

Mr. se. Petar Bačić, asistent
Pravnog fakulteta u Splitu

O FORMIRANJU AGENCIJE EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

UDK: 342.7 (4)

Primljeno: 01. 12. 2005.

Izvorni znanstveni članak

Prijedlogom Uredbe od 30. lipnja 2005. godine Europska komisija je predložila uspostavljanje Agencije Europske unije za temeljna prava, započevši tako privoditi kraju proces koji je praktično otvoren još 1998. godine. Osnivanjem Agencije za temeljna prava Europska unija još jednom dokazuje svoju opredijeljenost prema promicanju i zaštiti prava čovjeka kao jednoj od temeljnih vrednota na kojima Unija počiva i koja predstavlja osnovu njenog legitimiteta. Agencija Europske unije za temeljna prava "naslijedit će" Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju, a trebala bi započeti s radom 1. siječnja 2007. godine. U tekstu autor razmatra korijene i razvoj ideje o uspostavljanju Agencije za temeljna prava te prikazuje stajališta institucija i relevantnih tijela Europske unije o toj temi. U radu se u osnovnim crtama prikazuje i sadržaj prijedloga Uredbe o uspostavljanju Agencije Europske unije za temeljna prava.

Ključne riječi: *Europska unija, prava čovjeka, Agencija za temeljna prava*

1. UVOD

Europska komisija usvojila je 30. lipnja 2005. godine prijedlog Uredbe o uspostavljanju Agencije Europske unije za temeljna prava.¹ Dopredsjednik Europske komisije *Franco Frattini*, povjerenik za pravosuđe, slobodu i sigurnost, tom je prigodom izjavio: "Temeljna prava čovjeka osnova su svih vrijednosti Europske unije. Ona su nužna za izgradnju stabilnih društava, koja su utemeljena na postojanju učinkovitih političkih institucija i djelotvornog pravnog sustava. Europa bi trebala biti jamac tih vrijednosti i predstavljati primjer drugima u zaštiti prava čovjeka. Ipak, kad zagovaramo zaštitu i promicanje temeljnih prava čovjeka, ne bismo smjeli ostati na pukim frazama. Građani Unije zahtjevaju konkretne akcije. Zbog toga moramo ustanoviti primjerene institucije i osigurati sredstva za zaštitu i promicanje temeljnih prava čovjeka. Upravo to činimo osnivanjem Agencije za temeljna prava".²

¹ Usp. Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Agency for Human Rights COM(2005)280 final od 30. lipnja 2005. Uz navedeni prijedlog Uredbe Komisija je izradila i prijedlog Odluke kojom se ovlašćuje Agencija za temeljna prava za obavljanje djelatnosti u područjima o kojima govori dio VI Ugovora o EU (Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters).

² Usp.
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/822&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, kao i izvještaj na
<http://www.entereurope.hr/cpage.aspx?page=clanci.aspx&pageID=171 &grupaID=1 &clanakID=151>.

Očekivanja su u svakom slučaju velika. No, jesu li i utemeljena? U ovom radu nastojati ćemo prikazati događaje koji su izravno prethodili donošenju prijedloga Uredbe o stvaranju Agencije za temeljna prava, dati kratki pregled strukture i rada tijela koja su utrla put njenom formiranju te rasvijetliti ulogu koja bi trebala pripasti Agenciji u zaštiti prava čovjeka na području Europske unije.

2. ZAŠTITA PRAVA ČOVJEKA U EUROPSKOJ UNIJI

Europska unija kakvu poznajemo danas značajno je evoluirala u odnosu na organizaciju postavljenu osnivačkim ugovorima. Ne mislimo pritom samo na činjenice poput one da su njeni počeci vezani uz djelovanje tri organizacije (Europske zajednice za ugljen i čelik, Europske ekonomske zajednice i Europske atomske zajednice)³ koje su prvotno međusobno dijelile neke institucije (Parlament i Europski sud) dok je za svaku od njih ustanovljena posebna Komisija i posebno Vijeće ili na kontinuirani proces širenja članstva (od početnih šest država koje su 1951. u Parizu potpisale Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik do sadašnjih dvadeset i pet država članica Europske unije). U ovom radu usredotočiti ćemo se prije svega na razmatranje razvoja dimenzije zaštite prava čovjeka u Europskoj uniji, odnosno na prikaz najnovijeg koraka u tom evolutivnom procesu - formiranje Agencije Europske unije za temeljna prava.

Zaštita prava čovjeka danas bez sumnje ima centralno mjesto u pravnoj i političkoj agendi Europske unije. No, nije oduvijek bilo tako. S pravom se može reći da dimenzija zaštite prava čovjeka u pravu Zajednice sve do šezdesetih godina nije bila razvijena, štoviše gotovo da nije ni postojala. Naime, u početnim projekcijama "očeva utemeljitelja" Europskih zajednica nije bilo mnogo mjesta za izgradnju posebnog sustava zaštite prava čovjeka. Izvorni ciljevi ovih organizacija bili su uglavnom ekonomske prirode i koncentrirali su se na stvaranje "zajedničkog" tržišta i to putem integriranja ekonomske i monetarne politike država članica, uklanjanjem trgovinskih barijera, promicanjem konkurencije te usklađivanjem fiskalnih i socijalnih mjera. Ovu tržišnu integraciju trebale su pomoći i četiri slobode: sloboda kretanja ljudi, sloboda kretanja kapitala, sloboda kretanja roba te sloboda kretanja usluga. No, ove slobode imale su prvenstveno instrumentalni karakter, budući da im je primarna funkcija bila pomoć u konstrukciji zajedničkog tržišta.

Zapravo u jednom dugom vremenskom periodu u pravu Zajednice uopće nije ni postojala direktna referenca glede zaštite prava čovjeka, izuzmemo li oskudnu i nedostatnu odredbu o zabrani diskriminacije (čl. 12 Ugovora o EZ). Tek je *Ugovor o Europskoj uniji* potpisan u Maastrichtu konačno utvrdio zaštitu ljudskih prava kao jedno od temeljnih načela i osnovnih ciljeva Europske unije te neodvojivu pretpostavku njene legitimnosti. Tako je u nizu traktata i analiza o integracijskim procesima i institucijama Europske unije do Ugovora iz

³ Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik sklopljen je 1951. godine i to na vremenski period od pedeset godina, što znači da je ova zajednica prestala postojati 2002. godine. Tako se danas Europska unija temelji na dvije preostale zajednice - Europskoj ekonomskoj zajednici i Europskoj atomskoj zajednici.

Maastrichta jedno od najčešće diskutiranih pitanja bilo ono o odsustvu izričitih odredaba EU prava o pravima čovjeka i temeljnim slobodama. Možda su to najimpresivnije izrazili *R Alston* i *J.H.H. Weiler* sljedećom konstatacijom: "zasigurno se radi o nečemu strašno pogrešnom kada jedna zajednica koja se toliko trudi realizirati svoje ekonomske ambicije u isto vrijeme svjesno negira svoje paralelne etičke i pravne obveze kojima bi osigurala da mjere takve politike rezultiraju najpotpunijim mogućim uživanjem prava čovjeka".⁴

Naravno, sve države članice Europskih zajednica imale su razvijene nacionalne sisteme zaštite prava čovjeka. Zaštita prava i sloboda stoga je ostala zadatak prije svega nacionalnih sudova država članica, odnosno Europskog suda za prava čovjeka u Strasbourgu (budući da su sve države članice Zajednice bile ujedno i članice Vijeća Europe te stranke Europske konvencije o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda). No, unatoč nedostatku odredaba o pravima čovjeka u pravu Zajednice, već u prvim godinama njenog postojanja javlja se potreba da se osigura zaštita protiv kršenja onih (prvenstveno gospodarskih i socijalnih) prava koja proizlaze iz odredaba osnivačkih ugovora, odnosno do čijeg kršenja dolazi u procesu ekonomske integracije. Uloga zaštitnika prava čovjeka unutar Zajednice pripala je Europskom sudu, koji je još u slučajevima *Stauder v. Stadt Ulm* i *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v EVGF* priznao da su temeljna prava dio općih pravnih načela europskog prava koje je on dužan štiti,⁵ odnosno izričito utvrdio da poštivanje prava čovjeka sačinjava integralni dio onih općih načela koja on štiti.⁶ Ovim i sličnim presudama ECJ je jednostavno postavio "pravni i politički imperativ" za pronalaženje načina da se na nivou Zajednice pruži zaštita ljudskim pravima.⁷

