

Anamarija Patricija Masten

Spodbujanje strpnosti v družbenopolitičnem in pravnem kontekstu Evropske unije

POVZETEK: Članek z vidika političnih in pravnih dokumentov Evropske unije (EU) obravnava vprašanje, zakaj in kako se strpnost spodbuja v kontekstu EU. Ne glede na različnost definicij je strpnost vedno predstavljena kot vrlina. Analizirani so politični in pravni akti, ki v okvir standarda spoštovanja človekovih pravic vključujejo strpnost kot bistveno sestavino sodobne družbe. Dotaknili smo se tudi vprašanja, ali ne gre pri tem zgolj za politično korektnost EU. Zlasti z vidika ukrepov v boju proti diskriminaciji se na ravni EU pojavlja svojevrsten paradoks: po eni strani se promovira strpnost, po drugi strani pa ravno ta za svoj obstoj »zahteva« ločevanje med »enimi« in »drugimi«, neenakost ali celo diskriminacijo.

KLJUČNE BESEDE: strpnost, večkulturnost, protidiskriminacijska politika, Evropska unija

1 Uvod

Izraz strpnost¹ se danes že skoraj avtomatično pojavlja v dokumentih Evropske unije (EU), v svojih nagovorih širši javnosti se ga poslužujejo najvišji predstavniki evropskih institucij. EU uvršča strpnost, poleg z njo neločljivo povezane večkulturnosti, med temeljne vrednote demokratične družbe. Poleg tega je strpnost spremljevalka razprav na temo skupne protidiskriminacijske in migracijske politike, pa tudi izgrajevanja evropske identitete.

Cilj članka je skozi prizmo političnih in pravnih dokumentov EU prikazati, kako se je od začetkov Evropske skupnosti do danes razvijal njen odnos do strpnosti in kako je izraz strpnost postopno našel svoje mesto med vrednotami evropske družbe. Članek gradi na tezi, da se je EU na povečano nestrpnost kot posledico kulturne, narodnostne, jezikovne in verske raznolikosti, spodbujene s preseljevanjem prebivalstva, najprej odzvala z določevalnimi (negativnimi) ukrepi. V prvih štirih desetletjih obstoja Evropske skupnosti so bila prizadevanja evropskih uradnikov usmerjena na oblikovanje splošnega zakonodajnega okvira, ki bi omogočal dejavno delovanje v boju proti vsem

1. V prispevku se toleranca in strpnost uporabljata izmenično kot sopomenki.

oblikam diskriminacije. Šele ko je postalo jasno, da vzpostavljeni protidiskriminacijski mehanizmi v državah članicah ne prinašajo zelenih rezultatov in da je v evropskem prostoru vedno več primerov izražanja nestrpnosti, kar potrjujejo izsledki raziskav o pojavnosti rasizma in ksenofobije, je EU začela poudarjati pomen raznolikosti in spodbujati strpnost. V prispevku bomo predstavili temeljne dokumente, s katerimi je EU na novo postavila elementarni in minimalni evropski moralni kodeks. V nadaljevanju bomo odnos EU do strpnosti kritično analizirali, kot vodilo pri analizi tega odnosa pa nam bo služilo vprašanje, kakšen je domet vključitve strpnosti med temeljne vrednote EU oziroma ali sploh lahko govorimo o pristnem spodbujanju strpnosti. Postavlja se namreč vprašanje, ali ne gre pri tem zgolj za politično korektnost EU, še posebej ko so na dnevnem redu sestankov delovnih skupin v evropskih institucijah migracijska vprašanja, pa tudi teme o gospodarskem, socialnem in moralnem razvoju EU. Poleg tega se z vidika ukrepov EU v boju proti nestrpnosti pojavlja paradoks: po eni strani se promovira strpnost, po drugi strani pa ravno ta za svoj obstoj zahteva ločevanje med »enimi« in »drugimi«, neenakost ali celo diskriminacijo. Enakovrednosti kultur namreč ni mogoče zatrti, če prej ne opredelimo »tujosti«, za katero se velikokrat skriva zakoreninjeno prepričanje o manjvrednosti nekaterih kultur. In vsa evropska hegemonija, ki smo ji priča tudi v okviru EU, izvira iz ideje, da je evropska identiteta v primerjavi z neevropskimi ljudstvi in kulturami večvredna (Said 1978/1996: 18–19, 398–399).

2 Opredelitev strpnosti

Strpnost ima več različnih pomenov: zmožnost prenašati drugačno, nasprotno mnenje ali celo bolečino, izkazovanje naklonjenosti ali prizanesljivosti do drugačnih prepričanj ali običajev, dopuščanje ali dovoljevanje nečesa in podobno. V vsakem primeru je pri strpnosti ključno, da prenašamo nekaj, česar ni lahko prenašati. Če bi zakonitost tolerance, kakor je na primer opredeljena v farmaciji,² aplicirali na dogajanje v družbi, bi prišli do sklepa, da je toleriranje na dolgi rok pogubno za tistega, ki tolerira. Vendar je situacija v realnem življenju veliko bolj zapletena. Ne glede na teze o eroziji nacionalnih držav so te kot zgodovinski sistemi izključevanja in dominacije še vedno zibelka in dom nacionalizma, ki se je danes ohranil kot prepričanje o večvrednosti lastnega naroda in prizadevanje za uveljavitev njegovih koristi ne glede na pravice drugih narodov. Ta vidik nacionalizma poudarja njegovo negativno sestavino, ki vzpostavlja prezir in sovrašтво do drugih narodov in etničnih skupin, kar se kaže v obliki rasizma, ksenofobije in diskriminacije. Rasizem v najbolj splošni opredelitvi pomeni prepričanje, da prirojene razlike med ljudmi različnih »ras« določajo njihov družbeni, kulturni in osebni razvoj, vključujoč idejo, da je ena »rasa« nadrejena drugi. Postopno oddaljevanje od biološko determinirane ideje rase oziroma njeno nadomeščanje s pojmom kulture je vplivalo na to, da se je razlikovanje med več in manj vrednimi

2. V farmaciji se izraz tolerance veže na učinkovitost zdravila in pomeni njegovo zmanjšano učinkovitost po določenem času jemanja. Razvoj tolerance lahko privede do faze, v kateri se organizem preneha odzivati na zdravilo. V onkologiji, na primer, to pomeni, da je treba zdravilo, na katerega se organizem ne odziva več, zamenjati, da bi organizem preživel.

rasami prelevilo v antagonizem med različnimi »kulturami«. Čeprav rasa in rasizem nista več tako vodilna pojma v sodobni evropski miselnosti, kot je to veljalo za 19. stoletje, pa je rasistična ideja globoko vtisnjena v moralno podobo sodobne Evrope. Da dominantna drža Evrope in njene politike izključevanja niso zamrle, se kaže tudi na pojmovni ravni. Ksenofobijo je kot nov evropski pojav opredelil leta 1984 ustanovljeni odbor Evropskega parlamenta (EP). Prav ideja povezovanja Evrope je namreč spodbudila razmišljanja o individualni in kolektivni, celo o transnacionalni identiteti. Vprašanja o novem evropskem etosu so razkrila obsežen in zapleten proces prehoda iz dominacije v medsebojno spoštovanje ter iz tekmovalnosti in izključevanja v sinergijo. Strpnost se zelo dobro prilega v ta kontekst, ker daje vtis, da lahko zajame številne elemente, ki tvorijo pozitiven odnos do heterogenosti. Načelo prepovedi diskriminacije, na primer, je postalo preozko, saj se omejuje na pravno neenakost oziroma v pravu neupravičeno in nedopustno razlikovanje. Ravno strpnost je tista, ki pri obravnavanju etničnih skupin služi zagovarjanju pravičnosti (Montagu 2001: 108).

