Anton Bebler

**Višegrajska četverica in Evropska unija**

Najnovejša migrantska kriza z grdimi prizori na obeh straneh poljsko-beloruske meje je začasno odrinila v medijsko ozadje resen notranji problem v Evropski uniji (EU). Nikakor pa s tem ni bil razrešen konflikt, ki se je kuhal že več kot desetletje. Pred nekaj tedni je ta konflikt dosegel svoj vrhunec ob nenavadno ostrih javnih obtožbah poljskega predsednika vlade M. Morawieckega o pristranskosti in izsiljevanju institucij EU in ob drastičnih kaznih Sodišča pravice Evropske unije (SPEU) izrečenih Poljski. Ta izbruh je razgalil globoko razhajanje glede narave integracije med sedanjimi režimi Višegrajske četverice (Poljske, Madžarske, Češke in Slovaške) na eni, ter institucijami EU in v njih vseskozi dominantnim zahodnoevropskim jedrom integracije, na drugi strani. To razhajanje odraža širši problem razmerja med zahodnoevropskim jedrom in skupino vzhodnoevropskih držav, sprejetih v članstvo od leta 2004 naprej, pa čeprav niso vse med njimi, vsaj javno ne, podpirale stališč Višegrajske četverice.

Ob svoji ustanovitvi so bile Evropskeskupnosti precej visoko notranje koherentne. V naslednjih desetletjih je njihovo jedrouspešno izpeljalo razširitve s članicami EFTA in dvema mediteranskima državama. Resni problemi z balkansko Grčijo so se pokazali šele kasneje in povzročili glede na njeno sorazmerno majhnost nepričakovano resne preglavice. Veliko huje pa je EU prizadel izstop druge gospodarsko najmočnejše članice, Velike Britanije. Ob tem se zastavlja vprašanje, ali ni nemara imela prav Francija, ki je več kot desetletje odločno nasprotovala njenemu sprejemu.

**Pot vzhodnoevropskih držav v Evropsko unijo**

Po propadu komunističnih režimov in Sovjetske zveze so na vrata EU več let vztrajno trkale mlade vzhodnoevropske demokracije. Na začetku presenečeno jedro integracije je nato ignoriralo njihove prošnje za članstvo in jim ponujalo nadomestke. Z izjemo Vzhodne Nemčije, ki se je združila z Zahodno Nemčijo, je jedro več kot desetletje z različnimi manevri in izgovori zavlačevalo s sprejetjem prve vzhodnoevropske skupine. To zavlačevanje bi trajalo še dlje, če ne bi na jedro iz svojih geostrateških razlogov prek NATO in neposredno pritiskale ZDA. Preostale jugovzhodnoevropske države, po tridesetih letih od konca »hladne vojne« in osemnajstih letih od obljub podpisanih v Tesalonikih, še vedno plahtajo in jih bodo še naprej s floskulami o njihovi »evropski perspektivi«. Nazadnje so jih pred kratkim na Brdu.

Tako kot zdaj v zvezi z balkanskimi prosilkami jedro EU že takrat upravičeno ni želelo negativnega vpliva razširitve integracije proti vzhodu in jugovzhodu na homogenost in notranjo trdnost integracije. Poglavitno korist – razširitev trga za njihove banke in industrije ter krepitev političnega vpliva – je jedro že itak pridobilo s sklenitvijo asocijacijskih sporazumov, izpeljanih iz sporazumov z nekdanjimi kolonijami. Zato je jedru najbolj ustrezalo neskončno nadaljevanje takega stanja, z nagradami v čakalnici. Z dolgim prilagajanjem in izpolnjevanjem s strani vzhodnoevropskih kandidatk bistveno strožjih meril za članstvo kot so veljali prej, recimo, za Grčijo, naj bi preprečili uvoz virov konfliktnosti v integracijo z vzhoda. Že po nekaj letih po sprejetju prve vzhodnoevropske skupine leta 2004 pa se je, po besedah francoskega predsednika E. Macrona, v njih začelo »demokratično nazadovanje«. Na politični ravni se je razkrila razpoka med jedrom in Višegrajsko skupino, od katere je jedro pričakovalo predvsem poslušnost. S poslušnostjo pa je ta skupina že imela negativne izkušnje v vzhodnem bloku. Prvo znamenje razpoke je bila slovaška zavrnitev posojila neodgovorno zadolženi Grčiji.

