministrom Asselbornom, je Clintonova med Žbogarjevim obiskom v Washingtonu "pritisnila" na Slovenijo, da skupaj s Hrvaško najdeta rešitev spora. (Wikileaks 2009af) Slovensko zunanje ministrstvo je v sporočilu za javnost o ministrovem obisku v Washingtonu s 30. julija zapisalo, da je ameriška zunanja ministrica Clintonova "izrazila upanje, da bosta državi našli obojestransko sprejemljivo rešitev, pri čemer bodo ZDA podprle vsak napor, ki bi lahko pripomogel k temu." (MZZ 2009) Sporočilo Zagreba pa je slovenskemu premierju prenesel ameriški odpravnik poslov v Ljubljani Freden. Slovenska stran je bila zadovoljna, da Hrvaška ni rekla ne nadaljnjemu reševanju spora oziroma alternativnemu predlogu Slovenije. (Intervju 2016a)

O srečanju premierjev Slovenije in Hrvaške 31. julija na Trakoščanu sta poročali veleposlaništvi v Ljubljani (depeša z 31. julija) in Zagrebu (depeša s 3. avgusta). Iz obeh depeš izhaja, da je bilo srečanje pozitivno in je pomenilo "pomemben korak naprej" v reševanju slovensko-hrvaškega mejnega spora. V obeh prestolnicah sta ameriška odpravnika poslov opravila pogovore z zunanjepolitičnima svetovalcema premierjev, ki sta predstavljala podobna stališča obeh držav, torej pripravljenost in okvir za nadaljnja pogajanja na osnovi Rehnovega procesa in tiho diplomacijo. Veleposlaništvo v Ljubljani je poleg tega poročalo o prošnji Slovenije za pomoč pri prepričevanju Hrvaške, da se za pogajalsko izhodišče uporabi drugi Rehnov predlog, veleposlaništvo v Zagrebu pa o prošnji Hrvaške, da bi ameriško

zunanje ministrstvo podalo javno izjavo, v kateri bi pozdravilo napore Hrvaške in Slovenije za rešitev njunega spora. (Wikileaks 2009ag, Wikileaks 2009ah)

Že 3. avgusta je sledila depeša iz Washingtona, v kateri so bila dana navodila veleposlaništvoma v Ljubljani in Zagrebu, in sicer, da vladama obeh držav preneseta izraze podpore in spodbude za napore, ki jih obe državi vlagata v nadaljevanje pogajanj. "Verjamemo, da sta državi blizu rešitvi in da je proces pod vodstvom EU najboljša pot naprej," so zapisali v ameriškem zunanjem ministrstvu ter izrazili pripravljenost pomagati pri iskanju rešitve, če bi Slovenija ali Hrvaška to želeli. (Wikileaks 2009ai)

21. avgusta je veleposlaništvo v Ljubljani poročalo o pogovoru s svetovalcem slovenskega predsednika za zunanjo politiko Dušanom Snojem in pravnim svetovalcem Erikom Kerševanom. Iz depeše izhaja, da so ameriškega diplomata zanimala zelo podrobna dejstva iz Rehnovega predloga, kot je na primer interpretacija termina "stik" (junction), sogovornika pa je vprašal tudi, ali bi Slovenija ratificirala pristopno pogodbo Hrvaške z EU, če odločitev arbitraže ne bi bila v korist Slovenije. Oba sta izrazila trdno prepričanje, da mora biti arbitraža zavezujoča in da bosta državi morali upoštevati njen izid. "Slovenci so legalisti; ko se bosta strani dogovorili za arbitražo, to ne bo več politično, temveč pravno vprašanje," je Snojeve besede navedel Freden. (Wikileaks 2009aj)

Konec avgusta je Ljubljano in Zagreb obiskal Stuart Jones namestnik pomočnika zunanje ministric Clintonove, zadolžen za evropske in evrazijske zadeve. Veleposlaništvo v Zagrebu je pred njegovim obiskom, 28. avgusta, poročalo o aktualnem stanju glede mejnega spora, ki je bilo po njihovi oceni spodbudno. Hrvaška je bila pripravljena celo sprejeti dogovor na osnovi drugega Rehnovega predloga. Začasna odpravnica poslov v Zagrebu Vivien Walker je v depeši predlagala, da Jones v pogovoru s hrvaškim zunanjim ministrom Jandrokovićem poudari podporo ZDA za nadaljevanje hrvaških pristopnih pogajanj in pričakovanje, da bo Hrvaška našla skupno osnovo za arbitražni sporazum, če se tako Slovenija kot Hrvaška strinjata, da odločitev o dostopu Slovenije do odprtega morja prepustita arbitražnemu sodišču. Walkerjeva je prav tako predlagala, da Jones v pogovoru z zunanjepolitičnim svetovalcem hrvaškega predsednika izrazi upanje, da bo predsednik Mesić podprl napore vlade za rešitev spora s Slovenijo. (Wikileaks 2009ak) Dobre usluge ZDA so tako že začele prehajati v facilitacijo, kar potrjuje tudi depeša veleposlaništva v Ljubljani s 3. septembra, ki povzema pogovor slovenskega premierja Pahorja s Stuartom Jonesom 30. julija na Bledu. Pahor je

Jonesa opozoril, da obstaja le še majhna možnost za rešitev spora med Slovenijo in Hrvaško, zato je zaprosil ZDA za pomoč pri sklenitvi končnega dogovora. Slovenska stran je Jonesu zatrdila, da bo umaknila blokado hrvaških pristopnih pogajanj, če bosta izpolnjena dva pogoja, in sicer da Hrvaška v posebnem pismu švedskemu predsedstvu zagotovi, da nobeno enostransko dejanje po 25. juniju 1991 ali dokumenti, ki so jih predali EU, ne prejudicirajo meje, ter da tudi Hrvaška pristane na pogajanja na podlagi drugega Rehnovega predloga. Freden je v komentarju zapisal, da ne glede na vidik ZDA, ki posredovanje v reševanju tega spora pričakuje predvsem od Evropske komisije in švedskega predsedstva, Slovenija kot iskrenega posrednika vidi ZDA. Pahor je Jonesa tudi zaprosil, da pomaga hrvaško stran prepričati o iskrenih namenih Slovenije. Prav tako je ameriško stran zaprosil za pomoč pri prepričevanju voditelja največje opozicijske stranke Janeza Janše, da podpre rešitev, ki jo bosta s pomočjo tihe diplomacije predlagali vladi Slovenije in Hrvaške. (Wikileaks 2009a) Pričakovanja slovenske strani od ZDA tako postanejo zelo konkretna in bi jih lahko označili za neformalno facilitacijo.

9. septembra pride iz Ljubljane nova depeša z naslovom "Slovenski premier: "Dosegli smo dogovor s Hrvaško", v kateri je Freden povzel pogovor s Pahorjem. Slednji je opozoril, da bosta vladi obeh držav potrebovali močno mednarodno podporo, da bosta lahko prepričali skeptično domačo javnost. Glede podpore s strani vodje opozicije je Freden napovedal, da bo sporočil tudi opozicijskemu voditelju Janši, da bi bile ZDA zelo zaskrbljene, če bi "odgovorna opozicija" spolitizirala to vprašanje. V komentarju je Freden predlagal klic predsednika ZDA obema premierjema, kar bi po njegovem mnenju dalo zadostno podporo Pahorju, da sporazum sprejme tudi Državni zbor. (Wikileaks 2009am) Naslednji dan je podobno poročal tudi Zagreb, ki je predstavil tudi najbolj verjetno časovnico nadaljnjih dogodkov, če bo sporazum res dosežen. Walkerejeva je poročala, da je Stuart Jones v pogovorih s hrvaškimi sogovorniki poudaril, da ZDA ne želijo biti mediator v tem sporu, bodo pa podprle čimprejšnjo rešitev tega spora. Walkerjeva je zato opozorila: "moramo biti pripravljeni, da javno izrazimo našo podporo temu procesu." (Wikileaks 2009an) Isti dan je bila poslana tudi depeša iz veleposlaništva ZDA v Stockholmu, iz katere izhaja, da je tedanja švedska ministrica za zadeve EU in sedanja evropska komisarka za notranje zadeve Cecilia Malmström na pogovorih z ameriškim veleposlanikom ocenila, da je dvostranski spor med Slovenijo in Hrvaško "otročji", a da vsaj kaže znake rešitve, medtem ko spor med Grčijo in Makedonijo glede imena ne. (Wikileaks 2009ao)

