
Politika ljudskih prava Europske Unije: razvoj i izazovi za budućnost

NELLA POPOVIĆ*

Sažetak

U svjetlu kritika i rasprava o nepostojanju politike ljudskih prava Europske Unije, u članku se tvrdi da ta politika ipak postoji, iako se razvijala neujednačeno, kako na razini unutarnjih poslova, tako i u odnosima Unije prema trećim zemljama. Druga ključna teza članka odnosi se na institucionalne mehanizme provedbe Unijine politike ljudskih prava koji, prema autoričinom mišljenju, zahtijevaju redefiniranje i bolju koordinaciju. Članak najprije analizira razvoj politike ljudskih prava na razini unutarnjih poslova Unije od Slučaja Stauder 1969. do recentnih rasprava o pravnoj snazi Povelje o temeljnim pravima i pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Drugi dio članka daje pregled razvoja politike ljudskih prava u vanjskim odnosima Unije od IV. konvencije iz Loméa do Europske politike prema susjednim zemljama. Rad završava analizom zajedničkih obilježja provedbenih mehanizama politike ljudskih prava Unije zadržavajući se na ulozi Komisije, Parlamenta i Vijeća EU-a. Pritom se upućuje na izostanak institucionalne usklađenosti kroz primjer Europskoga instrumenta za demokraciju, a u osnivanju Agencije Unije za temeljna prava prepoznaje se potreba za uvođenjem promjena u provedbu politike ljudskih prava. Autorica u zaključku identificira složenost i fragmentiranost ustroja Unije s jedne strane, a s druge strane, sveprisutnost zaštite i promicanja ljudskih prava u javnim politikama Unije kao ključne čimbenike koji otežavaju nadzor nad provedbom politike ljudskih prava i uzrokuju percipirani implementacijski deficit te politike.

Ključne riječi: politika ljudskih prava, pozitivna i negativna integracija, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Povelja o temeljnim pravima, Agencija Europske Unije za temeljna prava, Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR)

* *Nella Popović*, magistrica europskih studija i doktorand na Prijelaznom poslijediplomskom doktorskom studiju "Hrvatska i Europa" Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu. Kao profesionalni diplomat Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, vodi Kabinet ravnateljice Pravosudne akademije u Ministarstvu pravosuđa.

Uvod

“Europska Unija počinje se zanimati za ljudska prava,”¹ izjavio je u travnju 2006. Thomas Hammarberg, istaknuti član humanitarnih misija nekoliko tjedana nakon što je preuzeo dužnost povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe. Ta je izjava bila potaknuta namjerom Europske komisije da u to vrijeme osnuje Agenciju za ljudska prava u Beču, koju Hammarberg smatra nepotrebnom s obzirom na mandat i rad Vijeća Europe. S njim bi se suglasili brojni službenici i dužnosnici institucija Europske Unije (EU) koji vjeruju da Unija nema svoju posebnu politiku ljudskih prava. U prilog tomu govori i činjenica da se među četrnaest nabrojanih područja javnih politika Europske Unije na mrežnoj stranici Europske komisije politika ljudskih prava ne nalazi kao samostalno *policy* područje, nego kao dio vanjskih poslova i vanjske politike Unije. Pritom se ne navodi politika ljudskih prava u širem smislu, nego samo u segmentu uloge Unije u svijetu. Nadalje, u akademskoj literaturi i među stručnjacima za područje ljudskih prava u Europskoj Uniji često se postavlja pitanje postoji li uopće konzistentna politika ljudskih prava Unije i koje bi institucionalne mehanizme trebalo ustanoviti kako bi ta politika zaživjela poput, primjerice, politike zaštite okoliša ili regionalne politike.

U kontekstu tih rasprava i pitanja, ključne teze ovoga rada jesu da politika ljudskih prava Europske Unije postoji i da se razvijala postupno, iako ne i sustavno, te da je trenutačno u fazi koja zahtijeva njezino redefiniranje i jasno koordiniranje institucionalnih mehanizama provedbe. Rad će stoga pokazati kako se politika ljudskih prava EU-a razvijala na razini unutarnjih poslova Unije od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća, a u vanjskim odnosima Unije u posljednjih tridesetak godina. Pritom će se analiza politike ljudskih prava u vanjskim odnosima usmjeriti na odnose EU-a prema trećim zemljama. Taj prikaz Unijine politike ljudskih prava pokazat će neujednačenost njezina razvoja i pitanja koja iziskuju jasnije profiliranje te politike, kao i koordinaciju institucionalnih mehanizama za njezinu djelotvornu provedbu.

Od slučaja Stauder do Povelje o temeljnim pravima

Do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1. studenoga 1993., ljudska prava nisu imala znatnije mjesto u Osnivačkim ugovorima Europske Unije, iako se već u Preambuli Jedinственoga europskoga akta potpisanoga 1986. navodi “odlučnost da se zajednički radi na promicanju demokracije na osnovi temeljnih prava priznatih u ustavima i zakonima država članica, u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Europskoj

¹ <http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,2144,1975102,00.html> (lipanj 2006.).

socijalnoj povelji [...].”² Opće je poznato da su primarni razlozi stvaranja Europske ekonomske zajednice (EEZ) bili ponajprije gospodarske naravi, što je vrlo jasno izraženo u Ugovoru o osnivanju EEZ-a iz 1957. u čijoj se Preambuli navodi odlučnost da se “osigura[...] gospodarski i društveni napredak [...] zemalja [članica] zajedničkim djelovanjem na uklanjanju zapreka koje dijele Europu”³, kao i težnja “da [se] osnaži jedinstvo [...] gospodarstava i osigura [...] njihov skladan razvoj smanjivanjem razlika koje postoje između pojedinih regija i zaostalosti zapostavljenih regija”⁴. Iako potpisnice Ugovora o EEZ-u u Preambuli izražavaju i predanost miru i slobodi, politička dimenzija integriranja izostala je i ne dobiva na važnosti do ranih devedesetih godina prošloga stoljeća, odnosno do Ugovora iz Maastrichta.

No, ubrzo nakon stupanja na snagu Ugovora o osnivanju EEZ-a počinju se postavljati pitanja zaštite prava pojedinca s obzirom na mjere koje poduzimaju nacionalne institucije temeljem zahtjeva zajedničkoga tržišta, odnosno sekundarnoga zakonodavstva Zajednice. Ključnu ulogu u rješavanju tih pitanja odigrao je Sud Europskih zajednica u Luxembourgju (dalje u tekstu “Sud EZ-a”), koji se do Slučaja Stauder protiv grada Ulma nije susretao s predmetima te vrste. Presudna uloga toga Slučaja proizlazi iz činjenice da se Sud EZ-a po prvi puta bavio pitanjem zaštite prava pojedinca (u ovom slučaju prava na privatnost prilikom ostvarivanja određenoga oblika socijalne pomoći) te da je, između ostaloga, odlučio da “treba prevladati najliberalnije tumačenje”⁵ odredbi spomenute odluke Komisije u korist zaštite prava pojedinca na neotkrivanje identiteta pri ostvarivanju prava na socijalnu pomoć. Od Slučaja Stauder, Sud EZ-a kroz svoje je presude započeo izgrađivati politiku ljudskih prava Zajednice kao prva, a sljedećih dvadesetak godina i jedina institucija EZ-a. Već sljedeće godine, u Slučaju Internationale Handelsgesellschaft⁶ izričito je naveo da “[p]oštovanje temeljnih prava predstavlja sastavni dio općih načela prava koje štiti Sud pravde [te da] zaštita tih prava, iako nadahnuće pronalazi u ustavnim tradicijama država članica, mora biti osigurana u okviru strukture i ciljeva Zajednice.”⁷

U istom se razdoblju na razini ostalih institucija EZ-a zbivaju promjene u stavovima o značenju poštovanja ljudskih prava, koje su do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta bile isključivo deklarativne naravi. Bitan do-

² <http://www.Unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf> (lipanj 2006.).

³ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078> (lipanj 2006.).

⁴ *Ibidem*.

⁵ Vidi Slučaj Stauder 29/69, Eur-Lex – 61969J0029.

⁶ Vidi Slučaj Internationale Handelsgesellschaft 11/70, Eur-Lex – 61970J0011.

⁷ *Ibidem*.

kument koji je u tom kontekstu obilježio kraj sedamdesetih godina prošloga stoljeća jest Zajednička deklaracija Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije o zaštiti temeljnih prava i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1977.). Ta je Deklaracija prvi zajednički dokument u kojem Parlament, Vijeće i Komisija zajednički izražavaju svoju predanost zaštiti temeljnih prava i izjavljuju da u provedbi ciljeva Europskih zajednica “poštuju te [da] će nastaviti poštovati ta prava.”⁸ Značenje Deklaracije ne proizlazi, na žalost, iz njezina sadržaja ili pravne snage, nego iz činjenice da su tri ključne institucije Zajednice dvadeset godina nakon potpisivanja Ugovora o EEZ-u po prvi puta izrazile svoje prepoznavanje značenja ne samo ljudskih prava u užem smislu, nego i političke dimenzije integracije u širem smislu.