Ta notranja razpoka ima globoke korenine v zgodovini. Vzhodnoevropski narodi, nekateri po stoletjih tuje nadvlade, so si prvič ali ponovno izborili neodvisno državnost bistveno kasneje kot večina zahodnoevropskih narodov. Njihove dežele so bile tudi bolj siromašne, manj urbanizirane in industrializirane. Doživele so daljša obdobja avtoritarne in diktatorske vladavine, krajša obdobja šibkega parlamentarizma, drugačen politični izid druge svetovne vojne in štiri desetletja komunistične vladavine. Po valu liberalnodemokratičnih sprememb so nekdanje socialistične vzhodnoevropske države doživele temeljito politično, družbeno in gospodarsko preobrazbo, ki je zmanjšala, toda ni odpravila ekonomske in družbene razdalje med njimi in bolj razvito in premožno Zahodno Evropo. Ena od teh razlik se je jasno pokazala leta 2015 in povzročila politični in pravni konflikt, ki še vedno traja, v zvezi z navalom beguncev in nelegalnih migrantov iz Azije in Afrike in njihovim razporejanjem med članicami EU. Višegrajska skupina najbolj odločno zavrača sprejemanje teh migrantov na podlagi načela solidarnosti med članicami (ki nima podlage v Lizbonski pogodbi). To zavračanje je povezano z dejstvom, da nobena vzhodnoevropska država ni nikoli imela neevropskih kolonij in ni množično uvažala delavcev z drugih celin. Zavračanje nekaj tisoč teh, ne pa neprimerno večjega števila migrantov, recimo iz sosednje Ukrajine pa podpira velika večina njihovega prebivalstva. Javnomnenjske raziskave kažejo, da ima večina prebivalstva tudi manj strpen odnos do družbenih skupin LGBT in bolj toleranten do avtoritarizma kot ga imajo zahodni Evropejci. Drugačnost vzhodnoevropskih družb odražajo tudi statistični podatki o višji okuženosti in smrtnosti v obdobju pandemije COVID-19.

**Spor o primarnosti prava EU**

Upoštevanje teh objektivnih razlik med Vzhodom in Zahodom Evrope pomaga, toda le delno, razumeti sedanji konflikt med Poljsko in zahodnoevropskim jedrom EU. Ta konflikt se izraža v sporu med SPEUin poljskim ustavnim sodiščem glede načela primarnosti prava EU. Tega načela pa ni zapisanega ne v Rimski pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) iz leta 1957, ne v Maastrichtski pogodbi o ustanovitvi Evropske unije iz leta 1993 in ne v zadnji, Lizbonski pogodbi iz leta 2008. V preteklosti je bilo več poizkusov vključiti to temeljno federalistično načelo v pogodbe. Zagovorniki tega načela so ga na medvladni konferenci leta 2003uspeli vključiti v besedilo predloga Ustavne pogodbe, pa je ta dosežek federalistov splaval po vodi z zavrnitvijo celotnega predloga pogodbe na referendumih v Franciji in na Nizozemskem, skupaj z že prej zavrnjenimi predlogi o podelitvi državnih simbolov Evropski uniji. Pri mučni pripravi Lizbonske pogodbe je federalistom k njej uspelo pripeti besedilo tega člena predloga kot neobvezujoče priloge št. 17. V besedilu čl. 49 Lizbonske pogodbe o pogojih za članstvo EU ni obveznega sprejetja načela primarnosti prava EU, enako kot ga ni v pogodbi o pridružitvi Poljske, Slovenije in drugih novih članic z dne 23.9.2003.

