

Snježana Bokulić
Florian Bieber
Anna-Mára Bíró
Emelyne Cheney



Centar za mir, pravne savjete i
psihosocijalnu pomoć

minority
rights
group
international

Zagovaranje manjinskih prava u Europskoj Uniji: Vodič za NVO-e u jugoistočnoj Europi

Zahvale

Minority Rights Group International (MRG) se zahvaljuje na potpori Charles Stewart Mott fondaciji; Odjelu za međunarodni razvitak (DfID), Ujedinjeno Kraljevstvo; Development Cooperation Republika Irska; Švedskoj agenciji za međunarodni razvitak (SIDA East); te svim drugim organizacijama i pojedincima koji su financijski ili na neki drugi način dali potporu ovoj publikaciji, uključujući i neovisne stručne čitatelje.

Uredila Katrina Naomi

© Minority Rights Group International 2006
Sva prava pridržana.

Materijale iz ove publikacije dozvoljeno je umnožavati kao nastavni materijal te u druge nekomercijalne svrhe. Niti jedan dio ove publikacije ni u kom obliku ne smije se umnožavati u komercijalne svrhe bez prethodnog odobrenja imatelja autorskog prava. Za dodatne informacije molimo kontaktirajte MRG. Kataloški CIP broj ove publikacije dostupan je u Britanskoj knjižnici (the British Library). ISBN 1 904 584 45 4. Objavljeno u srpnju 2006. godine. . Tiskano u Ujedinjenom Kraljevstvu. MRG je objavio "Zagovaranje manjinskih prava u Europskoj uniji: vodič za NVO-e u jugoistočnoj Europi" kao doprinos javnom razumijevanju problematike koja je tema ove publikacije. Tekst i stajališta autora ne predstavljaju nužno u svakom detalju i u svim aspektima zajedničko stajalište MRG-a.

Minority Rights Group International

Minority Rights Group International (MRG) je nevladina organizacija (NVO) koja radi kako bi osigurala prava etničkih, vjerskih i jezičnih manjina i starosjedilačkih naroda širom svijeta te promovirala suradnju i razumijevanje između zajednica. Naše su aktivnosti usmjerene na međunarodno zagovaranje, obuku, izdavaštvo i informiranje. Rukovođeni smo potrebama koje iskazuju organizacije članice naše svjetske partnerske mreže, i koje zastupaju manjine i starosjedilačke narode.

MRG radi s više od 150 organizacija u gotovo 50 država. Naše Upravno vijeće, koje se sastaje dva puta godišnje, čine članovi iz 10 različitih zemalja. MRG ima konzultativni status pri Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih

naroda (ECOSOC) i status promatrača pri Afričkoj komisiji za ljudska i prava naroda. MRG je registriran kao humanitarna organizacija i kao društvo sa ograničenom odgovornošću prema engleskom zakonu. Kao humanitarna organizacija MRG je registriran pod brojem 282305, a kao društvo sa ograničenom odgovornošću. pod brojem 1544957.

Prijevod

Priručnik "Zagovaranje manjinskih prava u Europskoj Uniji: Vodič za NVO-e u jugoistočnoj Europi" objavljen je na hrvatskom jeziku u okviru regionalnog partnerskog projekta: "Unaprijeđivanje uključenosti ranjivih grupa u Jugoistočnoj Europi: Zagovaranje manjinskih prava u procesima priključivanja Europskoj Uniji". Prijevod i objavljivanje ovog vodiča financijski je podržano od Odjela za međunarodni razvitak (DfID), Ujedinjeno Kraljevstvo; Charles Stewart Mott Foundation; i King Baudouin Foundation, Belgija.

Izvorni naziv publikacije: "Minority Rights Advocacy in the European Union: A Guide for NGOs in South-East Europe".

Prijevod i obrada teksta:

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar

Izdavač:

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar
Fra.Antuna Tomaševića 32, 32 000 Vukovar
Republika Hrvatska
tel: +385 32 413 319; 413 317
fax: +385 32 413 319
Email: centar-za-mir@vk.t-com.hr
www.center4peace.org

Za izdavača:

Ljubomir Mikić, predsjednik Centra za mir,
pravne savjete i psihosocijalnu pomoć

Tiskano u Republici Hrvatskoj, ožujka 2008.

Naklada: 1.000 primjeraka

Snježana Bokulić
Florian Bieber
Anna-Mára Bíró
Emelyne Cheney

Zagovaranje manjinskih prava u Europskoj Uniji: Vodič za NVO-e u jugoistočnoj Europi

2. izmjenjeno i dopunjeno izdanje, siječanj 2008.

Autori

Snježana Bokulić je voditeljica programa Minority Rights Group International (MRG) za Europu i središnju Aziju. U svom je radu orijentirana na zagovaranje manjinskih prava na međunarodnoj razini te na izgradnju kapaciteta nevladinih organizacija u jugoistočnoj Europi neophodnih za njihovo sudjelovanje u aktivnostima međunarodnog zagovaranja. Magistrirala je na Srednje-europskom Sveučilištu (CEU), studij jugoistočne Europe.

Florian Bieber je predavač na Sveučilištu Kent u Canterbury-u (Ujedinjeno Kraljevstvo), i viši nerezidentni istraživač-suradnik pri Europskom centru za manjinska pitanja (ECMI). Autor je većeg broja pisanih uradaka o manjinskim pitanjima, nacionalizmu i političkim sustavima u jugoistočnoj Europi.

Anna-Mária Bíró je bila voditeljica MRG-ijevog koordinacijskog ureda u Budimpešti od 1996. do 2004. godine. Radila je kao savjetnica za manjinska pitanja pri misiji OSCE-a na Kosovu te kao savjetnica za međunarodne odnose predsjednika Demokratske alijanse Mađara u Rumunjskoj. Magistrirala je javnu upravu i javne politike na Londonskom ekonomskom fakultetu (London School of Economics), a doktorska je kandidatkinja na Institutu političkih znanosti pri Pravnom fakultetu sveučilišta znanosti (ELTE) u Budimpešti

Emelyne Cheney pohađa doktorski studij na Londonskom ekonomskom fakultetu (London School of Economics). Njezina doktorska teza obrađuje pitanja utjecaja europskih integracija na mobilizaciju regionalnih manjina, posebice Baska, Bretonaca i Korzikanaca.

Sadržaj

4	Kratice
7	Uvod
11	Europska unija: pregled Snježana Bokulić
31	Politika EU u jugoistočnoj Europi Florian Bieber
46	Standardi EU za zaštitu manjina Anna-Mária Bíró
68	Zagovaranje manjinskih prava u okrilju EU Anna-Mária Bíró
90	Sredstva za aktiviste angažirane na aktivnostima zagovaranja Emelyne Cheney
99	Prilozi
112	Pojmovnik
120	Bibilografija
122	Bilješke

Kratice

BiH	Bosna i Hercegovina
CARDS	Pomoć (Europske) Zajednice za razvitak, obnovu i stabilizaciju / Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
CAT	Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka / Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CEDAW	Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena / Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CEE	Središnja i istočna Europa / Central and Eastern Europe
CERD	Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (poznata i kao ICERD) / Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
CESCR	Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima / Convention on Economic, Social and Cultural Rights
CFSP	Zajednička vanjska i sigurnosna politika / Common Foreign and Security Policy
COREPER	Odbor stalnih predstavnika / Permanent Representatives Committee
CRC	Konvencija o pravima djeteta / Convention on the Rights of the Child
CSCE	Konferencija za europsku sigurnost i suradnju / Conference on Security and Cooperation in Europe
DG	Opća uprava / Directorate General
EAR	Europska agencija za obnovu / European Agency for Reconstruction
EC	Europska komisija / European Commission
ECB	Europska središnja banka / European Central Bank
ECC	Europska ekonomska zajednica / European Economic Community
ECSC	Europska zajednica za ugljen i čelik / European Coal and Steel Community
ECHR	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda / European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Kratice

ECJ	Europski sud pravde / European Court of Justice
ECRI	Europska komisija protiv rasizma i netolerancije / European Commission against Racism and Intolerance
ECRML	Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima / European Charter for Regional or Minority Languages
EIB	Europska investicijska banka / European Investment Bank
EIDHR	Europska inicijativa za demokraciju i ljudska prava / European Initiative for Democracy and Human Rights
ENGO	Europska nevladina organizacija / European non-governmental organization
EP	Europski parlament / European Parliament
EU	Europska unija / European Union
EUMC	Europski centar za praćenje rasizma i ksenofobije / European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
EUMM	Promatračka misija Europske unije / European Union Monitoring Mission
Euratom	Europska zajednica za atomsku energiju / European Atomic Energy Community
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina/ Framework Convention for the Protection of National Minorities
FRY	Savezna Republika Jugoslavija / Federal Republic of Yugoslavia
GDP	Bruto društveni proizvod / Gross Domestic Product
GNP	Bruto nacionalni proizvod / Gross National Product
HCNM	Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine / High Commissioner for National Minorities
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima / / International Covenant on Civil and Political Rights
ICTY	Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju/ International Criminal Tribunal for former Yugoslavia
INGO	Međunarodna nevladina organizacija / International non-governmental organization
IPA	Instrument pretpristupne pomoći/ Instrument for Pre-accession Assistance
MEP	Član/ovi Europskog parlamenta / Member of European Parliament
NATO	Organizacija sjevernoatlantskog saveza / North Atlantic Treaty Organization
NVO	Nevladina organizacija / Non-governmental organization (NGO)
OMC	Otvorena metoda koordinacije / Open method of coordination
OSCE	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju / Organization for Security and Cooperation in Europe
PHARE	Pomoć Poljskoj i Mađarskoj za obnovu gospodarstva / Poland, Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy
RAXEN	Europska informativna mreža o rasizmu i ksenofobiji / European Information Network on Racism and Xenophobia
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju / Stabilization and Association Agreement
Sap	Proces stabilizacije i pridruživanja / Stabilization and Association process
SEA	Jedinstveni europski zakon / Single European Act
SEE	Jugoistočna Europa / South-East Europe
SIS	Shengenski informacijski sustav / Schengen Information System
STM	Mehanizmi za praćenje procesa stabilizacije i pridruživanja / Stabilization and Association process Tracking Mechanism

Kratice

TEC	Ugovor o osnivanju Europske Zajednice / Treaty Establishing the European Community
TEU	Ugovor o Europskoj uniji / Treaty on European Union
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo / United Kingdom
UN	Ujedinjeni narodi/ United Nations
UNDM	Deklaracija UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama / UN Declaration on Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities
UNHCR	Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice / United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	Misija prijelazne uprave Ujedinjenih naroda na Kosovu / United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
USA	Sjedinjene Američke Države / United States of America

Uvod

Uvod

U posljednjih nekoliko godina Europska unija (EU) je postala najutjecajniji čimbenik u jugoistočnoj Europi (SEE). Unija je najistaknutiji razvojni dionik i najvažnija politička snaga u regiji. Za manjine na području Balkana ovo je poseban trenutak koji ih ispunjava nadom. Obzirom da su se sve države regije čvrsto opredijelile za svoj "put ka Europi", perspektiva članstva u EU i uvjetovanost pristupanja EU za njih istodobno predstavljaju i mrkvu i štap, kako bi svoje međunarodne obveze provele u praksi te unaprijedile položaj svojih manjina.

Svrha ovog vodiča

Partneri MRG-ja, nevladine organizacije (NVO-i) koje se bave manjinskim i ljudskim pravima, iskazali su potrebu za zagovarački orijentiranim EU vodičem za manjine. Postojeći vodiči, koji bi mogli olakšati interakciju između NVO-a i EU, sadržajno su usmjereni na pitanja procesa odlučivanja u EU, pristupa fondovima EU, i provedbu kampanja. Svi su oni pisani za javnost u EU i ne obraćaju se civilnom društvu u SEE, a još manje obrađuju manjinska pitanja.

Kao odgovor na ovu potrebu MRG je objavio priručnik "Zagovaranje manjinskih prava u Europskoj uniji: Vodič za NVO-e u jugoistočnoj Europi". Svrha ovoga priručnika je osnažiti aktiviste iz SEE koji se bave manjinskim i ljudskim pravima da, u okrilju EU, uspješno zagovaraju uključivanje manjinskih pitanja u proces pristupanja njihovih država EU, kao i zaštitu i promicanje manjinskih prava u regiji.

Sadržaj

U okviru prvog poglavlja predstavljena je EU, njezin razvitak od gospodarske asocijacije do stalno rastućeg političkog saveza, njezina institucionalna struktura i relevantni procesi odlučivanja. Drugo poglavlje posvećeno je razmatranju politike EU prema regiji i prirodi njezina angažmana, od upravljanja sukobima i pružanja pomoći u obnovi i razvitku pa sve do procesa proširenja. U trećem se poglavlju opisuju standardi manjinske zaštite u EU u kontekstu procesa proširenja, kao i instrumenti i mehanizmi manjinske zaštite dostupni zemljama članicama. U četvrtom se poglavlju predstavljaju za aktiviste koji se bave manjinskim pravima, raspoložive mogućnosti zagovaranja u okviru institucija EU, kao i praktični alati za zagovaranje. Peto poglavlje je zbirka izvora, poveznica i informacija namijenjenih onima koji se bave zagovaranjem manjinskih prava u SEE. Prilozi sadrže

Uvod

ključne EU standarde. Pojmovnik predstavlja samostalnu poveznicu, koja bi trebala omogućiti lakše razumijevanje struktura, pitanja i procesa opisanih u ovome vodiču.

Vodič se bavi pitanjima nužnim za potpuno razumijevanje mogućnosti zagovaranja manjinskih prava u EU, uključujući i pitanja koja će postati primjenjiva kada zemlje SEE postanu članice EU. Vodič pruža temeljne uvodne informacije, a čitatelji se potiču da detaljnije istraže najznačajnije teme koje sadrži. Geografski gledano, vodič se odnosi na balkanske države obuhvaćene MRG-ijevim "Programom različitosti i demokracije za promicanje i zaštitu manjinskih prava u SEE". Program obuhvaća Albaniju, Bosnu i Hercegovinu (BiH), Bugarsku, Hrvatsku, Kosovo, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju – ali ne uključuje Grčku i Rumunjsku.¹ Informacije pružene u ovom vodiču su aktualne, ali čitatelji moraju biti svjesni činjenice da se odnosi, kako unutar EU tako i na Balkanu, razvijaju velikom brzinom. Stoga je za najaktualnije informacije najbolje redovito provjeravati ažurirane izvore, poput internetske (web) stranice EU.

MRG je svjestan činjenice da bi uključivanje praktičnih primjera zagovaranja unaprijedilo ovaj vodič. Ovo je, međutim, još uvijek relativno novo područje rada za mnoge organizacije iz SEE koje se bave manjinskim pitanjima, tako da u ovome trenutku ima vrlo malo relevantnih primjera iz prakse.

Manjine: definicije i prava

Ovaj se vodič odnosi na manjinska prava i manjine, dva veoma prijeporna koncepta kojima nedostaje univerzalno prihvaćena definicija. U ovome se vodiču pojam "manjine" odnosi na nedominantne etničke, nacionalne, vjerske i jezičke skupine u državi, čiji pripadnici pokazuju, moguće samo neizravno, osjećaj solidarnosti usmjeren na očuvanje njihove kulture, tradicije, vjere ili jezika.² U kontekstu SEE, središnja pozornost je na tzv. "tradicionalnim manjinama", skupinama koje već duže vrijeme obitavaju na prostorima država u kojima žive, a na što upućuju i međunarodni instrumenti, uključujući Deklaraciju UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama (UNDM), Okvirnu Konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (FCNM), kao i relevantne instrumente Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OSCE). Pojam "nove manjine", prema objašnjenju iz godišnjeg izvještaja Centra za praćenje rasizma i ksenofobije Europske unije (EUMC) za 2005.,³ koristi se za označavanje manjinskih skupina nastalih od radnika migranata u tri desetljeća nakon Drugog svjetskog rata te njihove potomke, koji su stekli pravo na državljanstvo, ali ih se i dalje može poistovjetiti sa manjinskim etničkim skupinama, koje žive u EU-15.⁴ Postoje, također, i novije skupine migranata, uključujući izbjeglice. Sukladno ovoj terminologiji, manjine u SEE smatraju se "tradicionalnim manjinama" obzirom da predstavljaju autohtono stanovništvo na području Balkana. Nedavna raseljavanja stanovništva i uspostavljanje novih državnih granica koje su rezultirale stvaranjem novih manjinskih skupina, nisu utjecale na činjenicu da su ove skupine korisnici manjinskih prava, što je i potvrđeno u nekoliko mirovnih sporazuma i novijih zakona o pravima manjina u SEE. Ipak, ova terminologija može biti i nepravično korištena kako bi se uskratilo državljanstvo i negirala prava novouspostavljenih manjina, koje države u kojima sada žive svrstavaju u skupine ekonomskih migranata.

Manjinska prava nadilaze pitanja minimalnog razumijevanja kulture i jezika. Stajalište MRG-ja je da se prava manjina temelje se na četiri ključna stupa:

- zaštita opstanka;
- zaštita i promicanje identiteta;
- nediskriminacija; i
- učinkovito sudjelovanje.

Zaštita opstanka manjina povezana je sa sprječavanjem genocida i nasilne asimilacije manjinskih skupina. Polazišna osnova u zaštiti zasebnog identiteta je priznavanje postojanja manjinske skupine. Nepriznavanje postojanja predstavlja strategiju koju države koriste kako bi manjinskim skupinama uskratile ostvarivanje njihovih specifičnih, manjinskih prava. Zasebna etnička pripadnost, vjera, kultura ili jezik dio su identiteta pojedinca. Zaštita i promicanje identiteta odnose se na pravo svakog pojedinca da odabere sa kojom se skupinom želi poistovjetiti, kao i na pravo skupina da potvrđuju i štite svoj kolektivni tj. zajednički identitet. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD), diskriminaciju definira kao:

"svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom podrijetlu i koji imaju za svrhu ili za rezultat da unište ili da ugroze priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i temeljnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili na svakom drugom polju javnog života" .

Zakonodavstvo EU razlikuje izravnu tj. direktnu i neizravnu tj. indirektnu diskriminaciju, čemu će više pozornosti biti posvećeno u 3. poglavlju. Na kraju, pravo na sudjelovanje ima dvojako značenje: pravo na sudjelovanje u procesu odlučivanja, posebice o pitanjima koja će na njih imati utjecaja; i pravo na sudjelovanje u koristima od razvitka; npr. ravnopravan pristup koristima proizišlim iz razvitka.

Vezano uz tehničke termine korištene u procesu proširenja EU, svaki stadij tog procesa ima specifičnu odrednicu: države pristupnice, države kandidatkinje i države potencijalne kandidatkinje. Kako bi se izbjeglo ponavljanje, pri upućivanju na sve zemlje koje se nalaze u različitim stadijima procesa, u vodiču se koristi termin "države proširenja". Ovo nije službeni termin EU, ali je praktičan za ovu publikaciju. Nadalje, u ovome vodiču kratica "EC" označava Europsku komisiju. Čitatelji trebaju imati na umu da se u službenim dokumentima EU kraticom "EC" općenito označava "Europske zajednice" (European Communities). Kako bi se izbjegla moguća zabuna, ovo drugo značenje nije korišteno u vodiču.

Nadamo se da će ovaj vodič poslužiti kao koristan alat i izvor informacija svima iz SEE koji se bave zagovaranjem manjinskih prava u njihovim nastojanjima da u okviru procesa pridruživanja EU istaknu i naglase tematiku vezanu uz manjinska prava, te na taj način doprinesu pozitivnim promjenama i napretku u životu manjina.

Poglavlje 1.

Europska unija: pregled

Poglavlje 1.

Europska unija: pregled

Dok je do pred kraj IX i početka XX stoljeća veći dio SEE izbjegao vjerske i nacionalističke ratove i sukobe, povijest zapadne Europe bila je obilježena čestim sukobima i napetostima. Zapadna je Europa tek u drugoj polovici XX stoljeća počela uživati u više od 60 godina blagostanja i mira, najviše zahvaljujući procesu europskih integracija. Gospodarska organizacija, zasnovana na pretpostavci da bi središnja kontrola proizvodnje ugljena i čelika, osiguravanjem zajedničkog tržišta za njemački ugljen i francuski čelik, onemogućila pripreme za novi rat, pretvorila se u jedinstven, najučinkovitiji pokušaj izgradnje mira u Europi. EU danas broji 27 država članica, i dom je 495 milijuna ljudi, pokriva područje od preko 4.3 milijuna km², ima 23 službena jezika, godišnji proračun od 126 milijardi eura, te svoju zastavu i himnu. Najveći je trgovinski blok u svijetu i najveći donator humanitarne i razvojne pomoći.

EU sebe naziva "obitelji demokratskih europskih država, predanih zajedničkom radu na izgradnji mira i napretka".⁵ Ona predstavlja više od organizacije za međunarodnu suradnju, a neki ju ne opisuju kao instituciju već radije kao sustav. EU, međutim, nije država kojoj je namjera zamijeniti one već postojeće, niti joj je to cilj. EU još uvijek nema jasno određenu pravnu osobnost. Ona je unija država zasnovana na ugovorima kojima su uspostavljene zajedničke institucije, na koje države članice prenose dio svoje suverenosti, kako bi se demokratskim putem, na europskoj razini, mogle donositi odluke o posebnim pitanjima od zajedničkog interesa

Razvoj EU

Okvir osnivačkih ugovora se, u smislu europskih integracija, razvio od onog koji se strogo odnosi na gospodarsku uniju u onaj više političke naravi. EU je utemeljena na četiri ugovora, i to na osnivačkim ugovorima o Europskoj zajednici (ranije poznata kao Europska ekonomska zajednica [EEC]), Europskoj zajednici za ugljen i čelik (ECSC) i Europskoj zajednici za atomsku energiju (Euratom), te na Ugovoru o Europskoj uniji (TEU). Ovi su dokumenti poznati pod zajedničkim nazivom "ugovori", pri čemu se termin "ugovor" može, ovisno o kontekstu, odnositi na bilo koji od njih. Osnivački su ugovori dopunjeni određenim brojem drugih ugovora, među kojima su i Ugovor o udruživanju, Jedinstveni europski zakon (SEA), Ugovor iz Amsterdama i Ugovor iz Nice.

Pariški ugovor, 1951.

Pariškim ugovorom iz 1951. godine osnovana je ECSC.. Ugovor su potpisale Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska. ECSC je imao snagu ukloniti



carinske prepreke, ukinuti subvencije, utvrditi cijene i odrediti visinu pristojbi na proizvode od ugljena i čelika. Ovaj je ugovor prestao vrijediti 2002. godine.

Rimski ugovori, 1957.

Korak dalje u europskim integracijama učinjen je u Rimu, 1957. godine, kada su iste države potpisale ugovore kojima su osnovani EEC i Euratom. Ovi su ugovori 1992. godine preimenovani u Ugovor o osnivanju Europske zajednice (TEC). EEC je imala za cilj uspostaviti područje slobodne trgovine, stvaranjem jedinstvenog tržišta i usuglašavanjem gospodarskih politika svih šest država članica. Cilj Ugovora o osnivanju Euratom-a bio je ubrzati uspostavu i razvoj industrije za atomsku energiju.

Ugovor o udruživanju, 1965.

Ugovor o udruživanju, potpisan u Brussels-u 1965., uspostavio je mehanizme odlučivanja i institucije Zajednice. Često spominjani termin "Zajednice" i danas je u uporabi, a odnosi se na tri prvotne zajednice: ECSC, EEC i Euratom, koje su zadržale svoj neovisni pravni status, ali imaju zajedničke institucije. Ove Zajednice čine prvi od "stupova" EU.

Jedinstveni europski zakon (SEA), 1986.

Presudan iskorak u stvaranju jedinstvenog tržišta učinjen je usvajanjem SEA, potpisanog u Luksemburgu 1986. godine. Cilj mu je bio preinačiti zajedničko tržište u jedinstveno europsko tržište do 1992., uklanjanjem svih fizičkih, fiskalnih i tehničkih prepreka trgovini. Stvaranjem novih nadležnosti Zajednice i reformom njezinih institucija, SEA je uspostavio područje bez unutarnjih granica koje je trebalo omogućiti slobodu kretanja roba, usluga, ljudi i kapitala..

Ugovor o Europskoj uniji – Ugovor iz Maastrichta, 1992.

TEU, poznat i kao Ugovor iz Maastrichta, potpisan 1992., produbio je gospodarske integracije i promicao bližu političku integraciju. Na području gospodarstva stvorena je ekonomska i monetarna unija koja je vodila uvođenju jedinstvene valute - Eura. Na političkom je području razvijena zajednička vanjska i sigurnosna politika (CFSP), te su definirani zajednički ciljevi u oblastima unutarnjih poslova i pravosuđa. Međuvladina suradnja na ova tri područja, koja su pridodana već postojećem sustavu Zajednice i koja se smatraju "stupovima", rezultirala je stvaranjem EU. Slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i ljudi postale su njezine četiri temeljne slobode. Nadalje, uvedeno je i državljanstvo EU kojim su svi državljani zemalja članica postali i državljani EU.

Ugovor iz Amsterdama, 1997.

Ugovorom iz Amsterdama, potpisanim 1997., potvrđeni su planove za proširenje na istok i cilj uvođenja jedinstvene europske valute. Njime je, usmjeravanjem veće pozornosti na pitanja azila, zaštite potrošača, zaštite okoliša, vanjskih poslova, zdravstvene zaštite, useljeničke politike, socijalne politike i nezaposlenosti, prošireno i područje djelovanja EU. Štoviše, Ugovor je uključio klauzulu o obustavi tj. suspenziji, prema kojoj se pojedinim zemljama članicama mogu suspendirati prava ukoliko ozbiljno i trajno krše načela slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i vladavinu prava na kojoj je utemeljena EU.

Ugovor iz Nice, 2001.

Cilj Ugovora iz Nice, potpisanog 2001. godine, bio je osigurati da poduzete institucionalne promjene omoguće učinkovito funkcioniranje EU i nakon njezinog

Tri stupa EU		
Prvi stup: Europske zajednice	Drugi stup: Zajednička vanjska i sigurnosna politika	Treći stup: Suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima
<p>Europska (ekonomska) Zajednica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carinska unija i jedinstveno tržište • Poljoprivredna politika • Strukturalna politika • Trgovinska politika • Državljanstvo EU • Obrazovanje i kultura • Trans-europske mreže • Zaštita potrošača • Zdravstvo • Istraživanje i okoliš • Socijalna politika • Politika azila • Vanjske granice • Useljenička politika <p>Euratom ECSC</p>	<p>Vanjska politika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suradnja, zajednička stajališta i mjere • Očuvanje mira • Ljudska prava • Demokracija • Pomoć državama ne-članicama <p>Sigurnosna politika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pitanja sigurnosti EU • Razoružanje • Financijske perspektive obrane • Dugoročni europski sigurnosni okvir 	<ul style="list-style-type: none"> • Suradnja pravosudnih institucija na područjima građanskog i kaznenog prava • Policijska suradnja • Borba protiv rasizma i ksenofobije • Borba protiv trgovine drogama i oružjem • Borba protiv organiziranog kriminala • Borba protiv terorizma • Borba protiv kaznenih djela protiv djece, te protiv trgovine ljudima

Ciklusi proširenja

1951.	Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg, Nizozemska
1973.	Danska, Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo (UK)
1981.	Grčka
1986.	Portugal, Španjolska
1995.	Austrija, Finska, Švedska
2004.	Cipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija
2007.	Bugarska, Rumunjska

proširenja na 27 država članica. Ugovorom je broj povjerenika Europske komisije (EC) povećan na 27, po jedan za svaku državu članicu. Preraspodijelio je glasove Vijeća i pojednostavio glasačku proceduru. Broj zastupničkih mjesta u EP je također preraspodijeljen sa ukupnim brojem od 732 zastupnika. Od posebnog je značaja i

Povelja o temeljnim pravima Europske unije (the Charter of Fundamental Rights of the European Union), koju su proglasili Europski parlament, Vijeće i EC.

Ugovor o utemeljenju europskog Ustava - Ustavni ugovor, 2004

Obzirom na složenost prethodnih ugovora postalo je jasno da ih je nužno zamijeniti jedinstvenim, kraćim i jednostavnijim dokumentom. Ovaj je novi dokument sličan Ustavu neke države, ali ne predstavlja Ustav u uobičajenom smislu jer EU nije država. Ovaj dokument predstavlja Ustavni ugovor, a cilj mu je postaviti jasna pravila za upravljanje EU nakon proširenja 2004. godine, i to spajanjem prethodnih ugovora u jedinstven dokument, pojednostavljivanjem procesa odlučivanja te zamjenom strukture tri stuba EU na način da joj se (Uniji) da jedinstven pravni okvir i vlastita pravna osobnost. Za razliku od prethodnih ugovora ovaj dokument, u članku I - 2, uključuje i poveznice koje se odnose na manjinska prava.

Do danas je Ustav ratificiralo 16 država članica. Najveći udarac procesu usvajanja Ustava zadale su Francuska i Nizozemska, odbijanjem Ustava na referendumima održanim u svibnju i lipnju 2005. godine. U svjetlu tih rezultata, u lipnju 2007. godine lideri EU postigli su dogovor o mandatu nove Međuvladine konferencije. Zadatak ove Međuvladine konferencije je izraditi nacrt novog ugovora o institucionalnoj reformi do kraja 2007. godine. Na odbijanje Ustavnog ugovora mogla bi utjecati i činjenica da ne postoji okvir za proširenje nakon stupanja Bugarske i Rumunjske u članstvo EU. Pridruživanje zemalja SEE zahtijevati će ili izradu nacrtu i ratifikaciju novog ugovora, ili izmjene i dopune Ugovora iz Nice.

Ustroj EU

Institucije Europske Unije su: Europski Parlament (EP), Vijeće, Europska Komisija (EC) i Europski sud pravde (ECJ). Osim njih, postoje i Revizorski sud (the Court of Auditors) i dva savjetodavna tijela koja doprinose stvaranju politika u EU: Europski gospodarski i socijalni odbor (the European Economic and Social Committee) te Odbor regija (the Committee of the Regions). Financijska pitanja nadgledaju dvije banke: Europska središnja banka (ECB) i Europska investicijska banka (EIB).

Institucija	Sastav	Zastupaju interese
Parlament	Predstavnici izabrani neposrednim i općim glasovanjem	Svojih birača
Vijeće	Dužnosnici nacionalnih vlada	Zemalja članica
Komisija	Europski javni službenici	EU

Europski Parlament

EP je predstavničko tijelo čije članstvo biraju građani EU na neposrednim izborima, ali nema zakonodavne ovlasti koje su karakteristične za nacionalne parlamente. Najprikladnije ga je opisati kao ko-zakonodavno tijelo koje, zajedno sa Vijećem, usvaja europske zakone u brojnim područjima. Osim usvajanja zakona, EP provodi demokratski nadzor nad EC i Vijećem. Također, zajedno sa Vijećem odlučuje o godišnjem proračunu EU. Nadalje, ima pravo cenzurirati EC, odnosno pozvati ju na kolektivnu ostavku. EP, stoga, posjeduje zakonodavne ovlasti, pravo nadzora, kao i ovlasti pri donošenju proračuna.

Zakonodavne ovlasti

EP ne može potaknuti donošenje zakona, jer je EC jedina institucija koja ima takve ovlasti. Međutim, EP može zatražiti od EC da predstavi prijedloge zakona. Kada EC predstavi zakonski tekst, isti se prosljeđuje na razmatranje Vijeću i EP. Radeći u parlamentarnom odboru, član EP (MEP) sačinjava nacrt izvještaja o prijedlogu. Odbor može izvještaj dopuniti i izmijeniti, te glasuje o njemu. Nakon revizije i usvajanja teksta na plenarnoj sjednici, EP usvaja svoje stajalište u prvom čitanju. Drugo čitanje će uslijediti nakon što Vijeće razmotri mišljenje EP, u slučaju da postoje pitanja oko kojih je potrebno postići daljnji kompromis.

Ovlasti pri donošenju proračuna

EP zajednički odlučuje i o proračunu EU. Prvo EC priprema preliminarni nacrt proračuna koji se podnosi Vijeću EU. Temeljem toga nacrta Vijeće priprema nacrt proračuna i prosljeđuje ga EP na prvo čitanje. EP, na plenarnoj sjednici, radi na izmjenama i dopunama nacrta i vraća ga Vijeću, koje ga može dodatno izmijeniti prije nego što ga vrati EP. EP, zatim, na plenarnoj sjednici usvaja ili odbacuje izmijenjeni proračun u drugom čitanju. Predsjednik/ca EP ima konačnu riječ pri usvajanju proračuna, koji se ne može primjenjivati dok ga predsjednik/ca ne potpiše.

Pravo nadzora

EP ima pravo nadzora nad EC, a ima i pravo "cenzuriranja" Komisije. EP je iskoristio ovo pravo 1999., kada je inicirao izglasavanje nepovjerenja Santerovoj Komisiji čiji su pojedini članovi bili upleteni u korupcijske skandale. Prijedlog je propao, ali je Komisija dala kolektivnu ostavku.

Za imenovanje nove Komisije potrebno je odobrenje EP. EP je iskoristio ovo pravo za vrijeme imenovanja Barrosove Komisije, kada je izrazio svoje rezerve vezano za stručnost nekoliko predloženih povjerenika. O sastavu Komisije se tada ponovno pregovaralo i EP ga je na kraju odobrio.

Članovi EP-a biraju se neposrednim glasovanjem na općim izborima, na razdoblje od pet godina. Sadašnji Parlament ima 785 članova, od kojih 242 žene. Predsjednik EP je Hans-Gert Pöttering iz Njemačke. Predsjednik/ca se bira na razdoblje od dvije i pol godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Članovi Parlamenta ne sjede grupirani po državama iz kojih dolaze, nego u sedam europskih političkih grupacija, ovisno o njihovoj političkoj opredijeljenosti..

EP ima sjedišta na tri lokacije: Brussels, Luxembourg i Strasbourg. Sjedište Glavnog tajništva EP je u Luxembourg-u. 12 godišnjih plenarnih sjednica održavaju se u Strasbourg-u i povremeno u Brussels-u. Sastanci parlamentarnih odbora održavaju se u Brussels-u.

Poglavlje 1.

Europska Unija: pregled

Broj mjesta u EP	
Njemačka	99
Francuska, Italija, UK	78
Španjolska, Poljska	54
Rumunjska	35
Nizozemska	27
Belgija, Češka, Grčka, Mađarska, Portugal	24
Švedska	19
Austrija	18
Danska, Finska, Slovačka	14
Irska, Litva	13
Bugarska	18
Latvija	9
Slovenija	7
Cipar, Estonija, Luksemburg	6
Malta	5
Ukupno	785

Političke grupacije u EP prema izborima 2004.:

EPP–ED: Grupacija Europske narodne stranke (Kršćanski demokrati) i Europskih demokrata

PES: Grupacija socijalista u Europskom Parlamentu

ALDE: Grupacija Saveza liberala i demokrata za Europu

UEN: Grupacija Unije za Europu naroda

Greens/EFA: Grupacija zelenih/Europski slobodni savez

GUE/NGL: Konfederalna grupacija ujedinjene europske ljevice/Nordijska zelena ljevica

IND/DEM: Grupacija za neovisnost i demokraciju

ITS: Grupacija Identitet, tradicija i suverenitet

Vijeće

Vijeće je glavno tijelo EU za donošenje odluka. Uspostavljeno je osnivačkim ugovorima iz 1950-ih. Vijeće predstavlja države članice, a sastancima Vijeća nazoči po jedan ministar iz vlade svake od država članica.

Kada se sastaju premijeri i/ili predsjednici država članica, Vijeće se naziva Europsko Vijeće. Budući da je Europsko Vijeće tijelo za određivanje i usvajanje politika na najvišoj razini, ti se sastanci nazivaju i sastancima na vrhu (samiti). Oni određuju sveopću politiku EU i rješavaju pitanja koja se ne mogu riješiti na nižim razinama. Sastancima Europskog Vijeća nazoči i predsjednik Komisije. Europsko se Vijeće sastaje do četiri puta godišnje.

Kada sastancima nazoče resorni ministri, Vijeće se naziva Vijeće Europske Unije. Sastav ministara na sastancima ovisi o dnevnom redu. Ako se, na primjer, raspravlja o poljoprivredi, sastanku će nazočiti ministri poljoprivrede. Postoji ukupno devet različitih tematskih oblasti koje određuju sastav ministara na sastancima Vijeće:

- Opći poslovi i vanjski odnosi;
- Gospodarstvo i financije;
- Poljoprivreda i ribarstvo;
- Pravosuđe i unutarnji poslovi;
- Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i prava potrošača;
- Konkurentnost;
- Transport, telekomunikacije i energija;
- Okoliš; i
- Obrazovanje, mladi i kultura.

Kako je Vijeće sastavljeno od predstavnika nacionalnih vlada koji su odgovorni svojim nacionalnim parlamentima i biračkom tijelu, ono prvenstveno vodi računa o zaštiti interesa svake od država članica. U konačnici, međutim, odluke Vijeća predstavljaju kompromis u interesu svih država članica..

Vijeće ima šest ključnih odgovornosti:

- Da, zajedno s EP, usvaja europske zakone u mnogim područjima politika.
- Da koordinira šire ekonomske politike država članica.
- Da zaključuje međunarodne ugovore između EU i drugih zemalja ili međunarodnih organizacija.
- Da, zajedno s EP, odobrava proračun EU.
- Da razvija zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU (CFSP), temeljenu na smjernicama koje je odredilo Europsko Vijeće.
- Da koordinira suradnju između nacionalnih sudova i policija po pitanjima kriminaliteta.

Rad Vijeća potpomognut je od Odbora stalnih predstavnika (COREPER). COREPER I se bavi tehničkim, a COREPER II važnim političkim pitanjima. Smješten u Brussels-u, COREPER čine stalna predstavništva svake države članice EU, koja zastupaju i štite svoje nacionalne interese na razini EU. Voditelji predstavničkih delegacija su veleposlanici država pri EU.

Lisabonska Strategija

Proces pokrenut na Europskom Vijeću u Lisabonu 2000. imao je za cilj koordinirati ekonomske politike država članica. Njegov je osnovni cilj da do 2010. EU postane najkonkurentnije i najdinamičnije svjetsko gospodarstvo temeljeno na znanju, koje je, putem jače socijalne kohezije, sposobno ostvariti održivi razvoj i stvaranje brojnijih i boljih mogućnosti za zapošljavanje. Strategija je temeljena na pet elemenata: 1. otvaranje unutarnjeg tržišta usluga; 2. smanjivanje administrativnih izdataka u poslovanju; 3. postizanje ciljeva humanog kapitala; 4. ostvarivanje cilja o ulaganju 3% bruto društvenog proizvoda (GDP) u istraživanje i razvoj; i 5. dostizanje stope zaposlenosti od 70%. Do sada je postalo očigledno da EU neće biti u stanju ispuniti ove ciljeve u predviđenom roku.

