

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jure Vidmar

Mentor: redni profesor dr. Bojko Bučar

**TRAJNA NEVTRALNOST REPUBLIKE AVSTRIJE V LUČI
ČLANSTVA V EVROPSKI UNIJI**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2004

SEZNAM KRATIC

ADP – Avstrijska državna pogodba
CK KPSZ – Centralni komite Komunistične partije Sovjetske zveze
EEL – Enotna evropska listina
EFTA (Efta) – European Free Trade Association (Evropska zveza za prosto trgovino)
EGP – Evropski gospodarski prostor
EGS – Evropska gospodarska skupnost
EPC – European Political Cooperation (Evropsko politično sodelovanje)
ES – Evropska skupnost
ESJE (Euratom) – Evropska skupnost za jedrsko energijo
ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo
EU – Evropska unija
FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs (Svobodnjaška stranka Avstrije)
JLA – Jugoslovanska ljudska armada
NATO (Nato) – North Atlantic Treaty Organization (Organizacija severnoatlantskega zavezništva)
NDR – Nemška demokratična republika
ÖVP – Österreichische Volkspartei (Avstrijska ljudska stranka)
OZN – Organizacija združenih narodov
SPÖ – Sozialistische Partei Österreichs (Socialistična stranka Avstrije)
SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika
VS – Varnostni svet
ZDA – Združene države Amerike
ZEU – Zahodnoevropska unija
ZRN – Zvezna republika Nemčija

UVOD	4
1 NEVTRALNOST	
1.1 Opredelitev nevtralnosti	7
1.1.1 Zgodovinski razvoj	7
1.1.2 Vrste nevtralnosti	9
1.2 Trajna nevtralnost Republike Avstrije	11
1.2.1 Vzroki za razglasitev nevtralnosti (1919 - 1945)	11
1.2.2 Moskovski memorandum	14
1.2.3 Avstrijska državna pogodba	15
1.2.4 Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti	16
1.2.5 Utemeljenost trajne nevtralnosti	18
1.2.6 Pravice in dolžnosti nevtralne Avstrije ter interpretacije nevtralnosti	20
2 ČLANSTVO V EVROPSKI UNIJI V LUČI TRAJNE NEVTRALNOSTI	
2.1 Trajna nevtralnost in vstop v Evropsko unijo	22
2.2 Skupni trg in skupna trgovinska politika v luči trajne nevtralnosti	24
2.3 Skupna zunanja in varnostna politika v luči trajne nevtralnosti	27
2.3.1 Skupna zunanja in varnostna politika in Maastrichtska pogodba	27
2.3.2 Skupna zunanja in varnostna politika in Amsterdamska pogodba	30
2.3.3 Skupna zunanja in varnostna politika in Pogodba iz Nice	33
2.4 Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo v luči trajne nevtralnosti	35
3 SPREMENJENA PARADIGMA AVSTRIJSKE NEVTRALNOSTI	
3.1 Solidarnost namesto nevtralnosti	41
4 MOŽNOSTI ODPRAVE NEVTRALNOSTI	
4.1 Ustavnopravne možnosti	44
4.2 Mednarodnopravne možnosti	44
SKLEPNE UGOTOVITVE	49
SEZNAM VIROV	51

UVOD

Pred izvedbo referendumov o vstopu Slovenije v Evropsko unijo (EU) in Nato je bilo eden od pogostih argumentov proti vstopu v Severnoatlantsko zavezništvo mnenje, da bi Slovenija morala ostati zunaj Nata in v EU, po vzoru Avstrije, vstopiti kot nevtralna država. S takšnim argumentom se nisem strinjal zaradi dveh temeljnih razlogov: (1) vprašanje nevtralnosti ni le vprašanje članstva ali nečlanstva v Natu in (2) avstrijska nevtralnost je nastala v drugačnih zgodovinskih okoliščinah, ki so Avstriji prinesle ozemeljsko celovitost, povrnitev suverenosti in izvzetje iz odgovornosti za drugo svetovno vojno ter nenazadnje tudi zvezdne trenutke v mednarodni politiki v posebnih razmerah hladne vojne. V tistem obdobju so v Avstriji razpravljali o nujni posodobitvi več kot štirideset let stare flote lovskih letal. O nakupu je bila politika zelo neenotna, vsi pa so se strinjali, da nevtralen ne pomeni biti neoborožen in da je nevtralnost zelo »draga.« Visoka cena lovskih letal je del avstrijske politike – prednjačil je predvsem vodja Zelenih van der Bellen – napeljala do iskanja drugačnih rešitev. Vodja Zelenih je spraševal, ali so nova lovška letala zares potrebna, češ da ima Avstrija dovolj prijateljev, ki so vedno pripravljeni zagotavljati njeno varnost. Na vprašanje, kaj je potem z nevtralnostjo, če Avstrija take prijatelje zares ima, ni imel odgovora, zato so se na koncu tudi Zeleni strinjali z dragim nakupom. Toda morda je van der Bellen vendarle imel prav. EU v primerjavi z Natom sicer (še) ne pozna kolektivnega jamstva, vendar Uniji razvoj njene skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) daje pomemben vojaški značaj in karakteristike vojaškega zavezništva. Prijatelje, ki so vedno pripravljeni zagotavljati njeno varnost, Avstrija torej morda vendarle ima. Kljub temu, da je imel morda prav, je van der Bellen spremenil svoje stališče, kar se zdi sicer nenavadno, vendar povsem v skladu z dogajanjem v avstrijski politiki, ki je povezano z nevtralnostjo. O nevtralnosti je dovoljeno dvomiti, kot je to storil že zvezni kancler Schüssel, ko pa je v ospredju odprava nevtralnosti, se glavni protagonisti takšnih razprav umaknejo, čeprav so njihovi argumenti zelo tehtni.

Čeprav Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti govori zgolj o prepovedi namestitve tujih enot na avstrijskem ozemlju in o prepovedi vstopa v vojaško zavezništvo, mora Avstrija kot trajno nevtralna država spoštovati omejitve, ki jih nevtralnim državam predpisuje mednarodno pravo in niso skladne s pravili skupnega trga in skupne trgovinske politike EU. Avstrijska vlada je ob vstopu v EU dolžnosti, ki izhajajo iz statusa trajne nevtralnosti, razlagala zgolj v okviru Zveznega ustavnega zakona o nevtralnosti. Ob militarizaciji EU in s krepitvijo SZVP tudi takšno razlaganje ni več mogoče. Že Pogodba o Evropski uniji (PEU), ki je bila še pred

vstopom Avstrije v EU podpisana v Maastrichtu, je namreč določila smernice SZVP. Evropska komisija je zato pred vstopom Avstrije v Unijo izrazila pomislek, češ da bi Avstrija zaradi statusa trajno nevtralne države lahko zavirala razvoj SZVP. Ta strah Komisije se ni uresničil, čeprav mislim, da bi se moral, če bi Avstrija spoštovala dolžnosti, ki izhajajo iz statusa trajno nevtralne države.

Namen diplomskega dela je ugotoviti, **kateri členi PEU in Pogodbe o Evropski skupnosti (PES) Avstrijo zavezujejo k ravnanju, ki ni skladno s statusom trajne nevtralnosti oziroma je v nasprotju z določili Haaških konvencij V in XIII.** Poleg omenjenega delovnega vprašanja zastavljam tudi dve hipotezi: **(1) kljub drugačnim zagotovilom takratne avstrijske zvezne vlade se je Avstrija že z vstopom v EU 1. januarja 1995 zavezala h kršitvam določil mednarodnega prava, ki jih to predpisuje trajno nevtralnim državam in (2) ob očitnih neskladjih med obveznostmi, ki jih ima Avstrija po mednarodnem in notranjem pravu kot trajno nevtralna država, in obveznostmi, ki jih ima po evropskih pogodbah kot članica EU, je pričakovati, da se bo Avstrija statusu trajne nevtralnosti odrekla.**

V prvem poglavju bom nevtralnost opredelil, opisal zgodovinski razvoj politike nevtralnosti ter pojasnil, kako je prišlo do nastanka avstrijske nevtralnosti. Prav tako bom predstavil vire, s katerimi je nevtralnost kodificirana. V drugem poglavju bom analiziral PES in PEU ter prikazal neskladja med dolžnostmi, ki izhajajo iz omenjenih pogodb in dolžnostmi, ki izhajajo iz statusa trajne nevtralnosti. Ker je uvajanje SZVP proces, ki poteka postopoma, bom tudi PEU analiziral postopoma, od Maastrichta preko Amsterdama do Nice. Nazadnje bom analiziral tudi Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. Ta pogodba sicer še ni ratificirana in glede na to, da je nekaj držav že napovedalo proces ratifikacije z referendumom, je velika verjetnost, da Pogodba o Ustavi za Evropo še ne bo kmalu začela veljati. V tem trenutku je nemogoče napovedati, do kdaj bodo vse članice EU ustavno pogodbo ratificirale, vendar je ob predpostavki, da bo sčasoma do tega vendarle prišlo, tudi analiza Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo v luči trajne nevtralnosti pomembna. V tretjem poglavju se bom nekoliko oddaljil od pravnih analiz in se posvetil vprašanju, ali se lahko glede na neskladnost članstva v EU s statusom trajne nevtralnosti in glede na dejstvo, da so se nekateri najvišji avstrijski politiki javno zavzeli za odpravo nevtralnosti, ta korak dejansko pričakuje, medtem ko bom v četrtem poglavju predstavil možnosti, kako bi Avstrija po ustavnem in mednarodnem pravu to lahko udejanila.

Pri obravnavi izbrane teme bom z metodo primerjalne in zgodovinske analize primarnih virov ugotavljal, kje, torej po katerih členih, nastajajo neskladja, medtem ko bom s

pojasnjevanjem sekundarnih virov razložil, kako je do avstrijske nevtralnosti sploh prišlo in v kombinaciji s primarnimi viri opredelil, kakšne so dolžnosti (trajno) nevtralne Avstrije. Pri dosedanjem študiju primera sem pogosto naletel na popolnoma različna stališča uglednih avtorjev. Nekaj jih bom vključil v svojo analizo in jih skušal kritično ovrednotiti.

Večino gradiva za obravnavano temo sem našel v knjižnici univerze v Salzburgu. Pri navajanju sekundarnih virov gre za moje lastne prevode, medtem ko sem se pri navajanju tistih primarnih virov, ki niso dostopni v slovenskem jeziku, odločil za navajanje v nemškem izvorniku.

1 NEVTRALNOST

1.1 Opredelitev nevtralnosti

1.1.1 Zgodovinski razvoj

Razmišljanja o nevtralnosti zasledimo že pri pionirju mednarodnega prava Hugu Grotiusu, ki je leta 1625 eno izmed poglavij svojega dela *De iure belli ac pacis* posvetil tudi nevtralnosti (Schätzel 1950: 19). O nevtralnosti v svojih delih govorijo tudi van Bynkershoek (1737), de Vattel (1758), de Martens (1788) in Hall (1874) (Rehrl 1999: 68).

Nevtralnost je bila, pod vplivom humanizma in razsvetljenstva, kodificirana v širšem smislu humaniziranja običajev vojne. Leta 1868 so se na posvetu o vojnem pravu v tedanjem ruskem glavnem mestu Sankt Peterburg srečali predstavniki osemnajstih držav, ki so na to temo sprejeli kratko deklaracijo.¹ Tej konferenci je leta 1874 v Bruslju sledila Konferenca o kodifikaciji mednarodnega prava, katere namen je bil določitev vojnih pravil. Od Bruseljske konference pa do prve svetovne vojne je mednarodno vojno pravo doživelo velik razmah. To je bil čas poskusov vzpostavitve univerzalnega pravnega reda, ki bi preprečeval in oviral izbruhe vojn. Nevtralnost so v tem času razumeli precej idealistično. Belgijski državnik Gustave Rolin - Jacquemyns (Verdross 1977: 13) v svojem delu *Du role et de la mission des nations neutres* iz leta 1875 razmišlja, da »/mednarodno pravo nevtralnim državam zaupa sveto skrb za mir, red, razumno svobodo in razumen napredek.«

Takšno idealistično pojmovanje se je med prvo svetovno vojno sprevrglo v svoje nasprotje. Novo pojmovanje kolektivne varnosti se je oblikovalo na podlagi stališča, da mora vsaka država pomagati napadeni državi. Baron Alberic Rolin (Verdross 1977: 13) je v svojem delu *La crise de la neutralite* leta 1924 razmišljal, da je nevtralnost le »/.../ izraz egoizma in strahopetnosti«. Nevtralnost naj bi bila le »/.../ oklevanje, ko ne veš, za katero stran bi se opredelil«.

Do kodifikacije nevtralnosti pa je prišlo še pred prvo svetovno vojno, na Drugi haaški mirovni konferenci leta 1907, ki je bila nadaljevanje Prve haaške mirovne konference leta 1899. Na njej so sodelovali predstavniki šestindvajsetih držav. Glavne teme so bile povezane z (1) omejevanjem oboroževanja, (2) kodifikacijo vojnega prava in (3) ustanavljanjem instituta arbitraže. Na tej konferenci so bile sprejete tri deklaracije, tri konvencije in ena

¹ Deklaracija iz Sankt Peterburga leta 1868 govori o prepovedi uporabe določenih vrst orožja v vojnem času.

resolucija. Prav tako je prevladalo prepričanje, da delo še ni končano, zato je večina sodelujočih izrazila pripravljenost na ponovno srečanje.

Takšna pripravljenost je vodila do Druge haaške konference leta 1907, na kateri je prišlo do nekaterih bistvenih opredelitev pravil mednarodne skupnosti. V ospredju so bili naslednji cilji konference: (1) preprečevanje vojne, (2) omejevanje učinka in uporabe orožja in (3) arbitraža (Korkisch 1997: 656).

Nevtralnost je na Haaških mirovnih konferencah imela stransko vlogo, saj je bilo v tistem času bolj malo držav, ki bi se opredelile za takšno politiko. Do njene kodifikacije je vseeno prišlo, in sicer s Haaškima konvencijama V in XIII, ki sta bili sprejeti na Drugi haaški konferenci.

Haaška konvencija V opredeljuje naslednje pravice in dolžnosti: (1) nedotakljivost ozemlja nevtralne države, (2) prepoved prevoza enot, orožja in oskrbovalnega materiala čez ozemlje nevtralne države, (3) prepoved namestitve enot in novačenja na ozemlju nevtralne države, (4) dolžnost nevtralne države, da ne dovoli kršitev, ki izhajajo iz prvih treh točk, (5) nevtralna država ni odgovorna, če se posamezniki odločijo za služenje v enotah vojskujočih se strani, (6) nevtralna država ni odgovorna za prevoze orožja čez svoje ozemlje, ki ga opravijo privatne osebe, (7) nevtralna država ni odgovorna za propagando, ki jo vojskujoče se strani izvajajo s pomočjo oddajnikov z lastnega ozemlja, (8) nevtralna država ima pravico in dolžnost s silo preprečiti kršenje svoje nevtralnosti, ne da bi to pomenilo sovražno dejanje proti strani, ki je nevtralnost kršila, (9) pravila o ravnanju z ranjenci in vojnimi ujetniki, (10) državljanji držav, ki niso v vojni, se štejejo za nevtralne, (11) prenehanje nevtralnosti, (12) vprašanja dobav in pomoči nevtralne države vojskujočim se državam (Hague V: 1907).

Haaška konvencija XIII dodaja še nekaj pravic in dolžnosti: (1) predaja vojnega materiala, (2) izvoz vojnega materiala, (3) zaveza po neopredeljevanju za katero koli stran, (4) bojne ladje v pristaniščih nevtralnih držav, (5) podaljšanje bivanja bojnih ladij v pristaniščih nevtralnih držav in poziv, naj pristanišče zapustijo (Hague XIII: 1907).

Čeprav 20. člen Haaške konvencije V in 28. člen Haaške konvencije XIII opredeljujeta, da se določila o nevtralnosti nanašajo samo na države pogodbenice in se uporabijo samo v primeru, ko so pogodbenice vse vojskujoče se strani, je ta klavzula brez pomena, saj določila obeh konvencij veljajo kot mednarodno običajno pravo.

Po prvi svetovni vojni je Društvo narodov nevtralnost spoštovalo. Za nevtralno Švico so bila napisana celo posebna pravila, da je bilo omogočeno tudi njeno sodelovanje. Druga svetovna vojna je prinesla o nevtralnosti nove pomisleke. Belgijska trajna nevtralnost se ni

pokazala kot ovira Hitlerjevemu vdoru.² Švica je sicer bila otok miru, vendar predvsem zaradi koristi, ki jih je od tega imela Nemčija. Za nacistično Nemčijo zelo pomembna je bila tudi pomoč nevtralne Švedske. Politika nevtralnosti je med drugo svetovno vojno pripeljala do popolnega nesmisla, vendar se je ohranila tudi po njej. Še pred koncem druge svetovne vojne je bila ustanovljena Organizacija združenih narodov (OZN). V tem poskusu vzpostavitve univerzalnega varnostnega sistema nevtralnost ni bila posebej cenjena, vendar je ob hladni vojni ponovno pridobila na veljavi.

1.1.2 Vrste nevtralnosti

Glede nevtralnosti moramo razlikovati pravno nevtralnost od politične nevtralnosti. Tudi pravna nevtralnost ni enoznačen pojem, saj ločimo: (1) **nevtralnost v oboroženih spopadih** ter (2) **trajno nevtralnost**. Ta delitev izvira iz obdobja pred paktom Kellogg-Briand leta 1928, ko je veljalo, da je pravica vsake države, da drugi državi napove vojno oziroma se pridruži skupini vojskujočih se držav (Degan 2000: 921-924). To pravico so po tedanjem pojmovanju imele vse države, razen trajno nevtrale Švice in do leta 1914 tudi Belgije in Luksemburga (Degan 2000: 922). Iz pravice do napovedi vojne se je razvila tudi pravica do nevtralnosti. V določenem spopadu je vsaka država lahko razglasila svojo nevtralnost. Pravice in dolžnosti nevtralne države in tretjih držav pa sta leta 1907 kodificirali Haaški konvenciji V in XIII, vendar so tudi pred kodifikacijo že veljala načela, ki so jih morale nevtralne države upoštevati.³ Degan (2000: 927) ugotavlja, da je nevtralnost po tem, ko države nimajo več pravice napovedati vojno drugi državi, bolj podobna »nesodelovanju v vojni«, kot pa »klasični nevtralnosti«, kar pa vseeno ne pomeni, da nevtralnost ni več pravno relevantna.

Tudi Neuhold (1997: 474) je mnenja, da se po današnjem pojmovanju nevtralnost v oboroženem spopadu začne z neudeležbo v oboroženem konfliktu po začetku sovražnosti in se konča s prenehanjem sovražnosti, kar dejansko bolj spominja na »nesodelovanje v vojni« kot pa na »klasično nevtralnost«. Kljub temu v posameznih oboroženih konfliktih nekatere v vojno nevpletene države vodijo takšno politiko, ki zelo spominja na klasično pojmovanje

² Belgija je dokaz, da biti nevtralen ni sinonim za biti neoborožen. Njena vojska je bila namreč bistveno prešibka, da bi lahko branila nevtralnost svoje države. Nemške vojske ni bila sposobna niti resno ovirati.