Ipak, bez obzira na opisani doprinos ECJ-a u zaštiti prava čovjeka, usvajanje posebnog dokumenta u kojem bi bila jasno navedena lista prava koja Unija štiti nametalo se kao nužnost. Nakon stoje krajem 1989. godine prihvaćena *Povelja o temeljnim socijalnim pravima radnika*, kojom su radnicima na području Zajednice zajamčena brojna ekonomska i socijalna prava, u Ničije 2000. godine svečano proglašena *Povelja o temeljnim pravima Europske unije*. Usvajanjem *Povelje o temeljnim pravima* Unija je napokon dobila dokument u kojem su na jednom mjestu zajamčena i klasična građanska i politička prava, kao i prava tzv. druge generacije. No, osnovni problem *Povelje o temeljnim pravima* leži u činjenici da ona nije pravno obvezujuća, budući daje nakon dugotrajnih rasprava ipak odlučeno da neće biti uključena u primarno pravo EU, stoje napokon značilo i to da su temeljna prava bila još uvijek zaštićena samo kao integralni dio općih načela prava Zajednice. S druge strane, *Povelja o temeljnim pravima* dala je kodificirani katalog temeljnih prava i tako definirala "prava čovjeka i temeljne

⁴ Alston P. & Weiler J.H.H., EN 'EVER CLOSER UNION' IN NEED OF A HUMAN RIGHTS POLICY: THE EUROPEAN UNION AND HUMAN RIGHTS, Jean Monnet Working Paper 1/99, na: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990101.html>, str. 2

⁵ Predmet *Stauder v. Stadt Ulm*, no. 29/69 (1969.), presuda od 12. studenog 1969. godine, E.C.R. 419

⁶ Predmet *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v EVGF*, no. 11/70 (1970.), presuda od 17. prosinca 1970. godine, E.C.R. 1125

⁷ Usp. Weiler J.H.H., THE JURISPRUDENCE OF HUMAN RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION, Jean Monnet Working Paper, NYU School of Law, 1996., str. 4.

slobode" na kojima je Unija i zasnovana (čl. 6 st. 1 Ugovora o EU) i koje Unija mora poštovati (čl. 6 st. 2 Ugovora o EU).

Vjerovatno najveća vrijednost Povelje leži u činjenici da njeno usvajanje označava definitivnu promjenu politike Europske unije prema zaštiti prava čovjeka. Otvoreno pitanje o pravnoj prirodi *Povelje o temeljnim pravima* trebalo je biti konačno riješeno njenim inkorporiranjem u EU Ustav. Međutim, da bi EU Ustav stupio na snagu neophodno je da ga ratificira svih dvadeset i pet država članica Unije. Budući daje sudbina EU Ustava krajnje neizvjesna, pravni status *Povelje o temeljnim pravima* do daljnjega ostaje neizmjenjen. Stoga najava stvaranja novog tijela u strukturi EU, kao izraz temeljne opredijeljenosti Unije ka promicanju i zaštiti prava čovjeka, dodatno dobija na važnosti.

3. AGENCIJA ZA TEMELJNA PRAVA - OD IDEJE DO REALIZACIJE

Na sastanku Europskog vijeća održanom 12. i 13. prosinca 2003. godine u Bruxellesu odlučeno je da će se proširiti mandat EU Nadzornog centra za rasizam i ksenofobiju i to na način da će prerasti u novo tijelo koje bi trebalo nositi naziv "Human Rights Agency", a čiji će osnovni zadatak biti prikupljanje i analiza podataka koji se odnose na prava čovjeka. Budući daje Europsko vijeće još 1999. godine na sastanku u Kelnu prezentiralo zamisao o potrebi stvaranja "Agencije za prava čovjeka i demokraciju", što je u više navrata podržao i Europski parlament, čini se da takva odluka predstavlja logični nastavak dotadašnje politike Europske unije. Upravo to tvrdi i dopredsjednik Europske komisije **Franco Frattini** u već citiranoj izjavi. Međutim, pritom se zaboravljaju i neke činjenice koje ukazuju na postojanje nekonzistentnosti u politici najvažnijih institucija EU u odnosu na mogućnost formiranja Agencije, a koje oslikavaju ovu problematiku ponešto drugačijim bojama. **G. de Burca** tako navodi da je odluka Europskog vijeća iz 2003. "iznenadila mnoge".⁸ Zbog čega takva ocjena?

Ideja o stvaranju agencije spomenuta je prvi put od strane tzv. grupe mudrih (*Comite des Sages*), tijela koje je 1998. godine izradilo dokument pod nazivom "Agenda ljudskih prava za Europsku uniju 2000. godine".⁹ Grupa koju su sačinjavala četiri vrhunska poznavatelja problematike ljudskih prava (**Antonio Cassese**, **Mary Robinson**, **Catherine Lalumiere** i **Peter Leuprecht**) predlagala je formiranje Nadzornog centra za prava čovjeka (*Human Rights Monitoring Agency*), čiji bi zadatak bio prikupljanje i analiza podataka te nadzor nad poštivanjem prava čovjeka na području Europske unije. Nakon što su se o ovoj ideji pozitivno izjasnili prvo predstavnici Austrije koja je predsjedavala Unijom u drugoj polovici 1998. godine, a zatim i Europski parlament, o njoj je raspravljeno i na sastanku Europskog vijeća u Kelnu 1999. godine. Iako se je tada činilo da u institucijama Unije postoji opće raspoloženje u korist stvaranja Nadzornog centra

⁸ Vidi G. de Burca, *NEW MODES OF GOVERNANCE AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS*, u: Alston P. & De Schutter O., *MONITORING FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EU*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, str. 33.

⁹ Leading by Example: Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000.

za prava čovjeka, kroz sljedeće dvije godine nije u tom smislu ništa napravljeno. Može se pretpostaviti daje unutar Vijeća i Komisije zavladała neodlučnost ili je došlo do izvjesne promjene prioriteta, pri čemu je ideja o stvaranju Nadzornog centra za prava čovjeka za neko vrijeme ostavljena po strani. Umjesto toga (ali ne kao supstitut Centru tj. Agenciji) je uspostavljena Mreža nezavisnih eksperata Europske unije za temeljna prava i to na inicijativu Europskog parlamenta.¹⁰

O nekonzistentnosti u pristupu i stajalištima institucija Unije o stvaranju Agencije za temeljna prava svjedoče i kolebanja u vezi s njenim nazivom. Naime, Europsko vijeće u svojoj odluci iz 2003. spominje Agenciju za prava čovjeka (*Human Rights Agency*). S druge strane, Komisija u dokumentu iz 2004. godine taj naziv mijenja u Agencija za temeljna prava (*Fundamental Rights Agency*) uz obrazloženje da za svrhe tog teksta izrazi "prava čovjeka" i "temeljna prava" imaju isto značenje. Iako je ovo prije svega pitanje terminologije, M. Nowak podsjeća da se izraz "prava čovjeka" uglavnom veže uz međunarodno pravo, dok izraz "temeljna prava" tradicionalno pripada nacionalnim ustavima tj. unutrašnjem pravu. U kontekstu prava Zajednice pojam "temeljna prava" vezuje se prije svega uz EU Povelju o temeljnim pravima iz 2000. godine, koja zaista za EU ima značenje "domaće bill of rights".¹¹ Znači li to uistinu i da Komisija u to vrijeme nije željela da se spominjanjem termina "prava čovjeka" u nazivu buduće Agencije njen rad na bilo koji način povezuje uz vanjske poslove Unije kako sugerira Nowak, odnosno da je na taj način zastupala već prije zauzeto stajalište da se ovlast Agencije da nadzire stanje ljudskih prava ne smije proširiti na tzv. treće zemlje, ne može se reći sa sigurnošću.¹² No, iste sumnje izražene su i od strane tijela o kojem pobliže govorimo u sljedećem dijelu rada - Mreže nezavisnih eksperata Europske unije za temeljna prava - među čijim članovima je i citirani autor. U dokumentu o stajalištu Mreže nezavisnih eksperata o budućoj Agenciji ističe se: "Budući da izgleda kako upotreba naziva 'Agencija za temeljna prava' koji koristi Komisija u svom dokumentu prejudicira stajalište o eventualnoj ulozi buduće Agencije prema trećim državama, Mreža preferira koristiti širi termin koji upotrebljava Europsko vijeće (Agencija za prava čovjeka)".¹³

¹⁰ M. Nowak tvrdi da tih godina stvaranje nezavisnog Nadzornog centra EU za prava čovjeka "jednostavno nije bilo popularno unutar Komisije i Vijeća", kao i daje Parlament bio zapravo jedina institucija Europske unije koja je "podržavala ideju o osnivanju Agencije za prava čovjeka od samog početka". Usp. Nowak M., THE AGENCY AND NATIONAL INSTITUTIONS FOR PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, u: Alston P. & De Schutter O., MONITORING FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EU, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, str. 96.-97.

