

dosedanja prizadevanja. Ta intervencionizem bo moral uskladiti dejavnosti odpiranja trga, selektivne razvojne politike, ustvarjanje spodbud za sodobno tehnološko okolje in primerno dviganje civilizacijske ravni prebivalstva.

DANILO TÜRK

O nekaterih (pravnih) vidikih evropskih integracij

I

Četudi so temeljne resnice ponavadi preproste, se ni vselej enostavno dokopati do njih. Ta samoumevna ugotovitev velja tudi za procese integracij v Evropi in za oblikovanje politike Jugoslavije do evropskih integracij. Zgodovina daje dovolj opore za to trditev.

Vzemimo najprej politični vidik. Gledano v daljši zgodovinski perspektivi je skupno življenje v Evropi očitno dejstvo, poskusi organiziranja njegove politične strukture pa obstajajo v raznih oblikah vse od Westfalskega miru (1648), se pravi od oblikovanja Evrope v pluralistični sistem teritorialno suverenih držav. Vendar pa bo tudi nezgodovinar brž opazil, da nobeden od teh poskusov ni uspel vzpostaviti osnove za trajen mir in za tako trdno strukturo mednarodnih odnosov, ki bi se bila sposobna učinkovito upreti vladarskim samovoljam, imperializmom raznih vrst, nacionalizmu ali totalitarnim ideologijam, to je vzrokom velikih političnih napetosti in vojaških spopadov.

Paradoksalno je, da so bili temeljni odgovori na vprašanje o strukturi evropske skupnosti, ki naj bi pomenila okvir obče integracije Evrope, najdeni in dokaj preprosto formulirani prav v času, ko je bila Evropa razdeljena globlje in (vsaj dozdevno) bolj usodno kot kdajkoli prej, to je v času njene blokovske razdelitve po drugi svetovni vojni. V teh razmerah je bil ustanovljen Svet Evrope (1949) in to na preprosti, vendar dolgoročno pomembni premisi: večja enotnost (integracija) je dosegljiva na podlagi idealov in načel, ki so skupna dediščina evropskih držav in zlasti na podlagi prizadevanja za uveljavljanje človekovih pravic.

Uresničevanje te temeljne zamisli je doživelo zanimiv razvoj v okviru Sveta Evrope (o tem nekoliko kasneje) pa tudi zunaj njega. Kot je pokazala izkušnja Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) vse od l. 1975 naprej, je prav načelo spoštovanja in varovanja človekovih pravic bistvenega pomena za vzpostavitev procesa integracije na vsem evropskem prostoru. Uresničitve ideje o skupnem evropskem domu, ki jo je razglasil Mihail Gorbačov (l. 1989) ni mogoča brez zagotavljanja evropskih standardov na področju človekovih pravic. To v Sovjetski zvezi vedo in sprejemajo; zato nas ne sme presenečati, da je na Pariški konferenci KVSE o človekovih pravicah junija 1989 prav sovjetski zunanji minister Ševarnadze (kot se je izkazalo kasneje, po posvetovanju s francoskim kolegom) predlagal graditev »skupnega pravnega prostora« v Evropi, in to na podlagi evropskih standardov človekovih pravic. Po mojem mnenju torej predstavlja skladnost družbenih ureditev, utemeljenih na skupni dediščini evropske pravne kulture in konkretno izraženi v človekovih pravicah ter temeljnih svoboščinah – bistveno prvi-

no evropske integracije. Sama temeljna misel seveda ni nova in je na nek način izražena že v Kantovi filozofski misli. Novo pa je to, da so, kot je videti, v zadnjih desetletjih nastali taki zgodovinski pogoji, spričo katerih je uresničitev te misli postala tudi realna politična možnost.