³ Degan (2000: 923) navaja primer »Alabama« iz leta 1872. Arbitražni tribunal je ZDA prisodil 15,5 milijona dolarjev odškodnine, ki jih je morala izplačati Velika Britanija, saj je slednja v ameriški državljanski vojni razglasila nevtralnost, a kljub temu svojim ladjedelnicam ni preprečila, da bi izdelovale in opremljale bojne ladje za sile Konfederacije.

nevtralnosti. Degan (2000: 927) navaja primer Velike Britanije, ki je v Iraško-Iranski vojni sprejela nekaj odločitev, ki so bile skladne s Haaško konvencijo XIII, vendar so bile to njene svobodne (politične) odločitve in ni šlo za izpolnjevanje določil mednarodnega prava. V obdobju nevtralnosti v oboroženem konfliktu morajo države spoštovati določila Haaških konvencij V in XIII in se vzdržati dejanj, ki bi pomenila favoriziranje katere izmed sprtih strani. Pri tem je pomembno poudariti, da iz Haaških konvencij V in XIII izhajajo tudi dolžnosti spoštovanja nevtralnosti v gospodarskem in ne zgolj v vojaškem smislu. Tu se potrjuje zgoraj omenjena Deganova ugotovitev, saj se v dobi globalizacije težko pričakuje popolno nepristranskost. Toda to še ne more biti povod za napad na državo, ki bi kršila dolžnosti, ki jih ima kot nevtralna država. Kot ugotavlja Degan (2000: 927), bi lahko prišlo do napada na nevtralno državo le v primeru, če bi nevtralna država najprej sama napadla eno izmed vojskujočih se držav. Vendar se zdi takšna interpretacija sporna, saj bi se nevtralna država z napadom na drugo državo sama odrekla nevtralnemu statusu. Menim, da bi enako stanje nastopilo tudi v primeru, ko bi se država, ki bi bila v določenem oboroženem spopadu nevtralna, pridružila vojaškemu zavezništvu, ki bi bilo vpleteno v vojaške spopade s tretjo državo oziroma skupino držav.

Za razliko od nevtralnosti v oboroženem spopadu morajo države, ki se odločijo za razglasitev trajne nevtralnosti, spoštovati obveznosti izpolnjevanja nevtralnosti že v miru. Trajno nevtralna država se na podlagi pogodbe oziroma z enostranskim izrazom volje zaveže, da bo v vseh prihodnjih konfliktih ostala nevtralna (Neuhold 1997: 476) oziroma, kot pravi pravi Saliger (1992: 38), »/.../ vodi takšno politiko, ki pri ostalih vzbuja občutek, da bi ob morebitnem izbruhu sovražnosti lahko vse v konflikt vpletene strani obravnavala enako.« Za trajno nevtralne države tako obstajajo naslednje dolžnosti oziroma omejitve suverenosti, ki jih morajo države s tem statusom izpolnjevati že v miru: (1) prepoved pristopa k vojaškemu zavezništvu, (2) dolžnost varovanja in obrambe svoje nevtralnosti z vsemi sredstvi, (3) prepoved namestitve tujih vojaških oporišč na svojem ozemlju, (4) prepoved pristopa h gospodarskim zvezam, ki bi jim v primeru oboroženega konflikta onemogočal izpolnjevanje dolžnosti enake obravnave (Neuhold 1997: 476). Ob tem se tretje države, ki neki državi priznajo status trajne nevtralnosti, zavežejo, da bodo status spoštovale, države, ki so poroki, pa prevzamejo jamstvo, da bodo ob morebitni agresiji njeno nevtralnost branile z oboroženo silo (Degan 2000: 272).⁴ Vprašanje, ki se pri tem postavlja, je, kakšne so v današnjem času

⁴ Degan (2000: 272) navaja primer Nemčije, ki je jamčila za belgijsko trajno nevtralnost, a jo je leta 1914 sama napadla. Ker je bila porok belgijske trajne nevtralnosti tudi Velika Britanija, je ta v skladu s svojimi obveznostmi napovedala vojno Nemčiji.

sankcije, če pride do kršitev dolžnosti, ki izvirajo iz statusa trajne nevtralnosti. Do vojaškega posega lahko pride le v primeru, če bi trajno nevtralna država sama stopila v vojno, katere namen ne bi bila obramba lastne suverenosti. Do vstopa v takšno vojno pa bi lahko prišlo tudi v okviru članstva v vojaškem zavezništvu. Trajno nevtralne države sicer ne smejo vstopiti v vojaška zavezništva, toda pojavlja se vprašanje, kdo jim danes to lahko prepreči in predvsem na kakšen način.

Poleg pravne nevtralnosti poznamo tudi t. i. politično nevtralnost oziroma nevtralnost kot politično maksimo (Verdross 1977: 9). Primer države, ki izvaja politiko takšne nevtralnosti, je (bila) Švedska, ki je bila nevtralna v vseh oboroženih spopadih od leta 1815 naprej.⁵ V primeru nevtralnosti kot politične maksime država de facto izvaja politiko trajno nevtralne države (Rehrl 1999: 24–25), vendar ji takšen status ni niti mednarodnopravno priznan niti zajamčen s strani tretjih držav (Degan 2000: 272).

1.2 Trajna nevtralnost Republike Avstrije

1.2.1 Vzroki za razglasitev nevtralnosti (1919 – 1954)

Po koncu prve svetovne vojne je zadnji ministrski predsednik Avsto-Ogrske monarhije Heinrich Lammasch pripravil osnutek o prihodnosti Republike Avstrije, torej v vseh pogledih precej drugačne in manjše državne tvorbe, kot je bila monarhija. Njegov predlog je temeljil na prevzetju švicarskega modela trajne nevtralnosti. Zavzel se je za povsem neodvisno alpsko republiko, ki bi skupaj z nevtralno Švicco sestavljala »tampon cono« v osrčju Evrope. Takratna avstrijska zvezna vlada takšne ideje ni podprla, saj je leta 1919 še zastopala stališče, da je treba prihodnost Avstrije iskati v združitvi z Weimarsko republiko. Mirovna pogodba iz Saint Germaina pa je istega leta takšno združitve izrecno prepovedala.⁶ Pogodba iz Saint Germaina v 88. členu namreč določa:

⁵ Tudi Švedska je leta 1995 vstopila v EU, zato se pojavlja vprašanje, kolikšno politično legitimiteto sploh še ima njeno sklicevanje na nevtralnost.

⁶ Za Mirovno pogodbo iz Saint Germaina se je v Avstriji dosledno uporabljal izraz Državna pogodba (Staatsvertrag). Kot navaja Stourzh (1985: 3), je termin državna pogodba uvedel znani avstrijski pravni teoretik Hans Kelsen, ki je menil, da z Avstrijo ne more biti podpisana mirovna pogodba, saj Republika Avstrija med prvo svetovno vojno sploh ni obstajala. Kelsen je predlagal podpis državne pogodbe, česar pa zavezniki niso sprejeli. Avstriji je bila s to pogodbo namreč nedvoumno pripisana krivda za prvo svetovno vojno in s tem povezano plačilo reparacij. Kelsenov izraz državna pogodba se je v Avstriji kljub temu uveljavil, saj ga najdemo v vseh avstrijskih uradnih dokumentih tistega časa, ki to pogodbo omenjajo.

Die Unabhängigkeit Österreichs ist unabänderlich, es sei denn, dass der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmt. Daher übernimmt Österreich die Verpflichtung, sich, außer mit Zustimmung des gedachten Rates, jeder Handlung zu mittelbar oder unmittelbar oder auf irgendwelchem Wege, namentlich - bis zu seiner Zulassung als Mitglied des Völkerbundes - im Wege der Teilnahme an den Angelegenheiten einer anderen Macht seine Unabhängigkeit gefährden könnte. (Staatlichesgesetzblatt 1920: 303 v Verosta 1967: 51).

Določila tega člena naj bi pomenila več kot le prepoved združevanja in naj bi vzpostavila nekakšno kvazi-nevtralnost. Znani avstrijski pravnik Stephan Verosta (1967: 54) razlaga, da »/.../ 88. člen formulira poseben mednarodni status Avstrije, ki je podoben statusu Švice.« Če že ni povsem jasno, ali je takrat šlo za mednarodnopravno utemeljeno nevtralnost, lahko brez dvoma govorimo o nevtralnosti kot politični maksimi. Vendar Avstrija ni dolgo vztrajala pri nevtralni politiki, čeprav je zvezni kancler Johann Schober predstavil t. i. vladno izjavo o politiki nevtralnosti, socialdemokratski poslanski klub pa prevzel Lammaschevo idejo in leta 1933 zahteval razglasitev nevtralnosti po švicarskem vzoru in tudi njeno nedvoumno mednarodnopravno utemeljitev.

Razvoj dogodkov v takratni Evropi je šel drugo pot. Z vzponom nacizma in fašizma pri dveh velikih avstrijskih sosedah je razprava o nevtralnosti zamrla. Avstrija je še pred priključitvijo k nacistični Nemčiji leta 1938 sprejela nekaj odločitev, ki niso bile skladne s politiko nevtralnosti. Predvsem očitno je bilo zблиževanje s fašistično Italijo. Leta 1936 je Avstrija uradno pristopila k t. i. politični skupini, ki jo je sestavljala skupaj z Italijo in Madžarsko (Ermacora 1975: 24).

Nemčija je 12. marca 1938 izvedla priključitev Avstrije (Anschluss), vendar so zavezniki – Sovjetska zveza, Velika Britanija in ZDA – to priključitev šteli za nično, o čemer so se 30. oktobra 1943 izrekli z Moskovsko deklaracijo in se zavzeli za ponovno vzpostavitev samostojne avstrijske države (Schreuer 1997: 371). Kljub tej deklaraciji so bili zavezniki leta 1945, po koncu druge svetovne vojne, pred vprašanjem, kakšen naj bo status Avstrije. Toda z začetkom hladne vojne je bilo to vprašanje obravnavano pod njenim vplivom, izid pa takšen, da za Avstrijo dejansko ne bi mogel biti bolj ugoden. Avstrija je veljala za osvobojeno in ne za premagano državo, ni pa se uvrščala niti med zmagovalke vojne niti med njene poraženke. Bistveno vprašanje tistega časa je bilo, ali naj se z njo podpiše mirovna pogodba, ki bi jo uvrstila med poraženke vojne in ji naložila vojno krivdo, ali pa naj se išče drugačna rešitev. Zvezna vlada je že leta 1945 začela uporabljati leta 1919 oblikovan termin državna pogodba, ki so ga sicer uporabljali le v Avstriji, hkrati pa so v politični besednjak ponovno vstopile

besede o nevtralnosti.⁷ Prva povojna zvezna vlada si je pod vodstvom kanclerja Leopolda Figla⁸ zastavila za cilj ohranitev ozemeljske celovitosti, saj je bila država po vojni razdeljena med štiri zasedbene sile, in sicer med Sovjetsko zvezo, Veliko Britanijo, ZDA in Francijo. Delitev po nemškem vzoru se je zdela tako precej realna možnost. Izpolnitev tega cilja bi bila bistveno lažja, če ne bi Avstriji pripisali sokrivde v drugi svetovni vojni, zato je bil drugi cilj takratne zvezne vlade sklenitev državne, in ne mirovne, pogodbe ter tako preložitve vse odgovornosti druge svetovne vojne na nemška ramena.

Čeprav so se zdele razmere za takšna pogajanja na začetku hladne vojne neugodne, se lahko danes vprašamo, ali bi takšen dosežek v drugih okoliščinah Avstriji lahko uspел. Razglasitev nevtralnosti se je v nastajajoči blokovski ureditvi sveta izkazala za čudežno formulo, po kateri je Avstrija ohranila svojo ozemeljsko celovitost in se pri vprašanju odgovornosti za drugo svetovno vojno skrila za nemško senco. Toda pot do nevtralnosti ni bila tako samoumevna niti s stališča Sovjetske zveze niti s stališča Zahoda.

Ob ustanovitvi Nata leta 1949 je Francija zastopala stališče, da se mu mora priključiti tudi Avstrija. Ker bi pristop bržkone pripeljal do delitve države na Zahodno in Vzhodno Avstrijo, je zvezni predsednik Karl Renner francoski delegaciji, ki je prišla predstaviti svojo idejo na Dunaj, dal jasno vedeti, da je pristop Avstrije k Natu izključen. Svoje stališče je podkrepil z besedami: »Vi delate načrte, kako se bo Evropa pred morebitnim napadom Rdeče armade branila na Renu. Mi smo 600 kilometrov vzhodno od Rena in Rusi so že pri nas!« (Stourzh 1985: 108). Oddaljevanje Avstrije od Nata je vodilo v novo nevarnost. ZDA naj bi bile vedno bolj naklonjene delitvi. Na obisku v Washingtonu je zato vicekancler Adolf Schärf marca 1952 svoje ameriške sogovornike prepričeval, da Avstrija pripada zahodnemu kulturnemu krogu in da bi bila nedeljena in nevtralna Avstrija tudi v ameriškem interesu (Gutkas 1985: 69). Očitno so njegova prizadevanja v ZDA našla razumevanje, obenem pa so se z »odjugo« po smrti Stalina tudi v Sovjetski zvezi začeli premiki tudi na tem področju. Preko svojih odličnih zvez v Centralnem komiteju Komunistične partije Sovjetske zveze (CK KPSZ) je tedanji avstrijski veleposlanik v Moskvi sovjetskemu vodstvu predlagal podpis Avstrijske državne pogodbe (ADP). »Ob tem bi bila koristna razglasitev nevtralnosti«, je dodal. Pri tem je tedanji zunanji minister Karl Gruber (1953: 2) Zahodu pojasnjeval, da gre »r/azglasitev nevtralnosti razumeti zgolj kot neudeležbo v morebitnem konfliktu, Avstrija pa bo ostala svobodna in demokratična država.«

⁷ V ospredje je torej zopet stopil termin državna pogodba, ki ga je po prvi svetovni vojni uvedel Hans Kelsen. Toda vlada se je dejansko sklicevala zgolj na termin, ki je bil v uporabi le v Avstriji, in nikakor ne na vsebino mirovne pogodbe iz Saint Germaina leta 1919.

⁸ Leopold Figl je bil med leti 1938 in 1945 interniranec v koncentracijskih taboriščih Dachau in Mauthausen.

Avstrija ni želela, da bi bila nevtralnost zapisana v ADP. Kot razlaga Rehr (1999: 33), je obstajala bojazen, da bi »/.../ pogodbeni partnerji vsako resnično ali namišljeno kršitev nevtralnosti izkoristili kot opravičilo za vmešavanje v avstrijske notranje zadeve.« Toda njihove karte so se na srečanju zunanjih ministrov v Berlinu med 25. januarjem in 18. februarjem 1954 bistveno poslabšale. Avstrijska delegacija je zastopala stališče, da mora njihova država ponovno postati neodvisna in pridobiti polno suverenost. V zameno je ponudila obljubo, da na svojem ozemlju ne bo dovolila namestitve tujih vojaških sil in ne bo vstopila v nobeno vojaško zavezništvo. Pogovori so propadli, ker je sovjetski zunanji minister Molotov (Ermacora 1975: 28) zahteval namestitev zavezniških sil, ki naj bi preprečile morebitno ponovno združitev z Nemčijo. Sovjetska zveza torej ni pristala na razglasitev nevtralnosti in s tem tudi ne na podpis ADP.

1.2.2 Moskovski memorandum

Po enem letu zastoja je prišlo do presenečenja. Prav zunanji minister Vjačeslav Molotov je v govoru pred Vrhovnim sovjetom 8. februarja 1955 poudaril, da je bil zastoj pri sklenitvi ADP neupravičen, saj naj bi avstrijska zagotovila zadostovala, politične razmere pa so bile takšne, da združitev z Nemčijo ni bila možna.⁹ Zasuk je bil tako vratolomen, da na Dunaju sprva niso vedeli, ali naj njegove besede upoštevajo resno. Vendar je bila avstrijska vladna delegacija že 24. marca 1955 povabljena na pogajanja v Moskvo. Delegacija, ki so jo sestavljali zvezni kancler Julius Raab, vicekancler Adolf Schärf, zunanji minister Leopold Figl in državni sekretar Bruno Kreisky,¹⁰ je 11. aprila odšla na pogajanja. Po samo treh dneh pogajanj sta strani uskladili stališča in 15. aprila 1955 je bil podpisan Moskovski memorandum, ki Avstrijo zavezuje k razglasitvi trajne nevtralnosti, Sovjetsko zvezo pa k umiku enot z avstrijskega ozemlja in hkrati pripravlja vse za podpis ADP. V njem vsako stran zavezujejo trije bistveni poudarki. Sovjetska zveza se je zavezala k: (1) takojšnjemu podpisu ADP in umiku svojih enot do 31. decembra 1955, (2) priznanju prihodnje trajne nevtralnosti Republike Avstrije, (3) udeležbi pri morebitni kolektivni obrambi teritorialne integritete Republike Avstrije, za katero jamčijo štiri velike sile. Na drugi strani se je Avstrija zavezala k: (1) razglasitvi deklaracije o izvajanju trajne nevtralnosti po švicarskem vzoru, (2)

⁹ Gre za obljubi, da Avstrija na svojem ozemlju ne bo dovolila namestitve tujih vojaških sil in ne bo vstopila v nobeno vojaško zavezništvo.

¹⁰ Bruno Kreisky je kasneje postal dolgoletni zvezni kancler, ki je nevtralnost izkoristil za krepitev avstrijske vloge v svetu.

prizadevanjem za mednarodno priznanje te deklaracije, (3) podpori jamstvu štirih velikih sil o integriteti in nedotakljivosti avstrijskega ozemlja.

1.2.3 Avstrijska državna pogodba (ADP)

Takoj po podpisu Moskovskega memoranduma je Sovjetska zveza predlagala sklic konference zunanjih ministrov na Dunaju. Zahodna stran je predlog sprejela, vendar pod pogojem, da se prej izpelje konferenca veleposlanikov. Glavni poudarki »predpogajanj« na konferenci veleposlanikov med 2. in 13. majem 1955 so bili: (1) avstrijsko sodelovanje pri repatriaciji preseljenih oseb in beguncev, (2) omejitve avstrijskih oboroženih sil, (3) umik zavezniških sil, (4) nemška lastnina. Po uskladitvi stališč o naštetih vprašanjih se je konferenca zunanjih ministrov začela 14. maja. Zunanji minister Leopold Figl je, kot navaja Stourzh (1985: 167), takoj zahteval in tudi dosegel črtanje odstavka iz preambule ADP, ki omenja avstrijsko udeležbo v vojni.