Predsjedavanje Vijećem izmjenjuje se na svakih šest mjeseci. To znači da su države EU naizmjenično zadužene za sastavljanje programa rada Vijeća i predsjedavanje svim sastancima. Da bi se osigurao kontinuitet predsjedavanja Vijeće koristi sustav "trojke", u kojem ministri države koja trenutno predsjedava Vijećem blisko surađuju sa svojim prethodnicima i nasljednicima. Osnovna prednost predsjedavanja Vijećem je što državi članici omogućava sazivanje sastanaka i pokretanje strateških inicijativa o pitanjima od nacionalnog interesa, kao i da pokuša ta pitanja i inicijative uvrstiti na najvišu razinu programa rada EU. Različite države imaju različite nacionalne prioritete koji se održavaju na program rada EU tijekom njihovih mandata.

Redoslijed država koje predsjedavaju Vijećem određen je za razdoblje do 2020. Bilo koja od država jugoistočne Europe koja u međuvremenu postane članica EU morati će čekati na svoj red nakon 2020.

2007.	Njemačka	Portugal
2008.	Slovenija	Francuska
2009.	Češka	Švedska
2010.	Španjolska	Belgija
2011.	Mađarska	Poljska
2012.	Danska	Cipar
2013.	Irska	Litva
2014.	Grčka	Italija
2015.	Latvija	Luksemburg
2016.	Nizozemska	Slovačka
2017.	Malta	UK
2018.	Estonija	Bugarska
2019.	Austrija	Rumunjska
2020.	Finska	

Predsjedništvu pomoć pruža Generalno tajništvo, koje ima zadaću pripremiti i osigurati uvjete za učinkovit rad Vijeća. Generalni tajnik Vijeća je Javier Solana, koji je na tu dužnost ponovno imenovan 2004. On je također i Visoki predstavnik CFSP, i u tom svojstvu podupire koordinaciju djelovanja EU na globalnoj razini.

Važno je imati na umu da ni Europsko Vijeće, niti Vijeće Europske Unije nisu u bilo kakvoj vezi sa Vijećem Europe. Vijeće Europe nije institucija EU. To je međuvladina organizacija smještena u Strasbourg-u čiji je cilj zaštita ljudskih prava, promidžba europske kulturne različitosti i borba sa socijalnim problemima kao što su ksenofobija i netolerancija. Vijeće Europe osnovano je 1949. i danas broji 47 zemalja članica. Jedno od njegovih najvećih postignuća je stvaranje Europske konvencije o ljudskim pravima čiju provedbu nadzire Europski sud za ljudska prava, koji je također smješten u Strasbourg-u. Vodeći europski međunarodni pravni instrument za zaštitu manjinskih prava, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM), kao i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML), također su izrađeni pod pokroviteljstvom Vijeća Europe.

Europska Komisija

EC je najvidljivija institucija EU, i njezina je ključna agencija za stvaranja politika i njezina birokracija. Pojam "Komisija" koristi se dvojako. Prvo, odnosi se na kolegij povjerenika postavljenih da vode instituciju i donose odluke. Drugo, odnosi se na osoblje od oko 25,000 europskih javnih službenika čiji rad doprinosi svakodnevnom djelovanju EC. Uloga EC je da podupire interese EU. Za razliku od nacionalne vlade, EC ima mješavinu zakonodavnih i izvršnih ovlasti. Ona je odgovorna za stvaranje novih zakona i politika, kao i za praćenje njihove provedbe od strane država članica. Osim toga, EC upravlja proračunom EU i zastupa EU u međunarodnim pregovorima. Predsjednik EC je José Manuel Barroso iz Portugala. Sjedište EC je u Brussels-u, a ima i urede u Luxembourg-u, predstavništva u svim državama članicama EU i delegacije u mnogim državama diljem svijeta.

Povjerenici djeluju kao kabinet i ima ih 27, po jedan iz svake države članice. Svaki je povjerenik odgovoran za određenu politiku i rukovodi općom upravom (DG), koja je ekvivalent vladinog ministarstva. Nova se Komisija imenuje svakih pet godina, najkasnije šest mjeseci nakon izbora za EP.

Procedura za imenovanje Komisije
Vlade država članica zajednički odlučuju koga odrediti za novog predsjednika EC
EP odobrava imenovanje predsjednika EC
U dogovoru sa vladama država članica imenovani predsjednika/cu EC vrši odabir ostalih članova EC
EP, u okviru svojih relevantnih odbora, razgovara sa svakim predloženim povjerenikom i daje mišljenje o cijelom timu
Nakon odobrenja EP-a nova Komisija može službeno započeti svoj rad

EC je podijeljena na brojne opće uprave i službe koje razvijaju i provode politike EU. One su, nadalje, podijeljene na uprave (Directorates) i odjele (Units). DG se razlikuju po veličini, proračunu i ovlastima.

U nastavku slijede nazivi DG koji su najznačajniji za potrebe ovog vodiča:

- DG za obrazovanje i kulturu, sa misijom stvaranja Europe znanja, razvoja europskog kulturnog prostora i uključivanja građana u Europske integracije;
- DG za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti razvija politike u područjima zapošljavanja, socijalne uključenosti i zaštite, kao i u području jednakosti spolova;
- DG za proširenje upravlja procesom proširenja EU i podijeljena je na 5 uprava: Uprava A je zadužena za strategijsku koordinaciju; Uprava B se bavi državama kandidatkinjama – Hrvatskom, Makedonijom i Turskom; dok se Uprava C bavi potencijalnim kandidatkinjama sa zapadnog Balkana;
- DG za vanjske odnose doprinosi stvaranju učinkovitih i jedinstvenih politika vanjskih odnosa EU;
- DG za pravdu, slobodu i sigurnost bavi se pitanjima slobode, sigurnosti i pravde; i
- DG za regionalnu politiku odgovorna je za europske mjere pomoći gospodarskom i socijalnom razvoju manje razvijenih regija EU.

Delegacije EC

EC ima pet predstavništava u međunarodnim organizacijama kao i 136 predstavnika u trećim zemljama, uključujući sve države SEE. Uloga delegacija je:

- Predstaviti, objasniti i provoditi politike EU;
- Analizirati i izvještavati o politikama i napretku zemalja u kojima su akreditirane; i
- Provoditi pregovore sukladno mandatu koji im je određen.

Delegacije imaju ključnu ulogu u provedbi programa vanjske pomoći i intenzivno su uključene u programiranje i upravljanje projektima. Zajedno sa predsjedništvom EU, one imaju vodeću ulogu u lokalnoj koordinaciji provedbe multilateralne i bilateralne pomoći EU. Ovisno o prioritetima zemlje, pomoć obuhvaća brojna područja, poput humanitarne pomoći; izgradnje institucija i kapaciteta; razminiranja i obnove; potpore demokraciji i ljudskim pravima, uključujući neovisne medije; te tradicionalnu razvojnu pomoć.

Delegacije također imaju sve veću ulogu u upravljanju CFSP, pružajući redovite političke analize, provodeći procjene zajedno sa veleposlanstvima zemalja članica i doprinoseći procesu stvaranja politika.

Europski sud pravde

Sud pravde Europskih Zajednica (ECJ) uspostavljen je prvim Pariškim ugovorom iz 1952. Sjedište mu je u Luxembourg-u. ECJ je Vrhovni sud EU; i ne treba ga miješati sa Europskim sudom za ljudska prava koji je institucija Vijeća Europe.

Svrha ECJ je da osigura jedinstveno tumačenje i primjenu zakona EU u svim državama članicama, na način da zakon bude jednak za sve. Sud osigurava da nacionalni sudovi ne donose različite presude po istim pitanjima, kao i da sve države članice i institucije EU primjenjuju zakon EU. ECJ ma ovlasti rješavati pravne sporove između država članica EU, institucija EU, poslovnih subjekata i pojedinaca.

Članstvo ECJ čini po jedan sudac iz svake države članice, tako da je zastupljeno svih 27 nacionalnih pravnih sustava EU. Međutim, zbog veće učinkovitosti, ECJ obično zasjeda u Velikom vijeću od 13 sudaca, ili u manjim vijećima koja čine tri ili pet sudaca.

Suci i glavni odvjetnici imenuju se u ECJ zajedničkim dogovorom vlada država članica.

Mandat im traje šest godina i može se obnoviti. Glavni odvjetnici potpomažu u svakom sporu i svoja mišljenja o raznim pitanjima trebaju iznositi s potpunom nepristranošću. Njihova je uloga da predlažu pravna rješenja slučajeva pred ECJ. Iako ih često prihvaća, mišljenja glavnih odvjetnika nisu obvezujuća za ECJ. Presude ECJ donose se većinom glasova i iznose se na javnim raspravama.

Kako se obim poslova ECJ znatno povećao, 1989. je uspostavljen Prvostupanjski sud. Ovaj je Sud nadležan donositi presude u određenim vrstama sporova, posebice u parnicama koje pokreću fizičke osobe, tvrtke i neke organizacije, kao i u slučajevima koji se odnose na primjenu zakona o konkurentnosti. I ECJ i Prvostupanjski sud imaju predsjednika kojeg biraju suci na razdoblje od tri godine sa mogućnošću produljenja mandata.

Osim navedenog, osnovano je i novo sudbeno tijelo koje rješava sporove između EU i njezinih javnih službenika. Europski sud javne službe (the European Civil Service Tribunal) sastoji se od sedam sudaca i vezan je uz Prvostupanjski sud.

Vrste slučajeva koje razmatra sud	
Preliminarna sudska odluka	Ukoliko nacionalni sud ima nedoumice vezano za tumačenje ili valjanost zakona EU, on može, a ponekad i mora zatražiti savjet od ECJ. Takav se savjet daje u formi preliminarne odluke.
Neispunjavanje obveze	Ukoliko država članica ne ispuni obvezu prema zakonu EU, EC može pokrenuti spor pred ECJ. Spor može pokrenuti i jedna država članica protiv druge. Ukoliko se utvrdi krivnja optužene države, ista mora ispraviti situaciju. Ako Sud ustanovi da država članica nije djelovala sukladno presudi, ista može biti kažnjena.
Postupci za poništenje	Ukoliko neka od država članica, Vijeće, EC ili EP smatra da je određeni zakon EU protuzakonit, isti mogu od Suda zatražiti poništenje toga zakona. Pojedinci također mogu koristiti postupke za poništenje tj. zatražiti od Suda da ukine određeni zakon jer isti proizvodi izravne i negativne posljedice na njih kao pojedince. Ako ECJ utvrdi da određeni zakon nije pravilno usvojen, ili nije utemeljen na ugovorima, može ga proglasiti ništavim i nevažećim.
Postupci zbog propusta u djelovanju tj. nečinjenja	Ugovori zahtijevaju od EP, Vijeća i EC da, u određenim okolnostima, donose određene odluke. Ako to ne učine, države članice, ostale institucije Zajednice i, pod određenim uvjetima, pojedinci ili tvrtke, mogu podnijeti žalbu ECJ kako bi takav propust u djelovanju bio službeno zabilježen.

Europski sud revizora

Smješten u Luxembourg-u, ovaj Sud ima zadaću provjeravati da li se fondovi EU, koji dolaze od poreznih obveznika, pravilno prikupljaju te zakonito, učinkovito i namjenski troše. Sud ima pravo izvršiti reviziju poslovanja bilo koje osobe ili organizacije koja koristi fondove EU.

Sud ima po jednog člana iz svake zemlje članice EU. Članove imenuje Vijeće na razdoblje od šest godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja..

Europski ekonomski i socijalni odbor

Osnovan prema Ugovoru iz Rima 1957., Europski ekonomski i socijalni odbor je savjetodavno tijelo koje zastupa poslodavce, sindikate, poljoprivrednike, potrošače i druge interesne skupine koje zajedno čine organizirano civilno društvo. Djelujući kao most između EU i njenih građana, Odbor sudjeluje u političkim raspravama sa EC, Vijećem i EP. Budući da čini sastavni dio procesa odlučivanja u EU, Odbor mora biti konzultiran prije donošenja odluka o ekonomskim i socijalnim politikama. Odbor broji 344 člana koji su predloženi od vlade država članica. Članovi se imenuju na razdoblje od četiri godine.

Odbor Regija

Odbor regija je savjetodavno tijelo sastavljeno od predstavnika područnih i lokalnih vlasti država članica. Uspostavljeno je 1994. temeljem TEU. Odbor mora biti konzultiran pri donošenju odluka koje su od interesa za lokalne i područne vlasti, poput onih koje se odnose na područne politike, okoliš, obrazovanje i transport. Odbor broji 344 člana, koji su političari izabrani na općinskoj ili područnoj razini. Članove predlažu njihove vlade, a imenuje ih Vijeće EU.

Europska središnja banka

ECB je središnja banka nadležna za jedinstvenu europsku valutu - Euro. Uspostavljena je 1998., sa sjedištem u Frankfurtu na Majni. ECB je odgovorna za upravljanje ekonomskom i monetarnom unijom. Njezina je glavna zadaća održavati kupovnu moć Eura, kao i stabilnost cijena u Eurozoni. Eurozonu čini 13 država članica EU koje su uvele Euro od 1999.: Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Španjolska i Portugal. Novčanice i kovanice Eura izdaju središnje nacionalne banke, isključivo uz odobrenje ECB.

Država članica EU ne ulazi u Eurozonu po automatizmu. Država članica, da bi mogla uvesti Euro, mora ispuniti niz kriterija koji se zovu kriteriji približavanja (ili kriteriji iz Maastrichta). Ovim kriterijima se zahtijeva: da deficit državnog proračuna ne smije prelaziti 3% njezinog GDP-a; da se javno zaduženje mora održavati ispod 60% GDP-a; i da, između ostalog, cijene, kamate i devizni tečaj moraju biti stabilni. Slovenija je prva od država koje su pristupile članstvu EU u 2004. postala članica Eurozone, i to u 2007. Cipar i Malta bi trebali postati članovi Eurozone u 2008.

Europska investicijska banka

EIB, financijska institucija EU, stvorena je Ugovorom iz Rima. Članstvo EIB, koja ima sjedište u Luxembourg-u, čine države članice EU koje su sve dale svoj doprinos temeljnom kapitalu EIB. Misija EIB je da podupire ciljeve EU, osiguravajući dugotrajno

financiranje specifičnih kapitalnih projekata, u skladu sa strogom bankarskom praksom.

Proces odlučivanja u EU

Proces odlučivanja u EU slijedi načelo supsidijarnosti kojemu je cilj utvrditi da li EU može izravno djelovati ili pak djelovanje treba prepustiti državama članicama. Prema tom načelu EU ne djeluje (osim u područjima koja su pod njezinom isključivom nadležnošću) ukoliko bi moguće aktivnosti bilo učinkovitije poduzeti na nacionalnoj, područnoj ili lokalnoj razini. Odluke EU bi trebalo približiti građanima u najvećoj mogućoj mjeri.

Načelo supsidijarnosti je usko povezano sa načelima razmjernosti i potrebe, koja zahtijevaju da bilo koja aktivnost EU ne bi trebala nadilaziti razinu djelovanja od one neophodne za postizanje ciljeva ugovora.

EU trenutačno ima tri vrste ovlasti:

- Izričite ovlasti: jasno su definirane ugovorima.
- Neizravne ovlasti: kada Europska Zajednica ima izričite ovlasti u određenom području (npr. transport), ona ima ovlasti u istom tom području i u pogledu vanjskih odnosa (npr. pregovori o međunarodnim ugovorima iz područja transporta).
- Supsidijarne ovlasti: kada Zajednica nema izričite ili neizravne ovlasti da postigne cilj ugovora koji se odnosi na jedinstveno tržište, članak 308. TEC omogućava Vijeću, koje djeluje jedinstveno, da poduzme mjere koje smatra neophodnima.

Odlučivanje na razini EU uključuje EP, Vijeće i EC. Pravila i postupci donošenja odluka u EU određeni su ugovorima. Svaki prijedlog novog europskog zakona temeljen je na specifičnim člancima ugovora, koji se smatraju "pravnim temeljem" prijedloga. Ovim se određuje koji se zakonski postupak mora slijediti. Tri temeljna postupka čine konzultacije, odobravanje i suodlučivanje.

Konzultacije

U postupku konzultacija, Vijeće konzultira EP, Europski ekonomski i socijalni odbor i Odbor regija o prijedlozima Komisije. EP može odobriti prijedlog EC, odbiti ga ili tražiti izmjene. Ukoliko su zatražene izmjene, EC će ih razmotriti. Ukoliko EC prihvati izmjene, izmijenjeni prijedlog uputit će Vijeću. Vijeće razmatra izmijenjeni prijedlog, te ga usvaja ili radi daljnje izmjene. Ukoliko Vijeće izmijeni prijedlog EC, to mora učiniti jednoglasno.

Odobravanje

Postupak odobravanja zahtijeva od Vijeća da pribavi odobrenje, odnosno suglasnost EP prije donošenja određenih važnih odluka. U tom slučaju, EP ne može izmijeniti prijedlog, već ga može ili prihvatiti ili odbaciti. Za odobrenje je potrebna apsolutna većina glasova.

Suodlučivanje

Ovaj se postupak najčešće koristi u procesu donošenja zakona. U postupku suodlučivanja EP ravnomjerno dijeli zakonodavne ovlasti sa Vijećem. Ukoliko Vijeće i EP ne mogu postići dogovor oko nekog prijedloga zakona, prijedlog se dostavlja odboru za usklađivanje koji se sastoji od jednakog broja predstavnika obje institucije. Kada odbor postigne dogovor, tekst se još jednom dostavlja EP i Vijeću kako bi zakon bio usvojen.

Manjak demokratičnosti

EU se često optužuje zbog nedostatka institucionalne otvorenosti, transparentnosti, dostupnosti i odgovornosti. Iako se EP bira izravno, većina ovlasti je u rukama EC i Vijeća, koji nisu neposredno izabrani i nemaju veću javnu odgovornost. Shodno tome, pojavile su se dvojbe oko manjka demokratičnosti. Obično ga se definira kao manjak odgovornosti institucija EU, ili kao praznina između ovlasti prenesenih na EU i sposobnosti EP da nadzire i kontrolira te ovlasti.

Vijeće

Odluke Vijeća donose se glasovanjem. Broj glasova određen je u korist država sa manjim brojem stanovnika.

Raspodjela glasova u Vijeću	
Njemačka, Francuska, Italija, UK	29
Španjolska, Poljska	27
Rumunjska	14
Nizozemska	13
Belgija, Češka, Grčka, Mađarska, Portugal	12
Austrija, Bugarska, Švedska	10
Danska, Irska, Litva, Slovačka, Finska	7
Cipar, Estonija, Letonija, Luksemburg, Slovenija	3
Malta	3
Ukupno	345

Odluke se donose ili jednoglasno ili kvalificiranom većinom glasova. Odluke u okviru najosjetljivijih područja kao što su azil ili politika useljavanja, CFSP i oporezivanje, moraju biti jednoglasne. Na taj je način uspostavljen učinkovit sustav koji svakoj državi članici omogućava da iskoristi pravo veta pri odlučivanju o pitanjima iz navedenih područja.

Međutim, za odlučivanje o većini pitanja dovoljna je kvalificirana većina. Kvalificirana se većina postiže ako većina država članica (u nekim slučajevima dvotrećinska većina) prihvati odluku i ukoliko je osigurano najmanje 255 glasova (73.9 % od ukupnog broja) u korist određene odluke.

Osim toga, država članica može zatražiti potvrdu da glasovi u korist odluke predstavljaju najmanje 62% od ukupnog stanovništva EU. Ako to nije slučaj, odluka neće biti usvojena.

Državljanstvo EU je definirano kao "državljeni država članica" koji imaju mogućnost da: 1. se slobodno kreću, putuju, borave i rade u bilo kojoj državi članici EU; 2. sudjeluju na lokalnim i na izborima za EP u državi članici u kojoj borave, sa pravom da biraju i da budu birani; 3. zatraže zaštitu diplomatskih predstavništava bilo koje od država članica EU dok se nalaze u onim zemljama u kojima njihova država nema predstavništvo; 4. podnose peticije EP i pritužbe Europskom Ombudsmanu.¹ U praksi, ovo se odnosi samo na građane EU-15, jer je pravo na rad državljanina država koje su pristupile članstvu u EU u 2004. i 2007. strogo ograničeno na razdoblje do sedam godina. Za očekivati je da će slična ograničenja biti primjenjivana i na države SEE, nakon što postanu članicama EU.

Europska Komisija

Odluke o prijedlozima, koje upućuje jedan ili više povjerenika, donose se kolektivno. Komisija odluke donosi prostom većinom glasova. Ukoliko su glasovi podijeljeni, odlučujući je glas predsjednika.

Komisija odlučuje na četiri načina:

- Tijekom redovnih tjednih sastanaka.
- Pismenim postupkom, u kojem se prijedlog napismeno dostavlja svim članovima koji moraju iskazati svoju uzdržanost i/ili predložiti izmjene do određenog roka. Također, može se zatražiti i rasprava. Ukoliko nitko ne iskaže uzdržanost ili ne predloži izmjene, Komisija usvaja prijedlog.
- Davanjem ovlaštenja, pri čemu Komisija može ovlastiti jednog ili više svojih članova da donesu odluku, sve dok se poštuje načelo kolektivne odgovornosti.
- Delegiranjem tj. povjeravanjem, pri čemu Komisija može povjeriti donošenje određenih odluka povjerenicima općih uprava i voditeljima službi koji, u tom slučaju, djeluju u njezino ime.

U EU su u uporabi 23 službena jezika: bugarski, češki, danski, nizozemski, engleski, estonski, finski, francuski, njemački, grčki, mađarski, irski, talijanski, letonski, litvanski, malteški, poljski, portugalski, rumunjski, slovački, slovenski, španjolski i švedski.

Upravljanje EU

U Bijeloj knjizi o upravljanju EU, EC je uspostavila vlastitu koncepciju upravljanja, definirajući ju kao skup pravila, procesa i ponašanja koji utječu na način primjene ovlasti na razini EU, posebice u odnosu na otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i usklađenost. Ovih pet "načela dobrog upravljanja" učvršćuje načela supsidijarnosti i razmjernosti.⁷ Knjiga sadrži preporuke o tome kako unaprijediti demokraciju u EU i unaprijediti zakonitost djelovanja njezinih institucija. Tri su nova oblika upravljanja identificirana kao osobito značajni za zaštitu manjina. To su:

- Uvođenje u glavne tokove (mainstreaming),
- Procjena utjecaja, i
- Otvorena metoda koordinacije (OMC).⁸

Uvođenje u glavne tokove

U ovom kontekstu, naglašavanje manjinske perspektive predstavlja proces procjene

utjecaja planiranih aktivnosti na različite grupe osoba, uključujući zakonodavstvo, politike ili programe, u bilo kojem području i na svim razinama djelovanja. To je strategija kojom interesi i iskustava različitih skupina postaju sastavnim dijelom postupaka izrade, provedbe, praćenja i procjene politika i programa u svim političkim, ekonomskim i socijalnim područjima, kako bi manjinske skupine i većinsko stanovništvo imali jednake koristi i da bi se spriječila nejednakost. Krajnji cilj "uvođenja u glavne tokove" je postizanje jednakosti.⁹

Procjena utjecaja

Cilj procjene utjecaja je poboljšati stvaranje zakona uzimajući u obzir koristi i troškove provođenja zakona. Ovaj se alat primjenjuje na direktive i propise, kao što su "bijele knjige", programe potrošnje i smjernice za međunarodne ugovore. Prijedlog određene politike se procjenjuje u odnosu na njezin ekonomski, socijalni i utjecaj na okoliš, a u obzir se uzima i mogući značajan utjecaj na određene društvene skupine, ekonomsko područje ili regiju.¹⁰

Otvorena metoda koordinacije

OMC je alat koji omogućava EU da se bavi pitanjima koja su obično u nadležnosti djelovanja države. Ova metoda upravljanja, koja se temelji na fleksibilnom pristupu, ima četiri faze:

- Vijeće postiže dogovor o ciljevima politike;
- Države članice preuzimaju smjernice i ugrađuju ih u nacionalne i područne politike;
- Mjerila i pokazatelji za procjenu dobre prakse su usuglašeni; i
- Rezultati se prate i ocjenjuju.

Pravo EU i njegovi izvori

Cjelokupni se zakonodavni okvir Zajednice zajednički naziva *acquis communautaire* (pravna stečevina). Pojam potječe iz francuskog jezika i njegovo je doslovno značenje "pokroviteljstvo/naslijeđe zajednice". Sa više od 100,000 stranica (broj se povećava), *acquis* se sastoji od normi i pravne prakse, uključujući primarno i sekundarno zakonodavstvo, kao i druge pravne akte, načela, ugovore, deklaracije, rezolucije, mišljenja, ciljeve i postupke, te sudsku praksu ECJ koja se primjenjuje na Zajednicu. To je zbirka prava i obveza koje države članice moraju prihvatiti i primjenjivati.

Acquis je naročito značajan za države koje teže postati članicama EU, jer priznavanje, prihvaćanje, usvajanje i primjena *acquis-a* predstavljaju temeljni uvjet za pristupanje u članstvo EU.

Zakon Zajednice je obvezujući za države članice i njihove građane. On je postao sastavni dio pravnog poretka država članica, a nacionalni sudovi su ga obvezni primjenjivati. Presude ECJ su razjasnile da zakon Zajednice ima prednost u odnosu na nacionalne zakone država članica.

Osnivački ugovori EU čine primarno zakonodavstvo. Zakoni koje, sukladno njihovim ovlastima koje proistječu iz ugovora, donose institucije Zajednice naziva se sekundarnim zakonodavstvom. Pravni akti mogu biti obvezujući i neobvezujući.

Obvezujući pravni akti uključuju propise, direktive i odluke. Propis je obvezujući i neposredno primjenjiv na sve države članice. Direktive su obvezujuće za države članice u odnosu na rezultat koji treba postići, ali je odlučivanje o obliku, procesu i instrumentima njihove provedbe prepušteno državama članicama. Države članice imaju obvezu ugraditi direktive u nacionalna zakonodavstva. Tekst odluke je u

cijelosti obvezujući za one na koje se odnosi.

Neobvezujući pravni akti su preporuke i mišljenja. Preporuka navodi koja se aktivnost ili pristup očekuju od onoga na koga se preporuka odnosi. Mišljenje iznosi stav onoga tko ga je objavio.

Schengenski sporazum

Schengen je grad u Luksemburgu u kome je, 1985. godine, potpisan Schengenski sporazum. Tim su se sporazumom Belgija, Francuska, Njemačka, Luksemburg i Nizozemska dogovorile o postupnom uklanjanju unutarnjih graničnih kontrola i uvođenju slobodu kretanja osoba. Dok su uklanjale unutarnje, članice Schengenske zone pojačale su vanjske granične kontrole. Schengenski sporazum je pripojen Amsterdamskom ugovoru, i proširen je na sve države članice EU. Države koje trenutno pripadaju Schengenskoj zoni su: Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Island*, Italija, Grčka, Luksemburg, Nizozemska, Norveška,* Portugal, Španjolska i Švedska. Usvajanje Schengenskog *acquis-a* postao je preduvjet članstva. Sve države koje su u 2004. pristupile članstvu u EU, uz izuzetak Cipra, priključiti će se Schengenskoj zoni u siječnju 2008., nakon početka primjene novog Schengenskog informacijskog sustava (SIS). SIS omogućava mjerodavnim vlastima država članica pristup i razmjenu informacija o različitim kategorijama osoba i imovine. Jedna od posljedica primjene Schengenskog sporazuma je strogo ograničenje slobode kretanja osoba iz država SEE u EU. **nije država članica EU*

Proračun EU

Financijski plan EU, kojim se određuju gornja granica godišnje potrošnje i izvori priliva sredstava koji prioritete politika EU izražavaju financijskim mjerilima, naziva se financijska perspektiva. Financijska perspektiva nije detaljna poput godišnjeg proračuna, koji ima oko 1,150 zasebnih stavki. Stavke, iznose, detaljne napomene i raspored plaćanja za svaku godinu utvrđuju dvije odgovorne institucije, Vijeće i EP, a na temelju prijedloga EC. Financijska perspektiva za razdoblje od 2007.–2013. nastoji potaknuti održivi rast i konkurentnost da bi se stvorilo više radnih mjesta. Očekuje se da će EU u narednom, sedmogodišnjem, razdoblju imati na raspolaganju 864.3 milijardi Eura, što je nešto više od 1% bruto nacionalnog prihoda EU.

Za razliku od svojih država članica, EU nema ovlasti za nametanje bilo kakvih poreza. Umjesto toga, proračun EU se financira iz četiri izvora koja osiguravaju države članice nakon konzultacija sa EP, a uključuju:

- Vlastita sredstva prihodovana od redovitih carinskih pristojbi naplaćenih od uvoza proizvoda iz trećih zemalja – oko 15% cjelokupnog prihoda.
- Prihodi od poreza na dodanu vrijednost, kao doprinos država članica u iznosu od 1% konačne prodajne cijene zajedničke osnovice za robu i usluge – oko 15 % cjelokupnog prihoda.
- Sredstva od bruto nacionalnog prihoda (GNI) po jedinstvenoj stopi, (0.73 %) koja se primjenjuje na GNI svake države članice – oko 69 % cjelokupnog prihoda.
- Razni prihodi koji obuhvaćaju poreze na plaće koje plaća osoblje EU, doprinose raznim programima EU od država koje nisu članice EU, te novčane kazne naplaćene tvrtkama koje krše zakone EU – oko 1% cjelokupnog prihoda.

Strukturalni fondovi i Kohezijski fond su financijski instrumenti regionalne politike EU, koji su namijenjeni smanjivanju razlika u stupnju razvijenosti između regija i država članica.

Kohezijski fond pruža financijsku pomoć manje uspješnim državama članicama čiji GNP po stanovniku, izračunat na paritetu kupovne moći, iznosi manje od 90% prosjeka EU. Većina sredstava iz ovog fonda dodjeljuje se za projekte iz područja okoliša i transportne infrastrukture.

Strukturalni fondovi su namijenjeni olakšavanju strukturalnih prilagodbi regija koje zaostaju u razvoju i čiji je GNP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU, kao i za ekonomsku i socijalnu pretvorbu područja sa strukturalnim poteškoćama i velikom nezaposlenošću.

Struktura proračuna EU – kako se raspoređuje novac?	
Poljoprivredne potpore, zaštita okoliša, razvitak ruralnih područja i ribarstva	43%
Kohezija (pomoć manje razvijenim regijama)	36%
Konkurentnost, ekonomski rast i stvaranje radnih mjesta	8%
Pomoć u nuždi i razvojna pomoć zemljama koje se trebaju pridružiti EU, susjednim zemljama i drugim zemljama u svijetu, uključujući Europski razvojni fond	6%
Administrativni troškovi	6%
Temeljne slobode, sigurnost i pravda (borba protiv terorizma, organiziranog kriminala, nezakonitog useljavanja), zaštita kulturnog nasljeđa, javno zdravstvo i zaštita potrošača	1%
UKUPNO	100%

Proračun EU mora imati usklađene prihode i troškove i, za razliku od nacionalnih vlada, EU ne smije imati proračunski deficit. Predloženi proračun za 2008. iznosi 129.2 milijardi Eura.

Relevantne poveznice – internetske (web) adrese

Europska unija – <http://www.europa.eu>

Pogled na EU – http://europa.eu/abc/index_en.htm

Eurožargon – http://www.europa.eu/abc/eurojargon/index_en.htm

EU pojmovnik – http://www.europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm

Europski Parlament – <http://www.europarl.europa.eu>

Vijeće – <http://www.consilium.europa.eu/>

Europska Komisija – <http://ec.europa.eu>

GD za proširenje – http://ec.europa.eu/comm/enlargement/index_en.htm

Europski sud pravde – <http://curia.eu.int/>

Poglavlje 2.

Politika EU u jugoistočnoj Europi

Poglavlje 2.

Politika EU u jugoistočnoj Europi

Europska zajednica već desetljećima održava veze sa zemljama SEE. Pristupom Grčke u članstvo, 1983., postalo je jasno da članstvo u Zajednici nije ograničeno samo na države zapadne Europe. Zajednica je 1998. potpisala prvi ugovor sa COMECON-om, gospodarstvenom organizacijom Varšavskog pakta. To je otvorilo put sklapanju bilateralnih sporazuma sa zemljama istočne Europe, prvo Poljskom i Mađarskom, a kasnije Rumunjskom i Bugarskom. Nekadašnjoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji Zajednica je pružala pomoć od potpisivanja sporazuma 1980. 1990. EC je predložila podizanje odnosa na višu razinu, što je vodilo Sporazumu o pridruživanju, koji bi sadržavao perspektive članstva u EU. Nakon raspada Jugoslavije, upravljanje krizom i konfliktima - radije nego članstvo - postalo je osnovni oblik djelovanja EC/EU na zapadnom Balkanu. Bugarska je potpisala Europski sporazum sa EU 1993., što joj je otvorilo vrata članstvu EU. Albanija, koja je bila još izoliranija od Bugarske, potpisala je svoj prvi sporazum sa EU 1992, što je omogućilo trgovanje i suradnju ali nije uključivalo određene korake prema članstvu.

U bivšoj je Jugoslaviji EU primarno tragala za uspješnim pregovorima o iznalaženju političkog rješenja i prestanku oružane borbe, pri čemu se naprezala do krajnjih mogućnosti. CFSP, koji se tek pojavio, bio je preslab da nađe raskorak u vanjskoj politici država članica, s Njemačkom koja je zagovarala priznanje Slovenije i Hrvatske, i Ujedinjenim kraljevstvom i Francuskom koje su težile očuvanju Jugoslavije. Neuspjeh učinkovitog suočavanja sa sukobima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, kao i podjele unutar EU vodile su do prestanka angažmana EU u regiji. Ta se situacija promijenila tek 1999.–2000. U međuvremenu, Sjedinjene Američke Države (USA) i pojedine države članice postali su glavni inozemni akteri u regiji, s tim da se uloga EU u velikoj mjeri svela na pružanje humanitarne pomoći.

Iskustvo neuspjeha 1991.-1992. u Jugoslaviji bilo je ključno za stvaranje učinkovitije vanjske politike EU, te ponovno razmatranje njezine angažiranosti u regiji i mogućih perspektiva za prijam država SEE u punopravno članstvo EU. Na Solunskom sastanku na vrhu 2003., na kome su sudjelovali predstavnici EU i balkanskih država, EU je naglasila svoju posvećenost pristupanju zemalja zapadnog Balkana u članstvo EU. Nakon odbijanja Europskog ustava u Francuskoj i Nizozemskoj 2005., nastupio je primjetan zamor u svezi sa proširenjem. Iako mogućnosti za članstvo formalno ostaju otvorene, izgledi su postali manje naglašeni.

Utjecaj EU u SEE ne može se potcijeniti. Unija je preinačila političke i pravne sustave i gospodarstva širom regije, te stvorila zajednički cilj za sve države SEE. Posvećenost reformi političkih elita bila bi neizvjesna bez postojanja europske

perspektive. Istovremeno, prijašnja proširenja donijela su ekonomske koristi EU u cjelini. Osim toga, veća stabilnost u SEE nije predstavljala samo uspjeh za vanjsku politiku EU, nego je značila i veliki napredak za sigurnost i stabilnost u cijeloj Europi, što je jedan od razloga postojanja EU.

Da bi se razumjela politika EU u SEE, nužno je razmotriti slijedeća tri aspekta:

- Oblici djelovanja EU u regiji, uključujući upravljanje sukobom, obnovu i razvitak, uz rad na proširenju;
- Koraci u procesu pridruživanja EU; i
- Status svake od država SEE u procesu pridruživanja i ključne prepreke za njihovo punopravno članstvo.

Oblici djelovanja EU

Opis EU kao sustava, radije nego kao institucije, posebice je primjenjiv u SEE. Politikama EU ne upravlja samo jedan sudionik ili interes. Umjesto toga, EU će svoja stajališta izraziti različitim glasovima koji se međusobno mogu osnaživati, ali mogu biti i suprotstavljeni. Osim različitih prioriteta država članicama, i institucije EU imaju različite ciljeve i načine djelovanja.

Upravljanje sukobom

EU je, od početka ratova u bivšoj Jugoslaviji, bila aktivna u upravljanju sukobima na Balkanu. U početku je to djelovanje bilo usmjereno na posredovanje koje je vodilo predsjedništvo EU. Kasnije, Vijeće je imenovalo pregovarače koji su sudjelovali u radu mirovne konferencije o bivšoj Jugoslaviji, mirovnim pregovorima o BiH, te pregovorima o Kosovu 1998-99. Slično tome, u pregovorima o statusu Kosova, koji su počeli krajem 2005., sudjeluje i Specijalni predstavnik EU, Stefan Lehne.

Uspostavljanjem institucija Visokog predstavnika za CFSP i Glavnog tajnika Vijeća EU vanjska politika i kapaciteti EU za djelovanje u kriznim situacijama znatno su ojačani. Javier Solana, koji vodi ured od 1999., imao je ključnu ulogu u pregovorima o Okvirnom sporazumu iz Ohrida i u stvaranju Državne zajednice Srbije i Crne Gore, 2002.

Terenska prisutnost EU bila je najvidljivija kroz Promatračku misiju EU (EUMM), koja se sastojala od oko 200 međunarodnih i domaćih promatrača sa sjedištem u Sarajevu, ali aktivnim u svim državama zapadnog Balkana. Kada je uspostavljena, 1991., EUMM je bila poznata po svojoj pasivnosti, prije svega zbog svog ograničenog i neprimjerenog mandata. EUMM (čije je osoblje ironično nazvano "sladoledari") nastavljaju promatrati događanja u regiji i izvještavati Visokog predstavnika o pitanjima granica, međuetničkim odnosima, političkim i sigurnosnim pitanjima te o pitanjima vezanim za izbjeglice.

U smislu sudjelovanja predstavnika s viših razina, instrument Specijalnog predstavnika EU omogućava EU prisutnost visokopozicioniranog političkog

pregovarača u pojedinim državama i regijama. U BiH, Specijalni predstavnik EU ujedno obnaša i dužnost Visokog predstavnika, institucije ustanovljene Dejtonskim mirovnim sporazumom. Specijalni predstavnik u Makedoniji je ključni sugovornik za provedbu Okvirnog sporazuma iz Ohrida.

Konačno, EU je od UN-a i NATO-a preuzela sigurnosne misije u regiji. One uključuju 7,000 osoba uključenih u vojne operacije EUFOR–Althea, djelovanje Policijske misije EU u BiH, te Policijskog savjetodavnog tima EU u Makedoniji.

Smanjenjem opće vojne prisutnosti na zapadnom Balkanu i značajnijom ulogom EU stečenom procesom proširenja, djelovanje EU po pitanjima sigurnosti i upravljanja sukobom u regiji znatno je osnaženo. Vrlo je važno ne miješati pristup EU pitanjima upravljanja sukobom sa onim vezanim za proširenje. Prvi, većim dijelom, provodi Vijeće u okviru CFSP-a EU, dok je drugi organiziran u okviru EC - DG za proširenje. U većini slučajeva ova se dva oblika djelovanja EU međusobno dopunjuju, ali se ponekad među njima pojavljuju i napetosti. Na primjer, pregovori između Srbije i Crne Gore pod pokroviteljstvom Javiera Solanae rezultirali su stvaranjem državne zajednice koja strukturalno i institucionalno nije mogla u potpunosti provesti pregovore neophodne za članstvo u EU, kao niti one o Procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP).

