

ČLANCI I RASPRAVE

Rainer FAUPEL*

UDK 339.923:.61.1EU:34

str. 5 - 16.
izvorni naučni rad

POVELJA O OSNOVNIM PRAVIMA U EVROPSKOJ UNIJI Videna iz daljine - Videna iz EU**

ABSTRACT

The paper gives an assessment of the Charter of Fundamental Rights of the European Union as proclaimed by the Nice Summit in December 2000. It is argued that the Charter in spite of its lack of legally binding force and in spite of the fact that its contents, compared with other legal instruments dealing with human rights matters, essentially constitute nothing really new, is of great importance, both in substance and in the way it was developed by a "Convention". The Charter can be seen as the

* Dr. jur.; raniji državni sekretar (*Staatssekretär, Deputy Minister*) u Ministarstvu pravde u Brandenburgu, Potsdam/Berlin; Rukovodilac Projekta Savetodavnog Pravnog Projekta nemačkog Društva za tehničku pomoć (Head of the *Legal Advice Project of the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*, Beograd.

** Ovaj papir predstavlja dopunjenu i ažiriranu verziju rada koji je podnet na Savetovanju "Pravo i ljudske vrednosti" održanom na Kopaoniku od 13. do 16. decembra 2001. godine u organizaciji jugoslovenskog udruženja pravnika i u Jugoslovenskom udruženju za međunarodno pravo u Beogradu, 21. januara 2001. godine.

human rights part of a future Constitution of the European Union and thus form a crystallising core or catalyst for a new or continued discussion on such a Constitution. The many open questions in the European Union – competences between the Union, the member states and the regions; balance of power between the institutions of the Union; decision-making procedures, majority rules and vetoing-rights in an ever-growing Union – cry for new answers which at the same time can do something against a strongly felt democracy and legitimacy deficit. The Laeken Declaration, adopted by the European Summit in December 2001 and creating a new "Convention" to answer those questions, is very much influenced by the Charter experience and expressly mentions the possibility of a Constitution for the Union with the Charter as a part that Constitution.

Key words: European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Nice Summit, Laeken Summit, Laeken Declaration, Future of the European Union, Constitution of the European Union, Convention, democracy and legitimacy deficit, values, Peace through integration.

I Povelja - Zaostavština Samita iz Nice

Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji je svečano proklamovana u zajedničkoj deklaraciji Evropskog parlamenta, Saveta ministara Evropske unije i Komisije Evropske unije na Evropskom samitu u Nici koji je održan 7. decembra 2000. godine. Ovaj događaj je sa pravom slavljen kao veliki uspeh: Povelja se bavi najvišim i najuzvišenijim pravima čoveka i artikuliše ih na način koji u procesu konstitucionalizacije Evropske unije otvara nove perspektive. Način na koji je Povelja sačinjena i brzina kojom se to desilo predstavljaju za Uniju nešto sasvim novo i neobično. Kao takva, deklaracija je dala samitu u Nici poseban sjaj koji drugi ostvareni rezultati ne bi mogli postići. Samit u Nici je uglavnom bio posvećen pripremi za proširenje Evropske unije i doneo je dugo potrebna, a ipak skromna, možda i nedovoljno uređena, prilagođavanja Ugovora o osnivanju i institucionalnih postupaka.

Posmatrajući Povelju godinu dana nakon njene proklamacije, ona nije ništa izgubila od svog sjaja. Nasuprot, ne samo što je bila predmet izučavanja eksperata na kongresima i u naučnim krugovima već, što je značajnije, u širokoj javnosti je i od strane političkih izveštača u Evropskoj uniji smatrana kao jedan

od kristalizatora ili katalizatora za ustavnu debatu o centralnom pitanju Evrope: kuda se kreće Evropska unija? Kako će se razvijati? Šta je njen cilj? Zaista, godinu dana kasnije 14/15 decembra 2001. godine Evropski samit u Lakenu je, u svojoj odluci da sazove novu "Konvenciju" koja bi dala odgovore na gore izneta pitanja i mnoga druga pitanja, konačno prihvatio shvatanje da sadašnji položaj Evropske unije zahteva vrlo ozbiljno zasnovano preispitivanje budućnosti Evropske unije, njenih nadležnosti, njenog procesa odlučivanja, demokratske organizacije i legitimnosti, što bi najzad moglo dovesti do ustava koji bi, delimično menjajući osnivačke ugovore odvojio se od njih u novi osnovni instrument.

Istovremeno, jasno je da će ono, ostavljajući po strani njen sjaj, što vi tražite i ono što vidite u Povelji varirati zavisno od toga da li je posmatrana iz daljine, izvan Unije, ili iz Unije. Nastojaću da opišem određene aspekte posmatrajući Povelju iz Unije i ono što se uočava spolja, tako reći kroz durbin. Pogled spolja pri tome nema principijelno manji kvalitet od unutrašnjeg: posmatranje sa daljine ima bolji pregled i ono što je važnije oštrije ocrtava reljef, ali sa druge strane, iz daljine se ne može baš sve videti. Stoga upozoravam na pogrešni zaključak do koga se lako može doći gledajući iz daljine. Kako se, naime, ne bi pomislilo da pored velikog broja pravno obavezujućih međunarodnih i evropskih instrumenata kojima se garantuju ljudska prava nije bio neophodan još jedan katalog prava, posebno ako nije u potpunosti pravno obavezujući i na koga se ne mogu pozivati pojedinci, kao što je slučaj sa Poveljom. Uzmimo stoga istovremeno i lupu i durbin.