11. septembra sta veleposlaništvi v Ljubljani in Zagrebu poročali, da sta Pahor in Kosor javno napovedala nadaljevanje pogovorov o meji in umik slovenske blokade hrvaških pristopnih pogajanj. Freden je to napoved označil za politično in diplomatsko zmago obeh strani. Hkrati je sporočil, da je Janezu Janši poslal sporočilo s pozivom, da podpre ta dogovor in celotno zadevo postavi nad politiko. (Wikileaks 2009ap). Tudi Walkerjeva je dogovor označila za velik uspeh, a hkrati opozorila, da ima hrvaška stran določene pomisleke glede arbitražnega sporazuma, če bo Slovenija vztrajala pri besedilu drugega Rehnovega predloga, še posebej v členu, ki določa naloge arbitražnega sodišča. Zunanjepolitični svetovalec Kosorjeve Davor Stier je namreč opozoril, da Hrvaška ne bo mogla sprejeti sporazuma, ki bo sodišču nalagal mandat, da določi stik Slovenije z odprtim morjem. Iz depeše je tudi razvidno, da je hrvaška stran ameriškim diplomatom omogočila vpogled v pismo Kosorjeve švedskemu predsedstvu še preden je to postalo javno. Tako kot slovenska, se je tudi hrvaška vlada soočala s težavami z opozicijo, zato so ameriški diplomati stopili v stik z največjo opozicijsko stranko. (Wikileaks 2009ar) Hrvaške pomisleke glede besedila arbitražnega sporazuma, predvsem glede stika Slovenije z odprtim morjem, vsebuje tudi naslednja depeša iz Zagreba s 16. septembra. Novi ameriški veleposlanik v Zagrebu James B. Foley je 15. septembra predal akreditivne hrvaškemu predsedniku, dan prej pa je opravil pogovor s hrvaškim zunanjim ministrom Jandrokovičem, s katerim sta se pogovarjala tudi mejnem sporu in arbitražnem sporazumu. Foley je razumel hrvaške pomisleke, a v komentarju zapisal, da bodo ameriški diplomati še naprej poudarjali, da mora hrvaška stran v sporazumu dovoliti takšno določbo, ki bo arbitražnemu sodišču omogočila možnost, da določi stik Slovenije z odprtim morjem. (Wikileaks 2009as) Ameriška diplomacija je tako na nek način mediirala s konkretnimi predlogi, kakšno mora biti besedilo sporazuma. Slednje potrjuje tudi naslednja depeša z Zagreba z 18. septembra, ki povzema pogovor Foleya s hrvaškim predsednikom Mesićem. Foley je kljub Mesićevim pomislekom poudaril, da se morata obe strani prilagoditi potrebam druge strani in da Slovenija mora verjeti, da je njen stik z odprtim morjem možen, čeprav ne vnaprej določen, izid arbitraže. (Wikileaks 2009aš) Še isti dan je bila z Zagreba poslana depeša, v kateri je bilo opisano nasprotovanje hrvaške opozicije in pogovor Foleya s hrvaško premierko. Foley je Kosorjevi ponudil, da največji opozicijski stranki prenese podporo ZDA dogovoru, ki ga je dosegla s Slovenijo. Kosorjeva je ponudbo sprejela. Foley je v komentarju zapisal, da je nasprotovanje opozicije obvladljivo, a jo bo morala Kosorjeva bolj vključiti v proces in jo pozvati k odgovornemu ravnanju. (Wikileaks 2009at)

5. oktobra je slovenski premier Pahor ameriškega odpravnika poslov Brada Fredna zaprosil za takojšno pomoč ZDA pri sklenitvi arbitražnega sporazuma med Slovenijo in Hrvaško, kar je razvidno iz depeše, ki jo je še isti dan poslalo veleposlaništvo v Ljubljani. Pahor je opozoril, da Slovenija ne more pristati na nobeno spremembo drugega Rehnovega predloga, nova slovenska blokada hrvaškega približevanja EU pa je mogoča, če bo sporazum spodletel. Slovenski premier je tako na Washington naslovil prošnjo za takojšnjo pomoč, da bi obe strani kakor hitro je mogoče dosegli in podpisali omenjeni sporazum ter da Washington izkoristi svoj vpliv in prepriča Zagreb, da čimprej podpiše sporazum. Freden je obljubil je, da bo Pahorjevo sporočilo prenesel Washingtonu in predlagal, da se je potrebno obrniti še na švedsko predsedstvo EU. Freden je še zapisal, da bodo Američani tesno sodelovali tudi z Janezom Janšo, da bi ga prepričali v opustitev kritike arbitražnega sporazuma. (Wikileaks 2009au) Slovenska stran je ZDA tako ponovno zaprosila za facilitacijo oziroma posredovanje v konkretni zadevi.

Naslednji dan je sledila depeša iz Zagreba, v kateri je Foley poročal o srečanju z vodjo hrvaške opozicije Milanovićem. "Glavni namen srečanja je bil spodbuditi SDP k podpori dogovora o mejnem sporu s Slovenijo in ponovno oživiti hrvaška pristopna pogajanja." Foley je Milanovića pozval, da naj s svojimi kritikami počaka dokler ne bo določeno končno besedilo sporazuma, ki bo pred dokončnim sprejetjem moralo biti v razpravi v parlamentu. "Razumemo frustracije, ki jih ima opozicijska stranka zaradi "tihe diplomacije", toda ta se je doslej izkazala za učinkovito." Foley je ocenil, da si opozicija zelo želi najti napako pri Kosorjevi, toda doslej še ni dobila prave podlago za to. Opozoril je, da se bo ta ponudila, če bo Kosorjeva podpisala sporazum z besedilom drugega Rehnovega predloga, kot je to zahteval Pahor. Poleg tega opozicijska SDP ne bo sprejela dejstva, da bo vladna stranka HDZ "sponzorirala" dogovor, ki ponuja enako rešitev kot ga je ponujal dogovor iz leta 2001, sprejet pod SDP, pa ga je takrat v parlamentu zavrnila prav HDZ. (Wikileaks 2009av)

9. oktobra je veleposlaništvo v Ljubljani poročalo, da dvostranski pogovori o arbitražnem sporazumu niso bili uspešni. Hrvaška je hotela doseči, da bi sporazum stopil v veljavo šele po vstopu Hrvaške v EU. Slednje, kot tudi vnos "jezika, ki ne prejudicira", je Hrvaška zahtevala 8. oktobra, čeprav sta se strani, že 2. oktobra dogovorili o vsebini sporazuma. Odprt je bil le še 7. člen oz. določilo kdaj naj bi se sporazum začel izvajati. Zunanjepolitični svetovalec slovenskega premierja Marko Makovec je sicer Frednu povedal, da si bo Pahor vzel 48 ur časa, da razmisli o situaciji in nato javno naznanil, da so pogajanja propadla ter da bo

odpovedal svoj napovedani obisk v Zagrebu. Freden je slovensko stran pozval, da naj najprej razmisli, preden reagira ter opusti idejo o 48-urnem roku. Freden je v depeši poudaril, da sta obe strani zdaj stopili v kritično fazo in da slovenska stran ne bo sprejela hrvaških zahtev in se nanjo tudi ne bo dalo pritisniti. Zapisal je, da bodo še naprej spodbujali Pahorja, da vztraja v procesu in hkrati pojasnil, da ne verjame, da bo Slovenija popustila, da bi sporazum stopil v veljavo po vstopu Hrvaške v EU, saj je "že pristala, da se rok za sprejem odločitve (arbitražnega sodišča) razširi z enega leta na tri". Freden je Washingtonu tudi predlagal, da se v zvezi s tem posvetuje s švedskim predsedstvom. V depeši je opisan tudi pogovor Fredna s poslancem opozicijske SDS Milanom Zverom glede podpore arbitražnemu sporazumu. Freden je preko poslanca ponovno pozval Janšo, da podpre sporazum. Zver mu je sicer zagotovil, da v zaključni fazi Janša ne bo nasprotoval sporazumu. (Wikileaks 2009az)

O morebitnem odstopu Slovenije od arbitražnega sporazuma priča tudi depeša ljubljanskega veleposlaništva s 23. oktobra. Freden je na osnovi pogovora z zunanjepolitičnim svetovalcem premierja Pahorja poročal, da je politično okolje v Sloveniji napeto (tudi v koaliciji) in če Pahor in Kosor 26. oktobra na srečanju na štiri oči v Zagrebu ne bosta uspela doseči dogovora, bo Pahor javno oznanil, da so pogajanja propadla in da bo Slovenija ponovno blokirala hrvaška pristopna pogajanja. Pahor je zaradi političnih pritiskov nameraval tudi javno objaviti besedilo sporazuma, čemur je Freden nasprotoval in pozval, da Slovenija tega ne stori brez soglasja Hrvaške in pred zasedanjem Evropskega sveta. Freden je v pogovoru tudi izrazil ostro nasprotovanje ZDA ponovni blokadi hrvaških pogajanj. (Wikileaks 2009až)

3. novembra je ameriški veleposlanik v Zagrebu Foley poročal, da je hrvaški parlament sicer podprl arbitražni sporazum, a da na Hrvaškem nad njim nihče ni navdušen. Celo privrženci vidijo sporazum o ad hoc arbitraži kot pihanje na dušo slovenskim interesom ter kot "nujno zlo" za vstop Hrvaške v EU, je zapisal Foley. (Wikileaks 2009ba)

4. novembra sta slovenski premier Borut Pahor in hrvaška premierka Jadranka Kosor pod švedskim predsedstvom EU v Stockholmu podpisala arbitražni sporazum, toda slovenska vlada je morala za njegovo dokončno uveljavitev dobiti podporo še v Državnem zboru.

