

Politično sodelovanje in politično združevanje v Evropski skupnosti

Sodelovanje med suverenimi državami ni nov fenomen. Vendar pa številni poskusi vzpostavljanja različnih oblik sodelovanja – s celo vrsto različic tako glede stopnje kot načina – med državami in narodi po drugi svetovni vojni kažejo, da je mednarodno sodelovanje zavzelo osrednje mesto v novejši mednarodni zgodovini.

Primer Zahodne Evrope in njenih šestih držav – Francije, Nemčije, Italije, Belgije, Nizozemske in Luksemburga – ki so leta 1950 v Parizu ustanovile Evropsko skupnost za premog in jeklo in kasneje s podpisom rimske pogodbe leta 1957 še Evropsko gospodarsko skupnost in Skupnost za atomsko energijo, izstopa zaradi dveh pglavitnih razlogov. Prvi je v nenehnem razvijanju skupnih institucij in ekonomskega sodelovanja. V tem je najprej šest, danes pa že dvanajst držav šlo dlje kot katerakoli druga skupina suverenih držav v povojnem obdobju. Drugi razlog pa je politična unija, ki je končni cilj tega združevalnega procesa in tudi nekaterih pglavitnih protagonistov evropske scene.

Številni teoretiki so na podlagi glavnih poudarkov v razvoju zgoraj omenjenih organizacij in s primerjavo podobnih poskusov ustvarjanja enotnih trgov v Latinski Ameriki in Afriki poskušali ex post podati obrazložitev teh dogodkov. Tako so nastale številne šole, ki pa so zgolj odsevale različne pristope in zamisli pomembnejših elit in političnih vodij v zahodni Evropi glede njihovega sodelovanja. Osnovno vprašanje, ki se je pojavljalo že pred ustanovitvijo ES za premog in jeklo in ki se do danes še ni razrešilo je: ali bo direktni prenos pristojnosti držav na raven Skupnosti in vzpostavitev novih institucij pospešil proces v smeri politične unije, ali pa je bolje, da se začne z integracijo posameznih sektorjev gospodarstva, kar bo postopoma terjalo tudi politično integracijo. Sam razvoj, kot ga vidimo danes, je šel bolj po drugi poti, čeprav ne v čisti obliki. Vseskozi so se pojavljali poskusi priti po »bližnjici« do politične unije. Prvi tak poskus – Evropska obrambna skupnost – je klavno propadel že kar na začetku petdesetih let. Lahko bi dejali, da dejanski razvoj, ki je šel v drugo smer, ni bil rezultat odločitve marveč nujnosti. Direktni napad na državo, da prenese oblast v sferi političnih odločitev na Skupnost, je bil dosledno zavržen. Kljub temu pa je moč zaslediti v rimski pogodbi tudi supranacionalne težnje. Lindberg in Scheingold to utemeljujeta na ta način, da je bil supranacionalni kompromis mogoč samo zategadelj, ker se pogodbene stranke niso mogle zediniti glede dolgoročnih posledic ekonomske unije.¹

Evropsko politično sodelovanje (European Political Cooperation) sega že v čas prvih idej o tesnejšem evropskem povezovanju. Začetek procesa je predstavljala pobuda za tesnejše sodelovanje med zunanjimi ministrstvi posameznih držav. S sodelovanjem so razumeli medvladne aktivnosti ob polni ohranitvi nacionalne suverenosti. Celo Enotna evropska listina (Single European Act) uporablja termin »sodelovanje«. Vse reference v III delu Enotne evropske listine se sklicujejo na »visoke pogodbene stranke« (High contracting parties) in ne, kot v ostalih delih, na države članice. Tudi ta zadnji dokument ohranja dvojnost glede vedno večjega vključevanja Evropske skupnosti v mednarodne odnose na eni strani in držav članic na drugi strani. Države članice so vseskozi izkoriščale prednosti, ki jim jih je

