

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 323.15(4-67 EU)
341.234(4-67 EU)

Širenje Europske Unije i zaštita etničkih manjina

ANTONIJA PETRIČUŠIĆ*

Sažetak

Ispitujući izvore dvostrukih zahtjeva u pogledu zaštite etničkih manjina za stare države članice Europske Unije i one koje su to postajale nakon tzv. Kopenhaških kriterija iz 1993. godine, ovaj članak uvodno prikazuje politiku zaštite ljudskih prava Unije, a potom politiku koju Europska Unija provodi u promicanju raznolikosti i zabrane diskriminacije u svojim zemljama članicama. U drugom dijelu članak obrazlaže da u nedostatku jedinstvene politike zaštite etničkih manjina koja bi obvezivala sve države članice, pripadnicima manjinskih zajednica ipak na raspolaganju stoji određen broj mjera koje je moguće primijeniti u cilju postizanja jednakosti građana manjinskog etničkog porijekla na razini Unije. Stoga ovaj dio članka ispituje postojeći stupanj zaštite etničkih manjina kroz antidiskriminacijski zakonski okvir Unije. U trećem dijelu članak potanko ispituje politički kriterij u procesu pridruživanja Europskoj Uniji koji od zemalja kandidatkinja zahtijeva poštivanje i zaštitu prava manjina, i to na primjeru procesa pristupanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji.

Ključne riječi: antidiskriminacija, ljudska prava, manjinska prava, Europska Unija, Kopenhaški kriteriji, proces stabilizacije i pridruživanja

*

Mr. sc. Antonija Petričušić, znanstvena suradnica u Centru kompetencije za Jugoistočnu Europu, Pravni fakultet Sveučilišta u Grazu, Universitätsstr. 15, Graz, Austrija; e-mail: antonija.petricusic@uni-graz.at

Uvod

Politika zaštite ljudskih prava u Europskoj Uniji (u nastavku: Unija ili EU) obuhvaća prvenstveno zaštitu ekonomskih i socijalnih, ali i građanskih, političkih i kulturnih prava. EU također potiče države članice na usvajanje mjera koje promiču jednakost, uglavnom u području zapošljavanja i rada. Razlog je to što u misiji Europske Unije od osnutka zapošljavanje i rad znatno pridonose sudjelovanju državljana Unije u njezinu gospodarskom, kulturnom i društvenom napretku. Naime, od samih početaka europskih integracija države članice težile su postizanju pune zaposlenosti i socijalnoj zaštiti zaposlenih, povećanju kvalitete njihova života, ekonomskoj i socijalnoj koheziji te solidarnosti. Nadalje, zajedničkim djelovanjem država članica u područjima pravosuđa i unutrašnjih poslova Unija nastoji stvoriti jedinstven prostor slobode, sigurnosti i pravde, u kojem nema mjesta diskriminaciji kao kočnici društvene integracije. Uzimajući u obzir univerzalnost i nedjeljivost ljudskih prava, EU ne samo da promiče i štiti ljudska prava u zemljama članicama, nego njihovu zaštitu promovira i u trgovinskim odnosima s trećim zemljama. U manjoj mjeri politika zaštite ljudskih prava u EU odnosi se i na zaštitu prava nacionalnih manjina.

Koje su pravne osnove ponajprije prava čovjeka, a potom i prava manjina na razini Europske Unije? Može li se tvrditi da je EU postepeno razvijala politike koje promiču uključivanje manjinskih zajednica u društveno-političke procese Zajednice? Je li opravdano tvrditi da u području zaštite prava manjina postoje dvostruki kriteriji, budući opseg manjinske zaštite propisane za zemlje kandidatkinje značajno premašuje opseg zaštite koji osiguravaju nacionalna zakonodavstva većina starih država članica? Pokušavajući odgovoriti na gore postavljena pitanja, članak se sastoji od tri dijela. Prvi dio bavi se postojećom pravnom osnovom općenito te instrumentima provedbe i nadzora zaštite ljudskih prava u Europskoj Uniji. Drugi dio sačinjava pregled pravnih normi Zajednice koje propisuju zabranu diskriminacije. U tom dijelu nalazi se sažetak dosadašnje primjene direktiva za zabranu diskriminacije u nacionalnim zakonodavstvima država članica, ističući da određeni broj starih država članica ipak nije ispoštovao rok za prijenos pravne norme Unije u svoje domaće zakonodavstvo, dok su nove države članice bile obvezne prilagoditi svoja zakonodavstva i u ovom dijelu *acquis communautaire* u procesu pristupanja Uniji. Konačno, treći dio članaka bavi se pitanjem zaštite manjina u procesu pristupanja Europskoj Uniji, posebno se dotičući nužnosti prilagodavanja međunarodnim manjinskim standardima u godinama koje pretihode članstvu u Uniji.

Pravna osnova

Primarni izvori prava Europske Unije koji propisuju zaštitu prava čovjeka

Rimski ugovori¹ nisu uredili nadležnost Zajednice u području temeljnih ljudskih prava. Oni su ograničili područje djelovanja Zajednice na ekonomsku suradnju jer se u vrijeme osnivanja EEZ smatralo da se pitanjima temeljnih ljudskih prava u dovoljnoj mjeri bavi Vijeće Europe. Unutar te međunarodne organizacije je 1950. godine usvojena Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (nadalje: Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava).² Ova konvencija predstavlja osnovni pravni instrument za zaštitu ljudskih prava u zemljama članicama budući su sve države članice EU stranke Konvencije. Zajedničkom izjavom iz travnja 1977. godine Vijeće ministara, Komisija i Europski parlament obavezali su se na poštivanje osnovnih prava izvedenih iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Među primarnim izvorima prava najprije je u Preambuli Jedinственoga europskog akta³ propisana obveza poštivanja prava propisanih u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava. Kasnije je člankom 6. Ugovora iz Maastrichta (nadalje: Ugovora o EU) ista obveza ponovno propisana. Ugovor o EU obvezuje Europski sud pravde na nadziranje poštivanja tih načela od strane europskih institucija te predviđa sankcije u slučaju kršenja temeljnih načela od strane države članice. Ugovor iz Amsterdama⁴ potom je uveo "slobodu, demokraciju, poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavinu prava" kao načela na kojima se Unija temelji (članci 6. i 7.). Nadalje, članak 13. Ugovora iz Amsterdama osigurava nadležnost Unije u području borbe protiv diskriminacije na temelju pripadnosti spolu, rasi, etničkom porijeklu, vjeri, invalidnosti, dobi ili seksualnoj orijentaciji. Dakle, do Ugovora iz Amsterdama, među odredbama primarnog prava nije bilo onih koji bi propisivali zaštitu prava manjina. Konačno, primarno pravo Zajednice ne predviđa zaštitu protiv negativnih posljedica koje bi odredbe nacionalnog prava mogle imati na nepoželjnu integraciju manjinskih etničkih zajednica u zemljama članicama, a tek djelo-

1

Rimskim ugovorima 1957. godine osnovane su Europska ekonomska zajednica (Treaty Establishing the European Community, 298 U.N.T.S. 11, 25.03. 1957.) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euroatom) (Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, 298 U.N.T.S. 167, 25.03. 1957.). Stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj Uniji 1992. godine Europska ekonomska zajednica preimenovana je u Europsku zajednicu, a ugovor o EEZ-u postao je Ugovor o EZ-u.

2

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine*, Međunarodni ugovori, 18/97 i 6/99 – proč. tekst.

3

Single European Act, OJ C 7, 12.1.1987.

4

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10. 11. 1997.

mično prihvaća ideju pozitivne diskriminacije u odredbama o rodnoj diskriminaciji.

Ugovorom iz Nice⁵ dopunjen je članak 7. Ugovora o EU, uvođenjem mehanizma prevencije kršenja ljudskih prava prema kojemu Komisija, Parlament i trećina država članica mogu zatražiti od Vijeća utvrđivanje postojanje opasnosti ozbiljnog kršenja ljudskih prava u nekoj državi članici i, uz suglasnost Parlamenta, upućivanje dotičnoj državi odgovarajuće preporuke. Na sastanku Europskoga vijeća u Nici 2000. godine prihvaćena je i Povelja EU o temeljnim pravima,⁶ koja prvi put u povijesti Unije u jedinstvenom tekstu utvrđuje niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava svih građana i osoba s prebivalištem u EU. Povelja sadrži šest poglavlja o pojedinačnim pravima koja mogu biti razvrstana u tri skupine. Prvu skupinu čine 'tradicionalna' ili univerzalna prava čovjeka propisana i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, pri čemu Povelja i proširuje neka od tih prava. Zbog univerzalnosti ova prava nisu ograničena samo na građane EU. Drugu skupinu prava iz povelje čine prava povezana sa statusom europskog građanstva koja pripadaju samo državljanima zemalja članica. Treću grupu prava čine socijalna i gospodarska prava koja zbog neodređenosti i ograničenog opsega primjene još uvijek imaju značaj načela. Između ostalog, Povelja propisuje jednakost svih ljudi pred zakonom (čl. 20), zabranjuje diskriminaciju na temelju bilo kakve pripadnosti, uključujući pripadnosti nacionalnim manjinama (čl. 21) te propisuje da će Unija poštovati kulturnu, religijsku i jezičnu raznolikost (čl. 22). Dakle, Povelja ljudskih prava obvezuje Uniju na poštivanje kulturnih, religijskih i jezičnih raznolikosti, što otvara vrata razvoju zakonskog okvira manjinske zaštite u EU.⁷

Mrežu nezavisnih stručnjaka o temeljnim pravima⁸ Europska komisija osnovala je na prijedlog Europskog parlamenta 2002. godine. Mreža nadgleda primjenu temeljnih prava čovjeka u zemljama članicama te u Uniji, uzimajući Povelju o temeljnim slobodama kao referentnu točku. Izvješće za svaku državu članicu posebno priprema po jedan od članova Mreže stručnjaka (u pravilu državljanin zemlje članice koji u svom radu djeluje nezavisno i u osobnom svojstvu), dok su aktivnosti EU institucija u području zaštite i osiguranja prava čovjeka posebno vrednovane u posebnom izvješću kojeg sastavlja koordinator. Izvješće ukazuje na područja u kojima je potrebno poboljšati stanje zaštite prava čovjeka u Uniji i zemljama članicama. Zaključci i prepo-

5

Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 80 , 10. 03. 2001.

6

Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 364/01, 18.12.2000.

7

Vidi: Schweltnus, Guido, 'Much Ado About Nothing? – Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights'. Constitutionalism Web-Papers (ConWEB) (5)2001.