Tudi pri tem pa je še naprej pomagala ameriška diplomacija, kar dokazujejo tri nadaljnje depeše veleposlaništva v Ljubljani. V depeši s 6. novembra je Freden zapisal, da namerava veleposlaništvo vsem odločevalcem v Sloveniji tako v koaliciji kot opoziciji in splošni javnosti prenesti sporočilo, da "ZDA podpirajo čimprejšnjo ratifikacijo arbitražnega sporazuma, saj je vitalnega pomena ne le za obe državi, temveč za celotno regijo." (Wikileaks 2009bb) V depeši z 9. novembra je Freden nekdanjo ameriško zunanjo ministrico Madeleine

Albright pred njenim obiskom seminarja Nata v Sloveniji opozoril, da bo največjo oviro arbitražnemu sporazumu najverjetneje predstavljal opozicijski prvak Janez Janša. Freden ji je zato predlagal, da vzpodbudi predstavnike drugih konzervativnih vlad, s katerimi ima Janša osebne stike, da pritisejo nanj, naj sporazum podpre, "tako kot to delamo mi". Pri tem je ponudil tudi možnost, da uredi srečanje Janše ali pa nekdanjega zunanjega ministra Dimitrija Rupla s katerim izmed članov ameriške delegacije. Albrightovi je tudi predlagal, naj pohvali slovenskega premierja, da mu je uspelo skleniti arbitražni sporazum, in naj ponudi nadaljevanje ameriške podpore obema stranema, vendar pa naj ne gre preko tega. "Preveč vidna vloga ZDA bi lahko vzpodbudila ugibanja med določenimi deli javnosti, da je bil arbitražni sporazum Sloveniji 'vsiljen' s strani tujcev," je zapisal Freden. Kot ključno osebo, s katero se mora Albrightova pogovoriti glede tega, je Freden predlagal predsednika republike Danila Türka, ki bi ji lahko najboljše svetoval, kakšno sporočilo naj poda, če se bo na to temo pojavilo kakšno novinarsko vprašanje. "Karkoli boste rekli bodo pozorno poslušali na obeh straneh meje," je v depeši Albrightovo opozoril Freden. (Wikileaks 2009bc) 12. novembra je bila objavljena depeša ameriškega veleposlaništva na Švedskem, v kateri je bil povzet pogovor ameriškega veleposlanika v Stockholmu in državnega sekretarja na švedskem zunanjem ministrstvu Franka Belfragea. Slednji je ocenil, da so ZDA v sporu med Slovenijo in Hrvaško "dregnile v osje gnezdo", in da obe državi povzročata veliko težav tudi Švedski. Belfrage je menil, da bo proces ratifikacije "zelo umazan", vendar najpomembnejše je, da so pogajanja Hrvaške z EU sproščena. Naslednji dolgoročni koraki pa bodo vsebovali postopke arbitraže in zagotavljanje, da odločitev arbitražnega sodišča ne bo vplivala na hrvaško članstvo v EU, je pojasnil Belfrage. (Wikileaks 2009bč)

16. novembra je ameriški veleposlanik v Zagrebu Foley poročal, da je hrvaška premierka poslala arbitražni sporazum v ratifikacijo parlamentu in da se pričakuje, da ga bo ta ratificiral z dvotretjinsko večino. Foley je poročal tudi, da se je vodja hrvaške opozicije Milanović srečal s predsednikom Evropske komisije Barrosom, da bi dobil dodatna pojasnila glede arbitražnega sporazuma. Po srečanju je Milanović povedal, da je dobil zadovoljiva zagotovila glede arbitrov, ki jih bo po posvetovanju s Slovenijo in Hrvaško izbrala Evropska komisija na podlagi njihove avtonomnosti, kompetenc in objektivnosti. Foley je Milanovićevo potezo označil kot eleganten izhod za njegovo opozicijsko stranko, saj bodo zdaj lahko kljub kritikam vlade podprli ratifikacijo arbitražnega sporazuma v parlamentu. (Wikileaks 2009bd)

18. novembra je ameriško veleposlaništvo v Ljubljani poročalo o razmerah v Sloveniji, ki niso bile spodbudne za ratifikacijo sporazuma, predvsem zaradi vodje opozicije Janeza Janše. Ocenil je, da se Janša kljub morebitnim realnim vsebinskim pomislekom glede sporazuma "gre tudi politiko" in da je njegov cilj oslabiti vlado ter morda pripraviti teren za predčasne volitve. Po Fredenovi oceni je bil Janša pripravljen žrtvovati arbitražni sporazum za lastne ambicije. "Naš cilj je, da ga prepričamo, da bo cena za to previsoka," je zapisal Freden in Washingtonu ponovno predlagal, da skuša pri enako mislečih državah članicah, še posebej v Nemčiji in pri nemški kanclerki Angeli Merkel doseči, da bi Janšo pozvali k podpori sporazuma. "Janša mora slišati enako sporočilo iz Washingtona, Berlina in Bruslja: četudi to ni 'najboljši sporazum', je zagotovo 'dober sporazum' in kar je še pomembneje, edini, ki je na mizi," je zapisal Freden in poudaril, da bi neuspeh tega sporazuma povzročil nadaljnjo blokado hrvaških pristopnih pogajanj, kar pa je nesprejemljivo za mednarodno skupnost in v nasprotju z interesi Slovenije. "Slovenija bo izolirana," je pojasnil Freden. (Wikileaks 2009be)

O težavah z opozicijo je Freden poročal tudi 21. decembra na podlagi pogovora s slovenskim zunanjim ministrom Žbogarjem, ki je Fredna opozoril, da ameriška prizadevanja glede tega niso obrodila sadov, saj Janša še vedno v javnosti nastopa proti sporazumu. Freden je Žbogarju zagotovil, da nameravajo po tihem še naprej prepričevati Janšo in njegovo stranko. (Wikileaks 2009bf)

Februarja 2010 je Slovenijo in Hrvaško obiskal ameriški senator George Voinovich, zato sta mu veleposlaništvi v Ljubljani in Zagrebu pripravili opomnik o državah obiska. Foley je v opomniku 5. februarja 2010 glede slovensko –hrvaškega mejnega spora in vloge ZDA pri tem zapisal, da je bila ameriška stran zelo previdna pri tem, da se ni postavila na nobeno stran glede poteka kopenske in morske meje. "Vendar smo dali Sloveniji jasno vedeti, da se ne strinjamo, da je vprašanje meje povezala z vključevanjem Hrvaške v EU." Dvostranski spori ne smejo priti na agendo Nata ali EU. To načelo bo prav tako pomembno tudi, ko se bodo v te organizacije vključevale sosednje države Hrvaške. (Wikileaks 2010b) Freden pa je 10. februarja v opomniku Voinovichu pred njegovim prihodom v Slovenijo znova opozoril na Janeza Janšo, ki predstavlja "resno grožnjo ratifikaciji" arbitražnega sporazuma. Senatorju je tudi svetoval, naj vzpodbudi slovensko stran, da odpre še preostala poglavja v hrvaških pogajanjih z EU. (Wikileaks 2010c)

24. februarja je Freden poročal o obisku Voinovicha v Sloveniji in povzel besede slovenskega premierja Pahorja, da bo "izbruhnil cel pekel", če se bo Hrvaška pridružila EU, Srbija pa bo ostala zunaj. Premier Pahor se je Voinovichu tudi zahvalil za podporo ZDA pri dogovoru o mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško. Freden je poročal tudi o desetminutnem "prijateljskem telefonskem pogovoru" Voinovicha s predsednikom opozicijske stranke Janezom Janšo, katerega je pozval, naj aktivno ne nasprotuje arbitražnem sporazumu. "Kljub prijateljskem tonu pogovora, Voinovich ni pustil nobenega dvoma glede stališč ZDA, da je arbitražni sporazuma v najboljšem interesu Slovenije, Hrvaške in širše regije", je poročal Freden. (Wikileaks 2010č)

5.4.3 Analiza javno objavljenih depeš ameriške diplomacije na WikiLeaks

Iz javno objavljenih depeš ameriške diplomacije je razvidno, da veleposlaništva ZDA redno in podrobno poročajo o aktualnih dogodkih in razvoju notranjepolitičnega dogajanja v državah akreditacije ter da se ameriški diplomati redno sestajajo z najvišjimi predstavniki države, politiki (tudi opozicijskimi), mnenjskimi voditelji, predstavniki medijev v državi sprejemnici. Pri svojem delu so veleposlaništva samostojna in delujejo proaktivno preko navezovanja stikov in pridobivanja informacij iz različnih virov. Večina depeš namreč temelji na pogovorih s predstavniki države sprejemnice, nekatere tudi na pogovorih s tujimi diplomati ali predstavniki mednarodnih organizacij.

