

# POLITIKA LJUDSKIH PRAVA EUROPSKE UNIJE: razvoj i izazovi za budućnost

**Mr. sc. Nella Popović**  
Pravosudna akademija Ministarstva  
pravosuđa  
E mail: [npopovic@pravosudje.hr](mailto:npopovic@pravosudje.hr)

**CES stručni članak (Working paper)  
broj 2.**

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

Centar za europske studije objavljuje stručne članke (engl. Working papers) u kojima se predstavljaju rezultati istraživanja, stručni radovi i prikazi o aktualnim temama iz područja suvremenih europskih studija. Autori članaka izražavaju svoje vlastito mišljenje i ne zastupaju službene stavove institucija u kojima rade, ni Centra za europske studije.

Centar za europske studije (CES) pri Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu vodeća je akademska organizacija za politološko istraživanje Europske unije u Hrvatskoj. CES je prvi znanstvenoistraživački centar na sveučilišnoj razini posvećen znanstvenim i primjenjenim istraživanjima političkih procesa, aktera, institucija i vrijednosti unutar Europske unije i država koje se nalaze u procesu pridruživanja Europskoj uniji.



## Politika ljudskih prava Europske unije: razvoj i izazovi za budućnost

### Uvod

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

U kontekstu takvih rasprava i pitanja, ključne teze ovoga rada su da politika ljudskih prava Europske unije postoji i da se razvijala postupno, iako ne i sustavno, te da se sada nalazi u fazi koja zahtijeva njeno redefiniranje i jasno koordiniranje institucionalnih mehanizama provedbe. Rad će stoga pokazati kako se politika ljudskih prava EU-a razvijala na razini unutarnjih poslova Unije od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća, a u vanjskim odnosima Unije u posljednjih tridesetak godina. Pri tome će se analiza politike ljudskih prava u vanjskim odnosima fokusirati na odnose EU-a prema trećim zemljama. Takav prikaz Unijine politike ljudskih prava ukazat će na neujednačenost njena razvoja i pitanja koja iziskuju jasnije profiliranje te politike, kao i koordinaciju institucionalnih mehanizama za njenu učinkovitu provedbu.

### *Od Slučaja Stauder do Povelje o temeljnim pravima*

Do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1. studenoga 1993., ljudska prava nisu imala značajnije mjesto u Osnivačkim ugovorima Europske unije, iako se već u Preambuli Jedinstvenoga europskoga akta potpisanog 1986. navodi "odlučnost da se zajednički radi na promicanju demokracije na osnovi temeljnih prava priznatih u ustavima i zakonima država članica, u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Europskoj socijalnoj povelji [...]."<sup>2</sup> Opće poznato je da su primarni razlozi stvaranja Europske ekonomske zajednice (EEZ) bili ponajprije gospodarske prirode, što je vrlo jasno izraženo u Ugovoru o osnivanju EEZ-a iz 1957. u čijoj se Preambuli navodi odlučnost da se "osigura[...] gospodarski i društveni napredak [...] zemalja [članica] zajedničkim djelovanjem na uklanjanju zapreka koje dijele Europu"<sup>3</sup>, kao i težnja "da [se] osnaži jedinstvo [...] gospodarstava i osigura[...] njihov skladan razvoj smanjivanjem razlika koje postoje između

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

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

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

pojedinih regija i zaostalosti zapostavljenih regija"<sup>4</sup>. Iako potpisnice Ugovora o EEZ-u u Preambuli izražavaju i predanost miru i slobodi, politička dimenzija integriranja izostala je i ne dobiva na važnosti do ranih devedesetih godina prošloga stoljeća, odnosno do Ugovora iz Maastrichta.

Međutim, relativno brzo nakon stupanja na snagu Ugovora o osnivanju EEZ-a počinju se postavljati pitanja zaštite prava pojedinca s obzirom na mjere koje poduzimaju nacionalne institucije temeljem zahtjeva zajedničkog tržišta, odnosno sekundarnog zakonodavstva Zajednice. Ključnu ulogu u rješavanju tih pitanja odigrao je Sud Europskih zajednica u Luxembourggu (dalje u tekstu "Sud EZ-a"), koji se do Slučaja Stauder protiv grada Ulma nije susretao s predmetima ove vrste. Presudna važnost toga Slučaja proizlazi iz činjenice da se Sud EZ-a po prvi puta bavio pitanjem zaštite prava pojedinca (u ovom slučaju prava na privatnost prilikom ostvarivanja određenog oblika socijalne pomoći) te da je, između ostaloga, odlučio da "treba prevladati najliberalnije tumačenje"<sup>5</sup> odredbi dotične odluke Komisije u korist zaštite prava pojedinca na neotkrivanje identiteta pri ostvarivanju prava na socijalnu pomoć. Od Slučaja Stauder, Sud EZ-a kroz svoje je presude započeo izgrađivati politiku ljudskih prava Zajednice kao prva, a sljedećih dvadesetak godina i jedina institucija EZ-a. Već sljedeće godine, u Slučaju Internationale Handelsgesellschaft<sup>6</sup> izričito je naveo da "[p]oštivanje temeljnih prava predstavlja sastavni dio općih načela prava koje štiti Sud pravde [te da] zaštita tih prava, iako inspiraciju pronalazi u ustavnim tradicijama država članica, mora biti osigurana u okviru strukture i ciljeva Zajednice."<sup>7</sup>