Pre toga, hteo bih da učinim i neke druge napomene: veoma se nadam da će sadašnji pogled na Povelju i unutrašnje poslove Unije iz daljine, uskoro postati pogled izbliza, a onda i iznutra. Moje divljenje je upućeno onima koji su u prošlosti uz prihvatanje rizika i opasnosti hrabro i odlučno izlazili na ulice protiv onih koji su kršili ljudska prava, protiv neprijatelja manjina i protiv onih za koje je vladavina prava u najboljem slučaju bila samo fraza. Oni su omogućili velike političke promene koje su se odigrale posle 5. oktobra 2000, a ove promene su dovele do uvođenja reformi u državi, društvu i privredi koje otvaraju perspektive budućeg pogleda izbliza ili iznutra. Nadam se da uskoro izrazi "EU" i "Brisel" neće biti slušani samo u kontekstu donatorskih konferencija nego će postati zajednička vrednost koja će pratiti Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji i, na kraju, pregovore o pristupanju. Cilj "evropske usklađenosti" novih propisa, na šta se tako često upućuje, ne odnosi se samo na velike privredne slobode koje su postavljene u Osnivačkom ugovoru, unutrašnje tržište, organizaciju

poljoprivrednih tržišta, zajedničke granične sporazume, zajedničku ekonomsku i monetarnu politiku i zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, već pre svega, treba da služi i razvijanju zajedničkih vrednosti. Evropska unija, čiji član u budućnosti želi da postane i Jugoslavija, je zasnovana, kao što je navedeno i u preambuli Povelje o ljudskim pravima:

na nedeljivim i univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobodi, jednakosti i solidarnosti. Zasnovana je na načelima demokratiji i na vladavini prava. Ona stavlja pojedinca u središte svog delovanja uspostavljanjem građanstva Unije i stvaranjem prostora slobode, sigurnosti i pravde.

Ovu su vrlo poznate vrednosti. To su vrednosti iz Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija iz 1948. godine. To su, takođe, i vrednosti iz Evropske konvencije o ljudskim pravima iz 1950. godine i mnogi drugi tekstovi koji su kao pomoć korišćeni da bi se ostvarila pobjeda. Međutim, same ove vrednosti nisu ostvarile pobjedu prava nad silom. Pobjedu nad neprijateljskom silom ne bi odnele da nije bilo sve jačeg otpora starom režimu koji je demonstriran na ulicama i na izborima. Postoji određen paradoks u činjenici da pravno obavezujuća snaga međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima ili odgovarajuća nacionalna pravila mogu nekada značiti vrlo malo u pogledu stvarnih ljudskih prava i garantovanja poštovanja vladavine prava, a da pravno mnogo ograničenija Povelja o osnovnim ljudskim pravima može biti sposobna da postigne mnogo više u okruženju gde, što predstavlja osnovnu pretpostavku, zaštita ljudskih prava i poštovanje prava aktuelno postoji u svakodnevnom životu.

II Povelja - Pravno neobavezujući instrument

Pravnici, bez obzira da li posmatraju iz daljine ili iznutra, polaze od pravnih tekstova iz Službenog lista. Međutim, Povelja o osnovnim ljudskim pravima se ne nalazi tamo. Ona se ne nalazi u delu koji je označen "L" (Zakonodavstvo) u Službenom listu, već u delu "C" (Informacije i beleške). Deo "C" sadrži tekstove koji ili uopšte nemaju ili, kao u slučaju pripremljenih dokumenata, još nemaju pravni karakter jer nije okončan legislativni postupak (nemaju status pravnog akta). Tako, formalno pravno posmatrano, Povelja ne predstavlja pravno obavezujući tekst. Činjenica da odredbe člana 51(1) ograničavaju njen domašaj na organe i tela Unije i države članice kada

implementiraju pravo Unije i da odredbe člana 51(2) navode vrlo kategorički da Povelja ne zasniva novo ovlašćenje niti ima zadatak da menja ovlašćenja koja su definisana Ugovorima o osnivanju znači i da se, u materijalnom smislu takođe, Povelja ne širi izvan postojećeg prava Unije. Sa druge strane, posmatrana čak i iz daleka, jasno je da je Povelja kao rezultat svečane izjave Evropskog parlamenta, Saveta ministara i Komisije, uprkos njenoj ograničenoj pravnoj valjanosti, ima značaj koji prevazilazi čisto pravne granice.

Ako detaljnije pogledamo u sadržinu Povelje možemo videti sledeće: u poređenju sa tradicionalnim međunarodnim i regionalnim garancijama ljudskih prava jasno je da Povelja sadrži dosta inovacija. U ovom smislu upućujem, pre svega, na socijalna prava, tzv. "moderna prava", ili na "novu generaciju" ljudskih prava, kao što su pravo na zaštitu ličnih podataka, zaštita okoline i zaštita protiv preodmaklih istraživanja i eksperimenata sa genetskim materijalima i, na kraju, vrlo eksplicitnu i obuhvatnu zabranu diskriminacije. Povelja se i mnogo lakše čita od Evropske konvencije o ljudskim pravima koju je bez određenog pravnog obrazovanja teško razumeti. Takođe, neki članovi Povelje su na primer jasno formulisani na jednostavan, kratak i razumljiv način, što je značajna prednost. Što se riče garancija slobode pojedinaca i građana, Povelja ne sadrži principijelno ništa novo, a i drugi delovi sadrže mnogo onoga što nam je već poznato, posebno iz Socijalne povelje Evropske zajednice i Saveta Evrope. U tom smislu u Povelji se ponavljaju i ponovo potvrđuju međunarodni standardi koji važe u državama članicama Zajednice (sada, nakon Mاستrihta i Amsterdama u Evropskoj uniji) prema njihovim ustavima ili njihovoj ustavnoj tradiciji i koji su takođe dugo primenjivani u Evropskoj uniji. Jedna od većih zasluga Evropskog suda pravde iz Luksemburga je što je u sudskoj praksi, na osnovu odredbi Ugovora o osnivanju (sada odredbe člana 6(2) Ugovora o Evropskoj uniji) koje na vrlo uopšteni način upućuju na ustavne tradicije zajedničke državama članicama, razvio osnovna prava na tako detaljan i rečiti način, da je njihova sveobuhvatna primena u Evropskoj uniji već dugo vremena izvan sumnje.

