

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Mojca Delač

Vloga človekovih pravic v diplomaciji Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Delač

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

Vloga človekovih pravic v diplomaciji Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

*»Pred menoj se rišejo jasne slike preteklosti,
a še več je nepopisanih listov,
vmes pa je trenutek, ki ga živim« (N. Z.)*

*Zahvaljujem se mentorju za pomoč, kritični doprinos in usmeritev ter
vsem, ki ta Trenutek osvetljuje, omogočate in lovite z mano.*

Mojca, junij 2009

VLOGA ČLOVEKOVIH PRAVIC V DIPLOMACIJI EVROPSKE UNIJE

Diplomsko delo obravnava pomen in vključenost človekovih pravic kot vrednot v diplomacijo Evropske unije na skupnostni ravni, ki je že sama po sebi podvržena očitkom in kritikam zaradi dvojnih standardov, nekredibilnosti in nekonsistentnosti. Slednje največkrat izhaja iz vprašljivosti moči, odločanja in ukrepov na skupnostni ravni, statusu Evropske unije v mednarodnih odnosih ter nezadostni pravni podlagi. Po hladni vojni je opazna vse večja usmerjenost Evropske unije v vrednotno diplomacijo, oziroma v razvoj vključevanja človekovih pravic v zunanjepolitične aktivnosti in diplomatske odnose s tretjimi državami. Vprašanje, na katero skušam odgovoriti v pričujočem diplomskem delu, je, kakšen pomen daje Evropska unija človekovim pravicam v diplomatskih aktivnostih ter kako se nasprotje med (gospodarskimi) interesi Evropske unije in zagovarjanjem človekovih pravic kaže v manjku mednarodnega ugleda, vpliva, konsistentnosti in kredibilnosti – in sicer preko štirih gledišč: primerjave notranjepolitičnih praks z zunanjepolitičnimi, analize aktivnosti v odnosu s tretjimi državami, posebno preko dialoga o človekovih pravicah, analize vpetosti med gospodarskimi interesi in diplomacijo vrednot ter pretehtanja pomena pogojevanja s človekovimi pravicami pri širitvi Evropske unije.

Ključne besede: človekove pravice, diplomacija, Evropska unija, interesi, pogojevanje

THE ROLE OF HUMAN RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION'S DIPLOMACY

The thesis discusses the significance and inclusion of human rights as values in the diplomacy of European Union at the community level, which often incurs reproaches and critics connected to double standards, non-credibility and inconsistency. The latter mostly originates from the questionableness of power, decision-making and efficient measures at the community level, the international status of European Union and the insufficient legal basis. After the cold war, increased direction to the value diplomacy, inclusion of human rights into foreign policy and diplomatic relations with third countries has been being noticed. My thesis tries to answer the question of how important human rights are in the diplomatic activities of the European Union and how the antonym between the (economic) interests of the European Union and human rights promotion has been shown in the lack of international respectability, influence, consistency and credibility – all that by taking four viewpoints: comparison of practices in domestic ('intra') policy to the ones in foreign policy, the analysis of activities in the relations with third countries, especially regarding the human rights dialogues, the analysis of the gap between economic interests and value diplomacy and furthermore, the consideration of the meaning of human rights conditionality in the context of European Union's enlargement.

Key words: conditionality, diplomacy, European Union, human rights, interests.

KAZALO

KAZALO	5
SEZNAM TABEL	6
SEZNAM KRATIC	7
UVOD	9
1 KONCEPTUALNA IZHODIŠČA	12
1. 1 DIPLOMACIJA – NEKAJ KLJUČNIH OPREDELITEV.....	12
1. 1. 2 <i>Diplomacija vs. zunanja politika</i>	14
1. 2 EVROPSKA DIPLOMACIJA?	15
1. 2. 1 <i>Normativni (pravni) okvir in instrumenti</i>	17
1. 3. LIZBONSKA POGODBA – SPREMEMBE NA VIDIKU?.....	20
1. 4 VREDNOTNA DIPLOMACIJA IN EVROPSKA UNIJA	22
1. 4. 1 <i>Načelo 'mehke moči'</i>	25
1. 5 ČLOVEKOVE PRAVICE KOT NORMA.....	26
1. 6 ČLOVEKOVE PRAVICE IN ZUNANJA POLITIKA – TEORETSKI RAZMISLEK.....	29
1. 6. 1 <i>Instrumenti</i>	35
2 ČLOVEKOVE PRAVICE V ZUNANJI POLITIKI EVROPSKE UNIJE	37
2. 1 ZA KAJ PRAVZAPRAV GRE	37
2. 2 RAZVOJ IN NORMATIVNI VIRI	43
2. 3 INSTRUMENTI IN INSTITUCIJE.....	48
3 POGLED NA DIPLOMACIJO ČLOVEKOVIH PRAVIC 'V PRAKSI'	52
3. 1 NOTRANJI VIDIK.....	52
3. 1. 1 <i>Avstrijski primer in odziv Evropske unije</i>	53
3. 2 ZUNANJEPOLITIČNE AKTIVNOSTI.....	56
3. 2. 1 <i>Dialogi o človekovih pravicah</i>	57
3. 2. 2 <i>Dialog med Evropsko unijo in Kitajsko</i>	60
3. 2. 3 <i>Poročila Sveta Evropske unije in Evropskega parlamenta</i>	66
3. 2. 4 <i>Skupne strategije, skupna stališča in skupne akcije</i>	67
3. 3 MED ČLOVEKOVIMI PRAVICAMI IN EKONOMSKIMI INTERESI	69
3. 3. 1 <i>Klavzula človekovih pravic</i>	70
3. 3. 2 <i>Primer: Odnosi z Rusijo</i>	76
3. 3. 3 <i>Splošni sistem preferencialov</i>	78
3. 4 ŠIRITEV EVROPSKE UNIJE: VPRAŠANJE POGOJEVANJA	80
SKLEP	87
LITERATURA	92
PRILOGE	109
PRILOGA A: Grafični prikaz povečan dialogov o človekovih pravicah v zunanjepolitičnih aktivnostih Evropske unije.....	109

SEZNAM TABEL

Tabela 1. 1: Diplomatski instrumenti Evropske unije	18
Tabela 1. 2: Pregled razvoja pogodbenih virov in temeljev diplomacije Evropske unije	19
Tabela 1. 3: Človekove pravice in zunanja politik na različnih ravneh	34

SEZNAM SHEM

Shema 2. 1: Argumenti za upravičevanje uporabe človekovih pravic v zunanji politiki Evropske unije	42
--	----

SEZNAM KRATIC

AKP	Afriška, karibska in pacifiška skupina držav (<i>African, Caribbean and Pacific Group of States</i>)
COHOM	<i>Working Party on Human Rights</i> (Delovna skupina za človekove pravice)
DKDO	<i>Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih</i> (Vienna Convention on Diplomatic Relations)
DVR	Države v razvoju
ECHR	<i>The European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> (Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin)
ECtHR	<i>The European Court of Human Rights</i> (Evropsko sodišče za človekove pravice)
EEL	Enotna evropska listina (<i>Single European Act</i>)
ECJ	<i>European Court of Justice</i> (Sodišče Evropskih Skupnosti)
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIDHR	<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i> (Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice)
EK	Evropska komisija
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ESi	Evropske skupnosti
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EUMC	<i>The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia</i> (Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije)
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika
FIDH	<i>International Federation for Human Rights</i> (Mednarodna federacija za človekove pravice)
FPÖ	<i>Freiheitliche Partei Österreichs</i> (Avstrijska svobodnjaška stranka)
HRC	<i>Human Rights Council</i> (Svet za človekove pravice)

HRD	<i>Human Rights Dialogue</i> (Dialog o človekovih pravicah)
IHRC	<i>Islamic Human Rights Commission</i> (Islamska komisija za človekove pravice)
JHA	<i>Justice and Home Affairs</i> (Pravosodje in notranje zadeve)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i> (Organizacija Severnoatlantskega sporazuma)
NGO	<i>Non-governmental organisations</i> (Nevladne organizacije)
OECD	<i>Organisation for Economic cooperation and development</i> (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PHARE	<i>Poland and Hungary Aid for Economic Reconstruction</i> (pobuda Evropske unije, ki zagoravlja državam srednje in vzhodne Evrope finančno pomoč za podporo procesa ekonomske preobrazbe, hkrati pa jim pomaga okrepiti njihove novooblikovane demokratične družbe)
PUE	Pogodba o Ustavi za Evropo
SE	Svet Evrope
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UDHR	<i>Universal Declaration of Human Rights</i> (Splošna deklaracija človekovih pravic)
WTO	<i>World Trade Organisation</i> (Svetovna trgovinska organizacija)
ZDA	Združene države Amerike

UVOD

Ne mine dan, ko ne bi slišali o njih – zlorabi, zaščiti, promociji in spoštovanju človekovih pravic. Ob njihovi uporabnosti in uporabi v mednarodnih odnosih, v mozaiku prepletanj stikov in sodelovanj med različnimi mednarodnimi akterji se človek vpraša, kje je sploh še njihovo bistvo in do kolikšne meje jih diplomacija pušča nedotaknjene, če sploh. In obratno. Na eni strani poskus strpnosti, moralnosti in plemenitih ciljev, na drugi strani interesi, prikrite strategije in imperialistične težnje. V ozadju pa – množica vprašanj, ki v kontekstu Evropske unije dobivajo novo dimenzijo.

Integracija, ki je bila sprva omejena predvsem na ekonomsko sfero, je po hladni vojni na piedestal pomembnih vrednot, ciljev in načel znova postavila prav človekove pravice. Zdramilo jo je zavedanje o krhki mednarodni varnosti in stabilnosti, tako v državah kot med njimi. Prav slednji, diplomatski vidik v nizu kritik in očitkov glede konsistentnosti in kredibilnosti, normativne in institucionalne šibkosti predstavlja poseben izziv, hkrati pa stopnjuje dvom in negotovost. Kako resno sploh lahko jemljemo politiko skupnosti, ki formalno še vedno nima priznane pravne osebnosti in na katero pogosto letijo očitki o legalnem in praktičnem demokratičnem deficitu? Kdaj so v širjenju povezave, ki v svojih ustanovnih pogodbah človekovim pravicam ni namenjala pozornosti, te dobile eno od najvidnejših vlog na dnevnem redu? Ter predvsem – *zakaj?* Gre res za človekove pravice, vrednote, smernice, smisel – ali le za zelo spretno zabrisane 'višje' motive in interese?

Ob tem razmisleku ne gre pozabiti na dejstvo, kako močan in v mednarodnih odnosih enkratno reprezentativen akter je Evropska unija. Predvsem zaradi vsestranske zmogljivosti in finančnih virov zmore vplivati na politike drugih držav ter ostalih mednarodnih akterjev. Skupnost, ki povezuje skoraj pol milijarde svetovnega prebivalstva in nosi pomemben delež svetovnega bruto domačega proizvoda, razpolaga z ogromnim notranjim trgom in je vpeta v niz gospodarskih partnerstev ter ekonomskih odnosov, s svojim političnim vedenjem in dejavnostmi kroji tempo v mednarodnem sistemu. Diplomatske aktivnosti Evropske unije pa ob vsem tem prinašajo novo sestavino moči ter že po definiciji pomenijo ščitenje interesov in ciljev zunanje politike.

Konceptu človekovih pravic v diplomaciji Evropske unije je bilo v prvih desetletjih obstoja povezave namenjene malo pozornosti. Na to je vplivalo predvsem že omenjeno dejstvo, da so bili gospodarski odnosi tisti, ki so določali smer razvoja in intenzivnosti mednarodnih odnosov povezave, človekove pravice pa so vsaj do osemdesetih let prejšnjega stoletja ostale v ozadju, v senci. In če so razmere po obeh svetovnih vojnah Evropo in svet gnale v oblikovanje nove garniture (gospodarskih) odnosov in reda zaradi bojzani pred novo vojno in predvsem potrebe po varnosti, je padec železne zavesse znova zdramil naravni nagon po ohranitvi zaščite in varnosti. Ob vse večji kompleksnosti in razvejanosti mednarodnih odnosov, evropskega političnega sodelovanja, obdobja tranzicije in demokratizacije so se iz ozadja prebile človekove pravice. In se kar naenkrat znašle v srčiki 'izvoznih vrednot' Evropske unije, ki so že zdavnaj presegle meje Stare celine. Od sistema pogojevanja do klavzul človekovih pravic in sistema preferencialov v mednarodnih sporazumih ter upravičevanja dejanj in odločitev v pogajanjih, ostalih aktivnostih in odločitvah. Dialogi o človekovih pravicah odpirajo vabljivo diplomatsko prizorišče, kar še posebno velja v odnosu Evropske unije do svetovnih velesil, kot sta Rusija in Kitajska, v pogajanjih za širitev povezave je spoštovanje človekovih pravic med najpomembnejšimi pogoji, sodelovanje v mednarodnih forumih, predvsem v Organizaciji združenih narodov, pa izziv za kredibilnost in razvoj učinkovitosti, jasnosti in transparentnosti.

Ob vprašanju, na kakšen način torej zna in zmore Evropska unija izkoristiti potencialno moč diplomacije človekovih pravic, pa se seveda odpre tudi dilema, ali takšna diplomacija sploh obstaja. Sprejetje Lizbonske pogodbe bi, vsaj kar se tiče pravnega statusa Evropske unije, gotovo lahko prineslo marsikatero olajšanje pri iskanju odgovorov in razblinjanju dvomov.

Cilj diplomskega dela bo torej preučiti, kakšna je vloga človekovih pravic v diplomaciji Evropske unije, kako Evropska unija s pomočjo vrednot in načel človekovih pravic na skupnostni ravni upravičuje svoje odločitve, poteze, strategije in ravnanja v mednarodnih odnosih, kolikšen je razkorak med normativnimi osnovami in dejansko prakso ter kakšni interesi se skrivajo v ozadju diplomatske države in zagovarjanja vrednot človekovih pravic v resnici. Zanimalo me bo, kako se diplomatska država kaže v praksi, kje so odstopanja in glavni precepi in kako slednji potrjujejo tezo o skritih interesih za krinko človekovih pravic.

Diplomsko delo bo zato sestavljeno iz treh širših sklopov. V prvem delu bom s pomočjo konceptualne, zgodovinsko-primerjalne in sintetične intepretacije in analize predvsem sekundarnih virov opredelila nekaj ključnih konceptov, ki bodo služili za nadaljnjo analizo in razumevanje diplomskega dela, pri čemer bom posebno pozornost namenila konceptom diplomacije Evropske unije, vrednotne diplomacije in mehke moči ter normativni vlogi, ki jo igrajo pri tem človekove pravice.

Drugi del analize bo namenjen pregledu vključenosti človekovih pravic v diplomacijo Evropske unije, pri čemer bom z zgodovinsko-primerjalno interpretacijo, analizo ter sintezo primarnih in sekundarnih virov prikazala razvoj moči in pomena vrednot človekovih pravic v zunanjih aktivnostih Evropske unije, normativne in institucionalne okvire ter pomanjkljivosti in dileme, ki se pri tem pojavijo.

Zadnji del naloge, ki bo temeljil zlasti na interpretaciji in analizi primarnih virov, bo vsebinsko razdeljen na štiri tematske sklope, s pomočjo katerih bom sistematično prikazala, kako normativne podlage in institucionalne pristojnosti delujejo v praksi. Čeprav bo diplomsko delo omejeno zgolj na diplomacijo človekovih pravic v odnosu z ostalimi akterji v mednarodni skupnosti in se ne bomo spuščali v analizo človekovih pravic kot takšnih, niti ne notranjepolitičnih aktivnosti oziroma politik človekovih pravic v posameznih članicah, bomo uvodno poglavje zadnjega dela namenili vprašanju prepada med notranje- in zunanjepolitično držo Evropske unije. V drugem podpoglavju bom preučila diplomatske aktivnosti s poudarkom na dialogu človekovih pravic, predvsem v odnosu s Kitajsko. V tretjem podpoglavju se bom posvetila širši povezavi diplomacije človekovih pravic in gospodarskih odnosov Evropske unije, s poudarkom na klavzuli človekovih pravic v sporazumih ter sistemu preferencialov. V četrtem podpoglavju pa se bom ukvarjala z evropsko diplomatsko držo in človekovimi pravicami v procesu širitve oziroma integracije Evropske unije.

Temu bo sledil zaključek s sklepom in zbirom povzetkov ključnih ugotovitev diplomskega dela.

1 KONCEPTUALNA IZHODIŠČA

Še preden pa se podrobneje lotimo analize¹ vloge, ki jo človekove pravice igrajo v diplomaciji Evropske unije,² je smiselno razjasniti nekaj pojmov, s katerimi se bomo ukvarjali v nadaljevanju. Cilj diplomskega dela ni podrobneje razčleniti in umestiti posamezne vrste in opredelitve diplomacije v kontekst evropske diplomacije, zato jih v nadaljevanju ne bom podrobneje razčlenjevala. Pojem evropske diplomacije³ je seveda že sam po sebi dovolj kompleksen in večznačen, zato se bomo v nadaljevanju osredotočili na diplomatska sredstva EU, normativne okvire in koncept tako imenovane 'vrednotne diplomacije', ki je tesno povezana z normami, v našem primeru človekovimi pravicami.

1. 1 DIPLOMACIJA – NEKAJ KLJUČNIH OPREDELITEV

S spreminjanjem in razvojem mednarodne skupnosti se, kot je bilo že omenjeno, definiranje in razumevanje pojma diplomacija spreminja in skladno z vedno večjimi razsežnostmi mednarodnih odnosov dobiva nove dimenzije. Gre za (Berridge 2002, 1): »/p/rofesionalno aktivnost, ki jo usmerjajo tako navade kot tudi zakoni, kar nas pripelje do »logike primernosti« (angl. *logics of appropriateness*)«,⁴ oziroma po drugi strani do splošnega spoštovanja določenih pravil in praks (Bátora 2003, 6). Te prakse so mednarodnopravno opredelitev dočakale s sprejetjem Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO).⁵ V svojem tretjem členu DKDO našteje funkcije diplomatske misije, ki so med drugim (lat. *inter alia* (DKDO 3. čl)):

- (a) predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici; (b) v državi sprejemnici zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v okviru meja, ki jih dovoljuje mednarodno pravo; (c) pogajanja z vlado države sprejemnice; (d) obveščanje o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici z vsemi dovoljenimi sredstvi in poročanje o tem vladi države pošiljateljice; (e)

¹ Vsi prevodi v nadaljevanju so avtoričini, razen če ni posebej označeno.

² V diplomskem delu bom uporabljala izraz Evropska unija oziroma ponekod, tudi zaradi citiranja, Unija, ki je nastala s Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba) leta 1993. Pri poimenovanju 'Evropskih skupnosti' (ESi) gre za izraz, ki zajema Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za atomsko energijo (EURATOM). Omenimo še, da je Pariški pogodbi, s katero je bila ustanovljena ESPJ (18. april 1951), veljavnost potekla 23. junija 2002.

³ Pod pojmom evropska diplomacija bomo v nadaljevanju, razen če ne bo posebej pojasnjeno, razumeli diplomacijo EU na skupnostni ravni v mednarodnih odnosih (primerjaj Jazbec 2009).

⁴ Gre za perspektivo (March in Olsen 2009), ki gleda na človeška dejanja kot poganjana s pravili primerne ali vzor(č)nega vedenja, organiziranega v institucije. Pravilom sledi, ker so dojeta kot naravna, pravilna, pričakovana in legitimna.

⁵ Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (1961), podpisana na konferenci Organizacije združenih narodov (OZN) o diplomatskih stikih in imunitetah. Končno besedilo je bilo sprejeto 18. aprila 1961, in je skladno z 51. členom v veljavnost stopilo 24. aprila 1964. Do 13. januarja 2009 je k njej pristopilo 186 pogodbenic, med katerimi so tudi vse države članice EU (United Nations Treaty Collection 2009).

pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico ter razvijanje gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov.

Na prvem mestu naj bi torej šlo za (March in Olsen 1989; Russett in Star 1992; Satow 1995; Jazbec 1998) vodenje poslov med državami z uporabo miroljubnih sredstev. Galtung (1965) govori o pogajanjih, predstavljanju in informacijskem kanalu, Benko strne, da je diplomacija »i/nstitucija države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti in s temi stiki uresničevati svoje interese« (Benko 1997, 256). Logično vprašanje, ki na tem mestu sledi, je – kaj pa če gre, kot v primeru EU, za skupino držav?

White (1997) gre v tem pogledu še korak dlje,⁶ ko govori o ključnem instrumentu za komuniciranje in vzpostavljanje ter ohranjanje odnosov med različnimi subjekti ter vse te dejavnosti razdeli na dve ravni. Na makroravni, pravi White (1997, 250), gre za raven mednarodne skupnosti, kjer je diplomacija uporabljena za reševanje mednarodnih konfliktov in se dotika svetovne politike kot celote, na mikroravni pa za diplomacijo na ravni posameznega akterja, torej države, kjer predstavlja usmerjenost njenega zunanjepolitičnega vedenja. Obenem White (1997, 259–61) ob povezovanju diplomacije z ostalimi političnimi instrumenti, kot so vojaška moč, ekonomski ukrepi in propaganda, izpostavi prav vlogo nedržavnih akterjev, in sicer v kontekstu multilateralne diplomacije, v kateri se odraža medsebojna odvisnost med državami, diplomacija pa se prelevi v kompleksen proces, ki odraža visoko stopnjo soodvisnosti. Ginsberg (2001, 12) primerjanje zunanje politike nacionalnih držav z zunanjo politiko EU označi kot »spolzko« področje, saj »EU manjkajo atributi, kot so kohezija, namen in kontinuiteta, kar imajo nacionalne zunanje politike«.

Hkrati je diplomacija (Gruban 2008, 13) postala pomembno sredstvo spodbujanja dinamike mednarodnega sodelovanja, pri katerem sta v ospredju zagotavljanje zadovoljitve interesov sodelujočih držav in vzpostavitev ugodnega političnega ozračja. Hladno vojno, kot enega od mejnikov razumevanja in razvijanja pomena in vloge diplomacije, sem izbrala, ker je obdobje po njej prineslo spremembe v zunanji politiki EU, dodaten izziv, ki se je vmešal v dihotomijo človekove pravice – gospodarski interesi, pa je postala osebna, nacionalna in mednarodna varnost (Gruban 2008, 14).

⁶ Tudi Barston (1991) ob državah posebej omenja tudi druge akterje, ki sledijo specifičnim ali širšim interesom. Prav tako Jönsson in Hall (2005) poudarjata, da ne gre zgolj za odnose med državami, ampak pri tem pomembno vlogo igrajo tudi drugi akterji oziroma politične entitete. Simoniti (1995) izpostavi pomen diplomacije znotraj mednarodnega sistema ob akterjih z različnimi interesi.

1. 1. 2 Diplomacija vs. zunanja politika

Zelo splošno gledano zunanja politika torej oblikuje sistem idej, ki uresničujejo cilje oziroma interese akterjev v mednarodnih odnosih, za kar so seveda potrebna določena sredstva in instrumenti. Ob tem moramo seveda razmišljati širše, v kontekstu mednarodne skupnosti, kjer je interesov več, strateški cilji pa vedno pomembnejši. Da diplomacija, v nasprotju z zunanjo politiko, ne pomaga samo pojasniti svetovnega dogajanja, pač pa pomaga tudi razkrivati in pojasnjevati vedenje akterjev v globalnem sistemu svetovne politike, pravi White (1997, 257), ki diplomacijo vidi kot enega izmed instrumentov, s pomočjo katerih se izvršujejo odločitve in cilji politike.⁷ Bátor (2003) zaključuje, da sta oba pojma pogosto razumljena kot zamenljiva. Watson (1982, 10 v Bátor 2003, 2) na primer pravi, da je zunanja politika predmet odnosov države z drugimi državami in agencijami, ter ciljev, h katerim ta država stremi. Diplomacija po drugi strani pa je proces dialoga in pogajanj, s katerimi lahko država v sistemu ustvari svoje odnose in uresničuje svoje cilje brez uporabe vojnih sredstev. Podobno diplomacijo kot »/u/pravljanje mednarodnih odnosov s pogajanj« vidi tudi Nicolson (1988, 15). Allen (1998, 44) zunanjo politiko povezuje z osrednjim interesom države, pri čemer sta bili glavni nalogi zunanje politike identifikacija in prizadevanje za nacionalne interese, ki jih je same po sebi težko definirati. Pri tem pa ločnico med zunanjo politiko in diplomacijo potegne, ko pravi, da »/z/unanja politika ne pomeni samo diplomacije in pogajanj, ampak gre tudi za definiranje ciljev in interesov ter definiranje načinov, kako oboje doseči.«⁸

Čeprav iz nekaterih virov tega morda ni mogoče sklepati in so meje včasih zelo prefinjene, celo zabrisane, pa razlikovanje med zunanjo politiko in diplomacijo (tudi znotraj EU) torej obstaja. Pri tem gre, kot smo prikazali, največkrat za razumevanje prvega pojma (zunanje politike) kot širšega, diplomacije pa znotraj tega kot enega izmed vidikov zunanje politike.⁹

⁷ Kot instrument zunanje politike diplomacijo umestita na primer tudi Benko (1997) in Magalhães (1988, 59).

⁸ Pri tem gre v primeru EU za evropske interese, ki jih vlade na nacionalnih ravneh identificirajo, izrazijo in izpolnjujejo kar se tiče nacionalnih interesov, EU pa mora razviti zunanjo politiko in poskrbeti za institucije za izvršbo (Allen 1998).

⁹ Za primer lahko denimo navedemo Archerja, ki pravi (2008, 99) da so v okviru 'mehkosti' (angl. *softness*) vidiki zunanje politike EU: »skupna gospodarska politika in pomoč ter asistenca, ki tvorita ekonomske odnose z ostalim svetom; SZVP, v okviru katere so tudi diplomatski odnosi z ostalimi državami in entitetami; ter v okviru SZVP najmočnejši vidik zunanjih odnosov – Evropska varnostna in obrambna politika (EVOP)«.

1. 2 EVROPSKA DIPLOMACIJA?

Nekaj dvoma v naslovu podpoglavja ni naključnega. Evropska diplomacija je, predvsem zaradi kopice vprašanj o mednarodnopravni osebnosti EU, normative podlage in razdrobljenosti institucij ter pristojnosti, izziv za definicije in konceptualne zamejitve¹⁰. Kljub temu (Jazbec 2009, 65) pa »/E/U že deluje kot samostojen diplomatski akter in izvaja diplomatske odnose, čeprav nima pravne subjektivitete«. Pri opredelitvi pojma evropska diplomacija se bom osredotočila predvsem na obdobje po hladni vojni, ki ga številni avtorji¹¹ navajajo kot prelomnico v zgodovini oblikovanja evropske zunanjepolitične identitete in razvoja njenega diplomatskega orodja, tudi človekovih pravic. Njen konec je za eno izmed posledic imel tudi »/b/olj kompleksen in ranljiv svetovni red, ki je zahteval večjo udeležbo EU pri preprečevanju spopadov, ohranjanju miru in boju proti terorizmu« (Evropska komisija 2005). »Izziv Nove Evrope po hladni vojni je ponudil priložnost, da Evropska skupnost postane enoten akter« (Carlsnaes in Smith 1994, 103). Diplomacija EU po hladni vojni je v marsičem kompleksna in predvsem globalna, in to kljub temu, da gre v večini zunanjepolitičnih stikov še naprej za zadeve, ki jih (Archer 2008, 112) »/u/rejajo države članice, bodisi na dvostranski ravni z ostalimi državami bodisi znotraj mednarodnih organizacij, kot sta NATO in OZN«. Z mejniki in izzivi pa je povezana tudi ideja 'moderne evropske diplomacije', ki jo Grubanová (2008, 48) definira kot:

/k/ompleksen in večplasten pojem, ki zajema (a) način komunikacije med številnimi in raznovrstnimi akterji, (b) sredstvo za uresničevanje nacionalnih politik držav članic in izvajanje (ter oblikovanje) razvijajoče se večplastne skupne zunanje politike EU ter s tem povezano delovanje EU navzven; (c) sredstvo za ustvarjanje in vzdrževanje vzajemno koristnih in pozitivnih odnosov, tako znotraj EU kot z drugimi mednarodnimi akterji.

Duke (v Gruban 2008, 34) je evropsko diplomacijo opredelil kot sodelovanje med suverenimi državami,¹² ki obsega vzajemno informiranje, usklajevanje stališč in posvetovanje ter vodi k skupni diplomaciji, slednja pa deluje na več ravneh – nacionalni, medvladni in skupnostni (komunitarni), kjer je najpomembnejši zunanjepolitični akter Evropska komisija. Posebnost evropskemu diplomatskemu

¹⁰ Jazbec (2009, 65) argumente za priznavanje EU kot legitimnega diplomatskega akterja denimo najde v sklepanju mednarodnih sporazumov z EU, priznavanju diplomatskega statusa delegacijam Evropske komisije in vstopanju mednarodnih partnerjev v dialog z EU.

¹¹ Med njimi naj omenim samo: Carlsnaes in Smith (1994); Peterson in Sjørusen (1998); White (1997); Batora (2003); Lucarelli (2006); Carey (2007); Archer (2008); Jazbec (2009).

¹² Sodelovanje med državami izpostavlja tudi Batora (2003, 15), ki razlaga, da diplomacija znotraj EU ne zajema več samo posredovanja v odnosih med državami ter med državami in ostalimi akterji, ampak tudi obliko »metamediacije«, ki je osredotočena predvsem na oblikovanje evropskega pravno-političnega okolja, kjer države članice EU delujejo in so v medsebojni interakciji.

okolju daje torej tudi dvojnost in razpetost med ravnmi odločanja in delovanja, kjer prihaja do prepletanja skupnostne (1. steber) in medvladne ravni (2. in 3. steber).¹³ Bátora v svoji razpravi (2003) o tem, ali je EU spremenila institucijo diplomacije,¹⁴ ugotavlja (2003, 19), da se prav zaradi številnih institucij, ki so vključene v multilateralno diplomacijo EU, njeno diplomatsko okolje razlikuje od siceršnjega tradicionalnega diplomatskega okolja.¹⁵ Enak sklep najdemo tudi pri Nugentu (2003, 235), ki dodaja, da je Evropska unija unikatna tudi zaradi širše politične odgovornosti in zaradi tega, ker v svojem razvoju presega medvladno naravo in vključuje nadnacionalne značilnosti. Prav s to skupnostno ravnjo se bomo podrobneje ukvarjali, ko bomo v razpravo vključili človekove pravice. Keukeleire (2003, 38) poudarja, da večina »standardnih diplomatskih instrumentov: deklaracije, diplomatske demarše, srečanja na visoki ravni, udeležba na mednarodnih konferencah, odpošiljanje spremljevalcev (angl. *observers*), pogajanja, konflikti in tako naprej /.../, v resnici sploh ni 'skupna', /.../hkrati pa ne obstaja mehanizem oziroma nadzor, ki bi zagotavljal koherentno uporabo teh instrumentov«. Dinamika trenutnih zunanjepolitičnih procesov EU in faza sprejemanja Lizbonske pogodbe kažeta na kompleksnost opredeljevanja strukture in delovanja evropske diplomacije, ki je torej še v fazi intenzivnega oblikovanja.

¹³ Ključne razlike pri tem so, da se v prvem stebru odločitve sprejemajo s kvalificirano večino, glavno vlogo imajo Svet ministrov in Evropska komisija, Evropski parlament ter Evropsko sodišče. Drugi, torej medvladni steber, pa se od tega loči po procesih odločanja, instrumentih in vlogi držav članic (Gruban 2008, 40).

¹⁴ Pri tem avtor zaključí, da je EU organizacijsko prilagodila institucijo diplomacije, kar je posledica spreminjanja in razvoja okolja oziroma mednarodne skupnosti, pri 'prilagoditvi' pa ima v mislih spremembo in postopen razvoj novih struktur, postopkov in dnevnega reda, medtem ko sta sam pojem diplomacije in vloga zunanjih ministrstev ostala enaka (Bátora 2003, 9). Kompleksnost in večnivojskost diplomacije EU Bátora vidi tudi v tridimenzionalnosti zunanjih ministrstev držav članic, ki imajo (2003, 16) »/z/ahtevno nalogo prepletanja treh diplomatskih področij: nacionalne diplomacije, posebne notranjeevropske diplomacije in naposled še transnacionalne strani diplomacije, ki jo izvajajo zunanja ministrstva«. Notranjo diplomacijo poimenuje tudi »intraevropska oblika diplomacije«, osredotoča pa se na sektorsko in funkcionalno sodelovanje med nacionalnimi administracijami (in mora zaradi tega tudi podrediti svoja tradicionalna nacionalna varnostna vprašanja in dileme). Gre za sklop pravil in norm, ki urejajo interakcijo med državami, pri tem pa ne gre zgolj za diplomatske odnose, pač pa se vzpostavlja tudi evropsko pravno-politično okolje, ki vpliva tudi na razvoj diplomacije same (Bátora 2003, 13–15).

¹⁵ White (1997, 251–2) tradicionalno diplomacijo opredeljuje kot sistem, na katerem temelji današnji diplomatski sistem in ki izvira iz 15. stoletja iz Italije, kjer so bile vzpostavljene prve stalne ambasade. Tradicionalna diplomacija se od predhodnih oblik tovrstne komunikacije med akterji razlikuje po tem, da je vzpostavila komunikacijski proces med državami in ne med ostalimi oblikami politične organizacije, kot je Katoliška cerkev in podobno. Ključne so torej države kot akterji, diplomacija je kmalu postala institucionalizirana in profesionalizirana, večinoma tajna in na bilateralni osnovi.

V nadaljevanju razprave nas bo predvsem zanimalo tisto, kar Hill in Smith (2005) označita za EU kot *veliko silo* v zunanjem oziroma mednarodnem okolju.¹⁶ Ker je v evropsko diplomacijo vključenih več sodelujočih akterjev,¹⁷ jo lahko opredelimo kot kolektivno diplomacijo, saj so koristi, interesi in politično sodelovanje bolj učinkoviti na skupnostni, mednarodni ravni kot zgolj pri enostranskem, nacionalnem delu držav.¹⁸ Razprava o koherentnosti in konsistentnosti diplomacije EU in SZVP gre seveda precej dlje, saj denimo Hazel Smith (1998) postavi pod vprašaj dejanski obstoj zunanje politike EU.¹⁹ Peterson (1998, 3) pa šibkost SZVP EU vidi zlasti na treh področjih: pomanjkanju identitete, problematiki interesov in šibki institucionalni osnovi.

1. 2. 1 Normativni (pravni) okvir in instrumenti

Že omenjeno tristebno strukturo EU je uvedla Pogodba o Evropski uniji²⁰ (PEU) oziroma tako imenovana 'Maastrichtska pogodba', ki je v poglavju J evropsko sodelovanje v zunanji politiki formalno nadgradila v skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP). V členu J.1 PEU so se države članice povezave odločile, da »določijo in izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko, /.../ ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike«. V istem členu si EU kot enega izmed ciljev SZVP zastavi: »/r/azvijati in utrjevati demokracijo in načelo pravne države ter *spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin*«. Med sredstvi zunanje politike, ki jih torej pogodbeno določi PEU (13. – 15. čl) so predvidena skupna stališča, skupne strategije in skupni ukrepi, predvideva pa tudi (Vončina 2009, 66) možnost imenovanja posebnega predstavnika za določena politična vprašanja. Institucionalno gledano je Maastrichtska pogodba omogočila (Peterson 1998, 7), da so Evropska komisija, Svet za splošne zadeve in Odbor stalnih predstavnikov postali odgovorni za odločanje znotraj 1. in 2.

¹⁶ Poleg tega Hill in Smith izpostavita še EU kot podsistem mednarodnih odnosov in EU kot del širšega procesa mednarodnih odnosov (2005, 7–15).

¹⁷ V pričujočem diplomskem delu bomo EU pojmovali kot mednarodni subjekt *sui generis*, zaradi česar 'notranjega' vidika diplomacije EU ne bomo posebej razčlenjevali.

¹⁸ Politika obsega se nanaša na koristi kolektivnega delovanja v razmerju do tistih, ki jih prinese enostransko vodenje zunanje politike (Gruban 2003, 36).

¹⁹ Pri tem navaja tri argumente (Smith 1998, 153): (i) EU ne more imeti zunanje politike oziroma ne more biti zunanjepolitični akter brez neposrednega nadzora nad vojaškimi instrumenti; (ii) EU ni analogna državi, ker pa naj bi zunanjo politiko imele države, to v tem kontekstu za EU torej ne more veljati, (iii) problematična pa je tudi (ne)pripravljenost držav članic, da bi svojo suverenost, sploh kar se tiče obrambe in varnosti, prenesle na višjo raven.

²⁰ Pogodba o Evropski uniji, tudi Maastrichtska pogodba, podpisana 7. februarja 1992, je začela veljati 1. novembra 1993. Pri tem omenimo, da prvi steber sestavljajo Evropske skupnosti (EGS, ESPJ, EURATOM), drugi steber SZVP, tretji steber EU pa vključuje sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

stebra, da bi se s tem povečala tudi koherentnost v zunanji politiki EU.²¹ Smithova (glej tabelo 2. 1) pregledno razdeli diplomatske instrumente EU²², pri tem pa poudarja (Smith 2008, 63), da je večina med njimi lahko uporabljena enostransko (unilateralno) s strani posamezne države, za večino, razen možnosti članstva v EU, odpošiljanje nadzornikov volitev in civilnih strokovnjakov ter pogajanja o sklepanju mednarodnih sporazumov o JHA pa velja, da so odločitve o uporabi instrumentov sklenjene znotraj okvirov SZVP.