U istom razdoblju na razini ostalih institucija EZ-a dolazi do promjena u stavovima o važnosti poštivanja ljudskih prava, koje su do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta bile isključivo deklarativne prirode. Važan dokument koji je u tom kontekstu obilježio kraj sedamdesetih godina prošlog stoljeća je Zajednička deklaracija Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o zaštiti temeljnih prava i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1977.). Ta Deklaracija predstavlja prvi zajednički dokument u kojem Parlament, Vijeće i Komisija zajednički izražavaju svoju predanost zaštiti temeljnih prava i izjavljuju da u provedbi ciljeva Europskih zajednica "poštuju te [da] će nastaviti poštivati ta prava."<sup>8</sup> Važnost Deklaracije ne proizlazi, nažalost, iz njenog sadržaja ili pravne snage, već iz činjenice da su tri ključne institucije Zajednice dvadeset godina nakon potpisivanja Ugovora o EEZ-u po prvi puta izrazile svoje prepoznavanje značaja ne samo ljudskih prava u užem smislu, već i političke dimenzije integracije u širem smislu.

Zanimljivo pitanje koje se ovdje nameće jest zašto se baš krajem sedamdesetih godina prošlog stoljeća javljaju prve političke izjave institucija Zajednice o važnosti poštivanja ljudskih prava. Stoga je ključno istaknuti nekoliko promjena na razini međunarodne zaštite ljudskih prava, ali i na razini same Zajednice. U prosincu 1966. Opća skupština Ujedinjenih naroda usvojila je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima te Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji su stupili na snagu desetak godina nakon potpisivanja. U tom je razdoblju došlo i do promjena u shvaćanju vanjske politike Zajednice te se "[n]ajkasnije početkom sedamdesetih godina pokazalo [...] da odustajanje od jedne, ako ne već jedinstvene, a ono bar koordinirane vanjske politike, sve više postaje nerealno" (Weidenfeld i Wessels, 2005.: 326), što će putem Ugovora iz Maastrichta dovesti, između

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

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

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

<sup>7</sup> *Ibidem.*

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

ostaloga, i do razvoja Europske političke koncepcije u Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), čiji ciljevi obuhvaćaju i zaštitu ljudskih prava. Iako je teško i neoprezno spomenute promjene na europskoj i međunarodnoj razini povezati s promjenama u shvaćanju ljudskih prava na razini institucija bez dublje analize Međunarodnih paktova ili ZVSP-a, može se zaključiti da je kroz šezdesete i sedamdesete godine stvorena klima u međunarodnim odnosima koja je svakako pridonijela i podizanju razine svijesti o važnosti ljudskih prava na razini Zajednice.

Nakon usvajanja i stupanja na snagu Jedinostvenog europskog akta, Deklaracijom o ljudskim pravima i dvjema rezolucijama Europskog vijeća iz 1991. dodatno je 'pripremljen teren' za promjene koje će u politiku ljudskih prava Zajednice unijeti Ugovor o Europskoj uniji. S obzirom da su te rezolucije važne ponajprije za odnose EU-a s trećim zemljama u devedesetim godinama, o njima će biti više riječi u sljedećem poglavlju, dok je ovdje neophodno zaustaviti se na Deklaraciji iz 1991. U njoj su Europsko vijeće i države članice zatražili univerzalno poštivanje ljudskih prava te istaknule da "[n]a području ljudskih prava, učinkovita i univerzalna primjena postojećih instrumenata i jačanje međunarodnih mehanizama kontrole predstavlja prioritet."<sup>9</sup> Treba istaknuti da je Vijeće izrazilo spremnost za "omogućavanje pojedincu da bude uključen u zaštitu svojih prava,"<sup>10</sup> premda su pojedinci to pravo ostvarivali putem Suda EZ-a od kasnih šezdesetih godina, odnosno od Slučaja Stauder. Deklaracija završava ponavljanjem predanosti Zajednice i njenih država članica "podržavanju i promicanju ljudskih prava u regionalnim i međunarodnim tijelima", ali se niti u ovoj Deklaraciji, kao ni u Zajedničkoj deklaraciji iz 1977. ne spominje važnost zaštite ljudskih prava pojedinaca od kršenja koja mogu počinuti institucije Zajednice.

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

Pitanje koje se ovdje nameće jest da li su se te promjene i u kojoj mjeri odrazile na zaštitu ljudskih prava i percepciju građana o toj zaštiti. Eurobarometar 41 kojim su ispitani stavovi građana država članica u prvoj godini 'nove Unije' pokazao je veći početni optimizam građana i vjeru u integraciju Europe te stanovito poznavanje kako samog Ugovora iz Maastrichta, tako i nekih institucija Unije.<sup>11</sup> Međutim, sljedeći Eurobarometri nisu zabilježili znatan porast povjerenja i sigurnosti kod građana, kao ni veću razinu poznavanja institucija Unije. Posebno zabrinjavajućim pokazao se Eurobarometar 47.1 iz 1997.<sup>12</sup> koji upućuje na znatan porast rasizma i ksenofobije među građanima Unije i to u godini potpisivanja Ugovora iz Amsterdama, koji je u formalno-pravnom smislu poboljšao stanje u nekim problemskim područjima izravno povezanim s politikom ljudskih prava Unije. Prema mišljenju nekih autora, tim su Ugovorom u pravnu arhitekturu Unije uneseni elementi koji zahtijevaju "razvoj nove politike ljudskih prava" (Alston, 1999.: 17). Ovim se Ugovorom po prvi puta se propisuje da je:

*"Unija [...] utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava, a koja su načela zajednička državama članicama" te da*

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/doc/hr\\_decl\\_91.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/hr_decl_91.htm) (lipanj 2006., studeni 2008.).