Mogu razumeti da bi ovaj prvi pogled na Povelju o ljudskim pravima iz daljine mogao stvoriti malu zabunu ili uneti nejasnoću zbog proklamovane važnosti za Evropu nečega što bi moglo vrlo jednostavno biti tretirano kao ništa više nego jedva nova kompilacija osnovnih i vrlo poznatih načela ili normi. U tom smislu upozoravam na grešku da se jedinstvena svečana deklaracija tretira samo kao zamena za nedostajuću pravnu obavezu. Na nju ne bi trebalo gledati ni

kao na kompromis između onih koji su Poveljom hteli da stvore pravno obavezujući prvi deo novog, sveobuhvatnog ustava Unije i tako ostvare značajne inovacije i, onih država članica koje, iz raznih razloga, u ovom momentu ni na čiji račun nisu to želele. Povelja bez sumnje ima odlike takvog kompromisa i u načelu i u mnogim svojim pojedinačnim odredbama, na koje imam nameru da se kasnije vratim. Države članice su zavisno od njihove vizije Evrope i ciljeva i zavisno od spremnosti njihovih građana za integraciju, u integraciju išle potpuno različitim brzinama. Veća Evropa koja će sa sadašnjih 15 uskoro imati više od 20 članica, postaje još intenzivnija želja što će predstavljati argumente onima koji žele da vrate Evropu, dozvolite da kažem, u istinsku federaciju ili konfederaciju država i onih koji preferiraju da ona više ili manje izgubi pragmatičnost asocijacije nacionalnih država.

U takvoj situaciji, pitanje koliko Povelja o osnovnim pravima - koja je u savremenim uslovima ekvivalent uzvišenijeg dela svakog ustava i odredbi o organizaciji države - pravno obavezuje ima veliku simboliku i ostaje predmet rasprava. Ali, u demokratiji su kompromisi nužni i ne predstavljaju ništa loše. Veliki ciljevi se retko ostvaruju u jednom džinovskom skoku i mora se paziti da napredovanje nekih ne ostavi druge izvan stroja petanestorice, a možda uskoro i dvadestpetorice. Dobar kompromis tera stvari unapred, drži sve na okupu, ne zahtevajući ni od koga da u isto vreme odbije bilo čije inicijative. Umesto toga, ako se stvari posmatraju dijalektički, to promoviše dalje pregovore sa različitim pozicija u pogledu ciljeva, zbog toga što oni jasno nastavljaju da postoje kao antiteze ili suprotni polovi, postoji stalni izazov koji vrši pritisak za rešenja i sinteze.

III Povelja - Nužna posledica postepene integracije i prva arhitektonska komponenta Ustava Unije

Da sada bacimo prvi detaljniji i precizniji pogled na Povelju iznutra, istovremeno je stavljajući u istorijski kontekst gotovo 50 godina dugih integracionih procesa u Zajednici.

Bez obzira na određene sporosti u pojedinim etapama i česte zastoje, bez obzira na mnoge nedostatke i česte razloge za nestrpljenje ili čak i za očajavanje, na ovaj proces u osnovi gledam kao na napredak: prema jačoj integraciji, prema produbljavanju Zajednice i prema stalnom širenju njenih nadležnosti. To ne može biti ozbiljno osporeno ni od koga ko na jednoj strani ima u vidu evropsku istoriju i tradiciju, a na drugoj strani vidi beskrajni niz pojedinačnih koraka

prema stvaranju unutrašnjeg tržišta i nastavljanju dalje hamonizacije pravnih sistema što podrazumeva slobodu kretanja, potpuno zajedničko poljoprivredno tržište i zajedničku trgovinsku politiku, politiku kohezije kao potpuno implementiranu nakon proširenja prema jugu a sada više ne samo prema jugu, što pokazuje progres od zajedničke ekonomske i monetarne politike do jedinstvene valute u slučaju većine država članica, što sada svedoči o prvom koraku ka zajedničkoj spoljnoj i odbrambenoj politici, i što je Evropska zajednica iz Rimskog ugovora preko Mاستrihta/Amsterdama, razvijena u sadašnju Evropsku uniju.

Povelja o osnovnim pravima predstavlja, bez sumnje, deo ovog procesa postepene integracije. Ići ću i dalje i reći ću da je projekat Povelje posledica sve većeg i intenzivnijeg zajedništva u Uniji. Ostavljajući po strani činjenicu da nema potpunu pravnu valjanost, Povelja sa jasnim i kompletnim delom o ljudskim pravima po svojoj formi predstavlja deo modernog ustava i deo budućeg sveobuhvatnog ustava Evropske unije (drugi delovi takvog ustava će regulisati institucije Unije i nadležnosti Unije i njenih organa u svetlu načela subsidiarnosti). U ovom obliku ona predstavlja pažljivu ravnotežu u narastajućem nezadovoljstvu zbog činjenice sve većeg širenja oblasti u kojima Evropska unija preduzima akcije, koja će uskoro prožimati sve segmente života, a koje su bazirane na tako nejasnom, glomaznom osnovnom tekstu koji razumeju samo eksperti i koji sadrži tako malo načela. Zbog toga su sumnje u vezi odgovarajuće legitimnosti produbljanja Unije i širenja njenih ovlašćenja postale sve izraženije. U 1999. godini kada je, na osnovu predloga Nemačke na Samitu u Kelnu bio određen mandat za rad na Povelji, proces integracije je bio u tački kad je čak i Savet ministara osetio da se deficit legitimnosti u okviru Unije ne može više tolerisati. Savetu je za ovo saznanje trebalo više vremena nego Evropskom parlamentu, čiji raniji pokušaji formulisanja Ustava Unije nisu dobili podršku većine i čiji su mnogi dobri predlozi i preliminarni radovi manje ili više ostali nepoznati. U Kelnu je Savet ministara za početak potvrdio deficit legitimnosti i to izričito povezo sa stepenom ostvarene integracije:

Zaštita osnovnih prava predstavlja osnovno načelo Evropske unije i nužni preduslov za njenu legitimnost. ... Na sadašnjem stepenu razvoja Unije, nužno je sačiniti predlog Povelje ovih prava kako bi se jasno utvrdio njihov fundamentalni značaj za sve građane Unije.

Za sada treba zapaziti da, osim ekonomskih rezultata koji će proizaći iz unutrašnjeg tržišta i jedinstvene valute, Povelja predstavlja pokušaj legitimisanja

Unije u pogledu njenih dostignuća do danas i u buduće pre svega kao društva koje je obavezano ljudskim pravima.