Tabela 1. 1: Diplomatski instrumenti Evropske unije

<i>Demarše</i>
<i>Deklaracije/izjave</i>
<i>Obiski na visoki ravni</i>
<i>Podpiranje dejavnosti drugih mednarodnih organizacij</i>
<i>Diplomatske sankcije</i>
<i>Prepoved potovalnih viz za določene posameznike</i>
<i>Diplomatska priznanja</i>
<i>Sporazumi o zadevah SZVP in JHA</i>
<i>Politični dialog</i>
<i>Predlogi za mir</i>
<i>Pošiljanje posebnih odposlancev</i>
<i>Pošiljanje nadzornikov prekinitve ognja (angl. cease-fire)</i>
<i>Administracija v tujih mestih</i>
<i>Odpošiljanje nadzornikov volitev</i>
<i>Odpošiljanje civilnih strokovnjakov</i>
<i>Uvajanje embargov na orožje</i>
<i>Ponujanje članstva v EU</i>

Vir: Smith (2008, 63).

Ob analizi in pregledu zunanjih diplomatskih odnosov EU ne moremo mimo »osrednje institucije vzpostavljanja EU kot diplomatskega akterja« (Bátora 2003, 22), to je

²¹ Doprinosu Maastrichtske pogodbe k evropski varnosti na tem mestu ne bomo podrobneje analizirali, bo pa v nadaljevanju naloge jasno mogoče razbrati, da je tudi varnost EU eden od ciljev oziroma interesov, ki usmerjajo delovanje na področju diplomacije človekovih pravic.

²² Bretherton in Vogler (2006, 178) jih opredelita manj, in sicer: *deklaracije*, ki 'pozdravljajo' razvoj v zunanjih zadevah in jih EU izdaja praktično na dnevni ravni, *formalne demarše* (običajno zaupna sporočila drugim vladam, v katerih je izražena zahteva po dodatnih informacijah o politikah ali pa zaskrbljenosti nad razvojem dogodkov (Smith 2008)), ki jih izdajajo predstavniki *Trojke* (od Amsterdamske pogodbe dalje sestavljene iz predsedujočega (države članice EU), visokega predstavnika ZP in komisarja za zunanje zadeve), *politični dialog* in vzpostavitev posebnih *poročevalcev* ter spremljevalcev volitev.

Skupna zunanja služba Evropske komisije (angl. *Unified External Service of the European Commission*),²³ ki ima sicer svoje predstavnike v več kot 140 državah oziroma mednarodnih organizacijah.²⁴ Kljub temu, da je z uvedbo SVZP v Maastrichtski pogodbi Zunanja služba dobila več »tradicionalnih diplomatskih funkcij« (Bátora 2003), kot sta politična analiza in poročanje (PEU, člen 20), Bruter v njej vidi »diplomacijo brez države« (Bruter 1999), v našo razpravo o človekovih pravicah in interesih EU v diplomaciji pa jo predvsem umešča dejstvo, da je bila vzpostavljena z namenom »izvrševati trgovinsko agendo in razvojno pomoč v tretjih državah« (Bátora 2003, 22). Čeprav je bila Zunanja služba vzpostavljena v okviru Evropske komisije, pa v praksi služi interesom EU kot celote (Evropska komisija 2001a). Pri tem omenimo še tako imenovano Williamsonovo poročilo,²⁵ ki je vplivalo na profesionalizacijo Zunanje službe. Amsterdamska pogodba institucionalno gledano 'prispeva' visokega predstavnika za SZVP ter Enoto za načrtovanje in zgodnje opozarjanje. Hkrati je EU s to pogodbo okrepila diplomatske zmogljivosti z (Smith 2005, 163 v Gruban 2008, 54): »/v/se večjo uporabo instrumentov prvega stebra; skupne strategije kot priložnost za večjo usklajenost zunanjih politik, kjer instrumenti presegajo stebre; funkcija visokega predstavnika pa prispeva k oblikovanju enega glasu v zunanji politiki«. S podrobno analizo pristojnosti in delovanja diplomacije se ne bomo ukvarjali, vendar pa je za razumevanje vpletenosti človekovih pravic v 'diplomatsko zgodbo' na tem mestu ključno izpostaviti (glej tabelo 2. 2) še pregled razvoja SVZP in diplomacije EU preko pogodb.²⁶

Tabela 1. 2: Pregled razvoja pogodbenih virov in temeljev diplomacije Evropske unije

1993	<p>Pogodba o Evropski uniji (PEU):</p> <ul style="list-style-type: none"> -SZVP: medvladni steber Unije (drugi steber). -Vzpostavljene določbe za skupna dejanja (angl. <i>Joint Actions</i>) in skupna stališča (angl. <i>Common Positions</i>). - Sekretariat SVZP postane del sekretariata Evropskega sveta.
------	---

²³ Skupna zunanja služba Evropske komisije (v nadaljevanju Zunanja služba) je bila prvotno osnovana, da bi Evropsko komisijo zastopala v trgovinskih pogajanjih in v nekaterih industrijskih državah ter delovala v okviru Yaoundé and Lomé Conventions. Skozi čas pa se je razvila in pridobila pomen, tudi z razvojem SZVP, EVOP in visokega predstavnika za SZVP (Evropska komisija 2008b).

²⁴ European Commission Delegations & Offices, 20. 1. 2008 (Evropska komisija 2008d).

²⁵ *Williamson Report* – Williamsonovo poročilo, sprejeto 27. marca 1996.

²⁶ Iz 'predzgodovine' SZVP pa sta ključni še naslednji prelomnici:

1970 Luksemburško poročilo: z njim je bilo vzpostavljeno Evropsko politično sodelovanje (EPS) kot medvladni proces brez institucionalne osnove z namenom zagotavljanja mehanizmov za zunanjepolitično sodelovanje in koordinacijo, ki naj bi usmerjali zunanje aktivnosti Evropske skupnosti.

1987 Enotna evropska listina (EEL) je zagotovila pogodbeno osnovo za EPS, ki je še naprej ostal medvladni proces. V Bruslju je bil nato vzpostavljen sekretariat, ki ni bil institucija Skupnosti.

	- Zavezanost konsistentnim zunanjim aktivnostim.
1999	Amsterdamska pogodba -Skupne strategije (angl. <i>Common Strategies</i>), ki naj bi jih določal Evropski svet. -Predvidi uvedbo funkcije visokega predstavnika za SZVP. -Vzpostavljen je mehanizem hitrega obveščanja (angl. <i>Early Warning Unit</i>).
2003	Pogodba iz Nice -Uzakoni razvoj znotraj varnostne sfere (Cologne European Council 1999). -Povečane pristojnosti Političnega in varnostnega odbora (PSC) (dvakrat tedensko so se v Bruslju sestajali nacionalni diplomati, da bi spremljali razvoj in izvrševanje SZVP). -Razširitev področja odločanja – s kvalificirano večino.
2004	Pogodba o ustavi za Evropo²⁷ -Predviden zunanji minister (ki bi prevzel vlogo visokega predstavnika in komisarja za zunanje zadeve). -Stalni predsednik Evropskega sveta. - Vzpostavitev Evropske službe za zunanje službe (angl. <i>External Action Service</i>), ki bi jo sestavljali uradniki iz Sekretariata Sveta, Komisije in držav članic, volili bi tudi svojega predsednika, in sicer za obdobje dveh let in pol z možnostjo enkratne ponovne izvolitve.

Vir: povzeto po Bretherton in Vogler (2006, 164); Ministrstvo za zunanje zadeve (2008a).

1. 3. LIZBONSKA POGODBA – SPREMEMBE NA VIDIKU?

»The real challenges lie ahead,
beyond the ratification of the Treaty.« (Duke 2008)

Predstavniki držav članic Evropske unije so 13. decembra 2007 podpisali Lizbonsko pogodbo²⁸ (Pogodbo o reformi), ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji (PEU) ter Pogodbo o Evropski skupnosti (PES), ki naj bi se z začetkom veljave Lizbonske pogodbe imenovala Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU). Kot pravi Duke (2008) v svojem članku, v katerem kritično oceni prispevek Lizbonske pogodbe k razvoju zunanjih odnosov EU, prinaša Lizbonska pogodba »številne potencialno dolgoročne spremembe za zunanje odnose EU, v okviru katerih naj bi Unija postala bolj koherenten akter na mednarodnem prizorišču«.

Bistvene novosti pri tem so, da Evropska unija dobi pravno osebnost (člen 46a), glavni institucionalni novosti na področju SZVP, ki ju prinaša Lizbonska pogodba, pa sta (Ministrstvo za zunanje zadeve 2008b) vzpostavitev funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter ustanovitev Evropske službe za zunanje

²⁷ Ratifikacija Pogodbe o ustavi za Evropo (PUE) ni uspela zaradi zavrnitve na referendumih v Franciji in na Nizozemskem. Kljub temu pa je, kot bo prikazano v nadaljevanju, večina predvidenih določb na področju SZVP vsebovana tudi v Lizbonski pogodbi.

²⁸ Lizbonsko pogodbo, ki dopolnjuje PEU in PES, so vodje držav in vlad 27 članic EU podpisali 13. decembra 2007, njena ratifikacija pa še vedno poteka. Njen namen je reformirati delovanje EU, in sicer po dveh valovih širitve od leta 2004. Napisana je bila kot nadomestilo za PUE, ki je bila zavrnjena na referendumu v Franciji in na Nizozemskem. Čeprav je bil za datum začetka veljave Lizbonske pogodbe določen 1. januar 2009, pa so jo volivci in volivke na referendumu na Irskem zavrnili, zato je bil zaključek ratifikacijskega procesa premaknjen na 1. januar 2010 (Lizbonska pogodba 2007).

delovanje. Pogodba predvideva tudi funkcijo stalnega predsednika Evropskega sveta za dobo dveh let in pol.

V funkciji visokega predstavnika naj bi bili združeni vlogi visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko ter komisarja za zunanje zadeve, vodil pa bi Svet za zunanje zadeve in tako nadomestil zdajšnje šestmesečno rotirajoče predsedstvo, hkrati pa naj bi bil tudi podpredsednik Evropske komisije, ki bi EU predstavljal v tujini. Evropska služba za zunanje delovanje je predvidena kot skupna evropska diplomatska služba, ki ne bo nadomestila diplomatsko-konzularnih predstavništav držav članic, delovala pa bo pod neposredno pristojnostjo visokega predstavnika.

Na tem mestu v našo analizo vključujemo človekove pravice. Naslednja pomembna novost je pristop EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ECHR).²⁹ Čeprav so k temu mednarodnemu sporazumu pristopile vse države članice EU, pa EU kot skupnost konvencije ni podpisala, osnovala pa je celo svoj lasten dokument na področju človekovih pravic – Listino EU o temeljnih pravicah,³⁰ ki ni pravno zavezujoča, kar se spremeni z vključitvijo v ustavno pogodbo (Bengtsson 2006). Listino so 12. decembra 2007, dan pred podpisom Lizbonske pogodbe, podpisali predsedniki Evropskega sveta, Evropske komisije in Evropskega parlamenta³¹. Z začetkom veljavnosti pogodbe bo Listina postala pravno zavezujoča, vendar pa konkretno ne obravnava človekovih pravic v zunanji politiki EU. Ker je podvrženje mednarodnemu nadzoru (npr. Jaichand in Suksi 2009) ena od bistvenih komponent koherentne in transparentne zunanje politike, je prav tako pomembno sprejetje jurisdikcije Evropskega sodišča za človekove pravice, kar še vedno ostaja na ravni držav, ne pa tudi na skupnostni ravni (Balfour 2006, 127).

Že v preambuli Lizbonske pogodbe (Lizbonska pogodba 2007) je na novo poudarjeno, da gre za zajemanje »/n/avdiha iz kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope, iz

²⁹ *The European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, eden od »največjih uspehov Sveta Evrope« (Evropska komisija 2007). Konvencija je bila sprejeta leta 1950, veljati pa je začela tri leta kasneje. Določa seznam pravic in svoboščin, ki jih morajo države pogodbenice zagotavljati vsem. Konvenciji so dodani tudi protokoli, ki dopolnjujejo prvotni seznam pravic. ECHR vzpostavlja tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (angl. *European Court of Human Rights*), kamor se lahko obrnejo države ali posamezniki, ne glede na nacionalnost, v primeru, da so jim kršene njihove pravice in da so izkoristili vsa pravna sredstva v pravnem redu države, proti kateri se pritožujejo.

³⁰ *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, razglašena decembra 2000 s strani Evropskega parlamenta, Sveta EU in Evropske komisije. Vključuje državljanske, politične, ekonomske in socialne pravice, ki jih uživajo državljani in prebivalci EU (Evropska komisija 2007).

³¹ Jose Socrates, Jose Manuel Barroso in Hans-Gert Pöttering.

katere so se razvile univerzalne vrednote nedotakljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države«. Jasno je torej, da se EU vedno bolj zaveda pomena poudarjanja človekovih pravic, ki jo kot načelo vodijo tudi pri mednarodnih dejavnostih (člen 10a). Kot bo razvidno v nadaljevanju naloge, zdajšnji člen 6 PEU igra pomembno vlogo pri upravičevanju zunanje politike človekovih pravic, v Lizbonski pogodbi pa je nadomeščen z naslednjim:

(1) Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine o temeljnih pravicah Evropske unije z dne 7. decembra 2000, prilagojene 12. decembra 2007 v Strasbourgu, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi. Z določbami Listine se na nikakršen način ne širijo pristojnosti Unije, določene v Pogodbah. Pravice, svoboščine in načela Listine se razlagajo v skladu s splošnimi določbami naslova VII Listine o njeni razlagi in uporabi ter ob ustreznem upoštevanju pojasnil iz Listine, ki navajajo vire teh določb. (2) Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta pristop ne spreminja pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah. (3) Temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz skupnega ustavnega izročila držav članic, so kot splošna načela del prava Unije.

Pravna podlaga ukrepov na področju človekovih pravic ter pravni instrumenti so seveda izjemnega pomena, bistvena novost pri tem pa je torej tudi možnost pristopa EU k ECHR,³² saj EU doslej (Rosas 2009, 417) ni mogla pristopati k pravno zavezujočim mednarodnim konvencijam o človekovih pravicah, njihova določila pa je lahko uporabljala le kot smernice svojih politik in ukrepanja v mednarodnem prostoru.

1. 4 VREDNOTNA DIPLOMACIJA IN EVROPSKA UNIJA

Povezovanje človekovih pravic z etiko in globalizacijo nesporno predstavlja preplet sodobnosti, ki svoje korenine črpa v preteklih desetletjih razvoja mednarodne

³² Ideja, da bi EU pristopila k ECHR je sicer tudi v preteklosti že večkrat vzklikala (Evropa glossary 2009), vendar pa so se ob tem pojavljala številna vprašanja. Svoje nasprotovanje pristopu Evropske Skupnosti k ECHR je denimo ECJ izrazilo v svojem mnenju že marca 1996 (ECJ 1996, čl. 27), v katerem je zapisalo, da Skupnost ne more pristopiti k ECHR, saj ji nobeno od njenih pogodbenih določil ne daje moči sprejemanja pravil na področju človekovih pravic oziroma sklepanja mednarodnih pogodb. Poleg tega (Walter 2007, 14) Konvencija dovoljuje le pristop članic Sveta Evrope. Ključna argumenta za pristop EU k ECHR (Walter 2007, 13–14) pa sta izognitev podvojevanju evropskih standardov človekovih pravic ter odprtje možnosti enemu samemu institucionalnemu mehanizmu nadzora – EctHR. Pristop EU k ECHR bi pomenil (EU Charter 2004), da bi ECJ še naprej sprejemal končne odločbe povezane z vsemi vprašanji prava Skupnosti, na področju človekovih pravic pa bi EU postala podvržena avtoriteti Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu (EctHR). Kot najmočnejši argument za pristop EU k ECHR, Jacobs (2005, 294) postavlja prenos moči držav članic na EU kot skupnost, EU vodi tudi politiko človekovih pravic v odnosu s tretjimi državami, hkrati pa naj bi (Jacobs 2005, 296) pomembno vlogo igrala tudi simbolna vrednost pristopa. Pristop EU k ECHR bi (Ustavno sodišče 2004) podelil EU položaj stranke v postopku pred ECtHR v primerih, ki bi vsebovali elemente prava EU. To bi ne le omogočilo, da bi se ti primeri ustrezno argumentirali s strani kvalificiranih predstavnikov EU pred ECtHR, ampak tudi to, da odgovorne države ne bi bile prepuščene same sebi pri uresničevanju tistih delov Strasbourške sodbe, ki zahteva spremembo zakonodaje EU.

skupnosti, glavno delo pa ga čaka v prihodnosti. Norme, »standardi, ki uzakonjajo vedenje akterjev s skupnimi načeli, ki želijo zagotavljati kolektivno disciplino za ogibanje različnim nesporazumom« (Finnemore in Sikkink v Laïdi 2008, 4), vse bolj posegajo v sfero diplomacije, kar je mogoče videti tudi iz več različnih opredelitev 'vrednotne diplomacije' oziroma 'diplomacije norm'. Različne teorije s pojmom zunanje politike povezujejo tudi pojem etike in se pri tem ukvarjajo z vprašanji (Smith 2001), kako se lahko tovrstna politika udejanja v praksi, kakšna je zunanja politika oziroma diplomacija brez etične komponente in katera merila takšno politiko sploh določajo.

Tudi zunanjepolitična vloga EU je definirana v diskurzu »u/niverzalne etike, ki definira EU kot 'prizadevanje za dobro', s čimer upravičuje svojo moč in nove zmožnosti v evropski zunanji politiki« (Aggestam 2008, 1). Nastajajoča etična vloga EU v mednarodnem kontekstu se je oblikovala tudi znotraj sistema OZN, ki z institucionaliziranimi normami »o/mogoča normativni mednarodni kontekst, s poudarjanjem odgovornosti pa je na dnevni red zunanje politike pripeljal tudi vprašanja človekovih pravic, človekoljubne intervencije, mednarodnega kazenskega prava, mednarodnega gospodarskega prava in zastopanje demokracije« (Aggestam 2008, 4). Gre torej za razvijajoči se fenomen, ki ga avtorica poimenuje kar »normativna globalizacija«, opredeli pa ga kot povečane normativne ambicije mednarodne družbe, da v svoja prizadevanja poleg demokracije in načela dobrega vladanja vključi tudi človekove pravice. Louis (2007, 5) tako EU označi kot »skupnost vrednot in skupnost interesov«, pri čemer še vedno obstaja razlika med nizko (angl. *low*) politiko in visoko (angl. *high*) politiko, torej med zunanjimi ekonomskimi odnosi, ki se osredotočajo predvsem na trgovino in razvoj, ter kasično diplomacijo, ki vključuje tudi možnost uporabe sile (2007, 4), a so te razlike vedno bolj zabrisane. Kot pravi Lucarellijeva (2006, 1), je bila pri analizi zunanje politike EU v preteklosti vedno »poudarjena zgolj »hardware« dimenzija, namesto da bi pozornost namenili tudi »software« dimenziji, ki zaobjema prizadevanja, načela, norme in prepričanja«.

Za kasnejšo razpravo o dejanski vlogi, ki jo igrajo človekove pravice v zunanjepolitičnem vedenju EU, je zelo uporabna tudi definicija Aggestamove (2008, 8), ki je tridelna: »n/ajprej lahko na cilje evropske zunanje politike gledamo kot na pošteno vodene s skrbjo za dobrobit drugih v altruističnem smislu. S tega stališča bi bila EU 'etična sila', saj uporablja svojo moč za dobro drugih, namreč univerzalno zagovarja mir, blaginjo, demokracijo in človekove pravice«. Možna je tudi povsem

nasprotna razlaga, ko: »/E/U skuša povezovati etična vprašanja s strateškimi in instrumentalnimi interesi /.../, kar kaže na posreden način uporabe moči za oblikovanje in spreminjanje mednarodnega okolja po obširnih normah multilateralizma, vladavine prava, človekovih pravic, demokracije in dobrega vladanja«. Tretja možna pot pa se ne nanaša več na cilje, pač pa na sredstva, ki jih EU uporablja v okviru svoje vrednotne diplomacije, v kateri je EU: »/e/tična do tolikšne meje, dokler s sledenjem svojim interesom ne ogroža drugih. Kot takšna 'odgovorna sila' bi EU pri svojih dejavnostih sledila določenim pravilom, temelječim na skrbi za dobrobit drugih. Iz tega pa sledi, da strategije prepričevanja, pogajanja in dialoga prevladajo nad uporabo sile«.

Norme človekovih pravic imajo konstitutivno vrednost tudi zaradi tega, ker so (Risse in Sikkink 1999) določevalci primerne vedenja mednarodnih akterjev ter pomagajo pri oblikovanju liberalne identitete držav. Prav identiteta pa je silno pomembna pri ugotavljanju, kdo smo 'mi' in kdo 'oni', od česar je odvisno tudi nadaljnje snovanje politik. S tem se strinja tudi Balducci (2008, 2), ki zaključuje, da zaščita človekovih pravic s strani EU ne more biti analizirana brez širšega mednarodnega konteksta, ki je delno vplival tudi na razvoj normativne osnove za zaščito človekovih pravic in nudil nove možnosti EU za razvoj na tem področju v mednarodnih okvirih. Pri tem pa (Balducci 2008, 5) »/j/e morala EU pri notranjih reformah na tem področju v račun vzeti ne samo mednarodni režim človekovih pravic, ampak, morda še bolj pomembno, ustavno tradicijo držav članic EU ter tudi prisotnost Evropske konvencije o človekovih pravicah (ECHR)«.

Matlárjjeva vrednotno diplomacijo EU povezuje (2006, 105–21) z vprašanjem njene strateške kulture in trdi, da EU velja za »civilnega akterja«,³³ saj naj bi raje kot konfrontacije uporabljala 'mehko moč', torej tudi diplomatska sredstva. Manners (v Bretherton in Vogler 2006) vrednotni komponenti EU poleg miru, svobode, demokracije in vladavine prava pripiše tudi spoštovanje človekovih pravic ter jih označi kot temelj normativne moči povezave oziroma njene skupinske identitete. Oblikovanje slednje pa je zanimivo ravno zaradi tega, ker lahko po eni strani pomeni možnost za tretje države, da se približajo EU, po drugi strani pa lahko EU ravno zaradi človekovih

³³ Tudi Archer (2008, 99) Evropsko unijo označi kot povezavo s »civilno močjo«, mehko moč pa definira kot uporabo »nevojaških sredstev«. O Evropi kot civilni sili je razpravljala tudi Duchêne (1973, 19, v Kajnc 2008, 52). V nasprotju s tem konceptom pa Galtung (1989) govori o Evropi kot o velesili v nastajanju (angl. *superpower in the making*), pri čemer se z normativne osnove preseli na analizo moči. Glej tudi Telò (2006).

pravic postane izključujoča skupnost.³⁴ Hkrati lahko delovanje norm povezavo razjeda navznoter ali pa jo poveže v koherentno in enotno celoto, ki kot močan akter nastopa v mednarodni politiki.

Eden od uradnih dolgoročnih ciljev mnogih akterjev v mednarodnih odnosih je vladavina prava na podlagi človekovih pravic (Forsythe 2006). To ne pomeni samo, da značajska opredelitev svetovnih dogodkov sloni na človekovih pravicah oziroma njihovih standardih, pač pa, da bodo lahko te splošne norme vodile do mednarodnih in nacionalnih primerov pred sodišči za zaščito človekovih pravic.

Vloga, ki jo igrajo v zunanji politiki norme, kot so človekove pravice, demokracija in vladavina prava, privablja pozornost. Tradicionalni nacionalni interesi ostajajo enaki in enako pomembni kot prej, vendar pa je dodan nov interes – to je pomembna javna diplomacija človekovih pravic in vrednot na splošno« (Matlary 2002, 17).

1. 4. 1 Načelo 'mehke moči'

Vrednote, precizno in natančno speljane in usmerjene v mednarodnih odnosih oziroma političnih kanalih, torej pomenijo moč. V mednarodnih odnosih naj bi imeti moč pomenilo imeti »/z/možnost vplivanja na drugega tako, da dela nekaj, česar sicer ne bi« (Wilson 2008, 114). 'Oče' termina mehka moč, Joseph Nye (2004), jo v grobem loči na ekonomsko in vojaško ter mehko (angl. *soft*), koncept slednje pa, kot trdi, sloni na diplomaciji. Predmet diplomskega dela ni natančnejše opredeljevanje moči, ki jo predstavlja diplomacija EU, številni avtorji³⁵ pa človekove pravice uvrščajo v diskurz mehke moči, zato si v nadaljevanju oglejmo nekaj opredelitev, ki nas bomo spremljale tudi pri pregledu omenjenih vrednot v diplomatskem 'vedenju' EU.

Kot ugotavlja Matlaryjeva (2002, 25), je načelo moči »ključen koncept v analizi politik, saj moč predstavlja sredstvo, ki pripelje do določenih ciljev, ki so si med seboj različni«. Tudi Keohane in Nye (1989, 220) sta prišla do zaključka, da »/m/ehka moč pomeni prepričati druge, da sprejmejo vrednote in politike, ki ustvarjajo zaželeno vedenje«. Sploh pa naj bi bila tovrstna pomoč pomembna v sodobnem mednarodnem sistemu, kjer se »/d/ržave v prvi vrsti ne podrejajo ekonomskim in vojaškim

³⁴ Več o tem v poglavju o širitvi EU.

³⁵ Nekaj primerov bom navedla v nadaljevanju.

sposobnostim« (Ingebriksen 1999 v Matlary 2002, 24). Ta tako imenovana mehka noč naj bi »prepričevala namesto silila« (Nye in Owens v Matlary 2002, 25). Viri omenjene moči pa naj bi izhajali prav iz zaščite vrednot, kot so človekove pravice in demokracija, pri čemer se tovrstna moč zanaša tudi na odprtost družbe s svobodnim tiskom in javno razpravo. Gre namreč za obliko moči, ki je (Matlary 2002) povezana z izvajanjem v javnosti kot del javne diplomacije. Mehko moč uporabljajo tudi nevladne organizacije (NGO), mediji in mednarodne organizacije ter režimi. Še korak dlje. Kakšna je torej povezanost med vrednotami in mehko obliko moči? Matlaryjeva (2002, 31) ugotavlja, da vrednote ne pomenijo zgolj upravičevanja v zunanji politiki, pač pa tudi konkretne razloge za dejanja, dejansko motivacijo, vsaj v nekaterih primerih.

Človekove pravice igrajo vedno večjo vlogo, posebno z vse večjo vključenostjo javnosti³⁶ v proces nastajanja politik (policy-making). Matlaryjeva (2002, 171) zaključuje, da se je zunanja politika Evropske unije razvila iz koordinacije med državami v enotno zmožnost povezave, tudi svet pa naj bi to politiko razumel kot eno samo in ne niz posameznih zunanjih politik držav članic. »Uporaba sredstev mehkega prava je tipična za EU, čeprav ima ambicije oblikovati obrambni del svoje zunanje politike« (Matlary 2002, 171). Ne nazadnje (Bretherton in Vogler 2006, 115) je »v/ključitev EU v odnose Sever – Jug temeljila na njenih imperialističnih ostankih, predvsem na interesih Francije, da pride do Afrike«.

1. 5 ČLOVEKOVE PRAVICE KOT NORMA

Da so človekove pravice³⁷ močno povezane z moralno, je znano. Donnelly (2005, 11) pravi, da so bile »ž/e tradicionalno moralne pravice najvišjega reda /.../, ki so postale tudi mednarodne legalne pravice«, definirane v luči »splošno sprejetih mednarodnih standardov« (Evropska komisija 2006a, 4). Njihova moč in normativna vrednost pa se kaže tudi v tem, da so vključene v »hegemonistični politični diskurz« (Donnelly 2005, 38) ter da na njih vedno bolj temelji legitimnost politik. Poleg tega avtor v mednarodni perspektivi (2005, 127) uvidi, da človekove pravice sicer niso nadomestile prizadevanj za moč, varnost, ideologijo ali pa ekonomske interese ter mednarodne odnose, so pa

³⁶ V javni diplomaciji je diskurz običajno vezan na moralne kategorije, kar lahko služi kot upravičevanje za razliko od pogajanj (Matlary 2003, 1).

³⁷ Baehr in Castermans-Hollemanova (2004, 4) jih, denimo, definirata kot »/m/ednarodno priznane vrednote, standarde in pravila, ki usmerjajo delovanje držav«.

postale »vedno večja mednarodna skrb«. Betten in Grief (1998) človekove pravice v grobem razdelita na »klasične«³⁸ in »moderne«. Slednje postavita v kontekst teoretiziranja dveh filozofov– Marxa in Saint Simona, ki sta (povzeto po Betten in Grief 1998, 5), bila mnenja, da klasične človekove pravice za večino ljudi niso uporabne, zato sta razvila kategorijo ekonomskih in socialnih pravic oz. modernih človekovih pravic.

Vprašanje, ki si ga na tem mestu postavljamo, je, ali je torej normativna vrednost človekovih pravic znotraj in, še pomembneje, zunaj EU vzpostavljena zgolj zaradi tega, ker želi preko nje EU dobiti moč v tem globalnem prepletu različnih mednarodnih akterjev. Ali je to dokaz, kot pravi Ypijeva (2008, 349), da je za »EU, če hoče igrati pomembno vlogo kot mednarodni akter, definicija skupnih vrednot, ki usmerjajo njeno politiko, nujna«? Matlaryjeva (2002, 146) interese razdeli na tri komponente – varnostne, ekonomske in temelječe na vrednotah, vse tri kategorije nas lahko usmerijo v preučevanje zunanjepolitičnih aktivnosti, vse troje pa lahko jemljemo tudi kot gonilno silo dejavnosti na področju diplomacije.

Vincent (1986) na primer človekove pravice definira kot vrsto *interesov*, ki so tako pomembni, da bi jih morali uživati vsi. Evropska komisija (1998a) pri tem človekove pravice dojema kot:

/u/niverzalne, nedeljive, in soodvisne. Zavezujejo vsako vladno telo in ne smejo biti omejene. Če so civilne in politične ali ekonomske, socialne in kulturne, morajo biti spoštovane in podpirane v celoti. So predmet številnih mednarodnih in regionalnih sporazumov ter pravnih aktov, kar ustvarja mednarodni pravni okvir (Ustanovno Listino Združenih narodov, Splošno deklaracijo človekovih pravic, Ameriško konvencijo o človekovih pravicah iz leta 1969, Afriško listino o človekovih in ljudskih pravicah, sprejeto junija 1981 in tako naprej). Zavezanost k tem instrumentom je bila ponovno potrjena med sodelujočimi državami ob zaključku Dunajske konference o človekovih pravicah 1993.

To definicijo in zavezanost potrdi tudi tri leta kasneje (Evropska komisija 2001a) v sporočilu o EU in njeni vlogi pri podpiranju človekovih pravic in demokratizacije v tretjih državah, v kateri Evropska komisija izpostavi, da ne želi poudarjati že zapisanega v predhodnih konvencijah, pač pa »raje skuša prilagoditi to politiko kontekstu celotnega strateškega pristopa Komisije v zunanjih odnosih v prihajajočih letih« (Evropska komisija 2001b, 4). Pri definiranju in instrumentalni podlagi

³⁸ Avtorja navajata, da je njihova glavna značilnost načelo nevmešavanja v zadeve drugih držav.

človekovih pravic je EU v tesnem sodelovanju z OZN, saj za EU »Deklaracija³⁹ in z njo povezani dokumenti OZN gradijo najpomembnejše upravičevanje (*angl. justification*) za zunanjo politiko EU« (Balfour 2008).

Alston in Weiler se pri definiranju človekovih pravic znotraj svojega tehtanja pozitivnih in negativnih izkušenj in paradoksalnosti EU in človekovih pravic (2000) ne ustavljata preveč, izpostavita pa, da (2000, 31) je načelo nedeljivosti človekovih pravic temeljni kamen politike EU, kar pomeni, da morajo biti ekonomske, socialne in kulturne pravice obravnavane enakovredno kot državljanske in politične pravice, saj »/t/o načelo ne odlikava zgolj doktrine, utelešene v UDHR, in režima človekovih pravic Sveta Evrope, ampak tudi konsenz o pomenu Evropskega socialnega modela«. ⁴⁰

Namen diplomskega dela se ni spuščati v podrobno vsebinsko analizo definiranja človekovih pravic.⁴¹ Pomembna pa je njihova postavitev v širši kontekst vrednot. Manners jih, denimo, postavi med normativna načela EU. Pri tem uporabi izraz skupne (*angl. associative*), ki »/v/ključujejo tako pravice posameznikov kot kolektivne pravice« (Manners 2008, 51). Prav poudarjanje medsebojne odvisnosti obojega jim daje omenjeno 'skupno'; po eni strani gre torej za pravice posameznikov, kot je pravica do izražanja, po drugi strani pa za skupinske pravice, kot je denimo pravica do vere oziroma prepričanja.

Asociativna narava človekovih pravic EU ni nastala nenadoma, pač pa sega vsaj v leto 1973 (Manners 2008) k Deklaraciji o evropski identiteti,⁴² nato v leto 1986, ko je bila sprejeta Deklaracija zunanjih ministrov skupnosti o človekovih pravicah,⁴³ in leto 1991, ko je nastala Resolucija Sveta o človekovih pravicah, demokraciji in razvoju.⁴⁴

³⁹ Splošna deklaracija človekovih pravic (UDČP), sprejeta v okviru OZN leta 1948.

⁴⁰ V grobem gre pri tem za družbeno vizijo, ki združuje trajnostno gospodarsko rast z vedno boljšimi bivanjskimi in delovnimi razmerami (ETUC 2008).

⁴¹ Lizbonska pogodba v členu 6(2) navaja, da naj »/t/emeljne vrednote, kot je določeno tudi z Evropsko konvencijo za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kot izhaja iz ustavne tradicije skupne državam članicam, tvorijo splošna načela prava EU«.

⁴² *Declaration on European Identity*, sprejeta s strani Evropske komisije 14. december 1973 v Københavnu.

⁴³ *Declaration of Foreign ministers of the Community on Human Rights*, sprejeta 21. julija 1986.

⁴⁴ *Resolution of the council and of the member states meeting in the council on human rights, democracy and development*, sprejeta 28. novembra 1991.

Norme človekovih pravic⁴⁵ imajo vedno večji vpliv na zunanjo politiko EU (Matlary 2004, 145), sploh kar se tiče odnosov s tretjimi državami, instrumentalizirajo pa se, ko pride do sodelovanja s pomočjo pritiska, spodbud in diplomacije prisile. Poleg tega pa je seveda prisoten tudi neinstrumentalni učinek, ki leži v kompleksnejši, moralni konotaciji, kjer motivacija za podreditev normam človekovih pravic izhaja tudi iz zavesti, da je nekaj prav in pravično in da mora biti podprto, ker »je evropsko in se podreja evropskim vrednotam in identiteti«. Prav meja med identiteto in interesi pa predstavlja poseben izziv za definiranje. Pojavi se namreč vprašanje (Matlary 2004, 145), kdaj postane identiteta politično relevantna kot preferenca ali interes, ki se obrne k politični aktivnosti? Leben (1999, 70) denimo pravi, da tu ne gre več za norme oziroma načela, ki naj bi jih spoštovale samo članice »evropskega kluba«, pač pa gre za načela, ki so projicirana na odnose tega »kluba« z nečlanicami. Še dodaten pomen v tem okviru človekovim pravicam daje dejstvo (Matlary 2004, 147), da so motivacijski povod političnim aktivnostim, saj se akterji bojijo, da bi bili osramočeni zaradi kršenja norm, ki so v družbi široko sprejete in razumljene kot legitimne, poleg tega pa je normativna legitimnost vedno bolj pomembna v procesu iskanja *opravičila* za določeno politiko.

1. 6 ČLOVEKOVE PRAVICE IN ZUNANJA POLITIKA – TEORETSKI RAZMISLEK

Kot smo prikazali, človekove pravice kot norme in smernice vedenja na mednarodnem prizorišču vedno bolj pridobivajo pomen. Hkrati to pomeni tudi vedno močnejše vključevanje v zunanjo politiko ne samo nacionalnih držav, pač pa tudi drugih mednarodnih akterjev. Baehr (2004, 2) definira zunanjo politiko človekovih pravic kot »/a/ktivnosti oblikovalcev politik (angl. *policy makers*), s katerimi ti vplivajo na drugo državo ali skupino držav tako, da s tem vplivajo na izboljšanje spoštovanja človekovih pravic«. To nekoliko 'ohlapnejšo' definicijo razdelajmo naprej. Smithova (2008, 111) ugotavlja, da uvrščanje človekovih pravic na dnevni red zunanje politike med državami članicami EU v nobenem pogledu ni bilo sporno, drugače pa je z vprašanjem, *kako* to narediti. Poglejmo nekaj ključnih teoretskih podlag.⁴⁶

⁴⁵ Clapham (1991, 10) jih opredeli kot neodtujljive, naravne, osnovne, s posebno *moralno* močjo.

⁴⁶ Seveda to niso stališča vseh pristopov politične teorije, ki so se ukvarjali s človekovimi pravicami v zunanji politiki, predstavljajo pa pomembna izhodišča, glavne določnice in pričakovanja 'mainstreamovskih' šol znotraj teme, ki nas zanima.