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb41/eb41\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb41/eb41_en.pdf) (lipanj 2006.).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb47/eb47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb47/eb47_en.pdf) (lipanj 2006.).

je "Unija [...] dužna poštivati temeljna prava koja su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [...], a koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opća načela prava Zajednice." (članak 6.)<sup>13</sup>

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

U mišljenjima Suda EZ-a, primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>14</sup> počela se ispreplitati s inicijativama za pristupanje EZ-a Konvenciji već od sedamdesetih godina prošloga stoljeća. Uz ustavne tradicije država članica i opća načela prava Zajednice, Sud EZ-a se već u prvim slučajevima potencijalnih kršenja ljudskih prava, u kojima je od njega zatraženo prethodno mišljenje, počeo pozivati i na međunarodne ugovore kojih su države članice potpisnice te izrijeком navoditi upravo Europsku konvenciju. Gotovo istovremeno, Europska komisija objavila je svoj prvi prijedlog za pristupanje Zajednice Europskoj konvenciji (1979).<sup>15</sup> Vijeće nije prihvatilo prijedlog Komisije iako je njegovo usvajanje moglo ubrzati razvoj politike ljudskih prava Zajednice zahtijevajući da i institucije Zajednice, a ne samo države članice podliježu obvezama iz Konvencije. Nakon jednog Priopćenja Komisije iz 1990. i radnog dokumenta u kojem je Komisija razmatrala zakonske osnove za pristupanje EZ-a ovoj Konvenciji<sup>16</sup>, sljedeću važnu inicijativu u tom smjeru poduzelo je Vijeće EU-a 1994. uputivši Sudu EZ-a zahtjev za mišljenjem u svezi pitanja o usklađenosti pristupanja EZ-a Europskoj konvenciji s odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Sud je u svom Mišljenju 2/94 od 28. ožujka 1996.<sup>17</sup> utvrdio da bi "pristupanje Konvenciji [...] prouzročilo značajnu promjenu u postojećem sustavu Zajednice za zaštitu ljudskih prava jer bi podrazumijevalo ulazak Zajednice u poseban međunarodni institucionalni sustav, kao i integraciju svih odredaba Konvencije u pravni poredak Zajednice."<sup>18</sup>

Ugovor iz Amsterdama, prethodno opisan kao prekretnica u politici ljudskih prava, donesen je samo godinu dana nakon ovog mišljenja Suda EZ-a. Drugim riječima, unatoč

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

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

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

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

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

<sup>18</sup> *Ibid.*: 21.

opiranju pristupanju EZ-a Europskoj konvenciji na temelju formalno-pravnih razloga, težnje i nastojanja u Uniji da se zaštita i promicanje ljudskih prava podignu na višu razinu, a koncept ljudskih prava učini vidljivijim, postaju sve snažnijima, što će se pokazati donošenjem Povelje o temeljnim pravima. Istovremeno, međutim, sudbina Povelje, od njenog donošenja u Nici 7. prosinca 2000., do njenog proglašenja 12. prosinca 2007. i potpisivanja Lisabonskog ugovora 13. prosinca iste godine, ukazuje na stalnu prisutnost suprotstavljenih ambicija unutar Unije na području ljudskih prava. S jedne strane postoji težnja da se Unija i njene institucije približe građanima pri čemu bi Povelja, kao svojevrsan objedinjeni popis postojećih prava, trebala pridonijeti većem kredibilitetu Unije i povjerenju njenih građana u transparentnost i učinkovitost institucija koje u svom djelovanju imaju na umu dobrobit pojedinca. S druge strane postoji oprez da se Poveljom ne zajamče veća prava no što ih jamče pojedine države članice i ne unese pomutnja u postojeću podjelu nadležnosti unutar Unije. Ova suprotstavljenost težnji Unije, njenih institucija i država članica na području ljudskih prava možda je najvidljivija upravo kroz sudbinu Povelje. Ona je najprije donesena kao samostojni, ali neobvezujući akt u kojem su po prvi puta u jednom dokumentu popisana postojeća prava do tada zajamčena Osnivačkim ugovorima, općim načelima i ustavnim tradicijama država članica. Središnju vrijednost Povelje stručnjaci vide u njenom "promicanju vidljivosti i snage zaštite ljudskih prava u Europskoj uniji" (Thym, 2008.: 2).<sup>19</sup> Prve četiri godine od svoga donošenja, Povelja je imala status neobvezujućeg akta o čijoj je pravnoj snazi trebala odlučiti Međuvladina konferencija i Konvencija o budućnosti Europske unije 2004. (koja je naposljetku donesena kao Europski ustav). Iako bez pravne snage obvezujućeg akta, Povelja je i te prve četiri godine služila kao inspiracija i orijentacija Sudu EZ-a, koji se na Povelju pozvao u dva mišljenja svojih Nezavisnih odvjetnika (eng. *Advocates General*) (Liisberg, 2001.: 6). Konvencija za budućnost Europske unije, tijelo koje je Europsko vijeće osnovalo temeljem Deklaracije iz Laekena u prosincu 2001., trebalo je, između ostaloga, riješiti pitanje statusa Povelje te odgovoriti na pitanje o ugrađivanju Povelje u tekst Ugovora i potrebi pristupanja EZ-a Europskoj konvenciji. Povelja je, tako, 2004. godine uključena u tekst Europskog ustava kao njegov sastavni, drugi dio, što joj je trebalo zajamčiti veću pravnu snagu. Neuspjeh Ustava na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj već 2005. godine onemogućio je ukorjenjivanje Povelje kao pravno obvezujućeg akta Unije ne samo u formalno-pravnom, već i širem, društvenom smislu, te se može zaključiti da se nije uspjela razviti šira svijest među građanima Unije o Povelji kao aktu Unije koji će im zajamčiti bolju zaštitu ljudskih prava i olakšati pristupanje EZ-a Europskoj konvenciji. Time je i politički cilj "promicanja vidljivosti i snage zaštite ljudskih prava u Europskoj uniji" izražen u Preambuli Povelje ostao neostvaren.