Zastavlja se vprašanje, zakaj so bili zavezniki tako »prijazni« do Avstrije, da ji niso pripisali vojne krivde. Zunanji ministri Vjačeslav Molotov (Sovjetska zveza in predsedujoči konferenci zunanjih ministrov na Dunaju), John F. Dulles (ZDA), Harold Macmillan (Velika Britanija) in Antoine Pinay (Francija) so bili namreč povsem enotni glede celotnega besedila ADP, ki je bila podpisana 15. maja 1955. Odgovor lahko najdemo v okviru hladne vojne. Opredelitev vojne krivde bi sodila v mirovno pogodbo, ker pa je Avstrija s politično trgovino dosegla podpis državne pogodbe v zameno za nevtralnost, je bila možnost opredelitve vojne krivde bistveno zmanjšana.¹¹

Nevtralna Avstrija je bila v varnostnem interesu Sovjetske zveze, saj je po odločitvi Zahoda, da ponovno oboroži Zvezno republiko Nemčijo (ZRN), skupaj s Švico predstavljala 970 kilometrov dolgo nevtralno območje (Rehrl 1999: 34) med blokoma, hkrati pa je bil to del politike detanta, ki jo je po smrti Stalina vodil novi sovjetski voditelj Nikita Hruščov. Kot razlaga strokovnjak za Sovjetsko zvezo Peter Kenez (1999: 204) je »velikodušnost« Sovjetske zveze treba razumeti v smislu sovjetskih prizadevanj za vzpostavitev nevtralne (združene) Nemčije, na kar pa Zahod ni pristal. Po njegovi razlagi naj bi bila nevtralna Avstrija mišljena kot model, po katerem naj bi oblikovali tudi Nemčijo, saj naj bi si sovjetsko vodstvo pod Hruščovom želelo »širšega prostora med blokoma.« Po navedbah Keneza (1999: 205) je

¹¹ ADP Avstriji del vojne krivde nalaga zgolj posredno, z reparacijami, do katerih je bila v obliki zaplem avstrijskega premoženja na svojem ozemlju upravičena izključno Jugoslavija. Vendar pa avstrijska vojna krivda ni nikjer opredeljena. Če je Avstrija termin državna pogodba leta 1919 samovoljno uporabljala za Mirovno pogodbo iz Saint Germaina, pri ADP iz leta 1955 ni tako. V tem primeru zares ne gre za mirovno pogodbo.

Zahod ta sovjetska prizadevanja prezrl, medtem ko je imela Avstrija od neuspešnih sovjetskih prizadevanj za rešitev nemškega vprašanja največjo korist.

Pa tudi avstrijski argumenti so bili dovolj močni, da so Zahod prepričali, da je bolje sprejeti nevtralnno Avstrijo, ki pripada zahodnemu kulturnemu krogu, kot je v Washingtonu razlagal vicekancler Adolf Schärf, kot pa sovjetsko »Vzhodno Avstrijo«. Nevtralnost je tako postala instrument moči avstrijske politike. Prvič ga je uporabila še preden je bil uradno potrjen in retroaktivno za izvzetje iz odgovornosti za drugo svetovno vojno.

ADP je sestavljena iz preambule, sedemintridesetih členov in dveh aneksov. Glavni poudarki te pogodbe so (1) ponovna vzpostavitev Avstrije kot svobodne in neodvisne države, (2) ohranitev avstrijske neodvisnosti, prepoved združitve z Nemčijo in določitev meja, (3) spoštovanje človekovih pravic in pravic manjšin, (4) demokratične institucije, (5) razpustitev nacističnih organizacij in prepoved službovanja nekdanjih članov nacističnih organizacij in nekdanjih pripadnikov nemške vojske v avstrijskih oboroženih silah, od čina polkovnika navzgor,¹² (6) prepoved izdelave ali nakupa določenih vrst orožja, (7) prepoved posedovanja bojne tehnike nemške izdelave, (8) prepoved nakupa civilnih letal nemške in japonske izdelave,¹³ (9) vprašanja vojnih ujetnikov, (10) umik zavezniških enot, (11) reparacije, (12) nemško premoženje v Avstriji in avstrijsko premoženje v Nemčiji, (13) plovnost Donave, (14) olajšave pri tranzitu čez avstrijsko ozemlje (Staatsvertrag: 1955).

Po podpisu ADP, 15. maja 1955, so jo ratificirali državni poglavarji držav podpisnic. Njen depozitar je bila Sovjetska zveza, po njenem razpadu je to Ruska federacija. Poleg štirih zavezniških velesil so k pogodbi pristopile tudi Jugoslavija (1955), Čehoslovaška (1955), Poljska (1956), Mehika (1956), Kanada (1959), Nova Zelandija (1959) in Avstralija (1961).

1.2.4 Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti

Podpisu ADP so sledili ostali koraki, s katerimi je bil udejanjen Moskovski memorandum. Že na prvem parlamentarnem zasedanju po podpisu ADP so predstavniki vseh štirih v parlamentu zastopanih strank predlagali, da spodnji dom avstrijskega parlamenta

¹² Del, ki govori o prepovedi službovanja nekdanjih članov nacističnih organizacij in pripadnikov nemške vojske od čina polkovnika navzgor zaradi zastaranja od leta 1990 ne velja več. Kot navaja Stadlmeier (2000: 22) se je Avstrija sklicevala na zastaranje, saj so tisti, na katere se prepoved nanaša, danes že prestari za vojaško službo.

¹³ Kot navaja Stadlmeier (2000: 22) je bila ta prepoved leta 1990 odpravljena s t. i. pogodbo 2+4, ki sta jo sklenili takrat še ločeni Nemčiji (ZRN in NDR) ter štiri soprodpisnice ADP. Avstrija se je pri tem sklicevala na zastaranje in spremenjene zgodovinske okoliščine, saj so določila, ki so se leta 1955 nanašala na omejitve nemškega oboroževanja, do danes izgubila pomen. S prepovedjo je bil prizadet predvsem avstrijski letalski prevoznik Austrian Airlines, saj zaradi nje ni smel kupovati letal znamke Airbus. V osemdesetih pa je zaradi omenjene prepovedi postalo edinstveno pravno-politično vprašanje povsem banalen nakup jadralnih letal, ker jih je športni letalski klub Zell am See kupil pri nemškem proizvajalcu (Stadlmeier 2000: 22).

(Nationalrat) sprejme odlok, s katerim se je Avstrija zavezala k nevtralnosti. Besedilo odloka, kakršnega je Nationalrat sprejel 7. junija 1955:

Österreich erklärt zum Zwecke der dauernden und immerwährenden Behauptung der Unabhängigkeit nach außen und der Unverletzlichkeit seines Gebietes sowie im Interesse der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Inneren aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität und ist entschlossen, diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen.

Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen.

Österreich erklärt in diesem Zusammenhang, sich in seinen Beziehungen zu anderen Staaten stets an die in der Charta der Vereinten Nationen ausgesprochenen Grundsätze halten zu wollen, und bringt neuerlich seine Bereitwilligkeit und seine Fähigkeit zum Ausdruck, die in der Charta enthaltenen Verpflichtungen anzunehmen und einzuhalten. (Entschießungsantrag v Stourzh 1985: 170).

Besedilo tega odloka je v svojem prvem členu skoraj dobesedno povzel poznejši Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti. Opozoriti je treba na dejstvo, da se je Avstrija v tem besedilu prvič oddaljila od švicarskega modela nevtralnosti in izrazila željo po sodelovanju v OZN.¹⁴

Do sprejema Zveznega ustavnega zakona o nevtralnosti je prišlo 26. oktobra 1955, torej dan po odhodu zadnjega zavezniškega vojaka z avstrijskega ozemlja.¹⁵ Ob predlogu zakona je zvezni kancler Julius Raab v svojem govoru pred parlamentom posebej poudaril, da bo »d/o odločanja o tem zakonu prišlo, ko v Avstriji ne bo več nobenega tujega vojaka, zato bo sprejet v času popolne neodvisnosti in svobode!« Poudaril je tudi, da »nevtralnost obvezuje državo, ne pa njenih državljanov«. Zakon je začel veljati 5. novembra 1955 (Csaky 1980: 172).

Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti, sprejet 26. oktobra 1955, se glasi:

Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

1. Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.
2. Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.

Artikel II

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.
(Bundesgesetzblatt 1955: 211 v Csaky 1980: 173).

¹⁴ Švica je članica OZN postala šele leta 2002.

¹⁵ To so bili britanski vojaki, ki so zapustili vojašnico »Lendorf« v Celovcu.

V prvem členu je povzeta dikcija odloka, ki ga je Nationalrat sprejel 7. junija 1955. Zvezni ustavni zakon Avstrijo zavezuje, da mora z vsemi sredstvi ohranjati in braniti nevtralnost. Ob tem se zastavlja vprašanje o skladnosti trajne nevtralnosti in omejitve oboroževanja, ki izhajajo iz ADP, kajti ob morebitni ogroženosti iz Zveznega ustavnega zakona o nevtralnosti izhaja, da mora Avstrija braniti trajno nevtralnost, za kar pa bi bila potrebna močna in dobro opremljena vojska.

1.2.5 Utemeljenost trajne nevtralnosti

Po avstrijskem ustavnem pravu je trajna nevtralnost utemeljena z Zveznim ustavnim zakonom o nevtralnosti iz leta 1955, predmet razprave med ustavnimi pravniki ostaja le vprašanje, ali je nevtralnost tudi ustavno načelo (Rehrl 1999: 45), medtem ko so mnenja o mednarodnopravni utemeljenosti različna. Postavljajo se vprašanja, kako ovrednotiti Moskovski memorandum. Gre za (1) **mednarodnopravno pogodbo**? Kunz (1956: 418–25) v Moskovskem memorandumu vidi najpomembnejšo avstrijsko mednarodnopravno zavezo k nevtralnosti. Berger (1956: 5) in Schweitzer (1977: 81) menita, da je bil z ratifikacijo ADP molče ratificiran tudi Moskovski memorandum; Suy (1962: 133) utemeljuje svoje mnenje z »nedvomno kompetenco avstrijske vladne delegacije za sklepanje pogodb«. (2) Rotter (1981: 78) meni, da gre za **politični sporazum**, saj »/.../ so memorandum sklenili kompetentni organi, vendar niso sledila ustrezna dejanja, ki bi mu dala mednarodnopravni značaj.« Nekateri pa razlagajo, da gre zgolj za (3) **zasebno obljubo članov avstrijske delegacije** na pogajanjih v Moskvi. Stourzh (1985: 153) trdi, da gre le za »/.../ protokol o rezultatih pogovorov avstrijske vladne delegacije s sovjetsko /.../«, enakega mnenja je tudi Verosta (1981: 5–37). Stourzh (1985: 153) argumentira, da Moskovski memorandum v prvem odstavku »/.../ članom avstrijske vladne delegacije osebno nalaga odgovornost za izpolnjevanje navedenih sklepov.« Navaja jih namreč poimensko.¹⁶ Pri tem se Stourzh (1985: 153) sklicuje na dejstvo, da je bila Avstrija v tistem času pod upravo zasedbenih sil in ni bila suverena država, zato naj ne bi imela kompetence za sklepanje mednarodnih pogodb.

¹⁶ Prvi odstavek Moskovskega memoranduma se v nemškem besedilu glasi: »Im Zuge der Besprechungen über den ehesten Abschluß des österreichischen Staatsvertrages in Moskau vom 12. bis 15. April 1955 wurde zwischen der sowjetischen und der österreichischen Regierung - dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR und Außenminister der UdSSR W. M. Molotow und dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR A. I. Mikojan - abgegebenen Erklärungen, Herr Bundeskanzler Ing. Julius Raab, Herr Vizekanzler Dr. Adolf Schärf, Herr Außenminister Dr. h. c. Ing. Leopold Figl, Herr Staatssekretär Dr. Bruno Kreisky im Zusammenhang mit dem Abschluß des österreichischen Staatsvertrages für die Herbeiführung folgender Beschlüsse und Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung Sorge tragen werden.«

Avstrijska vlada res ni imela kompetence za sklepanje mednarodnih pogodb s tretjimi državami brez odobritve zasedbenih sil, toda iz navedb Neuholda (1997: 375) sledi, da je to kompetenco imela pri sklepanju pogodb s štirimi državami, ki so predstavljale zasedbene sile, torej tudi s Sovjetsko zvezo. V Sporazumu o upravljanju avstrijskega ozemlja, ki so ga ZDA, Sovjetska zveza, Velika Britanija in Francija sklenile 28. junija 1946 na Dunaju, je bilo v 6. členu zapisano, da mora zasedbeni svet potrditi vse mednarodne pogodbe, ki jih sklene avstrijska vlada, razen pogodb, ki jih sklene s katero izmed štirih zasedbenih sil.¹⁷ To dejstvo torej ovrže argumente tistih, ki trdijo, da Moskovski memorandum ne more biti mednarodna pogodba, ker Avstrija takrat ni bila suverena država. Moskovski memorandum torej je mednarodna pogodba, ki je Avstrijo zavezala k razglasitvi trajne nevtralnosti, saj je imela avstrijska vlada kompetenco za sklepanje mednarodnih pogodb s Sovjetsko zvezo.¹⁸ Geistlinger (1996: 3) opozarja tudi na zanimivo lingvistično podrobnost. V ruskem besedilu Moskovskega memoranduma je namreč uporabljen termin »соглашение« in ne «договор». Po Geistlingerju termin »соглашение« pomeni pogodbo na vladni ravni, medtem ko termin «договор» označuje pogodbo na ravni državnih poglavarjev. Ker je bila zvezna vlada tista, ki je bila na podlagi Sporazuma o upravljanju avstrijskega ozemlja v imenu Avstrije upravičena do sklepanja mednarodnih pogodb, Geistlinger meni, da je z uporabo prvega termina v ruskem besedilu Moskovski memorandum dobil status mednarodnopravne pogodbe.

V skladu z dolžnostmi, ki so izhajale iz Moskovskega memoranduma, je Avstrija 14. novembra 1955 vsem petinšestdesetim državam, s katerimi je imela diplomatske odnose, poslala noto, naj »/.../ priznajo trajno nevtralnost Republike Avstrije, kakor to določa Zvezni ustavni zakon« (Stourzh 1985: 172). Štiri podpisnice ADP so to storile skupaj 6. decembra 1955. Kot navaja Neuhold (1997: 534), je avstrijsko trajno nevtralnost eksplicitno priznalo 62 držav, druge pa so jo molče sprejele. Trajna nevtralnost Republike Avstrije je tako postala običajno pravilo mednarodnega prava, njeno spoštovanje pa del prakse drugih subjektov mednarodnega prava.

¹⁷ »Alle legislativen Maßnahmen, so wie sie vom Alliierten Rat bestimmt sind, und internationale Abkommen, die die österreichische Regierung abzuschließen wünscht, ausgenommen Abkommen mit einer der vier Mächte, sollen - bevor sie in Kraft treten oder in Staatgesetzblatt veröffentlicht werden - von der österreichischen Regierung dem Alliierten Rat vorgelegt werden.« (Neuhold 1997: 375).

¹⁸ Omeniti velja tudi mnenji Bergerja (1956: 5) in Schweitzerja (1977: 81), ki razlagata, da je ADP povzela duh Moskovskega memoranduma in da je bil slednji z ratifikacijo ADP tudi molče ratificiran. Toda pri primerjavi ADP in Moskovskega memoranduma lahko ugotovimo, da Moskovski memorandum v ADP ni v celoti vključen, in sicer ravno v tistem delu, ki se nanaša na nevtralnost, je bil v ADP prenesen zelo ohlapno in le v posameznih elementih, ki so za nevtralnost relativno nepomembni. Menim, da zato ne moremo govoriti o tem, da je ADP povzela duh Moskovskega memoranduma. Toda glede na to, da je Avstrija imela kompetenco sklepati mednarodne pogodbe s Sovjetsko zvezo, to Moskovskemu memorandumu ne jemlje statusa mednarodne pogodbe.

S priznanjem trajne nevtralnosti se je mednarodna skupnost zavezala k njenemu spoštovanju, medtem ko se je Avstrija mednarodnopravno zavezala k izvajanju politike, ki je skladna s tem statusom že z noto, s katero je 14. novembra 1955 zaprosila 65 držav, naj »/.../ priznajo trajno nevtralnost Republike Avstrije, kakor to določa Zvezni ustavni zakon.« (Stourzh 1985: 172).

Da je avstrijska trajna nevtralnost utemeljena tako po avstrijskem notranjem pravu kot po mednarodnem pravu, je v »avis« pred avstrijskim vstopom v EU zapisala tudi Evropska komisija.

1.2.6 Pravice in dolžnosti nevtralne Avstrije ter interpretacije nevtralnosti

Avstrija ima kot nevtralna država pravico do (1) **aktivne udeležbe v mednarodni skupnosti**. Med sprtimi stranmi lahko igra vlogo posrednika in v krizna žarišča pošilja mirovne sile. Glede njene lastne varnosti ima ob morebitnih kršitvah njene nevtralnosti (2) **pravico do samoobrambe** (Rehrl 1999: 57–58).

Po drugi strani iz njenega statusa trajne nevtralnosti izhajajo tudi dolžnosti. Pomembnih se mi zdi šest osnovnih načel: (1) **načelo enake obravnave**, kar pomeni, da Avstrija ne sme nobene izmed sprtih strani niti negativno niti pozitivno diskriminirati. Rehrl (1999: 59) navaja praktičen primer, po katerem Avstrija v vojno zapletenim stranem ne sme prodajati orožja. Če to počne, ga mora ponuditi vsem vojskujočim se stranem. Opozoriti pa je treba, da nevtralnosti in načela enake obravnave ne gre razumeti le v vojaškem smislu, temveč tudi v političnem in ekonomskem. Stadlmeier (2000: 62) se sprašuje, ali ni bila avstrijska nedvoumna politična podpora slovenskemu osamosvajanju kršitev nevtralnosti par excellence. Meni, da bi tudi v slovenskem političnem konfliktu z zveznimi oblastmi morala Avstrija ravnati nevtralnno. Čeprav se v Sloveniji na takšna mnenja odzivamo občutljivo, je Stadlmeierjevo vprašanje upravičeno. Težava seveda ni v Sloveniji, temveč v statusu trajne nevtralnosti. Zastavlja se namreč staro vprašanje, ali biti nevtralen ne pomeni de facto opredeliti se za močnejšega. Drugo pomembno načelo je (2) **načelo vzdržanja**, ki Avstriji nalaga, da se v konfliktu tretjih držav ne sme vojaško opredeliti za nobeno stran. To pomeni prepoved kakršnekoli aktivne udeležbe v vojaških akcijah vojskujočih se držav. (3) **Načelo oviranja**, kar pomeni, da mora Avstrija po najboljših močeh vojskujočim se stranem preprečevati uporabo svojega ozemlja za izvajanje oziroma pripravo na vojaške akcije. V tem smislu tudi Rehrl (1999: 59) navaja primer Slovenije. Po njegovih navedbah naj bi Avstrija vedno odločno protestirala, ko so letala Jugoslovanske ljudske armade (JLA) med junijsko

vojno leta 1991 kršila avstrijski zračni prostor, po drugi strani pa naj bi dovolila prevoz opreme slovenske Teritorialne obrambe čez svoje ozemlje. V novejšem času prihaja do novih zapletov. Avstrija je v skladu s 14. členom Haaške konvencije V dovolila humanitarne prelete ameriških vojaških letal skozi svoj zračni prostor. Obstaja pa sum, da so pod krinko humanitarnih preletov Američani skozi avstrijski zračni prostor na vojna žarišča večkrat prevažali bojne enote in bojno opremo. V skladu z istim členom iste konvencije bi avstrijsko letalstvo moralo ameriška letala, za katere obstaja sum, da zlorablajo dovoljenje za humanitarne prelete, prestreči in jih prisiliti k pristanku. Tudi če bi si Avstrija to politično lahko privoščila, tega s svojim zastarelim vojaškim letalstvom ne bi mogla izvesti.¹⁹ Zato se ponovno potrjuje teza, da mora država, ki je nase prevzela pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz nevtralnosti, razpolagati z najsodobnejšo bojno tehniko, kajti le tako nevtralnost ne ostane zgolj na deklarativni ravni.

