

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**DIPLOMACIJA V EVROPSKI UNIJI
(Vloga diplomacije Republike Slovenije kot
članice EU)**

Željana Djekanović

Ljubljana, januar 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**DIPLOMACIJA V EVROPSKI UNIJI
(Vloga diplomacije Republike Slovenije kot članice EU)**

Kandidatka: Željana Djekanović
Št. indeksa: 32662

Mentor: Mag. Slavko Debelak

Ljubljana, januar 2009

POVZETEK

Ideja diplomskega dela je predstaviti diplomacijo evropske unije in diplomacijo Republike Slovenije, kot polnopravno članico v Evropski uniji. Diplomacija EU predstavlja novo vejo v klasični diplomaciji. Njena posebnost oziroma značilnost je narava subjekta, ki ga predstavlja. V nalogi je strnjeno predstavljena zgodovina evropske diplomacije, predvsem pa je osredotočena na akterje v njej. Tu predstavim in analiziram vlogo evropske komisije in njenih delegacij, Svet EU ter Visokega poredstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Zanimalo me je tudi, kako se je Republika Slovenija prilagodila oziroma kako je oblikovala svoje akterje za hitreše in predvsem bolj kvalitetno sodelovanje z Evropsku unijo. Končne ugotovitve kažejo, da je Republika Slovenija uvedla določene spremembe na področju oblikovanja in izvajanja zunanje politike, predvsem pa na področju evropskih zadev. V procesu koordinacije evropskih zadev je Misija v Bruslju (MBR) odigrala pomembno vlogo in s tem zagotovila hitrejši pretok informacij iz Bruslja v Ljubljano in v obratni smeri, pripravila dokumente, posredovala pomembne informacije, Od 1. maja 2004, ko je Republika Slovenija pristopila k Evropski Uniji, se je MBR primenovala v Stalno predstavništvo RS pri EU v Bruslju in od takrat se RS aktivno vključuje v delo evropskih institucij in sodeluje pri oblikovanju evropske zakonodaje.

Ključne besede: diplomacija, akterji evropske unije, koordinacija evropskih zadev, stalno predstavništvo RS pri EU v Bruslju

SUMMARY

The main idea of my final thesis is to present the diplomacy of European Union and diplomacy of Slovenia as a full member of European Union. Its speciality is the nature of subject, which it represents. In my final thesis, the history of European diplomacy is concisely presented, especially it is focused on creators in it. Here I present and analyse the role of European Commission and its delegations, Council of the EU and the High Representative for Common Foreign and Security Policy. I wanted to find out, how Slovenia conformed and shaped its creators for faster and more qualitative cooperation with European Union.

Final conclusions suggest that Slovenia introduced certain changes in shaping and executing foreign politics, mainly concerning European affairs. In a process of significant role and thus ensured a faster flow of information from Brussels to Ljubljana and viceversa, prepared documents, intermediated important information, etc... Since 1st May 2004, when Slovenia joined EU, the Mission in Brussels renamed to the Permanent Office of Slovenia in Brussels and ever since Slovenia has been actively involved in the work of European Institutions and has been participating in shaping European Legislation.

KEY WORDS: diplomacy, creators of European Union, Coordination of European Affairs, Permanent Office of Slovenia in Brussels

KAZALO

POVZETEK	iii
SUMMARY	iv
1 UVOD	1
1.1 IZHODIŠČE DIPOMSKEGA DELA	1
1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE	2
1.3 METODE DE LA	2
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	2
2 OPREDELITEV POJMOV	3
2.1 DIPLOMACIJA	3
2.1.1 Naloge diplomacije	6
2.2 MEDNARODNOPRAVNI OKVIR DIPLOMACIJE	8
2.2.1 Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih	8
2.3 ZUNANJA POLITIKA	9
2.4 DIPLOMAT	10
2.5 DIPLOMATSKA MISIJA	11
2.5.1 Privilegiji in imunitete v okviru diplomatske misije	13
3 BILATERALNA IN MULTILATERALNA DIPLOMACIJA	15
3.1 BILATERALNA DIPLOMACIJA	15
3.2 MULTILATERALNA DIPLOMACIJA	15
3.2.1 Funkcije multilateralne diplomacije	17
4 DIPLOMACIJA V EU	18
4.1 RAZLAGA POJMA EVROPSKA DIPLOMACIJA	18
4.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ DIPLOMACIJE EU	19
4.2.1 Do amsterdamske pogodbe	19
4.2.2 Po amsterdamski pogodbi	21
4.3 RAVNI EVROPSKE DIPLOMACIJE	23
4.3.1 Bilateralna diplomacija	23
4.3.2 Multilateralna evropska diplomacija	24
4.4 AKTERJI IN FUNKCIJE DIPLOMACIJE EU	25
4.4.1 Evropski svet	27
4.4.2 Svet EU	28
4.4.3 Evropska komisija	32

4.4.4 Družina relex	35
5 EU IN DIPLOMACIJA REPUBLIKE SLOVENIJE V EU	37
5.1 EVROPSKA UNIJA IN VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V UNIJO	37
5.2 KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV	38
5.3 KOORDINACIJA ZADEV NA PODROČJU SZVP	40
5.3.1 MZZ in organizacijske spremembe	40
5.3.2 koordinacija dela med MZZ, misijo oziroma stalnim predstavništvom RS	43
5.3 DIPLOMATSKE MISIJE REPUBLIKE SLOVENIJE V OKVIRU EVROPSKE UNIJE	45
5.4 STALNO PREDSTAVNIŠTVO REPUBLIKE SLOVENIJE V BRUSLJU	46
6 ZAKLJUČEK	48
LITERATURA IN VIRI	50
SEZNAM SLIK IN TABEL	56
SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV	57
PRILOGE	59
Priloga 1: Organi evropske unije	59
Priloga 2: Shematični prikaz stanja pogajalskega procesa in vlog MBR	60
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	61

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČE DIPOMSKEGA DELA

Začetki diplomacije segajo daleč v preteklost in sicer v čas antične Grčije. Diplomacija se je pod vplivom različnih dejavnikov spreminjala in prilagajala, predvsem se je razvijala, njeno bistvo pa je ostalo nespremenjeno. Je ključni dejavnik oziroma izvajalec mednarodnega dialoga. Posebno obliko diplomacije pa predstavlja diplomacija Evropske unije, ki je pravno spremembo doživela z Amsterdamsko pogodbo. Ta je prinesla premik od zunanjih odnosov k zunanji politiki (ZP) in s tem tudi k diplomaciji. Diplomacija EU je še vedno v fazi oblikovanja in kot eno od sredstev zunanje politike neposredno povezana z zunanjo politiko Evropske unije (ZP EU). ZP EU ima zelo kompleksno in specifično strukturo, zato tu deluje veliko akterjev, ki si delijo pristojnosti in funkcije na področju diplomacije EU.

Tudi slovenska diplomatska dejavnost je nastajala postopoma. Prve obrise je dobila že pred uradno razglasitvijo samostojnosti Republike Slovenije (RS). Nadaljni korak je bil uresničiti opredeljen cilj, ki ga navaja tudi dokument "Primerna zunanja politika" iz leta 2002, tj. polnopravno članstvo v Evropski uniji (EU).

"S podpisom Pristopne pogodbe aprila 2003 je Slovenija dobila status aktivne opazovalke v institucijah EU in s tem pravico do 'aktivnega' in enakopravnega sodelovanja na skoraj vseh sestankih". (Rupel, 2003-posvet o delovanju)

Ker se je zastavljeni cilj uresničil, so se odnosi RS in EU začeli intenzivno razvijati, kar potrjuje tudi Misija RS pri EU v Bruslju (MBR)¹. S tem je RS dobila pravico do izražanja stališč kot tudi pravico do glasovanja.

Letos je Republika Slovenija predsedovala Svetu Evropske unije (Svet EU). To je odgovorna naloga, ki zahteva vodenje in zastopanje skupnosti, ki združuje 27 držav članic EU. Ob spremljanju predsedovanja Slovenije, ki je potekalo od januarja do julija letos, sem se odločila, da bom v okviru diplomskega dela raziskala in se seznanila z evropsko diplomacijo, njenimi akterji in vlogo diplomatskih misij RS v pogojih članstva v Evropski uniji.

¹ Verjetno ni bilo slučajno, da se je prvo slovensko predstavništvo odprlo ravno v Bruslju, saj si je Slovenija že takrat vzela za prioriteto navezavo stikov z Evropsko skupnostjo (MZZ).

1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE

Republika Slovenije je že po treh letih in pol članstva pri Evropski uniji prevzela vodenje Evropske unije. Ob spremljanju priprav na predsedovanje EU sem se začela zanimati za diplomacijo EU in sodelovanje RS. Cilj diplomske naloge je torej ugotoviti delovanje evropske diplomacije, prav tako pa učinek in delovanje slovenske diplomacije znotraj nje. Zanimali me bodo predvsem akterji evropske diplomacije, spremembe v organizaciji Ministrstva za zunanje zadeve ter delovanje Stalnega predstavništva RS pri EU v Bruslju.

1.3 METODE DELA

Diplomsko delo pretežno temelji na zbiranju, analiziranju in interpretaciji primarnih in sekundarnih virov. V diplomski nalogi predstavljam temo, za katero podatki že obstajajo. Uporabila jih bom tako, da bom analizirala delovanje akterjev evropske diplomacije in diplomacije RS. Delo bo v drugem poglavju obsegalo teoretični uvod v razumevanje pojma diplomacija. Sledi tretje poglavje, ki je namenjeno predstavitvi in razumevanju vrst diplomatskih odnosov. Četrto in peto poglavje pomenita glavno obravnavo vsebine. Tu bom predstavila vsako posebej in njihovo povezavo. O tem bom več pisala v naslednjem oziroma zadnjem poglavju, kjer bom predstavila vlogo diplomatskih misij RS v članstvu EU.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Kot prvo me bo zanimala opredelitev nekaterih pojmov, ki so ključnega pomena za razumevanje diplomske naloge. Kot drugo bom na kratko predstavila, kaj je bilateralna in multilateralna diplomacija. Nadalje bom v diplomski nalogi posvetila velik del diplomaciji Evropske unije. Predstavila bom zgodovino diplomacije EU do Amsterdamske pogodbe in po Amsterdamski pogodbi ter ravni diplomacije EU. V okviru diplomatskih akterjev bom izpostavila vlogo Evropskega sveta, Sveta EU, Evropsko komisijo in Visokega predstavnika za SZVP. Za konec bom govorila o diplomaciji Republike Slovenije v pogojih članstva EU. Tu bom predstavila Evropsko unijo (EU), koordinacijo evropskih zadev, reorganizacijo Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ) ter diplomatske misije RS v okviru EU.

Glede na področje raziskovanja se bom omejila na analizo diplomatskih odnosov RS v pogojih članstva v EU, kar pomeni, da bom predstavila samo diplomatske in ne konzularne odnose ter se bom pri delovanju MZZ osredotočila na vlogo diplomatskih misij RS v pogojih polnopravnega članstva v EU.

2 OPREDELITEV POJMOV

2.1 DIPLOMACIJA

Definicij diplomacije je toliko, kot je avtorjev, ki so o njeni pisali in jo proučevali. Diplomacija spada v vedo o mednarodnih odnosih. Njena naloga je predstavljati državo v mednarodnih odnosih, ščititi pravice in interese lastne države ter državljanov, pravnih in fizičnih oseb ter usklajevati različno politiko in interese v mednarodnih odnosih zaradi uresničevanja skupnih interesov.

Pred navajanjem definicij želim pojasniti zgodovinski izvor besede diplomacija: gre za izpeljanko iz grške besede *diploun*, ki pomeni prekrizati (Nicolson, 1988, str. 11).

Ker je definicij pojma diplomacija veliko, bom najprej predstavila poglede nekaterih najbolj pomembnih raziskovalcev diplomacije, nato pa povzela definicijo, ki bo najbolje združila nekaj raznovrstnih pogledov na omenjeni pojem.

Diplomacija je institucija države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti v mednarodnopravni skupnosti in s temi stiki uresničevati svoje interese, upoštevajoč, da je družba abstrakt države. V ta namen ji mednarodno pravo daje funkcijo in privilegiran status, kar ji omogoča, da to funkcijo razmeroma nemoteno uresničuje (Benko, 1997, str. 256).

Satow (1979, str. 3-8) navaja, da je diplomacija uporaba inteligence in taktika za vodenje uradnih odnosov med vladami neodvisnih držav, nato pa se nasloni na pojmovanje, ki ga ponuja Oxford English Dictionary. Diplomacija je, prvič, "upravljanje" mednarodnih odnosov s pogajanjem; drugič, metoda, s katero se ti odnosi urejajo prek veleposlanikov in diplomatskih odposlancev; tretjič, posel oz. večšina diplomatov; četrtič, sposobnost mednarodnega dialoga in pogajanj. Jazbec (1998b, str. 25) doda še dve: petič, predmet študija na posameznih univerzah, predvsem v evropskih in ameriških državah, in šestič diplomatska kariera.

Splošno razlago pojma diplomacije lahko najdemo tudi v Enciklopediji Slovenije (1988, str. 265), ki diplomacijo opredeli na tri načine, in sicer a) kot "diplomatsko službo" oz. "sektor državne administracije, ki se ukvarja z zunanjo politiko", b) kot "dejavnost držav v mednarodnih odnosih" in c) kot "obvladovanje znanja in metod ter dejavnosti pri nastopih v mednarodni politiki."

Da se pod imenom diplomacija skriva več različni aktivnosti, se odraža tudi v Nickovem pojmovanju, ko našteje več definicij diplomacije (Nick, 1999, str. 39): Pomeni vodenje državnih poslov na področju zunanje politike pred formalnih odnosov z drugimi subjekti mednarodnih odnosov. Označuje državni aparat, ki predstavlja državo v svetu in vzdržuje uradne stike z drugimi državami in organizacijami. Pomeni sposobnost, znanje, veščino in metodo komuniciranja, potek mednarodnih odnosov in tudi reševanje

konfliktnih situacij. Označuje poklic, kariero, stroke, ki predstavljajo državo v mednarodnih odnosih.

Kljub definicijam, ki predstavljajo različno pojmovanje diplomacije, je vsem skupen en vidik, to je definiranje pojma diplomacije z vidika države.

Avtor enega najbolj znanih del, *Diplomacy*, Sir Harold Nicolson (1988, str. 15) meni, da je diplomacija upravljanje mednarodnih odnosov s pogajanjem, metoda, s katero se ti odnosi urejajo in vodijo z ambasadori in poslanci ter posele ali umetnost diplomatov. Beseda diplomacija označuje process in mehanizem, preko katerega se izvajajo pogajanja (Nicolson, 1988, str. 7).

Nekoliko bolj filozofski pogled na diplomacijo nam predstavlja Simoniti, ki diplomacijo pojmuje kot veščino in sposobnost uporabe duha in razuma za to, da ustavimo sožitje med različno hotečimi (Simoniti, 1995, str. 8).

Diplomacija je glavna politična aktivnost, katere namen je omogočiti državam, da izvajajo svojo zunanjo politiko brez uporabe sile. Iz tega sledi, da je diplomacija sestavljena iz komunikacije med uradniki, ki predstavljajo zunanjo politiko držav. Vendar diplomacija ni samo to, kar izvajajo diplomatski predstavniki stalnih tradicionalnih misij, temveč se diplomatske aktivnosti izvajajo preko različnih kanalov (Berridge, 2002, str. 1).

White (2001, str. 317-18) je mnenja, da diplomacijo lahko opazujemo z več vidikov, makro in mikrovidika. Z mikrovidika (na ravni mednarodne skupnosti) diplomacijo opredeli kot proces komunikacije, saj prek dialoga in pogajanj igra ključno vlogo pri reševanju konfliktov, z makrovidika (na ravni države) pa diplomacijo predstavi kot sredstvo za implementacijo zunanjepolitičnih ciljev.

Podobno meni tudi Cerar (1999, str. 28): "diplomacija vzdržuje vsakodnevne odnose, dialog med državami ter med državami in drugimi akterji mednarodne skupnosti."

Osrednjo vlogo pri komunikaciji z diplomatskimi predstavništvi še vedno v večini držav opravlja zunanje ministrstvo. Za uspešno delovanje ima diplomacija na razpolago dva instrumenta: "službo za zunanje zadeve v glavnem mestu svoje države (MZZ) in diplomatske predstavnike, ki jih pošilja v glavna mesta tujih držav" (Morgehthau, 1995: 663).

"Diplomatska organizacija je sestavljena iz zunanjega ministrstva in iz diplomatsko-konzularnih predstavništev, povezanih v predstavniško mrežo, izvaja procese namenjene uresničevanju zunanje politike in s svojo dejavnostjo zagotavlja potrebne informacije za nosilce zunanjepolitičnega odločanja" (Jazbec, 2004, str. 232).

Diplomacija je po eni strani način urejanja odnosov med suverenimi državami po mirni poti (pogovori, pogajanja), po drugi strani pa je diplomacija kot organizacija (zunanje ministrstvo in diplomatsko-konzularna predstavništva) sredstvo za izvajanje tega urejanja odnosov med suverenimi državami (Jazbec, 1998, str. 23).

Diplomacija je družbena dejavnost in politični proces, zaradi katerega politični udeleženci, najpogosteje države, stopajo v medsebojne odnose v mednarodnem okolju (Vukadinovič, 1995, str. 109).

Barston (1988, str. 1) zapiše, da se diplomacija ukvarja z upravljanjem odnosov med državami ter državami in drugimi akterij, nato pa nadaljuje, da se z vidika države diplomacija ukvarja s svetovanjem, oblikovanjem in implementacijo zunanje politike.

Diplomacija je le siptom boja za oblast med suverenimi narodi, ki skušajo ohraniti medseboj urejene, mirne odnose (Morgenthau, 1995, str. 660).

Jankovič (1988, str. 33) opredeli definicijo diplomacije v širšem smislu, in sicer kot "skupek načinov in sredstev, ki jih država preko pooblaščenih organov uporablja pri vodenju svojih odnosov z zunanjim svetom."

Iz zgoraj naštetih pojmovanj lahko razberemo, da je diplomacija aktivnost zunanje politike. Tako Brglez (1998, str. 61) pravi, da lahko "diplomacijo operacionalno opredelimo kot instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter hkrati kot obliko in proces njihovega medsebojnega komuniciranja."

Pomembno je, da opredelimo tudi asociativno in parlamentarno diplomacijo. Prva se nanaša na diplomacijo določene skupine držav, ki so organizirane v obliko mednarodne organizacije (npr. Evropske skupnosti) in katerih cilj je tesnejše ekonomsko in politično sodelovanje z drugimi državami.

Simoniti (1995, str. 50) pa jo opredeljuje v ožjem smislu in pravi, da gre za vrsto "multilateralne diplomacije mednarodne organizacije, ki deluje v več smereh: a) "med samimi državami članicami" in b) "z drugimi regionalnimi in trgovskimi skupinami."

Parlamentarna diplomacija pa zajema "redna srečanja mednarodnega telesa, v katero so imenovani stalni predstavniki in neformalne razprave, ki se dogajajo na nevtralnih krajih, kjer se lahko diplomati neke države sestanejo s predstavniki drugih držav" (Russet in Starr, 1996, str. 2489).

Diplomacijo pogosto delimo glede na število subjektov, to je na bilateralno (dvostransko; odnos med dvema subjektoma) in na multilateralno diplomacijo (večstransko; odnos med več subjekti). Po mnenju Cerarja (1999, str. 32) se danes ti dve dopolnjujeta.

Murty (1989, str. 1) pojem diplomacije v okviru mednarodnih odnosov poveže z zunanjo politiko tako, da sam koncept razčleni na tri ravni, od najožje do najširše: diplomacija je v ožjem smislu kot "uravnavanje mednarodnih odnosov" in kot "vodenje države z miroljubnimi sredstvi" ter v najširšem smislu kot proces oblikovanja in izvrševanja zunanje politik.

