

SLOVENSKO PREDSEDOVANJE SVETU EU IN URESNIČEVANJE NACIONALNIH INTERESOV**

Povzetek. Glavni cilj članka je na temelju analize slovenskega predsedovanja Svetu EU, ugotoviti, v kolikšni meri je bila Slovenija sposobna definirati in uveljavljati svoje nacionalne interese. To smo storili s pomočjo reprezentativne ankete med slovenskimi akterji predsedovanja (od 235 do 407 odgovorov) in pri tem ocenjevali razlikovanje slovenskega predsedovanja od teoretičnih predpostavk o obnašanju malih držav v vlogi predsedstva. Analiza je potrdila nekatera teoretična pričakovanja, toda razkrila tudi določena odstopanja primera slovenskega predsedovanja od teorije malih držav. Potrdimo lahko, da je uveljavljanje nacionalnih interesov med predsedovanjem lažje kot v obdobju navadnega članstva in se v veliki meri uresničuje s pomočjo postavljanja dnevnih redov. K lažjemu uresničenju nacionalnih interesov malih držav pa prav tako pripomoreta manjši nabor prioritet in sovpadanje z interesi ostalih akterjev. V primeru slovenskega predsedovanja pa se je izkazalo, da majhnost ni bil edini dejavnik, ki je omejeval uresničevanje nacionalnih interesov. Poleg šibke sposobnosti ustvarjanja koalicij in lobiranja sta največja omejitvena dejavnika predstavljala pomanjkanje mehkih veščin ter šibka koordinacija med izvajalci politike.

Ključni pojmi: predsedovanje, Svet EU, nacionalni interesi, male države

Uvod

Vprašanje nacionalnih interesov je eno ključnih vprašanj sodobne mednarodne skupnosti, ki se je pojavilo še bolj prominentno po razpadu blokvske ureditve sveta. Pred razpadom slednje, ko je mednarodne odnose večinoma pojasnjevala realistična teorija, katere temeljno načelo je bilo

* Dr. Marjan Svetličič, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani; Kira Cerjak, diplomantka Fakultete za družbene vede, sedaj redna študentka podiplomskega študija Evropske unije, Univerze v Leidnu.

** Izvirni znanstveni članek.

mors tua vita mea, je bilo vprašanje nacionalnega interesa ukalupljeno v koncept igre z ničelno vsoto (*zero sum game*), kar je pomenilo, da so države – ne glede na stroške – zasledovale svoj nacionalni interes, z maksimizacijo lastnih koristi, celo na škodo drugih držav. Takšno delovanje je lahko obstajalo le v strukturi, ki je izrazito temeljila na relacijski moči (Strange, 1995).

Razpad dvopolne ureditve sveta je na površje prinesel kopico novonastalih držav, pri čemer je velik delež teh, majhnih. Poleg tega je po razpadu dvopolne ureditve prišlo tudi do diverzifikacije zastopanja nacionalnega interesa. Če se je ta v času hladne vojne vršil predvsem s t. i. trdo močjo (*hard power*) (ki jo običajno reduciramo na vojaška sredstva zunanje politike), pa je po razpadu tega sistema na pomenu vse bolj pridobivala mehka moč (*soft power*), v okvir katere bi lahko šteli predvsem ekonomsko moč, kulturno moč, sposobnost povezav, lobiranja in mreženja ter javno diplomacijo, ki v zadnjih letih vse bolj pridobiva na pomenu.

In ravno s tem se ukvarjamo v pričujočem članku. V njem želimo ugotoviti, kako je v moderni dobi globalizacije sploh možno zastopati nacionalne interese ter kako te zastopajo majhne države v času predsedovanja Svetu EU. Vemo namreč, da imajo majhne države omejene notranje in zunanje vire (Petrič, 1996; Pfajfar in Udovič, 2011), ki bi jim pomagali pri zastopanju lastnih (zunanjepolitičnih) interesov, zato jih morajo znati nadomeščati z drugimi oblikami in dejavnostmi, da dosežejo enak učinek. Majhne države zato, da bi premagale svojo majhnost, pogosto stremijo k temu, da sklepajo koalicije in se poslužujejo drugih oblik strukturne moči (Strange, 1995), kar se kaže tudi v predsedovanjih/vodenjih določenih mednarodnih organizacij/institucij. Pomembnost vodenja mednarodnih organizacij/institucij je, poleg vidika prestiža države, pomembna tudi zaradi tega, ker imajo, v času predsedovanja, države velik vpliv na t. i. postavljanje dnevnega reda (*agenda setting*), kar sta Keohane in Nye (1989) označila kot enega ključnih virov moči v sodobni mednarodni skupnosti. Prav to pa je tudi eden od okvirnih ciljev tega članka, ki želi ugotoviti, koliko je bila Slovenija v času svojega predsedovanja Svetu Evropske unije (Svetu EU)¹ uspešna pri krojenju dnevnih redov kot tudi, kako je, v okviru pooblastil in moči predsedovanja, svoje nacionalne interese udejanjala skozi skupnostno prizmo Evropske unije.

To smo preverjali s pomočjo kvantitativne metodologije (ankete) med slovenskimi akterji predsedovanja. Z vprašalnikom smo želeli preveriti, ali je bila (in če, koliko) Slovenija sposobna definirati in uveljavljati svoje nacionalne interese znotraj procesa predsedovanja Svetu EU. To smo preverjali s treh vidikov, in sicer (1) koliko je bilo uveljavljanje nacionalnih interesov

¹ Ker je bilo slovensko predsedovanje še pred uvedbo Lizbonske pogodbe, ki je vnesla pomembne spremembe v konfiguraciji Sveta, bomo uporabljali izraz Svet EU, čeprav bi bilo po Lizbonski pogodbi pravilneje uporabljati le Svet. Čl. 13 Lizbonske pogodbe namreč govori o Svetu ter Evropskem svetu. Kljub temu pa se še vedno največ uporablja Svet EU (tako spletne strani Komisije kot na primer dansko predsedstvo).

rezultat proaktivne politike in sposobnosti Slovenije ter koliko ji je pri tem pomagala usklajenost ali razlikovanje z interesi drugih držav članic, EU institucij in Tria, (2) v kakšni meri se je obnašanje Slovenije skladalo oziroma je odstopalo od teoretičnih postavk uveljavljanja nacionalnih interesov malih držav med predsedovanjem Svetu EU in (3) kakšno vlogo so imeli pri tem zunanji dejavniki in ali je bila nova formacija Tria res funkcionalna pomoč malim državam pri prvem predsedovanju.

Članek je razdeljen na štiri dele. Uvodu sledi prvo poglavje, v katerem avtorja predstavita teoretični okvir za obravnavanje predsedovanja Slovenije Svetu EU v luči nacionalnih interesov. Obravnava te tematike je zelo kompleksna in zahteva interdisciplinarni pristop. Zato glavnino teoretičnega okvira članka predstavlja obravnava teorije nacionalnih interesov, malih držav in EU vodenja. Po vzpostavljenem teoretičnem okviru avtorja prikažeta metodologijo kvantitativne raziskave, ki ji sledi predstavitev rezultatov. Zadnji, četrti del, pa podaja temeljne zaključke teoretičnih in praktičnih dognanj, ki so strnjeni v priporočilih za nadaljnji razvoj politik zagotavljanja (oz. zagovarjanja) nacionalnega interesa Slovenije.

Nacionalni interesi

Ena izmed zahtevnejših nalog je opredeliti pojem nacionalni interes², saj ostaja ta zapletena tema v družboslovju še vedno slabo raziskana predvsem zaradi dveh razlogov. Prvi je težavnost same objektivne opredelitve pojma zaradi močne vpetosti subjektivnih interesov, drugi pa predstavlja zapletenost in časovno pogojenost oziroma spremenljivost tematike, če ne omejamo tistih, ki v obstoj nacionalnih interesov sploh ne verjamejo ali trdijo, da so zaradi globalizacije danes zgodovinska redkost (Svetličič, 2002: 525).

Čeprav si teoretiki niso edini, kaj so nacionalni interesi, lahko njihova stališča vseeno strnemo v štiri različne kategorije. Prva kategorija avtorjev meni, da so nacionalni interesi objektivno pogojeni³ in obstajajo neodvisno od subjektov, ki lahko to objektivnost le spoznajo. Sem spada na primer Morgentau, ki meni, da nacionalne interese opredeljuje moč⁴. Druga

² Pri celoviti opredelitvi nacionalnih interesov se porajajo mnoga vprašanja, od tega, če nacionalni interes sploh obstaja in kako ga opredelimo. Poleg tega lahko preučujemo zelo različne dimenzije nacionalnega interesa, in sicer nacionalni interes v razmerju do javnega, individualnega, posamičnega interesa kot tudi, kdo ga določa in uresničuje. Za celovito obravnavo pojma nacionalnega interesa in odgovore na omenjena vprašanja glej Svetličič (2002). V kontekstu članka pod nacionalne interese spadajo le tisti interesi, ki jih je Slovenija uvrstila med prednostne naloge predsedovanja in so jih kot pomembne prepoznali tudi glavni akterji med samo izvedbo predsedovanja. To pa ne pomeni, da so kot taki sovpadali z javnim interesom večine prebivalstva oziroma so prispevali k boljšemu življenjskemu standardu ali večji blaginji naroda.

³ To je prevladujoča značilnost marksistično naravnanih avtorjev (Miletič, 1978: 21).

⁴ Nacionalni interes je varovanje svoje fizične, politične in kulturne identitete pred poseganjem drugih držav. Opredeljen je kot moč, ki je glavni kazipot, ki političnemu realizmu pomaga najti pot skozi

skupina avtorjev, kamor sodi Aron (1975), meni, da nacionalnih interesov ni mogoče objektivno opredeliti in jih znanstveno razložiti. Možna je le njihova subjektivna razlaga, saj nacionalni interes predstavlja vsoto interesov posameznikov, ki so zaznamovani z njihovimi željami in sestavljeni iz vrednot, zato se jih ne da objektivno izmeriti. Tretja skupina avtorjev meni, da so objektivni in subjektivni nacionalni interesi dve različni vrsti, medtem ko četrta skupina ravno nasprotno trdi, da ta delitev ne obstaja in želi vzpostaviti dialektično enotnost subjektivnih in objektivnih pogledov (Miletić, 1978: 20-2).