Byers (v Koblanck 2003, 76) tipologijo »uporabnikov« diskurza človekovih pravic razdeli na štiri dele: konvencionalne doktrinaliste, konstitucionaliste, kulturne agnostike in politične instrumentaliste. Slednji so za kontekst zunanjepolitične uporabe človekovih pravic (Koblanck 2003, 76) najbolj zanimivi. Človekove pravice vidijo kot »/i/nstrument zunanje politike, s pomočjo katerega sledijo drugim splošnim ciljem zunanje politike v posamezni organizaciji, ki pa niso nujno povezani s človekovimi pravicami /.../ na določen način, torej človekove pravice postanejo norma, ki jo uporabijo, ker je tako v njihovem političnem interesu, da bi dosegli določeno politično raven«. Pristopi teorije racionalne izbire (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 62), »/k/ot je na primer liberalni medvladni pristop, pri razlagi uporabe norm v zunanjepolitičnih aktivnostih sledijo logiki posledic (angl. *logics of consequences*), kar pomeni, da preračunajo stroške in ugodnosti pri možnih dejanjih in izberejo tisto, ki maksimira njihove preference«. Socialni konstruktivisti in institucionalisti na drugi strani (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 63) pa trdijo, da imajo lahko norme odločilen vpliv na politiko, hkrati pa vplivajo tudi na vedenje akterjev v določenih situacijah, kar pomeni, da ti pristopi »/v/rednotijo določeno aktivnost kot takšno in ne kot sredstvo za doseg sebičnih ciljev«. ⁴⁷

Gledano z realističnega vidika, naj bi zunanja politika služila nacionalnim interesom, zaradi česar bi jo zagovarjanje pravic državljanov drugih držav od te naloge odvrčalo, oziroma jo celo ogrozilo (Smith 2008, 111). Realistični teoretiki mednarodnih odnosov so (Barrat 2008, 11) že od Machiavellija dalje trdili, da etični pomisleki niso relevantni za razumevanje odločitev držav v mednarodnih odnosih. Podobno tudi za Waltza, neorealista, etične smernice v mednarodni politiki niso bile uporabne, če pa so se že pojavile, so izražale interese posameznih držav, kar je tudi pričakovano, saj je eden od tipičnih zaključkov realistične teorije, da je »celotna politika boj z ostalimi sredstvi, kamor etična načela ne sodijo« (*ibid.*). Cilj morajo akterji doseči po najboljši možni poti, pri čemer ni prostora za preračunavanje morebitnih uspešnosti ter moralnih in etičnih predpostavk. In če sta moč in varnost glavni interes, se morajo človekove pravice temu podrediti. Realisti torej (Donnelly 2003, 155) zavračajo prizadevanje za mednarodne človekove pravice, saj naj bi bila zunanja politika nacionalni interes, ⁴⁸ ki

⁴⁷ Gre torej za že omenjeno logiko primernosti.

⁴⁸ Donnelly (2003, 163) nacionalne interese v zunanji politiki držav razdeli na varnostne, ekonomske, človekove pravice ter druge, ob tem pa pravi, da se ne spomni primera, ko bi države žrtvovale nacionalni

ga definira moč (Morgenthau in Thompson 1993), kar pomeni, da bi bilo postavljanje moralnih načel oziroma v našem primeru človekovih pravic v ospredje lahko za državo škodljivo, kar v argumentu uporabi tudi Hoffman (povzeto po Baehr 2004, 19), ki pravi, da so »p/olitike človekovih pravic v svojem bistvu konfliktni, kar bo za posledico imelo sprijenje mednarodnih odnosov«. Mednarodne norme, kot so človekove pravice, se torej pojavijo, če je takšna želja hegemonu oziroma dominantne skupine držav (Sikkink in Schmitz 2001, 522). Za realiste iz tega torej sledi (Krasner 1993, 166), da so človekove pravice na dnevnem redu v mednarodnih odnosih takrat, ko predstavljajo skrb državam z ekonomsko in vojaško močjo. Za neorealistično politiko imajo (Lamy 2007) nacionalni interesi prednost pred univerzalnimi ideali in moralo, prav tako pa gospodarski interesi prednjačijo pred geopolitičnimi. In medtem ko pri realistični vojaška moč predstavlja najpomembnejšo vrtilino države, neorealisti (na primer Waltz) moč vidijo kot »skupne zmogljivosti države« (Lamy 2007, 268). Kar je še pomembno, tudi v tehtanju vloge človekovih pravic v diplomaciji, je, da je ena od neorealističnih predpostavk, da so države usmerjene k lastnim interesom in da so »racionalni akterji, ki izbirajo strategije, s katerimi maksimirajo koristi in minimalizirajo izgube« (Lamy 2007, 269).

Kljub temu pa Donnelly (2003, 157) zaključi, da realisti človekovih pravic kot legitimni cilj zunanje politike kategorično ne zavračajo. Tudi za legaliste država pomeni glavnega akterja v mednarodnih odnosih, v kontekstu človekovih pravic v zunanji politiki pa so bolj kot zaradi moči zaskrbljeni zaradi nekonsistentnosti pri uresničevanju načela suverenosti držav oziroma nevmišavanja v notranje zadeve drugih držav. Ta argument pa za diplomacijo kot instrument zunanje politike ne vzdrži povsem (Donnelly 2003, 158), saj ne vključuje intervencije, ki je »lahko na račun človekovih pravic uporabljena ravno tako legitimno kot na račun ostalih ciljev v zunanji politiki«. Barratova kot še en poskus »odvritve od amoralnega realističnega pogleda« razume tudi pristope angleške šole, ki (Barrat 2008) še bolj kot neoliberalisti poudarja pomen etike, hkrati pa opozarja na »univerzalno moralnost«, kar je svojevrsten izziv ideji univerzalnih človekovih pravic.⁴⁹

varnostni interes v zameno za človekove pravice, se pa po drugi strani spomni, da so to počele v zameno za ekonomske interese.

⁴⁹ Donnelly (2005, 155–8) argumentira neobstoje neposredne povezave med človekovimi pravicami in zunanjo politiko s tremi teoretičnimi pristopi. Realistični zavrača prizadevanje za mednarodne človekove pravice, saj bi morala biti zunanja politika povezana z nacionalnim interesom in definirana v kontekstu moči. Legalistični (državocentrični) zadržki so povezani s tem, da se zaradi prizadevanj na področju

Liberalisti (Moravesik 2000) pravijo, da države sprejemajo zavezujoče pogodbe o človekovih pravicah kot sredstvo političnega preživetja. Gre torej za potezo iz lastnih interesov, za zaščito razvijajočih se režimov, pri čemer gre za prenos suverenosti na nadnacionalno raven. Tudi za neoliberaliste je interes države še vedno na prvem mestu, ko govorimo o altruizmu oziroma vlogi človekovih pravic v zunanji politiki držav (Koehane 1993, povzeto po Barrat 2008, 13–14): vzajemna korist je na tem mestu v zunanji politiki možna predvsem na področju ekonomskega sodelovanja. Ekonomski interesi so torej v tem pogledu pomembnejši kot človekove pravice, razen seveda če »pravice ne pomenijo sredstev, s katerimi si države lahko priborijo osnovne cilje«.

Pri tem gre lahko (Smith 2008, 112) bodisi za trk različnih norm (človekove pravice lahko tako v razvijajočih se državah spodrinejo druge norme mednarodne družbe, kot so suverenost, nedotakljivost in nevmešavanje v notranje zadeve drugih držav), bodisi za vprašanje, ali »/m/oroda zahodne države človekovih pravic ne uporabljajo zgolj s ciljem, da bi državam v razvoju vsilile svoje reforme oziroma razširile neoliberalni kapitalizem«. Širše gledano torej to pomeni »izbiro prioritete« (Baehr 2004, 46), saj se morajo vlade »/o/dločiti, če in kdaj bodo dale človekovim pravicam prednost pred ostalimi prizadevanji zunanje politike, kot so nacionalna varnost, zunanja trgovina in razvojno sodelovanje«.

Glede na to, da gre v primeru človekovih pravic v zunanji politiki za vrednote, ki jih skuša nekdo narediti splošne (Vincent 1986), »/l/ahko govorimo o obliki imperializma«, kljub temu pa so človekove pravice postale tako tesno povezane z zunanjo politiko, da jih v njej preprosto ni več mogoče spregledati ali obiti. In tu, pravi Vincent, se pojavijo težave in nemalo vprašanj. Eno izmed teh je, v kolikšni meri se človekove pravice kot mednarodna legitimnost usidrajo v politiko oziroma »v resnični svet diplomacije« (Vincent 1986, 131). Na prvi ravni obstaja diplomacija kot tista, ki postavlja standarde v mednarodnih odnosih (angl. *standard setting*), pri čemer gre za raven, na kateri so človekove pravice pomembno, če ne že kar dominantno merilo mednarodne legitimnosti. Druga možna raven pa je diplomacija kot ohranjevalec standardov (angl. *standard-keeping*), kjer so ukrepi v primeru neupoštevanja

človekovih pravic druge države vmešavajo vanjo in tako posegajo v načelo državne suverenosti. Relativisti (pluralisti) pa vidijo mednarodni sistem politik človekovih pravic kot moralni imperializem.

standardov še vedno pod vprašanjem.⁵⁰ Imperialistične težnje zajema tudi relativistični (pluralistični) pristop, ki (Barrat 2008, 13) na človekove pravice gleda kot na moralni imperializem, konstruktivizem na drugi strani pa večjo vlogo pripisuje identitetam ter normam in vrednotam, ki jih človekove pravice pri tem igrajo. Materializmu racionalističnih pristopov torej (Brglez 2006, 115) konstruktivisti nasprotujejo, saj pravijo, da so strukture v mednarodnih odnosih oziroma politiki družbene narave.

Gillies (1996, 4) trdi, da mednarodne človekove pravice predstavljajo problem za države, saj pomenijo naloge zunaj lastnih meja in obenem tudi možnost konfliktov z ostalimi nacionalnimi interesi. Tudi na tem mestu lahko tako izpostavimo različne poglede na to, kakšno vlogo imajo človekove pravice v zunanji politiki. Kje torej poteka ločnica med moralnimi prizadevanji in interesi? Mednarodni odnosi so konfliktni, odvijajo se v anarhični globalni družbi, in brez skupne moči, da bi jih uravnavali, zato se, kot pravi Gillies (1996), tudi norme, pravila in načela izkažejo kot nekoristni. Prav tako poleg tega, da v ospredje postavljajo skupine kot del človeške plemenske narave, realisti poudarjajo racionalnost delovanja posameznika, ki torej sledi interesom. Iz tega torej sledi, da bodo zahodne države izvajale določeno politiko človekovih pravic toliko časa (Gillies 1996, 5)⁵¹,

dokler bodo stroški le-te nižji v primerjavi z nacionalnimi interesi, kar ima dve podhipotezi: v primerih, ko bi bilo močno in trajno ogrožanje človekovih pravic na poti diplomatskim in ekonomskim interesom, bodo države popustljive v svojih političnih odzivih; na drugi strani pa bodo države sprejele nepopustljive politike človekovih pravic samo v primerih, ko se bodo soočile s šibkimi državami ali državami, kjer imajo ekonomske ali politične interese.

Razprave o vključevanju človekovih pravic na dnevni red diplomacije EU pa ne moremo nadaljevati, ne da bi se še enkrat ustavili pri interesih, ki jih analitično, s teoretične in empirične perspektive, razdela na primer Lumsdaine (1993). Koncept (lastnega) interesa držav razdeli v dve smeri, in sicer na predpostavki, da smo ljudje že po naravi sebični in dovzetni za moč, oziroma po drugi strani, da države morajo slediti lastnim interesom, saj le najmočnejše preživijo v mednarodnem sistemu. Obe predpostavki lahko hitro povežemo z že razdelanimi realističnimi teoretskimi pristopi,

⁵⁰ Podobno človekove pravice v diskurz diplomacije postavi tudi Leonard (2002, povzeto po Maatlary 2003), ki jih izpostavi kot sredstvo upravičevanja (*justificatory*) za razliko od pogajalskega ali kupčevalskega modela (*bargaining*).

⁵¹ Pri tem avtor kot primer realističnih odzivov držav izpostavi trikotnik: razvojna pomoč→človekove pravice→ zunanja politika. Slednje se namreč lahko (Gillies 1996) razvije v nadaljevanju v uporabo moči kot kazni ali prisile, ko se pojavijo kršitve človekovih pravic. Po drugi strani pa lahko razvojna pomoč služi kot nagrada za tiste države, ki zgledno spoštujejo človekove pravice.

ki jih označuje odkrit interes za dinamiko moči, kjer je (Carr 1964, v Lumsdaine 1993, 6) »vloga moči velika in vloga morale manjša«.

Gospodarski vidik je torej, ko razmišljamo o diplomaciji človekovih pravic, ves čas (vsaj) v ozadju. Teorija »cruel choice« (krute izbire) na primer trdi (Gillies 1996, 18), da je v modernih družbah na prvem mestu kupčije akumulacija kapitala za hitro industrializacijo. Kljub temu pa je dandanes to postavljeno pod vprašaj. Režimi, ki zatirajo državljske in politične pravice, imajo pri tem ekonomske stroške (Gillies 1996, 19). V prepletu političnega okolja, človekovih pravic in razvojne pomoči pa avtor (1996, 23) izpostavi tri ključne dejavnike, zaradi katerih morajo biti človekove pravice del zunanje politike oziroma zunanjepolitičnih pomoči držav: suverenost, razvoj in učinek prelitja drugih razvojnih institucij.

Oblikovalci politik vedo, da enostranski ukrepi nimajo velikega učinka, trgovinske sankcije naj bi bile zato uvedene samo ob naklonjenosti Združenih narodov ali pa Evropske skupnosti (nadzorni odbori) (Gillies 1996, 225). Številne razprave in literaturo o človekovih pravicah v zunanji politiki bi le stežka strnili v enotno kategorizacijo, (vsaj) tri ravni debate o človekovih pravicah v zunanji politiki pa predstavi Gillies (glej tabelo 1. 3).

Tabela 1. 3: Človekove pravice in zunanja politik na različnih ravneh

Sistemska raven	Državna raven	Družbena raven
<p>Države se morajo pogajati, pri tem pa so vpete v med</p> <p>suverenost/neintervencijo</p> <p style="text-align: center;">↑ ↓</p> <p>pravo človekovih pravic/podreditev lastne politike človekovih pravic mednarodnemu nadzoru</p>	<p>Diplomacija človekovih pravic tu niha med:</p> <p style="text-align: center;">globalno etiko</p> <p style="text-align: center;">↑ ↓</p> <p>nacionalnimi interesi (moralni, politični, ekonomski)</p>	<p>Vlade imajo izvršno pooblastilo, braniti se morajo tudi pred pritiskom javnosti za</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>transparentnejšo in konsistentnejšo politiko človekovih pravic</p>

Vir: Povzeto po Gillies (1996, 257–8).

Gillies v svoji študiji (1996) pride do zaključka, da diplomacija »roll-call« (zgleđa) pri branjenju človekovih pravic v mednarodnem okolju ne zadošča, uspeh ali rešitev sta

verjetnejša, če država uporablja bilateralne in gospodarske kanale, pri čemer pa mora v zakup vzeti druge interese.⁵² In ker se »/r/ealistični pristop v vsej tej mednarodni zmedi ni dobro znašel« (Gillies 1996, 263), avtor primerja še dva pristopa: grotiusovskega in kantovskega. Prvi bi rad spremenil sistem in vzpostavil mednarodno družbo, ki temelji na pravilih, normah in navadah. Kantovski pristop pa prav tako stremi k preoblikovanju sistema, vendar trdi, da imajo posamezniki prednost pred zahtevami suverene države.

»Praksa diplomacije človekovih pravic je še vedno neverjetno prepletena z močjo, interesi in kontingenco« (Vincent 1986, 130). S koncem hladne vojne so se temeljni konflikti na področju človekovih pravic iz vzhodno-zahodne komponente preselili v smeri sever-jug, znotraj tega pa pride, kot prikaže Gillies (1996, 266–268), še do dodatnih razcepov. Najprej pri tem, katere pravice vidi kot temeljne jug (socialno-ekonomske) in katere sever (državljske in politične). Tu pride torej do prve ideološke težave, ki ovira sporazumevanje med obema poloblama. In zakaj naj bi Zahod sploh podpiral države v razvoju (DVR)? Kant (v Gillies 1996, 17) bi lahko videl pri tem vsaj tri motive, in sicer, (i) da so demokracije manj nagnjene k vojnem med seboj, (ii) da je demokratizacija v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja močno napredovala in (iii) da se je oblikovala mednarodna civilna družba kot posledica sodobnega sveta.

Vprašanje, ki ga torej na tem mestu izpostavljam, je, kakšna je instrumentalnost⁵³ človekovih pravic v diplomaciji EU oziroma ali ta dejansko obstaja.

1. 6. 1 Instrumenti

Forsythe (2006, 155) razlaga, da obstaja več načinov reševanja vprašanja človekovih pravic oziroma njihovih kršitev po diplomatski poti. Tradicionalno se je to počelo s tako imenovano tiho diplomacijo za zaprtimi vrati, daleč stran od oči javnosti, kar je po eni strani po njegovem mnenju lahko koristno, saj se javnost ne vmešava, kar lahko pripelje do dobrih rešitev, po drugi strani pa je tihi diplomaciji težko slediti in presojeti njene učinke, kar pomeni, da lahko minejo celo leta, preden javnost izve, kaj se je v resnici zgodilo. Druga možnost, ki jo imajo na razpolago, pa je seveda govor o

⁵² Avtor kot primer navaja kanadsko, nizozemsko in norveško politiko človekovih pravic (Gillies 1996).

⁵³ Balducci (2008, 26) instrumentalnost opredeli kot predvidevanje, da se za zaščito človekovih pravic skrivajo drugi interesi.

odločitvah in sprejetih procesih v javnosti, ki je lahko s svojimi pritiski večkrat celo zelo učinkovita. Poleg tihe diplomacije avtor (2006, 156) navaja še druge možne oblike diplomacije, ki se lahko uporabljajo pri reševanju vprašanj človekovih pravic in njihovih kršitev: na primer »naming and shaming« ali poimenovanje in zasramovanje (na primer proti Turčiji, ki je imel(o) nekaj pozitivnih učinkov), odpoved ministrskega obiska, odpoklic veleposlanikov, poleg tega obstajajo tudi kulturni embargi in embargi, povezani s športom.

Baehr (2004, 69–72) instrumente v zunanji politiki človekovih pravic razdeli v tri večje kategorije: ekonomska sredstva, vojaška sredstva in diplomatska sredstva. Med slednjimi tudi on najprej izpostavi tiho diplomacijo kot »/k/lasičen način, s katerim so vlade skozi leta komunicirale med seboj«. Naslednja možnost so formalne demarše, ki jih izdajo prek posebnega predstavnika, v njih pa navadno izražajo zaskrbljenost nad situacijo človekovih pravic ali pa pozovejo določeno vlado, naj se izogne nameravanim dejanjem. Če so omenjene diplomatske dejavnosti zaupne narave neuspešne, se lahko vlade odločijo za izjavo v javnosti (v tem primeru lahko računajo tudi na moč publicitete in pritisk javnosti na določeno vlado). Baehr navaja še možnost uporabe nadzornih mehanizmov, odpoklica ali odložitve ministrskih obiskov, sklepanje mednarodnih pogodb ter različnih mednarodnih sporazumov, obiske držav, izobraževalne programe, finančno pomoč in ne nazadnje tudi prekinitve diplomatskih stikov.

Še preden pa se v nadaljevanju lotimo analiziranja in pregleda aktivnosti EU na področju diplomacije človekovih pravic, izpostavimo ugotovitev Reina Mullersona, ki je ob raziskovanju pojma diplomacije človekovih pravic prišel do zaključka (1997, 3) o vedno obstoječih nasprotjih med človekovimi pravicami in mednarodnimi odnosi, saj »/r/esno pisanje o človekovih pravicah v mednarodnih odnosih pomeni nenehno premagovanje prepada med Scilo idealizma in Karibdo cinizma, med prizadevanji za stabilnost in pravičnostjo, med vizijo enotnosti človeštva in omejitvami parohiarizma oziroma kulturnega relativizma, med zahtevami po državni suverenosti in nevmešavanjem v notranje zadeve držav, med prizadevanji za človekove pravice in dostojanstvom«.

Prav z omenjenimi nasprotji se srečuje tudi Evropska unija. Poglejmo, kako.

2 ČLOVEKOVE PRAVICE V ZUNANJI POLITIKI EVROPSKE UNIJE

2.1 ZA KAJ PRAVZAPRAV GRE

Povežimo oba konteksta, torej človekovih pravic in diplomacije, in jima dodajmo komponento EU. Kaj dobimo? Odgovor Evropske komisije je pričakovan: »/t/emelj zunanje politike Evropske unije, naj bo to v političnih dialogih EU s tretjimi državami, v mednarodnih sporazumih, ki jih sklepa, razvojnem sodelovanju, ali pa aktivnostih v multilateralnem forumu, kot je OZN« (Evropska komisija 2009a). In čeprav se morda na prvi pogled zdi enostavno, gre ob natančnejši analizi za kompleksno prepletanje med stebri EU in njenimi politikami (Fisher, Lorion in Urlich 2007). Pri tem pa izhajamo iz Williamsovega zaključka (2004, 1), da je v »preteklih tridesetih letih prišlo do eksponentne rasti v produkciji institucionalnih zavez skupnosti in namer, povezanih s človekovimi pravicami«. Če to drži, bi morala biti ta zavezanost zdajle na vrhuncu svoje razvitosti in uspešnosti. Pa je res tako?

Enega od možnih odgovorov ponudi kar avtor sam, ko uvede pojem »razcepa« (angl. *bifurcation*) (Williams 2005), ta pa nakazuje na po mnenju avtorja ironično dogajanje na področju človekovih pravic EU. Po eni strani gre za temeljno in definicijsko razlikovanje med notranjo in zunanjo politiko (2005, 195), oblikovanje evropske identitete, ki sloni na ideologiji o zaščiti človekovih pravic, posebno gledano v mednarodnih, torej zunanjih razsežnostih, in sicer že skoraj v »mitske razsežnosti (Williams 2005, 197). Fries in Weiler podobno ugotavljata (1999, 149), da medtem ko EU kot takšni manjka kompetenc in kredibilnosti v demokraciji, o tem sama pridiga drugim državam. Kot zaključuje Bessonova (2006, 323), obstaja vedno več dokazov o vse večji vključenosti EU v zaščito človekovih pravic. Še več, pravi, da se je razvila v »postnacionalno institucijo za zaščito človekovih pravic brez primere«. Tudi v zunanjih odnosih, kar je še posebno »povezano z ekonomskimi sporazumi z državami v razvoju« (Besson 2006, 345). Tudi Alston in Weiler (2000, 5) govorita o Uniji kot enkratno reprezentativnem akterju na mednarodni sceni, ki »/i/ma odgovornost, zaradi svoje zmogljivosti in finančnih virov, da občutno vpliva na politike človekovih pravic drugih držav in mednarodnih organizacij«. Človekove pravice v tem mednarodnem redu, trdi Smith (2007, 438), igrajo za EU pomembno vlogo: mednarodni red je namreč lahko za

EU koristen, ker služi njenim diplomatskim ciljem, hkrati pa je EU dobra za mednarodni red, saj pripelje do »/civiliziranja mednarodne arene«. Kot še pravi Smith, pri tem ne gre spregledati dejstva, da je EU eden od najbolj »/izpopolnjenih akterjev na mednarodnem prizorišču, najsi gre za pogajanja ali pa druge oblike mednarodnega sodelovanja«. A še tako močan akter se mora, kot smo že ugotovili, ravnati po določenih normah.

Norme človekovih pravic v diplomaciji EU delujejo (Evropska komisija 1995a) v okviru treh načel, izhajajočih iz Splošne deklaracije človekovih pravic (UDČP), torej univerzalnosti, neodtujljivosti in medsebojne odvisnosti med človekovimi pravicami, demokracijo in razvojem.⁵⁴ Človekove pravice naj bi torej določale pomemben del Evropske unije in njenih dejavnosti. Glede na to, da so bile 'določnice' v začetku evropskega povezovanja, kot smo že prikazali, popolnoma drugje, gre torej za pravo nasprotje in seveda tudi razkorak. Tudi Mayer ugotavlja, da je EU na področju človekovih pravic zamudnik (angl. *latecomer*), praktično šele s tako imenovanim poročilom »Leading by example« (1998)⁵⁵ pa je postal jasen prepad med notranjo in zunanjo politiko človekovih pravic EU, pri čemer slednja sploh ne bo kredibilna, dokler »/v/prašanjem ne bo posvečena zadostna notranja pozornost« (Mayer 2008, 69). Prav tako kritična sta tudi Alston in Weiler (1998; 2000), ki razpravljata o človekovih pravicah v EU kot o paradoksu, ki na eni strani zajema EU kot zavzetega zagovornika človekovih pravic tako v notranjih kot v zunanjih zadevah, po drugi strani pa gre za manko koherentnosti na obeh ravneh (2000, 6–9). Pomanjkanje institucionalne, proračunske in strateške koherentnosti zgovorno streta, ko govorita o elementu »shizofrenije« (2000, 8). Pravita, da ima EU glede na svojo zmogljivost in finančne vire tudi odgovornost, da pomembno vpliva na politike človekovih pravic drugih držav in tudi na mednarodne organizacije, že v naslednjem trenutku pa sta kritična (2000, 7), saj naj bi tako v notranji kot v zunanji politiki EU manjkala popolnoma razvita (angl. *fully fledged*) politika. Nas seveda najbolj zanima, kako se to kaže na diplomatskem področju EU kot celote.⁵⁶

⁵⁴ Načela so bila posredno vključena tudi v Deklaracijo o človekovih pravicah, sprejeto na luksemburškem Evropskem svetu junija 1991 (Evropska komisija 1995a).

⁵⁵ Gre za poročilo in dnevni red politik človekovih pravic za leto 2000, sprejet s strani Comité des Sages leta 1998. Kot je zapisano v poročilu, EU razdaja veliko mero energije in virov za človekove pravice, tako v notranji kot v zunanji politiki, vendar pa je razdrobljena in oklevajoča narava mnogih iniciativ Unijo pustila z velikim številom individualnih programov in politik, vendar brez politike človekovih pravic kot takšne.

⁵⁶ Kot primer paradoksalnosti vzameta zaključno izjavo, sprejeto na Evropskem svetu v Cardiffu, pri tem avtorja (Weiler in Alston 2000, 8) opozorita na dejstvo, daje fraza človekove pravice v omenjeni izjavi

Uporaba ekonomskih in drugih političnih instrumentov, s katerimi EU podpira človekove pravice, je (Smith 2001) zelo pomemben del zunanjepolitičnih aktivnosti. Ko govorimo o etiki in zunanji politiki (Light 2001), pridejo običajno najprej na vrsto univerzalni standardi človekovih pravic, v zadnjem času pa vse pogosteje tudi vprašanje ustreznosti vojaške intervencije v človekoljubne namene. »Pregledna« (Balfour 2006, 127) politika človekovih pravic naj bi vsebovala dve dimenziji: na eni strani ratifikacijo mednarodnih pogodb o človekovih pravicah in izpostavljanje lastnih praks človekovih pravic mednarodnemu nadzoru, na drugi pa projiciranje vrednot človekovih pravic preko zunanje politike. Ali kot pravi Sikkinkova (1993, 143 v Balfour 2006, 127), »/z/unanja politika človekovih pravic obstaja, ko eksplicitna zakonodaja ali izvršna politika regulirata poglede zunanje politike na takšen način, da so človekove pravice njen sestavni del«.

Da vrednote presejajo meje 'domačega', zaključi tudi Lumsdaine (1996), ki pravi, da »/istematični učinki domačih vrednot na zunanjo politiko ali na mednarodno družbo ter moralna načela, vključena v mednarodno prakso, gradijo splošen program za raziskovanje etičnega učinka na mednarodni sistem«. Je torej v ozadju mnogo več od prizadevanj za spreminjanje sveta in prizadevanj za dobrobit človeštva?

Razvijmo koncept moči, ki se prepleta med zunanjepolitičnimi odnosi EU, še korak dlje. Vprašanje, ki smo si ga zastavili na začetku, je, ali EU človekove pravice uporablja zgolj za krinko obširnejšega načrta razširitve in ojačenja svoje moči. Zielonka denimo pravi (2008, 474), da je »/U/nija, kljub temu da ni država,⁵⁷ zelo močan mednarodni akter«. Hkrati Zielonka pripisuje zelo pomemben vpliv tudi diplomaciji EU (Zielonka 2008), saj se diplomati srečujejo približno stokrat na leto in ob tem sprejmejo preko sto skupnih izjav, sporočil (angl. *communiqués*) in deklaracij. Evropa kot imperij? Morda v nekaterih pogledih, nikakor pa ne, pravi Zielonka (2008, 457), »/p/rimerljiv z današnjim ameriškim ali nekdanjim britanskim«, predvsem zaradi policentrične razpršitve moči ter pretežno ekonomskih in birokratskih instrumentov. Kljub temu, da si omenjena razprava prav gotovo zasluži pozornost in podrobnejšo analizo, ostanimo znotraj teme in se ustavimo pri normah. Zielonka (2008, 475) namreč

uporabljena le enkrat v 95 odstavkih na 16 straneh, čeprav izjava govori o spoštovanju človekovih pravic v Vzhodnem Timorju.

⁵⁷ Avtor to svojo tezo gradi na dejstvu, da (2008, 437) »/U/nija nima učinkovitega monopola nad legitimnimi oblikami uporabe sile, nima jasno določene osrednje avtoritete. Njeno ozemlje ni fiksno. Njene geografske, administrativne, ekonomske in kulturne meje se spreminjajo«.

trdi, da EU »/legitimizira svoje politike s trditvijo, da so njene *vrednote* pravilne in da predstavlja najuspešnejši model ekonomske in politične integracije«.

Kritiko etičnosti evropske diplomacije denimo ponudi Hyde-Price, ki v svojem članku, osnovanem na realističnem pojmovanju vrednot (2008), zaključi, da je vedno večje prizadevanje, da bi zunanjo in varnostno politiko EU definirali v kontekstu etičnih prizadevanj, zelo problematično, in sicer iz več razlogov. (i) EU izpostavi obtožbam hinavščine, ko govori o etičnih namerah, medtem ko dela v prid političnim, ekonomskim oziroma strateškim interesom. (ii) Hkrati bi to lahko oslabilo vlogo EU v neučinkovitega akterja v mednarodnem sistemu, saj bi jo premagale države, ki se zatekajo k »logiki mednarodne anarhije, da bi maksimirale svojo moč« (Hyde-Price 2008). (iii) Ne nazadnje pa bi se etična zunanja politika lahko degenerirala v kampanjsko moraliziranje s slabimi učinki.

'Shizofrene' dileme znotraj konstruiranja resnic o človekovih pravicah v diplomaciji razišče in analizira tudi Slavoj Žižek (2004), ki kot eno osrednjih vprašanj izpostavi dihotomijo med konstruiranjem resnice in življenjem po univerzalno vzpostavljenih načelih, hkrati pa se sprašuje tudi, ali nadzorovanje okoliščin pomeni tudi nadzorovanje ljudi. EU bi v tem kontekstu torej lahko igrala 'realističnega' hegemonu, ki neposredno vpliva na nastanek norm, hkrati pa so (Sikkink in Schmitz 2003, 522) človekove pravice, vzete v mednarodnem kontekstu, posledica dominance močnejših demokracij nad šibkejšimi državami.⁵⁸ V teh ugotovitvah Žižek seveda ni sam. Tudi Roterjeva in Bojinovičeva (2005, 373; primerjaj Roter 2009) v razpravi o človekovih pravicah v okviru EU izpostavita človekove pravice kot (zunanjepolitični) instrument za uresničevanje *interesov* Unije.

Williams (2003) govori o človekovih pravicah v EU kot o »kompleksni temi v kompleksnem okolju«, vendar pa trdi tudi, da so prakse človekovih pravic v institucijah EU skozi zgodovino postale bolj zrele. Maatlaryjeva (2002, 17) pa razvoj predvsem sodobne zunanje ekonomske politike EU vidi kot preplet elementov »čiste zunanje

⁵⁸ Žižek to argumentira s primerom človekoljubne pomoči s strani EU, pri čemer pomoč služi kot »humanitarna maska«, ki v svojem bistvu vsebuje ekonomsko izkoriščanje, in sicer tako, da razvite države s tem pomagajo nerazvitim in se na ta način izogibajo najbolj perečim temam (2004, 504). Seveda pa ne odstopi tudi od psihoanalitske argumentacije dogajanja, saj med drugim trdi, da lahko človekove pravice v zunanji politiki EU povežemo s strahom, poželenjem in drugimi fenomeni, pri čemer je meja med nezavednim (recimo vrednotami, normami in moralo), jazom in nadjazom lahko nerazpoznavna, bistvena pri tem pa je vzpostavitev »objekta poželenja« (2004, 514), ki mu EU sledi v procesu ustvarjanja lastne politike človekovih pravic.

politike«, kot so ekonomske sankcije ter mešani sporazumi s Centralno Evropo, in ekonomskih elementov, povezanih s pogojevanjem in klavzulami v obliki človekovih pravic. Da vpliv človekovih pravic v diplomaciji EU postaja nesporen, se strinja tudi Sjursenova (2003, 48), ki zaključi, da EU nima samo vedno večjega vpliva v mednarodnem prostoru, pač pa ga še povečuje s poudarjanjem mednarodnega sodelovanja in spoštovanja človekovih pravic.⁵⁹

Pri vključevanju človekovih pravic v svoje delovanje ima EU dva glavna pristopa (Evropska komisija 2007), in sicer »mainstreaming«⁶⁰ človekovih pravic v vse politike in programe ter financiranje posebnih projektov, ki zagovarjajo in ščitijo človekove pravice. Evropska unija je človekove pravice in demokracijo postavila na osrednje mesto v zunanjih odnosih: v političnem dialogu s tretjimi državami,⁶¹ skozi razvojno sodelovanje in asistenco in preko delovanja v multilateralnem forumu (2007, 5). Diplomacija v okviru SZVP seveda ni edino orodje, ki ga ima EU pri vključevanju človekovih pravic v svoje zunanje odnose, vsa pa so speljana (bolj ali manj) v smernice človekovih pravic (angl. *Human rights guidelines*),⁶² ki sicer niso pravno zavezujoča osnova, so pa zato rezultat politične zavezanosti k izvajanju sistematičnih in ustaljenih aktivnosti na področju človekovih pravic.

De Búrca (2004) sistem človekovih pravic EU razdeli na tri komponente, in sicer: normativno sodno dimenzijo (I.), obstoj sistema nadziranja (II.) in obstoj mehanizma, ki se odziva na krize, to pomeni ustrezen odziv v primeru kršitev (III.). Tudi sam ugotavlja, da se je, za razliko od Sveta Evrope, sistem človekovih pravic znotraj Evropske skupnosti in od leta 1990 tudi Evropske unije razvijal zelo počasi in je v kasnejši fazi razvil svoj sistem, ki ga lahko glede na zgornje tri komponente tudi analizira. Z vprašanjem upravičevanja človekovih pravic v zunanji politiki EU sta se

⁵⁹ S tem se strinjata tudi Alston in Weiler (2000, 15), ki za del argumentacije vzameta populacijo, BDP, trgovinske tokove in razvojno pomoč s strani EU. Skupaj s tem pa po njunem narašča tudi odgovornost, saj »U/nija ne more biti kredibilen zagovornik človekovih pravic v mednarodnem prostoru, če se sama sooča z mankom institucij«.

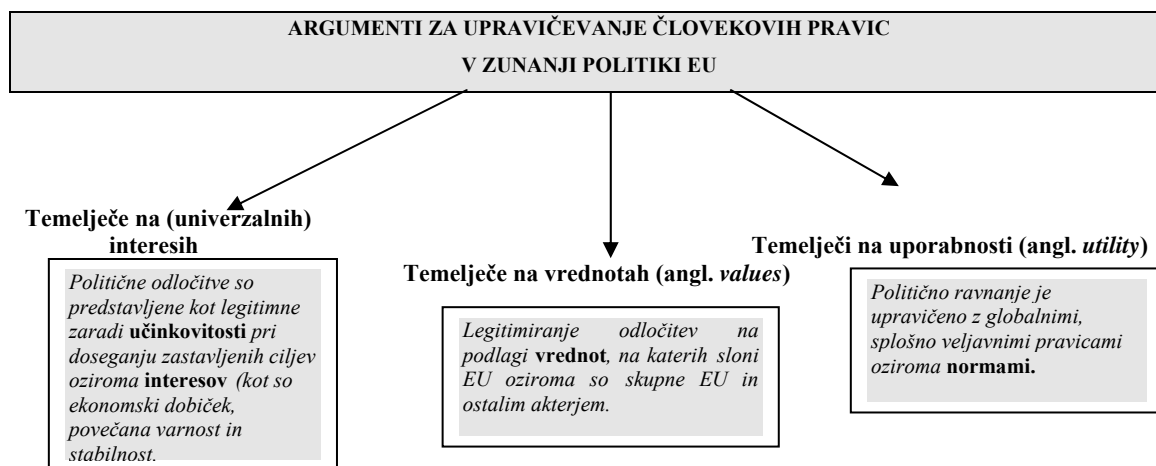
⁶⁰ Evropska komisija (2001a) to definira kot vključevanje človekovih pravic v načrtovanje, oblikovanje, izvrševanje in nadziranje politik in programov ter dialog Evropske komisije in Evropskega sveta s partnerji in s tretjimi državami.

⁶¹ Več denimo v Sporočilu Komisije o človekovih pravicah v sporazumih med Skupnostjo in tretjimi državami (Evropska komisija 1995b).

⁶² Human rights dialogues (2001); Death penalty (1998 – update 2008); Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (2001– update 2008); Children and armed conflict (2003); Human rights defenders (2004); Rights of the Child (2007); Violence against women (2008). Smernice EU o človekovih pravic so politični dokumenti, ki jih sprejme Svet, so pravno nezavezujoč instrument, ki omogoča dolgoročno ukrepanje na perečih območjih (Svet EU 2008a).

ukvarjala tudi Marika Lerch in Guido Schweltnus (2006), ki sta se argumentov lotila v treh možnih smereh, temelječih na: (i) uporabnosti, (ii) vrednotah in (iii) pravicah. Ker tudi nas zanima, kaj je 'skrito' za človekovimi pravicami v zunanji politiki oziroma kako EU upravičuje njihovo vlogo v mednarodnem okolju, si njune argumente pogledjmo povzete v naslednji shemi:

Shema 2. 1: Argumenti za upravičevanje uporabe človekovih pravic v zunanji politiki Evropske unije



Oblikovano po: Lerch, Marika in Guido Schweltnus (2006).