2.1.1 Naloge diplomacije

V razvoju diplomacije so se naloge, s katerimi naj bi se ukvarjala, poskušale že večkrat natančneje opredeliti, najceloviteje pa je to storila Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961. Le ta v 3. členu navaja sledeče najpomembnejše naloge, s katerimi se ukvarja vsako diplomatsko predstavništvo:

1. zastopanje
2. varstvo
3. obveščanje
4. promocija
5. pogajanje

Vukadinovič (1995) jih opredeli sledeče:

1. ZASTOPANJE

Je ena od nalog, ki si jo najpogosteje predstavljamo kot del velikega bliča, ki diplomatskega predstavnika obdaja pri opravljanju njegovega poslanstva. Gre za predstavljanje domovine ob različnih družbenih dogodkih ali za zastopanje svoje vlade v tuji državi. Diplomati ob družbenih dogodkih predstavljajo domovino na številnih uradnih sprejemih, ob obisku predsednika države ali vlade, na parlamentarnih zasedanjih, proslava državnih praznikov, pogrebih, vojaških paradah, pri večerji in kosilih. Predstavniki države naj bi bili skupaj z drugimi člani diplomatskega zbora vedno navzoči ob takih priložnostih in če se jih ne udeležijo, se to lahko razume kot izraz negativnega političnega stališča.

Prav tako se je dogajalo, da diplomatski predstavniki niso hoteli sodelovati pri nekaterih ceremonijah, čeprav se njihovo udeležbo tam pričakuje, ali so zaradi nesprejemljivih nstopov nekaterih govornikov zapuščali parlamentarne in kongresne dvorane. Tako ravnanje ima demonstrativen pomen, veleposlanik pa želi z njim izraziti stališče vlade, ki jo zastopa.

2. VARSTVO

Je dejavnost diplomatskih in konzularnih predstavništev, ki skrbijo, da so interesi in koristi domovine ter njenih državljanov v dravi gostiteljici ves čas zavarovani. Diplomatsko predstavništvo si prizadeva za varovanje državnih interesov in za to, da bo ob vsaki priložnosti, ko bi bili le ti lahko ogroženi, posreduje pri pristojnih organih države gostiteljice. Gre za zagotavljanje spoštovanja pogodb med državama, varovanja dobrin ali nasledstva.

Kar zadeva varstvo pravic državljanov, morata diplomatsko in konzularno predstavništvo poskrbeti, da se zavaruje integriteta ljudi in interesov državljanov, ki stalno živijo v državi gostiteljici ali skozi njo potujejo. Velikokrat je za državljane prav ta naloga

diplomatskih predstavništev najpomembnejša in neredko se delo poslaništva presoja prav na podlagi pripravljenosti diplomatov, da varujejo interese državljanov. Sodobno predstavništvo mora pri obravnavi in reševanju primerov to ves čas upoštevati.

3. OBVEŠČANJE

Je ena temeljnih nalog vsakega diplomatskega predstavništva. Diplomat mora državo gostiteljico dobro poznati, njeno politično in gospodarsko ureditev, težave in vse, kar ogroža njen razvoj, da dobi številne informacije, katere mora primerno analizirati ter podatke poslati matični vladi. Za diplomatske informacije Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih šteje podatke o razmerah v državi gostiteljici in o njenem razvoju, ki so pridobljeni z zakonitimi sredstvi in jih diplomatski predstavniki pošiljajo vladi države, ki jih je imanovala. Samo informacije, ki naj bi bile pridobljene z zakonitimi sredstvi naj bi bile diplomatske, vse druge, pridobljene drugače, pa ne. Vendar pa je težko potegniti natančno linijo med diplomatskimi in obveščevalnimi dejavnostmi, da je cilj učinkovitost diplomatskega obveščanja, oziroma kakovost informacij in ne le njihova številčnost.

4. PROMOCIJA

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih jo omenja posebno pri razvijanju gospodarskega, kulturnega in znanstvenega sodelovanja. Za ta del dejavnosti navadno velja, da so dinamične in da gre pri tem za izrazito široko paleto diplomatskega delovanja, pri katerem mora diplomat pokazati svojo spodobnost in podjetnost. Diplomat, ki bo promoviral interese svoje domovine, bo vsekakor deloval tudi kot njen zastopnik, s spodbujanjem novih razgovorov o širitvi gospodarskega, znanstvenega ali kulturnega sodelovanja pa bo vstopal v vedno nove oblike pogajanj. Le tisti diplomat, ki si nenehno prizadeva za širitev resnice o svoji domovini, bo hkrati tudi najboljši zagovornik razvijanja dobrih dvo – oziroma večstranskih odnosov.

Vsak diplomat mora promovirati interese svoje domovine, od področij njegovega delovanja pa je seveda odvisna tudi možnost za spodbujanje novih dejavnosti.

5. POGAJANJA

So naloga diplomacije, o kateri se je že v času klasične diplomacije trdilo, da so najpomembnejša diplomatska dejavnost in da je za diplomata pomembno, da se ob vsaki priložnosti pogaja o stvareh, o katerih se je le mogoče pogajati. V širšem smislu, bi za pogajanja lahko rekli, da je to proces stikov med državama, ki si prizadevata uskalditi nasprotujoče si interese.

Pri svoji dejavnosti diplomat nastopa kot pogajalec že, ko se pogovarja o najširšem skopu odnosov med državama. Gre za neformalno dogovarjanje o političnih, gospodarskih, kulturnih, znanstvenih in drugih vprašanih meddržavnih odnosov, katera sodijo v vsakodnevne dejavnosti diplomata. To so t.i. neformalna pogajanja in so del rutinskega opravljanja poslov z odgovornimi ljudmi v državi gostiteljici.

O drugačnem pogajanju govorimo, ko se države prek posebnih odposlancev in s posebnimi mehanizmi začnejo pogajati o reševanju določenih vprašanj. Takšna pogajanja so formalizirana, tisto, kar se z njimi doseže pa se potrdi z meddržavnimi sporazumi. Pogajanja, ki so v pristojnosti diplomatov so ponavadi na nekoliko nižji ravni in najpogosteje gre za dogovarjanje o dvo ali večstranskih odnosih, povezanih z mednarodnimi konferencami ali mednarodnimi organizacijami. Diplomatski predstavnik se ravna po navodilih, ki jih je dobil od svoje vlade. (Vukadinovič 1995: 175).

Te naloge so temelji na katerih sloni diplomacija. Potreba po izvajanju teh funkcij je stara toliko kot mednarodna politika, dobro opravljanje teh funkcij pa se izrazi v kvaliteti diplomacije.

2.2 MEDNARODNOPRAVNI OKVIR DIPLOMACIJE

Diplomacijo določajo pravila sodobnega diplomatskega prava. Brglez (2005, str. 62) tako definira sodobno diplomatsko pravo: "sistem mednarodnopravnih pravil, ki ureja diplomacijo kot miroljuben instrument, obliko in proces posredovanja in komuniciranja med subjekti mednarodnega prava."

Mednarodnopravne vire sodobnega diplomatskega prava lahko najdemo predvsem v mednarodnem običajnem pravu in mednarodnih pogodbah (Brglez, 2005, str. 62).

Temeljna dokumenta za diplomatsko dejavnost sta Dunjaski konvenciji o diplomatskih odnosih iz leta 1961 in konzularnih odnosih iz leta 1963, ki sta osnova veljavne mednarodnopravne ureditve položaja diplomat, konzulat in Misij ter njihovih predstavnikov. Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih je najpomembnejši, najcelovitejši in najširše sprejeti vir diplomatskega prava (Bohte in Sancin, 2006, str. 66). Leta 1994 sta izšli tudi v slovenskem prevodu s predgovorom in uvodno študijo dr. Iztoka Simonitija v posebni izdaji revije Teorija in praksa.

Z razvojem mednarodnih odnosov so veleposlaniki prišli tudi na čelo stalnih misij v mednarodnih organizacijah, kot so OVSE, OZN in NATO. Z razvojem stalnih diplomatskih predstavništev pa so nastajala tudi nepisana pravila občega običajnega mednarodnega diplomatskega prava, ki so bila osnova za njihov zapis in kodifikacijo tega prava (Bohte in Sancin, 2006, str. 64).

2.2.1 Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO), je bila sprejeta leta 1961 in stopila v veljavo 1964. Omenjena konvencija opredeljuje diplomatsko misijo, funkcije, ki jih opravlja, ter privilegije in imunitete uslužbencev, ki jim pripadajo.

Široko uporabnost pravil DKDO potrjuje podatek, da je konvencijo do danes ratificiralo 184 držav pogodbenic (Berridge, 2002, str. 112).

Konvenciji sta dodana dva opcijska protokola: Opcijski protokol k DKDO o pridobivanju državljanstva in Opcijski protokol k DKDO o obveznem reševanju sporov (Bohte in Sancin, 2006, str. 66).

2.3 ZUNANJA POLITIKA

“Zunanja politika je predmet mednarodnih odnosov, vendar avtorji ne soglašajo kaj naj bi to pojmovanje zajemalo” (Russett in Starr, 1996, str. 278).

Benko (1987, str. 435) pravi tako: “Zunanja politika je sistem med seboj bolj ali manj povezanih akcij, ki potekajo v mednarodnih skupnosti z namenom uresničevati cilje in interese držav.”

Russett in Starr (1996, str. 278-82) razdelita koncept zunanje politike na več sestavnih delov, in sicer, prvič, na zunanjo politiko kot proces (oblikovanje zunanje politike in njene strategije, tehtanje izbire); drugič, na zunanjo politiko kot izraz aktivnosti (zunaj meja države, v “ globalnem smislu”); in tretjič, na zunanjo politiko kot izvajanje izraza, torej doseganje rezultatov (delovanje, vpliv na ravnanje drugih delovalcev).

Morgenthau (1985, str. 5-35) povezuje zunanjo politiko z močjo države. Meni, da je moč, ki je na voljo neki državi v določenem obdobju, tista realnost, na podlagi katere je mogoče opredeliti, kaj je v interesu države in kaj ni.

Slovar svetovne politike opredeljuje zunanjo politiko kot aktivnost, pri kateri državni akterji delujejo navzven, reagirajo na dejanja ostalih mednarodnopравниh subjektov in medsebojno vplivajo (Evans in Newham, 1990, str. 124).

Pri izvajanju in načrtovanju zunanje politike imajo pomembno vlogo okolja zunanje politike, da predstavljajo bistveno sestavino izbire možnosti, izmed katerih države in njihovi zunanjepolitični akterji izbirajo svoje ravnanje (Russett in Starr, 1996, str. 149).

Benko (1997, str. 221) pravi tako “Zunanja politika je institucionaliziran proces dejavnosti – akcij, ki jih določena, v državo organizirana družba, opravlja naproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese, ter tako vplivati nanj, bodisi da se realnost v mednarodni skupnosti spreminja, bodisi se jim prilagaja” (Benko, 1997, str. 221).

Zunanjo politiko države vodijo in oblikujejo številni akterji, nosilci odločitev in izvajalci zunanje politike, to so praktično povsod šef države, vlada in zunanje ministrstvo z diplomatsko službo.

“Po slovenski ustavi oblikuje zunanjo politiko parlament, vlada pa s pomočjo Ministrstva za zunanje zadeve, to politiko izvaja” (Čačinovič, 1994, str. 126).

Prvi dokument, v katerem so bili navedeni temeljni zunanjepolitični interesi in cilji Slovenije, je Deklaracija o zunanji politiki Slovenije, to smo dobili decembra 1999. Ta v

uvodu navaja, da Slovenija pri odločanju zunanjepolitičnih prioritet upošteva sedanje stanje in možen razvoj mednarodne politične, gospodarske in varnostne situacije v Evropi in svetu ter izhaja iz vrednot, interesov in ciljev, ki so temeljni za razvoj slovenskega naroda in države. Zunanja politika mora tako zagotoviti dve temeljni vrednosti, namreč varnost in blaginjo države in njenih državljanov, poleg tega pa mora biti "učinkovit instrument razvoja slovenskega gospodarstva in promocije Slovenije v svetu" (Deklaracija, 1991, str. 1).

2.4 DIPLOMAT

Zakon o zunanjih zadevah opredeljuje definicijo diplomat tako: "diplomat je javni uslužbenec, ki v delovnem razmerju z Ministrstvom za zunanje zadeve za nedoločen čas opravlja javne naloge na področju zunanjih zadev. "

Diplomat je uradni predstavnik države, ki ima diplomatski status, lahko je šef diplomatske misije ali član njenega diplomatskega osebja, v širšem smislu je tudi pripadnik diplomatske službe in zunanjega ministrstva neke države (Nick, 1999, str. 40).

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, podpisana 18. aprila leta 1961, določa naloge, obveznosti in funkcije diplomatov, ki so člani diplomatsko-konzularnega predstavništva (DKDP) ali stalne misije.

Diplomat za svojo vlado izpolnjuje naslednje temeljne funkcije (Morgenthau, 1995, str. 664-666):

- a) simbolično (diplomat se udeležuje različnih družabnih in kulturnih dogodkov, izvaja simbolične geste in sprejema geste s strani drugih diplomatov, izraža sožalja ob žalostnih dogodkih, sprejema čestitke ob veseljih);
- b) legalno (diplomat deluje kot zakonski predstavnik svoje vlade, v njenem imenu sklepa pogodbe, objavlja deklaracije);
- c) politično (diplomat skupaj z Ministrstvom za zunanje zadeve oblikuje zunanjo politiko svoje države, kar je njegova najbolj pomembna naloga, seznanjati se mora s tekočim dogajanjem v domači državi in državi gostiteljici in zbrati informacije).

Namen privilegijev in imunitet, ki jih diplomatom in njihovim družinam zagotavlja mednarodno pravo, je nemoteno opravljanje diplomatskih nalog, zato jih morajo sprejemati z odgovornostjo in se izogibati vsemu, kar bi lahko pomenilo njihovo zlorabo. Privilegiji in imunitete se navezujejo na diplomatsko misijo, njene funkcije in tudi posameznike. K imunitetam štejemo pravila nedotakljivosti in pravila izjem iz kazensko-pravne, državljanskopravne in upravne pristojnosti, k privilegijem pa oprostitev plačevanja davkov, taks in drugih dajatev.

2.5 DIPLOMATSKA MISIJA

Pogoj za vzpostavitev diplomatske misije, je vzpostavitev diplomatskih odnosov. Takšni odnosi se vzpostavljajo na podlagi vzajemne privolitve (2. člen DKDO).

Diplomatske misije zagotavljajo informacije in povezave med vladami ter mednarodnimi organizacijami. Niso le prevajalke politike lastne države v državi sprejemnici, ampak tudi njeni informatorji v zvezi z vodenjem zunanje politike.

Mednarodni izraz za diplomatsko misijo, oziroma veleposlaništvo, je ambasada (ang. Embassy, franc. Ambassade, špan. Embajada). To je urad ali rezidenca ambasadorja (veleposlanika), sedež ali osebje diplomatskega predstavništva. Poleg tega, ambasada pomeni sporočilo, ki se prenaša preko poslanika, legata ali veleposlanika. Beseda je provansalskega izvora – ambassade pomeni usluga (Nick, Sande, 1999, str. 17).

Diplomatska misija je "telo subjekta mednarodnega prava (države), ki predstavlja ta subjekt pri nekem drugem subjektu mednarodnega prava in izvaja posebne naloge v imenu prvega subjekta v okviru mandata, ki ga je to telo prejelo" (Jankovič, 1988, str. 46).

Diplomatsko – konzularne misije je potrebno ločevati glede na subjekt mednarodnega prava, ki ga neka misija predstavlja in gleda na subjekte, pri kateri je misija akreditirana (država sprejemnica, mednarodna organizacija ali lokalne oblasti v državi sprejemnici)(Jazbec, 2001, str. 167).

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961, v 1. odstavku 3. člena našteva funkcije diplomatske misije:

- a) predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici;
- b) v državi sprejemnici zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;
- c) pogajanja z vlado države sprejemnice;
- d) ugotavljanje z vsemi dovoljenimi sredstvi razmer in razvoja dogodkov v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice;
- e) pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico in razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov.

V diplomatski praksi in teoriji se termin "misija" ali "diplomatska misija" uporablja za dva različna tipa diplomatskih misij. Ta termin obsega:

- ambasade (veleposlaništva) in
- misije ali stalna predstavništva pri mednarodnih organizacijah.

Stalne misije pri mednarodnih organizacijah in specialne misije, so prav tako diplomatske misije, saj izvajajo diplomatske naloge in večinoma so na njih zaposleni diplomati. Toda nekateri jih ne smatrajo kot diplomatske misije. Vzrok je v tem, da se njihov pravni status razlikuje od pravnega statusa misij, ki so akreditirane pri državah in so tudi njihove vloge nekako različne. V slovarju Dictionary of diplomacy, se izraz diplomatska misija uporablja le za misijo akreditirano pri tuji državi. Pod tem se smatra stalne in posebne misije (Berridge, 2001, str. 69).

Simonitti meni tako: Diplomatske misije v prvi vrsti, glede na namen in čas delovnja, delimo na stalne in začasne oz. specialne. Stalna diplomatska misija lahko obstaja na bilateralni ravni², ki predstavlja odnos med državo pošiljateljico in državo sprejemnico, ali na multilateralni ravni³, ki predstavlja tri strani v mednarodnopravnem razmerju (triangularni odnos): državo pošiljateljico, mednarodno organizacijo in državo gostiteljico oz. državo sedeža. Specialne misije kot začasen institut prav tako lahko delujejo v okviru bilateralnih in multilateralnih odnosov, saj spadajo pod t.i. ad hoc diplomacijo, ki označuje "tako misije, ki jih država pošilja v bilateralnih odnosih, kot tudi delegacije, ki sodelujejo na mednarodnih konferencah in srečanjih, ki jih sklicujejo organi mednarodnih vladnih organizacij" (Simonitti, 1995b, str. 19).

Stalno diplomatsko predstavništvo – z ambasadorjem, diplomati in celotnim osebjem v glavnem mestu tuje države, je še vedno uporabljen in nenadomestljiv instrument.

Diplomacija kljub dejstvu, da se skozi zgodovino polni z novimi vsebinami, ostaja v temeljnem smislu v bistvu nespremenjena. To je namreč večšina oziroma sposobnost uporabe duha in razuma zato, da se ustvari sožitje med različno hotečimi. Dandanes je pojem diplomatskega delovanja veliko širši in še zdaleč ne zajema zgolj političnega delovanja (Simonitti, 1995, str. 7-10).

² Sistematizacijo pravil s področja diplomatskih odnosov bilateralnega značaja vsebuje Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO) iz leta 1961, ki je, hkrati z istočasno sprejetima opcijskima protokoloma (o pridobitvi državljanstva in obveznemu reševanju sporov), v veljavi od 24.4.1964. 2. Člen DKDO se glasi: "Za vzpostavljanje diplomatskih odnosov med državami in odpošiljanje stalnih diplomatskih misij je potrebno medsebojno soglasje".

³Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzionalnega značaja (DKPD) je pomemben multilateralni instrument, sprejet na Konferenci OZN, leta 1975, ki pa v večji meri predstavlja le pregresivni razvoj mednarodnega prava, saj še ni stopila v veljavo. Brglez (1998, str. 77) pravi, da "to dejstvo onemogoča zanesljivo sklepanje o /.../ vpliv "konvencije" na oblikovanje novih pravil mednarodnega običajnega prava, a ga tudi ne izključuje". 1. Člen DKPD navaja, da izraz stalna misija označuje "misijo stalnega značaja, ki jo pošlje država članica mednarodne organizacije, kot svojo predstavnico v tej organizaciji."

