

KAKŠNO PROFESIONALNO DIPLOMATSKO
SLUŽBO BI RABILA SLOVENIJA

Veliko se razmišlja in piše kakšno in kolikšno diplomatsko službo potrebuje Republika Slovenija, o položaju in vlogi zunanjega ministrstva v izvajanju in koordiniranju zunanje politike, o oblikovanju zunanje politike, o mreži naših predstavništev v tujini itd. Smo pač mlada država, ki je soočena s vprašanjem kako se najbolj racionalno organizirati na področju mednarodnih odnosov, kako najboljše zavarovati svoje interese in kako izvajati zunanjo politiko. S člankom se želim samo pridružiti tem razgibanim razpravam in prispevati h kristaliziranju stališč. Gre za nekoliko razširjeno uvodno izvajanje, ki sem ga imel februarja 1997. na okrogli mizi Slovenskega društva za mednarodne odnose z naslovom "Kakšno profesionalno diplomatsko službo potrebuje (in zmore) Republika Slovenija".

Po osamosvojitvi je bila Slovenija na zunanjepolitičnem področju dokaj uspešna in je v slabih šestih letih nedvomno veliko dosegla. Zagotovili smo si mir. Bili smo hitro mednarodno priznani. V dobrem letu smo se vključili v vse pomembne mednarodne organizacije. Zadovoljivo smo uredili sukcesijo mednarodnih pogodb, vzpostavili normalne odnose in sodelovanje z vsem svetom, si zagotovili pristop praktično na vse trge, rešili vprašanje mednarodnih dolgov, postali članica Cefte, podpisali, sicer po večletnih italijanskih blokadah in tudi notranjepolitičnih nasprotovanjih, asociacijski sporazum z EU kot prelomni korak k polni integraciji, se vključili v Partnerstvo za mir in približali članstvu v NATO. Seveda bi bilo mogoče doseči tudi več, toda za šest let samostojnosti je bilanca resnično zadovoljiva. Nismo zamudili ničesar bistvenega, a hkrati smo postavili temelje trdne in razpoznavne mednarodne pozicije Slovenije.

Nedvomno je za te rezultate precej zaslužna tudi naša diplomatska služba, kljub njeni maloštevilnosti ter začetniškim težavam in pomanjkljivostim. Čeprav je kar uspešno opravljala svoje naloge in udeleževala interese Slovenije v svetu, pa se v teh letih v domačem političnem establishmentu ni uspela dovolj uveljaviti kot nezamenljiv vzvod naše države v odnosih s tujino niti ga s svojimi informacijami, ocenami, predlogi ipd. pripraviti do tega, da bi jo bolj cenil in upošteval. Večkrat so jo, tudi zaradi notranjih prestižnih iger, kar zaobšli. Pri sebi bi lahko naredila več

* Marko Kosin, ambasador R Slovenije v pokoji.

za izboljšanje sistema dela. Ni zmogla usmeriti vseh naših predstavništev v maksimalno prizadevanje za uresničevanje interesov naše države. Ni postavila dovolj jasnih in čvrstih pravil in meril za delo diplomatov, njihovo ocenjevanje, napredovanje, itd. Premajhno pozornost je posvetila dopolnilnemu strokovnemu izpopolnjevanju, zlasti tistih, ki gredo prvič v službo v tujino. Različni strankarski interesi so oteževali njeno hitrejšo profesionalizacijo ter organiziran razvoj in včasih vsiljevali neustrezne kadrovske rešitve. S temi pripombami pa nikakor ne želim zmanjšati ali omalovaževati vsega tistega pozitivnega, kar je bilo v teh letih narejenega.

Diplomatske službe v svetu

Nedvomno je slovenska diplomatska služba danes veliko kvalitetnejša in bolj usposobljena kot je bila leta 1991. Toda vedno novi izzivi in mednarodni procesi zahtevajo njeno stalno in sistematično izpopolnjevanje, da bi se lahko z višje ravni usposobljenosti z njimi uspešne soočala in jim bila kos. V teh šestih letih smo si nabrali veliko svojih izkušenj. V pomoč so nam lahko tudi izkušnje in dognanja drugih držav. Danes se v svetu veliko razmišlja o diplomaciji in diplomatski službi, njeni vlogi, transformaciji, racionalizaciji, pa celo o tem, ali je sploh še potrebna. Dejstvo, da je danes okoli 190 neodvisnih držav (od tega 184 članic OZN, 263 mednarodnih vladnih organizacij) (Yearbook of International Organizations 1994), da se je uveljavila t.i. državniška diplomacija oziroma diplomacija summitov, da se mednarodni odnosi vedno bolj urejajo preko multilateralnih mehanizmov, vsekakor vpliva tudi na diplomatske službe. Toda ne glede na te spremembe ostajata v osnovi dva tipa-modela diplomatskih služb. Povsem profesionalni, ki ga sestavljajo izključno poklicni diplomati in pa mešani oziroma politično-profesionalni, v katerem, poleg poklicnih, občasno delajo tudi neprofesionalni diplomati, imenovani po političnih vatlih.

Vse zahodnoevropske, in sploh večina demokratičnih držav, ima profesionalno diplomatsko službo. Diplomati so državni uradniki, ki se opredelijo za to delo kot svoj življenski poklic. Kariero začenjajo kot pripravniki in če so uspešni, zaključujejo kot veleposlaniki oziroma z upokojitvijo. Napredovanje je odvisno predvsem od njihove sposobnosti, znanja, izkušenosti, pozitivnih ocen in pokazanih rezultatov, za kar obstajajo dokaj jasna, transparentna in utečena pravila ter kriteriji. Mlad človek, ki je po upešno opravljenih izpitih sprejet v to službo, s precejšno gotovostjo ve kakšna bo njegova življenska pot, kaj mora narediti, da bo napredoval, v koliko letih lahko računa, da bo premeščen na delo v tujino, postal svetovalec, pooblaščen minister in pod kakšnimi pogoji bo napredoval v veleposlanika. Ta najvišji položaj mu seveda ni vnaprej zagotovljen, lahko pa upa nanj, če se bo izkazal pri delu. V diplomatskih službah teh držav so politične osebnosti lahko samo zunanji minister in državni podsekretarji - parlamentarci. V nekaterih državah izjemoma dopuščajo, da si diplomatske službe za določen čas "izposodijo" kakšnega vodjo misije ali diplomata med strokovnjaki, ki se v drugih inštitucijah ukvarjajo s konkretnimi projekti mednarodnega sodelovanja (na primer v skandi-