Načelo primarnosti prava Evropskih skupnosti izhaja iz razsodbe tedanjega Sodišča Evropskih skupnosti zoper Italijo leta 1964. Z njo je to sodišče z neprepričljivimi argumenti preseglo svojo temeljno pristojnost tolmačenja prava EGS in se je postavilo v vlogo zakonodajalca. To načelo kot primarnost prava EU je kasneje prevzelo Sodišče pravice EU. Po tem prvem primeru so to načelo v naslednjih 57 letih izpodbijala nekatera pa celo večkrat, visoka sodišča Francije, Velike Britanije, Nemčije, Belgije, Litve, Malte in nazadnje Poljske. To fundamentalno načelo do danes ni bilo sprejeto s strani več članic EU, še posebej ne v odnosu do svojih ustav. Nekatere članice pa so to načelo izrecno zapisale v svoje ustave (na primer, Irska) ali ga molče priznavajo. Ustava Češke izrecno zavrača primarnost kateregakoli drugega prava. Ne glede na različne povode za nasprotovanje popolni uveljavitvi tega načela, Sodišče pravice EU ni nikoli zaradi tega nobeni članici naložilo tako drastičnih denarnih kazni, vse dokler take kazni niso doletele Poljske in Madžarske. Poljski očitek pristranskosti institucij EU je torej tudi v tem primeru utemeljen. Ni brez podlage niti poljski očitek o izsiljevanju, kadar Evropska komisija grozi z neizplačevanjem sredstev za okrevanje gospodarstva brez navedbe neposredne povezave z zagotavljanjem pravilnosti njihove uporabe s strani članice. Pogojevanje takih izplačil z imenovanjem v ta namen delegiranih evropskih tožilcev pa je utemeljeno.

**Dva vidika konflikta**

Spori s Poljsko in drugimi članicami Višegrajske skupine so vsebinsko povezani s temeljnim protislovjem v ureditvi in delovanju EU. Izvorno karteltežkih industrij in nato carinska unija šestih držav se je to gospodarskopolitično združenje razvilo v svojevrstnega križanca med regionalno meddržavno organizacijo in ohlapno konfederacijo z zavajajočim institucionalnim videzom kvazifederacije. EU je izredno notranje (nacionalno, kulturno, jezikovno, ekonomsko, itn.) raznorodna skupnost republik, monarhij, federalnih, regionaliziranih in centraliziranih unitarnih republik s 27 nacionalnimi ustavami in brez lastne ustave, z velikanskimi razlikami glede velikosti, prebivalstva, bogastva in moči članic. Združujejo jih skupni gospodarski, politični, statusni, varnostni in drugi interesi. Pogosto slišimo floskulo, da naj bi temelj integracije tvorile »skupne vrednote«. Kako je v EU dejansko s tem temeljem so nazorno že pokazali, z javno podporo predsednika Evropskega sveta Ch. Michela in več članic, poljski državni organi na poljsko-beloruski meji, ko so grobo kršili več mednarodnih humanitarnih konvencij in prava EU. Nobena država ni vstopila, Velika Britanija pa vstopila in izstopila iz integracije zaradi »skupnih vrednot«. Enako je s kandidatkami za članstvo. Drugače pa je v Svetu Evrope, čeprav vrednote niso edini razlog za članstvo v njem.