Strpnost v kontekstu EU nima jasno začrtanih elementov. Vsekakor je ne gre razumeti kot izključno teološkega koncepta, v okviru katerega bi pomenila dovoljenje, ne pa tudi odobravanje obstoja več verstev v sicer večinsko krščanski državi (Smith 1999). Ideja strpnosti se navezuje predvsem na soobstoj različnih kultur na geografsko omejenem ozemlju. Privrženost EU ideji kulture, ki je v začetku 20. stoletja vzniknila kot alternativa konceptu rase (Wainryb 2005: 226), je razumljiva glede na izkušnje iz 2. svetovne vojne, ki so mnoge teoretike spodbudile k poglobljenemu preučevanju rasizma, politične strukture pa k sprejemanju ukrepov v boju proti rasizmu.³ Čeprav se danes med temeljnimi cilji evropskega združevanja poudarjajo zlasti gospodarski interesi prvotnih držav članic, je združevanje Evrope obsegalo tudi politično ambicijo zagotavljanja miru in blaginje Evrope. Z usmeritvijo idejnih vodij Schumana in Adenauerja, katerih cilj je bil predvsem sprava med Francijo in Nemčijo, je uresničitev evropskega povezovanja prinesla tudi najdaljše obdobje miru v Evropi (COMECE 2007: 10). »Želja po stanju, ko bi bila vojna tako nemogoča kot nepojmljiva, in stremljenje k obnovi materialnega blagostanja v okviru čezmejne solidarnosti sta bila ključna elementa evropskega idealizma« (Weiler 2002: 435). Evropska ideja je tako vse od svojih začetkov zasidrana v skupnih vrednotah evropskega prebivalstva in obsega etično dimenzijo družbenega razvoja. Čeprav je EU od nekdanj priznavala vrednote liberalne nacionalne države, pa jih po drugi strani omejuje do te mere, da se »trudi razgaliti izkrivljeno zavest, ki jo je ustvaril nacionalizem« (prav tam: 449), in želi izkoreniniti oblike izključevanja drugih narodnosti in kultur. Hkrati s prepričanjem, da je treba (kulturno) raznolikost spoštovati (neodvisno od nacionalnega okvira) in si prizadevati za kakovosten soobstoj različnih kulturnih, jezikovnih, verskih in etničnih skupin, se je v Evropi razvil

3. Na institucionalni ravni je bil Unesco prvi, ki je pozval k sprejetju programa o razširjanju znanstvenih dejstev, ki naj bi pripomogla k izginotju družbenega mita »rase«. Znanstveniki so dosegli splošno soglasje in ugotovili, da je človeštvo samo eno: vsi ljudje pripadamo isti vrsti, *homo sapiens*. Z biološkega vidika so podobnosti med ljudmi mnogo večje od njihovih razlik. Glavni dejavnik razlik med kulturami in družbenimi dosežki različnih ljudi ali skupin je »zgodovina izkušenj določene kulture« (Unesco 1950).

predvsem na kulturo vezan koncept strpnosti. Kultura je še vedno ključna pri utemeljevanju ideje človeške različnosti (Wainryb 2005: 226). Čeprav strpnost v okviru EU ni natančno definirana oziroma je zgodovinsko in sodobno razumevanje tega pojma različno, je njen predznak vedno enak: strpnost je vrlina. Vendar pa iz dokumentov institucij EU, posebno na področju priseljevanja, integracije priseljencev in regulacije migracij, izhaja, da gre pri promoviranju strpnosti pravzaprav za neke vrste strategijo ohranjanja miru v EU, praviloma z namenom zagotavljanja nemotenega delovanja skupnega trga in pritegnitve zaželenih delovne sile, od katere sta odvisni gospodarska rast in blaginja držav članic. Pravni in politični diskurz je pomemben del boja proti nestrpnosti, ker vpliva na oblikovanje družbenega konsenza o temeljnih vrednotah in sprejemljivih vedenjskih vzorcih. Po drugi strani pa gre za retorično tehniko, ki omogoča opredelitev »drugih«, »drugačnih«. Predpogoj za spodbujanje strpnosti v smislu praktične in etične sile (vrline) je namreč v prvi vrsti prepoznavanje raznolikosti, ki se lahko sprevrže v idejo o nezmožnosti integracije priseljencev, v tezo o nepremostljivih kulturnih razlikah, v predsodke in stereotipe, prek katerih se tvorijo osnovni elementi »drugačnosti« in ustvarja podlaga za izključevanje »drugih« iz jedra družbe. Strpnost ne izraža niti razumevanja, niti sprejemanja, niti priznavanja človeške enakosti, temveč implicira priznavanje različnosti, ki jo mora nekdo trpeti. Strpnost je stanje duha tistih, ki sebe opredeljujejo ne zgolj kot drugačne od drugih, temveč tudi kot njim nadrejene (Montagu 2001: 108). Kljub dejstvu, da naddržavni evropski konstrukt strogo prepoveduje diskriminacijo, pa kulturne, etnične in druge za skupino svojstvene razlike izraža precej bolj ohlapno. Idejo večkulturnosti, v skladu s katero je kultura vredna zaščite in ji je treba zagotoviti, da se prosto razvija, je tako mogoče interpretirati tudi kot pravico prvotnih prebivalcev, da lastno kulturo in dediščino branijo pred vdorom tujih kulturnih vzorcev ter običajev.

3 Prvi odzivi na nestrpnost v EU

Vprašanja strpnosti so se na evropski ravni začela odpirati v povezavi z zabeleženimi, vendar v 70. letih še precej osamljenimi incidenti izražanja nestrpnosti do posameznikov ali skupin z etničnimi, kulturnimi, verskimi ali jezikovnimi posebnostmi. Prvi odzivi na nestrpnost v institucionalnem okviru Evropske skupnosti segajo v sredino 80. let. Leta 1984 je EP ustanovil specializirani preiskovalni odbor, ki se je ukvarjal s porastom fašizma, rasizma in drugih oblik nestrpnosti ter je decembra 1985 objavil svoje poročilo, znano kot Evrigenisovo poročilo. Na podlagi poročila je bila februarja 1986 najprej sprejeta Resolucija o porastu rasizma in fašizma v Evropi, junija istega leta pa so EP, Svet ministrov in Komisija sprejeli skupno izjavo proti rasizmu in ksenofobiji, s katero so evropske institucije prvič izrecno priznale obstoj in porast ksenofobičnih dejanj ter izražen nestrpnosti v Evropski skupnosti, obenem pa so taka ravnanja strogo obsodile. Kot izhaja iz izjave, ta obsodba temelji zlasti na zavedanju, da delavci, ki izvirajo iz drugih držav članic ali iz tretjih držav, pozitivno prispevajo in bodo tudi v prihodnosti pozitivno prispevali k razvoju države članice, v kateri zakonito prebivajo, in Evropske skupnosti kot celote.

Na podlagi naraščajoče nestrpnosti (ki je v skladu s takratnim razumevanjem veljala za realno grožnjo gospodarski prihodnosti Evropske skupnosti) je Komisija leta 1988 Svetu ministrov predložila predlog za sprejetje posebne resolucije, katere glavni namen je bil poudariti potrebnost premika od splošnih načel, izraženih v izjavi iz leta 1986, h konkretnjšim pravnim ukrepom na tem področju. Po podatkih iz leta 1988 je namreč en državljani Evropske skupnosti od treh menil, da je v njegovi državi preveč ljudi druge narodnosti ali rase.⁴ Kljub omenjeni pobudi sta minili še nadaljnji dve leti do sprejetja te resolucije, ki države članice poziva k ratifikaciji mednarodnih instrumentov in sprejetju vseh potrebnih zakonodajnih in institucionalnih ukrepov proti rasni diskriminaciji. EP je s ciljem globlje preučitve te tematike ponovno sklical preiskovalni odbor, ki je decembra 1990 pripravil drugo, t. i. Fordovo poročilo (Ford 1990). Vendar tudi to poročilo ni predvidevalo pravnih ukrepov, temveč je vsebovalo le 77 priporočil. Kljub nezavezujoči naravi teh priporočil so bila ta zastavljena jasno in konkretno, med najodmevnejšimi pa je bilo priporočilo o pripravi osnutka direktive, ki bi zagotovila zakonodajni okvir boja proti diskriminaciji na podlagi pripadnosti etnični skupini, veri ali rasi in bi zajemala vse rezidente Evropske skupnosti (priporočilo št. 31).