Definicijo nacionalnih interesov v kontekstu zunanje politike najširše opredeljuje slovar svetovne politike, ki pravi, da se nacionalni interes uporablja kot sredstvo za identifikacijo ciljev ali namenov zunanje politike in kot vse splošen koncept političnega diskurza, ki se uporablja posebej za opravičevanje posebnih političnih preferenc (Evans in Newman, 1992: 207). Po slovarju mednarodnih odnosov je nacionalni interes temeljni cilj in končna determinanta, ki usmerja določevalce države pri oblikovanju zunanje politike. Tako bi naj bil nacionalni interes države tipično zelo posplošena zasnova tistih prvin, ki konstituirajo najbolj vitalne interese (Evans in Newman, 1998: 345). Vendar pa Plano in Olton (1988: 10-1) opozarjata, da je ravno preoblikovanje tako splošno in nedoločeno opredeljenih interesov nacije v konkretne, natančne cilje in sredstva, bistveni problem. McLean (1998) trdi, da je glavni akter, ki se spopada s tem problemom, vlada, ki opredeljuje nacionalni interes iz dveh vidikov, in sicer (1) kot sredstvo politikov pri iskanju podpore za neko akcijo bodisi v zunanji politiki bodisi pri doseganju notranjepolitičnih ciljev; in (2) kot sredstvo analize zunanje politike. V tem primeru se nacionalni interes uporablja kot neka različica javnega interesa, ki opredeljuje, kaj je najboljše za nacijo⁵.

Zato Hough (2004: 4) trdi, da sam pojem v svojem bistvu zajema težnjo vlad, da delujejo v skladu z interesi lastnega ljudstva, čeprav bi morda lahko bili ti v navzkrižju z interesi kakšne druge države ali nacije, torej so lahko amoralni. Na podlagi takšne formulacije se postavlja vprašanje razlik med sposobnostmi malih in velikih držav, da uveljavljajo svoje nacionalne interese. Z vidika teorije velike države pri uveljavljanju svojih nacionalnih interesov sledijo realistični miselnosti, saj jih poskušajo uresničiti tudi, če so

zapleteno pokrajino mednarodne politike, saj vnaša v politične zadeve racionalni red ter tako omogoča teoretično razumevanje politike (Morgenthau, 1995: 76-77).

⁵ *Težava v tej analitični uporabi nacionalnega interesa je v tem, da ne obstaja noben sporazum o metodologiji, s pomočjo katere bi testirali najboljše interese nacije. Nekateri menijo, da jih je mogoče objektivno opredeliti, drugi pa, da so subjektivna razlaga usakokratne vlade; »nacionalni interes je samo to, kar politiki pravijo, da je« (glej McLean, 1998: 333). Ta teza, kakor tudi pluralnost opredelitev nacionalnega interesa, nakazujejo, da nacionalni interes ni nekaj stalnega, saj se lahko nanaša na preteklost, sedanjost in prihodnost, tri razsežnosti, ki nikoli ne sovpadajo (Svetličič, 2002: 527).*

ti v navzkrižju z ostalimi državami. Medtem ko se male države konfliktom interesov raje izognejo ter namesto tega uberejo zanje ugodnejšo strategijo poštenega posrednika.

Pri tem pa se poraja vprašanje, kako, če sploh, se interesi malih držav razlikujejo od velikih. Silno težko bi bilo namreč trditi, da se nacionalni interesi držav razlikujejo zgolj na podlagi njihove velikosti, saj so nekatere sestavine tega, kar se prevladujoče opredeljuje kot nacionalni interes, neodvisne od velikosti države, druge, kot na primer moč, pa ne. Ta je seveda pogojena z velikostjo, položajem in danes vse bolj s sposobnostjo ustvarjanja vrednot, mehke moči (Nye, 2004). Male države pa so ravno iz tega vidika omejene z viri, ki pogojujejo njihovo moč (velikost prebivalstva, ozemlje, vojaške in ekonomske moči), kar ima za posledico omejenost njihovih nacionalnih interesov. Na drugi strani so zato nacionalni interesi velikih držav stalnejši, samostojnejši in širše določeni. Načini in sredstva uresničevanja nacionalnih interesov so torej različna, kadar gre za male oziroma velike države (Svetličič, 2002: 535), kar se odraža tudi pri predsedovanju Svetu EU. To se kaže predvsem v manjši razpršenosti nacionalnih interesov in vlogi, ki jo država prevzame v pogajanjih pri njihovem zasledovanju.

Nacionalni interes, predsedovanje svetu EU in vloga malih držav

649

Države članice EU lahko svoj vpliv in moč črpajo tako iz uradnih kot iz neuradnih virov moči (Wallace, 2005), ko pa država predseduje Svetu EU, je ta vpliv na izide pogajanj še večji. Za določitev obsega vpliva je pomembna obravnava dveh vidikov, ki sta med drugim tudi ključna za kasnejšo opredelitev sposobnosti Slovenije pri uveljavljanju in uresničevanju nacionalnih interesov med njenim predsedovanjem. Prvi vidik predstavlja obravnavo teoretične dileme o obsegu vpliva in o (ne)privilegiranem položaju predsedstva pri uresničevanju nacionalnih interesov. Obravnavata jo dva pristopa, in sicer racionalistični, ki je značilnejši za predsedovanja velikih držav, in sociološki, ki je po svojem počelu bliže predsedovanju malih držav. To nas pripelje do drugega vidika obravnave obsega vpliva, ki je velikost držav. Ta namreč pogojuje vedenje predsedujoče države v pogajanjih in način uveljavljanja njenih nacionalnih interesov.

Teoretično je lahko vprašanje uresničevanja nacionalnih interesov v času predsedovanja vprašljivo, saj Kietz (2007: 10) na primer meni, da je predpogoj za uspešno igranje vloge nevtralnega posrednika, »da predsedujoča država priložnosti ne izkoristi za promoviranje svojih nacionalnih interesov, ampak se drži pravil poslovnika Sveta, ki zahteva nevtralnost. Zato je tudi napačno ocenjevati predsedstvo predvsem z vidika uresničevanja nacionalnih interesov, saj ga ti omejujejo v njenih bistvenih funkcijah«. Ne glede na to pa je realno pričakovati, da si vse države v vlogi predsedujoče države

vsaj v določeni meri želijo zasledovati svoje nacionalne interese (glej tudi Tallberg, 2004 ter Schout in Vanhoonacker, 2006). Njihovo število je v veliki meri odvisno od vloge in ambicij države znotraj EU. Čeprav je približno 90% vsebin dnevnih redov tekočega predsedovanja podedovanih od predhodnih predsedovanj, lahko vidimo, da si vsaka predsedujoča država želi na dnevne rede EU uvrstiti nekaj problemov, ki se dotikajo njenih bistvenih nacionalnih interesov (ali pa kakšne opustiti, op. avtorjev) (Klemenčič, 2007: 26). Glavno vprašanje tako ni, ali predsedujoče države zasledujejo nacionalne interese, temveč na kakšen način to počnejo.

Predsedujoča država za uravnavanje postopkov odločanja v Svetu EU nesporno izrablja dodatne vire pristojnosti, kot sta asimetričen dostop do informacij⁶ in asimetričen nadzor nad postopki⁷ (Tallberg, 2003a, 2003b, 2004, 2006). Privilegirani položaj predsedujoče države Svetu ji namreč omogoča, da lahko oba vira pristojnosti pri opravljanju svojih funkcij izkoristi za uveljavljanje lastnih nacionalnih interesov, kar je bistvo pogledov, ki izhajajo iz racionalistične tradicije. Lahko pa te dodatne vire pristojnosti usmeri v iskanje kompromisov in si pri tem raje, kot da bi v pogajanja vpletala lastne nacionalne interese, prizadeva k uresničevanju skupnega, tj. evropskega interesa (Dewost, 1984; Wallace, 1985; Hayes-Renshaw in Wallace, 2006), kar poudarjajo zagovorniki sociološke tradicije.

Racionalistični pristop pripisuje predsedujoči državi zaradi dodatnih virov pristojnosti privilegirani položaj in moč, ki ju predsedujoča izrablja za zasledovanje lastnih nacionalnih interesov. Pri tem opušča etično zavezanost skupnosti in odgovornost do ostalih držav članic, da bi se takega ravnanja vzdržala. Takšen vedenjski vzorec predsedovanj je značilen predvsem za velike države članice EU in se je v praksi večkrat potrdil⁸. Države pri takem sledenju lastnih interesov med predsedovanjem omejujejo formalna pravila odločanja za sprejemanje predlogov⁹ in neformalne norme, kot so na pri-

⁶ Tallberg (2004: 1003–4) prepoznava tri načine, prek katerih je predsedujoči državi omogočen dostop do privilegiranih informacij: (1) znanje in strokovnost Generalnega sekretariata Sveta (GSS) prek opomb predsedujočih Svetu; (2) bilateralni pogovori z državami članicami oziroma t. i. spovednice; (3) obhod prestolnic držav. Za več podrobnosti o asimetričnem dostopu informacij kot viru moči glej Tallberg (2004).

⁷ Postopkovni nadzor predsedujoči državi omogoča reguliranje pogajanj na tri načine (Tallberg, 2004: 1004–5): (1) s spremembami urnikov sestankov določa tempo pogajanj v Svetu, (2) predsedujoča država lahko vpliva na ritem sprejemanja zakonodajnih odločitev, saj lahko določenim zakonodajnim predlogom daje prednost in s tem zagotavlja njihovo sprejetje znotraj svojega mandata ali pa prepušča njihovo sprejetje prihodnjim predsedujočim državam (Thompson, 2008: 597); (3) s predsedniškim kompromisom, ki predstavlja alternativo predlogu EK, preoblikuje nasprotujoče si predloge v enega, ki je sprejemljiv za vse. Za več podrobnosti o asimetričnem nadzoru nad postopki glej Tallberg (2004).