Dunajska konvencija v 1. členu tavnološko definira osebje misije:

- a) šef misije (head of the mission) je oseba, ki jo je država pošiljateljica pooblastila, da deluje v tej funkciji;
- b) člani misije (members of the mission) so šef misije in člani misije;
- c) člani osebja misije (members of the staff of the mission) so člani diplomatskega, administrativnega in tehničnega osebja in člani pomožnega osebja misije;
- d) člani diplomatskega osebja (members of the diplomatic staff) so člani misije, ki imajo funkcijo diplomatov;
- e) diplomatski agent (diplomatic agent) je šef misije ali član diplomatskega osebja misije;
- f) člani administrativnega in tehničnega osebja (members of the administrative and technical staff) so člani osebja misije, ki so zaposleni v administrativni in tehnični službi misije;
- g) člani strežnega osebja (members of the service staff) so člani osebja misije, ki so zaposleni pri strežnih opravilih v misiji;
- h) zasebna služničad (privat servant) so osebe, ki so v zasebni službi pri članu misije in niso uslužbenci države pošiljateljice.

2.5.1 Privilegiji in imunitete v okviru diplomatske misije

V začetku se je poseben položaj kazal kot nedotakljivost diplomatskega predstavnika, tokom zgodovine pa so se razvili posebni ukrepi, ki jih označujem kot privilegije in imunitete (Brglez, 1992, str.6) .

Te Brglez (1992, str. 14) razdeli na: a) tiste, ki pripadajo prostorom in arhivom, b) tiste, ki omogočajo delovanje organom predstavljanja in c) na osebne imunitete in privilegije.

DKDO opredeli nedotakljivost prostorov:

1. Prostori misije so nedotakljivi. Organi države, ki sprejema, smejo vstopiti vanje le s privolitvijo šefa misije.
2. Posebna obveznost države, ki sprejema je, da ukrene vse, kar je treba, da bi preprečila nasilen vstop v prostore misije ali njihovo poškodovanje, sleherno kalitev miru misije ali žalitev njenega dostojanstva.
3. Prostori misije, pohoštvo v njih, drugo premoženje, ki se nahaja v njih ter njena prevozna sredstva ne morejo biti predmet nobene preiskave, rekvizicije, zaplembe ali izvršbe.

Pri imunitetah, ki omogočajo delovanje organom predstavljanje DKDO izpostavi v 27. členu svobodo komuniciranja. V kategoriji osebne imunitete pa DKDO opredeli osebno nedotakljivost: "Diplomatski predstavnik je nedotakljiv. Ne sme biti izpostavljen kakršnikoli obliki odvzema prostosti ali pripora. Država, ki sprejema, mu izkazuje dolžno spoštovanje in ukrene vse, kar je treba, da bi preprečila kakršenkoli napad na njegovo osebnost, svobodo ali dostojanstvo."

3 BILATERALNA IN MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

3.1 BILATERALNA DIPLOMACIJA

Izraz bilateralna diplomacija označuje komuniciranje dveh držav, nič pa ne pove o načinu oz. metodi ali kontekstu, v katerem poteka njuno komuniciranje (Berridge, 2002, str. 105).

Jankovič (1988, str. 34) bilateralno diplomacijo opredeljuje kot "skupek sredstev in načinov, preko katerih neka država v smislu svojega zunanjepolitičnega programa in skozi institucijo formalnega diplomatskega predstavljanja vodi svoje odnose z neko drugo državo v skladu s pravili in načeli mednarodnega prava."

Bilateralno diplomacijo delimo na konvencionalno in nekonvencionalno. Konvencionalna bilateralna diplomacija je izvajanje odnosov med dvema državama preko formalno akreditiranih rezidenčnih misij, v literaturi pa jo večkrat najdemo tudi pod oznako francoski sistem diplomacije oz. klasična diplomacija (Berridge, 2002, str. 105).

3.2 MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

Moram pojasniti, da je pojem multilateralna diplomacija v sodobnem razumevanju pojem, ki se ga uporablja za označevanje t.i. nove diplomacije, ki je postala pomembna v 20. stoletju in pomeni novo poglavje v razvoju diplomacije. Njena glavna značilnost je sprememba metod dela, ki postanejo dostopne javnosti.

Jazbec (2001, str. 81) meni, da je današnja moderna diplomacija v zadnjih desetletjih zaznamovana z vse hitrejšo rastjo multilateralne diplomacije. Pojav in razvoj multilateralne diplomacije se je manifestiral v pojavu in razvoju mednarodnih konferenc (tako kot ad hoc tudi parametnih) in mednarodnih organizacij (s stalnim osebjem in s posebnimi pravili postopka).

Kljub temu, da vlada splošno prepričanje, da je multilateralna diplomacija fenomen 20. stoletja, pa njeni začetki izvirajo daleč nazaj, še v času plemenski združb (Berridge, 2002, str. 146).

Multilateralna diplomacija je svojo moderno vlogo začela dobivati začetek 19. stoletja po koncu Napoleonovih vojn, ko so se države zbirale na konferencah oz. kongresih. Ker sodobni sistem držav temelji na evropskem sistemu držav, so temeljni principi multilateralne diplomacije neločljivo povezani z evropskim političnim prostorom. Zbiranja držav na konferencah je služilo razpravljanju o točno določeni temi, kar je pomenilo, da so se zbrale z namenom, da rešijo točno določen problem, to pa je od njih zahtevalo sodelovanje. Zelo pomemben zagon za razvoj multilateralne diplomacije predstavlja tudi dejstvo, da so z multilateralnimi konferencami, na katerih so sprva sodelovale le najvplivnejše države, te že od nekdaj vzdrževale status pomembnih držav.

Za Jankoviča (1988, str. 34) je multilateralna diplomacija "skupek sredstev in načinov, ki se jih države v mednarodnih skupnosti poslužujejo z namenom, da bi uskladile svoje mednarodno – politične programe s skupnimi interesi mednarodne skupnosti in dosegle neka soglasja v skladu z načeli in pravili mednarodnega prava."

Multilateralna ali večstranska diplomacija je način za reševanje problemov na diplomatski, to je na miroljubni način. Multilateralna diplomacija označuje med tremi ali več stranmi. Stalno diplomatsko predstavništvo je s svojim ambasadorjem in osebjem v tuji državi še vedno najbolj uporaben diplomatski mehanizem. Še bolj učinkovita je uporaba bilateralnih in multilateralnih instrumentov, kot so: srečanja na vrhu, srečanja ministrov in visokih funkcionarjev, specialne misije, ekspertna srečanja, itd. (Simonitti, 1995, str. 3 – 8).

Simonitti (1995, str. 52) tudi pravi, da je "razvoj mednarodnih organizacij – posebno vladnih – pravzaprav razvoj multilateralne diplomacije." Kot primer navaja delovanje stalnih predstavništev pri različnih mednarodnih organizacijah (pri EU-ju, OZN-u), ki opravlja v bistvu iste naloge kot veleposlaništva: dnevno spremljajo in razčlenjujejo dogajanje, se pogajajo in skušajo vplivati na delovanje organizacije.

➤ **DRUŠTVO NARODOV**

Društvo narodov je predstavljal multilateralni okvir, v katerem naj bi države medsebojno sodelovale.

Po Simonittiju (1995, str. 38) je "Društvo narodov je prva stalna multilateralna politična institucija, ki naj s svojimi organi zagotovi mirno reševanje sporov ter pospešuje mednarodno sodelovanje."

Pomembno poglavje v razvoju multilateralne diplomacije predstavlja mirovna konferenca v Parizu po koncu prve svetovne vojne. Zmagovalke so na njej razpravljale o novi mednarodni ureditvi, brez da bi povabile k sodelovanju poražene države. To se je kasneje izkazalo za slabo potezo, kajti brez sodelovanja poraženih držav ni bilo mogoče zgraditi stabilne mednarodne skupnosti (Simonitti, 1995, str. 34-35).

Novost, ki jo je uvedlo Društvo narodov, je bila, med drugimi, tudi organizacijska struktura: svet, skupščina, sekretariat in druga telesa, ki so pomembno pripomogla k usklajevanju znotraj organizacije.

➤ **ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV**

Septembra leta 1945 je bila ustanovljena Organizacija združenih narodov. Njeno osnovo predstavlja Ustanovna listina v kateri so zapisani nameni, cilji in struktura organizacije. V OZN sodeluje 192 držav članic. "Združeni narodi so bili ustanovljeni, da bi bili center multilateralne diplomacije v povojni mednarodni politiki" (Pease, 2003, str. 21).

3.2.1 Funkcije multilateralne diplomacije

Glavna funkcija multilateralne diplomacije je zagotoviti delovanje mednarodnega sistema, v katerega so vključeni številni akterji: države, organizacije, gibanja in drugi nosilci politične moči, ki imajo različne interese in hotenja (Simonitti, 1995, str. 9).

Tabela 1: Vrste diplomacije in njihove značilnosti

VRSTE DIPLOMACIJE	AKTERJI	TEME	FUNKCIJE
Bilateralna diplomacija	Države	Vzpostavljanje in vzdrževanje diplomatskih in konzularnih odnosov.	Pogajanje, predstavljanje, varstvo interesov v okviru mednarodnega prava, obveščanje, poročanje, pospeševanje prijateljskih odnosov,...
Multilateralna diplomacija	Delegacija, mednarodne organizacije, sekretariat, izvršni direktorji, predsedujoči, skupine delegacij,...	Ad hoc ali redne konference, ki obravnavajo točno določeno tematiko ali med seboj povezane tematike.	Vzpostavitev delovanja mednarodnega sistema oz. mednarodne ureditve na določenem področju ali več povezanih področjih s pomočjo bilateralnih in večstranskih pogajanj.
Globalna konferenčna diplomacija	Delegacije, organizacije in specializirane agencije OZN, mednarodne organizacije, izvršni direktorji, predsedujoči, skupine delegacij,...	Globalni problemi (okolje, AIDS, revščina, človekove pravice,...)	Usklajevanje in oblikovanje skupinih politik na mednarodni – globalni – ravni v različnih postavitevah s pomočjo bilateralnih in večstranskih pogajanj.

4 DIPLOMACIJA V EU

Glede na to, da je Republika Slovenija članica Evropske unije, je tudi eden izmed členov evropske diplomacije. Politično sodelovanje v EU je, po mnenju Vukadinoviča (1995, str. 112), "najlepši primer nove oblike diplomatskega delovanja držav članic". Poskušala bom ugotoviti kako evropski integracijski proces vpliva na delovanje diplomacije RS v okviru EU.

4.1 RAZLAGA POJMA EVROPSKA DIPLOMACIJA

Pojem evropske diplomacije se je predvsem nanašal na obdobje od 1815 do 1914, v tem času naj bi šlo za obdobje "stoletnega miru v zgodovini zahodnoevropske civilizacije" (Benko, 2000, str. 145).

Diplomacijo EU lahko definiramo kot kompleksen pojem, ki je hkrati: a) način komunikacije med številnimi akterji; b) sredstvo za uresničevanje nacionalnih politik držav članic in izvajanje skupne zunanje politike EU, ter s tem povezano delovanje EU navzven; c) sredstvo za ustvarjanje in vzdrževanje vzajemno koristnih odnosov, tako znotraj EU kot z drugimi mednarodnimi akterji.

Duke (2002, str. 853) je mnenja, da evropska diplomacija deluje na več ravneh: a) na nacionalni ravni, kjer morajo biti diplomatski predstavniki pripravljene spodbujati skupne evropske interese in naj bi zato imeli visoko znanje o EU, njenem delovanju, skupnih interesih in odprtih vprašanjih ter b) na ravni Evropske skupnosti (ESi), ki se odraža v okviru delovanja delegacij evropske komisije (EK).

V okviru diplomatskega delovanja EU lahko identificiramo šest diplomatskih metod (Kanjšč, 2006, str. 227):

1. pošiljanje posebnih odposlancev,
2. delegacije Komisije v tretjih državah,
3. delegacije Komisije pri drugih mednarodnih organizacijah,
4. specialne misije v tretje države,
5. asociativna diplomacija (regionalne organizacije),
6. osebna diplomacija: vrhi, konference (pošiljanje delegacij)

Diplomacija EU je vsekakor edinstvena in se razlikuje od klasične diplomacije, saj v njenem imenu delujejo številni akterji, na različnih ravneh (Vidmar, 2007, str. 37).

Diplomacija EU se od klasične diplomacije razlikuje tudi zaradi ZP EU, ki je sestavljena iz več politik EU in jo izvajajo večje število akterjev, kar pomeni bolj kompleksno strukturo akterjev in njihovih pristojnosti.

4.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ DIPLOMACIJE EU

Razumevanje razvoja Evropske unije zahteva upoštevanje razvoja evropske integracije. Na diplomatsko delovanje je močno vplivalo oblikovanje zunanje politike EU.

Že ustanovitelji ESPJ so predvideli sodelovanje na področju zunanje politike (ZP). Zgodovinsko gledano segajo začetki skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) v 70. leta 20. stoletja z razvojem evropskega političnega sodelovanja (EPS), ki je 1987 dobil status z Enotnim evropskim aktom (EEA).

Konec hladne vojne je pomenil začetek razvoja diplomacije EU, ki so jo zaznamovale širše pristojnosti EK. Le ta je v novo nastajajočih državah vse pogosteje odpirala diplomatska predstavništva⁴, tako da so njene misije konec 80. let 20. stoletja dosegale resnično globalne razsežnosti.

Tako je diplomacija EU s Pogodbo o Evropski unij (PEU) oz. Maastrichtsko pogodbo⁵ prišlo do zgraditve t.i. "Evropskega templja," katerega tvorijo trije stebri⁶ v okviru katerega so "dosedanje tri evropske skupnosti integirale v Evropsko unijo" (Grilc in Ilšič, 2001, str. 42).

S (PEU) je bila ustavnovljena SZVP, katera je bila vzpostavljena v neprimernem času t.j. ob razpadu bivše Jugoslavije. Prvo obdobje SVZP je bilo zato zelo težavno, z malo dogovorov o ciljih in nalogah.

Za diplomacijo EU so ključne spremembe, ki jih je prinesla Amsterdamska pogodba (visoki predstavnik za SZVP). Na nadaljni razvoj diplomacije EU bodo vplivala določila Lizbonske pogodbe, ki je bila podpisana 13. decembra 2007.

4.2.1 Do amsterdamske pogodbe

Rimska pogodba (RP)⁷, ki je leta 1957 ustanovila Evropsko gospodarsko skupnost (GS), ni predpisovala skupne diplomacije glede zunanjepolitičnih problemov, vključevala pa je manjši predpis za posvetovanje glede zunanjepolitičnih vprašanj, kot je npr. vojna, ki bi lahko vplivala na delovanje skupnosti (White, 2001, str. 73). Vse od svoje ustanovitve se je evropska gospodarska skupnost (EGS) srečevala z zunanjim svetom, s katerim je vzdrževala odnose v skladu s podeljenimi pristojnostmi RP, ki so ji omogočile postati dejavnik v mednarodnem okolju (Kajnc, 2006, str. 32).

⁴ PEU določa, da morajo "diplomatska in konzularna predstavništva držav članic in delegacije Komisije v tretjih državah in mednarodnih konferencah ter njihova predstavništva v mednarodnih organizacijah zagotavljati, da bodo skupna stališča in ukrepi, sprejeti s strani Sveta, v skladu s pravili in implementacijo. Diplomatska in konzularna predstavništva morajo pospeševati sodelovanje z izmenjavo informacij, z izvrševanjem skupnih ocen in prispevanjem k izvrševanju določil člena 8c Pogodbe o ustanovitvi ES" (PEU členj,2).

⁵ Maastrichtska pogodba je bila podpisana 7. februarja 1992 in je začela veljati 1. novembra 1993

⁶ V prvi steber vstopajo tri ESi, vključno z gospodarsko in monetarno unijo, drugi steber predstavlja SVZP, tretji pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

⁷ Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS), sprejeta 25.3.1957, v veljavi od 1.1.1958.

V 70. letih 20. stoletja se je poleg ekonomskega sodelovanja, vzpostavilo tudi politično sodelovanje za evropsko politično sodelovanje (EPS). Leta 1970 so ministri sprejeli Luksemburško poročilo (Davies Report 1970), ki je predlagalo ustanovitev EPS. V poročilu so se države članice odločile, da bo njihovo sodelovanje na področju ZP imelo dva cilja: večje medsebojno razumevanje temeljnih političnih vprašanj s pomočjo izmenjave informacij in povečanje solidarnosti z usklajevanjem mnenj (Vidmar, 2007, str. 27).

EPS je vzpostavilo sistem rednih srečanj zunanjih ministrov in Političnega odbora višjih diplomatov, na katerih so razpravljali o zunajpolitičnih vprašanjih. Vendar tovrstno politično sodelovanje ni vključevalo Komisije, niti drugih institucij Skupnosti (Vidmar, 2007, str. 28).

Sistem EPS je omogočil sodelujočim državam, da sodelujejo in usklajujejo diplomatsko posredovanje. Skupna ZP je bila najprej uspešna na bolj tehničnih in ekonomskih področjih, še posebej na tistih, kje je imela Komisija pomembne ali celo izključne prisojnosti, kot na primer pri trgovinskih sporazumih. Po drugi strani pa je bila Komisija počasnejša pri oblikovanju lastne diplomatske službe. Je pa imala pomembno vlogo pri t.i. asociative (povezovalnih) diplomaciji v okviru Lomejskih konvencij, ki so bile sklenjene z afriško karibskimi in pacifiškimi (AKP)⁸ državami od 1975 dalje (Wessels 1999, str. 274).

EPS je bilo koristno pri koordinaciji pozicij držav članic pri vprašanjih Bližnjega vzhoda in Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi. Prav tako so države članice razvile navado sodelovanja in posvetovanja z drugimi. Slabost sistema EPS je bilo pravilo konsenza, zato je bil skupni položaj pogosto najmanjši skupni imenovalec (Cameron, 2007, str. 28).

Leta 1987 je bil sprejet enotni evropski akt (EEA), s katerim je EPS postalo del pogodbenih določil na področju ZP ES. V okviru 30. člena EEA so se države članice dogovorile o skupnem prizadevanju za oblikovanje in izvajanje evropske ZP. Visoke pogodbenice so se zavezale, da bodo pri ukrepih na nacionalni ravni upoštevale stališča drugih članic (30. člen, točka 2c). V okviru pogodbe so se države članice obvezale, da se bodo obveščale in upoštevale v zunanjepolitičnih zadevah splošnega interesa (Cameron, 2007, str. 25).

Leta 1993 je Maastichtska pogodba (PEU) natančneje določila diplomatsko delovanje EU, kot ga je določil EEA. Vendar se določbe PEU o diplomatskem sodelovanju držav članic niso bistveno razlikovale od tistih, ki jih je opredeljavl 30. člen EEA (Vidmar, 2007, str. 31).

⁸ Pojem SKP držav označuje skupino Afriških, Karibskih in Pacifiških držav (AKP), ki so povezane z EU preko Yaounde in Lome konvencij (Bruter 1999:183).

Ključne spremembe v položaju zunanje službe je prineslo Williamsonovo poročilo⁹ leta 1996. David Williamson, kasnejši generalni sekretar Komisije, je objavil ključni dokument o porofesionalizaciji združene zunanje službe. Poročilo je izpostavilo potrebo Komisije, da vzpostavi homogeno bazo ljudi, ki bodo pripravljene službovati v tujini, v okviru življenske diplomatske kariere (Vidmar, 2007, str. 32).

Poročilo je vsebovalo načelo, da se vsi uradniki s področja zunanjih odnosov obvežejo, da bodo delali v tujini in se profesionalno izboraževali. Uslužbenci se morajo zavedati, da je njihov bodoči uspeh odvisen od njihove pripravljenosti in mobilnost.