U težnji da se nakon neuspjeha Ustava poveća demokratski legitimitet Unije i riješe institucionalni prijepori unutar Unije, 13. prosinca 2007. lideri država članica potpisuju Lisabonski ugovor. Osim postizanja veće demokratičnosti, transparentnosti i učinkovitosti Unije te njenog jačanja na globalnoj sceni, Komisija u svom mišljenju iz srpnja 2007. o revidiranju Osnivačkih ugovora navodi jačanje solidarnosti, sigurnosti te prava pojedinca kao građanina Unije kao jedan od ključnih ciljeva Reformskog ugovora.<sup>20</sup> Za potrebe potpisivanja tog Ugovora, predsjednici Komisije, Parlamenta i Vijeća Unije potpisali su i ponovo proglasili Povelju o temeljnim pravima samo dan prije potpisivanja Lisabonskog ugovora čime su, prema riječima predsjednika Komisije, Joséa Manuela Barrosa, javno izrazili želju da se Povelja učini pravno obvezujućom za institucije Unije<sup>21</sup>. Povelja, međutim, nije uvrštena u tekst revidiranih Osnivačkih ugovora, već se na nju poziva izmijenjeni i dopunjeni članak 6.

<sup>19</sup> I stavak 4. Preambule Povelje o temeljnim pravima.

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

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

Ugovora o Europskoj uniji. Tim se člankom propisuje da će Povelja imati jednaku pravnu vrijednost kao i Osnivački ugovori te da će Unija pristupiti Europskoj konvenciji, pri čemu se njene nadležnosti definirane Osnivačkim ugovorima neće proširivati, niti mijenjati.<sup>22</sup>

Analiziramo li put koji je Povelja prešla od 2000. godine i uzmemo li u obzir ove dvije činjenice, možemo zaključiti da je napredak u formalno-pravnom smislu postignut. Povelja je postala obvezujuća i njome je eksplicitno propisano pristupanje EZ-a Europskoj konvenciji. Pitanja koja se i dalje nameću su stvarna provedba Povelje s obzirom na Europsku konvenciju, kao i realizacija pristupanja EZ-a toj Konvenciji. Odgovore će, osobito na prvo pitanje, najprije dati praksa Suda EZ-a, a potom i institucije Unije, predstavnici država članica kroz tijela Unije, kao i neovisni pravni stručnjaci te sveučilišni profesori europskoga prava. Stoga u ovom radu, s obzirom na njegovu svrhu, možemo samo naznačiti potencijalne probleme, odnosno prijepore koji se u ovom trenutku susreću u akademskoj literaturi i dokumentima Unije kada je riječ o gore navedenim pitanjima.<sup>23</sup> Prvo, Povelja se, ne samo u novinskim člancima i mrežnim izvorima, već i u stručnoj literaturi, najčešće opisuje kao "revolucionarni", "pionirski" dokument i najsuvremeniji "katalog" postojećih ljudskih prava, ali i prava 'nove generacije', koja nisu zajamčena drugim pravnim aktima, pa ni Europskom konvencijom. U tom se kontekstu najčešće spominju zabrana diskriminacije na osnovi spolne orijentacije (članak 21. Povelje) i šire zajamčena socijalna prava u Glavi IV. Povelje, kao primjerice pravo na štrajk (članak 28.), zbog čega su Poljska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske insistirale na posebnom Protokolu o primjeni Povelje kojim se onemogućava zaštita tih prava šire no što je to omogućeno nacionalnim zakonodavstvima, što drugim riječima znači da se Povelja u te dvije zemlje neće provoditi u cijelosti. Drugo, ustavne tradicije zajedničke državama članicama i Europska konvencija (izmijenjeni i dopunjeni članak 6., stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji) ostaju i dalje, uz obvezujuću Povelju, jamstva zaštite prava, što će zahtijevati fleksibilnost sudaca i Suda EZ-a u slučajevima nepodudaranja među tim trima razinama. Treće, kada je riječ o pristupanju EZ-a Europskoj konvenciji, ključni argument u prilog pristupanju jest činjenica da bi se tim postupkom doskočilo pravnoj nedosljednosti, odnosno praznini. Naime, sve države članice EU-a su, kao stranke te Konvencije, dužne primjenjivati njene odredbe i podliježu mehanizmima nadzora zaštite ljudskih prava svojih građana od strane tijela Vijeća Europe. Istovremeno je pravo Zajednice nadređeno nacionalnom pravu i ima izravan učinak u nacionalnom zakonodavstvu država članica, a da pri tome institucije Unije pri donošenju i provedbi svojih akata ne podliježu nadzoru od strane Vijeća Europe. Pristupanjem Zajednice Europskoj konvenciji riješila bi se ta nedosljednost i uklonili dvostruki standardi, čime bi se, prema mišljenjima stručnjaka i službenika vlada država članica, povećao kredibilitet Unije kako prema vlastitim građanima, tako i prema trećim zemljama. S druge strane, pristupanje će zahtijevati i reviziju Europske konvencije budući da joj za sada mogu pristupiti "samo države, a ne organizacije, kao ugovorne strane" (Liisberg, 2001.: 5). Samo pristupanje, sukladno Protokolu o članku 6., stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji o pristupanju Unije Europskoj konvenciji, uredit će se posebnim sporazumom, a njegova primjena, kao i konkretna primjena Povelje pokazat će kakav je kvalitativni doprinos ovih instrumenata politici ljudskih prava Unije.