Pregledanih je bilo 102 depeš, ki se nanašajo na mejni spor med Slovenijo in Hrvaško. Večina teh depeš, zlasti o pogajanjih o arbitražnem sporazumu, je označenih s stopnjo tajnosti ZAUPNO (77), dve celo TAJNO.

Depeše poleg obrazca z naslovniki, naslovom, stopnjo tajnosti, ključnimi besedami, datumom in številom znakov praviloma vključujejo povzetek, vsebino in komentar pisca. Depeše so pogosto zelo obsežne, največ jih je napisanih na treh do štirih straneh. Vsebina depeše je deljena na odstavke, ki so vsak posebej na začetku v oklepaju označeni s stopnjo zaupnosti. Največkrat so to (C) za zaupno (confidential), (SBU) za občutljivo, vendar brez stopnje zaupnosti (sensitive but unclassified), (U) za brez stopnje zaupnosti (unclassified), (C/NF) za zaupno in ni za tuje oči (confidential/no foreign) in (S/NF) za tajno in ni za tuje oči (secret/no

foreign)³⁹. V depeši je navedeno tudi ime osebe, ki je določila stopnjo zaupnosti in navedene številke odstavkov, zaradi katerih je depeša bila označena s stopnjo tajnosti.

Depeše predvsem v komentarjih odražajo subjektivno oceno pisca, vendar so avtorji kljub temu strokovni in dosledni. Predlogi veleposlaništev zunanjemu ministrstvu so jasni in podrobno obrazloženi.

Tudi depeše ameriškega zunanjega ministrstva so zelo jasne in pregledne. Na začetku vsebujejo določilo, če gre za navodilo, ki od naslovnikov zahteva določeno aktivnost. Sledi obrazložitev ozadja – v primeru hrvaško-slovenskega spora je v tem delu naveden povzetek informacij, ki sta jih sporočili veleposlaništvi v Ljubljani in Zagrebu. V zaključnem delu sledijo navodila, ki so prilagojena za posamezno veleposlaništvo – v našem primeru so to navodila posebej za veleposlaništvo v Sloveniji in posebej za veleposlaništvo na Hrvaški, v nekaterih depešah je tudi navodilo ostalim veleposlaništvom v državah članicah EU.

Za analizo ameriškega poročanja iz držav sprejemnic oziroma zbiranja informacij je zanimiva tudi depeša ameriškega zunanjega ministrstva z 29. septembra 2009, naslovljena na veleposlaništvo v Zagrebu, v kateri ministrstvo prosi za podrobnejše informacije o hrvaški premierki Kosorjevi. Zanimalo jih je kdo so njeni ključni svetovalci, kateri od njih so njeni najbližji, kdo je v njenem najožjem krogu, kdo so njeni svetovalci glede Bosne in Hercegovine in kakšno je njeno stališče glede BiH, kakšna so njene zunanjepolitične prioritete, kako se sooča s potencialnimi rivali znotraj njene stranke in zunaj nje, kakšno je njeno stališče glede slovensko-hrvaškega mejnega spora in kakšen kompromis je pripravljena sprejeti za nadaljevanje hrvaških pristopnih pogajanj, kakšnega zdravja je, kakšne so njene politične ambicije in njene pretekle izkušnje itd. (Wikileaks 2009bg)

Od analiziranih 102 depeš glede reševanja slovensko-hrvaškega mejnega spora jih je 48 poslalo veleposlaništvo ZDA v Zagrebu, 34 veleposlaništvo ZDA v Ljubljani, 7 ameriško zunanje ministrstvo, 3 veleposlaništvo ZDA v Stockholmu, po 2 veleposlaništvi ZDA v Parizu in Bruslju ter po 1 veleposlaništva v Helsinkih, Pragi, na Dunaju in predstavništvu pri OZN, EU in OVSE.

Pri tem je zanimivo, da je v obdobju do leta 2009 o mejnem sporu večinoma poročalo veleposlaništvo v Zagrebu, medtem ko je bilo v letih 2009 (od aprila) in 2010 poročanje iz Ljubljane in Zagreba številčno dokaj uravnoteženo. Že iz kronološkega pregleda poročanja

³⁹ Razlaga oznak je dostopna v glosarju izrazov in okrajšav, objavljenem na spletni strani ameriškega zunanjega ministrstva <http://www.state.gov/documents/organization/162969.pdf>

obeh veleposlaništev v prejšnjem poglavju je razvidno, da je bilo predstavljanje stališč Zagreba bolj intenzivno v obdobju, ko je bil vodja ameriškega diplomatskega predstavništva veleposlanik Bradtke.

Iz depeš obeh veleposlaništev izhaja, da so si ameriški diplomati prizadevali za rešitev mejnega spora in sklenitev arbitražnega sporazuma ter s tem za nadaljevanje pristopnih pogajanj Hrvaške. Aktivno so bili vključeni v celotno fazo pogajanj za arbitražni sporazum ter poročali, da so jih predstavniki slovenske in hrvaške vlade večkrat prosili za pomoč ZDA, da bi državi čim prej dosegli sporazum.

6. SKLEP

Glede na dolgotrajno reševanje vprašanja kopenske in morske meje, pri čemer ni mišljeno število let, temveč dejstvo, da državi to vprašanje rešujeta vse od nastanka obeh držav, izhaja, da Slovenija in Hrvaška glede mejnega vprašanja nista (bili) sposobni uspešno samostojno zaključiti dvostranskih pogajanj, zato je bila aktivna vloga drugih subjektov mednarodnega prava (Evropska komisija, ZDA) v tem procesu ključna. Pri tem je seveda treba upoštevati, da je v slovensko-hrvaško zgodbo aktivno vstopila tretja stran šele (in zgolj zaradi), ko je Slovenija za zaščito svojega nacionalnega interesa uporabila posredno sredstvo zunanje politike, to je svoje članstvo v EU, s katerim je lahko do neke mere ovirala nacionalni interes Hrvaške: njen vstop v EU. Slednje je v postopek reševanja spora pripeljalo tako Evropsko komisijo in predsedstvo Svetu EU kot Združene države Amerike.

Če izhajamo iz navedb slovenskega diplomata, da EU glede mejnega spora s Hrvaško nikoli ni pritiskala na Slovenijo v tolikšni meri kot ZDA, (Intervju 2106a) lahko po analizi depeš ameriške diplomacije na vprašanje, kakšen je bil ameriški vpliv na reševanje mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško, odgovorimo, da so imele ZDA v tem procesu ključno vlogo. Ne glede na poskus mediacije nekdanjega ameriškega obrabnega ministra Williama Perryja leta 1999, o kateri sta se Slovenija in Hrvaška uspeli predhodno dogovoriti, ameriška diplomacija vsaj po javno dostopnih depešah do leta 2008 v reševanje spora med državama ni posegala. Ameriški diplomati v Ljubljani in Zagrebu so spor o meji večkrat označili za dolgoletnega in težko rešljivega. Ko pa se je pojavila možnost, da bi Slovenija zaradi nerešenega mejnega vprašanja lahko blokirala vstop Hrvaške v Nato in pozneje v EU, se je vloga ZDA pri reševanju spora okrepila, seveda na neformalni ravni. Stališče ZDA, da bilateralni spori ne smejo vplivati na evro-atlantske integracije, je bilo v obdobju 2008–2010 sicer javno znano, a nepooblaščno javno objavljene depeše ameriške diplomacije ponujajo vpogled v aktivnosti, ki so jih na neformalni ravni opravljali ameriški diplomati, večinoma po navodilih ameriškega zunanjega ministrstva. V poglavju "Politika ZDA do Zahodnega Balkan" je na podlagi sekundarnih in primarnih virov prikazan nedvoumen interes ZDA, da ohrani in vzdržuje stabilnost regije, katere ponovna destabilizacija bi lahko imela širše posledice tako za širšo regijo, Evropo kot za ZDA. Ključna za to pa je evro-atlantska prihodnost posameznih držav Zahodnega Balkana, pri čemer je vstop Hrvaške v Nato in EU⁴⁰ prvi korak na tej poti, ki

⁴⁰ V depeši ameriškega veleposlaništva v Ljubljani s 1. februarja 2010, namenjeni admiralu Marku Fitzgeraldu pred njegovim obiskom Slovenije, je zapisano, da je prva prioriteta ZDA v Sloveniji uspešen zaključek mejnega spora s Hrvaško na način, ki bo omogočal čimprejšnji vstop Hrvaške v EU (Wikileaks 2010a)

odpira dober zgled ostalim državam regije. S tem je hipoteza, da so ZDA v mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško posredovale s ciljem zastopanja lastnih interesov v smislu utrditve stabilnosti in miru na Zahodnem Balkanu, potrjena.