PEU je torej pomembno vpivala na razvoj SZVP. Ključni elementi, ki jih je na področju SVZP uvedla so (Nugent, 2003, str. 416-17):

- a) določila je temeljne cilje SZVP;
- b) vzpostavila je sistematično sodelovanje med članicami EU za katerokoli vprašanje SZVP;
- c) na podlagi splošnih smernic Evropskega svet, se lahko Svetu odloči, da se zadeva preda v skupen ukrep;
- d) v SZVP je bilo vključeno tudi vprašanje varnosti.

4.2.2 Po amsterdamski pogodbi

S Pogodbo iz Amsterdama (PA)¹⁰ leta 1997 je EU podprla svojo splošno diplomatsko sposobnost na tri načine: 1. razlikovanje med skupnimi stališči SZVP in skupnimi ukrepi je zasenčila vse večja uporaba virov in političnih orodij političnega stebra; 2. oblikovanje skupnih strategij za pomoč pri preskrbi z večjim poudarki na glavnih zunanjih politikah EU, še posebej kjer instrument križa stebre EU; 3. oblikovanje položaja Visokega predstavnika za SVZP, ki predstavlja nekakšen enoten glas EU. Slednja se opira na prenovljen mehanizem t.i. trojk na večini področij v diplomaciji. Prenovljena trojka sedaj vključuje Visokega predstavnika za SVZP, zunanjega ministra predsedujoče države in komisarja za zunanje zadeve. Imenovani so tudi posebni predstavniki za področja posebnega pomena (Hill in Smith, 2005, str. 163-164).

Odgovornosti Visokega predstavnika so zelo neprecizno opredeljene, zato je zelo pomembno, kdo zasede njegov položaj (Vidmar, 2007, str. 349).

Amsterdamska pogodba je poleg institucije Visokega predstavnika vzpostavila še drugo institucionalno inovacijo. Njene naloge vključujejo nadzorovanje in analizo dogodkov v zadevah SZVP, zgodnje opozarjanje in pripravo dokumentov, s katerimi lahko prispeva k oblikovanju politik (Withe, 2001, str. 161).

⁹ Williamsonovo poročilo (Williamson Report), sprejeto 27. marca 1996 (SEC(1996) 554/49).

¹⁰ Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, veljati pa je začela 1. maja 1999).

Pri vzpostavljanju sistema diplomacije EU, je sodeloval tudi Evropski parlament (EP). Ta je leta 2000 sprejel resolucijo, ki predlaga ustanovitev skupne diplomacije EU. Predlog vsebuje poziv za ustanovitev nove Akademije za diplomacijo EU, kjer bi se izobraževali diplomati iz institucij EU kot tudi držav članic (Diplomatic Academy, 2004, str. 9)

Naslednja pomembna pogodba je Pogodba iz Nice¹¹ so države članice v okviru Sveta ustanovile stalni Politični in varnostni odbor z nalogami:

- a) spremljati mednarodni položaj na področjih , ki jih zadeva SZVP;
- b) prispevati k opredeljevanju politike s tem, da Svetu na njegovo ali na lastno pobudo daje mnenja;
- c) izvajati politični nadzor in strateško voditi operacije za krizno upravljanje, za kar je odgovoren Svet.

V Nici se je Evropski svet zavzel tudi za t.i. okrepljeno sodelovanje, ki se nanaša na izvajanje skupnega ukrepa ali skupnega stališča (Pogodba iz Nice, PEU, člen 27b).

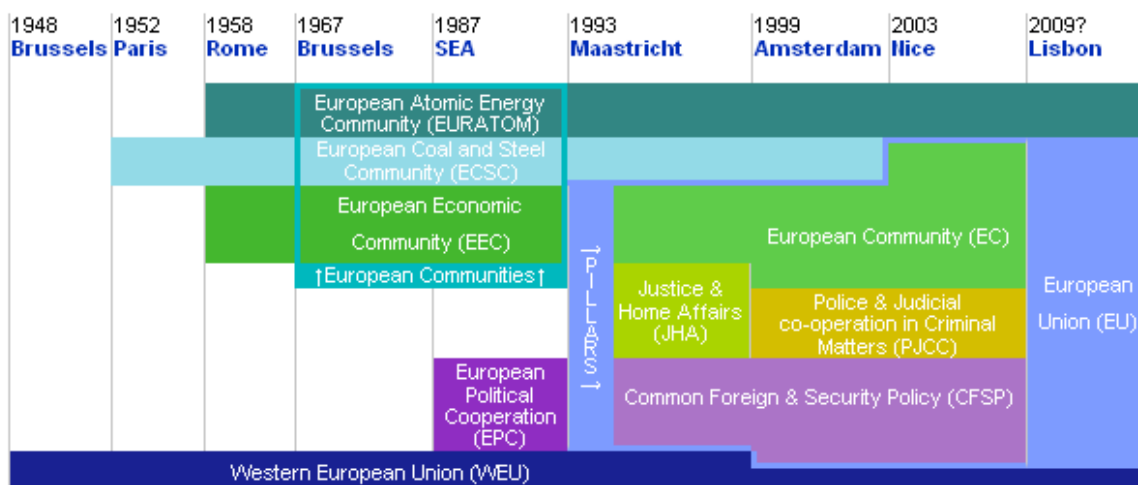
14. in 15. decembra 2001 je Evropski svet zasedal v Laeknu (Belgija) in ugotovil, da se je EU znašla na odločilni prelomnici svojega obstoja. Takrat skličejo Evropsko konvencijo o prihodnosti Evrope. Le ta se je sklenila s sestavo osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki vsebuje tudi nekatere določbe glede zunanjepolitičnega delovanja EU. V besedilu namreč opredeljuje vlogo ministra za zunanje zadeve EU, ki "predseduje Svetu ministrov za zunanje zadeve", vodi in oblikuje SZVP, kot "predsednik Komisije" je odgovoren za "vodenje zunanjih odnosov in usklajevanje drugih vidikov ukrepanja unije navzven", hkrati pa "vodi politični dialog v imenu Unije in izraža stališče v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah" (osutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, člen 27, člen III-197).

Dosežki tako ekonomskega kot tudi političnega združevanja med članicami ESI oz. EU kažejo na to, da nacionalna država postopoma izgublja "prednosti prestižne, v mednarodni skupnosti najbolj razširjene, politične enote". "Vztrajno jo nadomeščajo nove oblike organiziranosti, katerih končno podobo in vsebino je z vidika sedanje stopnje razvoja procesov težko napovedati" (Arh, 1995, str. 378).

Omenjene pogodbe predstavljajo temelje za ZP EU in diplomacijo EU. Diplomacija EU kot jo poznamo danes se je razvila po Amsterdamski pogodbi.

¹¹ Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001, veljati pa je začela 1. februarja 2003

Slika 1: Pogodbe EU



VIR: http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_European_Union

4.3 RAVNI EVROPSKE DIPLOMACIJE

4.3.1 Bilateralna diplomacija

EU izvaja mnoge dejavnosti bilateralno, z vsako posamezno državo. S pojmo bilateralna evropska diplomacija opredeljujemo diplomacijo med državami članicami znotraj EU oz. delovanje veleposlaništev določene države članice v prestolnicah drugih držav članic. RS je ob članstvu v EU vsebinsko del notranjega prostora EU, tako predstavlja eno izmed sestavin za uresničevanje določenih interesov neke države članice oz. nujen element za uspešno delovanje znotraj EU, v okviru skupnega pravnega sistema vseh držav članic. To je bistvena razlika med klasično bilateralno diplomacijo, ki deluje zunaj pravnega sistema neke države in evropsko diplomacijo, ki deluje znotraj pravnega reda EU. Na tem mestu lahko ločimo evropsko, znotrajpravno in klasično ter zunajpolitično diplomacijo.

Najpomembnejši instrument tega bilateralnega sodelovanja so ESP, ki jih EU načrtuje in sklene z vsako partnerko posebej. Ti sporazumi odražajo splošna načela EPS, zato so mnoga določila skupna vsem (spoštovanje človekovih pravic in demokracije, politični dialog, vzpostavitev proste trgovine s prehodnim obdobjem 12 let, določila glede intelektualne lastnine, storitev, pravil konkurence, državne pomoči in monopolov, gospodarskega sodelovanja, sodelovanje na področju družbenih zadev in migracij) upoštevajo pa tudi značilnosti posamezne partnerke, zato vsak sporazum vsebuje tudi posebna določila, ki se nanašajo le na odnose med EU in posamezno partnerko (EU portal).

Veleposlaništva, ki delujejo znotaj EU, niso odvečni člen, temveč so ključna za uspešno sodelovanje med državami članicami EU. Soočajo se z novimi izzivi, predvsem v okviru javne diplomacije. Pri njihovi vlogi je ključno ohranjati pregled nad celotnim spektrom odprtih evropskih zadev in nad odnosi z ostalimi državami članicami prek učinkovite koordinacije, ki je nujna za hitro pridobivanje informacij, in prek prave analize razvoja dogodkov (Pasche, 2000, str. 2).

4.3.2 Multilateralna evropska diplomacija

Najpomembnejši multilateralni diplomatski forum EU, poleg Evropskega sveta, predstavlja Svet EU, ki deluje v Bruslju, kjer igrajo veliko vlogo stalna predstavništva držav članic pri EU.

“V okviru Sveta se države članice medsebojno obveščajo in posvetujejo o vseh zadevah zunanje in varnostne politike splošnega pomena, da bi z usklajenimi konvergentnim delovanjem zagotovile čimbolj učinkovito uveljavljanje vpliva Unije” (PEU, člen J.6; člen 16 po Amsterdamski pogodbi).

Če želi država članica učinkovito zaščititi svoje interese, je torej odločilnega pomena zagotovitev primerne nacionalnega modela koordinacije evropskih zadev, ki naj bi zagotovili konsistentnost stališč na omenjenih treh ravneh.

V Bruslju ima vsaka država EU stalno skupino (“predstavništvo”), ki jo zastopa in brani njene nacionalne interese na ravni EU. Vodja vsakega predstavništva je dejansko veleposlanik svoje države pri EU. Ti veleposlaniki se imenujejo „stalni predstavniki“ in se tedensko sestajajo v okviru Odbora stalnih predstavnikov, Comité des représentants permanents (Coreper). Naloga tega odbora je pripraviti delo Sveta, z izjemo večine kmetijskih zadev, ki jih obravnava poseben odbor za kmetijstvo. Odboru Coreper pomagajo številne delovne skupine, v katerih se srečujejo uradniki predstavništev ali državnih uprav. COREPER deluje kot nekakšen filter za konstruktivno koordinacijo politik držav članic na ravni EU in hkrati svetuje nacionalnim akterjem, o čem se lahko pogajajo na njeni ravni in PSC.

Coreper je osrednji odbor v sestavi Sveta, ki deluje v dveh sestavah:

- Coreper I, ki ga sestavljajo namestniki stalnih predstavnikov, se ukvarja s tehničnimi zadevami;
- Coreper II, ki ga sestavljajo veleposlaniki, se ukvarja s politično, trgovinsko, gospodarsko ali institucionalnimi zadevami.

Pri delu veleposlanikom pomaga Skupina Antici¹² (Antic Group), sestavljena iz visoko rangiranih diplomatov stalnih predstavništev, ki je pristojna za pripravo zasedanj Evropskega sveta in pripravo sestankov Coreper.

¹² Antici je svetovalec, ki razbremenjuje stalnega predstavnika (veleposlanika) in mu pomaga pri organizaciji in koordinaciji dela povezanega z Coreperjem (Kresal, 2003: 16-17).

Dnevni red sestanka ima dve glavni poglavji: zadeve pod točko A se v okviru Coreperja le potrdijo, brez razprave, saj naj bi bilo soglasje doseženo že na ravni delovnih skupin, zadeve pod točko pa B zahtevajo obravnavo s strani Coreperja, priprava za GAERC.

Tretjo raven odločanja predstavlja Svet za spošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), ki ga sestavljajo zunanji ministri držav članic. GAERC se sestaja enkrat mesečno, in sicer načeloma v Bruslju, aprila, junija in oktobra pa v Luksemburgu. Za dnevni red poskrbi Predsedstvo. Izhodiščno načelo odločanja je načelo soglasja, odloča pa tudi s kvalificirano in navadno večino (Kresal, 2003).

Znana je tudi raven neformalnega odločanja na ravni Sveta EU. Lozar (2003, str. 61) pravi, da je "neformalno posvetovanje in odločanje pri delovanju Sveta pomemben korektiv" ne le za učinkovito delovanje Sveta, temveč tudi za uspešno "uveljavljanje interesov majhnih držav", tudi za RS. Lahko trdimo, da uspešno delovanje slovenskih diplomatskih predstavnikov ni odvisno le od "ustreznosti predstavljenih predlogov" in od "veščin nacionalnih predstavnikov", temveč tudi od "politične socializacije."

Multilateralna diplomacija EU se od tradicionalne multilateralne diplomacije razlikuje predvsem v zbirki različnih institucij, sodelujočih pri pogajanjih in evropskih pravnih norm z institucijami držav članic.

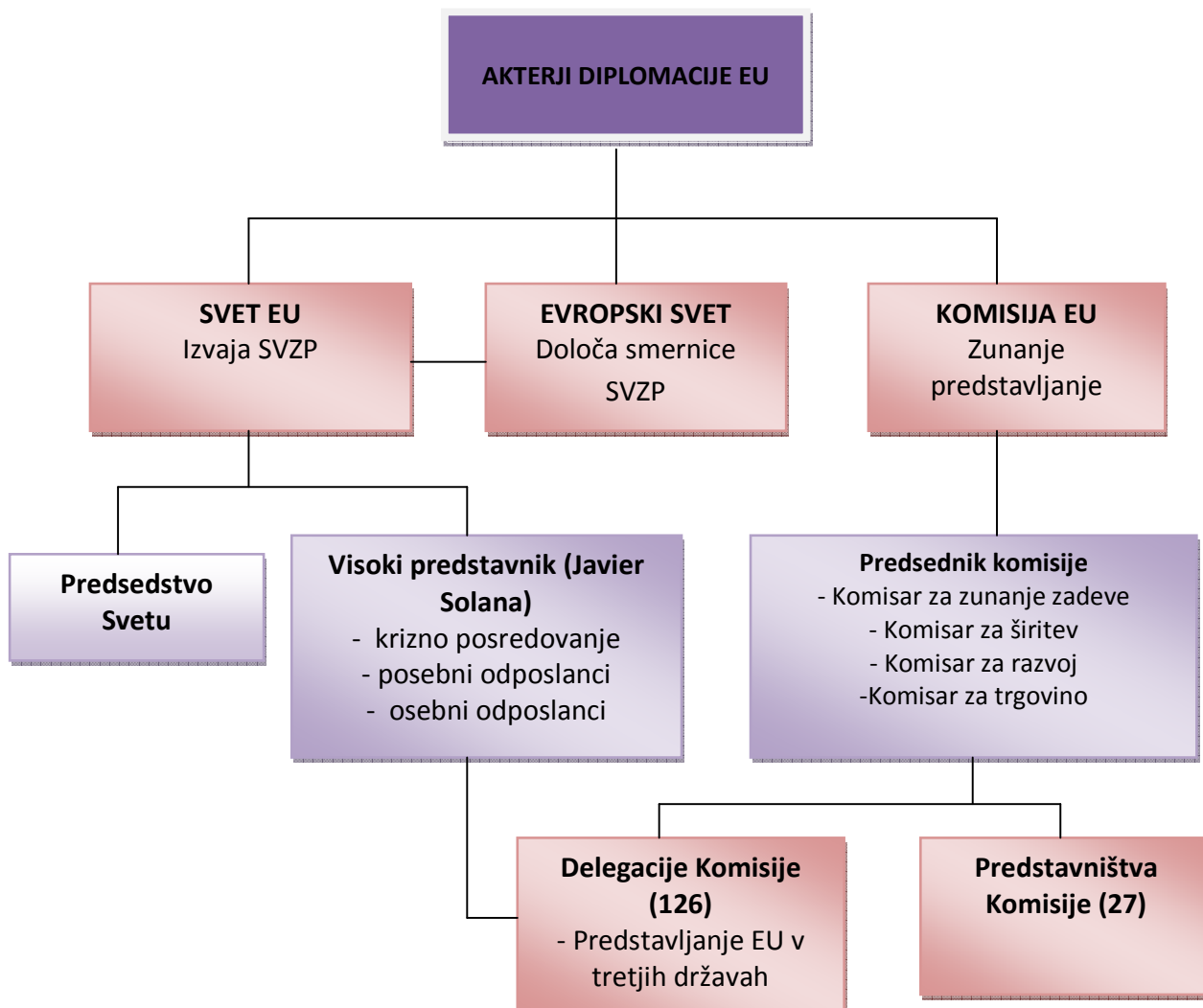
Multilateralna evropska diplomacija obravnava predloge, probleme in vprašanja neposredno, predvsem zaradi prevelikega števila vpletenih držav, medtem ko klasična diplomacija deluje posredno, bolj prefinjeno.

4.4 AKTERJI IN FUNKCIJE DIPLOMACIJE EU

Diplomacija EU je zelo kompleksen pojem, kajti gre za skupnost držav, ki ima skupno zunanjo politiko in posledično tudi skupno diplomacijo. V spodnji shemi so predstavljeni obstoječi sistem diplomacije EU, pri katerih so osrednji akterji Svet, Evropski svet in Komisija. V okviru Komisije delujejo predsednik Komisije, Komisarji, ki se ukvarjajo s področjem zunanjih odnosov (družina RELEX) ter delegacije Komisije in njena predstavništva (Nugent, 2003, str. 111-20).

Znotraj Sveta je pomembno izpostaviti Predsedstvo Svetu ter Visokega Predstavnika za SZVP, ki je obenem tudi generalni sekretar Sveta. Pri delu so Visokemu predstavniku v pomoč posebni odposlanci.

Organigram 1: Struktura akterjev diplomacije EU in njihove funkcije



Vir: Rogelj Darja

➤ INSTITUCIONALNI VIDIK DIPLOMACIJE EU

Tu se bom osredotočila na institucionalni okvir, ki deluje na področju zunanjih odnosov in področju SZVP EU v katerega so poleg institucije EU vključene tudi države članice. V okviru notranjega upravljanja SZVP Evropski svet¹³ določi načela in splošne smernice SZVP, na podlagi katerih Svet EU sprejema odločitve, potrebne za določitev in izvajanje SZVP.

Evropski svet nadalje na priporočilo Sveta odloča o skupnih strategijah, ki jih nato izvaja Svet, zlasti s sprejemanjem skupnih ukrepov in skupnih stališč. Svet EU, v okviru katerega se države članice posvetujejo o zunanjepolitičnem delovanju, tako igra

pomembno vlogo, saj mora zagotavljati enotnost, doslednost in učinkovitost delovanja Unije (PEU, člen 13. Člen 13 po Amsterdamski pogodbi).

EK je v celoti vključena v delo (PEU, člen J.17, člen 27 po amsterdamski pogodbi) na področju SZVP, ima pravico do pobude ter sodeluje s predsedstvom pri predstavljanju in izvajanju SVZP. Evropski parlament (EP) pri SZVP ni izključen, saj se predsedstvo z njim stalno posvetuje o temeljnih usmeritvah, ter ga skupaj z EK redno obvešča o razvoju SZVP. EP lahko Svetu zastavlja vprašanja in daje priporočila ter vsako leto razpravlja o napredku v okviru SZVP (PEU, člen J.11, člen 21 po amsterdamski pogodbi). Za potrebe uspešnosti pri predstavljanju in uresničevanju SZVP navzven glavno vlogo igra tako imenovana trojka, ki jo sicer mnogokrat sestavljajo štiri člani, to so predsedstvo (zunanji minister predsedujoče države članice), EK (komisar za zunanje odnose), visoki predstavnik EU za SZVP ter v nekaterih primerih tudi naslednja predsedujoča država.

V nadaljevanju bom predstavila delovanje posameznih akterjev in njihove pristojnosti v okviru diplomacije EU.