Obnova i razvitak

Ratovi u bivšoj Jugoslaviji nisu povećali samo potrebu za upravljanjem sukobom, nego i za obnovom i razvitkom. Osim potpore cijeloj regiji, EU je naročito aktivna u BiH i na Kosovu, kao područjima najviše pogođenim ratom. Na Kosovu, sastavnica EU pri UNMIK-u odgovorna je za ekonomsku obnovu i fiskalnu reformu. Umjesto da bude samo potpora lokalnim vlastima, ta sastavnica UNMIK-a ima ključne terenske ovlasti za nadzor procesa privatizacije i drugih značajnih promjena u regiji.¹¹ U BiH, pomoć EU za obnovu provodi se putem lokalne Delegacije EC. Kao najveći donator poslijeratnoj obnovi BiH, u rasponu od humanitarne pomoći do potpore civilnom društvu i infrastrukturi, značaj EU nije, za razliku od Kosova, određen djelovanjem određene institucionalne strukture već radije veličinom donacija.

Hrvatska, i nedavno pridružene Bugarska i Rumunjska zaprimile su tehničku potporu kroz program PHARE (Pomoć Poljskoj i Mađarskoj za obnovu gospodarstva), dok su sve države zapadnog Balkana financijski podržane iz sredstava CARDS programa. Od početka 2005. za upravljanje sredstvima CARDS-a odgovorna je EC – DG za proširenje. U razdoblju 2000.–2006. CARDS program je imao proračun od 5,13 milijardi Eura, namijenjen potpori naporima za opći razvitak i obnovu, kao i za pomoć pretvorbi država koje žele pristupiti EU. Ključni izazov vezan za financijsku pomoć EU je spori proces isplate novčanih sredstava od institucija EU, a posebice delegacija EC. Osim toga, sve države korisnice potpore imaju problem sa svojim apsorpcijskim kapacitetima (sposobnost učinkovite potrošnje novca) budući da javnim upravama često nedostaje kvalificiranog osoblja koje bi uspješno zatražilo, zaprimilo i iskoristilo fondove koji su im ponuđeni.

Od 2,453 milijardi Eura raspoloživih u razdoblju 2001.- 2003., 31 % je utrošeno za socijalni i ekonomski razvitak, 25% za infrastrukturu, 14 % za pravosuđe i unutarnje poslove, 12 % za demokratsku stabilizaciju, 10 % za izgradnju upravnih kapaciteta i

5% za inicijative vezane za zaštitu okoliša. Osim financiranja programa u pojedinim državama, dio sredstava CARDS-a raspoređen je i za programe upravljanja granicama, demokratizacije, infrastrukture i izgradnje institucija na regionalnoj razini. Nacionalni programi su dostupni putem delegacija EC, ili putem EAR-a u slučaju Kosova, Makedonije, Crne Gore i Srbije. Regionalnim se programom upravlja centralizirano od strane Europeaid-a, ureda EU za razvitak. Prema procjeni programa podržanih u okviru CARDS-a u 2004., manjinska su pitanja u velikom dijelu regije uglavnom bila zanemarena.

Europska agencija za obnovu

Europsku agenciju za obnovu (EAR) uspostavila je EU 2000., neposredno nakon rata na Kosovu. Agencija je objedinila razne izvore financiranja EU, prvo u Srbiji, Crnoj Gori i Kosovu, gdje uobičajeni instrumenti EU, poput delegacija EC, nisu postojali. Kao odgovor na sukob iz 2001. Agencija je, 2002., proširila svoje djelovanje i na Makedoniju. Sjedište Agencije je u Solunu, a uspostavljeni su i uredi u Beogradu, Prištini, Podgorici i Skopju. Agencija upravlja različitim fondovima, od fondova Pomoći zajednice za obnovu, razvitak i stabilizaciju (CARDS) do regionalnih fondova EU namijenjenih za humanitarna pitanja i pridruživanje, kao i fondovima bilateralne pomoći. Sveukupno, do kraja 2004. EAR je upravljala fondovima u iznosu od 2,3 milijarde eura, od čega je u istom razdoblju utrošeno 73% raspoloživih sredstva. Većina sredstava utrošena je u Srbiji i na Kosovu (po 1 milijarda Eura), dok je ostatak raspodijeljen Makedoniji i Crnoj Gori. Financirane su različite aktivnosti, od obnove infrastrukture do pružanja potpore reformi javne uprave i civilnom društvu. Kao tehnička agencija, EAR izvorno nije bila usmjerena na prava manjina, ali je, nakon procjene iz 2004., poduzela mjere ka usmjeravanju pozornosti i naglašavanju manjinskih pitanja.

Pojavljaju se različita pitanja vezana uz provedbu financijske pomoći EU u regiji. Programe i prioritete dogovaraju nacionalne vlade i delegacije EC, s ciljem rješavanja problema prepoznatih u izvještajima i strategijskim dokumentima EC. Programske smjernice oblikovane su od vrha prema dolje, obično od strane vanjskih konzultanata. EC smatra da su lokalni kapaciteti neprimjereni i da su vanjski stručnjaci potrebni kako bi prenijeli najbolju praksu. U ovom procesu vlade nedovoljno i neučinkovito surađuju sa civilnim društvom i manjinskim zajednicama. Štoviše, EC ne postavlja izričite zahtjeve kako bi se ova suradnja odvijala na suvisli način. Sudjelovanje civilnog društva u oblikovanju programa se dakle ne odvija po automatizmu, nije strukturirano niti transparentno. Iako se svi programi koje financira EU procjenjuju, taj se postupak ne provodi na participativni način, a rezultati su često nedostupni. Konačno, ne postoji mehanizam koji bi osigurao prikladan utrošak sredstava iz fondova EU, na način da bi korisnici zaista imali koristi od njih. Nema raspoloživih podataka o koristima koje su manjinske zajednice imale od programa financiranih sredstvima EU. Nadalje, nisu dostupne niti financijske analize koje bi pokazale koliko je novca dodijeljenog državama doista došlo do tih država i korisnika, a da se nije vratio davateljima usluga u EU u vidu naknada za tehničku pomoć i sl.

Novi instrument EU za dodjelu financijske pomoći je Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), koji je 2007. zamijenio prethodne programe kao što su PHARE i CARDS. Za razliku od prethodnih fondova, IPA je na raspolaganju državama

kandidatkinjama za ulazak u EU, kao i potencijalnim kandidatkinjama. Od pet prioriteta područja, "prijelazna pomoć i izgradnja institucija" i "regionalna i prekogranična suradnja" na raspolaganju su svim državama, dok su "regionalni razvitak", "razvitak ljudskih potencijala" i „razvitak ruralnih područja“ dostupni isključivo državama kandidatkinjama. Planirani IPA je kritiziran što nije odlučno izmijenio prazninu u financiranju između država kandidatkinja i ostalih država, te zbog neučinkovite promidžbe procesa brze integracije Zapadnog Balkana u EU.

Proširenje

Najučinkovitija politika EU na zapadnom Balkanu moguće je bila ona vezana uz obećanje članstva u EU. Ona ujedno predstavlja sredstvo rješavanja sukoba i mehanizam putem kojeg se pruža pomoć i dodjeljuje potpora razvitku i obnovi u bivšoj Jugoslaviji. Budući da u Bugarskoj nije bilo sukoba ova država nije primala takvu pomoć tijekom 1990.-ih, ali je, sve dok nije postala država članica 2007., povećavala svoju sposobnost da se okoristi značajnim pretpripravnim fondovima EU.

Pred države zapadnog Balkana, zemljopisno smještene u srcu Europe, nikada se nije postavljalo formalno pitanje vezano za njihovo moguće članstvo u EU, kao što je to bio slučaj sa Turskom. Ipak, članstvo u EU činilo se teško dostižnim i apstraktnim ciljem zbog ratova i autokratskih režima tijekom 1990.-ih, u trenucima kada su zemlje središnje i istočne Europe (CEE), zaključivanjem Europskih sporazuma, već stupile u prve ugovorne odnose sa EU. Čak i nakon završetka rata u BiH, 1995., nisu uspostavljeni specifični instrumenti za integraciju regije u EU.

Ključni sporazumi između EU i država proširenja	
Europsko partnerstvo	Sporazum prethodi potpisivanju SAA; određuje reformske prioritete i pruža financijsku pomoć na putu ka članstvu
Europski sporazum	Pretpripravnici sporazumi potpisani sa državama CEE (uključujući Bugarsku). Na zapadnom Balkanu SAA-i predstavljaju alternativne sporazume.
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA)	Pretpripravnici sporazumi ponuđen svim državama zapadnog Balkana; uključuju financijsku pomoć, djelomičnu liberalizaciju trgovine, suradnju u područjima pravosuđa i unutarnjih poslova.
Partnerstvo za pridruživanje	Pretpripravnici okvir za pomoć EU državama kandidatkinjama
Ugovor o pridruživanju	Ugovor koji uređuje članstvo države u EU i sadrži rezultate pregovora o članstvu. Označava prijelaz od statusa države kandidatkinje ka statusu države pristupnice. Stupa na snagu tek kad ga ratificiraju svi parlamenti država članica EU i EP.

Prvi je korak bio uspostavljanje Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Europi, a kao izravan odgovor ratu na Kosovu 1999. Cilj Pakta je da posluži kao podloga stvaranju okvira za regionalnu suradnju i pomoć regiji. Njegove glavne aktivnosti usmjerene su na demokratizaciju i ljudska prava, razvitak i suradnju, gospodarsku obnovu i sigurnost. Osnivački dokument ističe cilj EU da "približi regiju perspektivi pune integracije ovih država u svoje strukture".¹²

Slijedeći korak ka članstvu u EU bio je razvitak SAP, drukčije vrste ugovornog odnosa za Zapadni Balkan u odnosu na one iz Europskih sporazuma. Pokrenut 2000., SAP je uvidio da države koje su prošle razdoblja ratova i sukoba imaju temeljno drukčiju polazišnu osnovu od drugih zemalja. EU se na sastanku na vrhu u Solunu, lipnja 2003., čvrsto odredila prema uključivanju država zapadnog Balkana u članstvo EU.:

"EU ponavlja svoju nedvosmisleni potporu europskoj perspektivi država zapadnog Balkana. Budućnost Balkana je u Europskoj Uniji."

EU je 2004. razvila novi instrument, Europsko partnerstvo. Partnerstva, uspostavljena sa svim državama zapadnog Balkana, usmjerena su na njihovu pripremu za članstvo u EU. Razvoj ovog instrumenta označio je napredno shvaćanje da će u određenom trenutku, ukoliko se ispoštuju svi kriteriji, države zapadnog Balkana postati članice EU. Istodobno, uspostavljanje još jedne inicijative i oblika suradnje zakompliciralo je strukturu odnosa između EU i država zapadnog Balkana, koje izravno teže stjecanju statusa kandidatkinja.

Ovo formalno određenje EU institucionalno je potvrđeno 2005., kada je nadležnost za regiju zapadnog Balkana, od DG za vanjske odnose, preuzela DG za proširenje. Ipak, kao što je prethodno spomenuto, odbacivanje Europskog Ustava u Francuskoj i Nizozemskoj imalo je negativan utjecaj na perspektive članstva država zapadnog Balkana u EU. Neformalni sastanak na vrhu država EU i SEE u Salzburgu 2006., pod austrijskim predsjedništvom, ponovno je potvrdio perspektive članstva, ali i ponovio da će buduće proširenje ovisiti o apsorpcijskim sposobnostima EU, što znači da članstvo u EU više neće ovisiti samo o reformama provedenim unutar budućih država članica, nego i o onima u EU.

Koraci u procesu pristupanja EU

Status pojedinih država SEE u odnosu na EU je različit, od država članica poput Slovenije i Grčke, do potencijalnih kandidatkinja kao što su Albanija ili BiH. Priroda odnosa sa EU određuju: vrijeme potrebno za stjecanje statusa punopravnog člana, dostupnost programa potpora EU i prijelaz od političkog ka više tehničkom procesu povezivanja pojedine države sa EU.¹³

Općenito, postoje tri vrste veza koje države o kojima raspravljamo mogu imati sa EU. Prva je status zemlje pristupnice, koji je Bugarska imala zajedno sa Rumunjskom prije nego je postala članicom 2007., i koji označavaju stadij u kome su pregovori o članstvu zaključeni, a punopravno članstvo postaje samo stvar vremena. Drugi red zemalja uključuje Hrvatsku, Makedoniju i Tursku kao države kandidatkinje. Ovaj status znači

status znači da su pregovori u tijeku, i očekuje se da voditi punopravnom članstvu. Treća skupina uključuje Albaniju, BiH, Crnu Goru i Srbiju koje su potencijalni kandidati. Ove su države sklopile neku vrstu sporazuma (ili nijedan) sa EU, ali nisu započele pregovore o članstvu. Kosovo je u posebnom položaju, jer nije u mogućnosti sklopiti formalni sporazum sa EU dok se ne razjasni njegov status, dok istovremeno vlada Srbije nema jurisdikciju nad tom regijom i ne može utjecati na oblikovanje svoje politike.

Države pristupnice: --

Države kandidatkinje: Hrvatska, Makedonija, Turska

Potencijalne kandidatkinje: Albanija, BiH, Crna Gora, Srbija

Poseban status: Kosovo

Važno je naglasiti da status ne mora nužno ukazivati na vrijeme preostalo do članstva u EU. Bugarska i Rumunjska su, na primjer, započele pregovore o članstvu u isto vrijeme kad i Letonija, Litva, Slovačka i Malta, ali su u članstvo primljene tek u siječnju 2007. Brzina pridruživanja ovisi o uspješnom i brzom zaključivanju pregovora o članstvu, kao i o političkoj odluci EU o samom datumu prijama u članstvo. Razina analiziranja budućih članica od strane EU značajno se mijenjala tijekom proteklih desetljeća. Mehanizam nadziranja će zasigurno biti obuhvatniji nego u prošlosti. Razlog tome su unutarnji razlozi EU, poput krize zbog neusvajanja Ustava EU i izazova nastalih zbog proširenja na 12 novih država članica u 2004. i 2007.; kao i samih država, njihovog naslijeđa iz 1990.-ih, problemima u uspostavi vladavine prava, te pitanja neprovođenja zakona i propisa.

Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju uspostavljeni su ugovorni odnose između država potencijalnih kandidatkinja i Europske zajednice i njenih država članica. Do sada su samo Makedonija i Hrvatska zaključile SAA. SAA se mogu uporediti sa Europskim sporazumima koji su potpisani u 1990.-im sa Bugarskom i ostalim državama CEE tijekom proširenja na istok, ali ne sadrže izričite obveze EU da primi države ugovornice u svoje članstvo. Ipak, na samitu u Solunu 2003. EU je preuzela čvršću obvezu u odnosu na Zapadni Balkan. Kao rezultat, Europska su partnerstva, uporediva sa Partnerstvima za proširenje zaključenim s kandidatkinjama iz CEE, predstavljena u okviru SAP s ciljem pružanja potpore regiji SEE u provedbi reformi i pripremama za članstvo u EU.¹³

SAP se sastoji od tri faze. Tijekom prve faze utvrđuje se spremnost države za SAA. U tu svrhu EC objavljuje godišnje izvještaje o napretku. Studija izvedivosti EC utvrđuje spremnost država da započnu pregovore i državama može postaviti posebne zahtjeve, kao što je bio slučaj sa BiH. U tom slučaju zaključenju SAA prethode naknadni pregovori, a moraju ga ratificirati država na koju se odnosi, EP i vlade svih država članica EU, što često rezultira protekom značajnog vremena do stupanja SAA na snagu. U slučaju Hrvatske su od potpisivanja SAA do njegovog stupanja na snagu protekle četiri godine.

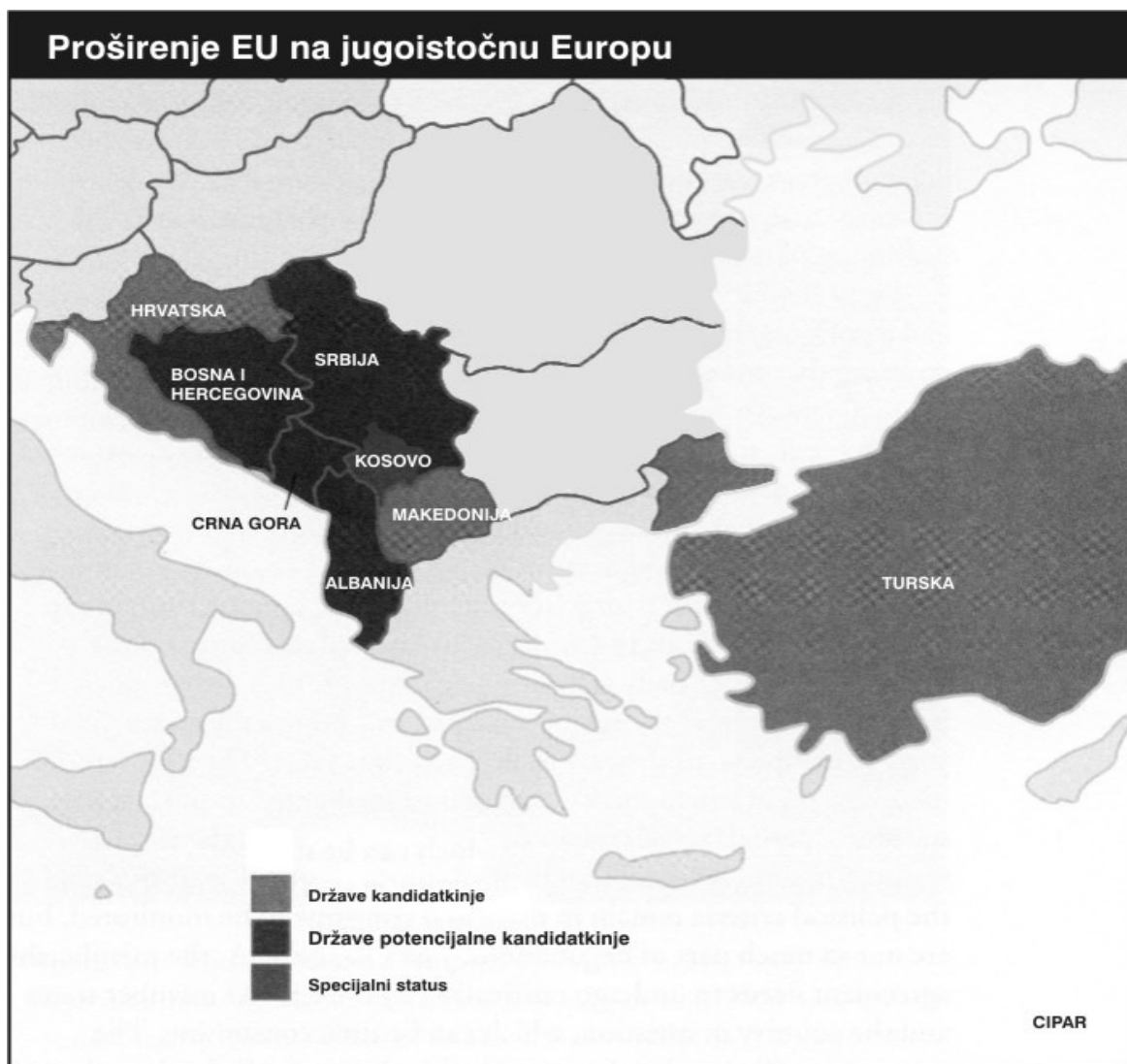
Koraci u procesu pristupanja EU

- Studija izvedivosti o potencijalnoj kandidatkinji koju odobrava EC.
- SAA potpisan između potencijalne kandidatkinje i EU.
- Potencijalna kandidatkinja podnosi zahtjev za punopravno članstvo popunjavanjem detaljnog upitnika.
- EC izdaje mišljenje o potencijalnoj kandidatkinji.
- Potencijalna kandidatkinja postaje zemlja kandidatkinja.
- Otpočinju pregovori za članstvo između zemlje kandidatkinje i EU o 35 tematskih poglavlja.
- Pregovori između zemlje kandidatkinje i EU su zatvoreni. Zemlja kandidatkinja postaje zemlja pristupnica.
- Zaključuje se Ugovor o pristupanju između zemlje pristupnice i EU.
- EP, sve države članice EU i država pristupnica ratificiraju Ugovor o pristupanju.
- Zemlja pristupnica postaje punopravna članica datumom određenim u Ugovoru o pristupanju.

SAA uključuju djelomično nesimetričnu liberalizaciju trgovine, što postepeno vodi ka uspostavljanju zone slobodne trgovine. Oni, nadalje, omogućuju usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonima EC, politički dijalog i gospodarsku suradnju, kao i suradnju u područjima pravosuđa i unutarnjih poslova, uključujući konsolidaciju vladavine prava i neovisnog pravosuđa. Po pitanju pretpristupne pomoći, slično CARDS-u, i novi IPA program pomaže državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama u njihovom radu na institucionalnoj izgradnji i regionalnoj suradnji. Ipak, kada se naiđe na područja u kojima je neophodna reforma na razini cijele SEE, poput regionalnog razvoja, ruralnog razvoja i razvoja ljudskih resursa, IPA pruža financijsku potporu samo državama službenim kandidatkinjama (Makedonija i Hrvatska, te Turska), a ne i državama potencijalnim kandidatkinjama (BiH, Crna Gora, Srbija (i Kosovo) i Albanija).¹⁴

Dok podnošenje zahtjeva za punopravno članstvo čini slijedeći korak nakon stupanja SAA na snagu i, teoretski, nakon njegove provedbe, praksa je unekoliko drugačija. I Hrvatska i Makedonija su podnijele zahtjeve za članstvo ili prije ili u vrijeme kada je SAA stupio na snagu. Da bi odgovorila formalnom zahtjevu za članstvo, država podnositeljica zahtjeva mora popuniti detaljan upitnik (koji sadrži oko 4,000 pitanja). EC potom, temeljem analize upitnika i ostalih informacija prikupljenih od drugih međunarodnih organizacija, izdaje mišljenje o početku pregovora za članstvo. Ukoliko EC izda pozitivno mišljenje, država podnositeljica stječe status države kandidatkinje, što je ključno za pristup pretpristupnim fondovima i izradu pretpristupne strategije. Status kandidatkinje nužno ne "otključava" vrata pretpristupnim fondovima, jer to ovisi o strategiji EU i sposobnosti zemlje da apsorbira sredstva. Slijedeći korak je formalni početak pregovora o članstvu koje provodi Vijeće, a to može zahtijevati dodatne korake EC za izdavanje pozitivnog mišljenja. U slučaju Hrvatske, na primjer, Vijeće je pregovore uvjetovalo punom suradnjom sa Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY), što je rezultiralo odgodom početka pregovora od ožujka do listopada 2005. godine.

Svaki korak do početka pregovora ima svoju tehničku i političku sastavnicu. EC je zadužena osigurati da država ispuni zahtjeve tehničke sastavnice, dok Vijeće donosi



političku odluku o slijedećim koracima, što se može temeljiti na ostvarenom napretku u državi, ali i na spremnosti EU da pristupi slijedećoj fazi.

Kada pregovori o članstvu otpočnu, proces postaje više tehničke naravi i zahtjeva postizanje sporazuma u okviru 35 poglavlja, npr. o području politika i drugih pitanja proizišlih iz članstva, od slobodnog kretanja roba i poljoprivrede, do vanjskih odnosa i proračuna. Kako su to u osnovi tehnički pregovori, oni se vode između EC i relevantnih ministarstava, i obično su potrebne godine da se pregovori zaključe. U slučaju Bugarske za zaključenje ovih pregovora bile su potrebne četiri godine. Pregovori uključuju i način na koji se stečevine EU primjenjuju u državi te pitanja prijelaznog razdoblja za njihovu primjenu koje može zatražiti država koja se želi pridružiti, EU ili neka od njezinih članica.¹⁵ Na ovome stupnju pregovora politički su kriteriji još uvijek aktualni i potrebno je nadzirati njihovo ispunjavanje, ali oni više nisu zastupljeni u značajnijoj mjeri. Poput SAA i ugovor o članstvu mora proći proces ratifikacije u EP, državama članicama EU i državi u pitanju, što može potrajati. Ugovorom se određuje datum ulaska u članstvo, ali poput slučaja Bugarske i Rumunjske, može sadržavati i mehanizam odgode tog datuma, ukoliko država ne ispuni određene kriterije zadovoljavajućom brzinom.

Pristupanje EU je složen, intenzivan i dugotrajan proces. Bugarska se članstvu EU priključila 15 godina nakon otvaranja pregovora o Europskom ugovoru. Činjenica da je imala 8 godina prednosti u odnosu na ostale zemlje u regiji nagovještava da se proces proširenja u SEE vjerojatno neće završiti tijekom narednog desetljeća. Dakle, ne postoji strogi vremenski okvir ili slijed svih navedenih koraka, a naponi Republike Hrvatske da se pridruži EU pokazuju da je moguće učinkovito premostiti i dovršiti proces SAA.

Koraci na putu u EU							
	Albanija	BiH	Bugarska	Hrvatska	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Dovršena studija o izvedivosti	1999	2003	n/a	2000	2000	2005	2005
Pregovori o SAA	2003	2005	1992	2000	2000	2005	2005
SAA potpisan	2006		1993	2001	2001	2007	
SAA stupio na snagu			1995	2005	2004		
Zahtjev za punopravno članstvo			1995	2003	2004		
Status države kandidatkinje			1997	2004	2006		
Otvaranje pregovora			2000	2005			
Zatvaranje pregovora			2004				
Potpisan ugovor o priključenju			2005				
Punopravno članstvo			2007				

Pojedinačni status država SEE u procesu pridruživanja EU

Pregled koji slijedi ukratko će razmotriti stadije EU integracija na kojima se nalaze pojedine države SEE, osnovne prepreke za prijam u članstvo te ulogu manjinskih pitanja u tom procesu.

Albanija

Albanija je, nepogođena ratom, bila druga balkanska država nakon Bugarske u čijem se slučaju raspravljalo o uspostavljanju formalnih veza sa EU. Pregovore o SAA započela je 2003. godine, a potpisala ga 2006. Slabost države i njezinih institucija, izražena politička polarizacija i naslijeđe nasilja iz 1997. bili su neki od razloga za dugotrajan pregovarački proces. U svome je izvještaju iz 2006. EC ukazala na probleme sa poštivanjem političkih kriterija. Manjinska i ljudska prava uvelike su trpjela zbog slabosti institucija i nedostatka upravnih kapaciteta u smislu provedbe. Konkretno, EC spominje nedostatak pouzdanih statističkih podataka o manjinama, nedostatke u obrazovanju na manjinskim jezicima te mali napredak u vezi sa službenom uporabom manjinskih jezika, korištenjem tradicionalnih naziva i pristupom manjina medijima. U izvještaju se također spominju razlike u socijalnom i gospodarskom položaju Roma u odnosu na ostalo stanovništvo, koje su se povećale zbog nedostatka učinkovitih vladinih mjera. Za razliku od zemalja bivše Jugoslavije, u kojima su manjinske teme sastavni dio pitanja demokratske stabilnosti, europska (EU) perspektiva Albanije usmjerena je na slabost državnih institucija, borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, kao i na potrebu za političkom i pravosudnom reformom.

Bosna i Hercegovina

BiH nema nikakav ugovorni odnos sa EU. Nakon izrade studije o izvedivosti 2003., od BiH je zatraženo da prije otpočinjanja pregovora o SAA provede određene reforme. Zahtjevi su usklađeni u bliskoj suradnji s Visokim predstavnikom, a činili su dio međunarodnog pritiska na vlasti, posebice one entitetske, da se angažiraju na provedbi važnih reformi, poput stvaranja zajedničke policije. Slijedom tih i nizom drugih mjera, i nakon snažnog pritiska krajem 2005., EC je preporučila otpočinjanje pregovora o SAA. Značajan dio teksta SAA je već bio usuglašen. Zaključenje pregovora o SAA ovisi o daljnjem napretku u više prioriternih područja, prije svega u ostvarivanju pune suradnje sa ICTY, reformi policije i usvajanju zakona o elektroničkim medijima. Kako je suverenitet BiH ograničen djelovanjem institucije Visokog predstavnika, EU se u BiH može koristiti "uvjetovanjem", kao instrumentom za provedbu reformi, učinkovitije nego drugdje. Uvjetovanje je do sada široko korišteno, čime se djelomično može objasniti veliko kašnjenje u napretku BiH ka članstvu u EU. U ključnoj odluci Venecijanske komisije Vijeća Europe iz 2005. navedena je potreba za smanjivanjem ovlasti Visokog predstavnika, kako bi se omogućila dalja integracija BiH u EU. U svome izvještaju o napretku iz 2006., EC navodi da je primjena Zakona o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina i dalje neprimjerena, te da se Državna strategija za Rome ne provodi na odgovarajući način. U izvještaju se ističe i da je neuspjehom ustavne reforme ovjekovječeno isključivanje

nacionalnih manjina iz institucija poput Doma naroda i tročlanog Predsjedništva. Pitanja ljudskih i manjinskih prava ostaju u središtu nadzora EU, dok je nesposobnost BiH da postigne dogovor o reformi policije i dalje osnovna prepreka zaključivanju pregovora o SAA.

Bugarska

Bugarska se priključila EU 1. siječnja 2007. Zahtjev za punopravno članstvo podnijela je 1995.,

a pregovore započela 2000. Pristupne je pregovore zaključila 2004. Ugovor o pristupanju je potpisan 25. travnja 2005., nakon čega su ga ratificirale sve zemlje članice EU. Ugovor sadrži i tri odredbe koje EU omogućavaju primjenu zaštitnih mehanizama u slučaju da se nakon priključenja uoče određene poteškoće.

EU je po prvi puta uvela klauzulu kojom se pridruživanje Bugarske i Rumunjske EU moglo odgoditi na godinu dana, u slučaju da se pokaže da te zemlje nisu bile pripremljene za članstvo u EU. Unatoč mnogim kritikama u odnosu na položaj Roma tijekom procesa pridruživanja, EC romsku problematiku nije uključila među kritična pitanja koja treba temeljito nadzirati. Bugarska je postala članicom EU unatoč užasnim podacima o pravima Roma u državi. To je međutim ovisilo i o drugim otvorenim pitanjima, poput borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala te reformi pravosuđa.

Hrvatska

Hrvatska je jedina država zapadnog Balkana koja je započela pregovore o pridruživanju EU. Proces je započeo u listopadu 2005., u isto vrijeme kada i pregovori o pridruživanju sa Turskom. Nakon što je 2004. podnijela zahtjev za punopravno članstvo, Hrvatskoj je iste godine dobila status države kandidatkinje, ali je otvaranje pregovora odgođeno od ožujka, kada je Glavna tužiteljica ICTY izvijestila o nezadovoljavajućoj suradnji Hrvatske sa Sudom, do listopada 2005., Čak i nakon početka pregovora proces pregovaranja može biti obustavljen ukoliko ICTY izvijesti o nedovoljnoj suradnji. Unatoč brzom napretku, manjinska prava i dalje ostaju u središtu međunarodne pozornosti. I dok EC spominje Rome, središnja pozornost je na povratku izbjeglih Srba i jačanju pravne zaštite od diskriminacije. Iako su pristupni pregovori primarno tehničke naravi, EU jasno naglašava da pomno prati ispunjavanje političkih kriterija, posebice onih koji se odnose na manjine. U prvoj fazi pregovora Hrvatska i EC su, neposredno prije otpočinjanja pregovora po poglavljima, izvršile analitički pregled (screening) propisa EU i hrvatskih provedbenih planova. Analitički je pregled dovršen u listopadu 2006. Do siječnja 2008. otvoreni su pregovori u šesnaest poglavlja (Znanost i istraživanje, Obrazovanje i kultura, Carinska unija, Poduzetništvo i industrijska politika, Ekonomska i monetarna politika, Pravo intelektualnog vlasništva, Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, Pravo trgovačkih društava, Financijske usluge, Informacijsko društvo i mediji, Statistika, Financijski nadzor), od kojih su dva – Znanost i istraživanje, te Obrazovanje i kultura - privremeno zatvorena.

Kosovo

Bez obzira na status, odnosi između EU i Kosova nisu utvrđeni u okviru pregovora sa Srbijom. Kako nije u mogućnosti pristupiti ugovornom odnosu sa Kosovom prije nego se riješi pitanje statusa, EU je uspostavila Mehanizam praćenja procesa stabilizacije i pridruživanja (STM), koji je sličan SAP, uz ključnu razliku da Kosovo ne može potpisati zaseban SAA. EC nadzire Kosovo odvojeno od Srbije i usvojila je odvojeno Europsko partnerstvo za pomoć Kosovu. Izvještaji EC o Kosovu uvelike odražavaju zabrinutost za sigurnost manjina, posebice Srba. Statusni pregovori, koji su započeli početkom 2006. i čiji je pozitivan ishod preduvjet za bilo kakav oblik formalnih ugovornih veza između EU i Kosova, isključili su sudjelovanje ostalih manjina na Kosovu – posebice Roma, Aškalija i Egipćana. Ovo predstavlja posebno zabrinjavajući smjer djelovanja, budući da interesi ovih manjina najvjerojatnije neće biti zaštićeni i da će one zbog toga postati još marginaliziranije.

Makedonija

Makedonija je bila prva država koja je potpisala SAA i to usred krize u državi 2001. Stabilnost Makedonije, kao i njezini odnosi sa EU ovise o Okvirnom sporazumu iz Ohrida, kojim je usvojen programski paket ustavnih i pravnih reformi, a čime je okončan sukob. Makedonija je, slijedeći primjer Hrvatske, podnijela zahtjev za punopravno članstvo u EU tjedan dana prije stupanja SAA na snagu. Nakon popunjavanja upitnika, EC je izdala pozitivno mišljenje u kome je općenito naglasila potrebu za reformom institucionalnog sustava, više sa gledišta uspostave stabilnosti negoli prava. Pitanja manjinskih prava nisu značajno istaknuta, a osnovna se opaska odnosi na njihovu provedbu:

"...Zakonske izmjene su pružile visok stupanj zaštite prava manjina. Važno je da se ove zakonske odredbe nastave primjereno primjenjivati".¹⁶

EC je predložila da se Makedoniji dodijeli status zemlje kandidatkinje, ali ne podupire skori početak pregovora o članstvu smatrajući da, za razliku od Hrvatske, ova država još uvijek nije spremna za brzo priključenje EU. Većina se zabrinutosti EC, međutim, ne odnosi na "političke kriterije", iako EC spominje slabosti vladavine prava i učinkovitosti institucija, ali su povezane sa provedbom pravnih stečevina EU.

Crna Gora

Sve do stjecanja neovisnosti u svibnju 2006., Crna Gora je prema EU napredovala temeljem "dvotračnog" (twin-track) pristupa, tako da su se pregovori sa Crnom Gorom vodili odvojeno od onih sa Srbijom, iako pod zajedničkim općim okvirom. Odvojeni su se pregovori različito odrazili na ekonomske, političke i pravne sustave obje države. Dok je Srbija pravna sljednica Državne zajednice, Crna Gora je nastavila pregovore sa EU u kojima je i ranije promatrana zasebno tj. izvan konteksta Državne zajednice. Za razliku od onih sa Srbijom, pregovori sa Crnom Gorom ne ovise o izručenju optuženih za ratne zločine ICTY. Jedno od područja u kojem je EU tražila poboljšanje odnosilo se na usvajanje zakona o manjinama, a koji je Skupština Crne

Gore usvojila nekoliko dana prije referendumu o neovisnosti. Crna Gora je potpisala SAA u listopadu 2007. godine.

Srbija

Srbija (ranije dio Savezne Republike Jugoslavije [FRY]) ne samo da kasni u procesu integracije u EU, nego je njezin položaj povezan i s neriješenim statusom Kosova i, sve do svibnja 2006., Crne Gore. EC je tek 2003., nakon transformacije FRY u Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore, potaknula izradu studije o izvedivosti u kojoj je procjenjivala mogućnost za otpočinjanje pregovora o SAA. Razmatrajući pojedine značajne nedostatke, EC je odgodila izradu studije o izvedivosti koju je objavila tek u travnju 2005. Iako je preporučila otpočinjanje pregovora o SAA, EC je inzistirala na daljnjim pripremama. Pregovori su započeli u listopadu 2005. Prepreke nisu ograničene na ekonomska i pitanja vezana uz pravnu stečevinu Zajednice, već se odnose i na ispunjavanje političkih kriterija, poput suradnje sa ICTY, jačanje demokratskih institucija i funkcioniranja javne uprave. Oklijevanje EC je vidljivo u činjenici da je predvidjela mogućnost da preporuča prekid pregovora ukoliko Srbija prekrši svoje obveze. EU je prekinula pregovore u svibnju 2006., nakon što Srbija nije izručila Ratka Mladića, optuženog za ratne zločine, ICTY. Iako prava manjina nisu prioritetno područje njezina interesa, EC je u svome prijedlogu za Europsko partnerstvo sa Srbijom i Crnom Gorom naznačila posebna područja u kojima su neophodna određena poboljšanja, poput: unaprjeđenja suradnje s različitim razinama vlasti, provedbe akcijskog plana za integraciju Roma, jačanja manjinskih savjeta u Srbiji, promicanja međuetničkih odnosa i obrazovanja, te bolje zastupljenosti manjina u pravosuđu i policiji.¹⁷ Pregovori o SAA sa Srbijom nastavljani su u lipnju 2007., nakon što je EC izrazila zadovoljstvo postizanjem pune suradnje Srbije sa ICTY.

Poglavlje 3.

Standardi EU za zaščitu manjina

Standardi EU za zaštitu manjina

EU je razvila pristup razmatranja zaštite manjina u procesu proširenja. Međutim, kada država kandidatkinja postane članicom EU primjenjuju se drukčija pravila. Ovo poglavlje prvo govori o pristupu i normama koje se koriste prije pridruživanja, a potom ističe standarde koji se primjenjuju na zemlje članice. Raspravlja i o dinamici između ova dva pristupa, u smislu njihovih utjecaja na manjinsku zaštitu u zemljama proširenja i unutar EU. Iako je primarna pozornost ovoga poglavlja posvećena postojećim pravnim normama, u njemu je napravljen i osvrt na relevantne politike.