Pri tem lahko torej v prvi skupini govorimo o človekovih pravicah, ki v zunanji politiki služijo vzpostavljanju stabilnosti in miru ter poslovnemu in ekonomskemu razvoju, druga vrsta argumentov opredeljuje človekove pravice, kot jih bomo srečali pri vprašanju članstva v EU, torej skupnosti vrednot, poleg tega pa so v tej skupini tudi človekove pravice kot skupne vrednote, osnova zunanje politike. Človekove pravice v tretji skupini so torej tiste, ki jim pripisujemo univerzalni značaj in ravno tako univerzalna načela za človeštvo ter so mednarodno priznane in uzakonjene.

Po drugi strani pa Rummel in Wessels (1983, 40 v Wagner 2003) pravita, da SZVP ne potrebuje posebnega upravičevanja, saj ima pri tem »alibi« v okviru evropskih standardov in evropskega soglasja, poleg tega pa javni pritisk na odločitve v zunanji politiki po navadi ni tako močan kot pri 'notranjih' vprašanjih, kot so na primer ekonomske in socialne politike.

Kako se EU, če sploh, sooča s premagovanjem »prepada«,⁶³ ki ločuje cilje in sredstva zunanje politike, pa je drugo vprašanje. Vendarle pa, kot bomo prikazali v nadaljevanju, na področju človekovih pravic v svojih diplomatskih prizadevanjih EU ni nemočna. Nasprotno.

2. 2 RAZVOJ IN NORMATIVNI VIRI

Države članice Evropske skupnosti so sodelovale na področju zunanje politike brez pravnih okvirov vse do leta 1970, ko so zunanji ministri sprejeli poročilo, v katerem so predvideli redne pogovore, usklajevanje pogledov, in kjer bo mogoče, izvajanje skupnih ukrepov (Clapham 1999, 632). Williams (2004) pravi, da je tako imenovano 'Luksemburško poročilo'⁶⁴ postavilo temelje neposredni povezavi med človekovimi pravicami in identiteto EU (Williams 2004)⁶⁵, s čimer se strinja tudi Smithova (2008, 116), vendar pa pripominja, da so pri tem »človekove pravice omenjene kot del evropske identitete in ne političnega sodelovanja«, v zvezi s tem pa je kritična tudi do Københavnskega poročila, sprejetega osem let kasneje. Slednje sicer vsebuje tudi določbe o širitvi skupnosti.⁶⁶ Človekove pravice so postale pomembno vprašanje tudi znotraj Evropskega političnega sodelovanja (EPS), kjer so (Smith 2008) prvi dve desetletji temeljile na deklaratorni diplomaciji in političnem dialogu. Začeni z Enotno evropsko listino (EEA), pa so stališča komisije o človekovih pravicah postajala vedno bolj operacionalizirana in uporabna, saj so razkrivala prioritete in »tlakovala pot za vključitev človekovih pravic v Pogodbo o Evropski uniji« (Ahmed in De Jesús Butler 2006, 771). Matlárjeva (2002, 165) pravi, da so človekove pravice postale del politike Evropske unije šele leta 1986 z uvedbo Enotne evropske listine, del operativne zunanje politike pa so postale šele v 90. letih 20. stoletja.

Vendar pa denimo Bulterman (2005, 254) pri tem opozarja, da niti PES niti PEU ne »v/sebujeta določil, ki bi se nanašala na človekove pravice v zunanjih aktivnostih EU«.

⁶³ Znana fraza politologa Christopherja Hilla (2001), ki se ukvarja s tako imenovanim »Capability-Expectation Gap«, prepadom med zmožnostjo na eni strani in pričakovanjem na drugi.

⁶⁴ Luksemburško poročilo, First Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the European Community's Member States, 27. oktober 1970.

⁶⁵ Roterjeva (2009, 278) pravi, da je že pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti vzpostavila eno od temeljnih načel varstva človekovih pravic, in sicer prepoved diskriminacije, v tem primeru sicer »s/amo glede na državljanstvo«.

⁶⁶ Več o tem v poglavju o diplomaciji človekovih pravic in pogojevanju pri širitvi EU.

Avtor se pridruži pogledom, ki zunanje delovanje EU na področju človekovih pravic jemljejo kot nekaj samoumevnega (Bulterman 2005, 259–60), in trdi, da je treba podlago za tovrstne aktivnosti iskati v pogodbah, ki pa ne nalagajo samo pristojnosti, pač pa tudi obveze.⁶⁷ Z Maastrichtsko pogodbo naj bi prišlo do veliko bolj formalizirane zunanje politike EU, ki je za razliko od EPS razkrila dvojnost – po eni strani ambicij vlad članic EU, da igrajo pomembno mednarodno vlogo, in po drugi strani njihovo nasprotovanje temu, da bi odstopile od svoje notranje politike (Hill in Wallace 1996, 5).

Pri pregledu najpomembnejših pogodbenih osnov za politiko človekovih pravic izpostavimo še Dunajsko konferenco o človekovih pravicah (1993)⁶⁸ ter Amsterdamsko pogodbo,⁶⁹ kjer je bilo znova potrjeno vedno večje angažiranje EU. Amsterdamska pogodba v 6 (1). členu (nekdanji člen F) potrdi, da: »Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam«.

Na to se nanaša tudi 49. člen, ki obravnava področje širjenja EU. Za vstop v povezavo lahko zaprosijo tiste države, ki spoštujejo zgornja načela⁷⁰. Eden glavnih ciljev Amsterdamske pogodbe je (Svet EU 1999) bil vzpostaviti bolj koherentno, učinkovito in opazno zunanjo politiko na področju zagotavljanja miru, napredka in stabilnosti v svetu: pogodba je definirala skupne strategije, vzpostavila funkcijo generalnega sekretarja Sveta kot visokega predstavnika za SZVP,⁷¹ uvedla kvalificirano večino v procesu odločanja ter omogočila sklepanje mednarodnih sporazumov v okviru SZVP. Znotraj Sekretariata Sveta sta bili vzpostavljeni dve novi enoti, in sicer za načrtovanje politik (*Policy Planning Unit*) in za zgodnje opozarjanje (*Early Warning Unit*). Vzpostavljena je bila tudi delovna skupina za področje človekovih pravic v okviru

⁶⁷ Ob tem pravi (Bulterman 2006, 260), da sta bila v praksi pravna podlaga za zunanje delovanje EU na področju človekovih pravic tudi člena 308 in 310 PES, da pa se člen 308 (*implied powers*) lahko uporabi kot podlaga za človekove pravice, morajo biti te (2005, 261) eden od ciljev.

⁶⁸ Dunajska konferenca o človekovih pravicah je bila druga tovrstna konferenca, prva je potekala v Teheranu leta 1968. V sklepi deklaraciji Dunajske konference je v 8. členu potrjena povezanost med demokracijo, razvojem in spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Felipe Gómez in Isa de Feyter 2006). Konferenca je torej ponovila zavezanost držav k izpolnjevanju njihovih obveznosti za zaščito splošnega spoštovanja, nadzorovanja in zaščite vseh človekovih pravic (Baehr 2004)..

⁶⁹ Mayer (2008) pravi, da so človekove pravice postale del *acquis communautaire* EU šele z omenjeno pogodbo.

⁷⁰ Roterjeva pri tem opozori (2009, 279), da člen 6(1) vsebuje samo določilo o spoštovanju človekovih pravic, ne pa tudi določila o varovanju pravic manjšin, ki je sicer vsebovano v kopenhagenskih kriterijih. Pri slednjih gre za politična merila, ki jih morajo države kandidatke izpolnjevati, če želijo vstopiti v povezavo (sprejeti na srečanju Evropskega sveta v Københavnu (angl. *Copenhagen criteria*) leta 1993).

⁷¹ Na srečanju Evropskega sveta v Kölnu med 3. in 4. junijem 1999 je bil na to mesto imenovan Javier Solana.

SVZP – 'The Council's Human Rights Working Group' (COHOM), katere naloga je ohranjanje sistematične koordinacije na področju zunanje politike človekovih pravic, sestavljena pa je iz strokovnjakov za človekove pravice iz držav članic in EK, prav tako pa tudi iz regionalnih delovnih teles⁷².

Alston in Weiler (2000, 18) ravno Amsterdamsko pogodbo izpostavita kot prvo, ki poleg zagotavljanja temeljnih načel spoštovanja človekovih pravic »/r/azširi tudi moči skupnost, da izpelje potrebne ukrepe, s katerimi se bori proti vse širšemu spektru diskriminacije«. Avtorja se ob tem cinično obregmeta, da gre v primeru Amsterdamske pogodbe za »prepad med povečano, radodarno verbalno potrditvijo zavezanosti človekovim pravicam ter vidnimi, sistematičnimi dejanji, ki bodo slej ko prej spodjedla legitimnost evropskega konstrukta«. Kljub temu Amsterdamska pogodba v svojem 7. členu predstavi tudi mehanizem za sankcioniranje hudih in trajnih kršitev človekovih pravic, vendar pa se vsebina seveda spet ne dotika zunanje politike, pač pa notranjega sankcioniranja s strani članice EU.

Ta mehanizem ohrani tudi Pogodba iz Nice (2001), ki tudi razširi cilj spoštovanja in zagovarjanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin od razvojnega sodelovanja do vseh vrst sodelovanja s tretjimi državami (181. čl. PES), hkrati pa (Roter 2009, 279) uvede tudi možnost preventivnega delovanja EU, če obstaja resnejša možnost kršitve načel s strani držav članic. Na vrhu v Nici decembra 2000 je bila sprejeta tudi Listina EU o temeljnih pravicah,⁷³ ki pa (Smith 2008) ne poveča pristojnosti EU, nanaša se na dejavnosti institucij EU in je naslovljena na države članice, samo kadar izvajajo pravo EU. Delno popravljeno listino so podpisal in razglasili 13. decembra 2007 v Strasbourgu. Nanjo se sklicuje tudi Reformna pogodba (Lizbonska pogodba), ki med

⁷² Niso pa človekove pravice v PEU omenjene samo v povezavi z 2. stebrom oziroma SZVP, ampak 177. člen (prvi steber) govori o vključitvi posebne klavzule človekovih pravic v vse sporazume, sklenjene s tretjimi državami. Vseeno pa je bil pravni temelj človekovih pravic tako v notranji kot v zunanji politiki EU šibak, o čemer priča tudi dejstvo, da EU ni pristopila k ECHR, v 90. letih pa tudi ni sprejela Listine o temeljnih pravicah.

⁷³ The Charter of Fundamental Rights of the European Union (Listina o temeljnih pravicah EU). Gre za politično deklaracijo, sprejeto v Nici 7. decembra 2000. Prvič v zgodovini EU gre za enotno besedilo, ki obravnava celoten spekter državljanskih, političnih, ekonomskih in socialnih pravic evropskih državljanov in vseh oseb, ki živijo na območju EU. Določila Listine so naslovljena na institucije Unije in na države članice, ki jih morajo upoštevati, ko sprejemajo zakonodajo Unije. Pri pojmu 'temeljnih' pravic gre (Roter 2009, 279) za pravice posameznikov, ki izhajajo iz ustavnih tradicij v posameznih državah članicah in mednarodnih obveznostih, ki so jim skupne. Hkrati pa tudi iz Evropske konvencije o človekovih pravicah, socialnih listin Sveta EU in Sveta Evrope ter sodnih praks Sodišča Evropskih Skuposti in Evropskega sodišča za človekove pravice.

drugim predvideva tudi pristop EU k ECHR. Vse to naj bi (Smith 2008, 115) »/z/manjšalo prepad med notranjo in zunanjo politiko človekovih pravic EU«.

Tudi Sporazum iz Cotonouja, podpisan leta 2000,⁷⁴ temelji na spoštovanju človekovih pravic, demokratičnih načel in vladavine zakona ter dobrega vladanja ter tako »/p/omeni velik korak naprej v razvoju zunanje politike človekovih pravic EU« (Evropska komisija 2001a). Prav tako ob prelomu tisočletja, natančneje novembra 2000, pa sta Evropski svet in komisija sprejela skupno izjavo o razvojni politiki Evropske skupnosti, ki je temeljila na načelu trajnostnega, nepristranskega in participativnega človeškega in družbenega razvoja. Pri tem pa so človekove pravice, demokracija, vladavina prava in načelo dobrega vladanje pomemben sestavni del obojega.⁷⁵

In če se še nekoliko ozremo nazaj. Vidnejšo vlogo v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je na področju človekovih pravic dobil tudi Evropski parlament, ki je leta 1983 začel sprejemati letna poročila in resolucije o človekovih pravicah v svetu, v katerih je spremljal tudi dejavnosti Skupnosti.⁷⁶ Zahteval je (Smith 2008, 119), da »/K/omisija razmisli o povezavi pomoči z minimalnimi pogoji zaščite človekovih pravic in vzpostavitve prizadevanj na tem področju, ki bi vključevala tudi razvojne programe in zunanje sporazume«. Evropski parlament kot aktivnega zaščitnika človekovih pravic v mednarodnem prostoru v tem času kaže tudi dejstvo, da je v letih 1987 in 1988 zavrnil sprejetje finančnih protokolov s Turčijo in Izraelom zaradi zaskrbljenosti nad človekovimi pravicami. Evropski parlament je v osemdesetih letih v luči dogajanja v mednarodnih odnosih⁷⁷ Evropski komisiji namreč dal v razmislek povezavo razvojne pomoči z minimalnimi pogoji promocije in zaščite človekovih pravic. Resnejše angažiranje se kaže na primer tudi v prepovedi novih investicij in uvoza zlatih kovancev, železa in jekla iz Južnoafriške republike v letih 1985 ter 1986 ter embargo na orožje skupaj s še nekaterimi drugimi sankcijami proti Kitajski po masakru na Trgu nebeškega miru. Članice povezave so začele leta 1990 v svojo zunanjo politiko uvajati politično pogojevanje (na primer Francija 1990, Velika Britanija 1990, Nemčija 1991)

⁷⁴ Gre za partnerski sporazum, sklenjen med državami Afrike, Karibov in Pacifika (AKP), podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju, v državi Benin, sklenjen za dvajsetletno obdobje. Veljati je začel aprila 2003.

⁷⁵ Več v European Union Statement on Human Rights, EU Bulletin no.12, 1998, stran 112.

⁷⁶ Evropski parlament. Resolucija o letih 1983/1984.

⁷⁷ Omenimo samo dejstvo, da je kongres ZDA vključil človekove pravice, v politiko pomoči (pogojevanje) že leta 1973, Nizozemska in Skandinavske države so opozarjale na pomembnost človekovih pravic, niso pa še uporabljale principa »korenčka in palice« (Smith 2008, 118).

(Smith 2008, 120). Junija 1991 luksemburški Evropski svet potrdi, da »E/vropska skupnost in njene članice stremijo k univerzalnemu spoštovanju človekovih pravic«. Prav tako je postalo tudi jasno, da so klavzule človekovih pravic v sporazumih način zaščite človekovih pravic (Luxembourg European Council 1991). Da so človekove pravice, njihova konsolidacija in razvoj pomemben del tako SZVP kot tudi razvojnega sodelovanja, je potrdila tudi Maastrichtska pogodba (Smith 2008, 121). Ne samo, da je z njo »zaživela SZVP« (Peterson 1998, 4), ampak je pripeljala tudi do številnih kompromisov.

EU vidi dokaz za vedno večje poudarjanje človekovih pravic v svoji zunanji politiki v dejstvu, da se v sklenjenih sporazumih vedno bolj sklicuje prav na norme človekovih pravic (Evropska komisija 1995c). Pri tem pa je kot prvo sklicevanje v pogodbenem dokumentu navedena četrta konvencija iz Loméja (1990),⁷⁸ oziroma njen 5. člen, hkrati pa ugotavlja, da »omenjeni sporazum in ostali podobni dogovori niso nudili zadostne pravne osnove za njihovo prekinitve v primeru resne kršitve človekovih pravic ali motenja demokratičnega procesa«. Prav zaradi tega se je (Evropska komisija 1995b) že leta 1992 v pogodbe oziroma sporazume s tretjimi državami začela vključevati posebna klavzula o človekovih pravicah (Evropska komisija 2001a).⁷⁹ Da ne gre zgolj za norme kot takšne, pač pa tudi za interese, EU potrdi sama, ko trdi, da so klavzule človekovih pravic (Evropska komisija 1995a, 2) »subjekt skupnega interesa in del dialoga med stranema ter hkrati tudi instrument za izvrševanje pozitivnih ukrepov«, prav tako pa dopuščajo seveda tudi restriktivne ukrepe in prekinitve sporazuma.⁸⁰ Poleg tega pa igrajo pri vključevanju človekovih pravic v diplomacijo EU pomembno vlogo poleg gospodarskih tudi varnostni interesi,⁸¹ h katerim se vrnemo kasneje.

Leta 2003 so se šefi držav in vlad znotraj Evropskega sveta odločili (Svet EU 2004, 11), za razširitev mandata Evropskega nadzornega centra za rasizem in ksenofobijo

⁷⁸ Gre za prvi razvojni sporazum, ki je vključeval klavzulo o človekovih pravicah kot temeljni del sodelovanja, kar pomeni, da bi lahko kakršnakoli kršitev človekovih pravic pripeljala do delne ali popolne ukinitve razvojne pomoči.

⁷⁹ Poročilo Evropske komisije izpostavlja tri področja, kjer lahko EK okrepi svoje delo (Evropska komisija 2001a, 25–6), in sicer: koherentnejša in konsistentnejša politika na področju človekovih pravic, zlasti v SZVP; postavljanje človekovih pravic med prioritete cilje, zlasti v političnem dialogu ter trgovinski in zunanji pomoči, ter ubiranje bolj strateškega pristopa k EIDHR.

⁸⁰ Ta ima pravno osnovo v 65. členu Dunajske konvencije o pogodbenem pravu iz leta 1969 (Evropska komisija 1995a, 3).

⁸¹ Leta 2006 je denimo EU v svojem letnem poročilu zapisala, da »E/U obravnava človekove pravice in demokracijo kot temeljna stebra za ohranjanje miru in varnosti ter doseganje razvojnih ciljev« (Svet EU 2007b, str. 7).

(*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*), iz katerega je nastala Agencija za človekove pravice (*Human Rights Agency*).⁸² Svet je 15. februarja 2007⁸³ res ustanovil Agencijo Evropske unije za temeljne pravice, ki je nadomestila Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC) s sedežem na Dunaju. Gre za (Svet EU 2007a, 8) »/n/eodvisno agencijo Skupnosti, ki obravnava vprašanja temeljnih pravic, povezanih z izvajanjem prava Skupnosti v Evropski uniji in državah članicah«. Veliko bolj 'navzven' je usmerjena funkcija osebnega predstavnika za človekove pravice pri visokem predstavniku za SZVP.

2. 3 INSTRUMENTI in INSTITUCIJE

Čeprav smo se v prejšnjih poglavjih največ ukvarjali s SZVP, je treba jasno izpostaviti, da so aktivnosti EU na področju zunanjih odnosov seveda mnogo širše in zajemajo tudi druge vidike, kot je denimo razvojno sodelovanje. Evropski svet in Evropska komisija sta pristojna, da zagotavljata konsistentnost in sodelovanje na tem področju, za okvir pa jima služi že omenjena pogodbeno podlaga.

Med diplomatske instrumente v okviru zunanje politike človekovih pravic EU (Evropska komisija 2008c) šteje;⁸⁴ Sklepe Sveta, Skupne strategije,⁸⁵ Skupne pozicije⁸⁶ in Skupne ukrepe,⁸⁷ politični dialog,⁸⁸ pomemben predvsem za razčiščevanje razmer na

⁸² Več o tem v Evropska komisija (2004).

⁸³ Uredba Sveta št. 168/2007 z dne 15. februarja 2007.

⁸⁴ Na drugi strani pa predstavi instrumente v okviru tako imenovanega načela 'korenček in palica' (iz česar je razvidno, da diplomatske instrumente razume kot pozitivne oziroma miroljubne ukrepe), mednje pa sodijo klavzule človekovih pravic v sporazumih, finančna pomoč, GSP, sporazumi o prosti trgovini ter avtonomne sankcije in restriktivni ukrepi.

⁸⁵ Uvedene z Amsterdamsko pogodbo, njihov namen je zagotavljati splošno konsistentnost Unije na mednarodnem prizorišču, o njih pa se zedinijo na ravni šefov držav in vlad (Evropski svet). Izvršene so na področjih, kjer imajo države članice pomembne skupne interese, in morajo biti sicer sprejete soglasno, na področju zunanje in varnostne politike pa s kvalificirano večino. Prva skupna strategija je bila namenjena Rusiji, in sicer na Svetu v Kölnu 1999 (Svet EU 1999).

⁸⁶ Skupne pozicije definirajo pristop Unije do določene zadeve splošnega interesa, pri čemer morajo države članice zagotoviti, da so njihove nacionalne politike konformne skupnim pozicijam (Svet EU 1999).

⁸⁷ Naslavljajo specifično situacijo, kjer je potrebna operacionalna akcija Unije, kar pomeni, da vsebujejo tudi finančne oziroma proračunske določbe. Prav tako skupni ukrepi zavezujejo države članice (Svet EU 1999).

⁸⁸ Obstaja več različnih vrst političnih dialogov, in sicer strukturirani dialog o človekovih pravicah ter dialogi, ki potekajo v posebnih pododborih v okviru pridružitvenih sporazumov, sporazumov o partnerstvu in sodelovanju ali sporazumov o sodelovanju, zlasti v okviru evropske sosedске politike. Potekajo tudi lokalni dialogi o človekovih pravicah in posvetovanja trojke o vprašanih s področja človekovih pravic (Svet EU 2008a)..

področju človekovih pravic s tretjimi državami, in pogajanja⁸⁹ (bilateralna in regionalna), demarše,⁹⁰ deklaracije, delovanje v mednarodnih in regionalnih forumih (OZN, OVSE, SE) ter že omenjene smernice človekovih pravic. Hkrati EU izvaja regionalne iniciative in partnerske sporazume ter skrbi za nadzor in pomoč pri izvedbi volitev. Pri tem velja omeniti, da je število političnih dialogov skozi čas naraslo.⁹¹ Smithova (2008), ki ugotavlja, da med zunanjepolitičnimi ukrepi na področju človekovih pravic prednjačijo pozitivni pred negativnimi, ob tem instrumente razdeli na področje pogojevanja, pomoči, diplomatske instrumente ter civilne in vojaške misije (Smith 2008, 127–36). Pri tem med diplomatske instrumente šteje deklaracije, demarše, dialog s tretjimi državami, izpostavi pa tudi institucijo osebnega predstavnika za človekove pravice pri visokem predstavniku za SZVP, ki sodeluje v dialogih in pogovorih s tretjimi državami, je aktiven v javni diplomaciji in zaščiti človekovih pravic v mednarodnih organizacijah ter si prizadeva za prednostno tematiziranje človekovih pravic v aktivnostih in politikah EU. Ob tem pa seveda ne gre pozabiti tudi na dejavnosti v mednarodnih institucijah oziroma forumih, kot so OZN, OVSE in SE. Sporočilo Evropske komisije o vlogi EU pri promoviranju človekovih pravic in demokracije v tretjih državah⁹² (Evropska komisija 2001a, 6) izpostavlja kot instrumente 'tradicionalne diplomacije' demarše, posredovanje v mednarodnih forumih in sankcije. Matlaryjeva prav sankcijam (2004, 141), ki so »/.../zaradi velikosti EU dovolj učinkovite in imajo resničen vpliv/.../«, ter spoznanju, da je »E/U poleg ZDA najpomembnejši politični akter v svetu«, nameni največ pozornosti pri razvijanju instrumentov diplomacije EU na področju človekovih pravic. Kot smo predstavili v konceptualnem poglavju naloge, norme v okviru mehke politike po mnenju Matlaryjeve

⁸⁹ Pogajanja potekajo na različnih ravneh: srečanja šefov držav ali vlad, ministrska srečanja, višji uradniki ali strokovnjaki se srečujejo redno, pri čemer EU navadno predstavlja Trojka, v nekaterih primerih tudi vse delegacije EU (Svet EU 1999).

⁹⁰ Izražajo zaskrbljenost nad razmerami in navadno predvidijo tudi ukrepe, izdaja jih bodisi predsedstvo EU (Presidency) ali pa Trojka. Hkrati lahko EU da javno izjavo o vladah ali drugih straneh, da spoštujejo človekove pravice, ali pa pozdravi napredek. Omenjene izjave so objavljene na tiskovnem portalu Sekretariata Sveta (Press Service of the Council Secretariat, <http://ue.eu.int/newsroom>). Ob tem je treba poudariti še, da demarše niso zgolj instrument zunanje politike, v katerem EU izraža zaskrbljenost oziroma kritizira, pač pa se uporabljajo tudi v pozitivnem smislu, ko EU izpostavi in pozdravi pozitivne spremembe na določenem področju, denimo človekoljubne sporazume in odpravo smrtnih kazni v Kolumbiji (2007, 2008) ter izpustitev zagovornikov človekovih pravic v Uzbekistanu (2008); več v letnem poročilu EU (Svet EU 2008a).

⁹¹ Glej prilogo A.

⁹² Sporočilo je med drugim izpostavilo tri glavna področja v zunanji politiki človekovih pravic, kamor se Evropska komisija lahko vključi, in sicer pri podpiranju konsistentne politike na področju človekovih pravic, posebno v okviru SZVP, s poudarjanjem večje prioritete človekovih pravic in demokratizacije v odnosu s tretjimi državami, izkoriščanjem priložnosti za uporabo političnega dialoga, trgovine in zunanje pomoči ter s sprejetjem bolj strateškega pristopa k Evropski iniciativi za demokracijo in človekove pravice (EIDHR).

(2004, 141) igrajo vedno večjo vlogo, vendar pa je ključna razlika v tem, da se, »/m/edtem ko zunanja politika ZDA prepleta nacionalno varnost, moralni diskurz in diplomacijo prisile, zunanja politika EU nanaša na mednarodne pravne norme, predvsem tiste, usidrane v sistem Združenih narodov«.

Aktivno vlogo Evropskega parlamenta pri mednarodni vključenosti EU v politiko človekovih pravic smo že prikazali, ob tem pa velja omeniti še, da je (Matlárý 2002, 187) Evropski parlament razvil svoj niz instrumentov, ki med drugim vključujejo zaslišanja o spornih situacijah človekovih pravic (denimo Vzhodni Timor in Alžirija), prav tako je bil »/.../prvi parlament, ki je povabil dalajlamo na uradni sestanek v Tibet«. Evropski parlament uporablja tako javno kot tiho obliko diplomacije. Zavrne lahko tudi sporazume s tretjimi državami, kar mu daje precejšnjo moč pri odločanju, prav tako pa nadzira volitve in podpira različne demokratične projekte. V poročilu o učinkovitosti dialogov človekovih pravic in odnosov s tretjimi državami (Evropski parlament 2007) je odbor za zunanje zadeve pri Evropskem parlamentu tako še enkrat opravil z vsemi dvomi o pomembnosti človekovih pravic v mednarodnih odnosih za EU, v katerem je potrdil svoje (2007, 6):

/p/oudarjanje, da je promocija človekovih pravic temeljni del zunanjepolitičnih aktivnosti EU. Pri tem pa poziva Svet in Komisijo, da sistematično vključita vprašanja človekovih pravic na dnevni red političnih dialogov EU in pogovorov s tretjimi državami ter bolj vključita človekove pravice v vse zunanje politike EU, vključno z zunanjimi pogledi notranjih politik EU, in vztrajata pri uporabi vseh razpoložljivih instrumentov z namenom doseganja ciljev.

Zavzema stališče, da morajo biti človekove pravice postavljene na najvišjo politično raven z namenom zagotavljanja dovolj političnih prizadevanj skrbi za človekove pravice; pri čemer poziva, naj promocija in zaščita človekovih pravic v tretjih državah ni pogojevana z geopolitičnimi ali geostrateškimi zavezništvi; poudarja, da mora biti v okviru političnih, ekonomskih in trgovskih dialogov spoštovanje človekovih pravic temeljno za strateške in prednostne odnose EU.

Evropska komisija je (Alston in Weiler 2000, 34) igrala v povezavi z velikim številom držav »/v/italno, konstruktivno in pogosto inovativno vlogo pri podpiranju človekovih pravic in demokratičnih iniciativ, zagotavljala sredstva za podporo in spremljanje volitev, zagotavljala pa je tudi človekoljubno pomoč.⁹³ Ob tem pa je treba izpostaviti tudi zakonodajno podlago, mednarodno fragmentacijo (razdrobljenost) in pomanjkanje osebja, ki ovirajo delo komisije tudi na področju človekovih pravic.

⁹³ Evropska pobuda za demokracijo in zaščito človekovih pravic (poglavje B7-70 proračuna) se je začela leta 1994 z proračunskim zneskom 59,1 milijona evrov. Od takrat se je skoraj podvojil in je leta 1998 znašal 97,4 milijona. V te zneske niso vključene plače za uradnike EU. Samo za primerjavo: proračun za financiranje pisarne visokega komisarja za človekove pravice OZN doseže le eno četrtno tega zneska.

Ob tem omenimo še enega institucionalno gledano pomembnega akterja na področju človekovih pravic, to je Evropski svet, ki je »v/edno imel osrednjo vlogo v povezavi s človekovimi pravicami, /.../ pri tem pa je bil postavljen predvsem zaradi prispevka h koordinaciji človekovih pravic med tremi stebri« (Alston in Weiler 2000, 45–7).

3 POGLED NA DIPLOMACIJO ČLOVEKOVIH PRAVIC 'V PRAKSI'

3. 1 NOTRANJI VIDIK

Čeprav smo se v tem diplomskem delu osredotočili zgolj na diplomatske oziroma zunanjepolitične aktivnosti EU kot skupnosti na področju človekovih pravic, pa bomo v pričujočem poglavju namenili kratek razmislek tudi argumentom, zakaj je notranjepolitično ravnanje EU tako tesno povezano z njeno kredibilnostjo, ki jo potrebuje kot diplomatski akter v mednarodnih odnosih.

Izhajamo iz sklepa Alstona in Weilerja, ki v obsežnem delu o zunanji politiki človekovih pravic EU (1998; 2000) izpostavita, zakaj je treba ob preučevanju zunanjih aktivnosti EU upoštevati tudi notranjo politiko povezave, pri čemer se ni »m/ogoče ogniti niti že večkrat omenjeni ironičnosti, ali boljše, paradoksalnosti« (Alston in Weiler 2000, 8). Dejstvo je namreč (Alston in Weiler 1998; Balfour 2006; Smith 2008), da sta razvoj in implementacija učinkovite zunanje politike človekovih pravic lahko izpeljana le v kontekstu ustrezne notranje institucionalizacije določil oziroma dogovorov. V obdobju, ko sta univerzalnost in neodtujljivost temeljno povezani s človekovimi pravicami, pa zunanja politika, ki v tem oziru ni podkrepljena z ustrezno notranjo politiko, »n/e more biti vzeta resno« (Alston in Weiler 2000, 8). Zanimivo je tudi, da sta avtorja ob prelomu tisočletja kot tretji argument v zvezi s tem zapisala, da »j/e kredibilna politika človekovih pravic v novem tisočletju tisto, kar se mora ogniti unilateralizmu in dvojnemu standardom«. Kot bomo z nekaj primeri dokazali v naslednjih poglavjih, desetletje kasneje ta izziv še vedno obstaja.

Kar se še posebno tiče vloge EU kot mednarodnega akterja na področju človekovih pravic, pravi Balducci (2008, 16), je »r/azvoj njenega notranjega režima človekovih pravic in soobstoj držav članic z različnimi etičnimi in materialnimi prizadevanji, ki prispevajo h kompleksni strukturi EU kot akterju na področju človekovih pravic«. Kritična je tudi Smithova (2008, 116), ki trdi, da ima EU »š/ibko vlogo, kar zadeva spoštovanje in zaščito človekovih pravic znotraj njenih meja«, čeprav so države članice podvržene nadzoru Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu, Evropski socialni listini, odboru neodvisnih strokovnjakov za Socialno listino in Evropskemu

odboru za preprečevanje mučenja. Za samo kredibilnost v zunanji politiki oz. diplomaciji je izredno pomembno (Smith 2008, 115), da EU aktivno zastopa človekove pravice koherentno in konsistentno tudi v svoji lastni, torej notranji diplomaciji, če jih želi uspešno zastopati v odnosu s tretjimi državami. Letna poročila denimo vsebujejo malo informacij o notranjih dejavnostih EU na področju diplomacije človekovih pravic.

V nadaljevanju si kot zgled oglejmo avstrijski primer, saj je bila Avstrija prva in zaenkrat tudi edina država članica povezave, zoper katero je EU ukrepala. Kljub temu pa je treba opozoriti na dejstvo, da so (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 60):

/k/ljub temu da so bile sankcije sprejete kolektivno, so zadevale zgolj bilateralne odnose med avstrijsko vlado in vladami drugih članic EU. Ravno zaradi tega se je pojavil določen dvom o statusu tovrstnih ukrepov, ki jih je sicer razglasilo portugalsko predsedstvo Svetu EU. Kljub temu pa je bil dogovor o sankcijah dosežen zunaj pravnega ogrodja EU, ni predstavljal odločitve Sveta EU, Evropska komisija pa je bila o tem obveščena šele po samem dogodku, namesto da bi bila vključena v predhodna posvetovanja.

3. 1. 1 Avstrijski primer in odziv Evropske unije

Med februarjem in septembrom 2000 je (Smith 2008, 114) štirinajst držav članic uvedlo bilateralne sankcije proti Avstriji, potem ko je bila skrajno desničarska stranka FPÖ (Avstrijska svobodnjaška stranka) vključena v vladno koalicijo. Februarja istega leta je zato portugalsko predsedstvo Sveta EU v imenu štirinajstih članic povezave izjavilo, da (Falkner 2001, 2) »v/lade štirinajstih držav članic ne bodo zagovarjale oziroma sprejele nobenih uradnih bilateralnih kontaktov na politični ravni z avstrijsko vlado, v kateri bo FPÖ; Avstrija ne bo dobila podpore pri kandidiranju za položaj v mednarodnih organizacijah; prav tako pa bodo avstrijski veleposlaniki v prestolnicah držav članic sprejemani le na tehnični ravni«. Med drugim je namreč obstajala bojazen, da bo prišlo do kršenja človekovih pravic, predvsem na področju migracij in azilne politike. Sankcije so bile na ravni bilateralnih ukrepov, ne ukrepov EU kot skupnosti, uporabljene pa so bile pred »/k/akršnim koli znakom, da bo Avstrija kršila skupne vrednote«. Tudi Evropska komisija je ob tem izdala poročilo (Falkner 2001, 2), v katerem je o sestavi vlade v Avstriji zapisala, da deli skrbi s štirinajsterico, še posebno pa je poudarila nadzor določil oziroma vrednot Evropske unije, med katerimi so bile posebno izpostavljene človekove pravice. Previdno se je (De Witte in Toggenburg 2004, 75) odzval tudi Evropski parlament, in sicer z resolucijo in tako imenovanim 'Lutfordovim poročilom'. V obeh primerih je šlo za izražanje nepodpore FPÖ ter

poudarjanje evropskih vrednot, ne pa toliko tudi konkretnih ukrepov, ki bi jih pri tem morali izvesti.

PEU ni vključevala nobenega določila o izključitvi države članice zaradi nespoštovanja načel v členu 6. Vseeno pa bi bilo članstvo lahko v primeru resnih in trajnih rešitev (začasno) prekinjeno⁹⁴ (Falkner 2001, 2). Prav slednje pa v primeru Avstrije ni bilo nikoli izpostavljeno, kljub temu, da so vlade nekaterih držav članic izrazile zaskrbljenost, da bi do resnih in trajnih kršitev človekovih pravic lahko prišlo v prihodnosti. Ali, kot ugotavlja Falknerjeva (2001, 3), gre za ključno razlikovanje med dejanskimi in aktualnimi kršitvami ter tistimi kršitvami, ki bi se utegnile zgoditi. Naslednje vprašanje se postavlja pri reagiranju na tovrstne kršitve, ki je bilo v primeru Avstrije torej predvsem »ustno« (Falkner 2001, 3).

Avstrija na drugi strani je zagrozila, da bo prizadela gospodarstvo EU, prav tako pogajanja za Pogodbo iz Nice, izveden pa naj bi bil tudi referendum o odnosih z EU, saj naj bi bilo javno mnenje večinsko proti sankcijam. Septembra so tako »trije modri možje« (angl. *three wise men*) poročali, da avstrijska vlada spoštuje človekove pravice, in štirinajsterica držav je sankcije ukinila. V poročilu 8. septembra 2000 je odbor namreč zapisal, da Avstrija deluje skladno z interesi in skupnimi evropskimi vrednotami ter da avstrijski notranji sistem na področju manjšin, beguncev in imigrantov izpolnjuje zahteve, ki jih morajo izpolnjevati članice EU. Argumenti, izhajajoči iz pogodb, so namreč obstajali tudi na drugi strani, med drugim ohranjanje nacionalne identitete države članice (PEU, člen E), odmik od ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje načel pogodbe (PES, člen 10), ne gre pa pozabiti niti načel skupnega trga in solidarnosti med državami članicami (PES, člen 2) ter nediskriminacije (PES, člen 12).