navskih državah v inštitucijah za izvajanje programov pomoči deželam v razvoju). Še redkejša je izjema, da mesto profesionalca začasno zasede kakšen politik. Dokaj široko pa se prakticira, da ministrstvo za zunanje zadeve "posoja" izkušene diplomate za diplomatske svetovalce šefom držav, predsednikom vlad, predsednikom parlamentov, posameznim resornim ministrom, s čimer se med drugim zagotavlja tudi koordiniranje dela med temi organi in zunanjim ministrstvom na področju odnosov s tujino. Mnogi sodelujejo tudi z univerzami in znanstvenimi ter strokovnimi inštitucijami kot člani raznih svetov ali kot predavatelji, zlasti na specializiranih tečajih.

V ZDA, v nekdanjih socialističnih državah in v številnih državah tretjega sveta pa je udomačen nekakšen mešani sistem. V njihovih diplomatskih službah je več ali manj političnih imenovanj, predvsem na višje položaje. Znano je, da ameriški predsednik nekatere ambasadorje imenuje iz vrst tistih, ki so ga finančno ali kako drugače podprli v predvolni kampanji ali iz vrst osebnih prijateljev, zunanje političnih strokovnjakov ali uglednih javnih delavcev Amerike, ki so simpatizirali njegove stranke. Izkušnje s temi nepoklicnimi ambasadorji in diplomati so precej pisane. Nekateri se odlično izkažejo, drugi so pa prava zguba. V literaturi se navede, da se je precej kritiziralo ameriške diplomate v evropskih prestolnicah med prvo svetovno vojno, češ da so nedorasli situaciji, neusposobljeni. Pod vplivom tega so bili v letih 1921-24 sprejeti prvi zakoni o oblikovanju ameriške profesionalne diplomatske službe, ki so omilili dotedanji spoils system. Navaja se tudi, da je Kanada, kamor so ZDA redno pošiljale razne predsednikove podpiralce, nekoč prosila, naj vendar že imenujejo poklicnega ambasadorja in da je State Departement tako tudi ravnal. V Ameriki mnogi branijo ta svoj sistem, češ da je bolj ustvarjalen in učinkovit, saj se diplomacija stalno osvežuje z novimi, prizadevnimi ljudmi, medtem ko naj bi bila evropska diplomacija preveč birokratizirana in brezkrvna. Vendar je tem diletantom, kot je neprofesionalce okvalificiral ugledni ameriški diplomat Kennan, vedno pomagal številen visoko profesionalen in motiviran aparat, ki po zadnji svetovni vojni tvori hrbenico ameriške diplomatske službe in skrbi za izvajanje zunanje politike in uresničevanje interesov ZDA. V nekdanji ZSSR in drugih socialističnih državah so za veleposlanike in diplomate pogosto pošiljali partijske kadre ali druge visoke politične funkcionarje. Hkrati pa so imeli zelo kakovosten profesionalen diplomatski aparat.

V bivši skupni državi so bili zadnjih dvajset let pred razdružitvijo vodje misij imenovani striktno po takoiimenovanih republiških ključih. Tudi na druge položaje v diplomatskih in konzularnih predstavništvih so pogosto prihajali kadri iz republik ali zveznih ustanov. Vsako leto je bilo veliko mučnih prerekanj, kdo in iz katere republike bo šel kam za ambasadorja. Pri tem so bili večkrat zanemarjeni kriteriji strokovnosti in poznavanja mednarodnih odnosov. Neredko so bila imenovanja v tujino nagrada za pretekle zasluge ali pa nekakšno razporejajne kadrovskega "presežka". Kakovost diplomatske službe je zaradi tega nedvomno trpela. Med poklicnimi diplomati se je z razlogom pojavljala frustracija, saj so nekakšni ključni dobili prednost pred znanjem, pokazanimi sposobnostmi in delovnimi rezultati. Nekateri vodje misij iz republik so sicer uspešno opravljali naloge, mnogi se pa niso znašli in so celo delali škodo vsaj ugledu države, če ne še kje drugje. V pov-

prečju so bili poklicni diplomati vsekakor bolj upešni, bolj koristni pa tudi bolj odgovorni in disciplinirani. Danes sicer kritiziramo to nemogočo jugoslovansko prakso, dejansko pa z njo na svoj način nadaljujemo, le republiške ključne smo zamenjali s strankarskimi.