U Europi su se razvila dva osnovna pristupa zaštiti manjina: antidiskriminacija i prava manjina. Ovi pristupi pružaju odgovore na dva najznačajnija rizika sa kojima se suočavaju manjinske zajednice, a odnose se na isključenost i asimilaciju. U odnosu na isključenost, antidiskriminacijske mjere su ključne kako bi se osiguralo da se prema pripadnicima manjina ne postupa različito, ili u pojedinim slučajevima jednako, ali sa različitim posljedicama. S druge strane, pod pritiskom asimilacije, manjinska prava omogućavaju pojedincima, kao i zajednicama očuvanje i njegovanje razlika koje su bit njihovih zasebnih identiteta. Manjinska prava uključuju mjere zaštite i promicanja manjinskih identiteta, uključujući jezik, kulturu, obrazovanje i vjeru; kao i sudjelovanje u javnom, gospodarskom, društvenom i kulturnom životu.¹⁸ Imajući u vidu različite ciljeve antidiskriminacije i manjinskih prava, u smislu osiguravanja jednakosti građana i očuvanja i promicanja identiteta, za potpunu zaštitu manjina nužan je sveobuhvatan pristup¹⁹, koji obuhvaća i antidiskriminaciju i manjinska prava. U praksi se ova dva pristupa nužno ne koriste na način da se međusobno nadopunjuju. Na primjer, većina država članica koje su se pridružile EU 2004. prvo su razvile sustave manjinskih prava, a tek nedavno razradile antidiskriminacijske propise, kao segment zahtjeva za pristup članstvu EU. U nekim državama EU-15 postoje samo antidiskriminacijski zakoni, a u nekim se slučajevima njihovo postojanje koristi za negiranje specifičnih manjinskih prava.

Prava manjina nisu kodificirana na razini EU i kao takva ne čine dio pravne stečevine. Međutim, postoji razvijen snažan antidiskriminacijski okvir. Proširenje iz 2004. i tekuće proširenje koje se odnosi na države zapadnog Balkana mogli bi promijeniti dinamiku između dva spomenuta pristupa, i moguće dati veći značaj manjinskim pravima. Analitičari predviđaju tri moguća postpristupna scenarija u

ovome smislu. Prema prvome, scenariju pretjeranog proširenja, postoji zabrinutost da bi pojedine države članice koje su nedavno pristupile EU mogle potaknuti kodifikaciju manjinskih prava na razini EU. Drugi scenarij razmatra mogućnost prešutne suglasnosti o nedjelovanju po ovom pitanju. Posljednji scenarij predviđa da će manjinska prava vjerojatno biti naknadno oblikovana u raspoloživom antidiskriminacijskom okviru, i u širem kontekstu pravnog i političkog okvira EU za upravljanje etničkom i kulturnom različitošću.²⁰ Posljednji se scenarij čini sve vjerojatnijim.

Zaštita manjina u kontekstu proširenja EU

Kopenhaško je Europsko vijeće u lipnju 1993. odlučilo o skupini kriterija koje država kandidatkinja iz SEE mora ispuniti prije pridruženja EU. Ove su pristupne kriterije poznati kao Kopenhaški kriteriji.

Uvođenje detaljnih kriterija za članstvo, uključujući inzistiranje na zaštiti manjina, odražava zabrinutost EU za stabilnost, u smislu niza ozbiljnih erupcija nasilja u SEE. EU nije mogla zaustaviti nasilje u bivšoj Jugoslaviji, ali je pokazala odlučnost da izbjegne slične sukobe i održi političku stabilnost diljem svoje buduće teritorije. Pozornost koju EU posvećuje zaštiti manjina je također bila uvjetovana konkurentnim standardima međuvladinih organizacija. U prvoj polovici 1990.-tih, pod okriljem UN-a, KESS/OSCE-a i Vijeća Europe, doneseno je nekoliko važnih instrumenata za zaštitu manjina. Sve države članice EU doprinijele su uspostavljanju ovih standarda kao članice relevantnih međuvladinih organizacija.

Kopenhaški kriteriji²¹ sadrže četiri skupine kriterija:

- Političke, kojima se zahtjeva "stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje prava i zaštitu manjina".
- Ekonomske, kojima se zahtjeva funkcioniranje tržišne ekonomije kao i kapacitete za savladavanje natjecateljskog pritiska i zahtjeva tržišta u EU.
- Prijenos pravne stečevine Zajednice i sposobnost preuzimanja obveza koje proistječu iz članstva, uključujući poštivanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.
- Kapacitet EU da apsorbira nove članice bez ugrožavanja brzine europskih integracija, u interesu kako EU tako i država kandidatkinja.

U slučaju država zapadnog Balkana, Kopenhaški kriteriji iz 1993. su dopunjeni dodatnom skupinom zahtjeva koja se temelji na "postupnom pristupu". Ovaj postupni pristup istaknut je u zaključcima Europskog vijeća o primjeni uvjetovanosti na zapadnom Balkanu od 29. travnja 1997.²², i temelji se na tri zasebna stadija odnosa EU i treće zemlje zapadnog Balkana: odobravanje autonomnih trgovinskih povlastica, provedbu PHARE programa, i stupanju u ugovorne odnose. Uvjeti koji se moraju ispuniti postavljeni su za svaki stadij zasebno. Prvi stadij ne uključuje zaštitu manjina, ali drugi i treći stadij zahtijevaju "vjerodostojnu predanost zemlje demokratskim reformama i napretku u suglasju sa općeprihvaćenim standardima ljudskih i manjinskih prava". Između ostalog, u

prilogu ovom dokumentu nalazi se popis „elemenata za ispitivanje usuglašenosti“ u području "poštivanja i zaštite manjina" u odnosu na kulturna i jezična prava, kao i odgovarajuću zaštitu izbjeglih i raseljenih osoba koje su pripadnici manjina.

U okviru SAp, ovaj je postepeni pristup dopunjen uzimajući u obzir perspektive svake pojedine države, što definiciju uvjetovanosti čini posebnom za svaku državu, sadržeći, na primjer, suradnju sa ICTY ili povratak izbjeglica. Uvjet regionalne suradnje se odnosi na sve države o kojima je riječ. Uvjet regionalne suradnje se često naziva "uvjetovanost iz 1997." ili „SAp uvjetovanost“.

Od usvajanja Kopenhaški kriterija i „SAp uvjetovanosti“, EU u okviru političkih kriterija za pristup naglašava ulogu manjinske zaštite, direktno je vezujući uz članstvo u EU, premda u različitoj mjeri.

Od 1997.²³ ključni instrumenti EU za praćenje i procjenu napretka država proširenja u procesu pristupanja su redoviti izvještaji. Od 2005., redoviti izvještaji o državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama nazivaju se izvještajima o napretku, dok se redoviti izvještaji o državama pristupnicama nazivaju izvještajima o praćenju. Ovi redoviti godišnji izvještaji EC, između ostalog, pružaju pregled stanja manjinskih prava i zaštite manjina. Osim toga, glavni zaključci i poruke ovih izvještaja sažeti su u godišnjim strategijskim dokumentima.

Redovite izvještaje priprema DG za proširenje EC. Delegacije EC u državama proširenja pružaju osnovne informacije za izvještaje. Ove se informacije dopunjavaju informacijama država proširenja, izvještajima relevantnih Specijalnih predstavnika EU, država članica i njihovih veleposlanstava. Izvještaji, nadalje, uključuju informacije iz brojnih izvora, uključujući Vijeće Europe, međunarodne financijske institucije, OSCE, Pakt Stabilnosti, UNHCR, kao i međunarodne i lokalne NVO-e, i predstavnike političkih stranaka i civilnog društva. Temeljem ovih informacija, relevantni odjeli DG za proširenje, nadležni za određenu zemlju, izrađuju nacрте izvještaja. Horizontalna koordinacijska jedinica nadgleda postupak izrade nacрте. Jedinica uobličava sadržaj i terminologiju korištenu u izvještaju kako bi osigurala dosljednost i usporedivost u okviru izvještaja, ali i s ostalim izvještajima. Struktura izvještaja slijedi prve tri dimenzije Kopenhaških kriterija – političku, ekonomsku i prijenos pravnih stečevina Zajednice. Pitanja koja se odnose na zaštitu manjina, uključujući antidiskriminaciju i manjinska prava, razmatraju se u prvom poglavlju izvještaja koje ocjenjuje političke kriterije u poglavlju: Ljudska prava i zaštita manjina.

EC podnosi redovite izvještaje Vijeću koje, temeljem nedostataka uočenih u izvještaju, određuje prioritete koje svaka država kandidatkinja treba ispuniti te daje smjernice za financijsku pomoć EU. U slučaju država kandidatkinja ovi su prioritete određeni u strategijskim dokumentima poznatim kao Pristupna partnerstva. U slučaju država potencijalnih kandidatkinja sa zapadnog Balkana, prioritete kriteriji koje država mora ispuniti u procesu pridruživanja EU su određeni strategijskim dokumentom nazvanim Europsko partnerstvo. Na temelju ovih prioriteta, nacionalne vlade, EC i delegacija dogovaraju specifične programe. Ovi se programi potom financiraju iz fondova EU.

Poveznica sa zaštitom manjina u Kopenhaškim političkim kriterijima je veoma općenita i ne spominje niti jedan specifičan standard sa smjernicama o tome što

točno treba uraditi kako bi se kriteriji ispoštovali. "SAP uvjetovanost" je detaljnija u tome smislu i, što je još važnije, mijenja krajnje uopćen izričaj o "poštivanju i zaštiti manjina" terminologijom koja se poziva na "opće priznate standarde ljudskih i manjinskih prava". Mada ovaj pristup predstavlja definitivan korak naprijed, još uvijek je nejasno ima li on ikakvu operativnu vrijednost. Upravo se zbog toga redoviti izvještaji oslanjaju na vanjske izvore za postavljanje mjerodavnog okvira za ocjenu napretka. Ovi izvori uključuju:

- Međunarodne standarde: ratifikacija FCNM je glavni indikator ispunjavanja Kopenhaških kriterija u vezi manjinskih prava. ECRML je još jedan od značajnih instrumenta.
- Praćenje koje provode Vijeće Europe i OSCE na području manjinske zaštite u relevantnim državama; uključujući mišljenja Savjetodavnog odbora (tijela za praćenje primjene FCNM), i Visokog povjerenika za nacionalne manjine OSCE (HCNM) koja se često citiraju u izvještajima. Osim toga, kada je to relevantno, pravi se poveznica i sa izvještajima Europske komisije protiv rasizma i netolerancije Vijeća Europe (ECRI).
- Nacionalno zakonodavstvo za zaštitu manjina i relevantne politike; što obuhvaća zakonski okvir za zaštitu manjina i nacionalne programe, na primjer one koje za cilj imaju integraciju Roma.
- Bilateralne sporazume o zaštiti manjina.

Nije bilo pokušaja da iz perspektive EU protumače ili sistematiziraju pobrojani međunarodni standardi. Ipak, u svojim redovitim izvještajima, EC je razvila sveobuhvatan pristup ocjeni položaja manjina, uključujući i zaštitu od diskriminacije i tradicionalna manjinska prava vezana uz zaštitu opstanka, promicanje identiteta i učinkovito sudjelovanje manjina. Ovaj sveobuhvatan pristup zaštiti manjina u procesu proširenja je izričito naglašen u Priopćenju EC iz lipnja 2005., pod nazivom Nediskriminacija i jednake mogućnosti za sve – Okvirna strategija²⁴:

"U kontekstu proširenja EU, načela ljudskih prava, uključujući poštivanje i zaštitu manjina, čine sastavni dio takozvanih "političkih kriterija" za članstvo u EU. Ova su načela središnji dio pretpristupne strategije EU u odnosu na države pristupnice i države kandidatkinje (Bugarsku, Rumunjsku, Tursku i Hrvatsku), kao i za proces stabilizacije i pridruživanja drugih država zapadnog Balkana (Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, [Makedoniju], Srbiju i Crnu Goru). Osim toga, od budućih država članica se traži da se pridržavaju pravne stečevine EU na područjima antidiskriminacije i jednakih mogućnosti."

Ocjena djelovanja država po pitanjima manjinske zaštite u redovitim se izvještajima razvila u praktičnu, a ne pravnu ocjenu; vođena je trenutačnim i dugoročnim političkim razmatranjima i zanimanjem za stabilnost, a ne samo formalnom procjenom da li država poštuje utvrđena manjinska prava. Na primjer, u slučaju proširenja iz 2004. godine, pozornost je u ranijim izvještajima više bila posvećena teritorijalnim nacionalnim manjinama, jer su one tada smatrane

potencijalnim izvorima nestabilnosti u regiji. Kasnije, kada je zaključeno da se je prvom izvoru zabrinutosti već posvećeno dovoljno prostora, pozornost je usmjerena na Rome, djelomice zbog Roma tražitelja azila u nekim državama EU-15. Romi ostaju u središtu zanimanja izvještaja o državama zapadnog Balkana. Osim toga, izvještaji govore i o situaciji većih manjina, poput Srba u Hrvatskoj i na Kosovu. Malobrojnije manjine, koje nisu izvor nestabilnosti ili migracija, uglavnom su zapostavljene u redovitim izvještajima o CEE i Zapadnom Balkanu. Utjecaj redovitog izvještavanja na provedbu nacionalnih reformi u vezi sa manjinske zaštite detaljno je procjenjivan u studijama slučajeva o državama kandidatkinjama CEE.²⁵ Rezultati pokazuju da je obuhvatno izvještavanje EC o manjinskim pitanjima potaknulo promjene i poslužilo kao katalizator na nacionalnoj razini. O tome, međutim, ne postoje jasni dokazi. Identificirane su brojne kako jake strane tako i slabosti. Vežano za utjecaj redovitih izvještaja na domaćoj razini, u procesu izvještavanja su uočene određene jake strane, ali i slabosti.

Jake strane i slabosti procesa izvještavanja:

Jake strane:

- Razvio je sveobuhvatan pristup zaštiti manjina, uključujući antidiskriminacijske i posebne mjere za zaštitu prava manjina, kojim se zahtjeva potpuna i učinkovita zaštita.
- Općenito je utjecao na primjenu međunarodnih standarda manjinskih prava, posebice normi razvijenih u okviru Vijeće Europe, postavljajući presedan za države pristupnice i države članice.
- Zaštita manjina je ostala dio političkog programa država kandidatkinja i uobličena je retorika o ovome pitanju.
- Potaknute su izmjene specifičnih zakona i propisa koji izravno utječu na manjine.
- Nejasna određenost političkih kriterija je vjerojatno utjecala na pojedine države da naprave puno veći iskorak u izmjenama zakona i politike, nego što bi bio slučaj da postoje detaljnije određeni uvjeti.
- Postojanje kriterija, nejasnih kakvi jesu, poslužilo je neovisnim organizacijama iz država kandidatkinja i država članica kao okvir za neovisno praćenje stanja.
- U svojim bilateralnim kontaktima, EC temeljem svojih redovitih izvještaja konkretnije i odlučnije potiče ostvarenje značajnih promjena.

Slabosti:

- Kako nije razvila svoje standarde zaštite manjinskih prava, EU je u mogućnosti ponuditi tek vrlo slabe suštinske smjernice.
- Optužbe da EU koristi dvostruke standarde u zaštiti manjina oslabila je razinu poštivanja manjinskih prava u državama kandidatkinjama.
- Nepostojanje pravne stečevine EU o manjinskim pravima i usmjeravanje na postojeće međunarodnim standardima "omogućili su" da se pojedine države odnose

prema minimumu standarda kao maksimumu, i time marginaliziraju legitimna nastojanja manjina za ostvarivanjem teritorijalne autonomije i postizanjem dogovora o podjeli vlasti.

- Nepostojanje jasnih mjerila za procjenu napretka čini nesigurnom vezu između ispunjavanja određenih zadataka i ostvarivanja određenih povlastica, što je utjecalo na slabljenje utjecaja EU.
- Nedostatak preciznosti, uz korištenje općenitog i neobvezujućeg jezika, ograničio je zahtjeve za stvarnim poboljšanjima.
- Neke informacije koje su pružale delegacije EC u pojedinim državama i koje su predstavljene u redovitim izvještajima bile su netočne, što je utjecalo na ogorčenje na lokalnoj razini i umanjilo utjecaj EU.
- Netransparentnost u procesu praćenja EU dovela je do objavljivanja nekih proizvoljnih preporuka.
- Usmjerenje pozornosti na zakonodavni okvir, umjesto na provedbu zakona i njegov dugoročni utjecaj, negativno se odrazilo na suštinsko poštivanje relevantnih propisa.
- Ograničen doprinos država kandidatkinja u određivanju prioriteta onemogućuje postizanje sporazuma o neophodnim promjenama i doprinos lokalnih dionika razvoju politika.
- Izostanak ili ograničene konzultacije delegacija EC sa manjinama u procesu prikupljanja podataka o manjinama povećale su razinu marginalizacije manjina u procesu odlučivanja o pitanjima koja se na njih izravno odnose.

U cjelini gledano, može se zaključiti da utjecaj praćenja stanja zaštite manjina EU u CEE ne treba precijeniti. Smjer i brzina reformi, u smislu zakonodavstva, kao i institucionalne i političke promjene, uglavnom su svođene domaćim interesima i politikama država kandidatkinja CEE, a ne intervencijama EU.²⁶

Ove nalaze, međutim, možda nije moguće u potpunosti primjeniti na Zapadni Balkan, jer je uvjetovanost EU znatno složenija. Ovdje uvjetovanost EU predstavlja višedimenzionalni i višenamjenski instrument koji teži doprinijeti pomirenju, obnovi, reformama i europskim integracijama. Ta je uvjetovanost također i regionalna, podregionalna, bilateralna i projektno specifična, te vezana za ekonomske, političke, društvene i sigurnosne kriterije. Iz tih je razloga teško ocijeniti utjecaj praćenja položaja manjina od strane EU, posebno kada je on općenit, politički motiviran i udaljen od lokalnih prioriteta, kakav je trenutačno. Utjecaj slabe i nejasne intervencije u složenom okruženju veoma je teško ocijeniti, unatoč "finom podešavanju" Kopenhaških kriterija.

Zaštita manjina u EU: manjinska prava i antidiskriminacija

EU nije razvila vlastiti sustav manjinske zaštite iz više razloga. Prvo, zaštita manjina nije nikada bila dio unutarnjeg programa EU. Ovo je pitanje ostalo u nadležnosti

država članica i nije postalo dijelom ovlasti prenesenih na EU.²⁷ Kako učinkovita primjena manjinskih prava može ugroziti utvrđene obrasce diobe vlasti i tradicionalne kontrole državnog identiteta, većina država članica čuva ovu nadležnost i opire se njezinu prijenosu na nadnacionalnu razinu. Osim toga, države članice navode da već postoji određen broj međunarodnih institucija za zaštitu manjinskih prava u Europi, uključujući Vijeće Europe i OSCE. Ovaj bi okvir, ukoliko je dobro koordiniran i ukoliko se njime učinkovito upravlja, trebao biti dovoljan za učinkovitu zaštitu manjina na međunarodnoj razini. Ovo stajalište zagovara međunarodni pristup zaštiti manjina u nadnacionalnom kontekstu i u osnovi zadržava tradicionalna manjinska pitanja u nadležnosti država, upotpunjujući je međunarodnim zakonima i suradnjom.

Prema ovome pristupu, zakon EU, koji ima neposredan utjecaj i nadmoć nad nacionalnim zakonima i njihovom primjenom je sudski strogo nadziran i nije baš dobrodošao u ovome području djelovanja. To, međutim, nije slučaj sa antidiskriminacijskim zakonima, koji uvelike zanemaruju pitanja u vezi očuvanja i prilagodbe identiteta.²⁸ Drugo, postojeća praksa na razini država je vrlo različita i kreće se od ustavnih jamstava učinkovitog političkog sudjelovanja, uključujući i teritorijalnu autonomiju, do nepriznavanja i poricanja postojanja, što prijenos domaćih praksi u dogovorene norme na ovom stupnju čini izuzetno teškim, ako ne i nemogućim. Treće, kao što praksa u drugim međunarodnim kontekstima pokazuje, nikada se nije bilo lako složiti o tome koje se manjine smatraju tradicionalnim, a koje novim; tko je državljanin, a tko nije; i tko se može pozivati na primjenu manjinskih prava. Mnoge deklaracije (izjave) koje su države članice EU priložile uz ratifikaciju FCNM pokazuju različita stajališta u određivanju korisnika manjinskih prava.²⁹

Uključenost EU po pitanjima koja se odnose na stare manjine uglavnom se sastoji od projekata čiji je cilj očuvanje manjina i manje korištenih jezika.³⁰ U antidiskriminacijskom okviru EU prioritet je dat težnjama novih manjina za ostvarivanjem statusa ravnopravnih državljana.

Temelji mogućeg sustava manjinskih prava u primarnom zakonodavstvu EU

Sa strogo pravnog stajališta, manjinska prava ne čine dio pravne stečevine obzirom da nisu izričito kodificirana. Ipak, kao sastavni dio općih ljudskih prava, ona čine dio temeljnih načela EU.

Članak 6.1. TEU navodi:

"Unija je utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, i vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama."

Da manjinska prava čine sastavni dio međunarodnih zakona o ljudskim pravima jasno je navedeno u članku 1. FCNM:

"Zaštita nacionalnih manjina, te prava i sloboda pripadnika manjina čini sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i kao takva spada u područje međunarodne suradnje."

Sa ovoga se stajališta može reći da su manjinska prava dio temeljnih načela EU,

što je i pravno stajalište EC prema kome su:

"manjinska prava dio zajedničkih načela država članica, nabrojanih u prvom stavku članka 6. Ugovora o Europskoj Uniji.." .³¹

Poštivanje ovih načela je predstavljeno kao jedan od ključnih zahtjeva za primanje u članstvo u članku 49. TEU.

Izradom nacrtu Povelje EU o temeljnim pravima i Ustava moglo se, detaljnom kodifikacijom, razraditi načelo zaštite manjinskih prava. Ova je mogućnost, međutim, uvelike propuštena. Niti jedan od ovih instrumenata ne sadrži odredbe o specifičnim manjinskim pravima.

Povelja EU o temeljnim pravima iz 2000. razrađena je u skladu sa zajedničkom ustavnom pravnom stečevinom i Europskom Konvencijom, uz stajalište da prava na koja se odnosi, kako je i navedeno u preambuli, učini "vidljivijim u Povelji". Kako ona ne sadrži niti jedno specifično manjinsko pravo, pripadnost nacionalnoj manjini navedena je u članku 21. među osnovama po kojima se zabranjuje diskriminacija:

"1. Zabranjuje se svaka diskriminacija na osnovu spola, rase, boje, etničkog ili socijalnog podrijetla, genetskih osobina, jezika, vjeroispovijesti ili svjetonazora, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, vlasništva, rođenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije."

Ovaj se članak primjenjuje na svaki postupak institucija EU, kao i na djelovanje države članice prilikom provedbe zakona EU. Kada Povelja bude u potpunosti obvezujuća biti će moguće osporiti politike EU koje, posredno ili izravno, diskriminiraju pripadnike nacionalnih manjina. Međutim, u praksi će to vrlo malo ili nimalo doprinijeti zaštiti koju nudi postojeći antidiskriminacijski okvir, koji mogu koristiti nove i tradicionalne manjine.

Članak 22. Povelje osigurava poštivanje "kulturne, vjerske i jezične različitosti" u EU. Kako iz ovoga članka nije razvidno da li se isti odnosi na različitost unutar pojedine države ili među državama, Mreža neovisnih stručnjaka za temeljna prava EU³² odlučila je tumačiti ovu odredbu o različitosti na način da se ista odnosi kako na zaštitu manjina u zemljama članicama, tako i u EU. Od svoga nastanka 2002., Mreža je dosljedno tumačila odredbu članka 22. kao klauzulu o zaštiti manjina i izvještavala o postupanju država u vezi sa diskriminacijom pripadnika nacionalnih manjina. Mreža je dodatno, u travnju 2005., pripremila i svoj Tematski komentar broj 3.³³ o zaštiti manjina u EU, odnosno u EU-25, koji predstavlja prvi pregled kojim je EC ocijenila praksu u državama članicama u vezi manjinske zaštite u smislu Povelje. Na ovome se stupnju ne čini vjerojatnim da bi se ovaj način izvještavanja mogao pretvoriti u redoviti mehanizam praćenja, obzirom da budućnost Mreže neovisnih stručnjaka EU nije osigurana i da je njezin politički utjecaj veoma ograničen.

Inicijalni nacrt Ustava EU nije sadržavao niti jednu poveznicu sa manjinama. U konačnici je, uglavnom zbog pritiska mađarske vlade, dopunjen članak I-2, koji propisuje temeljne vrijednosti EU, na način da je uključio i prava pripadnika

manjina:

"Unija se temelji na vrijednostima poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Ove su vrijednosti zajedničke svim državama članicama, u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost muškaraca i žena."

Mora se priznati da je ovo vrlo uska osnova za manjinska prava i da odražava trenutni nedostatak političke volje da se pitanje manjina unaprijedi.

Potrebno je imati na umu da ni Povelja niti Ustav nisu pravno obvezujući dokumenti. Štoviše, do 2007. je postalo sasvim jasno da Ustavni ugovor neće biti ratificiran, nego zamijenjen novim ugovorom koji je u postupku izrade. Ipak, Povelja, i takva kakva jest, ima značajnu političku težinu. Kada Povelja postane dio pravne stečevine, članci 21. i 22. bi mogli postati (tanka) osnova za razradu sustava manjinskih prava primjenjivog u EU.

Nadalje, razvoj nadležnosti EU na području manjinske zaštite podrazumijeva i izmjene primarnog zakonodavstva o čemu se moraju dogovoriti sve države članice i njihovi parlamenti. Teško je predvidjeti da li će u skoroj budućnosti biti moguće uspostaviti šire suglasje po ovom prijepornom pitanju.

Temelji manjinskih prava u primarnom zakonodavstvu EU su, dakle, skromni. Ostaje da se vidi koliki će politički značaj ovaj često osporavana osnova imati u budućnosti. Međutim, prema zadnjoj rezoluciji EP o zaštiti manjina iz lipnja 2005.,³⁴ nekoliko je članaka iz postojećih ugovora EU moguće koristiti kako bi se unaprijedila primjena FCNM u različitim područjima djelovanja, u okviru EU, što uključuje: članak 18. TEC o slobodi kretanja i pravu na boravak, članak 49. TEC o slobodi pružanja usluga, članak 151. TEC o kulturnim politikama, članak 65. TEC o suradnji u građanskim postupcima, članak 31. TEU o suradnji u sudskoj suradnji u kaznenim postupcima, članak 149. TEC o obrazovnim politikama, članak 137. TEC o zapošljavanju i društvenoj isključenosti, i članak 163. TEC o istraživačkim politikama. Između ostalog, ovi članci predstavljaju važan program zagovaranja manjinskih prava u zakonodavstvu. Nadalje, davno uspostavljeni i dobro razrađeni antidiskriminatorni okvir, utemeljen člankom 13. TEU, trebale bi inovativno koristiti sve nove i tradicionalne manjine.

Odredbe značajne za zaštitu manjina u širem EU kontekstu ljudskih prava i relevantno "mekano", neobvezujuće zakonodavstvo (eng. soft law)

Članak 6.2 TEU uspostavlja širi kontekst ljudskih prava u kojem djeluje EU:

"Unija poštuje temeljna prava, kako je zajamčeno Europskom Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanom u Rimu 4.11.1950., i s obzirom da ona proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opća načela zakona Zajednice."

Europska konvencija o ljudskim pravima (ECHR) postala je glavna vodilja u

zaštiti ljudskih prava u EU. Člankom 14. ECHR se zabranjuje diskriminacija, među ostalim, na osnovu spola, rase, boje, jezika, vjere, nacionalnog/socijalnog podrijetla i pripadnosti nacionalnoj manjini, isključivo u vezi sa "uživanjem prava i sloboda iz Konvencije. Međutim, Protokol 12. ECHR sadrži i opću zabranu diskriminacije, i na taj način unaprjeđuje zaštitu jednakosti iz ECHR iznad relativno ograničene razine zaštite jamčene člankom 14.

Protokol 12. je stupio na snagu u travnju 2005., nakon što ga je ratificiralo 10 država. Do rujna 2007. ratificiralo ga je 15 država, uključujući i sve države zapadnog Balkana: Albaniju, BiH, Hrvatsku, Makedoniju, Crna Goru i Srbiju.

Osim članka 14., kako pojašnjava rastuća pravna znanost ECHR, pitanja značajna za manjine se pojavljuju i u članku 8. ECHR (pravo na obiteljski život), članku 9. ECHR (sloboda vjeroispovijesti), članku 10. ECHR (sloboda izražavanja), članku 11. ECHR (sloboda udruživanja), itd. Treba istaći i da ECHR i njezin Protokol 12 primjenjuju strogo antidiskriminacijski pristup, koji ne obuhvaća posebna manjinska prava, poput sudjelovanja u političkom životu.

U kontekstu EU je, uz ECHR, moguće primijeniti i načela FCNM. Do danas su, uz izuzetak Francuske, sve države članice potpisale, a osim Belgije, Grčke i Luksemburga, i ratificirale ECHR. Činjenica da sve države članice EU nisu ratificirale FCNM čini upitnim mogućnost pozivanja na FCNM kao na referentnu točku standarda EU "zajedničkog svim državama članicama", kao na što se zahtjeva člankom 6.1 TEU. Unatoč tomu, relevantne presude ECJ ukazuju na to da Sud ne zahtjeva da sve države članice u potpunosti ratificiraju neku međunarodnu konvenciju da bi ona mogla poslužiti kao okvir preporuka standarda EU. ECJ:

"je odlučan da crpi inspiraciju iz ustavnih tradicija zajedničkih svim državama članicama ... [Slično] međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava na kojima su države članice surađivale, ili su njihove potpisnice, mogu pružiti smjernice koje bi trebalo slijediti u okviru zakona Zajednice".³⁵

Kako su sve države članice EU i članice Vijeća Europe, te kako su surađivale na razradi FCNM, na nju je moguće legitimno se pozivati kao na smjernicu u kontekstu EU. Nadalje, u procesu proširenja, FCNM služi kao ključni instrument za ocjenu poštivanja zahtjeva EU u državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama.

Još jedan relevantni pravni izvor predstavlja članak 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima UN (ICCPR) iz 1966. ICCPR su cijelosti ratificirale sve države članice EU, uz izuzetak Francuske koja je pridržala prava da ne primjenjuje članak 27., a što suštinski ne mijenja stajalište ECJ po ovome pitanju.

Uz pravno obvezujuće zakonske tekstove, većina relevantnih pravno neobvezujućih tekstova bi također trebali poslužiti kao smjernice za zaštitu manjina. Sve države članice EU su i članice većine međuvladinih organizacija,

poput Ujedinjenih naroda (UN), Vijeća Europe ili OSCE-a, u okviru kojih su nastali brojni relevantni pravno ili politički obvezujući instrumenti. Stoga, sukladno rasuđivanju ECJ, one su surađivale u postavljanju standarda, a njihovi glasovi i formalni sporazumi su aktivno doprinijeli stvaranju postojećih tekstova za zaštitu manjina. U najmanju ruku, ovi bi tekstovi trebali obuhvatiti Deklaraciju o manjinama UN (UNDM) i relevantne CSCE/OSCE instrumente, poput Poglavlja IV Dokumenta Kopenhaškog sastanka o ljudskoj dimenziji iz 1990.; ili Izvještaja sa Ženevskog sastanka stručnjaka za nacionalne manjine iz 1991; te Preporuke HCNM iz Haga, Osla i Lunda; itd.³⁶

Širi okvir EU za zaštitu ljudskih prava znači da se instrumenti i standardi na koje se poziva koriste kao smjernice u zakonodavstvu EU, bez da imaju pravnu primjenu u EU. Oni služe kao važne okvirne smjernice, a EU ih je obvezna razmotriti u okviru svoga zakonodavstva i politika.

Antidiskriminacijski okvir

Zajednica je od svoga začetka pokazala svoju predanost pitanjima jednakosti. Rimski ugovor iz 1957. sadrži članak o jednakosti žena i muškaraca u vezi sa jednakim plaćama. Ugovor sadrži i odredbu o zabrani diskriminacije na temelju nacionalnosti, što se prema terminologiji EU odnosi na državljanstvo, te jamči slobodu kretanja radnika unutar Zajednice. U posljednjih 30 godina, uglavnom kao rezultat trajnog i strategijskog zagovaranja NVO-a u vezi pitanja rasne antidiskriminacije i jednakosti spolova, donesen je propis koji je detaljnije razrađuje diskriminaciju na temelju spola/roda i nacionalnosti/državljanstva. Međutim, tek je sredinom 1990-tih postignuta suglasnost o potrebi proširenja antidiskriminacijskog osnova, i krene u smjeru usvajanja sveobuhvatnijeg ideala jednakosti, temeljenog na pravima. Osim toga, sve se više uviđalo postojanje potreba za razvojem povezanog i integriranog pristupa antidiskriminaciji.

Kao rezultat, Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. u TEU je uveden članak 13., koji je stupio na snagu 1999. Stavak 1. članka 13. TEU glasi:

"Bez dovođenja u pitanje ostalih odredbi ovoga Ugovora, a u okviru dodijeljenih mu ovlasti od strane Zajednice, Vijeće, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, i nakon konzultacija sa Europskim parlamentom, može poduzeti odgovarajuće radnje za borbu protiv diskriminacije temeljene na spolu, rasnom ili etničkom podrijetlu, vjeroispovjesti ili vjerovanju, tjelesnom nedostatku, starosti ili seksualnoj orijentaciji."

Članak 13. propisuje opće zakonske ovlasti za bavljenje brojnim vrstama diskriminacije. Kako bi ovlasti iz članka 13. stupile na snagu, Vijeće je brzo djelovalo i 2000. usvojilo Direktivu o rasnoj jednakosti i Direktivu o jednakosti u zapošljavanju.³⁷ Još važnije, ove su dvije direktive dopunjene Akcijskim programom za borbu protiv diskriminacije. Ovaj je akcijski plan prepoznao da za borbu protiv diskriminacije nisu dovoljni samo zakoni, nego su nužne i brojne praktične mjere za zaustavljanje diskriminatornog ponašanja i promjenu stajališta.

- Osim za direktive i akcijske programe, članak 13. je poslužio i kao osnova za različite "Europske godine", poput Europske godine osoba sa invaliditetom 2003.,

2007. je određena za Europsku godinu jednakih mogućnosti za sve, a Vijeće je nedavno odlučilo da će 2008. biti proglašena Europskom godinom međukulturnog dijaloga.³⁸

Dvije su spomenute direktive označile značajan iskorak u zakonodavstvu EU koje je posvećeno jednakosti. Prvo, one se temelje se na priznanju da je za borbu protiv diskriminacije potrebno osigurati sveeuropski odgovor. Drugo, proširenjem liste zabranjenih osnova diskriminacije i širenjem njihova raspona, direktive su značajno uzdignule doseg europskog zakonodavstva o jednakosti. One svima u EU, građanima EU i državljanima trećih zemalja, pružaju minimum pravne zaštite od diskriminacije.

Dvije od pet navedenih osnova, rasno ili etničko podrijetlo, te vjeroispovijest i vjerovanje, odnose se na tradicionalne manjine. Diskriminacija po ovim osnovama se, stoga, izravno odnosi na pripadnike etničkih i vjerskih manjina. Međutim, potrebno je imati na umu da zbog ograničenih osnove i raspona, te individualnog pristupa, antidiskriminacijski okvir EU ne može biti dovoljan za potpunu zaštitu manjina.

Značajno je da obje direktive sadrže definicije izravne i neizravne diskriminacije i uznemiravanja, te zabranjuju poticanje drugih na činjenje djela diskriminacije i mučenja. Obje se direktive primjenjuju i na javni i na privatni sektor.

Direktive zabranjuju diskriminaciju po slijedećim osnovama i u slijedećim područjima:		
Direktive	Osnove	Područja
Direktiva o rasnoj jednakosti	<ul style="list-style-type: none"> • rasno ili etničko podrijetlo 	<ul style="list-style-type: none"> • zapošljavanje • obuka • obrazovanje • socijalna zaštita • socijalna pomoć • pristup robama i uslugama
Direktiva o jednakosti u zapošljavanju	<ul style="list-style-type: none"> • vjeroispovijest ili vjera • dob • tjelesni nedostatak • seksualna orijentacija 	<ul style="list-style-type: none"> • zapošljavanje • zanimanje • profesionalno usavršavanje

Još značajnije je da dvije direktive olakšavaju žrtvama pristup pravdi. U državama koje su usvojile antidiskriminacijske zakone, kojima se zabranjuje diskriminacija na osnovu rase, zabilježeno je tek nekoliko relevantnih predmeta koji su dospjeli na sud. Mali broj sudskih predmeta uglavnom je posljedica financijske i emotivne

cijene za žrtve, ali i teškoća u dokazivanju navodne diskriminacije. Iz tih se razloga relevantnim odredbama direktiva nastoje ukloniti neke od spomenutih poteškoća:

- Obje direktive teret dokazivanja u građanskim i upravnim sporovima prenose na tuženika, tako da je, nakon što navodna žrtva iznese činjenice iz kojih se može pretpostaviti da je bilo diskriminacije, na tuženiku da dokaže da nije došlo do kršenja načela jednakog postupanja.
- Obje su direktive omogućile udrugama i NVO-ama da poduzmu radnje u ime ili u korist žrtve. Time je prvi puta na razini Zajednice uveden pravni položaj (locus standi) relevantnih udruga, što im otvara mogućnost za poduzimanje aktivnosti zagovaranja uključujući i strategijskog utuživanja/parničenja.
- Direktiva o rasnoj jednakosti predviđa osnivanje agencija za jednakost u državama članicama. Mandat agencija za jednakost uključuje i pružanje neovisne potpore žrtvama. Ove se agencije mogu angažirati i na istraživanjima i izdavanju publikacija kojima će se razviti razumijevanje i podići svijest o pitanjima diskriminacije, te na davanju relevantnih preporuka u cilju doprinosa učinkovitoj provedbi politika. Direktiva o jednakosti u zapošljavanju ne predviđa osnivanje slične agencije.

Obje su direktive usmjerene na promicanje jednakog postupanja, koje je definirano kao nepostojanje izravne i neizravne diskriminacije.

"Smatrat će se da izravna diskriminacija postoji ako se prema nekoj osobi zbog njezina rasnoga ili etničkoga podrijetla postupaju, ako se postupalo ili bi se postupalo nepovoljnije nego prema nekoj drugoj u sličnoj situaciji."

(Članak 2.2.a. Direktive o rasnoj jednakosti) Pogledati i članak 2.2.a. Direktive o jednakosti u zapošljavanju.

"Smatrat će se da neizravna diskriminacija postoji ako bi naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa doveli osobe određenog rasnog ili etničkog podrijetla u posebno nepovoljan položaj u usporedbi s drugim osobama, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa objektivno mogu opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njegovo postizanje su prikladna i nužna."

(Članak 2.2.b. Direktive o rasnoj jednakosti) Pogledati i članak 2.2.b. Direktive o jednakosti u zapošljavanju.

Obje direktive nameću "učinkovite i srazmjerne kazne, te kazne koje odvraćaju", koje mogu uključiti "plaćanje ili naknadi žrtvi". One također priznaju "posebne mjere sprječavanja ili nadoknade" za štetu nastalu temeljem bilo kojeg od navedenih osnova.