IV Povelja - Kompletan deo Ustava o ljudskim pravima

Sledi detaljniji opis sadržine Povelje jer je potrebno njeno poređenje u najmanju ruku sa komunitarnim pravom i sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koje se primenjuje i izvan Zajednice na 40 država, i uključuje pogled iznutra i iz daljine. Međutim, mogu dati analizu samo u skraćenoj formi zato što osećam da je značajnije reći nešto što se odnosi na opšti značaj Povelje i nekim od njenih problema.

Na početku rada naveo sam jednu važnu rečenicu iz preambule Povelje. Ona sadrži pojmove koji se, ili bukvalno ili po svom značenju, javljaju kao naslovi delova (glava), kao što su: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, građanska prava i pravda. Ove naslove dalje prate opšte odredbe sa pravno vrlo teškim pitanjima domašaja Povelje, domašaja (obima) garantovanih prava, nivoom zaštite i zabranom zloupotrebe prava. Oni se tiču vrlo delikatnih pitanja. Navešću samo jedan primer: prvo, sukob i saglasnost između ovlašćenja dodeljenih Ugovorom o osnivanju Zajednica i Ugovorom o Evropskoj uniji na jednoj strani i materije koja je regulisana Poveljom na drugoj strani. Drugo, činjenica je da se prava u Povelji, iako formulacije naravno mogu varirati, podudaraju sa onima iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i iz drugih međunarodnih instrumenata ili ustava država članica. Treće, postoje prethodni zahtevi i uslovi kojima su regulisana ograničenja prava garantovanih Poveljom. Četvrto, kako osigurati da nivo zaštite ne bude ispod postojećeg.

Da počnemo sa delom I (*Dostojanstvo*) upućivanjem na ljudsko dostojanstvo kao nepovredivo i nešto što bi trebalo da bude zaštićeno kao centralno, najviše ljudsko pravo. Ono, međutim, nije izum Povelje - dovoljno je samo uputiti na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima ili na Osnovni zakon Nemačke (Ustav Nemačke, primedba prevodioca). Stoga ovo nije "jak početak". Ono ne sadrži ništa što nije već sadržano u tradicionalnom pravu na život i fizički integritet lica, zabrani smrtnih kazni, torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja, i zabrani ropstva i trgovine ljudskim bićima, ali takođe i u "modernim" odredbama o zaštiti u medicinskim i biološkim istraživanjima, kao što su izričite zabrane reproduktivnog kloniranja ljudskih bića. Ljudsko

dostojanstvo je takođe centralno u opštim načelima jednakosti i zabrane arbitrarnog ponašanja i diskriminacije koja su obrađena kasnije.

Deo II (*Slobode*) sadrži u vrlo jasnom i jednostavnom obliku tradicionalna individualna i kolektivna prava na slobodu koja smo mi već u osnovi stekli iz Evropske povelje o ljudskim pravima i dodatnih protokola, Evropske socijalne povelje, Komunitarne povelje o osnovnim socijalnim pravima radnika, drugih ugovora i sudske prakse Suda pravde Evropskih zajednica. Posebno, Povelja sadrži "novu generaciju" prava, takvih kao što su zaštita ličnih podataka i sloboda i pluralizam medija u njihovom odgovarajućem kontekstu. Takođe, proširena su i tradicionalna prava, na primer pravo na brak nije više ograničeno na lica različitih polova, pravo na obrazovanje je prošireno na stručnu i permanentnu obuku, a zaštita svojine uključuje i intelektualnu svojinu - pravo koje je ugroženo u mnogim mestima. Nešto što je i nedostatak - u nekim članovima se upućuje na moguća vremenska ograničenja prava na slobodu, ponekad se ta ogograničenja mogu zasnivati i na opštim odredbama, dok su u drugom slučajevima definisana upućivanjem na nacionalne propise koji se, naravno, razlikuju. Ne može se poreći ni da su neka "nova" osnovna socijalna prava slabo zagarantovana jer predstavljaju rezultat kompromisa. Umesto prava na rad, postoji samo pravo na angažovanje u radu (pravo da se radi). U stalnom menevrisanju između poslodavaca i zaposlenih bilo je, međutim, jedino moguće uključiti ovo pravo u Povelju posebnim garantovanjem slobode vođenja biznisa kao neposredne kontrateže, iako niko ne može osporiti da ovo pravo proizilazi iz opšte slobode akcije.

U delu III (*Jednakost*), koji počinje sa osnovnom ali još uvek ne i prevaziđenom deklaracijom da je svako jednak pred zakonom, valja zapaziti član o nediskriminaciji u kome su pobrojani svi oblici diskriminacije (izričito upućujem na diskriminaciju po osnovu rase, etničkog ili socijalnog porekla, jezika ili religije, pripadnosti nacionalnim manjinama ili seksualnoj orijentaciji) koje još uvek nisu nestale čak ni u Evropi, a posebno u regionu jugoistočne Evrope. Ovo je praćeno izričitim obavezama koje su Uniji nametnute u narednim članovima u pogledu poštovanja kulturnih, religioznih i jezičkih razlika. Posebna pažnja je posvećena pravima dece, pravima starijih i integraciji hendikepiranih lica što predstavlja napredak u kodifikaciji u poređenju sa starijim sporazumima o ljudskim pravima. Međutim, članovi koji su posvećeni jednakosti čoveka i žene u vezi jednakog plaćanja i posebnih pogodnosti slabije predstavljenog pola se mogu smatrati retrogradnim korakom u odnosu na Ugovor o osnivanju Evropske zajednice.

U delu IV (*Solidarnost*), dolazimo do osnovnih socijalnih prava, oblast u kojoj Evropska konvencija o ljudskim pravima više ne pruža dovoljnu osnovu jer u nju posebno moraju biti inkorporisane norme sadržane u raznim socijalnim poveljama. Ovde mogu samo ukratko navesti ova prava: pravo radnika na informisanje, pravo na kolektivno pregovaranje i akcije, zaštita protiv otpuštanja, pravo na odgovarajuće radne uslove uključujući i godišnji period plaćenog odsustva, zaštita dece, mladih, porodice i materinstva, pravo pristupa službama za obezbeđenje posla, pravo na koristi iz socijalnog osiguranja i socijalne usluge, zdravstvenu zaštitu i medicinski tretman. Mnogi smatraju da Povelja ima posebnu vrednost jer ova socijalna prava daleko prevazilaze listu ljudskih prava. Ona nisu, kao u slučaju svih ljudskih prava, samo "vrednosna" prava u metafizičkom smislu, već moraju biti shvaćena u vrlo materijalnom i "ekspanzivnom" smislu. Ovaj deo se završava sa dve "moderne" obaveze koje se odnose na zaštitu okoline i zaštitu potrošača.