Zanimljivo pitanje koje se ovdje nameće jest zašto se upravo krajem sedamdesetih godina prošloga stoljeća pojavljuju prve političke izjave institucija Zajednice o važnosti poštovanja ljudskih prava. Stoga je ključno istaknuti nekoliko promjena na razini međunarodne zaštite ljudskih prava, ali i na razini same Zajednice. U prosincu 1966. Opća skupština Ujedinjenih naroda prihvatila je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima te Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji su stupili na snagu desetak godina nakon potpisivanja. U tom su se razdoblju zbile i promjene u shvaćanju vanjske politike Zajednice te se “[n]ajkasnije početkom sedamdesetih godina pokazalo [...] da odustajanje od jedne, ako ne već jedinstvene, a ono bar koordinirane vanjske politike, sve više postaje nerearno” (Weidenfeld i Wessels, 2005.: 326), što će putem Ugovora iz Maastrichta dovesti, između ostaloga, i do razvoja Europske političke koncepcije u Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), čiji ciljevi obuhvaćaju i zaštitu ljudskih prava. Iako bi bilo teško i neoprezno spomenute promjene na europskoj i međunarodnoj razini povezati s promjenama u shvaćanju ljudskih prava na razini institucija bez dublje analize Međunarodnih paktova ili ZVSP-a, možemo zaključiti da je tijekom šezdesetih i sedamdesetih godina stvorena klima u međunarodnim odnosima koja je svakako pridonijela i podizanju razine svijesti o ulozi ljudskih prava na razini Zajednice.

Nakon prihvaćanja i stupanja na snagu Jedinstvenoga europskog akta, Deklaracijom o ljudskim pravima i dvjema rezolucijama Europskoga vijeća iz 1991. dodatno je ‘pripremljen teren’ za promjene koje će u politiku ljudskih prava Zajednice unijeti Ugovor o Europskoj Uniji. S obzirom na to da su te rezolucije bitne ponajprije za odnose EU-a s trećim zemljama devedesetih godina, o njima će biti više riječi u sljedećem poglavlju, dok se ovdje treba zaustaviti na Deklaraciji iz 1991. godine. U njoj su Europsko vijeće i države članice zatražili univerzalno poštovanje ljudskih prava te istaknule da

⁸ *Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, Official Journal C 103, 27/04/1977.*

“[n]a području ljudskih prava, učinkovita i univerzalna primjena postojećih instrumenata i jačanje međunarodnih mehanizama kontrole predstavlja prioritet.”⁹ Treba istaknuti da je Vijeće izrazilo spremnost za “omogućavanje pojedincu da bude uključen u zaštitu svojih prava,”¹⁰ iako su pojedinci to pravo ostvarivali putem Suda EZ-a od kasnih šezdesetih godina, odnosno od Slučaja Stauder. Deklaracija završava ponavljanjem predanosti Zajednice i njezinih država članica “podržavanju i promicanju ljudskih prava u regionalnim i međunarodnim tijelima”, ali se niti u ovoj Deklaraciji, kao ni u Zajedničkoj deklaraciji iz 1977. ne spominje značenje zaštite ljudskih prava pojedinaca od kršenja koja mogu počiniti institucije Zajednice.

Supstancijalne promjene u politiku ljudskih prava Zajednice unijeli su Ugovor iz Maastrichta te Ugovor iz Amsterdama (1997.). Ugovorom iz Maastrichta dan je novi zamah političkoj integraciji Unije zahvaljujući, između ostaloga, i uvođenju državljanstva Unije te eksplicitno izraženim političkim pravima građana Unije koja iz toga proizlaze (članci 8.-8e.).

Pitanje koje se ovdje nameće jest jesu li se te promjene i koliko odrazile na zaštitu ljudskih prava i percepciju građana o toj zaštiti. Eurobarometar 41 kojim su ispitani stavovi građana država članica u prvoj godini ‘nove Unije’ pokazao je veći početni optimizam građana i vjeru u integraciju Europe te stanovito poznavanje kako samoga Ugovora iz Maastrichta, tako i nekih institucija Unije.¹¹ No, sljedeći Eurobarometri nisu zabilježili znatan porast povjerenja i sigurnosti kod građana, kao ni veću razinu poznavanja institucija Unije. Osobito zabrinjavajućim pokazao se Eurobarometar 47.1 iz 1997.¹² koji upućuje na znatan porast rasizma i ksenofobije među građanima Unije i to u godini potpisivanja Ugovora iz Amsterdama, koji je u formalno-pravnom smislu poboljšao stanje u nekim problemskim područjima izravno povezanim s politikom ljudskih prava Unije. Prema mišljenju nekih autora, tim su Ugovorom u pravnu arhitekturu Unije uneseni elementi koji zahtijevaju “razvoj nove politike ljudskih prava” (Alston, 1999.: 17). Ovim se Ugovorom po prvi puta propisuje da je:

“Unija [...] utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava, a koja su načela zajednička državama članicama” te da je “Unija [...] dužna poštovati temeljna prava koja su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [...], a koja proizlaze iz ustavnih

⁹ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/hr_decl_91.htm (lipanj 2006., studeni 2008.).

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb41/eb41_en.pdf (lipanj 2006.).

¹² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/ebs_113_en.pdf (lipanj 2006.).

tradicija zajedničkih državama članicama, kao opća načela prava Zajednice.” (članak 6.)¹³

Ostalim odredbama ovoga Ugovora, koje su ključne za politiku ljudskih prava Unije, uvodi se mogućnost privremenoga ukidanja nekih prava državama članicama zbog kršenja gore spomenutih načela (članak 7., stavak 1.), proširuju se ovlasti Suda EZ-a tako da taj Sud postaje nadležnim i za slučajeve kršenja ljudskih prava pojedinaca kad ih počine institucije Unije i propisuje se mogućnost Vijeća za poduzimanje mjera suzbijanja diskriminacije na osnovi spola, rase, etničkog podrijetla, vjeroispovijesti, uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije (članak 13.). Do prihvatanja Ugovora iz Amsterdama, politika ljudskih prava Unije bila je uglavnom reaktivne naravi, a stručnjaci za ovo područje nazivaju je još i politikom negativne integracije (Alston, 1999.: 10). Drugim riječima, zasnivala se ponajprije na zabranama kršenja ljudskih prava te nadzoru koji je Sud EZ-a obavljao svojim presudama, odnosno već uspostavljene sudske prakse. Ugovor iz Amsterdama, međutim, označio je znakovit preokret u smjeru pozitivne integracije, tj. proaktivne uloge ne više samo Suda EZ-a, nego i drugih institucija Unije otvarajući prostor poduzimanju konkretnih mjera i inicijativa na područjima od izravnoga značenja za zaštitu i promicanje ljudskih prava.

U mišljenjima Suda EZ-a, primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁴ počela se isprepletati s inicijativama za pristupanje EZ-a Konvenciji već od sedamdesetih godina prošloga stoljeća. Uz ustavne tradicije država članica i opća načela prava Zajednice, Sud EZ-a se već u prvim slučajevima potencijalnih kršenja ljudskih prava, u kojima je od njega zatraženo prethodno mišljenje, počeo pozivati i na međunarodne ugovore kojih su države članice potpisnice te izrijeком navoditi upravo Europsku konvenciju. Gotovo istodobno, Europska komisija objavila je svoj prvi prijedlog za pristupanje Zajednice Europskoj konvenciji (1979).¹⁵ Vijeće nije prihvatilo prijedlog Komisije iako je njegovo prihvaćanje moglo ubrzati razvoj politike ljudskih prava Zajednice zahtijevajući da i institucije Zajednice, a ne samo države članice podliježu obvezama iz Konvencije. Nakon jednoga Priopćenja Komisije iz 1990. i radnoga dokumenta u kojem je Komisija razmatrala zakonske osnove za pristupanje EZ-a ovoj Konvenciji¹⁶,

¹³ <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> (lipanj 2006.).

¹⁴ Sud EZ-a se po prvi puta poziva na tu Konvenciju u Slučaju Nold 4/73, Eur-Lex – 61973J0004.