⁸ Primer enostranskega in samovoljnega predsedovanja je bilo predsedovanje Velike Britanije leta 1998 v obravnavi situacije v Iraku. Za več podrobnosti o podobnih primerih samovoljnih predsedovanj glej Elgström (2003).

⁹ Tallberg (2004: 1005–7) mednje prišteva glasovanje s kvalificirano večino (GKV) in odločanje s soglasjem.

mer norme nevtralnosti, nepristranskosti, učinkovitosti (Tallberg, 2004) in kompromisnega odločanja (Elgström, 2006). Glede na to, »da je vsaka predsedujoča država ocenjena glede na svojo produktivnost¹⁰, jo to dostikrat sili, da se odpove nacionalnim preferencam v prid sprejetju kompromisnega dogovora« (Peterson in Bomberg, 1999: 35). Predsedujoča država se je dostikrat prisiljena podrediti določenim izidom pogajanj, namesto da bi izkazovala svojo moč (Warntjen, 2008: 318).

Tako lahko vidimo, da pravila in norme v enaki meri omejujejo manevrski prostor tako malih kot velikih držav oziroma obojim dopuščajo določeno mero pristranskega vedenja v korist večje učinkovitosti pri sprejemanju odločitev v pogajanjih. Vendar pa male države lažje ujamejo ravnotežje med normativnim vedenjem in učinkovitostjo kot velike, saj zanje, v nasprotju z velikimi državami, neformalne norme predstavljajo prej vir dodatnih pristojnosti kot pa omejitev njihovega vpliva. Analize so namreč pokazale, da so male države dobre predsedujoče ravno zato, ker se jim v večini primerov v pogajanjih ni treba odreči lastnim interesom (saj jih na mnogih področjih sploh nimajo), zato so pri zagovarjanju svojih stališč dosti fleksibilnejše in se lažje prilagodijo določenim izidom pogajanj (Beach, 2004; Quaglia in Moxon-Browne, 2006; Schout in Vanhoonacker, 2006). Za opravljanje funkcije predsedovanja si tako lažje zagotovijo potrebno legitimnost, saj ostale države članice vedo, da ne branijo predvsem lastnih interesov, ampak si prizadevajo za uresničitev interesov večine, kar jim omogoča lažje doseganje norme učinkovitosti kot velikim, ki želijo braniti velik nabor lastnih interesov (Metcalf, 1998: 422). Pri tem sledijo logiki primernosti¹¹, zaradi katere, kot predsedujoče, ponotranjijo pravila in norme delovanja ter razvijejo interes za kolektivno odločanje.

Nadaljnja razlika je tudi, da imajo velike države članice interese na področju večine politik in se od njih na splošno pričakuje, da bodo izkoristile funkcijo predsedujoče države in svojo močno pozicijo v EU v prid lastnim nacionalnim interesom (Bengtsson et al., 2004). Zato tradicionalno prevzemajo vlogo voditeljev in so v izvajanju dnevni redov običajno bolj ambiciozne. Hkrati so pri predlaganju tem, ki so v skladu z njihovimi lastnimi nacionalnimi interesi, tudi odločnejše (Klemenčič, 2007: 26). Male države imajo na drugi strani manj specifičnih interesov kot velike. Zaradi tega pri pogajanjih delujejo bolj verodostojno, kar poveča njihove možnosti za

¹⁰ V smislu uresničevanja skupnih interesov EU (op. avtorjev).

¹¹ Logika primernosti je temelj sociološkega pristopa. March in Olsen (1998: 951) jo opredeljujeta kot dejanje, ki sledi pravilom, ki so pripisana določenim identitetam v določenih situacijah. Dejanja pri predsedujoči državi vzbudijo prevzem posebne identitete oziroma vloge, s katero bo izpolnila pričakovane obveznosti v dani situaciji. Zato razvije interes za kolektivno odločanje in za ohranjanje okolja zaupanja, ki pripomore k boljšemu medsebojnemu razumevanju v pogajanjih (Lewis, 2006: 14). Zaradi logike primernosti predsedujoča država upošteva in ponotranji pravila in norme delovanja.

dosego kompromisa med državami članicami (Kajnič, 2008a: 2–3). Pri malih državah je pogosta praksa, da se osredotočijo na manjše število prioritet, ponavadi tudi na eno samo, in vse administrativne vire usmerijo v njeno dobro pripravo in izvedbo (Klemenčič, 2007: 25). Zato male države igrajo bistveno drugačno vlogo v pogajanjih znotraj EU in za uveljavljanje svojih ciljev uporabljajo drugačno strategijo.

Načeloma so male države, če črpamo iz ekonomije, sprejemalci cen (*price takers*) oziroma ne morejo imeti takšnega vpliva na mednarodne zadeve, kot ga lahko imajo velike države. Značilna vloga in vse lastnosti malih držav namreč izhajajo iz velikosti oziroma omejenosti njene javne uprave (Thorhallson, 2000). Baillie (1998: 195–7) tako meni, da je za uspešno delovanje administracij malih držav specializacija ključna. Po njenem obstajajo trije viri moči, s katerimi lahko male države dosežejo zelene izide, in sicer (1) z vzvodi vpliva malih držav, ki so neposredno povezani z njihovim lastnim zgodovinskim kontekstom; (2) s prednostmi institucionalnih dejavnikov tako na EU kot na nacionalnem nivoju¹²; (3) s strategijo izogibanja konfliktov, ki za male države predstavlja dodaten vir moči. Ker jih druge države v pogajanjih dojemajo kot šibkejše, lahko to izkoristijo sebi v prid. S tem ko vzdržujejo nekonkurenčen odnos s partnerji, jim to omogoča, da branijo svoje lastne nacionalne interese. Vedno se lahko namreč sklicujejo na to, da bi neizpolnitev teh interesov lahko ogrozila njihov obstoj. Ker se ponavadi v pogajanjih ne izpostavljajo, imajo zato ostali akterji v takšnih situacijah zelo visok prag tolerance in razumevanja.

Tako so tudi analize predsedovanj v praksi pokazale, da se male države kljub njihovim majhnim administracijam uspešno spopadajo z nalogo predsedovanja. Čeprav so se pri svojem delovanju primorane opirati na pomoč EU institucij¹³ in lahko sledijo bistveno manjšemu naboru nacionalnih interesov, kot si to lahko privoščijo velike države, to ne vpliva nujno na kakovost njihovih predsedovanj. Razlika se opazi le pri izbiri pogajalske taktike, saj so male države zaradi majhnosti svoje administracije prisiljene prioretizirati med sektorji. Zaradi tega postanejo bolj reaktivne in prilagodljive v veliki večini sektorjev, vendar ostajajo proaktivne in neprilagodljive v sektorjih,

¹² Za male države predstavlja institucionalno prednost na EU nivoju kvazifederalen sistem sprejemanja odločitev, ki temelji na enakosti vseh držav in na *acquis communautaire*, po katerem pridobljene pravice ne morejo biti spremenjene drugače kot s soglasjem vseh držav članic. Na nacionalnem nivoju pa jim majhnost njihovih administracij omogoča uspešnejšo in učinkovito odločanje (glej Katzenstein, 1985).

¹³ Male države so zaradi omejenih človeških virov v večji meri kot velike odvisne od pomoči in sodelovanja GSS in EK. GSS jim pomaga pripravljati veliko dokumentacije, ki jo velike države načeloma pripravljajo same, EK pa zanje predstavlja glasnika skupnega interesa in zaveznico proti vplivom večjih držav. Zato male države v odnosu do EU institucij stremijo doseči prednosti s pomočjo vzpostavljanja posebnih (prijateljskih) vezi z uradniki EU ustanov (Bunse, 2009), čeprav s tem dopuščajo, da imata obe instituciji večji vpliv pri uveljavljanju lastnih interesov. Večji poudarek na odnosu predsedovanja z EK obravnava Bunse (2005 in 2009), njegovo navezavo z GSS pa Beach (2004).

ki so zanje pomembni. V teh sektorjih koristijo določene pozitivne lastnosti svojih javnih uprav, kot je večja prilagodljivost in stalnost osebja¹⁴, ki omogočata konstantnost interakcij ter tesnejše neformalne stike (Thorhallson, 2000: 232, 237). Prav neformalni stiki, ki jih omogočata fizična bližina uslužbencev in dolgotrajna poznanstva, pa zmanjšujejo tudi problem vertikalnega in horizontalnega sodelovanja, ki je načeloma inherenten vsaki administraciji (Deal in Kennedy v Haček in Bačlija, 2007: 74–77).

Zagovarjanje in sledenje lastnim nacionalnim interesom pa dobiva novo razsežnost tudi v okviru delovanja male države znotraj predsedujočega Tria¹⁵. Ena izmed glavnih idej Tria¹⁶ je namreč bila, da bi takšen format bolj »silil«¹⁵ predsedujoče države k uresničevanju skupnih (komunitarnih) interesov kot pa k uresničevanju lastnih nacionalnih. Vendar so se po uvedbi formata Tria začele pojavljati kritike, da naj bi tovrstna formacija zaradi institucionalne sestave, ki vedno vključuje eno veliko državo, bolj ščitila njihove interese. Med slovenskim predsedovanjem se je zato pričakovalo, da bo Nemčija pod krinko političnega sodelovanja znotraj Tria delovala kot šepetalec (Klemenčič, 2007: 35). Čeprav se v primeru slovenskega predsedovanja domneva o odločilnem nemškem vplivu ni potrdila, je bilo vseeno moč zaznati, da v luči velikosti, izkušenj ter vloge in ambicij znotraj EU, dinamika v Triu in delež vpliva na 18-mesečni program nista bila povsem enaka (Klemenčič, 2007: 24). Eden izmed razlogov za skromnejšo vlogo Slovenije pri snovanju programa je bil vsekakor pomanjkanje nacionalnih interesov na širšem razponu področij¹⁷, saj je imela Slovenija zaradi tega omejen obseg dodajanja lastnih vsebin na dnevne rede¹⁸. Vendar ji je hkrati zaradi

¹⁴ To ne drži v primeru tranzicijskih ekonomij, kjer je politično kadrovanje zaradi političnih sprememb v prehodnih obdobjih zelo pogosto.