V zgodnjih 90. letih so tudi posamezne nevladne organizacije začele spodbujati sprejetje evropskih zakonodajnih ukrepov in sestavljati lastne predloge. To je bil čas burnih razprav v EP,⁵ ki so vodile do sprejetja številnih resolucij. Slednje so bile delno odziv na evidentirane rasistične incidente v posameznih državah članicah, delno pa oblika srednjeročnega političnega programa, v okviru katerega je EP neprekinjeno izražal svoje stališče, da je treba okrepiti ukrepanje na evropski ravni, in s tem spodbujati druge evropske institucije in organe k večji angažiranosti. Številne sklepe na to temo je na svojih srečanjih sprejel Evropski svet. Na zasedanju na Krfu (junija 1994) je sprejel sklep o razvoju globalne strategije na ravni EU, katere cilj je bil boj proti vsem rasističnim dejanjem in ksenofobičnemu nasilju, na drugi strani pa uresničil francosko-nemško pobudo, tj. sprejel odločitev o ustanovitvi posvetovalnega odbora o rasizmu in ksenofobiji (t. i. Kahnov odbor). Temeljna naloga tega odbora je bila zagotavljanje priporočil glede sodelovanja med vlada in različnimi socialnimi partnerji, vse z namenom spodbujati strpnost in medsebojno razumevanje. Odbor je jasno izrazil svoje prepričanje, da je bistveni predpogoj za učinkovito ukrepanje EU na tem področju sprememba Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), s katero bi v besedilo vključili posebno določbo o boju proti rasni diskriminaciji. Do takrat namreč PES ni vsebovala določbe, ki bi kot cilje ali zaveze Evropske skupnosti določala boj proti rasni diskriminaciji, niti ni Evropski skupnosti dajala pristojnosti, da na tem področju kakor koli ukrepa. Odločitev o oblikovanju posebnega svetovalega telesa, ki je v tem obdobju skrbno preučevalo konkretna dejanska in pravna vprašanja, se je izkazala za ključno v smislu premikov v iniciativnosti evropskih institucij. Na podlagi priporočila Kahnovega odbora je Komisija decembra 1995 objavila Sporočilo

4. Special Eurobarometer 41: 42.

5. Po podatkih iz baze EUR-Lex je v obdobju 1990–1994 evidentiranih več kakor 70 poslanskih vprašanj na temo nestrpnosti, rasizma in ksenofobije v Evropi.

o rasizmu, ksenofobiji in antisemitizmu, v katerem je opozorila, da je ob upoštevanju nadaljujoče se prisotnosti rasizma, ksenofobije in antisemitizma po vsej Evropi ter njihovih transnacionalnih razsežnosti težko zanikati potrebo po ustreznem ukrepanju na ravni EU. S tega vidika je bil poudarek sporočila na potrebi po spremembi PES in predlogu za razglasitev leta 1997 za evropsko leto boja proti rasizmu.

K napredku je močno prispevala medvladna konferenca, ki se je začela 29. marca 1997 in na kateri se je po več pozivih mnogoterih akterjev, predvsem EP, razpravljalo o vključitvi protidiskriminacijske klavzule v PES. S ciljem, da se zagotovita udejanjanje prostega pretoka oseb na skupnem trgu in varstvo pred diskriminacijo, je bilo na zasedanju v Amsterdamu, ki je potekalo 16. in 17. junija 1997, EU začrtano (formalno novo) poslanstvo. Z Amsterdamsko pogodbo uveden nov 13. člen PES je namreč pomenil, da lahko »Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti«. Ta klavzula je odprla pot politikam, ki spodbujajo enakost in vrednotijo raznolikost. V istem letu je bil ustanovljen Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC),⁶ s temeljno nalogo, da EU in državam članicam zagotavlja objektivne in primerljive podatke o obravnavanih pojavih ter jim pomaga pri oblikovanju ukrepov za njihovo odpravljanje.

Obdobje pred letom 2000 je tako mogoče označiti kot podaljšano pripravljalo obdobje oblikovanja evropske protidiskriminacijske politike. Od svojih začetkov (ki so bili omejeni na zagotavljanje enakosti med spoloma) do uvedbe novega 13. člena PES je EU postopno izoblikovala bolj koherenten in integriran pristop v boju proti diskriminaciji ter razvila širšo politično strategijo. V tem obdobju so bila v ospredju opozorila glede gospodarskih in socialnih posledic opustitve reševanja oziroma odpravljanja povečane nestrpnosti. Potreba po ureditvi razmer na ravni EU se je propagirala izključno pod okriljem in v imenu delovanja enotnega trga. Pri tem ne gre prezreti, da je bilo pozitivno vrednotenje različnosti in večkulturnosti drugotnega pomena. Spodbujanje strpnosti v smislu etične države državljanov EU ni sodilo v sklop prednostnih nalog. Kljub temu je v nekaterih dokumentih že najti pozive k strpnosti kot ključni za prihodnost EU. Izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic iz leta 1997 navaja, da Evropa, za katero sta značilna solidarnost in bogata kulturna mešanica, temelji na spoštovanju različnosti in na strpnosti. Tudi Evropski svet je ob številnih priložnostih spodbudil institucije EU, naj v rednem, neposrednem in preglednem dialogu s civilno družbo poudarjajo najpomembnejše vrednote, ki so državljanom Evrope skupne – med drugim strpnost.

4. Razlogi za spodbujanje strpnosti

Pravne in politične spodbude za določitev izrecne pristojnosti EU za ukrepanje proti diskriminaciji so pred letom 2000 veljale za ključne pri preseganju naraščajoče nestrpnosti v EU. V prepričanju, da bo ukrepanje na ravni EU povečalo učinkovitost ukrepov, ki so jih države članice v okviru nacionalne zakonodaje samostojno sprejemale

6. S 1. marcem 2007 se je EUMC preoblikoval v Agencijo za temeljne pravice (FRA).

v času po 2. svetovni vojni, si je transnacionalna zagovorniška koalicija⁷ prizadevala za vzpostavitev mehanizmov, ki bi čim učinkoviteje reševali vedno bolj razširjeno in kompleksno diskriminacijsko obnašanje. Kljub številčnemu in na mnogih področjih dejavnemu evropskemu partnerstvu pa ne smemo pozabiti na nacionalne predstavnike, delujoče v Evropskem svetu in Svetu. Čeprav so ti odigrali zelo raznolike vloge in z vidika izgrajevanja evropskega protidiskriminacijskega pristopa delovali prej antagonistično in pod vplivom transnacionalne mreže, je bila njihova vloga pomembna. Komisija se je morala pogosto soočiti z nepopustljivostjo in nasprotovanjem držav članic, ki so hotele prvenstveno zaščititi lastni trg delovne sile, nacionalno suverenost in samostojno urejati dostop do svojega državljanstva.⁸ Za te države je namreč značilen svojevrsten in z zgodovino prežet model demokratične družbe. Integracija nove kolektivnosti in novih političnih akterjev v tak model potrebuje čas, ustrezne pristope in sredstva, predvsem pa družbeno in politično zavest, da je taka integracija koristna. Ob upoštevanju zgodovine Evrope, ki je »zgodovina nepojmljivega krutega nasilja, temelječega na ideološkem ekstremizmu in rasni nestrpnosti« (Teršek 2002: 4), je dvom v upravičenost in potrebnost take integracije stalno prisoten.

Še preden lahko preučimo vprašanja o načinu, kako ravnamo z »drugim«, kako ga dojemamo in kakšne posledice ima ta odnos na evropski etos, mora biti izpolnjen pogoj soobstoja vsaj dveh raznolikih entitet na določenem območju. Preseljevanje je gonilna sila tovrstnega soobstajanja. Evropa ima v primerjavi z Avstralijo in Združenimi državami Amerike, ki se tudi same opredeljujejo kot države priseljencev, kratko zgodovino velikega obsega priseljevanja. Kljub temu pa imajo evropske države eno skupno značilnost: zavračanje priseljevanja (Penninx 2004: 138). V povojnem obdobju je večina evropskih držav na svojem ozemlju beležila povečanje števila »novih« skupin, zlasti delavcev in beguncev iz različnih delov sveta, vendar se njihovo število bistveno ni povečalo. V Franciji, na primer, se delež tujcev v letu 1982 (6,8 %) ni zelo razlikoval od tistega pred 60 leti (5,2 % v letu 1931) (Evropska komisija 1992: 6). Glavna demografska sprememba v tem času torej ni bila v povečanju števila priseljencev, temveč v njihovi kulturni in rasni raznolikosti. Za te migracije je bilo značilno, da so bodisi lokalnega značaja bodisi povezane s kolonialno preteklostjo držav. Z vidika takratnih držav članic so bile prve širitve Evropske skupnosti zaželeno in v njihovo

7. To koalicijo sta v jedru sestavljala EP in Komisija, ki so ju podpirale številne transnacionalne nevladne organizacije, katerih glavno vodilo je bil boj proti socialni izključenosti in diskriminaciji. Med pomembnejšimi so bile Social Platform, Solidar, Youth Forum, European Federation for Intercultural Learning in European Human Rights Foundation. Šele v letu 1997, letu boja proti rasizmu, so nekatere organizacije razglasile, da sta njihova osnovna ali vsaj prevladujoča skrb rasizem in nestrpnost, npr. European Migrants' Forum, Starting Line, Anti-Poverty Lobby (Ruzza 2000: 153).

8. Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska, Danska in Francija so pred Sodiščem Evropskih skupnosti izpodbijale Odločbo Komisije 85/381/EGS, s katero je Komisija državam članicam naložila, da jo obvestijo o vsakem ukrepu, ki ga sprejmejo v zvezi z vstopom, prebivanjem, zaposlitvijo, integracijo in vrnitvijo delavcev iz tretjih držav (glej sodbo Sodišča z dne 9. julija 1987).

upravičenost skoraj nihče ni dvomil. Postopna ukinitvev notranjih mej in vzpostavitev enotnega evropskega trga sta bili dobrodošli z vidika možnosti za gospodarski razvoj. Različne nacionalne in mednarodne gospodarske razmere, vključno z nizko inflacijo in prosto trgovino v Evropski skupnosti, so skupaj vplivale na podporo državljanov integraciji, zlasti zaradi njenega pozitivnega vpliva na nacionalna gospodarstva držav, katerih državljani so (De Master in Le Roy 2000: 421).

Nov val množičnih gibanj prebivalstva je Evropo zajel šele po koncu hladne vojne, danes pa je mogoče status etničnih skupin razumeti samo še v globalnem kontekstu (Castles in Miller 1994). Po podatkih iz leta 1992 je okrog 16 milijonov od 320 milijonov državljanov 12 držav članic izviralo iz držav zunaj EU, tj. okrog 5 % (Evropska komisija 1992: 7). EP v svoji Resoluciji o strategijah in sredstvih za vključevanje državljanov tretjih držav ocenjuje, da je bilo leta 2006 v EU že 40 milijonov priseljencev iz tretjih držav (8 %). Eurostat (2006–07: 75) navaja, da se je v enem desetletju (1994–2004) neto migracija v EU-25 povečala s 590.000 oseb na 1,85 milijona oseb. Verjetno bi bila številka ob upoštevanju nedokumentiranih ali ilegalno priseljenih oseb še višja. S širjenjem EU, ki so ga spodbujala in pospeševala sprva spoznanja o gospodarskih prednostih enotnega trga, postopoma pa tudi prednosti skupnega urejanja nekaterih politik, se torej niso večale zgolj ozemeljska celovitost in možnosti za gospodarski razcvet, temveč tudi etnična, kulturna, verska in jezikovna raznolikost. Z njo pa se je v državah članicah večala nestrpnost. Skoraj vse države so poročale o povečanju rasističnega in ksenofobičnega nasilja nad tujci ter pripadniki etničnih, rasnih ali jezikovnih manjšin. Leta 1997 je 45 % prebivalcev EU menilo, da je v njihovi državi preveč tujcev.⁹ Poleg tega je 33 % ljudi same sebe odkrito opisalo kot precejšnje ali velike rasiste.¹⁰

Razprave o pluralizmu, večkulturnosti in protirasizmu so v 60. in 70. letih temeljile na prepričanju, da se je množično priseljevanje v Evropo končalo, kar naj bi omogočalo stabilizacijo priseljskega prebivalstva. V zadnjih 30 letih pa so se migracijski tokovi zaradi prestrukturiranja gospodarstev in trga delovne sile v zahodni Evropi (Mac Laughlin 1998: 1018), za katerega so značilni deindustrializacija, rast storitvenega sektorja ter upad tradicionalnih virov in načinov zaposlovanja, bistveno spremenili in postali izjemno kompleksni tako v smislu gibanj kot v strukturi migrantov. Vključevanje priseljencev (tudi ilegalnih) v že tako nestabilno socialno strukturo je vplivalo na povečanje napetosti med prvotnimi prebivalci in priseljenci. Države so bile iz gospodarskih in socialnih razlogov prisiljene reagirati na več področjih: gospodarstvo je terjalo zagotavljanje poceni delovne sile, vse večji priliv delavcev iz drugih držav je narekoval spremljanje in nadzorovanje migracijskih tokov, z vidika blaginje države je bilo treba zniževati socialne transferje, povečana nestrpnost je mobilizirala sile za ohranjanje javnega reda in miru, politične strukture so zahtevale bodisi integracijo manjšin v okvir nacionalne države bodisi njihovo vrnitev v matične države itd. Kombinacija družbenih, političnih in gospodarskih dejavnikov je pripeljala do kompleksnih in kontradiktornih migracijskih in integracijskih politik držav, ne nazadnje pa tudi do

9. Standard Eurobarometer 48: 71.

10. Special Eurobarometer 47.1: 2.

ugotovitve, da niti te politike niti koncept temeljnih človekovih pravic ne zadostujejo za obvladovanje in reševanje problemov diskriminacije, nacionalnega ekstremizma in nestrpnosti. Migracije so posledično postale srž ne samo nacionalnega, temveč tudi nadnacionalnega političnega dogajanja. Zastarelo premiso, da je migracija enkratni dogodek (Collet 2004: 24), je bilo treba spremeniti. Obenem so te spremembe terjale redefiniranje osnovne ideje Evrope in videnj njene prihodnosti s poudarkom na preseganju vrzeli in pritiskov, ki naraščajo med prebivalci EU.

Globalizacija in razvoj sodobnih tehnologij odpirata pot brezmejnosti migracij in razkropitvi narodov po celotni zemeljski obli. Čeprav je nesporno, da bi bilo človeštvo brez pestrosti narodov bolj siromašno, pa njihovo prežemanje napoveduje prihodnost tako rasizmu kot ksenofobiji, ki se zdita kot nekakšna stranska produkta. Na tem mestu je treba priznati dobre strani ideje evropske integracije, katere namen je nadzorovati izgrede moderne nacionalne države (Weiler 2002: 449). A vendarle kaže, da se je odnos do evropske ideje spremenil. Pri iskanju odgovora na vprašanje, kaj je v ozadju te spremembe, se je treba odmakniti od politično-gospodarskih parametrov in poseči globlje, v moralno strukturo narodnostno, kulturno in idejno raznolikih ljudi, v njihove občutke nelagodja in nezadovoljstva do EU, ki jih izražajo tudi prek rasističnega in ksenofobičnega obnašanja.

Prve dvome o nadaljnjih širitvah in splošno nezadovoljstvo s stanjem v EU je širša javnost izrazila ob ratifikaciji Pogodbe o Evropski uniji (PEU), katere glavni namen je bil poglobiti gospodarsko in politično povezanost držav članic. Medtem ko je 12 držav sicer ratificiralo PEU, so se nekatere izmed njih pri tem soočale z velikimi težavami, ki so pokazale, da je želja po nadaljevanju »postopka oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope« (preambula PEU) obstajala bolj med pisci osnutka pogodbe kakor med Evropejci samimi. Na referendumu v Franciji je bila odločitev sprejeta s komaj 50,7 %, na Danskem pa je bil po neuspelem prvem referendumu potreben še drugi. Spodnji dom britanskega parlamenta je odložil končno glasovanje, dokler Danci niso odobrili ratifikacije, ustanovitvena članica Nemčija pa je PEU ratificirala zadnja. Težnja po »zapiranju« EU je razvidna tudi iz nasprotovanja predlogu Komisije o vzpostavitvi enotnega in poenostavljenega postopka za vstop delavcev migrantov na ozemlje EU (predlog direktive o ekonomskem priseljevanju iz leta 2001). Javno posvetovanje o predlaganem horizontalnem okviru, ki naj bi zajel pogoje za sprejem vseh državljanov iz tretjih držav, je razkrilo več pomislekov držav članic glede tako liberalnega pristopa. Čeprav so države članice načelno spodbujale oblikovanje nebirokratskih in prilagodljivih orodij, ki bodo ponudila »pravičen na pravicah zasnovan pristop za vse priseljence, ki vstopajo na trge dela v EU«, ¹¹ pa so po drugi strani želele tudi mehanizme, ki bodo omogočali privabiti posebne kategorije delavcev, kakršne EU potrebuje. Komisija je tako morala prvotni predlog popraviti in je decembra 2005 pripravila nov, manj ambiciozen predlog o zakonitem priseljevanju. Ta se je namesto na vse priseljence, ki želijo vstopiti na trge dela v EU, omejil le na *izbrane* kategorije. Pri iskanju odgovorov na vprašanje, kakšen je pravzaprav namen prizadevanj EU, da EU ne bi

11. COM(2005)669 konč.: 5.

bila »vir družbenega sovraštva« (Weiler 2002: 435), ne gre spregledati demografskih problemov, s katerimi se sooča, niti dilem glede njenega bodočega gospodarskega in družbenega razvoja. Relativno hitro staranje prebivalstva ob hkratnem zniževanju rodnosti pomeni, da bo evropska delovna sila postopno upadla na zaskrbljujočo raven. Po podatkih Eurostata (STAT/05/48) bo v EU rast prebivalstva do leta 2025 predvsem rezultat neto priseljevanja, saj bo od leta 2010 naprej število smrti presevalo skupno število rojstev. Eden izmed scenarijev demografskih gibanj predvideva, da po letu 2025 učinek neto priseljevanja ne bo več mogel nadomestiti negativnega naravnega prirastka prebivalstva. V primeru uresničitve teh predvidevanj bo delež delovno sposobnega prebivalstva močno upadel, in sicer s 67,2 % (2004) na 56,7 % (2050), kar v absolutni številki znaša 52 milijonov ljudi. Priseljevanje je tako postala delna, vendar nikakor ne celovita rešitev demografskih težav. Čeprav se v dokumentih institucij EU nenehoma poudarja potreba po priseljevanju v EU, pa vprašanje, na kakšen način to priseljevanje regulirati in nadzirati, še vedno ostaja odprto.