Poleg naštetih treh načel, ki veljajo splošno za vsako nevtralno državo, za Avstrijo kot trajno nevtralno državo veljajo še tri specifična: (4) **prepoved namestitve tujih enot**, (5) **prepoved vstopa v vojaška zavezništva** in (6) **prepoved sodelovanja v vojaških operacijah, ki niso obrambnega značaja**. Ravno spoštovanje teh načel pomeni, kot pravi Saliger (1992: 38), da »/.../ država vodi takšno politiko, ki pri drugih vzbuja občutek, da bi ob morebitnem izbruhu sovražnosti lahko vse v konflikt vpletene strani obravnavala enako.

¹⁹ Leta 2004 bo Avstrija svojo floto več kot 40 let starih lovskih letal posodobila z novimi lovci vrste Eurofighter. Izgovor na zastarelo floto bo tako odpadel. Ob morebitnih ponovnih kršitvah bo zanimivo spremljati, ali se bo Avstrija odločila prestreči kakšno izmed ameriških letal.

2 TRAJNA NEVTRALNOST V LUČI ČLANSTVA V EVROPSKI UNIJI

2.1 Trajna nevtralnost in vstop v Evropsko unijo

Avstrijsko približevanje Evropski gospodarski skupnosti (EGS) se je začelo že v sedemdesetih letih, vendar se o možnosti polnopravnega članstva v tistem času še ni govorilo. Z EGS in Evropsko skupnostjo za premog in jeklo (ESPJ) je Avstrija sklenila le nekaj pogodb o sodelovanju.²⁰ Razlog za zadržanost je bila prav trajna nevtralnost. Ko pa je v drugi polovici osemdesetih let EGS začela resne priprave za uvedbo skupnega notranjega trga, so se tudi v Avstriji začele razprave o polnopravnem članstvu. Prevladalo je prepričanje, da relativno majhno avstrijsko gospodarstvo ne bi smelo ostati zunaj procesa evropskega združevanja, prav tako pa je s tem procesom sovpadal tudi konec hladne vojne in tisti, ki bi v mednarodni skupnosti lahko problematizirali avstrijsko članstvo (predvsem Sovjetska zveza), so bili zaposleni s povsem drugačnimi težavami.

Avstrija je bila pred vstopom v EU članica Efte, ki jo Preston (1997: 13) označuje kot »pragmatično alternativo« članstvu v EU, za katero so se njene članice odločile, da ne bi ostale povsem zunaj procesa evropske integracije, a hkrati ohranile večjo mero suverenosti.²¹ Kot enega izmed pomembnih razlogov za to Preston navaja ravno nevtralnost nekaterih njenih (nekdanjih) članic. Efta je bila namreč ustanovljena z veliko nižjimi cilji kot tri evropske skupnosti, predhodnice današnje EU. Državam članicam je ponujala ohranitev politične neodvisnosti, njen cilj pa je bil vzpostavitev območja svobodne trgovine, ki ne posega v trgovanje njenih članic s tretjimi državami (Preston 1997: 15). Leta 1992 so države članice Efte z EU sklenile Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), ki je začel veljati 1. januarja 1994, torej natanko eno leto pred avstrijskim vstopom v EU. Ob tem je treba omeniti, da se Švica po neuspelem referendumu EGP ni pridružila. EGP članicam Efte, razen Švici, omogoča polnopravno sodelovanje na skupnem trgu, z zgolj nekaterimi omejitvami na področju prostega pretoka blaga, ki se nanašajo na področji kmetijstva in ribištva (Preston 1997: 28–31). To pa pomeni, da bi pravila skupnega trga Avstrijo zavezovala k ravnanju, ki ni

²⁰ Danes Pogodba o ESPJ ne velja več, saj se je iztekla leta 2002. Podpisana je bila leta 1951 v Parizu (veljati je začela leta 1952) in je pomenila začetek integracije, ki jo danes poznamo pod imenom Evropska unija. Pogodba o ESPJ je bila omejena na dobo 50 let, kar je sicer v mednarodnem pravu redkost. Pogodba o EGS je bila podpisana leta 1957 v Rimu (veljati je začela leta 1958). Hkrati je bila podpisana in ratificirana tudi Pogodba o Evropski skupnosti za jedrsko energijo (ESJE).

²¹ Efta je bila ustanovljena leta 1960 v Stockholmu. Avstrija je bila njena ustanovna članica, vendar se je podobno kot večina nekdanjih članic Efte pozneje odločila za vstop v EU. Preostale članice Efte so danes: Norveška, Švica, Islandija in Liechtenstein.

v skladu z njenim statusom trajno nevtralne države tudi v primeru, če se ne bi priključila EU in bi še naprej ostala članica Efte. Toda v Avstriji je prevladalo prepričanje, da bi s pridružitvijo EU in s pridobitvijo pravice do soodločanja, Avstrija lahko bolj učinkovito zavarovala svoje gospodarske interese (Preston 1997: 21).

Julija 1989 je Avstrija na tri evropske skupnosti uradno vložila prošnjo za vstop.²² Pri tem je izrazila pridržek, s katerim je zahtevala spoštovanje trajne nevtralnosti tudi po podpisu pristopne pogodbe:

Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, sowie davon aus, dass es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen. (Vorbehalt v Steininger, Gehler 1989: 587).

Stališče Evropske komisije (avis), izraženo julija 1991, je bilo bolj realno. Komisija je namreč nevtralnost označila kot »problematičen vidik pri avstrijskem vstopu«. Avstrija se je na to stališče odzvala tako, da v pristopnih pogajanjih, ki so trajala od 1. februarja 1993 do 30. marca 1994, nevtralnosti ni izpostavljala. Zunanji minister Alois Mock pa je, kot pravilno ugotavlja Rehrl (1997: 233), »/njen/ pomen samovoljno okrnil zgolj na prepoved namestitve tujih vojaških sil na avstrijskem ozemlju«, torej zgolj na jedrni element, čemur Reiterer in Wittich (1998: 80) šaljivo pravita »doktrina avokada«.

V času pristopnih pogajanj so na javnih razpravah politiki takratne velike koalicije razlagali, da se Avstrija kot nevtralna država lahko priključi EU brez posledic za svojo nevtralnost. Volivci so takšna pojasnila sprejeli in na referendumu 12. junija 1994 s 66,58 odstotka podprli vstop v Unijo (Rehrl 1997: 233). Posledica vladne taktike izogibanja neprijetnim temam o posledicah, ki jih bo imelo članstvo v EU za nevtralnost, je bila med drugim tudi ta, da se razprava o tem vprašanju nikdar ni zares razvila.

V Pogodbi o pridružitvi Avstrije, Švedske, Finske in Norveške je posebej opredeljeno, da morajo biti nove države članice z dnem vstopa v EU (1. januar 1995) »/.../ pripravljene v polnem obsegu prevzeti obveznosti skupne zunanje in varnostne politike in pri njej aktivno

²² Leta 1995, ko je Avstrija vstopila v EU, je Pogodba iz Maastrichta, ki je uvedla izraz Evropska unija, seveda že obstajala, zato govorim o vstopu Avstrije v EU. Vendar je bila Pogodba iz Maastrichta podpisana leta 1992, Avstrija pa je za polnopravno članstvo zaprosila leta 1989. Njena prošnja je bila zato naslovljena na tri evropske skupnosti, in sicer ESPJ, EGS in ESJE, katerih institucije so bile združene od leta 1967. Avstrija je med tedanjimi članicami Efte kot prva zaprosila za polnopravno članstvo v EU, in sicer že v času pogajanj ES in Efte o EGP. Preston (1997: 23) to imenuje »vožnja po dveh tirih«, saj je Avstrija želela postati polnopravna članica ES in se kot članica Efte hkrati pogajala o EGP, ki je bil v Avstriji razumljen kot nekakšna rezervna možnost.

sodelovati, kot je to določeno v Pogodbi o Evropski skupnosti.«²³ Avstrijski pridržek o spoštovanju nevtralnosti, ki ga je Avstrija izrazila ob naslovitvi prošnje na evropske skupnosti po polnopravnem članstvu leta 1989, torej ni bil upoštevan.²⁴ To pa pomeni, da se je Avstrija že 1. januarja 1995, torej še pred nadaljnjim razvojem SZVP z Amsterdamsko pogodbo leta 1996, znašla v konfliktnem položaju, v katerem jo obvezujejo PES in obveznosti, ki jih ima po mednarodnem pravu kot nevtralna država.

Pravila skupnega evropskega trga torej Avstrijo postavljajo v položaj, ki ni skladen z njenim statusom trajno nevtralne države, vendar so se temu vprašanju v času pristopnih pogajanj v Avstriji izogibali in tudi Evropska komisija, ki je leta 1989 sicer napovedala, da bi nevtralnost lahko bila resna težava pri avstrijskem vključevanju, tega vprašanja ni izpostavljala. Z razvojem SZVP in t. i. militarizacijo EU pa se pojavljajo nova vprašanja in nova neskladja s statusom trajne nevtralnosti.

2.2 Skupni trg in skupna trgovinska politika v luči trajne nevtralnosti

Skupni trg je bil v PES uveden leta 1992 in temelji na t. i. štirih svoboščinah: (1) prost pretok blaga, (2) prost pretok kapitala, (3) prost pretok storitev in (4) prost pretok oseb. S stališča nevtralnosti je sporen prost pretok blaga, saj med državami članicami EU prepoveduje vsakršne količinske omejitve, kar nevtralni državi onemogoča ravnanje v skladu s Haaškima konvencijama V in XIII.

PES v 133. členu (skupna trgovinska politika) določa:

1. Skupna trgovinska politika temelji na enotnih načelih, zlasti glede sprememb carinskih stopenj, sklenitve sporazumov o carinskih tarifah in trgovini, doseganja enotnosti pri ukrepih liberalizacije, izvozni politiki in ukrepih za zaščito trgovine, na primer glede dampinga ali subvencij.

2. Komisija predloži Svetu predloge za izvajanje skupne trgovinske politike.

3. Kadar so za sklenitev sporazumov z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami potrebna pogajanja, Komisija predloži Svetu priporočila, ta pa pooblasti Komisijo za začetek potrebnih pogajanj.

Komisija vodi pogajanja ob posvetovanju s posebnim odborom, ki ga Svet imenuje za pomoč Komisiji pri izvajanju te naloge, in v okviru direktiv, ki jih lahko nanjo naslovi Svet.

4. Svet pri izvajanju pristojnosti, ki so mu dodeljene v skladu s tem členom, odloča s kvalificirano večino.

5. Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno odloči, da se odstavki 1 do 4 uporabljajo tudi za mednarodna pogajanja in sporazume o storitvah in intelektualni lastnini, kolikor niso ti že zajeti v teh odstavkih.

²³ Norveški volivci so pozneje na referendumu zavrnili vstop.

²⁴ Nevtralni sta bili tudi Švedska in Finska, ki sta se Uniji pridružili skupaj z Avstrijo leta 1995, vendar v njunem primeru ni šlo za trajno nevtralnost.

V Haaških konvencijah V in XIII je opredeljena prepoved opredeljevanja za katerokoli izmed vojskujočih se strani ne le v vojaškem, temveč tudi v gospodarskem smislu. Po drugi strani pa iz dikcije 133. člena PES izhaja, da organi Unije lahko sami odločajo o trgovini s tretjimi državami. Ker Svet o izvajanju svojih pristojnosti odloča s kvalificirano večino, Avstrija nima instrumenta, s katerim bi zaustavila sprejem sklepa, ki ne bi bil skladen z dolžnostmi, ki jih ima kot trajno nevtralna država. Avstrija tako ne bi mogla preprečiti sprejema sklepa o sankcijah oziroma količinskih omejitvah proti tretji državi, ki bi se znašla v oboroženem konfliktu s katero izmed držav članic Unije.²⁵ To pa bi Avstrijo potisnilo v položaj, v katerem ne bi mogla ravnati v skladu z 9. členom Haaške konvencije V. V skladu s tem členom bi Avstrija kot (trajno) nevtralna država morala enake ukrepe uvesti tudi proti drugi v konflikt vpleteni državi, ki bi bila v tem primeru članica EU, kar pa 28. in 29. člen PES prepovedujeta. Omenjena člena se glasita:

Med državami članicami so prepovedane količinske omejitve pri uvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom.

Količinske omejitve pri izvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom so med državami članicami prepovedani.

Ob tem je treba omeniti tudi 30. člen:

Določbe členov 28 in 29 ne izključujejo prepovedi ali omejitev pri uvozu, izvozu ali blagu v tranzitu, če so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine. Vendar te prepovedi ali omejitve ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami.

Po 30. členu so torej mogoče izjeme, vendar spoštovanje obveznosti, ki jih imajo po mednarodnem pravu nevtralne države, ne sodi v nobeno izmed kategorij, kjer so izjeme dopustne. Pomembno je tudi, da je po 226. členu PES predviden postopek v primeru kršitve te pogodbe. Odločanje je v pristojnosti Komisije in Sodišča, torej poteka nadnacionalno, in države nimajo ustreznih vzvodov, s katerimi bi lahko preprečile sprejem odločitve, ki jim ne ustreza.²⁶ Dikcija 226. člena se glasi.

²⁵ Pri tem ne gre le za teoretične možnosti. Možnih konfliktov med državo članico EU in tretjo državo je kar nekaj. Leta 2002 je maroška vojska zasedla otok Perejil pred maroško obalo, ki je sicer pod špansko suverenostjo, vendar se je (tudi po diplomatskem posredovanju EU) od tam umaknila. Vsekakor pa se vojaškega konflikta med Španijo in Marokom v prihodnosti ne da izključiti. Še vedno niso rešene napetosti med članico EU Grčijo in »večno kandidatko za vstop« Turčijo. Ob nadaljevanju odlašanja pri določitvi datuma za začetek pogajanj Turčije za vstop v EU in s tem povezanim morebitnim prihodom radikalnejše politične opcije na oblast v Turčiji, ne moremo izključiti ponovitve invazij turške vojske na ozemlja pod grško suverenostjo (predvsem na grške otoke ob turški obali). Prav tako je z vstopom Cipra v EU in s propadom referendumu o združitvi to sicer 30 let staro konfliktno področje postalo tudi morebitno konfliktno področje med članico EU in tretjo državo, namreč Turčijo.

²⁶ PES spada v t. i. prvi steber evropskega pravnega reda, kjer ima EU največ pristojnosti. Odločanje je v pristojnosti nadnacionalnih organov, kot sta Komisija in Sodišče, medtem ko pri odločitvah, kjer sodeluje tudi Svet, ki je sicer sestavljen iz članov nacionalnih vlad, ni predvideno odločanje s soglasjem, temveč s kvalificirano večino.

Če Komisija meni, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz te pogodbe, poda o zadevi obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe.

Če zadevna država ne ravna v skladu z mnenjem v roku, ki ga določi Komisija, lahko slednja zadevo predloži Sodišču.

Po 227. členu takšen postopek lahko sproži tudi druga država članica, medtem ko so po 228. členu predvidene tudi sankcije. Omenjeni člen se glasi:

1. Če Sodišče ugotovi, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz te pogodbe, mora ta država sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča.

2. Če Komisija meni, da zadevna država članica takšnih ukrepov ni sprejela, poda svoje obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi dala možnost za predložitev pripomb, in v njem podrobno navede, v katerih točkah država članica ni izvršila sodbe Sodišča.

Če zadevna država članica ne sprejme potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča v roku, ki ga je določila Komisija, lahko slednja predloži primer Sodišču. Pri tem določi višino povprečnine ali denarne kazni, ki jo mora plačati zadevna država članica in ki je po njenem mnenju primerna glede na okoliščine.

Če Sodišče ugotovi, da zadevna država članica ni izvršila njegove sodbe, ji lahko naloži plačilo povprečnine ali denarne kazni.

Ob morebitni uvedbi količinskih omejitev ene države članice EU nasproti drugi, bi se država, ki bi omejitve uvedla, znašla v položaju, ki ni skladen z določili PES, ista pogodba pa predvideva tudi postopek za odpravo takšnega stanja in ustrezne sankcije, kar pomeni, da Avstrija kot članica EU zaradi pravil skupnega trga in skupne trgovinske politike ne more izpolnjevati obveznosti, ki izhajajo iz statusa trajne nevtralnosti. Kot trajno nevtralna država je Avstrija zavezana v vseh prihodnjih konfliktih ostati nevtralna, po drugi strani pa ji PES tega ne samo ne omogoča, temveč celo prepoveduje. Pri tem sta se razvili dve teoriji, ki vsaka po svoje razlagata problem spoštovanja nevtralnosti v gospodarskem smislu. (1) Preventivna teorija interpretira gospodarske ukrepe bolj omejeno in po njej ekonomska politika ne zadeva pravno opredeljenih dolžnosti, ki izhajajo iz statusa trajne nevtralnosti. (2) Obligatorna teorija po drugi strani izpostavlja dolžnost spoštovanja vseh dolžnosti, ki izhajajo iz statusa trajne nevtralnosti (ne le v vojaškem smislu), zato članstvo trajno nevtralne države v gospodarskih zvezah popolnoma izključuje.

S pridružitvijo EU se je avstrijska politika odločila trajno nevtralnost interpretirati v okviru t. i. preventivne teorije oziroma za omejevanje nevtralnosti na posamezne jedrne elemente, tj. na nevtralnost zgolj kot neudeležbo v oboroženem konfliktu, vendar s krepitvijo drugega stebra evropskega pravnega reda oziroma z razvojem SZVP že išče nove interpretacije.

2.3 Skupna zunanja in varnostna politika v luči trajne nevtralnosti

2.3.1 Skupna zunanja in varnostna politika ter Maastrichtska pogodba

Maastrichtska pogodba je bila podpisana leta 1992. Uvedla je izraz Evropska unija, zato je pomenila velik korak k nadaljnji integraciji držav tedanje dvanajsterice. Pri pogajanjih o vsebini Maastrichtske pogodbe je bila SZVP prvič omenjena, kot cilji te politike pa so bili zastavljeni: (1) zaščita skupnih vrednot in interesov Unije ter njena neodvisnost, (2) zagotavljanje evropske in mednarodne varnosti, (3) pospeševanje mednarodnega sodelovanja, (4) razvoj demokratične ideje in pravne države ter temeljnih svoboščin.