¹⁵ Ideja timskega predsedovanja je bila oblikovana na vrhu v Sevilli leta 2002. Dokončno je bila odobrena na sestanku stalnih predstavnikov v EU marca 2006 in nato potrjena na Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC) junija istega leta. Timsko predsedovanje je z 18-mesečnim programom treh zaporednih predsedujočih držav zamenjalo predhodne enoletne operativne programe in triletno strateške programe za EU. Glavni namen je bil, da se s tem premaga diskontinuiteto med zaporednimi predsedovanji in nezadostnostjo šestmesečnih predsedovanj, da se spopadejo z zahtevnejšimi projekti Unije (Šlosarčik, 2008: 92).

¹⁶ V ozadju procesa ustanavljanja Tria je bila ideja kulturne raznolikosti in drugačnosti ekonomske tradicije znotraj EU. Treba je bilo poiskati skupni imenovalec, da bi se izognili možnim trenjem, ki bi nastajala med različnimi skupinami držav (stare naproti novim, velike naproti malim, vzhodne naproti zahodnim) (Agh, 2008: 23). Trio naj bi služil tudi kot pomoč pri ohranjanju predsedovanja kot učnega programa za vse nove članice ne glede na širitev njegovih nalog, hkrati pa naj bi deloval v prid dolgoročnemu mandatu predsedujoče države kot političnega in zunanjega predstavnika Unije (Kajnič, 2008b: 7).

¹⁷ Med druge dejavnike, ki so prav tako vplivali na skromnejši vsebinski doprinos k predsedovanju, lahko prištevamo tudi kadrovske omejenosti slovenske javne uprave in pa posledično potrebo po zanašanju na zunanjo pomoč institucij EU, drugih držav članic in zunanjih strokovnjakov. Za podrobnejšo obravnavo omenjenih dejavnikov glej Cerjak (2010).

¹⁸ Takšno pomanjkanje ima lahko za posledico izbiranje le neproblematičnih dosjejev in tako omejuje domet predsedovanja.

pridobljene stopnje zaupanja v svojo nevtralnost s strani držav članic uspelo zaključiti dosjeje, ki so bili v obravnavi že dalj časa in jih predhodnim predsedujočim državam ni uspelo sprejeti¹⁹.

Metodologija in raziskovalna vprašanja

Empirični del članka temelji na analizi odgovorov ankete med akterji predsedovanja. Struktura vprašalnika raziskave in analiza odgovorov ponujata okvir za ovrednotenje dveh vidikov, ki sta ključno vplivala na oceno uspešnosti Slovenije pri uveljavljanju nacionalnih interesov v času njenega predsedovanja Svetu EU. Notranjega, ki zajema vprašanja o proaktivnosti Slovenije pri uveljavljanju njenih nacionalnih interesov, ter zunanjega, ki predstavlja vpliv zunanjih dogodkov na delovanje Slovenije v vlogi predsedujoče. Vprašalnik je izhajal iz treh raziskovalnih vprašanj, in sicer nas je zanimalo.

- a. Ali je bila Slovenija (in v kolikšni meri) v času predsedovanja Svetu EU sposobna definirati in uveljavljati svoje interese v samostojni obliki, ali pa jih je pripoznala kot skupnostne interese in jih je tudi prikazala kot take?
- b. Kako je Slovenija, kot predsedujoča država Svetu EU, usklajevala svoje interese z interesi drugih držav članic, predvsem velikih držav v EU? Kako je krmarila med interesi članic Tria in interesi EU institucij? So ji druge države pomagale pri oblikovanju nacionalnih interesov ali so jo pri tem ovirale?
- c. V kakšni meri se je obnašanje Slovenije skladalo oziroma je odstopalo od teoretičnih postavk uveljavljanja nacionalnih interesov malih držav med predsedovanjem Svetu EU ter ali je bila nova formacija Tria res funkcionalna pomoč malim državam pri prvem predsedovanju.

Analiza je bila sestavljena iz 40 vprašanj zaprtega tipa. Izvedena je bila elektronsko med 9. julijem in 4. septembrom 2008. Poslana je bila neposredno na distribucijski seznam Podskupine za kadre za predsedovanje, ki vključuje seznam 454 oseb, ki so v obdobju predsedovanja delale na vsebinskih nalogah. To so bili državni uslužbenci, ki so bili vodje delovnih skupin, njihovi namestniki, eksperti, ki so sodelovali na dosjelih kot nacionalni delegati ali zgolj kot strokovnjaki in organizatorji ter koordinatorji projekta

¹⁹ Kot takšne primere lahko navedemo pogajanja o predlogu Direktive o vračanju nezakonitih priseljencev, pogajanja o energetskega paketu za notranji trg, pogajanja za potrditev pogajalskega mandata za začetek pogajanj za novi sporazum med EU in Rusijo ter pogajanja o predlogu Uredbe o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, nereguliranemu in neprijavljenemu ribolovu. Več o omenjenih prioritetah glej Cerjak (2010).

predsedovanja na skupni ravni (ne po ministrstvih). Posebej je bil vprašalnik poslan diplomatom in drugim sodelavcem, ki so delali na vsebinskih nalogah na Stalnem predstavištvu Republike Slovenije v Bruslju (SPBR; od vodstva Coreper II in Coreper I) do vodij delovnih skupin, ki so bile vodene iz Bruslja, njihovih morebitnih namestnikov in ekspertov (tj. skupno 169 osebam) in na ostala diplomatska in konzularna predstavištva Republike Slovenije v tujini (tj. 44, na naslove veleposlanikov). Anketa je bila tako skupaj poslana na 667 naslovov. Prejeli smo 407 odgovorov (61%), med katerimi je 235 (35%) v celoti odgovorjenih in 172 (26%) takšnih, pri katerih anketiranec ni odgovoril na najmanj eno vprašanje. Stopnja odgovaranja je tako zelo visoka, kar krepi zanesljivost analize²⁰.

Rezultati

Teorija predpostavlja, da je postavljanje dnevnih redov najpomembnejši instrument za uresničevanje nacionalnih interesov predsedujoče države. Bunsejeva (2009: 210) na primer meni, da ima vlada, ki predseduje izjemno primerjalno prednost, da potisne določene teme in rešitve v dominantni položaj in tako poveča njihovo vidnost, s pomočjo izkoriščanja proceduralnih in informacijskih prednosti pa tudi intenzivnost razpravljanja takšnih tem.

Iz Tabele 1 je razvidno, da je raziskava to predpostavko potrdila, saj je kar 91% vprašanih trdilo, da dnevnih redov ni določal Trio, ampak so bili postavljeni po lastni presoji (63% vprašanih). Posredni vpliv Tria na določanje dnevnih redov se je potrdil prek visokega odstotka tistih, ki so trdili, da so bili dnevni redi postavljeni na podlagi programa predsedovanja (77,6% vprašanih), ki ga posredno potrjuje Trio. Presenetljivo, glede na teorijo, ki predvideva močnejše naslanjanje malih držav na EK in GSS, ugotavljamo, da je bila njuna vloga pri tem ocenjena kot relativno šibka.

²⁰ Glede na položaj vprašanih znotraj javne uprave, glede na njihove izkušnje in strokovno področje, so rezultati ankete reprezentativni. Na anketo so večinoma odgovarjali višji uradniki, ki so bili večinoma v predsedovanje tudi najbolj vpleteni. To se je kazalo tudi v prisotnosti srednjega vodstvenega osebja (vodje sektorjev in oddelkov), ki je bilo v odnosu do drugih skupin v delovni strukturi enakovredno zastopano. Anketiranci so bili tudi dokaj izkušeni, saj je imelo skoraj tri četrtine (74,7%) anketiranih več kot štiri leta delovnih izkušenj v javni upravi. Relevantnost odgovorov je še večja, če upoštevamo, da so bili anketiranci izredno vpleteni v EU zadeve, saj je kar 39% vprašanih na EU zadevah delalo več kot 20 ur na teden, medtem ko se je 61% vprašanih z omenjenimi temami ukvarjalo več kot 13 ur tedensko. Več o podrobnostih in strukturi ankete glej Kajnič in Svetličič (2009).

Tabela 1: ALI SE STRINJATE Z NASLEDNJO TRDITVIJO GLEDE OBLIKOVANJA DNEVNIH REDOV V DELOVNIH SKUPINAH SVETA?²¹

	Število odgovorov	Da (%)	Ne (%)
Dnevne rede sem določil/a glede na program predsedovanja.	152	77,6	22,4
Dnevne rede sem določil/a glede na svojo lastno presojo.	152	62,5	37,5
Dnevne rede sem določil/a glede na kombinacijo prioritet iz programa predsedovanja in nacionalnih prioritet Slovenije.	148	58,1	41,9
Na postavitve dnevnih redov so vplivali zunanji dogodki.	148	31,8	68,2
Na postavitve dnevnih redov je večinoma vplival GSS.	148	23,6	76,4
Nisem bil/a na položaju, da bil lahko vplival/a na dnevne rede.	144	16,2	84,0
Na postavitve dnevnih redov je večinoma vplivala EK.	147	13,6	86,4
Na postavitve dnevnih redov je večinoma vplival Trio.	147	8,2	91,3
Na postavitve dnevnih redov je večinoma vplival EP.	145	2,1	97,9

Na stopnjo vpliva in posledično doseganje želenih izidov pomembno vpliva tudi usklajenost nacionalnih interesov predsedujoče države z ostalimi državami članicami, državama v Triu, predvsem velikimi, ki jo velikokrat pogojujejo tudi zunanji dejavniki in razdvojenost Sveta glede določene problematike. Večja kot je razdvojenost, težje je predsedujoči državi uresničevati svoje nacionalne interese. Da bi predsedstvo lahko uskladilo vse te dejavnike, mora poskušati sodelovati z vsemi akterji.