¹⁵ *Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.*

¹⁶ *Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols, SEC (90) 2087 final.*

sljedeću bitnu inicijativu u tom smjeru poduzelo je Vijeće EU-a 1994. upuтивši Sudu EZ-a zahtjev za mišljenjem u vezi s pitanjima o usklađenosti pristupanja EZ-a Europskoj konvenciji s odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Sud je u svom Mišljenju 2/94 od 28. ožujka 1996.¹⁷ utvrdio da bi “pristupanje Konvenciji [...] prouzročilo bitnu promjenu u postojećem sustavu Zajednice za zaštitu ljudskih prava jer bi podrazumijevalo ulazak Zajednice u poseban međunarodni institucionalni sustav, kao i integraciju svih odredaba Konvencije u pravni poredak Zajednice.”¹⁸

Ugovor iz Amsterdama, prethodno opisan kao prekretnica u politici ljudskih prava, donesen je samo godinu dana nakon ovoga mišljenja Suda EZ-a. Drugim riječima, unatoč opiranju pristupanju EZ-a Europskoj konvenciji na temelju formalno-pravnih razloga, težnje i nastojanja u Uniji da se zaštita i promicanje ljudskih prava podignu na višu razinu, a koncept ljudskih prava učini vidljivijim, postaju sve snažnijima, što će se pokazati donošenjem Povelje o temeljnim pravima. Istodobno, međutim, sudbina Povelje, od njezina donošenja u Nici 7. prosinca 2000., do njezina proglašenja 12. prosinca 2007. i potpisivanja Lisabonskoga ugovora 13. prosinca iste godine, upućuje na stalnu prisutnost suprotstavljenih ambicija unutar Unije na području ljudskih prava. S jedne strane postoji težnja da se Unija i njezine institucije približe građanima, pri čemu bi Povelja, kao svojevrsan zajednički popis postojećih prava, trebala pridonijeti većem kredibilitetu Unije i povjerenju njezinih građana u transparentnost i učinkovitost institucija koje u svom djelovanju imaju na umu dobrobit pojedinca. S druge strane, postoji oprez da se Poveljom ne zajamče veća prava no što ih jamče pojedine države članice i ne unese pomutnja u postojeću podjelu nadležnosti unutar Unije. Ta je suprotstavljenost težnji Unije, njezinih institucija i država članica na području ljudskih prava možda najvidljivija upravo kroz sudbinu Povelje. Ona je najprije donesena kao samostojni, ali neobvezujući akt u kojem su po prvi puta u jednom dokumentu popisana postojeća prava do tada zajamčena Osnivačkim ugovorima, općim načelima i ustavnim tradicijama država članica. Središnju vrijednost Povelje stručnjaci vide u njezinu “promicanju vidljivosti i snage zaštite ljudskih prava u Europskoj Uniji” (Thym, 2008.: 2).¹⁹ Prve četiri godine od svoga donošenja, Povelja je imala status neobvezujućega akta o čijoj je pravnoj snazi trebala odlučiti Međuvladina konferencija i Konvencija o budućnosti Europske Unije 2004. (koja je konačno donesena kao Europski ustav). Iako bez pravne snage obvezujućega akta, Povelja je i te prve četiri godine služila kao inspiracija i orijentacija Sudu EZ-a, koji se na Povelju pozvao u dvama mišljenjima svojih Neovisnih odvjetnika (eng.

¹⁷ European Court of Justice, 1994.: *Opinion 2/94 of the Court of 28 March 1996.*

¹⁸ *Ibid.*: 21.

¹⁹ I stavak 4. Preambule Povelje o temeljnim pravima.

Advocates General) (Liisberg, 2001.: 6). Konvencija za budućnost Europske Unije, tijelo koje je Europsko vijeće osnovalo temeljem Deklaracije iz Laekenena u prosincu 2001., trebalo je, između ostalog, riješiti pitanje statusa Povelje te odgovoriti na pitanje o ugrađivanju Povelje u tekst Ugovora i potrebi pristupanja EZ-a Europskoj konvenciji. Povelja je, tako, 2004. godine uključena u tekst Europskoga ustava kao njegov sastavni, drugi dio, što joj je trebalo zajamčiti veću pravnu snagu. Neuspjeh Ustava na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj već 2005. godine onemogućio je ukorjenjivanje Povelje kao pravno obvezujućega akta Unije ne samo u formalno-pravnom, nego i širem, društvenom smislu, te se može zaključiti da se nije uspjela razviti šira svijest među građanima Unije o Povelji kao aktu Unije koji će im zajamčiti bolju zaštitu ljudskih prava i olakšati pristupanje EZ-a Europskoj konvenciji. Time je i politički cilj “promicanja vidljivosti i snage zaštite ljudskih prava u Europskoj Uniji” izražen u Preambuli Povelje ostao neostvarenim.

U težnji da se nakon neuspjeha Ustava poveća demokratski legitimitet Unije i riješe institucionalni prijevori unutar nje, 13. prosinca 2007. vođe država članica potpisuju Lisabonski ugovor. Osim postizanja veće demokratičnosti, transparentnosti i učinkovitosti Unije te njezina jačanja na globalnoj sceni, Komisija u svom mišljenju iz srpnja 2007. o revidiranju Osnivačkih ugovora spominje jačanje solidarnosti, sigurnosti te prava pojedinca kao građanina Unije kao jedan od ključnih ciljeva Reformskoga ugovora.²⁰ Za potrebe potpisivanja toga Ugovora, predsjednici Komisije, Parlamenta i Vijeća Unije potpisali su i iznova proglasili Povelju o temeljnim pravima samo dan prije potpisivanja Lisabonskoga ugovora čime su, prema riječima predsjednika Komisije, Joséa Manuela Barrosa, javno izrazili želju da se Povelja učini pravno obvezujućom za institucije Unije²¹. Povelja, međutim, nije uvrštena u tekst revidiranih Osnivačkih ugovora, nego se na nju poziva izmijenjeni i dopunjeni članak 6. Ugovora o Europskoj Uniji. Tim se člankom propisuje da će Povelja imati jednaku pravnu vrijednost kao i Osnivački ugovori te da će Unija pristupiti Europskoj konvenciji, pri čemu se njezine nadležnosti definirane Osnivačkim ugovorima neće proširivati, niti mijenjati.²²

Analiziramo li put koji je Povelja prešla od 2000. godine i uzmemo li u obzir ove dvije činjenice, možemo zaključiti da je napredak u formalno-pravnom smislu postignut. Povelja je postala obvezujućom i njome je izričito propisano pristupanje EZ-a Europskoj konvenciji. Pitanja koja se još uvijek nameću jesu stvarna provedba Povelje s obzirom na Europsku konvenciju, kao i realizacija pristupanja EZ-a toj Konvenciji. Odgovore će, oso-

²⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11625.en07.pdf>: 7. (10. 11. 2008.).

²¹ Press Releases RAPID, IP/07/1916, 12. 12. 2007. (10. 11. 2008.).

²² <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (10. 11. 2008.).

bito na prvo pitanje, najprije dati praksa Suda EZ-a, a potom i institucije Unije, predstavnici država članica kroz tijela Unije, kao i neovisni pravni stručnjaci te sveučilišni profesori europskoga prava. Stoga u ovom radu, s obzirom na njegovu svrhu, možemo samo naznačiti potencijalne probleme, odnosno prijepore koji se u ovom trenutku susreću u akademskoj literaturi i dokumentima Unije kad je riječ o gore navedenim pitanjima.²³ Prvo, Povelja se, ne samo u novinskim člancima i mrežnim izvorima, nego i u stručnoj literaturi, najčešće opisuje kao “revolucionarni”, “pionirski” dokument i naj-suvremeniji “katalog” postojećih ljudskih prava, ali i prava ‘nove generacije’, koja nisu zajamčena drugim pravnim aktima, pa ni Europskom konvencijom. U tom se kontekstu najčešće spominju zabrana diskriminacije na osnovi spolne orijentacije (članak 21. Povelje) i šire zajamčena socijalna prava u Glavi IV. Povelje, kao primjerice pravo na štrajk (članak 28.), zbog čega su Poljska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske inzistirale na posebnom Protokolu o primjeni Povelje kojim se onemogućuje zaštita tih prava šire no što je to omogućeno nacionalnim zakonodavstvima, što drugim riječima znači da se Povelja u tim dvjema zemljama neće provoditi u cijelosti. Drugo, ustavne tradicije zajedničke državama članicama i Europska konvencija (izmijenjeni i dopunjeni članak 6., stavak 3. Ugovora o Europskoj Uniji) ostaju, uz obvezujuću Povelju, jamstva zaštite prava, što će zahtijevati fleksibilnost sudaca i Suda EZ-a u slučajevima nepodudaranja među tim trima razinama. Treće, kad je riječ o pristupanju EZ-a Europskoj konvenciji, ključni argument u prilog pristupanju jest činjenica da bi se tim postupkom doskočilo pravnoj nedosljednosti, odnosno praznini. Naime, sve države članice EU-a su, kao stranke te Konvencije, dužne primjenjivati njezine odredbe i podliježu mehanizmima nadzora zaštite ljudskih prava svojih građana od strane tijela Vijeća Europe. Istodobno je pravo Zajednice nadređeno nacionalnom pravu i ima izravan učinak u nacionalnom zakonodavstvu država članica, a da pritom institucije Unije pri donošenju i provedbi svojih akata ne podliježu nadzoru od strane Vijeća Europe. Pristupanjem Zajednice Europskoj konvenciji riješila bi se ta nedosljednost i uklonili dvostruki standardi, čime bi se, prema mišljenjima stručnjaka i službenika vlada država članica, povećao kredibilitet Unije kako prema vlastitim građanima, tako i prema trećim zemljama. S druge strane, pristupanje će zahtijevati i reviziju Europske konvencije budući da joj za sada mogu pristupiti “samo države, a ne organizacije, kao ugovorne strane” (Lisberg, 2001.: 5). Samo pristupanje, sukladno Protokolu o članku 6., stavku 2. Ugovora o Europskoj Uniji o pristupanju Unije Europskoj konvenciji, uredit će se posebnim sporazumom, a njegova će primjena, kao i konkretna primjena Povelje, pokazati kakav je kvalitativni doprinos ovih instrumenata politici ljudskih prava Unije.