### *Politika ljudskih prava Unije u odnosima s trećim zemljama*

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

<sup>23</sup> Završni dio ovog poglavlja temelji se na Liisberg, J. B., 2001., Thym, D., 2008., Secretariat of European Convention, 2002.: Working group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR."

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

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

Kao i u slučaju unutarnje razine razvoja politike ljudskih prava Zajednice, početni interes za pitanja zaštite ljudskih prava u zemljama s kojima je EZ sklopio sporazum javlja se relativno rano, odnosno već krajem sedamdesetih godina prošloga stoljeća.<sup>24</sup> U to vrijeme, međutim, sporazumi Zajednice s trećim zemljama nisu sadržavali zakonsku osnovu za poduzimanje konkretnih mjera u cilju sprječavanja kršenja ljudskih prava ili promicanja njihove aktivne zaštite. Prvu veću promjenu u tom smjeru donosi IV. konvencija iz Loméa potpisana u prosincu 1989. kao prva konvencija o razvoju koja uključuje odredbu o predanosti poštivanju ljudskih prava kao "temeljni element suradnje" s trećim zemljama (članak 5.),<sup>25</sup> ali još uvijek ne sadrži zakonsku osnovu sukladno kojoj bi Zajednica mogla otkazati ili privremeno obustaviti primjenu sporazuma sa zemljama koje krše temeljna prava. Rane devedesete su, kao i na unutarnjoj razini razvoja politike ljudskih prava Zajednice, označile prekretnicu u pristupu važnosti ljudskih prava u odnosima s trećim zemljama, što je, između ostaloga, prouzročeno i promjenama u Srednjoj i Istočnoj Europi po završetku Hladnoga rata, a neki autori smatraju i "perspektivom demokratizacije velikog dijela Latinske Amerike i Afrike."<sup>26</sup>

Za konačno uključivanje klauzule o poštivanju ljudskih prava u sporazume s trećim zemljama presudne su prethodno spomenute dvije rezolucije Europskoga vijeća iz 1991. U rezoluciji iz lipnja te godine po prvi puta je jasno formulirano da osnovu ravnopravnog razvoja predstavljaju "poštivanje ljudskih prava, vladavine prava i postojanje političkih institucija, koje su učinkovite, odgovorne i uživaju demokratski legitimitet."<sup>27</sup> Polazeći od takvog temelja, Rezolucija Vijeća i država članica, koji su se sastali u Vijeću o ljudskim pravima, demokraciji i razvoju u studenome iste godine, napravila je korak dalje te utvrdila da će "Zajednica i njene države članice izrijekom uvesti poštivanje ljudskih prava kao jedan od elemenata svojih odnosa sa zemljama u razvoju"<sup>28</sup> te da će "klauzule o ljudskim pravima

---

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

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm) (studen 2008.).

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

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/cr28\\_11\\_91\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm) (lipanj 2006.).

<sup>28</sup> *Ibid.*: 4/5.

ubuduće biti unesene u sporazume o suradnji."<sup>29</sup> Iako formulacije iz ove Rezolucije podsjećaju na ton Zajedničke deklaracije Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o zaštiti temeljnih prava iz 1977.<sup>30</sup>, Rezolucija iz studenoga 1991. dovela je do stvarnog unošenja spomenute klauzule kao "osnovnog elementa" u sporazume s baltičkim državama, Albanijom i Slovenijom već 1992. Posebna važnost te klauzule proizlazi iz činjenice što ljudska prava "postaju instrumentom provedbe pozitivnih mjera"<sup>31</sup>, a strankama sporazuma omogućava se "poduzimanje restriktivnih mjera proporcionalnih ozbiljnosti kršenja"<sup>32</sup> ljudskih prava. Ta tzv. Baltička klauzula omogućavala je neposredan raskid sporazuma sa spomenutim zemljama u slučaju ozbiljnih kršenja ljudskih prava, a unosila se samo u prve sporazume s gore spomenutim zemljama. Kasnije je zamijenjena tzv. Bugarskom klauzulom koja nije zahtijevala neposredan raskid sporazuma, već mogućnost političkog dijaloga i postupka mirenja u slučajevima kršenja ljudskih prava. Unosila se u sporazume s Bugarskom, Rumunjskom, Ruskom Federacijom, Kirgistanom, Moldovom, Češkom Republikom, Slovačkom, Kazahstanom i Bjelorusijom.