8

Network of Independent Experts on Fundamental Rights (CFR- CDF); dostupno na: <http://europa.eu.int/>.

ruke upućeni institucijama Unije pri tome nisu pravno obvezujući. Godišnji Izvještaj o stanju prava čovjeka u Europskoj Uniji za 2005. sadrži i komentar o pravima manjina u Uniji, a o njemu raspravlja najprije Odbor Europskog parlamenta o građanskim slobodama, pravosuđu i unutarnjim poslovima, da bi se potom o njemu glasovalo u Parlamentu.⁹

Ugovor kojim se ustanovljuje europski Ustav¹⁰ potpisan u listopadu 2004. godine, ukoliko jednom bude ratificiran u svim državama članicama, sadržavat će Povelju o temeljnim pravima. Uključenje Povelje u tekst Ustava učinit će njen status u pravnom poretku Unije jasnijim jer će sve njezine odredbe postati pravno obvezujuće. To znači da će biti moguće pobijati zakone donesene na razini Unije zbog nepoštivanja ljudskih prava. Nadalje, pravnim osnaženjem Povelje uspostaviti će se jedinstveni standardi zaštite ljudskih prava te povećati legitimitet Unije, budući će djelovanje njenih institucija biti jasno podložno poštivanju ljudskih prava. Veliko osnaženje pravnoj zaštiti nacionalnih manjina u Europskoj Uniji ponudilo je uključivanje odredbe o zaštiti manjina kao jednoj od osnovnoj vrijednosti Ustava.¹¹ Ukoliko Ustav stupi na snagu, pojam "manjine" kao i dužnost borbe protiv njihove diskriminacije po prvi će puta postati dijelom primarnog prava Unije. Ipak, domašaj Povelje, i jednom kad postane pravno obvezujuća, bit će ograničen jer ona obvezuje institucije i tijela na razini EU u njihovu zakonodavnom, izvršnom i sudbenom djelovanju. Na nacionalnoj razini njen domašaj je ograničen na rad nacionalnih institucija kada primjenjuju pravo Unije, što znači da će mogući doseg manjinske zaštite i nadalje ostati prilično ograničen.

Sekundarni izvori prava Europske Unije koji propisuju zabranu diskriminacije

Među sekundarnim izvorima prava (kojeg čine uredbe, direktive, odluke, mišljenja i preporuke te sudska praksa Suda Europskih zajednica) više je

9

Thematic Comment No 3: The Protection of Minorities in the European Union; dostupno na: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/thematic_comments_2005_en.pdf.

10

Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310, 16. 12. 2004. Predloženi tekst Ustava, koji je trenutno u postupku ratifikacije, trebao bi povećati učinkovitost rada europskih institucija te pojednostavniti proces donošenja odluka u Uniji. Promjene predviđene u tekstu Ustava donijele bi novu metodu ponderiranja glasova država članica u Ministarskom vijeću, koja se djelomično temelji na principu brojnosti stanovnika. Promjena predviđena Ustavom smjera uvođenju odlučivanja kvalificiranom većinom za veći broj područja javnih politika Unije. Ustav uključuje i sporazum o maksimalnoj veličini i sastavu Europske komisije, sadašnje rotirajuće predsjedništvo EU-a zamjenjuje uvođenjem dužnosti predsjednika Europskog vijeća, a ustanovljuje i instituciju ministra vanjskih poslova Europske Unije. Vidi: Perišin, Tamara, *Zaštita ljudskih prava po Ustavu Europske Unije*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 55 (2005).

11

Ibid. Članak 2. Ugovora kojim se ustanovljuje europski Ustav.

onih koji se odnose na zaštitu jezične i kulturne raznolikosti¹² te antidiskriminaciju.¹³ Kako bi se diskriminacija na tržištu radne snage svela na najmanju moguću mjeru, Europska zajednica je 2000. godine donijela dvije direktive za zaštitu državljana Europske Unije od diskriminacije na temelju rase i etničkog podrijetla (Direktiva o rasnoj jednakosti), kao i na temelju vjeroispovijesti, vjerske pripadnosti, invalidnosti, dobi ili spolne orijentacije (Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju). Spomenute direktive propisuju skup načela koja državljanima Unije osiguravaju jednaku pravnu zaštitu od diskriminacije na razini Unije i u zemljama članicama. Obje direktive iz 2000. godine proizlaze iz članka 13. Ugovora iz Amsterdama, previđajući mogućnost poduzimanja dodatnih mjera u svrhu ostvarenja faktičke jednakosti diskriminiranih skupina građana (tzv. *affirmative action*). Upravo zbog toga direktive stvaraju osnovu za propisivanje dodatnih prava pripadnicima manjina u zemljama članicama.

Sve države članice bile su dužne prenijeti u nacionalno zakonodavstvo sadržaj direktiva do kraja 2003. godine, no prenošenje zakonodavstva država članica nije bilo posve uspješno. Premda je rok za primjenu direktiva bio 19. srpnja i 2. prosinca 2003. godine, neke članice nisu ih prenijele na vrijeme u svoja zakonodavstva. Deset novih članica bile su obvezne prilagoditi zakonodavstva i u tom dijelu *acquis communautaire* u procesu pristupanja Uniji, pa je danom pristupanja svaka trebala imati usklađeno zakonodavstvo u području borbe protiv diskriminacije. Ipak, neke od novih država članica u svoja domaća zakonodavstva još nisu unijele antidiskriminacijske odredbe (npr.

12

Neki sekundarni izvori prava koji propisuju promicanje kulturne i jezične raznolikosti na razni Unije su Direktiva 89/552/EEC od 3. listopada 1989. o televiziji bez granica, prošrena Direktivom Vijeća 97/36/EC od 30. lipnja 1997., Direktiva Parlamenta i Vijeća 2001/29/EC od 22. svibnja 2001. o ujednačavanju određenih područja autorskih i srodnih prava u informatičkom društvu. Direktiva Parlamenta i Vijeća 2003/98/EC od 17. studenog 2003. o uporabi informacija iz javnog sektora.

13

Najvažniji sekundarni izvori prava koji se odnose na suzbijanje diskriminacije su Direktiva Vijeća 2000/78/EC od 27. studenoga 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja; Direktiva Vijeća 76/207/EEZ od 9. veljače 1976. o primjeni načela ravnopravnosti prema muškarcima i ženama s obzirom na mogućnosti zapošljavanja, stručnog osposobljavanja, profesionalnog napredovanja i radne uvjete; Direktiva 2002/73/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva Vijeća 76/207/EEZ o primjeni načela ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i napredovanja te na radne uvjete; Direktiva Vijeća 97/80/EC od 15. prosinca 1997. o obvezi iznošenja dokaza u slučajevima diskriminacije utemeljene na spolu; Direktiva vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo; Direktiva vijeća 97/80/EC od 15. prosinca 1997. o obvezi iznošenja dokaza u slučajevima diskriminacije utemeljene na spolu; Direktiva 2002/73/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva Vijeća 76/207/EEZ o primjeni načela ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i napredovanja te na radne uvjete; Direktiva Vijeća 75/117/EEC od 15. prosinca 1975. o usklađivanju propisa država članica koji se odnose na načelo jednakih plaća za muškarce i žene; Direktiva Vijeća 2000/78/EC od 27. studenoga 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja; Odluka Vijeća 2000/750/EC od 27. studenog o uspostavljanju programa aktivnosti Zajednice za suzbijanje diskriminacije; Preporuka Vijeća 86/379/EEZ od 24. srpnja 1986. o zapošljavanju osoba s invaliditetom u Zajednici; Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća EU, 97/36/EZ, od 30. lipnja 1997., kojom se dopunjuje Direktiva Vijeća 89/552/EEZ i Dodatak preporuke (97) 20 Vijeća ministara država članica o govoru mržnje.

Poljska) ili tek djelomično provode sadržaj propisan direktivama (što je slučaj u Mađarskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj). Međunarodna nevladina organizacija Europski centar za prava Roma tvrdi da, iako antidiskriminacijska zakonodavstva postoje, u praksi Češke, Mađarske, Poljske, Rumunjske i Slovačke nije osigurano jednako postupanje javnih tijela prema građanima, posebice prema pripadnicima romske manjine.¹⁴ Budući da ni sve stare države članice nisu ispoštovale rok niti tražile njegovo produženje, Europska zajednica pokrenula je postupak kažnjavanja kako bi na taj način osigurala primjenu antidiskriminacijskih direktiva. Europski sud u Luksemburgu presudio je stoga da su Finska, Luksemburg i Njemačka prekršili odredbe prava Europske unije jer u svoja zakonodavstva nisu potpuno uvrstili odredbe Direktive koja zabranjuje diskriminaciju na temelju rase ili etničkog podrijetla. Sud je, dakle, u svom radu uzeo u razmatranje norme iz pravne stečevine Unije o nejednakosti.¹⁵

Direktiva o rasnoj jednakosti

Direktiva o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (Direktiva o rasnoj jednakosti)¹⁶ zabranjuje izravnu ili neizravnu diskriminaciju u područjima kao što su zapošljavanje, obrazovanje, socijalna i zdravstvena zaštita te pristup uslugama i proizvodima. Direktiva također propisuje nužnost osnivanja tijela u državama članicama koja će osigurati djelatnu i nezavisnu potporu žrtvama rasne diskriminacije. U skladu s odredbama Direktive, izravna diskriminacija postoji u slučaju kada se osoba stavlja u nepovoljniji položaj u usporedbi s osobom u usporedivoj situaciji zbog svoje rase ili etničkog podrijetla, vjerske pripadnosti, tjelesnog nedostatka ili spolne orijentacije. U praksi će takvu diskriminaciju biti teško dokazati, pa se zakonodavac pobrinuo propisati i zabranu neizravne diskriminacije. Ona se događa kada naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa osobu diskriminiraju na temelju rase ili etničkog podrijetla, vjerske pripadnosti, tjelesnog nedostatka ili spolne orijentacije, osim ako se takvo postupanje može opravdati legitimnim ciljem. Direktiva o rasnoj jednakosti osigurava pravo žrtava rasne diskriminacije na žalbu putem pravosudnog ili upravnog postupka koji predviđa kazne za prekršitelje. Važno je da je Direktiva predvidjela podjelu tereta dokazivanja diskriminacije. Naime, prije je diskriminirajuće ponašanje morao dokazivati isključivo tužitelj.

14

European Roma Rights Centre. *5th Birthday EU Race Directive: Central Europe Does Not Comply*, 19. srpnja 2005., <http://errc.org/>.