²³ Završni dio ovoga poglavlja temelji se na Lisberg, J. B., 2001., Thym, D., 2008., Secretariat of European Convention, 2002.: Working group II “Incorporation of the Charter/accession to the ECHR.”

Politika ljudskih prava Unije u odnosima s trećim zemljama

Osim pitanja koja se vežu uz razvoj politike ljudskih prava na razini unutarnjih poslova EU-a, u stručnoj literaturi gotovo da postoji paralelni korpus dokumenata koji posebno proučavaju razvoj te politike u vanjskim odnosima Unije. S obzirom na to stanje stvari, teško je istodobno pratiti Unijinu politiku ljudskih prava na objema razinama. Tu odvojenost razina razvoja politike ljudskih prava neki stručnjaci smatraju dodatnim problemom koji povećava dojam nekonzistentnosti ove politike. Ne umanjujući zamjerke upućene takvom proučavanju politike ljudskih prava EU-a, u ovom smo se radu ipak odlučili za 'dvorazinski' pristup zadanoj problematici zbog veće preglednosti rada i jasnoće argumentacije.

Zadaća ovoga poglavlja jest uputiti na ključne točke razvoja politike i mehanizme koji Uniji stoje na raspolaganju u vanjskopolitičkoj zaštiti ljudskih prava. Pojam 'treće zemlje' označava sve države koje nisu članice EU-a, a s kojima je Unija sklopila neku vrstu sporazuma (bilo o pomoći ili suradnji). Pritom treba voditi računa i o činjenici da se Unijina politika ljudskih prava i mehanizmi njezine provedbe razlikuju u odnosima EU-a prema dvjema glavnim podskupinama trećih zemalja, odnosno država kandidata ili potencijalnih kandidata za članstvo u Uniji s jedne, te država Afrike, Kariba i pacifičke regije (AKP) s druge strane.

Kao i u slučaju unutarnje razine razvoja politike ljudskih prava Zajednice, početno zanimanje za pitanja zaštite ljudskih prava u zemljama s kojima je EZ sklopio sporazum pojavljuje se dosta rano, odnosno već krajem sedamdesetih godina prošloga stoljeća.²⁴ U to vrijeme, međutim, sporazumi Zajednice s trećim zemljama nisu sadržavali zakonsku osnovu za poduzimanje konkretnih mjera sa svrhom sprječavanja kršenja ljudskih prava ili promicanja njihove aktivne zaštite. Prvu veću promjenu u tom smjeru donosi IV. konvencija iz Loméa potpisana u prosincu 1989. kao prva konvencija o razvoju koja uključuje odredbu o predanosti poštovanju ljudskih prava kao "temeljni element suradnje" s trećim zemljama (članak 5.),²⁵ ali još uvijek ne sadržava zakonsku osnovu sukladno kojoj bi Zajednica mogla otkazati ili privremeno obustaviti primjenu sporazuma sa zemljama koje krše temeljna prava. Rane devedesete su, kao i na unutarnjoj razini razvoja politike ljudskih prava Zajednice, označile prekretnicu u pristupu važnosti ljudskih prava u odnosima s trećim zemljama, što je, između ostaloga, prouzročeno i promjenama u Srednjoj i Istočnoj Europi po završetku Hladnoga rata, a neki

²⁴ Vidi Slučaj Ugande. *Report on the human rights and democracy clause in European Union agreements (2005/2057 (INI))*: 11/27.

²⁵ http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm (studeni 2008.).

autori smatraju i “perspektivom demokratizacije velikoga dijela Latinske Amerike i Afrike.”²⁶

Za konačno uključivanje klauzule o poštovanju ljudskih prava u sporazume s trećim zemljama presudne su prethodno spomenute dvije rezolucije Europskoga vijeća iz 1991. godine. U rezoluciji iz lipnja te godine po prvi je puta jasno formulirano da osnovu ravnomjernoga razvoja predstavljaju “poštovanje ljudskih prava, vladavine prava i postojanje političkih institucija, koje su učinkovite, odgovorne i uživaju demokratski legitimitet.”²⁷ Polazeći od toga temelja, Rezolucija Vijeća i država članica, koji su se sastali u Vijeću o ljudskim pravima, demokraciji i razvoju u studenome iste godine, napravila je korak dalje te utvrdila da će “Zajednica i njezine države članice izrijekom uvesti poštovanje ljudskih prava kao jedan od elemenata svojih odnosa sa zemljama u razvoju”²⁸ te da će “klauzule o ljudskim pravima ubuduće biti unesene u sporazume o suradnji.”²⁹ Iako formulacije iz te Rezolucije podsjećaju na ton Zajedničke deklaracije Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o zaštiti temeljnih prava iz 1977.³⁰ Rezolucija iz studenoga 1991. dovela je do stvarnoga unošenja spomenute klauzule kao “osnovnoga elementa” u sporazume s baltičkim državama, Albanijom i Slovenijom već 1992. godine. Osobito značenje te klauzule proizlazi iz činjenice što ljudska prava “postaju instrumentom provedbe pozitivnih mjera”³¹, a strankama sporazuma omogućuje se “poduzimanje restriktivnih mjera proporcionalnih ozbiljnosti kršenja”³² ljudskih prava. Ta tzv. Baltička klauzula omogućivala je neposredan raskid sporazuma sa spomenutim zemljama u slučaju ozbiljnih kršenja ljudskih prava, a unosila se samo u prve sporazume s gore spomenutim zemljama. Kasnije je zamijenjena tzv. Bugarskom klauzulom koja nije zahtijevala neposredan raskid sporazuma, nego mogućnost političkoga dijaloga i postupka mirenja u slučajevima kršenja ljudskih prava. Unosila se u sporazume s Bugarskom, Rumunjskom, Ruskom Federacijom, Kirgistanom, Moldavijom, Češkom Republikom, Slovačkom, Kazahstanom i Bjelorusijom.

²⁶ *Report on the human rights and democracy clause in European Union agreements (2005/2057 (INI))*: 11.

²⁷ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm (lipanj 2006.).

²⁸ *Ibid.*: 4/5.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Vidi fusnotu 10.

³¹ Vidi fusnotu 28.

³² *Ibidem.*

Rezolucije iz 1991. omogućile su promjene na vanjskoj razini politike ljudskih prava Zajednice ekvivalentne promjenama koje je na unutarnjoj razini omogućio Ugovor iz Amsterdama stupanjem na snagu 1999. godine. Ubrzo nakon sklapanja prvih sporazuma Zajednice sa zemljama Srednje i Istočne Europe, u koje su se unosile bilo Baltička ili Bugarska klauzula, dolazi do promjena u sporazumima s tim zemljama koje, između ostaloga, zahvaćaju i područje ljudskih prava. Nakon sastanka Europskoga vijeća u Kopenhagenu u lipnju 1993. utvrđuju se kriteriji kojima se, osim zahtjeva za postojanjem funkcionalnoga slobodnog tržišta sposobnoga odoljeti pritiscima konkurencije, određuju i politički kriteriji za ulazak novih država kandidata u Uniju. Iako su kriteriji iz Kopenhagena u međuvremenu postali uistinu opće poznatom činjenicom, ovdje ih treba osobito istaknuti zbog nekoliko razloga. Naime, na temelju tih kriterija u Europske se sporazume po prvi puta unose demokracija, vladavina prava te poštovanje ljudskih i manjinskih prava kao preduvjeti za ulazak u članstvo Unije, a “institucionalizirani politički dijalog uvodi [se] na pravno obvezujući način (Weidenfeld i Wessels, 2005.: 277).” Drugim riječima, zahvaljujući spomenutim klauzulama, kao i kriterijima iz Kopenhagena, Uniji se otvara mogućnost poticanja razvoja ljudskih prava ne samo na unutarnjoj razini institucija, nego i u zemljama s kojima ima uspostavljene ugovorne odnose. Posebna generacija Europskih sporazuma razvijena je na samome kraju devedesetih godina za zemlje Južne i Jugoistočne Europe, a specifičnost im je da uz gore spomenute kriterije sadržavaju i komponentu sigurnosti i stabilnosti s obzirom na to da su namijenjeni uspostavljanju ugovornih odnosa sa zemljama zahvaćenima sukobima na tom prostoru ranih devedesetih godina.³³