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

Međutim, napredak prema sustavnom pristupu ljudskim pravima u sporazumima s trećim zemljama, i to ponajprije zbog pojave potrebe za "poboljšanjem konzistentnosti, transparentnosti i prepoznatljivosti pristupa Zajednice"<sup>34</sup> ljudskim pravima, postignut je nekoliko godina prije prvog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno 1995. Priopćenjem Komisije o uključivanju poštivanja demokratskih načela i ljudskih prava u sporazume između Zajednice i trećih zemalja.<sup>35</sup> Da pojasnimo, u pokušaju postizanja

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> Vidi fusnotu 10.

<sup>31</sup> Vidi fusnotu 28.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> Riječ je, naravno, o Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju.

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

<sup>35</sup> *Ibidem.*

ujednačenosti klauzula o ljudskim pravima u sporazumima između Zajednice i bilo koje treće zemlje, Komisija je već u siječnju 1993. izdala smjernice<sup>36</sup> u kojima je odredila koje klauzule o ljudskim pravima mora sadržavati preambula, a koje tekstovi sporazuma, uz mogućnost uvođenja suspenzivne klauzule ili klauzule o neprimjenjivanju sporazuma u posebnim slučajevima. Međutim, i nakon izdavanja smjernica Komisije, preambule sporazuma s trećim zemljama na različite su se načine pozivale na ljudska prava, a sustavnost nije postignuta ni u tekstovima sporazuma. Stoga se smatra da je tek Priopćenjem Komisije o uključivanju poštivanja demokratskih načela i ljudskih prava u sporazume između Zajednice i trećih zemalja utvrđen model unošenja klauzula o ljudskim pravima, koji se sustavno primjenjuje u sporazumima s trećim zemljama od 1995. U Prvom dodatku tog Priopćenja eksplicitno je navedeno kako bi točno trebale glasiti Baltička i Bugarska klauzula, dok je u Drugom dodatku naveden popis mjera koje se mogu poduzeti u slučajevima "ozbiljnih kršenja ljudskih prava ili ozbiljnih prekida demokratskog procesa"<sup>37</sup>.

Prema Izvješću Europskog parlamenta o klauzulama o ljudskim pravima i demokraciji u sporazumima Europske unije od 23. siječnja 2006.<sup>38</sup>, Unija je do sada sklopila više od 50 sporazuma s trećim zemljama, a klauzula o ljudskim pravima primjenjuje se na čak više od 120 zemalja. Od 1995. iskorištena je kao osnova za "konzultacije, obustavu pružanja pomoći ili druge mjere" u 12 slučajeva, uključujući 10 država AKP-a<sup>39</sup>. Posljednji veliki pomaci u vanjskoj politici ljudskih prava Unije poduzeti su stupanjem na snagu Sporazuma iz Cotonoua (2000.) te razvojem Europske politike prema susjednim zemljama (ENP) 2004. godine. Sporazumom iz Cotonoua uveden je dijalog između vladinog i nevladinog sektora kao novi provedbeni mehanizam klauzule o ljudskim pravima, dok je ENP uspostavljen kako bi se smanjio jaz između proširene Europe i njenih susjeda te potakle gospodarske i političke reforme u zemljama s kojima EU graniči na istoku i jugu. Politički paket mjera u okviru ENP obuhvaća i "širok raspon pitanja vezanih uz ljudska prava [...] i demokratizaciju."<sup>40</sup>

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

Mandat za vođenje pregovora o sporazumima s trećim zemljama ima isključivo Vijeće, dok se, primjerice, Europski parlament uključuje samo u fazu davanja suglasnosti za ratifikaciju sporazuma. Nadalje, nejasne su ili nedovoljno transparentne metode praćenja primjene sporazuma uz nedovoljnu uključenost predstavnika civilnog društva. Jedno od posebnih i vrlo složenih pitanja, koje zahtijeva posebno istraživanje, odnosi se i na dvostruke standarde u primjeni klauzule o poštivanju ljudskih prava. Zanimljivi primjeri u tom kontekstu su Sjedinjene Američke Države (SAD) s jedne, te Narodna Republika Kina s druge strane. Naime, usprkos činjenici što se SAD u političkim i akademskim raspravama često smatra jednom od zemalja predvodnica na području globalne politike ljudskih prava, opće je poznato da zaostaje u ratificiranju međunarodnih konvencija i još uvijek primjenjuje smrtnu kaznu, što se u potpunosti kosi s europskim nastojanjima na području zaštite i promicanja ljudskih prava. Na suprotnoj strani spektra, kada je o poštivanju ljudskih prava i sloboda riječ, nalazi se Kina čiji se odnosi s Unijom još uvijek temelje na Sporazumu o trgovini i suradnji iz

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

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

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

<sup>39</sup> Nigerija, Gvineja Bissau, Srednjeafrička Republika, Togo, Haiti, Comoros, Obala Bjelokosti, Fidži, Liberija i Zimbabve.

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

1985.<sup>41</sup> koji je upotpunjen 1994. i 2002. uspostavljanjem političkog dijaloga između Unije i Kine. Usprkos zalaganjima i demarševima EU-a na najvišoj razini, zabrinutost zbog nepoštivanja pravne države i ljudskih prava u Kini nije se bitno smanjila od studentskih prosvjeda na Trgu Tian'anmen u Pekingu 1989. Unatoč tomu, trgovina između EU-a i Kine povećala se više od dva puta u razdoblju od četiri godine (2003. – 2007.), a samo u odnosu na prošlu godinu porasla je 17%.<sup>42</sup> Naposljetku, ali ne i manje važno, primjena klauzule o poštivanju ljudskih prava trebala bi biti dvosmjerna, što znači da bi i institucije Unije trebale podlijevati praćenju poštivanja ljudskih prava od strane zemalja s kojima su sklopljeni sporazumi, ali se to u praksi ne događa.