Tabela 2: STOPNJA USKLAJENOSTI NACIONALNIH INTERESOV SLOVENIJE Z INTERESI OSTALIH AKTERJEV

	Število odgovorov	Popolnoma se strinjam (%)	Delno se strinjam (%)	Ne strinjam se (%)
Interesi Slovenije so se ujemali z večino držav članic.	221	39,8	55,2	5
Interesi Slovenije so se ujemali z državama Tria.	210	21,4	61,9	16,9
Interesi Slovenije so se ujemali z interesi GSS.	209	23,4	58,9	17,7
Interesi Slovenije so se ujemali z interesi EK.	209	14,8	67,9	17,2
Interesi Slovenije so se ujemali z interesi posameznih skupin držav.	214	28	54,7	17,3

²¹ Če ni drugače navedeno vse tabele predstavljajo rezultate naše ankete.

Rezultati raziskave so pokazali, da so slovenski interesi najmočnejše sovpadali z interesi držav članic (40%) pa tudi z interesi tako GSS in EK (skupaj 38%), malo manj pa z interesi ostalih članic Tria (21,4%). Seveda se na tej točki pojavlja vprašanje vzročnosti, in sicer ali je bila Slovenija sposobna vplivati na stališče GSS in EK ali sta omenjeni instituciji vplivali na Slovenijo. Odgovor na to vprašanje je nujno niansiran. Teoretično lahko predpostavimo, da je bil vpliv ustanov EU močnejši na vseh tistih področjih, kjer Slovenija ni imela izrazitih nacionalnih interesov ter šibkejši tam, kjer jih je Slovenija jasno formulirala in se za njihovo uresničevanje borila. V kolikor si majhna država izbere skromen nabor takšnih prednostnih interesov, so možnosti, da jo bodo pri tem podprle tudi druge članice, EK in GSS bistveno večje kot v primeru velikega nabora prioritet. Nizek odstotek tistih, ki menijo, da so bili interesi Slovenije različni od interesov drugih držav, EK in GSS kaže, da je skladnost interesov olajšalo uresničevanje slovenskih nacionalnih interesov.

Če je bila Slovenija pri postavljanju dnevnih redov in sledenju lastnih interesov dokaj suverena, pa je ocena težavnosti zagovarjanja slovenskih interesov v času predsedovanja potrdila teoretična pričakovanja, da male države nimajo močnih nacionalnih interesov na vseh, temveč le na omejenem segmentu področij, ki so predmet predsedovanja (Tabela 3). To je lahko zaskrbljujoče, saj bi bilo za pričakovati, da bi imela Slovenija izoblikovana stališča tudi v primeru, ko tematike v obravnavi niso bile neposredno povezane z njenimi nacionalnimi interesi²². Ker je vsaka obravnavana problematika za predsedujočo državo namreč vsaj posredno povezana z njenimi širšimi nacionalnimi interesi, lahko odsotnost jasno določenih stališč hromi moč zastavljanja dnevnih redov, ki je za predsedujočo državo glavni mehanizem uveljavljanja nacionalnih interesov. Obenem omejuje tudi možnost sklepanja zavezništev ali celo »trgovanja« z interesi med področji/predmeti/dosjeji.

²² Glede na to, da je definicija nacionalnih interesov tudi v teoriji težavna (glej poglavji 1 in 2), to ni presenetljivo. Vendar pa bi morali predsedujoči delovni skupini ali diplomatska mreža Slovenije poznati, kaj so nacionalni interesi Slovenije ali vsaj stališče svojega ministrstva. Dodatne probleme pri določevanju nacionalnih interesov so povzročale razlike v stališčih o obravnavanih problematikah, ki so se pojavljale med ministri ali celo med oddelki. Zaradi takšnih razlik ni bilo problematično samo pomanjkanje konceptualizacije nacionalnih interesov na posameznih področjih, temveč predvsem nezmožnost iskanja kompromisov med interesi različnih skupin oziroma ministrstev. Čeprav je vlada takrat sklicevala posebne seje, ki so bile posvečene boljši koordinaciji predsedovanja in vseh vpletenih akterjev, je glavni problem predstavljalo pomanjkanje povratnih informacij vladnih sej na strokovno raven, saj vlada strokovnjakov pogosto sploh ni obveščala o predlogih in dilemah, ki jih je imela glede njihovih stališč.

Tabela 3: KAKO BI OCENILI TEŽAVNOST ZAGOVARJANJA SLOVENSКИH INTERESOV V EU V ČASU PREDSEDOVANJA?

	Število odgovorov	%
Na mojem delovnem področju ni bilo nobenih specifičnih interesov.	76	33,3
Slovenija je med predsedovanjem lažje branila/ uveljavljala svoje interese.	56	24,6
Zaradi predsedovanja se je morala Slovenija podrediti interesom EU.	48	21,1
Predsedovanje ni vplivalo na težavnost branjenja/ uveljavljanja interesov Slovenije.	31	13,6
Slovenija je med predsedovanjem težje branila/ uveljavljala svoje interese.	17	7,5
Skupaj	228	100,0

Čeprav teorija ni enotna glede možnosti uveljavljanje lastnih nacionalnih interesov v času predsedovanja²³ mimo določanja dnevnih redov, enotno priznava večje možnosti vplivanja predsedujoče države v času predsedovanja. Skladnost s takšno ambivalentnostjo teorije o možnostih uveljavljanja nacionalnih interesov v času predsedovanja so pokazale tudi izkušnje slovenskih anketirancev, čeprav je bilo znatno več tistih, ki so menili, da je predsedovanje olajšalo materializacijo nacionalnih interesov (24,6% vprašanih; Tabela 3). Četudi je bil odstotek tistih, ki so trdili, da je predsedovanje njihovo uresničevanje otežilo, zelo nizek (7,5% vprašanih), pa je 21,1% vprašanih trdilo, da je Slovenija morala dati prednost interesom EU. V primeru, da so se nacionalni interesi razlikovali od evropskih, tako slednji podatek botruje argumentu, da je predsedovanje olajšalo materializacijo nacionalnih interesov. Vendar pa je iz rezultatov v Tabeli 2 razvidno, da so interesi Slovenije močno sovpadali z interesi EU in ostalih držav članic. Zato je potrebno poudariti, da se v večini primerov Sloveniji ni bilo potrebno odpovedati lastnim interesom v prid interesom EU.

Anketa kaže, da je Slovenija odigrala vlogo dobre predsedujoče države, saj se je v večji meri osredotočala na pospeševanje doseganja dogovorov, torej na doseganje norme učinkovitosti, kot pa na uveljavljanje nacionalnih interesov. To sicer ne sovpada z zaključki Bunsejeve (2009: 206), da se je »rotirajoče predsedstvo razvilo v vplivno institucijo, ki državam daje priložnost za oblikovanje izidov pogajanj v skladu s svojimi nacionalnimi interesi«, a je v skladu z logiko primernosti, ki je vodilo malih držav pri vodenju predsedovanja Sveta EU.

²³ Stališča se raztezajo od tistih, ki menijo, da je možnost uveljavljanja nacionalnih interesov v času predsedovanja večja (na primer Bunse, 2009), do tistih, ki trdijo, da so te možnosti zaradi nujnosti zavze-manja za uveljavljanje skupnostnih interesov manjše (na primer Dewost, 1984 in Hayes-Renshaw in Wallace, 2006).

Tabela 4: TEŽAVNOSTI ZAGOVARJANJA INTERESOV IN PROBLEMI SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA (V ODSTOTKIH)

PROBLEM	Težavnost zagovarjanja interesa				
	Lažje (N = 56)	Težje (N = 17)	Nespremenjeno (N = 31)	Ni bilo posebnih interesov (N = 76)	Prednost EU interesom (N = 48)
Kadrovski primanjkljaj	39,3	47,1	48,4	46,1	60,4
Slabo vertikalno sodelovanje v okviru posameznih državnih organov	42,9	29,4	48,4	40,8	33,3
Premalo medresorskega usklajevanja	25,0	29,4	51,6	36,8	45,8
Hierarhija v ustanovah duši iniciativnost	33,9	35,3	29,0	28,9	31,3
Premalo znanja na sorodnih področjih in zavedanja o povezavah	25,0	35,3	25,8	28,9	22,9
Nezadostne informacije o vsebini obravnavane problematike	19,6	17,6	16,1	27,6	20,8
Notranje politične teme	26,8	29,4	19,4	19,7	22,9
Nepoznavanje delovanja ustanov EU	16,1	11,8	12,9	21,1	18,8
Premalo znanja na področju delovanja	10,7	35,3	16,1	13,2	8,3

Vir: Prirejeno po Kajnc in Svetličič (2009: 23).

Kljub temu pa je raziskava pokazala, da so bile določene skupine zaposlenih v slovenski javni upravi do ocene vloge, ki jo je Slovenija odigrala med predsedovanjem in njene uspešnosti, dokaj kritični. Med bolj kritične skupine so se uvrstili tisti, ki so verjeli, da je bilo uveljavljanje nacionalnih interesov med predsedovanjem težje in pa tisti, ki so menili, da Slovenija ni imela jasno določenih nacionalnih interesov²⁴. Primerjava odgovorov o problemih slovenskega predsedovanja in o težavnosti zagovarjanja nacionalnih interesov (Tabela 4) kaže, da so bile največje ovire pri uveljavljanju nacionalnih interesov (1) kadrovski primanjkljaj, zatem povsem enakovredno (2) hierarhija, ki je dušila ustvarjalnost ter (3) premalo znanja o tematiki na sorodnih področjih. Če pa združimo odgovore glede znanja s področja delovanja in sorodnih področjih, pa vidimo, da je bilo pomanjkanje znanja največja ovira pri uveljavljanju nacionalnih interesov. Tisti, ki so menili, da je bilo med predsedovanjem lažje zagovarjati nacionalne interese, pa so osnovni problem videli bolj v notranji organizaciji, celo še bolj kot v kadrovskem primanjkljaju. Presenetljivo pa je, da so anketiranci menili, da je na

²⁴ Lahko sklepamo, da so bili bolj kritični tisti, ki so imeli več temeljnega znanja o EU in slovenskih nacionalnih interesih. Ker so zaradi znanja lažje zaznali, kje je prihajalo do trenja z interesi drugih članic so tudi vedeli, kje so se porajale težave. Na drugi strani pa so tisti, ki so imeli manj znanja, lažje sklepali kompromise, čeprav ti morda niso bili v skladu z nacionalnimi interesi. Takšni rezultati se skladajo tudi s stopnjo odgovornosti vpletenih, saj je bila ta sorazmerna s poznavanjem interesov (več v Kajnc in Svetličič, 2009).

uveljavljanje nacionalnih interesov še najmanj vplivalo pomanjkanje znanja o delovanju EU ustanov.²⁵ Slabo vertikalno sodelovanje znotraj resorjev ter premalo medresorskega sodelovanja zaostajata za 6 odstotnih točk. Če je problem šibkega znanja težko odpravljati na kratek rok, pa je lažje odpravljati probleme šibkega sodelovanja. Kratkoročna prioriteta je torej izboljšati organizacijo. Na dolgi rok ostane najvažnejša naloga, dvigniti raven znanja. Na drugi strani pa ni presenetljivo, da so bile notranje politične teme manjši problem, kot bi lahko pričakovali glede na siceršnja notranjepolitična nesoglasja. Vzrok je v veliki meri nacionalni konsenz glede glavnih tem okoli EU v času predsedovanja.