U petom delu (*Prava građanstva*), Poveljom su u oblasti građanskih prava u okviru Unije (pošto nakon Mastirškog sporazuma postoji građanstvo Unije) predviđena prava koja prirodno idu posle drugih sporazuma o ljudskim pravima. I u tom smislu je to novo. Postojeće pravo (na primer koje se tiče izbora za Evropski parlament i lokalne izbore, slobodu kretanja i boravka) je delimično dopunjeno, na primer posebnim vrednim pažnje pravom na dobru upravu uključujući pravo na saslušanje i pristup ličnim podacima iz arhiva a delimično je preuređeno kako bi građani Unije imali jasniju predstavu o svojim pravima. Ovde upućujem samo na opšte pravo na pristup dokumentima kod organa Zajednice, pravo na primenu Omundsmana i pravo na peticiju Evropskom parlamentu. Činjenica je takođe, da građani Unije imaju pravo na diplomatsku ili konzularnu zaštitu koja prevazilazi uobičajena prava u ovoj sferi i svaki građanin Unije može tražiti zaštitu u svakoj državi članici pod istim uslovima kao i državljani te države članice.

Poslednji deo pre Opštih odredbi, Deo VI (*Pravda*), sadrži standardna načela sa kojima smo upoznati u Evropi kao rezultatom Evropske konvencije o ljudskim pravima. To su načela pretpostavljene nevinosti, načelo *nullum crimen, nulla poena sine lege* i načelo *ne bis in idem*. U slučaju Unije, ona su proširena izričitom stipulacijom da kazne ne smeju biti neproporcionalne i da se načelo *ne bis in idem* takođe primenjuje u jurisdikciji između država članica. Na kraju, Povelja ide i dalje od Konvencije o ljudskim pravima u slučaju prava na pravnu zaštitu. U skladu sa sadašnjim komunitarnim pravom predviđeno je ne samo pravo na pravnu zaštitu pred nacionalnim vlastima (koje višu nisu specificirane),

već takođe pred sudovima, pristup koji mora biti garantovan pravnom pomoći kad je to neophodno.

V Povelja - Na putu pravno obavezujuće snage

Vratiću se na razmatranje Povelje više iznutra. Pokušaj da se sačine osnovna prava koja su primenljiva na Uniju, njene države članice i svakog pojedinačnog građanina iz različitih pravnih izvora i nalaženja zajedničkog sadržaja i u isto vreme da se sačini lako čitljivi tekst razumljiv običnom građaninu koji bi se mogao koristiti u svakodnevnom životu i koji bi imao političku konciznost u osnovi je uspeo. Imajući u vidu složenost i brojnost pravnih izvora to nije bilo lako: postoje brojne međunarodne konvencije sa članicama koje nisu samo iz Unije, a koje se odnose na ljudska prava uopšte, na individualne grupe takvih prava, ili na vrlo ograničene oblasti. Osim toga, postoje Ugovori o osnivanju Zajednica i Ugovor o Evropskoj uniji. Na kraju, postoje pisani i nepisani ustavi država članica, zajedničke ustavne tradicije i praksa Suda za ljudska prava, Suda pravde Evropskih zajednica i nacionalnih ustavnih sudova.

Ipak, zavisno od tačke posmatranja, te prepreke su savladavane. Oni koji već smatraju da su ljudska prava dovoljno obezbeđena *de lege lata*, odbiće Povelju kao suvišnu i irelevantnu (to je slučaj sa mnogima koji osećaju da bi Unija prosto trebalo da pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima). Na drugoj strani, oni koji bi *de lege ferenda* želeli da stvore nova prava preko Povelje ili da prošire postojeća će biti razočarani jer nije ostvaren napredak u odnosu na situaciju koja već postoji. Eksperti smatraju da kratka Povelja ne sadrži mnogo od onoga što su oni smatrali ključnim, a građani će biti iznenađeni ili razočarani kada otkriju ekstremno radikalna ograničenja štampana malim slovima u drugim delovima Povelje ili u nacionalnim pravima.

Od veće važnosti su nerešive (ili formalno rešive) materjalne kontradikcije ili, tačnije rečeno tenzije (pritisci). Dovoljna su dva primera. Svaka Povelja Unije o osnovnim pravima mora naravno sadržavati zabranu smrtne kazne koja odgovara Protokolu broj 6 Konvencije o ljudskim pravima, što se zahteva od svih država kandidata za članstvo. Međutim, činjenica je da na osnovu Osnivačkih ugovora Unija nema ovlašćenja da usvaja pravila iz ove oblasti. Pozicija je još sličnija u vezi neophodnih odredbi u kontekstu Povelje o radnim sporovima, gde Unija opet nema pravo usvajanja propisa. Ove kontradikcije bi se lako mogle otkloniti pozivanjem na to da Povelja pravno ne obavezuje. Međutim,

pošto ona naginje ka pravnoj obaveznosti, ove kontradikcije moraju biti rešene. U formalnom smislu to bi se najjednostavnije moglo stipulisati u opštim odredbama, uz tenzije koje su već viđene, da Povelja ne utvrđuje bilo kakva nova ovalaščenja niti modifikuje ona definisana Ugovorom o osnivanju (član 51(2)).

Sukobi u interpretaciji neizbežno nastaju zbog činjenice da brojni pravni izvori koji su formulisani na različite načine trebaju biti tumačeni na sličan način. U određivanju značenja ovih prava Povelja nedvosmisleno daje prioritet Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i, generalno, dozvoljava samo širu zaštitu (član 52(3)). Izričito je stipulisano da ništa u Povelji ne može biti ni u kom smislu tumačeno kao ograničavanje postojećih prava (član 53). Na kraju, u odnosu na komunitarno pravo, postoji upozorenje i jasna stipulacija da dejstvo takvih prava koja su priznata u Povelji mogu biti ostvarivana samo pod uslovima i u granicama koje su definisane Ugovorima o osnivanju Zajednica i Ugovorom o Evropskoj uniji (član 52(2)).