omogočil instrumentarij Evropske skupnosti za uresničevanje lastnih zunanjepolitičnih ciljev. Vendar pa mnogi dvomijo, da so koristi, ki jih prinaša skupna in harmonizirana zunanja politika Evropske skupnosti za države članice res tolikšne, da se bodo le-te odpovedale delu nacionalne suverenosti. Ti dvomi so bili v petdesetih letih še veliko bolj prisotni, kot so danes. Posledica teh dvomov je bil neuspeh Evropske obrambne skupnosti in Evropske politične skupnosti. Skupne akcije na področju t. i. »strateške politike«, kamor sodijo tudi vprašanja varnosti, predpostavljajo določen preskok v procesu integracije, na katerega morajo biti države politično in tudi psihološko pripravljene. Mnogi označujejo tovrstne pobude kot prizadevanja za oblikovanje supranacionalne organizacije ali celo dokaj centralizirane federalne države, v kateri bo imela centralna vlada ekskluzivno pristojnost na področju obrambe in zunanje politike, četudi bi države ohranile določeno opravilno in pogodbeno pristojnost v mednarodni skupnosti. Številni teoretiki s področja mednarodnih odnosov menijo, da mednarodna grožnja prisiljuje suverene države, da sklepajo zveze federalne narave. Če izhajamo iz definicije mednarodnega prava, po kateri mednarodno skupnost sestavljajo državne tvorbe, kar pomeni, da konfederacije kot pogodbene zveze držav praviloma niso subjekt mednarodnega prava, potem države – federalne enote v federaciji dejansko odstopajo, kar so nekoč veselo razglašale za »domaine reservè« njihovih izvršnih organov, federalnemu centru. Celo če ustavna določila namenjajo sestavnim delom določeno vlogo in pristojnosti v mednarodnih odnosih (kot je npr. sklepanje in ratificiranje mednarodnih pogodb), je to le drugačna notranja državna ureditev, ne pa mednarodno sodelovanje v okviru samostojnih držav. Njihova vloga se v federaciji včasih iz zaščite nacionalnih interesov zreducira na dajanje legitimizacije federalnim odločitvam, ki včasih lahko popačijo interese federalnih delov. V praksi se to lahko kaže približno takole: čeprav je položaj federalnih enot zavarovan z ustavnimi določili, se njihova suverenost deli ali pa v celoti prenaša na federalni center. V mednarodni skupnosti velja domneva, da gre pri federaciji za enovito celoto in s tem za mednarodnopravni subjekt. Oboje je strateško pri kreiranju splošnega interesa federalnih enot na eni strani ter vloge in vpliva federacije kot celote na drugi. Slednje se kar hitro lahko enači z idejo državotvorja. To je tudi poglavitni razlog, zakaj je percepcija skupne zunanje politike izzivala in še vedno izziva med državami članicami Evropske skupnosti takšen strah.

Ekstenzivno vključevanje Evropske skupnosti v mednarodno areno ter priprave na leto 1992 že kažejo, v kolikšni meri mednarodne zadeve trčijo ob jurisdikcijo ministrstev posameznih držav članic, ki je trn v peti Evropske skupnosti. Problem držav članic je v tem, da celo v primerih, v katerih Evropska skupnost nima eksplicitne pristojnosti na področju zunanje politike, uspešno vodenje t. i. »notranjih zadev« Evropske skupnosti zahteva razširitev njene zunanje-politične pristojnosti, kar istočasno pomeni zmanjšanje samostojnosti, neodvisnosti in suverenosti držav članic.² Države so se znašle v situaciji, ko so se morale odločiti ali bodo izvajale Evropsko politično sodelovanje znotraj okvira Evropske skupnosti (in na ta način sodelovale pri urejanju zunanjih zadev Skupnosti in njih samih) ali ne. Z vključitvijo Evropskega političnega sodelovanja v Evropsko skupnost so se izognile večji neposredni disciplini in neposrednim obveznostim pri urejanju čistih »ekonomskih« zadev Evropske skupnosti, ki imajo tudi zunanjepolitične posledice. Nekdanja dihotomija med trgovino in obrambo se je zameglila takoj, ko je napredek oz. razvoj znotraj Evropske skupnosti pokazal, da je odvisen od mednarodnega miru. Varnost je dobila z Evropsko skupnostjo ekonomsko dimenzijo, zaradi česar države članice nimajo več ekskluzivne pristojnosti pri izvajanju strate-