### *U sudaru sa stvarnošću?*

Pretraživanje mrežnih stranica radi prikupljanja informacija o mjerama koje institucije Europske unije trenutačno poduzimaju na području zaštite i promicanja ljudskih prava mogu navesti na (površan) zaključak da je riječ o jednom od vrlo dinamičnih i proaktivnih *policya* Unije. Je li tomu uistinu tako? Prije no što se posvetimo ovom pitanju, valja skrenuti pozornost na dvije činjenice – jednu metodološke, a drugu sadržajne prirode. Prilikom istraživanja politika Europske unije, javlja se problem neravnomjerne zastupljenosti prakse u akademskoj literaturi. Drugim riječima, literatura se često ne stiče baviti dovoljno brzo *policy* fenomenima ili mjerama u praksi. Iz tog je razloga ovo poglavlje o potrebi redefiniranja, odnosno jasnijeg profiliranja politike ljudskih prava Unije započelo najavom uvida u najnovije mjere institucija EU-a putem mrežne stranice. Druga, gore spomenuta činjenica odnosi se na sam sadržaj politike ljudskih prava. Riječ je o njegovoj interdisciplinarnosti, odnosno sveprisutnosti u drugim politikama Unije. To se istovremeno koristi kao argument i 'za' i 'protiv' osamostaljivanja, odnosno izdvajanja ove politike ili njenog jasnog profiliranja koje bi bilo adekvatno popraćeno funkcionirajućim institucionalnim mehanizmima.

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

Europska komisija, kao jedina institucija Unije koja je, prema mišljenju nekih analitičara, zadržala pravo pokretanja inicijative na području javnih politika (Richardson, 1998.: 77 - 95), raspolaže s čak jedanaest ključnih instrumenata na području zaštite i promicanja ljudskih prava. Ti instrumenti uključuju zajedničke strategije, zajedničke pozicije, zajedničke akcije, demarševe i deklaracije ili javne izjave kojima se vlade ili druge strane pozivaju na poštivanje ljudskih prava, operacije sprječavanja sukoba i upravljanja krizama, dijalog i konzultacije s trećim zemljama, klauzule o ljudskim pravima u sporazumima s trećim zemljama, smjernice o politici EU-a prema trećim zemljama vezano uz posebne teme iz područja ljudskih prava, mjere i postupke EU-a u međunarodnim i regionalnim organizacijama, misije EU-a za promatranje izbora te financiranje projekata posebno kroz Europski instrument za demokratizaciju i ljudska prava. Više od deskriptivnih pojedinosti o svakome od ovih instrumenata, ovdje nas zanima mogućnost utvrđivanja njihovih obilježja koja dokazuju tvrdnju da je politici ljudskih prava Unije potrebno redefiniranje, odnosno jasnije profiliranje provedbenih mehanizama. Strategije, pozicije, akcije, demarševi i izjave, kao i smjernice o politici EU-a prema trećim zemljama vezano uz posebne teme iz područja ljudskih prava, uglavnom su deklarativne prirode. Nadalje, svi nabrojani instrumenti

---

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/china/intro](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro) (13. 11. 2008.).

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm) (13. 11. 2008.).

usmjereni su ponajprije prema vanjskoj dimenziji Unijine politike ljudskih prava, odnosno promicanju i zaštiti ljudskih prava u zemljama koje nisu članice Unije. Sljedeći problem koji se ovdje nameće, i koji se može smatrati jednim od ključnih uzročnika implementacijskog deficita na području ove Unijine politike, jest brojnost instrumenata, njihovo preklapanje i nedovoljna vidljivost ili uočljivost u javnosti, kako na razini EU-a, tako i na nacionalnim razinama. Ovaj nas problem dovodi do pitanja fragmentiranosti institucija (Richardson, 1998.: 61 - 76) koja narušava provedbu mnogobrojnih javnih politika Unije, što je u slučaju Komisije i njene uloge u politici ljudskih prava EU-a posebno uočljivo. Tako se problematikom iz djelokruga te politike bavi nekoliko odjela ili jedinica unutar Komisije, ali ne postoji Opća uprava koja bi se bavila isključivo promicanjem i zaštitom ljudskih prava u svim sektorima, odnosno javnim politikama Unije. Ostaje, naravno, za istražiti pravno-institucionalne probleme koje bi rekonstrukcija Komisije u tom smjeru izazvala. Ključna prednost te Opće uprave sastojala bi se upravo u konsolidiranju napora Komisije u jednoj ustrojstvenoj jedinici, čime bi se pridonijelo boljem pristupu građana mjerama i inicijativama koje Komisija poduzima u vezi zaštite i promicanja ljudskih prava, većoj vidljivosti, odnosno transparentnosti tih mjera i inicijativa u javnosti država članica, kao i jačanju unutarnje dimenzije Unijine politike ljudskih prava.