Još je značajnije da obje direktive osiguravaju učinkovitu primjenu svojih odredbi na nacionalnoj razini, obzirom da odgovornost za usklađivanje nacionalnih zakonodavstava sa direktivama nameću svim državama članicama.

U starim je državama članicama Direktiva o rasnoj jednakosti morala u potpunosti stupiti na snagu do 19. srpnja 2003., dok je Direktiva o jednakosti u zapošljavanju, uz izuzetak odredbi o dobi i tjelesnim nedostacima, morala biti ugrađena u nacionalna zakonodavstva do 2. prosinca 2006. U 10 novih država članica, rok za stupanje na snagu obje direktive bio je 1. svibnja 2004. Do lipnja 2006., 17 od ukupno 25 država članica je općenito ili u cjelini ugradilo ove dvije direktive u svoja nacionalna zakonodavstva.³⁹ EC je pokrenula prekršajne postupke protiv država koje u tome kasne, kako bi osigurala da direktive stupe na snagu. U kontekstu proširenja, direktive moraju biti ugrađene u nacionalna zakonodavstva, što predstavlja preduvjet za pristupanje EU. Međutim, kako pokazuju iskustva iz država CEE, pritisak EU nije dovoljan za učinkovito uvođenje direktiva u domaće zakonodavstvo, obzirom da zahtjevi sa viših razina moraju biti pojačani dosljednim pritiscima skupina civilnog društva, što lokalnim NVO-ama koje rade na pitanjima nediskriminacije otvara značajne mogućnosti zagovaranja.

Direktive otvaraju prostor radu na pojedinačnim slučajevima diskriminacije. Međutim, one su često i predmet kritika praktičara i teoretičara, i to iz više razloga. Neke od najvažnijih kritika su:

- Direktive su razdijeljene na zasebne direktive koje se odnose na spol, rasu i etničku pripadnost, vjeroispovjest i vjeru, invaliditet, dob i seksualnu orijentaciju. Postojanje zasebnih pravnih instrumenata može predstavljati poteškoću u radu sa slučajevima višestruke diskriminacije, odnosno diskriminacije po više osnova.⁴⁰
- Iako se odnose na isto opće područje, direktive nisu usklađene u svome pristupu jednakosti. Postoje razlike u razini i rasponu zaštite od diskriminacije po različitim osnovama. Na primjer, Direktiva o rasnoj jednakosti zahtjeva od država članica da osnuju nacionalne agencije za jednakost, dok to nije slučaj sa Direktivom o jednakosti u zapošljavanju. Direktiva o zapošljavanju obvezuje poslodavce da naprave primjerene prilagodbe za osobe sa invaliditetom, ali slične obveze ne propisuje u odnosu na starije osobe ili pripadnike manjinskih vjeroispovjesti. Direktiva o rasnoj jednakosti obuhvaća mnogo širu materiju od Direktive o zapošljavanju. Ove zbunjujuće razlike u postupanju mogu otežati učinkovitu primjenu antidiskriminacijskog zakonodavstva na nacionalnoj razini. Temeljem pitanja koja reguliraju i na koja se odnosi njihova primjena, direktive jačaju nepoželjnu hijerarhiju među različitim osnovama diskriminacije tako da je rasna diskriminacija na vrhu liste, a ona temeljena na dobi na dnu.
- Direktivama je uporaba pravnih lijekova ograničena isključivo na pojedinca. Ovaj individualni pristup primjeni direktiva neprimjeren je u odnosu na utvrđene obrasce diskriminacije, jer stavljanjem naglaska na djelovanje pojedinca ozbiljno ograničava mogućnost da se učinkovito odgovori na duboko ukorjenjenu isključenost i nejednakost kojima su pogođene različite skupine. Direktive nisu primjerene za borbu protiv institucionalnog rasizma. Općenito, direktive su, usmjeravajući pozornost na nedovoljnu zastupljenost pojedinih skupina i uspostavu dužnosti da se ta nejednakost ispravi, više

usmjerene na slobodu od diskriminacije nego li na aktivno promicanje jednakosti.

- Direktive dozvoljavaju državama članicama da poduzmu određene pozitivne mjere, ali je to prepušteno njihovom slobodnom izboru i nije obvezno.
- Materija obuhvaćena Direktivom o rasnoj jednakosti je vrlo ograničena i ne zabranjuje, na primjer, diskriminaciju pri izdavanju službenih osobnih dokumenata. Ovaj propust ozbiljno utječe na pripadnike marginaliziranih manjina koji nemaju osobne iskaznice, rodne listove i druge službene dokumente kojima se dokazuje njihov pravni status. Bez pravnog statusa nemoguć je pristup javnim službama i ostvarivanje određenih socijalnih prava..⁴¹ Nadalje, diskriminacija na osnovu nacionalnosti/državljanstva je izuzeta iz direktive, što ju čini nebitnom za pripadnike manjina koji nisu državljani EU ili su osobe bez državljanstva (apatridi).

Neke od ovih kritika navedene su i u Priopćenju EC iz lipnja 2005., nazvanom "Nediskriminacija i jednake mogućnosti za sve – Okvirna strategija".⁴² Okvirna strategija za nediskriminaciju je razvijena na temelju širokih, sve-europskih javnih konzultacija provedenih 2004. godine.⁴³

U svojoj okvirnoj strategiji EC priznaje ograničenja individualističkog pristupa antidiskriminaciji i navodi da: "Postoji potreba da se ide iznad antidiskriminacijskih politika osmišljenih da spriječe nejednako postupanje prema pojedincima". EC je provela i studiju o izvedivosti o novih mjerama za nadopunu sadašnjeg pravnog okvira.

Okvirna strategija ponavlja značaj poštivanja i zaštite manjina kao dijela političkih kriterija za proširenje i pojašnjava da: "Osim toga, od budućih država članica se zahtjeva da se pridržavaju pravne stečevine EU u području antidiskriminacije i jednakih mogućnosti."⁴⁴

Tijekom procesa pristupanja kao što je ranije navedeno, redovitim izvještajima EC se u okviru političkih kriterija za članstvo prate pitanja antidiskriminacije i usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa antidiskriminacijskom stečevinom EU. Poglavlje redovitog izvještaja EU o "ljudskim pravima i zaštiti manjina" se ukratko bavi pitanjima antidiskriminacije kroz slijedeće cjeline: građanska i politička prava; ekonomska i socijalna prava; manjinska prava, kulturna prava i zaštita manjina. Redoviti izvještaji iz 2005. ocjenjuju razinu zaštite od diskriminacije u državama proširenja sa zapadnog Balkana nižom od one ustanovljene standardima EU. EC od ovih država zahtjeva da usklade svoje zakonodavstvo sa pravnom stečevinom EU kroz usvajanje sveobuhvatnih antidiskriminacijskih zakona, ugrađivanjem dviju direktiva u svoja nacionalna zakonodavstva.

Najnovije države članice, Bugarska i Rumunjska, su do danas usvojile sveobuhvatne antidiskriminacijske zakone. Na zapadnom Balkanu, jedino Kosovo ima antidiskriminacijski Zakon.

U EU, Agencija za temeljna prava, bivši Europski centar za praćenja rasizma i ksenofobije (EUMC)⁴⁵, razmatra pitanja antidiskriminacije u EU i njezinim

državama članicama. Centar je osnovalo Vijeće 1998. u Beču.

Njegova je primarna uloga bila prikupiti i analizirati informacije i podatke o rasizmu, ksenofobiji, islamofobiji i antisemitizmu te proučiti uzroke takvoga ponašanja, kako bi pomogla EU i državama članicama u razvoju relevantnih politika. EUMC je uspostavio Europsku informacijsku mrežu o rasizmu i ksenofobiji (RAXEN). Postoji 27⁴⁶ nacionalnih centara koji, sukladno ugovoru i u suradnji sa Agencijom, prikupljaju, koordiniraju i šire relevantne nacionalne i informacije o EU na europskoj i razini država članica. U okviru svoga mandata, nacionalni su centri u svojim državama uspostavili suradničke mreže koje objedinjuju relevantne državne agencije, istraživačke ustanove, NVO-e i socijalne partnere na nacionalnoj razini, kako bi se osiguralo da njihovi izvještaji Agenciji budu točni i sveobuhvatni. Agencija je poduzela korake za širenje RAXEN-a na države kandidatkinje, Hrvatsku i Tursku.

EUMC je bio savjetodavni i istraživački odbor. Nije imao nikakve samostalnih ovlasti. U skladu sa svojom misijom, EUMC je svoj rad usmjerio na pitanja antidiskriminacije, sa posebnom pozornošću na useljenike i položaj Roma diljem EU. EUMC je izradio godišnji izvještaj koji je predstavljen EP. Obzirom da su ovlasti EUMC bile ograničene na konzultacije, bez nadležnosti da predlaže zakone, njegov je utjecaj bio vrlo ograničen

U prosincu 2003., Europsko je vijeće donijelo odluku o proširenju mandata EUMC, pretvarajući ga u Agenciju za temeljna prava. Slijedom odluke Vijeća i na poziv EP koji je usvojio izvještaj o ovome pitanju, EC je izradila dva zakonska prijedloga⁴⁷ kojima se predlaže osnutak Agencije za temeljna prava EU.

Uz nediskriminacijsku, pravna stečevina EU vezana uz pitanja spolne jednakosti daje ženama i muškarcima, pripadnicima manjina u SEE, značajnu mogućnost zagovaranja. Od osnivanja Europske zajednice, zakonodavstvo o jednakosti žena i muškaraca je znatno razvijeno. Današnje se zakonodavstvo odnosi na sve oblike spolne diskriminacije na radnom mjestu, kao u pristupu robama i uslugama. Prvobitno je Rimski ugovor iz 1957. sadržavao članak o jednakosti muškaraca i žena po pitanju jednakih plaća. Ova je odredba potom postepeno ugrađena u nekoliko instrumenata Zajednice, proširujući načela "jednake plaće za isti rad" na jednak pristup zapošljavanju i stručnom usavršavanju te unaprjeđivanju i radnim uvjetima. Ugovor iz Amsterdama iz 1998. godine je uveo više važnih odredbi, uključujući i onu o promicanju "jednakosti između žena i muškaraca" kao temeljnog zadatka Zajednice (članak 2.); i uklanjanje nejednakosti među spolovima u ciljevima, strategijama i djelovanju Zajednice (članak 3.2.). Uz to, njime se nalaže djelovanje u borbi protiv diskriminacije na osnovu spola ili seksualne orijentacije (članak 13.), a Zajednica se poziva da podrži akcije država u promicanju "jednakosti između žena i muškaraca vezano uz mogućnosti na tržištu rada i postupanje na radnom mjestu" (članak 137.1.). I konačno, njime se ohrabruju:

"mjere za osiguravanje posebnih prednosti, da se slabije zastupljenom spolu olakša vršenje stručne djelatnosti te spriječe ili otklone smetnje u profesionalnoj karijeri" (članak 141.).⁴⁸

Ove i druge pravne inicijative poslužile su kao osnova za brojne direktive⁴⁹ na

ovome području. Direktive su, od 1982., dopunjavane akcijskim programima kojima su promicane jednake mogućnosti i unaprjeđenje položaja žena na tržištu rada. Od država proširenja iz SEE se zahtjeva da usvoje i da se pridržavaju pravne stečevine o pitanjima jednakosti spolova prije pridruženja EU..

Rezolucija EP iz lipnja 2006. o "Položaju Romkinja u Europskoj uniji"⁵⁰ sažima pojedine probleme sa kojima se suočavaju Romkinje, uključujući isključenost iz sustava zdravstvene zaštite i prinudnu sterilizaciju. Sa nekim od problema navedenih u Rezoluciji suočavaju se i druge žene u SEE, pripadnice manjinskih i većinskih naroda, iako u manjoj mjeri. Ti problemi obuhvaćaju trgovinu ljudima, slabo obrazovanje i visoku stopu nezaposlenosti. U okviru programa Ženske mreže Instituta otvoreno društvo, "Dovesti EU kući", pripremljen je izvještaj o praćenju stanja⁵¹ i ocijeni statusa država proširenja sa zapadnog Balkana iz perspektive pravne stečevine EU u vezi jednakosti spolova. Ovaj izvještaj otkriva da su žene u SEE u znatno lošijem položaju u poređenju sa ženama u EU, te pruža pregled pitanja i prijedloga za zagovaranje u ovom području. NVO-e iz SEE koji se bave manjinskim pravima mogu imati velike koristi od ove analize.

Može se zaključiti da antidiskriminacijski okvir EU pruža značajne mogućnosti pripadnicima rasnih i etničkih, kao i vjerskih manjina, ženama i muškarcima, da traže svoja prava u područjima zapošljavanja, obrazovanja, i pristupa robama i uslugama. Jedan od važnijih vidova borbe protiv diskriminacije ili diskriminatornog ponašanja je poduzimanje odgovarajućih koraka pravne zaštite. Kako direktive osiguravaju locus standi relevantnim NVO-ama, one mogu poduzeti pravne radnje u ime žrtava diskriminacije. To je značajno, jer omogućuje strateško utuživanje/parničenje koje za cilj ima odabrati slučajeve koji će najviše utjecati na domaći pravni sustav. Strateško utuživanje/parničenje potiče promjene dokumentirajući zlouporabe, osnažuje ranjive skupine i daje smjernice o dobroj praksi. Na primjer, u Bugarskoj su, nakon stupanja na snagu novog antidiskriminacijskih zakona u siječnju 2004., Europski centar za prava Roma (ERRC) i partnerske organizacije pokrenule određen broj građanskih parnica u kojima su se pozivale na navodnu diskriminaciju Roma. Kao rezultat ovih postupaka, bugarski su sudovi donijeli presude od značaja za pristup Roma uslugama i zapošljavanju.

Novi načini upravljanja EU značajni za manjine

Osim relevantnih pravnih standarda, postoje i neki specifični oblici upravljanja EU koji mogu biti korisni za unaprjeđenje manjinskih pitanja. Kao što je navedeno u poglavlju 1., te politike sadrže uključivanje u glavne tokove, procjenu utjecaja i otvorena metoda koordinacije (OMC).⁵² U ovom poglavlju ukratko je predstavljena svaka od politika, a zainteresirani zagovarači manjinskih prava bi ih trebali dodatno istražiti.

Uključivanje u glavne tokove

Do sada se uključivanje u glavne tokove uglavnom koristilo u područjima jednakosti spolova i borbe protiv rasizma u EU. U svom Akcijskom planu protiv rasizma iz 1998.⁵³ EC je odlučila doprinijeti borbi protiv rasizma "bilo promicanjem pozitivnih poruka o različitosti ili stvaranjem povoljnih uvjeta za toleranciju i poštivanje u multikulturalnom društvu". Ovaj se pristup planiralo primjeniti u ključnim područjima važnim za borbu protiv rasizma, uključujući komunikaciju, kulturu, obrazovanje, strategiju zapošljavanja, informacijsko društvo, suradnju pravosuđa i unutarnjih poslova, istraživanja, javne nabavke, strukturalne fondove i, najvažnije, politiku osoblja EC. EC je, u svom izvještaju o provedbi Akcijskog plana protiv rasizma iz 2000.,⁵⁴ definirala načela uključivanja u glavne tokove:

"Načelo "uključivanja u glavne tokove", koji se Komisija svojim Akcijskim planom iz 1998. obvezala poštivati, ima za cilj integriranje borbe protiv rasizma u sve akcije i politike Zajednice, na svim razinama. To znači ne samo provedbu određenih mjera, nego i promišljenu uporabu svih općih akcija i politika u borbi protiv rasizma, uz aktivno i vidljivo razmatranje njihovog utjecaja na borbu protiv rasizma, pri njihovoj izradi."

Uključivanje u glavne tokove nije jasno definirano kao metodologija u EU. Nadalje, pitanje manjinske zaštite sa antidiskriminacijskog stajališta trenutačno je primarno usmjereno na nove manjine. Međutim, uključivanje u glavne tokove sa stajališta manjinskih prava, sukladno tumačenju članka 22. Povelje od strane Mreže neovisnih stručnjaka EU, kao i OKZNM, mogu postati važno pitanje zagovaranja manjinskih prava. Ovo zagovaranje se može temeljiti na odluci EC iz 2001., prema kojoj:

*"za bilo koji prijedlog zakona i bilo koji nacrt instrumenta koji time treba biti usvojen, kao dio redovite procedure donošenja odluka, prvo treba ispitati da li je u skladu sa Poveljom EU o temeljnim pravima"*⁵⁵

Procjena utjecaja

Procjena utjecaja je prvi put primjenjena u području zaštite okoliša krajem 1990.-tih, a progresivno se širila na socijalni i ekonomski kontekst. EC smatra da je procjena utjecaja od pomoći u procesima političkog odlučivanja. Ona predstavlja skupinu logičnih koraka za pripremu prijedloga politike, koji uključuju: prepoznavanje problema, definiranje ciljeva, razvoj glavnih političkih opcija, analizu njihova utjecaja, upoređivanje mogućnosti i naglašavanje praćenja i ocjene politika. Konzultacije sa različitim dionicima i prikupljanje stručnih mišljenja mogu se odvijati tijekom cijelog procesa. Cilj je prikupiti i predstaviti dokaze koji će pomoći određivanju mogućih politika i njihovih usporednih prednosti i nedostataka, što pomaže pri objašnjavanju zašto je predložena politika ocijenjena kao odgovarajuća i neophodna, ili pokazuje zbog čega na razini EU ne treba poduzimati nikakvu radnju.⁵⁶

EC je 2001. odlučila da će ljudska prava, kako je navedeno u Povelji, biti uključena u njen integrirani pristup procjene utjecaja.⁵⁷ Ljudska prava, uključujući i nediskriminaciju po osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini (članak 21.), kao i

"manjinska klauzula" (članak 22.), određena su kao zajednička pitanja koja treba ispitati u svim područjima gospodarstva, zaštite okoliša, socijalne uključenosti, itd. U skladu sa ovom odlukom, nove Smjernice za određivanje utjecaja iz lipnja 2005. sadrže relevantne moguće učinke bilo kojeg prijedloga zakona EU, koje treba provjeriti kroz procjenu utjecaja. To su: "socijalna uključenost i zaštita pojedinih skupina" i "jednako postupanje i mogućnosti, i nediskriminacija". Ove skupine socijalnih učinaka uključuju i različita pitanja na koja zvaničnici trebaju odgovoriti pri izradi prijedloga zakona. Ti su socijalni učinci manjinama vrlo važni, mada samo sa antidiskriminacijskog stajališta, dok pitanja mogu činiti temelj djelovanja NVO na praćenju zakonodavstva i politika EU, uzimajući u obzir njezine norme za zaštitu manjina. Osim toga, zagovaranje se može potaknuti i s ciljem obuhvatnijeg tumačenja antidiskriminacijskog okvira, proširenja uspostave suštinske jednakosti, te rasprave o zaštiti i promidžbi identiteta i kulture s obzirom da niti jedan antidiskriminacijski propis ili politika nisu kulturološki neutralni. U sadašnjem obliku, obećanje jednakog građanskog statusa značajno je samo za pripadnike novih i starih manjina koji se žele asimilirati u kulturu većine.

Otvorena metoda koordinacije

OMC je uveden u EU na Lisabonskom sastanku na vrhu, ožujka 2000. Ostvarenje cilja EU da postane "najkonkurentnije i najdinamičnije svjetsko gospodarstvo utemeljeno na znanju, i sposobno za održivi gospodarski rast sa boljim radnim mjestima i većom socijalnom povezanosti" stvorilo je potrebu za novim modelom upravljanja.

OMC predstavlja novi oblik političke intervencije za potporu državama članicama na putu ostvarivanja dogovorenih ciljeva EU, i za razmjenu najbolje prakse u različitim područjima. To je koordinacijski okvir koji državama članicama prepušta definiranje odgovarajućih sredstva i načina za postizanje dogovorenih ciljeva, poštujući njihove nadležnosti u tim područjima. Metoda se sve češće koristi u smislu nereguliranog EU konteksta, gdje EU nema izravne nadležnosti. To uključuje izradu smjernica i rasporeda za ostvarivanje ciljeva; određivanje, ukoliko je to relevantno, pokazatelja i obrazaca za uspoređivanje najboljih praksi; te postavljanje specifičnih ciljeva i usvajanje mjera za prijenos smjernica EU u nacionalne praksu. Primjena OMC u EU je sve je zastupljenija. OMC se danas primjenjuje u politikama zapošljavanja, borbe protiv siromaštva, useljeničtva i socijalne isključenosti. Sva su ova područja kritična za položaj starih i novih manjina, čak iako trenutačno ne uključuju pitanja u vezi sa očuvanjem identiteta. Međutim, svijest o ovim politikama je ključna za zagovaranje, na primjer, sudjelovanja izravno pogođenih manjina u oblikovanju relevantnih nacionalnih politika i prakse, pružanja relevantnih podataka raščlanjenih prema etničkoj pripadnosti ili spolu, ustrajavanja na i savjetovanja o rimjeni pristupa zasnovanog na pravima (rights-based approach) itd. Zaista, obzirom da na razini EU ne postoje instrumenti za prava manjina, OMC je moguće primijeniti u svrhu manjinske zaštite. Na ovaj način države članice mogu ocijeniti i podijeliti iskustva o svojim različitim pristupima manjinskoj zaštiti.

Osim što pružaju značajne mogućnosti zagovaranja na nacionalnoj i razini EU, ove politike mogu dati i važne lekcije o ljudskim pravima i razvoju NVO-a, koje se bore da uspostave i uključe pristup zasnovan na pravima u sustave programiranja, praćenja, ocjenjivanja i procjene utjecaja. OMC bi mogao ponuditi zanimljiv uvid u razmjenu najbolje prakse na regionalnoj razini, npr. na razini SEE i šire.

Dilema dvostrukih standarda i način napretka

U praćenju procesa proširenja, EU je razvila sveobuhvatan pristup zaštiti manjina, uključujući antidiskriminaciju i manjinska prava. Međutim, interno, EU je razvila samo antidiskriminacijski okvir, bez kodifikacije manjinskih prava. Temelji mogućeg sustava manjinskih prava u zakonodavstvu EU su slabi, a nedavni rad na uspostavi standarda je ukazao na nedostatak suglasnosti za nastavak kodifikacije manjinskih prava. Općenito govoreći, u instrumentima EU se samo dva članka izričito odnose na manjine: opća antidiskriminacijska klauzula u Povelji (članak 21.) i članak I-2 sada već nepostojećeg Ustavnog ugovora, u kome su navedene temeljne vrijednosti EU. U to vrijeme niti jedan od navedenih članaka nije bio pravno obvezujući. Međutim, zajedno sa drugim bitnim člancima primarnog zakonodavstva EU, ovi članci predstavljaju temeljnu pravnu okosnicu za rad zagarovača manjinskih prava.

Time što od trećih zemalja traži da poštuju norme manjinske zaštite koje nije nametnula svojim članicama, EU je izložena kritikama da koristi dvostruke standarde. Na žalost, dvostruki standardi mogu značajno umanjiti učinke uvjetovanosti članstva u EU, a time i razoriti kredibilitet EU. Ali postoje i druge posljedice u vezi sa tim, što ohrabruje vlade u državama proširenja da selektivno primjenjuju minimum standarda manjinske zaštite te da zanemare preporuke koje teže osiguravanju više razine zaštite. Nepostojanje dogovorenih normi može voditi ka pogrešnom shvaćanju vlada i manjinskih skupina da je upravljanje pitanjima manjina isključivo nacionalno pitanje, i međunarodni standardi i intervencije izvana nisu potrebni. Činjenica da se EU suzdržava od kodifikacije manjinskih prava na naddržavnoj razini potiče na zanemarivanje postojećih međunarodnih standarda u ovome području kako od država članica, tako i od država proširenja. Slučajevi zanemarivanja postojećih međunarodnih standarda odnose se na bitne "stare" države članice EU, koje nastavljaju negirati postojanje manjina na svojim teritorijima, jer mogu slobodno prijeći preko postojećih međunarodnih normi i prakse; ali i države proširenja, koje umanjuju razinu svojih obveza u ovom području, ukazujući na primjere "starih" država članica. Osim toga, bez unutarnjih primjenljivih normi je nemoguće ponuditi jasne smjernice onima koji žele unaprijediti svoje odredbe o manjinskim pravima. Sve navedeno, po svoj prilici, može više koristiti osiguranju formalnog poštivanja uvjeta, nego konkretnoj primjeni na nižim razinama. Sve ove moguće posljedice doprinose postojanosti problema u vezi sa manjinama u budućim državama članicama, što je upravo ono što EU namjerava izbjeći.

Trenutačno je zaštita manjina primarno usmjerena na nove manjine u EU, i to gledano sa antidiskriminacijskog stajališta. Postojeća praznina se nadopunjuje relevantnim međunarodnim pravom. Stajališta EU o manjinskoj zaštiti su nedovoljna, jer obećanje jednakosti građana ne može zamjeniti pravne sporazume za očuvanje manjinskih identiteta. Na razini EU bi trebalo uspostaviti mogućnosti sveobuhvatne zaštite i novih i starih manjina: mnoge nove manjine su tijekom proteklih desetljeća postale stare manjine, dok mnoge stare manjine nisu zadovoljne zaštitom svojih interesa na državnoj razini. Reguliranje i pritisak koji dolaze sa naddržavne razine vlasti potrebni su da se otkloni pasivnost na nacionalnoj razini.

Međutim, nedavni razvoj događaja na razini EU ukazuje da će pitanja manjinske zaštite biti i dalje regulirana antidiskriminacijskim okvirom, i da će moguće dozvoliti obuhvatniji pristup u razumijevanju raspoloživih standarda za uključivanje manjina. Istovremeno, EU

nastavlja primjenjivati svoj sveobuhvatni pristup manjinskoj zaštiti u praćenju procesa proširenja. Agencija za temeljna prava može doprinijeti smanjivanju jaza između unutarnjih i vanjskih politika EU na području zaštite manjina.

Poglavlje 4.

Zagovaranje prava manjina u okviru EU

Zagovaranje prava manjina u okrilju EU

Što je zagovaranje? Radna definicija zagovaranja prava manjina

Izvorno se pojam advokat (eng. advocate – odvjetnik; eng. advocacy – zagovaranje) ⁵⁸ odnosi na pravnog zastupnika/odvjetnika koji na sudu govori u ime stranke. U današnje vrijeme pojam zagovaranje (ili zastupanje) ima više različitih značenja, ovisno o organizacijama i pojedincima koji ga koriste. Uopćeno se zagovaranje odnosi na sustavnu aktivnost koja teži društvenim promjenama. Aktivnost može uključivati govore, pisanje ili djelovanje u podupiranju ostvarivanja nekog cilja, pri čemu se zahtijeva određena promjena u korist većeg broja osoba, ili se jednostavno usmjerava na provedbu pravnih ili političkih reformi. Nevladine udruge su razvile čitav niz različitih pristupa zagovaranju. Ti pristupi, kojima se teži postići različite ciljeve, sadrže različite vrijednosti i ideje o djelovanju moći i politike, te o događanjima društvenih promjena.

Ne postoji jedinstvena definicija zagovaranja. Stoga, organizacije koje djeluju na zagovaranju smatraju korisnim postizanje dogovora oko vlastitih definicija. To im pomaže da planiraju svoje aktivnosti zagovaranja, te da povećaju svoju transparentnost, odgovornost prema javnosti i vjerodostojnost. Radne definicije zagovaranja mogu se općenito, ali ne isključivo, usmjeriti na sljedećih pitanja:

- Čemu služi zagovaranje?
- Tko ga provodi?
- Gdje se provodi?
- Koje se osnovne strategije primjenjuju?

Čemu služi zagovaranje?

Zagovaranje može težiti postizanju promjena u zakonodavstvu, politici i praktičnom djelovanju različitih organizacija, uključujući one vladine, nadnacionalne ili međuvladine, i druge. Zagovaranje, nadalje, teži promjenama u društvenom, političkom i pravnom ozračju, kako bi ono postalo transparentnije i sudioničko. Također, može se usmjeriti i na promjene stavova ili ponašanja određenih skupina ili

javnosti uopće.

Zagovaranje prava manjina ima za cilj sve navedeno. Izgrađeno na zakonitosti ljudskih prava utemeljenoj na ugovorima UN-ovim i regionalnim ugovorima, ono je usmjereno na:

- Provedbu postojećeg okvira zaštite manjinskih prava te njegovo unaprjeđivanje, kako bi se odgovorilo na nove oblike diskriminacije i poniženja.
- Stvaranje institucionalnih/formalnih kanala za uključivanje manjina u procese promjena zakonodavstava, politika i praksi, čineći time proces odlučivanja i provedbe više sudioničkim.
- Promjene odnosa između većine i manjine kroz promjenu javnih stavova i ponašanja.

Tko ga provodi?

Ovo je pitanje o sudioničkom zagovaranju i odnosi se na način na koji zagovarači vide ulogu svoje korisničke grupe, u ovom slučaju manjinske zajednice, u upravljanju svojim vlastitim interesima, u datom političkom kontekstu.

Ovisno o razini sudjelovanja korisničke grupe u procesu zagovaranja moguće je razlikovati tri vrste zagovaranja:

- zagovaranje za osobe, pripadnike korisničke skupine;
- zagovaranje koje se provodi u suradnji sa osobama, pripadnicima korisničke skupine; i
- zagovaranje koje provode pripadnici korisničke grupe.

Izbor pristupa uvelike ovisi o političkim prilikama. Ipak, zagovaranje koje provode pripadnici korisničke skupine se općenito smatra zagovaranjem s najsnažnijim učinkom, jer sudionici donose odluke i prave izbore. Pobornici sudioničkog zagovaranja smatraju da dionici i relevantni nositelji prava trebaju biti uključeni u proces zagovaranja putem jasnih i transparentnih postupaka, bez obzira na razinu njihovog sudjelovanja.

Po definiciji, zagovaranje prava manjina mora biti sudioničko, jer je jedno od manjinskih prava i pravo na sudjelovanje. Sudjelovanje može biti na različitim razinama, od informiranja, konzultiranja, suradnje pa do osnaživanja, i mora se temeljiti na najvećoj mogućoj razini uključenosti manjina koju omogućuju političke prilike.

Gdje se provodi?

Ovo pitanje se odnosi na različite razine zagovaranja – lokalne, regionalne i globalne. Danas se, zbog njihove bliske međupovezanosti, većina aktivnosti zagovaranja provodi na više od jedne razine na kojima se razvijaju različite politike. Ovakvo zagovaranje na više razina podrazumijeva primjenu višestrukih sustava komuniciranja i primanja povratnih informacija kako bi se osigurao uvid u informacija zaprimljene sa svih razina. Na primjer, zagovaranje na globalnoj razini mora obuhvatiti lokalna viđenja kako bi održalo vjerodostojnost i značaj.

Učinkovito zagovaranje prava manjina odvija se na više razina budući se radi o primjeni regionalnih i globalnih standarda na lokalnoj nacionalnoj razini, kao i

doprinosu koji lokalna i nacionalna razina daju primjeni standarda utvrđenih regionalnim i globalnim okvirima.

Koje se osnovne strategije primjenjuju?

NVO koriste dva glavna pristupa zagovaranju: neposredni politički utjecaj i izgradnja kapaciteta za zagovaranje. U svakom se pristupu koristi nekoliko metoda. Neposredni politički utjecaj je usmjeren na promjene u politikama, zakonskim okvirima ili postupcima, kao i na njihovu provedbu.

Najznačajniji metodi koje se koriste kod ovog pristupa su: lobiranje, vođenje kampanja, obrazovanje i podizanje svijesti, kao i konzultiranje. Izgradnja kapaciteta teži razvijanju kapaciteta skupina i organizacija da utječu na politike. Ona može uključivati potporu i jačanje lokalnih NVO, mreža i pokreta, kao i olakšavanje vođenja rasprava između onih koji stvaraju politike i građana ili interesnih grupa.

U zagovaranje za prava manjina koriste se obadva pristupa, i direktni politički utjecaj i izgradnja kapaciteta, jer su nedominantne manjine politički marginalizirane i ekonomski ugrožene, pa su solidarnost i pomoć potrebne za uspostavljanje socijalne pravde.

Pojednostavljena radna definicija zagovaranja za prava manjina za potrebe ovog vodiča može se sažeti na slijedeći način:

Zagovaranje za prava manjina se odvija zbog provedbe i širenja manjinskih prava kroz sudioničko lobiranje/zagovaranje i kampanje, kao i zbog izgradnje kapaciteta u korist nedominantnih manjinskih skupina na svim razinama vlasti, uključujući lokalnu, nacionalnu i međunarodnu.

Glavne faze izrade plana zagovaranja su:

1. Odrediti pitanje na koje će zagovaranje biti usmjereno: što je / koji je problem na koji će se ukazati zagovaranjem?
2. Razumjeti i analizirati problem, sagledavajući i razmatrajući njegov izvor i utjecaj.
3. Izraditi nacrt svrhe i ciljeva odgovarajući na pitanje: što treba promijeniti?
4. Razumjeti okruženje u kojem se zagovara, na način da se odrede svi dionici, uključujući i saveznike i protivnike, te ciljana publika koja može utjecati na promjene predviđene u ciljevima.
5. Odrediti dostupne kapacitete odgovarajući na pitanje: koja sredstva i vještine posjeduje NVO koja zagovara, i koja su njena ograničenja?
6. Sa gledišta analize: izmijeniti i konačno utvrditi svrhu i ciljeve.
7. Napraviti plan: izraditi nacrt plana zagovaranja sa postavljenim svrhom i ciljem; aktivnostima, uključujući praćenje i procjenu; vremenskim okvirom, i proračunom; rizicima i pretpostavkama.
8. Provesti plan, uz praćenje i usklađivanje..
9. Izvršiti procjenu!

Zagovaranje NVO-a u EU: mogućnosti i značajke

Pojava civilnog društva na europskoj razini je povezana sa razvitkom "političke zajednice" potaknute Ugovorom iz Maastrichta 1992. jer je više područja politika od velikog značaja za građane prenijeto na razinu EU.

Glavna institucionalno okruženje zagovaranja

Jedinstveni sustav upravljanja EU na više razina daje NVO-ama široki opseg prilika za zagovaranje. U tablici koja slijedi navedene su glavne relevantne institucije i njihove višestruke lokacije.

Institucije Lokacije	Brussels, Strasbourg, Luxembourg	Države članice	Države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje
Institucije EU ⁶²	<ul style="list-style-type: none"> • Europski Parlament • Vijeće • Europska Komisija • Europski sud pravde 		<ul style="list-style-type: none"> • delegacije EC • Europska agencija za obnovu
Nacionalne institucije država članica	<ul style="list-style-type: none"> • stalna predstavništva država članica u EU 	<ul style="list-style-type: none"> • relevantni odjeli ministarstava vanjskih poslova ili ministarstava koja se bave europskim pitanjima i ljudskim pravima, kao i ministarstva kulture, pravosuđa i unutarnjih poslova • Agencije ili vladini odjeli za pitanja manjina i razvitak 	<ul style="list-style-type: none"> • veleposlanstva država članica EU
NVO-e	<ul style="list-style-type: none"> • europske NVO-e (ENGO) koje se bave pravima manjina • ENGO koje se bave ljudskim pravima • ENGO koje se bave razvitkom 	<ul style="list-style-type: none"> • međunarodne NVO-e koje se bave manjinskim pravima (INGO) • INGO koje se bave ljudskim pravima • INGO koje se bave razvitkom 	<ul style="list-style-type: none"> • NVO-e koje se bave manjinskim pravima • NVO-e koje se bave ljudskim pravima • NVO-e koje se bave razvitkom

Značajke zagovaranja u EU i preporučene strategije

Zagovarači trebaju razviti odlično razumijevanje složenog sustava stvaranja politika i zakonodavnih procedura u EU, kako bi mogli identificirati posebne izazove koji se pred njih postavljaju i uvrstiti ih u svoje strategije. Neke od preporučenih strategija zagovaranja proizlaze iz značajki sustava upravljanja EU i mogu se vidjeti u tablici koja slijedi.

Važno je prisjetiti se da se zagovaranje na nadnacionalnoj razini ne može odvojiti od zagovaranja na nacionalnoj i lokalnoj razini. Zagovaranje u Brussels-u ima smisla ako je sastavni dio intervencijske strategije koja može povezati lokalnu razinu s nacionalnim, nadnacionalnim i međunarodnim kontekstom, i osigurati da svi rezultati postignuti na različitim razinama mogu voditi pozitivnom utjecaju na manjine.

Značajke sustava upravljanja u EU	Preporučene strategije zagovaranja ⁶⁰
Odvija se na više razina: nacionalnoj, nadnacionalnoj i ponekad pod-nacionalnoj, agencije dijele ovlasti odlučivanja u određenom području politika.	<ul style="list-style-type: none"> • Prikazati i rasporediti proces odlučivanja od samog početka do kraja. U ovom procesu, nacionalne i institucije EU moraju postupati zajedno i istovremeno, a ne odvojeno ili uzastopno. Razumjeti odnos između procesa i rezultata politike. Ciljati prave osobe u pravo vrijeme, i u pravom dijelu procesa odlučivanja. • Državljeni trećih zemalja trebaju izgraditi jake radne odnose sa relevantnim činovnicima država članica EU, kako bi učinkovito utjecali na proces donošenja odluka.
Visok stupanj funkcionalne razdijeljenosti što rezultira različitim obrascima i vrstama stvaranja politika u različitim područjima.	<ul style="list-style-type: none"> • Proučiti proces donošenja odluka, način i kulturu svakog dijela (npr. DG ili Parlamentarno povjerenstvo). • Identificirati i iskoristiti nesavršenu komunikaciju karakterističnu unutar i između institucija EU. • Zapamtiti da postoje važne razlike između tri kategorije onih koji donose odluke u EU: službenici EC su birokrate koji zastupaju interese EU; Vijeće se uglavnom sastoji od diplomata koji promoviraju nacionalne interese; MEP je političar koji je odgovoran svojim biračima. Ipak, svi navedeni teže izravnim susretima npr. kratki sastanci za vrijeme ručka ili neki drugi oblik neformalnog zagovaranja. Oni također jako cijene pisane informacije, konferencije, seminare, radionice ili posjete, mada u različitoj mjeri.
Politička debata je u suštini temeljena na stručnom znanju, a ne na političkim argumentima, kojim se pokušava uvjeriti široka europska javnost.	<ul style="list-style-type: none"> • Nevladine udruge bi svoje stavove trebale zasnivati na činjenicama, a ne na osjećajima. To zahtijeva dobro razrađene argumente, podržane jakim podacima i uz analizu oprečnih stajališta. Pripremiti precizno usmjerena i kratka priopćenja (pisane materijale), i pobrinuti se da navedeni podaci budu u vezi s relevantnim društvenim i političkim izborom koji donositelji odluka moraju napraviti. Imati na umu da političari i dužnosnici prave svoje izbore u različitim kontekstima (političkim i tehničkim).
Snažna pravna dimenzija koja ima naglašen utjecaj na političke procese.	<ul style="list-style-type: none"> • NVO trebaju biti upoznate sa zakonima i pravnim postupcima EU, i koristiti se zakonskim pravilima za postizanje svojih ciljeva.
Stalno i prilično brzo donošenje odluka.	<ul style="list-style-type: none"> • Ukoliko NVO nema sjedište u Brussels-u, osoblje može razgovarati i zatražiti pomoć za predstavljanje određenih pitanja od NVO koje se nalaze u Brussels-u. Tražiti saveznike i pristupiti koalicijama kad god je to moguće.
To je prilično transparentan sustav ili je barem puno transparentniji od većine nacionalnih administracija.	<ul style="list-style-type: none"> • Budite jasni o tome tko ste i koga predstavljate. Pobrinute se da možete dokazati da je vaša udruga reprezentativna.
To je sustav koji upravlja različitostima u kulturi, jeziku i razmišljanju.	<ul style="list-style-type: none"> • NVO bi to trebale prepoznati i iskoristiti, kad god je to moguće.