¹¹ Usp. Nowak M., THE AGENCY AND NATIONAL INSTITUTIONS FOR PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, u: Alston P. & De Schutter O., MONITORING FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EU, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, str. 96.-97. Tako u dokumentu od 25. listopada 2004. (Commission Communication COM(2004) 693 final, The Fundamental Rights Agency - Public Consultation Document) Komisija ističe sljedeće: "Trebaju li aktivnosti Agencije biti ograničene na EU ili bi trebale obuhvatiti i treće zemlje? Ako se ovlasti Agencije ograniče na EU to će zasigurno jasno ocrtati volju da se naglasi važnost temeljnih prava u Europskoj uniji te predstavljati efektan način nametanja odgovornosti njenim institucijama glede poštivanja temeljnih prava. (...) Ova bi poruka s druge strane mogla biti 'razvodnjena' ako ovlasti Agencije budu proširene na treće zemlje". Commission Communication COM(2004) 693 final, t. 4, str. 7.-8. Usp. Nowak M., op. cit. str. 97.

¹³ Indikativan je već i sam naziv dokumenta - POSITION PAPER ON HUMAN RIGHTS AGENCY od 16. prosinca 2004. (vidi fusnotu 1 na str. 3. dokumenta), koji je dostupan na adresi <http://crldho.cpdr.ucl.ac.be/DownloadRep/Reports2004/CFR-CDF.Agency16.12.04.pdf>

4. MREŽA NEZAVISNIH EKSPERATA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

U svojoj rezoluciji od 5. lipnja 2001. godine o stanju temeljnih prava u Europskoj uniji za 2000. godinu (izvjestitelj Thierry Cornillet), Europski parlament (Parlament) je preporučio uspostavljanje "mreže sastavljene od pravnih stručnjaka koji su autoriteti za materiju prava čovjeka te pravnik iz svake države članice, kako bi se osigurao visoki stupanj ekspertize te omogućilo Parlamentu zaprimanje analiza implementacije svakog od prava zajamčenih EU Poveljom temeljnih prava, uzimajući pritom u obzir razvoj nacionalnih pravnih sustava, case-law sudova u Luxembourg i Strasbourgu te sve značajnije primjere iz sudske prakse nacionalnih i ustavnih sudova država članica".¹⁴

Europska komisija (Komisija) je odlučila o osnivanju Mreže nezavisnih eksperata EU za temeljna prava (Mreža) u rujnu 2002. godine upravo kao odgovor na spomenutu rezoluciju Parlamenta. Mrežu eksperata sačinjavaju po jedan član iz svake države članice EU te koordinator, a povjereni su joj različiti zadaci.¹⁵ Na prvom mjestu treba istaknuti zadatak pripremanja godišnjih izvještaja o stanju temeljnih prava na području Europske unije i svake od država članica EU. U tim se izvještajima analizira zakonodavstvo, sudska praksa te administrativne mjere poduzete od strane država članica i institucija Unije. Pritom svaki član Mreže djeluje u svojstvu izvjestitelja za pojedinu državu članicu, dok koordinator Mreže sastavlja izvještaj za samu Uniju. Kao okvir i referentni tekst za procjenu stanja temeljnih prava služi EU Povelja temeljnih prava. Jednom godišnje objavljuje se i sažeti izvještaj (Synthesis Report) koji se izrađuje na temelju prethodno dostavljenih pojedinačnih izvještaja o stanju temeljnih prava u pojedinim državama članicama te o aktivnostima institucija Unije, a sadržava osnovne zaključke i prijedloge čije je svrha istaknuti tj. ukazati na tri različita aspekta: primjere "pozitivne prakse", situacije koje izazivaju zabrinutost te problematiku koja zahtijeva posebnu pažnju institucija Unije. Izvještaj se obavezno dostavlja Komisiji.¹⁶ Svaki takav izvještaj prati i posebni tematski komentar (*Thematic Comment*) o jednom ili više specifičnih aspekata vezanih uz zaštitu temeljnih prava, a koje su prethodno izabrali Komisija i Parlament.¹⁷

¹⁴ Usp. European Parliament resolution on the situation as regards fundamental rights in the European Union (2000.) od 5. lipnja 2001., par. 9.

¹⁵ U početnom stadiju djelovanja Mrežu eksperata je sačinjavalo petnaest stručnjaka, po jedan iz svake države članice. Danas mreža ima dvadeset i šest članova koji se sastaju tri puta godišnje, a na čelu joj je koordinator (funkciju koordinatora trenutno obnaša prof. Olivier De Schutter). Članovi Mreže mogu postati samo oni stručnjaci koji imaju barem desetogodišnje iskustvo u bavljenju problematikom prava čovjeka.

¹⁶ Usp. primjerice posljednji godišnji izvještaj Mreže eksperata - SYNTHESIS REPORT: CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS ON THE SITUATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES IN 2004., od 15. April 2005., http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/synthesis_report_2004_en.pdf

¹⁷ Do sada su objavljena tri tematska komentara: 1) THEMATIC COMMENT No. 1: THE BALANCE BETWEEN FREEDOM AND SECURITY IN THE RESPONSE BY THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES TO THE TERRORIST THREATS, od 31. ožujka 2003.; 2) THEMATIC COMMENT No. 2: FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EXTERNAL ACTIVITIES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELDS OF JUSTICE AND ASYLUM AND IMMIGRATION IN 2003., od 4. veljače 2004.; 3) THEMATIC COMMENT No. 3: THE PROTECTION OF MINORITIES IN THE EUROPEAN UNION, od 25. travnja 2005. Svi izvještaji dostupni su na adresi: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm#

Budući da je Mreža zamišljena kao tijelo koje će pomagati Komisiji i Parlamentu u razvoju svekolike politike Unije vezane uz temeljna prava ovlaštena je, na zahtjev Komisije, donositi i mišljenja koja se odnose na zaštitu temeljnih prava, posebno analizu implementacije pojedinih prava u državama članicama pri čemu se nastoji sagledati situaciju u širem (međunarodnopravnom) kontekstu.¹⁸ Važno je napomenuti da su stručnjaci koji čine Mrežu samostalni i nezavisni u svom radu, ali i da mišljenja Mreže ne predstavljaju službena stajališta ni Komisije ni Parlamenta niti ih obvezuju u smislu daljnjeg postupanja.

Mreža eksperata objavila je krajem 2004. godine već citirani dokument u kojem iznosi svoja stajališta o budućoj Agenciji za temeljna prava.¹⁹ Pritom članovi Mreže bezrezervno podržavaju osnivanje Agencije te podsjećaju da su zagovarali formiranje iste već u svom prvom izvještaju iz 2003. godine. Bez obzira na to koji će točno zadaci biti dodijeljeni Agenciji i kako će ona biti strukturirana (podsjećamo da u vrijeme pisanja ovog dokumenta Komisija još uvijek nije sastavila prijedlog Uredbe o osnivanju Agencije za temeljna prava), u dokumentu se izražava mišljenje da Mreža nezavisnih eksperata treba zadržati svoju ulogu i nastaviti rad i u budućnosti, paralelno s radom buduće Agencije.²⁰

5. EUROPSKI NADZORNI CENTAR ZA RASIZAM I KSENOFOBIJU I DRUGE AGENCIJE EUROPSKE UNIJE

Budući da u ovom radu govorimo o formiranju jedne nove agencije Europske unije (en. European Union Agencies, fr. agences de l'Union européenne), a da sam pojam i status agencija kao specifičnih tijela Unije možda i nije toliko jasan bilo uslijed toga što se međusobno znatno razlikuju kako veličinom tako i djelokrugom te često egzistiraju i pod različitim nazivima (centar, nadzorni centar, ured, zaklada) ili zbog toga što je većina njih započela s radom relativno kasno (1994. i 1995. godine), odnosno iz nekog drugog razloga, smatramo korisnim pružiti neke osnovne informacije.