Kombinacija nacionalizma in rasizma je iz Evrope naredila močan in na nacijo skoncentriran patriarhalni prostor. Izrazi priseljenc, manjšina, rasa so zlasti pri njihovi uporabi v odnosu do izvorno neevropskih skupnosti povezani z ekskluzivnostjo, fragmentacijo, ksenofobijo in izključevanjem. Številni politični akterji, ne samo tisti na skrajno desnem polu politične osi, pogosto izražajo svoje nasprotovanje prisotnosti etničnih manjšin in priseljevanju tujcev v Evropo ravno na podlagi rasističnih in kulturnih argumentov. Njihov napor je usmerjen k ohranitvi Evrope, ki se je zmožna braniti in je primerna za evropsko civilizacijo (Mac Laughlin 1998: 1014–1015). Rasna kategorizacija v hierarhično strukturiranem evropskem družbenem redu še vedno služi kot posrednik med prvotnimi prebivalci in tujci (prav tam: 1016). Kako občutljiv in zahteven je proces preseganja iracionalnih in zastarelih paradigem, kaže tudi postopek usklajevanja nacionalnih predpisov, katerih cilj je uresničevanje pravice do enakega obravnavanja. Komisija v tem trenutku še vedno presoja ustreznost implementacije evropskih protidiskriminacijskih norm v državah članicah.¹² Poleg tega iz poročil EUMC in Komisije izhaja, da so države članice uveljavile le delne spremembe svoje obstoječe zakonodaje, ki v večini primerov odražajo le najnujnejše uskladitve z evropskimi zahtevami, medtem ko so večji premiki v konceptih in vrednotnih sistemih redki.¹³

Razloge za premik EU v vrednotnem kontekstu je torej primerno iskati v evidentiranem nadaljevanju in celo naraščanju nestrpnosti in spoznanju, da trenutno vzpostavljen zakonodajni okvir (še) ne deluje. Tudi EP je večkrat poudaril, da »z zaskrbljenostjo ugotavlja, da izvajanje protidiskriminacijske politike ni ustrezno«.¹⁴ Priložnost za razširitev obsega temeljnih vrednot in redefiniranje sprejemljivih vedenjskih vzorcev

12. Ključni s tega področja sta Direktiva Sveta 2000/78/ES in Direktiva Sveta 2000/43/ES.

13. Več o prenosu direktiv v pravne rede držav članic glej v Application of Community Law (http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm, 10. 1. 2008) in publikacijah EUMC/FRA (<http://fra.europa.eu/fra>, 10. 1. 2008).

14. 11. točka Resolucije EP o varstvu manjšin in protidiskriminacijski politiki v razširjeni Evropi.

v razširjeni EU (ali je pri tem mogoče govoriti tudi o družbenem konsenzu, je drugo vprašanje) so evropski akterji dobili s Pogodbo o Ustavi za Evropo. Ta je v svojem I–2. členu (vrednote Unije) določala, da

Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost med ženskami in moškimi.

Pogodba o Ustavi za Evropo je bila tako prvo besedilo na ravni primarnega evropskega prava, ki se je sklicevalo na strpnost. V obdobju pričakovanih ratifikacij (od leta 2005 dalje) so evropske institucije sledile novemu (vrednotnemu) pristopu in v svoje dokumente vključevale strpnost kot »indikator razvoja družbe« (Hanovs 2004). A čeprav omenjena pogodba nikoli ni začela veljati, se je izraz strpnost ohranil in prenesel v Lizbonsko pogodbo (zgoraj navedena določba o vrednotah EU je vključena v novi 1a. člen PEU). V novejših dokumentih je tako navajanje strpnosti prej pravilo kot izjema. Sklep EP in Sveta o uvedbi programa »Evropa za državljane« iz leta 2006 navaja, da evropska družba »temelji na /.../ kulturni raznolikosti, strpnosti in solidarnosti« in da je eden izmed splošnih ciljev EU »povečati strpnost in medsebojno razumevanje med evropskimi državljani«. Oblikovanju evropske zavesti in kulture, ki naj temelji na sprejemanju, spoštovanju in skupinskem duhu, je bilo namenjeno tudi leto 2007, evropsko leto enakih možnosti za vse. V tem letu izvedeni programi naj bi pomembno prispevali k strpni večkulturni evropski prihodnosti ter dali nekajkrat že povsem medli in ponavljajoči se evropski strategiji soočanja s to problematiko nov zagon. Evropsko strategijo je dodatno »prevetrilo« še nemško predsedovanje v prvi polovici leta 2007. Angela Merkel (2007), avtorica najodmevnejšega govora o strpnosti kot ključnem dejavniku za obstoj in prihodnost EU, je na plenarnem zasedanju EP poudarila, da je »strpnost duša Evrope« in da je »Evropa celina strpnosti«. Kot je povedala, smo se Evropejci skozi zgodovino naučili, da je strpnost vrednota in hkrati zahtevna vrlina, ker ne pomeni le vzdržati se nasilja, ne pomeni zgolj prenašati drugačnost, ampak jo dejavno sprejemati. Promoviranje strpnosti se je v istem duhu nadaljevalo v letu 2008, evropskem letu medkulturnega dialoga.

5 Domet in učinki spodbujanja strpnosti v EU

Na podlagi dokumentov, ki so jih na temo pozitivnega vrednotenja različnosti in spodbujanja strpnosti sprejele domala vse evropske institucije, lahko sklepamo, da koncept strpnosti, kakor se promovira v EU, ni jasno izoblikovan niti ni mogoče natančno določiti dometa njegovega promoviranja. Razloge je verjetno treba iskati v dejstvu, da je strpnost še vedno »geopolitična zadeva« (Tesser 2003: 489). Njene družbene in etične korenine so dokaz, da pri preseganju nacionalnih, kulturnih in etničnih tenzij v EU ni zaznati uspeha, čeprav so vprašanja na temo raznolikosti, večkulturnosti, ksenofobije in nestrpnosti uvrščena visoko na dnevni red vseh institucij EU in kljub sprejetim protidiskriminacijskim ukrepom. Identifikacija dometa in učinkov spodbujajoče se strpnosti je med drugim odvisna od analize usmerjenosti toleriranja, ki pa je v kontekstu EU ni

mogoče enoznačno opredeliti. Iz temeljnih evropskih aktov ni mogoče sklepati, kdo naj bi nastopal kot subjekt, ki tolerira, in kdo kot subjekt, ki je toleriran. EU celo poudarja »vzajemno strpnost in spoštovanje«. ¹⁵ Odsotnost natančne opredelitve tolerantnega in toleriranega subjekta onemogoča osredotočenost na preseganje nasprotij in neprekinjeno vzdrževanje morebitnega dialoga. Senzibilnost in variabilnost pri opredelitvi toleriranega in tolerantnega subjekta pogojujeta tudi (vsaj) dve ravni, ki generirata vzroke in okoliščine za izražanje nestrpnosti. Nacionalna raven, na kateri lahko opredelimo pojave, tradicionalno značilne za določeno državo in praviloma usmerjene zoper skupine, ki so del zgodovine te države ali so celo formalno priznane kot etnične manjšine. Na ravni EU pa je kot posledico prostega gibanja oseb mogoče opredeliti dve podskupini pojavov, in sicer pojave, ki so praviloma usmerjeni na državljane drugih držav članic, in pojave, ki so usmerjeni zoper posameznike, ki niso državljani EU.