Problem diplomacije EU se na tem mestu kaže tudi v dejstvu, da je v avstrijskem primeru nastopila z (Falkner 2001, 4) »multinacionalnim, ne pa skupnostnim odločanjem«. In če ugotavljamo, koliko imajo interesi in vrednote opraviti z

⁹⁴ Šlo je za precej zapleten postopek, po katerem mora Svet EU najprej soglašati (razen države kršiteljice), da gre za obstoj resne in trajne kršitve, in sicer na pobudo ene tretjine držav članic ali Evropske komisije ter privolitvi Evropskega parlamenta. Še pred tem naj bi vlada države »kršiteljice« izročila svoja opažanja oziroma zaključke. Šele ko je vse to izpolnjeno, lahko Svet EU s kvalificirano večino ukine določene pravice, ki izhajajo iz pogodb, vključujoč volilno pravico. Na vrhu v Nici (december 2000) pa so se države članice zedinile o tem, da lahko v prihodnje ukrepajo tudi v primeru nevarnosti resnega kršenja načel, in sicer z ustreznimi priporočili ali vzpostavitev Odbora modrih mož, ki bi poročal v teh primerih.

diplomacijo človekovih pravic EU, se na tem mestu postavlja vprašanje, s katerimi interesi ali tudi vrednotami je bil pogojen odziv EU na razmere v Avstriji. Je res »/a/vstrijska stranka imela politične interese, ki so šli mimo retorike skupnih evropskih norm in vrednot« (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 59)? Bolj kot z identiteto EU naj bi bile torej sankcije proti Avstriji izoblikovane zaradi »/l/astnega interesa moči lačnih politikov« (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 62), ki so torej povezavo razpeli med vedenjem, povezanim z identiteto, na eni strani ter instrumentalizacijo vrednot za namene moči na drugi.

Avstrijski primer je pokazal (Smith 2008, 114), da je notranje spoštovanje človekovih pravic zadeva EU, vendar pa je ta omejena v morebitnih ukrepih proti kršiteljici. Po Pogodbi iz Nice so bile možnosti za prekinitev članstva spremenjene, olajšana je bila tudi morebitna preiskava znotraj države članice v primeru suma na kršenje načel EU. Ker se primanjkljaj očitno kaže ne samo v notranji politiki človekovih pravic, je z ozirom na pravne spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba, mogoče pričakovati jasnejšo in natančnejšo, predvsem pa konsistentno notranjepolitično držo, ki se bo iz notranjega reda razširila na mednarodno raven. Pokazala se je tudi nejasna ločnica med aktivnostmi držav članic znotraj in zunaj okvira Evropske unije, hkrati pa je postalo jasno (De Witte in Toggenburg 2004, 77), da morajo biti tovrstne bilateralne sankcije izvedene nadvse previdno, tudi zaradi »/m/anjka ustreznega multilateralnega mehanizma za kolektive in kontrolirane ukrepe«.

In če se ob koncu analize odmaknemo od avstrijskega primera: izpostaviti je potrebno tudi vprašanje pravic manjšin, ki kaže na naslednji večji prepad med notranje in zunanjepolitično držo. Evropska unija namreč (De Witte in Toggenburg 2004, 68) ne uvaja nikakršnih ukrepov, s katerimi bi spodbudujala upoštevanje standardov zaščite manjšin v svojih državah članicah, medtem ko prav manjšinsko vprašanje dobiva vse večji pomen pri pogojevanju članstva v povezavi, kar je še »/e/den od zgovornih primerov dvojnih standardov EU«. Natančneje se bomo temu posvetili v poglavju 3. 4, ko bomo govorili o vlogi človekovih pravic pri širitvi EU, da pa sodi omenjeni argument tudi v pričujoče poglavje potrjuje dejstvo, da (De Witte in Toggenburg 2004, 68) »/j/e problematična ustavitev nadzornega mehanizma, ko država kandidatka postane članica EU«, kar torej zunanjepolitično komponentno preusmeri na notranjepolitično.

3. 2 ZUNANJEPOLITIČNE AKTIVNOSTI

»Defence of human rights and democratic principles is an important component of EU foreign policy, but when setting priorities in relations with third countries such as Russia and China, strategic and economic objectives stand higher on the agenda.«
(Panebianco 2006, 133).

V prejšnjem poglavju smo se torej ukvarjali z notranjepolitičnim pristopom EU na področju diplomacije človekovih pravic, ki pa ga zaradi omejitve in teme naloge nismo podrobneje razčlenjevali. Na tem mestu ne bo odveč ponovno izpostaviti, da je prav razkorak med notranjo in zunanjo 'držo' EU predmet številnih kritik in dvomov, ki mečejo slabo luč tudi na ostale zunanjepolitične aktivnosti povezave na področju človekovih pravic, ali kot pravita Roterjeva in Bojinovičeva (2007, 168), »/o/dnos med zunanjo in notranjo sfero lahko predstavlja problem za legitimnost, če v notranjem redu stvari niso razčiščene«. Kritična je tudi Smithova (2008, 116), ko trdi, da politika človekovih pravic EU ni vseobsegajoča, saj se, »/m/edtem ko mednarodno zastopa vrednote človekovih pravic, sama v mednarodnem smislu noče podvreči kritiki«. Hkrati, kar je za naš razmislek še pomembnejše, Smithova zaključí, da se prakse diplomacije, oziroma zastopanja človekovih pravic navzven, oblikujejo v posameznih državah članicah, ne pa v EU kot takšni. »Države članice torej izkoriščajo Unijo za zaščito človekovih pravic, ki pa v notranjem kontekstu EU niso tako dobro razvite« (Smith 2007, 117). Posebno nas bo torej tudi v tem poglavju zanimalo tisto, kar Matlaryjeva (2003, 2) opiše kot »/u/pravičevanje odločitev s človekovimi pravicami, za razliko od pogajanja za rešitve, kar je pomembno zaradi politik, ki so iz tega procesa izpeljane«⁹⁵.

⁹⁵ Na večstranski ravni je EU (Svet EU 2008a) dejavna v Svetu za človekove pravice (HRC), kot smo v preteklih poglavjih že izpostavili, pa na njeno mednarodno delovanje močno vplivajo tudi njene dejavnosti znotraj OZN, posebno v Generalni skupščini. V preteklem letu je imel, glede na zadnje poročilo Sveta EU, HRC šesto, sedmo in osmo redno sejo ter tri posebne seje o kršitvah človekovih pravic na zasedenih palestinskih ozemljih, o stanju človekovih pravic v Mjanmaru in pravici do hrane. EU je podprla podaljšanje mandatorov posebnih poročevalcev o stanju človekovih pravic (Haiti, Sudan, Burundi, Liberija, Severna Koreja, Mjanmar, Somalija). EU je prav tako podprla začetek splošnega rednega pregleda, inovativnega mehanizma Sveta za človekove pravice za opravljanje pregledov stanja človekovih pravic v vsaki državi na vsaka štiri leta. Na 62. zasedanju Generalne skupščine Združenih narodov je EU dala pobudo za izjavo, v kateri je 95 držav z vseh celin pozvalo k moratoriju na uporabo smrtnih kazni za namen njene odprave. Na podlagi te pobude so resolucijo o smrtni kazni sprejele 104 države, v veliki meri po zaslugi dejavne kampanje EU in drugih avtorjev resolucije. Predstavlja zgodovinski uspeh na poti k vsesplošni odpravi smrtnih kazni. EU si je prav tako prizadevala za sprejetje več resolucij o stanju človekovih pravic v nekaterih državah (Mjanmar, Severna Koreja, Iran, Belorusija) in resolucije o otrokovih pravicah (v sodelovanju z latinskoameriškimi in karibskimi državami), ki vzpostavlja mandat posebnega predstavnika za vprašanje nasilja nad otroki.

Večina zunanjih sporazumov, ki vključujejo človekove pravice, predstavlja tudi institucionalno ogrodje za politični dialog med EU in tretjimi državami (Bulterman 2005, 262). V smernicah za dialog na področju človekovih pravic (13. december 2001) je namreč še enkrat znova potrjeno, da je vprašanje človekovih pravic, demokracije in vladavine zakona vključeno v vsa srečanja in diskusije s tretjimi državami, na vseh ravneh, vključujoč politični dialog. Več težav pa (Bulterman 2005, 262) »/predstavlja pridobivanje informacij o pogostosti vključitve človekovih pravic na dnevni red v politični praksi«. Ali je ta praksa, kot je iz uvodnega citata Stefanie Panebianco mogoče razbrati, res na 'trhlih temeljih', pa bomo skušali ugotoviti v tem poglavju.

Ob vpogledu v diplomatske dejavnosti EU na področju človekovih pravic še enkrat znova ne moremo spregledati dejstva, kako obsežna je politika človekovih pravic, oziroma kako razvejano je področje, ki ga EU vključuje v svojo zunanjo politiko človekovih pravic.⁹⁶ Ravno ta razsežnost pa pripelje do prikrivanja in nekonsistentnosti, ki da slutiti interese in cilje, ki se skrivajo v ozadju nenatančno dodelane politike. (Ne)kredibilnost izhaja tudi iz tega (Clapham 1999, 639), kolikšna je konsistentnost zaščite človekovih pravic v notranji in zunanji politiki, oziroma »doma in v tujini«. V nadaljevanju si oglejmo, kako tu delujejo 'tipična' diplomatska sredstva političnega dialoga (natančneje v nadaljevanju na primeru Kitajske), skupnih stališč in skupnih ukrepov.

3. 2. 1 Dialogi o človekovih pravicah

Dialogi, usmerjeni izključno v človekove pravice⁹⁷ (Svet EU 2008b), so le ena od številnih vrst dialogov, ki jih izvaja EU v odnosu s tretjimi državami. HRD so strukturirani in potekajo na ravni strokovnjakov s področja človekovih pravic.⁹⁸ Gre za

⁹⁶ Na primer EU Code of Conduct on arms exports, junij 1998 – vključuje kriterij o spoštovanju človekovih pravic v državi zaključne destinacije, prav tako je s spoštovanjem človekovih pravic pogojen tudi odnos EU z Zahodnim Balkanom, človekove pravice so vključene v shemo *tariff preferences* Evropske komisije, sem pa EU vključuje tudi boj proti terorizmu (Svet EU 1999).

⁹⁷ Human Rights Dialogue, v nadaljevanju HRD.

⁹⁸ Ukvarjamo se torej izključno z dialogi, usmerjenimi v človekove pravice. Poleg pa obstaja še vrsta drugih dialogov, kot so: dialogi ali razprave dokaj splošne narave, katerih podlaga so regionalni ali dvostranski sporazumi, pogodbe ali konvencije ali strateška partnerstva, ki sistematično obravnavajo vprašanje človekovih pravic; priložnostni dialogi, ki zajemajo tudi teme, povezane s skupno zunanjo in varnostno politiko, torej tudi človekove pravice; dialogi v okviru posebnih odnosov z nekaterimi tretjimi državami (Evropska unija 2008b). Glavna cilja omenjenih dialogov pa sta razpravljati o zadevah

politični instrument, katerega smernice so bile osnovane med belgijskim predsedovanjem EU leta 2001, sprejel pa jih je Svet EU 13. decembra 2001. Kot je zapisano v njih (Svet EU 2001b), sta dva glavna cilja HRD izboljšanje situacije človekovih pravic v državi, s katero se dialog odvija, ter ohranjanje komunikacijskega kanala z določeno državo na področju človekovih pravic. HRD so lahko strukturirani (Kitajska), temelječi na sporazumih (Jordanija), v obliki posvetovanj s Trojko (ZDA, Japonska), *ad hoc* dialogi (Turkmenistan) in ostale oblike političnih dialogov, ki vključujejo človekove pravice. Da daje EU vedno večji pomen človekovim pravicam v dialogih s tretjimi državami priča tudi dejstvo, da se je tovrstna oblika zunanjepolitičnih oziroma diplomatskih aktivnosti EU v letu 2008 močno razširila (glej Prilogo A).

Že omenjena nekonsistentnost v diplomatskem ravnanju lahko izhaja tudi iz neupoštevanja dejstva, da obravnavanje človekovih pravic v dialogu »ne izključuje obravnavanja človekovih pravic na kateri koli ravni političnega dialoga« (Svet EU 2008b), denimo v obliki pridružitvenih sporazumov ali posebnih skupin za človekove pravice. Evropska unija ima dialoge o človekovih pravicah z vrsto držav, sodijo pa v niz ukrepov, ki jih lahko uporabi za uveljavljanje svoje politike glede človekovih pravic (Svet EU 2008b, 3).

Dialogi, ki so usmerjeni izključno v človekove pravice, so zelo strukturirani in potekajo na ravni strokovnjakov. V EU dialog koordinira Svet, ki pa tudi sam, zanimivo, prepoznava nejasnosti in spornosti v svoji politiki dialoga človekovih pravic, saj zapiše:

/d/a bi bil pristop EU k dialogom lahko skladnejši, kot je zdaj. Dejansko smo priča podvajanju teh dialogov, poleg tega pa ti dialogi potekajo na zelo različnih ravneh (npr. na ravni strokovnjakov iz prestolnic ali vodij misij) in v različnih okvirih. Odločitev o vzpostavitvi novih dialogov je zato treba sprejeti ob upoštevanju pričakovane dodane vrednosti in razpoložljivih sredstev za njihovo izvajanje (Svet EU 2008b, 2).

Vprašanje, ki ga nenehno postavljamo v ospredje, pa je, *zakaj* se Evropska unija sploh odloči, da bo z določeno državo vzpostavila dialog izključno o človekovih pravicah? V lani spremenjenih oziroma dopolnjenih smernicah o dialogu človekovih pravic (Svet EU 2008b, razdelek 3.2) Svet EU skopo odgovori, da se bodo »/t/akšne odločitve sprejemale v skladu z *določenimi merili*, pri čemer bo ustrezno nalogi treba ohraniti določeno stopnjo *pragmatizma in prožnosti*«.

skupnega interesa in bolje sodelovati znotraj mednarodnih teles ter analizirati probleme, povezane s človekovimi pravicami, in skušati izboljšati nastalo situacijo.

Po podatkih Sveta EU (2008) trenutno obstaja več rednih in institucionaliziranih dialogov, poleg dialoga s Kitajsko na primer posvetovanje z Rusijo, dialog s petimi državami Srednje Azije ter dialog z Afriško unijo. Evropska unija je dialog o človekovih pravicah prav tako že imela z Islamsko republiko Iran. Potekajo tudi dialogi na ravni vodij misij (na primer Indija, Pakistan in Vietnam).

Znova je v literaturi mogoče zaslediti vrsto kritik, ki se obregnejo tudi ob dialog kot diplomatsko sredstvo EU na področju človekovih pravic. Smithova (2008, 137) tako izpostavi nekonsistentnost v zunanjem zastopanju, saj so »/retje države obravnavane različno, tudi če so beleženja njihovih človekovih pravic (in demokracije) podobna. Posebno se to vidi v uporabi negativnih ukrepov. Vendar pa so v primerjavi z drugimi donatorji prakse EU zelo podobne«. Rosa Balfour (2008) v kratkem pregledu zunanjepolitičnih aktivnosti EU ob šestdesetletnici UDČP izpostavi EU kot »izrednega šampiona globalnih človekovih pravic«, pri tem pa se kritično obregne ob številne pomanjkljivosti diplomacije in drugih sredstev, ki jih EU uporablja pri politiki človekovih pravic. Tako na primer govori o dvojnih standardih, ki se kažejo v različnih stališčih in odnosih do različnih držav. Kot pravi, ji gre očitati žrtvovanje človekovih pravic za bolj »sebične« skrbi, kot sta boj proti terorizmu in spoprijemanje za nezakonito imigracijo. Hkrati, pravi Balfourjeva, EU daje prednost drugim interesom, od dostopa do energije in trgovskih odnosov do investicij. Kot primer navaja med drugim lanske (2008) olimpijske igre na Kitajskem. Kot poudarja Balfourjeva (2008), problemi nastanejo, ko skuša EU skleniti partnerstvo in sodelovanje z velikimi, strateškimi državami z drugačnimi standardi človekovih pravic, kot sta denimo Rusija in Kitajska. In prav pri slednji ni treba izgubljati besed o tem, da »*size matters*« (Balfour 2008), saj gre za ekonomskega giganta, stalni članici Varnostnega sveta OZN in ključna globalna akterja, kjer se vedno znova kaže, kako si je lahko »ekonomska soodvisnost v nasprotju z zagovarjanjem človekovih pravic«. ⁹⁹ Dialog pa je pri tem, pravi Balfourjeva, le izgovor za neuporabo negativnih sankcij proti strateško in ekonomsko pomembnim državam, medtem ko jih EU lahko uporabi proti državam, ki so majhne (Haiti, Burma) in pri katerih je cena za uporabo sankcij 'nizka'.

⁹⁹ »*How economic interdependence can be at odds with human rights promotion*«.

3. 2. 2 Dialog med Evropsko unijo in Kitajsko

Med Evropsko unijo in Kitajsko so bile človekove pravice ena glavnih točk dvostranskih pogovorov in dialoga že od leta 1989 (po masakru na Trgu nebeškega miru), vendar pa so se diplomatski odnosi pričeli že dobro desetletje prej, in sicer na podlagi gospodarskega sodelovanja.¹⁰⁰ Kljub temu da se v tem diplomskem delu ukvarjamo z EU kot celoto, še enkrat več ne moremo mimo dejstva, da na njeno zunanjo politiko vplivajo politike posameznih držav članic; tako je tudi v odnosih s Kitajsko.¹⁰¹

Leta 1994 je EU sprejela predlog Kitajske za vključitev v redni dialog o človekovih pravicah in prvo srečanje je potekalo januarja 1995 (Evropska komisija 2007, glej tudi Balme 2008, 147). Vseeno se je Kitajska kasneje odločila, da bo dialog nadaljevala, in od takrat prihaja do pogovorov dvakrat letno. Za začetek dialoga o človekovih pravicah velja leto 1997. Za EU to pomeni (Balme 2008, 147) »/m/ožnost, da se dotakne občutljivih tem v zvezi s Kitajsko, hkrati pa ima s tem odprto možnost neposrednega usmerjanja svojih opažanj, mnenj in zadreg do kitajskih oblasti«. Dialog je bil torej, gledano s strani Evropske komisije (2007), uspešen kanal komuniciranja in prizorišče, na katerem je lahko EU mednarodnim človekovim pravicam in praksam izpostavila najbolj reformno usmerjene kitajske odločevalce (*decision-makers*). Kljub vsemu pa je napredek s stališča EU še vedno počasen. Kot njegove pozitivne rezultate pa Evropska komisija v letnem poročilu o človekovih pravicah (2007) denimo navaja večjo vključenost Kitajske v mehanizem OZN.

¹⁰⁰ Diplomatski odnosi med Evropsko skupnostjo in Kitajsko so bili vzpostavljeni maja leta 1975, Christopher Soames pa je bil prvi evropski komisar, ki je obiskal to državo. Že tri leta kasneje je bil podpisan trgovski sporazum, s katerim je bil vzpostavljen Skupni odbor (angl. *Joint Committee*). Leta 1985 je bil podpisan gospodarski in trgovinski sporazum, tri leta kasneje pa je delegacija Evropske komisije odprla svoje predstavništvo v Pekingu. Po zamrznitvi odnosov in uvedbi številnih sankcij, tudi embarga na orožje, sta svet EU in Evropski parlament oktobra 1990 sklenila, da bodo bilateralni odnosi korak za korakom znova vzpostavljeni, kar se je, z izjemo embarga na orožje, ki je ostal, tudi uresničilo do leta 1992. Poseben dialog o človekovih pravicah je bil vzpostavljen 15. julija 1995 (Evropska komisija 2009b).

¹⁰¹ Ob tem velja omeniti, da je vključevanje Kitajske v OZN in njeno uveljavljanje v mednarodnem prostoru (Gillies 1996) že od nekdaj pomenilo precep med diplomatskimi tveganji in trgovskimi zahtevami za zahodne države. Gillies ob tem analizira primer Norveške (ki sicer seveda ni bila članica ES in niti ni članica EU) in Nizozemske (1996, 143–6), ki sta bili že v 80. letih prejšnjega stoletja v gospodarskih stikih s Kitajsko, kar je kasneje imelo tudi posledice: »/.../Nizozemsko v trgovski slepi ulici s političnimi posledicami in Norveško v politični slepi ulici s tržnimi posledicami/.../«. Kljub temu pa sta se obe državi po masakru na Trgu nebeškega miru odzvali hitro in ostro ter skladno s takratnimi politikami Evropske skupnosti (Gillies 1996, 148).

Januarja 2001 je Svet EU javno razglasil nekatere smernice, na katerih naj bi slonel dialog, pri čemer so še zelo močne vloga in smernice OZN (tudi sprejetje obeh Paktov: Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah¹⁰² ter Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah¹⁰³). Obeh paktov Kitajska zaenkrat še ni ratificirala, kar je še vedno eno od osrednjih prizadevanj EU glede dialoga o človekovih pravicah. In ko smo že pri mednarodnih organizacijah, kot je OZN – Clapham (1999, 644–59) denimo trdi, da je upoštevanje stališč EU znotraj OZN odvisno od tega, kaj si ostale članice OZN mislijo o politiki oziroma stališčih EU, poleg tega pa so skupne izjave, s katerimi EU nastopa na multilateralnem prizorišču, lahko »/b/olj dovzetne za kritike oziroma manj močne, če ima država članica OZN politične vezi z državo, katere aktivnosti kritizirajo«. Po drugi strani pa ravno ta 'skupnost' izjavam daje večjo moč in kdaj omogoči, da na dnevni red uvrstijo teme, ki jih sicer ne bi. Gowan in Brantnerjeva ugotavljata (2008), da je vpliv EU znotraj OZN upadel prav na področju, kjer je bila najbolj enotna, in to so človekove pravice.¹⁰⁴ Po mnenju avtorjev je situacija še slabša znotraj Sveta za človekove pravice (HRC). Med možnimi vzroki poleg geopolitičnih strateških ciljev Gowan in Brantnerjeva izpostavljata tudi večjo moč drugih koalicij, ter kar se neposredno dotika koherentnosti in transparentnosti EU, »čas, ki ga diplomati porabijo, da se na intraevropski ravni dogovorijo o vprašanjih, medtem ko bi morali graditi na podpori ostalih držav članic OZN«.

Prav dialog s Kitajsko, pravi Clapham (1999, 649), prepleta vse troje: sodelovanje v mednarodnih organizacijah, trgovske interese in diplomacijo človekovih pravic, v katero so vključeni tako skupni kot individualni interesi držav članic, čeprav »/E/U le redko prizna, da trgovske skrbi vplivajo na zunanjo politiko do države, kot je Kitajska«.¹⁰⁵

Kljub Claphamovim zaključkom pa denimo ob prebiranju poročila O dolgoročni politiki v odnosih med EU in Kitajsko (Evropska komisija 1995b) lahko najdemo jasno

¹⁰² Sprejela ga je Generalna skupščina Združenih narodov 16. decembra 1966 z resolucijo št. 2200 A (XXI). Veljati je začel 3. januarja 1976 v skladu s svojim 27. členom.

¹⁰³ Sprejela ga je Generalna skupščina Združenih narodov 16. decembra 1966 z resolucijo št. 2200 A (XXI). Veljati je začel 23. marca 1976 v skladu s svojim 49. členom.

¹⁰⁴ Pri tem navajata, da je pred desetletjem imela EU znotraj Generalne Skupščine OZN 70-odstotno podporo pri ostalih državah članicah, kar se tiče človekovih pravic, kar se je spremenilo in, presenetljivo, v ospredje potisnilo Kitajsko (50 %) in Rusijo (75 %).

¹⁰⁵ Za primer povejmo, da je izvoz EU na Kitajsko med letoma 2003 in 2007 narasel za 75 % ter da je Kitajska še vedno največji izvozni trg za EU (Evropska komisija 2009c).

določene interese, ki jih ima EU v odnosih s Kitajsko (poglavje A.2):¹⁰⁶ globalni in regionalni varnostni interesi, skupni interesi pri globalnih vprašanjih, globalna ekonomska stabilnost in pa konkurenčnost: »/d/a bi EU lahko ostala konkurenčna, se mora predstavljati na najbolj dinamičnem trgu na svetu«. Kot je navedeno v sporočilu, se EU zaveda pomena mednarodnih standardov človekovih pravic, kjer morajo biti iniciative pogojevane z »učinkovitostjo in vplivom, ki ga imajo na določenih tleh«. Ravno zaradi tega EU vidi nevarnost zgolj v deklarativnem dialogu s Kitajsko, saj bi »vse institucije EU morale biti udeležene pri vprašanjih človekovih pravic, in sicer s kombinacijo temeljito načrtovanih izjav za javnost, formalnih zasebnih diskusij in sodelovanja v praksi«. Kot še piše v omenjenem poročilu, se EU zaveda, da je zavzemanje za mednarodne standarde človekovih pravic in sprejemanje političnega liberalizma nujno potrebno za dolgoročno socialno in politično stabilnost. »Glavni kriterij za izvrševanje iniciativ na področju človekovih pravic pa mora biti učinkovitost, oziroma učinek, ki bi ga omenjene iniciative imele /.../«. Ob tem je vredno izpostaviti kratkost in sorazmerno vsebinsko skopost poglavja B.2. omenjenega poročila v primerjavi z obsegom strategije, načrtov in ciljev v istem poročilu, ki so namenjeni ekonomskemu oziroma gospodarskemu sodelovanju med obema državama.

V primeru Kitajske si je EU zadala uresničenje cilja na področju človekovih pravic na treh ravneh: (i) najprej s podpiranjem morebitnih prizadevanj Kitajske, da se odpre in liberalizira v vseh pogledih življenja, kar bi posledično vodilo k izoblikovanju civilne družbe, temelječe na vladavini prava; (ii) sledi vztrajno omenjanje in analiziranje vprašanj, povezanih s človekovimi pravicami v bilateralnem dialogu, hkrati (iii) pa se mora na tretji ravni v dialog vmešati tudi mednarodna družba, kar je mogoče v mednarodnih forumih, kot je OZN. Omenjene aktivnosti so bile potrjene že dve leti pred izidom omenjenega poročila, in sicer v deklaraciji in akcijskem načrtu, sprejetem s strani EU in Kitajske, na Svetovni konferenci za človekove pravice na Dunaju junija leta 1993.

Še pred pregledom letnih poročil Sveta EU je smiselno narediti preskok iz leta 1995 in si ogledati, kakšno in kolikšno vlogo igrajo človekove pravice v strateškem načrtu EU za Kitajsko v obdobju 2007–2013 (*EU-China Strategy Paper*). Takoj postane jasno, da se ključni interesi EU v letih od prej omenjenega poročila niso spremenili, saj »/i/ma

¹⁰⁶ Glej poglavje A.2. Pomembnost Kitajske za Evropo/*China's importance for Europe*

Evropa pomembne ekonomske in politične interese pri podpiranju kitajskega trajnostnega razvoja in uspešne tranzicije v stabilno, napredno in odprto državo« (poglavje 2.1). Poleg tega EU v tem dokumentu poudarja, da je prvotno trgovinske odnose razvila v partnerstvo, ki temelji na političnem dialogu ter ekonomskih, trgovinskih in sektorskih odnosih. Zanimivo je, da pri tem človekove pravice kot takšne eksplicitno niso omenjene nikjer.¹⁰⁷ EU je v strategiji znova poudarila pomen ekonomskega in trgovinskega sodelovanja, predvsem ob dejstvu, da v globalnem prostoru Kitajska postaja vedno močnejša. Slednje Svet EU zaključi tudi v rednem letnem poročilu o človekovih pravicah leta 2008, ko pravi, da je (2008b, 8): »/Kitajska ekonomski gigant, stalna članica Varnostnega sveta OZN in ključni globalni akter, zaradi česar se EU na splošno izogiba neposrednemu kritiziranju.«¹⁰⁸

Da se mora »Evropa aktivno odzvati na ponovno rast kitajske moči«, je tudi osrednji zaključek Sporočila Evropske komisije o Kitajski iz oktobra 2006 (Evropska komisija 2006b), saj »/tako EU kot Kitajska lahko dosti pridobita iz trgovinskega in gospodarskega partnerstva« (Svet EU 2007a, 2), hkrati pa ima EU »/v/elik interes v strateških varnostnih razmerah v Vzhodni Aziji« (Svet EU 2007a, 11). V poročilu EU omenja človekove pravice in temeljne svoboščine kot temelj reform znotraj Kitajske, ki obenem spreminjajo in razširjajo prvotno trgovsko usmerjen obseg sodelovanja (Svet EU 2007a, 4). EU pri tem zaključi, da se njena pričakovanja vedno manj uresničujejo, tudi na področju dialogov, torej tipičnega sredstva diplomacije. Jasno postane, da razpršenost in razdeljenost dialogov na več ravneh vpliva na njihovo uspešnost, saj morajo biti ti dialogi »/b/olj usklajeni z dialogi držav članic« (Svet EU 2007a, 5). Skrbi, povezane z varnostjo in gospodarstvom, so tiste, ki (Balfour 2008) »najbolj vplivajo na odločanje EU o zunanji politiki, s tem pa tudi na diplomacijo človekovih pravic«.

Politični dialog o pomembnih regionalnih in mednarodnih zadevah je bil torej vzpostavljen leta 1995, od takrat pa se zunanji ministri, politični direktorji in strokovnjaki z obeh strah dobivajo redno. Gre za mehanizem, ki pomaga ohranjati učinkovit in pomemben kanal za komuniciranje (Men 2008, 6) med obema stranema. Dvostranski odnosi so tako postali širši in globlji.

¹⁰⁷ Razbrati jih je mogoče kvečjemu 'med vrsticami', in sicer v poglavjih o socialni zaščiti in upravljanju človeškega kapitala ter o visokem šolstvu.

¹⁰⁸ Kako je lahko ekonomska soodvisnost v navzkrižju z zagovarjanjem človekovih pravic, prikazuje že dejstvo, da je Peking kljub vsemu lani odpovedal vrh EU – Kitajska (2008) zaradi daljlamovega obiska Evrope (Svet EU 2008b, 8).

Tudi Kitajska stran na dialog človekovih pravic gleda podobno. V dokumentu o kitajski politiki do EU (*China's EU policy paper 2003*) lahko preberemo, da se je Kitajska že pred leti zavedala vpliva in vloge EU v regionalnih in mednarodnih zadevah, prav tako pa je kitajska stran prepričana, da »/d/iplomatski odnosi /.../ služijo interesom obeh strani« (2003, 2). Tudi Kitajska pri tem izpostavi gospodarsko stališče (2003, 4), saj naj bi s komplementarno ekonomsko politiko obema stranema šlo dobro tudi na tem področju, kar pomeni ekonomsko rast, velik trg in zaposlenost. Pri obravnavi dialoga človekovih pravic je tudi to poročilo (2003, 5) precej skopo:

Obstajajo tako konsenz kot tudi nesporazumi med Kitajsko in EU pri vprašanju človekovih pravic. Kitajska stran pozdravlja vztrajno zavzemanje EU za dialog in proti nesoglasjem ter je pripravljena za nadaljevanje dialoga, izmenjavo in sodelovanje na področju človekovih pravic z EU, in sicer na osnovi enakosti in vzajemnega spoštovanja ter tudi izmenjave informacij, vzajemnega razumevanja in globljega sodelovanja pri zagotavljanju, med drugim, državljskih, socialnih in kulturnih pravicah ter pravicah prizadetih.

Če na vse skupaj znova pogledamo nekoliko širše, lahko na človekove pravice gledamo tudi kot na dinamično komponento v odnosih med EU in Azijo. Podobno zaključí Wiessala (2004), ki trdi, da je širitev politik človekovih pravic v Azijo pomenila naravno nadaljevanje »*value added*« modela (dodane vrednosti) zunanjih odnosov in svojevrstno prednostno politiko, saj je EU zaslutila vse večjo moč ZDA in Japonske v azijski regiji, kar se je še posebno jasno izkazalo leta 1994, ko je EU sprejela novo zunanjepolitično strategijo za Azijo. Ob tem pa ne bi bilo korektno, če bi omenjali le odpirajoče se gospodarske kanale, za katere je vsaj posredno zaslužen HRD, pač pa, pravi Wiessala (2004), imajo človekove pravice tudi nasprotno posledice. Postale so namreč »najbolj pomembno področje intelektualne debate v odnosih med EU in Azijo«, zaradi česar so lahko odvrnile pozornost od drugih pomembnih tem v odnosih. Ti odnosi pa seveda sežejo mnogo let nazaj in so predvsem zelo močno zaznamovani, s tako imenovanim 'brezpogojnim soočanjem' (angl. *unconditional engagement*), kar daje Kitajski še danes »/d/ostop do ekonomskih in drugih ugodnosti, sama pa daje v zameno zelo malo« (Fox in Godement 2009, 10). Res je, ugotavljata avtorja, da je denimo vprašanje Tibeta večkrat omenjeno v diplomatskih odnosih med državama, vendar pa na področju človekovih pravic »/e strategija, temelječa na uradnih kanalih in neformalnih dialogih za zaprtimi vrati, ne bo prinesla pomembnejših rezultatov« (2009, 17).

Fox in Godement na tem mestu ponujata celo nekaj rešitev, med katerimi izpostavljata poenotenje znotraj EU, kar zadeva štiri pomembne teme na področju človekovih pravic v HRD s Kitajsko: smrtno kazen, zaporno kazen brez sodnega procesa, versko svobodo

in spravo v Tibetu. Na teh štirih prioritetah (Fox in Godement 2009, 17–19) naj bi torej temeljil tudi HRD. Lizbonska pogodba naj bi pomagala pri oblikovanju konsistentnejše politike in strategije na tem področju, še prej pa bi morala po mnenju avtorjev EU oziroma Evropski svet opraviti pregled dosedanjih politik in vzpostaviti prioritete, poleg tega pa naj bi države članice 'evropeizirale' svoje nacionalne programe za sodelovanje in ključne dialoge s Kitajsko. Naslednja rešitev, ki jo predlagata avtorja, je odprti dialog s Trojko, ki naj bi bil vzpostavljen na področju človekovih pravic in naj bi bil odprt tudi državam članicam. Da ima Kitajska od HRD več koristi kot EU in da se v ozadju skrivajo interesi, ki niso neposredno povezani s človekovimi pravicami, pa lahko sklepamo iz zaključka, da (Fox in Godement 2009, 34) »Kitajska usmerja pritisk EU na področju specifične teme, kot so človekove pravice, tako, da sprejme formalne pogovore o njih in jih potem spremeni v neučinkovito govorjenje. /.../ /Z/unanjepolitična tradicija EU pa se zanaša na te dialoge in jih kaže kot znak napredka tudi tam, kjer to niso.«¹⁰⁹ Zaradi vsega tega ni presenečenje, da je tudi EU prišla do sklepa, da HRD ni učinkovit in ni pripeljal do večjih sprememb oziroma »pomembnejših rezultatov« (Evropski parlament 2009a). Odbor za zunanje zadeve Evropskega parlamenta je v svojem zadnjem poročilu o stanju na področju človekovih pravic v letu 2008 in aktivnostih EU pri tem (Evropski parlament 2009b) med drugim ponovno opozoril na dosledno upoštevanje in izpolnjevanje smernic o človekovih pravicah, med katere sodijo tudi smernice o dialogu o človekovih pravicah s tretjimi državami. Glede odnosov s Kitajsko poročilo (točka 87) izraža obžalovanje zaradi odpovedi enajstega vrha EU – Kitajska zaradi dalajlamovega obiska Evrope. Evropski parlament ob tem poudarja, da to kliče k:

/r/adikalni poostitvi in ponovnemu pretehtanju HRD EU – Kitajska. Izraža svojo zaskrbljenost nad resnimi kršitvami na Kitajskem in poudarja, da se kljub obljubam režima pred olimpijskimi igrami avgusta 2008 situacija na področju človekovih pravic ni izboljšala; izpostavlja, da so bile omejitve svobode združevanja, izražanja in vere še močnejše; strogo obsoja nasilje nad Tibetanci in represijo kitajske vlade, ki se je povečala po valu protestov v Tibetu 10. marca 2008; in poziva k ponovnemu začetju iskrenega in k rezultatom usmerjenega dialoga med obema stranema /.../.

¹⁰⁹ Avtorja (2009, 35–7) to argumentirata s prikazom, kako zahodna *win-win* usmerjenost v diplomatski retoriki postane standardni kanal za Kitajsko, s katerim ohranja zahodni trg odprt in zavrača protidumpinške ukrepe, poleg tega Kitajska tudi povzroča notranje razkole med državami članicami EU, in sicer z natanko preučeni nacionalnimi strategijami in interesi posamezne države članice. Zadnji takšen primer je Francija. Francoski predsednik Nicolas Sarkozy je namreč zavrnil udeležbo na olimpijskih igrah v Pekingu avgusta 2008, nakar so imele turistične agencije na Kitajskem naročilo, naj ne ponujajo potovanj in aranžmajev v Francijo, s čimer je naročilo viz upadlo za 70 %. Prav tako je po srečanju nemške kanclerke Angele Merkel s tibetanskim verskim voditeljem dalajlamo Kitajska septembra 2007 prekinila vse politične stike z Nemčijo.