Agencije Europske unije najčešće se definiraju kao tijela osnovana na temelju sekundarnog prava Unije radi provođenja određenog tehničkog, znanstvenog ili administrativnog zadatka, koji se se za svaku od njih precizno navodi u osnivačkom aktu. Svaka agencija ima pravnu osobnost. U literaturi se javljaju različiti pokušaji klasifikacije agencija te se spominju dva ili tri vala u njihovom nastanku.²¹ Prve agencije utemeljene su još tijekom sedamdesetih

¹⁸ U periodu od 2002. godine pa do kraja 2005. godine Mreža eksperata je usvojila ukupno jedanaest mišljenja o različitim specifičnim problemima glede implementacije temeljnih prava. Mišljenja Mreže eksperata dostupna su na internet stranicama

Europske unije i to na adresi: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm

¹⁹ POSITION PAPER ON THE HUMAN RIGHTS AGENCY od 16. prosinca 2004., vidi fus. 14.

²⁰ Ibid., str. 11. - 12.

²¹ Tako primjerice Damien Geradin i Nicolas Petit razlikuju tri vala stvaranja agencija, ističući da treći val započinje od 2000. godine. Usp. Geradin D. & Petit N., THE DEVELOPMENT OF AGENCIES AT EU AND NATIONAL LEVEL: CONCEPTUAL ANALYSIS AND PROPOSALS FOR REFORM, Jean Monnet Working Paper 1/2004, str. 35.-37. Kao primjer klasifikacije agencija usporedi i: Komorčec M., EUROPSKA UNIJA _ OSNOVNI POJMOVI, Agencija, Zagreb, 2003., str. 231.-239.

godina prošlog stoljeća (Europski centar za razvoj strukovne izobrazbe - CEDEFOP, te Europska zaklada za poboljšanje radnih i životnih uvjeta - EUROFOUND, obe osnovane 1975. godine).²² Ovaj prvi val međutim nije trajao dugo i zapravo je okončan stvaranjem CEDEFOPA i EUROFOUNDA. Nakon toga trebalo je čekati punih dvadeset i pet godina na stvaranje nove agencije EU. Početkom devedesetih godina započinje drugi val stvaranja agencija koji se je praktično protegao sve do danas.

U ovom trenutku, uz već navedene, postoji još šesnaest agencija EU koje djeluju unutar prvog stupa tj. pod okriljem Europske zajednice i koje ćemo, zbog opsega rada, samo navesti: Europska agencija za okoliš (European Environment Agency - EEA), Europska zaklada za stručnu izobrazbu (European Training Foundation - ETF), Europski centar za nadzor droga i ovisnosti (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - EMCDDA), Europska agencija za medicinske proizvode (European Medicines Agency - EMA), Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu (Office for Harmonization in the Internal Market - OHIM), Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (European Agency for Safety and Health at Work - EU-OSHA), Ured Zajednice za biljnu raznolikost (Community Plant Variety Office - CPVO), Prevoditeljski centar za tijela Europske unije (Translation Centre for the Bodies of the European Union - CdT), Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia - EUMC), Europska agencija za obnovu (European Agency for Reconstruction - EAR), Europsko tijelo za sigurnost prehrambenih proizvoda (European Food Safety Authority - EFSA), Europska agencija za pomorsku sigurnost (European Maritime Safety Agency - EMSA), Europska agencija za zrakoplovnu sigurnost (European Aviation Safety Agency - EASA), Europska agencija za sigurnost mreža i podataka (European Network and Information Security Agency - ENISA), Europska agencija za željeznice (European Railway Agency - ERA) te Europski centar za prevenciju i kontrolu bolesti (European Centre for Disease Prevention and Control - ECDC).²³ Od navedenih agencija s

²² CEDEFOP je osnovan Uredbom Vijeća br. 337/75/EEC (OJ L 39, 13. veljače 1975.). EUROFOUND je osnovan Uredbom Vijeća br. 1365/75/EEC (OJ L 139, 30. svibnja 1975.).

²³ Navedeni podaci i klasifikacija agencija Europske unije preuzeti su sa službenih internet stranica Europske unije. Glede godina osnivanja agencija i osnivačkih akata podaci su sljedeći: 1) EEA je osnovana 1990. godine Uredbom Vijeća br. (OJ L 120, 11. svibnja 1990.), koja je 1999. izmjenjena Uredbom br. (OJ L 117, 5. svibnja 1999.); 2) ETF osnovan 7. svibnja 1990. Uredbom Vijeća br. (OJ L 131, 23. svibnja 1990.), izmjenjene Uredbama br. 2063/94/EC od 27. srpnja 1994. (OJ L 216), br. 1572/98/EC od 17. srpnja 1998. (OJ L 206), br. 2666/2000/EC od 5. prosinca 2000. (OJ L 306), br. 1648/2003/EC od 18. lipnja 2003. (OJ L 245); 3) EMCDDA je osnovan 1993. godine Uredbom Vijeća br. (OJ L 36, 12. veljače 1993.), izmjenjena Uredbom br. (OJ L 341, 30. prosinca 1994.); 4) EMA osnovana je 1993. godine Uredbom Vijeća br. (OJ L 214, 24. kolovoza 1993.); 5) OHIM je osnovan 1993. godine Uredbom Vijeća br. (OJ L 11, 14. siječnja 1994.); 6) EU-OSHA je osnovana 1994. godine Uredbom Vijeća br. (OJ L 216, 20. kolovoza 1994.), izmjenjena Uredbom Vijeća br. (OJ L 156, 7. srpnja 1995.); 7) CPVO je osnovan 1994. Uredbom Vijeća br. (OJ L 227, 1. rujna 1994.), izmjenjena Uredbom br. (OJ L 258, 28. listopada 1995.); 8) CdT osnovan je 1994. godine Uredbom Vijeća br. (OJ L 314, 7. prosinca 1994.), izmjenjena Uredbom br. (OJ L 268, 10. studenoga 1995.) kojom mu se širi djelatnost i na međuinstitucionalnu suradnju; 9) EUMC osnovan 1997. Uredbom Vijeća br. (OJ L 151, 10. lipnja 1997.); 10) EAR je osnovana Uredbom Vijeća br. (OJ L 299, 20. studenoga 1999.); 11) EFSA je osnovana Uredbom br. (OJ L 31, 1. veljače 2002.); 12) EMSA je osnovana 2002. godine Uredbom Europskoga parlamenta i Vijeća br. (OJ L 208, 5. kolovoza 2002.); 13) EASA je osnovana

radom je posljednji započeo ECDC (svibanj 2005.), dok bi ERA trebala postati potpuno operativna tek sredinom sljedeće godine. Ovom popisu treba pridodati i novu agenciju pod nazivom European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (fr. FRONTEX ili eng. AMOCEB, 2005.).²⁴

Unatoč znatnim međusobnim razlikama, EU agencije u pravilu imaju sličnu temeljnu strukturu i način djelovanja. Tako njihovim radom u pravilu upravlja upravni odbor (*administrative* ili *management board*) koji određuje opće smjernice djelovanja i usvaja program rada, a za korektnu implementaciju potomjeg i sve aktivnosti agencije odgovoran je izvršni direktor (*executive director* ili *president*) kojeg imenuje ili upravni odbor ili Vijeće i koji zastupa agenciju prema vani. Rad većine agencija financira se iz budžeta Unije, ali postoje i četiri agencije koje se djelomično ili u cijelosti same financiraju (EMEA, OHIM, CPVO, CdT). Inače, uvriježena je podjela agencija u četiri podskupine ovisno o njihovim aktivnostima: 1. agencije koje olakšavaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta (OHIM, CPVO, EMEA, EFSA, EMSA, EASA, ENISA, ERA); 2. nadzorni centri (EUMC, EEA, EMCDDA); 3. agencije za promicanje socijalnog dijaloga na europskoj razini (CEDEFOP, EUROFOUND, EU-OSHA); 4. agencije koje provode programe u ime EU (ETF, CdT, EAR).