Ameriška diplomacija je v procesu reševanja odprtega mejnega vprašanja med Slovenijo in Hrvaško sodelovala na več načinov, ki smo jih v tej nalogi označili kot "dobre usluge" in facilitacijo na neformalni ravni. Sprva so ameriški diplomati zgolj spodbujali obe strani, da se začneta pogajati o mejnem sporu in umiku blokade hrvaških pristopnih pohajanja ter da vztrajata pri pogajanjih, ki so potekala v okviru tako imenovanega Rehnovega procesa. Tako slovenska kot hrvaška stran sta preko ameriških diplomatov preverjali pripravljenost druge strani za pogajanja o načinu reševanja spora.

V nadaljevanju pa so se ameriški diplomati v obeh državah na prošnjo vladnih predstavnikov obeh držav na neformalni ravni aktivno vključili tudi v notranjepolitični prostor v smislu pridobivanja podpore vladnim predlogom rešitve pri opozicijskih strankah. Pri tem je v splošnem vidiku diplomacije zanimivo že samo dejstvo, da so diplomati tretje države s strani države sprejemnice pozvani za posredovanje v notranjem političnem prostoru države sprejemnice, kar teoretično ne moremo opredeliti kot eno izmed osnovnih nalog diplomacije. Tovrstne aktivnosti bi verjetno lahko pripisali diplomacijam velikih držav, še posebej če upoštevamo Kissingerjevo navedbo, da so "diplomati velikih sil vedno zaželeni in pozornosti vreden sogovornik, četudi so njihove diplomatske in osebnostne kvalitete lahko skromne. Za njihovimi besedami stoji njihova država: skozi usta njenih diplomatov govori njena moč, ugled in mednarodni položaj." (Kissinger v Petrič 2010, 415) Moč in vpliv velike države tako takšni državi omogoča tudi posredovanje v sporih med njej prijateljskimi državami. Iz ameriških depeš je razvidno, da so ZDA predvsem pri hrvaški politiki in javnosti odigrale pomembno vlogo "garanta" za dogovor med Slovenijo in Hrvaško, še posebej, če upoštevamo dejstvo, da so se takrat v javnosti pojavljala ugibanja, da je bil arbitražni sporazum napisan v State Departmentu. Zunanjepolitični svetovalec hrvaške premierke Davor Stier je ameriškim diplomatom pojasnil, da bi ameriška podpora oziroma udeležba pomagala pomiriti in prepričati tudi hrvaško stran, da bo Slovenija resnično umaknila blokado. (Wikileaks 2009ae) V slovenski politični (predvsem opozicijski) in splošni javnosti je bil ta vpliv manjši. Kljub posredovanju ameriške diplomacije pri opoziciji, je bil arbitražni sporazum sprejet šele po potrditvi na referendumu. Glede vpliva na splošno javnost pa je opozoril že sam ameriški diplomat, začasni odpravnik poslov v Ljubljani Bred Freden: "Preveč vidna vloga ZDA bi lahko vzpodbudila ugibanja med določenimi deli javnosti, da je bil arbitražni sporazum Sloveniji 'vsiljen' s strani tujcev". (Wikileaks 2009bc) Ne glede na slednje pa bi lahko

zaključili, da sta vladi obeh držav sprejeli vlogo ZDA kot neformalnega posrednika v njunem sporu (vsaka zase je za to tudi zaprosila) in zaupali zagotovilom Washingtona.

Navedbam slovenskih diplomatov, da so bila stališča Republike Slovenije in njen vitalni interes ameriški administraciji manj pomembni kot interes Hrvaške, bi načeloma lahko delno potrdili. Iz tega razloga so v tej nalogi depeše ameriških veleposlaništev v Ljubljani in Zagrebu povzete in prikazane po kronološkem zaporedju, podrobneje opisane pa so tudi vsebine glede morebitnega slovenskega oviranja vstopa Hrvaške v Nato. Analiziranih je bilo 102 depeš glede reševanja slovensko-hrvaškega mejnega spora, od katerih jih je 48 poslalo veleposlaništvo ZDA v Zagrebu, 34 veleposlaništvo ZDA v Ljubljani, 7 ameriško zunanje ministrstvo, 3 veleposlaništvo ZDA v Stockholmu, po 2 veleposlaništvi ZDA v Parizu in Bruslju ter po 1 veleposlaništvo v Helsinkih, Pragi, na Dunaju in predstavništvu pri OZN, EU in OVSE. Iz kronološkega pregleda poročanja obeh veleposlaništev je razvidno, da je bilo predstavljanje stališč Zagreba bolj intenzivno, še posebej v obdobju, ko je bil vodja ameriškega diplomatskega predstavništva veleposlanik Robert A. Bradtke. Vsaki depeši iz Ljubljane, v kateri so bila opisana slovenska stališča, je sledila vsaj ena depeša iz Zagreba, v kateri so bila predstavljena hrvaška stališča, tudi kot odgovor na slovenska. Po zaključku mandata veleposlanika Bradtkeja je bilo diplomatsko poročanje iz Zagreba bolj zmerno, s prikazom vseh objektivnih dejstev.

Kot dodaten dejavnik, da so bila slovenska stališča očitno manj slišana v washingtonski administraciji je lahko tudi podatek, da je funkcijo ameriškega veleposlanika v Ljubljani v ključnem obdobju (od januarja 2009 do novembra 2010) opravljal začasni odpravnik poslov (Bradley A. Freden), medtem ko je v Zagrebu kot vodja misije deloval veleposlanik (Robert A. Bradtke). Med vodji diplomatskih predstavništev se v skladu s 14(2). členom Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih sicer ne smejo delati nobene razlike na podlagi razreda vodje diplomatske misije, razen pri prednostnem vrstnem redu in etiketi⁴¹(Simoniti, 2014), a se to načelo praviloma nanaša na odnos države sprejemnice do vodij misij države pošiljateljice, kot na odnos znotraj diplomacije in akterjev zunanje politike države

⁴¹ Že Dunajski pravilnik o stopnjah diplomatskih predstavnikov, s katerimi so se države hotele izogniti zapletom, ki so prej nastajali v zvezi s prednostnim vrstnim redom med diplomatskimi agenti različnih vesil (Simoniti, 2014) je vodje diplomatskih misij v tri razrede: 1) veleposlanike/ambasadorje in papeške nuncije ali papeške legats, 2) odposlance, ministre ali druge, akreditirane pri vladarju in 3) odpravnike poslov, akreditirane pri ministrstvu za zunanje zadeve. Aachenski protokol je določil še četrti razred vodij, t.i. ministre rezidente, ki so bili uvrščeni med drugi in tretji razred iz Dunajskega pravilnika, tako da so bili odpravniki poslov po aachenskem kongresu četrti razred (Simoniti, 2014).

pošiljateljice. Ta vidik je še posebej pomemben, če upoštevamo Morgenthaujevo tezo, da diplomat hkrati z zunanjim ministrstvom oblikuje zunanjo politiko svoje države (Morgenthau, 1966 v Benko, 1997) in Cardozovo trditev, da so nasveti diplomatov politikom zaželeni in najpogosteje jih politiki tudi upoštevajo (Cardozo, 1962 v Benko, 1997). Vendar je poleg te okoliščine potrebno upoštevati tudi, da sta Slovenija in Hrvaška v tem času imeli v Washingtonu veleposlanika, ki sta zagotovo profesionalno prenašala glas Ljubljane oziroma Zagreba.

Po preučitvi javno objavljenih depeš ameriške diplomacije, navedenih dejavnikov ter pogovorov s slovenskimi diplomati lahko sklenemo, da je bila vloga ZDA pri reševanju mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško, predvsem v obdobju tako imenovanega Rehnovega procesa do začetka veljavnosti arbitražnega sporazuma, ključna. V tem obdobju se je ameriška diplomacija aktivno, vendar na neformalni ravni, vključila v pogajanja in pogovore med Ljubljano in Zagrebom ter v "kritičnih" trenutkih konkretno posredovala.