Na zahtevnost in kompleksnost izgrajevanja strpne in večkulturne evropske družbe kaže tudi neuspeh poskus doseganja večje kohezivnosti prek uvedbe evropskega državljanstva. Medtem ko je migracijska politika pravno in konceptualno povezana z državljanstvom, pa problem integracije migrantov v EU presega koncept državljanstva. Poleg tega državljanstvo EU že na načelni ravni ne nadomešča nacionalnega državljanstva, ampak ga (zgolj) dopolnjuje. Vendar pa državljanstvo ni edini razlikovalni element, ki lahko determinira dejansko neenakost med ljudmi. Na konceptu državljanstva je mogoče prikazati, da kot podlaga dejanske neenakosti služijo mnoge družbene razlike in da neenakosti ni mogoče enačiti z diskriminacijo, prav tako odsotnost diskriminacije še ne pomeni, da v realnem življenju neenakosti ni. Z vidika EU, ki vedno bolj poudarja pomen večkulturnosti in spoštovanja raznolikosti, tako ni presenetljivo, da se njeni napore usmerjajo v zagotavljanje dejanske enakosti, ki je za razliko od formalne enakosti, katere osrednja tarča je posameznik, skupinsko naravnana. Med produkte osnovne ideje zagotavljanja dejanske enakosti vseh na ozemlju EU bivajočih ljudi lahko poleg uvedbe evropskega državljanstva, ki naj bi vsaj s psihološkega vidika pozitivno vplivalo na občutek pripadnosti evropskim vrednotam in prihodnosti, uvrstimo razširitev osnovnega koncepta diskriminacije (na posredno in neposredno diskriminacijo) ter izgrajevanje modela za izvajanje skupne in usklajene politike priseljevanja in vključevanja.

Iz dokumentov izhaja, da se evropski akterji v tej fazi osredotočajo na približevanje skupnega vrednotnega sistema državljanom EU, v katerega se redno uvrščajo sodelovanje, demokracija, človekove pravice in svoboščine (vključno s priznavanjem pravic manjšin), v zadnjih letih pa tudi strpnost in solidarnost. A če danes temeljno družbeno in politično vprašanje ni v tem, na kakšen način in s katerimi sredstvi spraviti s sveta diskriminacijo, ksenofobijo in druge oblike izražanja nestrpnosti, temveč v tem, kako zagotavljati znosno sobivanje med ljudmi, je vse bolj jasno, da bo solidarnost, strpnost in spoštovanje, za katere si EU prizadeva, ob povečani heterogenosti le še težje doseči. Nelagodje in napetost v tako raznoliki strukturi prebivalstva, kot jo premore EU, sta posledica in izraz različnosti ter protislovnosti interesov ljudi in njihovih družbenih skupin. Vodita lahko do konfliktov, ne nazadnje pa tudi v odklonska dejanja, ki so

15. EU-Statement on the Tolerance Implementation Meeting, 1. točka.

pravzaprav »individualni upor, ki na videz pomeni spopad med posameznikom in družbo, v resnici pa je dostikrat le posledica nasprotja med dvema skupinama in njunima normativnima redoma, od katerih si ena uspešno lasti status legitimnosti« (Jambrek 1976: 157). Ob upoštevanju zgodovine Evrope in njene liberalne tradicije je razumljivo, da je EU kot pristop preseganja nacionalnih, kulturnih, verskih konfliktov in incidentov najprej izbrala kratkoročno nekoliko bolj učinkovito rešitev – obsojanje in prepovedovanje razlikovanja, in sicer prek evropske protidiskriminacijske politike in zakonodaje –, ki ju danes dopolnjuje še navzven izražena moralno-etična dimenzija. Paradoksalno pri tem je, da se po eni strani spodbuja strpnost, po drugi strani pa ravno ta priznava raznolikost in terja postavljanje ločnic med »enimi« in »drugimi«. ¹⁶ Triandafyllidou (2001) poudarja, da soobstoj različnih nacij ali etničnih skupin na istem ozemlju zahteva stalno reprodukcijo in nenehno potrjevanje identitete vsake izmed njih, če hoče njihov občutek pripadnosti preživeti. Zahteva nenehno redefiniranje »nas«, ki se mora razlikovati od »njih« ne glede na dejstvo, da so lahko »oni« celo kulturno in ne zgolj geografsko blizu. Nestrpnost temelji na zavedanju o različnosti in napetostih na relaciji »mi« – »oni«. EU sicer spodbuja prevladovanje pozitivnih elementov oblikovanja identitete, kjer so močni občutki prepoznavanja in zavedanja pripadnosti pozitivna orientacija v človekovem življenju. Vendar je realnost veliko bližja zlorabi lastnih identitet za izključevanje drugih identitet, in takoj ko »oni« po »našem« mnenju postanejo zunanja (tudi samo iracionalna) grožnja, stopimo na stran stereotipov, vrednostnih sodb, nestrpnosti. Taka zloraba lastnih identitet izvira iz zlorabe našega občutka pripadnosti. A na tem mestu ni odveč spomniti, da je občutek pripadnosti izjemno močan mehanizem, ker služi kot odgovor na eksistencialne težnje po smislu in pravem namenu človekove biti ter njegovega ustvarjanja. Ob tem se tovrstna zloraba zdi že skoraj pričakovana. Kljub težnji po razumevanju in upravičevanju te zlorabe se sovražna, rasistična, ksenofobična in izrazito nacionalistična občutenja danes razglašajo kot negativna in nemoralna družbena drža, konkretna manifestacija te ideologije pa pomeni kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Tenembaum (2004) ugotavlja, da ideja strpnosti legitimira naše predsodke in s tem uničuje pravo poslanstvo resnično demokratične družbe: enakost za vse ljudi. Ali ni za udejanjanje strpnosti potrebno, da se posamezniki, skupine, nacije, ki naj bi tolerirali, postavijo v (moralno) nadrejen položaj? Ali ne gre pravzaprav za odklon, odstopanje od njihovega »običajnega« vedenja, ki nakazuje priznavanje nespoštovanja »drugačnih« in vzpostavlja odnos nadrejenosti – podrejenosti? S tega vidika se poraja vprašanje, ali ne gre v primeru promoviranja strpnosti v EU zgolj za politično korektnost ali, boljše rečeno, za etično držo evropske elite, za katero se dejansko skriva psevdotoleranca. ¹⁷

16. Več o tem glej v Kuzmanič (2005).

17. Na tem mestu je smiselno omeniti raziskavo, opravljeno v EP na temo ideoloških in političnih omejitev pri migracijskih vprašanjih, v kateri je bilo ugotovljeno naslednje: med tem, kar evropski poslanci *govorijo* (v intervjujih), in tem, kar *kažejo* empirični podatki (pridobljeni na podlagi anonimnih vprašalnikov), obstaja protislovje (Lahav 1997: 390). Poslanci na zunaj izražajo tisto, kar se od njih pričakuje in kar naj bi bilo v skladu s proevropsko idejo, medtem ko v konkretnih primerih prej delujejo v skladu z nacionalnimi in političnimi interesi.

Evropska politična elita v določenih trenutkih ostro obsoja posamične težnje po ohranitvi (ali krepitvi) nacionalne suverenosti in nacionalnih identitet, se kritično odziva na zapiranje v (po mnenju proevropsko usmerjene večine) zgodovinsko presežene okvire ter poziva k strpnosti in odprtosti do drugačnosti. Ali in v kolikšni meri je EU sama vzgled strpnosti? Čemu razprave o tem, koliko ljudi še »prenese« ozemlje EU?¹⁸ Zakaj, če je »Evropa celina strpnosti«, sploh razpravljati o nujnosti skupnega imenovalca in najosnovnejše kompatibilnosti držav? Zakaj določati merila, ki jih je treba izpolniti za vstop v EU, če so vse kulture in narodi enako pomembni ter jih je treba spoštovati ne glede na stopnjo njihovega družbenega, gospodarskega in moralnega razvoja? Tovrstne zahteve EU že vnaprej predpostavljajo, da so države kandidatke za vstop »drugačne« in pridružijo se lahko samo, če se »približajo« tistemu, ki zahteve postavlja. Izpolnitev meril pomeni vnaprejšnjo odpravo morebitnih nekompatibilnosti med državami kandidatkami in EU, ki jo večina vidi kot *accepting partner* (Ucko 2005). In tudi v EU ne gre spregledati dileme, ali spoštovanje in strpnost do drugačnosti *a priori* pomeni, da je treba posameznike, katerih ravnanje in nazor opredeljujejo druge kulturne ali etnične izkušnje in ki se v skladu z njihovo tradicijo in kulturno dediščino na primer krvno maščujejo, zatirajo ženske, izvajajo nasilje v imenu vere in podobno, brezpogojno spoštovati, jih razumeti in jim priznavati absolutno pravico biti drugačen. Zelo malo jih bo nasprotovalo trditvi, da je brezpogojna kritika tradicij drugih kultur neupravičena. Vendar je brezpogojno pričakovanje, da je mogoče vse vidike določene kulture šteti za sprejemljive, prav tako neupravičeno. Tako pričakovanje ni v skladu z gonilno silo strpnosti; pozitivne sodbe »na zahtevo« niso pristno izražanje spoštovanja. Še več, domneva, da so vsi vidiki kultur sprejemljivi, in zahteva po zaščiti neokrnjenosti kultur pomenita spregled (ali opustitev) možnosti, da so nekatere kulture morda nepravilne in zatiralske (Wainryb 2005: 226–227). Poleg tega zahteve po brezpogojni strpnosti posameznika omejujejo v njegovem dojetju stvarnosti in kritičnem presojanju tistega, kar razlikuje od sebi lastnega.