No, osim ovih tijela koja djeluju unutar prvog stupa tj. pod okriljem Europske zajednice, postoje i agencije koje djeluju unutar drugog i trećeg stupa. To su: Satelitski centar Europske unije (European Union Satellite Center - EUSC, 2002.) i Europski institut za sigurnosne studije (European Institute for Security Studies - ISS, 2001.), te Eurojust (European Body for the Enhancement of Judicial Cooperation, 2002.) i Europski policijski ured (European Police Office - EUROPOL, 1999.).²⁵ Ovom popisu treba pridružiti i Europsku agenciju za obranu (European Defence Agency, 2004.) te European Police College (CEPOL, 2001.).²⁶

Veliki porast broja agencija u relativno kratkom vremenskom razdoblju bez sumnje može biti sagledan i kao pokazatelj jednog novog trenda u razvoju Europske unije. Tako G. de Biirca vidi formiranje agencija kao jedan aspekt šireg procesa nastanka i razvoja "novih oblika upravljanja", aktualnog kako unutar Europske unije

2002. godine Uredbom Europskoga parlamenta i Vijeća br. (OJ L 240, 7. rujna 2002.); 14) ENISA su osnovali Europski parlament i Vijeće 2004. godine Uredbom br. (OJ L 77, 13. ožujka 2004.); 15) ERA je osnovana 2004. godine Uredbom Parlamenta i Vijeća EU br. (OJ L 164, 30. travnja 2004.); 16) ECDC je osnovan Uredbom Parlamenta i Vijeća EU br. 851/2004 od 21. travnja 2004. godine. FRONTEX (AMOCEB) je osnovana Uredbom Vijeća 2007/2004/EC od 26. listopada 2004. godine. Podatke usporedi u: EUROPEAN UNION - ENCYCLOPEDIA AND DIRECTORY, Europa Publications, 2004. ili na internet stranicama Europske unije: http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm

²⁴ Naglasili smo već da je popis agencija koje djeluju unutar prvog stupa tj. pod okriljem Europske zajednice usklađen s podacima dostupnim na službenim internet stranicama EU. Međutim, niti ovaj popis nije konačan, budući da se u bližoj budućnosti predlaže osnivanje sljedećih agencija: European Chemical Agency (ECA, vidi Proposal for an EP and Council Regulation COM(2003)644 od 29. listopada 2003.), Community Fisheries Control Agency (CFCA, vidi Proposal for a Council Regulation COM(2004)289 od 28. travnja 2004.), European Institute for Gender Equality (EIGE, vidi Proposal for an EP and Council Regulation COM(2005)81 final od 8. ožujka 2005.), itd.

²⁵ Usp. podatke na internet portalu EnterEurope (projekt Europskog dokumentacijskog centra Instituta za međunarodne odnose, Zagreb), <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=45>

²⁶ Usp. navedene podatke na internet stranicama Europske unije, http://europa.eu.int/institutions/eca/index_en.htm

tako i u širem kontekstu.²⁷ Agencije mogu na raznovrsne načine - putem informacija koje prikupljaju, aktera koje mobiliziraju, ekspertiza koje provode i savjeta koje pružaju - pridonijeti kreiranju političke platforme i utjecati na donošenje političkih odluka. Riječ je naravno samo o pozitivnom ili barem neutralnom doprinosu agencija političkom procesu, no proces njihovog širenja ne mora nužno biti sagledan u tom svjetlu. Neki autori ističu negativne aspekte, upozoravajući primjerice da delegacija različitih ovlasti agencijama i uopće njihova proliferacija može poslužiti i kao način da glavne institucije Unije izbjegnju političku odgovornost.²⁸

Mišljenja smo ipak da bi nas daljnji uopćeni prikaz modaliteta funkcioniranja agencija EU i mogućih implikacija njihovog djelovanja previše udaljio od teme našeg rada. Stoga ćemo pobliže razmotriti samo jednu od njih - Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju (EUMC).

EUMC je neovisno tijelo osnovano 1997. Uredbom Vijeća br. 1035/97/EC²⁹ sa sjedištem u Beču. S radom je formalno započeo 1998. godine, ali svoje aktivnosti praktično nije bio u stanju ozbiljno obavljati sve do 1999. godine. Potpuno je ekipiran tek 2000. godine.³⁰ Sto se internog ustrojstva tiče, EUMC je strukturiran od upravnog odbora, izvršnog odbora i direktora. Upravni odbor sastoji se od 28 članova (po jedan iz svake države članice te po jedan predstavnik Parlamenta, Komisije i Vijeća Europe) koji se biraju na mandat od tri godine. Upravni odbor donosi godišnji program rada, usvaja proračun i imenuje direktora na prijedlog Europske komisije. Izvršni odbor, koji se trenutno sastoji od pet članova, upravlja radom EUMC-a i nadzire implementaciju odluka upravnog odbora. Najviši dužnosnik EUMC-a je direktor koji ga i zastupa prema vani, bira se na mandat od četiri godine, a odgovoran je upravnom odboru.³¹

Osnovni je zadatak EUMC-a pružiti objektivne, pouzdane i usporedive informacije tijelima Zajednice i državama članicama o fenomenu rasizma, ksenofobije, islamofobije i antisemitizma na razini Unije, kako bi im se pomoglo prilikom donošenja odgovarajućih mjera i poduzimanja konkretnih akcija protiv rasizma i ksenofobije (čl. 2 st. 1 Uredbe). Na osnovi prikupljenih podataka EUMC proučava razvoj navedenih fenomena, analizira njihove uzroke, posljedice i učinke. Također, donosi strategije za borbu protiv rasizma i ksenofobije, te pronalazi i prenosi pozitivne primjere integracije imigranata te etničkih i vjerskih manjinskih skupina, što se uz pregled svekolikih aktivnosti EUMC-a objavljuje u godišnjim izvještajima (čl. 2 st. 2 Uredbe).³²

²⁷ Vidi Grainne de Burca, *NEW MODES OF GOVERNANCE AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS*, u Alston P. & De Schutter O., *MONITORING HUMAN RIGHTS IN THE EU*, HART Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2006., str. 25.-28.

²⁸ *Ibid.*, str. 27.

²⁹ Uredba Vijeća kojom se uspostavlja Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju, *Official Journal L 151* od 10. lipnja 1997.

³⁰ Usp. Commission Communication on the activities of the EUMC (together with proposals to recast Council Regulation (EC) 1035/97) COM(2003)483 final, str. 3.

³¹ Usp. podatke na službenim internet stranicama EUMC-a, <http://www.eumc.eu.int/eumc/index.php>

³² U godišnjem izvještaju za 2004. godinu ističu se aktivnosti i postignuća EUMC-a, čije je djelovanje te godine obuhvatilo sljedećih pet aspekata: "1. Nadzor rasizma i ksenofobije i to prikupljanjem, evidentiranjem i analizom informacija i podataka iz svih država članica; 2. koordinacija i daljnji razvoj Europske informacijske mreže o rasizmu i ksenofobiji (RAXEN); 3. razvoj metoda za unapređivanje

Na temelju Uredbe EUMC je razvio i Europsku informacijsku mrežu o rasizmu i ksenofobiji (*European Racism and Xenophobia Information Network - RAXEN*). Stvorena je 2000. godine s primarnim ciljem prikupljanja podataka i informacija o fenomenima rasizma i ksenofobije na nacionalnim razinama. Od svibnja 2004. godine Informacijsku mrežu sačinjava dvadeset i pet nacionalnih informacijskih centara (*national focal points*) koji u svakoj od država članica EU konstantno nadziru stanje glede rasizma i ksenofobije, prikupljaju objektivne i pouzdane podatke te asistiraju Nadzornom centru u obavljanju njegove tzv. "early warning" funkcije.³³

Budući da se predviđa da Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju "ustupi mjesto" Agenciji za temeljna prava, može se postaviti i pitanje kako će takva preobrazba utjecati na borbu protiv rasizma i ksenofobije? Hoće li se u budućnosti na području Europske unije manje pažnje posvećivati ovim problemima? Dakako, potvrđan odgovor na potonje pitanje u svakom slučaju ne bi bio prihvatljiv kako za tijela Unije tako ni za države članice. Svjesna toga, Komisija u prijedlogu Uredbe za osnutak Agencije Europske unije za temeljna prava na više mjesta osigurava kontinuitet rada na borbi protiv rasizma i ksenofobije.

Kao prvo, Komisija će prilikom usvajanja višegodišnjeg okvirnog programa djelovanja Agencije³⁴ među "tematskim područjima aktivnosti Agencije", koja će biti određena tim dokumentom, obavezno uključiti i "borbu protiv rasizma i ksenofobije" (čl. 5 st. 1/b/). Nadalje, u Forum za temeljna prava kao jedno od tijela buduće Agencije obavezno će biti uključeni, među ostalima, i predstavnici "nevladinih organizacija koje se bave zaštitom temeljnih prava i borbom protiv rasizma ksenofobije i antisemitizma", (čl. 14).

Konačno, sve moguće dileme o kontinuitetu između Nadzornog centra za rasizam i ksenofobiju i Agencije za temeljna prava rješava čl. 22: "Agencija će biti pravna sljednica Europskog nadzornog centra za rasizam i ksenofobiju. Agencija će preuzeti sva prava i obveze Centra te ispunjavanje njegovih financijskih obveza ili dugovanja. Ugovori o radu koje je Centar zaključio prije usvajanja ove odluke biti će ispoštovani" (st. 4).