4.4.1 Evropski svet

Evropski svet je najvišje politično telo EU. Zasedanja Evropskega sveta, ki so po navadi organizirana štirikrat na leto, so vedno v središču pozornosti evropske javnosti.

V okviru Evropskega sveta se sestajajo voditelji držav ali vlad držav članic in predsednik Komisije (člen 1 PEU). Evropski svet je vključen v zunanje odnose EU, ker veliko trgovinskih vprašanj ni zgolj tema notranjih zadev EU, saj vsebujejo pomembne globalne dimenzije. Na srečanjih vrha se ukvarjajo s temi vprašanji bodisi z vidika EU odnosov z ostalimi ekonomskimi silami bodisi z vidika usklajavanja pozicije EU znotraj mednarodnih organizacij. Kot drugo ima Evropski svet vlogo vodenja politik; glavne politike, pobude in akcije imajo vsaj privoljenje Evropskega sveta. Kot tretje je neposredno vključen v šititev EU, pri čemer tesno sodeluje s Komisijo (Nugent 2003: 192).

V okviru SZVP so njegove pristojnosti podrobno določene v 13. členu PEU, ki je bila amandmirna z Amsterdamsko pogodbo (Nugent, 2003, str. 181). Predstavnik Evropskega sveta niso neposredno povezani s funkcijami DKDO pri določanju smernic SZVP. Kot načrtovalci smernic so bliže vlogi vlade.

¹³ Evropski svet je najvišje politično telo EU. Sestavljajo ga predsedniki držav ali vlad članic EU ter predsednik EK. Redni sestanki evropskega sveta potekajo junija in decembra. Takrat voditelji sprejemajo najpomembnejše politične odločitve, določajo politične smernice za prihodnost in dajejo pobude za razvoj evropske integracije. Neformalni sestanki sveta prav tako potekajo dvakrat letno in so namenjeni obravnavi aktualnih tem.

4.4.2 Svet EU

Svet¹⁴ je osrednji organ političnega odločanja v EU. Predstavlja vodilni porstor za srečanja nacionalnih vlad (Nugent, 2003, str. 150). Korenine Evropskega sveta segajo v leto 1974, ko so se politični voditelji EU (tj. predsedniki držav ali vlad) začeli udeleževati rednih srečanj. Z Enotnim evropskim aktom iz leta 1987 so ta srečanja postala tudi uradna. Če upoštevamo, da postajajo zadeve v zvezi z EU vedno pomembnejše v političnem življenju posamezne države članice, potem je vsekakor primerno, da se predsedniki držav in vlad udeležujejo teh rednih zasedanj, na katerih lahko razpravljajo o pomembnejših evropskih vprašanjih. Z Maastrichtsko pogodbo je Evropski svet uradno postal pobudnik glavnih politik Unije, hkrati pa je dobil pooblastila za reševanje nesoglasij glede problematičnih vprašanj, o katerih ministri, ki se srečujejo v okviru Sveta Evropske unije, ne morejo doseči enotnega stališča.

V okviru Sveta se države članice medsebojno obveščajo in posvetujejo o vseh zadevah zunanje in varnostne politike. Države članice usklajujejo svoje delovanje v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Ključne naloge Sveta EU so:

- *Sprejemanje evropske zakonodaje* - v veliki meri na predlog Komisije in v postopku soodločanja z Evropskim parlamentom.
- *Usklajevanje širših gospodarskih politik držav članic* - to usklajevanje izvajajo ministri za gospodarstvo in finance, ki sestavljajo Svet za gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN). Države članice želijo tudi ustvariti več delovnih mest in izboljšati svoje izobraževalne in zdravstvene sisteme ter sisteme socialnega varstva. Čeprav je vsaka država EU odgovorna za lastno politiko na teh področjih, se lahko dogovorijo o skupnih ciljih in se iz izkušenj drugih članic poučijo o najboljših rešitvah. Ta proces se imenuje "odprta metoda usklajevanja" in poteka znotraj Sveta.
- *Sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami* - Svet vsako leto sklene številne sporazume med Evropsko unijo in državami, ki niso članice EU, oziroma z mednarodnimi organizacijami. Ti sporazumi lahko zajemajo obsežna področja, kot so trgovina, sodelovanje in razvoj, lahko pa obravnavajo posebne zadeve, kot so tekstil, ribištvo, znanost in tehnologija, promet itd. Poleg tega Svet sklepa konvencije med državami članicami EU na področjih, kot so obdavčenje, pravo gospodarskih družb ali konzularna zaščita.

¹⁴ Svet EU je osrednja institucija EU (do leta 1993 ministrski svet oz. Svet ministrov) je osrednja institucija Unije, kjer so zastopane vlade držav članic EU. Čeprav obstaja de iure le en Svet EU, jih imamo de facto 20 (Svet za splošne in zunanje zadeve, za kmetijstvo, za gospodarstvo in finance, delo in socialne zadeve, promet, energijo, enotni trg, potrošnike, okolje, razvoj, raziskave, izobraževanje, kultura, zdravstvo, proračun, ribolov, telekomunikacije, pravosodje, industrijo, prisiljevanje). S svojo sestavo in ime torej spreminja glede na področje dela. Najpomembnejši svet, ki ga sestavljajo zunanji ministri, se imenuje Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), saj poleg dela na svojem področju usklajuje tudi delo vseh drugih ministrskih srečanj.

- *Potrjevanje proračuna EU* - skupaj z Evropskim parlamentom tvori Svet proračunski organ, ki sprejema proračun Unije.
- *Razvoj skupne zunanje in varnostne politike EU* - Zunanja politika, varnost in obramba zadeve, so področja, kjer posamezne nacionalne vlade ohranjajo neodvisen nadzor. Kljub temu pa lahko države EU veliko pridobijo, če sodelujejo pri teh zadevah, in Svet je glavni forum, na katerem poteka to "medvladno sodelovanje." Svet opredeljuje in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko na podlagi smernic, ki jih opredeli Evropski svet.
- *Usklajevanje sodelovanja med državami članicami na področju svobode, varnosti in pravic* - tj. sodelovanje med nacionalnimi sodišči in policijskimi organi v kazenskih zadevah, dostop do civilnega sodstva povsod po Evropski uniji, priznavanje odločb sodišč, izrečenih v eni državi EU v vseh drugih državah EU, boj proti čezmejnemu kriminalu, učinkovit nadzor nad zunanjimi mejami EU, azilna politika in politika priseljevanja,... S temi vprašanji se ukvarja Svet za pravosodje in notranje zadeve, torej ministri za pravosodje in notranje zadeve. Cilj teh prizadevanj je ustvariti enotno "območje svobode varnosti in pravice" znotraj meja EU. (Svet EU 2008)

Pri svojem delu Svet deluje v naslednjih sestavah: Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), Svet za gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN), Svet za pravosodje in notranje zadeve (JHA), Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošniške zadeve (EPSCO), Svet za konkurenčnost, Svet za promet, telekomunikacije in energijo (TTE), Svet za kmetijstvo in ribištvo, Svet za okolje in Svet za izobraževanje, mladi in kultura (EYC).

Za nas je pomemben GAERC, ki je zadolžen za področje zunanjepolitičnih zadev EU. Sestavljajo ga zunanji ministri držav članic (EU: External Relations 2008).

Svet EU ni Svet Evrope. Ti dve instituciji včasih zamenjajo celo izkušeni politiki. V svetu Evropske unije se sprejemajo evropski predpisi, Svet Evrope, katerega sedež je v Strasbourgu, pa si vse od svoje ustanovitve v letu 1949 prizadeva predvsem za varstvo človekovih pravic v Evropi. Svet Evrope ni institucija Evropske unije in se njegovih sej udeležujejo tudi številne države, ki niso članice Evropske unije, na primer Rusija.

1. PREDSEDSTVO SVETA EU IN PREDSEDUJOČI TRIO

Izraz "predsedujoča država EU" pomeni, da država članica za obdobje šestih mesecev predseduje Svetu EU in srečanjem Evropskega sveta. Pravno formalno torej države članice EU ne predsedujejo celotni Evropski uniji, temveč le eni izmed njenih petih institucij, to je Svetu EU.

Predsedstvo pripravlja, sklicuje in vodi sestanke Sveta EU na vseh ravneh, od delovnih skupin, ki jih je okoli 250, do zasedanj Sveta ministrov in Evropskega sveta. Predsedujoči delovnim telesom Sveta je odgovoren, da delo na zasedanjih, na katerih

se države članice pod vodstvom predsedstva pogajajo o evropskih zakonodajnih predlogih in političnih smernicah, poteka gladko.

Predsedujoča država pri tem usklajuje nasprotujoče si interese držav članic, deluje kot posrednik ter pripravlja in sklepa kompromisne predloge za rešitve problemov z namenom doseči napredek pri posameznih zadevah. Podpisuje sprejete pravne akte in nosi politično odgovornost za vse sprejete odločitve. Zato je pomembno, da nastopa kot nevtralni mediator, ki zastopa evropske interese in čim manj izpostavlja nacionalne prioritete.

Po dosedanjih izkušnjah predsedujoča država v šestmesečnem mandatu predseduje dvema zasedanjema Evropskega sveta, okoli 40 ministrskim zasedanjem, 60 zasedanjem Odbora stalnih predstavnikov (Coreper) I in II ter približno 2000 zasedanjem delovnih skupin in različnih odborov. Poleg priprave in vodenja velikega števila formalnih zasedanj, pa mora predsedujoča država opraviti tudi veliko neformalnega dela v obliki lobiranja, pogajanj in neformalnih sestankov s posameznimi državami članicami, skupinami držav ter evropskimi institucijami.

Poleg formalnega dela predsedovanja, ki se odvija na sestankih v Bruslju, Luksemburgu in Strasbourgu, se je uveljavila tudi praksa priprave neformalnih srečanj v predsedujoči državi, kjer se organizira več neformalnih zasedanj različnih sestav Sveta ter številne ministrske konference in druge dogodke (zadnje predsedujoče države so organizirale od 100 do 150 takih dogodkov).

V skladu s sedanjo ureditvijo države članice v 6-mesečnih obdobjih izmenoma prevzemajo funkcijo predsedovanja Svetu EU in Evropskemu svetu. Vnaprej določene skupine treh držav članic za obdobje 18 mesecev, so sestavljene po načelu enakopravne rotacije med državami članicami ob upoštevanju njihove velikosti in geografskega ravnovesja v Evropski uniji. Vsak član skupine izmenično predseduje za obdobje šest mesecev, ostali člani skupine pa predsedujočemu pomagajo pri opravljanju vseh njegovih obveznosti na podlagi skupnega programa. Vendar pa se člani skupine med seboj lahko dogovorijo za drugačno rešitev. Osrednji namen uvedbe 18-mesečnega skupinskega predsedovanja je okrepiti sodelovanje med tremi zaporednimi predsedujočimi državami članicami in tako prispevati k dolgoročnemu usklajenemu razvoju strateških politik EU. Trio je odraz dejstva, da je v pol leta določene stvari težko speljati do konca, na drugi strani pa nekatere stvari potrebujejo tudi dolge priprave.

Slovenija je zato pristopila k oblikovanju skupnega programa predsedovanja z Nemčijo in Portugalsko, ki Svetu EU predsedujeta v letu 2007. Ker si vse tri države želijo skladen razvoj osrednjih politik EU, sodelujejo tudi na druge načine, čeprav k temu nobena od treh držav ni formalno-pravno zavezana. Vsaka država pa za obdobje svojega 6-

mesečnega predsedovanja še vedno pripravi svoj "nacionalni" program predsedovanja, ki temelji večinoma na t.i. predvideni podedovani agendi Sveta EU.

Na srečanjih EU s tretjimi državami ali regionalnimi skupinami EU predstavlja predstavniška trojka, ki je od Amsterdamske pogodbe dalje sestavljena iz člana Predsedstva Sveta EU (predsednik vlade ali zunanji minister), člana Komisije (komisar za zunanje odnose ali predsednik Komisije) in Visokega predstavnika za SZVP. Glede na določila DKDO predsedstvo Sveta EU v prvi vrsti izvaja funkcijo predstavljanja, sledi obveščanje, pogajanje in zaščita interesov. Poleg predsedstva Sveta EU v večji meri izvaja funkcijo predstavljanja tudi Visoki predstavnik za SZVP.

Tabela 2: Predsedstvo Sveta EU do leta 2020

Slovenija	januar - junij	2008
Francija	julij - december	2008
Češka Republika	januar – junij	2009
Švedska	julij - december	2009
Španija	januar – junij	2010
Belgija	julij - december	2010
Madžarska	januar – junij	2011
Poljska	julij - december	2011
Danska	januar – junij	2012
Ciper	julij - december	2012
Irska	januar – junij	2013
Litva	julij - december	2013
Grčija	januar – junij	2014
Italija	julij - december	2014
Latvija	januar – junij	2015
Luxemburg	julij - december	2015
Nizozemska	januar – junij	2016
Slovaška	julij - december	2016
Malta	januar – junij	2017
Združeno kraljstvo	julij - december	2017
Estonija	januar – junij	2018
Bolgarija	julij - december	2018
Avstrija	januar – junij	2019
Rumunija	julij - december	2019
Finska	januar – junij	2020

Vir: <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/predsedovanje-svet-eu/vrstni-red-predsedovanja/>

2. VISOKI PREDSTAVNIK ZA SZVP

Institucija Visokega predstavnika je bila vzpostavljena z Amsterdamsko pogodbo in z namenom, da bi rešili strukturni problem pomanjkanja avtoritete in omogočili izvajanje učinkovite diplomacije (Svet EU 2008).

Mandat njegovega delovanja ureja Amsterdamska pogodba v V. naslovu, časovno je določen za dobo petih let. Z imenovanjem Javier Solane, preteklega Generalnega sekretarja zveze NATO, za visokega predstavnika so države članice izbrale močnega in verodostojnega Visokega predstavnika, ki je okrepil SZVP v smislu vodenja, kontinuitete, pojavnosti, avtoritete in evropske identitete. V veliko vprašanjih je postal Solana prvi politični sogovornik EU. Kljub temu je sposobnost Visokega predstavnika, da bi okrepil diplomacijo EU na določenih vprašanjih, še vedno odvisna od stališč in volje držav članic.

V okviru institucije Visokega predstavnika delujejo posebni (regionalni) in osebni (tematski) odposlanci. Evropska unija ima trenutno enajst posebnih odposlancev v različnih regijah sveta. Njihova naloga je promocija politik in interesov EU v problematičnih regijah in državah. Tako igrajo pomembno vlogo pri vzpostavljanju miru, stabilnosti in vladavine prava. Posebni odposlanci so v pomoč Visokemu predstavniku pri njegovem delu. Pomembni so pri razvoju močnejše in bolj učinkovite SZVP ter prizadevanjih EU, da bi postala bolj aktiven in povezan akter (Svet EU 2008).

Enajst posebnih predstavnikov Evropske unije so trenutno v kritju v naslednjih regijah: Afganistan, območje afriških Velikih jezer, Afriške unije, Bosna in Hercegovina, Srednja Azija, Kosovo, Nekdanji jugoslovanski republiki Makedonij, na Bližnjem vzhodu, Moldavija, južni Kavkaz in Sudan. Določeni posebni odposlanci so nastanjeni v državi, za katero so odgovorni, drugi pa delujejo iz Bruslja.

Prvi posebni odposlanci (Aldo Ajello in Miguel Angel Moratino) so bili imenovani leta 1996. Posebne odposlance imenuje Svet v skladu z 18. členom PEU. Vsebina njihovega mandata je odvisna od političnega konteksta. Financirajo se iz proračuna za SVZP (Svet EU 2008).

4.4.3 Evropska komisija

Izraz "Komisija" pomeni dvoje. Najprej pomeni ekipo moških in žensk – po en predstavnik iz vsake države EU – ki so imenovani za vodenje institucije in odločanje. Poleg tega izraz "Komisija" pomeni tudi samo institucijo in njeno osebje. Razvoj Komisije kot zunanjepolitičnega akterja, se je ujema s širjenjem njenih pristojnosti. Namen, da bi Komisija postala zunanje politični akter izhaja že iz obdobja Monneta (Hocking in Spence, 2005, str. 3-4).

Evropski komisiji je zaupana vloga zunanjega predstavljanja EU in morda ji zaradi tega nekateri pripisujejo osrednjo vlogo pri oblikovanju diplomacije EU. Naloge Komisije v vlogi zunanjega predstavnika in pogajalca so sledeče, kot prvo ima pomembno vlogo pri določanju in izvajanju zunanjih trgovinskih odnosov EU, kot drugo ima Komisija pomembne pristojnosti v procesu pogajanj s tretjimi državami ali skupnami držav pri sklepanju zunanjih sporazumov. Za področje diplomacije EU je prvotnega pomena, da Komisija predstavlja EU in sodeluje pri številnih mednarodnih organizacijah.

Razen tega je Komisija zadolžena za stike EU z državami nečlanicami. Po drugi strani ima več kot 160 držav svoje diplomatske misije v Bruslju pri Komisiji in naloga Komisije je, da jih obvešča o aktualnih zadevah EU. Prav tako EU vzdržuje široko mrežo diplomatskih misij po svetu, katere uslužbenci so zaposleni pri Komisiji. Še zadnja izmed pristojnosti Komisije je spremljanje področja SZVP (Nugent, 2003, str. 145-46).

Vodstvo Evropske komisije sestavlja 27 komisarjev. Vsaka država članica v ta osrednji organ uprave Evropske unije, ki je v Bruslju, pošlje po enega komisarja. Komisarji niso neposredno izvoljeni. To velja tudi za predsednika Komisije. S soglasjem ga imenujejo predsedniki vlad oziroma držav članic, potem pa skupaj z vladami sestavi svojo skupino komisarjev. Imenovanje predsednika Komisije in imenovanje njegove skupine mora odobriti tudi Evropski parlament. Teh 27 komisarjev je primerljivih z ministri za posamezna področja. Eni se ukvarjajo s prometno politiko, drugi z zunanjo politiko, tretji z okoljem itd. Vsak komisar ima svoj lastni tako imenovani »kabinet« zaupnikov, ki mu svetujejo in pripravljajo odločitve. V državah, iz katerih prihajajo, so vsi imeli politične funkcije in mnogi so bili ministri, vendar pa so kot člani Komisije zavezani delovati v interesu Unije kot celote in od nacionalnih vlad ne smejo prejemati navodil. (Služba vlade za evropske zadeve)

Ker morajo komisarji izpolnjevati težke naloge, ki so pogosto povezane s spori s posameznimi državami članicami, so zaščiteni s posebno neodvisnostjo. Države članice jih ne morejo odstaviti.

Nova Komisija se imenuje vsakih pet let, in sicer v šestih mesecih od volitev v Evropski parlament. Uporablja se naslednji postopek:

Vlade držav članic se dogovorijo, koga bodo imenovala za novega predsednika Komisije nato Parlament potrdi kandidata za predsednika Komisije. Potrjeni kandidat za predsednika Komisije v pogovoru z vladami držav članic izbere ostale člane Komisije. Svet s kvalificirano večino sprejme seznam predlaganih oseb in ga predloži Evropskemu parlamentu v odobritev. Parlament nato opravi razgovore z vsako predlagano osebo in izglasuje celotno ekipo. Potem ko Evropski parlament z glasovanjem potrdi novo

Komisijo, jo Svet uradno imenuje s kvalificirano večino. Sedanji mandat Komisije traja do 31. oktobra 2009. Njen predsednik je José Manuel Barroso iz Portugalske.

Pri diplomatskih predstavništvih EU gre za zunanje predstavljanje EU, kar sodi po okrilje Komisije. Vendar je treba razlikovati med dvema oblikama misij: Predstavništva Komisije in delegacije Komisije. Delegacije ima Komisija v tretjih državah (nečlanicah) in mednarodnih organizacijah, te služijo promociji interesov EU v svetu. Danes jih je več kot 100, medtem ko je predstavništev Komisije v državah članicah 27. (Evropska komisija 2008).