Ta pogled v nek, po mojem mnenju bistven segment evropske integracije, kaže, da je v času po drugi svetovni vojni Evropa dosegla – navzlic tavanjem po stranpoteh, ki so bila včasih videti bistvena politična značilnost evropske stvarnosti – raven, na kateri je jasno, da je resnična integracija med državami v Evropi možna samo ob uveljavitvi določenih notranjepolitičnih in notranjopravnih predpostavk, izraženih v normah o človekovih pravicah. Na ta način so se človekove pravice potrdile kot realna mednarodnopolitična kategorija, ki utegne biti močnejša od navidezno nepremagljivih ideologij. Danes ni več težko dokazati njihove premoči nad socialistično ideologijo, in upajmo, da bomo čez nekaj desetletij lahko rekli, da zgodovina potrjuje premoč človekovih pravic nad ideologijo nacionalizma.

To, kar je tu rečeno na ravni abstraktnih pojmov, spada tudi med zelo konkretne in nikoli rešene probleme jugoslovanskega pristopa k evropskim integracijam in k človekovim pravicam. Jugoslavija je dolgo zavračala človekove pravice, češ da gre za ideološki konstrukt in ni bila pripravljena vstopiti v Svet Evrope (tj. v organizacijo, ki temelji na ideji človekovih pravic) pod njegovimi pogoji. Svoje zavračanje je opirala na idejo »enakopravnega mednarodnega sodelovanja« in »nevmešavanja v notranje zadeve«: taka je bila tudi obrazložitev negativnega odgovora Jugoslaviji l. 1959 na sugestije o vključitvi Jugoslavije v Svet Evrope; to naj bi bilo mogoče samo na podlagi enakopravnosti in nevmešavanja, kar pa je konkretno pomenilo: na podlagi nesprejemanja evropskih standardov in mehanizmov nadzora nad uresničevanjem človekovih pravic. To stališče je bilo v uradni jugoslovanski politiki prevladujoče vse do lanskega leta (1989), pa tudi danes dejansko še prevladuje v zavesti in politični praksi velikega dela Jugoslovancev.

Sprejetje evropskih standardov in nadzornih mehanizmov na področju človekovih pravic je bilo vselej nujen pogoj resnične vključitve v proces evropske integracije. Za Jugoslavijo je problem v tem, ker tega ni bila pripravljena ali sposobna spoznati dovolj zgodaj. Položaj danes spominja na tisto znano Machiavellijevo primerjavo med dobrim vladarjem in dobrim zdravnikom: za oba je značilno, da problem ugotovita dovolj zgodaj, koga je mogoče reševati (zdraviti) še brez prevelikega tveganja. Ko pa postane problem očiten vsem, pa je ponavadi za njegovo zdravljenje prepozno. Jugoslavija je tako ob zavračanju razmeroma preprostega spoznanja o nujnosti resnega obravnavanja človekovih pravic, med drugim tudi kot »vstopnice v Evropo«, prišla v politični položaj, ki ga v pomembni meri oznamenjujejo prav množične in grobe kršitve človekovih pravic na Kosovu, v položaj, ki jo bolj kot karkoli drugega oddaljuje od evropskega integracijskega procesa.

Druga preprosta resnica, na katero želim opozoriti, sodi na področje mednarodnih ekonomskih odnosov. Podobno kot je bilo na začetku procesa poveljne evropske integracije spoznano, da so človekove pravice bistvena politična pravna in obče družbena osnova integracije, je bilo sprejeto tudi to, da proces integracije ni mogoče brez ekonomske integracije, ta pa ne brez zmanjševanja ovir v ekonomskem, zlasti trgovinskem sodelovanju. Konkretno je to pripeljalo (po nekajletnem uspešnem razvoju Evropske skupnosti za premog in jeklo, ustanovljene leta 1951) do ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in do Evropskega združenja svobodne trgovine (EFTA). Prva je bila ustanovljena l. 1957, druga pa l. 1960. Temeljna zamisel teh dveh organizacij je spet preprosta: prva izhaja iz koncepta carinske unije, druga pa iz koncepta cone svobodne trgovine, torej iz konceptov, ki so v med-

narodnem ekonomskem sodelovanju znani že dolgo in ki so predvideni tudi s splošnim sporazumom o carinah in trgovini – GATT iz l. 1947. Ukinjanje carinskih in drugih (z njimi povezanih) ovir v mednarodnem trgovanju je prvi pogoj vsakršne ekonomske integracije. Brez tega preprosto ne gre in tudi v Evropi ni šlo.