No, napredak prema sustavnom pristupu ljudskim pravima u sporazumima s trećim zemljama, i to ponajprije zbog pojave potrebe za “poboljšanjem konzistentnosti, transparentnosti i prepoznatljivosti pristupa Zajednice”³⁴ ljudskim pravima, postignut je nekoliko godina prije prvoga Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno 1995. godine. Priopćenjem Komisije o uključivanju poštovanja demokratskih načela i ljudskih prava u sporazume između Zajednice i trećih zemalja.³⁵ Da objasnimo, u pokušaju postizanja ujednačenosti klauzula o ljudskim pravima u sporazumima između Zajednice i bilo koje treće zemlje, Komisija je već u siječnju 1993. izdala smjer-

³³ Riječ je, dakako, o Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju.

³⁴ *Communication from the Commission on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries*, COM (95) 216 final.

³⁵ *Ibidem*.

nice³⁶ u kojima je odredila koje klauzule o ljudskim pravima mora sadržavati preambula, a koje tekstovi sporazuma, uz mogućnost uvođenja suspenzivne klauzule ili klauzule o neprimjenjivanju sporazuma u posebnim slučajevima. No, i nakon izdavanja smjernica Komisije, preambule sporazuma s trećim zemljama na različite su se načine pozivale na ljudska prava, a sustavnost nije postignuta ni u tekstovima sporazuma. Stoga se smatra da je tek Priopćenjem Komisije o uključivanju poštovanja demokratskih načela i ljudskih prava u sporazume između Zajednice i trećih zemalja utvrđen model unošenja klauzula o ljudskim pravima, koji se sustavno primjenjuje u sporazumima s trećim zemljama od 1995. godine. U Prvome dodatku toga Priopćenja izričito je navedeno kako bi točno trebale glasiti Baltička i Bugarska klauzula, dok je u Drugom dodatku donesen popis mjera koje se mogu poduzeti u slučajevima “ozbiljnih kršenja ljudskih prava ili ozbiljnih prekida demokratskoga procesa”³⁷.

Prema Izvješću Europskoga parlamenta o klauzulama o ljudskim pravima i demokraciji u sporazumima Europske Unije od 23. siječnja 2006.³⁸, Unija je do sada sklopila više od 50 sporazuma s trećim zemljama, a klauzula o ljudskim pravima primjenjuje se na čak više od 120 zemalja. Od 1995. iskorištena je kao osnova za “konzultacije, obustavu pružanja pomoći ili druge mjere” u 12 slučajeva, uključujući 10 država AKP-a³⁹. Posljednji veliki pomaci u vanjskoj politici ljudskih prava Unije poduzeti su stupanjem na snagu Sporazuma iz Cotonoua (2000.) te razvojem Europske politike prema susjednim zemljama (ENP) 2004. godine. Sporazumom iz Cotonoua uveden je dijalog između vladinoga i nevladinoga sektora kao novi provedbeni mehanizam klauzule o ljudskim pravima, dok je ENP uspostavljen kako bi se smanjio jaz između proširene Europe i njezinih susjeda te potaknule gospodarske i političke reforme u zemljama s kojima EU graniči na istoku i jugu. Politički paket mjera u okviru ENP obuhvaća i “širok raspon pitanja vezanih uz ljudska prava [...] i demokratizaciju.”⁴⁰

Do kakvih problema dolazi u provedbi sporazuma EU-a s trećim zemljama kad je riječ o klauzulama o poštovanju ljudskih prava?

³⁶ Odluka Komisije od 26. siječnja 1993., MIN (93)1137, točka XIV. Vidi *Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols*, SEC (90) 2087 final: 9.

³⁷ Vidi *Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission*, 27. 04. 1977.: 17.

³⁸ *Report on the human rights and democracy clause in European Union agreements (2005/2057 (INI))*: 12.

³⁹ Nigerija, Gvineja Bisau, Srednjoafrička Republika, Togo, Haiti, Komori, Obala Bjelokosti, Fidži, Liberija i Zimbabve.

⁴⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st14146-re01.en08.pdf>: 24 (13. 11. 2008.).

Mandat za vođenje pregovora o sporazumima s trećim zemljama ima isključivo Vijeće, dok se, primjerice, Europski parlament uključuje samo u fazu davanja suglasnosti za ratifikaciju sporazuma. Nadalje, nejasne su ili nedovoljno transparentne metode praćenja primjene sporazuma uz nedovoljnu uključenost predstavnika civilnoga društva. Jedno od posebnih i vrlo složenih pitanja, koje zahtijeva zasebno istraživanje, odnosi se i na dvostruke standarde u primjeni klauzule o poštovanju ljudskih prava. Zanimljivi primjeri u tom kontekstu su Sjedinjene Američke Države (SAD) s jedne, te Narodna Republika Kina s druge strane. Naime, unatoč činjenici što se SAD u političkim i akademskim raspravama često smatra jednom od zemalja predvodnica na području globalne politike ljudskih prava, opće je poznato da zadržava u ratificiranju međunarodnih konvencija i još uvijek primjenjuje smrtnu kaznu, što se u potpunosti kosi s europskim nastojanjima na području zaštite i promicanja ljudskih prava. Na suprotnoj strani spektra, kad je o poštovanju ljudskih prava i sloboda riječ, nalazi se Kina čiji se odnosi s Unijom još uvijek temelje na Sporazumu o trgovini i suradnji iz 1985.⁴¹ koji je upotpunjen 1994. i 2002. uspostavljanjem političkoga dijaloga Unije i Kine. Unatoč zalaganjima i demarševima EU-a na najvišoj razini, zabrinutost zbog nepoštovanja pravne države i ljudskih prava u Kini nije se bitno smanjila od studentskih prosvjeda na Trgu Tian'anmen u Pekingu 1989. godine. Unatoč tomu, trgovina između EU-a i Kine povećala se više od dva puta u razdoblju od četiri godine (2003. – 2007.), a samo u odnosu na prošlu godinu porasla je 17%.⁴² Na kraju, ali ne i manje važno, primjena klauzule o poštovanju ljudskih prava trebala bi biti dvosmjerna, što znači da bi i institucije Unije trebale podlijegati praćenju poštovanja ljudskih prava od strane zemalja s kojima su sklopljeni sporazumi, ali se to u praksi ne događa.

U sudaru sa stvarnošću?

Pretraživanje mrežnih stranica radi prikupljanja informacija o mjerama koje institucije Europske Unije trenutačno poduzimaju na području zaštite i promicanja ljudskih prava mogu navesti na (površan) zaključak da je riječ o jednom od vrlo dinamičnih i proaktivnih *policyja* Unije. Je li tomu uistinu tako? Prije no što se posvetimo ovom pitanju, valja skrenuti pozornost na dvije činjenice – jednu metodološke, a drugu sadržajne naravi. Prilikom istraživanja politika Europske Unije, pojavljuje se problem neravnomjerne zastupljenosti prakse u akademskoj literaturi. Drugim riječima, literatura se često ne stiže baviti dovoljno brzo *policy* fenomenima ili mjerama u praksi. Zbog toga je ovo poglavlje o potrebi redefiniranja, odnosno jasnijega profili-

⁴¹ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro (13. 11. 2008.).

⁴² http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm (13. 11. 2008.).

ranja politike ljudskih prava Unije započelo najavom uvida u najnovije mjere institucija EU-a putem mrežne stranice. Druga, prethodno spomenuta činjenica odnosi se na sam sadržaj politike ljudskih prava. Riječ je o njegovoj interdisciplinarnosti, odnosno sveprisutnosti u drugim politikama Unije. To se istodobno koristi kao argument i ‘za’ i ‘protiv’ osamostaljivanja, odnosno izdvajanja ove politike ili njezina jasnoga profiliranja koje bi bilo prikladno popraćeno funkcionirajućim institucionalnim mehanizmima.

Za potrebe ovoga rada, Komisija, Parlament i Vijeću EU-a izabrani su kao ključni akteri u stvaranju i provedbi javnih politika, pa tako i politike ljudskih prava Unije dok je o ulozi Suda EZ-a bilo riječi u prvome dijelu članka.