Sve ovo još jednom potvrđuje ono što poluotvorenih očiju vide oni koji smatraju da je Povelja suvišna. Ja takođe vrlo dobro osećam da bi širenje garancija u pogledu kretanja radnika moglo biti dovedeno u pitanje. U isto vreme bi se zemlje koje očekuju prijem našle u dugom periodu tranzicije pod vrlo jakim pritiscima u pogledu ovog prava. Stoga se, posmatrano iznutra, može smatrati da je Povelja inicirala dinamičan proces koji će pomoći Uniji na njenom teškom putu napred. Činjenica da su svi pokušaji bili učinjeni kako bi se izbegli sukobi zakona i kako bi se doneli pravni izvori u međusobnom skladu i u tekstu koji nije pravno obavezujući može se shvatiti kao priprema za ostvarivanje njene pune pravne valjanosti. U ovom kontekstu pravljenje teksta koji bi obavezivao iako on to stvarno nije, podrzumeva neke druge posledice koje ne bih želeo da precenim u pogledu pravno obavezujuće prirode Povelje u strogom smislu ali, takođe, ne bih želeo ni da ih ostavim nepomenutim. Čak i pre samita u Nici, Evropski parlament i Komisija EU su izneli svoje namere da u potpunosti primene Povelju. Komisija se obavezala i da svim svojim predlozima doda formalnu deklaraciju o kompatibilnosti sa Poveljom svih svojih predloga koji su od nesumnjivog značaja za osnovna prava. Povelju je takođe uzeo u obzir i Sud pravde u Luksemburgu, ali je još ne citira zbog njene pravne neobaveznosti. Međutim, opšti pravobranioци u svojim (izuzetno važnim) mišljenjima upućuju na nju, a pominje je takođe i nacionalni sud - španski ustavni sud u svojoj presudi. Za neke ovo mogu biti beznačajne tačke, a za druge one su znak neopozivog daljeg razvoja Povelje prema pravno obavezujućem statusu.

VI Povelja - Medicina protiv evropskog umora i sredstva protiv demokratskog deficita legitimnosti

Upućivanjem na sve ove probleme i sukobe želeo sam da pojasnim kakva je pravna važnost Povelje i koliko mnogo pitanja ostaju još uvek otvorena i nerešena. Pri tome se još uvek ne bavim posledicama sukoba do kojih može doći u pružanju pravne zaštite kod nacionalnih ustavnih sudova, Suda pravde Evropskih zajednica i Evropskog suda za ljudska prava. Advokati bi čak mogli smatrati da Povelja predstavlja i nešto više od toga jer uglavnom podrazumeva angažovanje i stvaranje programa za angažovanje profesora, organizovanje pravnih seminara i posle diplomskih i specijalističkih studija i biti razlog za pisanje poneke knjige u Evropi i u svetu. Međutim, ne želim da u poslednjem delu završim sa ovakvim zaključkom, već više sa onim što je presudno za građane Unije kada posmatraju Povelju iznutra. Povelja je probudila nova nadanja u vreme kada su velike ideje iz osnivačkih godina Zajednice nakon Drugog svetskog rata ostale u senci. Ovde ću samo izneti da je rat između država članica postao potpuno neprihvatljiv i činjenicu da se stepen prosperiteta građana Unije, bez obzira na nedostake koji su još uvek prisutni, enormno povećao. Ovo je takođe vreme kada su teški procesi materijalne harmonizacije i složene institucionalne procedure dovele do narodnog osećanja umora od Evrope. U čisto materijalnom smislu to je ponovno vraćanje na apstraktnije vrednosti. U tom smislu Povelja će ne samo smanjiti sve jače osećanje deficita legitimnosti, već će i delimično ublažiti demokratski deficit i običnim građanima umanjiti udaljenost od zbivanja u Starzburu, Briselu i Luksemburgu.

Dve stvari me vode ka ovom zaključku:

Već sam rekao da Povelja može biti smatrana kao prvi elemenat u arhitekturi Evropskog ustava. Ovaj prvi elemenat vapi da bude kompletiran. Postoji mišljenje da se prvo moraju urediti pitanje raspodele ovalašćenja, šta će u buduće biti predmet regulisanja na nivou Unije a za šta će biti odgovorne države članice, regioni i lokalne vlasti u svetlu načela supsidijarnosti. Ovo pitanje će imati sve veći značaj kako se Zajednica bude širila. Vi kao posmatrači iz daljine znate kakvi su žestki argumenti navođeni po ovom pitanju u mnogim mestima u okviru Unije ili bar možete zamisliti takvu situaciju ako razmotrite uporedive probleme ovde u Jugoslaviji na nivou federacije i republika ili u slučajevima kada se autonomije posmatraju nasuprot decentralizacije. Postoji takođe i shvatanje da Ustav može biti jedino dovršen ako odnosi između institucija, tj. između

Evropskog parlamenta, Saveta ministara i Komisije budu svrsishodno uređeni, na jasan i, pre svega, na demokratski način. Ovde ponavljam, da vi znate da postoje nedostaci i napetosti. Oni vuku korene iz čistog međuvladinog procesa odlučivanja na kome se razvijala Zajednica, a koji su bili dozvoljeni samo Parlamentu. Parlament bi realno trebalo da dobije veća zakonodavna ovlašćenja kako bi se postepeno, ali po mišljenu mnogih to se čini mnogo sporo, suprotstavio ovlašćenjima Saveta ministara koji je još uvek opremljen svim funkcijama koje kriterijumi potpune demokratije podrazumevaju. Ne mogu se detaljnije baviti ovim shvatanjem ovde i ne bih hteo da idem u složenost procesa formiranja mišljenja i glasačkog mehanizma u Saveti i između Parlamenta, Saveta i Komisije koji više nisu tako odgovarajući u sve većoj Uniji. Želim samo da iznesem da bi, sledeći uspešan korak prema primeni Povelje, pritisak za proces konstitucionalizacije Unije da bi se rešila ova pitanja mogao postati jači.