Čeprav je razvidno, da so slovenski nacionalni interesi v veliki meri sovpadali z interesi ostalih akterjev v pogajanjih Sveta, pa je korelacija med težavnostjo materializacije nacionalnih interesov in postavljanjem dnevnih redov predsedovanja razkrila dodatne okoliščine, ko je bilo uresničevanje nacionalnih interesov lažje. Primerjava med zagovarjanjem nacionalnih interesov ter določanjem dnevnih redov je pokazala, da je bilo slovenskemu predsedstvu najlažje braniti nacionalne interese²⁶, kadar (1) je postavljanje dnevnih redov sovpadalo s programom predsedovanja (50% vprašanih), (2) je postavljanje dnevnih redov predstavljalo kombinacijo prioritet programa in nacionalnih prioritet RS (44% vprašanih), (3) je lahko dnevne rede opredeljeval anketiranec (39% vprašanih). Malo vprašanih je menilo, da so zunanji dogodki vplivali na določanje dnevnih redov, kar v primeru slovenskega predsedovanja ne preseneča, saj se slovensko predsedovanje ni srečalo z zelo dramatičnim zunanjim okoljem kot naslednja predsedovanja²⁷. Vendar pa lahko imajo po mnenju anketirancev precejšnji vpliv in lahko znatno otežijo zagovarjanje nacionalnih interesov (37% vprašanih). To ugotavlja tudi Bunsejeva (2009: 9), ki trdi, da so lahko razlike pri predsedovanju posledica dejavnikov zunaj vpliva predsedujočih držav, še posebej, če mednje prištevamo razlike stališč in stopnjo razdvojenosti držav članic v Svetu. Čeprav se je dogajalo redkeje, da sta dnevne rede določala EK in GSS, pa je bilo v teh primerih zagovarjanje nacionalnih interesov težje (64% vprašanih je temu pritrnilo, le 13% pa zanikalo). Še v malo večji meri je to veljalo, ko je dnevne rede določal Trio. Očitna razlaga leži zopet v pomanjkanju znanja v tistih primerih, ko drugi določajo dnevne rede.

²⁵ Vedeti pa moramo, da so pri predsedovanju sodelovali izbrani strokovnjaki s področja EU.

²⁶ Vprašani so imeli na razpolago tri odgovore, in sicer da je bilo nacionalne interese med predsedovanjem zagovarjati težje, lažje ali niti težje niti lažje.

²⁷ Glede na rezultate raziskave so zunanji dogodki najmanj odločilno vplivali na postavljanje dnevnih redov, saj so bili v luči postavljanja dnevnih redov ocenjeni kot nepomembni s strani kar 68% vprašanih (glej Tabelo 1). Iz tega pa ne gre sklepati, da zunanji dogodki nasploh nimajo velikega vpliva na možnost uresničevanja nacionalnih interesov ... Kljub temu je moč sklepati, da, v kolikor ne gre za dramatične dogodke, je vpliv zunanjih dogodkov na uresničevanje manjši, kot se je sicer predpostavljalo.

K boljšemu prepoznavanju ter usklajenem določanju in uresničevanju nacionalnih interesov pa bi lahko, poleg okrepljenega notranjega sodelovanja med ministrstvi in oddelki, ki je bilo prepoznano kot eden glavnih problemov slovenskega predsedovanja²⁸, doprinesla boljša neformalna komunikacija in vzdrževanje neformalnih stikov. Raziskava je pokazala, da Slovenija potenciala neformalnih stikov ni znala v polni meri izkoristiti. Čeprav so bili ti sicer intenzivni, niso bili zadovoljivi, zato bi bilo treba po mnenju 58% vprašanih anketirancev te sposobnosti v prihodnje izboljšati. Če to povežemo še z željo po okrepitvi pogajalskih in komunikacijskih spretnosti (65% vprašanih) in znanjem tujih jezikov (63% vprašanih), potem se pomen te kompetence še poveča (Kajnič in Svetličič, 2010: 102). Poleg tega pa bi bilo treba premostiti kadrovske primanjkljaje, saj so tisti, kjer je bil to osnovni problem, dajali prednost interesom EU. Enako so ravnali tudi tisti, ki so menili, da je bilo premalo medresorskega usklajevanja ali ko je hierarhija dušila iniciativnost (Tabela 4).

Tabela 5: KAKO POGOSTI SO BILI VAŠI NEFORMALNI STIKI Z NASLEDNJI MI AKTERJI:

	Število odgovorov	Pogosto in zelo pogosto (%)	Zelo redko in redko (%)
Predstavniki držav članic	226	84,5	15,5
Javni uslužbenci/diplomati Republike Slovenije	227	77,9	22,0
Uradniki GSS	224	73,2	26,8
Uradniki EK	226	71,7	28,3
Interesne skupine, nevladne organizacije	224	26,8	73,2
Uradniki in poslanci EP	221	18,1	81,9

Iz Tabele 5 je razvidno, da so bili najpogostejši stiki slovenskih uradnikov z uradniki držav članic (84,5% vprašanih) in ne s svojo lastno javno upravo (77,9% vprašanih). Čeprav je razlika dokaj majhna, lahko iz nje vseeno izpeljemo oceno uresničevanja nacionalnih interesov. Sklepamo namreč lahko, da bi bili stiki med slovenskimi javnimi uslužbenci prevladujoči, če bi Slovenija pri svojem delovanju sledila nacionalnim interesom in usmeritvam (pri prepoznavanju interesov, pri oblikovanju kompromisov, pri usklajevanju nacionalnih pozicij z različnimi stališči ministrstev itd.).

Vendar pa bi lahko intenzivnejše mednarodno sodelovanje na drugi strani razumeli kot poudarjanje evropskosti slovenskega predsedovanja

²⁸ Kar 80% vprašanih je bilo mnenja, da bi bilo potrebno v primeru vnovičnega predsedovanja izboljšati sodelovanje med ministrstvi znotraj slovenske javne uprave, ki mu je sledilo izboljšanje sodelovanja med institucijami. Več o problemih slovenskega predsedovanja in predlogih za izboljšavo glej Svetličič in Kajnič (2010: Tabeli 4 in 5).

oziroma proaktivnosti stališč v smislu uporabe teh stikov za pridobivanja informacij in lažje vzpostavljanje koalicij. Pri tem pa se je treba zavedati, da ima Slovenija znotraj EU žal nizko sposobnost tvorjenja koalicij oziroma je njena privlačnost kot koalicijskega partnerja majhna²⁹. To je načeloma pokazatelj okrnjene sposobnosti uresničevanja lastnih interesov, saj je za uspešno uveljavljanje nacionalnih interesov potrebna široka podpora držav članic. Dosti verjetnejša je druga razlaga, po kateri je predsedstvo osrednji akter v pogajanjih, zaradi česar pri njem lobirajo oziroma dobivajo informacije vse ostale države članice in njihovi predstavniki. Zato se tako formalni kot neformalni stiki s predsedujočo državo običajno znatno povečajo, in sicer zaradi proaktivnosti ostalih držav članic in ne nujno zaradi aktivnosti predsedujoče države. To dobro pojasni, zakaj so bili stiki z ostalimi državami članicam na prvem mestu, tudi pred pogostostjo stikov z GSS in EK (Tabela 5).

Tabela 6: PRIMERJAVA OCENE SODELOVANJA Z AKTERJI V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI MED TISTIMI, KI SO DELALI NA PODROČJU, KI SO GA OCENILI KOT POMEMBNEGA ZA SLOVENIJO IN TISTIMI, KI SO DELALI NA NEPREDNOSTNEM DOSJEJU (POVPREČNA OCENA NA ŠOLSKI LESTVICI OD 1 DO 5)

AKTERJI	Ocena sodelovanja tistih, ki so delali na:	
	Za Slovenijo pomembnem dosjeju (N = 11)	Neprednostnem dosjeju (N = 55)
Matično ministrstvo	4,33	3,48
Druga ministrstva	3,33	2,90
Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ)	4,17	2,89
Stalno predstavništvo v Bruslju (SPBR)	3,50	3,85
Diplomatska in konzularna mreža	3,17	3,26

Vir: Kajnc in Svetličič (2009: 24).