1. PREDSEDNIK KOMISIJE

Amsterdamska pogodba določa v 219. členu, da mora Komisija delovati pod političnim vodstvom Predsednika. Ta se mora v okviru svojih pristojnosti truditi za nadaljni razvoj EU in določati smernice Komisiji. Predsednik Komisije skliče in predseduje sestankom članom Komisije. Nazadnje je zadolžen, da predstavlja Komisijo. V okviru te funkcije je prisoten na sestankih Evropskega sveta, srečanjih G8, kot tudi na pomembnih razpravah EP in Sveta. Z vidika diplomacije EU je pomembna njegova funkcija zunanjega predstavljanja Komisije in sodelovanje s Svetom. Kot strokovni uslužbenec EU uživa privilegije in imunitete v skladu z določili mednarodnega prava, ki se nanašajo na uslužbenca mednarodnih organizacij (Evropska komisija). Vendar prihaja do razlik v njegovem položaju vodje delegacij, ko uživajo status veleposlanika in njegovem položaju vodje Komisije, ker so daleč od tradicionalnega položaja vodje države, kar ustvarja nenavadno situacijo v njihovem odnosu do vodij delegacij. Le-ti imajo enak uradni status kot njihovi diplomatski kolegi, oseba, ki jim je nadrejena, pa ne. Bruseljska administracija se mora ukvarjati s to posebnostjo (Bruter 1999: 190).

2. DELEGACIJE KOMISIJE

Delegacije zunanje službe, ki sicer spada v strukturo EK, dajensko danes v 123 državah in pri petih mednarodnih organizacijah zastopajo interese EU kot celote. Delegacije Komisije delujejo dejansko kot velposlaništva EU in tvorijo zunanjo službo EU (Bruter, 1999, str. 183-205)

Delegacije izvajajo naslednje funkcije: a) predstavljanje, razlaganje in izvajanje politike EU; b) analiza politik v državah njihove akreditacije in poročanje; c) vodenje pogajanj v skladu s pooblastili.

“Delegacije izvajajo podrobna trgovinska in ostala pogajanja. S tem pomagajo veleposlaništvom držav članic pri organizaciji dela. Prav tako jim redno zagotavljajo visoko kakovostno politično in ekonomsko poročanje iz držav, kjer nimajo predstavništev vse države članice. Morda je najbolj pomembna naloga, da vsako leto razdelijo preko 5 bilijonov evrov zunanje in razvojne pomoči za podporo dogovorjenih

ciljev EU in podporo politik EU" (Komisar Chir Patten v Spence 2004, str. 63). Naloge Diplomacije so, da predstavljajo, pojasnjujejo in izvajajo pogajanja v okviru podeljenega mandata (Nugent, 2001, str. 3214-21). Delegacije imajo osrednjo vlogo pri izvrševanju zunanjega sodelovanja in hkrati vse večjo vlogo pri vodenju SZVP, kjer preskrbijo politične analize in sodelujejo v procesu izvajanja politik. V členu J.6 PEU je predvideno sodelovanje med DKP držav članic, ter delegacijami Komisije. V tretjih državah in mednarodnih konferencah ter predstavništva držav članic pri mednarodnih organizacijah sodelujejo pri zagotavljanju tega, da se upoštevajo in izvajajo skupna stališča in skupni ukrepi, ki jih sprejme Svet. (PEU J.6 člen)

Na vseh teh področjih delegacije služijo zelo pomembni funkciji informiranja. Zagotavljajo ozadja in razlagajo spremembe v politikah EU gostujočim vladam, medijem, gospodarskemu krogu in civilni družbi. So pa v pomoč in oporo tudi ostalim institucijam in akterjem v EU, ki vključuje Visokega predstavnika, Evropski parlament in Predsedujoče EU (Bruter, 1999, str. 191).

Predstavniki delegacij se udeležujejo vseh sestankov, ki zadevajo SZVP (mesečni sestanki, politični in veleposlaniških odborov). Sodelujejo tudi na tiskovnih konferencah predsedujočih in pri pripravi skupnih poročil. Delegacije so predlagatelji projektov, ki vključujejo sodelovanje z evropskimi veleposlaništvimi preko pravnih določil (Bruter, 1999, str. 195).

4.4.4 Družina relex

Družina RELEX sodeluje pri izvajanju politike EU na področju zunanjih odnosov, v okviru katere sodi izvajanje diplomacije EU. Izmed omenjene skupine RELEX je smiselno izpostaviti Komisionarko za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko, ker je njeno delo neposredno povezano z zunanjimi zadevami EU (Evropska Komisija 2008).

Njena naloga je, da v skladu z zastopanjem EU do tretjih držav spodbuja sodelovanje z njimi. Prizadeva si za vzpostavitev močnega partnerstva med razširjeno EU in sosednjimi državami. Poleg tega skrbi za ustrezno razporeditev finančne in tehnične podpore EU po svetu. Pri svojem delu tesno sodeluje z aktualnim predsedstvom Sveta, Visokim predstavnikom in ostalimi Komisarji s področja zunanjih odnosov (Evropska Komisija).

Član družine RELEX je tudi Komisar za širitev EU (Evropski svet 2008), ki se posveča predvsem Jugovzhodni Evropi. Turčija, Hrvaška in Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija so države kandidatke, ki se bodo morda pridružile EU, ko izpolnijo vse zahteve za članstvo. Njegove naloge so povezane s predpristopnim postopkom, pristopnimi pogajanja in vsemi dvostranskimi odnosi. Ukvarja se tudi z vsemi vprašanji, ki nastajajo ob približevanju teh držav Evropski uniji, zlasti glede izvajanja procesa

stabilizacije in pridruženja ter s tem povezane finančne pomoči. Naslednji član družine RELEX je tudi Komisar za razvojno in humanitarno pomoč. Zadolžen je za pomoč pri zmanjšanju in odpravljanju revščine v državah v razvoju na podlagi trajnostnega razvoja, demokracije miru in varnosti (Evropska Komisija 2008).

Sledi Komisar za trgovino (Evropska Komisija 2008), ki se ukvarja s trgovinsko politiko EU, preko katere naj bi zagotavljali blaginjo, solidarnost in varnost v Evropi ter drugod po svetu. Med njegove naloge spadajo tudi pogajanja o bilateralnih in multilateralnih trgovinskih sporazumih, tesno sodelovanje z WTO in ostalimi mednarodnimi organizacijami.

Zadnji izmed članov družine RELEX je Komisar za gospodarske in monetarne zadeve. Pristojen je za usklajevanje gospodarskih politik, gospodarski nadzor in vrednotenje politik. Odgovoren je za Generalni direktorat Komisije za gospodarske in finančne zadeve in tudi za statistični urad Evropske unije, Eurostat. Ena od pristojnosti je tudi nadzor območja evra in EU kot celote. Poleg tega pa je odgovoren za spremljanje proračunskih politik in javnih financ držav članic (Evropska Komisija 2008).

Vsem Komisarjem iz skupine RELEX je skupno izvajanje funkcije zunanjega predstavljanja EU. Poleg tega izvajajo tudi funkcijo obveščanja, zaščite interesov in pogajanj.

5 EU IN DIPLOMACIJA REPUBLIKE SLOVENIJE V EU

V tem poglavju bom predstavila Evropsko unijo, proces vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, aktivno delovanje in uspešno opravljanje nalog diplomatskih predstavništev¹⁵ RS na evropskem področju. V okviru diplomatskih misij RS v EU bom predstavila vlogo misije/stalnega predstavništva RS pri EU v Bruslju.

5.1 EVROPSKA UNIJA IN VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V UNIJO

Evropska unija je nastajala postopno od konca druge svetovne vojne dalje. Leta 1950 francoski zunanji minister Robert Schuman poda predlog za oblikovanje skupnega trga v industriji premoga in jekla.

Na podlagi, tako imenovane, Schumanove deklaracije je šest evropskih držav 18. aprila 1951, podpisalo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo: poleg Francije in Nemčije še Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg.

Ker je bilo delovanje skupnega trga za premog in jeklo zelo uspešno, so se države ustanoviteljice leta 1957 odločile oblikovati še dve skupnosti: Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), ki je omogočila skupni trg, uresničevanje prostega pretoka blaga, delavcev, storitev in kapitala, ter Evropsko skupnost za jedrsko energijo (Euratom). Evropsko gospodarsko sodelovanje se je močno okrepilo leta 1987 z uveljavitvijo Enotnega evropskega akta, ki pomeni zavezo k cilju uresničevanja enotnega in notranjega trga.

Po podpisu Pogodbe o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba) leta 1992 se je sodelovanje razširilo še na področje ekonomske in monetarne unije, kar je pozneje privedlo do uvedbe skupne valute. Pogodba je uvedla tri stebre, znane pod imenom Evropska unija, in oblikovala nove institucionalne strukture za skupno zunanjo in varnostno politiko (drugi steber), ter sodelovanje v pravosodju in notranjih zadevah (tretji steber).

¹⁵ Naloge diplomatskega predstavništva: 1.) "predstavljanje in zastopanje Republike Slovenije v sprejemni državi oziroma v mednarodni organizaciji", 2.) "varovanje in uresničevanje interesov Republike Slovenije, njenih državljanov in pravnih oseb", 3.) "pospeševanje in razvijanje prijateljskih odnosov ter sodelovanja med Republiko Slovenijo in sprejemno državo na vseh področjih", 4.) "sodelovanje v pogajanjih z vlado sprejemne države ali organi mednarodne organizacije", 5.) "uveljavljanje stališč in interesov Republike Slovenije v mednarodnih organizacijah", 6.) "poročanje ministrstvu za zunanje zadeve in preko njega drugim državnim.

Prvi steber predstavljajo evropske skupnosti (za premog in jeklo, gospodarska in za atomsko energijo). S podpisom Amsterdamske pogodbe, 2. oktobra 1997, so države

članice podrobneje določile carinsko poslovanje, ukrepe za spodbujanje gospodarskega razvoja in socialne zaščite. Amsterdamska pogodba je spremenila tudi vsebino tretjega stebra, od koder so se zadeve, povezane s prostim pretokom oseb, preselile v prvi steber. Zaradi priprav na največjo širitev v zgodovini evropskih integracij, so države članice decembra 2001 podpisale Pogodbo iz Nice, ki je uvedla številne institucionalne spremembe za lažje delovanje razširjene Unije. V ta namen je bilo pripravljeno tudi besedilo Pogodbe o Ustavi za Evropo (Evropska ustava), ki je bilo podpisano 29. oktobra 2004.

5.2 KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV

Z ratifikacijo Pogodbe o pristopu k Evropski uniji 28. januarja 2004, je Slovenija postala članica Evropske unije 1. maja 2004, in je s tem prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na Evropsko unijo oziroma njene organe (Ustava RS 3a. člen).

Kot ena od članic v vsakodnevni procesih oblikovanja evropskega pravnega reda sodeluje tudi Slovenija s svojimi predstavniki, ki delujejo v okviru institucij, organov in teles Evropske unije.

Slika 2: Stebri Vlade RS



Vir: <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/>

Glede na to, da so vprašanja na evropskem dnevnem redu zelo obširna in vsebinsko raznolika, koordinacijo evropskih zadev v Vladi RS izvajata Služba Vlade za evropske zadeve (SVEZ) in ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ). SVEZ vodi koordinacijo evropskih zadev, ki sodijo v prvi in tretji steber EU (glej zgornjo sliko), MZZ pa izvaja koordinacijo političnih zadev iz drugega stebra EU, t. j. zadev iz skupne zunanje in varnostne politike.

Ker SVEZ opravlja večinski delež dela povezanega s koordinacijo evropskih zadev, bom predstavila naloge Službe: a) "uskkljuje uresničevanje veljavnih sporazumov z Evropsko unijo in dejavnosti skupnih teles, ustanovljenih s temi sporazumi", b) "skrbi za izvajanje dejavnosti, ki so povezane z nalogami postopnega ukinjanja instrumentov predpristopne pomoči oziroma izvajanjem drugih oblik pomoči, namenjenih izvajanju pravnega reda Evropske unije, ki ne spadajo v pristojnost drugih organov", c) "v sodelovanju z organi državne uprave in delovnimi telesi Vlade Republike Slovenije usklajuje sodelovanje Republike Slovenije kot države članice Evropske unije in njenih predstavnikov pri delu organov in teles Evropske unije", d) "uskkljuje sodelovanje Republike Slovenije v zvezi s tehnično pomočjo Evropske unije tretjim državam" e) "za Vlado Republike Slovenije skupaj z Ministrstvom za zunanje zadeve koordinira pripravo stališč za pogajanja o pridružitvi in pristopu novih držav k Evropski uniji ter sodeluje z Ministrstvom za zunanje zadeve v organih Evropske unije pri pogajanjih" f) "poroča Vladi Republike Slovenije in zanjo opravlja posamezne naloge, ki ji jih naloži Vlada Republike Slovenije", g) "za Vlado Republike Slovenije nadzira pripravo gradiv s področja evropskih zadev, ki jih Vlada Republike Slovenije posreduje v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije, in sodeluje pri obravnavi teh gradiv, razen v delih, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko EU ter obveznosti države na obrambnem področju, na medvladne konference in na temeljni politični institucionalni razvoj Evropske unije."

Tukaj je pomembno še omeniti; Delovno skupino za evropske zadeve, ki jo je ustanovila Vlada RS. To sestavljajo državni sekretarji ministrstev, državni sekretar Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, vodja Stalnega predstavništva RS pri EU, namestnik vodje Stalnega predstavništva RS pri EU, direktor Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, direktor Statističnega urada RS in direktor Službe Vlade RS za zakonodajo. Delovna skupina obravnava in usklajuje odprta medresorska vprašanja in druga strateška vprašanja s področja evropskih zadev.

5.3 KOORDINACIJA ZADEV NA PODROČJU SZVP

Glavni akterji pri oblikovanju nacionalnega stališča, ki se nanaša za SZVP so MZZ, ki je pristojno, poleg izvajanja koordinacije tudi za vsebinsko pripravo stališč iz področja SVZP, MBR oz. Stalno predstavništvo RS pri EU v Bruslju in veleposlaništva.

5.3.1 MZZ in organizacijske spremembe

MZZ predstavlja osrednji upravni organ, ki izvaja zunanjo politiko in opravlja naloge, določene z zakonom o zunanjih zadevah in drugimi predpisi in akti, hkrati pa sodeluje pri načrtovanju oblikovanja zunanje politike (zakon o zunanjih zadevah ur.l.RS. št.113/03).

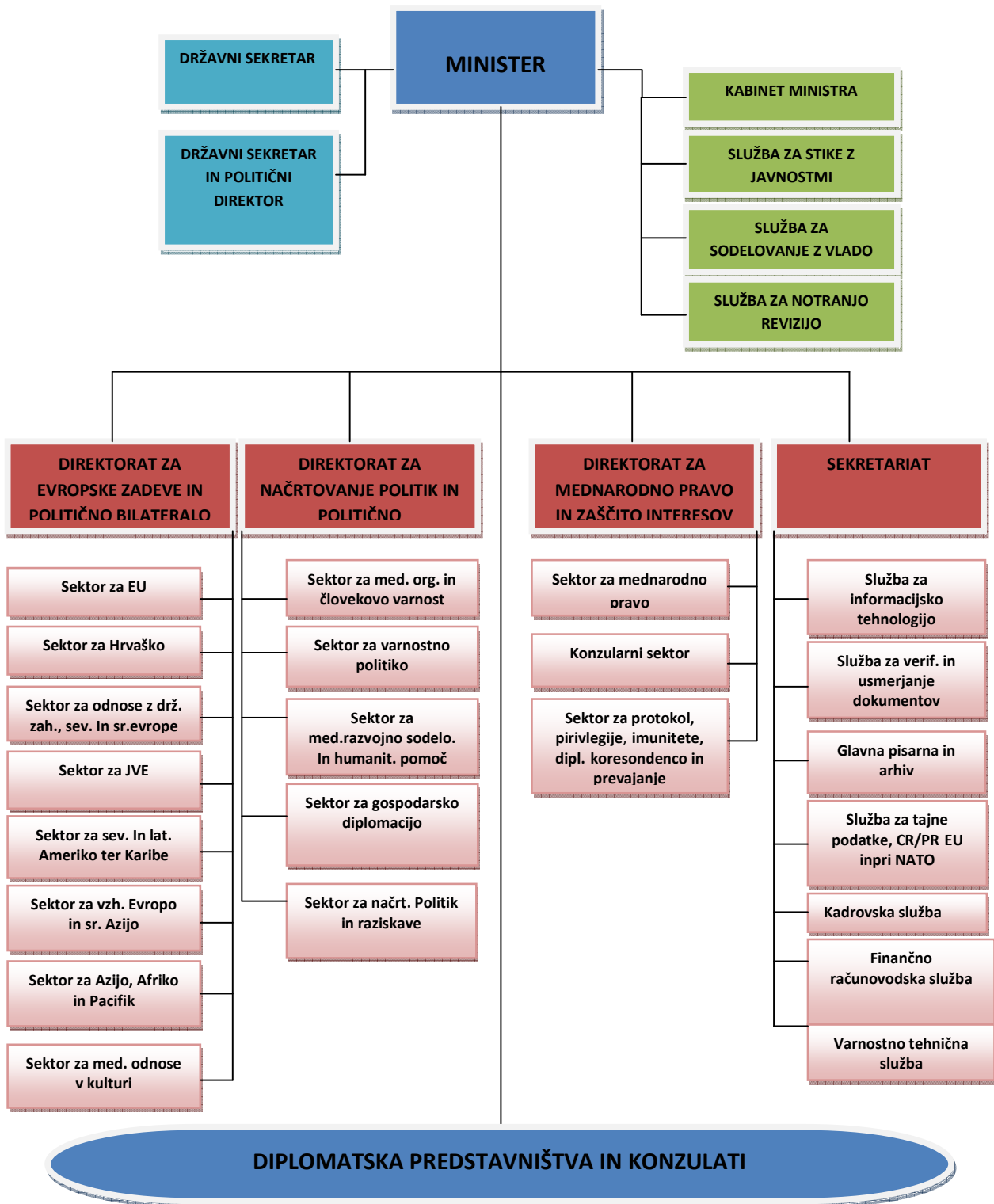
Glede na to, da je MZZ glavni nosilec pri oblikovanju in izvajanju zunanje politike se je moralo po vstopu v EU ustrezno reorganizirati. Pred reorganizacijo MZZ ob vstopu v EU je bilo mogoče zaslediti geografsko delitev. Nov organizacijski model kaže na neposredno naravnost in usmerjenost v delovanje znotraj okvirov evropskih zunanjih odnosov in SZVP.

MZZ se je po vstopu v EU reorganiziralo v tri direktorate, ki pokrivajo evropske zadeve in politično bilateralo, načrtovanje politik in politično multilateralo ter mednarodno pravo in zaščito interesov. Z vstopom RS v EU je imenovan tudi politični direktor za EU zadeve in evropski korespondent, ki vodi oddelek za SZVP in politično varnostni odbor.

Primarna naloga direktorata za evropske zadeve in politično bilateralo je zagotavljanje učinkovitega dela s področja evropskih zadev v skladu z mednarodnopravnimi in notranjepravnimi normami, temeljnimi usmeritvami slovenske zunanje politike in politiko ministrstva (direktorat za evropske zadeve in politično bilateralo 2006).

Spremembe na operativni ravni so bile nujno potrebne za zagotavljanje uspešnega sodelovanja RS v EU in uspešno izvajanje SZVP. Znotraj sektorja delujejo trije oddelki, ki združujejo celotno delovanje evropskih zadev. To so a) oddelek za institucije, b) oddelek za SZVP in politično varnostni odbor in c) oddelek za horizontalne zadeve.