7. VIRI IN LITERATURA

-
- Akehurst, Michael. 1984. *A Modern Introduction to International Law. Fifth edition.* London: George Allen & Unwin Ltd.
- Art, J. Robert. 2009. *America's Grand Strategy.* New York: Routledge.
- Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Beach, Derek. 2012. *Analyzing Foreign Policy.* New York: Palgrave Macmillan.
- Berridge, G. R. 1995. *Diplomacy: Theory and Practice.* Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire.
- - - - 2005. *Diplomacy: Theory and Practice. Third edition.* Palgrave Macmillan.
- Biehler, Gernot. 2008. *Procedures of International Law.* Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Brownlie, Ian. 2008. *Principles of Public International Law.* Oxford: University Press.
- BS. 2015. *Neposredne naložbe 2014. Banka Slovenije.* Dostopno prek: file:///C:/Users/A1744/Downloads/Neposredne_nalozbe_2014.pdf. (28. april 2016)
- Bučar, Bojko. 1992. *Univerzalizem in regionalizem v slovenski zunanji politiki.* Teorija in praksa, 29(5-6): 484. Dostopno prek: www.dlib.si/ (14. april 2016)
- Bugajski, Janusz in drugi, 2010. *Western Balkans Policy – Review 2010.* Center for strategic and International Studies. Dostopno prek http://csis.org/files/publication/100917_Bugajski_WesternBalkans_WEB.pdf (28. april 2016)
- Cerar, Miro. 2009. *Mejni spor med Slovenijo in Hrvaško (2. del).* Dostopno prek: <http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?Id=49074>. (8. marec 2016)
- Chatterjee, Aneek. 2010. *International Relations Today: Concepts and Applications.* Pearson, Delhi. Dostopno prek bit.ly/1Udbcqt (14. april 2016)
- *Convention (III) relative to the Opening of Hostilities. 1907. The Hague.* Dostopno prek <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=BD56907463617993C12563CD002D6774&action=openDocument> (28. april 2016)
- *Deklaracija o stanju meddržavnih odnosov med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo.* 1999. INN, 32/199. Dostopno prek: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/270375.html> (28. april 2016)
- Devin, Guillaume. 2008. *Sociologija mednarodnih odnosov.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- DMPPO. 1970. *Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z ustanovno listino Združenih narodov*. Dostopno prek: <http://www.pf.uni-lj.si/media/deklaracija.sedmih.nacel.pdf> (28. april 2016)
- DMRS. 1982. *Deklaracija o mirnem reševanju sporov*. Dostopno prek: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r010.htm> (28. april 2016)
- DPSSRH. 1991. *Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske (25. lipnja 1991)*. Dostopno prek: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=15680> (15. april 2016)
- Duncan, Russel in Joseph Goddard. 2003. *Contemporary America*. New York: Palgrave Macmillan.
- DZ. 2016. *Državni zbor: Odbor za zunanjo politiko*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnoTelo?idDT=DT016> (20. april 2016)
- DZB. 2010. *Deklaracija o Zahodnem Balkanu*. Dostopno prek <http://www.uradni-list.si/1/content?id=99131> (28. april 2016)
- Freeman, Charles W. 1997. *The diplomat's dictionary*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Glahn, Gerhard von in James Larry Taulbee. 2016. *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*. New York: Routledge,
- Grimmet, Richard F. 1999. *Foreign Policy Roles of the President and Congress*. Dostopno prek <http://fpc.state.gov/6172.htm>
- Grizold, Anton in Bogomil Ferfila. 2000. *Varnostne politike velesil*. Knjižna zbirka Profesija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Held, David in Mathias Koenig-Archibugi. 2004. *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- Hogan, J. Michael in Thomas g. Paterson. 2004. *American Foreign Relations*. Cambridge: University Press.
- IIP Digital. 2009. *State Department Daily Press Briefing, Spokesman Ian Kelly briefs the press November 4 2009*, dostopno prek <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2009/11/20091105114249xjsnommis0.1321484.html#axzz45wUIP8fY> (15. april 2016)
- Interno gradivo ob pripravi referendumске kampanje glede arbitražnega sporazuma. 2010. Delno dostopno prek http://www.vlada.si teme_in_projekti/arhiv_projektov/arbitrazni_sporazum/. (8. marec 2016)

- - - 2016. *Outline of U.S. Government*. Dostopno prek: http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/1310_Outline_of_US_Government_English_TEXT_Low_WEB.pdf (20. april 2016)
- Intervju 2016a. Pogovor s slovenskim diplomatom o obdobju pred začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma. (10. april 2016)
- ---. 2016b. Pogovor s slovenskim diplomatom o obdobju pred začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma. (14. maj 2016)
- ---. 2016c. Pogovor s slovenskim diplomatom o obdobju pred začetkom veljavnosti arbitražnega sporazuma. (9. junij 2016)
- IUS-INFO. 2015. *Pri reševanju vprašanja meje s Hrvaško tudi neprijetne obveščevalne afere – kronologija*. Dostopno prek: <http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Novice.aspx?id=147809> (14. april 2016)
- Jazbec, Milan. 2009. *Osnove diplomacije*. Knjižna zbirka Maklen. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kissinger, Henry. 2002. *Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the twenty-first century*. UK: The Free Press.
- KPMP. 1982. *Konvencija o pomorskem mednarodnem pravu*. Dostopno prek: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm (15. april 2016)
- Larabee, F. S. 1994. *Balkan Security after the Cold War*. Washington.
- Levantrosser, William in Rosanna Perotti. 2004. *A Noble Calling: Character and the George H. W. Bush Presidency*. Praeger Publishers, Westport. Dostopno prek <http://bit.ly/1SMQR8X> (14. april 2016)
- Merrills, J. G. 1998. *International Dispute Settlement*. Cambridge University Press.
- Morgenthau, Hans. 1995. *Politika med narodi*. Zbirka Mednarodni odnosi. Ljubljana: DZS.
- MZZ. 2009. *Obisk ministra Žbogarja v Washingtonu*. Sporočilo za javnost. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2009/7/select/sporocilo_za_javnost/article/141/25742/ (14. april 2016)
- - - 2016a. *Zahodni Balkan*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zahodni_balkan/. (10. april 2016)
- - - 2016b. *Strategija do Zahodnega Balkana*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zahodni_balkan/strategija_do_zahodnega_balkana/ (10. april 2016)

- NSC. *National Security Council*, dostopno prek <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/> (20. april 2016)
- Nguyen Quoc, D, P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet. 2009. *Droit international public*. Pariz: L.G.D.J.
- PCA. 2016. *Press Release: Tribunal Issues Partial Award: Arbitration between Croatia and Slovenia to Continue*. Permanent Court of Arbitration. Dostopno prek <https://pcacases.com/web/sendAttach/1785>
- Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika - Osnove teorije in praksa*. Mengeš: Center za evropsko prihodnost.
- Pogačnik, Miha. 1996. *Mirno reševanje mejen problematike med Hrvaško in Slovenijo*. *Pravnik* 51 (1-3), 73-95.
- - - - 2000. *Diplomatska sredstva mirnega reševanja mednarodnih sporov*. *Pravnik* 55(9/10), 663-675.
- Pogačnik, Miha in Ernest Petrič. 2010. *Izbrane teme mednarodnega prava*. Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta,.
- Pograjc, Gregor. 2005. *Posredovanje kot sredstvo mirnega reševanja sporov*. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Porter, Keith. 2014a. *Who Makes U.S. Foreign Policy? The Role of the Congress*. About.com. Dostopno prek <http://usforeignpolicy.about.com/od/backgroundhistory/a/congress.htm>. (10. marec 2016)
- - - - . 2014b. *Who Makes U.S. Foreign Policy? Foreign Policy 101*. About.com, dostopno prek <http://usforeignpolicy.about.com/od/backgroundhistory/a/whomakesforpol.htm>. (10. marec 2016)
- - - - . 2016. *Who Makes U.S. Foreign Policy? The Role of Think Tanks and NGOs*. About.com, dostopno prek <http://usforeignpolicy.about.com/od/backgroundhistory/a/thinkngo.htm>. (10. marec 2016)
- Russett, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika: izbira možnosti*. Zbirka mednarodni odnosi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Simoniti, Iztok. (2014). *Diplomatsko pravo – izbrane konvencije*. Zbirka mednarodno pravo, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ljubljana in Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije
- SZB. 2016. *Smernice za delovanje republike Slovenije do Zahodnega Balkana*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Zahodni_Balkan/smernice_final.pdf (28. april 2016)