3. 2. 3 Poročila Sveta Evropske unije in Evropskega parlamenta

Že iz poročila Sveta EU o človekovih pravicah leta 1999 je mogoče razbrati vedno večjo vlogo, ki jo ima dialog o človekovih pravicah med diplomatskimi aktivnostmi EU. Slednja je tako leta 1999 vodila dialoge z 48 državami oziroma regionalnimi skupinami, prav HRD s Kitajsko pa je (Svet EU 1999) predstavljal enega od najpomembnejših kanalov za komunikacijo. Leta 1998 je EU izrazila zaskrbljenost nad izvajanjem smrtne kazni na Kitajskem, kar je bilo večkrat izpostavljeno tudi znotraj dialoga med obema mednarodnima akterjema. Kasneje (Svet EU 2000) se je na dnevni red vedno pogosteje uvrščalo tudi vprašanje zapornikov brez sodne obravnave, pri čemer je EU Kitajsko pozvala, naj bodo vsi pozivi obravnavani pred vrhovnim sodiščem, hkrati pa zahtevala podatke o številu usmrtitev in ostale informacije o izvrševanju smrtne kazni. Prav tako je bilo v obdobju, ki ga pokriva to poročilo,¹¹⁰ vzpostavljenih tudi nekaj projektov v okviru EIDHR¹¹¹ (naslov B7-7) ter finančno in tehnično sodelovanje z državami v razvoju (DVR) v Aziji. Poročilo poudarja tudi program sodnega sodelovanja (*EU-CHINA judicial programme*), ki je zaživel v marcu 2000.

V obliki dvoletnih srečanj strokovnjakov EU (Trojka) vodi tudi dialog o človekovih pravicah s Kanado, katerega glavni namen je (Svet EU 2002, 45): »/otiti se vprašanj skupnih interesov in možnosti za sodelovanje znotraj multilateralnih teles za človekove pravice«. Prav tako z enakim namenom poteka tudi dialog z Združenimi državami Amerike (ZDA). Od oktobra 2002¹¹² EU vodi tudi strukturiran dialog o človekovih pravicah z Iranom, pri čemer je zanimivo, da se je to zgodilo v istem letu, ko je EU z Iranom začela pogajanja za trgovinski in sodelovalni sporazum, kar naj bi vodilo do političnega sporazuma. Kot je v poročilu (2003, 40) poudarila EU, naj bi torej postalo jasno, da se bodo »/t/esnejši odnosi na ekonomskem in tržnem področju z Iranom prenesli tudi na podoben napredek v vseh ostalih vidikih odnosov z Iranom, pri čemer EU pričakuje posebno pozitiven razvoj na področju človekovih pravic, razoroževanja, boja proti terorizmu in mirovnega procesa na Bližnjem vzhodu«. Omenjeni dialog temelji na izvedbi okroglih miz, na katerih sodelujejo iranske delegacije, akademiki, strokovnjaki, člani civilne družbe, nevladnih organizacij in Islamske komisije za

¹¹⁰ Julij 1999–junij 2000.

¹¹¹ *European Instrument for Democracy and Human Rights*, Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice.

¹¹² Več v poročilu (2003, 39).

človekove pravice (*Islamic Human Rights Commission – IHRC*).¹¹³ Posvete (*angl. Consultations*) na področju človekovih pravic z Rusijo je EU začela 1. marca 2005, saj sta se obe strani strinjali (Svet EU 2004, 40): »/d/a je to pomemben del odnosov med obema mednarodnima akterjema«.

3. 2. 4 Skupne strategije, skupna stališča in skupne akcije

V Poročilih Sveta EU je med skupnimi strategijami posebej izpostavljena strategija, ki vključuje Rusijo in prizadevanje za vzpostavitev človekovih pravic v tej državi (Svet EU 2000), še posebno pomembno pa je bilo v začetku vzpostavljanja strategije vprašanje Čečenije. Poleg tega je na tem mestu treba omeniti še Strategijo za sredozemsko regijo (Santa Maria de Feira 2000).

V poročilu leta 1999 Svet EU med skupnimi stališči izpostavlja odziv EU na »ekstremne in kriminalno neodgovorne politike in kršitve človekovih pravic na Kosovu«, ki jih je zagrešila Nekdanja republika Jugoslavija, v okviru tega pa je EU izdala številne restriktivne ukrepe v seriji skupnih sklepov (stališč), ki jih je sprejela. Maja 1998 je EU tudi definirala skupno stališče na področju človekovih pravic, demokracije, vladavine zakona in dobre vlade v Afriki, katere razvoj in učinkovitost naj bi obravnavala vsake pol leta, poleg tega je bilo isto leto pomembno še za skupno pozicijo za Mjanmar, Afganistan, Nigerijo in Ruando, kjer je EU kot temelj diplomatske politike postavila zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter prehod v demokracijo. Tudi v Poročilu iz leta 2001 (Svet EU 2001a, 21) je EU znova poudarila, da so človekove pravice in demokratična načela ključni kriterij in cilj številnih sodelovalnih sporazumov med EU in afriškimi državami. V omenjenem poročilu je treba izpostaviti še dejstvo (Svet EU 2001a, 22), da EU dojema Mednarodno kazensko sodišče kot »bistveno sredstvo v zagovarjanju in promociji mednarodnega humanitarnega prava in človekovih pravic«¹¹⁴.

Ob tem omenimo še, da razkorak med notranjo in zunanjo politiko človekovih pravic EU ni viden le v odnosu do držav pristopnic oziroma držav članic in njihovega vedenja,

¹¹³ IHRC je bila vzpostavljena leta 1997. Gre za neodvisno, neprofitno, kampanjsko, raziskovalno in zagovorniško organizacijo s sedežem v Londonu, ki sodeluje v povezovanju in delu z različnimi organizacijami iz muslimanskega in nemuslimanskega okolja z namenom boja za pravico za vse ljudi ne glede na raso, versko oziroma politično poreklo (IHRC 2008).

¹¹⁴ In če je bila v prvotnih poročilih osrednja pozornost namenjena razmeram v FRJ in na Kosovu, je poročilo Sveta EU iz leta 2008 na področju skupnih stališč in skupnih akcij največ pozornosti namenilo Iraku in Afganistanu ter spodbujanju človekovih pravic in pravne države (2008a, 13–14).

pač pa tudi v odnosu do mednarodnega prava človekovih pravic. Eden od pravnih virov (Smith 2008, 116), ki je »/o/snova notranjemu delovanju, so tiste mednarodne dolžnosti, ki so skupne vsem državam članicam, zunanje gledano pa pogojevanje na področju človekovih pravic temelji na nekaterih mednarodnih pogodbah, ki niso bile ratificirane v vseh državah članicah« .

Primer za omenjene kritike Smithove lahko najdemo pri Mednarodni konvenciji o zaščiti pravic priseljenih delavcev in njihovih družinskih članov.¹¹⁵ Predsednica Mednarodne federacije za človekove pravice (FIDH), Souhayr Belhassen, je tako denimo decembra 2008 v odprtem pismu zunanjim ministrstvom držav članic EU te pozvala k ratifikaciji omenjene konvencije. Po njenih besedah (Belhassen 2008, 2) »/j/e nesposobnost držav članic, da demonstrirajo svojo voljo za zaščito človekovih pravic, vedno bolj nesprejemljiva, predvsem v zgodovinskem oziru, saj so bile evropske države primarno emigracijske«. Prav tako države članice k ratifikaciji konvencije pozove Evropski parlament v svojem poročilu o skupni politiki priseljevanja za Evropo (Evropski parlament 2009, čl. 38).

¹¹⁵ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990), ki je bila v Generalni skupščini Združenih narodov sprejeta 18. decembra 1990 (A/RES/45/158.), v veljavo pa je vstopila leta 2003. Do junija 2009 je ni ratificirala nobena od držav članic EU.

3. 3 MED ČLOVEKOVIMI PRAVICAMI IN EKONOMSKIMI INTERESI

V izhodišče diplomskega dela smo torej vzeli delovno hipotezo, da se v ozadju diplomacije človekovih pravic EU skrivajo interesi. Koliko imajo pri tem opraviti gospodarski in ekonomski interesi, oziroma koliko posrednih interesov v ozadju politike človekovih pravic je sploh mogoče dokazati z razpoložljivimi dokumenti, poročili in razpravami? Vincent (1986, 133) denimo pravi, da imajo »/d/ružbe, ki jih diplomati predstavljajo, skupen trgovinski interes«, glede na obstoječa dejstva je jasno tudi, da je zgodovina evropskega povezovanja v prvi vrsti zgodovina ekonomskega povezovanja. V nadaljevanju si pogledjmo nekaj argumentov, zaradi obsega ekonomskih sredstev pa se bomo osredotočili predvsem na klavzulo o človekovih pravicah, ki sicer ni definirana kot diplomatsko sredstvo znotraj politike človekovih pravic EU, vendar pa je pomemben del pogodb in sporazumov,¹¹⁶ ki so plod diplomatskih pogajanj. Problem, na katerega je namreč EU naletela že v preteklosti (Miller 2004, 11) ob sklepanju trgovskih sporazumov, je bil, kaj narediti, če vlada tretje države, s katero je tak sporazum sklenjen, postane resna kršiteljica človekovih pravic.¹¹⁷

Bulterman (2005, 263) trdi, da so »/p/rizadevanja na področju človekovih pravic vse bolj vključena v finančne instrumente, ki jih ima EU na razpolago v odnosih s tretjimi državami«. Poleg tega avtor izpostavlja že omenjeno poglavje B7-70 v okviru proračuna Skupnosti, ki pokriva proračunske vire, namenjene zaščiti človekovih pravic in demokratičnih načel. In koliko ima to opraviti z razvojem? Balducci (2007, 17) pravi, da politika človekovih pravic v povezavi z razvojem odslikava in izpostavlja vlogo, ki jo »/č/lovekove pravice igrajo pri ustvarjanju za gospodarsko rast primerne

¹¹⁶ Prvo sklicevanje na človekove pravice v pogodbenih dokumentih se je pojavilo v 5. členu IV. Loméjske konvencije, sklenjene decembra 1989. S tem so Evropska skupnost in države članice demonstrirale zavezo človekovim pravicam v odnosu s tretjimi državami. Vseeno pa ta člen ni postavljajal (Evropska komisija 1995a, 2) jasne pravne osnove za prekinitev ali preklic sporazumov v primeru resnih kršitev človekovih pravic oziroma prekinitev demokratičnega procesa.

¹¹⁷ Dunajska konvencija o pogodbenem pravu (1969) denimo ni vsebovala določil, ki bi eksplicitno določevala, da se lahko pogodba prekine zaradi kršitev človekovih pravic. Človekove pravice so torej morale dobiti 'bistven' pomen. Prizadevanja so se deloma že uresničila v konvenciji Lomé IV iz leta 1989, s katero so bili vzpostavljeni ekonomski in trgovinski odnosi med ES in AKP (člen 5). Kljub temu, da je omenjeni člen človekove pravice neposredno povezoval z razvojem, pa sankcije v primeru resnih kršitev niso bile predvidene. Kasneje so kot deklaratorna osnova sklepanja sporazumov služili tudi naslednji instrumenti: Splošna deklaracija človekovih pravic (1948), Helsinška sklepna listina (1975) in Pariška listina za novo Evropo (1990) (Miller 2004).

podlage /.../ /č/lovekove pravice pa so postale sredstvo in ne samo rezultat razvoja«. ¹¹⁸
Poleg tega pa imajo klavzule človekovih pravic EU lahko tudi učinek na razvoj mednarodnih pravil, povezanih s politiko človekovih pravic in trgovino (Horng 2003).

3. 3. 1. Klavzula človekovih pravic

EU si vse od leta 1995¹¹⁹ prizadeva vključiti klavzulo o človekovih pravicah v vse sporazume¹²⁰ razen sektorskih sporazumov z industrijsko nerazvitimi državami (Svet EU 2008, 37). Tako je Svet EU že konec maja 1995 v sporočilu za javnost (Svet EU 1995) oznanil, da bo mehanizem prekinitve (*angl. suspension mechanism*) vključen v vse sporazume z državami, ki niso članice, kar naj bi omogočilo takojšen odziv na kršenje bistvenih določil sporazumov, posebno človekovih pravic. Klavzula o človekovih pravicah torej pomeni, da postanejo te pravice predmet splošnega interesa ter tudi sestavni del dialoga med pogodbenicami, klavzula pa hkrati služi kot osnova za pozitivne ukrepe in je enakovredna ostalim klavzulam, vključenim v pogodbo. V prvi vrsti gre torej za pozitiven pristop k reševanju kršitev človekovih pravic, kjer je uporaba dialoga in pogajanj bistvena, preden bi prišlo do uvedbe morebitnih kazni (Evropska komisija 2007) oziroma načela 'korenčka in palice' (Brandtner in Rosas 1999).

V primeru resnih in nenehnih kršitev lahko ena od pogodbenic na podlagi klavzule o človekovih pravicah izvaja omejevalne ukrepe proti kršiteljici, ki so sorazmerni z resnostjo kršitev. Ob obstoju dveh različnih klavzul pa je lahko sporna in z vidika diskriminacije vprašljiva na primer uporaba obeh v istem delu sveta, kar bi lahko

¹¹⁸ Posebej se z razmerji Sever – Jug, precepom med načeli in prakso ter politiko človekovih pravic v državah v razvoju ukvarja Gillies (1996).

¹¹⁹ Istega leta je Evropska komisija sprejela Sporočilo o vključitvi spoštovanja demokratičnih načel in človekovih pravic v sporazume znotraj skupnosti in v odnosih s tretjimi državami, v katerem natančneje razdeli koncept klavzule človekovih pravic (Evropska komisija 1995a). Obstajata dve vrsti klavzul človekovih pravic, in sicer '**baltska klavzula**', eksplicitna prekinitvena klavzula, ki omogoča prekinitve veljave sporazuma v celoti ali le v delu »s takojšnjim učinkom«, in sicer v primerih resnih kršitev (uporabljena je bila v prvih sporazumih na primer z baltskimi državami, Albanijo in Slovenijo). Druga oblika klavzule, '**bolgarska klavzula**', ki predvideva ustrezne ukrepe, če vse pogodbene strani ne upoštevajo obvez, kar privede do postopka pogovorov, z izjemo nujnih primerov (klavzula je bila uporabljena na primer v sporazumih z Romunijo, Bolgarijo, Rusijo, Ukrajino, Kirgizijo, Moldavijo, Češko, Slovaško, Kazahstanom in Belorusijo). Razlika med obema klavzulama je torej stopnja 'občutljivosti': medtem ko je baltska strožja in predvideva takojšnjo prekinitve sporazuma brez pogovorov, pa bolgarska klavzula poleg postopka sprave predvideva tudi operativno veljavnost posameznih delov pogodbe (Evropska komisija 1995a, 3).

¹²⁰ Ob pisanju tega diplomskega dela je 59 sporazumov EU s tretjimi državami vsebovalo klavzulo človekovih pravic (35 tudi tako imenovano '*suspension clause*') (Evropska komisija 2009d, 1. maj 2009)..

pomenilo tudi težave pri pogajanjih s tretjim državami, poleg tega pa lahko omenjene klavzule vplivajo na kredibilnost in transparentnost EU v svetu (Evropska komisija 1995a, 5).

Ob tem denimo Mayer (2008, 70) EU očita nekonsistentnost vnašanja klavzul v bilateralne in medregionalne trgovinske sporazume, saj imajo vidnejšo vlogo v sporazumih z državami AKP,¹²¹ Latinsko Ameriko, sredozemskimi državami¹²² in državami Commonwealtha kot pa denimo z azijskimi državami.¹²³ Nekateri kritiki EU očitajo povezavo med neoliberalnimi gospodarskimi motivacijami in cilji ter politiko človekovih pravic, kljub temu pa Smithova zaključi (2008, 122), da človekove pravice nesporno so del gospodarske politike EU, ne moremo pa sklepati, »/d/a EU zagovarja človekove pravice zaradi ekonomskih interesov/.../«. Do podobnih ugotovitev pride tudi Bartels (2005, 3), ki ob pregledu vključenosti klavzule človekovih pravic kot dela zunanjepolitičnega pogojevanja opozori, da EU ne uporablja klavzul v sporazumih o sodelovanju z razvitimi državami (med članicami OECD-ja sta to denimo le Mehika in Koreja). Naslednja anomalija, ki jo avtor (Bartels 2005, 5) izpostavi, je ne vključevanje klavzule o človekovih pravicah in demokraciji v sektorske trgovinske sporazume, ki obravnavajo ribolov, jeklo in tekstilno industrijo, kljub temu da gre lahko za primere sporazumov z državami, kjer »/s/o se že pokazale težave pri izpolnjevanju načel človekovih pravic«.

Stein se (2006, 285) pri vključevanju ekonomske komponente v zunanji politiki človekovih pravic EU prav tako ustavi pri transparentnosti, posebno v institucijah, ob tem pa izpostavi zaupnost, v kateri potekajo pogovori. Prav tajnost in zaupnost pa naj bi ustvarili privilegije ene skupine nad drugo znotraj ES, kar se je zrcalilo tudi v zunanji politiki oziroma diplomaciji. Kot pravi avtor (Stein 2006, 287), je do pomembne spremembe prišlo z Maastrichtsko pogodbo in javnimi dokumenti, vendar pa po

¹²¹ ACP – African, Caribbean and Pacific Group of States (Afriška, karibska in pacifiška skupina držav)..

¹²² Za pregledno analizo prepleta ekonomskih in diplomatskih sredstev z vključitvijo klavzule o človekovih pravicah v sklopu Evro-sredozemskega partnerstva glej na primer Balfour (2006).

¹²³ Primer vključitve klavzule v pogodbo s 77 članicami AKP je denimo vsebuje Sporazum iz Cotonouja, sprejet 23. junija 2000, ki je dopolnil IV. konvencijo iz Loméja. Pri tem je sporazum (Svet EU 2003) vseboval tudi nove postopke v primeru kršitve bistvenih elementov, med drugim tudi postopek posvetovanja s tretjo državo. V primeru resnih kršitev je EU lahko nemudoma ukrepala, pri tem pa je bilo treba o tem obvestiti tretjo državo. Poleg tega je sporazum med drugim vseboval zavezanost k dobri vladi kot temeljnemu, pozitivnemu elementu partnerstva in k rednemu dialogu, ki naj bi se odvijal med obema stranema..

njegovem mnenju še vedno prihaja do kar nekaj nerešenih vprašanj v zvezi z dostopnostjo odločb in odločanja javnosti.

V pričujočem diplomskem delu se sicer ne ukvarjamo z analizo prava človekovih pravic¹²⁴ niti ne gospodarskega prava, vseeno pa se velja ustaviti še pri nekaterih temeljnih gospodarskih konceptih, ki nam bodo v pomoč pri potrjevanju oziroma zanikanju vprašanj, ki smo si jih zastavili na začetku.

Evropska komisija v svojem sporočilu o spodbujanju človekovih pravic in demokracije v tretjih državah zapiše (2001b, 4), da naj EU spodbuja druge globalne akterje, kot so multinacionalke, naj igrajo večjo vlogo pri naraščanju spoštovanja človekovih pravic po vsem svetu in uporabijo svoj *vpliv* v državah v razvoju. Slednje naj bi bilo tudi v interesu omenjenih multinacionalnih podjetij, saj so (Evropska komisija 2001b, 4): »/s/tabilne države in svobodne družbe najboljše mesto za investicije in poslovanje /.../ prav zaradi tega je spodbujanje človekovih pravic in demokracije bistvena dopolnitev podpore EU multilateralni trgovini in pospeševanju investicij«.

Ekonomskega vpliva, pomena in moči EU na tem mestu ne bomo posebno razčlenjevali, omenimo pa (Horng 2003, 692), da je »/E/U postala največji donator pomoči za človekove pravice na svetu«. Ob tem Horng politiko človekovih pravic EU poveže tudi s Svetovno trgovinsko organizacijo (WTO), ko pravi, da (Horng 2003, 695): »/j/e večina klavzul človekovih pravic vsebovana v trgovinskih in sodelovalnih sporazumih. Zato lahko EU igra vodilno vlogo pri razvoju človekovih pravic v sistemu WTO«. ¹²⁵ Klavzule predstavljajo (Horng 2003, 698) »/n/ovost v zunanjih odnosih EU in mednarodnem sodelovanju. EU dajejo prestiž in 'mehko' avtoriteto, pav tako pa skrbijo tudi za nadaljnji razvoj odnosov med EU in tretjimi državami /.../ /V/eč dialoga in sodelovanja ni zgolj temeljni interes obeh strani, pač pa tudi povod za svetovni mir, stabilnost in razvoj«.

Kmalu torej postane jasno, da (Koblanck 2003) imajo klavzule človekovih pravic učinke, ki gredo preko normativnih določil. Ob kompleksnem zbiru prepletanja

¹²⁴ S pravnimi temelji klavzul človekovih pravic in njihovo učinkovitostjo v pravnem smislu se denimo ukvarja Elena Fierro (2001).

¹²⁵ Ob tem je ob nadaljnjem razvijanju tega koncepta predvsem problematično, da (Horng 2003, 695) trgovinski odnosi znotraj WTO potekajo med državami, torej posameznik še vedno ni njihov predmet, za razliko od tega, da gre pri človekovih pravicah predvsem za pravne odnose med posameznikom in državo. Seveda pa je treba ob tem poudariti, da raven Skupnosti pomeni še dodaten razmislek.

ekonomskih in diplomatskih sredstev, ki se pri tem izoblikujejo, Schefferjeva¹²⁶ na primer omeni (2006, 311) skupne proteste (angl. *joint protests*), ki so v uporabi v okviru SZVP. Gre za preziranje zlorab človekovih pravic v ostalih državah ali pa po drugi strani tudi odobravanje v primeru izboljšanja razmer. Poleg tega lahko EU uporablja tudi javne demarše, vendar pa ne na ravni skupnosti, pač pa gre za izraz zaskrbljenosti ali odobravanja države članice, naslovljen na določeno vlado. Na tem mestu je mnenje Schefferjeve skladno z Mayerjevim (2008), saj pravi, da prav ta zasebnost mednarodni skupnosti onemogoča, da bi se lahko podučila o položaju in pomagala pri reševanju morebitnih problemov. Ob obstoju diplomatskih in ekonomskih sankcij (Scheffer 2006, 312) je zaradi dvojnosti med Skupnostjo in državami članicami, njihova uporaba lahko zelo zapletena.¹²⁷ Schefferjeva zaključi (2006, 308), da je »/e/den od najučinkovitejših instrumentov, ki EU v zunanjih odnosih služijo za zaščito človekovih pravic, njihova uporaba kot predpogoj za članstvo«.

Alston in Weiler (2000, 35) sta ob različnih ukrepih, ki spremljajo klavzulo o človekovih pravicah, mnenja, da bi se morala EU odpovedati vključitvi takšnih določil v prihodnje sporazume tako z razvitimi državami kot z državami v razvoju, poleg tega pa nobenega posebnega pomena ne pripisujeta dejstvu, da omenjena klavzula še ni bila uporabljena kot osnova za prekinitve ali neizvršitev trgovske preference ali sporazumov o pomoči. Glavna »vrednost« (Alston in Weiler 2000, 35) klavzul o človekovih pravicah je namreč v tem, »/d/a je dimenzija človekovih pravic vzeta v premislek vsakič, ko je to relevantno /.../«, kar pa je možno narediti tudi s številnimi drugimi ukrepi in instrumenti.¹²⁸

Da je struktura vključenosti mednarodne skupnosti v diplomacijo človekovih pravic EU nadvse kompleksna, pa potrjuje tudi dejstvo, da je financiranje EIDHR, neodvisnega finančnega instrumenta, sestavljeno iz partnerjev, kot so predvsem lokalne in

¹²⁶ Schefferjeva se (2006) ukvarja z vprašanjem povezanosti liberalizacije trgovine in vključitve človekovih pravic na dnevni red zunanje politike EU, kjer gre za dvosmeren proces, saj zaščita človekovih pravic sledi iz liberalizacije trgovine in obratno. Pri tem pa, kot zaključi (Scheffer 2006, 305), pomembno vlogo igrajo ekonomski interesi.

¹²⁷ Pristojnost za gospodarske embarge je na ravni Skupnosti, za ostale »manj resne« posege (Scheffer 2006, 312) pa so pristojne države članice.

¹²⁸ Predlagata denimo sistem letnih poročil za posamezno državo, določitev kriterijev, pod katerimi bi prišlo do uporabe klavzule in ki bi dopolnjevali merila Evropske komisije ter stremeli k večji konsistentnosti in prilagodljivosti, ter uvedbo proceduralnih pravil, ki bi sledila prekinitvi zunanjega sporazuma.

mednarodne organizacije civilne družbe (91 % prispevkov) ter mednarodni medvladni organi s posebnim strokovnim znanjem (9 % prispevkov) (Svet EU 2008, 38).

Klavzule človekovih pravic v povezavi z diplomacijo EU predstavljajo pomembno izhodišče za forum, kjer se odvija politični dialog, kar je ne nazadnje tudi eden od namenov tega instrumenta. EU namreč omogoča, da vzpostavi »/d/olgoročen politični dialog, v katerem lahko poudarja vprašanja človekovih pravic /.../ namen tega pa je zagotoviti legitimno politično okolje za odprt in konstruktiven dialog« (Svet EU 1991, 122). Prav uporabo formaliziranega dialoga pa naj bi (Koblanck 2003, 43) strani v pogovoru prepričala o nujnosti spoštovanja človekovih pravic, kar za posledico nima le odprtega kanala za sklepanje sporazumov in pogovore o temi, pač pa tudi (Koblanck 2003, 44) vzajemno razumevanje in stabilnost odnosov. Ena od težav, ki se lahko pri tem pojavijo, je (Koblanck 2003, 45) možna »/d/ihotomija med politično retoriko in prakso«, saj je tovrsten dialog lahko učinkovit le ob resnični zavezanosti druge strani v pogovorih. Prav tako je lahko težaven sam proces nadzora uspešnosti in napredka na področju človekovih pravic, ki znova omaja kredibilnost EU; ker gre za pozitivni pristop, je namreč napredek veliko težje izmerljiv, kot pa so opazne morebitne kršitve, prav tako pa je težavna postavitve morebitnih kriterijev in standardov.¹²⁹ Celo Odbor za razvoj in sodelovanje pri Evropskem parlamentu je februarja 1996 izrazil zaskrbljenost, saj je »/d/ovolj dokazov o tem, da telesa EU sprejemajo dvojne standarde, ko se odzivajo na zlorabe človekovih pravic v različnih državah, odvisno od njihovega ekonomskega in strateškega potenciala«.¹³⁰

Koblanckova (2003, 56) na tem mestu znova vpelje pojem identitete in norm, s katerimi EU gradi svojo vlogo, vpliv in ugled v mednarodnem prostoru, saj tudi »/v/ključevanje človekovih pravic na področje trgovine in sodelovanja poudarja legalne, politične in normativne vrednote, ki oblikujejo evropsko identiteto«. Poleg tega pa je seveda jasno tudi, da klavzule ponekod igrajo zgolj simbolno vlogo in ne gre v prvi vrsti za zaščito človekovih pravic. Primer, ki ga ob tem navede avtorica (2003, 57), je denimo vključitev klavzule v sporazume z Avstralijo, kljub temu da »/E/U ni imela prevelikih skrbi glede spoštovanja človekovih pravic v tej državi«. Z vse večjo zavezanostjo in

¹²⁹ Ker EU uporablja različne pristope v različnih situacijah (2003, 50), kar seveda po eni strani vodi v prilagodljivost na različne okoliščine, po drugi strani pa nastanejo težave pri nadzoru dejanske uporabe in uspešnosti klavzule človekovih pravic in resničnih izboljšav oziroma napredka, ki iz tega sledijo.

¹³⁰ Evropski parlament, Odbor za zunanje zadeve, varnostno in obrambno politiko, sklep 21. februarja 1996. (Podčrtala M.D.).

občutkom odgovornosti pa vključitev klavzul človekovih pravic v pogodbene dokumente pomeni tudi (Koblanck 2003, 59) zagotovitev jasnosti in vidnosti njenih vrednot. Kot pravi King (1999, 336), ta vrsta deklaratorne diplomacije ni nična, saj predstavlja jasno stališče EU. Odbor za zunanje zadeve pri Evropskem parlamentu je v svojem poročilu (Evropski parlament 2006, 7) ob tem predlagal, naj klavzula vsebuje postopek za pogovore med obema stranema, pri katerem bi bili določeni tudi politični in pravni mehanizmi, v primeru prekinitve sodelovanja zaradi ponavljajočih se oziroma sistematičnih kršitev človekovih pravic. Pri tem je zapisal, da je tovrstni negativni ukrep ekstremen v odnosih EU – tretje države, kar zahteva tudi jasen sistem sankcij. Tudi pozitiven pristop pa naj ne bi izključeval možnosti začasne prekinitve sodelovanja, kar bi pomenilo nekakšen »opozorilni mehanizem«. Odbor je v poročilu (2006, 8) tudi poudaril pomen recipročnosti tovrstne klavzule, kar je v literaturi sicer redkeje omenjeno, pomeni pa, da mora klavzula veljati tako na ozemlju EU kot na ozemlju tretje države.

Trgovinski in sodelovalni sporazumi¹³¹ (Miller 2004, 23) določajo različne oblike sodelovanja v različnih ekonomskih sektorjih, partnerstvo pa gre lahko seveda tudi preko ekonomskih povezav. Pri tem je treba upoštevati, da so »/n/ekateri sporazumi z evropskimi državami prešli v predpristopne sporazume«. Slednji zagotavljajo (Miller 2004, 24) svobodno trgovino med posamezno državo in EU, pogoj za to pa je spoštovanje demokratičnih načel in človekovih pravic. Pri tem je pomembna diplomatska komponenta, vpeta v klavzule človekovih pravic, saj je Evropska komisija že v svojem sporočilu (1995a)¹³² predvidela številne druge možne odzive na kršitve človekovih pravic v državi pogodbenici, preden pride do prekinitve sporazuma. V primeru ekonomskih odnosov, o katerih razpravljamo, je to denimo trgovinski embargo, poleg tega pa lahko EU tudi spremeni sodelovalne programe oziroma kanale, ki jih uporablja, zmanjša kulturno, znanstveno in tehnično sodelovanje, odloži ali prekine dvostranske projekte in podobno.

Pri tem se pojavljajo številna vprašanja o vlogi posameznih držav članic, o konsistentnosti, zadostni pravni podlagi klavzule človekovih pravic, hkrati pa tudi vprašanja o proceduralni naravi klavzule v sporazumih, saj je vprašljivo njeno

¹³¹ 133. čl. PES določa, da ima Skupnost (torej Evropska komisija) ekskluzivno pristojnost za trgovske zadeve in zadeve, povezane s trgovino, zato potekajo pogajanja za trgovske sporazume s tretjimi državami na ravni Skupnosti.

¹³² COM (95)216, aneks 2.

učinkovanje na spoštovanje in dejanski napredek na področju človekovih pravic tako v tretjih državah kot tudi v EU kot taki, saj naj bi klavzula temeljila na načelu recipročnosti (Miller 2004, 41). Da so kriteriji uporabe problematični in da lahko Evropska komisija klavzulo človekovih pravic uporablja, ker je v ozadju politična volja, pa so med drugim zaključili tudi na 4. Forumu o človekovih pravicah, ki je potekal decembra 2001 v Københavnu. V nadaljevanju si kot primer nedelovanja klavzule človekovih pravic v praksi oglejmo primer Partnerskega sporazuma s strateško, ekonomsko in diplomatsko za EU izredno pomembno državo, Rusijo.

3. 3. 2. Primer: Odnosi z Rusijo

Temelj sodelovanja med EU in Rusijo, ki sega na začetek devetdesetih let prejšnjega stoletja, je (Panebianco 2006, 133) »skupni interes: EU je najpomembnejša trgovska partnerica in najpomembnejša partnerica za tuje neposredne investicije za Rusijo, Rusija pa predstavlja pomembno strateško partnerico za EU na številnih področjih«. Pri tem veliko vlogo igrata varnostno sodelovanje ter medsebojna odvisnost v trgovini, energetiki in financah. EU je Partnerski sporazum z Rusijo, ki temelji na splošni trgovski politiki (Miller 2004, 43), podpisala leta 1994. Skupna izjava,¹³³ priložena sporazumu, je potrjevala, da je spoštovanje človekovih pravic bistven element sporazuma. Sledil je začasen sporazum, ki je še pred ratifikacijo Partnerskega sporazuma omogočal, da so njegova trgovinska določila začela veljati. Proces ratifikacije Partnerskega sporazuma pa je Evropska komisija prekinila decembra 1994 po ruskem napadu na Čečenijo. Z resolucijo se je odzval tudi Evropski parlament (1995), ki se je skliceval na klavzulo človekovih pravic v 1. poglavju Partnerskega sporazuma in podprl Evropsko komisijo ter k prekinitvi postopkov pozval tudi Svet EU. Pred podpisom začasnega sporazuma bi moral Rusija prekiniti ogenj, opraviti pogovore o politični rešitvi konflikta, omogočiti svoboden prehod konvojev človekoljubne pomoči ter omogočiti ustanovitev stalne misije OVSE v Čečeniji (Miller 2004, 44).

Kredibilnost EU pa je postala vprašljiva, ko je Svet EU leta 1995 kljub poročanju OVSE-ja o kršitvah človekovih pravic na spornem območju želel nadaljevati ratifikacijo

¹³³ Skupna izjava, priložena Partnerskemu sporazumu, nanašajoč se na člena 22 in 107 (1994), več na http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf.

sporazuma, če bi se Rusija zavezala izpolniti obveze v prihodnosti.¹³⁴ Čeprav naj bi bila ratifikacija zadržana do decembra 1997,¹³⁵ pa je po daljši prekinitvi ognja v Čečeniji novembra 1996 prišlo do nadaljevanja postopka in ratifikacija je bila končana oktobra 1997. Skoraj dve leti kasneje, natančneje junija 1999, je EU sprejela Skupno strategijo o Rusiji,¹³⁶ v kateri je med drugim izjavila (Poglavje 2, člen 1(a)), da je cilj EU podpirati Rusijo pri izvrševanju mednarodnih določil človekovih pravic, vključno z določili Sveta Evrope, OZN in OVSE-ja, in omogočati skupne dejavnosti Sveta Evrope ter EU na področju človekovih pravic v Rusiji. Kljub vsemu pa v nadaljevanju kljub ponovnim kršitvam miru v Čečeniji ni prišlo do ukrepov, ki bi imeli osnovo v klavzuli človekovih pravic.¹³⁷ Čeprav je Odbor za zunanje zadeve leta 2000 opozoril, da so kršitve človekovih pravic lahko resna ovira za Partnerski sporazum med EU in Rusijo, pa ni govoril o možnih sankcijah, ki bi jih lahko izpeljali na podlagi klavzule človekovih pravic. Ostalo je pri diplomatskem dialogu, ki se od leta 2001 odvija na bilateralnih srečanjih, in sicer na vseh ravneh.¹³⁸ Skupne deklaracije, sprejete na rednih dvoletnih vrhih EU – Rusija (Panebianco 2006, 136): »poudarjajo pomen svobode govora, neodvisnosti in pluralizma medijev kot bistvene demokratične pogoje za partnerstvo EU – Rusija; prav tako pa na teh srečanjih potekajo pogovori o razmerah v Čečeniji«.

Seveda je ob zgoraj naštetih težavah pri nekonsistentnosti v diplomaciji človekovih pravic treba poudariti tudi, da je od širitve EU leta 2004 Rusija njena največja sosedka, Rusija pa (Panebianco 2006, 137) »/o/staja vse pomembnejši ekonomski partner ter partner za varnost in obrambo«. Da ima EU v Rusiji strateški in ekonomski interes, predvsem zaradi odvisnosti od dobave energije, priznava tudi Evropska komisija v svojem sporočilu o odnosih z Rusijo (Evropska komisija 2004b). Prav slednje pa še naprej močno vpliva na uspešnost izvajanja zunanje politike človekovih pravic v odnosih, ki torej še vedno temeljijo na govorih, deklaracijah in dokumentih, manko pa se pokaže v konkretnih ukrepih v praksi.

¹³⁴ Začasni sporazum je dejansko začel veljati 1. februarja 1996 po sklepu Evropskega sveta (1995) v Cannesu.

¹³⁵ Partnership and Co-operation Agreement between the European Communities and their Member States, and the Russian Federation (OJ L 327/3).

¹³⁶ 1999/414/CFSP, OJL 157 24. junij 1999.

¹³⁷ Drugače je bilo s programom EU za tehnično pomoč (TACIS), kar znova kaže na prevlado ekonomskih in gospodarskih interesov oziroma vpliva..

¹³⁸ Marca 2003 je bila Rusija vključena v Evropsko sosedsko politiko (ENP), a je kasneje izrazila pomanjkanje interesa v tem sodelovalnem okviru in izrazila preferenco po bilateralnih odnosih z EU preko strateškega partnerstva (Evropska komisija 2003).

3. 3. 3 Splošni sistem preferencialov

Še preden pa v okviru širitve EU diplomacijo človekovih pravic povežemo s pogojevanjem (angl. *conditionality*),¹³⁹ pogledjmo, kako v gospodarskih odnosih EU deluje tako imenovani Splošni sistem preferencialov (*General System of Preferences*). Gre za (Svet EU 1999) shemo, v okviru katere EU zagotavlja avtonomne in neregipročne trgovinske preferencialne za države v razvoju (DVR) z namenom uporabe trgovine kot instrumenta za razvoj. Koncept sheme je zasnovan skladno z zahtevami trajnostnega razvoja in zaščite človekovih pravic. Splošni sistem preferencialov¹⁴⁰ (SSP) je sicer eden od instrumentov skupne trgovinske politike EU, namenjen pa je spodbujanju uvoza iz DVR ter posledično industrializacije in gospodarskega razvoja teh držav (Bajt 2005). Na prvi pogled bi se torej morda zdelo, da gre za ekonomski instrument, ki nima veliko opraviti z diplomacijo človekovih pravic, a ni tako. Med drugim lahko namreč služi tudi kot podlaga za pozitivne ali negativne ukrepe proti državam kršiteljicam človekovih pravic. Pri SSP gre v prvi vrsti za nižje carine na izvoz določenih izdelkov iz DVR, ki hočejo prodreti na evropski trg, pri tem pa (Evropska komisija 2009e) ne gre nujno za recipročen ukrep.