Razvoj v svetu, vsaj v Evropi, tako v zahodni kot v vzhodni, pa gre vse bolj v smeri polne profesionalizacije diplomatskih služb, saj se vse države srečujejo s problemom učinkovitega uveljavljanja zunanjepolitičnih interesov, racionalizacije in zmanjševanja sredstev. Svet je vedno bolj zapleten in poleg obvladovanja diplomatskih veščin se zahteva vedno boljše poznavanje različne specifične problematike, zlasti na področju multilaterale. Poklicni diplomati zagotavljajo določeno raven strokovnosti, političnosti in kakovosti pri opravljanju zunanjepolitičnih nalog, so del državnega aparata, kot državni uradniki (*public servants, servants d'Etat*) so strankarsko nevtralni, zastopajo samo interese države in kot taki disciplinirano izvršujejo njeno zunanjo politiko ne glede na trenutno barvo vlade. Kariera je odvisna predvsem od rezultatov, znanja in sposobnosti in so zato praviloma bolj motivirani in prizadevni. Nepoklicni diplomati, razen izjem, manj poznajo tehnologijo in problematiko diplomatske službe ter mednarodne probleme, niso tako vpeljeni v sistem dela, imajo svoje osebne ambicije ali strankarske interese, ki niso vedno v skladu s pravili in nalogami službe, na primer za vsako ceno doseči odmeven uspeh, pri čemer pa lahko zanemarijo dejanske interese države. Njihova motiviranost raste iz drugačnih pobud in lahko vodi tudi do svojevoljnih korakov, ki so celo škodljivi za državo. Nekateri vzamejo to začasno službo tudi premalo resno, niso dovolj disciplinirani, ali pa pokrivajo samo nekatere področja kot so *public relations*, potovanja, kakšne svoje konjičke ipd. Vedno je neznanka ali se bodo, in v kolikšni meri, želeli angažirati ter koliko se bodo poglobili v problematiko. Že F. de Calliers je napisal, da je "diplomacija preveč pomembna in zahteva preveč široko znanje ter strokovno usposobljenost, da bi jo lahko zaupali nekomu, ki ni šel skozi pravo vajeništvo in za to dobil primernih priznanj" (*De la maniere de negocier avec les Souverains, Paris 1716*).

Kako je pri nas z diplomatsko službo

S temi kratkimi izseki sem želel opozoriti, kako delajo drugi, ko gre za organizacijo diplomatske službe in profil diplomatov. Primeri iz tuje prakse nam lahko pomagajo v fazi končnega oblikovanja naše diplomacije. Modro bi bilo, če bi se učili iz izkušenj in napak drugih. Najbolj drago se je učiti iz lastnih. Končno, če je diplomatska služba instrument za izvajanje zunanje politike, potem naj bo ta instrument čimbolj popoln, sodoben ter na ravni tistih služb, s katerimi se bo soočal v opravljanju in izvrševanju svojih nalog.

V Sloveniji smo se v Zakonu o zunanjih zadevah načelno opredelili za profesionalno diplomatsko službo. Vendar smo z istim zakonom uzakonili tudičasne pogodbene delavce - neprofesionalce in s tem dejansko uvedli mešani sistem. Drugače tudi ni moglo biti, saj v začetku brez pogodbenih delavcev niti ne bi mogli odpreti na tujem mreže diplomatskih in konzularnih predstavništev. Ni pa

še jasno, ali je sedanji mešani sistem le začasen, dokler se pač ne postavi na noge urejena poklicna diplomatska služba ali pa bo postal stalna praksa. Sodeč po izraženih ambicijah političnih strank, ki so prepričane, da morajo vodilna mesta v diplomatskih in konzularnih predstavništvih zasedati njihovi pristaši, pa četudi nimajo diplomatskega znanja in izkušenj, kaže, da smo še daleč od popolne profesionalizacije.

Kakšno diplomatsko službo Slovenija sploh potrebuje ter koliko kadrov in sredstev bomo zanjo pripravljeni odvojiti, je vsekakor odvisno oziroma bi moralo biti odvisno predvsem od a) zunanjepolitične strategije naše države; b) organizacije oziroma organiziranja naše zunanjepolitične aktivnosti; c) pričakovanj, ki jih ima, oziroma nalog, ki si jih naša republika zastavlja v zunanji politiki in d) nenazadnje tudi od pogledov in stališč političnih strank, zlasti vladne koalicije, do diplomatske službe. Pri tem pojem zunanja politika uporabljam kot tehnični termin za obeležitev najširših interesov in oblik povezovanja Slovenije s svetom: varnostnih, političnih, gospodarskih, znanstvenih, tehnoloških, kulturnih, ekoloških, varstva interesov državljanov itd. Predvsem od dojemanja in ureditve teh vprašanj je odvisen položaj in vloga ministrstva za zunanje zadeve, naših diplomatsko konzularnih predstavništev in sploh profil naše diplomatske službe.

Težko je razumeti, zakaj po skoraj šestih letih samostojnosti še vedno ni razpoznavna naša zunanjepolitična strategija in zakaj se politični razred ne uspe dogovoriti o njej. Za to sploh ni nujen kakšen svečan papir, ki naj bi ga sprejel parlament. Dovolj bi bil konsens o tem, kaj so temeljni nacionalni interesi in način njihovega uveljavljanja.

Tudi organiziranost zunanjepolitične aktivnosti šepa. Naše mednarodno nastopanje ni dovolj usklajeno in enovito. Ministrstvu za zunanje zadeve ni zaupana koordinacijska vloga in dejansko vsako ministrstvo na svojem področju dokaj samostojno ter po svoje razvija odnose s tujino. Kljub zakonski obveznosti, mnoga ministrstva ne obveščajo zunanjega o svojih stikih s tujino, kaj šele da bi z njim usklajevala svoje dejavnosti v svetu. Hkrati ni dovolj utečena vloga vlade kot koordinatorja mednarodnih aktivnosti med posameznimi resorji in je tako na tem področju precej nereda. Premalo so tudi precizirani odnosi med vlado in parlamentom (Odborom za mednarodne odnose Državnega zbora), saj se Odbor včasih želi vpletati v operativne korake vlade, vlada pa včasih prevreči svojo odgovornost na parlament.

Včasih dobimo vtis, kot da se naš politični razred ne zaveda dovolj pomena mednarodne dejavnosti za utrditev samostojnosti, uveljavljanje interesov Slovenije in ohranitve identitete slovenskega naroda. Doslej diplomatski službi ni bila posvečena tista pozornost, ki bi bila potrebna za državo naših hotenj in ambicij. Morda je danes nekoliko izgubila na ostrini znana Clemenceauova trditev, da je "diplomacija vojna v času miru", vendar je nikakor ne gre pozabiti. Odnosi med državami še vedno temeljijo zgolj na interesih. Sicer se pod vplivom naraščujoče medodvisnosti v svetu vedno bolj uveljavlja mednarodno pravo kot temelj za reguliranje odnosov med državami, vendar je dejstvo, da se v mednarodnih odnosih še vedno uporabljajo grožnje, izsiljevanje in pritiski. Vzporedno s težnjo po demokratizaciji mednarodnih odnosov, se še naprej izvaja politika interesnih sfer.