15

Vidi predmete C-320/04, C-327/04 i C-329/04.

16

Direktiva vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo. Vidi također: von Toggenburg, Gabriel, *The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe*, *European Yearbook on Minority Issues 2002*, Kluwer Law International, 2002, str. 231-244.

Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju

Direktiva o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja (Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju)¹⁷ provodi načelo jednakog postupanja pri zapošljavanju i izobrazbi bez obzira na vjersku pripadnost, spolnu orijentaciju i dob zaposlenika ili pripravnika. Kao i Direktiva o rasnoj jednakosti, sadržava definiciju diskriminacije, pravo na pravnu zaštitu i podjelu tereta dokazivanja između tužitelja i tuženog. Direktiva zahtijeva da poslodavci uzmu u obzir prijave za posao invalidnih kandidata ako imaju kvalifikacije za ponuđeni posao. Nadalje, Direktiva dopušta određena odstupanja od načela jednakog postupanja u slučaju da se time omogućuje očuvanje posebnosti vjerskih ustanova ili kada se primjenjuju posebni postupci kako bi se postiglo uključivanje mladih ili starijih radnika na tržište radne snage.¹⁸

Praksa Europskog suda

Europski sud je člankom 234. Ugovora o EZ ovlašten tumačiti cjelokupno pravo Europske zajednice i utvrđivati (ne)valjanost normi sekundarnog prava. Sudskom se praksom, dakle, razjašnjava ne samo značenje pojedinih konkretnih odredbi prava Europske zajednice nego i pitanje njihovih pravnih učinaka u pravima država članica. Europski sud svojom djelatnošću osigurava *inter alia* i zaštitu prava čovjeka smatrajući je jednim od općih načela prava EZ-a. Europski sud pri tome ne može koristiti Povelju o temeljnim pravima kao izvor prava te ju ni ne razmatra u svojoj sudskoj praksi, no odvjetnici je citiraju u mišljenjima koja upućuju Sudu. U nedostatku obvezujućih pravnih propisa o pravima čovjeka u zakonodavstvu Unije, Europski sud inspiraciju crpi iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava te iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica. Sud je do sada donio niz presuda o individualnim slučajevima u kojima se prepoznaje da su temeljna ljudska prava sastavni dio općih načela koja Sud mora štititi.¹⁹

Slučajevi Europskog suda koji se tiču prava manjina uglavnom dovode u vezu zaštitu manjina s pravilima zajedničkog tržišta, ispitujući pretežito pra-

17

Direktiva Vijeća 2000/78/EC od 27. studenoga 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja.

18

Niz pozitivnih propisa u Hrvatskoj (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Zakon o medijima) razlikuju izravnu i neizravnu diskriminaciju, a razlika se temelji upravo na odredbama sadržanim u predstavljenim direktivama.

19

Vidi npr. Predmet C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970] ECR. Vidi također Predmet C-29/69, *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt* [1969] ECR str. 425.

vo na služenje manjinskim jezicima u državama članicama. Budući da gotovo i nema spomena iznimki od pravila zajedničkog tržišta u osnivačkim ugovorima EU, upravo bi odredbe o zajedničkom tržištu mogle izravno i negativno utjecati na nacionalne sustave manjinske zaštite. Praksa Europskog suda u slučajevima koji se odnose na služenje manjinski jezicima, a koja ilustrativno slijedi u nastavku, pridonijela je uravnoteženju nacionalnih sustava manjinske zaštite koji su proizvodili pravno ograničavajuće učinke i nisu bili proporcionalni cilju.²⁰

Sud je, primjerice, u slučaju *Groener* 1985. godine presudio da je prekršeno načelo zajedničkog tržišta zbog toga što je sposobnost služenja jezikom korištena kao ograničavajući faktor za zapošljavanje te slobodno kretanje radnika. Anita Groener, nizozemska državljanka, po zanimanju profesorica likovne umjetnosti, prijavila se za radno mjesto u Irskoj, ali je bila odbijena zbog nepoznavanja galskog jezika, što je bio preduvjet za takav posao po tada važećem irskom zakonodavstvu. Budući je nastava izvođena na engleskom jeziku kojim se Anita Groener mogla služiti, odlučila je primjenom odredbi prava Europske zajednice tvrditi da irski pravni propis predstavlja kršenje prava Zajednice. Predmet *Groener* ukazuje da je zaštitni sustav propisan nacionalnim zakonodavstvom bilo nemoguće zadržati, budući je Sud presudio da odredba nacionalnog zakonodavstva ograničava osnovnu slobodu kretanja radnika. Sud je smatrao da mjere zaštite određene jezične grupe ne smiju biti nesrazmjerne cilju koji se njima nastoji postići, a način na koji se te mjere ostvaruju ne smije biti diskriminirajući u odnosu na državljane drugih zemalja članica.²¹

Predmet *Angonese* iz 2000. godine, u kojem je Sud presudio da teritorijalno ograničavanje službenog, a istovremeno manjinskog jezika može biti opravdano, razlikuje se od predmeta *Groener* u kojem je službeni status manjinskog jezika na državnoj razini smatran ograničavajućim faktorom. Romanu Angoneseu bilo je uskraćeno zaposlenje u banci Cassa di Risparmio budući nije imao službenu potvrdu o mogućnosti služenja drugim službenim (njemačkim) jezikom koju izdaju lokalne vlasti. Za razliku od predmeta *Groener*, ovdje jezik manjine nije smatran službenim jezikom u cijeloj državi, već samo u jednoj od regija. Nadalje, u predmetu *Angonese* tužitelj nije osporavao službeni status jezika, nego je primjenjujući odredbe prava Zajednice osporavao ograničavajuću odredbu da potvrdu o poznavanju i mogućnosti služenja njemačkim jezikom izdaje isključivo lokalna vlast. Sud je presudio da nametanje poznavanja regionalnog službenog jezika ponekad može ograničiti pravo slobodnog kretanja radnika, ali da je opravdavano isključivo ovlaštenje lokalnih vlasti u cilju ostvarenja teritorijalne autonomije koju uživa njemački-

20

Više o tome vidi u: von Toggenburg, Gabriel, *Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities*, u: von Toggenburg, Gabriel (ur.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Budapešt: LGI/OSI, 2004, str. 25-31.

21

Predmet 379/87, *Groener*, [1989] ECR 3967., citirano u: von Toggenburg, Gabriel, *Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities*, u: von Toggenburg, Gabriel, *op. cit.*

govoreća manjina. Ipak, Sud je u svojoj presudi lokalnim vlastima preporučio da razmotre uvođenje dodatnih sustava provjere poznavanja službenog manjinskog jezika.²²

U predmetu *Mutsch* iz 1985. godine, Sud je presudio da je pravo služenja jezikom manjine socijalna povlastica koju uživaju svi građani Unije te da stoga svima treba biti dostupna pod jednakim uvjetima u jednakim okolnostima. Robert Maria Mutsch, državljanin Luksemburga, namjeravao je iskoristiti privilegij stanovnika općine Verviers, smještenoj u talijanskoj provinciji Južni Tirol, u kojoj je osobama njemački-govoreće manjine koje prebivaju u toj provinciji zajamčeno pravo korištenja njemačkog jezika u komunikaciji s lokalnim tijelima vlasti, uključujući sudove. Talijanske vlasti intervenirale su tvrdeći da bi odredbe donijete u cilju zaštite službeno priznate manjine trebale služiti isključivo članovima te manjine i to na teritoriju koji ta manjina nastanjuje. Sud je, dakle, presudio da se pogodnosti propisane radi zaštite manjine trebaju primjenjivati na sve građane Unije, ustvrdivši da jednako postupanje treba primjenjivati i u onim područjima koja nisu propisana primarnim pravom Zajednice.²³

U predmetu *Franz i Bickel* iz 1998. godine, dvojica tužitelja, državljani Njemačke i Austrije, željeli su koristiti svoj materinji jezik u kaznenom postupku pred sudom u gore spomenutoj talijanskoj provinciji. Budući su im to pravo talijanske sudske vlasti uskratile, Franz i Bickel tvrdili su da ograničenje prava služenja njemačkim jezikom osobe koja nije pripadnik njemački-govoreće manjine, ali prebiva u provinciji, uzrokuje indirektnu diskriminaciju na temelju državljanstva tužitelja. Sud je u ovom slučaju zauzeo stav da je zaštita manjine legitiman cilj koji opravdava ograničenje uporabe njemačkog jezika kao jezika kojim se u kaznenom postupku mogu služiti isključivo pripadnici manjine, sve dok su takva ograničenja u skladu s načelom razmjernosti.²⁴

Instrumenti provedbe i nadzora manjinskih prava u EU

Bez obzira na nedostatak zakonske osnove za zaštitu manjinskih prava na razini Unije, jedanaest starih i svih deset novih država članica su stranke Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina Vijeća Europe²⁵ (na-

²²

Predmet C-281/98, *Angonese*, [2000] ECR I- 04139., citirano u: von Toggenburg, Gabriel, *Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities*, u: von Toggenburg, Gabriel, *op. cit.*

²³

Predmet 137/84, *Mutsch*, [1985] ECR 2681., citirano u: von Toggenburg, Gabriel, *Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities*, u: von Toggenburg, Gabriel, *op. cit.*

²⁴

Predmet C-274/96, *Bickel and Franz*, [1998] ECR 7637., u: von Toggenburg, Gabriel, *op. cit.*

²⁵

Više o Okvirnoj konvenciji vidi: Weller, Marc (ur.), *The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

dalje: Okvirna konvencija) te je i na taj način propisana zaštita pripadnicima manjina u pretežitom broju država članica. Okvirna konvencija stupila je na snagu 1998. godine nakon što ju je ratificiralo dvanaest država članica Vijeća Europe. Ona predstavlja prvi pravno obvezujući međunarodni instrument za zaštitu prava nacionalnih manjina. Svaka država članica koja se obvezala na provedbu i zaštitu manjinskih prava Konvencijom, dužna je najprije pripremiti početno izvješće o provedbi odredaba Okvirne konvencije u roku od godine dana od ratifikacije Konvencije, a nakon toga svakih pet godina periodično podnositi nova izvješća.²⁶ Izvješće o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina je zapravo službeno očitovanje o primjeni članaka Okvirne konvencije u praksi, a često sadrži i popis svih politika i mjera koje države potpisnice provode na svojim teritorijima u cilju zaštite manjina i očuvanja kulturne, jezične i etničke raznolikosti. Proučavanjem dosad podnijetih izvješća²⁷ moguće je primijetiti da se države članice razlikuju u opsegu primjene manjinskih prava jer su neke od njih izjavile rezerve na primjenu pojedinih odredbi Konvencije.²⁸ Nadalje, budući je pitanje priznanja manjinskog statusa strogo unutrašnje pitanje, mnoge države članice manjinsku zaštitu jamče brojčano slabim, ali kroz duže povijesno razdoblje prisutnim manjinskim zajednicama na njihovim područjima (tzv. autohtone manjine). U isto vrijeme, brojčano znatno snažnijim etničkim zajednicama, koje su doselile u države članice kao rezultat ekonomskih migracija u dvadesetom stoljeću (tzv. nove manjine), ne priznaju manjinski status, a time niti dodatnu zaštitu.