SSP ima tri možne oblike, in sicer standardni SSP, SSP +, pri katerem gre za posebno spodbudo, ki stremi k trajnostnemu razvoju in načelu dobre vlade, nudi pa dodatno znižanje carine za DVR, ki ratificirajo in izvršujejo določene mednarodne instrumente na tem področju, ter EBA (*Everything But Arms* – vse razen orožja), kjer gre za brezcarinski in brezkvotni sistem za 50 najmanj razvitih držav. Pri tem kritiki omenjenemu sistemu očitajo predvsem 'trgovanje s človekovimi pravicami', posebno v povezavi s shemo SSP +, v katero so v trenutnem triletnem obdobju (2009–2011)¹⁴¹ vključene »/n/ekatere najresnejše kršiteljice človekovih pravic na svetu, med drugim Kolumbija, Gvatemala in Gruzija« (ETUC 2009). Dejstvo je torej, da SSP postavlja številna odprta vprašanja za diplomacijo človekovih pravic, predvsem glede dvojnih standardov, ki se lahko pri tem pojavijo (Alston in Weiler 2000). Kljub temu pa ima EU seveda na voljo umaknitev države iz sheme SSP v primeru kršitev človekovih pravic oziroma v primeru izvoza dobrin, ki so nastale kot posledica jetniškega dela. Bartels

¹³⁹ Mayer (2008, 69) denimo pravi, da se EU pri vključevanju človekovih pravic v zunanjo politiko zelo zanaša na načelo pogojevanja, katerega glavni namen naj bi bil zagotavljanje gospodarskih in političnih spodbud za uresničevanje zahtev na področju človekovih pravic.

¹⁴⁰ EU je 22. julija 2008 sprejela novo SSP shemo, ki je v veljavi od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2011 (Evropska komisija 2009e).

¹⁴¹ Od 1. januarja 2009 je v veljavi regulativa EC 732/2008 (22. julij 2008), OJ L211/1.

(2008, 8) ugotavlja, da je znotraj pogojevanja SSP+ premalo transparentnosti, čeprav mora Evropska komisija državi, ki želi pojasniti, zakaj ni vključena v shemo, to argumentirati. Negativno pogojevanje, ki se pojavi v okviru SSP in SSP +, pomeni, da se določene ugodnosti državam ukinejo, če te ne izpolnjujejo kriterijev, med katerimi so tudi človekove pravice (vendar je to običajno (Bartels 2008, 10) le eden od razlogov za ukinitve).

Primer, ko je prišlo do negativnega pogojevanja, sta Belorusija in Burma/Mjanmar. Obakrat naj bi šlo za ukinitve preferencialov zaradi politične situacije v državi, vendar so bili povod za to v prvi vrsti (Bartels 2008, 10) nezadovoljivi delovni standardi v državah. Ob tem se pojavi vprašanje, koliko tovrstne sankcije zares učinkujejo, hkrati pa je Svetu EU Evropski parlament očital (Bartels 2008, 12), da gre pri SSP in SSP+ za dvojne standarde v zunanjih odnosih, pri čemer očitno veliko vlogo igra geografska lega držav in podobno. Dejanska uporaba pogojevanja s človekovimi pravicami je torej lahko (Bartels 2008, 15–17) tarča številnih kritik. Da klavzula človekovih pravic in pogojevanje v SSP+ ne igrata večje vloge, je mogoče razumeti v okviru omejenih pogojev, v katerih je tovrstna politika lahko uspešna, vprašljivi pa so tudi standardi, po katerih bi se meril uspeh tovrstnih ukrepov. Ustrezni ukrepi in rešitve¹⁴² pa so po mnenju avtorja potrebni, saj bi utegnil neučinkovit režim ukrepov in politik EU v zunanjih odnosih škoditi bolj kot dvojni standardi.

¹⁴² Bartels (2008, 20–1) predlaga ukrepe v štirih skupinah: a) **stanovitnost**: klavzule morajo biti vsebovane v vseh mednarodnih sporazumih, vključno s sektorskimi, besedilo klavzul v sporazumih mora biti bolj konsistentno, potreben je razmislek, ali naj se klavzule vključijo tudi v postopke reševanja sporov ter ali naj EU ustanovi skupno agencijo, ki bi skrbela za večjo transparentnost in nadzor; b) **učinkovitost**: klavzule bi morale imeti časovno omejen rok, po katerem bi se vsebina lahko spremenila, potreben je večji razmislek pri uvedbi sankcij, saj so neučinkovite sankcije slabše kot nobene; c) **legitimnost**: večja vloga in upoštevanje predlogov Evropskega parlamenta, vsak predlog pogojevanja mora biti pretehtan v luči človekovih pravic, tako v okviru pozitivnih kot negativnih ukrepov, slednji pa morajo biti podvrženi nadzoru in analizi; d) **legalnost**: predvsem ko gre za trgovinske sporazume, morajo biti ti v skladu s pravom WTO, pogojevanje mora biti v skladu z normami človekovih pravic.

3. 4 ŠIRITEV EVROPSKE UNIJE: VPRAŠANJE POGOJEVANJA

V zadnjem poglavju pogledajmo še, kako so človekove pravice v diplomaciji EU povezane s širitvijo povezave in pogojevanjem, ki je pri tem prisotno. Ali kot se denimo sprašuje Careyjeva (2007), koliko imajo s pogojevanjem za članstvo opraviti človekove pravice in koliko gre pri tem zgolj za birokratsko inercijo. »Vsakršno ukvarjanje z nekoherentnostjo politike človekovih pravic Evropske unije in njeno raziskovanje bi bilo nepopolno brez pretehtanja njenih dejavnosti v zvezi s širitvijo članstva« (Williams 2005). V nobeni drugi sferi diplomatskih aktivnosti EU naj ne bi prihajalo do takšnega razkoraka med notranjo in zunanjo politiko kot prav na področju širitve. Da so vrednote, med katerimi so tudi človekove pravice, tiste, ki določajo meje EU, je zapisal tudi Oli Rehn¹⁴³ (2005), ki je hkrati poudaril, da je širitev ena od najuspešnejših politik EU in tudi »močno zunanjepolitično orodje«. V nadaljevanju se ne bomo ukvarjali z analizo posamezne širitve, pač pa bomo ugotavljali, kakšno moč imajo človekove pravice in pogojevanje v pristopnem procesu EU, oziroma kje so njegove ključne pomanjkljivosti.

Na eni strani imamo torej EU kot skupnost, temelječo na vrednotah, ki je enotna in vključujoča. V tem primeru je (Bretherton in Vogler 2006, 56–61) model integracije EU na regionalnem področju prisposodba za mir in blaginjo, s tem se oblikuje tudi identiteta EU, ki temelji med drugim na človekovih pravicah, razširjanju demokratičnega vladanja in zaščiti naravnega okolja. Na drugi strani pa ravno vrednote oblikujejo EU kot izključujočega akterja, katerega vloge temeljijo na zaščiti interesov držav članic in državljanov pred zunanjimi grožnjami, napredku, stabilnosti, varnosti in EU kot takšni.

Spoštovanje in ohranjanje norm na področju človekovih pravic v državah članicah je namreč eden od bistvenih elementov članstva že več desetletij (Evropski svet 1978). Formalna in neformalna pravila in norme torej določajo (Risse in Sikkink 1999, 9), da se lahko klubu pridružijo le demokratične države z dobrimi dosežki na področju človekovih pravic. Padec železne zaves je seveda evropsko povezavo odprl proti vzhodu, s čimer so (De Witte in Toggenburg 2004, 60) morali biti kriteriji še bolj jasno določeni, pri mednarodni kredibilnosti pa je bilo nekoliko sporno tudi članstvo nekaterih vzhodnih držav, kjer je bila očitna kršitev človekovih pravic, v Svetu Evrope,

¹⁴³ Evropski komisar za širitev.

kljub temu da ne gre za institucijo EU. Šele z Amsterdamsko pogodbo leta 1999 pa so človekove pravice formalno gledano postale del kriterijev za članstvo v EU. Člen 49 PEU tako določa, da lahko za članstvo v EU zaprosi samo država, ki spoštuje načela, zapisana v členu 6(1)¹⁴⁴ PEU, prav tako pa je (člena 7 in 309 PEU) določen tudi postopek za ukinitvev pravic državam članicam v primeru resnih in trajnih kršitev načel, ki so določena v členu 6.¹⁴⁵

Enega od odgovorov na vprašanje, kako je možno postaviti mejo med kršitvami, ki lahko privedejo do izključitve članice, in ostalimi, predstavi Nowak (1999, 695), ki pravi, da so človekove pravice medsebojno odvisne in nedeljive, kar sicer res onemogoča njihovo hierarhično razvrstitev, kljub temu pa je »m/ožno določiti, katere kršitve človekovih pravic so bolj resne in katere manj«. Junija 1993 so bili na Evropskem svetu v Københavnu tudi jasno določeni pogoji za članstvo (Evropski svet 1993), med katerimi so tudi »stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, spoštovanje človekovih pravic in zaščito manjšin« (Evropska komisija 2009f). Tudi spoštovanje omenjenih kriterijev je predmet določenih pomislekov. Raven skrbnega preučevanja in preverjanja ter možne sankcije v okviru človekovih pravic kažejo na »razvoj izrazito intervencionistične politike«, kljub temu da se pritisk na začetku, »s/krit za sistemom partnerstva in dialoga, ne vidi« (Williams 2005, 77). Kontrast in paradoksalnost (Williams 2005, 53) postaneta vidna že ob pogledu na položaj držav pristopnic, ki so po eni strani »p/odvržene zahtevam na področju človekovih pravic, da bi z njihovim izpolnjevanjem zagotovile lastno napredovanje k članstvu, po drugi strani pa bodo, ko bodo sprejete v povezavo, podvržene režimu človekovih pravic, ki je povsem drugačen«, vprašanje pa je tudi, do kolikšne mere države članice sploh še upoštevajo københavnske kriterije, ko so enkrat že polnopravne članice EU (Besson 2006, 345).

Dve leti po Evropskem svetu v Københavnu, torej leta 1997, je Luksemburški svet ponovno poudaril pomen spoštovanja človekovih pravic kot pogoj za članstvo. Še več, sklep Sveta (Evropski svet 1997) je vse skupaj celo razširil, saj je bilo določeno, da izpolnjevanje københavnskih političnih kriterijev ni le prvi pogoj za članstvo v EU, pač

¹⁴⁴ Ta načela so svoboda, demokracija, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravna država.

¹⁴⁵ Ob tem omenimo, da so sicer že leta 1978 na Evropskem svetu v Københavnu potrdili, da so človekove pravice eno od ključnih načel za vstop v evropsko pvezavo, kmalu za tem pa je Komisija to formulo uporabila v svojem mnenju o članstvu Grčije ter leta 1988, ko je zavrnila Turčijo (De Witte in Toggenburg 2004, 60).

pa tudi pogoj za odprtje pristopnih pogajanj. Kot je zapisano v Letnem poročilu Sveta EU o človekovih pravicah (Svet EU 1999) so bili köbenhavski kriteriji definirani kot sredstvo za opominjanje na odgovornost držav kandidatk, da spoštujejo in promovirajo univerzalne vrednote, pri čemer je to odgovornost ne samo do EU, ampak do mednarodne skupnosti v celoti.

Vrednote, ki torej oblikujejo identiteto EU, so lahko dejavnik za pojasnjevanje širitvenega procesa EU na Vzhodno in Srednjo Evropo (Sjursen 2006), prav (ne)spoštovanje človekovih pravic in z njimi povezanih praks v pristopnih državah pa je tisto, čemur se mora EU precej posvečati v času pogajanj za priključitev novih držav članic (Williams 2004, 3), kar ji nekateri tudi očitajo (Clapham 1999, 641). Predvsem zato, ker naj bi pri evropski integraciji (Smith 2004, 7) šlo na prvem mestu za »/e/konomsko sodelovanje, ki zmanjšuje politične konflikte med državami članicami EU«, torej za (Matlary 2004, 148) več kot »/z/golj instrumentalne interese v gospodarstvu in varnosti«. Po hladni vojni se je EU v luči širitve torej začela ozirati proti vzhodu¹⁴⁶ (Williams 2004), pri tem pa je načelo nevmešavanja ostalo ob strani. Sredstva, ki jih ima pri tem na razpolago, so se (Balfour 2006, 119) skozi leta razvijala, od pomoči in programa PHARE¹⁴⁷ do predpristopnih pomoči, kar je pospešilo tudi koncept pogojevanja.

Znova se pojavi vprašanje identitete, interesov in vloge, ki jo EU igra na mednarodnem prizorišču, torej (Alston in Weiler 1998) ali lahko povezava deluje po načelu zglednega vodenja (angl. *Leading by example*), kar naj bi bil »leitmotiv« (Alston in Weiler 2000, 13) politike človekovih pravic. Interesi? Avtorja jih vidita v »/n/ajvečjem trgovskem bloku in svobodni gospodarski coni«, seveda pa bi bilo zmotno misliti, da gre pri tem le za ugodnosti in ne tudi za stroške. Slednji so predvsem v dejstvu (Alston in Weiler 2000, 14), da se s širitvijo EU zmanjša občutek pomembnosti posameznice ali posameznika znotraj povezave, mehanizem vladanja postane vse bolj kompleksen, kar vpliva tudi na proces odločanja. Hkrati pa v praksi širitev prinese tudi nova vprašanja, povezana s človekovimi pravicami, katerih reševanje pomeni preizkus za politike skupnosti.

¹⁴⁶ Vzhodna širitev je bila eno od najambicioznejših prizadevanj Evropske unije pri promociji demokracije, človekovih pravic in vladavine zakona v odnosu s tretjimi državami (Börzel in Risse 2005, 10).

¹⁴⁷ Program PHARE je bil namenjen državam pristopnicam in državam kandidatkam in je pretežno vključeval ukrepe vzpostavljanja institucij, pa tudi ukrepe za pospeševanje ekonomske in socialne kohezije (Evropa. gov.si 2009).

Bicchijeva navaja dva tradicionalna pristopa, ki se ukvarjata z evropsko integracijo (2003, 2), in sicer *liberalno medvladno perspektivo*, ki trdi, da je pojav evropskega sodelovanja posledica nacionalnih interesov držav članic. Po drugi strani pa se *neofunkcionalni/nadnacionalni* pogled osredotoča na sodelovanje kot posledico preoblikovanja interesov posamezne države v neko skupno jedro, ki potem usmerja delovanje povezave. Večina avtorjev, ki se pri tem ukvarja z vprašanjem pogojevanja v širitvenem procesu, obravnava širitev na srednje- in vzhodnoevropske države (več na primer Hughes in Sasse 2003; Williams 2004; Pinelli 2004; Zolkos 2004; Grabbe 2006; Steunenberg in Dimitrova 2007; Bartels 2008 in drugi) predvsem v luči zadnjih dveh širitvenih procesov EU.

Zalewski (2004, 10) je pri kritikah obstoječega sistema previden, saj pravi, da EU, »k/ljub temu da je znano njeno nagnjenje k prilagoditvi zavezanosti človekovim pravicam in pogojevanju /.../ /n/a podlagi strateških ali ekonomskih interesov«, resno upošteva pogojevanje, ko pride do vprašanja širitve. Kljub temu pa se avtor (Zalewski 2004) pri svoji analizi širitvenega pogojevanja na primeru Turčije vseskozi zaveda pomanjkanja pravnih norm in jasno določenih kriterijev ter nadzora, saj imajo tudi redna poročila Sveta EU in Evropske komisije bolj ko ne »opisno vlogo«. Prav zaradi dvojnih standardov, ki so se v primeru človekovih pravic (Zalewski 2004, 29) večkrat pojavili v zunanjih odnosih EU, je možno dvojne standarde pričakovati tudi v primeru širitve.

V poglavju 4.3 smo se že srečali z vrsto pogojevanja človekovih pravic, in sicer s klavzulo človekovih pravic, pri kateri gre (Zalewski 2004, 3) za »*ex post* pogojevanje«, kjer so pogoji postavljeni s sklenitvijo pogodbe, sporazuma ali kakršnega koli drugega pogodbenega razmerja. Pri širitvenem pogojevanju pa gre za (*ibid*, 4) »*ex ante* pogojevanje«, kjer so določeni kriteriji oziroma pogoji zapisani v dokumentih in naj bi bili izpolnjeni, preden je sporazum sklenjen. Navadno gre v tem primeru za »/b/olj politične kot pravne pogoje /.../ /k/i imajo pečat mehkega prava«. Poleg tega je potrebno posebej poudariti (De Witte in Toggenburg 2004, 61–2), da obstaja med političnim pogojevanjem v zunajih sporazumih in političnem pogojevanju v pristopnih pogajanjih nekaj pomembnih pravnih razlik, saj »/m/edtem, ko je uporaba pogojevanja v zunanjih sporazumih podvržena legalnim okvirjem oziroma kompetencam EU kot skupnosti, so pristopne pogodbe navadno sklenjene s strani držav članic in zato niso omejene s tovrstnimi okvirji«. Prav tako je v primeru zunanjih sporazumov edina sankcija

prekinitev sporazuma, v primeru članstva pa lahko EU (De Witte in Toggenburg 2004, 62) »maha s korenčkom«.

Pogojevanje je v luči širitve EU aktualno že »/o/d vzpostavitve novih odnosov med Evropsko skupnostjo ter Srednjo in Vzhodno Evropo leta 1989, in sicer prek trgovskega sodelovanja, sporazumov o sodelovanju in razvojne pomoči« (Pinelli 2004, 355). Pogojevanje oblikuje širitveni proces, hkrati pa (*ibid.*) razkriva »/m/očno asimetrijo med vključenimi stranmi«. Človekove pravice tako predstavljajo okvir tako imenovanega pristopnega partnerstva, kjer so dosežki držav pristopnic na določenih področjih pod nadzorom in obravnavani v rednih letnih poročilih.

Ob analiziranju pogojevanja in človekovih pravic, povezanih s širitvijo EU, se Anneli Albi (2009) obregne ob dva »paradoksa« (2009, 47), ko pravi, da gre pri prvem za razlike med zunanjo in notranjo politiko (primerjava pristopnic z nadzorom nad članicami), pri drugem pa za strah, da EU po tem, ko bodo pristopnice postale enakopravne članice EU, njihovega udejanjanja človekovih pravic ne bo več nadzorovala. Tovrstni paraodks poudarjata tudi De Witte in Toggenburg (2004, 64), ki pa se bolj ukvarjata s pravnimi podlagami pogojevanja v procesu širitve in med drugim ugotovita, da je konstantnost procesa, tudi po tem, ko EU ugotovi, da določena država članica dosega kriterije za članstvo, sporna. Obenem pa se čudita, da se države kandidatke zaradi tega že prej niso uprle, pač pa so se še nadalje trudile ustreči zahtevam. Ko govorimo o pravnih osnovah, se velja od pogodbenih določil premakniti še do Evropske konvencije o človekovih pravicah (ECHR), pri kateri avtorja (De Witte in Toggenburg 2004, 66) ugotovita, da obstajata dva ključna argumenta, ki odgovarjata na vprašanje, zakaj v pristopnem procesu EU ne daje večje vloge temu dokumentu. Prvi je, da 'strašbourški mehanizem' v ECHR ne zagotavlja uspešnega izpolnjevanja oziroma upoštevanja pravic s strani držav pristopnic, drugi pa preozka usmerjenost, saj ne vključuje ekonomskih, političnih, socialnih, niti ne manjšinskih pravic.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Evropska integracija pa v oziru človekovih pravic seveda nima posledic le v odnosu do tretjih držav, pač pa so še enkrat več pomembne posamezne nacionalne politike in zakonodajo držav članic EU. Brglez in Bučar (2009, 391–6) denimo zaključita, da je evropska integracija vplivala na večjo pozornost Slovenije do mednarodnih instrumentov človekovih pravic (s poudarkom na Mednarodni listini človekovih pravic), pri tem pa v 'evropskem kontekstu' izpostavljata slovensko ratifikacijo ECHR brez zadržkov.

V Agendi 2000 je med drugim zapisano,¹⁴⁹ da je »konec hladne vojne in razpad Sovjetske zveze odprl nov horizont mednarodnemu sodelovanju, EU pa postavil kot ključnega akterja pri zagovarjanju sprememb in stabilnosti v Evropi«. Širitev na vzhod je (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 62) povezana »z vse večjo vlogo na področju človekovih pravic, ki jo je EU dobila v drugi polovici devetdesetih let«. Avtorji povezavo med 'vzhodnim širjenjem' in identiteto EU iščejo v treh smereh (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 63–5), in sicer kot (a) pogojevanje in zagovarjanje človekovih pravic, ki naj bi bilo racionalno v političnem diskurzu, hkrati pa naj bi bilo zagovarjanje človekovih pravic cilj, dosežen s širitvijo na vzhod; (b) širitev na vzhod bi pomenila tudi trajno in redno nadziranje razmer v državah, ki bi bile pridružene EU; (c) hkrati pa si EU zunanjo identiteto oblikuje tudi pri eksplicitnem pogojevanju s človekovimi pravicami in demokracijo.¹⁵⁰ Ob tem je treba poudariti, da igrajo posebno vlogo v pogojevanju pri širitvi pravice manjšin oziroma njihova zaščita, a podrobneje tematike manjšin v diplomaciji človekovih pravic ne bomo obravnavali. Za predmet preučevanja pričujočega diplomskega dela je pomembno dejstvo, da so človekove pravice (torej tudi pravice manjšin) sredstvo pritiska (Balfour 2006, 121) v pristopnih pogajanjih.

Širitvena politika je torej močno okrepila idejo, da je EU »/z/avezana k promociji človekovih pravic in demokracije, tako v notranjih kot v zunanjih odnosih, kljub temu da bi to lahko pomenilo vmešavanje v notranje zadeve držav«. Še več, kot pravi De Bardeleben (2008, 256), je bilo »/o/d leta 1990 do 2004 širjenje glavni pristop zunanje politike EU pri urejanju oziroma odnosih s postkomunističnim svetom ter hkrati sredstvo za širjenje evropskih norm in vlade /.../«. Kot še zaključí, je širitev prinesla »kontradiktorne učinke – po eni strani dramatičen porast ekonomskih povezav, po drugi strani pa so se politični odnosi še bolj zapletli«, EU pa je s pogojevanjem tudi na področju človekovih pravic krepila svojo normativno avtoriteto.

¹⁴⁹ Agenda 2000: For a stronger and Wider Union (1997).

¹⁵⁰ Primer pogojevanja v širitvenem procesu (Merlingen, Mudde in Sedelmeier 2001, 65) je primer Slovaške, kjer je EU večkrat izrazila zaskrbljenost zaradi ugotavljanja neustreznega spoštovanja človekovih pravic, demokracije in svobode medijev. Evropska komisija je zato v svojem mnenju leta 1997 predlagala, naj pristopna pogajanja, kljub temu da bi bili slovaški ekonomski kazalniki lahko primerni za to, ne bodo odprta. Evropski svet v Luksemburgu decembra istega leta je to podprl. Naslednje leto (1998), ko je bila na Slovaškem sestavljena nova vlada, je Evropska komisija ponovno predlagala odprtje pristopnih pogajanj. Slovaška je bila tudi (Balfour 2006, 120) edini primer v procesu širitve, ko so bile pri pogojevanju uporabljene negativne sankcije, ko je bil leta 1994 za predsednika vlade izvoljen Vladimír Merčiar, ki je razkrival svoje avtoritarne težnje. Trojka je demaršo, s katero je izrazila nezadovoljstvo, izdala jeseni 1995, sledila pa ji je resolucija Evropskega parlamenta. Problematično je bilo tudi vprašanje madžarske manjšine na slovaškem ozemlju.

Zolkosova (2004) pogojevanje s človekovimi pravicami pri peti širitvi EU poimenuje »nov pristop človekovih pravic«, ki ga oblikujeta visoka raven pogojevanja in kompleksnost zahtev. Avtorica gleda na pogojevanje z realističnega vidika, saj naj bi bila EU »hegemon, ki igra pomembno vlogo pri oblikovanju notranjih režimov človekovih pravic pri bodočih državah članicah, in sicer zaradi svoje neverjetne moči privlačnosti«. Zolkosova (2004) pride do sklepa, da se je ob peti širitvi EU njeno pogojevanje človekovih pravic razvilo, postalo manj eklektično in bolj kredibilno, kljub temu pa so problematični učinki oziroma dolgoročni rezultati upoštevanja norm v državah pristopnicah. Pri tem je EU še vedno razpeta v »omejenem hegemonizmu« med pogojevanjem in nepogojevanjem, vključitvijo in ne vključitvijo in podobno.

Ogrodje širitve (Zalewski 2004, 33) predstavlja torej okvir, katerega vrednost in pomen sta »/politična in ne pravna«, zaradi česar so kriteriji podvrženi subjektivnemu razumevanju in presoji, ki pa je ravno zaradi tega, ker je pravno in definicijsko na trhljih temeljih, lahko zelo »poljubna«. Nekaj rešitev za pomanjkljiv nadzorni mehanizem predlaga Nowak (1999, 690), ko pravi, da bi moralo izvrševanje pogojevanja v okviru člena 49 PES sloneti na pravnih in sodnih, ne pa na ekonomskih in političnih kriterijih. Prav zaradi tega bi morali pristojni organi EU (Svet EU, Evropska komisija, Evropski parlament) »/u/stanoviti eno ali več neodvisnih in nepristranskih teles, ki bi nadzirala položaj človekovih pravic v teh državah, njihove odločitve pa bi bile podvržene pravnemu nadzoru Sodišča Evropskih skupnosti (ECJ)«, prav tako pa je treba izboljšati tudi sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

SKLEP

Analiza vloge človekovih pravic v diplomaciji Evropske unije predstavlja vabljev raziskovalni okvir, ki do zdaj na skupnostni ravni ni doživel mnogo pozornosti in obravnave. To je zaradi gospodarskih interesov, na katerih je sprva temeljila integracija in njene ustanovne listine, omejitvah definicij in konceptualnih izzivov ter predvsem mednarodnopravnih vprašanj sicer razumljivo, hkrati pa zaradi vse večjega vpliva EU v svetu in vse pogostejšega poudarjanja norm in mehke oblike moči ponuja priložnost za številne razmisleke, raziskave in nova vprašanja.

Še preden smo se osredotočili na jedro preučevanja vloge človekovih pravic v diplomatskih aktivnostih EU, smo morali odgovoriti na vprašanje, ali diplomacija (človekovih pravic) na ravni skupnosti sploh obstaja. Grožnje varnosti in potreba po kolektivni disciplini v ogib najrazličnejših nesporazumov so ob padcu železne zavese dobile nove razsežnosti in prav konec hladne vojne je ponudil prevetritev razumevanja in definiranja diplomacije, tudi v kasnejšem kontekstu Evropske unije. Pri tem gre za kompleksno strukturo razpetosti med (vsaj) tremi ravni odločanja, nadsacionalno gledano pa lahko govorimo o tako imenovani moderni evropski diplomaciji, ki v svojem večplastnem pomenu zaobjema komunikacijo med raznovrstnimi akterji, uresničevanje politik na nacionalni, medvladni in skupnostni ravni ter vzdrževanje pozitivnih odnosov navznoter in navzven.

Novosti pri tem prinaša Lizbonska pogodba, ki na prvem mestu EU daje pravno osebnost, s funkcijo visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko ter službe za zunanje delovanje pa nadgradi diplomatski sistem na ravni, ki nas zanima. Z začetkom veljavnosti pogodbe bi pravno zavezujoča postala tudi Listina EU o temeljnih pravicah, ki združuje in poudarja temeljne človekove pravice na ravni skupnosti. Dejstvo je, da mednarodnega vpliva in ugleda s svojo diplomacijo človekovih pravic EU ne stopnjuje, ampak je tarča številnih očitkov nekoherentnosti in paradoksalnosti. Ob prikazu razvoja normativnega in institucionalnega sistema smo ugotovili, da je prav zaradi vprašljivosti dvojnih standardov potreben nadzorni mehanizem, ki mu EU do zdaj ni bila podvržena. Pristop k Evropski konvenciji o človekovih pravicah Sveta Evrope, ki ga prav tako predvideva Lizbonska pogodba, sprejetje jurisdikcije Evropskega sodišča za človekove pravice ter možnost večjega nadzora v okviru OZN bi

transparentnost lahko povečala. Sklenemo torej, da diplomacija na ravni skupnosti obstaja, diplomatska sredstva pa pri opiranju na mehko obliko moči in poudarjanju norm pomenijo, da imajo tovrstne zunanjepolitične aktivnosti lahko predznak 'vrednotne'.

Zdaj v ozir vzamimo našo osrednjo tezo. Predpostavili smo, da EU s človekovimi pravicami upravičuje svoje odločitve, poteze in vedenje v mednarodnem prostoru, kar je pogosto krinka za 'višje interese' v luči hegemonsko – imperialističnih teženj in mednarodnega vpliva. Hkrati smo domnevali, da obstajajo ključna odstopanja med normativnimi osnovami in dejansko prakso. Obstaja mit o zglednem in vplivnem akterju na zunanjepolitičnem prizorišču, z enormno gospodarsko in tržno močjo, ki vsako priložnosti izkoristi za sklicevanje na norme oziroma vrednote. Da pa ne bi prikritih ciljev zgolj slutili in jih nato vzeli kot samoumevne v globalnem, kapitalističnem kontekstu, smo na prakso skupnostne diplomacije človekovih pravic pogledali s štirih zornih kotov: notranjega vidika (na ravni držav), zunanjepolitičnih aktivnosti, gospodarskih interesov ter širitve EU.

Notranjepolitično gledano je bila Avstrija doslej edina država članica, zoper katero je EU ukrepala na podlagi bojazni kršenja človekovih pravic. Sankcije so bile takrat v obliki bilateralnih ukrepov štirinajsterice članic, odzval se je tudi Evropski parlament, vseeno pa vprašanje prekinitve članstva ni bilo nikoli izpostavljeno, ostalo je pri sklicevanju na norme in poudarjanju vrednot, kar potrjuje problematiko multinacionalnega in ne skupnostnega odločanja na tem področju. Pogodba iz Nice, ki je sledila, je prinesla bolj določen sistem notranjega sankcioniranja, hkrati pa je razširila cilj spoštovanja človekovih pravic do različnih vrst sodelovanja s tretjimi državami. V notranjepolitičnem kontekstu gre torej še vedno zgolj za nacionalen in mednacionalen vidik rešavanja tovrstnih vprašanj, medtem ko skupnost konkretnjših strategij nima.

Diplomatska drža skupnosti v mednarodnem okolju temelji predvsem sredstvih političnega dialoga, skupnih strategijah, skupnih stališčih, skupnih akcijah ter delovanju znotraj drugih mednarodnih institucij, med katerimi so najpomembnejše Organizacija združenih narodov, Svet Evrope ter Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. Dialogi človekovih pravic so strukturirani in delujejo na ravni strokovnjakov, ugotovili pa smo, da je z vidika preglednosti in konsistentnosti problematično, da obravnavanje človekovih pravic na ravni dialoga ne izključuje tovrstnih aktivnosti na katerikoli drugi

diplomatski ravni. Poleg tega EU nima jasno določenih kriterijev za vzpostavitev političnega dialoga s tretjimi državami. Od leta 1995 tako poteka tudi dialog s Kitajsko, ki naj bi slonel predvsem na smernicah OZN. Zdi se, da so vsaj pri dialogu s Kitajsko interesi skupnosti znani, saj v poročilu Evropske komisije iz leta 1995 najdemo potrditev, da EU zanimajo regionalna varnost, ekonomska stabilnost in konkurenčnost. Podobno razkriva tudi strateški načrt za dialog s Kitajsko 2007 – 2013, kjer pa človekove pravice eksplicitno sploh niso omenjene. Širše gledano, kar potrjujejo tudi dokumenti EU, gre za interese skupnosti v Aziji, ki so se zlasti okrepili ob povečanih apetitih Japonske in ZDA v omenjeni regiji. Človekove pravice pa lahko v tekm kontekstu služijo tudi za odvrnitev pozornosti od drugih tem v mednarodnih odnosih, kot je denimo vprašanje Tibeta in smrtne kazni. V dialogu s Kitajsko je v luči bolj koherentne in transparentne diplomacije skupnosti potrebna jasna postavitev prioritet in poenotenje na različnih ravneh komuniciranja, hkrati pa bolj dosleden sistem nadzora in morebitnega sankcioniranja. Dejstvo, da število strukturiranih nalogih v obdobju zadnjih dveh let strmo narašča, potrjuje, da se EU zaveda pomena in moči vključitve človekovih pravic v tovrstnih mednarodnih aktivnostih.

Pri vprašanju povezanosti med diplomacijo človekovih pravic EU in gospodarskimi odnosi in interesi smo se osredotočili na klavzule človekovih pravic, ki jih skupnost od leta 1995 vključuje v vse sporazume, z izjemo sektorskih z industrijsko nerazvitimi državami. Predpostavili smo seveda, da bi morebitne nekonsistentnosti vnašanja klavzul v gospodarske sporazume našo uvodno hipotezo samo okrepile. Poudariti je potrebno, da je klavzula sicer osnova za pozitivne ukrepe, kljub temu pa je EU vsaj na tem področju uspela določiti oziroma izoblikovati bolj jasne mehanizme sankcij (baltska in bolgarska klavzula), kar govori v prid tovrstnih aktivnosti. Na drugi strani pa dejstvo, da EU klavzul ne uporablja v sporazumih o sodelovanju z razvitimi državami, vidnejšo vlogo v omenjenih sporazumih pa imajo države AKP, Latinske Amerike in sredozemske države, na pa tudi azijske države, kar priča o nasprotnem. Klavzula tudi še ni bila uporabljena kot osnova za prekinitve ali neizvršitev sporazumov. Večkrat gre samo za poudarjanje razmisleka o dimenziji človekovih pravic, kar pa bi bilo mogoče tudi z drugimi ukrepi. Gledano drugače pa je seveda širši kontekst, ki se ob tem vzpostavi, dragocen forum za politični dialog. Konkreten primer gospodarskih interesov, ki kljub klavzulam spodrivajo temeljne vrednotne diplomacije, torej norme, je odnos med EU in Rusijo pri oblikovanju in izvrševanju Partnerskega sporazuma. Proces sprejemanja oziroma ratifikacije je bil zaradi opozoril mednarodne skupnosti o kršitvah

človekovih pravic sicer nekajkrat prekinjen, ni pa ustavil EU na poti k ratifikaciji, niti ne pripeljal do uporabe sankcij zaradi kršitev miru v Čečeniji. Argumente o obstoječem prepletu gospodarskih interesov in diplomacije človekovih pravic smo iskali tudi mehanizmu splošnega sistema preferencialov, ki je v prvi vrsti sicer res ekonomski instrument, ki primarno nima veliko opraviti z vrednotno diplomacijo, dotakne pa se je ob ponovnem vzniku dvojnih standardov, ko pride do umaknitve države iz sheme preferencialov v primeru kršitve človekovih pravic.

Bolj učinkovita in dosledna pa je uporaba instrumentov za zaščito človekovih pravic kot predpogoj za članstvo v EU. Vse od vzpostavitve kopenhagenskih kriterijev leta 1993 je bil ponovno poudarjen pomen človekovih pravic, njihovo upoštevanje v tem okviru pa bolj jasno in resno, predvsem v luči pogojevanja. Poročila Sveta EU in Evropske komisije nudijo osnovo nadzorovanja in pregleda napredka pogajanj, manj transparentne pa so pravne norme, kriteriji in nadzor, ko se v proces vmešajo človekove pravice. Ob pregledu zlasti sekundarnih virov in analiz smo ugotovili, da je politika pogojevanja s človekovimi pravicami v procesu širitve konsistentnejša (za primer smo vzeli pristopni proces Slovaške), bistveno težavo, ki bi ji pri snovanju nadaljne diplomatske države EU morala nameniti več pozornosti, pa predstavlja dejstvo, da po tem, ko države pristopnice postanejo enakopravne članice, njihovo udejanjanje človekovih pravic ni več nadzorovano, ob porastu ekonomskih povezav kot posledice širitvenih politik, pa so seveda diplomatski odnosi postali še kompleksnejši. Znova se pojavi razpetost med notranjo in zunanjo držo skupnosti, s čimer smo pri ponovnem razmisleku ob osrednji hipotezi tudi začeli.

Ob zaključku velja s pomočjo konkretnega primera tudi razmisliti, kje se odpirajo nove priložnosti za raziskavo in analizo diplomatske države EU na področju človekovih pravic. Vidiki preučevanja, ki smo jih razdelali, lahko v nadaljevanju služijo tudi za analizo specifičnih primerov, kot je denimo odprava smrtne kazni, ki je eden osrednjih ciljev EU. Slednja se pri tem ravna po smernicah za odpravo smrtne kazni, ki pravno gledano, izhajajo predvsem iz zakonodaje OZN (smernice so bile posodobljene prav med slovenskim predsedovanjem Svetu EU). Prepoved smrtne kazni je vključena tudi v Listini EU o temeljnih pravicah. V okviru procesa širitve je odprava smrtne kazni pogoj za članstvo, kjer je EU konsistentna, drugače pa je z sredstvi nadzora ali še boljše mehanizmi in morebitnimi sankcijami do držav članic EU. Poljska je imela smrtno kazen v zakonu kar do leta 1998 (moratorij pa od leta 1989), tudi po uspešnem vstopu te

države v EU leta 2004, pa ni šlo brez spornih potez na tem področju, posebno zaradi nekaterih desnousmerjenim nagibov k ponovni uvedbi smrtne kazni in nasprotovanju Evropskemu dnevu boja proti smrtni kazni. Kredibilnosti v mednarodnih odnosih prav tako ne krepi dejstvo, da denimo Poljska ni ratificirala protokola 13 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (ECHR), ki prepoveduje smrtno kazen v vseh okoliščinah. Diplomatske aktivnosti skupnosti na področju smrtne kazni temeljijo predvsem na demaršah in deklaracijah ter aktivni udeležbi v razpravah in prizadevanjih znotraj OZN, OVSE in SE. Belorusija je edina evropska država, kjer je še v uporabi smrtna kazen, kljub temu pa je ta država vključena v program Evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice (EIDHR) in razvojnih programov v luči sosedskih odnosov, kar ni osamljen primer. Za primer vzemimo samo večnivojske odnose z Združenimi državami Amerike in Kitajsko, kjer smrtna kazen tudi še ni odpravljena.