Zlasti majhne države morajo pozorno spremljati te procese ter se z dejavnostjo, spretnostjo in verodostojnostjo izogibati raznim čerem, da bi se v okviru danih pogojev optimalno zavarovali in zagotovili lastni interesi. V tako zapletenem svetu, kot pravi prof. Vukadinovič v knjigi *Diplomacija*, danes "diplomacija ne posreduje med dobrim in zlom, ampak med stranmi z različnimi interesi. Pri tem so potrebni kompromisi, in to ne med pravno enakimi stranmi, ampak med različnimi nacionalnimi željami, ki se lahko spreminjajo iz dneva v dan". Uveljavljanje vzajemnih interesov med državami, ugotavljanje skupnih točk, iskanje sprejemljivih kompromisov, ki bi temeljili na možnem skupnem imenovalcu, je danes osnova dobre diplomacije. Prav zato Slovenija potrebuje dobro diplomatsko službo.

Pri razmišljanju o naši diplomatski službi moramo izhajati tudi iz dejstva, da imamo velike zunanjepolitične interese in potrebe, hkrati pa smo kadrovsko in finančno omejeni. Slovenska diplomacija ima predvsem dve prioritetni nalogi: 1.) da odstranjuje ali nevtralizira vse nevarnosti za našo nacionalno varnost v najširšem smislu (konkretne, neposredne, kratkoročne, potencialne, strateške) in 2.) da zagotavlja maksimalno ugodne pogoje za gospodarsko ekspanzijo, oziroma prost pristop na svetovne trge. Zato nam je potrebna prav tako dobra in profesionalna diplomatska služba s kakršno razpolagajo v zahodnoevropskih državah. Toda naša služba najbrž ne bo mogla biti kaj dosti večja kot je danes. Da bi bila kos odgovornim nalogam pri sistematičnem spremljanju mednarodnih dogajanj in tekočem informiranju državnega vodstva o tem, da bi pravočasno oblikovala predloge za ustrezne ukrepe glede zavarovanja in udejanjanja naših interesov pri izvajanju državne zunanje politike, bi poleg visoke usposobljenosti, morala biti tudi dobro obveščena, profesionalno občutljiva in ustrezno organizirana. Dosedanja praksa kadrovske improvizacije, ki smo ji priča v sedanjem mešanem sistemu, verjetno tega ne bo mogla zagotavljati. Brez kvalitetne profesionalne diplomatske službe ne bo šlo. Diplomacija je stroka, ki se je je treba naučiti, jo stalno bogatiti z izkušnjami in dopolnilnim izobraževanjem. Na toliko truda in dela pa so pripravljeni predvsem tisti, ki se odločijo za diplomacijo kot življenski poklic. Ti vedo, da sicer ne bodo mogli napredovati. Malo je verjetno, da bi drugi, ki pridejo v diplomatsko predstavništvo le za en mandat, bodisi, da jih tja pošlje njihova stranka bodisi zaradi dobre plače, med službovanjem v tujini prav tako trošili svoje sile in čas za poglobljanje diplomatskih znanj.

Politične stranke, tako v koaliciji kot v opoziciji, imajo veliko vlogo pri oblikovanju zunanje politike in nadziranju njenega izvajanja tako v vladi kot v parlamentu. Profesor R.G. Feltham pravi, da je "oblikovanje zunanje politike kot enega od vidikov nacionalne politike naloga politikov, medtem ko je vodenje in usklajevanje različnih zunanjepolitičnih prioritet naloga diplomatov" (*Diplomatic Handbook* 1992). Njihova stališča so pomembna pri organiziranju in funkcioniranju diplomatske službe. Tudi v njihovem interesu je kvalitetna, profesionalna, patriotska in nadstrankarska diplomatska služba. Ne morejo pa pretendirati, da bi direktno preko svojih ljudi v diplomatski službi izvajale nekakšno svojo zunanjo politiko in takorekoč svoje interese. To bi vodilo v kaos na škodo celovitosti državne skupnosti. Vladna koalicija lahko spremeni kurs zunanje politike, a mora pri tem paziti na svojo verodostojnost ter spoštovanje že prevzetih obveznosti. Toda zunanja

politika Republike Slovenije je lahko le ena. Če je do odklonov ter čudnih pojavov prihajalo med začetnim vzpostavljanjem diplomatske službe, pa se je to prehodno obdobje vsekakor izteklo.

Izpopolnjevanje slovenske profesionalne diplomacije

Uvodoma smo ugotovili, da osnovni korpus slovenske diplomatske službe že imamo. Sestavljajo ga kadri, ki so nekdanj delali v Republiškem komiteju za mednarodne odnose oziroma Ministrstvu za zunanje zadeve, v Zveznem sekretariatu za zunanje zadeve, na Inštitutu za mednarodno pravo pravne fakultete ali na katedri za mednarodne odnose Fakultete za družbene vede, v gospodarstvu, političnih strankah itd. Spodbudno je, da se v zadnjih letih intenzivneje zaposlujejo mladi diplomanti in diplomantke s fakultet (v zadnjih treh letih okoli 60), ki so se opredelili za diplomatsko službo kot svoj življenski poklic. Sploh bi v prihodnje diplomatsko službo kazalo popolnjevati samo z mladimi pripravniki in pripravnicami, kot to sicer določa zakon o zunanjih zadevah. Hkrati pa bi bilo smiselno vključiti v stalno sestavo zunanjega ministrstva tudi tiste pogodbenne delavce, ki so do sedaj na praktičnem delu v naših predstavništvih pokazali, da imajo ustrezne kvalitete za diplomacijo. Priporočljivo pa bi bilo čimprej opustiti zaposlevanje novih pogodbenih diplomatov.