Europska komisija, kao jedina institucija Unije koja je, prema mišljenju nekih analitičara, zadržala pravo pokretanja inicijative na području javnih politika (Richardson, 1998.: 77-95), raspolaže s čak jedanaest ključnih instrumenata na području zaštite i promicanja ljudskih prava. Ti instrumenti uključuju zajedničke strategije, zajedničke pozicije, zajedničke akcije, demarševe i deklaracije ili javne izjave kojima se vlade ili druge strane pozivaju na poštovanje ljudskih prava, operacije sprječavanja sukoba i upravljanja krizama, dijalog i konzultacije s trećim zemljama, klauzule o ljudskim pravima u sporazumima s trećim zemljama, smjernice o politici EU-a prema trećim zemljama vezano uz posebne teme iz područja ljudskih prava, mjere i postupke EU-a u međunarodnim i regionalnim organizacijama, misije EU-a za promatranje izbora te financiranje projekata osobito kroz Europski instrument za demokratizaciju i ljudska prava. Više od deskriptivnih pojedivosti o svakome od tih instrumenata, ovdje nas zanima mogućnost utvrđivanja njihovih obilježja koja dokazuju tvrdnju da je politici ljudskih prava Unije potrebno redefiniranje, odnosno jasnije profiliranje provedbenih mehanizama. Strategije, pozicije, akcije, demarševi i izjave, kao i smjernice o politici EU-a prema trećim zemljama vezano uz posebne teme iz područja ljudskih prava, uglavnom su deklarativne naravi. Nadalje, svi nabrojani instrumenti usmjereni su ponajprije prema vanjskoj dimenziji Unijine politike ljudskih prava, odnosno promicanju i zaštiti ljudskih prava u zemljama koje nisu članice Unije. Sljedeći problem koji se pritom nameće, i koji se može smatrati jednim od ključnih uzročnika implementacijskoga deficita na području ove Unijine politike, jest brojnost instrumenata, njihovo preklapanje i nedovoljna vidljivost ili uočljivost u javnosti, kako na razini EU-a, tako i na nacionalnim razinama. Ovaj nas problem dovodi do pitanja fragmentiranosti institucija (Richardson, 1998.: 61-76) koja narušava provedbu mnogobrojnih javnih politika Unije, što je u slučaju Komisije i njezine uloge u politici ljudskih prava EU-a osobito uočljivo. Tako se problematikom iz djelokruga te politike bavi nekoliko odjela ili jedinica unutar Komisije, ali ne postoji Opća uprava koja bi se bavila isključivo promicanjem i zaštitom ljudskih prava u svim sektorima, odnosno javnim politikama Unije. Ostaje, dakako,

za istražiti pravno-institucionalne probleme koje bi rekonstrukcija Komisije u tom smjeru izazvala. Ključna prednost te Opće uprave sastojala bi se upravo u konsolidiranju napora Komisije u jednoj ustrojstvenoj jedinici, čime bi se pridonijelo boljem pristupu građana mjerama i inicijativama koje Komisija poduzima u vezi zaštite i promicanja ljudskih prava, većoj vidljivosti, odnosno transparentnosti tih mjera i inicijativa u javnosti država članica, kao i jačanju unutarnje dimenzije Unijine politike ljudskih prava.

Nakon donošenja Jedinственoga europskoga akta i Ugovora iz Maastrichta, uvođenjem postupaka suradnje i suodlučivanja, ojačala je, između ostaloga, i uloga Europskoga parlamenta koji (kao i Vijeće ministara EU-a) ima pravo stavljanja pitanja na dnevni red. Na političkoj razini, “zaštita ljudskih prava u svijetu predstavlja vrhunski prioritet Europskoga parlamenta, [a] Odbor za vanjske poslove Parlamenta izravno se bavi pitanjima zaštite ljudskih prava izvan Unije.”⁴³ Interdisciplinarnost područja ljudskih prava, kao i važnost koja mu je politički dana, odražavaju se i na organizacijskoj razini te se problematikom ljudskih prava bave čak četiri od ukupno dvadeset odbora Parlamenta (Odbor za vanjske poslove, Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja, Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove te Odbor za ženska prava i ravnopravnost spolova). Iako je u prethodnome navodu, koji predstavlja svojevršno formuliranje misije Parlamenta, izričito naznačena vanjska dimenzija politike ljudskih prava EP-a, praksa pokazuje da su odbori Parlamenta vrlo aktivni u poticanju promjena i na unutarnjoj razini politike ljudskih prava Unije. U tom kontekstu napose treba naglasiti njihovu ulogu u predlaganju novih, naprednih, katkad gotovo avangardnih inicijativa vezanih uz Unijinu politiku ljudskih prava. Jedna od tih inicijativa na koju ovdje skrećemo pozornost, a koja je relevantna u kontekstu rasprave o dostatnosti provedbenih mehanizama EU-a za zaštitu i promicanje ljudskih prava, odnosi se na osnivanje Agencije Europske Unije za temeljna prava.⁴⁴

Na temelju kratkoga pregleda mehanizama koji stoje na raspolaganju Komisiji i Parlamentu može se steći zaključak da su i brojčano i sadržajno ti mehanizmi dostatni za odgovarajuću zaštitu i promicanje ljudskih prava Unije, kako na razini njezinih unutarnjih poslova, tako i u odnosima s trećim zemljama. No, osnivanje Agencije EU-a za temeljna prava naznaka je da su promjene nužne. Kao što se od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća postupno počinje razvijati potreba za stalnim nadograđivanjem i usavršavanjem Osnivačkih ugovora, tako se (doduše znatno kasnije) počinje razvijati potreba za osnivanjem središnjega tijela na razini Unije čija bi tri ključna ci-

⁴³ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=47&pageRank=4&language=EN> (studeni 2008.).

⁴⁴ Vidi *Report on promotion and protection of fundamental rights*, A6-0144/2005 final.

lja bila “a. Promicanje temeljnih prava, b. Zaštita temeljnih prava, c. Podizanje razine svijesti među [policy] akterima (institucijama EU-a i građanima).”⁴⁵ Sama činjenica da je Agencija osnovana te da se o njoj ne raspravlja više samo u teorijskome smislu, kao i da joj je Parlament namijenio vrlo konkretnu, a ne političku i/ili deklarativnu ulogu, potvrđuje potrebu za “konsolidiranjem postojećih organizacija”⁴⁶ za zaštitu ljudskih prava, kao i za poboljšavanjem njihove učinkovitosti. Najveće prednosti Agencije koje ističu pobornici njezina osnivanja sastoje se upravo u ujedinjivanju podataka i istraživanja o svim područjima zaštite ljudskih prava, poticanju učinkovitosti provedbenih mehanizama, usklađivanju politike ljudskih prava na unutarnjoj i vanjskoj razini Unije, a time i promicanju jasne formulacije, prepoznatljivosti, odnosno vidljivosti Unijine politike ljudskih prava. Ostaje ipak otvorenim pitanje mogu li se ti problemi riješiti samim osnivanjem Agencije kao još jednoga novog tijela ili bi postojeće stanje trebalo mijenjati iznutra poboljšavanjem koordinacije kako među institucijama Unije, tako i unutar samih institucija.

Kao i u slučaju Komisije te Parlamenta, zaštita ljudskih prava ima bitno mjesto u radu Vijeća EU-a. Nadalje, mjere i aktivnosti Vijeća na području politike ljudskih prava usmjerene su velikim dijelom prema razini vanjskih odnosa Unije i trećih zemalja, odnosno međunarodnih organizacija, kao i u slučaju Komisije te (u manjoj mjeri) Parlamenta. Kad je riječ o poboljšanju promicanja i zaštite ljudskih prava na razini Unije, povijest dosadašnjih odnosa Vijeća, Komisije i Parlamenta pokazuje usklađenost stavova na deklarativnoj razini, ne samo putem formuliranja političke uloge svake od tih institucija posebno, nego i putem zajedničkih izjava. Kad je riječ o provedbenoj razini, situacija je složenija i u svakom slučaju ostavlja prostora za bolju koordinaciju. Primjer za to odnosi se na Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR) kao dobar pokazatelj istodobne usklađenosti politika Komisije, Parlamenta i Vijeća s jedne, te potrebe za redefiniranjem i poboljšanjem provedbe politike ljudskih prava s druge strane. EIDHR je osnovan 1994. na inicijativu Europskoga parlamenta kako bi se u jednu proračunsku stavku (B7-70) ujedinilo nekoliko stavki Unije koje se izričito odnose na promicanje ljudskih prava. Vijeće je 1999. prihvatilo dvije Rezolucije (975/1999 i 976/1999) kako bi osiguralo i zakonsku osnovu “za razvoj i konsolidaciju [...] poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda sukladno člancima 179. i 308. Ugovora o osnivanju Europske zajednice.”⁴⁷ Od 1999. EIDHR ima i svoj odbor (Odbor za ljudska prava i demokraciju), kojim predsjedava Komisija, a čine ga predstavnici država članica. Na kraju svake fi-

⁴⁵ *Ibid.*: 14/26.