- STA. 1991a. *Mnenje Arbitražne komisije o Jugoslaviji*. Dostopno prek <https://www.sta.si/878775/mnenje-arbitrazne-komisije-o-jugoslaviji>. (15. april 2016)
- - - 1991b. *Kacin: "Z negativno promocijo ne bomo uspeli"*. Dostopno prek <https://www.sta.si/866184/kacin-z-negativno-promocijo-ne-bomo-uspeli>. (15. april 2016)
- - - 1999a. *Srečanje Perryja s slovensko in hrvaško delegacijo*. Dostopno prek <https://www.sta.si/406757/slovenija-in-hrvaska-na-prvem-srecanju-s-perryem>. (15. april 2016)
- - - 1999b. *Predsednik Clinton: ZDA visoko cenijo uspeh Slovenije*. Slovenska tiskovna agencija. Dostopno prek <https://www.sta.si/417215/predsednik-clinton-zda-visoko-cenijo-uspeh-slovenije?q=will,perry>. (15. april 2016)
- - - 2009a. *Rehn verjame, da bo petkov dogovor potrjen v obeh državah (dopolnjeno)*. Slovenska tiskovna agencija. Dostopno prek <https://www.sta.si/1426770/rehn-verjame-da-bo-petkov-dogovor-potrjen-v-obe-drzavah?q=sloven,hrva%C5%A1,mej> (15. april 2016)
- - - 2009b. *Hrvaški sabor sprejel arbitražni sporazum*. Slovenska tiskovna agencija. Dostopno prek <https://www.sta.si/1450946/hrvaski-sabor-sprejel-arbitrazni-sporazum?q=sloven,hrva%C5%A1,mej> (15. april 2016)
- State Department. 2012. *U.S. Policy Toward the Balkans*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2012/200553.htm> (8. marec 2016)
- - - 2016a. *U.S. Relations With Slovenia*. Dostopno prek <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3407.htm> (8. marec 2016)
- - - 2016b. *Balkans Region*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/p/eur/rt/balkans/>. (8. marec 2016)
- SV, *Mednarodne operacije in misije*, dostopno prek <http://www.slovenskavojska.si/mednarodno-sodelovanje/mednarodne-operacije-in-misije/> (10. april 2016)
- TULSNRS. 1991. *Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2010/Arbitrazni_sporazum/1._TUL_II._razdelek.pdf. (18. april 2016)
- Türk, Danilo. 2007. *Temelji mednarodnega prava*. GV založba, Ljubljana.
- ULZN. 1965. *Ustanovna listina Združenih narodov (prečiščeno besedilo)*. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/_pdf/2014/Mp/m2014002.pdf#!/m2014002-pdf (18. april 2016)
- *Ustanovna listina Združenih narodov*. 2014. Dostopno prek https://www.uradni-list.si/_pdf/2014/Mp/m2014002.pdf#!/m2014002-pdf (14. april 2016)

- Vlada RS. 2016a. Zgodovina reševanja vprašanja meje. Dostopno prek: http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arhiv_projektov/arbitrazni_sporazum/zgodovina_resevanja_vprasanja_meje/. (15. april 2016)
- - - 2016b. Arbitraža. Dostopno prek http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arbitraza/. (15. april 2016)
- - - 2016b. Arbitraža. Dostopno prek http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arbitraza/. (15. april 2016)
- Vukadinović, Radovan (1995): *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Zbirka Preobrazbe. Arah Consulting d.o.o.
- Vukadinović, Radovan (2002): *Varnost v Jugovzhodni Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- VWA. 2016. *Veleposlaništvo Republike Slovenije v Washingtonu*. Dostopno prek <http://washington.embassy.si/> (8. marec 2016)
- Zgonec – Rožej, Miša. 2003. *Reševanje mejnega spora med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško*. Pravniki 58 (9-12), 593-620.
- ZZZ-1. Zakon o zunanjih zadevah, dostopno prek <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1611#> (20. april 2016)
- ZSDZVZEU. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3840> (20. april 2016)
- WikiLeaks. 1992. Depeša "The Future is Now". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/92ZAGREB527_a.html (15. april 2016)
- WikiLeaks. 2008a. "Slovenia supports Croatia's accession to the EU - but insists no prejudgement of border issues". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/08LJUBLJANA515_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2008b. Depeša "French frustration with Slovenian position on border issue with Croatia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/08ZAGREB841_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009a. Depeša "Slovene PM adamant that Croatia must compromise on EU-accession issue" dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA10_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009b. Depeša "Approaching the EU in advance of the January 26-27 foreign ministers meeting (GAERC)". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE4297_a.html (15. april 2016)

- Wikileaks. 2009c. Depeša "Croatian-Slovenian border dispute: the view from Zagreb". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB118_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009č. Depeša "Demarche - Slovenian timeline for ratification of Croatia into NATO". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE20395_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009d. Depeša "Croatia-Slovenia: no progress on border issue, Slovene assurances on NATO". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cable/09ZAGREB148_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009e. Depeša "Slovenia feeling trapped by Croatian intransigence on EU accession". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA95_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009f. Depeša "Secretary Clinton's april 15 meeting with EU high representative Javier Solana". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE39151_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009g. Depeša "FM Jandrokovic expects Croatia to agree to Rehn proposal for arbitration of border dispute with Slovenia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB215_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009h. Depeša "Meeting with President Mesic on Slovene border dispute/Rehn proposal". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB218_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009i. Depeša "Sanader positive about Rehn proposal". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB226_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009j. Depeša "Slovenia swallows hard, prepares to accept new EU proposal on border dispute with Croatia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA125_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009k. Depeša "Encouraging progress on resolving Slovenia-Croatia border dispute and supporting Croatia's EU accession", dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE43586_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009l. Depeša "Slovenian FM strategizing on latest Rehn proposal", dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA135_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009m. Depeša "Croatian Foreign minister express concerns over possible Slovene changes to Rehn proposal on border dispute". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB245_a.html (15. april 2016)

- Wikileaks. 2009m. Depeša "Slovenia: "substantive amendments" needed to accept Rehn proposal". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA139_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009o. Depeša "Slovenia seeks another round of "quiet" talks with Croatia, Rehn". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA149_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009p. Depeša "Slovene MFA director general on the border dispute with Croatia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRUSSELS701_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009r. Depeša "Sweden scenesetter for Codel Tanner". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STOCKHOLM309_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009s. Depeša "Croatian competition agency: no choice but to close shipyards". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB294_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009š. Depeša "Readout of u/s Burns and USDP Flournoy's political-military discussions in Paris". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09PARIS708_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009t. Depeša "Croatia: prime minister Sanader discusses EU, ICTY with ambassador Rice". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09USUNNEWYORK560_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009u. Depeša "Undersecretary of defense Clapper discusses region and bilateral cooperation with Croatian leadership". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB321_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009v. Depeša "French embassy view of the Croatian-Slovenian border dispute". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB341_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009z. Depeša "Croatian reaction to latest Rehn proposal on border dispute with Slovenia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB365_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ž. Depeša "Slovenia ready to reengage in Rehn process". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA173_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009aa. Depeša "EUR/SCE Director Hyland discusses regional cooperation during visit to Croatia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB383_a.html (15. april 2016)

- Wikileaks. 2009ab. Depeša "Croatian ambassador says U.S. should become more involved in dispute with Slovenia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cable/09LJUBLJANA178_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ac. Depeša "PM resignation spurs cabinet shakeup; coalition government holding steady". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB407_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ač. Depeša "Slovenia-Croatia: PM clings to Rehn process, offers short-term solution to unblock accession". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA183_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ad. Depeša "Your meeting with Slovenian foreign minister Samuel Žbogar". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA215_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ae. Depeša "Croatian PM's foreign policy advisor on upcoming meeting with Slovene PM Pahor". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB458_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009af. Depeša "Slovenian and Croatian PMs agree to dialogue on way forward". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA231_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ag. Depeša "Croatian PM's foreign policy advisor on Kosor/Pahor meeting: "an important step forward". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB480_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks35. 2009ah. Depeša "Encouraging progress on resolving Slovenia-Croatia border dispute". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE80700_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ai. Depeša "Slovenia-Croatia: president sees window of opportunity, looks to continued u.s. engagement". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA258_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009aj. Depeša "Secretary Clinton's July 30 meeting with Luxembourger FM Asselborn". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE88675_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ak. Depeša "Scenesetter for EUR DAS Jones' visit to Zagreb". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB522_a.html (15. april 2016)

- Wikileaks. 2009al. Depeša "Slovenia-Croatia: PM willing to compromise on border, but "time is running out". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA275_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009am. Depeša "Slovenian prime minister: "We have reached agreement with Croatia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA280_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009an. Depeša "EUR DAS Jones' Zagreb discussions on Slovenia border dispute" dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB552_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ao. Depeša "Foreign ministers discuss AFPAK, Iran, MEPP at September Gymnich". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STOCKHOLM577_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ap. Depeša "Slovenia/Croatia announce agreement to unblock EU accession talks and resolve border issue". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA286_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ar. Depeša "Croatia and Slovenia announce agreement on border process and unblocking EU negotiations". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB559_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009as. Depeša "Ambassador discusses Slovenia, Bosnia, Kosovo, Serbia and ICTY in initial call with FM Jandrokovic". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB572_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009aš. Depeša "Ambassador Foley presents credentials to president Mesic". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB576_a.html
- Wikileaks. 2009at. Depeša "Opposition grumbles over Kosor's handling of border dispute". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB577_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009au. Depeša "PM Pahor calls for urgent u.s. assistance to close arbitration agreement with Croatia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA312_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009av. Depeša "Ambassador discusses Slovenia, domestic politics with opposition leaders". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB606_a.html (15. april 2016)