Člen J PEU (Maastricht) govori o vzpostavitvi SZVP. Splošna dikcija tega člena se glasi: »S to pogodbo se vzpostavi skupna zunanja in varnostna politika, ki jo urejajo spodaj navedene določbe.« Člen J.1 opredeljuje naslednje cilje SZVP:

- zaščititi skupne vrednote, temeljne interese in neodvisnost Unije;
- na vse načine krepiti varnost Unije in njenih držav članic;
- ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov in Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine;
- spodbujati mednarodno sodelovanje,
- razvijati in utrjevati demokracijo in načelo pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V četrtem odstavku člen J.1 določa:

Države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih. Svet zagotovi spoštovanje teh načel.

Avstrija se je torej že ob vstopu v EU zavezala podpirati SZVP EU, ki takrat še ni bila jasno začrtana, vendar omenjeni člen (tudi) nevtralnim državam nalaga, da se na področju SZVP podredijo skupnemu stališču Unije, čeprav bi bilo v nasprotju z dolžnostmi, ki sledijo iz statusa trajne nevtralnosti. Avstrijska vlada v tem ni videla težav, prav tako pa tudi Komisija pri svojih pomislekih ni vztrajala, čeprav jih je zapisala v »avis«.

V členu J.4 je v prvem odstavku jasno izražena usmeritev k doseganju skupne obrambe Unije.

Skupna zunanja in varnostna politika zajema vsa vprašanja glede varnosti Unije, tudi dolgoročno oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi sčasoma lahko privedla do skupne obrambe.

Avstrija kljub temu, da je bilo očitno, da se pridružuje zvezi držav, ki ima za cilj prerasti tudi v vojaško zavezništvo, ob pristopu ni izrazila pridržkov. Konkretnije korake k militarizaciji EU je prispeval drugi odstavek člena J.4:

Unija zahteva od Zahodnoevropske unije (ZEU), ki je sestavni del razvoja Unije, da pripravi in izvaja odločitve in ukrepe Unije, ki se nanašajo na obrambo. Svet v soglasju z institucijami ZEU sprejme ustrezne praktične rešitve.

Čeprav v tem odstavku PEU še ni vključila tudi nalog ZEU, jo je določila za svoj »servis«. Avstrija sicer nikdar ni postala članica ZEU, je pa v njej dobila status opazovalke.²⁷ Čeprav je bilo predvideno posredovanje v okviru ZEU, je bila slednja vezana na izvajanje zahtev EU. Avstrija kot nečlanica ZEU ob morebitnem vojaškem posredovanju v okviru ZEU ne bi bila neposredno vojaško vpletena v konflikt, vendar ostaja pomembno dejstvo, da bi ZEU posredovala po nalogu EU. Avstrija bi tako ostala nevtralna v oboroženem konfliktu, vendar bi kot članica EU lahko bila udeležena v političnem odločanju o vojaškem posredovanju ZEU.

Tudi četrti in peti odstavek člena J.4 povsem jasno poudarjata, da je cilj Unije doseči skupno obrambo:

Politika Unije v skladu s tem členom ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic in spoštuje obveznosti nekaterih držav članic po Severnoatlantski pogodbi ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, vzpostavljeno v tem okviru.

Določbe tega člena ne preprečujejo razvoja tesnejšega dvostranskega sodelovanja med dvema ali več državami članicami v okviru ZEU in Atlantskega zavezništva, če takšno sodelovanje ne nasprotuje sodelovanju, predvidenemu v tem naslovu, ali če ga ne ovira.

Pogodba državam članicam v navedenih odstavkih ne prepoveduje tesnejšega sodelovanja na področju obrambne politike, če je to v skladu s cilji, ki jih na tem področju določa Unija. S tem PEU državam članicam Unije, ki so hkrati tudi članice vojaških zavezništev, omogoča nadaljnje sodelovanje v teh zavezništvih in nadaljevanje njihove dosedanje obrambne politike, medtem ko nevtralnim državam nadaljevanja dosedanje obrambne politike ne dopušča. V času podpisa in ratifikacije Maastrichtske pogodbe je imela Unija med svojimi članicami nevtralnno Irsko, pripravljala pa se je tudi vstop treh nevtralnih držav, in sicer Švedske, Finske in Avstrije. Kljub temu PEU ni predvidela »stranskega

²⁷ Danes ZEU, ki je bila sicer ustanovljena leta 1948, ne obstaja več, so pa v zvezi s PEU aktualne t. i. Peterberške naloge, ki so jih zunanji in obrambni ministri ZEU določili leta 1992. O tem bo več govora v nadaljevanju.

izhoda« za nevtralne države, kar je posebej problematično za Avstrijo, saj je bila med četverico nevtralnih članic edina s statusom trajno nevtralne države.

Člen J.5 Avstrijo postavlja v zapleten položaj. Prvi trije odstavki tega člena se glasijo:

1. Predsedstvo zastopa Unijo v zadevah skupne zunanje in varnostne politike.
2. Predsedstvo je odgovorno za izvajanje skupnih ukrepov; v tej funkciji načelno izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah.
3. Pri nalogah iz odstavkov 1 in 2 predsedstvu po potrebi pomagata prejšnja in naslednja predsedujoča država članica. Komisija je v celoti vključena v te naloge.

Iz člena J.5 izhajata dve možni težavi. S tem, ko Unijo v zadevah SZVP zastopa predsedstvo, posamezna članica nima popolne suverenosti pri odločanju na tem občutljivem področju. Avstrija tako na področju zunanje in varnostne politike izgublja del suverenosti in se povezuje s skupino držav, ki so zavezane k iskanju skupnih rešitev. Zato ne moremo več trditi, da Avstrija nobene od potencialno sprtih strani ne privedigira. Jasno se namreč opredeljuje za druge članice Unije v primerjavi s tretjimi državami. Prav tako se kaže možnost, da bi Avstrija, ko bi vodila predsedstvo Unije, morala ravnati v nasprotju z obveznostmi, ki jih ima po Haaških konvencijah V in XIII kot nevtralna država. V primeru, ko bi Svet predsedstvu določil usmeritve pri zastopnanju SZVP, ki bi bila v nasprotju z obveznostmi, ki po mednarodnem pravu veljajo za nevtralne države, bi Avstrija kot članica EU po členu J.5 Unijo morala zastopati v skladu s takšnimi smernicami. Pri tem pa obstaja zasilni izhod v drugem odstavku člena J, ki pravi:

Svet sprejema odločitve, potrebne za opredelitev in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike, na podlagi splošnih smernic, ki jih sprejme Evropski svet, zagotavlja enotnost, doslednost in učinkovitost delovanja Unije.

Svet odloča soglasno, razen pri postopkovnih vprašanjih in v primeru iz člena J.3(2).

Obstaja torej »varovalka«, tj. odločanje s soglasjem, vendar je resnična moč te »varovalke« vprašljiva v luči izjave o glasovanju na področju SZVP, dodane k PEU, ki se glasi:

Konferenca soglaša, da se bodo države članice pri odločitvah Sveta, za katere je potrebno soglasje, čim bolj izogibale preprečevanju doseganja soglasne odločitve, če zanjo obstaja kvalificirana večina.

Izjava pomeni pomembno solidarnostno zavezo držav članic. Posebno majhne države, kot je tudi Avstrija, bi se ob zaviranju razvoja SZVP oziroma pri zaviranju izvajanja SZVP, znašle pod političnim pritiskom večjih držav.

2.3.2 Skupna zunanja in varnostna politika ter Amsterdamska pogodba

Amsterdamska pogodba je bila podpisana leta 1997 in je prinesla tesnejše institucionalno povezovanje držav članic. Njen cilj je bila krepitev SZVP.²⁸ Pri tem je bilo upravičeno vprašanje, ali bo Avstrija lahko sledila skupnim ciljem, če je odločena ohraniti nevtralnost, kot je bilo to zapisano v pridržku ob prošnji za polnopravno članstvo. Kot sem že omenil, se je avstrijska vladna politika ob vstopanju v Unijo odločila za omejitev nevtralnosti zgolj na vojaški vidik. Tako je tudi interpretiran tisti del notranjega pravnega reda, ki govori o nevtralnosti. Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti dejansko govori samo o prepovedi namestitve tujih vojaških sil na avstrijskem ozemlju. Toda mednarodno pravo (Haaški konvenciji V in XIII) Avstrijo zavezuje k spoštovanju vseh elementov nevtralnosti, na kar pa avstrijska vlada rada pozabi.

Če je bilo ob vstopu v EU takšno interpretiranje nevtralnosti še mogoče, t. i. militarizacija EU takšne interpretacije osvetljuje v povsem drugačni luči in razkriva nadaljnja neskladja med statusom trajno nevtralne države in članstvom v EU. Pri tem je sporen 17. člen PEU. V prvem odstavku je zapisano:

Skupna zunanja in varnostna politika zajema vsa vprašanja glede varnosti Unije, tudi postopno oblikovanje skupne obrambne politike skladno z drugim pododstavkom, ki bi lahko pripeljala do skupne obrambe, če bi Evropski svet tako odločil. V tem primeru državam članicam priporoči, naj takšno odločitev sprejmejo v skladu z njihovimi ustavnimi pravili.

Zahodnoevropska unija (ZEU) je sestavni del razvoja Unije in ji zagotavlja dostop do operativne zmogljivosti, zlasti v zvezi z odstavkom 2. Unijo podpira pri oblikovanju obrambnih vidikov skupne zunanje in varnostne politike, kakor je določeno v tem členu. Unija zato pospešuje tesnejše institucionalne odnose z ZEU, da bi se ZEU omogočila vključitev v Unijo, če bi Evropski svet tako odločil. V tem primeru državam članicam priporoči, naj takšno odločitev sprejmejo v skladu z njihovimi ustavnimi pravili.

Politika Unije v skladu s tem členom ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic in spoštuje obveznosti iz Severnoatlantske pogodbe tistih držav članic, ki vidijo uresničevanje svoje skupne obrambe v Severnoatlantski zvezi (NATO), ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, vzpostavljeno v tem okviru.

Postopno oblikovanje skupne obrambne politike bo podprto z medsebojnim sodelovanjem na področju oboroževanja, kakor je primerno po mnenju držav članic.

Ta odstavek torej določa, da SZVP obsega vsa vprašanja, ki se nanašajo na varnost Unije, prav tako pa določa postopno uveljavitev skupne obrambne politike. Skupna obrambna politika pa je v očitnem nasprotju z dolžnostmi, ki jih ima Avstrija kot trajno nevtralna država

²⁸ Ena izmed pomembnih novosti je bila tudi ta, da je Evropski svet dobil pristojnost sprejemati odločitve, ki so v skupnem interesu držav članic, s kvalificirano večino (Moussis 1999: 37).

in izhajajo tako iz Haaških konvencij V in XIII, kot tudi iz avstrijskega notranjega pravnega reda. Avstrija bi tako postala članica vojaškega zavezništva, kar pa ji prepoveduje Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti. Pomisleki Komisije so se torej izkazali za upravičene, čeprav to za vključevanje Avstrije v EU ni imelo negativnih posledic.

V drugem odstavku 17. člena je zapisano:

Vprašanja iz tega člena vključujejo humanitarne in reševalne operacije, naloge za ohranjanje miru in bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z ukrepi za vzpostavljanje miru.

S tem je PEU povzela t. i. Peterberške obveznosti, ki so bile sicer del ZEU.²⁹ Sodelovanje pri humanitarnih operacijah pri tem ni sporno, medtem ko je sodelovanje v operacijah, ki so namenjene vzpostavljanju miru, v očitnem nasprotju z dolžnostmi nevtralnih držav, tudi če bi se Unija odločila za vodenje takšnih operacij z avtorizacijo VS OZN.³⁰ Pri tem bi bila v takšno operacijo kot članica vpletena tudi trajno nevtralna Avstrija. Stranski izhod Avstriji omogoča 23. člen, ki pravi:

1. Odločitve iz tega naslova sprejema Svet soglasno. Vzdržani glasovi navzočih ali zastopanih članov ne preprečujejo sprejetja takšnih odločitev.

Vsak član Sveta, ki se vzdrži glasovanja, lahko obrazloži svojo vzdržanost s formalno izjavo skladno s tem pododstavkom. V tem primeru član Sveta ni zavezan izvajati odločitve, vendar soglaša, da je odločitev zavezujoča za Unijo. V duhu vzajemne solidarnosti se zadevna država članica vzdrži vseh dejanj, ki bi lahko nasprotovala ali ovirala delovanje Unije na podlagi te odločitve, druge države članice pa spoštujejo njeno stališče. Če člani Sveta, ki so se tako vzdržali, predstavljajo več kakor eno tretjino ponderiranih glasov v skladu s členom 148(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, odločitev ni sprejeta.

²⁹ Leta 1992 so na srečanju v Petersbergu pri Bonnu zunanji in obrambni ministri držav članic ZEU sprejeli sklepe, ki so bistveno okrepili vojaško komponento ZEU. Med t. i. Peterberške naloge sodijo: (1) humanitarna posredovanja, (2) naloge varovanja miru in (3) oboroženi posegi ob izbruhih kriz, vključno z ukrepi za ponovno vzpostavitev miru.

³⁰ Natanko mesec dni po notifikaciji petinšestdesetim državam o razglasitvi nevtralnosti je Avstrija 14. decembra 1955 vložila prošnjo za članstvo v OZN. Pri tem je izrazila t. i. pridržek o nevtralnosti oziroma pričakovanje, da bodo druge države članice njeno nevtralnost spoštovale. To pričakovanje se je posebej nanašalo na prisilne ukrepe, ki jih mednarodna organizacija uvede proti določeni državi v skladu s poglavjem VII Ustanovne listine OZN. Štiri stalne članice VS in sopolisnice ADP (Sovjetska zveza, Velika Britanija, Francija in ZDA), so avstrijsko prošnjo podprle in se zavzele za njen čim hitrejši sprejem v svetovno organizacijo, kar so nakazale že s 17. členom ADP. Avstrija je postala članica OZN, njeno nevtralnost so sprejele ostale države članice, ne pa tudi organizacija sama (Rehr 1999: 229). Trajna nevtralnost pa je bila razumljena kot nezdržljiva s članstvom v OZN. Po tem, ko je bila Avstrija v letih 1973/74 in 1989/90 članica VS OZN, je prišlo do spremembe stališča. Kot pravita Kock in Fischer (1997: 315), je prevladalo stališče, da sistem kolektivne varnosti brez tega ne bi deloval in da bi OZN, še posebej pa VS, morala voditi nevtralno politiko in zaradi tega naj bi bilo po novi doktrini članstvo trajno nevtralne države v OZN, in še zlasti v VS, ne samo dopustno, temveč celo zaželeno (Kock, Fischer 1997: 314–317). Kljub temu pa se Avstrija ni vedno vedla nevtralno in je bila v konfliktu med obveznostmi, ki izhajajo iz Ustanovne listine OZN in obveznostmi, ki izhajajo iz Haaških konvencij V in XIII. Po iraški agresiji na Kuvajt leta 1990 je VS OZN sprejel vojaške ukrepe proti Iraku. ZDA in Velika Britanija so Avstrijo zaprosile za dovoljenje za prevoz vojaške opreme čez avstrijsko ozemlje v skladu z resolucijo VS OZN. Avstrija se je na prošnji odzvala nenačelno. ZDA je dovolila železniški prevoz 103 oklepnikov, medtem ko Velika Britanija ni dovolila transporta dvajsetih ton streliva skozi avstrijski zračni prostor (Skuhra 1991: 670).

2. Z odstopanjem od določb odstavka 1 odloča Svet s kvalificirano večino:

- pri sprejemanju skupnih ukrepov in skupnih stališč ali pri sprejemanju vseh drugih sklepov na podlagi skupne strategije,
- pri sprejemanju vseh odločitev o izvajanju skupnega ukrepa ali skupnega stališča.

Če član Sveta izjavi, da namerava iz pomembnih in utemeljenih razlogov nacionalne politike nasprotovati sprejetju odločitve, ki se mora sprejeti s kvalificirano večino, se ne glasuje. Svet lahko s kvalificirano večino zahteva, da se zadeva predloži Evropskemu svetu v soglasno odločitev.

Glasovi članov Sveta se ponderirajo v skladu s členom 148(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Za sprejetje odločitev je potrebnih najmanj dvainšestdeset glasov za, ki jih odda najmanj deset članov.

Ta odstavek se ne uporablja za odločitve, ki zadevajo vojaške in obrambne zadeve.

3. Pri postopkovnih vprašanjih Svet odloča z večino svojih članov.

Avstrija bi se tako lahko konstruktivno vzdržala, kadar bi ocenila, da bi bila operacija v neskladju z obveznostmi, ki jih ima kot trajno nevtralna država. To bi pomenilo, da bi sklep postal obvezujoč za EU, le Avstriji se operacije ne bi bilo potrebno udeležiti. Toda kljub konstruktivnemu vzdržanju so sklepi EU za države članice obvezujoči. Če se torej EU odloči za izvajanje ukrepov v okviru Peterberških nalog, ki so v nasprotju z obveznostmi, ki jih imajo nevtralne države, je takšen sklep obvezujoč tudi za Avstrijo, pa čeprav bi se vzdržala. V duhu evropske solidarnosti bi se Avstrija morala vzdržati vseh dejanj, ki bi oslabili položaj EU. To je možno interpretirati tudi tako, da bi se EU lahko odločila za transport orožja in vojaških enot čez avstrijsko ozemlje oziroma oskrbovalne prelete skozi avstrijski zračni prostor. V duhu evropske solidarnosti Avstrija takšnih dejanj ne bi smela preprečiti, vendar bi jih kot trajno nevtralna država morala, saj so v nasprotju s 5. členom Haaške konvencije V.

Zelo pomembna novost je vpeljava položaja visokega predstavnika za SZVP, ki je na tem položaju kot generalni sekretar Sveta. To spremembno je vpeljal člen 18 (3), ki se glasi:

Predsedstvu pomaga generalni sekretar Sveta, ki opravlja funkcijo visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko.

Tako je SZVP dobila pomembno nadsocijalno komponento. Visoki predstavnik za SZVP ima namreč pomembno politično vlogo in v imenu EU sooblikuje SZVP. Pri tem v tretjih državah nastopa kot predstavnik celotne EU, torej posredno tudi Avstrije. Tako se Avstrija ob morebitnem konfliktu predhodno opredeljuje za članico EU oziroma EU samo nasproti tretji državi, kar kot trajno nevtralna država ne bi smela. Prav tako ne more v vsakem trenutku vplivati na stališča, ki bi jih lahko zavzel visoki predstavnik za SZVP.

S sprejetjem Amsterdamske pogodbe se je torej Avstrija med drugim zavezala tudi h kršenju dolžnosti, ki jih ima kot trajno nevtralna država. Nevtralnost v Avstriji zares nima več takšnega političnega pomena, kot ga je imela ob svojem nastanku, toda mednarodnopravne obveznosti nevtralnih se kljub temu niso spremenile. In tudi če sprejmemo t. i. »doktrino

avokada«, ki jo je avstrijska vlada uporabila ob vstopu v EU, ob militarizaciji EU niti ta ne velja več, in, kot pravita Ritter in Wittich (1998: 80), se tu začenja doktrina nevtralnosti »vse je sprejemljivo«.