Organigram 2: Organigram MZZ



Vir. http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/organiziranost/organigram_ministrstva/

Na področju oblikovanja politik, ki jih RS uresničuje znotraj EU institucij, je oddelek za institucije tisti, ki operativno skrbi za oblikovanje in pripravo gradiv in strokovnih podlag s področja zadev EU (mzz sektor za eu institucije 2008)

Naloge oddelka za institucije so:

- priprava gradiv in usklajevanje pri zagovarjanju splošnih političnih interesov RS znotraj EU,
- priprava strokovne podlage za oblikovanje temeljnih nacionalnih stališč za zagovarjanje interesov RS v okviru EU, zlasti v razpravah o reformah evropskih institucij npr. Pogodba o ustavi za Evropo, kot tudi pri rednem delu spremljanja dela v evropskih institucijah,
- spremljanje delovanja evropskih institucij s poudarkom na tistih vprašanjih, ki so relevantna za slovenske interese,
- spremljanje poglobljanja odnosov med članicami in razvoj vloge EU v svetu,
- spremljanje proces širitve EU in proces pogajanj s kandidatkami ter v okviru Ministrstva za zunanje zadeve koordiniranje priprav temeljnih slovenskih stališč do širitve,
- spremljanje delovanja institucij EU z vidika slovenskih interesov,
- sodelovanje pri koordinaciji priprav na slovensko predsedovanje EU.

Oddelek za SZVP in politično varnosti odbor, vodi evropski korespondent. Naloge oddelka so: a) tehnična in vsebinska koordinacija zadev SZVP, b) koordinacija povezav med bilateralnimi, tematskimi in EU zadevami, c) priprava pregledov in stališč za zasedanja Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), političnih direktorjev, stalnih predstavnikov držav članic (COREPER II), d) priprava gradiv za zasedanja Evropskega sveta v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi, e) prejemanje vseh dokumentov s področja SZVP, še posebej prejemanje in pošiljanje dokumentov COREU preko zaščitenega informacijskega sistema Cortesy, f) koordinira pripravo stališč RS za 37 delovnih skupin s področja zunanje politike znotraj MZZ, z DKP in po potrebi z drugimi ministrstvi in vladnimi službami ter sodeluje pri delu 6 delovnih skupin, ki imajo zunanjepolitični vidik in ki jih pokrivajo druga ministrstva.

Tretji in s tem tudi zadnji oddelek se ukvarja s:

- spremljanjem horizontalnih vprašanj EU kot so:

- delovanje različnih ministrskih formacij Sveta: Svet za pravosodje in notranje zadeve, Svet za ekonomske in finančne zadeve, Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravstvo in zaščito potrošnikov, Svet za konkurenčnost, Svet za kmetijstvo in ribištvo, Svet za okolje, Svet za izobraževanje, mladino in kulturo, Svet za transport, telekomunikacije in energijo,
- notranji trg,
- horizontalna vprašanja širitve EU in
- Lizbonska strategija,
- sodelovanje pri koordinaciji priprav na predsedovanje RS,
- koordinacija kandidatur RS v okviru EU.

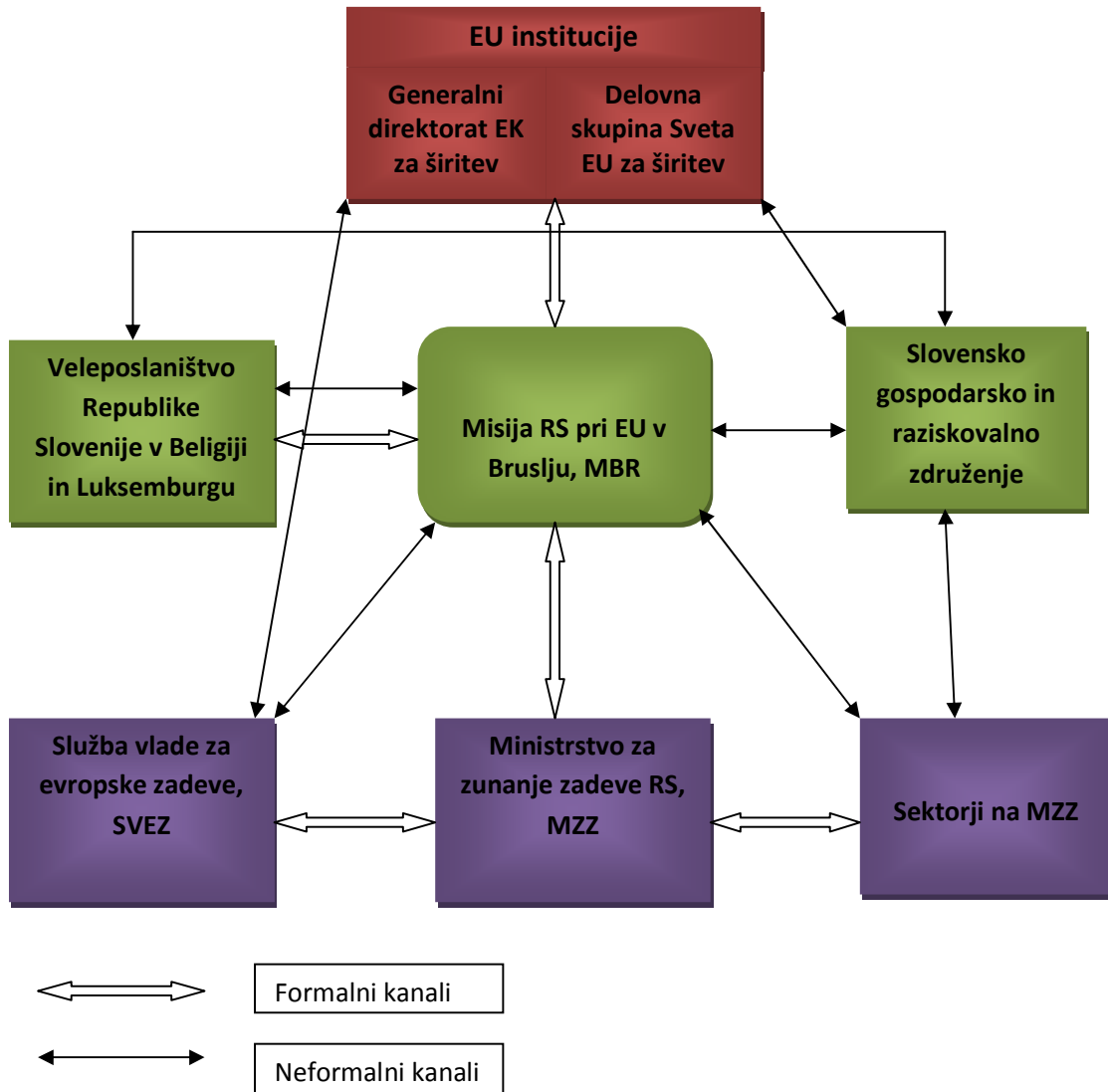
5.3.2 koordinacija dela med MZZ, misijo oziroma stalnim predstavništvom RS

Vlogo MZZ in MBR pri koordinaciji evropskih zadev, lahko obravnavamo na horizontalni in vertikalni ravni. Hafer Fink in Lajh pravita, da so se predvsem v času vzpostavitve Službe vlade RS za evropske zadeve zmanjšale njune pristojnosti na horizontalni ravni upravljanja evropskih zadev na slovenski nacionalni ravni, medtem ko je MZZ, vsaj formalno ohranilo ključno vlogo pri upravljanju evropskih zadev na vertikalni ravni, v smeri Ljubljana – Bruselj. To pomeni, da je pretok informacij potekal v obe smeri med Ljubljano in Brusljom preko slovenske Misije v Bruslju, vsi formalni dokumenti pa so se prenašali preko Eu-portala¹⁶, v smereh MZZ-MBR-institucije v Bruslju-MBR-MZZ. Ker so se politični akterji v RS zavedali, da se evropske zadeve ne smejo obravnavati na enak način kot tradicionalne diplomatske zadeve, pri kateri ima osrednjo koordinacijsko vlogo le MZZ, so ustanovili osrednjo vladno službo za koordinacijske zadeve SVEZ. Z bruseljskega vidika v vertikalni koordinaciji na nacionalni ravni, pa je bila MBR pomembna tudi zato, ker so vse bruseljske ustanove pri kakršnem koli stiku z vladnimi ustanovami v Ljubljani o tem primerno obvestile tudi slovensko Misijo v Bruslju (Fink Hafner in Lajh 2005, str. 64-77).

¹⁶ Za tehnično izvedbo koordinacije evropskih zadev je vlada v okviru informacijskega sistema vzpostavila evropski portal (EU-portal), nekakšno orodje za pretok zakonodajnih in drugih predlogov. Eu-portal, kot temeljno informacijsko orodje namenjen sprejemanju, evidentiranju, klasificiranju in objavi dokumentov med RS in EU. Sistem služi tudi za pripravo in usklajevanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU, ter za poročanje slovenskih predstavnikov s sestankov delovnih teles in zasedanj Sveta EU

Ker se je v času pristopnih pogajanj marsikatero stališče pripravljalo predolgo, saj je moral vsak dokument od MZZ do naslovnika in po isti poti nazaj do MBR, je bila vertikalna komunikacija med MZZ, evropskimi institucijami in MBR dopolnjena z neformalnimi zvezami.

Organigram 3: Dopolnjena vertikalna koordinacija evropskih zadev



Vir: Fink Hafner in Lajh (2003: 123)

5.3 DIPLOMATSKÉ MISIJE REPUBLIKE SLOVENIJE V OKVIRU EVROPSKE UNIJE

Načeloma so misije majhnih držav, med katere sodi tudi Slovenija, t.i. "mikro misije", z omejenimi sredstvi, s samo dvema diplomatoma, medtem ko v veleposlaništvih v pomembnejših državah in misijah pri mednarodnih organizacijah, najdemo tudi specialiste za posamezna vprašanja, poklicne diplomate in predstavnike resornih ministrstev. Glavni kriterij pri določanju velikosti misije v državi sprejemnici ali pri mednarodni organizaciji, so prioritete zunanje politike države pošiljateljice in seveda tudi njene finančne zmožnosti (Cerar, 1999, str. 34).

RS velja za majhno državo, tako po številu prebivalcev kot po teritoriju. V začetku devetdesetih let, ko so nastale nove majhne države so se poleg vzpostavljanja temeljev državnosti te države ukvarjale tudi z vzpostavljanjem lastne zunanje politike. To je bil zahteven projekt. Te države so se pri reševanju le teh srečevale z vrsto problemov, ki jih je bilo treba reševati celovito, prilagojeno konkretnim razmeram in dolgoročno učinkovito. Vzpostavljanje diplomatskih organizacij in diplomatske mreže v svetu je moralo temeljiti na specifičnem teoretičnem znanju in na preverjenih praktičnih izkušnjah. Vendar pa je bilo, zaradi objektivne situacije, pri novih majhnih državah mogoče zaznati pomanjkanje praktičnih diplomatskih izkušenj in s tem povezanega teoretičnega, predvsem pa organizacijskega znanja (Jazbec, 1998, str. 470).

Diplomatske misije zagotavljajo informacije in povezave med vladami, ter mednarodnimi organizacijami. Niso le prevajalke politike lastne države v državi sprejemnici, ampak tudi njeni informatorji v zvezi z vodenjem zunanje politike. (Benedeti, 2008, str. 71).

Od osamosvojitve Slovenije pa do danes, je Slovenija vzpostavila 52 diplomatsko-konzularnih predstavništev po svetu. Poleg tega ima Slovenija šest stalnih predstavništev in sicer pri OVSE na Dunaju, EU in NATO v Bruslju, pri Svetu Evrope v Strasbourgu, ter OZN v New Yorku in v Ženevi).

Glede na to, da se v diplomski nalogi osredotočam na diplomacijo RS in diplomacijo EU, bom v nadeljevanju predstavila in opredelila vlogo Stalnega predstavništva RS pri Evropski Uniji v Bruslju.

5.4 STALNO PREDSTAVNIŠTVO REPUBLIKE SLOVENIJE V BRUSLJU

Republika Slovenija ima stalno predstavništvo pri Evropski uniji v Bruslju od svojega vstopa v povezavo, to je od 1. maja 2004, v obdobju do članstva, pa je njene interese zastopala predhodnica predstavništva, misija Republike Slovenije¹⁷ pri Evropski uniji.

Predhodnica MBR je bila že Jugoslovanska misija v Bruslju, s pomočjo katere si je slovensko regionalno predstavništvo v Bruslju zagotovilo pogoje za ustanovitev samostojne slovenske Misije v Bruslju. V letih 1991 – 1993 je ta samostojna misija pričela aktivnosti kot Misija RS pri ES/EU v Bruslju.

S kupom ustreznih sprememb, zlasti organizacijskih, se je vloga Stalnega predstavništva okrepila. Mahkovec (2002, str. 14) pravi, da se veleposlanik (v klasičnem diplomatskem predstavništvu) predstavlja, medtem ko se stalni predstavnik (v Stalnem predstavništvu RS pri EU v Bruslju) pogaja. V prvem primeru gre za sinonim s ceremonialom, v drugem pa za osnutke pogodb in sporazumov, ki so ponavadi sestavljeni v časovni stiski.

Stalno predstavništvo ima raznoliko in široko vlogo predvsem v okviru multilateralne evropske diplomacije. Glavna naloga Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Evropski uniji (SPBR) v Bruslju, je predstavljanje in zastopanje interesov Slovenije v Evropski uniji. V njem delajo državni uradniki/diplomati z vseh ministrstev ter služb in organov v sestavi Vlade RS. SPBR zastopa Slovenijo v Svetu EU, sodeluje z Evropsko komisijo v ekspertnih delovnih skupinah pri pripravi predlogov zakonodaje EU, zastopa državo v odborih Komisije, ki delujejo po postopku komitologije, zastopa interese Slovenije v primeru očitanih kršitev (pred Komisijo in Sodiščem EU), ter sodeluje z Evropskim parlamentom in z ostalimi inštitucijami EU.

Ključne naloge Stalnega predstavništva RS pri EU so naslednje (Kresal, 2003):

- zbiranje informacij v okviru evropskih institucij, njihova analiza in posredovanje Ljubljani (vloga oči in ušesa držav članic)a,
- predstavljanje RS v pogajanjih v evropskih multilateralnih okvirih, sodelovanje z evropskimi institucijami;
- predstavljanje baze v Bruslju za nacionalne pogajalce;
- neposredno sodelovanje s predstavniki ostalih držav članic;

¹⁷ Slednjo je država odprla novembra 1992, potem pa je leta 1993 z Evropsko unijo podpisala sporazum o sodelovanju. 10. junija 1996 sta strani sklenili Evropski sporazum – na dan, ko je Slovenija vložila prošnjo za članstvo v povezavi.

- vzdrževanje stikov s predstavniki medijev
- zagotavljanje prisotnosti nacionalnih predstavnikov na vseh delovnih sestankih, v okviru Sveta EU.

Najpomembnejše naloge v Stalnem predstavništvu so zaupane stalnemu predstavniku, ki je trenutno Igor Senčar, namestniku stalnega predstavnika in strokovnjakoma za posamezna področja ter svetovalcema "Antici" in "Mertens", ki skrbita za koordinacijo dela in razbremenjujeta stalnega predstavnika, kajti pripravljata tudi sestanke v zvezi COREPER I in II. Stalni predstavnik opravlja še dodatno funkcijo, to je celotno posvečanje vlogi predstavnika COREPER II, hkrati pa vodi celotno predstavništvo.

Vodja in namestnik vodje Stalnega predstavništva RS pri EU, sta tudi člana Delovne skupine za evropske zadeve, ki obravnavata aktualna vprašanja, usklajujeta medresorska vprašanja, povezana z EU, seznanjata se tudi z zadevami, ki jih EK še namerava posredovati Svetu EU.

Bistvo dela na SPBR je v lobiranju in pogajanjih v imenu prestolnice in informiranje le-te o aktivnostih Evropske Unije. Pri tem pa tesno sodelujejo z EU institucijami, saj se v stalnih predstavništvih bolj kot kjer koli drugje stikajo interesi EU in interesi matične države (poslovni interesi nacionalnega gospodarstva in politični interesi nacionalnega parlamenta). Predstavništvo je hkrati stičišče informacij, kar je predvsem pomembno pri sodelovanju z bruseljskimi dopisniki slovenskih medijev. Temeljni odnos do določenega problema oziroma vprašanja namreč narekujejo prav oni. (Mahkovec, 2002, str. 22)

6 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sem najprej poskušala predstaviti povezavo med evropskim integracijskim procesom, ki je tesno povezan s konceptom, evropska diplomacija, in z delovanjem diplomacije Republike Slovenije in njenih misij.

Evropska unija je v okvir diplomacije vnesla mnogo novosti. Ne moremo jo opredeliti kot državo, niti kot običajno mednarodno organizacijo. Kljub svoji posebnosti je diplomacija Evropske unije razvila vse potrebne mehanizme za opravljanje funkcije sodobne oziroma moderne diplomacije, ki so v skladu z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih, čeprav ne prihaja do popolnega ujemanja. Do nedavnega so bili diplomatski odnosi definirani na relaciji država – država oz. država – mednarodna organizacija. Evropska unija pa je kot nedržavni akter vzpostavila lastno diplomatsko mrežo predstavništev. Velja tudi omeniti, da je diplomacija Evropske unije po svoji strukturi zelo kompleksna saj tu nastopa veliko število akterjev. V diplomski nalogi sem izpostavila Svet EU in komisijo, ki sta ključna akterja pri izvajanju diplomacije EU ter Visokega predstavnika za SZVP.

V drugem delu diplomske naloge se osredotočim na izvajanje diplomacije Republike Slovenije, kot polnopravne in aktivne članice Evropske Unije. Vstop Republike Slovenije v Evropsko Unijo pomeni delovanje zunanje politike države in njenih subjektov v okviru skupne evropske zakonodaje. To je pomenilo, med drugim tudi spremembo oblikovanja in izvajanja zunanje politike RS.

Na področju pravne ureditve je bistvena novost Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah EU, ki ureja koordinacijo EU zadev znotraj države. Poleg zakonodajnih sprememb, so tudi spremembe na področju organiziranosti in v postopku oblikovanja koordinacije zunanje politike, katerim sem se v diplomski nalogi bolj posvetila.

V dokumentu "Primerna zunanja politika" iz leta 2002, je bilo glede članstva Republike Slovenije v EU, poudarjeno naslednje:

"Ključnega pomena bo učinkovita koordinacija evropskih zadev v Sloveniji, ki mora najprej poskrbeti za učinkovita notranja pogajanja, soočanja različnih interesov posameznih resorjev, ter učinkovito in pravočasno uskladitev razlik. Potreben bo hiter, dober in neoviran pretok informacij med diplomatsko – konzularnimi predstavništvi, stalnim predstavništvom v Bruslju in Ministrstvom za zunanje zadeve, ter drugimi resornimi ministrstvi RS, saj bo od tega odvisno učinkovito definiranje pozicij RS."

Zaradi vstopa Republike Slovenije v EU, so se reorganizirale predvsem tiste enote, katerih delo in pristojnosti so vezane na zadeve EU. RS kot polnopravna članica

Evropske Unije, soodloča o politikah, ki se sprejemajo in oblikujejo v institucijah EU, zaradi česa je bilo potrebno usposobiti in reorganizirati vse tiste enote, ki se ukvarjajo s pripravo politik. Večje spremembe v organizaciji je bilo mogoče zaznati v strukturi Ministrstva za zunanje zadeve in Službi Vlade za evropske zadeve.

Zaradi zahtevnejšega sodelovanja Republike Slovenije z Evropsko Unijo se pojavi potreba po stalnem predstavništvu v EU. Tako je iz Misije v Bruslju nastalo Stalno predstavništvo RS pri EU v Bruslju.