Program carinske unije EGS je bil postopno uresničen v desetih letih (do l. 1968), program cone svobodne trgovine (ukinitev carin v trgovanju med državami EFTA) pa v nekoliko krajšem času. Obe grupaciji pa sta konec šestdesetih let prišli v položaj, ko sta lahko začeli graditi skupen evropski ekonomski prostor; temeljna metoda pa je spet bila ukinjanje carinskih ovir, kar se je (za področje trgovanja z industrijskim blagom) uresničilo s sklenitvijo sporazumov o svobodni trgovini med EGS in članicami EFTA v letih 1972–1973. Še pred koncem desetletja so bile uresničene določbe o postopnem ukinjanju omenjenih carin; s tem je bila vzpostavljena podlaga za ambicioznejši program evropske ekonomske integracije, ki je dobil svojo končno podobo v konceptu »Evropa 92« in v programu vzpostavljanja enotnega ekonomskega prostora med EGS in državami EFTA, sprejetem v Luksemburgu l. 1984. Četudi je bilo v prvi polovici osemdesetih let včasih videti, kot da se je Evropa znašla v zastoju (spomnimo s tedaj modnega in povsem netočnega izraza »evroskleroza«), pa je proces integracije kasneje stekel razmeroma hitro – po mojem mnenju v veliki meri zaradi solidnosti in trdnosti njegovih temeljev, tj. vzpostavljenega območja svobodne trgovine, znotraj katerega so se blagovni pretoki odvijali nemoteno. (Tu seveda ne razpravljam o izjemah in specifičnih problemih kmetijske politike in agrarnega protekcijonizma ipd., ki pa splošne slike vendarle ne spreminja.)

Kako je te procese »spremljala« Jugoslavija? Jugoslovanski pristop je bil svojstven – »sui generis« in je dobil svojo jasno podobo tudi v sui generis sporazumu z EGS leta 1980. Medsebojni odnosi so bili utemeljeni na preferencialnem, n recipročnem tretmanu v korist Jugoslavije, torej na enostranskih ugodnostih, ki od Jugoslavije ne zahtevajo recipročnih koncesij. Taka n recipročnost, ki pa je seveda tudi priznanje neenakopravnosti, je samo navidezno ugodnejša od recipročnega (seveda postopnega) zmanjševanja carinskih in drugih z njimi povezanih ovir. Kot so pokazale primerjave z drugimi državami, Jugoslavija – kot relativno razvita med državami v razvoju – ni mogla biti deležna tistega obsega ugodnosti kot druge države v razvoju (na področju trgovanja z industrijskim blagom pa je bil njen izvoz omejen zlasti na področjih tistih, t. i. »občutljivih proizvodov«, pri katerih je Jugoslavija konkurenčna), hkrati pa ni mogla uživati ugodnosti, ki zahtevajo recipročnost koncesij.

Sui generis položaj – oziroma sedenje na dveh stolih se kot ponavadi ni izplačalo. Videti je, da so se te nevarnosti zavedali tudi jugoslovanski pogajalci, ki so v 58. členu sui generis sporazuma l. 1980 sprejeli mednarodnopravno osnovo za postopno ukinjanje ovir in s tem tudi možnost uvajanja recipročnosti.

Možnost, ki jo daje 58. člen, ni bila uporabljena. Nasprotno, vse do leta 1990 je Jugoslavija vztrajala na preferencialnem n recipročnem tretmanu. Ta tretman je tudi jedro Bergenske deklaracije, ki je podlaga odnosov med Jugoslavijo in državami EFTA (sprejeta l. 1983). Zanimivo je, da kvalitativni premik od n recipročnega preferencialnega tretmana k recipročnosti ni bil mogoč, kljub gostobesednosti v razpravah v Jugoslaviji in kljub intenzivnosti pogovorov med Jugoslavijo na eni strani ter EGS in EFTA na drugi. V Jugoslaviji so prevladovale izmišljene dileme, kot npr. tista o izbiri med »funkcionalnim« in »institucionalnim« sodelovanjem (slednje naj bi bilo »nesprejemljivo«) in izogibanje pravemu problemu. Še leta 1988 se je na pogovorih s predstavniki držav EFTA Jugoslavija zavzemala za

kombinacijo obeh tretmanov in ni bila pripravljena sprejeti jasne usmeritve k opustitvi preferencialnega neregiprocne tretmana. Poročilo EFTA za leto 1989 še vedno suho ugotavlja, da ostaja podlaga odnosov z Jugoslavijo Bergenska deklaracija, tj. preferencialni neregipročni tretman. Zamisli o coni svobodne trgovine med Jugoslavijo in EFTA in o pridruževanju Jugoslavije EGS, torej o razmerjih, temelječih na načelu recipročnosti, niso dokončno sprejete (gl. poročilo o delu EFTA v l. 1989) in videti je, da so se okrepili dvomi glede sposobnosti Jugoslavije za uveljavitev recipročnih trgovinskih odnosov. Morebiti je tudi na tem področju umestna Machiavellijeva primerjava med vladarjem in zdravnikom – žal tudi tu v pesimistični varianti: vladar ali zdravnik, ki ne pozna problema pravi čas, utegne biti soočen s položajem, ko je problem očiten, a tudi že nerešljiv. Seveda pa si želim, da bi se ta primerjava izkazala za nekako neustrezno.

II

Izvedbene podrobnosti preprostih temeljnih zamisli so najpogosteje zelo zapletene. Nikakor ne želim, da bi se teze, izrečene v gornjih odstavkih, razumele kot nedopustno poenostavljanje. Uresničevanje temeljnih zamisli evropske integracije je bil in je še zapleten proces. To velja za vsa področja, vključno s človekovimi pravicami.

Uspeh uveljavljanja ideje o evropskem varstvu človekovih pravic ni bil prvenstveno in ne odločilno odvisen od moči ideje same, ampak zlasti od učinkovitosti mehanizma implementacije in prakse Evropske komisije in Evropskega sodišča za človekove pravice. Prav sodna praksa Strasburškega sodišča je dala splošnim načelom na področju človekovih pravic preciznejšo vsebino in je uporabnost teh temeljnih pravil uveljavila v reševanju konkretnih vprašanj, pomembnih v sodobni evropski družbeni stvarnosti. Na začetku, v besedilu Evropske konvencije o človekovih pravicah (Konvencija je bila sprejeta l. 1950), je bila določena le fakultativna možnost za vzpostavitev pristojnosti sodišča, da obravnava konkretne primere. Skorajda štirideset let je minilo, preden so to pristojnost sprejele vse države članice Sveta Evrope in tako vzpostavile naddržavni sodni nadzor nad svojo prakso, ki zadeva človekove pravice. V tem procesu je sodišče s svojimi sodbami postopoma sooblikovalo evropsko ureditev na področju človekovih pravic. Danes je splošno sprejeto, da je bila prav praksa implementacije – bolj kot splošna pravila Konvencije o človekovih pravicah – odločilna za napredek na tem področju.

Seveda pa mnogi problemi ostajajo. V začetku junija 1990 sem sodeloval na 7. Evropskem kolokviju o človekovih pravicah, ki se ga je udeležilo kakih 200 najuglednejših evropskih izvedencev na tem področju in razpravljalo o vprašanjih uveljavljanja človekovih pravic v Evropi v prihodnje. Zanimivo je, da se je večji del razprave nanašal na pojave, ki zadevajo eno najstarejših, najbolj temeljnih in najbolj nespornih pravil: na uresničevanje načela enakopravnosti in nediskriminacije. Razprava je pokazala, da tudi pri uresničevanju tega, kot rečeno najbolj nespornega pravila, obstajajo mnoga stara in nova odprta vprašanja: položaj oseb, ki jim je odvzeta prostost, položaj pripadnikov raznih etničnih manjšin in migrantov, položaj ljudi, ki so se znašli v razmerah velike revščine (Evropa se tega problema vse bolj zaveda), položaj ljudi obolelih z AIDS-om itd.

V vseh takih primerih je zagotavljanje enakopravnosti in nediskriminacije prizadetih oseb problem, jasnih rešitev pa v glavnem ni. Problemi mnogokrat ne pridejo v obravnavo pred državne organe – in pred organe Sveta Evrope. Pa tudi, če se to zgodi, je pogosto končna odločitev stvar diskrecije pristojnega sodnika (ali drugega organa države), ki odloči, katera »razumna« ali »proporcionalna« razliko-

vanja so še združljiva z načelom enakopravnosti in nediskriminacije, kdaj pa je morda potrebna aktivna intervencija države v pomoč šibkim in deprivilegiranim. Razpravljalci niso prišli do skupnih pogledov o tem, ali bi že bil čas za revizijo določb Evropske konvencije o človekovih pravicah (iz l. 1950), tako da ostaja to vprašanje odprto za prihodnost. Še enkrat smo se lahko prepričali, da je uveljavljanje človekovih pravic enosmerna in neskončna cesta, ki ne dopušča vračanja nazaj in ne pozna meje pred seboj.

Podobne pojave najdemo tudi na področju ekonomske integracije. Naj zadošča ena sam ilustracija.

Že Rimska pogodba o ustanovitvi EGS je v svojem 59. členu določila možnost ustanavljanja podjetij za ponudbo storitev (npr. bančnih, zavarovalniških itd.) v katerikoli od držav članic, če ima ustanovitelj takega podjetja prav tako sedež v neki (drugi) državi članici EGS. Vendar pa utegne biti ta možnost zmanjšana, če država, na ozemlju katere naj bi bilo podjetje ustanovljeno, obravnava zadevno storitveno dejavnost kot javno službo. Ugovor javnega reda (ordre public) utegne preprečiti širjenje storitvene dejavnosti preko državnih meja znotraj EGS. Ta problem se je v praksi izkazal kot resna ovira za hitrejše napredovanje integracijskih procesov na nekaterih pomembnih storitvenih področjih. Dosedanja praksa organov EGS (Sodišče Evropskih skupnosti v Luksemburgu, Ministrski svet in Izvršna komisija) je šla po poti postopnosti in iskanja vmesnih rešitev, npr. omogočanje ponudbe storitev brez pravice ustanavljanja podjetij. Pričakuje se, da bo graditev enotnega gospodarskega prostora (Evropa 92) omogočila hitrejše reševanje tovrstnih problemov. Izbran primer pa kaže, da v nekaterih pomembnih gospodarskih pogledih meje med državami članicami EGS niso odpravljene in da razlike v pravnih ureditvah (pogojene ponekod z nujnostjo zaščite pred konkurenco iz drugih držav članic EGS) preprečujejo hitrejše napredovanje integracije.

III

Torej sklenimo to razmišljanje z ugotovitvijo: *V dosedanjem procesu evropske integracije so bili doseženi premiki zgodovinskega pomena, kar pa nikakor ne pomeni, da je napočil »konec zgodovine«. Nasprotno, novo zgodovinsko obdobje se šele prav začinja.*

RADOVAN VUKADINOVIĆ

Evropski scenariji prihodnosti

(in evropska soodvisnost)

Iz razprav, ki poskušajo spoznavati prihodnji razvoj Evrope, je že mogoče zaznati nekoliko scenarijev, v katerih se strnjujejo razmišljanja o njeni bodočnosti. Glede na tradicionalne evropske razmere ter razlike, ki obstojajo na gospodarskem, civilizacijskem in političnem področju, ta razmišljanja napovedujejo Evropo kot nekaj novega, kar šele nastaja, kar se izraža v mešanici starih in novih teženj; kljub temu pa še ni mogoče glede na ugotovljene trende povsem zanesljivo identi-