2.3.3 Skupna zunanja in varnostna politika ter Pogodba iz Nice

Pogodba iz Nice je bila podpisana leta 2001 in je le logično nadaljevanje militarizacije EU, ki je bila načrtovana že z Maastrichtsko pogodbo, torej še preden je Avstrija postala njena članica. V Nici je razprava o SZVP postala določnejša in se usmerila k specifičnim prispevkom držav članic pri izvajanju te politike. Rezultat konkretnih dogovorov je nekaj spremenjenih in na novo dodanih členov v PEU, ki so sprožili veliko novih vprašanj o statusu trajno nevtralne države.

Spremenjeni 17. člen PEU se glasi:

1. Skupna zunanja in varnostna politika zajema vsa vprašanja glede varnosti Unije, tudi postopno oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi lahko privedla do skupne obrambe, če bi Evropski svet tako odločil. V tem primeru državam članicam priporoči, naj takšno odločitev sprejmejo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.

Politika Unije v skladu s tem členom ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic in spoštuje obveznosti iz Severnoatlantske pogodbe tistih držav članic, ki vidijo uresničevanje svoje skupne obrambe v Severnoatlantski zvezi (NATO), ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, vzpostavljeno v tem okviru.

Postopno oblikovanje skupne obrambne politike bo podprto z medsebojnim sodelovanjem na področju oboroževanja, kakor je primerno po mnenju držav članic.

2. Vprašanja iz tega člena vključujejo humanitarne in reševalne operacije, naloge za ohranjanje miru in bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z ukrepi za vzpostavljanje miru.

3. Odločitve iz tega člena, ki zadevajo obrambo, se sprejemajo brez poseganja v politike in obveznosti, navedene v drugem pododstavku odstavka 1.

4. Določbe tega člena ne preprečujejo razvoja tesnejšega dvostranskega sodelovanja med dvema ali več državami članicami v okviru Zahodnoevropske unije (ZEU) in Nata, če takšno sodelovanje ni v nasprotju s sodelovanjem, predvidenem v tem naslovu, ali če ga ne ovira.

5. Za pospešitev uresničevanja ciljev tega člena se njegove določbe preverijo skladno s členom 48.

Spremenjeni 17. člen tako integrira funkcije ZEU, kjer je imela Avstrija le status opazovalke, v EU in ji dodaja tudi operativne kapacitete. To pomeni, da od začetka veljave Pogodbe iz Nice ne moremo več govoriti o EU le kot o gospodarski in politični zvezi držav, temveč tudi o EU kot vojaškem zavezništvu. V EU sicer še ni prišlo do instituta kolektivnega jamstva, vendar po mednarodnem pravu slednje ni pogoj za obstoj vojaškega zavezništva (Geistlinger 2001: 37).

Z ratifikacijo pogodbe iz Nice se je vsaka članica EU zavezala k vojaškemu sodelovanju in izpolnjevanju t. i. Peterberških nalog ZEU, ki pa ne določajo več operativne zmogljivosti ZEU, temveč same EU. Pri tem je Avstrija za potrebe skupne evropske vojske obljubila 2000 vojakov. Od leta 2003 je EU že sposobna izvajati naloge, kot to določajo Peterberške naloge. Sporno pri tem je, da Peterberške naloge obsegajo tudi naloge vzpostavljanja miru, kar pomeni vojaške operacije, ne pa le varovanja miru, pri čemer nevtralne države lahko sodelujejo.

Spremenjeni 24. člen bi lahko celo omogočil nastanek razmer, v katerih bi se trajno nevtralna Avstrija kot članica EU znašla pred odprtimi (stranskimi) vrati v Nato. Takoj moram povedati, da ima še vedno na voljo instrument, s katerim bi to preprečila, a nedvomno bi se znašla v težki politični situaciji, saj bi morala zaustaviti takšen razvoj SZVP.³¹

V prvem odstavku se spremenjeni 24. člen glasi:

Kadar je za izvajanje tega naslova /SZVP/ treba skleniti sporazum z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami, lahko Svet pooblasti predsedstvo, ki mu po potrebi pomaga Komisija, da v ta namen začne pogajanja. Take sporazume sklene Svet na priporočilo predsedstva.

Do Pogodbe iz Nice je Svet za takšna pogajanja lahko pooblastil predsedstvo zgolj ob popolnem soglasju. Zdaj popolno soglasje ni več potrebno. Predsedstvo bi tako lahko z Natom izpogajalo sporazum, ki bi v resnici pomenil vstop trajno nevtralne Avstrije v Nato skozi stranska vrata, torej v okviru EU. Pogodba iz Nice popolno soglasje Sveta pri takšnem vprašanju zahteva šele na tej stopnji, ko države članice Unije že dobijo vpogled v usklajeno besedilo sporazuma. Drugi odstavek 24. člena se namreč glasi:

Če sporazum ureja vprašanje, pri katerem je za sprejetje notranjih odločitev potrebno soglasje, odloča Svet soglasno.

Težava je v tem, da Avstrija »zasilne zavore« nima več na voljo na začetku pogajanj, saj takrat še ni jasno, kakšno bo na koncu usklajeno besedilo sporazuma. Kot rečeno, Avstrija seveda ima možnost, da na takšen sporazum ne bi pristala, vendar bi pri tem plačala visoko politično ceno. Glede na solidarnostno zavezo držav članic EU in dosedanjo prakso, ko je Avstrija vedno dajala prednost interesom EU pred spoštovanjem statusa trajne nevtralnosti, menim, da Avstrija po tem instrumentu ne bi posegla, če bi o končnem besedilu obstajalo soglasje med vsemi drugimi državami članicami.³²

³¹ Če bi razvoj SZVP potekal v smeri tesnejšega povezovanja EU z Natom. Znano je namreč, da Evropa po oborožitvi močno zaostaja za ZDA, zato smo priče poskusom, da bi EU preko Nata prišla do ameriških oborožitvenih zmogljivosti, s pomočjo katerih bi ohranjala mir predvsem na evropskih kriznih žariščih.

³² Tudi razmišljanje v avstrijski politiki daje prednost Uniji pred nevtralnostjo, kar je navsezadnje razvidno iz koalicijske pogodbe med Avstrijsko ljudsko stranko in Svobodnjaki, pa tudi opozicijski Socialistična stranka in Zeleni nikdar niso izrazili dvoma o tem, da je potrebno spoštovati načela evropske solidarnosti.

Pogodba iz Nice po 25. členu uvaja Politični in varnostni odbor, katerega namen je višja stopnja integracije na področju skupne zunanje in varnostne politike. Člen se glasi:

Politični in varnostni odbor brez poseganja v člen 207 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti spremlja mednarodni položaj na področjih, ki jih zadeva skupna zunanja in varnostna politika, ter prispeva k opredeljevanju politik s tem, da Svetu na njegovo zahtevo ali na lastno pobudo daje mnenja. Prav tako spremlja izvajanje dogovorjenih politik, ne da bi to posegalo v pristojnosti predsedstva in Komisije.

V okviru tega naslova izvaja ta odbor politični nadzor in strateško vodi operacije za krizno upravljanje, za kar je odgovoren Svet.

Svet lahko za namen in za čas trajanja operacije za krizno upravljanje, kakor ju določi Svet, pooblasti odbor, da sprejme ustrezne odločitve glede političnega nadzora in strateškega vodenja operacije, ne da bi posegal v člen 47.

Politični in varnostni odbor med drugim »/.../ izvaja /.../ politični nadzor in strateško vodi operacije za krizno upravljanje, za kar je odgovoren Svet.« Tako je Avstrija izgubila nadzor nad operacijami, v katerih bi lahko bili udeleženi njeni vojaki. V tem primeru ni mogoče uporabiti 6. člena Haaške konvencije V, ki določa, da nevtralna država ni odgovorna za ravnanja svojih državljanov v tujih oboroženih silah. Avstrija se je z ratifikacijo Pogodbe iz Nice obvezala k sodelovanju njenih vojakov v oboroženih silah EU, prav tako pa novačenje ostaja v pristojnosti posameznih držav članic. S tem avstrijski vojaki, ki služijo v okviru t. i. Evroarmade, ne služijo v tujih silah. To pa pomeni, da gre za kršitev členov 2., 4. in 5. Haaške konvencije V.

Pogodba iz Nice je s spremembami v drugem stebru evropskega pravnega reda militarizirala EU in jo spremenila (tudi) v vojaško zavezništvo. Pričakovati je, da se bo razvoj nadaljeval in postal še določnejši. Avstrija doslej ni kazala zadržkov pri podpori razvoja SZVP in tudi v prihodnje tega ne pričakujem.

2.4 Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo v luči nevtralnosti

Čeprav so glede osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo obstajale očitne razlike med članicami EU-25, trajno nevtralna Avstrija nadaljnjega razvoja SZVP ni problematizirala, prav tako ne Malta, ki je kot država pristopnica in trajno nevtralna država prvič imela to možnost. Avstrija je celo postala primer, na katerega se je sklicevala tudi Malta. Avstrije prav tako ni med državami, ki napovedujejo referendumsko potrditev Pogodbe o Ustavi za Evropo. Zagovorniki tesnejšega povezovanja EU, tudi na področju SZVP, ki so hkrati neomajni zagovorniki trajne nevtralnosti, bi imeli ob morebitnem soočenju mnenj precejšnje težave, kako volivcem pojasniti, da pri tem ne prihaja do neskladij.

Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo predvideva ministra za zunanje zadeve Unije, kar pomeni, da bodo države izgubile precejšen del samostojnosti pri uresničevanju zunanje politike. V skladu s tem predvideva naslov V, Zunanjepolitično delovanje v poglavju II, ki ureja SZVP, njeno nadaljnjo krepitev. Člen III-195 se glasi:

1. V okviru načel in ciljev svojega zunanjepolitičnega delovanja Unija določi in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike.

2. Države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo skupno zunanjo in varnostno politiko v duhu lojalnosti in vzajemne solidarnosti.

Države članice si skupaj prizadevajo za krepitev in razvoj medsebojne politične solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih.

Spoštovanje teh načel zagotovita Svet ministrov in minister za zunanje zadeve Unije.

3. Unija vodi skupno zunanjo in varnostno politiko z:

- a) določitvijo načel in splošnih smernic;
- b) sprejemanjem evropskih sklepov o:
 - (i) ukrepih Unije,
 - (ii) stališčih Unije,
 - (iii) izvajanju ukrepov in stališč;
- c) krepitevijo rednega sodelovanja med državami članicami pri vodenju politike.

Člen III-196 se v prvem odstavku glasi:

Evropski svet določi načela in splošne smernice skupne zunanje in varnostne politike, tudi pri vprašanjih, ki zadevajo obrambo.

EU s temi določili izraža jasno usmeritev, da bi postala globalna sila in bi nadsacionalno vodila zunanjo in obrambno politiko. S stališča nevtralnosti niso sporne le morebitne vojaške operacije, temveč že skupna zunanja politika. S skupno zunanjo politiko v okviru EU Avstrija ne more izpolnjevati dolžnosti trajno nevtralne države, saj bi zunanja politika EU v določenih primerih lahko bila neskladna z obveznostmi nevtralnih držav. Če Avstrija takšne zunanje politike Unije zaradi statusa trajno nevtralne države ne bi podpirala, bi prišla v spor z drugim odstavkom člena III-195 Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, po katerem je kot članica Unije »dolžna brez pridržkov podpirati skupno zunanjo in varnostno politiko v duhu lojalnosti in vzajemne solidarnosti«. S sprejemanjem ukrepov Unije, kot jih predvideva tretji odstavek člena III-195 Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, in bi jih po drugem odstavku istega člena morala spoštovati tudi Avstrija, bi se slednja znašla v očitnem nasprotju z 9. členom Haaške konvencije XIII, ki govori o neopredeljevanju za katerokoli stran.

Glede na prvi in tretji odstavek člena III-195 ni izključeno niti vojaško posredovanje, EU pa bi pri tem v vojno s tretjo državo vpletla tudi trajno nevtralno Avstrijo. Ne gre le za drugi odstavek istega člena, temveč tudi za povsem konkretno sodelovanje avstrijskih vojakov v okviru Evroarmade. Avstrijski vojaki bi tako v okviru Evroarmade lahko izvajali sovražne dejavnosti proti tretjim državam. Glede na določila 17. člena Haaške konvencije V, država, proti kateri bi bila vojaška operacija sprožena, ne bi bila zavezana spoštovati avstrijske nevtralnosti, avstrijskih vojakov v vrstah Evroarmade pa po 17. členu Haaške konvencije V ne bi bila zavezana obravnavati kot nevtralnih. Dikcija 17. člena Haaške konvencije V se glasi:

A neutral cannot avail himself of his neutrality:

(a) If he commits hostile acts against a belligerent;

(b) If he commits acts in favor of a belligerent, particularly if he voluntarily enlists in the ranks of the armed force of one of parties.

In such a case, the neutral shall not be more severely treated by the belligerent as against whom he has abandoned his neutrality than national of the other belligerent State could be for the same act.

Določila SZVP ne predvidevajo skupnega novačenja v oborožene sile, ta del ostaja v pristojnosti posameznih držav članic. Avstrijski vojaki bi bili, čeprav bi sodelovali v vojaški operaciji v okviru Evroarmade oziroma pod poveljstvom katere druge države EU, tako obravnavani tudi kot člani avstrijskih oboroženih sil. To pa pomeni, da država, proti kateri bi EU izvajala sovražne operacije, ne bi bila zavezana obravnavati Avstrije kot nevtralno državo.

Tudi v primeru, ko avstrijski vojaki v vojaških operacijah ne bi sodelovali, bi po drugem odstavku člena III-195 Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo Avstrija morala vojaško operacijo Unije solidarnostno podpirati.

Člen III-210 Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo (skupna varnostna in obrambna politika) v prvem odstavku določa:

V okviru evropskih sklepov, sprejetih v skladu s členom III-210, lahko Svet ministrov izvajanje nalog poveri skupini držav članic z ustreznimi zmogljivostmi in željo za izvedbo naloge. Te države članice se skupaj z ministrom za zunanje zadeve Unije med seboj dogovorijo glede vodenja naloge.

V primeru, ko bi država članica EU oziroma skupina držav članic, vodila sovražne akcije proti tretji državi, in bi pri tem imela mandat Sveta ministrov, bi ta država kot agresorsko državo lahko štela tudi Avstrijo, tudi če bi se ta pri glasovanju vzdržala, saj bi jo sklep Sveta ministrov še vedno zavezoval (drugi odstavek člena III-195).

Prav pri glasovanju v Svetu ministrov pa Avstriji še vedno ostaja člen III-201, ki v prvem odstavku določa:

Evropske sklepe iz tega poglavja sprejema Svet ministrov soglasno. Vzdržani glasovi navzočih ali zastopanih članov ne preprečujejo sprejetja takšnih sklepov.

Vsak član Sveta ministrov, ki se vzdrži glasovanja, lahko obrazloži svojo vzdržanost s formalno izjavo. V tem primeru članu ni treba izvajati evropskega sklepa, vendar soglaša, da je slednji zavezujoč za Unijo. V duhu vzajemne solidarnosti se zadevna država članica vzdrži vseh dejanj, ki bi lahko nasprotovala ali ovirala delovanje Unije na podlagi tega sklepa, druge države članice pa spoštujejo njeno stališče. Če člani Sveta ministrov, ki so se tako vzdržali, predstavljajo najmanj tretjino držav članic, ki predstavljajo najmanj tretjino prebivalstva Unije, sklep ni sprejet.

Avstrija bi se v duhu evropske solidarnosti pri takšnem glasovanju verjetno vzdržala, vendar bi bil sklep kljub temu za Unijo zavezujoč, Avstrija pa bi se morala kljub vzdržanemu glasu »/vzdržati/ vseh dejanj, ki bi lahko nasprotovala ali ovirala dejanja Unije /.../«. To pomeni, da se Avstrija vnaprej opredeljuje za morebitno v konflikt vpleteno stran, kar bi lahko vodilo do položaja, v katerem bi skupaj z EU favorizirala eno od sprtih strani, prav tako pa bi se lahko EU odločila za prevoz vojnega materiala čez avstrijsko ozemlje oziroma skozi avstrijski zračni prostor in Avstrija tega ne bi smela preprečiti. Oboje je za trajno nevtralno državo nedopustno.

Drugi odstavek člena III-201 določa, kdaj lahko pride do odločanja s kvalificirano večino namesto s soglasjem:

Z odstopanjem od odstavka 1 odloča Svet ministrov s kvalificirano večino:

- a) pri sprejemanju evropskih sklepov o dejanjih in stališčih Unije na podlagi evropskega sklepa Evropskega sveta o strateških interesih in ciljih Unije, iz člena III-194(1);
- b) pri sprejemanju sklepa o dejanju ali stališču Unije na predlog ministra na posebno zahtevo Evropskega sveta, ki jo je ta sprejel na lastno pobudo ali na pobudo ministra;
- c) pri sprejemanju evropskega sklepa o izvajanju dejanj ali stališč Unije;
- d) pri sprejemanju evropskega sklepa o imenovanju posebnega predstavnika v skladu s členom III-203.

Če član Sveta ministrov izjavi, da namerava iz pomembnih in utemeljenih razlogov nacionalne politike nasprotovati sprejetju evropskega sklepa, ki se mora sprejeti s kvalificirano večino, se ne glasuje. Minister za zunanje zadeve Unije v tesnem posvetovanju z zadevno državo članico poišče zanjo sprejemljivo rešitev. Če pri tem ne uspe, lahko svet ministrov s kvalificirano večino zahteva, da se zadeva predloži Evropskemu svetu v soglasno odločitev.

Pri tem je treba poudariti, da odstavek (4) istega člena iz odločanja po odstavku (2) izključuje sklepe, »ki zadevajo vojaške ali obrambne zadeve«, kar sicer nekoliko omejuje neskladja s trajno nevtralnostjo, vendar jih ne odpravlja. Člen III-194, na katerega se v odstavku (2) v točki (a) sklicuje člen III-201, v odstavku namreč določa:

Na podlagi načel in ciljev iz člena III-193 Evropski svet opredeli strateške interese in cilje Unije.

Evropski sklepi Evropskega sveta o strateških interesih in ciljih Unije se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko ter na druga področja zunanjepolitičnega delovanja Unije. Takšni sklepi lahko zadevajo odnose Unije z določeno državo ali regijo, lahko pa so tudi tematsko usmerjeni. Določijo se njihovo trajanje in sredstva, ki jih daje na voljo Unija in države članice.

Evropski svet odloča soglasno na priporočila Sveta ministrov, ki ga ta sprejme v okviru modalitet, opredeljenih za vsako področje. Evropski sklepi Evropskega sveta se izvajajo v skladu s postopki iz Ustave.

Iz členov III-194 in III-201 je razvidno, da lahko pride do odločanja s kvalificirano večino na podlagi evropskih sklepov Evropskega sveta o strateških interesih in ciljih Unije, ki so lahko zelo ohlapni in splošni. Na tako zgodnji ravni namreč ni mogoče predvideti vseh posledic nekega sklepa. V nadaljevanju obstaja sicer dovolj možnosti, s katerimi lahko neka država ustavi odločanje s kvalificirano večino, vendar se spet pojavi vprašanje politične cene. Bi se relativno majhna Avstrija res odločila za »soliranje«, če bi o nekem vprašanju obstajal konsenz med drugimi članicami Unije? Glede na dosedanje prakso se mi to ne zdi verjetno. Po odstavku (4) člena III-201 so iz načina odločanja s kvalificirano večino »a priori« izvzete vojaške in obrambne zadeve, vendar Avstrija ni zavezana le k izvajanju nevtralnosti v vojaškem, temveč tudi v političnem in ekonomskem smislu.