U svakom slučaju, borba protiv rasizma i ksenofobije biti će nastavljena i u okviru nove Agencije te u tom smislu vjerovatno nema nikakvog razloga za strah. Postavlja se međutim jedno drugo pitanje: Koliko može i može li uopće činjenica da Agencija za temeljna prava nasljeđuje Nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju predstavljati teret ili čak negativno utjecati na rad novog tijela? Naime, dosadašnje

usporedivosti, objektivnosti i pouzdanosti podataka na razini Unije; 4. izrada zaključaka i preporuka za EU i njene države članice; 5. uspostavljanje strukture i mehanizama za koordinaciju razmjene i pružanja informacija, mišljenja i zaključaka s institucijama EU, državama članicama, nacionalnim i međunarodnim organizacijama te javnošću", a posebni fokus štamljenje na "pitanja diskriminacije, rasizma, ksenofobije, antisemitizma i islamofobije i to pri zapošljavanju, obrazovanju i smještaju". Usp. EUMC Annual Report 2004./2005. - Part I (Activities of the EUMC), str. 3.

³³ Više o RAXEN - u i aktivnostima nacionalnih informacijskih centara vidi: EUMC Annual Report 2004./2005. - Part I (Activities of the EUMC), str. 7. -9.

³⁴ Višegodišnji okvirni program djelovanja Agencije Komisija je dužna usvojiti u skladu s regulatornom procedurom kako je predviđa čl. 5 Odluke Vijeća od 28. lipnja 1999. godine (Council Decision laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the commission) te u skladu sa čl. 7/3/ iste. Usp. Decision 1999/468/EC.

djelovanje EUMC-a bilo je obilježeno nekim kontroverzama (poput onih vezanih uz izvještaj o antisemitizmu u Europi), a u više je navrata ocijenjeno i kao neujednačeno te nedovoljno efikasno, posebno u usporedbi sa sličnim tijelima (poput Komisije protiv rasizma i netolerancije Vijeća Europe koja postiže značajnije rezultate s dosta manjim budžetom, a nadzire stanje u praktično svim europskim državama).³⁵ Na nedostatke u radu EUMC-a je ukazala i nezavisna procjena njegovog rada dovršena u lipnju 2002. godine (*external evaluation*) koja je provedena na prijedlog Komisije.³⁶ U procjeni se između ostalog ističe da podaci koje je prikupio EUMC nisu dovoljno kvalitetni da bi se na osnovu njih mogle praviti usporedbe stanja u državama članicama niti procijeniti efektivnost mjera koje je pojedina država poduzela u borbi protiv rasizma, iako su upravo registracija i analiza podataka te njihova usporedivost ključni faktori da bi Centar mogao pružiti kvalitetne informacije institucijama EU i državama članicama te tim putem utjecati na njihovu politiku.³⁷ Zaključci koje je omogućilo ovo istraživanje dijelom su ugrađeni i u Uredbu Vijeća br. 1652/2003/EC kojom je izmjenjena Uredba br. 1035/97/EC o osnivanju EUMC-a.³⁸

Pitanje o mogućem utjecaju ovih nedostataka EUMC-a na rad buduće Agencije prije svega je dakako hipotetske naravi, ovisi o brojnim faktorima te ostaje u sferi teorijskih razmatranja sve dok se novo tijelo ne ustroji i započne s radom.

6. AGENCIJA ZA TEMELJNA PRAVA

Uspostavljanjem Agencije za temeljna prava želi se ostvariti sljedeći cilj: osigurati relevantnim institucijama, tijelima, uredima i agencijama kako Europske unije, tako i onima država članica u svim slučajevima kada primjenjuju pravo Zajednice, neophodnu stručnu pomoć koja će im omogućiti da u potpunosti poštuju temeljna prava uvijek kada poduzimaju konkretne mjere ili oblikuju programe djelovanja unutar svojih nadležnosti.

a) Zadaci i metode rada

Kako bi ostvarila navedeni cilj Agencija će obavljati različite zadatke. Neki od njih već su nam poznati iz mandata EUMC-a: (1) prikupljati, registrirati, analizirati i stavljati na raspolaganje relevantne, objektivne, pouzdane i usporedive informacije i podatke (što uključuje i rezultate nadzora i istraživanja koje Agenciji dostavljaju države članice, institucije Unije, agencije Zajednice, međunarodne i nevladine organizacije, itd.); (2) razvijati metode za poboljšanje usporedivosti, objektivnosti i

³⁵ Tekst spornog izvještaja (Manifestations of anti-Semitism in the European Union, Synthesis Report) može se pronaći na adresi: <http://uk-org-bod.supplehost.org/EUMC/EUMC.pdf>. Detaljnije o nekim zamjerkama upućenim na račun EUMC-a vidi u: Grainne de Burca, op. cit, str. 34.-36. Usp. i govor direktorice EUMC-a dr. Beate Winkler na konferenciji pod nazivom "European Youth in Action for Diversity and Tolerance" (Berlin, 6.-9. studenog 2005.): <http://youth-against-racism.net/node/68>.

³⁶ Usp. Report from the Commission on the activities of EUMC COM(2000) 625 fmal, str. 17. Neovisno istraživanje obavio je Centre for Strategy and Evaluation Services.

³⁷ Usp. Commission Communication on the activities of the EUMC (together with proposals to recast Council Regulation (EC) 1035/97) COM(2003)483 fmal, str. 4.-5. et passim

³⁸ Uredba Vijeća br. 1652/2003/EC od 18. lipnja 2003.

pouzdanosti podataka; (3) objavljivati godišnji izvještaj o stanju temeljnih prava, naglašavajući pritom pozitivne primjere iz prakse; (4) objavljivati godišnji izvještaj o svojim aktivnostima; (5) obavljati i poticati, na zahtjev institucija Unije, znanstvena istraživanja i izradu pripremnih studija, studija izvedivosti, i sl. te organizirati sastanke eksperata i ad hoc radne skupine; (6) oblikovati zaključke i mišljenja kako za Uniju tako i za države članice kada implementiraju njeno pravo, bilo na vlastitu inicijativu ili na zahtjev institucija EU, itd. Posebnu pažnju pritom treba pokloniti informiranju javnosti te jačanju suradnje među svim relevantnim akterima koji se bave temeljnim pravima. Osim navedenih zadataka, Agencija za temeljna prava će biti dužna na osnovu prikupljenih podataka i obavljenih istraživanja izrađivati i objavljivati različite tematske izvještaje.

Posebnu ulogu Agencija će imati i u slučajevima kada Vijeće postupa u skladu sa čl. 7 Ugovora o Europskoj uniji. Naime, prema proceduri propisanoj čl. 7. Ugovora predviđena je mogućnost poduzimanja određenih mjera protiv države članice koja opetovano vrši povrede temeljnih vrednota na kojima je Unija zasnovana, a koje poimenice navodi čl. 6 istog ugovora: sloboda, demokracija, vladavina prava te poštivanje prava čovjeka i temeljnih sloboda. Ova odredba dodatno je ojačana Ugovorom iz Niče i to tako što predviđa da mjere protiv države članice mogu biti poduzete već i ako postoji jasan rizik da će temeljne vrednote biti ozbiljno povrijeđene. No, prije nego što se Vijeće odredi o postojanju rizika, odnosno eventualno odluči o poduzimanju mjera koje predviđa čl. 7 (suspenzija vršenja određenih prava koja država članica derivira iz Ugovora, uključujući i pravo glasovanja u Vijeću), ono može zatražiti od grupe nezavisnih stručnjaka da sastave izvještaj o situaciji u spornoj državi članici. U svakom slučaju, onda kada Vijeće postupi u skladu sa procedurom predviđenom u čl. 7 Ugovora, Agencija će biti dužna staviti mu na raspolaganje svoje resurse i osigurati tehničku ekspertizu. Prema tome, prijedlogom Uredbe predviđena je isključivo savjetodavna uloga za Agenciju u opisanom postupku.

Agencija će svoje aktivnosti obavljati u skladu s višegodišnjim okvirnim programom rada koji će usvojiti Komisija. Okvirni program, kojim će se obuhvatiti period od pet godina, odrediti će tematska područja djelovanja Agencije (pritom uvijek uključujući borbu protiv rasizma i ksenofobije).