Ključni problem spodbujanja strpnosti v kontekstu EU se kaže v njenem razumevanju: strpnost je namreč dojeta kot eno izmed sredstev za reševanje konfliktov, poleg tega naj bi pozitivno vplivala na odpravo nedovoljenega razlikovanja med ljudmi. Čeprav to ni nikjer izrecno zapisano, se jedro koncepta strpnosti v kontekstu EU skriva v ideji strpnosti kot maksime pri sprejemanju individualne in etične odločitve bodisi vztrajati v konfliktu bodisi ga rešiti po mirni poti, in sicer na podlagi prepričanja, da imajo druge osebe v konfliktu v bistvu enake pravice.¹⁹ Vendar je motive in življenjska pravila posameznikov težko uveljavljati in spreminjati s pomočjo vsiljenih družbenih in moralnih norm. Situacija v EU je v primerjavi z nacionalno državo še toliko slabša, ker je »retorika evropske integracije nenehno retorika razočaranja« (Moravcsik 2007: 69), kar je njene državljanke ne le oddaljilo od dejavnega sodelovanja v evropskih za-

18. Komisija je leta 2006 sprejela dokument o strategiji širitve in zmogljivostih EU za vključitev novih članic (glej COM(2006)649 konč.).

19. Koncept strpnosti kot sredstva za preseganje konfliktov je razvila Bertelsmann Group for Policy Research.

deh, marveč tudi ustvarilo odklonilni odnos do migrantov v EU in priseljencev iz tretjih držav. Za slednje praviloma velja, da bi državljani določene države članice raje živeli brez njih (»nezaželeni priseljenci«).²⁰ Zanimivo je predvsem to, da gre trend evropskih strategij na področju priseljevanja in integracije priseljencev (ob hkratnem pozivanju k strpnosti in odprtosti) v smeri zmanjševanja nezaželenega priseljevanja.

6 Sklep

EU veliko bolj zaznamuje raznovrstnost kakor koherentnost. Progressivno evropsko povezovanje je dalo nacionalnim gibanjem nove možnosti za doseganje parcialnih ciljev. Vse to ustvarja idealne okoliščine za krepitev nacionalnih, kulturnih in etničnih identitet ter posledično diskriminacijo, nestrpnost in konflikte. Po drugi strani predvsem evropska politična sila postopno ustvarja skupno evropsko identiteto, ko raznovrstne interese in posamične skupine vztrajno usmerja v eno smer, kar vodi k njihovi vedno večji inkluzivnosti. Poleg tega se evropski pravni okvir (prek vključevanja vrednot EU v primarno pravo) odmika od trenutno veljavnega 6. člena PEU, v skladu s katerim se »evropski vrednotni minimum« gradi na nacionalni ravni. Zdi se, da EU razvija in udejanja lastne poglede na vrednote, in sicer neodvisno od njenih ustanoviteljic (držav članic). Ob upoštevanju, da je t. i. *value-prescription* dvostranski proces v EU (Toggenburg 2004: 19), ter ob že izkušenih neugodnih izidih poskusa ločitve civilne in etnične dimenzije določene identitete lahko samo upamo, da se trenutna načelna odprtost EU do različnosti in spodbujanje strpnosti kot vrednote v najširšem smislu ne izrodita v *zahtevo* po tolerantnosti. Pritiski k sprejetju evropskih standardov brez naravne, pristne izbire držav članic in soglasja njihovih državljanov namreč zmanjšujejo splošno učinkovitost takih standardov ter ustvarjajo ugodne okoliščine za vznik nacionalizma (Tesser 2003). Ne nazadnje se s prakticiranjem strpnosti, ki v nobenem primeru ne temelji in ne more temeljiti na enakosti, v EU ustvarjajo in ohranjajo »meje«, posredno pa EU goji *in-group morality* in *out-group hostility* (Dawkins 2006: 253). Čeprav se EU velikokrat očita »retorična praznina« (Moravcsik 2007: 68), se v primeru strpnosti odstira kot dobrodošla.

Ideja doseganja složne in harmonične družbene skupnosti je po eni strani gonilna sila številnih teorij in praktičnih pristopov, po drugi strani pa jo mnogi avtorji izpodbijajo do te mere, da odkrito priznavajo njeno utopičnost. Vedno glasnejša so stališča o nepremostljivih kulturnih razlikah: jezik, tradicija, vera in vrednotni sistem določenih skupin niso kompatibilni s tistimi, ki pripadajo določeni dominantni družbi. Mnogi tak pristop imenujejo »razlikovalni« rasizem, ker vztraja pri pristopu, da je potreba po razlikovanju in distanci med družbenimi skupinami naravna ter ljudem lastna, prirojena. Tak rasizem na videz ne vzpostavlja večvrednosti drugih »ras«, temveč predpostavlja »zgolj« škodljivost mešanja ter odpravljanja meja med različnimi kulturami, nekompatibilnost življenjskih stilov in tradicij (Balibar 1991: 17–28). Kritike te teorije se osredotočajo na argument, da gre za strategijo, ki razlikovanje med ljudmi utemeljuje

20. Razlikovanje med nezaželenim in zaželenim priseljevanjem pojasnjuje Carling (2007).

z naravno potrebo po ločevanju in ga na tej podlagi interpretira kot nerasistično, medtem ko pravzaprav zagotavlja temelje za diskriminacijo. Med pristopi pri pospeševanju odpravljanja neupravičenega razlikovanja je najti tudi prakticiranje in spodbujanje nevtralnosti (Tenembaum 2004). Nussbaum (2000) raznolikost, pluralizem in strpnost navezuje na univerzalni »zmožnostni pristop« (*capabilities approach*). Ideji univerzalizma se približa tudi Cerar (2005: 24), ko pravi, da ideja nediskriminacije izhaja iz »tistih najglobljih kolektivnih razsežnosti človeške zavesti oziroma duhovnosti, kjer se lahko vsa človeška bitja prepoznajo kot enaka«. Akulturni diskurz se zavzema za spoznanje, da pojem kulture ne zajema različnosti vseh človekovih izkušenj in tako ni primeren kot osnova za spoštovanje vseh ljudi (Wainryb 2005: 229). Poudarja, da so konstrukt kulture in z njim povezani kulturna integriteta in strpnost usmerjeni k spodbujanju ali upravičevanju ciljev in vidikov *nekaterih* članov družbe na račun ciljev in vidikov *drugih*. Opozarja, da razumevanje različnosti v smislu kulturnih razlik ne priznava dejstva, da ljudje so – ali bi morali biti – svobodni pri odločanju, katero tradicijo želijo ohraniti in katere ne. Problem, da lahko vezanost različnosti na izključno kulturne razlike vodi do omejevanja posameznikove svobode, se odraža tudi v razpravah o večkulturnosti. Koncept večkulturnosti, značilen za EU, namreč ne omenja notranjih konfliktov. Habermas (1994) je opredelil osrednjo razliko med zagotavljanjem pravic kulturam in obveznostjo družb, da ljudem zagotavljajo človekovo svobodo živeti v skladu z navadami njihove kulturne dediščine, ne da bi bili zaradi tega diskriminirani. Habermasovo razlikovanje je pomembno pri razumevanju, da kritika kulture ne pomeni neopredeljenosti ali celo brezbriznosti do raznolikosti. Nasprotno, sprejemanje bolj kritičnega razumevanja kulture pomeni zavreči jezik koherence in harmonije ter priznati, da so kulture sestavljene iz posameznikov, ki imajo raznolika zanimanja in cilje ter so zmožni izražati svoja stališča o vrednotah, praksah in tradicijah, pri čemer ene prevzamejo in drugih ne (Wainryb 2005: 231). Poudarjanje različnosti *znotraj* kultur ne pomeni, da razlike *med* kulturami ne obstajajo ali da so nepomembne. Zgodovinske, družbene in politične okoliščine oblikujejo in uokvirjajo različne razvojne družbene in moralne kontekste. Gre zgolj za to, da je treba koherentnost kulture (in v širšem smislu celotne družbe) kritično vrednotiti in da dominantni vzorci določene skupine niso ustrezni za presojanje kompatibilnosti z dominantnimi vzorci druge skupine.