Objašnjenje nastanka djelovanja Unije prema uobičajenju manjinskih politika može se sagledati kroz dva procesa. Prvi proces korijene ima u 1980-im godinama kada se djelatnošću Europskog parlamenta donose brojne rezolucije o potrebi zaštite kulturnog i jezičnog bogatstva Zajednice. Budući je nastao kao odgovor na raznolikost u samoj Uniji on je 'endogene' prirode. Drugi proces povezan je s posljedicama pada Berlinskog zida i početkom procesa pristupanja istočnoeuropskih zemalja Europskoj Uniji, dakle pokrenule su ga događanja izvan Unije, pa je stoga taj proces 'egzogene' prirode.²⁹ Prvi je proces opisan u prva tri dijela ovog poglavlja, dok je veza između procesa proširenja Unije i poboljšanja manjinske zaštite u zemljama kandidatkinjama opisana u četvrtom dijelu.

26

Članak 25. Okvirne konvencije.

27

Sva izvješća država potpisnica o primjeni Okvirne konvencije dostupna su na internetskoj stranici Tajništva Okvirne konvencije: http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/.

28

Popis svih država koje su izjavile rezerve na pojedine članke Okvirne konvencije dostupan na: <http://conventions.coe.int/>.

29

Vidi: von Toggenburg, Gabriel, *Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities*, u: von Toggenburg, Gabriel (ur.), *op. cit.*, str. 5-8.

Aktivnosti Europskog parlamenta na planu promicanja manjinskih prava

Nova pravila postupka koja su uredila rad Europskog parlamenta nakon proširenja jasno propisuju da je za pitanja vezana za zaštitu manjina u trećim zemljama nadležan Odbor za vanjske poslove, dok je za pitanja zaštite građanskih, ljudskih i temeljnih prava, uključujući i pitanja zaštite manjina, nadležan Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove.³⁰ Europski parlament u sklopu svojih redovnih aktivnosti svake godine usvaja Izvješće o poštivanju ljudskih prava u Uniji, a dio izvješća je posvećen i osobama koje pripadaju manjinama.³¹ Svojim dosadašnjim izglasavanjem brojnih rezolucija Europski parlament dokazao je svoju predanost zaštiti europskog jezičnog bogatstva, posebice rijetko korištenih jezika. Prema službenim podacima, od oko 454 milijuna građana Unije 46 milijuna govori manjinskim jezikom, pa su stoga inicijative i programi koji promiču jezičnu raznolikost Unije potrebni radi stvaranja klime povjerenja i mirnog suživota građana.³² Europski ured za rijetko korištene jezike³³ osnovan je na inicijativu Europskog parlamenta još 1982., da bi potom 1983. godine bila osigurana posebna proračunska stavka za "promicanje i očuvanje manjinskih i regionalnih jezika i kultura". Unija ipak nije osigurala dostatno pravno utemeljenje zaštiti manjinskih i regionalnih jezika, jer osim rezolucija Europskog parlamenta ne postoje pravno obvezujući sekundarni izvori prava koji bi promicali zaštitu i očuvanje europskih regionalnih i manjinskih jezika.

U 2003. godini Parlament je donio Rezoluciju o europskim regionalnim i rijetko korištenim jezicima,³⁴ dakle jezicima manjina u EU. U istoj je godini Parlament pripremio i Rezoluciju s preporukama Komisiji o europskim regionalnim i rijetko korištenim jezicima u pogledu proširenja i kulturne raznolikosti.³⁵ Nadalje, Parlament je u travnju 2005. donio Rezoluciju o položaju

30

Vidi: Pravila postupka br. 101 i 108. *Rules of Procedure* (16th edition), srpanj 2004.

31

Posljednji, Šesti godišnji izvještaj o stanju ljudskih prava u Europskoj Uniji (Sixth Annual Report on Human Rights of the European Union). Dostupno na: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ENHR2004.pdf>.

32

Vidi npr. Ebner, Michl, predgovor u von Toggenburg, Gabriel (ur.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, LIG/OSI, Budapest, 2004, str. xvii.

33

Europski ured za rijetko korištene jezike pruža podršku regionalnim i manjinskim jezičnim zajednicama putem savjetovanja, informiranja i povezivanja sa srodnim organizacijama, te posreduje pri njihovom pristupu fondovima EU. Vidi: European Bureau for Lesser-used Languages (EBLUL), dostupno: <http://europa.eu.int/>.

34

Resolution on European regional and lesser-used languages, OJ C 177 E, str. 334., 25.7.2002.

35

European Parliament resolution with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages — the languages of minorities in the EU — in the context of enlargement and cultural diversity, C 76 E, str. 374., 25.3.2004

Roma u Europskoj Uniji.³⁶ Osobitu pozornost Unija pridaje položaju Roma u zemljama tranzicije, jer gospodarske i socijalne teškoće s kojima su suočene tranzicijske zemlje dodatno otežavaju njihov položaj. Izvješće također navodi da su Romi i politički nedovoljno zastupljeni u većini država članica.³⁷ Nadalje, unutar Europskog parlamenta ustrojena je među-grupa za antirasizam i raznolikost.³⁸ Predsjedatelj među-grupe je Europskom parlamentu u lipnju 2005. iznio Izvješće o zaštiti manjina i politikama antidiskriminacije u proširenoj Europi. Parlamentarci su se prilikom glasovanja o izvješću složili da je potrebna dodatna zaštita nacionalnih manjina u zemljama članicama te da posebnu pozornost treba obratiti pravima Roma. Izvješće se osvrće i na druge osjetljive društvene skupine poput imigranata, homoseksualaca, osoba s invaliditetom, jezičnih manjina te žena, a posebice ženski dio stanovništva koje pripada nacionalnim manjinama.³⁹

Aktivnosti Odbora Regija u području zaštite manjina

Odbor regija je savjetodavna institucija EU koja predstavlja interese lokalnih i regionalnih vlasti. Budući se najveći dio zakonodavstva Unije provodi na lokalnoj ili regionalnoj razini, ova institucija omogućuje sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti u zakonodavnom procesu. Odbor regija osnovan je s namjerom dodatnog približavanja, gotovo bi se moglo reći "spuštanja" političkog procesa Unije građanima, na najnižu razinu vlasti.

Dakle, primarno pravo Komisiju i Vijeće obvezuje da konzultiraju Odbor regija prije donošenja zakonodavstva koje može utjecati na interese lokalnih i regionalnih jedinica. Ovaj konzultativni postupak osobito se odnosi na područja gospodarske i socijalne kohezije, uspostavu infrastrukturnih mreža, pi-

36

Resolution on the Situation of Roma in the European Union, dostupno na: <http://www2.europarl.eu.int/>.

37

Vidi također Izvješće Europske komisije: The Situation of Roma in an Enlarged Europe, dostupno na: http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2005/ke6204389_en.html.

38

Parlamentarne među-grupe su neslužbeni oblici okupljanja zastupnika u Europskom parlamentu iz najmanje tri različite skupine koji dijele zajednički interes u određenoj temi. Među-grupne nisu službene tijela Parlamenta te se stoga moraju suzdržavati od bilo kakve aktivnosti koja bi se mogla smatrati službenom aktivnošću Parlamenta. Vidi: PE 282.037/BUR/DEF.

39

Izvješće o zaštiti manjina i politikama antidiskriminacije u proširenoj Europi usvojeno je kao odgovor Parlamenta na Zelenu knjigu o jednakosti i ne-diskriminaciji u proširenoj EU. Ističući važnost sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu i u postupku donošenja odluka u cilju njihove društvene integracije, izvješće (ipak) naglašava potrebu jasnog razgraničavanja prava nacionalnih manjina, imigranata i tražitelja azila, te potrebu jasne definicije pojma "nacionalna manjina" budući da do sada u međunarodno-pravnim izvorima prava konsenzus oko definiranja ovog pojma nije postignut. Parlamentarci su također prihvaćanjem izvješća upozorili na povijesnu marginalizaciju romske zajednice te istakli da su nakon proširenja u svibnju prošle godine Romi postali jednom od brojčano najvećih manjina Europe.

tanja zdravstva, obrazovanja, kulture, zaštite okoliša, kao i politike zapošljavanja, socijalne politike itd. Komisija, Vijeće i Parlament mogu konzultirati Odbor regija u pitanjima izvan tih područja, a Odbor regija ovlašten je davati mišljenja i na vlastitu inicijativu. Odbor usvaja rezolucije o bitnim političkim pitanjima djelujući kroz šest specijaliziranih povjerenstava. Povjerenstva u nacrtu mišljenja izražavaju slaganje ili neslaganje s prijedlogom Komisije. O nacrtu se potom raspravlja na plenarnom zasjedanju. Ukoliko većina usvoji nacrt, on se kao mišljenje prosljeđuje Komisiji, Parlamentu i Vijeću.

Komisija za vanjske odnose i decentraliziranu suradnju Odbora regija posljednjih je godina izuzetno aktivna u pitanjima zaštite manjina.⁴⁰ U svom nedavnom mišljenju o Izvješću o zaštiti manjina i antidiskriminaciji u proširenoj Europi, Odbor regija istaknuo je važnost sudjelovanja lokalnih i regionalnih vlasti u borbi protiv diskriminacije, rasizma, antisemitizma, islamofobije, ksenofobije, homofobije i sprečavanja napada na manjinske zajednice.⁴¹

Agencija za temeljna prava

Europska komisija 30. lipnja 2005. godine usvojila je prijedlog Odredbe za osnivanje Agencije Europske Unije za temeljna prava. Budući su zaštita i promicanje temeljnih prava čovjeka među glavnim ciljevima politika Unije, osnivanje Agencije predstavlja izniman doprinos u njihovu ostvarenju. Prijedlog Odredbe za osnivanje Agencije uslijedio je nakon što su državni zemalja članica odlučili na sastanku na vrhu u prosincu 2004. godine proširiti mandat Europskog promatračkog centra za rasizam i ksenofobiju⁴² (EUMC) sa sjedištem u Beču tako što su predložili da Centar preraste u agenciju EU. Agencije su, naime, tijela koje Unija osniva radi provođenja određenog tehničkog, znanstvenog ili administrativnog zadatka te provođenja svojih politika. Europski je parlament također podržao osnivanje Agencije za temeljna prava.