Kako bi mogla efikasno obavljati svoj rad Agencija će uspostavljati i koordinirati radom mreža podataka koje bi trebale osigurati objektivne, pouzdane i usporedive informacije. Pritom će se posebno paziti i da se upotrebljavaju podaci koji su već osigurani kroz rad nekog drugog tijela, ureda, agencije ili institucije bilo Unije bilo država članica ili međunarodnih organizacija, a sve kako bi se izbjeglo nepotrebno dupliciranje. U tom smislu se Agenciju upućuje na sklapanje sporazuma o suradnji s drugim organizacijama, a predviđa se i ovlast dodjeljivanja novčanih potpora za zajedničke projekte i istraživanja.

b) Struktura

Unutrašnje ustrojstvo Agencije za temeljna prava uglavnom će slijediti karakteristični organizacijski model po kojem funkcioniraju i druge agencije Europske unije, a koji smo u okvirnim crtama već prikazali. Agenciju će

sačinjavati sljedeća četiri tijela: (1) upravni odbor; (2) izvršni odbor; (3) direktor; (4) forum. Ukratko ćemo naznačiti ustroj i ovlasti svakog od ovih tijela:

(1) *Upravni odbor* - centralno tijelo za planiranje i nadzor, koje će osiguravati provođenje Agenciji povjerenih zadataka. Sastav upravnog odbora trebao bi izgledati ovako: 1) po jednog nezavisnog člana imenovati će svaka od država članica (s tim da predloženi kandidati moraju imati bogato iskustvo u bavljenju zaštitom temeljnih prava koje su stekli ili kroz djelovanje u nezavisnim nacionalnim institucijama koje se bave zaštitom prava čovjeka ili radom u nekim drugim nezavisnim institucijama i tijelima); 2) jednog nezavisnog člana imenuje Europski parlament; 3) jednog nezavisnog člana imenuje Vijeće Europe; 2) dva svoja predstavnika imenuje Komisija. Vidljivo je dakle da sastav upravnog odbora Agencije gotovo u potpunosti slijedi strukturu upravnog odbora EUMC-a. Ovakav sastav upravnog odbora trebao bi osigurati toliko potrebnu neovisnost u radu Agencije. Pitanje je ipak koliko će pritom odmoći činjenica da Komisija imenuje dva člana odbora i to kao svoje predstavnike.

Članovi upravnog odbora biraju se na mandat od pet godina koji može biti jednom obnovljen. Sjednicama upravnog odbora rukovodit će predsjedatelj kojeg izaberu sami članovi. Predsjedatelj i zamjenik predsjedatelja biraju se na mandat od dvije godine i šest mjeseci, uz mogućnost jednog obnavljanja na isti vremenski rok. Među zadacima upravnog odbora posebno se navode: 1) usvajanje godišnjeg programa rada na temelju nacrtu koji je izradio direktor Agencije, a uz prethodno mišljenje Komisije; 2) usvajanje godišnjih izvještaja o stanju temeljnih prava te o aktivnostima Agencije (koji trebaju biti dostavljeni svim najvažnijim institucijama Unije i to do 15. lipnja); 3) imenovanje i razrješenje s dužnosti direktora Agencije; 4) usvajanje godišnjeg proračuna Agencije; te obavljanje različitih, pojedinačno navedenih zadaća vezanih uz usvajanje poslovnika Agencije, njeno financijsko poslovanje, itd.

(2) *Izvršni odbor* - tijelo čiji će osnovni zadaci biti pružanje pomoći u radu kako upravnom odboru, tako i direktoru. Izvršni odbor će biti sastavljen od četiri člana koja sjede i u upravnom odboru: predsjedatelj i zamjenik predsjedatelja upravnog odbora te dva predstavnika Komisije. Sastancima izvršnog odbora moći će prisustvovati i direktor Agencije, ali bez prava glasa.

(3) *Direktor* - predstavlja Agenciju. Imenuje ga upravni odbor s liste kandidata koju predlaže Komisija i to na mandat u trajanju od pet godina. Direktor će biti odgovoran za djelotvorno funkcioniranje Agencije, implementaciju godišnjeg programa aktivnosti, poslove vezane uz zaposlenike i administraciju i sl.

(4) *Forum* - ovo tijelo, čiji je puni naziv Forum o temeljnim pravima (Fundamental Rights Forum), zamišljeno je kao mehanizam koji će omogućiti razmjenu informacija i objedinjavanje saznanja vezanih uz zaštitu prava čovjeka, a čije bi uspješno funkcioniranje trebala osigurati izuzetno široka društvena baza iz koje će biti regrutirani njegovi članovi. Forum će sačinjavati: predstavnici nevladinih organizacija koje djeluju na području zaštite prava čovjeka, a posebno u borbi protiv rasizma, ksenofobije i antisemitizma; zatim predstavnici sindikata i udruženja poslodavaca, relevantnih društvenih i profesionalnih organizacija; predstavnici kako različitih crkvenih organizacija tako i filozofskih pokreta te onih koje se ne bave ispovijedanjem vjere; predstavnici univerziteta, kvalificirani

stručnjaci te predstavnici europskih i međunarodnih tijela i organizacija. Forum bi trebao imati do stotinu članova koji će biti izabrani na period od pet godina prema postupku i uvjetima koje će odrediti upravni odbor. Njihovi su zadaci: 1) davanje prijedloga prilikom sastavljanja godišnjeg programa rada Agencije, te 2) pružanje povratnih informacija i predlaganje daljnjih aktivnosti na bazi godišnjih izvještaja o stanju u području temeljnih prava. Forumom će predsjedavati direktor, a sastajati će se jednom godišnje ili na zahtjev upravnog odbora.³⁹

c) Odnos prema tzv. trećim državama

Naglasili smo već da se je u raspravama koje su prethodile usvajanju prijedloga Uredbe često naglašavalo pitanje odnosa buduće Agencije prema tzv. trećim državama. Prijedlogom Uredbe za Agenciju se, osim prema institucijama i tijelima Unije, predviđa aktivna uloga prvenstveno u odnosu prema državama članicama i to kada one primjenjuju pravo Zajednice. Što se tzv. trećih država tiče, Agencija će biti otvorena za sudjelovanje samo onim državama koje su s Europskom unijom zaključile ugovor o pridruživanju, a Europsko vijeće ih je prepoznalo kao kandidate ili potencijalne kandidate za ulazak u EU. Odluku o sudjelovanju tih država u radu Agencije, kao i precizne modalitete, prirodu i doseg njihovog sudjelovanja, odrediti će relevantno tijelo (*Association Council*). Donošenje takve odluke omogućuje državi da imenuje jednog nezavisnog stručnjaka u upravni odbor i to kao promatrača bez prava glasa. Važno je napomenuti i da će Agencija voditi računa o poštivanju temeljnih prava u tim državama samo u onom opsegu koji je relevantan za odnosni sporazum o pridruživanju.

Agencija će moći, no ne samoinicijativno već isključivo na zahtjev Komisije, prikupljati informacije i provoditi analize o poštivanju temeljnih prava (u granicama zahtjeva Komisije) u tzv. trećim zemljama s kojima je Zajednica zaključila sporazume o pridruživanju, odnosno onim državama s kojima je otvorila ili planira otvoriti pregovore o sklapanju takvih sporazuma, a osobito državama obuhvaćenim Europskom susjedskom politikom (*European Neighbourhood Policy*).⁴⁰

d) Odnos Agencije prema Vijeću Europe

O kompleksnom odnosu i uzajamnoj povezanosti između Europske unije i Vijeća Europe (VE) na području zaštite ljudskih prava već je mnogo rečeno i napisano. Sve države članice Unije ujedno su i članice VE te stranke Europske konvencije o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda. O posebnosti relacije između ove dvije regionalne organizacije svjedoči i čl. 6 st. 2 Ugovora o EU koji

³⁹ O unutrašnjem ustrojstvu Agencije za temeljna prava govori se u dijelu III. Uredbe kojim obuhvaća pet članaka (čl. 10. — 14.) pod sljedećim nazivima: čl. 10 - Tijela Agencije, čl. 11 - Upravni odbor, čl. 12 - Izvršni odbor, čl. 13 - Direktor, čl. 14 - Forum o temeljnim pravima. Usp. prijedlog Uredbe o uspostavljanju Agencije Europske unije za temeljna prava.

⁴⁰ Europska susjedska politika je relativno novi projekt suradnje Europske unije, tj. politika kojom se pozivaju zemlje koje s Europskom unijom graniče na istoku i jugu da sudjeluju u izgradnji mira, stabilnosti i prosperiteta, a s ciljem stvaranja "prstena prijatelja" oko granica nove proširene Unije. Opširnije vidi na internet stranicama EU, http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm.

navodi da će Unija respektirati temeljna prava kako ih jamči *Konvencija o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda* Vijeća Europe,⁴¹ kao i čl. 1-9 *Ustava EU* koji izričito navodi da će Europska unija pristupiti Konvenciji o zaštiti prava čovjeka.⁴² Ovdje ćemo se osvrnuti samo na jedan aspekt tog odnosa, suradnju između buduće Agencije za temeljna prava i Vijeća Europe.