V več članicah EU in v Poljski, v njej tudi zaradi njenih bolečih zgodovinskih izkušenj, se je razvila izrazita kolektivna identiteta neodvisne države. Zaradi zgoraj navedenih objektivnih razlogov EU ne more in nikoli ne bo prerasla v »Združene države Evrope« podobne ZDA ali Švici. Brexit je nazorno pokazal, kako so za dolgoživost EU škodljiva prizadevanja za tako njeno preraščanje s »poglabljanjem« in s centralizacijo v »vse krepkejši Uniji«. Povsem razumljivo pa je, da si za federalizacijo EU zaradi lastnih interesov ob bogati krmilnici prizadeva njeno uradništvo. Med smotri EU čl. 3 Lizbonske pogodbe ne navaja poenotenja ustavnih, političnih in pravnih sistemov članic in nobena institucija EU nima pooblastila za vsiljevanje takega poenotenja. Odpor Višegrajske četverice in posebno izrazito Poljske pritisku federalističnega poenotenja je skladen z edino dolgoročno vzdržno strategijo delovanja EU kot uspešne gospodarskopolitične skupnosti in konfederacije pretežno suverenih članic.

Zgrešena je trditev, da višegrajski »suverenisti« rušijo integracijo. Bolj pravilno bi jih bilo imenovati konfederalisti. Ravno na Poljskem in v drugih članicah višegrajske četverice javnomnenjske raziskave ugotavljajo najvišje, sedemdeset in osemdesetodstotne pozitivne ocene koristnosti članstva v EU. Te so znatno višje kot so, na primer, v Italiji in Grčiji. Tudi zato nobena vzhodnoevropska članica ne namerava izstopiti iz EU. S svojim odporom centralizaciji konfederalisti delujejo kot za zdravje EU koristen protistrup škodljivemu federalizmu. V tem se njihova stališča v marsičem ujemajo s stališči nekaterih zahodnoevropskih »mehkih evroskeptikov«, medtem ko drugi »evroskeptiki« očitajo EU birokratizem, demokratični primanjkljaj, pomanjkanje demokratične legitimnosti in preglednosti delovanja institucij, neoliberalizem, zapravljivost, itn.

Glavni problem v zvezi z višegrajsko skupino ni v njenem konfederalizmu, ampak v tem, da ga izrabljajo, še posebej na Poljskem in Madžarskem, populistični »iliberalisti«. Ti so ustvarili v svojih državah sorazmerno novo zvrst volilnih avtoritarnih režimov. Ti iliberalisti si prizadevajo zagotoviti trajno nadaljevanje svoje vladavine in izvajanje nekaterih družbeno retrogradnih politik z načrtnim podrejanjem množičnih medijev, pravosodja in državnega aparata. Tendence in pojavi desnega populističnega iliberalizma pa so prisotni tudi pri nas, v zahodnih in južnih članicah EU, v balkanskih kandidatkah za članstvo, vključno s Srbijo in Turčijo, in drugod po svetu. Ni slučajno, da so J. Kaczynski, V. Orban in J. Janša občudovali Donalda Trumpa.

Institucije EU imajo danes opravka z demokratično izvoljenimi vzhodnoevropskimi iliberalnimi režimi, ki uživajo podporo večine volilcev, najbolj izrazito na podeželju in na manj gospodarsko razvitih območjih. Kaznovanje teh članic in njihovih državljanov s sankacijamiEU zaradi izvolitev iliberalnih voditeljev bi pomenilo kršenje enega od razglašenih demokratičnih temeljev EU. Ti režimi pa tudi niso večni. Ker nobena članica ne more biti izključena oziroma izgnana iz integracije, se morajo institucije EU, po podobni avstrijski epizodi pred 20 leti, naučiti razumno delovati tudi ob notranjih konfliktihz iliberalnimi režimi. V primeru Poljske to modro stališče zagovarja odhajajoča Angela Merkel. Kaznovanje Poljske in Madžarske ne bo odpravilo iliberalizma v državah članicah, sankcije EU zoper Belorusijo ne morejo rešiti humanitarne krize na poljsko-beloruski meji in nobene sankcije EU ne bodo zmanjšale, kaj šele ustavile migrantskega pritiska na Evropsko unijo. Zato je nujno, da to razumejo in bolj pametno ravnajo v institucijah Evropske unije, predvsem v Evropski komisiji.

**Sobotna priloga**

**»Delo«, 27. 11. 2021, str. 22–23**