Europski promatrački centar za rasizam i ksenofobiju za sada pruža objektivne, pouzdane i usporedive informacije tijelima Zajednice i državama

40

Commission for External Relations and Decentralised Cooperation (RELEX), <http://www.cor.europa.eu/>. Nedavno je upravo ova institucija organizirala seminar za predstavnike lokalnih vlasti u Hrvatskoj na temu zaštite manjinskih prava. Brijuni/Pula, 16. svibnja 2006. Seminar je organiziran s ciljem osveščivanja regionalnih čelnika iz zemalja članica i kandidatkinja EU, kao i pripadnika civilnog društva, o potrebi provedbe sustavne i sveobuhvatne manjinske politike na razinama županija, gradova i općina.

41

Draft Opinion of the Commission for Constitutional Affairs, European Governance and the Area of Freedom, Security and Justice on the European Parliament Resolution on Protection of Minorities and Anti-Discrimination Policies in an Enlarged Europe, T6-0228/2005, dostupno na: <http://www.cor.europa.eu/>.

42

Uredba Vijeća broj 1035/97 kojom se osniva Europski promatrački centar za rasizam i ksenofobiju, OJ L 230, str. 19, 21.8.1997.

članicama o fenomenu rasizma, ksenofobije, islamofobije i antisemitizma na razini Unije radi donošenja odgovarajućih mjera i poduzimanja konkretnih akcija protiv rasizma i ksenofobije. Preobrazba Europskog promatračkog centra za rasizam i ksenofobiju u Agenciju za temeljna prava ni u kojem slučaju ne znači da će se manje pažnje u budućnosti posvećivati borbi protiv rasizma i ksenofobije, tim više što je zamjetan porast učestalosti ovih fenomena u svim državama članicama.

Agencija će biti nezavisan centar stručnosti o osnovnim pravima čovjeka koji će djelovati putem sakupljanja informacija, njihove analize i povezivanja sa srodnim institucijama, što do sada nije postojalo na razini Europske Unije. Agencija će nadalje služiti i kao savjetodavno tijelo institucijama Unije i državama članicama u pitanju pripreme i primjene odredbi koje se tiču zaštite prava čovjeka u Europskoj Uniji. Agencija bi, dakle, trebala postati djelotvoran jamac zaštite ljudskih prava u svim politikama koje provodi Unija. Ne bi trebalo biti preklapanja djelatnosti s Vijećem Europe, međunarodnom organizacijom koja u svom mandatu ima zaštitu prava čovjeka od svoga osnutka 1950. godine te je stoga najvjerodostojnija nadnacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava u Europi. Agencija za temeljna prava će, naprotiv, težiti komplementarnosti s mandatom i djelovanjem Vijeća Europe te će nastojati izgrađivati bliske među-institucionalne odnose suradnje.

Programi Zajednice za borbu protiv diskriminacije

Programi Zajednice uspostavljaju se jer EU smatra da je politiku Unije bolje ne provoditi isključivo putem vlada država članica ili kandidatkinja. Programi potiču suradnju državnih institucija, udruga civilnog društva i poduzeća radi postizanja ciljeva Zajednice.⁴³ EU podupire niz aktivnosti za borbu protiv rasizma i ksenofobije unutar svojih granica uključujući razmjenu informacija među nacionalnim vlastima i stvaranje mreže nevladinih organizacija specijaliziranih za ljudska prava. Akcijski program je pokrenut jer je primijećeno da u Uniji postoje određeni problemi vezani za azil, ilegalno useljavanje te suzbijanje rasizma, ksenofobije i drugih oblika diskriminacije prema manjinama.⁴⁴ Iz tog programa se financira sustavno praćenje razine poštivanja ljudskih prava u EU i aktivnosti koje u tu svrhu poduzimaju zemlje člani-

43

Prema odluci Europskog vijeća iz studenoga 2004. Hrvatska može sudjelovati u ukupno dvadeset četiri programa: Culture 2000, Customs, Daphne II, eContent Plus, eLearning, Erasmus Mundus, Fiscalis (2003-2007), Jednakost spolova, Hercule, Inteligentna energija Europe, Life, Leonardo da Vinci II, Marco Polo, Media Plus/Media Training, Sigurniji Internet plus, Šesti program za istraživanje i razvoj, Socrates II i Youth. Vlada odlučuje o tome u kojim programima Zajednice zemlja želi sudjelovati. Za više informacija vidi: Madarević, Elizabeta, Petričušić, Antonija, *Hrvatska u programima Zajednice, Europscope*, br. 77, str. I-VIII.

44

Council Decision of 27 November 2001, establishing a Community Action Programme to combat discrimination (2001-2006).

ce. Godišnje izvješće u napretku provođenja Akcijskog programa Zajednice donosi pregled napretka u politici ne-diskriminacije koja se provodi na razini Unije, kao i novosti o provedbi nediskriminacijskog zakonodavstva u državama članicama.⁴⁵

Europska komisija izdala je 2004. godine Zelenu knjigu o jednakosti i ne-diskriminaciji u proširenoj EU.⁴⁶ Ovu vrstu dokumenta Komisija izdaje kada želi postići raspravu o nekom pitanju na europskoj razini. Ponekad je slijedi Bijela knjiga koja sadrži prijedloge budućih aktivnosti Zajednice u pojedinim područjima. Zelena knjiga o ne-diskriminaciji sadrži listu mjera koje je Unija do sada poduzela i koje namjerava poduzeti u svrhu borbe protiv diskriminacije u državama članicama, kandidatkinjama i državama zapadnog Balkana. Sastavni dio Zelene knjige jednakosti i ne-diskriminaciji u proširenoj EU čini upitnik na kojeg su mogli odgovoriti građani ili udruge iz EU, a odnosi se na moguća poboljšanja položaja manjina u Uniji. Ovakvim postupkom konzultacija Komisija je sakupila mišljenja koja će pridonijeti izradi okvirne strategije za suzbijanje diskriminacije te budućim djelovanjima EU u ovom području. Većina konzultiranih, djelatnici javnih službi, civilnog društva i socijalnih partnera, istaknulo je da smatra nužnim nastaviti napore u borbi protiv diskriminacije i nakon proširenja Unije na deset novih država članica. Također, ispitanici smatraju da je potrebno nastaviti osvještivati javnost u EU o potrebi borbe protiv diskriminacije.

U 2005. godini Europska je komisija pokrenula novu Okvirnu strategiju za djelovanje EU u borbi protiv diskriminacije.⁴⁷ Osnovna je namjera ove Strategije osigurati potpunu primjenu anti-diskriminacijskih direktiva u svim zemljama članicama. Dosadašnja iskustva, naime, ukazuju na to da su direktive do sada imale tek mali utjecaj na borbu protiv diskriminacije u područjima poput zapošljavanja, pristupa tržištu rada, korištenja zdravstvenih usluga, obrazovanja, korištenja socijalnih povlastica ugroženih dijelova stanovništva ili grupa itd. Djelomično zbog rezultata ispitivanja koje je nastalo objavljivanjem Zelene knjige, a dijelom i radi nastavka provedbe ciljeva anti-diskriminacije politike, Europska komisija odlučila je 2007. godinu proglasiti godinom u kojoj će se promicati jednake mogućnosti za sve građane Europske Unije. Akcija je, dakle, dio sveobuhvatnih nastojanja EU kojima se promiče jednakost i ne-diskriminacija u zemljama članicama, ali i u radu institucija Unije.

45
Izvješće u napretku provođenja Akcijskog programa Zajednice za borbu protiv diskriminacije u 2005, <http://europa.eu.int/>.

46
Zelena knjiga o jednakosti i ne-diskriminaciji u proširenoj EU (Commission Green Paper on equality and non-discrimination in an enlarged EU), COM(2004) 379, <http://europa.eu.int/>.

47
Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. "Non-Discrimination and Equal Opportunities for All – A Framework Strategy", COM(2005)224, 01. 06. 2005.

Unatoč postojanju određenih mehanizama zaštite prava manjina na razini Unije, sama činjenica da neke od država članica nisu potpisale ili ratificirale Okvirnu konvenciju ne ide u prilog ujednačavanju manjinske politike na razini Unije. Naime, stare države članice, poput Francuske i Grčke, odbijaju priznati postojanje manjinskih nacionalnih zajednica na svojim teritorijima. Belgija i Luksemburg, iako su potpisale, nisu ratificirale Okvirnu konvenciju dugi niz godina i još to odbijaju učiniti. Ovakve nacionalne politike koje ne priznaju postojanja nacionalnih manjina onemogućavaju stvaranje jedinstvenog europskog standarda manjinske zaštite. Na taj način stare države članice koje odbijaju široko prihvaćen međunarodni zakonski okvir onemogućuju razvoj europskog primarnog prava koje bi uredilo pitanje zaštite manjina i na razini Unije. Stoga, u nedostatku uniformnog tretiranja nacionalnih manjina u zemljama članicama, kao i siromašne pravne osnove koja propisuje zaštitu manjina na razini Unije, moguće je povezati buduću 'manjinsku politiku' Unije s tri paralelna procesa koja se već odvijaju kroz postojeće politike Unije. Prvi sugerira da je zaštitu manjina moguće uključiti u postojeći anti-diskriminacijski zakonski okvir.⁴⁸ Drugi zagovara nastavak donošenja zakonskih normi koje će promicati kulturnu raznolikost u Uniji, dok treći predlaže povezivanje zaštite manjina s postojećim aktivnostima borbe protiv rasizma i ksenofobije.⁴⁹ Ne čini se izvjesnim da će u skorijoj budućnosti doći do kodifikacije manjinske zaštite na razini EU. Stoga je radi ujednačenja zaštite manjina na razini država članica potrebno inzistirati na što učinkovitijoj provedbi postojećih anti-diskriminacijskih mjera, te mjera za borbu protiv rasizma i ksenofobije i u isto vrijeme koristiti mogućnosti promicanja kulturne raznolikost u zemljama članicama.