- Wikileaks. 2009az. Depeša "Slovenia-Croatia: PM Pahor frustrated by failed talks in Zagreb, says time running out". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA324_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009až. Depeša "pahor expects final act to border drama". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA336_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009ba. Depeša "Croatian parliament backs Kosor to sign arbitration deal with Slovenia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB647_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009bb. Depeša "MFA notes achievements, next steps on arbitration agreement". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA347_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009bc. Depeša "Your upcoming visit to Slovenia: an opportunity to engage on Afghanistan and Croatia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA349_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009bč. Depeša "Sweden's state secretary spills on Iran, Israel, and Afghanistan". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STOCKHOLM709_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009bd. Depeša "PM sends arbitration agreement to parliament for ratification". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09ZAGREB669_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009be. Depeša "Slovenia-Croatia: now the hard part". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA358_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009bf. Depeša "Putting U.S.-Slovenia relations back on track". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09LJUBLJANA385_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2009bg. Depeša "(SBU) Request for information on leadership and democratization in Croatia (C-RE9-01754)". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE101469_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2010. Depeša "Scenesetter for admiral Mark Fitzgerald 10 February 2010 visit to the Republic of Slovenia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/10LJUBLJANA28_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2010. Depeša "Scenesetter for codel Voinovich". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/10ZAGREB84_a.html (15. april 2016)
- Wikileaks. 2010. Depeša "Slovenia: Scenesetter for codel Voinovich". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/10LJUBLJANA36_a.html (15. april 2016)

- Wikileaks. 2010. Depeša "Western Balkans major theme of codel Voinovich visit to Slovenia". Dostopna prek https://wikileaks.org/plusd/cables/10LJUBLJANA41_a.html (15. april 2016)

8. PRILOGA

ARBITRAŽNI SPORAZUM MED VLADO REPUBLIKE SLOVENIJE IN VLADO REPUBLIKE HRVAŠKE

Vladi Republike Slovenije in Republike Hrvaške (v nadaljnjem besedilu: pogodbenici) sta se glede na to, da v številnih poskusih v zadnjih letih nista razrešili spora glede meje na kopnem in morju,

ob sklicevanju na sredstva za mirno reševanje sporov iz 33. člena Ustanovne listine Združenih narodov,

ob potrditvi zavezanosti k mirnemu reševanju sporov v duhu dobrososedskih odnosov, upoštevaje njune vitalne interese,

z odobravanjem posredovanja Evropske komisije

sporazumeli:

1. člen

Ustanovitev arbitražnega sodišča

Pogodbenici ustanovita arbitražno sodišče.

2. člen

Sestava arbitražnega sodišča

(1) Pogodbenici s seznama kandidatov, ki ga določita predsednik Evropske komisije in član Evropske komisije, odgovoren za širitev, v petnajstih dneh sporazumno imenujeta predsednika arbitražnega sodišča in dva člana, ki so priznani strokovnjaki za mednarodno pravo. Če se v tem roku ne moreta sporazumeti, predsednika in dva člana arbitražnega sodišča s seznama imenuje predsednik Meddržavnega sodišča v Haagu.

(2) Vsaka pogodbenica v petnajstih dneh po opravljenih imenovanjih iz prvega odstavka imenuje še po enega člana arbitražnega sodišča. Če v tem roku imenovanje ni opravljeno, člana imenuje predsednik arbitražnega sodišča.

(3) Če se pred začetkom postopka ali med njim mesto člana izprazni zaradi smrti, nezmožnosti ali odstopa, se zapolni v skladu s postopkom, predpisanim za prvotno imenovanje.

3. člen

Naloga arbitražnega sodišča

(1) Arbitražno sodišče določi:

- (a) potek meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na kopnem in morju;
- (b) stik Slovenije z odprtim morjem;
- (c) režim za uporabo ustreznih morskih območij.

(2) Pogodbenici v enem mesecu podrobno opredelita vsebino spora. Če tega ne storita, arbitražno sodišče za določitev točnega obsega spora in zahtev glede meje na morju in kopnem med pogodbenicama uporabi predložene navedbe obeh pogodbenic.

(3) Arbitražno sodišče izreče razsodbo o sporu.

(4) Za razlago tega sporazuma je pristojno arbitražno sodišče.

4. člen

Uporabljeno pravo

Arbitražno sodišče uporablja:

- (a) pravila in načela mednarodnega prava za odločanje po točki (a) prvega odstavka 3. člena;
- (b) mednarodno pravo, pravičnost in načelo dobrososedskih odnosov za dosego poštene in pravične odločitve, upoštevajo vse relevantne okoliščine, za odločanje po točkah (b) in (c) prvega odstavka 3. člena.

5. člen

Odločilni datum

Noben enostranski dokument ali dejanje katere koli strani po 25. juniju 1991 za naloge arbitražnega sodišča nima pravnega pomena in ne zavezuje nobene strani v sporu ter nikakor ne prejudicira razsodbe.

6. člen

Postopek

(1) Vsaka pogodbenica arbitražnemu sodišču v dvanajstih mesecih predloži memorandum. V roku, ki ga določi arbitražno sodišče, ima pravico dati pripombe na memorandum druge pogodbenice.

(2) Razen če ni drugače predvideno, arbitražno sodišče vodi postopek v skladu z Izbirnimi pravili Stalnega arbitražnega sodišča za razsojanje v sporih med dvema državama.

(3) Arbitražno sodišče lahko zaprosi za izvedenska mnenja in skliče ustne obravnave.

(4) Arbitražno sodišče po posvetovanju s pogodbenicama z večino glasov svojih članov čim prej odloči o vseh postopkovnih vprašanjih.

(5) Postopek je zaupen in poteka v angleščini.

(6) Pogodbenici imenujeta predstavnika, ki imata vlogo posrednikov med njima in arbitražnim sodiščem. Svojemu predstavniku v pomoč lahko zagotovita svetovalce.

(7) Arbitražnemu sodišču pomaga sekretariat. Stroški arbitražnega sodišča se med pogodbenicama razdelijo enakomerno. Pogodbenici zaprosita Evropsko komisijo, da arbitražnemu sodišču zagotovi pomoč sekretariata. Kraj arbitraže je Bruselj, Belgija.

(8) Arbitražno sodišče lahko pogodbenicama ob njunem soglasju v vsaki fazi postopka pomaga najti prijateljsko rešitev spora.

7. člen

Razsodba arbitražnega sodišča

(1) Arbitražno sodišče po preučitvi vseh relevantnih dejstev, ki se nanašajo na zadevo, čim prej izda razsodbo. Razsodbo sprejme z večino glasov članov. V razsodbi so navedeni razlogi, na katerih temelji. K razsodbi ne smejo biti priložena ločena ali odklonilna mnenja.

(2) Razsodba arbitražnega sodišča je za pogodbenici zavezujoča in pomeni dokončno rešitev spora.

(3) Pogodbenici v šestih mesecih po sprejetju razsodbe storita vse potrebno za njeno izvršitev, vključno s spremembo notranje zakonodaje, če je to potrebno.

8. člen

Dokumenti za pogajanja o pristopu k EU

(1) Noben dokument, enostransko predložen med pogajanj o pristopu k EU, ne pomeni prejudica za arbitražno sodišče pri opravljanju njegovih nalog in ne zavezuje ene ali druge strani v sporu.

(2) To velja za vse dokumente in stališča, tako pisna kot ustna, med drugim zemljevide, pogajalska izhodišča, pravne akte in druge dokumente ne glede na obliko, ki so enostransko pripravljeni ali predloženi ali na katere se enostransko sklicuje med pogajanj o pristopu k EU. Velja tudi za vse dokumente in stališča EU, ki se nanašajo na navedene dokumente in stališča ali jih povzemajo.

9. člen

Nadaljevanje pogajanj o pristopu k EU v skladu s pogajalskim okvirom

(1) Republika Slovenija umakne pridržke k odprtju in zaprtju pogajalskih poglavij, ki so povezani s sporom.

(2) Pogodbenici se vzdržita vseh dejanj ali izjav, ki bi lahko negativno vplivali na pristopna pogajanja.

10. člen
Ohranitev sedanjega stanja

- (1) Pogodbenici se vzdržita vseh dejanj ali izjav, ki bi lahko spor še zaostri ali ogrozili delo arbitražnega sodišča.
- (2) Arbitražno sodišče lahko odredi kakršne koli začasne ukrepe, za katere meni, da so potrebni za ohranitev sedanjega stanja, če to narekujejo okoliščine.

11. člen

- (1) Obe strani čim prej ratificirata ta sporazum v skladu s svojimi ustavnopravnimi zahtevami.
- (2) Sporazum začne veljati prvi dan v tednu, ki sledi izmenjavi diplomatskih not, s katerima pogodbenici izrazita soglasje, da ju sporazum zavezuje.
- (3) Vsi postopkovni roki iz tega sporazuma začnejo teči z dnem podpisa pogodbe o pristopu Hrvaške k EU.
- (4) Sporazum se registrira pri Sekretariatu Združenih narodov v skladu s 102. členom Ustanovne listine Združenih narodov.

Sestavljeno v Stockholmu dne 4. novembra 2009 v treh izvirnikih v angleškem jeziku.

Podpisano

Za Vlado Republike Slovenije

Borut Pahor, l.r.

Za Vlado Republike Hrvaške

Jadranka Kosor, l.r.

V navzočnosti

Za predsedstvo Sveta Evropske unije

Fredrik Reinfeldt, l.r.