Slovenija je navzven mogoče že delovala bolj proevropsko, vendar je iz Tabele 6 razvidno, da so obstajale pomembne razlike v zavzetosti in

²⁹ Študija Naurina in Lindahla (2008) o vzpostavljanju koalicij v Svetu EU je namreč Slovenijo uvrstila med zadnje tri države članice po indeksu koalicijskega potenciala (23. mesto znotraj EU27). Očitno je ena od lastnosti slovenske zunanje politike, da ne tvori *ex ante* koalicij, da deluje različno od primera do primera in da pri tem ne išče preveč podpore za svoja stališča pri drugih državah članicah. Med predsedovanjem je imelo to dvojni učinek. Gledano iz pozitivnega vidika, je Sloveniji med predsedovanjem pomanjkanje predhodnih referenčnih skupin celo koristilo, saj je bila v pogajanjih bolj neobremenjena, lažje je delovala nevtralnno in se je zato lahko uspešneje zavzemala za skupni interes (Benko, 2009), vendar pa je bila zato slaba stran tega, da so druge države Slovenijo dojemale kot nezanimivo. Slovenija se je zaradi tega dosti manj naučila o vzpostavljanju koalicij in kompromisov, kar so pomembni elementi vodstvenih sposobnosti. Zelo malo je verjetno, da Slovenija ne tvori koalicij z drugimi državami članicami, ker ima z njimi tako malo skupnega, zato lahko nizek koeficient potenciala mreženja označimo prej za negativno kot za pozitivno značilnost slovenske zunanje politike.

intenziteti dela, ko je šlo za primerjavo med prioritetskimi in neprioritetnimi področji. Raziskava je pokazala, da je bilo sodelovanje na prioritetskimi področjih ocenjeno dosti ugodnejše kot na neprioritetnih področjih, kar posredno kaže na boljše uresničevanje nacionalnih interesov, ki so bili, kljub razlikam med ministrstvi, v programu zastopani zadovoljivo. Na podlagi nižjih ocen sodelovanja na neprioritetnih področjih (z izjemo sodelovanja s SPBR in mrežo diplomatsko-konzularnih predstavništav) lahko sklepamo, da je bilo neprednostnim dosjajem namenjeno manj pozornosti. Višje ocene sodelovanja za obe izjemi pa nakazujeta, da so bili tisti z več znanja (SPBR) sodelovanju na prioritetskimi dosjelih manj naklonjeni, kar posledično nakazuje na kritičnost do pomanjkanja potrebnega strokovnega zaledja v državni upravi za uresničevanje nacionalnih interesov.

Sklep

Čeprav raziskovanje, ki je omejeno na predsedovanje le ene države in temelji na lastni evalvaciji predsedujočih brez ocene s strani drugih držav/akterjev, ne omogoča univerzalnih sklepov, pa naša analiza kljub temu ponuja nekatere relevantne zaključke. Pri tem pritrjuje in postavlja pod vprašaj nekatera teoretična predvidevanja o vlogi malih držav v predsedovanju Svetu EU.

Ključna ugotovitev naše analize je, da so vprašani prevladujoče menili, da je bilo nacionalne interese lažje udejanjati v času predsedovanja kot sicer. To pritrjuje teoretičnemu izhodišču, da predsedovanje ni le »administrativna naloga ali vloga nevtralnega posrednika« (Schout, 1998). Pritrdimo lahko tudi teoretičnemu predvidevanju, da imajo male države za razliko od velikih manj nacionalnih interesov, ki jih želijo posebej uveljavljati v času predsedovanja. Zaradi tega v pogajanjih in kot predsedujoče države zavzemajo vlogo poštenega posrednika in se raje trudijo za iskanje kompromisnih rešitev in uresničevanje evropskega interesa. Male države so tako učinkovitejši mediatorji, saj ne pričakujejo uspešnega zasledovanja nacionalnih interesov, tako kot to počnejo velike (Bjurulf v Thorhallsson in Wivel, 2006: 663). Zato raje uporabljajo svojo sposobnost iskanja konsenza, raziskovanja možnosti kompenzacij in koalicijskega povezovanja kot pa izkazovanje moči (Quaglia in Moxon-Browne, 2006: 362).

Naši empirični rezultati tudi potrjujejo, da je pri tem ključ uspešnega delovanja administracij malih držav specializacija, saj vse svoje vire usmerijo v področja, kjer imajo jasne nacionalne interese. Ker njihovo uveljavljanje povezujejo s svojim lastnim obstojem (in ne pretiravajo z njihovim naborem), pri tem pri ostalih državah članicah uživajo tudi večje razumevanje in toleranco. Pri tem se male države neizogibno srečujejo z omejenostjo človeških virov, ki jo po navadi rešujejo tako, da se med predsedovanjem bolj

zanašajo na pomoč GSS in EK ter z njima razvijejo poseben odnos sodelovanja. Anketiranci pa so, presenetljivo in v nasprotju z nekaterimi teoretičnimi pričakovanji, te stike med slovenskim predsedovanjem ocenili kot ne tako pomembne, kar lahko delno razlagamo s konceptom predsedovanja preko stalnega predstavništva RS v Bruslju. Pri tem pa skrbi, da jih morda zaradi šibke sposobnosti ustvarjanja koalicij in slabega prepoznavanja potenciala neformalnih stikov le niso znali izkoristiti, kar je imelo zagotovo vpliv na prepoznavnost in uveljavljanje slovenskih nacionalnih interesov.

Naša analiza rezultatov ankete tudi ni mogla v celoti pritrrditi teoretičnemu predvidevanju, da so manjše javne uprave bolj prilagodljive in zato, zaradi bolj konstantnega osebja in tesnejših neformalnih stikov, lažje dose-gajo konsenz ter se izognejo problemom vertikalnega in horizontalnega sodelovanja. Res je, da ima Slovenija relativno majhno javno upravo, toda šibko sodelovanje v javni upravi (znotraj in med resorji) je bil eden največjih problemov. Poleg tega je še hierarhija dušila iniciativo. Še več, primerjalna analiza odgovorov o problemih slovenskega predsedovanja in o težavnosti zagovarjanja nacionalnih interesov je pokazala, da so mnogi anketiranci menili, da je ravno to pomanjkanje sodelovanja privedlo do medresorno neuskklajene, slabe oziroma ponekod celo neobstoječe definicije nacionalnih interesov. To je bilo moč potrditi tudi s tem, da najpogostejši stiki Slovenije med predsedovanjem niso bili z uslužbenci lastne javne uprave, temveč z drugimi državami članicami, torej z EU.

Ne moremo pritrrditi avtorjem, ki Triu, kot obliki predsedovanja očitajo, da štiti interese velikih držav, saj je na primeru Slovenije moč trditi, da močnega vpliva večje države, torej Nemčije, ni bilo moč čutiti. Vendar se je po drugi strani izkazalo, da dinamika znotraj Tria in delež vpliva na 18-mesečni program zaradi različne velikosti, izkušenj ter vloge in ambicij znotraj EU nista bila povsem enaka. V primeru Slovenije se je nadalje pokazalo, da je bilo pomanjkanje definiranja nacionalnih interesov na širšem razponu področij eden izmed razlogov za skromnejšo vlogo pri snovanju programa, saj je imela Slovenija zaradi tega omejen obseg dodajanja lastnih vsebin na dnevne rede. Vpliv Nemčije je bil torej pomemben, vendar ne na škodo nacionalnih interesov Slovenije.

Naša analiza tudi ne pritrjuje v celoti teoriji, ki meni, da zunanji dogodki odločilno vplivajo na predsedovanje. V primeru Slovenije je bil ta vpliv šibak, toda predvsem zaradi manj dramatičnih zunanjih dogodkov. To nas vodi v sklep, da sta vloga in pomen zunanjih dogodkov sorazmerna z njihovo dramatičnostjo in težo oziroma s potencialnim vplivom, ki bi ga ti dogodki imeli na soglasja ali nesoglasja mnenj med članicami v EU.

Lahko sklepamo, da je bila Slovenija pri uveljavljanju svojih nacionalnih interesov bolj pasiven kot proaktiven akter. Čeprav je četrtnina anketirancev trdila, da je predsedovanje olajšalo uveljavljanje nacionalnih interesov, pa

je kar več kot tretjina anketirancev (33 %) zatrdila, da na njihovem področju dela Slovenija ni imela specifičnih nacionalnih interesov. V nasprotju s pričakovanjem, da naj bi Slovenija kot predsedujoča imela določene interese tudi na področjih, ki jo kot predsedujočo le posredno zadevajo, je anketa pokazala, da je imela Slovenija jasno zastavljene cilje le na prioriternih področjih, ki jih je predvideval program predsedovanja.

Po pričakovanjih je bila zavzetost slovenskih uradnikov na prioriternih področjih v primerjavi z neprioritetnimi močnejša. Nižja ocena sodelovanja s strani SPBR in diplomatsko-konzularne mreže, torej tistih, ki so posedovali največ znanja, pa kaže na veliko mero kritičnosti do uspešnosti uveljavljanja slovenskih nacionalnih prioritet. Glede na to, da sta pregled in analiza prioritet slovenskega predsedovanja pokazali, da so bile vse prioritete razen pozornosti Zahodnemu Balkanu del podedovanih dnevnih redov, lahko vidimo, da Slovenija po razponu nacionalnih interesov ni odstopala od obnašanja drugih malih držav.

Potrdimo lahko tudi teoretična predvidevanja, da je določanje dnevnih redov eno glavnih sredstev uveljavljanja nacionalnih interesov v času predsedovanja, tako neposredno kot posredno preko določanja programa (v primeru Slovenije, programa Tria). Večja kot je bila skladnost slovenskih nacionalnih interesov s programom Tria in z interesi drugih članic, lažje je bilo take teme uvrstiti na dnevne rede. Izkazalo se je, da so slovenski interesi v veliki meri sovpadali tako z interesi držav članic kot z interesi GSS, EK in Tria. To, in ne proaktivna politika Slovenije, pa je bil tudi glavni razlog za njihovo lažje uresničevanje, kar lahko ponazorimo tudi z določanjem dnevnih redov. Te so v večji meri sicer zastavljali slovenski predstavniki, toda znatno na podlagi programa predsedovanja, kar posredno nakazuje vpliv Tria pri naboru vsebin na dnevni redih. Prav tako se je izkazalo, da je Slovenija lažje uveljavljala interese, ko je postavljanje dnevnih redov predstavljalo bodisi kombinacijo prioritet programa in nacionalnih prioritet Slovenije bodisi primere, ko nobeni drugi akterji niso imeli na vsebinah močnega interesa in je lahko dnevne rede postavljala sama. Vendar podrobni premislek o okoliščinah uveljavljanja nacionalnih interesov nakazuje na dokaj pasivno vlogo Slovenije pri njihovem uveljavljanju, saj je bilo redko zaslediti konflikte z vpletenimi akterji in proaktivno lobiranje ter promoviranje lastnih interesov.