Kontekst sudjelovanja NVO-a u procesu donošenja odluka u EU

Obzirom na složenu i pluralističku prirodu okruženja u EU i vrlo veliki broj NVO-a koji se žele uključiti u stvaranje politika na razini EU, mnoge NVO-e su se povezale u krovne mreže na europskoj razini prema svojim područjima interesa. Te mreže pojačavaju vjerodostojnost NVO-a, jer predstavljaju njihove članove sa lokalnih i nacionalnih razina. Osim toga, pomažu im da ostvare maksimalnu učinkovitost kada vrše utjecaj na program rada EU, oblikuju i predlažu zakone i alternativne politike. Neke NVO-e iz SEE su se, u procesu proširenja, pridružile postojećim razvojnim mrežama sa sjedištem u Brussels-u ili su ondje uspostavile svoja predstavništva, poput Europskog informacijskog ureda za Rome ili Europskih romskih lokalnih organizacija. Kako bi zagovarale na razini EU, NVO-e i regionalne mreže iz SEE mogu uspostaviti svoja predstavništva ili se pridružiti postojećim savezima organizacija.

Ne postoji mreža ENGO-a koja se bavi izričito manjinskim pravima. Ipak, postoji nekoliko mreža koje pitanja manjinskih prava uključuju u svoj rad, i koje su otvorene NVO-ama iz SEE da im se pridruže. Spisak tih mreža je predstavljen u poglavlju 5.

Institucije EU sve više prepoznaju ulogu civilnog društva u svom radu. EU cijeni doprinos NVO-a zbog njihove stručnosti, kao i zbog povezivanja EU sa lokalnim biračima, čime jača svoju slabiju demokratsku zakonitost. Razvijeni su neki strukturirani oblici civilnog dijaloga između različitih institucija i NVO-a, a o njima se raspravlja u Bijeloj knjizi EC o upravljanju ⁶¹ te u dokumentu Minimalni standardi za konzultacije⁶². I u nacrtu Europskog Ustava postoji poglavlje o sudioničkoj demokraciji. Spomenuti oblici suradnje podrazumijevaju slijedeće::

- EC i Odbor EP za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti se sastaje svakih šest mjeseci sa Socijalnom platformom, koja je savez predstavnika NVO-a aktivnih u socijalnom sektoru.
- Članovi sektora za ljudska prava su razvili neformalniju, ali bliskiju vezu sa EC i EP. Kontakt grupa za ljudska prava održava redovite otvorene sastanke u Europskom parlamentu, kako bi o tekućim pitanjima javno raspravljali sa MEP.
- U sektoru razvitka su uspostavljene redovite konzultacije između različitih europskih mreža i nadležnih DG.

U ožujku 2005., EC je pozvala na pokretanje "Europske inicijative za transparentnost".⁶³ Svrha inicijative je da "proizvede zakonitost" za donošenje odluka u EU. Jedan od ciljeva je promoviranje transparentnosti i odgovornosti u zagovaranju. U svojoj kampanji "Act4Europe" (Djeluj za Europu), Kontakt grupa za civilno društvo,, koja okuplja šest velikih NVO sektora EU uključujući i ljudska prava i razvitak, bavi se pitanjima sudjelovanja javnosti u donošenju odluka u EU.

Mogućnosti zagovaranja u institucijskom okviru stvaranja politika u EU

U ovom se odjeljku razmatraju glavne institucije EU i "srodne" nacionalne institucije, uz osvrt na raspoložive mogućnosti vezano za zagovaranje, kontakte, strategije i alate zagovaranja.

Neki specifični alati zagovaranja dostupni aktivistima za manjinska prava:

- Sastanci sa relevantnim dužnosnicima i njihovim osobljem.
- Sudjelovanje u stručnim i konzultacijskim skupinama, kao i na relevantnim radionicama i konferencijama koje se organiziraju u Brussels-u.
- Pokretanje i nazočenje raspravama, ili organiziranje izložbi pod pokroviteljstvom MEP.
- Pozivanje relevantnih dužnosnika EU da sudjeluju u nacionalnim ili regionalnim radionicama, konferencijama i treninzima.
- Redovito objavljivanje i podjela dokumenata, uključujući mišljenja i stajališta, relevantnim nacionalnim, međunarodnim i nadnacionalnim dužnosnicima kao i nevladinim udrugama.
- Uređivanje i raspodjela periodičnih biltena na engleskom jeziku delegacijama EC i ostalim relevantnim EU i nacionalnim institucijama, kao i NVO i ENGO.
- Slanje otvorenih pisama ili izjava relevantnim forumima, kao što je predsjedništvo EU.
- Aktivno sudjelovanje u pozivima EC za konzultacije.
- Pokretanje e-mail kampanja o pitanjima od posebnog značaja u prikladnoj fazi donošenja odluka, i njihovo prilagođavanje osobitim značajkama ciljane grupe/institucije.
- Pridruživanje savezima NVO-a i kampanjama o važnim pitanjima.
- Sudjelovanje u relevantnim forumima UN-a, OSCE-a i Vijeća Europe.
- Podnošenje alternativnih izvještaja i informacija međunarodnim tijelima za praćenje međunarodnih ugovora i ostalim relevantnim agencijama.

Europski Parlament

Nizom ugovora, EP je ostvario rastući utjecaj: od čisto savjetodavnog tijela postao je tijelo sa zakonodavnim, proračunskim i nadzornim ovlastima. Kao jedino neposredno izabrano tijelo EU, EP je naširoko poznato kao institucija EU najdostupnija javnosti.

Ljudska prava predstavljaju prioritet za EP. Parlament, svake godine, objavljuje izvještaj o stanju ljudskih prava u zemljama izvan EU, kao i izvještaj o poštivanju ljudskih prava u EU. Od početka 1980.-ih usvojio je nekoliko prijedloga o zaštiti ljudskih prava, osobito o regionalnim i manjinskim jezicima. Prva rezolucija koja je pozivala na usvajanje Povelje o pravima manjina je usvojena 1981.; posljednji izvještaj EP kojim se od EU zahtjeva da izgradi opće razumijevanje o tome "tko može biti smatran pripadnikom manjine", te standarde manjinskih prava datira iz svibnja 2005.

⁶⁴ Ipak, EP još nije postigao uspjeh u unaprjeđenju svojih rezolucija o kodifikaciji manjinskih prava na razini EU, uglavnom zbog nedostatka političke potpore. Proces proširenja je, međutim, uveo značajnu dimenziju ljudskih prava kojom se nove države članice i države kandidatkinje trebaju posvetiti. Nova parlamentarna Međuskupina za tradicionalne nacionalne manjine, konstitutivne regije i regionalne jezike uspostavljena je 2004., kako bi unaprijedila sekundarno zakonodavstvo u tom smislu.

⁶⁵ Nadalje, kao što je vidljivo iz izvještaja, planirano je da manjinska prava budu uključena u program rad Agencije za temeljna prava EU. Još jedan značajni način unaprjeđenja manjinskih pitanja u EP predstavljaju odluke EP, koje izdvajanjem specifičnih položaja manjina mogu imati značajan utjecaj kroz pritisak koji mogu izvršiti na države na koje se odluke odnose.

Pri oblikovanju strategije zagovaranja, za NVO-e bi bilo korisno pročitati i

proučiti neke odjeljke glomaznog dokumenta EP (195 stranica) o pravilima postupanja⁶⁶, da bi se upoznali sa tehničkim jezikom i nekim od relevantnih procedura koje se mogu koristiti, kao što se navodi u daljnjem tekstu.

Zagovarači manjinskih prava imaju na raspolaganju nekoliko mogućnosti za iznošenje pitanja u EP. U tom je smislu neophodno uspostavljanje kontakata se relevantnim MEP. Zagovarači koji dolaze iz zemalja proširenja još uvijek nemaju svoje MEP s kojima bi mogli stupili u kontakt. Međutim, NVO-e će relativno lako uspostaviti kontakt sa MEP koji je važan za njihova pitanja. Da bi ovo postigli NVO-e bi trebale koristiti svoje kontakte u NVO-ama i ENGO, kao i internetske stranice EP, kako bi:

- Odredili MEP koji se bave za njih važnim pitanjima. To se može uraditi provjerom odbora, zajedničkih parlamentarnih odbora ili među-parlamentarnih delegacija u koje su uključeni MEP. Od 20 postojećih obora, njih nekoliko se bavi pitanjima značajnim za manjine. Odbor za vanjske poslove i njegov Pododbor za ljudska prava, kao i Odbor za prava žena i jednakost spolova imaju izričitu odgovornost za razmatranje slučajeva iz trećih zemalja. Odbori za građanske slobode; kulturu i obrazovanje; razvitak i socijalna pitanja; okoliš; pravosuđe i unutarnje poslove; javno zdravstvo i sigurnost hrane; i regionalni razvitak mogu se baviti pitanjima koja se tiču manjina, u okvirima svojih nadležnosti i odgovornosti. Osim odbora, NVO-e mogu potražiti i članove Delegacije za odnose sa zemljama SEE i, ako je potrebno, članove Zajedničkog parlamentarnog povjerenstva za Hrvatsku i Makedoniju. Arhivirani zapisnici njihovih prethodnih sastanaka, kao i zakoni tih država dostupni su na internetskim stranicama EP te omogućavaju sagledavanje razine njihove uključenosti i interesa. Nadalje, NVO-e, nakon što su urade svoja istraživanja, mogu zatražiti pomoć ENGO ili drugih institucija u Brussels-u kako bi dobile savjet sa kime da stupe u kontakt.
- Kontaktirali relevantne MEP i zakazali sastanak. MEP imaju e-mail adrese i brojeve telefona dostupne na internetskim stranicama EP, ali rijetko čitaju svoje e-mail poruke. Najuputnije je nazvati njihove urede i ugovoriti sastanak sa njihovim osobnim asistentima. Spisak osobnih asistenata se također nalazi na internetskim stranicama EP. Druga mogućnost je da NVO zatraži pomoć ENVO za uspostavljanje kontakata. Ponuda pomoći u sakupljanju informacija relevantnih za njihov rad može pomoći pri uspostavljanju korisnih kontakata, a oni često NVO-ama mogu pružiti informacije koje su im potrebne. Osim toga, obraćanje administraciji određenih odbora EP je ključno u procjeni detalja vezanih uz vremensko planiranje i učinkovitost strategija zagovaranja.
- Slijedeći način uspostavljanja kontakata sa MEP je korištenje kontakata u nacionalnim parlamentima država članica EU. Institucionalna veza između nacionalnih parlamenata i EP je tradicionalno slaba i razlikuje se od države do države. No, mnogi MEP su članovi i svojih nacionalnih parlamenata i može ih se kontaktirati u njihovim glavnim gradovima.

- Kada je kontakt uspostavljen i sastanak zakazan, NVO-e trebaju razmotriti što sastankom i općenito kontaktom žele postići. NVO-e trebaju odrediti realno ostvarive ciljeve, pažljivo birajući raspoložive institucionalne putove. Ovisno o problematici, oni se kreću od mogućnosti za informiranjem i podizanjem svijesti, do prijedloga rezolucija, što može imati puno veći politički učinak. Glavne mogućnosti za zagovaranje unutar institucionalnog okvira EP su:

Informiranje MEP

U najmanju ruku, informiranjem MEP o određenom pitanju, NVO-e mogu podići razinu svijesti o specifičnim problemima sa kojima se zajednica suočava. To je dobar način za postavljanje temelja dugotrajnije suradnje. Ukoliko je pitanje dovoljno relevantno, MEP ga može iznijeti kao posebnu točku na debatama EP. Predstavljena informacija se može razmatrati i sa sastancima odbora kojeg je MEP član. Visoki dužnosnici Vijeća i EC, uključujući npr. Povjerenika za proširenje, redovito sudjeluju na sastancima odbora.

Obraćanje izvjestiteljima - MEP

Odbori EP sastavljaju izvještaje koje EP zatim usvaja. Ti izvještaji oblikuju europske politike. Svaki izvještaj je odgovornost izvjestitelja, koji je MEP iz određenog odbora. Ukoliko NVO pročita izvještaj koji je od posebne važnosti za njen rad, ona treba pravovremeno predočiti specifične probleme relevantnom izvjestitelju tj. MEP. MEP često pozdravlja ekspertizu koju NVO-e mogu pružiti, jer njome mogu unaprijediti sadržaj i značaj svojih izvještaja.

Govoriti na sastanku odbora

MEP može pozvati NVO da govori na sastanku relevantnog odbora. Npr. izvršni direktor Europskog informacijskog centra za Rome je održao govor o "Dvostrukoj diskriminaciji sa kojom se suočavaju Romkinje u Europi" na sastanku odbora za prava žena i jednake mogućnosti, koji se smatra vrlo otvorenim za isticanje manjinskih pitanja.

Jednominutni govori na plenarnim sjednicama EP

Ovisno o prirodi problema i žurnosti vezane za njega, NVO-e mogu zatražiti od MEP da problem iznese u okviru "jednominutnog govora" na mjesečnoj plenarnoj sjednici EP. Takve govore, na početku svakog mjesečnog sastanka EP, drže oni MEP koji žele usmjeriti pozornost EP na važna politička pitanja. Primjeri jednominutnih govora mogu se naći na internetskim stranicama MEP.

Usmena i pismena pitanja

MEP imaju pravo postavljati usmene ili pismene upite EC i Vijeću ministara. Oni mogu biti važan izvor informacija o pitanjima od interesa za NVO-e, a ujedno i način za MEP da istaknu probleme. Arhiva pitanja i odgovora dostupna je na internet stranici EP pod odjeljkom "parlamentarna pitanja".⁶⁷

Zatražiti od MEP da napiše pismo relevantnom nacionalnom ministru

Ova pisma mogu biti o pitanjima koja NVO smatra značajnim za svoj rad i koja se podudaraju sa glavnim interesom dotičnog MEP.

Zatražiti od MEP da izvrši pritisak na nacionalne članove parlamenta i ministre

MEP koji su članovi relevantnih Zajedničkim parlamentarnim odbora ili Delegaciji za odnose sa zemljama SEE mogu izvršiti pritisak na članove nacionalnih parlamenta i ministre. EP daje suglasnost na pridruživanje nove države članice, i konzultira ga se o međunarodnim sporazumima između EU i država koje nisu članice EU. Stoga, MEP mogu izvršiti znatan pritisak na nacionalne političare. Osim toga, oni mogu utjecati na sadržaj redovitih izvještaja. NVO-e trebaju redovito informirati relevantnog MEP, uključujući i članove nacionalnih parlamenta, o svojim aktivnostima i problematici kojom se bave.

Parlamentarne međuskupine

MEP mogu biti uključeni u međustranačke skupine, poznate kao "međuskupine" (međugrupe). One se sastoje od članova raznih političkih skupina koje imaju zajednički interes u određenoj problematici. Njihove aktivnosti uključuju i rasprave sa pripadnicima civilnog društva. Između ostalih, međuskupine važne za zagovorače manjinskih prava iz zemalja proširenja su: Međuskupina za antirasizam i različitost; Međuskupina za mirovne inicijative; Međuskupina za tradicionalne nacionalne manjine, konstitucionalne regije i regionalne jezike. Na primjer, ova posljednja međuskupina je usvojila deklaraciju o potpori uporabi katalanskog jezika na plenarnim intervencijama EP, te dala preporuku o situaciji o položaj ruske manjine u Latviji. Međuskupina za tradicionalne nacionalne manjine je poznata po svojoj potpori skupinama nacionalnih manjina iz država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja.

Prijedlog rezolucije

U slučajevima ozbiljnih kršenja ljudskih prava, demokracije i vladavine prava, o tim se problemima može održati debata. Na osnovu debate može se podnijeti prijedlog za usvajanje rezolucije. Pogledajte, na primjer, Zajednički prijedlog Rezoluciju o uznemiravanju manjina u Vojvodini od 15. rujna 2004.⁶⁸

Organiziranje i sudjelovanje u javnim raspravama

NVO-e mogu organizirati parlamentarnu raspravu pod pokroviteljstvom MEP. No, važno je osigurati da pitanje o kojem će se raspravljati ima veze sa aktualnom tematikom. Nadalje, ako NVO posjeduje ekspertizu o nekoj temi, relevantni je odbor može biti pozvati da predstavi svoja stručna mišljenja na javnim raspravama u zgradi EP. Popis i dnevni red ovogodišnjih rasprava na internetskim stranicama EP pokazuje raznolikost tema o kojima će se raspravljati na javnim raspravama.⁶⁹

Doprinos godišnjem izvještaju EP o ljudskim pravima

MEP – izvjestitelj za godišnji izvještaj o ljudskim pravima traži od NVO-a informacije, kao doprinos izvještaju o provedbi ljudskih prava u okviru programa EU (uključujući i dobru praksu). Ova je aktivnost korisna za NVO-e koje bi, međutim,

trebale imati na umu da su rokovi često izuzetno kratki.

Sudjelovanje na tematskim sastancima i okruglim stolovima koje organiziraju ENGO ili institucija EP

Ovi se sastanci obično organiziraju uz potporu nekoliko MEP i uz sudjelovanje relevantnih dužnosnika EC i Vijeća. Sastanci mogu vrlo korisni za NVO-e, jer imaju prigodu predočiti svoju zabrinutost po pojedinim pitanjima te svoja očekivanja od EP i EC. Na primjer, okrugli stol "Prava manjina u jugoistočnoj Europi" je, na inicijativu zaklade King Baudouin, održan u EP. NVO-e iz BiH, Bugarske i Srbije su predstavile položaj manjina u svojim zemljama i sa dužnosnicima EC i članovima EP raspravile svoja gledišta o redovitim izvještajima EC.

Peticija (zamolba, zahtjev)

Svi u EU, bez obzira jesu li državljani neke države članice, imaju pravo na podnošenje peticije EP kojom iskazuju svoja viđenja aktivnosti i politika EU. Peticije razmatra Odbor za peticije. Peticije se mogu podnijeti elektronskim putem⁷⁰, ali moraju biti pismeno potvrđene potpisanim pismom. To je mehanizam kojega zagovarači manjinskih prava rijetko koriste, jer zahtijeva puno vremena, složen je i nije neposredno vezan uz države proširenja.

Ukoliko je nekoj NVO potrebno da svoje osoblje često upućuje u EP, poželjno je podnijeti zahtjev za dugoročnu propusnicu za posjetitelje. Ona omogućuje dvanaestomjesečni pristup EP, što znači da NVO neće trebati dužnosnika EP da uvede njegovo osoblje u zgrade EP. Detalji prijavnice procedure se mogu naći u Uredu kvestora (Quaestors). NVO-e bi trebale redovito provjeravati ove procedure, jer se mijenjaju zbog sigurnosnih razloga. Na kraju, NVO-e koje nisu u prilici otputovati u Brussels, mogu pokušati pozvati relevantnog MEP da nazoči događajima ili aktivnostima koju organiziraju u svojoj zemlji. Mnogi MEP sa zadovoljstvom prihvaćaju takve pozive, koji se odnose na događaje iz područja za koja su zainteresirani.

Vijeće

Važno je imati na umu da je Vijeće EU institucija koja pripada vladama članicama. Ministri i dužnosnici koji se sastaju u Vijeću su službenici svojih vlada, povezani sa nacionalnim političkim strankama i odgovorni svojem nacionalnom biračkom tijelu. Općenito, njihov prioritet je težnja ka ispunjenju ciljeva nacionalne politike.

Što se tiče pitanja o uvjetovanosti pridruživanja i zaštite manjina, zagovaranje treba obuhvatiti i nacionalne institucije i relevantna tijela EU, koja su uglavnom sastavljena od delegiranih nacionalnih dužnosnika. Tijela EU uključuju Vijeće i relevantno Predsjedništvo, i oko 300 tehničkih i sektorskih radnih skupina, na koje 27 ministara sve više prenose ovlasti odlučivanja.

Vijeće je najmanje transparentna institucija EU, a pristup mu je ograničen. Do dokumenata Vijeća, unatoč određenim promjenama, nije lako doći. Vijeću je, stoga, jednostavnije pristupiti preko nacionalnih ministara i drugih relevantnih nacionalnih dužnosnika.

Nacionalne institucije uključuju Stalna predstavništva država članica sa sjedištem u Brussels-u i njihovo osoblje (COREPER), državne javne službenike sa "europskim" odgovornostima u nacionalnim ministarstvima, te agencije uspostavljene da upravljaju poslovima EU. Navedene institucije obično djeluju u okviru nacionalnih ministarstva vanjskih poslova ili onih koja su zadužena za EU, mada između država članica postoje određene razlike. Kontakti u vladinim institucijama ili službama koje se bave manjinskim pitanjima su veoma važni, jer NVO-ama pružaju informacije o relevantnim nacionalnim stajalištima i mogu biti od veće pomoći u uspostavljanju kontakata na višim razinama.

Predsjedništvo Vijeća, također, može biti ciljano zagovaračkom politikom NVO-a, koje mogu lobirati da se za njih značajna pitanja uvrste u šestomjesečni program rada. Kao kontaktna točka i kanal za zagovaranje u SEE može se koristiti i veleposlanstvo države koja predsjedava Vijećem

Općenito, NVO-e se mogu obratiti nacionalnim ministarstvima država članica u glavnim gradovima tih država; nacionalnim institucijama koje se nalaze u Brussels-u, uključujući Stalna predstavništva; nacionalnom osoblju u sektorskim radnim skupinama; te veleposlanstvima država članica u državama proširenja.

Zagovarači manjinskih prava u državama proširenja koji žele zagovarati na razini Vijeća trebaju identificirati države članice koje su naklonjene manjinskim pitanjima i koje se drže sličnih načela, te imaju razumijevanje i interes za razmatranje uzroka problema.. Takve je države članice relativno lako identificirati, i NVO-e bi trebale razmotriti njihova i iskustva drugih u zagovaranju u drugim međuvladinim forumima. Države članice koje inače ne podupiru manjinska prava u međunarodnim forumima bi ipak mogle biti voljne zauzeti se za njih zbog političkih razloga.

Važno je naglasiti da je svako Predsjedništvo organizirano oko određene teme pa nove države članice mogu razmatrati teme koje bi mogle biti središnje za njihovog predsjedavanja. Takve teme mogu biti regionalne (npr. Afrika) ili se mogu odnositi na određenu politiku za koju su odgovorne (npr. razvitak). Predsjedavanja novih država članica mogu pružiti prilike da se pitanja manjina uvrste program rada Predsjedništva. NVO-e mogu dobiti informacije o relevantnim središnjim temama godinu do devet mjeseci prije nego što Predsjedništvo započne predsjedavati, tako što će izvršiti provjere internetskih stranica država članica i njihovih NVO platformi, koje redovito zaprimaju sredstva za aktivnosti promicanja mobilizacije civilnog društva oko Predsjedništva.

Također, korisno je angažirati se sa nacionalnom NVO platformom, da se vidi postoji li možda interesa za usmjeravanje aktivnosti civilnog društva na pitanja manjina. Osim mobiliziranja civilnog društva diljem EU, NVO platforme i NVO-e se mogu angažirati na uspostavljanju i održavanju redovitih kontakata sa ministarstvima uključenim u rad Predsjedništva i tako postići mogućnost da određena politička pitanja pokrenu putem tog kanala.

Iako kontakte na ovoj razini nije jednostavno uspostaviti, odgovarajuće strategije zagovaranja često mogu nadoknaditi manjak prigoda za zagovaranje u "četiri oka". Neke od njih su:

Stvoriti regionalne saveze sa istomišljenicima, NVO-ama koje se bave ljudskim i manjinskim pravima, i u otvorenim pismima predstaviti usuglašena pitanja koja se

mogu poslati predsjednicima EP i EC, kao i predsjedniku i premijeru države domaćina i trojke.

- Uputiti pisma predsjednicima i ministrima država članica koje su naklonjene i pružaju potporu relevantnim pitanjima.
- Organizirati sastanke sa predsjednikom i relevantnim ministrima države koja predsjedava Predsjedništvom. Na primjer, u ožujku 2006., delegacija Europske mreže protiv rasizma (ENAR) je održala sastanke sa austrijskim predsjednikom, Heinz Fisher-om, i ministricom pravde, Karin Gastinger.

Europska komisija

EC je javna služba EU. 27 povjerenika vode različite odjele ili DG-e, koji su odgovorni za određena područja politika. Nadalje, povjerenici imaju svoje timove savjetnika ili "kabinete". Kako je Komisija odgovorna za pokretanje i izradu nacrtu politika EU, ona predstavlja ključni kontakt za zagovarače.

Tradicionalno, EC blisko surađuje sa NVO-ama. Komisija može pokrenuti javne rasprave o inicijativama za nove politike, objavljivanjem Zelenih i Bijelih knjiga, te pozivati da se komentiraju i dopune. Anti-diskriminacijske i politike jednakih mogućnosti ili Agencija za temeljna prava EU predstavljaju primjere inicijativa kojima su NVO-e dale svoj doprinos. EC može održavati redovite kontakte sa NVO-ama ili platformama putem rasprava, kao npr. dva puta godišnje sa Platformom europskih socijalnih NVO-a, ili može održavati formalne konzultacije, npr. u području poljoprivrede. Trenutačno, suradnja sa NVO-ama se razlikuje u različitim područjima politika.

Za učinkovito zagovaranje u Komisiji, NVO-e bi trebale:

- Identificirati DG ili više njih koje se bave relevantnim područjem politika.
- Uspostaviti kontakt sa relevantnim službenicima u DG, kao i sa povjerenicima i njihovim kabinetima. Preporučene strategije ⁷¹ za pristup EC obuhvaćaju održavanje različitih kontakata na nižoj i višoj razini, kao i povećano usmjeravanje na kabinete i povjerenike DG-a .
- Imati na umu da predstavljanje jasnog političkog stajališta nije dovoljno da bi se utjecalo na EC. Stajališta je važno poduprijeti snažnim argumentima i podacima. Nadalje, iskazivanje suprotnih stavova i slučajeva o određenom problemu je praksa koja se visoko cijeni. NVO-e bi trebale objavljivati sažeta pismena priopćenja usmjerena na relevantne probleme.

Značajnije Opće uprave (DG-i)

- Kako ne postoji odjel koji se izričito bavi manjinama, manjinska se pitanja se prožimaju kroz djelovanje nekoliko DG-a uključujući: DG za razvoj; DG za obrazovanje i kulturu; DG za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti; DG za vanjske poslove, Ured za europsku pomoć i suradnju; DG za humanitarna pomoć; DG za pravosuđe, slobodu i sigurnost; DG za regionalnu politiku; itd., ovisno o pitanjima na koja se želi ukazati. Osim toga, zanimljivo bi moglo biti i novouspostavljeno mjesto Povjerenika EU za višejezičnost. Posjećivanjem

internetskih stranica relevantnih DG-a može dati ideju o pitanjima kojima se bave, procesima u koje su uključeni i o tome tko što radi u određenoj DG..

Za zagovarače manjinskih prava iz SEE, najznačajnija je DG za proširenje⁷². Ta DG priprema redovite izvještaje u kojima ocjenjuje da li su države proširenja odgovorile na zahtjeve EU, uključujući i one koji se odnose na zaštitu manjina. Redoviti izvještaji omogućuju EC da utječe na brzinu procesa pristupanja. Premda EC nema formalnu ulogu u pregovorima o pristupanju, ona ima je ključni facilitator u tom procesu. Stoga je DG za proširenje ključni odjel za učinkovito korištenje pristupnog poticaja u konsolidiranju reforme sustava zaštite manjina u državi potencijalnoj kandidatkinji ili državi kandidatkinji.

Kako se sudjelovanje NVO-a u procesu stvaranja politika razlikuje ovisno o različitim područjima politika, NVO-e se trebaju upoznati s mogućnostima zagovaranja u određenim područjima politika. Osim u području politika koje se odnose na proširenje, NVO može odlučiti da zagovara čitav niz politika značajnih za manjine i u okvirima drugih područja politika.. Za ovo je neophodno umrežavanje sa organizacijama za ljudska prava, razvojnim organizacijama ili drugim specijaliziranim NVO-ama.

Ovaj se odjeljak prvenstveno bavi mogućnostima zagovaranja u okviru DG za proširenje, a u nastavku slijedi pregled nekih od njih:

- Sastati se sa relevantnim voditeljima odjela ili službenicima koji su zaduženi za određenu državu, i upoznati ih sa problemom. NVO-e trebaju imati pisane materijale koji sadrže sažetak i analizu vjerodostojnih podataka. Iznošenje stajališta i preporuka NVO-e o pitanjima određene politike je također bitno.
- NVO-e trebaju službenicima EC podijeliti svoje relevantne publikacije ili alternativne izvještaje o stanju manjina koje su već predočili i dostavili drugim međuvladinim forumima.
- Povjerenik za proširenje se često poziva da održi prezentacije pred uglednim organizacijama i institucijama, ili u parlamentima. Ukoliko NVO ima dobre kontakte sa uglednim sveučilištem ili istraživačkim institutom, ili je u stanju organizirati stručnu i zvaničnu regionalnu konferenciju, može pozvati Povjerenika ili osoblje iz njegovog kabineta da održi govor i sudjeluje na skupu.
- NVO-e trebaju saznati kada Povjerenik posjećuje njihovu zemlju i pokušati ugovoriti sastanak ili, ukoliko to nije moguće, zatražiti pomoć od lokalne delegacije EC ili bilo kojeg drugog kontakta iz Brussels-a, uključujući dužnosnike EC ili MEP.
- Važno je sudjelovanje na raznim konzultacijama koje pokreće EC, kao npr. sa Agencijom za temeljna prava.
- Pružanje ekspertize i doprinosa raznim europskim mrežama stručnjaka može biti način da sudjelovanje na sastanku sa EC na visokoj razini..
- Premda su osobni kontakti i sastanci važni, učinkovito zagovaranje nužno ne zahtijeva stalnu prisutnost u Brussels-u. NVO-e mogu poslati svoja pismena mišljenja, komentare ili preporuke relevantnim dužnosnicima EC elektroničkom ili običnom poštom. NVO-e trebaju ove informacije prosljediti i delegacijama EC i relevantnim vladinim dužnosnicima u zemlji.

Delegacije EC u državama potencijalnim kandidatkinjama i državama kandidatkinjama

EC ima delegacije u glavnim gradovima svih država zapadnog Balkana, osim Crne Gore gdje je uspostavljanje ureda u 2007. još u tijeku. U BiH postoji jedan regionalni ured. Na Kosovu, od 2004., djeluje Ured EC za vezu.

Temeljem uloga i ciljeva delegacija, koji se mogu pronaći na njihovim internet stranicama,⁷³ postoje brojne mogućnosti za zagovaranje kod delegacija EC. Sukladno relevantnim ulogama delegacija te se mogućnosti mogu grupirati na sljedeći način:

- Analiziranje i izvještavanje o politikama i napretku država u kojima su akreditirane;
- Informiranje javnosti o procesima europskih integracija i sličnim aktivnostima;
- Informiranje javnosti o institucijama EU i njihovim politikama;
- Provođenje vanjske pomoći, odnosno razvojne suradnje koju financira EC, uključujući Europsku inicijativu za demokraciju i ljudska prava (EIDHR).

Informacije o strukturi i osoblju delegacija mogu se pronaći na njihovim internetskim stranicama, tako da NVO-e mogu prepoznati osobe koje su relevantne za njihovu zagovaranje. Za zagovaranje manjinskih prava odgovarajuće kontakt osobe mogu biti službenici koji su zaduženi za politička i ekonomska pitanja, ljudska i manjinska prava, ili pitanja vanjske pomoći. Telefonski brojevi ili e-mail adrese većine delegacija mogu se pronaći na njihovim internetskim stranicama. (pogledati poglavlje 5 ovog vodiča).

Analiziranje i izvještavanje o politikama i napretku država u kojima su akreditirane

- Delegacije EC u redovitim izvještajima DG-u za proširenje pružaju mnoštvo informacija od kojih se, potom, sastavljaju izvještaji. Stoga je za NVO-e vrlo važno da budu uključene u konzultacije prije objavljivanja državnih izvještaja. Najvažnija pitanja koja se odnose na Kopenhavske kriterije trebaju biti stručno obrađena i predstavljena relevantnim službenicima, najčešće političkim savjetnicima ili voditeljima sektora. Prije toga, iste je informacije važno predstaviti relevantnim nacionalnim institucijama i, po mogućnosti, objaviti ih u nacionalnom tisku kako bi zagovaranje NVO-e dobilo na težini i vjerodostojnosti.
- NVO-e bi trebale prosljediti povratnu informaciju o redovitom izvještaju relevantnom osoblju EC, zajedno sa preporukama za poboljšanje, ukoliko je to smatraju potrebnim..
- NVO-e bi svojim kontakt osobama trebale dostavljati alternativne izvještaje, pismena stajališta i pismene intervencije pripremljene za druge međuvladine organizacije, npr. ugovorna tijela UN ili Savjetodavni odbor FCNM.
- NVO-e bi trebale pozivati relevantne dužnosnike da nazoče ili sudjeluju u provedbi svojih aktivnosti, posebice ako ih financira EC. Oni često drže prezentacije, sudjeluju u debatama ili na treninzima.
- Ukoliko relevantni dužnosnik EC nije upoznat sa stanjem manjinskih prava i položajem manjina u određenoj državi, NVO-e ih mogu pozvati na svoje treninge, da održi prezentaciju i upozna se sa manjinskim predstavnicima.

Informiranje javnosti o procesima europskih integracija i sličnim aktivnostima

• Internetske (web) stranice delegacija i njihove izjave za medije nude detalje o posjetima visokih dužnosnika i delegacija EC, odbora EP i delegacija u državama. Za NVO-e je korisno na vrijeme saznati za te posjete i slične aktivnosti, kako bi mogle zakazati sastanak ili sudjelovati u nekim aktivnostima, ako je to moguće. Treba imati na umu da se dužnosnici EC i MEP često susreću sa predstavnicima manjinskih skupina, posebice zbog toga što su manjine rijetko uključene u pregovore na nacionalnoj razini, kao i u donošenje međunarodnih odluka koje utječu na njih.

Informiranje javnosti o institucijama EU i njihovim politikama

- Upitajte relevantno osoblje delegacije o procesu donošenja odluka koje se tiče redovitih izvještaja, i o konkretnim kriterijima na temelju kojih se odlučuje o ispunjavanju Kopenhaških kriterija. Ukoliko postoji mogućnost za poboljšanjem, pripremite i predočite jasne preporuke za poboljšanje učinkovitosti izvještaja.
- Upitajte delegaciju koje bi zajedničke programe NVO-e i delegacija mogli imati u promicanju ljudskih prava, uključujući manjinska prava, sa vladom.
- Organizirajte aktivnosti o relevantnim institucijama EU i njihovom funkcioniranju, i pozovite dužnosnike da održe prezentacije i daju objašnjenja.
- Kada pripremate put u Brussels, zatražite pomoć u uspostavljanju kontakata i za bolje razumijevanje procesa stvaranja politika relevantnih institucija.
- Često, NVO-e i javnost vide EU isključivo kao donatora i malo ili nimalo razumiju vrijednosti do kojih drži i koje promiče kroz svoje projekte. NVO-e bi trebale zatražiti od osoblja delegacije i dužnosnika EU koji posjećuju njihovu državu da potpunije i jasno predstavljaju stajališta EU, koristeći pri tome javnost sastanaka na vrhu i ostalih sastanaka na visokoj razini koje podupiru lokalne delegacije.
- NVO-e bi trebale zatražiti od delegacije EU da, što je češće moguće, izražava jasnu potporu demokratskim procesima u svojim državama, uključujući zaštitu manjina.

Provođenje vanjske pomoći

Korisne preporuke za poboljšanje komunikacije između NVO-a i EU, kao i financiranje partnerstava se nalaze u procjeni EIDHR programa protiv rasizma, ksenofobije i diskriminacije, koju je EIDHR izradio 2005.⁷⁴ Neke od tih preporuka bilo bi korisno iskoristiti u procesu zagovaranja:

- Odluke o glavnim temama natječaja za projekte i programe se donose u Brussels-u, a sudjelovanje delegacija EC u EIDHR i ostalim programima je ograničeno. Stoga, EC treba povećati ulogu delegacija u odabiru prioriteta putem specifičnih konzultacija delegacije sa nacionalnim NVO-ama i drugim relevantnim nacionalnim dionicima.
- Delegacije trebaju razmotriti načine uključivanja MEP, osobito predsjedatelja odbora EP i onih koji imaju određene nadležnosti u programima koje financira EC, u rad regionalnih konferencija i posjete projektima koji se provode na terenu. Oni trebaju stalno biti informirani o napretku u području ljudskih i manjinskih prava u državama na koje usmjereni, kao i pomoći u praćenju sigurnosti nositelja projekta.

- Delegacije EC bi trebale okupiti nositelje projekata koje financira EU u okviru sličnih inicijativa, kako bi razmjenjivali iskustva i umrežavali se
- Delegacije EC trebaju dati konkretne savjete o tome kako ojačati programe koje financira EU. U tom kontekstu, procjene tih programa trebaju biti javne, a naučene lekcije treba razmjenjivati i o njima razgovarati sa relevantnim dionicima. Nadalje, potrebno je upotrijebiti sudioničku metodologiju praćenja, procjene i ocjenjivanja postignutog učinka da bi se unaprijedili odgovornost i učile lekcija iz programa koje financira EU.
- Delegacija EC treba pri planiranju programa poticati pristup temeljen na pravu, kako bi u programima bili istaknuti uzroci diskriminacije. Delegacije mogu organizirati treninge o tim pitanjima za zainteresirane NVO-e.
- Delegacije EC trebaju, na lokalnoj i regionalnoj razini, objavljivati lekcije naučene iz "pionirskih projekata".
- EC treba razjasniti prirodu odnosa EU sa korisnicima fondova. Ukoliko je odlučeno da taj odnos nadilazi tek ispunjavanje ugovorenih obveza od strane korisnika i da se njime uspostavlja partnerstvo, s nositeljima projekata je potrebno uspostaviti dijalog da bi se omogućio bolji odgovor na zahtjeve ostalih sličnih projekata te međusobno učenje. Na primjer, delegacija EC u BiH sudjeluje u programu pod nazivom "Mapiranje nedržavnih dionika (NSA) u BiH – preporuke mehanizama za uključivanje NSA u programiranje, nadziranje i evaluaciju razvojne suradnje koju financira EC". Slične bi inicijative trebale pokrenuti i ostale delegacije EC na zapadnom Balkanu, jer su iste ključne za stvaranje relevantne i sudioničke razvojne suradnje u regiji.
- Delegacije EC trebaju učiniti dostupnim financijske preglede koji bi prikazali koliko se novca dodijeljenog određenoj državi koristi za manjinske programe, te koliko od toga novca od zaista stiže do korisnika.

Europski sud pravde

Pripadnici manjina ili NVO-e do sada nisu koristili ECJ za strategijsko utuživanje i parničenje prema odredbama postojećih antidiskriminacijskih zakona ili pravnim stečevinama o različitosti. No, kada se to dogodi, presude Suda će biti obvezujuće i služit će kao primjer i budućim državama članicama.

Države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje nemaju pristup ECJ, ali antidiskriminacijske direktive EU mogu i trebaju biti primjenjene na nacionalnim sudovima. NVO-e, nadalje, trebaju zagovarati brzo i osmišljeno ugrađivanje direktiva u nacionalno zakonodavstvo.

Europska agencija za obnovu

Osnovni zadatak EAR je upravljanje glavnim programima pomoći EU na Kosovu, u Makedoniji, te Crnoj Gori i Srbiji. Stoga su pitanja za zagovaranje koja se predstavljaju EAR-u slična onima o kojima se već raspravljalo u dijelu vodiča posvećenom vanjskoj pomoći delegacija EC.

Međutim, drugo se značajno pitanje odnosi na ostvarivanje jednake koristi za manjine od programa pomoći EU. Stoga je ključne informacije o pristupanju fondovima potrebno prevesti na manjinske jezike, a dokumentaciju učiniti pristupačnom za manjine i objaviti je u medijima na jezicima manjina.

Osim toga, u *Procjeni pomoći državama Balkana prema propisu CARDS-a 2666/2000* iz lipnja 2004., preporučuje se da pitanja spolne jednakosti i etničke pripadnosti na bolji način budu uvedena u glavne tokove tj. da budu bolje naglašena u Akcijskim programima.⁷⁵ NVO-e mogu pratiti primjenu ove preporuke i dati doprinos njezinoj provedbi tako da oblikuju specifične preporuke temeljene na podacima raščlanjenim prema etničkoj pripadnosti i spolu.

Kontakti relevantnih službenika dostupni su na internetskim stranicama EAR-a, i u poglavlju 5. ovog vodiča. Međutim, treba imati na umu da bi se EAR trebala zatvoriti do kraja 2008.

Veleposlanstva država članica EU u državama potencijalnim kandidatkinjama ili državama kandidatkinjama

Veleposlanstva država članica EU blisko koordiniraju svoje djelovanje sa delegacijama EC u poslovima vezanim uz EU, uključujući proširenje i političke kriterije proširenja koji obuhvaćaju i zaštitu manjina. Međutim, kako manjinska prava ne čine dio pravne stečevine EU, a stajališta država članica i njihova potpora tom pitanju se mogu značajno razlikovati, NVO-e trebaju vršiti zagovaranje kod veleposlanstava koja su strateški značajna za pitanja manjina. To mogu biti veleposlanstva koja su naklonjena manjinskim pitanjima ili im pružaju političku potporu, kao i ona politički neutralna na koja se može utjecati. Informacije, međutim, treba dostavljati svim veleposlanstvima, uključujući ona koja nisu naklonjena manjinama, a kako bi i ona bila informirana o aktualnim pitanjima. U tu se svrhu mogu objavljivati periodični bilteni na engleskom jeziku.

Veleposlanstva mogu biti korisna u procesu zagovaranja na razne načine. Putem njih se mogu uspostaviti kontakti, uključujući i podatke o MEP iz njihovih država, ili dobiti popise manjinskih i organizacija koje se bave manjinskim pitanjima.

Veleposlanstva mogu prosljediti dokumente i informacije o postojećim sustavima zaštite manjinskih prava, uključujući i zakonodavstvo. To je neophodno za NVO-e koji se bave zagovaranjem u svojim zemljama ili šire, jer mogu bolje predstaviti svoje ciljeve ukoliko naglase sličnosti i razlike između njihovih i iskustava drugih. Ovisno o interesima NVO-a, putem veleposlanstava se mogu dobiti i drugi relevantni propisi i materijali.

- Pozovite relevantno osoblje veleposlanstava na događanja koja organiziraju NVO-e. To može podići ugled NVO, a od pozvanih se može zatražiti da održe prezentacije o iskustvima njihovih zemalja u vezi manjinskih pitanja. Važno je uspostaviti bliske profesionalne odnose sa osobljem veleposlanstva i zainteresirati ih za manjinska pitanja. Ataše za kulturu i prvi tajnik su uvijek dobre "mete" za zagovaranje. Dobri odnosi sa veleposlanikom su, međutim, ključni za veći utjecaj zagovaranja NVO-a.

Održavajte kontakte sa veleposlanstvima država članica EU koje predsjedavaju ili su sljedeće koje će predsjedati EU da biste pravovremeno dobili informacije o njihovim programima rada. Organizirajte događanja, regionalne ili nacionalne konferencije i sastanke, koji će okupiti mjerodavne NVO-e i stručnjake, te pišite izjave ili otvorena pisma koja se mogu prosljediti na relevantne sastanke

Predsjedništva. NVO-e mogu zatražiti od relevantnih veleposlanstava da prosljede njihova pisma prosljede Predsjedništvu.

Zagovaranje u širem institucionalnom okruženju stvaranja politika EU

Stvaranje politika EU se provodi u širem kontekstu u kojem postoje mnogobrojna mjesta za rad na pitanjima politika, od lokalnog do globalnog. Zagovarači trebaju uspješno povezivati ta mjesta i praviti izbore o forumima kojima se žele obratiti po određenom pitanju. Kako manjinska prava ne čine dio nadležnosti EU, organizacije bi se trebale uključiti u procese vezane za manjinska prava u ostalim relevantnim europskim i međunarodnim forumima, koji prate stajališta EU i država članica iz perspektive zagovaranja. EU ima pet delegacija (u Ženevi, New York-u, Parizu, Rimu i Beču) u centrima međunarodnih organizacija i često stvara zajedničko stajalište o određenim pitanjima.

U priopćenju EC iz 1995. "Vanjska dimenzija politike EU o ljudskim pravima: od Rima do Maastricht-a i dalje",⁷⁶ EU ponovno potvrđuje svoj interes za pitanja nacionalnih manjina i zahtjeva aktivan doprinos uspostavljanju nekih srodnih međunarodnih instrumenata i institucija, kao što je Visoki povjerenik OSCE za nacionalne manjine. U dijelu o nacionalnim manjinama EU tvrdi da se FCNM može smatrati "kompromisnim rješenjem" za neslaganja među državama članicama u vezi individualnih u odnosu na kolektivna prava manjina, čime se "stvara minimalna platforma obveza koje dijele sve članice organizacije".

U širem institucionalnom okviru razvoja politika EU, FCNM je najvažniji instrument manjinskih prava. EU ga prihvaća kao glavni okvir odrednica temeljem kojeg se procjenjuje položaj manjina u državama proširenja. Uistinu, u okviru "kriterija za zaštitu manjina" proširenja postoji stalna razmjena standarda i informacija o podudarnosti standarda, uglavnom između Vijeća Europe i EU. Mišljenja Savjetodavnog odbora FCNM, kojeg čine neovisni stručnjaci i koje nadgleda primjenu FCNM, se doslovce navode u redovitim izvještajima. Stoga dostavljanje alternativnih izvještaja Savjetodavnom odboru i sastanci s neovisnim stručnjacima predstavljaju način da se osigura da Vijeće razmotri pitanja NVO-a, te da ista budu uvrštena u redovite izvještaje DG za proširenje.

Zagovaranje u Vijeću Europe, UN ili OSCE-u daje zagovaračima mogućnost da neposredno utječu na standarde i politike EU, kao i da se susretnu s predstavnicima delegacija EC. Priprema alternativnih izvještaja kojima se nadopunjuju državni izvještaji o primjeni FCNM, ili dostavljanje informacija relevantnim ugovornim tijelima UN-a nije jednostavna aktivnost. No, nakon što se kvalitetni i mjerodavni dokumenti predstave relevantnim tijelima predstave njih se može prosljediti i svim glavnim relevantnim međuvladinim organizacijama, uključujući Visokog povjerenika za nacionalne manjine OSCE-a i misije OSCE na državnim razinama.

Brojni vodiči i priručnici koje su objavili MRG i druge NVO-e razmatraju mogućnosti zagovaranja i drugih strategija u srodnim međunarodnim foruma. Popis nekih vodiča nalazi se niže u tekstu, u odjeljku "Bibliografija".

Ova tablica pruža sažeti prikaz relevantnih foruma i instrumenata na koje se NVO-e mogu usmjeriti u zagovaranju manjinskih prava:

Regionalna i međunarodna tijela, agencije i instrumenti relevantni za zagovaranje manjinskih prava		
Vijeće Europe	OSCE	Ujedinjeni Narodi
<ul style="list-style-type: none"> • Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM) i Savjetodavni odbor • Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) • Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima (ECRML) • Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Protokol 12 ECHR i Europski sud za ljudska prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki povjerenik za nacionalne manjine • Sastanak Ljudske dimenzije Ureda za demokratske institucije i ljudska prava • Misije OSCE u državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama • Posebni savjetnik za pitanja Roma i Sinta 	<ul style="list-style-type: none"> • Neovisni stručnjak za manjinska pitanja i relevantni forum o manjinama koji nadgleda provedbu Deklaracije UN-o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičnim manjinama • Odbor za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) koji prati primjenu Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) • Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava (CESCR) koji prati primjenu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) • Odbor za ljudska prava (HRC) koji prati primjenu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) • Odbor za ukidanje diskriminacije žena (CEDAW) koji prati primjenu Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) • Odbor protiv mučenja (CAT) koje prati primjenu Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka (CAT) • Odbor za prava djeteta (CRC) koji prati primjenu Konvenciju o pravima djeteta (CRC)

Moguće teme zagovaranja – neiscrpan popis

- Uspostavljanje strukturiranih kanala komunikacije između manjinskih organizacija civilnog društva, nacionalnih vlasti i EU u procesu proširenja.
- Zajedničko definiranje uvjetovanosti Kopenhaških političkih/SAP u vezi manjinskih prava i antidiskriminacijskog okvira, uključujući pokazatelje, od strane manjinskih zajednica, nacionalnih vlada i EU za države koje nisu započele pregovore o članstvu.
- Kodifikacija manjinskih prava na razini EU.
- Proširenje tumačenja postojećih antidiskriminacijskih zakona, kako bi njima bile obuhvaćene i stare manjine.
- Zajedničko određivanje prioriteta nacionalnog razvitka, kako bi manjine imale koristi od pomoći EU.
- Sudioničko stvaranje, planiranje, provođenje i procjenjivanje programa koje financira EU, uz objavljivanje rezultata.
- Raščlanjeni podaci o fondovima namijenjenim projektima za manjine na zapadnom Balkanu, kao i detalji o tome koliki dio tih fondova ostaje u regiji i dolazi do korisnika.
- Uspostavljanje mreže za manjinska pitanja u SEE.

Poglavlje 5.
Sredstva za
aktiviste
koji se bave
zagovaranjem

Sredstva za aktiviste koji se bave zagovaranjem

Zaprimanje sredstava od EU: Što NVO-e trebaju znati?

Iako se većina financijske potpore EU u SEE dodjeljuje kroz nacionalne vlade, različitim programima osigurava se izravna financijska potpora NVO-ima. Zaprimanje sredstava od EU je težak i dugotrajan proces. Slijedi nekoliko savjeta koji će NVO-ima pomoći da u tome uspiju.

Održavajte redovite kontakte sa delegacijom EU u svojoj zemlji

Uspjeh nekog zahtjeva često ovisi o osobnim odnosima između voditelja projekta i osobe zadužene za odabir projekata u delegaciji EU. Taj je odnos preporučljivije izgraditi vremenom, nego se pokušati sastati sa službenicima EU kako biste razgovarali isključivo o donaciji. Pravila EC ne dozvoljavaju službenicima EU da na bilo koji način raspravljaju o projektu ili projektnom prijedlogu, jer se na aktivnosti koje financira EU primjenjuje Europski zakon o tržišnom natjecanju.

NVO-i bi, međutim, svakako trebali obavijestiti službenike EU o svojim projektima koje provode u suradnji s vladama zemalja članica i/ili međunarodnim organizacijama (Svjetska banka, OSCE, Vijeće Europe, itd.). NVO-i svoj profil mogu isticati i tako da spomenu svoje sudjelovanje u projektima koje je financirala EU, i koje je vodio međunarodni NVO, poput MRG.

Ažurirajte informacije

Svakako pratite izdanja službenog glasila Europskih Zajednica i relevantne internetske stranice na kojima se objavljuju projektni natječaji. Natječaji se često objavljuju samo nekoliko mjeseci prije roka za podnošenje zahtjeva tj. prijavljivanje projektnih prijedloga.

Prije podnošenja zahtjeva, NVO-i trebaju provjeriti da li su proučili sve moguće programe EC i da li su odabrali najizgledniju mogućnost, jer u okviru istog programa mogu podnijeti samo jedan projektni prijedlog.

Budite realistični

EU neće riskirati pri dodjeli sredstava. NVO-i trebaju biti dosljedni u vezi iznosa donacije za koji su podnijeli zahtjev. EU vjerojatno neće dodijeliti donaciju NVO-u ukoliko ona uvelike nadilazi iznos posljednje dodijeljene donacije. Ukratko, NVO-i ne bi trebali zatražiti donaciju od 500.000 eura ako je vrijednost njihova zadnjeg projekta iznosila 50.000 eura.

Pridržavajte se prijedloga i propisanih uvjeta

Trećina projektnih prijedloga bude odbijena zato što nije slijedila pisane naputke EU. Zato je ključno podnijeti prijedlog koji ispunjava sve propisane uvjete. Slično tome, značajan broj projekata ne budu odabran zato što se podnositelji nisu prilagodili propisanim uvjetima. NVO-i i svi njihovi partneri moraju ispuniti uvjete propisane u natječaju.

Procijenite projektni prijedlog

Uspješan projektni prijedlog je onaj koji dobije visoku ocjenu sukladno obrascu za ocjenjivanje koji se nalazi u prilogu natječajne dokumentacije. Zahtjev je korisno procijeniti, kako bi ste bili sigurni da su obuhvaćena sva područja koja će se ocjenjivati.

Imajte na umu da će, pri odabiru projekata, službenici EU ocijeniti i ekonomičnost projekta, npr. podijeliti će broj korisnika (navedenih u projektnom prijedlogu) sa ukupnim iznosom zatražene donacije, što će im dati "cijenu po osobi (korisniku)" projekta.

Osigurajte dostatno vrijeme i sredstva

Od NVO-a se uglavnom traži da osiguraju između 10 i 25% ukupnog iznosa projektnih sredstava. Taj uvjet treba uzeti ozbiljno; ukoliko se ne ispoštuje, EU može zatražiti povrat ukupnog iznosa donacije.

Podnošenje zahtjeva za financiranje EU, čak i u slučaju malih donacija, uključuje mnogo administrativnog rada prije i po dobivanju donacije. Popunjavanje svih obrazaca, osiguravanje sve neophodne dokumentacije i informacija, oduzima dosta vremena (i novca). Štoviše, EU je obično potrebno oko godinu dana da obradi zahtjev, i ukoliko NVO bude uspješna, još nekoliko mjeseci da doznači sredstva.

Lista za provjeru zahtjeva

Prije podnošenja zahtjeva za financiranje EU, NVO bi trebala razmotriti slijedeća pitanja:

- Da li su proučili sve postojeće programe EC, kako bi bili sigurni da su odabrani najizglednija mogućnost za financiranje? NVO-i ne mogu podnijeti zahtjev za financiranje projekta u okviru više od jednog programa.
- Da li je NVO proučila sve relevantne internetske stranice, kako bi bila sigurna da posjeduje ažurirane informacije i najnovije obrasce?
- Da li projekt ispunjava sve zatražene kriterije? Da li NVO ispunjava financijske kriterije?
- Da li projekt ispunjava neke ili sve prioritete i kriterije za odabir koji su navedeni u natječaju?
- Da li program zahtjeva da podnositelj zahtjeva ima partnere, te da li ih NVO ima?
- Da li NVO ima neophodne kapacitete za upravljanje sredstvima, u smislu osoblja, opreme i iskustva?
- Da li su svi zatraženi dokumenti priloženi zahtjevu? Na primjer, životopisi relevantnog osoblja, službeni prijevodi i primjerak ovjerenog statuta i/ili njegovih članaka, te sažetak projekta?
- Da li je odgovoreno na sva pitanja iz natječajnog obrasca. EC će odbiti nepotpun projektni prijedlog.
- Da li projektni prijedlog opisuje na koji način projekt potpada pod prioritete određenog programa EU? Da li projekt odgovara na potrebe države i ciljanih korisnika na koje se odnosi?
- Da li projektni prijedlog opisuje na koji način nadopunjava ili se razlikuje od sličnih projekata koje provode druge organizacije?
- Da li opisano na koji će se način projekt provoditi?
- Da li je proračun izražen u eurima?
- Da li je opisan način na koji će se prenijeti informacije o ostvarenim rezultatima?
- Da li NVO ima dovoljno kapaciteta za provedbu projekta?
- Da li je NVO opisala na koji će se način projekt ocjenjivati (evaluirati)?

Međunarodne NVO-e i donatori koji podupiru manjinske aktivnosti

Europski centar za pitanja manjina (ECMI) – www.ecmi.de

Europski romski informacijski centar (ERIO) – www.erionet.org

King Baudouin Fondacija (KBF) – www.kbs-frb.be

Minority Rights Group International (MRG) – www.minorityrights.org

Institut Otvoreno društvo – www.soros.org

Mreže europskih NVO (ENGO)

CONCORD, konfederacija europskih NVO-a za pomoć i razvoj, koja se sastoji od 18 međunarodnih mreža i 21 nacionalne udruge iz zemalja članica EU i zemalja kandidatkinja, a

predstavlja oko 1,600 NVO-a, www.concordeurope.org.

ERGO (Europske romske lokalne organizacije) koja ujedinjuje romske NVO-e iz Albanije, Bugarske, Moldavije, Rumunjske i Slovačke,
http://www.spolu.nl/m3a_ergo.html

ENAR (Europska mreža protiv rasizma), koalicija od oko 600 europskih NVO-a koje rade na borbi protiv rasizma u svim državama članicama EU, www.enar-eu.org.

HRDN (Mreža za ljudska prava i demokraciju), neformalna skupina više NVO-a koji se bave ljudskim pravima na europskoj razini, uključujući Amnesty International i Human Rights Watch, www.act4europe.org/code/en/sect.asp?Page=41.

Relevantni kontakti u EU

Elektronski imenik europskih institucija (Tko je tko u EU?)

<http://europa.eu.int/idea/en/>

Europski Parlament

Europski parlament

Tajništvo, Rue Wiertz, B.P. 1047, B-1047 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 284 21 11

Faks: +32 2 284 90 75

Internetska stranica: www.europarl.europa.eu

Za spisak odbora i njihovih članova pogledajte :

www.europarl.europa.eu/activities/expert/committees.do?language=EN . Da biste

MEP-u poslali e-poruku koristite slijedeći format e-adrese:

prvoslovoimenaprezime@europarl.eu.int.

Europska Komisija

DG za proširenje

European Commission, OD Enlargement, Rue de la Loi 200, B-1049 Brussels, Belgium

Tel: +800 6 789 10 11 (iz bilo koje zemlje unutar EU)

Tel: +32 2 299 96 96 (iz bilo koje zemlje)

Poglavlje 5.

Sredstva za aktiviste koji se bave zagovaranjem

Internetska stranica: www.ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

Za organizacijsku spisak DG-a i službi pogledajte : www.ec.europa.eu/dgs_en.htm .

Da biste određenoj osobi u EC poslali e-poruku, koristite slijedeći format e-adrese: prezime@cec.eu.int.

Za organizacijsku shemu GD za proširenje pogledajte:

http://www.ec.europa.eu/dgs/enlargement/dgelarg_org.pdf

Predstavništva i delegacije EU u SEE

Predstavništvo Europske Komisije u Bugarskoj

9, Moskovska St., 1000 Sofia, Bugarska

Tel: +359 2 933 52 52

Faks: +359 2 933 52 33

Email: delegation-Bugarska@cec.eu.int

Internetska stranica: <http://www.evropa.bg/en/del/>

Delegacija Europske Komisije u Albaniji

Rr. 'Donika Kastrioti' Villa 42, Tirana, Albanija

Tel: +355 (0)4 228320/+355 (0)4 228479

Faks: +355 (0)4 230752

Email: delegation-Albanija@cec.eu.int

Internetska stranica: <http://www.delalb.cec.eu.int/>

Delegacija Europske Komisije u Bosni i Hercegovini

Dubrovačka 6, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Tel: +387 33 254 700

Faks: +387 33 666 037

Email: delegation-bih@cec.eu.int

Internetska stranica: <http://www.delbih.ec.europa.eu/>

Predstavnički ured u Banja Luci

Milana Stevilovica 46, 78000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina

Tel: +387 51 318 702

Faks: +387 51 310 029

Email: delegation-bih-bl@cec.eu.int

Delegacija Europske Komisije u Republici Hrvatskoj

Masarykova 1, 10000 Zagreb, Hrvatska

Tel: +385 (0)1 4896 500

Faks: +385 (0)1 4896 555

Email: delegation-Hrvatska@cec.eu.int

Internetska stranica: <http://www.delhrv.ec.europa.eu/>

Ured za vezu Europske Komisije na Kosovu

Kosovo Street 1 (P.P. 331) Priština, Kosovo

Tel: +381 38 51 31 323

Faks: +381 38 51 31 305

Sredstva za aktiviste koji se bave zagovaranjem

Poglavlje 5.

Email: ec-liaison-office-kosovo@ec.europa.eu
Internetska stranica: www.delprn.cec.eu.int

Delegacija Europske Komisije u Makedoniji

Maršala Tita 12, 1000 Skopje, Makedonija
Tel: +389 2 3122 032
Faks: +389 2 3126 213
Email: delegation-FYRMakedonija@cec.eu.int
Internetska stranica: <http://www.delmkd.cec.eu.int/>

Delegacija Europske Komisije u Crnoj Gori

Kontakte Delegacije Europske komisije u Crnoj Gori provjerite na internetskoj stranici EC - DG za proširenje, jer je osnivanje ureda u tijeku.

Delegacija Europske komisije u Srbiji

Krunska 73, 11 000 Beograd, Srbija
Tel: +381 11 30 83 200
Faks: +381 11 30 83 201
Email: delegation-Srbija@ec.europa.eu
Internetska stranica: <http://www.delscg.cec.eu.int/>

Europska agencija za obnovu

Glavni ured
Egnatia 4, Thessaloniki 54626, Grčka
Tel: +30 2310 505 100
Faks: +30 2310 505 172
Email: info@ear.eu.int
Internetska stranica: www.ear.eu.int/home/default.htm

Operativni centri

Kosovo

P.P. 200 Priština, Kosovo UNMIK
Tel: +381 38 513 1 200
Faks: +381 38 249 963

Makedonija

Makedonija 11, Skopje 1000, Makedonija
Tel: +389 2 3286 700
Faks: +389 2 3124 760

Crna Gora

Urb. Parcel 137, Gorica C, Podgorica 81000, Crna Gora
Tel: +381 81 406 600
Faks: +381 81 231 742

Poglavlje 5.

Sredstva za aktiviste koji se bave zagovaranjem

Srbija

Vasina 2–4, Beograd 11000, Srbija
Tel: +381 11 30 234 00
Faks: +381 11 30 234 55

Europski ured za rjeđe korištene jezike (EBLUL)

Sr. Chill Dara, Kildare St. 46, Baile Átha Cliath, Dublin 2, Ireland
Tel: 00 353 1 679 4764
Internetska stranica: <http://www.eblul.org>

Agencija EU za temeljna prava

Rahlgasse 3, A–1060 Vienna, Austria
Tel: +43 (1)580 30 0
Faks: +43 (1)580 30 99
Email: information@fra.europa.eu
Internetska stranica: fra.europa.eu
Napomena: Ovo je bivši Europski centar za praćenje rasizma i ksenofobije (EUMC)

Vlade sklone manjinama

Vlade koje aktivno promiču zaštitu manjina na međunarodnoj razini mogu biti od pomoći NVO-ama koji se bave manjinama. Osim sa veleposlanstvima ovih vlada u svojim zemljama, NVO-i mogu kontaktirati i slijede institucije:

Austrija

Odjel za nacionalne manjine

Department for National Minority Affairs, Federal Chancellery, Ballhausplatz 2, A–1010 Vienna
Tel: +43 1 53115 0
Email: vpost@bka.gv.at
Internetska stranica:
<http://www.austria.gv.at/DesktopDefault.aspx?alias=english&init>

Austrijska razvojna agencija

Austrian Development Agency GmbH, Zelinkagasse 2, A–1010, Vienna
Tel: +43 1 90 3 99 0
Faks: +43 1 50115 9 277
Email: programme@ada.gv.at
Internetska stranica: www.ada.gv.at

Finska

Ministarstvo vanjskih poslova - Odjel za Europu, Jedinica za zapadni Balkan
Ministry of Foreign Affairs, Department for Europe, Unit West Balkans,
Merikasarmi, Laivastokatu 22 G, P.O. Box 176, 00161 Helsinki
Tel: +358 9 1605 5784 or 1605 5096
Email: eur-15@formin.fi
Internetska stranica: <http://formin.finland.fi/Public/Default.aspx>

Mađarska

Ministarstvo vanjskih poslova, Odjel za ljudska prava i europske organizacije
Ministry of Foreign Affairs, Department of Human Rights and European
Organizations, Nagy Imre tér 4., 1027 Budapest
Tel: +361 201 7723
Faks: +361 201 7893
Email: titkarsag.ekjf@kum.hu
Internetska stranica: <http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/Ministry/departments>

Prilozi

Prilozi

Ključni dokumenti EU

Ugovori EU

Ugovor o osnivanju Europske Zajednice (TEC)

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf

Ugovor o Europskoj Uniji (TEU)

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf

Ugovor iz Nice

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

Ugovor o uspostavljanju Europskog Ustava

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>

Ugovor o reformi

http://europa.eu/reform_treaty/index_en.htm

Povelje

Povelja o temeljnim pravima Europske Unije

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/c_364/c_36420001218en00010022.pdf

Direktive

Rasna direktiva

Direktiva Vijeća broj: 2000/43/EC, od 29. lipnja 2000., kojom se uvodi načelo jednakog postupanja prema svim osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisl/2000_43_en.pdf

Direktiva o zapošljavanju

Direktiva Vijeća broj: 2000/78/EC, od 27. studenog 2000., kojom se utvrđuje opći okvir za jednako postupanje pri zapošljavanju i odabiru zanimanja.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisl/2000_78_en.pdf

Direktive o spolovima

Direktiva Vijeća broj: 2004/113/EC, od 13. prosinca 2004., kojom se uvodi načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi roba i usluga

http://www.ei-ie.org/payequity/EN/docs/EU%20Documents/2004_113.pdf

Direktiva Vijeća broj: 2002/73/EC, od 23. rujna 2002., kao dopuna Direktivi vijeća broj 76/207/EEC o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u odnosu na pristup zapošljavanju, stručnom usavršavanju i unaprjeđivanju, te radnim uvjetima.

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_269/l_26920021005en00150020.pdf

Direktiva Vijeća broj: 97/81/EC, od 15. prosinca 1997., u vezi s Okvirnim sporazumom o radu na nepuno radno vrijeme, zaključenom između UNICEF, CEEP i ETUC – Prilog : Okvirni sporazum o radu na nepuno radno vrijeme

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l_014/l_01419980120en00060008.pdf

Direktiva Vijeća broj: 97/80/EC, od 15. prosinca 1997., o teretu dokazivanja u slučajevima diskriminacije na osnovu spola

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l_014/l_01419980120en00060008.pdf

Direktiva Vijeća broj: 96/34/EC, od 3. lipnja 1996., o okvirnom sporazumu o porodiljskom dopustu, zaključenom između UNICEF, CEEP i ETUC

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0034:EN:HTML>

Direktiva Vijeća broj: 93/104/EC, od 23. studenog 1993., u vezi s pojedinim aspektima organizacije radnog vremena <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0104:EN:HTML>

Prilozi

Direktiva Vijeća broj: 92/85/EEC, od 19. listopada 1992., o uvođenju poticajnih mjera za unaprjeđenje sigurnosnih i zdravstvenih uvjeta rada za trudnice i radnice koje su nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu članka 16 .1. Direktive broj: 89/391/EEC)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:EN:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:EN:HTML)

Direktiva Vijeća broj: 86/613/EEC, od 11. prosinca 1986., o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama uključenim u neku aktivnost, uključujući poljoprivredu, samozapošljavanje, i zaštitu samozaposlenih žena tijekom trudnoće i materinstva

[http://europa.eu.int/eur-](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0613:EN:HTML)

[lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0613:EN:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0613:EN:HTML)

Direktiva Vijeća broj: 86/378/EEC, od 24. srpnja 1986., o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0378:EN:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0378:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0378:EN:HTML)

Direktiva Vijeća broj: 79/7/EEC, od 19. prosinca 1978., o naprednoj primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0007:EN:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0007:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0007:EN:HTML)

Direktiva Vijeća broj: 76/207/EEC, od 9. veljače 1976., o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u odnosu na pristup zapošljavanju, stručnom usavršavanju i unaprjeđivanju, i radnim uvjetima

http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/1976/en_1976L0207_do_001.pdf

Direktiva Vijeća broj: 75/117/EEC, od 10. veljače 1975., o približavanju zakona zemalja članica koji se odnose na primjenu načela jednake plaće za muškarce i žene

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975L0117:EN:HTML>

Proces stabilizacije i pridruživanja u SEE

Albanija

http://www.ec.europa.eu/enlargement/Albanija/index_en.htm

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/Albanija/st08164.06_en.pdf

Prvi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2002)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF)

Drugi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2003)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/Albanija/com03_339_en.pdf

Treći godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2004)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/Albanija/cr_alb_en.pdf

Izvještaj o napretku u Albaniji (2005)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1421_final_progress_report_al_en.pdf

Izvještaj o napretku u Albaniji (2006)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/al_sec_1383_en.pdf

Izvještaj o napretku u Albaniji (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Albanija_progress_reports_en.pdf

Europsko partnerstvo (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Albanija_accession_partnership_en.pdf

Bosna i Hercegovina

http://www.ec.europa.eu/enlargement/bosnia_and_herzegovina/index_en.htm

Studija o izvedivosti o spremnosti Bosne i Hercegovine da pregovara o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom (2003)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0692:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0692:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0692:FIN:EN:PDF)

Prvi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2002)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF)

Drugi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2003)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/com03_340_en.pdf

Prilozi

Treći godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2004)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/cr_bih_en.pdf

Izvještaj o napretku u Bosni i Hercegovini (2005)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1422_final_progress_report_ba_en.pdf

Izvještaj o napretku u Bosni i Hercegovini (2006)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/bih_sec_1384_en.pdf

Izvještaj o napretku u Bosni i Hercegovini (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf

Europsko partnerstvo (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_accession_partnership_en.pdf

Hrvatska

http://www.ec.europa.eu/enlargement/Hrvatska/index_en.htm

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?textfield2=26&year=2005&Submit=Search&serie=L>

Prvi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2002)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF>

Drugi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2003)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0139:FIN:EN:PDF>

Mišljenje Komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji (2004)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0257:FIN:EN:PDF>

Izvještaj o napretku u Hrvatskoj (2005)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf

Izvještaj o napretku u Hrvatskoj (2006)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf

Izvještaj o napretku u Hrvatskoj (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Hrvatska_progress_reports_en.pdf

Pristupno partnerstvo (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Hrvatska_accession_partnership_en.pdf

Kosovo

http://www.ec.europa.eu/enlargement/Srbija/kosovo/key_documents_en.htm

Izvještaj o napretku na Kosovu (2005)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1423_final_progress_report_ks_en.pdf

Izvještaj o napretku na Kosovu (2006)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/ks_sec_1386_en.pdf

Izvještaj o napretku na Kosovu (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/kosovo_progress_reports_en.pdf

Europsko partnerstvo (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Srbija_incl_kosovo_accession_partnership_en.pdf

Makedonija

http://www.ec.europa.eu/enlargement/the_former_yugoslav_republic_of_Makedonija/index_en.htm

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_Makedonija/SSP03_01_en.pdf

Prvi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2002)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_Makedonija/com02_342_en.pdf

Drugi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2003)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_Makedonija/com03_342_en.pdf

Treći godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2004)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_Makedonija/cr_fyrom_en.pdf

Prilozi

Mišljenje Komisije o zahtjevu Republike Makedonije za članstvo u Europskoj uniji (2005)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0562:FIN:EN:PDF>

Izveštaj o napretku u Makedoniji (2006)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/fyrom_sec_1387_en.pdf

Izveštaj o napretku u Makedoniji (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/fyrom_progress_reports_en.pdf

Pristupno partnerstvo (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/fyrom_accession_partnership_en.pdf

Crna Gora

http://www.ec.europa.eu/enlargement/Crna_Gora/index_en.htm

Izveštaj o napretku u Crnoj Gori (2006)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/mn_sec_1388_en.pdf

Izveštaj o napretku u Crnoj Gori (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Crna_Gora_progress_reports_en.pdf

Srbija

http://www.ec.europa.eu/enlargement/Srbija/index_en.htm

Prvi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2002)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/Srbija_and_Crna_Gora/com02_343_en.pdf

Drugi godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2003)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/Srbija_and_Crna_Gora/com03_343_en.pdf

Treći godišnji izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju (2004)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/Srbija_and_Crna_Gora/cr_s-m_en.pdf

Studija o izvedivosti za Srbiju i Crnoj Gori (2005)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0476:FIN:EN:PDF>

Izveštaj o napretku u Srbiji (2006)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/sr_sec_1389_en.pdf

Izveštaj o napretku u Srbiji (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Srbija_progress_reports_en.pdf

Europsko partnerstvo (2007)

http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/Srbija_incl_kosovo_accession_partnership_en.pdf

Međunarodni pravni instrumenti za zaštitu manjina

Vijeće Europe

Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR)

www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CM=7&DF=5/11/2006&CL=ENG

Okvima konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM)

www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=7&DF=5/11/2006&CL=ENG

Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML)

www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=148&CM=7&DF=5/11/2006&CL=ENG

Ujedinjeni narodi

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

<http://www.un.org/Overview/rights.html>

Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama (UNDM)

www.ohchr.org/english/law/minorities.htm

Prilozi

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD)
www.ohchr.org/english/law/cerd.htm

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)
www.ohchr.org/english/law/cescr.htm

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR)
www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm

Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)
www.ohchr.org/english/law/cedaw.htm

Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka (CAT)
www.ohchr.org/english/law/cat.htm

Konvencija o pravima djeteta (CRC)
www.ohchr.org/english/law/crc.htm

Međunarodna konvencija za zaštitu prava radnika migranata i njihovih obitelji
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>

OSCE

Dokument Kopenhaške konferencije o ljudskoj dimenziji CESC-a
www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf

Dokument Helsinške konferencije o izazovima promjena
www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_en.pdf

HCNM Preporuke iz Haga o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje
www.osce.org/documents/hcnm/1996/10/2700_en.pdf

HCNM Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na uporabu vlastitog jezika
www.osce.org/documents/hcnm/1998/02/2699_en.pdf

HCNM Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu
www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf

Izveštaj i preporuke o stanju Roma i Sintija na području djelovanja OSCE-a
www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf

Smjernice o uporabi manjinskih jezika u elektroničkim medijima

www.osce.org/documents/hcnm/2003/10/2242_en.pdf

Preporuke za rad policije u multietničkim društvima

www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf

Ratifikacija najvažnijih međunarodnih dokumenata o zaštiti manjina

Potpisivanje i ratifikacija ugovora Vijeća Europe koji se odnose na manjine (na dan 1. rujna 2007.)

	ECHR		Protokol 12. ECHR		FCNM		ECMRL		
	Potpis	Ratifikacija/ Pristupanje	Potpis	Ratifikacija/ Pristupanje	Potpis	Ratifikacija/ Pristupanje	Potpis	Ratifikacija/ Pristupanje	
Albanija	13/07/1995	02/10/1996	26/05/2003	26/11/2004	29/06/1995	28/09/1999	-	-	Albanija
Bosna i Hercegovina	24/04/2002	12/07/2002	24/04/2002	29/07/2003		24/02/2000	07/09/2005	-	Bosna i Hercegovina
Bugarska	07/05/1992	07/09/1992	-	-	09/10/1997	07/05/1999	-	-	Bugarska
Hrvatska	06/11/1996	05/11/1997	06/03/2002	03/02/2003	06/11/1996	11/10/1997	05/11/1997	05/11/1997	Hrvatska
Makedonija	-	-	-	-	23/08/2004 *	-	-	-	Kosovo
Makedonija	09/11/1995	10/04/1997	04/11/2000	13/07/2004	25/07/1996	10/04/1997	25/07/1996	-	Makedonija
Crna Gora	03/04/2003	03/03/2004**	03/04/2003	03/03/2004**		11/05/2001**	22/3/2005	15/2/2006**	Crna Gora
Srbija	03/04/2003	03/03/2004	03/04/2003	03/03/2004		11/05/2001	22/03/2005	15/02/2006	Srbija

* Tehnički sporazum potpisan između UNMIK-a i Vijeća Europe

** Stupio na snagu 6. lipnja 2006.

Pojmovnik

Pojmovnik

Prilagođen prema:

http://www.europa.eu.int/abc/eurojargon/index_en.htm

http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/index_en.htm

<http://www.unep.org/padelia/publications/handbook7.htm>

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/glossary.htm>

Apsorpcijski kapacitet označava sposobnost države ili organizacije da primi pomoć i učinkovito je koristi. Na primjer, država može primiti dovoljno novca da svoj djeci omogući pohađanje osnovne škole, ali zbog manjka nastavnika, škola ili lošeg administrativnog sustava nije u mogućnosti potrošiti novac u kratkom razdoblju. Dakle, da bi se povećao "apsorpcijski kapacitet" države, u ovom slučaju, prvo bi osposobiti nastavnike, izgraditi škole i poboljšati učinkovitost sustava.

Acquis communautaire (*pravna stečevina*) je francuski pojam koji u osnovi znači "pokroviteljstvo/nasljeđe Zajednice" – drugim riječima, prava i obveze koje dijele države EU. Stečevina obuhvaća sve ugovore i zakone EU, deklaracije i rezolucije, međunarodne dogovore o poslovima EU i presude ECJ. Ona, također, obuhvaća i radnje koje vlade država članica EU zajednički poduzimaju u području "pravosuđa i unutarnjih poslova", kao i za CFSP. Države kandidatkinje moraju prihvatiti stečevinu prije nego pristupe EU, kao i osigurati da zakoni EU postanu dio njihovih nacionalnih zakonodavstava.

Aplikant je država koja je podnijela zahtjev za članstvo u EU. Kada zahtjev bude službeno prihvaćen, država postaje kandidat(kinja).

Bijela knjiga je dokument kojega je priredila EC, a sadrži prijedloge za djelovanje Zajednice u određenom području. Kada Vijeće s odobravanjem primi "Bijelu knjigu", ona može postati akcijski program EU za područje na koje se odnosi.

"Brussels" (Brisel) se često koristi za označavanje institucija EU, od kojih je većina smještena u glavnom gradu Belgije, Brussels-u.

CARDS je program financijske pomoći EU, čija je svrha pružanje potpore sudjelovanju država zapadnog Balkana u procesu stabilizacije i pridruživanja.

Civilni dijalog se odnosi na savjetovanje EC sa civilnim društvom u procesu oblikovanja politike i priprema zakonskih prijedloga. Pojam "civilni dijalog" je širi od pojma "socijalni dijalog".

Civilno društvo je zajednički naziv za sve vrste organizacija i udruga koje nisu dio vlade, već predstavljaju strukovne udruge, interesne skupine ili dijelove društva. Taj pojam uključuje npr. sindikate, udruge poslodavaca, lobističke skupine za zaštitu okoliša, te skupine koje zastupaju interese žena, poljoprivrednika, invalida itd.

Četiri slobode se odnose na pravo na slobodu kretanja ljudi, roba, usluga i novca u EU.

"Čvrsti" zakon ("tvrđi" ili obvezujući zakon, eng. Hard law) je zakon koji je izrađen kroz priznatu proceduru donošenja zakona u međunarodnom pravu, poput ugovora koji je usvojen, ratificiran i stupio na snagu. Takav zakon je obvezujući za one koji su mu pristupili i priznat je kao takav pred međunarodnim sudovima.

Dan Europe se slavi 9. svibnja, kada se obilježava dan kada je 1950. Robert Schuman, tadašnji ministar vanjskih poslova Francuske, održao svoj poznati govor u kojem je predložio europske integracije kao način za osiguranje mira i izgradnju prosperiteta u poslijeratnoj Europi. Njegovi su prijedlozi su postavili temelje današnjoj EU.

Demokratski deficit se odnosi na udaljenost sustava donošenja odluka u EU od običnih ljudi, koji ne shvaćaju njegovu složenost i komplicirane pravne tekstove. EU to pokušava prevazići pojdnostavljanjem zakonodavstva i boljim sustav javnog informiranja, kao otvaranjem većeg prostora civilnom društvu da iznosi svoja mišljenja u procesima stvaranja politika EU.

Direktiva je pravno obvezujući europski propis kojeg sve države članice EU moraju uvrstiti u nacionalno zakonodavstvo. Određivanje oblika, procedura i instrumenata njezine provedbe prepušteno je nacionalnim vladama.

Diskriminacija može biti neposredna/izravna (direktna) ili posredna/neizravna (indirektna). Neposredna diskriminacija postoji kada se sa prema nekoj osobi zbog njezine rase, etničke pripadnosti, vjere, životne dobi, spola, invalidnosti, seksualne orijentacije postupa, postupalo se ili bi se postupalo nepovoljnije u odnosu na drugu u sličnoj situaciji.. Posredna diskriminacija postoji ako naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa dovedu neku osobu ili skupinu određenog rasnog ili etničkog podrijetla u posebno nepovoljan položaj u usporedbi s drugim osobama, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa objektivno mogu opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njegovo postizanje su prikladna i nužna.

Država kandidatkinja je država čiji je zahtjev za članstvo službeno prihvaćen.

Država pristupnica je država kandidatkinja koja je ispunila Kopenhaške kriterije i završila pregovore o pristupanju EU.

Države proširenja je opća odrednica, koji se za potrebe ovog vodiča odnosi na države kandidatkinje ili potencijalne kandidatkinje..

"Dvo brzinska Europa" (ili Europa u drugoj brzini) se odnosi na teoretsku mogućnost da, u budućnosti, određena ključna skupina država članica EU odluči krenuti bržim korakom ka europskim integracijama.

EU-15 čine Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Luksemburg,.

Pojmovnik

Nizozemska, Portugala, Španjolska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo

EU-25 čine države EU-15, uz Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litva, Malta, Slovačka, Poljska.

EU-27 čine države EU-25, uz Bugarsku i Rumunjsku

Eurocrat je pojam koji se odnosi na tisuće građana EU koji rade u europskim institucijama.

Euroland je neslužbeni naziv za ono što se službeno naziva "Euro zona" ili "zona Eura". Ovu zonu čine države članice EU koje su usvojile Euro kao svoju valutu, do sada: Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Louxembourg, Nizozemska, Portugal, Slovenija i Španjolska. Priključenje Slovačke "Euro zoni" se očekuje 2008.

EUROPA je latinski naziv za Europu, a isto se naziva i službena internetska stranica EU.

Europeizacija je pojam koji je širi od uvjetovanosti, jer se odnosi na proces promjena političkih elita i institucija kroz pridruživanje, kako bi podijelile vrijednosti EU.

Europska Ekonomska Zajednica (EEC) je jedna od tri europske zajednice, osnovana 1957. da omogući ekonomske integracije u Europe

Europska integracija označava izgradnju jedinstva između europskih zemalja i ljudi, dok se u EU odnosi na udruživanje resursa država članica i njihovo zajedničko donošenje odluka..

Europska partnerstva su uspostavljena između EU i Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije i Srbije i Crne Gore, uključujući Kosovo. Ona pružaju okvir koji obuhvaća prioritete koji su rezultat analize različitih položaja u kojima se države partneri nalaze, i na koje se pripreme za njihovu daljnju integraciju u EU moraju usmjeriti sukladno kriterijima Europskog Vijeća i, gdje je prikladno, na napredak postignut u provedbi SAP, uključujući SAA, te posebice regionalnu suradnju.

Europske Zajednice su tri organizacije koje je 1950.-ih osnovalo šest europskih država. To su Europska zajednica za ugljen i čelika (EČSC), Europske zajednica za atomsku energiju (Euratom) i Europska

Ekonomska Zajednica (EEC). Te tri zajednice – pod zajedničkim nazivom "Europske zajednice" – čine temelj današnje EU. EEC je uskoro postala daleko najvažnija od tri zajednice i vremenom je preimenovana u "Europsku Zajednicu". Zajednice čine prvi stup EU.

Euroskeptik je osoba koja se protivi europskim integracijama ili koja je "skeptična" prema EU i njenim ciljevima.

Europski sporazum je posebna vrsta sporazuma o udruživanju koji je EU sklopila s određenim državama CEE, s ciljem pripreme pridružene države za pristup EU, a temeljen je na ljudskim pravima, demokraciji, vladavini prava i tržišnom gospodarstvu. Od pridruživanja 10 novih članica, 1. svibnja 2004., Europski i sporazumi o pridruživanju sa tim zemljama više nisu na snazi. Zamijenjeni su pristupnim ugovorima.

Europsko Ekonomsko Područje (EEA) se sastoji od država EU i EFTA, osim Švicarske. Sporazum o EEA, koji je stupio na snagu 1. siječnja 1994., omogućuje Islandu, Lihtenštajnu i Norveškoj da uživaju pogodnosti jedinstvenog tržišta EU, bez potpunih privilegija i odgovornosti članstva u EU.

Europsko Udruženje Slobodne Trgovine (EFTA) je uspostavljena 1960. da promovira slobodnu trgovinu robama između svojih članica. Određeni broj zemalja je na kraju napustio EFTA-u i pristupio EEC. Današnje države članice EFTA-e su Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

Financijska perspektiva znači "financijski plan". EU mora unaprijed planirati svoj rad i osigurati dovoljno finansijskih sredstava za ono što želi učiniti. Stoga, njene glavne institucije moraju unaprijed postići sporazuma i stvoriti plan potrošnje za razdoblje od narednih nekoliko godina koji se naziva "financijska perspektiva". Njome se određuje maksimalni iznos sredstava koji EU može potrošiti i na što ga može potrošiti. Svrha financijske perspektive je držati troškove EU pod kontrolom.

Glasovanje kvalificiranom većinom - Vijeće odluke donosi glasovanjem. Svaka država ima određen broj glasova, ugrubo određen proporcionalno broju njezinih stanovnika. Da bi Vijeće usvojilo neki prijedlog, on mora biti podržan "kvalificiranom većinom". To znači najmanje 255 glasova od ukupno 345. Većina država (u nekim slučajevima dvotrećinska većina) također mora podržati prijedlog. Nadalje, svaka država članica može zatražiti od Vijeća provjeru o tome da li države koje podržavaju prijedlog predstavljaju bar 62% od ukupnog stanovništva EU.

Harmonizacija je proces međusobnog usklađivanja nacionalnih zakona i propisa, kako bi pravila koja važe u različitim državama EU nametala slične obveze građanima svih država.

Instrument pretpristupne pomoći (IPA) odražava racionalizaciju pretpristupne pomoći koju EU pruža potencijalnim članicama. Pretpristupna pomoć se usmjerava kroz stvaranje jedinstvenog okvira za pomoć: IPA. Taj okvir obuhvaća i povezuje sustave PHARE, ISPA i SAPARD sa komponentama strukturalnih i fondova za ruralni razvoj. Cilj je bolja priprema država kandidatkinja za primjenu strukturalnih i fondova za ruralni razvoj nakon pristupanja.

Jednoglasnost je proceduralni zahtjev pri donošenju odluka o usuglašavanju svih država u Vijeću po određenom pitanju. Pravilo jednoglasnosti se sada primjenjuje samo na izrazito osjetljiva pitanja kao što su azil, poreska politika, i zajednička vanjska i sigurnosna politika. U većini područja odluke se sada donose kvalificiranom većinom.

Kohezija doslovno znači "držati se zajedno". U žargonu izraz "promicanje socijalne kohezije" podrazumijeva nastojanje EU da svim građanima osigura određeno mjesto u društvu, npr. borbom protiv siromaštva, nezaposlenosti i diskriminacije. Dio proračuna EU čini "kohezijski fond", koji se koristi za financiranje projekata koji pomažu EU da se "drži zajedno". Na primjer, iz tog se fonda financira izgradnja novih cesta i željeznica koje pomažu manje razvijenim regijama da u potpunosti sudjeluju u gospodarstvu EU.

Komunitizacija znači prenošenje pitanja iz drugog ili trećeg "stupa" EU na prvi "stup", kako bi se o njemu odlučivalo primjenom "Metoda Zajednice".

Konvencija o budućnosti Europe, poznata i kao Europska konvencija, imala je zadaća da izradi novi ugovor koji će postaviti jasna pravila upravljanja EU nakon proširenja u 2004. Imala je 105 članova, predstavnika predsjednika ili premijera EU država i država kandidata, nacionalnih parlamenata, EP i EC.

Pojmovnik

Kopenhaški kriteriji su kriteriji koje svaka država kandidat mora ispuniti prije članstva u EU. Prvo, država mora imati stabilne institucije, jamčiti demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih i manjinskih prava. Drugo, mora imati funkcionalno tržišno gospodarstvo. Treće, mora usvojiti stečevinu (acquis) i podržavati ciljeve EU. Nadalje, mora imati javnu upravu koja je sposobna primjenjivati i upravljati zakonima EU u praksi. EU zadržava pravo odlučivanja o tome da li je država kandidatkinja ispunila ove kriterije, te o spremnosti EU da prihvati novu članicu. Četvrti kriterij se odnosi na EU, i to na njezinu strukturalnu i organizacijsku spremnost da prihvati dodatnu članicu.

Kriteriji iz Maastricht-a su pet kriterija koji određuju da li je država članica EU spremna uvesti Euro. Oni se odnose na stabilnost cijena, proračunski deficit, dug, kamatne stope i stabilnost deviznog tečaja.

"Mekani" zakon (eng. Soft law) označava više neformalne stadije u stvaranju pravila i međunarodnih zakona, kada se oni još nisu iskristalizirale ili su nastali iz bilateralnog ili multilateralnog razumijevanja ili zajedničkih stajališta među državama, koji još nisu postali obvezni, iako ukazuju na više ili manje prihvaćena postupanja. "Mekani" zakon obično dolazi u obliku deklaracija, rezolucija, smjernica, akcijskih planova itd., i, kada popunjava važnu prazninu u međunarodnoj praksi, prerasta u ugovor tj. "čvrsti" zakon (hard law).

Međuvladin/a doslovno znači "između vlada". U EU se o nekim pitanjima, kao što su sigurnost i pitanja obrane, odlučuje isključivo sporazumom između vlada država EU, a ne prema "Metodi Zajednice". Takve međuvladine odluke donose ministri koji se sastaju na Vijeću Europske Unije, ili ih, na najvišoj razini, donose premijeri i/ili predsjednici država EU koje se sastaju kao Europsko vijeće. Međuvladina konferencija je konferencija na kojoj se vlade država članica EU sastaju da dopune ugovore EU.

Metoda Zajednice je uobičajena metoda donošenja odluka u EU, prema kojoj Komisija dostavlja prijedlog Vijeću i Parlamentu, koji potom o prijedlogu odlučuju na način da ga razmatraju i predlažu izmjene, te ga konačno i usvajaju kao pravni akt EU. U tom se postupku često konzultiraju i druga tijela, poput Europskog ekonomskog i socijalnog odbora te Odbora regija.

Mišljenje je neobvezujući dokument EU koji iskazuje određeno stajalište onoga koji ga (iz)daje.

Most Zajednice je postupak prenošenja određenih područja iz trećeg "stuba" EU u prvi "stup", kako bi se o tim pitanjima moglo odlučivati primjenom "Metode Zajednice". Sve relevantne odluke donosi Vijeće i to jednoglasno, a potom ih moraju ratificirati sve države članice.

Načelo supsidijarnosti zahtijeva da se odluke EU što više približe građanima. EU ne djeluje, osim u pitanjima za koje je isključivo odgovorna i osim ako je djelovanje EU učinkovitije od onoga poduzetog na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Nadnacionalni (naddržavni ili supranacionalni) doslovno znači "na razini višoj od nacionalne vlade". Mnoge odluke EU se donose na nadnacionalnoj razini u smislu da uključuju institucije EU kojima su države EU delegirale neke ovlasti za donošenje odluka.

"Očevi" Europske Unije – u godinama nakon Drugog svjetskog rata, osobe poput Jean Monnet-a i Robert Schuman-a imali su san o ujedinjenju naroda Europe u trajnom miru i prijateljstvu. Tijekom narednih 50 godina, kako je EU izgrađivana, njihov je san postao stvarnost. Zbog toga ih se naziva "osnivačima" EU.

Odluka je europski pravni akt koji u potpunosti obvezuje one kojima je upućen.

Opće uprave (DG) su zasebni odjeli koji čine "ministarstva" EC.

Pakt stabilnosti za jugoistočnu Europu, pokrenut 1999., je prva sveobuhvatna strategija međunarodne zajednice za sprječavanje sukoba. Cilj mu je jačanje napora država SEE u poticanju mira, demokracije, poštivanja ljudskih prava i ekonomskog blagostanja.

Preporuka je neobvezujući pravni akt EU koji govori o tome kakvo se djelovanje ili pristup očekuje od onoga kome je upućena.

Pristupno partnerstvo je dokument o kojem se dogovorilo Vijeće i u kojem se iznosi stajalište EU o prioritetima u pristupnim pripremama država kandidatkinja u kratkoročnim i srednjoročnim razdoblju.

Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP) je politika EU prema Zapadnom Balkanu kojom se nastoji promicati stabilnost u regiji i olakšavati bliže povezivanje sa EU. Ključni element SAP, za države koje su učinile značajan napredak u smislu političkih i ekonomskih reformi i administrativnih kapaciteta, je formalni ugovorni odnos sa EU u obliku Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA). SAP je oblikovan da pomogne svakoj državi da napreduje svojim putem prema većoj europskoj integraciji.

Propis / odredba je obvezujući europski zakon koji se neposredno primjenjuje na sve državama članicama.

Samiti (sastanci na vrhu) se odnose na sastanke Europskog vijeća, jer se na tim sastancima sastaju čelnici država ili vlada EU.

Socijalni dijalog podrazumijeva rasprave, pregovore i zajedničko djelovanje između europskih socijalnih partnera, kao i rasprave između tih socijalnih partnera i institucija EU.

Socijalni partneri je termin koji se odnosi na poslodavce i radnike. Na razini EU njih predstavljaju njihove krovne organizacije. EC se savjetuje s njima pri izradi nacrtu prijedloga socijalnih zakona i zakona o zapošljavanju.

"Strasbourg" se ponekad koristi kao odrednica za EP, jer se plenarne sjednice EP održavaju u tom francuskom gradu, ili, još češće, za Europski sud za ljudska prava i Vijeće Europe – koje institucije EU, ali također imaju sjedište u Strasbourgu.

Strukturalni fondovi su financijski instrumenti regionalnih politika EU, kojima je svrha da smanje nesrazmjer u razvoju između regija i država članica.

Stupovi EU su tri "domene" (područja politike) u kojima EU donosi odluke. Prvi stup je "Domena Zajednice", koja obuhvaća većinu zajedničkih politika, a u kojoj se odluke donose primjenom "Metoda Zajednice" i uključuju EP, Vijeće i EC. Drugi stup je CFSP, u kojem odluke Vijeće donosi samostalno. Treći stup je "policija i pravosudna suradnja u kaznenim postupcima" gdje također Vijeće donosi odluke. U prvom stubu, Vijeće obično donosi odluke "kvalificiranom većinom". U ostalim stupovima odluka Vijeća mora biti jedinstvena, te stoga može biti onemogućena vetom jedne države. Ukoliko Vijeće tako odluči, može se upotrijebiti "Most Zajednice" da bi se određena pitanja prenijela iz trećeg u prvi stup.

Transnacionalan je izraz koji opisuje suradnju između poslovnih subjekata ili organizacija koje imaju sjedište u više od jedne države članice EU.

Pojmovnik

Transparentnost se često koristi u značenju otvorenosti rada institucija EU. To uključuje poboljšani pristup informacijama za javnost, kao i jasnije i čitljivije dokumente.

Transponiranje (prijenos) je proces prijenosa direktiva EU u nacionalne zakone.

Treća zemlja je država izvan EU.

"Tvrđava Europa" označava stav kojim se EU štiti od vanjskih utjecaja, posebice onih kulturoloških. Pojam se često pojavljuje u raspravama o azilu i useljničkim propisima.

Twinning je sporazum između države kandidatkinje i jedne ili više administracija država članica o prijenosu vještina i znanja vezana sa stečevinom (acquis-om).

Unaprijeđena suradnja je dogovor u kojem skupina država EU (mora ih biti bar osam) radi zajedno na određenom području, čak i ako ostale zemlje nisu u stanju ili ne žele sudjelovati. Njima, međutim, mora biti ostavljena mogućnost da se kasnije pridruže ukoliko to žele.

Ustav EU je jedinstven, kratak i jednostavan dokument koji iznosi svrhu i ciljeve EU, i teži da zamjeni osnivačkih ugovora EU. Vrlo je sličan ustavu neke države, iako EU to nije i ne namjerava biti. Tekst moraju ratificirati svih nacionalni parlamenata i, u nekim državama, mora biti odobren na referendumu, ali taj proces nije uspio, zbog čega su započeli pregovori o novom reformskom ugovoru koji bi zamijenio prijedlog Ustava EU.

Uvjetovanost je politika kojom se postavljaju određeni uvjeti za napredak ka punom članstvu. Ti su uvjeti obimni i iz osnova mijenjaju politički i gospodarski sustav država na koje se odnose.

Vijeće se može odnositi na Europsko Vijeće, Vijeće Europske Unije i Vijeće Europe. Europsko vijeće je sastanak čelnika država i vlada (npr. predsjednika i/ili premijera) svih država EU te predsjednika EC, kako bi se dogovorili opće politike EU i ocijenili napredak. To tijelo oblikuje politika EU na najvišoj razini, zbog čega se ti sastanci nazivaju i "samitima" (eng. summit) tj. sastancima na vrhu.

Vijeće Europske Unije, ranije poznato Vijeće ministara, čine ministara vlada svih država članica EU. Vijeće se redovno sastaje radi donošenja detaljnih odluka i usvajanja europskih zakona.

Vijeće Europe nije institucija EU. To je međuvladina organizacija sa sjedištem u Strasbourg-u, osnovana 1949., a cilj joj je zaštita ljudskih prava, promicanje europske kulturne različitosti i borba protiv društvenih problema, poput ksenofobije i netolerancije.

Zajedničko tržište zahtjeva slobodno kretanje ljudi, robe i usluga između država članica, bez graničnih provjera i plaćanja carinskih pristojbi.

Zapadni Balkan je pojam koji obuhvaća Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kosovo, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju.

Zelena knjiga je dokument koji priprema EC, kako bi potaknula raspravu i proces savjetovanja o određenoj temi na europskoj razini.

Zajednička poljoprivredna politika (CAP) je politika EU koji teži osiguravanju razumnih cijena za europske potrošače, kao i pravedne prihode poljoprivrednicima, posebice uspostavom zajedničkih organizacija za poljoprivredna tržišta, primjenjujući načela jedinstvenih cijena, financijske solidarnosti i trgovinskih povlastica Zajednice. Subvencije EU u okviru CAP iznose 45% proračuna EU.

Bibliografija

.
. .
. .
. .
. .

Bibliografija

Bibliografija

Alfredsson, G., Ferrer, E., Ramsay, K., *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions*, London, MRG, 2004.

Bedard, T., *Participation in Economic Life: An Advocacy Guide for Minorities in South-East Europe*, London, MRG, 2005.

BOND Guidance Notes Series, *The What and Why of Advocacy*,
<http://www.bond.org.uk/advocacy>

European Roma Rights Center, *Knowing Your Rights and Fighting for Them, A Guide for Romani Activists*, European Roma Rights Center, 2004.

Horváth, Z., *Handbook on the European Union*, Budapest, HVG–ORAC Publishing House Ltd. 2nd ed., 2005.

Klasen, L.V., with Miller, V., *A New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*,
<http://www.justassociates.org/ActionGuide.htm>

McCormick, J., *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press, 3rd ed., 2004.

O'Brien, P., and Jones, A., *Human Rights and Rights-Based Programming*, CARE, 2002.

Samuel, J., *What is People-centred Advocacy?*,
<http://www.hrconnection.org/hrc/print/advocacy/people.htm>

Syposz, M., *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Opportunities for NGOs and Minorities*, London, MRG, 2006.

Tanaka, A., with Nagamine, Y., *ICERD: A Guide for NGOs*, London, IMADR, MRG, 2001

Bilješke

Bilješke

Bilješke

1. Zbog toga što Grčka i Rumunjska nisu obuhvaćene programom MRG-a "Različitost i demokracija u SEE".
2. Prilagođeno iz Capotorti-jeve definicije. Pogledati, Studija o pravima osoba koje pripadaju etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7 (1977).
3. Dostupno na www.eumc.europa.eu/eumc/material/pub/ar05/AR05_p2_EN.pdf
4. EU–15 čine Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Španjolska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo.
5. http://europa.eu/abc/panorama/index_en.htm
6. Obično se navodi i kao Europski Ombudsman.
7. http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm
8. Toggenburg, G.N., 'A remaining share or a new part? The Union's role vis-à-vis minorities after the enlargement decade', European University Institute, EU Working Paper LAW No. 2006/15.
9. Prilagođeno iz definicije ILO-a o usmjeravanju pitanja spolova u glavne tokove, dostupno na: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
10. Priopćenje Europske komisije od 5.lipnja 2002. [COM (2002) 276 završni] o procjeni utjecaja, dostupno na: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/n26031.htm>

11. Pogledati http://www.esiweb.org/bridges/showkosovo.php?cat_ID=10
12. Članak 20, 'OSCSP Constituent Document. Stability Pact for South Eastern Europe', Cologne, 10. lipnja 1999., <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>
13. Opći pregled procesa za članstvo u EU: Europska Komisija, "2005 enlargement strategy paper", Brussels, 9. studenog 2005., COM (2005) 561.
14. Inicijativa za stabilnost u Europi, *Breaking out of the Balkan Ghetto: why IPA should be changed*, 1. lipnja 2005. Dostupno na: http://www.esiweb.org/docs/showdocument.php?document_ID=66.
15. Proces je opisan u vodiču za pregovore EU. Dostupno na: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/negotiationsguide.pdf>
16. Europska Komisija, Mišljenje komisije o zahtjevu bivše jugoslavenske Republike Makedonije za članstvo u Europskoj Uniji, Brussels, 9. studenog 2005., COM (2005.) 562.
17. Europska komisija, Prijedlog za odluku Vijeća. O principima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom, uključujući Kosovo, kao što je definirano u rezoluciji Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244 od 10. lipnja 1999., Brussels, 9. studenog 2005., COM (2005) 558.
18. Dobra praksa u pobrojanim glavnim područjima zaštite manjinskih prava se može naći u dokumentima OSCE-a: Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (1996.), Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na uporabu vlastitog jezika (1998.), Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu (1999.), Varšavske smjernice za sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornom procesu (2001), Smjernice o uporabi manjinskih jezika u elektroničkim medijima (2003.), Preporuke za rad policije u multietničkim društvima (2006.).
19. O sveobuhvatnom pristupu zaštiti manjina se detaljnije govori u Praćenju procesa pridruživanja EU: Zaštita manjina, Budimpešta, EU Accession Monitoring Programme, Institut Otvoreno društvo, 2001., str.16.
20. Post-pristupni scenariji iz svibnja 2004. se razmatraju u brojnim člancima, Toggenburg-u, G.N. (ed), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Budapest, Open Society Institute/LGI, 2004., dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/2004/261/Minority-Protection-and-the-Enlarged-EU.pdf>. Osim toga, za opis pravnog okvira EU o upravljanju etničkim i kulturnim razlikama, uključujući i pokretljive građane EU, useljenike, kao i stare i nove manjine, pogledati: Toggenburg, G.N., *Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium? The Moments of Entry, Integration and Preservation*, JCMS 2005, vol. 43, no. 4. pp. 717–38.
21. Uz iznimku upute na manjine, Amsterdamski ugovor (1997.) prenosi prvi Kopenhaški kriterij u primarne zakone kao članak 6.1. TEU.
22. Pogledati, Zaključci Vijeća o primjeni uvjetovanosti uz osvrt na razvoj Koherentne strategije EU za odnose sa zemljama u regiji", u biltenu EU, 4 (1997.).
23. EC je 1997. objavila mišljenja o zahtjevima za članstvo 10 država kandidata iz CEE. Prvi krug redovitih izvještaja je predan Vijeću 1998.
24. COM(2005.) 224 final, Brussels, 1. lipanj 2005, str.10.
25. Neke od ovih studija slučaja uključuju: Sasse, G. and Hughes, J., *Monitoring the monitors: EU*

enlargement conditionality and minority protection in the CEECs, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, izdanje 1., 2003., dostupno na:

http://ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf; Vermeersch, P., 'Minority policy in Central Europe: exploring the impact of the EU's enlargement strategy', The Global Review of Ethnopolitics, svezak 3., br. 2, siječanj 2004., str. 3–19; Guglielmo, R., *Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU*; I Hoffmeister, F., *Monitoring minority rights in the enlarged European Union* in Toggenburg (ed), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, op. cit.

26. Temeljem nalaza empirijskih istraživanja, civilno društvo i znanstvenici su izradili brojne preporuke za EU, kako bi se pojačao utjecaj izvještavanja o zaštiti manjina. Preporuke se nalaze u Deklaracija iz Bolzana/Bozena o zaštiti manjina u proširenoj Europskoj Uniji, od svibnja 2004. Deklaracija je dostupna na: http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/FA123734-21DE-47E6-BC28-1C41CB5278B9/0/dichiarazione_last.pdf.
27. Nabrojene ovlasti EU su pravni temelj EU. Ona može djelovati samo u tim područjima, kako je utvrđeno osnivačkim ugovorima.
28. Više o ovom argumentu u Vizi, B., *The Unintended Legal Backlash of the Enlargement? The Inclusion of the Rights of Minorities in the EU Constitution*, Budapest, Regio, svezak 8., 2005., dostupno na: http://www.challenge.mtaki.hu/eng/pdf/5_working_papers/14.pdf; nadalje, pogledati argument Toggenburg-a, G.N., *A Remaining Share or a New Part? The Union's Role vis-a-vis Minorities After the Enlargement Decade*, *EUI Working Papers*, Zakon br. 2006/15, str.20.–25., dostupan na: <http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/4428/1/LAW+2006.15.pdf>
29. Ove deklaracije su uglavnom usvajane kako bi se ograničila primjena FCNM na "stare" ili "tradicionalne" manjine, koje povezane s teritorijem na kojem žive dugo vremena, a državljani su države kojoj ta teritorija pripada. Ipak, Savjetodavni odbor se odlučilo za uključivanje novih manjina po načelu "članak za člankom" gdje god je to moguće.
30. Pogledati projekte DG za obrazovanje i kulturu, kao i Europska Unija i manje korišteni jezici, Serijaobrazovanje i kultura, EDUC 108 EN.
31. Pogledati odgovor EC na pismeni upit E-2538/01, u OJ 147 E, 20.lipnja 2002.
32. Mrežu neovisnih stručnjaka za temeljna prava je uspostavila EC DG za pravosuđe i unutarnje poslove, 2002., na zahtjev EP. Mrežu čini po jedan predstavnik iz svake države članice. U svojim godišnjim izvještajima, Mreža prati stanje temeljnih prava, koja su utvrđena Poveljom, u državama članicama i u EU. Mreža objavljuje i neobvezujuće preporuke koje se podnose institucijama EU. Osim toga, Mreža pomaže EC i EP u razvoju politike EU o temeljnim pravima.
33. Mreža neovisnih stručnjaka EU za temeljna prava, Tematski komentar br. 3: Zaštita manjina u Europskoj Uniji, 25. travnja 2005., referenca: CFR-CDF.ThemComm2005.en, pogledati: http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/thematic_comments_2005_en.pdf
34. Pogledati Rezoluciju EP o zaštiti manjina i antidiskriminacijskim politikama u proširenoj Europi (2005/2008(INI)), P6_TA(2005)0228, para. 49.
35. Nold *protiv* Komisije, predmet 4/73, (1974) ECR 491; para. 13.
36. Pogledati tablicu koja pruža sažeti pregled glavnih instrumenata zaštite manjina u priložima ovom vodiču.
37. Direktiva Vijeća 2000/43/EC primjenjuje načela jednakog postupanja sa svim osobama bez obzira na rasno ili etničko podrijetlo (objavljena u OJ L 180, 19. srpnja 2000.) i Direktiva Vijeća 2000/78/EC kojom se uspostavlja opći okvir za jednako postupanje u zapošljavanju i zvanju

(objavljeno u OJ L 303, 2. prosinca 2000.).

38. Informacije o svrsi Europskih Godina, te fondovima i aktivnosti koje su s tim u vezi mogu se naći u relevantnim odlukama Vijeća.
39. Pregled nacionalnih antidiskriminacijskih zakona u EU predočio je Cormack, J., i Bell, M., za Europsku mrežu neovisnih stručnjaka koji se bave nediskriminacijom, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe, The 25 Member States compared*, rujan 2005., pogledati http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3077/DocumentName/legal_comparative1_en.pdf.
40. Za raspravu o višestrukoj diskriminaciji, pogledati, JIE Chinkin, C., i Banda, F., *Gender, Minorities and Indigenous Peoples*, London, MRG, 2005.
41. Pogledati analizu o direktivama o rasnoj jednakosti i njihovim nedostacima u procesu integracije Roma u De Schutter, O. i Verstichel, A., *The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future*, *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 2/2005.
42. COM (2005) 224 završni, Brussels 1.6. 2005.
43. Ovo javno savjetovanje bilo je temelj Zelene knjige o jednakosti i nediskriminaciji u proširenoj Europskoj Uniji, koja predstavlja analizu EC o napretku postignutom u EU od donošenja direktiva i Akcijskog programa Zajednice.
44. Financijska pomoć EU za nediskriminaciju i jednake mogućnosti je dostupna za projekte koje provode NVO-e i međunarodne organizacije u trećim zemljama, a kroz Europsku inicijativu za demokraciju i ljudska prava (EIDHR). Više informacija o različitim aspektima europskog zakonodavstva i antidiskriminacijskim mjerama mogu se naći uz pomoć Informativne kampanje "Stop diskriminaciji", koju financijski podržava Akcijski programa zajednice - pogledati: <http://www.stop-discrimination.info/29.0.html>.
45. Internetska stranica FRA: <http://fra.europa.eu>
46. Akcija se poduzimaju u vezi Hrvatske i Turske, što će voditi ka daljnjem proširenju.
47. Pogledati: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/rights/doc/com_2005_280_en.pdf.
48. Za prezentaciju i analizu stečevine o spolovima, pogledati, Miroslav, M., *Subsidiarity: A Tool for Gender Equality in an Enlarged EU*, EUMAP: EU Monitoring and Advocacy Programme, internetski žurnal na: <http://www.eumap.org/journal/features/2001./dec/toolforgender/#footnote3#footnote3>.
49. Pogledati spisak direktiva o spolnoj jednakosti u priložima ovom vodiču.
50. Pogledati A6-0148/2006., Položaj žena romkinja u Europskoj Uniji.
51. Pogledati: *On the Road to the EU, Monitoring Equal Opportunities for Women and Men in South Eastern Europe*, Budimpešta, 2006., dostupno na: http://www.soros.org/initiatives/women/articles_publications/publications/onroad_20060503/onroad_20060517.pdf.
52. Značaj ova tri nova načina upravljanja EU, iz manjinske perspektive se istražuje u Toggenburg, *A Remaining Share or a New Part?*, op. cit.
53. Pogledati COM(1998) 183 final.
54. Izvještaj o provedbi Akcijskog plana protiv rasizma, i usmjeravanju borbe protiv rasizma u

glavne tokove, dostupan na:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/arcg/implement_en.pdf

55. Pogledajte COM(2005.) 172 final, Priopćenje Komisije, Poštivanje Povelje o temeljnim pravima u zakonodavnim prijedlozima Komisije, Metodologija sustavnog i strogog praćenja, str. 2.
56. Pogledati SEC(2005.) 791, Smjernice za ocjenu utjecaja, 15. lipnja 2005., *What is impact assessment?*, str.5, dostupno na:
http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.
57. Pogledati COM(2005) 172 final, Priopćenje Komisije, Poštivanje Povelje o temeljnim pravima u zakonodavnim prijedlozima Komisije, Metodologija sustavnog i strogog praćenja, dio III, str. 5.
58. Pojam "zagovaranje" se često koristi naizmjenično s pojmovima "kampanja" ili "lobiranje". U ovom poglavlju "zagovaranje" se koristi kao opći pojam, i odnosi se na metodologiju koja uključuje metode kao što su lobiranje i provedba kampanje. U tom kontekstu, lobiranje je definirano kao utjecanje kroz neposrednu, privatnu komunikaciju sa donositeljima odluka. Kampanja je javni govor o nekoj problematici, koji teži izazivanju reakcije šire javnosti, a čime se vrši pritisak na donositelje odluka.
59. Zbog nedostatka prostora, ovo poglavlje ne govori o mogućnostima zagovaranja u kontekstu dva postojeća savjetodavna tijela EU – Ekonomskog i socijalnog Vijeća i Odbora, regija, te Agencije za temeljna prava. Nadalje, značajne mogućnosti za manjinsko zagovaranje postoje u kontekstu Odbora regija. Neke od mogućnosti zagovaranja razmotrene su u Malloy, T.H., *National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics*, radni materijali ECMI, srpanj 2005., dostupno na:
http://www.ecmi.de/download/working_paper_24.pdf.
60. Neke od preporučenih strategija se temelje na slijedećim publikacijama: Burson-Marsteller i BKSH, *The Definitive Guide to Lobbying the European Institutions*, proljeće 2005. i EU Lobby.net, *The Lobby Radar*, svezak 1., br. 2, prosinac 2004.
61. COM(2001)428.
62. COM(2002)704.
63. Više informacija o Europskoj inicijativi za transparentnost dostupno je na:
http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm.
64. Pogledati izvještaj Parlamenta o zaštiti manjina i antidiskriminacijskim politikama u proširenoj Europi, izvještaj A6-0140/2005, od 10. svibnja 2005.
65. Pogledati ciljeve Međuskupine na: http://www.tabajdi.hu/index.php?pg=menu_52.
66. Pravila rada EP se mogu naći na: <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=EN&REF=TOC#top>.
67. Internetska stranica EP za parlamentarna pitanja: <http://www.europarl.eu.int/QP-WEB/home.jsp?language=en>.
68. RC\541632EN.doc
69. Spisak i program javnih rasprava organiziranih u EP može se naći na:
http://www.europarl.eu.int/hearings/default_en.htm.

70. Za podnošenje peticija elektronskim putem posjetite: <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=49>.
71. Pogledati nalaze 4. godišnje konferencije koju je, 2005., proveo Europski centar za javne poslove, a koji su dostupni na internetskoj stranici EURActive.
72. Internetska stranica DG za proširenje: http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.htm.
73. Internetske stranice delegacija se nalaze na:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/web.htm.
74. Phillips, A., Bouvier, A., Kuhn, B., and Farghason, M., Evaluations EIDHR, *Fight against racism, xenophobia and discrimination*, Human European Consultancy in partnership with the Netherlands Humanist Committee on Human Rights and the Danish Institute for Human Rights, dostupno na:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/roma/eidhreval_en.pdf.
75. Pogledati evaluaciju na:
[//ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/cards/951651_vol1.pdf](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/cards/951651_vol1.pdf), i preporuke na str.4, svezak 1.
76. Pogledati Priopćenje Komisije COM (95) 567 od 22.studenog 1995.

**Zagovaranje manjinskih
prava u EU:
Vodič za NVO-e u
jugoistočnoj Europi**

**minority
rights
group
international**

U posljednjih nekoliko godina Europska unija (EU) je postala najutjecajniji politički i razvojni čimbenik u jugoistočnoj Europi (SEE). Izgledi za članstvo u EU i uvjetovanost pristupanja EU nameću državama toliko potreban utjecaj da ispunjavaju svoje međunarodne obveze. Svrha ovoga vodiča je osnažiti aktiviste iz SEE, koji se bave manjinskim i ljudskim pravima, da uspješno zagovaraju uključivanje manjinske problematike u proces pristupanja njihovih zemalja EU, te unaprijediti zaštitu manjinskih prava.

Ova publikacija daje pregled EU, njezine strukture i procesa. U njoj je opisana politika EU u regiji i prirodu njezina djelovanja u SEE, te detalji o standardima EU i mehanizmima za zaštitu manjina. U vodiču su, također, predstavljene postojeće mogućnosti zagovaranja manjinskih prava, te ponuđeni praktični alati zagovaranja.

Minority Rights Group International
54 Commercial Street
London
E1 6LT
United Kingdom
Tel: +44 (0)20 7422 4200
Fax: +44 (0)20 7422 4201
Email: minority.rights@mrgmail.org
Website: www.minorityrights.org