Vsa resna zunanja ministrstva posvečajo veliko skrb izbiri mladih kadrov in pripravniškemu stažu oziroma njihovem uvajanju v delo. V nekaterih državah že na univerzah animirajo za diplomatsko službo boljše študente in študentke. Nekaterim dodeljujejo tudi državne štipendije. V nekaterih državah sprejemajo v diplomatsko službo najraje diplomante z določenih univerz: v Združenem kraljestvu na primer z univerze v Oxfordu ali Cambridgeu, v Franciji z Ecole Nationale d'Administration. Najbolj pogosto pa se prakticira javni konkurs. Izbira preko izpitov je rigorozna in mnogi so zavrženi. Ministrstva zelo pazijo na spoštovanje visokih kriterijev. Na Švedskem na primer so zaradi tega v izpitni komisiji nekateri veleposlaniki po deset in več let. Tudi kadar le-ti službujejo v tujini, pridejo za takšne izpite v Stockholm. V Indiji poznajo skupni konkurs za vse državne službe, izmed izbranih pa dobi službo v zunanjem ministrstvu prvih pet najboljših. Praksa je različna, vendar so sprejemni izpiti praviloma najvažnejši filter.

Po sprejemu novih pripravnikov pa jim je pomembno zagotoviti čimboljše uvanje v poklic. V zahodnih diplomacijah so taki pripravljalni programi zelo izdelani. Običajno po uvodnem tečaju iz diplomatskih veščin, obkrožijo različne službe zunanjih ministrstev, najpogosteje ob pomoči mentorja. Nato kakšno leto delajo na konkretnih nalogah v eni od organizacijskih enot. V mnogih ministrstvih se pripravniški staž kombinira tudi z nekajmesečno prakso v kakšnem veleposlaništvu. Po vsem tem v nekaterih ministrstvih zahtevajo še diplomatski izpit ali pismeno disertacijo, v drugih pa se pripravništvo končuje s pismeno oceno mentorja in kadrovske službe. Pripravniški staž služi tudi za končno preverjanje kandidatov o primernosti za diplomatski poklic.

Tudi pri nas bi kazalo sprejemati mlade diplomate z javnimi natečaji. Strogi izpiti naj bi zagotovili čimboljšo selekcijo in čim višjo raven sprejetih. Novosprejetim bi se v pripravniški dobi omogočilo seznanjanje z vsemi osnovnimi znanji o diplomatskih veščinah ter jih s tem usposobilo za katerokoli diplomatsko delo (politično, ekonomsko, konzularno, multilateralno, kulturno, informativno oz. tisk itd). Posebno pozornost bi bilo potrebno posvetiti perfektuiranju znanja tujih jezikov. Doslej smo pošiljali mlade diplomate na dodatni strokovni študij v diplomatske šole ter na tečaje na Dunaj, Madrid, Malto, Berlin, Haag in še kam, kar je bilo nedvomno koristno. S to obliko postdiplomskega oziroma dopolnilnega strokovnega šolanja kaže vsekakor nadaljevati, četudi zajema le majhno število pripravnikov. Tujina bi bila priporočljiva tudi za izpopolnjevanje tujih jezikov. Lani je bila tudi v Ljubljani kot posebna postdiplomska šola odprta Diplomatska akademija. Osnovni programi so bili izdelani že leta 1991, vendar je šele minister Thaler izposloval, da je začela delovati. Že v prvem letu je opravila koristno delo. Upam, da bo prerasla v stalen sistem dopolnilnega strokovnega izobraževanja, ki naj bi ga v bodoče obvezno končali vsi mladi poklicni diplomati. Diploma bi lahko nadomestila državni izpit.

Diplomatsko službo bi vsekakor kazalo narediti privlačno in zanimivo za sposobne in pridne. Zaenkrat se še pogrešajo jasna, transparentna pravila dela, napredovanja, službovanja v tujini, ocenjevanja, saj bi se šele z njimi zaposlenim začrtala realna perspektiva in uokvirila vabljivost kariere ter eksistence v zvezi z njo. Le vzpostavljen sistem bi primerno obvezoval diplomate in jih spodbujal k dobremu delu, izpopolnjevanju znanja, perfektuiranju tujih jezikov, k sistematični, dolgoročni graditvi in širitvi svojih družbenih zvez, k čimboljši informiranosti ter jim dajal občutek gotovosti, da bi se med službo v tujini brez pridržkov spuščali in vživljali v vsako novo okolje.

Profiliranje zunanjega ministrstva

Zunanje ministrstvo je skupaj z diplomatsko službo eno od treh stebrov državne suverenosti (poleg notranjih zadev in obrambe) in ima pomembno vlogo pri funkcioniranju države. Zunanji minister "izvaja zunanjo politiko vlade in vodi mednarodne odnose. To dela s pomočjo stalnega aparata ministrstva in vodij svojih diplomatskih predstavništev v tujini, kot tudi preko vodij tujih misij akreditiranih v njegovi državi" (R.G.Feltham). Tudi naše zunanje ministrstvo bi kazalo organizirati podobno kot so zunanja ministrstva v zahodno-evropskih državah, tako da bi bilo po učinkovitosti in izvrševanju svojih nalog z njimi kompatibilno. Čeprav je njegovo delovanje že solidno utečeno, bi si vseeno dovolil navreči nekaj sugestij za funkcionalne izboljšave.