Druga važna tačka u ovom kontekstu je snaga identifikacije koju uz učešće građana razvija čvrst ustav. U tom smislu se diskusije koje se tiču Povelje o osnovnim pravima ne vode jedino između eksperata, već su u njih uključeni i zainteresovani građani. Ovaj proces indentifikacije je, po shvatanju zamora kod naroda Evrope i njihovog osećanja da je Evropa toliko udaljena od njih, jako hitan i mogao bi samo biti intenziviran daljim diskusijama o onim delovima ustava koji još uvek nedostaju. U idealnim uslovima ovo bi trebalo da dovede do jakog osećanja patriotizma prema jakom Ustavu Evrope zasnovanom na sigurnosti i sveopštim prihvaćenim osnovama.

Ne verujem da je ovakvo moje optimističko razmišljanje, u kome je realistički ukazano na mnoge probleme, utopističko. Sama Povelja, bez obzira na nedostatke i probleme, daje osnova za takvo nadanje. Kada je nakon Samita u Kelnu sredinom 1999. počeo rad na Povelji, niko nije smatrao da je moguće ostvariti takav rezultat a nikako za manje od 18 meseci. Trebalo je pomiriti osnovne razlike u shvatanjima koja su se odnosila na Povelju i naći prihvatljive kompromise, o pitanjima koja su od interesa diskutovati široko i javno, i u isto vreme, brzo napraviti korektan tekst koji će obični građani biti sposobni da razumeju. Bez namere da na bilo koji način umanjim posebne rezultate onih koji su radili na Povelji pod rukovodstvom Romana Hercoga (Roman Herzog), ranijeg Predsednika Savezne Republike Nemačke i bivšeg predsednika Saveznog Ustavnog suda, izneću nekoliko zapažanja: brzina sa kojom su stvari bile učinjene ne bi bila moguća da nije postojala izražena potreba za jasnim (ubedljivim) osnovnim tekstom i za zasnivanjem legitimiteta za sadašnjost i za budućnost. I ostala dva dela ustava nisu manje urgentni. To je jasno pokazano

velikim brojem političkih ideja koje su predstavljene u tromesečnom periodu od iskusnih i čak od vrhunskih političara, što je sada pokazano Lakenskim odlukama (Laeken) Evropskog saveta. Međutim, diskusije o cilju Unije i odgovarajućoj viziji Unije ne mogu više trajati neograničeno.

Način na koji je formulisana Povelja pokazuje da konvencionalni metod međuvladine pripreme i konsultacija između vlada i njihovih birokratija nije više dovoljan za tekstove ovakvog značaja. Način njenog formulisanja je takođe doveo do uspeha u tako kratkom periodu. Povelja je bila predložena kao "Konvencija" koja prethodno nije postojala u toj formi. Za razliku od prethodnih slučajeva, Parlament, vlade i Komisija nisu radile odvojeno. Umesto toga osnovano je je vrlo efikasno konsultativno telo sastavljeno od 62 člana i 4 posmatrača u kome su direktno legitimisani demokratski predstavnici bili posebno predstavljeni. Njegov sastav je bio sledeći: 15 predstavnika država članica i 1 komisionar, 16 članova Evropskog parlamenta, 30 članova legislativnih tela država članica i, na kraju, 2 posmatrača Suda pravde Evropskih zajednica i 2 posmatrača iz Saveta Evrope, od kojih je jedan bio sudija Evropskog suda za ljudska prava. Očigledno je da je takvo telo uživalo visok stepen legitimnosti i do većine stavova je došlo zahvaljujući sopstvenom momentumu, dok su centripetalne sile pojedinih vlada (generalno posmatrano, ovo je bio slučaj da su vlade predstavljale glavni usporavajući faktor) mogle biti savladane samo uz najveće teškoće. Ovome treba dodati činjenicu da su zvanične diskusije o konvenciji bile javne i da su dokumenti bili dostupni celom svetu preko interneta, da su 67 različitih društvenih grupa bile saslušane i da je razmotreno više od 600 drugih predloga i sugestija. Ovo iskustvo je tako označilo prvi korak u sastavljanju ustava na "zelenoj podlozi", demokratskim osnovama i na stvaranju osećanja poistovećivanja (identifikacije) sa njim.

Sigurno ne želim da preuveličavam značaj onoga što se desilo jer smo do stvarnog ustava i narodnog izglasavanja Povelje još daleko, odnosno od referenduma kao najviše demokratske legitimacije Povelje. Ali ovde ponavljam zaključak koji bi trebalo da se izvuče iz rada na Povelji, a koji je u najmanju ruku pokazao nove pristupe za dalji rad na ustavu Unije što bi trebalo prihvatiti u buduće. Stoga je bilo umereno da se u pokretanju post ničanskog procesa uzmu u obzir osnovna pitanja budućnosti Unije i njenih ciljeva. Na ovo sam i ranije ukazao u brojnim prilikama. U tom cilju potrebno je čim se određeni inicijani konsenzus postigne sazvati jednu ili više takvih "Konvencija". Sa uspehom u slučaju Povelje i skromnim rezultatima u ostalim pitanjima, kada se pripremni rad odvijao na međuvladinom nivou, Ničanski samit je imao veći uticaj u

nagovaranju brojnih političara, uključujući i one iz vlade, da sazovu novu "Konvenciju" polazeći od toga da se jedino na takav način mogu ostaviti veće promene i u isto vreme da se ostvari legitimitet i identifikacija građana sa Unijom.