Lahko trdim, da se je RS po vstopu v EU, z vsemi zunanjepolitičnimi akterji uspešno vključila v delo institucij Evropske Unije, kar je rezultat dobrih priprav v času pristopnega procesa. Stalno predstavništvo v Bruslju je še vedno osrednja točka novo vzpostavljenega sistema, ki omogoča tekoče spremljanje vseh informacij in dokumentov, ki dnevno nastajajo v Bruslju.

Glede na dejstvo, da je bila RS že po enem letu vstopa v EU, določena za predsedovanje v letošnjem letu, je potrebno upoštevati, da RS dejansko še ni imela časa konsolidirati svoje celovite zunanje politike, saj so priprave na predsedovanje težek in izjemno zahteven projekt, ki ga je Republika Slovenija dobro izpeljala.

Zaključim lahko s trditvijo, da so se slovenski akterji diplomacije in zunanje politike tako pristopnih pogajanj začeli zavedati, da so evropske zadeve veliko bolj kompleksne, kot tradicionalne diplomatske zadeve, saj je bilo potrebno poglobiti način dela in komunikacijo med posameznimi akterji, glede na način razmišljanja in na način dela.

Diplomacija je skozi zgodovino človeštva igrala pomembno vlogo, predvsem pri mirnem dogovarjanju in reševanju sporov. Kljub temu, da se zdi, da se je njen pomen v zadnjih letih zmanjšal, še vedno velja, da je njena vloga v funkcioniranju današnje mednarodne skupnosti ključnega pomena. Diplomacija se je tekom zgodovine spreminjala, vendar ne na račun svoje pomembnosti, temveč prilagajanja svetu, z namenom izboljšanja njene učinkovitosti.

LITERATURA IN VIRI

1. LITERATURA

1. ARH, Metka. Vizija političnega združevanja. Arh consulting, Ljubljana, 1995.
2. BARSTON, R. P. Modern Diplomacy. Longman, London in New York, 1988.
3. BENEDETI, Ksenija. Protokol sinfonija forme. Planet GV, Ljubljana, 2008.
4. BENKO, Vladimir. Znanost o mednarodnih odnosih. Fakulteta za družbene vede, 1997.
5. BENKO, Vladimir. Zgodovina mednarodnih odnosov. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 2000.
6. BERRIDGE, G.R. Diplomacy: Theory and Practice. Palgrave, London, 2002.
7. BERRIDGE, G.R. A dictionary of diplomacy. Palgrave, New York, 2001.
8. BOHTE, Borut in SANCIN, Vasilka. Diplomatsko in konzularno pravo. Pravna fakulteta, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2006.
9. BRUTER, Michael. Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission. Journal of European Public Policy 183-205, 1999.
10. CAMERON, Fraser. An Introduction to European Foreign Policy. Routledge, London in New York, 2007.
11. CERAR, Božo. Diplomacija danes: Vloga veleposlanika oziroma diplomatsko-konzularnega predstavništva. Nova revija, 1999, let.XVIII, št. 204/205.
12. ČAČINOVIČ, Rudi. Slovensko bivanje sveta, razvoj in praksa diplomacije. Ljubljana, 1994.
13. DUKE, Simone W. Preparing for European Diplomacy: Journal of Common Market Studies, No.5. 849-870, 2002.
14. Enciklopedija Slovenije. Mladinska knjiga, Ljubljana, 1988.
15. GRILC Peter in ILIŠIČ Tomaž. Pravo Evropske unije: prva knjiga. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001.

16. GRUBAN, Darja. Moderna evropska diplomacija (magistrsko delo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.
17. HILL, Christopher in SMITH, Michael. International Relations and the European Union. Routledge, Oxford in New York, 2005.
18. JANKOVIČ, Branimir. Diplomacija: Savremeni sistem. Naučna knjiga, Beograd, 1988.
19. JAZBEC, Milan. The diplomacies of new small states; the case of Slovenia with some comparison from Baltics. Ashgate, Aldeshot, 2001.
20. JAZBEC, Milan. Vzpostavljanje diplomacij novih malih držav. V: JAZBEC, Milan (ur.): Diplomacija in Slovenci: Zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso, Založba Drava, Celovec, 1998.
21. JAZBEC, Milan. (2004) Diplomacija malih držav in globalizacije. V: BRGELZ, Milan in Zajc, Drago (ur.): Globalizacija in vloga malih držav Slovenija v procesih globalizacije. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004.
22. KANJČ, Sabina. Razumevanje evropske zunanje politike z vidika dihotomije agent – struktura. Doktorska disertacija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2006.
23. KRESAL, Miran. Smernice za delo na Misiji Republike Slovenije pri Evropski uniji, MZZ, Ljubljana, 2003.
24. MAHKOVEC, Uroš. Usmeritve za delo svetovalca za odnose z javnostmi pri Misiji/Stalnem predstavištvu RS pri Eu, Bruselj. MZZ, Ljubljana, 2002.
25. MORGENTHAU, Hans J. Politika med narodi: Borba za moč in mir., DZS, Ljubljana 1995.
26. MORGENTHAU, Hans J. Politics Among Nations, Sixth Editions. Alfred A. Knopf, New York, 1985.
27. MURTY, Bhangevatal Satyanarayana. The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order. New Haven: New Haven Press; Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989.
28. NICK, Stanko. Diplomatski leksikon. Sveučilišna tiskara, Zagreb, 1999.
29. NICK, Stanko in SANDER, Ivo. Diplomatski leksikon. Barbat, Zagreb, 1999.

30. NICOLSON, Sir Harold. *Diplomacy*. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, Washington, 1988.
31. NUGENT, Niell. *The European Commission*. Palgrave, London, 2001.
32. NUGENT, Niell. *The Governments and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press, 2003.
33. PEASE, Kelly Kate S. *International Organizations: perspectives on governance in the twenty – first century*. Pearson Education, New Jersey, 2003.
34. PASCHE, Karl Theodor. *Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union*, 2000.
35. RUSSET, Bruce in HARVEY Starr. *Svetovna politika: Izbira možnosti*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1996.
36. SATOW, Ernest. *A Guide to Diplomatic Practice*, 5th ed. By Gore-Booth, Pakenham. Longman, London, New York, 1979.
37. SIMONITI, Iztok. *Multilateralna diplomacija. Teorija in praksa, posebna izdaja*, 1995.
38. SLIBER Laura in LITTLE, Alan. *Svetovna politika-Izbira možnosti*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1996.
39. SPENCE, David. *The European Commission 's external Service. Public policy and Administration*, 2004.
40. VIDMAR, Jerica. *Okoljska diplomacija in Evropska unija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2007.
41. VUKDINOVIČ, Radovan. *Strategija političnih pogajanj*, Ljubljana, 1995.
42. WESSELS, Ramses A.. *The European Union' s Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective: The Hague, Boston, London: Kluwer Law International*, 1999.
43. WHITE, Brian. *Diplomac. V: BAYLIS, John in SMITH, Steve (ur.): The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2001, str. 317-329.
44. WHITE, Brian. *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave, London in New York, 2001.

2. VIRI

2.1 PRAVNI VIRI

1. Deklaracija o zunanji politiki RS
URL=«http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/«. 30.9.2008.
2. Dunajska konvencija o mednarodnih odnosih , Ur.l. SFRJ-MP, št. 2/1964.
3. Pogodba iz Nice
URL=«http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_XVIII_-_SL.doc«. 1.10.2008
4. Pogodba o evropski uniji člen J.6
URL=«http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/PEU.pdf«. 15.10.2008.
5. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
6. Zakon o zunanjih zadevah
Ur.l. RS, št. 45/2001, 78/2003, 113/2003, 20/2006, 118/2007 , 76/2008.

2.2. DRUGI VIRI

1. Člani komisije
2. URL=«http://ec.europa.eu/commission_barroso/ferrero-waldner/index_en.htm«. 13.10.2008.
3. Diplomatic Academy. Public Diplomacy. Favorita Papers. Diplomatic Academy, Vienna, 2004.
4. Evropska Komisija
URL=«http://ec.europa.eu/commission_barroso/almunia/profile/welcome/myprofile_welcome_sl.html«. 13.10.2008.
5. EU portal: European Commission: External Relations.
URL=«http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm«. 8.10.2008.
6. Eu Special Representatives.
URL=«http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp%3Fid«. 16.10.2008.
7. Evropska komisija

8. URL=«http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_sl.htm62 «. 17.10.2008
9. Evropska komisija
10. URL=«<http://evropa.gov.si/institucije/evropska-komisija/>«. 17.10.2008
11. HOCKING , Brian in DAVID Spence Towards a European Diplomatic System? Clingendael Discussion Paper in Diplomacy 98, (2005): URL=http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050600_cli_paper_dip_issu_e98.pdf, 17.10.2008.
12. Kako deluje evropska unija – vodnik po evropskih institucijah.
13. URL=«http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/68/sl.pdf«. 15.10.2008.
14. Koordinacija evropskih zadev
URL=«http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija_evropskih_zadev/priprava_medresorsko_usklajenih_stalisc/delovna_skupina_za_evropske_zadeve/«. 18.10.2008.
15. Europa glossary
URL=«<http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper>«. 15.10.2008
16. Evropske institucije - Svet EU
URL=«<http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/>«. 16.10.2008.
17. Enotni evropski akt
18. URL=«http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/EEA.pdf«. 1.10.2008.
19. Ministrstvo za zunanje zadeve
20. URL=«<http://www.mzz.gov.si/>«. 16.10.2008
21. Organiziranost MZZ
URL=«http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/organiziranost/direktorat_za_evropske_zadeve_in_politico_bilateralo/sektor_za_evropsko_unijo/«. 19.10.2008.
22. Predsenik evropske komisije
URL=«http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/index_en.htm«. 12.10.2008.
23. Služba Vlade RS za evropske zadeve: Opa, Evropa! Kako deluje Evropska unija
URL=«http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/publikacije/OPA_EVROPA_screen.pdf«. 16.10.2008.

24. Svet EU
 - a. URL=«<http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/predsedovanje-svet-eu/>«.16.10.2008.
25. Stalno predstavništvo v Bruslju
 - a. URL=«<http://bruselj.predstavnistvo.si/index.php?id=619>«. 22.10.2008.
26. Služba vlade za evropske zadeve
 - a. URL=«<http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/oblikovanje-stalisc/>«. 18.10.2008.
27. The Council of the European Union
URL=«http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242&lang=EN&mode=g«. 17.10.2008.
28. Urad Vlade RS za komuniciranje. Slovenija v Evropski uniji, Ljubljana
URL=«<http://evropa.gov.si/publikacije/slo-v-eu-2007.pdf>«. 17.10.2008.

SEZNAM SLIK IN TABEL

<i>Organigram 1: Struktura akterjev diplomacije EU in njihove funkcije</i>	<i>26</i>
<i>Organigram 2: Organigram MZZ.....</i>	<i>41</i>
<i>Organigram 3: Dopolnjena vertikalna koordinacija evropskih zadev</i>	<i>44</i>
<i>Slika 1: Pogodbe EU</i>	<i>23</i>
<i>Slika 2: Stebri Vlade RS</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 1: Vrste diplomacije in njihove značilnosti</i>	<i>17</i>
<i>Tabela 2: Predsedstvo Sveta EU do leta 2020</i>	<i>31</i>

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

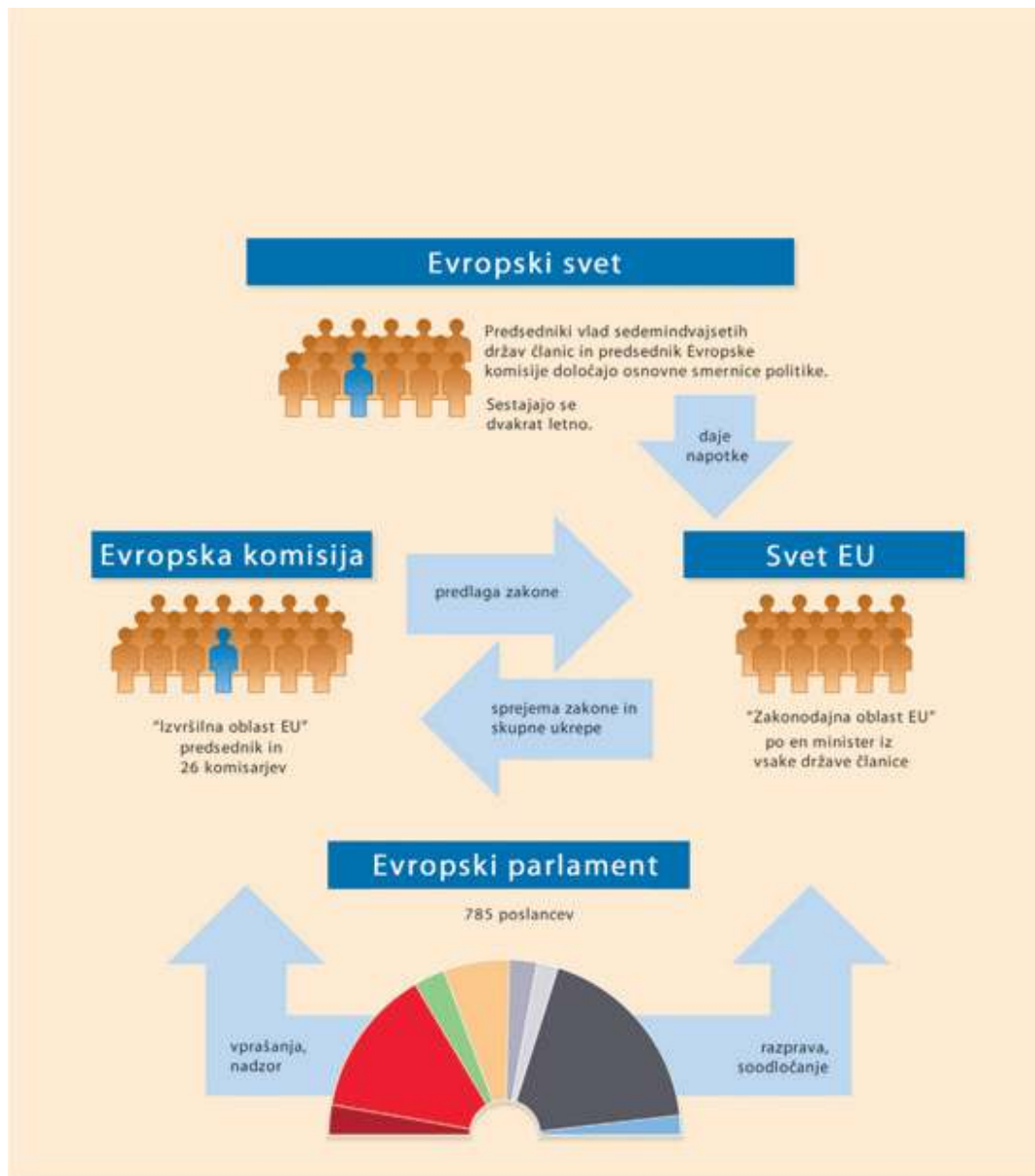
AKP (države)	Afriško Karibske in Pacifiške države
COREPER	Comite des Representants Permanents (Odbor stalnih predstavnikov)
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
EEA	Enotni evropski akt
EK	Evropska komisija
EPS	Evropsko politično sodelovanje
Esi	Evropske skupnosti
EU	Evropska unija
GAERC	General Affairs and Extenal Relations Council (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)
MBR	Misija Republike Slovenije pri Evropski uniji v Bruslju
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji
RELEX	Directorate General of Extranal Relations (Generalni direktorat za zunanje odnose)
RS	Republika Slovenija
SPRB	Stalno predstavništvo Republike Slovenije v Bruslju
SVEZ	Složba Vlade za evropske zadeve
SZVP	Skupnja zunanja in varnostna politika

ZP

Zunanja politika

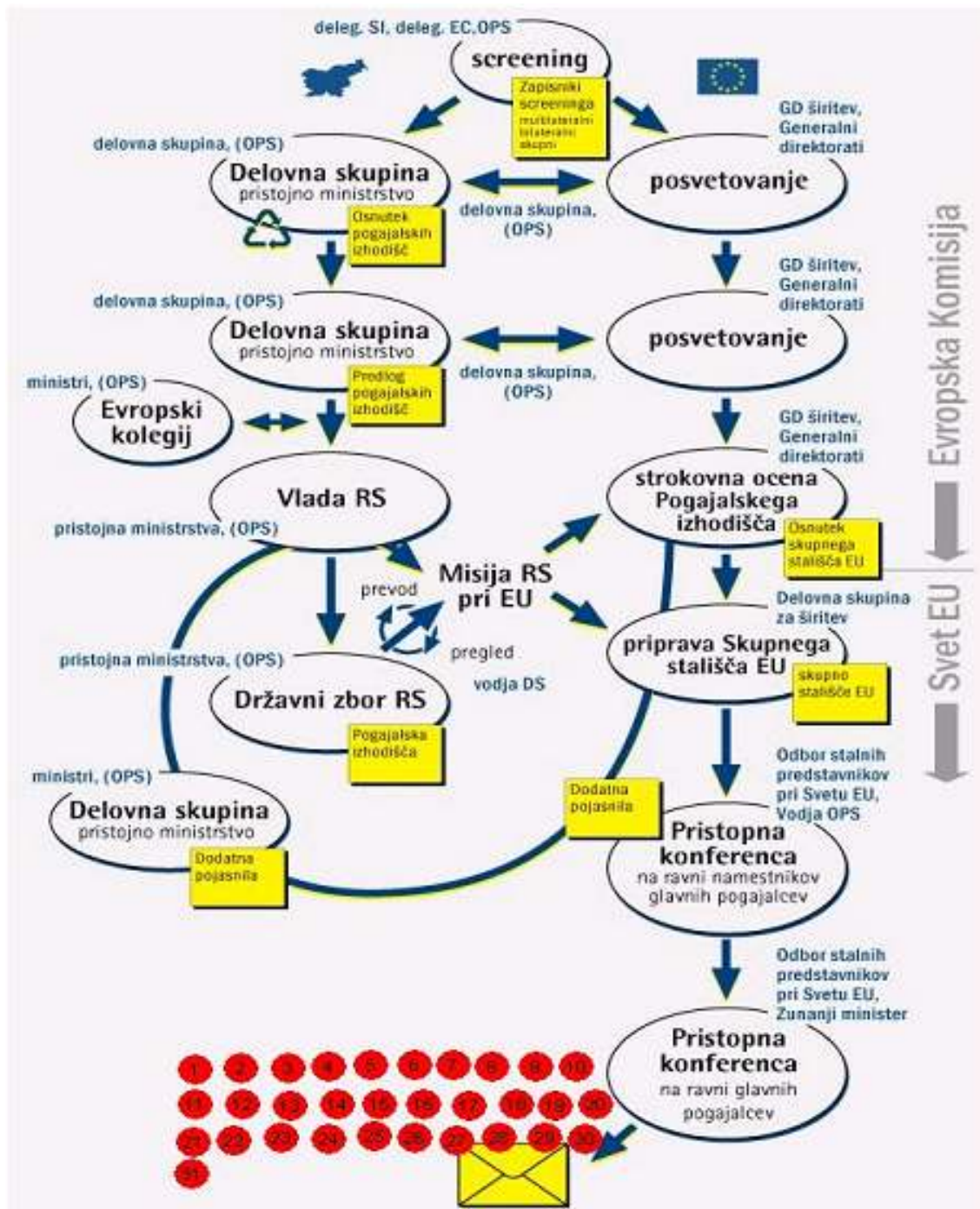
PRILOGE

Priloga 1: Organi evropske unije



Vir: SVEZ

Priloga 2: Shematični prikaz stanja pogajalskega procesa in vlog MBR



Vir: RS ND.

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Študentka DJEKANOVIĆ Željana izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom mag. DEBELAK Slavka in dovolim objavo diplomskega dela na internetu.

Diplomsko delo je lektorirala SKOČAJ Suzana.

V Ljubljani, dne _____

Podpis:
