



Marcel Koprol

BODO ZADNJE KRIZE RES OMAJALE TRDNOST EU?

Uvod

Po letu 2008, ko se je EU soočila s svojo prvo veliko notranjo krizo, ki jo je povzročilo razsipno in nenadzorovano trošenje proračunskih sredstev v nekaterih državah sredozemskega dela EU, se je leta 2015 EU ponovno znašla v primežu nove krize, ki utegne imeti hujše in bolj daljnosežne posledice, kot jih je imela evrska kriza. EU je v svoji pretekli zgodovini uspela pod nemškim vodstvom in z dokaj složnem sodelovanjem vseh držav članic probleme dovolj uspešno razrešiti (tudi ukrajinsko krizo in dogovor o delnih sankcijah proti Ruski federaciji), toda begunska kriza je zaradi porasta medsebojnega nezaupanja in konceptualnih razhajanj med državami članicami, ostro zarezala v evropski pravni red in deklarirane vrednote najbolj uspešne svetovne integracije.

Kljub vloženemu trudu države članice še ne najdejo ustrezne dolgoročne rešitve in jasnega odgovora na vprašanje, kako to krizo spraviti v obvladljive okvire, kjer ne bi prihajalo do povečane varnostne ogroženosti ter ne bili krnjeni vidiki spoštovanja človekovega dostojanstva in visoke stopnje zaščite človekovih pravic, ki spadajo med temeljne postulate delovanja EU. V naših dosedanjih razmišljanjih smo že večkrat zapisali, da je z implementacijo sprejetih dogovorov v EU nekaj narobe, saj je skupna odgovornost za usklajeno delovanje in odzivanje v EU, kadar gre za krizne razmere, zelo neprepričljiva. V kriznih razmerah namreč EU že skoraj pregovorno prepočasi in povsem neusklajeno reagira.



Medlo odzivanje držav članic je najbolje ponazoril predsednik EK Juncker, ko je opisal veliko zavzetost držav članic pri obravnavi marginalnih vprašanj, medtem ko je njihovo odzivanje na perečo problematiko blede in popolnoma nezainteresirano. Juncker je tako dejal, "da, recimo, države članice na zahtevo lobija industrije sveč raje razpravljajo o obliki, velikosti in številu sveč, ki bodo gorele ob Božičnih praznikih, kot pa da bi se resno posvetovale o tako perečih problemih, kot je vprašanje begunske krize. Njihovo vedenje je tako, kot da je v EU vse v najlepšem redu".

Od kod težnje držav članic po iskanju parcialnih rešitev?

Skoraj neverjetno je, s kakšno lahkoto in brezbriznostjo se vprašanj evropske varnosti lotevajo države članice EU. Njihov odnos kaže, da so prepričane, da je varnost, ki jo v večjem delu Evrope države uživajo že vse od konca 2. Svetovne vojne, zanje nekaj samoumevnega, nekaj kar je nam Evropejcem zagotovljeno ne glede na dogajanje na širšem mednarodnem prizorišču; skratka, prepričani smo, da nam našega miru nihče ne more ogroziti. Seveda pa je resničnost v nasprotju z virtualnostjo nekaj povsem drugega, kar lahko ponazorimo na dveh zadnjih primerih, ki pretita evropski varnosti. Prvi je še vedno prisotna agresija na evropsko državo, sosedo EU, ki jo ogroža mogočna druga evropska sosed, RF. Slednja preko svojih posrednikov, ki namesto nje (toda za njeno korist) ogrožajo varnost in ozemeljsko nedotakljivost sosednje Ukrajine, vnašajo nestabilnost na širše območje našega kontinenta. Res je, da se je EU pod vodstvom Nemčije, ki je uspela poiskati za svoje interese ugoden kompromis med trdimi zahtevami nekdanjih članic sovjetskega bloka in milejšimi predlogi sredozemskih držav, dovolj hitro odzvala in sprejela določene sankcije, toda zaradi tega se ni veliko spremenilo in konflikt se nadaljuje ter grozi, da bo prerasel v še eden zamrznjeni regionalni konflikt.

Drugi, še bolj pereč problem, pri katerem pa se EU še ni primerno odzvala, pa je begunska kriza, ki se ne dogaja nekje na mejah ene od naših sosed, pač pa je s svojo intenzivnostjo povzročila

nenaden padec zunanjih evropskih meja, ogrozila schengensko območje in povečala številčno prisotnost teroristov na ozemlju EU. S porastom medsebojnega nezaupanja pa je kriza razdelila države članice EU ter nekatere prisilila, da so, zaradi kasne in pomanjkljive odzivnosti institucij EU ter posledično nezadostne medsebojne komunikacije, začele nervozno sprejemati ločene, svojim lastnim interesom prilagojene ukrepe, ki skupni varnosti prej škodijo, kot koristijo.

Bili so trenutki, ko smo lahko opazovali, kako je takšen brezbrizen odnos začel ustvarjati pogoje, da bi se lahko dosežki EU začeli izničevati in skupnost počasi sesuvati navznoter. Število držav članic EU, ki so se začele, zaradi takega stanja, s svojimi odločitvami čedalje bolj oddaljevati od skupnih bruseljskih dogovorov¹ in iskati parcialne načine za varovanje svojih interesov, je začelo naraščati. Stanje se je sicer umirilo, toda še vedno se pojavljajo poskusi, da bi se podobno misleče države članice same združevale, kar pa so nevarni precedensi, ki lahko zelo hitro povzročijo nepopravljive razpoke v evropski enotnosti in solidarnosti- Tudi odločitve nekaterih vlad držav članic, ki že uvajajo sistem referendumov, na katerih volivce sprašujejo o njihovem mnenju o nekaterih skupaj sprejetih odločitvah evropskih institucij², pri katerih so sicer tudi same sodelovale, boljšemu medsebojnemu sodelovanju prav nič ne koristijo.

Kriza nezaupanja je z vsiljevanjem svojih idej povzročila Nemčija

Prisotna kriza nezaupanja v medsebojnih odnosih med državami članicami EU je posledica pritiskov in vsiljenih odločitev Nemčije, evropske gospodarske velesile in evropskega osrednjega političnega akterja, ki jih na področju skupnih zunanjih odnosov EU v zadnjih letih izvaja ta država. Medtem ko lahko za nemško odzivanje na ukrajinsko krizo ponovimo, da je Nemčija

¹ Predvsem tistega dela, ki zadeva sodelovanje z EK (op. avtorja).

² Madžarska bo imela referendum o begunskih kvotah, Nizozemska je o sprejemu Pridružitvenega sporazuma z Ukrajino 6. aprila že izvedla svoj referendum (volivci so glasovali proti Pridružitvenemu sporazumu), Velika Britanija pa bo o tem, ali sploh še ostane v EU, opravila referendum konec letošnjega junija (op. avtorja)



pokazala veliko spretnosti pri zagotavljanju podpore držav članic za uspešne, čeprav ne preveč ostre sankcije proti Putinovi Rusiji, s katerimi je kanclerka³ uspela nevtralizirati nekatere ostrejše zahteve bivših članic sovjetskega političnega in vojaškega bloka ter bolj blagega pristopa s strani "kluba mediteranskih držav članic", ter doseči visoko stopnjo soglasja, je begunska kriza pokazala drugo, precej manj uspešno plat "nemške zunanje politične medalje". Zamere in nezaupanje, zaradi ostrih zahtev po doslednem varčevanju, še niso pozabljene⁴ in so se v begunski krizi še bolj potencirale z nespretnimi in nerazumljivimi potezami nemške kanclerke. Nemčija je zdaj potisnjena v politični kot, v katerem je videti, da za njene predloge med ostalimi državami članicami EU ni niti velikega razumevanja niti velikega zanimanja.

Ko zdaj, ob kratkem predahu v begunskem valu, presojamo politično stanje duha znotraj EU, lahko lažje zaznamo politično spodrseljaj, ki ga je v primeru begunske krize storila nemška kanclerka. Verjetno bodo kasnejši dogodki kdaj tudi razkrili, zakaj je tako ravnala, ostaja pa dejstvo, da je pri sprejemanju svojih odločitev storila nepopravljivo napako. Ne gre zato, da je bila njena samostojna odločitev, da Nemčija z izkazanim dejanjem plemenitosti in velikodušnosti v odpiranju svojih meja sirskim beguncem, sama po sebi napaka, ampak zato, da je odločitev sprejela na lastno pest in v imenu EU odločila o vprašanju, ki zadeva področje skupne evropske politike odprtosti evropskih meja ter skupne evropske politike plemenitosti in velikodušnosti. Take napake še nihče v vsej zgodovini evropskih integracij ni naredil. Nemčija je namreč pri svoji odločitvi pozabila na bistvene prvine dogovorjenega delovanja v EU: posvetovanje, usklajevanje in skupni dogovor.

³ Pri tem je imela vedno v mislih tudi interese nemškega gospodarstva (op. avtorja)

⁴ Nekatere članice so še vedno prepričane, da je Nemčija predvsem sledila svojim in ne skupnim interesom (op. avtorja)

Na te prvine je nemška kanclerka vede, ali nevede, pozabila. Prav tako je pozabila povprašati tudi svoj parlament, pozabila je povprašati EU, pozabila je vprašati države, ki mejijo na krizno območje, pozabila se je posvetovati z državami, preko katerih so se valili sto tisoči beguncev. Zaradi tega se s posledicami zdaj ukvarjajo tako v Nemčiji, v državah članicah EU in v EU institucijah. Morda je kanclerka le precenila svojo politično moč in pričakovala, da bodo njeni deklarirani politiki odprtih meja, kot nekoč, brez vsakih pripomb, sledili vsi. Toda temu ni bilo tako, saj so v nekaterih državah članicah EU začeli tej politiki hitro nasprotovati in Nemčiji očitati politiko "moralnega imperializma". Tudi v domačem okolju njene poteze niso naletele na vse splošno podporo, saj so zadnji volilni rezultati v treh nemških zveznih deželah dali vladajoči nemški koaliciji jasno sporočilo.

Več dejavnikov kaže, da bo tudi to krizo EU premagala

Zgodovina 60 in več letne evolucije notranjih odnosov v EU nam ponuja ugotovitev, da bodo države članice tudi ob tej hudi begunski krizi postopoma našle rešitev v okvirih EU, saj vlade držav članic začenjajo razumeti njeno bistvo in se čedalje bolj zavedajo, kakšne posledice bi utegnile povzročiti nerešene razmere. Vsi so se namreč zavedli, da je nekaj treba na hitro narediti, ker bi bil padec politike notranjih odprtih meja, ki bi ga povzročilo odlaganje iskanja rešitve, veliko bolj poguben, kot iskanje načina za organizirano in nadzorovano sprejemanje beguncev iz vojnih območij. Begunski tok se namreč še ne bo tako kmalu zaustavil.

Zato tudi razumemo zakaj so države članice, ki so se znašle v hudi časovni stiski, pristale na tako mednarodno pravno in humanitarno vprašljiv dogovor s Turčijo, ki ga moramo zato razumeti bolj kot prvi korak k reševanju begunske krize, kot pa dokončen dokument, ki bo lahko dolgoročno



urejal begunsko problematiko⁵. V njem je preveč nedorečenosti in dvomljivih rešitev, ki so v nasprotju z mednarodnim pravom in zato lahko pričakujemo, da bo njegovo izvajanje⁶ kmalu razkrilo vse njegove pomanjkljivosti ter EU prisililo v pripravo boljših in mednarodno pravno trdnejših rešitev.

Iskanje dolgoročnih rešitev, s katerimi bi zadovoljili Nemčijo, njene nasprotnice in preostale države članice EU, ki so do teh vprašanj odbojne in v celoti ne podpirajo nemških pogledov, ne bo lahke. Pogajanja bodo še naprej trda, saj bo treba premagati nezaupanje, ki ga je nemška unilateralna odločitev vnesla v evropski sistem skupnega odločanja. Morda bo misel zvenela kot velik paradoks, toda ocena je, da bodo rešitve lahko dogovorjene hitreje, kot je bilo to moč doseči v prejšnjem obdobju, saj bo v nadaljevanju skupnega iskanja za vse sprejemljivih rešitev sedanje krize, zaradi storjenih napak, Nemčija v posvetovanjih nastopala previdneje in z manj dominantne pozicije, kot je bil to primer v času evrske, ukrajinske ali sedanje begunske krize.

Države članice bodo morale problematiko reševati skupno in rešitve iskati v sočasnem odlikovanju več plastnih skupnih podlag. Prvo podlago predstavlja dejstvo, da je povezanost begunske problematike in terorističnih napadov velika. Zato je za izboljšanje varnostnih razmer na ozemlju EU oblikovanje nove skupne proti teroristične strategije⁷ nujnost za urejanje in spremljanje migracijskih tokov. Drugo podlago predstavlja novelirana zakonodaja na področju azilne politike, ker sedanja ne ustreza realnim dogodkom na mednarodnem prizorišču. Tretjo podlago pa predstavlja spremenjen odnos v državah članicah do vseh priseljencev, ki so na različne načine naselili na njihovem ozemlju.

⁵ Pa tudi medsebojne odnose med EU in Turčijo, saj je sedanji dogovor povsem asimetričen in izrazito usmerjen v turško korist (op. avtorja).

⁶ Začelo se je 4.4.2016 (op. avtorja)

⁷ O tem pišemo obširneje v ZAN150063 (op. avtorja).



May 4, 2016

Treba bo začeti znova obnavljati izgubljeno zaupanje. Države članice bodo morale, ob striktnem spoštovanju svojega notranjega pravnega reda, sprejetih mednarodnih sporazumov in konvencij, znova obuditi povsem zapostavljeno evropsko solidarnost in spremeniti odnos do priseljencev ter jim, potem ko postanejo del evropskega življenjskega prostora, omogočiti uspešno integracijo na celotnem ozemlju EU, kjer so si poiskali zatočišče. Pri urejanju begunske problematike se morajo države članice izogibati oblikovanju zaprtih mestnih predelov, kjer sto tisoči priseljenci in njihove družine, kot drugorazredni državljani živijo odrinjeni na socialno in družbeno obrobje.

Zato bo potrebno veliko medsebojnega sodelovanja, saj lahko samo nesebično in solidarno obravnavanje begunske problematike znotraj EU znova okrepi ozračje medsebojnega zaupanja ter prepreči širjenje negativnih čustev med evropskimi državljani in priseljenci ter postopno zmanjšuje stopnjo ogroženosti EU. To pa bo posledično tudi zmanjševalo pritiske in negativne posledice kriznih razmer, ki zdaj hromijo delovanje EU in ogrožajo njen nadaljnji uspešen razvoj.