⁴⁶ *Ibid.*: 10/26.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm (lipanj 2006., studeni 2008.)

nancijske godine, Komisija podnosi izvješće Parlamentu i Vijeću o svim mjerama koje su financirane iz spomenute stavke u tijeku dotične godine. Drugim riječima, pravno-formalna razina pokazuje usklađeno funkcioniranje triju institucija s istim ciljem – konsolidirati i razviti zaštitu i promicanje ljudskih prava uz promicanje demokracije i vladavine prava. Posebna vrijednost, ali istodobno i nedostatak, leži u odnosu prema trećim zemljama. Naime, EIDHR je komplementaran ostalim programima pomoći Zajednice, napose segmentu promicanja i zaštite ljudskih prava u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, čime se ponovo u prvi plan stavlja vanjska razina politike ljudskih prava Unije. Nadalje, posebnosti EIDHR-a sastoje se i u poticanju suradnje s nevladinim udrugama koje su aktivne na području ljudskih prava, kao i u činjenici da se EIDHR može primjenjivati kako bi se potaknuo razvoj demokracije, vladavine prava i ljudskih prava onda kad su ostali programi pomoći EZ-a suspendirani. Dok s jedne strane ta mogućnost osigurava poticanje stalnoga razvoja u zemljama u kojima je to prijeko potrebno, s druge strane bi se moglo smatrati da ta mogućnost narušava razvoj dosljedne politike ljudskih prava Unije. Unatoč pravno-formalnoj usklađenosti uloga Komisije, Parlamenta i Vijeća u EIDHR-u, ovaj se instrument nalazi u trenutku kad mora u većoj mjeri razviti “strateški i dugoročan pristup s jasnim prioritetima kako bi povećala svoj učinak i djelotvornost uzimajući u obzir [...] ograničeni proračun i resurse za njegovo upravljanje”⁴⁸.

Brojnost i raznovrsnost mehanizama provedbe politike ljudskih prava upućuju na važnost koju Unija pridaje toj politici iako složenost institucionalnoga ustroja i postupaka odlučivanja unutar Unije otežava praćenje primjene tih mehanizama i ostvarivanje ciljeva zbog kojih su uspostavljeni. Posebno pitanje je sposobnost brzoga i jedinstvenoga reagiranja Unije u kriznim situacijama s obzirom na brojnost država članica te isprepletenost interesa različitih tvoraca i provoditelja javnih politika Unije, kako na nacionalnoj razini, tako i na razini institucija EU-a, što je pokazala situacija s Gruzijom u kolovozu ove godine. Sveprisutnost zaštite i promicanja ljudskih prava u javnim politikama Unije možda je ključno obilježje koje politiku ljudskih prava izdvaja od politika poput zajedničke poljoprivredne politike ili energetske politike i uvjetuje raspršenost mehanizama njezine provedbe. Unatoč tomu, ne može se zanijekati njezino postojanje, a ostaje za istražiti koliko će se nastojanja Unije da pojednostavni vlastito unutarnje ustrojstvo i funkcioniranje te povećaju učinkovitost odraziti i na politiku ljudskih prava.

⁴⁸ *Ibidem*.

Zaključak

Potaknuti čestim raspravama u akademskoj literaturi i među službenicima država članica o nepostojanju politike ljudskih prava Europske Unije, u ovom smo članku nastojali dokazati dvije teze. U prvoj tezi tvrdimo da ta politika postoji iako se razvijala sporo i neujednačeno od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća na razini unutarnjih poslova Unije te u posljednjih tridesetak godina u vanjskim odnosima Unije. Druga teza članka jest da provedbeni mehanizmi institucija Unije nisu dostatni, odnosno da im je nužno redefiniranje, jasnije profiliranje i bolja međusobna koordinacija.

Prateći razvoj politike ljudskih prava, prvi dio članka upućuje na znatan formalno-pravni napredak postignut od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća i prvih slučajeva kršenja ljudskih prava koji su dospjeli pred Sud Europskih zajednica, do proglašenja Povelje o temeljnim pravima kao pravno obvezujućeg akta Unije 12. prosinca 2007. godine. Na tom je putu osobito izdvojena presuda Suda EZ-a u Slučaju Stauder 1969. godine, u kojem se Sud EZ-a po prvi puta bavio pitanjem zaštite prava pojedinca, kao i Zajednička deklaracija Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije o zaštiti temeljnih prava iz 1977. godine kao prvi dokument u kojem su tri ključne institucije Unije izrazile svoje prepoznavanje značenja ljudskih prava u užem i političke dimenzije integracije u širem smislu. Prekretnicu i supstancijalne promjene u razvoju politike ljudskih prava članak prepoznaje u Ugovoru iz Maastrichta, kojim je dan novi zamah političkoj integraciji Unije zahvaljujući uvođenju državljanstva Unije, te u Ugovoru iz Amsterdama kojim je označen znakovit preokret u smjeru pozitivne integracije i proaktivne uloge ne više samo Suda EZ-a, nego i drugih institucija Unije. Analizu razvoja politike ljudskih prava na razini unutarnjih poslova Unije završavamo razmatranjem puta koji je Povelja o temeljnim pravima prešla od 2000. godine, kad je donesena kao samostojni, ali neobvezujući akt, do njezina ponovnoga proglašenja 2007. godine, čime je izražena politička volja da se Povelja učini pravno obvezujućom za institucije Unije. Iako je napredak u formalno-pravnom smislu postignut budući da se Poveljom i izričito propisuje pristupanje EZ-a Europskoj konvenciji, članak izdvaja provedbu Povelje u praksi s obzirom na Europsku konvenciju, kao i realizacija pristupanja EZ-a toj Konvenciji kao pitanja za daljnja istraživanja. U tom su kontekstu naznačeni i potencijalni prijepori koji se odnose na nepodudaranja prava zajamčenih Poveljom s jedne, a Europskom konvencijom s druge strane, postojanje "trilogije" sustava zaštite ljudskih prava u Europskoj Uniji (Europska konvencija, Povelja i ustavne tradicije zajedničke državama članicama) te uređenje pristupanja EZ-a Europskoj konvenciji i nužne promjene koje će to pristupanje zahtijevati.

U drugom dijelu članka analiziramo ulogu Unije u zaštiti i promicanju ljudskih prava u odnosima s trećim zemljama od IV. konvencije iz Loméa

1989. godine, u kojoj se po prvi puta izrijeком spominje važnost zaštite ljudskih prava u vanjskim odnosima Unije, do uspostavljanja Europske politike prema susjednim zemljama 2004. godine. Na tom putu osobitu pozornost posvećujemo Baltičkoj i Bugarskoj klauzuli te kriterijima iz Kopenhagena zahvaljujući kojima se Uniji otvara mogućnost poticanja razvoja ljudskih prava ne samo na unutarnjoj razini institucija, nego i u zemljama s kojima ima uspostavljene ugovorne odnose. U analizi razvoja politike ljudskih prava na toj razini, nastojimo identificirati potencijalne probleme koji proizlaze iz načina primjene klauzula o zaštiti ljudskih prava. U tom kontekstu skrenuta je pozornost na potrebu većega nadzora nad sklapanjem i primjenom sporazuma s trećim zemljama većim uključivanjem nevladinih udruga, odnosno civilnoga sektora općenito.

Članak završava pregledom i analizom provedbenih mehanizama zaštite i promicanja ljudskih prava koji stoje na raspolaganju institucijama Unije pri čemu su Komisija, Parlament i Vijeće EU-a izabrani kao ključni akteri u stvaranju i provedbi javnih politika, pa tako i politike ljudskih prava. Kad je riječ o poboljšanju promicanja i zaštite ljudskih prava na razini Unije, povijest dosadašnjih odnosa Vijeća, Komisije i Parlamenta pokazuje deklarativnu usklađenost stavova ne samo kroz formuliranje političke uloge svake od ovih institucija, nego i kroz njihove zajedničke izjave. Kad je posrijedi provedba, stanje je složenije i u svakom slučaju ostavlja prostora za bolju koordinaciju, što je pokazano kroz primjer Europskoga instrumenta za demokraciju i ljudska prava (EIDHR) te nedavno osnivanje Agencije EU-a za temeljna prava. Kao što se od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća postupno počinje razvijati potreba za stalnim nadograđivanjem i usavršavanjem Osnivačkih ugovora, tako se, iako znatno kasnije, počinje razvijati potreba za osnivanjem središnjega tijela na razini Unije. Ostaje ipak otvorenim pitanje mogu li se ti problemi riješiti samim osnivanjem Agencije kao još jednoga novog tijela ili bi postojeće stanje trebalo mijenjati iznutra, poboljšavanjem koordinacije među institucijama Unije i unutar samih institucija.