Med drugim bi kazalo okrepiti položaj in koordinacijsko vlogo Ministrstva za zunanje zadeve. Najbrže ni v interesu naše države, da do tujine vsak resor nastopa kot se mu zdi in da ni osnovne usklajenosti. Sicer pa se s temi problemi danes srečujejo mnoge države. State departement je že zdavnaj izgubil bitko za koordinatorja odnosov ZDA s tujino, ki jih tam opravlja Bela hiša. V Angliji in Nemčiji sta

predsednika vlade v svojih kabinetih koncentrirala veliko zunanjepolitičnih pristojnosti, v Franciji pa predsednik republike. Z naraščanjem multilateralnih oblik sodelovanja se v mednarodnih odnosih vse bolj samostojno pojavljajo mnogi resorji (na primer finančna ministrstva, kmetijska ministrstva, ministrstva za promet, za notranje zadeve, za trgovino, za obrambo, za zdravstvo, za šolstvo itd.), saj strokovna problematika pogosto presega znanje t.i. splošnih diplomatov in se morajo z njimi ukvarjati strokovni poznavalci. Kljub temu pa bi bilo za mlado državo kot smo mi, zaradi njenega uveljavljanja za zdaj optimalnejše bolj usklajeno in usmerjeno nastopanje do tujine.

V Ministrstvu najočitnejše manjka ekonomski sektor, ki bi koordiniral in izvajal ekonomsko politiko naše republike do tujine. Najbrže je na svetu edino slovensko zunanje ministrstvo brez takšne službe. Kako naj veleposlaništva opravljajo nalogo razvijanja gospodarskega sodelovanja, če pa se ministrstvu za zunanje zadeve odreka v samem sistemu državne uprave ta vloga?

Nadomestiti bi bilo potrebno splošne uradniške nazive z diplomatskimi, ki naj bi našim diplomatom zagotavljali specifični službeni status in primerne dohodke ter s tem omogočali njihovo bolj prožno in smiselno razporejanje na različne delovne dolžnosti. Prav tako bi bilo koristno čimprej izdelati sistem in pravila za napredovanja od pripravnika do veleposlanika, postaviti jasne kriterije za posamezne nazive oziroma range, ki jih vsak kandidat mora izpolnjevati (na primer pozitivne ocene, minimalni delovni staž, zahtevana leta v določenem nazivu, da bi lahko napredoval v višjega, drugi pogoji kot opravljeni magisterij, doktorat, izredni delovni dosežki ipd). Poleg sigurnosti za zaposlene, bi se s tem prekinila sedanja malce neresna hiperinflacija visokih nazivov, saj je zaradi zagotovitve primernih dohodkov skoraj vsak tretji zaposleni v ministrstvu podsekretar ali svetovalec vlade. Ne vem kaj si o nas mislijo po svetu, kjer so v ministrstvih dva ali trije podsekretarji, državnih svetnikov pa je 20-30 za celo državo, pri nas pa samo v zunanjem ministrstvu dvakrat toliko.

V veliko pomoč bi lahko bila, predvsem v tujini, dobra inšpekcijska služba. Zlasti v prvi fazi razvoja diplomacije bi skrbela za uvajanje enotnega sistema dela v veleposlaništvih, pomagala z nasveti, sodelovala pri reševanju praktičnih vprašanj (sistemizacije, odobritev dodatnih moči, itd.), nadzirala izvrševanje predpisov, spodbujala k ustvarjanju fonda družbenih zvez, rednemu poročanju, kar bi pomagalo k hitrejšemu uvajanju predstavništev v delo. Lahko bi imela nekakšno inštruktorsko vlogo, če bi jo sestavljali izkušeni diplomati z večletnim stažem v tujini in če bi uživala polno podporo ministra.

Ne bi se smelo pozabiti tudi na tesno sodelovanje z znanstvenimi in strokovnimi inštitucijami (univerzama, različnimi inštituti in centri, ki spremljajo mednarodna vprašanja) ter s posameznimi mednarodnimi strokovnjaki, saj bi bili lahko vir rednih ocen in analiz o mednarodnih procesih, projekcijah, background papirjih ter s tem ministrstvu v pomoč pri oblikovanju predlogov za konkretne zunanje-politične odločitve. Ta gradiva bi lahko služila tudi za instrukcije, problemske ocene in navodila predstavništvom. V preteklosti smo to že uspešno delali, npr. v pripravah za pariško mirovno konferenco, v pripravah osimskih sporazumov, raznih mednarodnih konferenc, v pogajanjih o sukcesiji itd. Diplomacija ne more

in ne zmore vsega sama. Včasih je ministrstvo tesno sodelovalo tudi s Centrom za sodelovanje in razvoj, zlasti glede gospodarskih gibanj in odnosov s posameznimi državami, regijami in EU.

Kazalo bi razmisliti o ustanovitvi telesa, ki bi se ukvarjalo s strateškimi vprašanji odnosov Slovenije s svetom in z oblikovanjem medresorskih stališč oziroma predlogov vladi ali parlamentu kot think tank institucije za mednarodne odnose. Mogoče bi bil najustreznejši nekakšen nacionalni svet za področje mednarodnih odnosov, ki bi mu predsedoval ali zunanji minister ali predsednik vlade ali celo predsednik republike. Sestavljali bi ga ministri različnih resorjev (zunanje zadeve, obramba, notranje zadeve, ekonomski odnosi in razvoj, finance, gospodarstvo, promet, delo, kultura, znanost itd.) ali državni sekretarji iz teh ministrstev. Če za to ni pogojev, bi morda kazalo ustanoviti nekakšen center za strateška vprašanja, ki bi bil organiziran bodisi medresorsko (npr. skupaj s takšnim centrom v ministrstvu za obrambo) bodisi interdisciplinarno (povezoval bi različne resorje in inštitute v spremljanju mednarodnih procesov ter vprašanj s stališča interesov Slovenije). Če to ne bi šlo (ali pa vzporedno s tem) bi bilo smiselno oblikovati nekakšen Inštitut za zunanjo politiko ali kakšno drugo think tank institucijo. Tu sta tudi že obstoječa Svet zunanjega ministra ter Sektor za analizo in razvoj zunanjega ministrstva, katerih delo bi bilo treba bolje izkoristiti. Delo Sveta bi vsekakor kazalo bolj sistematično usmerjati in ga interdisciplinarno širiti, da bi bil lahko ministru v večjo pomoč.