Možnosti, ki jih Avstrija pravno sicer lahko izkoristi, da ne bi kršila obveznosti, ki jih ima kot trajno nevtralna država, so politično drage, očitno pa je tudi, da nima interesa, da bi jih uporabila. Pomembno je namreč tudi dejstvo, da te »varovalke« niso nameščene zaradi Avstrije in njene trajne nevtralnosti, temveč zaradi nesoglasij pri doseganju SZVP med (predvsem) velikimi članicami EU. Ko bo Pogodba o Ustavi za Evropo ratificirana, bo to pomenilo nov pomemben korak k dosegu usklajene SZVP in tudi zunanjega ministra Unije. Nedvomno bo to velik korak, s katerim bo položaj trajno nevtralne Avstrije postal še bolj absurden in se bo lahko celo znašla v položaju, v katerem bi mednarodno pravo tretji državi dovoljevalo, da je ne bi obravnavala kot nevtralno.

S stališča nevtralnosti ni sporen le tisti del Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki govori o SZVP. Ne gre namreč le za vojaška in politična vprašanja, ponovno se pojavlja tudi vprašanje neskladnosti med dolžnostmi trajno nevtralne države in pravili skupnega trga in skupne trgovinske politike, o čemer sem že govoril. Neskladja s statusom trajno nevtralne države najdemo namreč tudi v delu Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki govori o prostem pretoku blaga. Člen III-42 določa:

Med državami članicami so prepovedane količinske omejitve pri uvozu in izvozu z enakim učinkom.

Člen III-43 sicer določa nekatere izjeme za blago v tranzitu, vendar le takrat, kadar omejitve določajo: javna morala, javni red ali javna varnost, varovanje zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin, varstvo nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko

vrednostjo ali varstvo industrijske ali poslovne lastnine. Izrecno tudi določa, da te omejitve »ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami«.

Enaka obravnava vseh v konflikt vpletenih strani, h kateri je Avstrija zavezana po Haaških konvencijah V in XIII, ne sodi v nobeno izmed kategorij, kjer so mogoče izjeme. V primeru konflikta države članice Unije s tretjo državo bi Svet ministrov lahko sprejel omejitve trgovanja s tretjo državo. Kot sem izpeljal zgoraj, bi omejitve morala spoštovati tudi Avstrija, čeprav bi se glasovanja vzdržala, vendar bi kot trajno nevtralna država morala enake ukrepe sprejeti tudi proti državi članici Unije, česar pa po členu III-42 ne sme, prav tako ji člen III-43 ne priznava izjeme.

3 SPREMENJENA PARADIGMA AVSTRIJSKE NEVTRALNOSTI

3.1 Solidarnost namesto nevtralnosti

V koalicijski pogodbi med strankama SPÖ in ÖVP, ki je bila sklenjena 11. marca 1996, je bilo zapisano:

Österreich hat sich /.../ zur vollen Mitwirkung an der GASP und auch zu der im EU-Vertrag verankerten Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik verpflichtet. Österreich wird sich im Sinne der im EU-Vertrag verankerten Perspektive an diesbezüglichen Bemühungen aktiv beteiligen und in europäischer Gesinnung umsetzen. Österreich wird auch sein Verhältnis zu den anderen Sicherheitsorganisationen, in deren Rahmen die EU-Mitgliedstaaten ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestalten, dynamisch fortentwickeln. (Strohmer 2000: 137).

Ob tem je tedanji zunanji minister, danes zvezni kancler Wolfgang Schüssel komentiral, da Avstrija po podpisu Amsterdamske pogodbe znotraj EU naj ne bi bila več nevtralna, temveč solidarnostna (Strohmer 2000: 139). Ob Schüsslovi izjavi: »Obveznosti, ki izhajajo iz mednarodne solidarnosti, predvsem tiste, ki jih ima Avstrija kot članica OZN in EU, so v nasprotju s klasičnim pojmovanjem nevtralnosti«, se je veliko ugibalo o tem, ali bo Avstrija nemara celo vstopila v Nato. Wolfgang Schüssel je bil odpravo nevtralnosti in pristop k Natu tedaj pripravljen podpreti, vendar se za takšen korak nista odločila tedanja večja koalicijska partnerka, SPÖ, in tedanji zvezni kancler Viktor Klima. Zvezna vlada je pripravila t. i. poročilo o možnostih oziroma »Optionenbericht«. V njem so strokovnjaki zunanjega in obrambnega ministrstva pripravili o nevtralnosti kritično poročilo. Med drugim so zapisali, da Avstrija nevtralnosti ni sprejela prostovoljno, temveč zato, da bi ohranila ozemeljsko celovitost in ponovno pridobila suverenost. Zapisali so še, da se je nevtralnost zožila na posamezne elemente, kot so nesodelovanje v vojnah, nenamestitev tujih vojaških sil na svojem ozemlju in nečlanstvo v vojaških zavezništvih. S temi ugotovitvami so se vsi strinjali, do nepremostljivih razhajanj pa je prišlo pri oblikovanju sklepov. Medtem ko sta zunanji in obrambni minister Wolfgang Schüssel in Werner Fasselabend, oba iz ÖVP, zagovarjala vključitev Avstrije v Nato, je SPÖ vztrajala pri ohranitvi nevtralnosti. Skupaj s propadom pogajanj o pristopu k Natu so se med tedanjima članicama velike koalicije prekinili tudi pogovori o odpravi nevtralnosti, kljub temu, da je EU že takrat dobivala značilnosti vojaškega zavezništva. V nasprotju s sporom o Natu je v koaliciji vladalo popolno soglasje o tem, da mora Avstrija »solidarnostno podpirati« uresničevanje skupne obrambne politike in integracijo ZEU v EU.

Nova vladna koalicija ÖVP-FPÖ je leta 2000 v vladnem programu zapisala nekaj programskih usmeritev v prid evropski solidarnosti, ki pa so obenem v popolnem neskladju z obveznostmi, ki jih ima Avstrija kot trajno nevtralna država. V programu je med drugim zapisano:

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen:

- dass eine Beistandsgarantie zwischen den EU-Staaten in den EU-Rechtsbestand übernommen und auch für Österreich wirksam wird; d.h., dass im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ein Mitglied die anderen EU-Staaten im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 51 SVN alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.
- Im Falle einer Weiterentwicklung der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne der vorstehend genannten Überlegungen soll durch eine Novellierung des BVG über die Neutralität klargestellt werden, dass dieses auf eine aktive und solidarische Mitwirkung Österreichs an der Weiterentwicklung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union und auf die Beteiligung an einer europäischen Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft mit gleichen Rechten und Pflichten, einschließlich einer Beistandsgarantie, keine Anwendung findet.
- Österreich wird seine eigenen Beziehungen zur NATO weiterentwickeln, wie es den Erfordernissen seiner Sicherheit und seiner vollen und gleichberechtigten Teilnahme an der europäischen Sicherheitsarchitektur entspricht. Die Option einer späteren Mitgliedschaft wird eröffnet (Koalitionsvertrag: 2000).

Iz vladnega programa je razvidno, da se strah Komisije, ki ga je izrazila v »avisu« pred avstrijskim vstopom v EU, ni uresničil. V njem je Komisija namreč izrazila zaskrbljenost, da bi Avstrija zaradi svoje trajne nevtralnosti lahko postala zaviralka procesa evropske integracije oziroma da bi njen status lahko oviral razvoj SZVP. Avstrijska vlada je s svojim programom jasno pokazala, da razvoja SZVP ne le ne misli zavirati, temveč je pripravljena aktivno sodelovati. Poudarila je, da je njena dolžnost pomagati članici EU ob morebitnem napadu nanjo in se zavzela celo za vnos nekakšne klavzule v Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti, s katero bi zapisali, da obveznosti, ki izhajajo iz statusa trajne nevtralnosti, nimajo nobene veljave, ko gre za sodelovanje pri SZVP EU ter na koncu odkrito pustila odprta vrata vstopu v Nato. S tem je bilo dokončno potrjeno, da se je končala t. i. »doktrina avokada« oziroma redukcija nevtralnosti na posamezna jedra, kot je to pred vstopom v EU počel zunanji minister Alois Mock, Avstrija pa nadaljuje s t. i. doktrino »vse je sprejemljivo«, po kateri sprejema obveznosti, ki so v očitnem nasprotju s statusom trajno nevtralne države, a iz strahu pred lastno javnostjo tega statusa ne odpravi. Po raziskavah javnega mnenja namreč še vedno več kot 75 odstotkov Avstrijcev povezuje nevtralnost z varnostjo in zavrača vsakršno spremembo tega statusa. Obenem pa podoben odstotek Avstrijcev vidi svojo prihodnost znotraj institucionalno vedno bolj povezane EU. Zunanji

minister Alois Mock in tedanji zvezni kancler Franz Vranitzky si ob kampanji za vstop v EU, ki se je začela kmalu po koncu hladne vojne, nista upala volivcem predstaviti neskladnosti članstva v Uniji s statusom trajne nevtralnosti, pač pa sta z nekaterimi napačnimi interpretacijami in samovoljnim pripisovanjem manjšega pomena obveznostim trajno nevtralne države prikrila resnične težave. Pred avstrijskim vstopom v EU 1. januarja 1995 je že veljala Maastrichtska pogodba, prav tako se je dalo slutiti, v katero smer bo šla naslednja, torej Amsterdamska pogodba.

Le ugibamo lahko, ali bi imela vladna kampanja za odpravo nevtralnosti pred vstopom v EU res lahko za posledico negativen izid na referendumu. Dejstvo pa je, da naveza Vranitzky-Mock ni našla dovolj političnega poguma, da bi avstrijsko javnost pravilno informirala o tem vprašanju. Kljub nekaterim, zdaj že dolgoletnim poskusom kanclerja Wolfganga Schüssla, zadnje čase tudi ob pomoči zunanje ministrice Benite Ferrero - Waldner, da bi opozoril, da je »cesar gol«, je Avstrija pri vprašanju odprave trajne nevtralnosti daleč od političnega konsenza. Koalicijski ÖVP in FPÖ pišeta vladne programe, ki se posmehujejo trajni nevtralnosti in takšno politiko tudi izvajata. Pri tem vlado načeloma podpirata tudi opozicijski SPÖ³³ in Zeleni, saj gre za evropsko solidarnost, kateri sicer nihče ne nasprotuje, vendar sta proti de iure spremembam statusa trajne nevtralnosti. Ob javnem mnenju bo vsakršna sprememba težka, kajti naveza SPÖ – Zeleni grozi vladni koaliciji, da bi ji prevzela velik odstotek tiste večine volivcev, ki nevtralnost neomajno podpira.

Politika je trajno nevtralnost de facto ukinila, za de iure spremembe pa ji zmanjkuje odločnosti in poguma. Pri tem se pojavlja podoben položaj kot je bil v Sloveniji, ko se vprašanje o nevtralnosti omejuje zgolj na vprašanje članstva ali nečlanstva v Natu.

³³ SPÖ je z nevtralnostjo tudi čustveno povezana, saj je prav v dolgoletnem obdobju kanclerja Bruna Kreiskega, ki je prihajal iz njihovih vrst, Avstrija s pomočjo svoje nevtralnosti dosegla zvezdne trenutke v mednarodni politiki.

4 MOŽNOSTI ODPRAVE NEVTRALNOSTI

Razprava o odpravi nevtralnosti v Avstriji poteka že dalj časa. Večkrat jo je spodbudil nekdanji zunanji minister Wolfgang Schüssel. Odkar pa je zvezni kancler, se zdi, da je za takšne izjave »pooblastil« svojo zunanjo ministrico Benito Ferrero - Waldner.³⁴ Ob neproduktivni politični razpravi pa nevtralnost še vedno ostaja tako ustavnopravno kot tudi mednarodnopravno utemeljena. V nadaljevanju bom zato predstavil pravne možnosti, s katerimi bi se dalo nevtralnosti odreči.

4.1 Ustavnopravne možnosti

Po avstrijskem ustavnem pravu bi bila ukinitvev nevtralnosti razmeroma enostavna. Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti, ki je bil sprejet 26. oktobra 1955, je bil sprejet kot enostavni ustavni zakon, kar po avstrijskem ustavnem pravu pomeni, da za njegovo spremembo ni potreben referendum, temveč nov zvezni ustavni zakon, ki bi ga razveljavil. Precedensi za to že obstajajo, saj so bili na ta način spremenjeni že nekateri drugi zvezni ustavni zakoni. Naj opozorim, da je za spremembo zveznega ustavnega zakona potrebna ustavna, torej dvotretjinska večina.

4.2 Mednarodnopravne možnosti

Na mednarodnopravnem področju so možnosti bistveno bolj zapletene. Avtorji, ki vsak na svoj način razlagajo mednarodnopravno utemeljenost trajne nevtralnosti (navajam jih v poglavju 1.2.5), različno razlagajo načine, po katerih bi bilo trajno nevtralnost mogoče odpraviti. Köbler (1991: 54–80) predlaga sklicevanje na spremenjene zgodovinske okoliščine (*clausula rebus sic stantibus*). Po njegovem naj bi po koncu hladne vojne ne obstajali več razlogi za nevtralnost, kakršni so obstajali leta 1955, vendar imam tu pomemben pomislek. Dejstvo, da hladne vojne oziroma vzhodnega bloka ni več, še ne more biti razlog za odpravo nevtralnosti, saj jo je sprejela celotna mednarodna skupnost in je postala del mednarodnega običajnega prava. Razlog za odpravo nevtralnosti bi bila lahko le spremenjena praksa mednarodne skupnosti in posledično nastanek novega običajnega pravila. Za razvoj nove prakse je zelo pomembno dejstvo, da hladne vojne in vzhodnega bloka ni več, ni pa to

³⁴ V času pisanja te diplomske naloge tudi predsedniška kandidatka, ki pa na volitvah ni bila uspešna.

samoumeven razlog za odpravo nevtralnosti. V tej smeri razmišljam o načinih za odpravo nevtralnosti. Vidim dve mogoči poti. Prva je krajša in bolj eksplicitna, a ob trenutnih političnih razmerah v Avstriji težko verjetna. Druga je daljša, brez »revolucionarnih korakov«, a zato bolj verjetna.

1. Avstrija bi morala najti dogovor z Rusijo kot podpisnico Moskovega memoranduma. Pri tem bi se lahko sklicevala na zastaranje. Kot navaja Degan (2000: 187), je sklicevanje na zastaranje ob odstopu od pogodbe mogoče v primeru, ko »/.../ stranke skozi daljše obdobje ne izpolnjujejo svojih pogodbenih obveznosti oziroma jih očitno kršijo /.../ druge /pogodbene stranke/ pa pri tem ne protestirajo /.../«. Pomembno dejstvo je, da je Avstrija na evropske skupnosti naslovila prošnjo za vstop ravno v času razpadanja Sovjetske zveze in ob koncu hladne vojne. Sovjetska zveza je avstrijsko članstvo obravnavala kot neskladno s statusom trajne nevtralnosti in mu nasprotovala (Degan 2000: 275). Po razpadu Sovjetske zveze Ruska federacija temu ni več nasprotovala in Avstrija je leta 1995 postala članica EU. Ruska federacija ni izrazila nobenih pridržkov, nasprotovala ni niti pozneje, ko je EU dobila značilnosti (tudi) vojaškega zavezništva. Avstrija in Rusija bi tako lahko sklenili sporazum (*mutuus dissensus*), s katerim bi ugotovili, da razlogi za razglasitev trajne nevtralnosti Republike Avstrije, ki so obstajali leta 1955, ne obstajajo več, zato tisti del Moskovega memoranduma, ki govori o razglasitvi trajne nevtralnosti Republike Avstrije, ne obvezuje več ne Avstrije kot države, ki se je z Moskovskim memorandumom zavezala k spoštovanju dolžnosti trajno nevtralne države, ne Ruske federacije, ki je z Moskovskim memorandumom prevzela dolžnosti poroka avstrijske trajne nevtralnosti. Na tej stopnji pa trajna nevtralnost Republike Avstrije še ne bi bila odpravljena. Degan (2000: 185) namreč opozarja, da v primeru, ko določila neke pogodbe ustvarijo običaj v mednarodnem pravu in s tem zavezujejo vse države, prekinitve takšne pogodbe ne pomeni ukinitve tega običajnega pravila in druge države še vedno zavezuje k njegovemu spoštovanju. Takšen primer je avstrijska trajna nevtralnost (poglavje 1.2.5), zato bi Avstrija morala na tej stopnji sprožiti postopek odprave nevtralnosti po mednarodnem običajnem pravu. Uporabi se lahko možnost razveljavitve pravnega posla z enakovrednim pravnim poslom (*contrarius actus*) (Geistlinger 2001: 7). Avstrija bi v tem primeru morala derogirati Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti (kot sem to opisal v poglavju 4.1), s čimer bi izrazila jasno željo, da ne želi biti več trajno nevtralna. Vendar tako nevtralnost po mednarodnem običajnem pravu še ne bi bila odpravljena. Geistlinger (2001: 7) opozarja, da je pri takšnih dejanjih treba izključiti trenutek presenečenja in morebitne negativne posledice, ki bi jih takšna razglasitev lahko imela za druge države. Proces mednarodnopravne odprave nevtralnosti tako ne bi bil končan v enem

dnevu. Potekati bi moral skozi daljše obdobje, kar pa bi bilo politično zelo vprašljivo, saj bi moral potekati ob popolnem konsenzu, ki pa ga v avstrijskem političnem prostoru za zdaj ni. Le sprašujemo se lahko, kaj bi se zgodilo, če bi zvezna vlada sprožila postopek odprave nevtralnosti, vmes pa bi na volitvah zmagala druga opcija, ki bi odpravi nevtralnosti nasprotovala, in bi po prevzemu vladnih dolžnosti skušala postopek ustaviti.