Nedostatak međusobne koordinacije provedbenih mehanizama, kao i fragmentiranost političkoga sustava Unije, identificirani su kao ključni problemi i uzroci percipiranoga implementacijskog deficita zbog kojih se i pojavljuje potreba za jasnijim profiliranjem politike ljudskih prava Unije, poticanjem njezine veće vidljivosti u javnosti i unapređenjem učinkovitosti provedbenih mehanizama.

Literatura

- Alston, P. (ur.), 1999.: *The EU and Human Rights*, Academy of European Law and European University Institute, Oxford University Press, Oxford, Poglavlja 1-7.
- Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s50000.htm>
- Brussels European Council, 2007.: *Presidency Conclusions*, 21/22 June 2007, 11177/1/07 REV 1, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf
- Buergenthal, T., 1997.: *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, Poglavlja 1-3.
- Castle, S./ Bowley, G., 2007.: Treaty on Running European Union Is Signed, *The New York Times Electronic Edition*, 14. 12. 2007., http://www.nytimes.com/2007/12/14/world/europe/14union.html?_r=2&oref=slogin&oref=slogin, (27. 10. 2008.).
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, 2000/C 364/01
- Commission of the European Communities, 1990.: *Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols*, SEC (90) 2087 final
- Commission of the European Communities, July 1994.: *Eurobarometer, Report No. 41*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb41/eb41_en.pdf
- Commission of the European Communities, 1995.: *Communication from the Commission on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries*, COM (95) 216 final, Bruxelles, 23. 05. 1995.
- Commission of the European Communities, 1995.: *The External Dimension of the EU's Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond*, Commission Communication COM (95) 567 of 22 November 1995
- Commission of the European Communities, *Racism and Xenophobia in Europe, Eurobarometer Opinion Poll*, No. 47.1, 18 & 19 December 1997, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/ebs_113_en.pdf
- Commission of the European Communities, 2001.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, COM (2001) 252 final
- Commission of the European Communities, December 2005: *Eurobarometer, Report No. 64*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_en.pdf
- Commission of the European Communities, 2007.: *Reforming Europe for the 21st Century*, Opinion of the European Commission on the Conference of representatives of the governments of the Member States convened to revise the Treaties, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11625.en07.pdf>

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocol No. 11*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/005.doc>
- Council of the European Union, 1991.: *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm
- Council of the European Union, 2001.: *European Union guidelines on Human rights dialogues*
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/ghd12_01.htm
- Council of the European Union, 2008.: *EU Annual Report on Human Rights 2008*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st1414146-re01.en08.pdf>
- Dunkerley, D./ Hodgson, L./ Konopacki, S./ Spybey, T./ Thompson, A., 2002.: *Changing Europe – Identities, nations and citizens*, Routledge, London and New York
- Eriksen, E. O., Why a Charter of Fundamental Human Rights in the EU?, *ARENA Working Papers*, WP 02/36, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_36.htm
- EU Commission, 1979.: Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 April 1979, COM (79) 210 final, *Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79*
- Europe Argues About Who Gets to Monitor Human Rights, *DW – WORLD.DE, DEUTSCHE WELLE*, <http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,2144,1975102,00.html> (lipanj 2006.).
- European Citizens and the Future of Europe*, Qualitative Study among Citizens in the 25 Member States, Overall Report, Fieldwork: February – March 2006, Publication: May 2006, http://ec.europa.eu/public_opinion/quali/ql_futur_en.pdf
- European Court of Justice, 1969.: *Judgment of the Court of 12 November 1969. – Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt. – Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart – Germany. – Case 29-69. Eur-Lex – 61969J0029*
- European Court of Justice, 1970.: *Judgment of the Court of 17 December 1970. – Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. – Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. – Case 11 – 70. Eur-Lex – 61970J0011*
- European Court of Justice, 1974.: *Judgment of the Court of 14 May 1974. – J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities. – Case 4- 73. Eur-Lex – 61973J0004.*
- European Court of Justice, 1994.: *Opinion 2/94 of the Court of 28 March 1996*
- European Parliament, 2005.: *Report on promotion and protection of fundamental rights: the role of national and European institutions, including the Fundamental Rights Agency (2005/2007 (INI))*, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament Session Document, A6-0144/2005 final

- European Parliament, 2006.: *Report on the human rights and democracy clause in European Union agreements (2005/2057 (INI))*, Committee on Foreign Affairs, European Parliament Session Document, A6-0004/2006 final
- European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, 1977.: Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *Official Journal C* 103, 27/04/1977
- European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, 2007.: *Declaration on the Occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*, http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf
- European Union, 2006.: Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, *Official Journal of the European Union C 321/E1*, 29.12.2006., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>
- Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, *Official Journal of the European Union*, 2007/C 303/02
- Guéguen, D., 2001.: *Vodič kroz labirint Europske unije – Struktura, ovlasti i procedure*, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb
- Lisberg, J. B., 2001.: Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? – Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?, *Jean Monet Working Paper*, 4/01, Jean Monet Program, New York University School of Law, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010401.html>
- Luxembourg European Council, 1991: *Declaration on Human Rights*, 28 and 29 June 1991, http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/hr_decl_91.htm
- Miller, V., 2000.: Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights, *House of Commons Research Paper*, (2000) 32, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-032.pdf>
- Parry, J., 2001.: Some thoughts about the Charter of Fundamental Rights, *Federal Union*, <http://www.federalunion.org.uk/europe/parrycharter.shtml> (27. 10. 2008.)
- Richardson, J.J., ur., 1998.: *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, Poglavlja 4. i 5.
- Secretariat of European Convention, 2002.: Working group II “Incorporation of the Charter/accession to the ECHR”, <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000178.html> (studen 2008.)
- Single European Act, *Official Journal of the European Communities*, No L 169, 29. 6. 1987., <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>
- Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union*, 2007/C 306/01, 17 December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

- Thym, D., 2008.: *The Charter of Fundamental Rights and the EU Reform Treaty*, Govor na međunarodnom simpoziju "Constitutional Process in Europe and Israel", 2. 6. 2008., <http://www.wz.nrw.de/wz/veranstaltungen/gic/Thym.pdf>, (27. 10. 2008.)
- Vučinić, B. N./Spajić-Vrkaš, V./ Bjeković, S. (ur.), 2003.: *Ljudska prava za neprav-nike*, Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, Podgorica.
- Weidenfeld, W. i Wessels, W. (ur.) 2005.: *Europa od A do Ž – Priručnik za europske integracije*, Zaklada Konrad Adenauer, Zagreb

Mrežne stranice

- Agencija Europske Unije za temeljna prava: <http://fra.europa.eu/fra/index.php>
- Europski instrument za demokraciju i ljudska prava:
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm
- Europska komisija: http://ec.europa.eu/index_en.htm;
http://ec.europa.eu/external_relations/china/index_en.htm
- Europski parlament: http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm
- Lomé Convention:
http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm
- Vijeće Europe: <http://www.coe.int>
- Vijeće Europske Unije: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang=en>

Nella Popović

HUMAN RIGHTS POLICY OF THE EUROPEAN UNION: DEVELOPMENT AND CHALLENGES FOR THE FUTURE

Summary

Responding to criticisms and discussions about the non-existence of European Union's human rights policy, the article claims that this policy exists although it has been developing inconsistently both at the level of the Union's internal affairs and at the level of its relations with third countries. The second key hypothesis of the article refers to the institutional implementation mechanisms of the Union's human rights policy which, according to the author, require new positioning and better coordination. The article firstly analyses the development of the human rights policy in the Union's internal affairs from the Stauder Case in 1969 to recent discussions on the legal force of the Union's Charter of Fundamental Rights and the accession of the Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The second part of the article gives an

overview of human rights policy development in the Union's external relations from the Fourth Lomé Convention to the European Neighbourhood Policy. The paper ends with an analysis of the features common to the Union's human rights policy implementation mechanisms focusing on the role of the Commission, the Parliament and the Council of the Union. The article points to the lack of institutional harmonisation using the European Instrument for Democracy and Human Rights as an example and sees in the establishment of the EU Agency for Fundamental Rights the need to introduce changes in the implementation of the human rights policy. In a conclusion, the author identifies the complexity and fragmentation of the Union as a system on the one hand and, on the other hand, the omnipresence of human rights protection and promotion in the Union's public policies as the key factors encumbering the control over the human rights policy implementation and the cause of its perceived deficit.

Key words: human rights policy, positive and negative integration, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Charter of Fundamental Rights, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR).



Mailing address: Pravosudna akademija, Heinzelova 4a,
HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* npopovic@pravosudje.hr