Institucije Vijeća Europe od samog početka posvetile veliku pažnju ideji o stvaranju Agencije. Tako se u Rezoluciji br. 1427 Parlamentarne skupštine VE pozdravlja formiranje Agencije, ali i upozorava da Europska unija mora biti veoma pažljiva u definiranju njene uloge, budući da "nema nikakvog smisla povjeriti joj ovlasti kojima već raspoložu postojeće institucije i mehanizmi za zaštitu prava čovjeka u Europi...jer to bi predstavljalo ništa drugo do nepotrebno trošenje novca poreznih obveznika".⁴³ Preporukom br. 1696 (2005) Parlamentarna skupština podsjeća Odbor ministara na stajališta iz navedene Rezolucije, naglašavajući pritom potrebu izbjegavanja dupliciranja ovlasti između buduće Agencije i postojećih institucija VE, te od ministara zahtjeva da što čvršće vežu EU uz relevantne institucije i mehanizme VE.⁴⁴ Konačno, u zajedničkoj izjavi Glavnog tajnika VE **T. Davisa** i dopredsjednika Europske komisije **F. Frattinija** izražava se uvjerenje da će Agencija za temeljna prava biti "važno sredstvo" u ostvarenju zajedničkih ciljeva VE i EU, a to su "promicanje i zaštita prava čovjeka u Europi".⁴⁵

Stoga, nije iznenađenje što je ovoj temi i u prijedlogu Uredbe posvećena znatna pažnja. Prije svega, u svrhu ostvarivanja bliske suradnje između Agencije i Vijeća Europe predviđa se da će potonja organizacija s Europskom unijom zaključiti posebni sporazum. Taj sporazum će uključiti i obvezu VE da imenuje jednog nezavisnog člana u upravni odbor Agencije (čije će pravo glasa vjerovatno biti ograničeno samo na slučajeve kada upravni odbor odlučuje o godišnjem programu rada te nekim pitanjima vezanim uz financije). Nadalje, u obavljanju svojih aktivnosti Agencija će uzimati u obzir sve informacije koje prikupe tijela VE, a kako bi se izbjeglo nepotrebno dupliciranje te zagarantirala najbolja moguća upotreba resursa. Također, Agencija će moći dodjeljivati novčana sredstva u svrhu promicanja suradnje i poduzimanja zajedničkih projekata s Vijećem Europe.⁴⁶

⁴¹ Ugovor o Europskoj uniji čl. 6 st. 2.: "Unija će poštovati temeljna prava kako su zajamčena Europskom konvencijom o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. studenog 1950. godine, te kako proizlaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama, kao temeljna načela prava Zajednice."

⁴² Treatv establishing a Constitution for Europe (OJ C 310 od 16. prosinca 2004.) čl. 1-9 st. 2.: "Unija će pristupiti Europskoj konvenciji o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda. Pristupanje neće utjecati na nadležnosti Unije kako su definirane Ustavom."

⁴³ Rezolucija Parlamentarne skupštine VE br. 1427 (2005.), par. 10, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA05/ERES1427.htm>

⁴⁴ Preporuka Parlamentarne skupštine VE br. 1696 (2005.), http://assembly.coe.int/Documents/adoptedtext/TA05/EREC1696.htm#_ftn1

⁴⁵ Usp. Joint Declaration by COE Secretary General Terry Daviš and European Commission Vice President Franco Frattini (press release), 6. srpanj 2005., Strasbourg, na: http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/frattini/doc/pr_06_07_05_en.pdf

⁴⁶ Preciznosti radi napominjemo da se navedeno ne odnosi isključivo na Vijeće Europe, već i na druge (vladine i nevladine) organizacije.

e) EU Povelja o temeljnim pravima kao referentni tekst

O uskoj povezanosti između EU Povelje o temeljnim pravima i buduće Agencije za temeljna prava svjedoči već i sam naziv potonjeg tijela. U javnoj debati koja je prethodila izradi prijedloga Uredbe izražena je snažna podrška ideji da upravo EU Povelja posluži kao temeljni referentni tekst u radu Agencije. Prema prijedlogu Uredbe Agencija će se u obavljanju svojih zadataka pozivati na temeljna prava kako ih definira čl. 6 st. 2. Ugovora o Europskoj uniji, a posebno kako su izložena u Povelji EU o temeljnim pravima (Povelja). EU Povelja kao dokument usvojen na najvišoj političkoj razini, bez obzira na svoju neobvezujuću pravnu prirodu, nesumnjivo predstavlja najautoritativniji izraz zajedničkih vrednota na kojima je Unija zasnovana, odnosno prava čovjeka koje ona štiti. Budući da se odredbe Povelje odnose na institucije i tijela Unije, a imajući na umu da čl. 6 st. 2 Ugovora o EU utvrđuje obvezu Unije da poštuje prava čovjeka, smatramo da Povelja predstavlja najprikladniji referentni tekst koji može biti korišten u radu Agencije. Povelja također predstavlja prikladan standard i u odnosu prema državama članicama, budući da se njene odredbe i odnose na države članice onda kada one primjenjuju pravo Unije (čl. 51 Povelje). Osim toga, u preambuli Povelje ističe se da ona ponovno potvrđuje prava koja proizlaze osobito iz: ustavnih tradicija i međunarodnih obveza zajedničkih državama članicama, Ugovora o EU, Ugovora o EZ, Europske konvencije o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda, socijalnih povelja koje su usvojili EU i VE te iz sudske prakse Europskog suda i Europskog suda za prava čovjeka.

7. ZAKLJUČNO O PRIJEDLOGU UREDBE O OSNIVANJU AGENCIJE EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Usvajanje prijedloga Uredbe o osnivanju Agencije za temeljna prava znači da se ideja o stvaranju posebnog tijela Europske unije koje će na supranacionalnoj razini djelovati kao zaštitnik prava čovjeka, nakon prvih poticaja od strane tzv. grupe mudrih te dugotrajnih konzultacija koje su uslijedile i u koje su bili involvirani svi relevantni akteri od najvažnijih institucija EU do nevladinih organizacija, konačno posve primakla svom ostvarenju. Iako s temeljitom ocjenom prijedloga treba pričekati do formalnog zaključenja "zakonodavnog postupka", budući da svi još uvijek nisu rekli svoju posljednju riječ, sumnjamo da će doći do značajnijih izmjena. Agencija će u svakom slučaju djelovati kao ekspertni centar koji će prikupljati i adekvatno obraditi informacije o temeljnim ljudskim pravima te omogućiti, što je od velike važnosti, povezivanje različitih institucija Europske unije, obavljajući pritom i ulogu savjetodavnog tijela kako za institucije EU tako i za institucije država članica kada primjenjuju pravo Zajednice.

Jesu li Agencijom u predloženom obliku u potpunosti zadovoljni svi koji su sudjelovali u pregovorima oko njenog formiranja? Zasižno nisu, no smatramo da prijedlog sadrži brojne pozitivne elemente. Agencija za temeljna prava imati će relativno široke ovlasti, a na raspolaganju će joj stati raznovrsni instrumenti kao i mogućnost koordinacije s drugim srodnim nacionalnim i međunarodnim tijelima, a prvenstveno onima Vijeća Europe. Međutim, bez obzira na predložene ovlasti i moguće izmjene, temeljno pitanje ostaje sljedeće: koliko će uistinu

Agencija za temeljna prava doprinijeti da institucije i Unije i država članica u provođenju svekolike politike poštuju prava čovjeka? Odgovor na potonje pitanje, koje uostalom predstavlja i srž svake rasprave o pravima čovjeka, željno iščekujemo u godinama koje slijede.

ON THE FORMULATION OF THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

SUMMARY

It was due to the Regulation of June 30th, 2005 that the European Commission suggested the establishment of the European Union Agency for Fundamental Rights, thereby beginning to end the process which began in 1998. With the establishment of the Agency for Fundamental Rights, the European Union once again shows its preference for the promotion and protection of human rights as one of the basic values on which the Union rests and which represents the basis of its legitimacy. The European Union Agency for Fundamental Rights 'will succeed' the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, and should begin functioning on January 1st, 2007. The author discusses the root and the development of the idea of establishing the Agency for Fundamental Rights and shows the viewpoints of the institutions and relevant bodies of the European Union on this subject. In this paper, the content of the Regulation on the establishment of the European Union Agency for Fundamental Rights is also briefly discussed.

Key words: European Union, human rights, Agency for Fundamental Rights.