Težko je napovedati, ali bo idejo spodbujanja strpnosti v prihodnosti izpodrinil (ali dopolnil) kateri izmed omenjenih pristopov. V evropskih krogih tega trenda ni čutiti, še manj je v ospredju spoznanje, da je zgodovina strpnosti prvenstveno zgodovina umetnega vzdrževanja miru v pluralni družbi, kar posledično vodi v razvoj »paralelnih družb v družbi, nezaupanja, stereotipov in ksenofobije« (Ucko 2005). Ideja strpnosti je zaenkrat močno zakoreninjena v poslanstvu razširjene EU in naj bi pomembno prispevala k oblikovanju odgovorne etnično, versko, kulturno in jezikovno raznolike družbe.

Literatura

- Balibar, Etienne (1991): Is There a »Neo-Racism«? V E. Balibar in I. Wallerstein (ur.): Race, Nation, Class - Ambiguous Identities: 17–28. London: Verso.
- Bertelsmann Group for Policy Research (2000): Tolerance – Basis for Democratic Interaction. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Carling, Jørgen (2007): European Strategies for Reducing »Unwanted« Immigration. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Castles, Stephen, in Miller, Mark J. (1994): The Age of Migration. London: Macmillan.
- Cerar, Miro (2005). Nekateri (ustavno)pravni vidiki načela diskriminacije. V D. Zagorac (ur.): Enakost in diskriminacija – sodobni izzivi za pravosodje: 131–145. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Collet, Elizabeth (2006): One Size Fits All? Tailored Integration Policies for Migrants in the European Union. Brussels: European Policy Centre.
- COMECE (2007): A Europe of Values – Report to the Bishops of COMECE.
- Dawkins, Richard (2006): The God Delusion. London: Bantam Press.
- Habermas, Jürgen (1994): Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State. V A. Gutmann (ur.): Multiculturalism: 107–148. Princeton: Princeton University Press.
- Hanovs, Deniss (2004): Don't Step on Others! or On Tolerance in Latvia. Bulletin Tagad, 2.
- Jambrek, Peter (1976): Zgradba in razvoj družbe. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Kuzmanič, Tonči (2005): Toleranca kot soustvarjalka diskriminacije: etični in komunikacijski učinki. V D. Zagorac (ur.): Enakost in diskriminacija – sodobni izzivi za pravosodje: 131–145. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Lahav, Gallya (1997): Ideological and Party Constraints on Immigration Attitudes in Europe. Journal of Common Market studies, 35(3): 377–406.
- Mac Laughlin, James (1998): Racism, Ethnicity and Multiculturalism in Contemporary Europe. Political Geography, 17(8): 1013–1024.
- Master de, Sara, in Le Roy, Michael K. (2000): Xenophobia and the European Union. Comparative Politics, 32 (4): 419–436.
- Merkel, Angela (2007): Speech to the European Parliament in Strasbourg on 17 January 2007. Dostopno prek: http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html (7. 8. 2007).
- Montagu, Ashley (2001): Man's Most Dangerous Myth: The Fallacy of Race. V E. Cashmore in J. Jennings (ur.): Racism: Essential Readings: 98–110. London: Sage.
- Moravcsik, Andrew (2007): The European Union: Rhetoric and Reality. V A. Føllesdal in dr.: Why Europe? Possibilities and Limits of European Integration: 67–76. Swedish Institute for European Policy Studies.
- Nussbaum, Martha C. (2000): Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- Penninx, Rinus (2004): Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions. Dostopno prek: http://www.unece.org/pau/_docs/pau/PAU_2005_Publ_NDRCh08.pdf (9. 5. 2008).
- Ruzza, Carlo (2000): Anti-Racism and EU Institutions. Journal of European Integration, 22 (1): 145–171.
- Said, Edward W. (1978/1966): Orientalizem: zahodnjaški pogledi na Orient. Ljubljana: ISH.

- Smith, Jane I. (1999): *Religious Tolerance*. Hartford: Duncan Black Macdonald Center for the Study of Islam and Christian-Muslim Relations. Dostopno prek: <http://macdonald.hartsem.edu/smithart4.htm> (16. 7. 2007).
- Tenembaum, Baruch (2004). *Tolerance – Separate and not Equal: The Vexing Virtue*. New York: The International Raoul Wallenberg Foundation. Dostopno prek: <http://www.raoulwallenberg.net/?en/articles/tolerance.1737.htm> (15. 7. 2007).
- Teršek, Andraž (2002): Človekove pravice: evropski način soočanja z rasizmom. *Pravna praksa*, 2002 (33–34): 4–5.
- Tesser, Lynn M. (2003): The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe. *East European Politics and Societies*, 17 (3): 483–532.
- Toggenburg, Gabriel N. (2004): The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity. *European Diversity and Autonomy Papers*, 1: 10.
- Triandafyllidou, Anna (2001): *Immigrants and National Identity in Europe*. London, New York: Routledge.
- Ucko, Hans (2005): An End to Tolerance? *International Colloquium*. Dostopno prek: <http://www.wcc-coe.org/wcc/what/interreligious/forbetterorforworse-ucko.html> (16. 9. 2007).
- Unesco (1950): *The Race Question*. Dostopno prek: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128291eo.pdf> (5. 5. 2007).
- Wainryb, Cecilia (2005): Moral Development in Culture: Diversity, Tolerance, and Justice. V M. Killen in J. Smetana (ur.): *Handbook of Moral Development*: 211–240. Philadelphia: Lawrence Erlbaum Associates.
- Weiler, Joseph H. H. (2002): Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja«? in druge razprave o evropski integraciji. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Viri

- Communication from the Commission on Racism, Xenophobia and Anti-Semitism (COM(95)653 final).
- Declaration against Racism and Xenophobia (UL C 158, 25. 6. 1986).
- Declaration by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 16 December 1997 on Respecting Diversity and Combating Racism and Xenophobia (UL C 001, 3. 1. 1998).
- Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L 180, 19. 7. 2000).
- Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2. 12. 2000).
- Evropska komisija (1992): *Legal Instruments to Combat Racism and Xenophobia*.
- EU-Statement on the Tolerance Implementation Meeting on Promoting Inter-Cultural, Inter-Religious and Inter-Ethnic Understanding (2006). Dostopno prek: http://www.uealc.at/en/News/Statements_in_International_Organisations/OSCE/1606Tolerance.html (23. 8. 2007).
- Eurostat (2006–07): *Europe in Figures – Eurostat Yearbook 2006-07*.
- Ford, Glyn (1990). Report Drawn up on Behalf of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia on the Findings of the Committee of Inquiry.
- Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL C 306, 17. 12. 2007).

- Resolucija Evropskega parlamenta o strategijah in sredstvih za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo (UL C 303E, 13. 12. 2006).
- Resolucija Evropskega parlamenta o varstvu manjšin in protidiskriminacijski politiki v razširjeni Evropi (UL C 124E, 25. 5. 2006).
- Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 29 May 1990 on the Fight against Racism and Xenophobia (UL C 157, 27. 6. 1990).
- Resolution on the Rise of Racism and Fascism in Europe (UL C 36, 17. 2. 1986).
- Sklep Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa »Evropa za državljane« (UL L 378, 27. 12. 2006).
- Sodba Sodišča z dne 9. julija 1987 v združenih zadevah Zvezna republika Nemčija in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti (281, 283, 284, 285 in 287/85, Recueil 1987: 3203).
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Strategija širitve in glavni izzivi za obdobje 2006–2007 (COM(2006)649 konč.).
- Sporočilo Komisije – Načrt politike zakonitega priseljevanja (COM(2005)669 konč.).
- Special Eurobarometer 41 – Report (1989). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_41_en.pdf (12. 5. 2008).
- Standard Eurobarometer 48 – Report (1998). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb48/eb48_en.pdf (12. 5. 2008).
- Special Eurobarometer 47.1 – Report (1997). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_113_en.pdf (12. 5. 2008).

Naslov avtorice:

Anamarija Patricija Masten, univ. dipl. pravnica,
Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
Mestni trg 4, 1000 Ljubljana
e-mail: patricija.masten@gmail.com