Še enkrat znova se torej pokaže prepletenost razpravljalnega ogrodja (notranja politika, politični dialog, gospodarski interesi, širitev), ki smo ga postavili uvodoma. S primeri smo v vseh omenjenih komponentah diplomacije skupnosti pokazali na nekonsistentnosti in paradokse v zunanji politiki človekovih pravic EU, kljub temu pa je diplomatska mreža na tem področju bolj razvejana in globlje segajoča, kot bi morda sprva pričakovali. Mednarodnopravni status Evropske unije, izoblikovan instrumentalno – nadzorni mehanizem in uskladitev politik med različnimi ravni odločanja pa tisto, kar je za razvoj, okrepitev in razjasnitev diplomacije človekovih pravic Evropske unije za začetek najpomembnejše.

LITERATURA

Agenda 2000. 1997. *For a Stronger and Wider Union*. DOC/97/6, Strasbourg, 15. julij. Dostopno prek: www.ena.lu/commission-communication-agenda-2000-stronger-wider-union-1997-020006131.html (5. marec 2009).

Aggestam, Lisbeth. 2008. Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs* 84 (1): 1–11.

Ahmed, Tawhida in Israel de Jesús Butler. 2006. The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *European Journal of International Law* 17 (4): 771–801.

Albi, Anneli. 2009. Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post Accession Conundrums. *European Law Journal* 15 (1): 46–69.

Allen, David. 1998. Who Speaks for Europe?: The Search for an Effective and Coherent External Policy. V *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, ur. John Peterson in Helene Sjursen, 41–58. London: Routledge.

Alston, Phillip in J. H. H. Weiler. 1998. An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. *European Journal of International Law* 9 (4): 658–723.

--- 2000. *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*. Cambridge, ZDA: Harvard Law School.

Amsterdamska pogodba – Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain related acts. 1997. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (10. marec 2008).

Archer, Clive. 2008. *The European Union*. London in New York: Routledge.

Baehr, Peter R. in Monique C. Castermans-Holleman. 2004. *The Role of human rights in foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Bajt, Marjeta. 2005. *Splošni sistem preferencialov – novosti*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo. Dostopno prek: http://www.izvoznookno.si/util/bin_mednarodno.php?id=2005032414340905 (10. januar 2009).

Balducci, Giuseppe. 2008. The study of the EU promotion of human rights: the importance of international and internal factors. *GARNET Working paper 61/08*. Dostopno prek: http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/6108.pdf (7. marec 2009).

Balfour, Rosa. 2006. Principles of democracy and human rights: A review of the European Union's strategies towards its neighbours. V *Values and Principles in*

European Union Foreign Policy, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 114–29. London in New York: Routledge.

--- 2008. *UN Declaration of Human Rights at 60: What role for EU foreign policy?* Bruselj: European Policy Centre.

Balme, Richard. 2008. The European Union, China and Human rights. V *EU foreign policy in a globalized world: Normative power and social preferences*, ur. Zaki Laïdi, 143–74. Abingdon in New York: Routledge.

Barrat, Bethany. 2008. *Human rights and foreign aid: For love or money?* London in New York: Routledge.

Barston, Ronald Peter. 1991. *Modern Diplomacy*. London in New York: Longman.

Bartels, Lorand. 2008. *The application of human rights conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade arrangements with third countries*. Bruselj: Evropski parlament. Dostopno prek: http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Bartels_EN_251108_EP_The-application-of-human-rights-conditionality-in-the-EU-s-bilateral-trade-agreements.pdf (10. marec 2009).

Bátora, Jozef. 2003. Does the European Union transform the institution of diplomacy? *ARENA Working papers, WP 03/6*. Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/publications/wp03_6.pdf (13. februar 2008).

Belhassen, Souhayr. 2008. *FIDH calls on EU Member States to ratify the UN Migrant Workers Convention: Open Letter to the Ministers of Foreign Affairs of EU Member States*. Dostopno prek: <http://www.fidh.org/IMG/pdf/miglo1812a.pdf> (12. april 2009).

Bengtsson, Christine. 2006. *Fundamental Rights in the European Community and their effect on the principle of supremacy – With the special reflection on the new Constitution for Europe*. Jönköping University. Dostopno prek: <http://hj.diva-portal.org/smash/get/diva2:4098/FULLTEXT01> (10. januar 2009).

Benko, Vladimir. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Berridge, Geoff. R. 2002. *Diplomacy: Theory and Practice*. 2. izdaja. Basingstoke in New York: Palgrave Macmillian.

Besson, Samantha. 2006. The European Union and Human Rights: Towards A Post-national Human Rights Institution? *Human Rights Law Review* 6 (2): 323–60.

Betten, Lammy in Nicholas Grief. 1998. *EU law and human rights*. London in New York: Longman.

Börzel Tania in Thomas Risse. 2005. *Venus Approaching Mars? The EU as an Emerging Civilian World Power*, 11. maj. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/7708/01/borzel-t-11a.pdf> (12. april 2009).

Brandtner, Barbara in Allan Rosas. 1999. Trade Preferences and Human Rights. V *The EU and Human Rights*, ur. Philip Alston, Mara R. Bustelo in James Heenan, 699–723. Oxford in New York: Oxford University Press.

Bretherton, Charlotte in John Vogler. 2006. *The European Union as a global actor*. London in New York: Routledge.

Brglez, Milan. 2006. Pomen nepozitivističnih epistemoloških in realističnih ontoloških predpostavk za osmišljanje mednarodnih odnosov in metodologije njihovega proučevanja. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

--- in Bojko Bučar. 2009. Slovenia: Indirect but Increasing Impact. V *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*, ur. Vinodh Jaichand in Markku Suksi, 385–96. Antwerp, Oxford in Portland: Intersentia.

Bruter, M. 1999. Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 183–205.

Bulterman, Mielle. 2005. The Contribution of the Agency to the External Policies of the European Union. V *Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency: Essays in European Law*, ur. Philip Alston in Olivier de Schutter, 253–79. Oxford in Portland: Hart Publishing.

Carey, Sabine C. 2007. European Aid: Human Rights Versus Bureaucratic Inertia? *Journal of Peace Research* 44 (4): 447–64.

Carlsnaes, Walter. 2003. Foreign Policy. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, 331–49. London: Sage.

--- in Steve Smith, ur. 1994. *European foreign policy: The EC and changing foreign policy perspectives in Europe*. London: Sage.

Chandler, Andrew. 2002. *Rethinking human rights: Critical approaches to international politics*. Basingstoke in New York: Palgrave Macmillan.

Chandler, David. 2004. *Constructing Global Civil Society: Morality and Power in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

China's EU policy paper. 2003. Kitajsko Ministrstvo za zunanje zadeve. Dostopno prek: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/ceupp/t27708.htm> (14. januar 2009).

Clapham, Andrew. 1991. *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*. Baden-Baden: Nomos.

--- 1999. Where Is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How Is It Manifested in Multilateral Fora? V *The EU and Human Rights*, ur. Phillip Alston, Mara R. Bustelo in James Heenan, 627–87. Oxford: Oxford University Press.

Cologne European Council. 1999. *Conclusions of the Presidency*, 3. in 4. junij. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_en.htm (14. marec 2009).

De Búrca, Gráinne. 2004. Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the EU. *Fordham International Law Journal* 27: 679–714.

DeBardeleben, Joan. 2008. Conclusions. V *The Boundaries of EU Enlargement: Finding a Place for Neighbours*, ur. Joan DeBardeleben, 256–63. Basingstoke in New York: Palgrave Macmillian.

De Witte, Bruno in Gabriel N. Toggenburg. 2004. Human Rights and Membership of the European Union. V *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Policy – Essays in European Law*, ur. Steve Peers in Angela Ward, 59–83. Oxford in Portland: Hart Publishing.

Donnelly, Jack. 2005. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York: Cornell University Press.

Duke, Simon. 2008. *The Lisbon treaty and external relations*. EIPASCOPE 2008/1. Dostopno prek: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183907_SCOPE2008-1-3_SimonDuke.pdf (13. marec 2009).

Dunajska konvencija o pogodbenem pravu – Vienna Convention on The Law of Treaties. 1969. Dostopno prek: http://209.85.135.132/search?q=cache:hO971hUp3EYJ:untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf+Vienna+Convention+on+the+Law+of+Treaties&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si (14. februar 2009).

ECJ, European Court of Justice. 1996. *Accession by the Community to the European Convention on Human Rights: Opinion 2/94*, 28. marec. Dostopno prek: <http://www.ena.lu/> (4. februar 2009).

ETUC, European Trade Union Confederation. 2008. *Notorious rights violations rewarded in new European Union trade preferences system*, 12. december. Dostopno prek: <http://www.etuc.org/a/5659> (10. marec 2009).

--- 2009. *What is the »European Social Model« or »Social Europe«?* Dostopno prek: <http://www.etuc.org/a/111> (2. februar 2009).

EU Human Rights Guidelines. 2008. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/index.htm (13. december 2008).

EU Charter. 2004. *EU Charter of Fundamental Rights*. Dostopno prek: http://www.eucharter.org/home.php?page_id=66 (23. april 2009).

EU–China Strategy Paper 2007–2013. 2007. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/china/csp/07_13_en.pdf (14. februar 2009).

Evropa Glossary. 2009. *European Convention on Human Rights*. Dostopno prek: http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_human_rights_convention_en.htm (30. marec 2009).

Evropa.gov.si. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/index.php?id=109> (14. april 2009).

Evropska komisija. 1995a. *The External Dimension of the EU's Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and beyond*. COM (95) 567, 22. november. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/5140/> (12. oktober 2008).

--- 1995b. *A Long Term Policy for China–Europe Relations*. COM (1995) 279, final. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/com95_279_en.pdf (13. marec 2009).

--- 1995c. *Commission Communication on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries*. COM (95) 216, 23. maj. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/com95_216_en.pdf (12. januar 2009).

--- 1998a. *Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: The challenges of the partnership between the European Union and the ACP states*. COM (98) 146, 12. marec. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/comm98_146_en.pdf (3. november 2008).

--- 1998b. *European Union Statement on Human Rights. EU Bulletin 12/1998*. Dostopno prek: <http://europa.eu/bulletin/en/9812/somma00.htm> (12. februar 2009).

--- 2001a. *The Development of the External Service*. COM (2001) 381. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0381:FIN:EN:PDF> (12. marec 2008).

--- 2001b. *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*. COM (2001) 252 final, 8. maj. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/com01_252_en.pdf (12. december 2008).

--- 2003. *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. COM(2003) 104 final, 11. marec. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF> (3. marec 2009).

--- 2004a. *The Fundamental Human Rights Agency*. COM(2004)693, 25. oktober. Dostopno prek: [http://209.85.129.132/search?q=cache:2bbOkhWsT1oJ:ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/communication_com2004_693_en.pdf+COM\(2004\)693&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si](http://209.85.129.132/search?q=cache:2bbOkhWsT1oJ:ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/communication_com2004_693_en.pdf+COM(2004)693&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si) (12. september 2008).

--- 2004b. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia*. COM (2004) 106, 9. februar. Dostopno prek: <http://www.mimarlarodasi.org.tr/UIKDocs/competitioncommunication.pdf> (3. marec 2009).

--- 2005. *Svetovni igravec: zunanji odnosi Evropske unije*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

--- 2006a. *Tematski program za spodbujanje demokracije in človekovih pravic po svetu v okviru prihodnje finančne perspektive (2007–2013)*. COM (2006) 23, 25. januar. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0324:SL:HTML> (3. april 2009).

--- 2006b. *EU–China: Closer partners, growing responsibilities*. COM(2006) 632 final. Dostopno prek: http://www.eu-in-china.com/download/communication-paper-ENG_070622.pdf (14. februar 2009).

--- 2007. *Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/brochure07_en.pdf (12. marec 2008).

--- 2008a. *Človekove pravice: univerzalne in nedeljive*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/rights/overview_sl.htm (20. oktober 2008).

--- 2008b. *Dialogue on human rights with third countries: guidelines*. Dostopno prek: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r10115.htm> (13. januar 2009).

--- 2008c. *The External Human Rights Policy of the European Union*. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/HumRtsPol.ppt> (12. februar 2009).

--- 2008d. *European Commission Delegations & Offices*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/web.htm (20. november 2008).

--- 2009a. *External service, External Relations*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/index_en.htm (10. januar 2009).

--- 2009b. *EU–China Relations*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/chronology_2009_en.pdf (14. marec 2009).

--- 2009c. *EU–China trade in facts and figures*. MEMO/09/40. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/40&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (14. marec 2009).

--- 2009d. *Treaties Office database*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/world/agreements/AdvancedSearch.do/15> (1. maj 2009).

--- 2009e. *Trade Issues: Generalised System of Preferences*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/index_en.htm (4. januar 2009).

--- 2009f. *Širitev: Politika širitve in pogoji za članstvo*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_sl.htm (10. marec 2009).

Evropski parlament. 1995. *Resolution on the situation in Chechnya*, B4-0031/95. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/dg7/calendrier/data/pv_proc/en/950119EN.htm (13. september 2008).

--- 1996. *Sklep z dne 21. februarja*. Dostopno prek: www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PROG=REPORT&L=EN&SORT_ORDER=D&LEG_ID=4&COM_ID=19 (3. april 2009).

--- 2006. *Poročilo o klavzuli človekovih pravic in demokracije v sporazumih Evropske unije*. A6-0004/2006, končno. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0004+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (12. april 2009).

--- 2007. *Poročilo o učinkovitosti dialogov človekovih pravic in pogovorov o človekovih pravicah s tretjimi državami*. A6-0302/2007, končno. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0302+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (10. marec 2009).

--- 2009a. *Report on trade and economic relations with China*. A6-0021/2009. 27. januar. Odstavek 60–69. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0021+0+DOC+PDF+V0//EN> (19. marec 2009).

--- 2009b. *Poročilo o človekovih pravicah v svetu leta 2008 in vlogi Evropske unije*. A6-0264/2009. Poročevalec: Raimon Obiols iGermà, 14. april. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0264+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (5. maj 2009).

--- 2009c. *Poročilo o skupni politiki priseljevanja za Evropo: načela, ukrepi in orodja*, 9. april. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0251+0+DOC+XML+V0//SL> (14. april 2009).

Evropski svet – København. 1978. *Declaration on democracy*. 8. april. EC Bull 3-1978. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/1797/01/EU_reports_1978.pdf (12. januar 2009).

--- 1993. *Conclusions of the Presidency*, 21. in 22. junij. Dostopno prek: ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf (13. december 2008).

Evropski svet – Cannes. 1995. *Sklepi predsedstva*, 26.–27. junij. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm> (13. marec 2009).

Evropski svet – Luxembourg. 1997. *Conclusions of the Presidency*, 12.–13. december. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/ueDocs/cmsData/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm> - 63k (8. marec 2009).

Falkner, Gerda. 2001. The EU 14's Sanctions Against Austria: Sense and Nonsense. *Journal of the European Union Studies Association* 14 (1). Dostopno prek: http://www.demokratiezentrum.org/media/pdf/falkner_sanctions.pdf (14. januar 2009).

Felipe Gómez, Isa in Koen de Feyter. 2006. *International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges*. Bilbao: University of Deusto.

Fierro, Elena. 2001. Legal Basis and Scope of the Human Rights Clauses in EC Bilateral Agreements: Any Room for Positive Interpretation? *European Law Journal* 7 (1): 41–68.

Fisher, Horst, Sébastien Lorion in George Ulrich. 2007. *Beyond Activism: The Impact of the Resolutions and Other Activities of the European Parliament in the Field of Human Rights Outside the European Union*. Benetke: Marsilio Editori.

Forsythe, David P. 2006. *Human rights in international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fox, John in François Godement. 2009. *A Power Audit of EU-China Relations*. London: European Council on Foreign Relations. Dostopno prek: http://ecfr.3cdn.net/532cd91d0b5c9699ad_ozm6b9bz4.pdf (19. april 2009).

Fries, S. C. in J. H. H. Weiler. 1999. A Human Rights Policy for the European Community and Union: The question of competences. V *The EU and Human Rights*, ur. Phillip Alston, Mara R. Bustelo in James Heenan, 147–67. Oxford: Oxford University Press.

Galtung, Johan. 1965. Patterns of diplomacy: A study of recruitment and career patterns in Norwegian Diplomacy. *Journal of Peace Research* 2 (2): 101–35.

--- 1989. *Europe in the Making*. New York: Crane Russak.

Gillies, David. 1996. *Between principle and practice: human rights in north-south relations*. Montreal, London in Buffalo: McGill-Queen's University Press.

Ginsberg, Roy H. 2001. *The European Union in international politics: baptism by fire*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Gowan, Richard in Franziska Brantner. 2008. Europe's UN human rights problem. *European Voice*, 17. september. Dostopno prek: http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_europes_un_human_rights_problem (19. marec 2009).

Grabbe, Heather. 2006. The conditionality at the heart of EU enlargement policy. *Development and transition* (4). United Nations Development Programme and the London School of Economics and Political Science. Dostopno prek: <http://www.developmentandtransition.net/uploads/issuesAttachments/14/DevAndTransFourWeb.pdf> (10. marec 2009).

Gruban, Darja. 2007. *Moderna evropska diplomacija: Evropska unija kot diplomatski akter*. Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Hill, Christopher. 2001. Closing the capabilities-expectation gap. V *A Common Foreign policy for Europe? Competing visions of the CSFP*, ur. John Peterson in Helene Sjursen, 18–38. New York: Routledge.

--- in William Wallace. 1996. Introduction: Actor and Actions. V *The Actors in Europe's Foreign Policy*, ur. Cristopher Hill, 1–17. New York: Routledge.

--- in Steve Michael. 2005. IR and the EU: Themes and Issues. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Steve Michael, 3–18 . Oxford in New York: Oxford University Press.

Hornig, Der-Chin. 2003. The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements. *European Law Journal* 9 (5): 677–701.

Hughes, James in Gwendolyn Sasse. 2003. Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe: Issue* (1). Dostopno prek: http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf (10. marec 2009).

Hyde-Price, Adrian. 2008. A »Tragic Actor«?: A Realist Perspective on »Ethical Power« Europe. *International Affairs* 84 (1): 49–64.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – Mednarodna konvencija o zaščiti pravic priseljenskih delavcev in njihovih družinskih članov. 1990. Dostopno prek: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (12. april 2009).

Islamic Human Rights Commission. Dostopno prek: <http://www.ihrc.org/> (27. januar 2009).

Jacobs, Francis G. 2005. The European Convention on Human Rights, The EU Charter of Fundamental Rights and The European Court of Justice: The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights. V *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, ur. Ingolf Pernice, Juliane Kokott in Cheryl Saunders, 291–96. Baden- Baden: Nomos.

Jaichand, Vinodh in Markku Suksi, ur. 2009. *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*. Antwerp, Oxford in Portland: Intersentia.

Jazbec, Milan, ur. 1998. *Diplomacija in Slovenci. Zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*. Celovec: Tiskarna Drava.

--- 2009. Evropska diplomacija. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 64–8. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Jönsson, Christen in Martin Hall. 2005. *Essence of diplomacy*. London: Palgrave Macmillian.

Kajnič, Sabina. 2008. *Razvoj Evropske zunanje politike: Od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Keohane, Robert O. in Joseph S. Nye. 1989. *Power and Interdependence*. New York: Longman.

Keukeleire, Stephan. 2003. The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy. *Diplomacy & Statecraft* 14 (3): 31–56.

King, Toby. 1999. Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy? *European Journal of International Law* 10 (2): 313–37.

Koblanck, Maria. 2003. *What's in a Human Rights Clause? Its development, its application, and an insight into the construct of a European identity*. Leuven: Katholieke Universiteit. Dostopno prek: www.humanrights.se/upload/files/1/Utbildning%20och%20forskning/U-mariaKoblanck-THESIS.pdf (19. marec 2009).

Laïdi, Zaki, ur. 2008. *EU foreign policy in a globalized world: normative power and social preferences*. Abingdon in New York: Routledge.

Lamy, Steven L. 2007. Sodobni večinski pristopi: neorealizem in neoliberalizem. V *Globalizacija svetovne politike: uvod v mednarodne odnose* (tretja izdaja), ur. John Baylis in Steve Smith, 263–91. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000. 1998. Comité des Sages. Dostopno prek: <http://sim.law.uu.nl/SIM/Library/books.nsf/a1c506a79c314718c125668200337d46/ad2efd6d013a03c12566be004b5d39?OpenDocument> (12. november 2008).

Leben, Charles. 1999. Is there a European Approach to Human Rights? V *The EU and Human Rights*, ur. Phillip Alston, Mara R. Bustelo in James Heenan, 69–99. Oxford: Oxford University Press.

Lerch, Marika in Guido Schweltnus. 2006. Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy. *Journal of European public policy* 13 (2): 304–21.

Light, Margot. 2001. Exporting democracy. V *Ethics and foreign policy*, ur. Karen Elizabeth Smith in Margot Light, 75–93. Cambridge: Cambridge University Press.

Listina o temeljnih pravicah Evropske unije. 2000. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. 7. december, C 365/01. Dostopno prek: <http://209.85.129.132/search?q=cache:sDyNWTnB5roJ:evropa.gov.si/predstavitev/zakaj-eu/temeljne-pravice-eu.pdf+Listina+EU+o+temeljnih+pravica&cd=3&hl=sl&ct=clnk&gl=si> (14. marec 2008).

Lizbonska pogodba – Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. 2007. C 306/01, 14. december. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (12. januar 2008).

Louis, Jean-Victor. 2007. The European Union: from External Relations to Foreign policy? *EU Diplomacy Papers 2/2007*. Brugge: College of Europe. Dostopno prek: www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP%202007%20Louis.pdf (12. marec 2008).

Lumsdaine, David Halloran. 1996. *Moral vision in international politics: The foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Luxembourg European Council. 1991. *Declaration on Human Rights*, 28. in 29. junij. Dostopno prek: http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a_tem/normedu/003_ue/1_2/1_2_3_en.pdf (12. marec 2008).

Magalhães, José Calvet de. 1988. *The pure concept of diplomacy*. Westport: Greenwood Press.

Manners, Ian. 2008. The normative ethics of the European Union. *International Affairs* 84 (1): 45–60.

March, James G. 2009. The logic of appropriateness. *ARENA Working Papers WP 04/09*. Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/publications/wp04_9.pdf (5. maj 2009).

--- in Johan P. Olsen. 1989. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organisation* 52 (4): 943–69.

Matlary, Janne Haaland. 2002. *Intervention for human rights in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

--- 2003. Human Rights. *ARENA Working papers WP19/03*. Dostopno prek: http://209.85.129.132/search?q=cache:ZZT3XhJ19vEJ:www.arena.uio.no/publications/wp03_19.pdf+Matlary,+WP19/03&cd=2&hl=sl&ct=clnk&gl=si (19. december 2008).

--- 2004. Human Rights. V *Contemporary European Foreign Policy*, ur. Walter Carlsnaes, Helene Sjursen in Brian White, 141–55. London: Sage.

--- 2006. When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? *Security Dialogue* 37 : 105–121. Dostopno prek: <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/1/105> (14. december 2008).

Mayer, Hartmut. 2008. Is it still called 'Chinese Whispers'? *International Affairs* 84 (1): 61–79.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. 1966. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=103> (14. december 2008).

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. 1966. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Mednarodnipakt_drzavljanskih_politicnih_pravicah.pdf (14. december 2008).

Men, Jing. 2008. EU China Relations: from Engagement to Marriage? *EU Diplomacy Papers 7/2008*. Brugge: College of Europe. Dostopno prek: www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2008/EDP_7_2008.Men.pdf (15. april 2009).

Merlingen, Michael, Cas Mudde in Ulrich Sedelmeier. 2001. The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria. *Journal of Common Market Studies* 39 (1): 59–77.

Miller, Vaughne. 2004. The Human Rights Clause in the EU's External Agreements. *Research paper* 04/33. Dostopno prek: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-033.pdf> (10. oktober 2008).

Ministrstvo za zunanje zadeve. 2008a. *Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP)*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/ (15. januar 2009).

--- 2008b. Lizbonska pogodba. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/ (14. marec 2008).

Moravcsik, Andrew. 2000. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization* 54 (2): 217–52.

Morgenthau, Hans Joachim in Kenneth W. Thompson. 1993. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: McGraw-Hill.

Mullerson, Rein. 1997. *Human Rights Diplomacy*. London: Routledge. Dostopno prek: <http://books.google.si/books?id=eSFPRfwPFtcC&dq=REIN+MULLERSON+HUMAN+RIGHTS&printsec=frontcover&source=bl&ots=0nd6uBGeuG&sig=nmgjCMXFqXiXkMU4S5riwpXRbqU#PPA3,M1> (12. november 2008).

Nicolson, Harold George. 1988. *Diplomacy*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy.

Nowak, Manfred. 1999. Human Rights Conditionality in the EU. V *The EU and Human Rights*, ur. Philip Alston, Mara Bustelo in James Heenan, 687–99. New York: Oxford University Press.

Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of The European Union*. Basingstoke in New York: Palgrave Macmillan.

Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Panebianco, Stefania. 2006. Promoting Human Rights and Democracy in European Union Relations with Russia and China. V *Values and Principles in European Union Foreign policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 130–46. London in New York: Routledge.

Partnership and Co-operation Agreement between the European Communities and their Member States, and the Russian Federation, podpisana 24. junija 1994. 1997. OJ L 327/3, 28. november. Dostopno prek: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=21997A1128\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=21997A1128(01)&model=guichett) (14. april 2009).

Partnerski sporazum EU – Rusija. 1994. Skupna izjava, ki se nanaša na člena 22 in 107. Dostopno prek: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf (2. maj 2009).

Peterson, John in Helene Sjursen, ur. 1998. *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP*. London in New York: Routledge.

Pinelli, Cesare. 2004. Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments. *European Law Journal* 10 (3): 354–62.

Pogodba iz Nice. 2001. Dostopno prek: <http://www.ena.lu/treaty-nice-26-february-2001-020302478.html> (14. marec 2008).

Pogodba o Evropski uniji. 1992. *Treaty on European Union (Maastrichtska pogodba)*. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/PEU.pdf (20. januar 2008).

Pogodba o Ustavi za Evropo. 2004. *Treaty establishing a Constitution for Europe*. 2004. OJ C 310, 16. december. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:en:HTML> (12. marec 2008).

Rehn, Olli. 2005. Values define Europe, not borders. *Financial Times* (4. januar). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/commission_barroso/rehn/pdf/statements/rehn_ft_european_values_en.pdf (10. april 2009).

Risse, Thomas in Kathryn Sikkink. 1999. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. V *The Power of Human Rights*, ur. Thomas Risse, Stephen C. Ropp in Kathryn Sikkink, 1–38. Cambridge: Cambridge University Press.

Roter, Petra. 2009. Politika človekovih pravic. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 277–81. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- in Ana Bojinovič. 2005. Evropska unija in človekove pravice. V *Travelling with Europe: Slovenia in European Union*, ur. Bogomil Ferfila, 167–90. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Rosas, Allan. 2009. The European Union: In search of legitimacy. V *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*, ur. Vinodh Jaichand in Markku Suksi, 415–32. Antwerp, Oxford in Portland: Intersentia

Russett, Bruce in Harvey Star. 1992. *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Satow, Ernest. 1995. *Satow's guide to diplomatic practice*. London in New York: Longman.

Scheffer Nadakavukaren, Kriste. 2006. The use of trade instruments in the pursuit of human rights: European foreign policy. V *International Trade and Human Rights: Foundations and Conceptual Issues*, ur. Frederick M. Abbott, Christine Bening-Kaufmann in Thomas Cottier, 305–19. Michigan: The University of Michigan Press.

Sikkink, Kathryn in Hans Peter Schmitz. 2003. Human Rights. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth Simmons, 517–37. London: Sage.

Simoniti, Iztok. 1995. *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: Teorija in praksa, posebna izdaja. Fakulteta za družbene vede.

Sjursen, Helene. 2001. Understanding the common foreign and security policy. V *Understanding the European Union's External Relations*, ur. Michèle Knodt in Sebastiaan Princen, 35–53. London: Routledge.

--- 2006. Why expand? The question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy. *Journal of Common Market Studies* 40 (3): 491–513.

Skupna strategija Evropske unije za Rusijo. 1999. OJL 157, 24. junij. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/1999/l_157/l_15719990624en_00010009.pdf (12. marec 2009).

Smith, Hazel. 1998. Actually existing foreign policy – or not? The EU in Latin and Central America. V *A Common Foreign Policy for Europe?*, ur. John Peterson in Helen Sjursen, 154–69. London in New York: Routledge.

Smith, Karen Elizabeth. 2001. The EU, human rights and relations with third countries: 'foreign policy' with an ethical dimension? V *Ethics and foreign policy*, ur. Karen Elizabeth Smith in Margot Light, 185–205. Cambridge: Cambridge University Press.

--- 2008. *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge: Polity Press.

Smith, Michael. 2007. The European Union and International Order: European and global dimensions. *European Foreign Affairs Review* 12: 437–56.

Soetendorp, Ben. 1994. The Evolution of EC/EU as a Single Foreign Policy Actor. V *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, ur. Walter Carlsnaes in Steve Smith, 103–22. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage.

--- 1999. *Foreign policy in the European Union: theory, history and practice*. London in New York: Longman.

Splošna deklaracija človekovih pravic. 1948. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102> (13. december 2008).

Stein, Eric. 2006. Comments on the European Union: Transparency and Human Rights. V *International Trade and Human Rights: Foundations and Conceptual Issues*, ur. Frederick M. Abott, Christine Bening-Kaufmann in Thomas Cottier, 285–87. Michigan: The University of Michigan Press.

Steunenbergh, Bernard in Antoaneta Dimitrova. 2007. Compliance in the EU enlargement process: The Limits of Conditionality. *European Integration Online*

Papers, 11 (2007). Dostopno prek: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2007_005a/53 (10. marec 2009).

Svet Evropske unije. 1991. *Resolucija o človekovih pravicah, demokraciji in razvoju*, 28. november. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm (24. marec 2009).

--- 1995. *Human Rights Clauses in Community Agreements with Third Countries*. Press Release 7481/95, 29. maj. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/ms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0022.htm (8. april 2009).

--- 1999. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 1998/1999*. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/HR1999EN.pdf> (15. marec 2008).

--- 2000. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2000*. 9. oktober. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2000EN.pdf> (15. januar 2009).

--- 2001a. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2001*. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/HR2001EN.pdf> (15. januar 2009).

--- 2001b. *European Union guidelines on human rights dialogues*, 13. december. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14469EN_HR.pdf (13. januar 2009).

--- 2003. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2003*. 13. oktober. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/HR2003EN.pdf> (15. januar 2009).

--- 2004. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2004*. 13. september. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ENHR2004.pdf> (15. marec 2008).

--- 2007a. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2006*. 5779/07. 29. januar. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/07/st05/st05779.sl07.pdf> (15. marec 2008).

--- 2007b. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2007*. 18. oktober. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st13288-re01.sl07.pdf> (15. marec 2008).

--- 2008a. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2008*. 27. november. Dostopno prek: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st14146-re02.sl08.pdf> (15. januar 2009).

--- 2008b. *Smernice EU za dialoge o človekovih pravicah s tretjimi državami – posodobljena različica*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.sl08.pdf> (16. februar 2009).

Telò, Mario. 2006. *Europe a Civilian Power? EU, Global Governance and World Order*. London: Palgrave Macmillian.

United Nations Treaty Collection. 2009. Dostopno prek: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/treaty.asp> (12. april 2009).

Ustavno Sodišče Republike Slovenije. 2004. *Povzetek nagovora dr. Luziusa Wildhabe*. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/en/about-the->

court/conferences/pcceu-bled-30-september-2-october-2004/address-by-dr-luzius--wildhaber- president-of-the-ec/ (14. marec 2009).

Vincent, R.J. 1986. *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vončina, Tina. 2009. *Izjave predsedstva kot sredstvo Skupne Zunanje in Varnostne Politike Evropske unije*. Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Wagner, Wolfgang. 2003. Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy. *Journal of European Public Policy* 10 (4): 576–95.

Walter, Christian. 2007. History and Development of Human Rights Protection within the EC/EU. V *European Fundamental Rights and Freedoms*, ur. Dirk Ehlers, 11–16. Berlin: De Gruyter Recht.

White, Brian. 1997. Diplomacy. V *Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, ur. John Baylis in Steve Smith, 249–62. Oxford: Oxford University Press.

Wiessala, Georg. 2004. Promoting human rights in EU-Asia relations: Burma, China and Indonesia. *EurAsia Bulletin* 8 (1/2). Dostopno prek: <http://www.eias.org/publications/bulletin/2004/janfeb04/ebjanfeb04p3.pdf> (19. januar 2009).

Williams, Andrew. 2003. Mapping Human Rights, Reading the European Union. *European Law Journal* 9 (5): 659–76.

--- 2005. *EU Human Rights Policies: A study in irony*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, Ernest J. III. 2008. Hard power, soft power, smart power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* (616): 110–24. Dostopno prek: <http://ann.sagepub.com/cgi/reprint/616/1/110> (13. februar 2009).

Ypi, Lea. 2008. Sovereignty, Cosmopolitanism and the Ethics of European Foreign Policy. *European Journal of Political Theory* 7 (3): 349–64.

Zalewski, Piotr. 2004. *Sticks, carrots and great expectations: Human rights conditionality and Turkey's path towards membership of the European Union*. Reports&Analyses 16/04/A. Varšava: Center for International Relations. Dostopno prek: http://www.csm.org.pl/images/rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Raporty%20i%20analizy/2004/rap_i_an_1604a.pdf (3. april 2009).

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations. 1961. Dostopno prek: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf (1. oktober 2008).

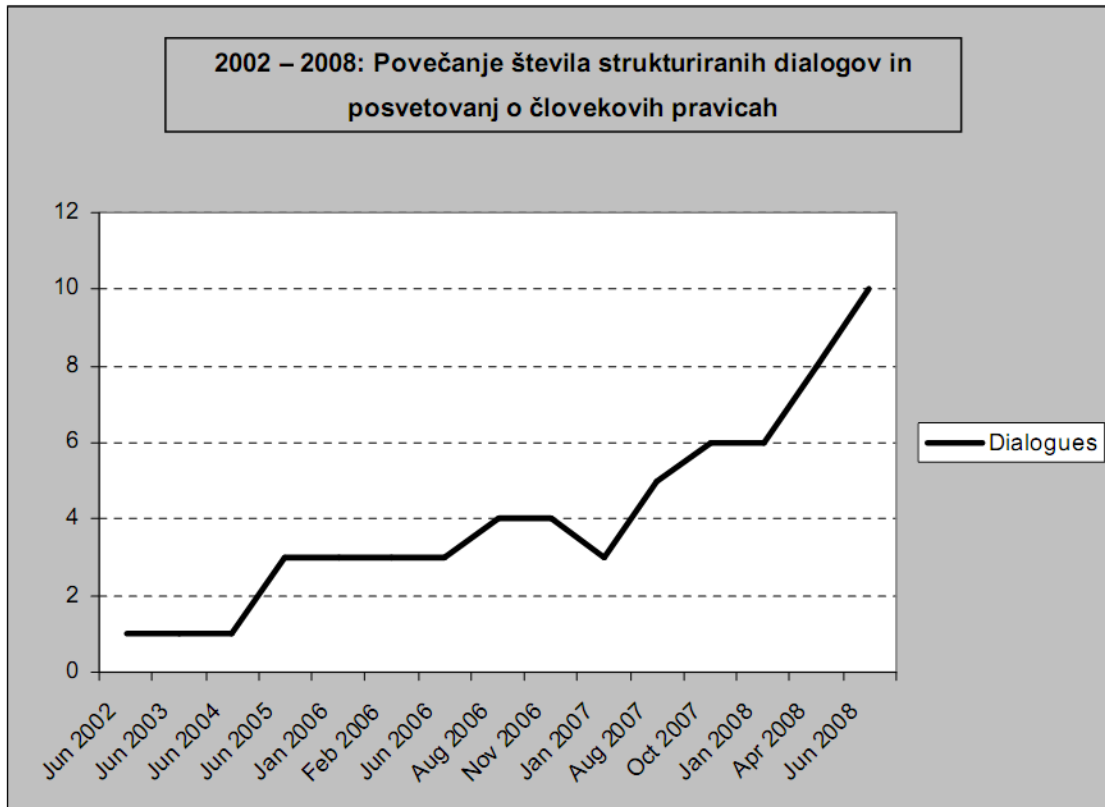
Zielonka, Jan. 2008. Europe as a global actor: empire by example? *International affairs* 84 (3): 471–84.

Zolkos, Magdalena Agnieszka. 2004. Bringing Human Rights in the Enlargement Politics: the EU as a Human Rights Promoter in the Central Eastern Europe. *Central European Political Studies Review* 4 (2–3). Dostopno prek: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=210> (10. marec 2009).

Žižek, Slavoj. 2004. From Politics to Biopolitics ... and Back. *The South Atlantic Quarterly* 103 (2/3): 501–22.

PRILOGE

PRILOGA A: Grafični prikaz povečanj dialogov o človekovih pravicah v zunanjepolitičnih aktivnostih Evropske unije



Vir: Svet EU (2008a, 29).