Vzdrževanje diplomatskih odnosov s svetom

Še vedno se razpravlja, kako in na kakšen način naj bi Slovenija vzdrževala odnose s svetom oziroma posameznimi državami in mednarodnimi organizacijami, da bi čimbolj zavarovala svoje interese ter bila prisotna in razpoznavna v mednarodnem prostoru. Želi se priti do odgovora, kaj bi bilo optimalno in kaj najbolj racionalno, saj razpolagamo le z omejenimi sredstvi in majhnim številom diplomatov. Doslej smo odprli že 41 predstavništev, kar je verjetno več kot zmoremo, in najbrže bomo nekatera prej ali slej prisiljeni zapreti. Pred osamosvojitvijo smo razmišljali o maksimalno 30 predstavništvih. Nedvomno so diplomatska predstavništva "najbolj vidna manifestacija državne suverenosti in vlade, ki želejo proklamirati svojo nacionalno emancipacijo, včasih preveč vneto vlagajo v blišč diplomacije" (K.Hamilton & R. Longhorne v knjigi "The practice of diplomacy").

V svetu se veliko razpravlja o spremenjeni vlogi diplomacije v obdobju globalizacije in vedno večje medsebojne odvisnosti držav (interdependence). Razmišlja se celo, ali so pri visokorazvitih komunikacijskih povezavah tradicionalne ambasade sploh še potrebne, saj se vedno bolj uveljavlja tki. državniška diplomacija. Danes se državniki, zlasti zunanji ministri, pa tudi šefi držav in vlad, srečujejo pogosto, bodisi na raznih rednih ali ad hoc sestankih na vrhu in drugih večstranskih srečanjih (EU, NATO, G-7, neuvrščeni, generalna skupščina OZN, razne mednarodne konference) bodisi bilateralno. Zahvaljujoč letalom se državniki, če je treba, lahko vidijo v nekaj urah. Italijanski premier Prodi in albanski premier Fino

sta se v desetih dneh kar trikrat sestala zaradi reševanja albanske krize. Poleg tega so državniki danes lahko takorekoč vsak trenutek v zvezi po telefonu. Zato so nekateri poznavalci, med njimi je tudi Brzezinski, razvili tezo, da so ambasade izgubile svoj smisel in postale nekakšen anahronizem. Nedvomno se je spričo modernih telekomunikacijskih in drugih sredstev, vloga veleposlanikov in veleposlaništev spremenila, saj se državniki lahko direktno pogovarjajo ter rešujejo probleme, veleposlaniki pa so v stalnem stiku s svojimi ministrstvi in dobivajo skoraj dnevna navodila. Delo diplomacije se je spremenilo tudi zaradi vedno pogostejšega multilateralnega urejanja različnih vprašanj. Toda ambasade nikakor niso zreducirane samo na taksi in hotelski servis za svoje ministre in parlamentarce, kot je trdil nekdanji namestnik državnega sekretarja George Ball, ko je zavrnil Carterjevo ponudbo, da bi šel za veleposlanika.

Dileme okoli smiselnosti veleposlaništev so zaenkrat presežene. Prevladalo je stališče, da so ambasade in strokovna diplomacija kljub vsem spremembam, še naprej zelo potrebne. Državniška srečanja so lahko uspešna le če so dobro pripravljena. Priti do kvalitetnih informacij, zvedeti za dejanska stališča, posredovati kompetentne ocene, ustvarjati prijateljstva in lobirati se pač ne da samo po telefonih. Po faksih se tudi ne da diskretno pogajati. Dobro instruirani izkušeni diplomati so najbolj plasirani, da tujim državljanom in zunanjim ministrstvom posredujejo sporočila svoje vlade in jih seznanjajo s politiko svoje države. "Ambasadorji niso le naše oči in ušesa, temveč pomemben del naših možgan", citira G.R. Berridge komentar visokega predstavnika State Departementa ob tki Murphyjevem poročilu o ameriški diplomatski službi (G.R.Berridge, *Diplomacy* 1995). Diplomati tudi vsebinsko pripravljajo in pozneje spremljajo izvajanje dogovorov z meddržavniških srečanj. Praviloma podrobneje poznajo posamezne mednarodne in meddržavne probleme in so v pomoč državljanom med samimi pogovori. Poleg tega se posebno občutljiva vprašanja med državami dejansko rešujejo le preko večstopenjskih pogajanj (od ekspertskih skupin do ministra za zunanje zadeve ali predsednika vlade). Sodelovanje diplomatov v pogajanjih odpira državljanu vrhu tudi večji maneverski prostor in omogoča večjo fleksibilnost. Diplomate je lahko demantirati, medtem ko zunanji minister ali predsednik vlade le zelo težko pojesta svojo besedo oziroma ju ne more nihče demantirati. Seveda imajo ministri v pogajanjih odločilno vlogo, zlasti kadar zaidejo v slepo ulico in jih je potrebno nanovo konstruktivno usmeriti. Mnogi diplomati in mednarodni strokovnjaki pa so zelo kritični do tki. diplomacije summitov in vključevanja državljanov v pogajanja, češ da jim gre preveč za publiciteto in zaradi nje marsikaj zamešajo. (Tako je odločno proti angleški diplomat in pisec H. Nicolson v svoji knjigi *Diplomacy*, David Watt pa je napisal: "Šefi vlad z njihovim močnim egom, nepoznavanjem bistvenih podrobnosti, ukorenjenim prepričanjem v vrednost dvoumnega trepljanja po hrbtu enostavno vse skazijo"). Toda po drugi svetovni vojni so državniška srečanja postala del vsakdana. Vsekakor se diplomacija spreminja, kar bi kazalo upoštevati tudi pri naših odločitvah.