Grupa stručnjaka za promicanje društvene uključenosti manjina

U veljači 2006. godine po prvi puta se sastala grupa stručnjaka sa zadatkom analiziranja društvene isključenosti etničkih manjina u Europskoj Uniji. Ovu je grupu osnovala Europska komisija, nadajući se i na taj način pridonijeti borbi protiv diskriminacije u Uniji i zemljama članicama. Grupa stručnjaka okupila je deset uglednih stručnjaka iz poslovnog, akademskog i upravnog okružja, te predstavnike medija. Pod predsjedanjem bivše predsjednice njemačkog parlamenta, Rite Süßmuth, grupa stručnjaka treba pripremiti izvješće o primjerima dobre prakse integracije diskriminiranih etničkih skupina na tržištu rada, te predložiti moguća rješenja za problem koji se učestalo pojavljuje u zemljama članicama. Do kraja 2007. godine grupa stručnjaka će preporučiti na koji način je moguće najbolje pristupiti proble-

48

Vidi npr.: Wiener, Antje, Schwellnus, Guido, *Contested Norms in the Process of EU Enlargement: Non-Discrimination and Minority Rights*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB 2, 2004.

49

Vidi: Schwellnus, Guido, *op. cit.* str. 3.

mu društvene isključenosti i smanjenih šansi na tržištu rada za pripadnike manjinskih etničkih zajednica. Ova inicijativa Europske komisije rezultat je nereda u siromašnim predgrađima Pariza i unutrašnjosti Francuske iz listopada i studenoga 2005. godine kada su upravo mladi imigranati, dakle pripadnici socijalno isključenih skupina, nasiljem iskazale revolt zbog dugotrajnog marginaliziranja u obrazovnom procesu i na tržištu rada.

Nužnost poštivanja i zaštite prava manjina u procesu pridruživanja EU

Kriteriji iz Kopenhagena

Pitanjem manjina Unija se, kao prvenstveno ekonomska zajednica, nije bavila sustavno do trenutka kad je propisivanje dužnosti zaštite manjina uvrstila u Kopenhaške uvjete, koje su za primanje u članstvo dužne ispuniti države kandidatkinje. Kriteriji iz Kopenhagena⁵⁰ postavljeni su na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu i sadrže tri skupine uvjeta koje su države kandidatkinje dužne ispuniti žele li postići članstvo u EU. Prvi uvjet je politički i zahtjeva stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava,⁵¹ kao i prava manjina⁵² te prihvaćanje političkih ciljeva Unije. Drugi, gospodarski uvjet pretpostavlja postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva i sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s tržišnim pritiscima unutar EU. Konačno, treći uvjet je pravni, a on podrazumijeva usvajanje cjelokupne pravne stečevine Unije. Ovaj uvjet uključuje sposobnost preuzimanja svih obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne Unije.

Čini se da zemlje kandidatkinje moraju poštovati strože standarde manjinske zaštite od zemalja članica jer Kopenhaški kriteriji premašuju dužnost ne-diskriminiranja te zahtijevajući od država kandidatkinja "poštova-

50

Kriteriji iz Kopenhagena ponovno su potvrđeni na europskom summitu održanom u prosincu 1995. godine u Madridu. Tada je Europsko vijeće naglasilo važnost prilagodbe upravnih struktura zemalja kandidatkinja procesu postepenog i skladnog pridruživanja. Više o tome vidi na: http://europa.eu.int/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm.

51

Više o zaštiti ljudskih prava kao kriteriju vidi: De Witte, Bruno, Toggenburg, Gabriel N., Human Rights and Membership to the European Union, u: Peers, Steve, Ward, Angela (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2002.

52

O zaštiti prava manjina kao kriteriju te razvoju međunarodnih sustava manjinske zaštite vidi: Vasiljević, Snježana, Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja, u: Ott, Katarina (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji 2: Izazovi institucionalnih prilagodbi*, Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2004. Vidi također: Tatalović, Siniša, *Proširenje Europske unije i ostvarivanje prava nacionalnih manjina*, u: Žagar, Mitja (et al.), *Manjine i europske integracije*, Stina, Split, 2005., str. 28-32.

nje i zaštitu manjina" nalažu "afirmativnu akciju kako bi se zaštitili njihovi očekivani interesi."⁵³ Stoga ne začuđuje tvrdnja da Unija pitanje zaštite manjina doživljava kao "izvozni proizvod koji nije namijenjen uporabi na domaćem tržištu."⁵⁴ Naime, Kopenhaški kriteriji primjenjuju se isključivo na zemlje koje teže članstvu u Uniji.⁵⁵ Stoga su stručnjaci predlagali da bi trebalo proširiti sadržaj kopenhaških kriterija i na zemlje članice kako se ne bi dogodilo da danom pristupanja Uniji nove zemlje članice više ne budu obvezane međunarodnim standardima zaštite manjina u onolikom opsegu u kojem su to bile dužne činiti u procesu pristupanja. Neki manjinski stručnjaci nagađali su da bi nakon zadnjeg vala proširenja iz svibnja 2004. godine moglo doći do određenih promjena i poboljšanja zaštite manjina u svim državama članicama koje bi potaknula činjenica da su Uniji pridružene države članice koje su harmonizirale svoja zakonodavstva sa svim međunarodnim standardima manjinske zaštite (tzv. *spill-over scenarij*) ili da se pitanje zaštite manjina neće značajnije promijeniti, te da će nakon proširenja ostati u pretežitoj nadležnosti država članica (tzv. *status quo scenarij*).⁵⁶ Drugi scenarij čini se ipak vjerojatnijim. No, bojazni mnogih stručnjaka koji su tvrdili da će po pristupanju nove zemlje članice otkazati primjenu međunarodnih standarda, definitivno su propale kad je Latvija, jedina među deset novih država članica koja nije bila ratificirala Okvirnu konvenciju Vijeća Europe, to učinila nakon godinu dana članstva u EU, 6. lipnja 2005. Nadalje, Luksemburg, zemlja članica koja još nije ratificirala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe ipak je 22. lipnja 2005. godine ratificirao drugi instrument te organizacije, Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, kojim se obvezuje na zaštitu jezika koji se razlikuju od službenih jezika te države, a tradicionalno se rabe na području određenog državnog teritorija od strane državljana koji sačinjavaju grupu brojčano manju od ostatka stanovništva. 13. lipnja 2005. mađarski je parlament izglasao zakon koji osigurava određen oblik samouprave za nacionalne i etničke manjine na državnoj i lokalnoj razini, te tako osnažuje položaj manjinskih zajednica u toj zemlji. Nakon pristu-

53

Gower, Jackie, *The Charter of Fundamental Rights and EU Enlargement: Consolidating Democracy or Imposing New Hurdles?*, u: Kim, Feus (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights-text and commentaries*, Federal Trust 2000, London, str. 233., citirano u; Schweltnus, Guido, *op. cit.*, str. 3.

54

De Witte, Bruno, *Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, u: Zielonka, Jan (ur.), *Europe Unbound*, Routledge, New York, 2002., str. 139.

55

O tome vidi: Sasse, Gwendolyn, *EU Conditionality and Minority Rights in Central and Eastern Europe*, članak izložen na konferenciji "Nations, Minorities and European Integration", European University Institute, Firenca, 7-8 svibnja 2004., <http://www.iue.it/>. Vidi: Topidi, Kyriaki, *The Limits of EU Conditionality: Minority Rights in Slovakia*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 1, 2003., <http://www.ecmi.de/jemie/>. Vidi također: Morris, Helen, *The EU and Minority Policy – Does enlargement signal the end of influence?*, 2003, <http://www.ceps.be/>.

56

Vidi npr.: de Witte, Bruno, *The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy*, u: von Toggenburg, Gabriel (ur.), *op. cit.*, str. 109.; Sasse, Gwendolyn, *Minority rights and EU enlargement: Normative overstretch or effective conditionality?*, u: von Toggenburg, Gabriel (ur.), *op. cit.*, str. 59-84.

panja Uniji Poljska je donijela manjinski zakon 2005. godine.⁵⁷ U postupku (doduše višegodišnjeg) donošenja je i rumunjski zakon za zaštitu nacionalnih manjina. Anti-diskriminacijski zakoni, nastali na temelju direktiva EU o zabrani diskriminacije, primjenjuju se ne samo u državama članicama, već i u kandidatkinjama.⁵⁸ Unatoč pozitivnim pomacima u području manjinske zaštite, potrebno je i dalje inzistirati na ujednačenosti primjene prava nacionalnih manjina u zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama kako bi se izbjegli nepravični dvostruki kriteriji.⁵⁹

Deklaracija iz Bolzana⁶⁰, koju su na dan proširenja Unije 1. svibnja 2004. godine potpisali europski stručnjaci iz područja manjinskih prava, zagovara dodatno nadgledanje provedbe zaštite manjinskih prava u zemljama kandidatkinjama. Deklaracija predlaže uključivanje zaštite manjina u proces nadgledanja provedbe ljudskih prava u zemljama članicama koji se vrši putem pripreme godišnjeg izvješća o stanju ljudskih prava u EU. Nadalje, Deklaracija zagovara osnaživanje Europske Unije kao zajednice vrijednosti te poboljšavanje suradnje između Europske Unije, Vijeća Europe i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) u pitanjima zaštite nacionalnih manjina te stvarno oživotvorenje ustavnog mota 'ujedinjeni u raznolikosti'.

Kako bi se izbjegli dvostruki kriteriji u zemljama članicama i kandidatkinjama glede zaštite prava manjina, Deklaracija iz Bolzana preporučila je da Europski parlament uvede posebno poglavlje o manjinskim pravima u svoja redovita izvješća o ljudskim pravima. Nadalje, Deklaracija je zagovarala da Europska Komisija, prilikom proširenja mandata Europskog promatračkog centra za rasizam i ksenofobiju (EUMC) i njegova prerastanja u Agenciju Unije za temeljna prava, u nadležnost Agencije svakako uključiti zaštitu prava manjina. U tom slučaju države članice trebale bi se obvezati na podnošenje godišnjih izvještaja koji sadrže posebno poglavlje o pravima manjina. Zadaci koje manjinski stručnjaci predlažu ni u kojem slučaju nisu jednostavni, ali jedino će ambicioznim ciljevima biti moguće doista poboljšati položaj manjina u državama članicama i onima koje to tek žele postati.