ške zunanje politike in diplomacije. Člen 224 rimske pogodbe obvezuje vse države članice, da se medsebojno posvetujejo s ciljem, da se na ta način izognejo motnjam v delovanju skupnega trga. Iz tega bi lahko sklepali, da gre tudi za sodelovanje pri t. i. obrambnih zadevah. To področje je izredno občutljivo in to ne samo zaradi tesne povezanosti med suverenostjo držav in obrambo lastnega ozemlja. Vprašanje sodelovanja na področju varnosti v okviru Evropskega političnega sodelovanja pa je z Enotno evropsko listino končno tudi formalno kodificirano.

V začetku petdesetih let med ustanoviteljci Evropskih skupnosti ni bilo nikogar, ki bi dvomil, da ustvarjanje skupne zunanje politike ne bi bilo v škodo enih in v korist drugih držav. Vendar pa Fouchet leta 1960 ni v svojem načrtu predvidel ničesar, s čimer bi ta strah ovrgel. Zasnova takratnih Evropskih skupnosti je izključevala obrambo in varnost iz pristojnosti Skupnosti. To je bila izključna domena NATA in Zahodnoevropske unije (West European Union – WEU). Ugotovimo lahko, da je imela ta delitev pristojnosti med Skupnosti in paktom tudi čisti praktični pomen. Države so tako ohranile ekskluzivno pristojnost na področju zunanje in obrambne politike. V nasprotnem primeru pa bi Evropske skupnosti (predvsem EGS) konsekvентno s postopnim izgrajevanjem carinske unije pridobile tudi pristojnosti za t. i. »zunanje zadeve«, kamor vsaj v določenem delu sodi tudi obrambna politika. Zato pa se je področje zunanjih zadev delilo na strateško (obrambno) in običajno (trgovinsko). Tako so se pristojnosti na področju zunanjih zadev Evropskih skupnosti nanašale izključno na komercialno področje (ki je širše kot zgolj trgovina), seveda z upoštevanjem širšega političnega konteksta, ki ga tvorijo mednarodni odnosi. Drugi praktični pomen omenjene delitve pa je v tem, da Skupnosti niso v mednarodni areni nikoli obravnavali kot »imperialistično silo« prav zaradi tega, ker se ni ukvarjala s t. i. »strateško zunanjo politiko«. Seveda ima vsaka medalja dve plati. Države članice so sklepale vedno več t. i. komercialnih sporazumov z državami zunaj Skupnosti kot del njihove lastne (širše) zunanje-politične strategije. To delovanje navzven kot samostojnih držav bi lahko politično in ekonomsko škodovalo Skupnostim kot celoti. Zato se je pojavila potreba po skupinski koherentnosti in skupinskem konsenzu znotraj različnih individualnih strategij, kar prevedeno v termine Skupnosti pomeni oblikovanje »zunanjih odnosov« Evropskih skupnosti skozi skupno trgovinsko politiko (common commercial policy – CCP). Skupna trgovinska politika je samo zunanji izraz vzpostavljanja Evropske skupnosti kot enovite entitete. Prvotna izključno ekonomska zasnova Evropskih skupnosti je zelo ostro ločevala med ekonomskimi in političnimi zadevami. Tako npr. 113. člen rimske pogodbe omejuje pristojnosti Skupnosti na sklepanje pogodb, povezanih izključno z mednarodno trgovino. Zato se je Komisija ES pogajala in Svet ES sklepal v imenu ES samo trgovinske sporazume. Prvotna supranacionalna narava Skupnosti se je morala na zahtevo držav članic umakniti. Pogodbe so sklepale države članice in Skupnosti skupaj. Posebni ukrepi so se uporabljali samo v primeru ekonomskih težav, ki so izvirale iz držav članic, na primer pri izvajanju skupnega ekonomskega trga, ali pa so izvirale iz razlik v trgovinskih sporazumih med državami članicami in njihovimi trgovinskimi partnerji. To je običajno vodilo v podpis posebnega protokola, ki je zaščitil interese zunanjih trgovinskih partnerjev v primeru vstopa nove članice v Evropsko skupnost. Evropska skupnost sklepa na podlagi 238. člena rimske pogodbe tudi t. i. sporazume o pridružitvi (association agreement) s tretjimi državami, z unijo držav ali z mednarodnimi organizacijami, ki vključujejo recipročne pravice in obveznosti, skupne akcije in specialne postopke (npr. z Grčijo pred vstopom, s Turčijo; Lomejske pogodbe). Vendar pa tovrstni sporazumi vsebujejo tudi nacionalne interese držav