Slovenija si bo najbrže lahko privoščila le skromno število rezidenčnih veleposlaništev in to v državah, ki so za nas prioriteten pomena (sosednje države, stalne članice Varnostnega sveta, stalne misije pri OZN v New Yorku in Ženevi ter

pri Evropski uniji, nekatere članice Evropske unije, države nekdanje Jugoslavije, nekatere članice Srednjeevropske pobude in nekaj regionalnih ambasad). V drugih za nas zanimivih državah bi lahko imeli akreditirane nerezidenčne ambasadorje, ki pa ne bi smeli delovati samo formalno kot doslej, temveč bolj organizirano. Kanadčani imajo na primer pravilo, da morajo njihovi diplomati prebiti v državi z nerezidenčnim ambasadorjem vsaj mesec dni na leto. Nekaj držav bi lahko spremljali kar iz Ljubljane s stalnimi veleposlaniki. Švedi na primer imajo iz Stockholma akreditirane štiri ambasadorje v kopici afriških držav. Ambasadorji Malte so kar iz Vallette akreditirani v skoraj vseh državah na afriški in azijski obali Sredozemskega morja. Z mnogimi oddaljenimi državami bi diplomatske odnose morda lahko vzdrževali preko njihovih in naših stalnih misij v New Yorku in Ženevi, prijateljske odnose pa utrjevali s kolikor toliko rednimi srečanji in obiski zunanjega in drugih ministrov, državnih sekretarjev ali letečih ambasadorjev in drugih visokih funkcionarjev MZZ. Za zaščito naših državljanov pa naj bi skrbeli naši gosto posejani častni konzuli po svetu. Seveda bo temu ustrezno treba prilagoditi tudi notranjo organiziranost v ministrstvu za zunanje zadeve. Selekcionirati bi bilo treba države po stopnjah interesantnosti in intenzivnosti odnosov in poskrbeti za redno komuniciranje s tistimi za katere ne bi bilo pristojno nobeno naše predstavništvo.

S problemom zmanjševanja števila diplomatsko - konzularnih predstavništev in racionalizacije diplomatske mreže se soočajo vse države. Nikakor ni slučajno, da mnoge države niso odprle v Ljubljani ambasad, čeprav jih mi imamo v njihovih glavnih mestih. Tako na primer Japonska, Španija, Kanada, Švedska, Avstralija, Belgija, Nizozemska, Portugalska, Iran, Egipt, Argentina. Mnoge države zmanjšujejo stroške tudi z zmanjševanjem števila zaposlenih in zniževanjem rangov. Iz izkušnje vem, da se tudi veleposlaniki velikih in bogatih držav radi informirajo pri drugih o sistemizaciji in notranji organizaciji veleposlaništev, recimo, kako odrediti število diplomatov za politične, gospodarske in druge sektorje ter njihove range. Tudi pri nas bi veljalo o tem premisliti. Po ambasadah se večkrat srečujemo z na glavo obrnjeno piramido sistemizacije in prevelikim številom ministrov svetnikov. Čeprav naša predstavništva niso velika, bi najbrže bilo racionalnejše, če bi jih bilo manj in bi bila bolj usposobljena ter opremljena. Rešitev je gotovo v dobrih ekipah in premišljeni opredelitvi njihovih nalog. Iznajdljivost in osebni pogledi veleposlanikov so premalo.

Danes se veliko govori o večji ekonomski usmerjenosti naših ambasad, ki naj bi se bolj angažirale na razširjanje gospodarskih odnosov s tujino. Vsekakor je razvijanje gospodarskih odnosov, poleg varnostnih vprašanj, prvenstvena naloga naših veleposlaništev. Resnično se zdaj le-ta ukvarjajo največ s političnimi in konzularnimi vprašanji, manj s promocijo Slovenije, z mediji in kulturnimi stiki, z gospodarskim sodelovanjem pa pretežno samo tista, ki imajo gospodarske svetovalce. Za tuja veleposlaništva v Ljubljani bi se lahko reklo prav obratno. Spodbujanje izvoza je za britanske ambasade povsod prvenstvena naloga že od reorganizacije njihove diplomatske službe izpred 30 let. V tej smeri želi reorganizirati italijansko diplomacijo tudi zunanji minister Dini. Toda treba je biti pri tem realen. V tržni ekonomiji je vloga veleposlaništev pri razvijanju gospodarskih stikov omejena. Bistveno je, da se koristi celota meddržavnih odnosov (torej ne samo gospo-

darski interesi, temveč tudi druge politične in strateške konsideracije), da bi se z avtoriteto države razvijalo čim širše gospodarsko sodelovanje. Pri tem je potrebno jasno razlikovati, katere naloge lahko izvršuje diplomacija in katere poslovni subjekti. Veleposlaništva lahko pošiljajo domov informacije o gospodarski situaciji v neki državi in možnostih poslovnega nastopanja naših podjetij, ukvarjajo se s promocijo našega gospodarstva, posredujejo tenderje, intervenirajo kadar so naša podjetja ali izvoz diskriminirani, animirajo tuje poslovneže za poslovanje s Slovenijo, pomagajo pri vzpostavljanju stikov med našimi in tujimi podjetji, dajejo pobudo za sklenitev meddržavnih sporazumov, ki omogočajo neovirano poslovanje itd. Toda konkretne posle lahko sklepajo samo naša podjetja, ki morajo tudi skrbeti za konkurenčnost in druge elemente uspešnega poslovanja.

Nasploh je pri nas o ambasadah veliko nejasnih in naivnih predstav. Te dni sem prebral v dnevnem časopisju, da pošiljamo v sedem veleposlaništev znanstvene atašeje. Dvomim, da je tistemu, ki je dal to pobudo sploh jasno, kaj naj bi ti atašeji počeli v diplomatskih predstavništvih. Dobro bo treba razmisliti o naših dejanskih potrebah in v skladu s tem šele opredeliti vlogo in naloge slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništev. Predstavniška mreža naj bo naravnana na opravljanje tistih nalog, ki so v dani državi ali mednarodni organizaciji prioritetnega pomena za Slovenijo. Ni nam potrebno odkrivanje Amerike, pač pa le ravnati v skladu z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih in upoštevati naše realne potrebe, ki so se v teh petih letih, odkar kot neodvisna država sodelujemo v življenju mednarodne skupnosti, že dokaj izkristalizirale.