57

Vermeersch, Peter, *Ethnic Minority Protection and Anti-discrimination in Central Europe. Before and After EU Accession: the Case of Poland*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 1, 2007, <http://www.ecmi.de/jemie/>

58

Vidi npr. priopćenje European Roma Rights Centre. *European Roma Rights Centre Wins Antidiscrimination Case against Bulgarian Restaurant*, 27. lipnja 2005, <http://www.errc.org/>

59

Vidi npr. Van den Berghe, Frédéric, *The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?*, *The Yearbook of European Law 2003*, Vol. 22, Oxford University Press, Oxford, 2004, str. 155. Općenito o dvostrukim kriterijima za zemlje članice i treće zemlje u području zaštite ljudskih prava u Europskoj Uniji vidi: Alston, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

60

Deklaracija iz Bolzana o zaštiti manjina u proširenoj Europskoj Uniji (Bozen/Bolzano Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union), <http://www.eurac.edu/>

Komisija ocjenjuje napredak koji je svaka od zemalja kandidatkinja i zemalja procesa stabilizacije i pridruživanja⁶¹ napravila u ispunjenju Kopenhaskih uvjeta u redovnim godišnjim izvješćivanjem o ostvarenom napretku u ispunjavanju političkih uvjeta. Prilikom pripreme godišnjih izvješća Komisija se, u nedostatku pravne stečevine i zajedničkih standarda zaštite manjina u državama članicama EU, oslanja na ocjene drugih međunarodnih organizacija (poglavito Vijeća Europe, OESS-a i UNHCR-a), a kao izvor informacija koristi i izvješća međunarodnih i lokalnih nevladinih udruga, predstavnika manjina i sl.⁶² Budući da Vijeće Europe ima mnogo razvijenije mehanizme usmjerene na zaštitu osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u Europi, Europska će komisija vjerojatno i u budućnosti koristiti stručne mehanizme nadgledanja zaštite i provedbe prava manjina unutar područja primjene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Suradnja između dvije međunarodne organizacije, koju čine mehanizmi sudske, kvazi-sudske i političke prirode, svakako pomaže razvoju jedinstvenog sustava zaštite manjina u Europi.⁶³ Nekadašnji predsjednik Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije Rainer Hofmann smatra da je suradnja između Unije i Vijeća Europe zapravo podrška održavanju i razvoju postojećih veza između dvije europske organizacije te dokaz da Europske komisija priznaje stručnost tijela Vijeća Europe i smatra ih u potpunosti vjerodostojnim u ocjeni dostignuća međunarodnih standarda kod provedbe prava nacionalnih manjina u zemljama Europe.⁶⁴ Pitanje zaštite manjina predmet je suradnje i među drugim međunarodnim organizacijama u Europi. Tako je na sastanku Vijeća ministara OESS-a u prosincu 2004. godine usvojena Deklaracija OESS-a o jačanju suradnje s Vijećem Europe. Kao rezultat tog sastanka u pripremi je Zajednička izjava dvije organizacije o jačanju suradnje. Između ostalog, Izjava će naglasiti da su dva od četiri prioriteta područja djelovanja obje organizacije zaštita nacionalnih manjina te promocija tolerancije i borba protiv diskriminacije.⁶⁵

61

Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja politiku Europske Unije prema zemljama zapadnog Balkana (Albaniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji te Srbiji).

62

Usporedi: Hughes, James, Sasse, Gwendolyn, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 1, 2003, <http://www.ecmi.de/jemie/>

63

Vidi: Hofmann, Rainer, Friberg, Erik, The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection, u: von Toggenburg, Gabriel (ur.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Budapest: LIGI/OSI, 2004.

64

Vidi: Phillips, Alan, *Uloga Vijeća Europe u ostvarivanju prava nacionalnih manjina*, STINA, Edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju, <http://www.stina.hr/>.

65

Zajednički sastanak Odbora ministara Vijeća Europe i Stalnog vijeća OESS-a, Strasbourg, 18. travnja 2005, PC.DEL/589/05.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Članak 49. Ugovora o EU propisuje da svaka država koja poštuje načela navedena u članku 6. stavku 1. Maastrichtskog ugovora može zatražiti članstvo u Uniji. Svoj zahtjev treba uputiti Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon konzultacija s Komisijom i nakon što dobije suglasnost Europskog parlamenta, koji pak o zahtjevu za članstvo odlučuju apsolutnom većinom svih članova. Uvjeti primanja i prilagođavanja Ugovorima na temelju kojih je Unija osnovana i koje je preduvjet za prijem u članstvo, predmet su ugovora između država članica i države podnositeljice zahtjeva za članstvo. Ugovor, u slučaju Hrvatske radi se o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), daje državi potpisnici status pridruženog člana i potencijalne zemlje kandidatkinje.⁶⁶ Nakon što država koja je podnijela zahtjev za članstvo te predstavnici svih država članica Unije potpišu Sporazum, moraju ga ratificirati sve države članice u skladu s njihovim ustavnim zahtjevima. Republika Hrvatska potpisala je SSP 29. listopada 2001. godine. Sporazum je, nakon ratifikacije u svim državama članicama, stupio na snagu 1. veljače 2005. godine. Hrvatska se potpisivanjem SSP-a s EU obvezala na postupno usklađivanje zakonodavstva s *acquis communautaireom* te je sukladno tome uskladila dio svojeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske Unije i u područjima suzbijanja diskriminacije, zaštite kulturne, religijske i jezične raznolikosti te prava manjina.

Mišljenje o zahtjevu za članstvo

Europska komisija izriče svoj stav o položaju manjina i općenitom stanju ljudskih prava i u Mišljenju o zahtjevu za članstvo⁶⁷ (tzv. *Avis*), dokumentu kojim se ocjenjuje sposobnost države podnositeljice zahtjeva za članstvo da postane punopravnom članicom Unije. Europska komisija usvojila je na sastanku u Strasbourgu 20. travnja 2004. godine Mišljenje o hrvatskoj kandidaturi za članstvo u Europskoj Uniji i potom ga službeno uručila Republici Hrvatskoj. Mišljenje sadrži i ključnu preporuku Europskom vijeću da otvori pregovore s Hrvatskom o članstvu te prijedlog teksta Europskog partnerstva, u kojem je navela kratkoročne i srednjoročne mjere koje bi Republika Hrvatske trebala poduzeti kako bi otklonila postojeće nedostatke.

66

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, broj 14/01. Sporazumom se određuju opća načela, politički dijalog, regionalna suradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika, osnivanje pravnih osoba, pružanje usluga i kapitala, usklađivanje zakona, provedba zakona i pravila tržišnog natjecanja, pravosuđe i unutrašnji poslovi, politike suradnje i financijska suradnja.

67

U Mišljenju se daje detaljan pregled i ocjena stanja u vezi s ispunjavanjem političkih i gospodarskih kriterija za članstvo, kao i sposobnosti Republike Hrvatske da usvoji i provodi pravnu stečevinu Zajednice.

U slučaju Republike Hrvatske, Europska komisija zaključila je kako Hrvatska ispunjava sve političke kriterije, tj. da sve institucije zemlje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava, te poštivanje i zaštitu nacionalnih manjina. Komisija je našla da je stanje ljudskih prava značajno unaprijeđeno, ali da je potrebno osigurati provedbu svih prava manjina propisanih Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina,⁶⁸ posebice ostvarenje prava srpske i romske manjine, te uspješno okončati proces povratka prognanika i izbjeglica iz Srbije i Bosne i Hercegovine od kojih najveći dio pripada srpskoj manjinskoj zajednici. Također, Mišljenje navodi da posebnu pozornost treba posvetiti provedbi Nacionalnog programa za Rome.⁶⁹ Dakle, područje poštivanja manjinskih prava jedno je od onih područja u kojemu je potrebno uložiti dodatne napore, uz pitanje povratka izbjeglica, reforme pravosuđa, regionalne suradnje i suzbijanja korupcije.⁷⁰ I posljednja Izvješća OESS-a o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza ističe da je Hrvatska ostvarila značajan napredak na nekoliko područja zaštite prava čovjeka, no ističe da bi u pitanju povratka izbjeglica i osiguranja njihova smještaja kao i pri provedbi Ustavom zajamčenih manjinskih prava trebalo uložiti dodatne napore kroz dulje vremensko razdoblje.⁷¹ Vlada je 6. srpnja 2005. predstavila nacrt Putokaza (tzv. *Road Map*) čelnicima misija međunarodnih organizacija (UNHCR-a, Europske komisije i OESS-a) koji sadrži niz zadaća kako bi se riješila sva pitanja vezana uz izbjeglice do kraja 2006. godine.

Proces pregovaranja o pristupanju Uniji

Nakon pozitivnog Mišljenja zemlji se dodjeljuje status kandidatkinje, nakon čega slijedi proces pregovaranja o pristupanju Uniji. Pregovori o pristupanju su pregovori koje država kandidatkinja za članstvo vodi s državama članicama o uvjetima pod kojima će postati punopravnom članicom EU-a. Pregovori o svim poglavljima pravne stečevine EU-a vode se na međuvladinoj konferenciji koju saziva Europsko vijeće. Rezultati pregovora se uklapaju u Ugovor o pristupanju kojim se određuju svi uvjeti ulaska države u članstvo

68

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, broj 155/02.

69

Nacionalni program za Rome donijela je Vlada Republike Hrvatske u listopadu 2003. nastojeći promijeniti postojeće stanje romske manjine s ciljem ostvarivanja Ustavom i pravnim sustavom Republike Hrvatske zajamčenih prava te uklanjanja svih oblika diskriminacije. Vidi: <http://www.vlada.hr/>.

70

O Mišljenju Europske komisije o hrvatskom zahtjevu za članstvo u Europskoj uniji i Europskom partnerstvu vidi na: <http://www.vlada.hr/>. Vidi također: Tatalović, Siniša, *Proširenje Europske unije i ostvarivanje prava nacionalnih manjina*, u: Žagar, Mitja (et al.), *Manjine i europske integracije*, Stina, Split, 2005, str. 29-30.

71

Vidi Statusna izvješća o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza Misije Organizacije za europsku sigurnost i suradnju u Hrvatskoj, 7. srpnja i 10. studenog 2005. godine, <http://www.osce.org/croatia>.

Unije. Ipak, početak pregovora ne znači da država kandidatkinja može sa potpunom sigurnošću računati na bezuvjetnost uspješnog okončanja istih. Osnovni cilj pregovora jest pristupanje Uniji, ali nova politika Unije, uvelike uvjetovana neizvjesnošću budućnosti Unije koja je potencirana nakon negativnih referendumskih ishoda o prijedlogu europskog Ustava, karakterizira pregovarački proces kao proces s otvorenim završetkom. Stoga je moguće zamisliti da Europsko vijeće primjeni tzv. sigurnosnu klauzulu koja omogućuje prekidanje pregovora i u slučaju da zemlja kandidatkinja ozbiljno i ustrajno krši načela slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava na kojima Europska Unija počiva, dakle i u slučaju kada bi država kandidatkinja neprimjereno tretirala svoje manjine.