Če bi do konsenza vendarle prišlo, bi morala Avstrija na države, ki so njeno trajno nevtralnost eksplicitno priznale oziroma molče sprejele, nasloviti noto, s katero bi bila izražena želja za prenehanje statusa trajne nevtralnosti. Takšna nota bi morala biti naslovljena tudi na generalnega sekretarja OZN. Vendar bi bil v tem trenutku to zgolj enostranski akt, ki pa ni vir mednarodnega prava (Degan 2000: 202). Medtem ko bi nekatere države ukinitvev avstrijske nevtralnosti lahko sprejele molče (acquiescence), bi z nekaterimi posebej zainteresiranimi državami morala biti podpisana posebna pogodba, v kateri bi bilo jasno določeno, da Avstriji ne priznavajo več statusa trajno nevtralne države. Tako bi se namreč najhitreje in najbolj eksplicitno lahko uveljavila nova praksa mednarodne skupnosti, ki Avstrije ne bi več obravnavala kot trajno nevtralne države, zato posledično mednarodno običajno pravo Avstriji tega statusa ne bi več priznavalo. Tu se sicer pojavi težava, saj bi v tem prehodnem obdobju nekatere države Avstrijo obravnavale kot trajno nevtralno državo, druge pa ne. Kot navaja Degan (2000: 79), mednarodno pravo ne predvideva časovnega obdobja, v katerem bi se praksa transformirala v pravilo mednarodnega običajnega prava. Avstrija bi se zato daljše obdobje morala vzdržati vseh ravnanj, ki bi bila v nasprotju z dolžnostmi nevtralne države. Zastavlja pa se tudi vprašanje, s katerimi in s koliko državami bi Avstrija morala skleniti posebni sporazum, ki bi urejal odpravo nevtralnosti in katere države bi to lahko sprejele molče (acquiescence). Menim, da bi Avstrija takšne sporazume morala skleniti z državami, ki so posebej zainteresirane za vprašanje njenega statusa. S terminom posebej zainteresirane mislim na države, ki jim interes določajo bodisi njihov položaj v mednarodni skupnosti, bodisi zgodovinske okoliščine ali geografska lega. Menim, da bi takšne sporazume Avstrija morala skleniti z vsemi podpisnicami ADP, z edino preostalo članico VS, tj. Kitajsko, s preostalimi članicami EU-25 ter s preostalima sosedama, torej s Švico in z Liechtensteinom. Druge države bi na odpravo trajne nevtralnosti lahko pristale molče, v kolikor pa bi izkazale interes, bi bila tudi z njimi lahko sklenjena posebna pogodba. Možno je, da bi kakšna izmed držav, za katero bi Avstrija pričakovala, da bo odpravo trajne nevtralnosti priznala molče, izrazila nasprotovanje, vendar menim, da takšnih dejanj ne bi bilo veliko in da velika večina držav odpravi nevtralnosti ne bi nasprotovala. Iz navedb Degana

(2000: 217) sledi, da bi države, ki bi odpravo trajne nevtralnosti Avstriji molče priznale, to storile z molkom v treh mesecih od prejema notifikacije.

2. Prvi opisani postopek odprave trajne nevtralnosti bi bilo torej mogoče politično izvesti zgolj ob popolnem soglasju v avstrijskem političnem prostoru in ob spremembi avstrijskega javnega mnenja. Ob upoštevanju stanja v avstrijski politiki in javnosti (poglavje 3), se mi ne zdi verjetno, da bi v prihodnjem desetletju katerakoli avstrijska vlada tvegala in se odprave nevtralnosti lotila s tako eksplicitnimi koraki. Medtem lahko pričakujemo nadaljnje korake pri krepitvi SZVP, vključno z vojaškimi posredovanji Evroarmade, v kateri bi bili udeleženi tudi avstrijski vojaki. Mednarodna skupnost je avstrijsko članstvo v EU sprejela, zato ni pričakovati protestov drugih držav. Ob Malti, kot drugi trajno nevtralni članici Unije, ki je prav tako odločna pri podpiranju razvoja SZVP, bi status trajne nevtralnosti sčasoma postal predmet zastaranja.³⁵ Za zastaranje mednarodno pravo sicer ne predpisuje rokov (Degan 2000: 586), prav tako ne za nastanek novega običaja (Degan 2000: 79), vendar bi ta praksa, ob odsotnosti protestov drugih držav, vodila do ustvarjenja novega običajnega pravila, namreč da Avstrija ni več (trajno) nevtralna država, saj ji praksa mednarodne skupnosti daljše časovno obdobje tega statusa ne bi več priznavala.

Glede na sodelovanje Avstrije pri SZVP EU in konkretni prispevek njenih vojakov v Evroarmadi, menim, da praksa držav članic EU Avstriji ne priznava statusa trajne nevtralnosti, saj EU ni predvidela izjem, ki bi ji omogočile ohraniti tak status. To pomeni, da niti tretje države niso več zavezane Avstrijo obravnavati kot trajno nevtralno državo, saj nimajo zagotovila, da bo Avstrija v prihodnjih oboroženih konfliktih ostala nevtralna. Ob odsotnosti protestov tretjih držav, se je nova praksa mednarodne skupnosti tako že ustvarila, vprašanje je le, kdaj se bo transformirala v novo običajno pravilo mednarodnega prava.

Upoštevati je treba tudi Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti iz leta 1955, ki bi ga po avstrijskem ustavnem pravu lahko derogiral le nov zvezni ustavni zakon. Ob novi praksi mednarodne skupnosti in nadaljnjem razvoju SZVP bi se tudi v Avstriji sčasoma oblikovali pogoji za sprejetje novega zveznega ustavnega zakona, ki bi razveljavil Zvezni ustavni zakon o nevtralnosti iz leta 1955. Razlog bi lahko bila omejitev, ki izhaja iz drugega odstavka prvega člena Zveznega ustavnega zakona o nevtralnosti, ki se na nevtralnost ne nanaša le abstraktno, temveč prepoveduje namestitev oboroženih sil tuje države na avstrijskem ozemlju. Ta omejitev pa bo ob nadaljnji krepitvi SZVP prej ali slej zadela ob avstrijske interese, saj Avstrija nedvomno kaže željo, da bi bila sokreatorica SZVP in ne njena zaviralica, zato bo moralo priti do razveljavitve Zveznega ustavnega zakona o nevtralnosti. Ob molku drugih

³⁵ Dolgoročno lahko pričakujemo tudi vstop Švice v EU.

držav in nenazadnje tudi ob odsotnosti reakcije porokov avstrijske nevtralnosti, bi bil s tem potrjen nov običaj mednarodne skupnosti, torej da Avstrija ni več trajno nevtralna država.³⁶

Po opravljeni analizi obeh mogočih poti za odpravo avstrijske trajne nevtralnosti ugotavljam, da je Avstrija čas za izvedbo postopka, ki sem ga opisal v prvi točki, že zamudila. Takšen postopek bi bilo mogoče izpeljati pred vstopom v EU, če bi si takratna zvezna vlada upala tvegati in ne bi nevtralnosti predstavljala kot združljivo z vstopom v EU. Po vstopu v EU in s krepitvijo SZVP EU menim, da Avstriji ostaja samo še postopek, ki sem ga opisal v drugi točki. Doktrina nevtralnosti »vse je sprejemljivo« namreč vodi v zastaranje in ustvarja novo prakso mednarodne skupnosti.

³⁶ S terminom »odsotnost reakcije porokov avstrijske nevtralnosti« mislim na domnevo, da vsekakor ne moremo pričakovati, da bi katera izmed štirih držav porokov avstrijske nevtralnosti – ZDA, Rusija, Velika Britanija in Francija – s silo zaščitila avstrijsko nevtralnost. Dejstvo, da po koncu hladne vojne de facto ni več sile, ki bi za avstrijsko nevtralnost jamčila, samo po sebi napeljuje na sklep o zastaranju. Prav tako jasno kaže na ponovni zaton politike nevtralnosti, le da tokrat na drugačen način. Medtem ko se je v preteklosti dogajalo predvsem to, da so države poroki okupirale državo, za katere trajno nevtralnost so jamčile, se tokrat dogaja ravno obratno. Države poroki se ob kršitvah statusa trajne nevtralnosti namreč ne odzovejo niti politično, kaj šele vojaško. Po današnjem naziranju bi takšen poseg mednarodna skupnost interpretirala kot agresijo in ne kot izpolnjevanje po mednarodnem pravu prevzetih dolžnosti.

SKLEPNE UGOTOVITVE

Nevtralnost je od Huga Grotiusa do danes doživela kar nekaj vzponov in padcev. Zadnji pospešek je doživela v času hladne vojne in ravno Avstrija je bila v tem času država, ki je svojo (trajno) nevtralnost odlično izkoriščala v mednarodnih odnosih. Po koncu hladne vojne pa je nevtralnost postala nekako odveč. Oživeli so glasovi tistih, ki so trdili, da v resnici nikdar ni šlo za nevtralnost kot tako, temveč zgolj za politično trgovino. Nevtralnost je bila pač cena, ki jo je Avstrija plačala za ozemeljsko celovitost in suverenost po koncu druge svetovne vojne. Ta cena niti ni bila visoka, v veliki meri ravno nasprotno, bi pa ob procesu evropske integracije utegnila postati nesprejemljiva; relativno majhna Avstrija bi lahko ostala zunaj EU.

Po opravljeni analizi PEU, PES, Osnutka pogodbe o Ustavi za Evropo in Haaških konvencij V in XIII lahko zapišem, da se je potrdila moja prva hipoteza, da se je Avstrija že z dnem vstopa v EU zavezala h kršitvam obveznosti, ki jih mednarodno pravo nalaga trajno nevtralnim državam, saj so neskladna s predpisi skupnega trga in skupne trgovinske politike. Z razvojem SZVP se Avstrija ne more več sklicevati niti na (samovoljno) okrnjeno interpretacijo, s katero je nevtralnost interpretirala le v vojaškem smislu. Ob tem se zastavlja tudi vprašanje, v kolikšni meri so tri nevtralne članice EU, Irska, Švedska in Finska, pri katerih pa ne gre za trajno nevtralnost, sploh še kredibilne pri sklicevanju na svojo nevtralnost, vendar se s tem vprašanjem v svojem diplomskem delu nisem ukvarjal.

Tako EU kot Avstrija se izogibata izpostavitvi vprašanja skladnosti statusa trajne nevtralnosti s članstvom v EU. Pred referendumom za vstop v Unijo je takratna zvezna vlada velike koalicije zamudila priložnost, da bi javnosti predstavila resnične težave in se zatekla k interpretacijam, s katerimi so omejevali obveznosti trajno nevtralnih držav le glede vojaškega vidika, čeprav tudi to že od Maastrichtske pogodbe ni bilo prepričljivo. S pogodbama iz Amsterdama in Nice je EU nedvomno dobila tudi vojaški značaj. Čeprav obstaja pravna pot, po kateri bi se Avstrija statusu trajne nevtralnosti lahko odrekla, in kljub temu, da obstaja tudi takšna volja nekaterih nosilcev najvišjih funkcij v avstrijski politiki (predvsem mislim na kanclerja Wolfganga Schüssla in zunanjo ministrico Benito Ferrero - Waldner), Avstrija tega koraka ni storila. Nihče si namreč ni upal (in si še danes ne upa) nastopiti proti mnenju 75-odstotne večine avstrijskih volivcev, ki se opredeljuje za nevtralnost. Takšen korak bi bil mogoč leta 1994, torej v obdobju referenduma za vstop Avstrije v EU, če bi se zvezna vlada odločila za nekoliko bolj tvegano pot in vstopa v EU ne bi predstavljala kot združljivega z nevtralnostjo, temveč kot alternativo. To bi verjetno spremenilo javno mnenje do te mere, da

bi bilo mogoče izvesti postopek, ki bi avstrijsko trajno nevtralnost eksplicitno odpravil. Ta čas je zamujen, Avstrijci in tudi EU pa so sprejeli razlago, da je članstvo v EU v skladu s statusom trajne nevtralnosti. EU je že od začetka skrbelo zgolj to, da bi zaradi statusa trajne nevtralnosti Avstrija zavirala proces krepitve SZVP. Tako je nevtralnost ponovno prišla do absurda. Od 1. maja 2004 ima EU v svojih vrstah tudi trajno nevtralno Malto, ki je skladnost statusa trajno nevtralne države in članstva v EU utemeljevala ravno s primerom Avstrije.

Doktrina nevtralnosti »vse je sprejemljivo« je pripeljala do nove prakse mednarodne skupnosti in do ustvarjanja novih običajev. Odgovor na mojo drugo hipotezo pa zato ni enostaven. Kot sem že zapisal, eksplicitnih dejanj, s katerimi bi Avstrija sprožila postopek odprave trajne nevtralnosti, ne moremo pričakovati. Čas za to je bil zamujen že pred desetletjem. Zdaj pa praksa mednarodne skupnosti ustvarja običaj, ki Avstriji več ne priznava statusa trajne nevtralnosti, vendar se bo Avstrija dolgoročno morala soočiti z eksplicitnim dejanjem, namreč razveljavitvijo Zveznega ustavnega zakona o nevtralnosti iz leta 1955, do česar pa bo prišlo, ko praksa mednarodne skupnosti Avstriji že dolgo ne bo več priznavala statusa trajno nevtralne države.

Nevtralnost je torej ponovno doživela zaton. Toda, če se spomnimo začetka, jo je k življenju obudila hladna vojna in vsekakor ni naključje, da je začetek avstrijskega vključevanja v EU sovpadal s koncem hladne vojne.

SEZNAM VIROV

1. Amsterdamska pogodba (1997):
»[http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/4683A548434339FCC1256D04004A40B7/\\$file/XVII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/4683A548434339FCC1256D04004A40B7/$file/XVII+-+SL.doc)« (11. 06. 2003).
2. Berger, Peter (1956): Das österreichische Neutralitätsproblem. Wien: Böhlau Verlag.
3. Bond, Martin; Feus, Kim (ur.) (2001): The Treaty of Nice. London: The Federal Trust for Education and Research.
4. Csaky, Eva-Marie (1980): Der Weg zur Freiheit und Neutralität. Wien: Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik.
5. Degan, Vladimir Đuro (2000): Međunarodno pravo. Rijeka: Pravni fakultet.
6. Dokumenti o pristopu Republike Avstrije, Kraljevine Švedske, Republike Finske in Kraljevine Norveške k Evropski uniji (1994): »<http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0184934d2f4e1928c1256bc8003210d9/4b58e5a14a4aa6e1c1256d04004a0d38?OpenDocument>« (11. 06. 2003).
7. Ermacora, Felix (1975): 20 Jahre Österreichische Neutralität. Frankfurt: Metzner.
8. Geistlinger, Michael (1996): Ableistung der ordentlichen Präsenzdienstes im österreichischen Bundesheer und immerwährende neutralität Österreichs. Gutachterliche Stellungnahme. Salzburg: Institut für Völkerrecht der Universität Salzburg.
9. Geistlinger, Michael (2001): Zur Beendigung. Die Rolle der Neutralität im 21. Jahrhundert. Wien: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung.
10. Gruber, Karl (1953): Die Wahrheit liegt in der Mitte. Wiener Zeitung, 15. 10.: 1 – 2.
11. Gutkas, Karl (1985): Die Zweite Republik. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
12. Hague V (1907): Laws of War: Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land. The Avalon Project at Yale Law School.
»<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/lawofwar/hague05.htm>« (08. 06. 2003).
13. Hague XIII (1907): Laws of War: Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War. The Avalon Project at Yale Law School.
»<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/lawofwar/hague13.htm>« (08. 06. 2003).
14. Isak, Hubert (2000): Europarecht. Wien: Verlag Orac.

15. Kenez, Peter (1999): A History of the Soviet Union from the Beginning to the End. Cambridge: Cambridge University Press.
16. Koalitionsvertrag »Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas« (2000):
»<http://www.hofburg.at/de/presidenten/klestil/aktuelles/Koalitionsvertrag.htm>«
(24. 10. 2003).
17. Köbler, Ralf (1991): Die 'clausula rebus sic stantibus' als allgemeiner Rechtsgrundsatz. Tübingen: Mohr.
18. Köck, Heribert; Fischer, Peter (1997): Das Recht der Internationalen Organisationen. Wien: Linde Verlag.
19. Korkisch, Friedrich (1997): 90 Jahre Haager Abkommen und Neutralität. Völkerrechtliche, sicherheitspolitische und militärische Komponenten. Tübingen: Erdmann.
20. Kunz, Josef (1956): Austria's Permanent Neutrality. Editorial Comment. American Journal of International Law 50/1956, 418 – 425.
21. McAlister, Richard (1997): From EC to EU. London: Routledge.
22. Monor, Jörg; Wessels, Wolfgang (1997): The EU after the Treaty of Amsterdam. London: Continuum.
23. Moussis, Nicholas (1999): Evropska unija – pravo, ekonomija, politike. Ljubljana: Littera picta.
24. Neuhold, Hanspeter (1997): Österreichisches Buch des Völkerrechts. Wien: Manz.
25. Nevil, Wylie (ur.) (2002): European Neutrals and non-Belligerents during the Second World War. Cambridge: Cambridge University Press.
26. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo (2003). Luksemburg: Urad za uradne publikacije.
27. Pogodba iz Nice (2001): »[http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/\\$file/XVIII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/$file/XVIII+-+SL.doc)«
(11. 06. 2003).
28. Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti (1957): »[http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/F3C76F47E22E920EC1256D040037F91E/\\$file/I+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/F3C76F47E22E920EC1256D040037F91E/$file/I+-+SL.doc)«
(11. 06. 2003).

29. Pogodba o Evropski uniji (1992). »[http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/\\$file/XVI+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/$file/XVI+-+SL.doc)« (11. 06. 2003).
30. Pick, Hella (2002): *Guilty Victim: Austria from Holocaust to Haider*. London, New York: I.B. Tauris Publishers.
31. Preston, Christopher (1997): *The 1995 enlargement of the European Union*. Aldershot: Ashgate.
32. Rauchensteiner, Manfred (1979): *Der Sonderfall – Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955*. Graz: Verlag Styria.
33. Rehr, Jochen Johannes (1999): *Österreich, Neutralität und NATO*. Salzburg: Institut für Völkerrecht der Universität Salzburg.
34. Reiterer, Markus; Wittich, Stephan (1998): *The Permanent Discussion on Austria's Neutrality*. Praha: Facultas Juridica Universitatis Carolinae Pragensis.
35. Rotter, Manfred (1981): *Die dauernde Neutralität*. Berlin: Duncker & Humblot.
36. Saliger, Thomas (1992): *Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Gemeinschaften und immerwährende Neutralität*. Salzburg: Institut für Völkerrecht der Universität Salzburg.
37. Schätzel, Walter (1950): *Das Recht des Krieges und des Friedens*. Tübingen: Mohr.
38. Scheuer, Christoph (1997): *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*. Wien: Manz.
39. Schweitzer, Michael (1977): *Dauernde Neutralität und europäische Integration*. Wien: Springer.
40. Skuhra, Anselm (1991): *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien: Manz Verlag.
41. Staatsvertrag (1955): »<http://www.verfassungen.de/at/staatsvertrag55.htm>« (08. 06. 2003).
42. Stadlmeier, Sigmar (2000): *Völkerrecht*. Wien: Verlag Orac.
43. Steininger, Ralf; Gehler, Michael (ur.) (1997): *Österreich im 20. Jahrhundert*. Wien: Studien Verlag.

44. Stourzh, Gerhard (1985): Geschichte des Staatsvertrages 1945 – 1955. Österreichs Weg zur Neutralität. Wien: Studien Verlag.
45. Strohmer, Michael (2000): Neutralität oder Verteidigungsbündnis. Wien: Studien Verlag.
46. Suy, Erik (1962): Les actes juridiques unilatéraux en droit international public. Paris: Dalloz.
47. Timmermann, Heiner (ur.) (2001): Eine Verfassung für die EU. Opladen: Lesket Budrich.
48. Verosta, Stephan (1967): Die dauernde Neutralität. Ein Grundriß. Wien: Manz.
49. Verosta, Stephan (1981): 25 Jahre Österreichischer Staatsvertrag. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