članic, saj začno veljati šele, ko jih vse države članice Evropske skupnosti ratificirajo. Gre za t. i. »mešane sporazume«.

Začetna ideja, da je možno zunanje odnose Evropske skupnosti preprosto urejati samo s pomočjo ekonomskih instrumentov, se ni uresničila. Kljub temu, da so uporabljali različne ekonomske instrumente v različnih etapah ekonomske integracije – od področja svobodne trgovine, carinske unije, skupnega trga, ekonomske in monetarne unije do končne politične unije – se političnih, pravnih ter mednarodnih posledic notranje politike ni moglo zaobiti. Skupna trgovinska politika je zunanji izraz carinske unije, za katero so značilne enotne carinske stopnje Evropske skupnosti do tretjih držav (common external tariffs – CET), odprava notranjih carin, odprava necarinskih ovir (non-tariff barriers – NTBs), na primer kvot in izvozne kontrole) ter vzpodbujanje izvoza Skupnosti na svetovni trg. Carinska unija je bila vzpostavljena leta 1968 z enotno zunanjo carinsko stopnjo. Skupna trgovinska politika je tako široko zasnovana, da je preostalo le malo področij, ki niso vključena v t. i. »običajne« politične pristojnosti Skupnosti, saj je vključevala tudi instrumente konkurence na tujih trgih (izvozni krediti – soft loans) in subvencije (predvsem v kmetijstvu). Kot razkriva Ceccinijevo poročilo ustvarjanje enotnega evropskega trga ne bo vplivalo samo na trgovino in storitve, temveč tudi na industrijsko, monetarno, energetske, transportno politiko, investicije, pretok kapitala, politiko konkurence in politiko delovne sile (utemeljeno na 7. členu rimske pogodbe). Vse to bo imelo številne posledice tudi na t. i. državo blaginje, ki je bila v ekskluzivni domeni nacionalnih vladnih politik ter njihove neodvisne zunanje politike. Ekonomski instrumenti v okviru zunanje politike Evropske skupnosti ter pravna ureditev tega skozi Enotno evropsko listino kažejo, da si Evropska skupnost z različnimi instrumenti vse bolj prilagaja tudi področje zunanje politike, ki je bilo nekoč v izključni domeni držav članic.

LITERATURA

¹ Leon N. Lindberg, Stuart J. Scheingold: *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall 1970, str. 3.

² Joseph H. H. Weiler: *The Evolution of an European Foreign Policy: Mechanisms and Institution*, Berlin, dr. Gruyter 1988, str. 236

DRAGO FLIS

Pariški vrh za novo Evropo – konec blokovskih nasprotij in začetek navzkrižij nove Evrope

Najbrž velja pritrditi sklepni besedi francoskega predsednika Mitteranda, ki je v sklepnem govoru dejal: . . . »Mi, 34 držav bomo doslej delili isto usodo in vizijo sveta ter dediščino skupnih vrednot. Te skupne vrednote pa so najprej priznanje