Kot bi rekla Baillieva (1998: 195–7), je ravno izogibanje konfliktov eden izmed virov moči malih držav, vendar je v primeru Slovenije s tako širokim spektrom področij brez nacionalnih interesov in ob slabi notranji komunikaciji, ki bi jih lahko dejansko definirala, to zelo vprašljivo. Še posebej zato, ker je analiza raziskave pokazala, ne samo, da je Slovenija nezaželen koalicijski partner, kar slabi, če ne celo onemogoča tvorjenje skupin z močno podporo slovenskim predlogom, ampak so bili neformalni stiki z državami

članicami, ki so bili med vsemi akterji predsedovanja (in celo lastno javno upravo) najpogostejši, verjetno posledica lobiranja držav članic pri predsedujoči za svoje lastne predloge in ne aktivnosti Slovenije kot predsedujoče države.

Z vidika pomena predsedovanja lahko za EU brez dvoma trdimo, da je Slovenija odigrala vlogo dobre predsedujoče države, saj se je v večji meri osredotočala na pospeševanje doseganja dogovorov kot pa na uveljavljanje nacionalnih interesov. Temu pritrjujejo tudi zunanje ocene. Ravnala je v skladu z logiko primernosti, ki je vodilo malih držav pri vodenju predsedovanja Sveta EU. Njeno predsedovanje pa je treba z vidika uveljavljanja nacionalnih interesov oceniti dosti bolj kritično, saj so obstajali dodatni notranji dejavniki, ki so jo pri tem omejevali in ji preprečevali, da bi postopala optimalno. Naša analiza je pokazala, da bi si morala Slovenija za uspešnejše uveljavljanje nacionalnih interesov prizadevati za bistveni dvig ravni znanja (trdega in mehkega) znotraj svoje javne uprave. Poleg tega bi Slovenija lahko med predsedovanjem zase iztržila dosti več, če bi njena javna uprava izkoristila prednosti majhne administracije in bi izboljšala vertikalno (v obe smeri) in horizontalno sodelovanje, saj bi to neposredno vplivalo na bolj usklajene in jasne določene nacionalne interese (tako na prioriteten kot tudi neprioritetnih področjih), ki bi jih bilo v praksi potem tudi lažje zagovarjati in se zanje v pogajanjih postaviti. Res pa je, da je predsedovanje Svetu EU Sloveniji dalo večjo mednarodno prepoznavnost in so rezultati presegli skromna pričakovanja, kar je bilo z vidika Slovenije in njenih državljanov zagotovo eden izmed pomembnejših izpolnjenih nacionalnih interesov.

LITERATURA

- Agh, Attila (2008): Prospects and risks for the EU 27 in the early 21st century: Outlines of the new agenda from team presidencies. V Attila Agh in Judith Kis-Varga (ur.), *New Perspectives for the EU team presidencies: New members, new candidate and new neighbours*, 11-73. Budapest: Together for Europe Research Centre.
- Aron, Raymond (1975): *Peace and War: A Theory of International Relations*. London: Weidenfeld&Nicolson.
- Beach, David (2004): The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat. *Journal of European Public Policy* 11 (3): 408-439.
- Beard, Charles Austin (1934): *The idea of national interest: an analytical study in American foreign policy*. New York: The Macmillan and Co.
- Bengtsson, Rikard, Ole Elgström in Jonas Tallberg (2004): Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries. *Scandinavian Political Studies* 27 (3): 312-334.
- Benko, Bogdan (2009): Intervju z avtorjem. København, 12. junij.

- Brinar, Irena (2008): Slovenia's EU Presidency: 'Si.nergy for Europe'. Dostopno preko http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/ari41-2008, 2. januar 2012.
- Bunse, Simone, Paul Magnette in Kalypso Nicola di (2005): Is the Commission the Small Member States' Best Friend? Dostopno preko SIEPS, 7. januar 2012.
- Bunse, Simone (2009): Small States and EU Governance: Leadership through the Council Presidency. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Cerjak, Kira (2010): Republika Slovenija kot predsedujoča Svetu Evropske unije: diplomsko delo. Dostopno preko <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/cerjak-kira.pdf>, 3. januar 2012.
- Dewost, Jean-Louis (1984): La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes. Dostopno preko http://www.ena.lu/jean_louis_dewost_presidency_institutional_framework_european_communities_january_1984-2-25699, 7. januar 2012.
- Elgström, Ole (2006): The Presidency: The Role(s) of the Chair in European Union Negotiations. *The Hague Journal of Diplomacy* 1: 171–195.
- Elgström, Ole (ur.) (2003): European Union Council Presidencies – A comparative perspective. London: Routledge.
- Evans, Graham in Jeffrey Newnham (1998): The Penguin Dictionary of International Relations. London: Penguin Books.
- Evans, Graham in Jeffrey Newnham (1992): The Dictionary of World Politics. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.
- Haček, Miro in Irena Bačlija (2007): Sodobni uslužbenki sistemi. Ljubljana: Založba FDV.
- Hayes-Renshaw, Fiona in Helen S. Wallace (2006): The Council of Ministers. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hayes-Renshaw, Fiona in Helen S. Wallace (1997): The Council of Ministers. Houndmills: Macmillan.
- Hough, Peter (2004): Understanding global security. London, New York: Routledge.
- Kajnič, Sabina (2008a): Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008. Dostopno preko http://www.bpb.de/publikationen/7QY8FR,0,Die_slowenische_EUR_atspr%E4sidentschaft_2008.html, 10. januar 2012.
- Kajnič, Sabina (2008b): The Slovenian Presidency: How the 16th Member State Performed. Dostopno preko http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Europe/ARI105-2008, 10. januar 2012.
- Kajnič, Sabina in Marjan Svetličič (2009): Ocena uspešnosti in problemi slovenskega predsedovanja Svetu EU – pogled od znotraj. *Teorija in praksa* 46 (1–2): 5–30.
- Katzenstein, Peter J. (1985): Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Kajnič, Sabina in Marjan Svetličič (2010): What it Takes to Run an EU Presidency: Study of Competences in Slovenia's Public Administration. *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (1): 84–109.

- Keohane, Robert in Nye Joseph (1989): *Power and Interdependence*. Harvard: HarperCollins.
- Kietz, Daniela (2008): *Presidency in the Council System: Functions, Scope of Manoeuvre and Room for Improvement*. V Daniela Kietz in Volker Perthes (ur.), 7-18. Dostopno preko http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2008_RP01_ktz_prt_ks.pdf, 28. december 2011.
- Klemenčič, Manja (2007): *A star pupil playing it safe in the EU, an indise view of the first Slovenian EU Council Presidency, January-June 2008*. Dostopno preko http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud61-MKlemencic-SlovenianPresidency-en.pdf, 23. december 2011.
- Kocijančič, Maja (2009): *Intervju z avtorjem*. Bruselj, 5. junij.
- Laffan, Brigit (2004): *The European Union and Its Institutions as "Identity Builders"*. V Richard Herrmann, Thomas Risse in Marilyn Brewer (ur.), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, 75-96. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Lewis, Jeffrey (2006): *Where Informal Rules Rule: The Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making*. San Diego: International Studies Association Conference, 22-25 March. Dostopno preko *Political Science Complete*, 4. januar 2012.
- March, James G. in Johan P. Olsen (1998): *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. *International Organization* 52 (4): 943-69.
- McLean, Iain (1996): *The concise Oxford dictionary of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Miletić, Andreja (1978): *Nacionalni interes u američkoj teoriji medunarodnih odnosa*. Beograd: Savremena administracija.
- Morgenthau, Hans Joachim (1995): *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Nugent, Neill (2003): *The government and politics of the European Union 5th edition*. Durham: Duke University Press.
- Nye, Joseph (2004): *Soft Power The Means for Success in World Politics*. Cambridge: M. A. Public Affairs US.
- Peterson, John in Elizabeth Bomber (1999): *Decision-making in the European Union*. Houndmills: New York, Macmillan Press: St. Martin's Press.
- Petrič, Ernest (1996): *Zunanja politika majhnih držav. Teorija in praksa* 33 (6): 876-97.
- Pfajfar, Lea in Boštjan Udovič (2011): *Med deklarativnimi zavezami in realnostjo: upravljanje človeških virov na Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije*. *Družboslovne razprave* 27 (67): 23-40.
- Plano, Jack C. in Roy Olton (1988): *The international relations dictionary*. Santa Barbara, Oxford: ABC-Clio.
- Puetter, Uwe (2003): *Informal Circles of Ministers: A Way Out of the EU's Institutional Dilemmas?* *European Law Journal* 9 (1): 109-124.
- Quaglia, Lucia in Edward Moxon-Browne (2006): *What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared*. *Journal of Common Market Studies* 44 (2): 349-368.

- Risse, Thomas (2004): European Institutions and Identity Change: What Have We Learned? V Richard Herrmann, Thomas Risse in Marilyn Brewer (ur.), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, 247-7. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Schout, Adriaan in Sophie Vanhoonaeker (2006): Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies* 44 (5): 1051-1077.
- Schout, Adriaan (1998): The Presidency as a juggler: managing conflicting expectations. Dostopno preko http://aei.pitt.edu/785/01/scop98_2_1.pdf, 27. december 2011.
- Strange, Suzan (1995): Države in trgi. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Svetličič, Marjan (2002): Nacionalni interes - ovira ali spodbuda razvoju. *Teorija in praksa* 39 (4): 523-547.
- Tallberg, Jonas (2006): *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tallberg, Jonas (2004): The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 999-1022.
- Tallberg, Jonas (2003a): The agenda-shaping powers of the Council Presidency. V Ole Elgström (ur.), *European Union Council Presidencies - A comparative perspective*, 18-37. London: Routledge.
- Tallberg, Jonas (2003b): The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy* 10 (1): 1-19.
- Thomson, Robert (2008): The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power. *Journal of Common Market Studies* 46 (3): 593-617.
- Thorhallsson, Baldur (2000): *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- Thorhallsson, Baldur in Anders Wivel (2006): Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know? *Cambridge review of international affairs* 19 (4): 651-68.
- Wallace, Helen (1985): *The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Tasks and Evolution*. V Colm O'Nuallain (ur.), *The Presidency of the European Council of Ministers*. London: Croom Helm.
- Warntjen, Andreas (2008): The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics* 9 (3): 315-338.