VII Povelja - Njen uticaj na Lakensku Deklaraciju

Razmatranja ove vrste su uticala na nedavne odluke u Kraljevskoj palati u Lakenu (the Royal Palace of Laeken) u Briselu. Od decembra 2002. godine navedeni problemi evropskog ustava su nešto manji. Na Samitu je usvojena "Lakenska deklaracija o budućnosti Evropske unije", odluka od velike važnosti za sadašnje članice Evropske unije kao i za sve buduće članice, ne samo one koje su već na "pola puta", već i za one države kao što je Jugoslavija, koje kucaju na vrata sa namerom da postanu članice u daljoj budućnosti širenja Unije. Lakenska deklaracija razmatra Uniju u potpunosti, navodi demokratske promene i očekivanja građana Unije, upućujući na sva izneta pitanja (bolju podelu i definisanje ovlašćenja u Uniji, pojednostavljenje instrumenata Unije, više demokratičnosti, transparentnosti i efikasniju Uniju) i na kraju postavlja pitanje da li bi ovaj proces "pojednostavljenja i reorganizacije Unije u dužem vremenu mogao dovesti do usvajanja ustavnog teksta u Uniji". Sa takvim uspehom Povelje, Ničanski samit bi imao još veći uticaj u ubeđivanju Lakenskog samita da sazove novu "Konvenciju" smatrajući da takva Konvencija sama može biti sposobna da donese veće promene i u isto vreme da ostvari ciljeve legitimnosti i identifikacije građana sa Unijom. Stoga je Lakenska deklaracija, na jednoj strani, na izričiti način otvorila Konvenciju, kao "aktivnog posmatrača", takođe i one države koje su zbog procesa širenja Unije već "na pola puta" i, na drugoj strani, pozvala evropsku javnost koja je organizovana u posebnom "Forumu" da uzme učešća u diskusiji o budućnosti Unije.

Lakenska deklaracija (koja takođe izričito navodi mogućnost uključivanja Povelje o osnovnim pravima u ovaj osnovni ugovor) jača moje nade za novi osnovni pravni tekst kao što je već napred opisano. Mandat navodi sve osnovne tačke i probleme i daje smernice - "Prema ustavu za evropske građane". Ipak, neodređenosti u pogledu krajnjeg rezultata ostaju. Sva pitanja su formulisana samo kao pitanja i retko su viđena kao tekst koji dolazi sa Evropskog samita koji je već pun označenih pitanja. Dosledno tome, od Lakenske deklaracije se očekuje da će pripremno telo usvojiti ne samo konsenzusom dogovorene preporuke u pogledu rešavanja pitanja, već i različite

opcije koje uživaju različiti stepen podrške. Dodaću da je sporazum o Povelji o osnovnim pravima sa svojim osloncima u dobro poznatim načelima ljudskih prava bilo lakše postići nego što će se postići sporazum o pitanjima nove raspodele nadležnosti između Unije, država članica i regiona, novi odnos snaga između Evropske komisije, Saveta i Parlamenta i, konačno, sporazum o novim metodima donošenja odluka u mnogo većoj Uniji sa nužnošću većinskog glasanja i neizbežnim mešanjem glasačkih prava. Poslednja pitanja, nasuprot osnovnim pravima, su snažna i novčano orijentisana do vrlo visokog nivoa, a iskustvo pokazuje da je mnogo teže postići sporazum o takvim pitanjima. Tako posmatrano, postoji više nego dovoljno opravdanje za upitnike koji se odnose na Ustav.¹ Nadajmo se da će se, čim to bude moguće, prevazići negativni rezultati irskog referenduma na šta su uticali različiti faktori uključujući Evropski zamor i osećanje da se Evropa suviše udaljila. Za sada, međutim, irski rezultati pokazuju pravac post ničanskog procesa i budući razvoj potpunog ustava za Evropu.

VIII Povelja - Korak prema univerzalnim pozitivnim ljudskim pravima

Jasno je da autor ovog papira veruje u ideju Evropske unije i smatra da je u sadašnjem obliku sposobna sledeći južno proširenje ne samo da kopira istočno širenje čim se ono ostvari već i takođe, kao dalji korak, širenje prema jugoistoku. Ovo neće samo promeniti pogled Evropske unije iz daljine u pravcu njenog viđenja iznutra, već će takođe osposobiti ovaj deo Evrope da učestvuje u dostignućima Unije. Sledeći iskustva svetskih ratova i konflikt Istok-Zapad, mogu reći bez bilo kakvog izuzetka da smatram da će stvaranje *mira preko*

¹ Kada koristim izraz "ustav" imam u vidu materijalno, a ne semantičko značenje. U tom smislu, činjenica da se pojam "ustav" ne pominje u Lakenskim zaključcima, a da je u Lakenskoj deklaraciji upotrebljen na više stidljivi način, ne čini značaj ovog pitanja ni većim ni manjim. To samo pokazuje da su dodirnuti vrlo osetljiva pitanja i da je ponekad bolje biti pažljiv u odabiranju terminologije. ^ak i kada je tekst, koji je po materiji ustav, označen samo kao, dozvolite mi da kažem, "statut" on još uvek ostaje ustav u stvarnom značenju. Moja zemlja, Nemačka, je dobar primer za to. Našem ustavu iz 1949. godine je zbog određenih istorijskih razloga, kao "Ne finalnom ustavu za podeljenu zemlju" dato ime *Osnovni zakon (Grundgesetz)*, ali niko nije sumnjao da je to bio i ostao Ustav Savezne Republike Nemačke.

integracije biti najveće od ovih dostignuća i tako, naravno, najvažnija i neizbežna potreba takođe u ovom regionu.

Mir ne može biti ostvaren i mirna koegzistencija nije moguća bez poštovanja ljudskih prava. Ovo je potpuno jasno iz Povelje. Bez razlike da li Povelju posmatramo kao čistu političku izjavu, kao pravni tekst na putu ka obaveznosti ili, na kraju, kao jednaku velikim konvencijama o ljudskim pravima. Na početku ovog rada istakao sam činjenicu da to što sporazum o ljudskim pravima može imati jasnu pravnu snagu (obaveznost) ne isključuje najveću i najsistematičniju zloupotrebu ljudskih prava od države dok, nasuprot tome, neobavezujuća Povelja može razviti značajnu pravnu snagu i važnost u ovoj oblasti. Tako posmatrana Povelja je već sada daleko od malog dela svetske istorije ljudskih prava koja je, prema rečima velikog italijanskog pravnog filozofa *Norberta Bobija (Norberto Bobbio)*, karakteristična po težnji ka univerzalizaciji i umnožavanju čiji razvoj se može opisati sledećim rečima:

*Ljudska prava nastaju kao univerzalna prirodna prava, kasnije se razvijaju u specifična pozitivna prava i na kraju se ostvaruju kao univerzalna pozitivna prava.*²

Preveo: prof. dr Radovan D. Vukadinović

² Norberto Bobbio: *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo* (The Present and Future of Human Rights).