I jednom kada zemlja kandidatkinja potpiše Ugovor o pristupanju, područje zaštite prava manjina ostaje važnim dijelom uvjetovanja koje Unija primjenjuje sve do trenutka prijema u punopravno članstvo. Zaštitna klauzula bila je tako uključena u Ugovor o pristupanju Rumunjske i Bugarske omogućavajući odgodu prijama na godinu dana, ukoliko ove dvije zemlje ne bi ispunile obveze preuzete tijekom pregovora o članstvu. Na taj su način Rumunjska i Bugarska bile dužne do dana pristupanja, 1. siječnja 2007. godine, poraditi na boljoj zaštiti manjina, posebice učiniti više na integraciji Roma.⁷²

Zaključak

Međukulturalizam, višejezičnost te poštivanje i očuvanje kulturne, religijske i jezične raznolikosti, vrijednosti su Europske Unije. Neke od ovih vrijednosti proklamirane su u osnivačkim dokumentima te čine sastavni dio politika Unije. Budući su kultura, mediji, istraživanje i obrazovanje pitanja važna za održanje manjinskog identiteta, Unija osigurava sredstva za ostvarenje politika poput kulturne, regionalne, jezične ili socijalne. Upravo kroz gore spomenute politike moguće je (neizravno) postizati zaštitu i ostvarenje pojedinih manjinskih prava. Međutim, manjinska prava u Uniji mogla bi biti dodatno osnažena osiguranjem posebnog proračunskog stavka namijenjenog manjinama. Povelja o temeljnim pravima, kao i Lisabonski ugovor, revidirani EU Ustav, predviđaju dužnost borbe protiv diskriminacije na temelju etničkog podrijetla ili vjerske pripadnosti prilikom uspostave i provedbe svih politika i aktivnosti Unije. Ove odredbe omogućavaju ostvarenje manjinskih interesa i putem financijskih sredstava posebno namijenjenih njima.

Pitanje zaštite manjina nije često ili se marginalno pojavljuje u društvenim raspravama zemlja članica. Ovakva praksa dodatno je otežana neprimjerenom provedbom anti-diskriminacijskih direktiva u zemljama članicama: Direktive o jednakosti temeljem rase i Direktive o jednakosti kod zapošljavanja

⁷²

Treaty concerning the accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union, OJ L 157, 21. 6. 2005.

nja. Cilj prve direktive je provođenje načela jednakog postupanja prema zaposlenicima bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo, a druge, uspostava pravnog okvira za jednako postupanje kod zapošljavanja i rada. Upravo su spomenute dvije direktive pravni izvori EU koji propisuju zabranu diskriminacije, a stoje na raspolaganju, između ostalog, i pripadnicima manjina u ostvarenju njihovih prava u slučaju da se osjete žrtvama nejednakog postupanja prilikom zapošljavanja, kod obrazovanja, ostvarenja socijalne ili zdravstvene zaštite ili kod pristupa uslugama i proizvodima. Čak i kad bi bile uspješno provedene u nacionalnim zakonodavstvima, anti-diskriminacijske direktive ne predstavljaju dostatan zakonski okvir za zaštitu manjina u EU. Komisija bi stoga i ubuduće trebala u sekundarno zakonodavstvo uključivati anti-diskriminacijske klauzule i tako promovirati borbu protiv diskriminacije u različitim područjima djelovanja i prilikom provođenja politika. Ipak, kako bi se pitanje zaštite manjina usuglasilo na razini Unije potrebno je najprije ustanoviti zajedničke osnovne ciljeve zaštite manjina u svim državama članicama. Budući je manjinska zaštita još uvijek pretežito u nadležnosti država članica, tek kada sve države članice pristupe Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe ili se pak slože oko minimalnih prava koje bi sve države garantirale manjinskim zajednicama, moći će doći do sustavnog kodificiranja prava manjina na razini Unije.

U cilju osiguranja formalne jednakosti pripadnika nacionalnih manjina, države članice trebale bi raspodijeliti dio strukturalnih i kohezijskog fonda za financiranje projekata koji bi promicali integraciju nacionalnih manjina. Programima doškoloavanja pripadnika manjina kojim bi ih se podučavalo službene jezike država članica, mogla bi se poboljšati njihova integracija, a posredno i mogućnost zapošljavanja. Potrebno je također dodatno osigurati stambeno zbrinjavanje za pripadnike ugroženih manjinskih skupina, poboljšati socijalne usluge i isplate mirovina, kao i osiguravati predstavljanje manjina u državnim tijelima i političkim strankama. Sve ove aktivnosti pomažu na djelotvoran način nositi se s tradicionalnim problemima s kojima se susreću nacionalne manjine u Europskoj Uniji, a među njima posebice Romi.

Hrvatska, kao zemlja kandidatkinja, dužna je u okviru ispunjenja kriterija za članstvo ne samo uskladiti svoje domaće zakonodavstvo s međunarodnim standardima manjinske zaštite, nego i sustavno provoditi to zakonodavstvo kako na centralnoj, tako i na lokalnim razinama vlasti. Provedba zakonodavnog manjinskog okvira u slučaju Hrvatske uključuje i dužnost povrata imovine izbjeglicama, ponovne izgradnje njihovih domova i nadoknadu za izgubljena stanarska prava, kao i informiranje izbjeglica manjinskog etničkog podrijetla o njihovim pravnim mogućnostima. Europska komisija u svojim izvješćima o napretku uzima u obzir ispunjenje svih ovih kriterija, budući smatra da jedino njihovo ispunjenje doprinosi normalizaciji međuetničkih odnosa u zemlji kao i dugoročnoj stabilnosti Republike Hrvatske i čitave regije.

Literatura

- Alston, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.
- de Witte, Bruno, The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy, u: von Toggenburg, Gabriel (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, LGI/OSI, Budapest, 2004.
- de Witte, Bruno, Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, u: Zielonka, Jan (ed.), *Europe Unbound*, Routledge, New York, 2002.
- de Witte, Bruno, von Toggenburg, Gabriel, Human Rights and Membership to the European Union, u: Peers, Steve, Ward, Angela (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2002.
- Deklaracija iz Bolzana o zaštiti manjina u proširenoj Europskoj Uniji (Bozen/Bolzano Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union), http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/epb445lirmce5eiulunkm5j2bnfj2ruarpyj3t2xxk5haxnd67dlkarscmicgsmr/dichiarazione_last.pdf
- Dzrzewicki, Krzysztof, A Constitution for Europe: Enshrining minority rights Words can make worlds of difference, *OSCE Magazine*, March 32005.
- Hofmann, Rainer, Friberg, Erik, The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection, u: von Toggenburg, Gabriel (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, LGI/OSI, Budapest, 2004.
- Hughes, James, Sasse, Gwendolyn, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 1, 2003, <http://www.ecmi.de/jemie/>
- Gower, Jackie, The Charter of Fundamental Rights and EU Enlargement: Consolidating Democracy or Imposing New Hurdles?, u: Feus, Kim (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights – text and commentaries*, Federal Trust, London, 2000.
- Mađarević, Elizabeta, Petričušić, Antonija, Hrvatska u programima Zajednice, *Europscope*, br. 77, str. I-VIII.
- Morris, Helen, The EU and Minority Policy – Does enlargement signal the end of influence?, 2003, <http://www.ceps.be/Commentary/Apr03/Morris.php>
- Perišin, Tamara, Zaštita ljudskih prava po Ustavu Europske unije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 55 (2005).
- Phillips, Alan, *Uloga Vijeća Europe u ostvarivanju prava nacionalnih manjina*, STINA, Edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju, 13 (2004), http://www.stina.hr/download/servis2004/STINA_newsletter-13.doc.
- Sasse, Gwendolyn, *EU Conditionality and Minority Rights in Central and Eastern Europe*, članak izložen na konferenciji "Nations, Minorities and European Integration", European University Institute, Firenca, 7-8 svibnja 2004., <http://www.iue.it/SPS/Workshops%20&%20conferences/PDFfiles/GwendolynSasse.pdf>
- Schwellnus, Guido, Much Ado About Nothing?—Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights, *Constitutionalism Web-Papers (ConWEB)* (5)2001.

- Tatalović, Siniša, Proširenje Europske unije i ostvarivanje prava nacionalnih manjina, u: Žagar, Mitja (et al.), *Manjine i europske integracije*, Stina, Split, 2005.
- von Toggenburg, Gabriel, The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe, *European Yearbook on Minority Issues*, (1) 2002.
- von Toggenburg, Gabriel (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Budapest: LGI/OSI, 2004.
- Topidi, Kyriaki, The Limits of EU Conditionality: Minority Rights in Slovakia, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol.1, 2003, <http://www.ecmi.de/jemie/>
- Vasiljević, Snježana, Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja, u: Ott, Katarina (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji 2: Izazovi institucionalnih prilagodbi*, Institut za javne financije i Freidrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2004.
- Van den Berghe, Frédéric, The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?, *The Yearbook of European Law 2003*, Vol. 22., Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Vermeersch, Peter, Ethnic Minority Protection and Anti-discrimination in Central Europe. Before and After EU Accession: the Case of Poland, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 1, 2007, <http://www.ecmi.de/jemie/>
- Wiener, Antje, Schweltnus, Guido, Contested Norms in the Process of EU Enlargement: Non-Discrimination and Minority Rights, *Constitutionalism Web-Papers, ConWEB 2*, 2004.

Summary

The European Union Enlargement and the Protection of Ethnic Minorities

This article introduces the EU human rights protection policy by analysing sources of double standards in terms of ethnic minorities protection within the "old" EU members states and those that have been accepted after the adoption of the Copenhagen criteria in 1993, as well as, the EU policy on diversity and non-discrimination. In the second part the author argues that even though there is a lack of unique ethnic minority protection policy, which is obligatory for all members states, representatives of minority communities still possess certain tools which are possible to be applied in order to achieve equality of the ethnic minorities at the EU level. Considering above mentioned facts, this part of the article analyses existing level of ethnic minority protection based on the EU anti-discrimination legal framework. In the third part author analyses political criteria for the EU membership according to

which candidate countries need to respect and protect minority rights using the model of Croatia's accession to the EU.

Key words: anti-discrimination, human rights, minority rights, European Union, Copenhagen criteria, Stabilisation and Association Process