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

Na temelju kratkog pregleda mehanizama koji stoje na raspolaganju Komisiji i Parlamentu može se steći zaključak da su i brojčano i sadržajno ti mehanizmi dostatni za odgovarajuću zaštitu i promicanje ljudskih prava Unije, kako na razini njenih unutarnjih poslova, tako i u odnosima s trećim zemljama. Međutim, osnivanje Agencije EU-a za temeljna prava naznaka je da su promjene neophodne. Kao što se od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća postupno počinje razvijati potreba za stalnim nadograđivanjem i usavršavanjem Osnivačkih ugovora, tako se (doduše znatno kasnije) počinje razvijati potreba za osnivanjem središnjeg tijela na razini Unije čija bi tri ključna cilja bila "a. Promicanje temeljnih prava, b. Zaštita temeljnih prava, c. Podizanje razine svijesti među [*policy*] akterima

---

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

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

(institucijama EU-a i građanima)."<sup>45</sup> Sama činjenica da je Agencija osnovana te da se o njoj ne raspravlja više samo u teoretskom smislu, kao i da joj je Parlament namijenio vrlo konkretnu, a ne političku i/ili deklarativnu ulogu, potvrđuje potrebu za "konsolidiranjem postojećih organizacija"<sup>46</sup> za zaštitu ljudskih prava, kao i za poboljšavanjem njihove učinkovitosti. Najveće prednosti Agencije koje ističu pobornici njenog osnivanja sastoje se upravo u objedinjavanju podataka i istraživanja o svim područjima zaštite ljudskih prava, poticanju učinkovitosti provedbenih mehanizama, usklađivanju politike ljudskih prava na unutarnjoj i vanjskoj razini Unije, a time i promicanju jasne formulacije, prepoznatljivosti, odnosno vidljivosti Unijine politike ljudskih prava. Ostaje ipak otvoreno pitanje da li će se ti problemi riješiti samim osnivanjem Agencije kao još jednog novog tijela ili bi postojeću situaciju trebalo rješavati iznutra poboljšavanjem koordinacije kako među institucijama Unije, tako i unutar samih institucija.

Kao i u slučaju Komisije te Parlamenta, zaštita ljudskih prava ima važno mjesto u radu Vijeća EU-a. Nadalje, mjere i aktivnosti Vijeća na području politike ljudskih prava usmjerene su velikim dijelom prema razini vanjskih odnosa Unije i trećih zemalja, odnosno međunarodnih organizacija, kao i u slučaju Komisije te (u manjoj mjeri) Parlamenta. Kada je o poboljšanju promicanja i zaštite ljudskih prava na razini Unije riječ, povijest dosadašnjih odnosa Vijeća, Komisije i Parlamenta pokazuje usklađenost stavova na deklarativnoj razini, ne samo putem formuliranja političke uloge svake od ovih institucija posebno, već i putem zajedničkih izjava. Kada se radi o provedbenoj razini, situacija je složenija i u svakom slučaju ostavlja prostora za bolju koordinaciju. Primjer za to odnosi se na Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR) kao dobar pokazatelj istovremene usklađenosti politika Komisije, Parlamenta i Vijeća s jedne strane, te potrebe za redefiniranjem i poboljšanjem provedbe politike ljudskih prava s druge strane. EIDHR je osnovan 1994. na inicijativu Europskog parlamenta kako bi se u jednu proračunsku stavku (B7-70) objedinilo nekoliko stavki Unije koje se izričito odnose na promicanje ljudskih prava. Vijeće je 1999. usvojilo dvije Rezolucije (975/1999 i 976/1999) kako bi osiguralo i zakonsku osnovu "za razvoj i konsolidaciju [...] poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda sukladno člancima 179. i 308. Ugovora o osnivanju Europske zajednice."<sup>47</sup> Od 1999. EIDHR ima i svoj odbor (Odbor za ljudska prava i demokraciju), kojim predsjedava Komisija, a sastavljen je od predstavnika država članica. Na kraju svake financijske godine, Komisija podnosi izvješće Parlamentu i Vijeću o svim mjerama koje su financirane iz spomenute stavke u tijeku dotične godine. Drugim riječima, pravno-formalna razina pokazuje usklađeno funkcioniranje triju institucija s istim ciljem – konsolidirati i razviti zaštitu i promicanje ljudskih prava uz promicanje demokracije i vladavine prava. Posebna vrijednost, ali istovremeno i nedostatak, leži u odnosu prema trećim zemljama. Naime, EIDHR je komplementaran ostalim programima pomoći Zajednice, a posebno segmentu promicanja i zaštite ljudskih prava u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, čime se ponovo u prvi plan stavlja vanjska razina politike ljudskih prava Unije. Nadalje, posebnosti EIDHR-a sastoje se i u poticanju suradnje s nevladinim udrugama koje su aktivne na području ljudskih prava, kao i u činjenici da se EIDHR može primjenjivati kako bi se potakao razvoj demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u slučajevima kad su ostali programi pomoći EZ-a suspendirani. Dok s jedne strane ta mogućnost osigurava poticanje stalnog razvoja u zemljama u kojima je to prijeko potrebno, s druge strane bi se moglo smatrati da takva mogućnost narušava razvoj dosljedne politike ljudskih prava Unije. Usprkos pravno-formalnoj usklađenosti uloga Komisije, Parlamenta i

---

<sup>45</sup> *Ibid.*: 14/26.

<sup>46</sup> *Ibid.*: 10/26.

<sup>47</sup> [http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm) (lipanj 2006., studeni 2008.)

Vijeća u EIDHR-u, ovaj se instrument nalazi u trenutku kada mora u većoj mjeri razviti "strateški i dugoročan pristup s jasnim prioritetima kako bi povećala svoj učinak i djelotvornost uzimajući u obzir [...] ograničeni proračun i resurse za njegovo upravljanje"<sup>48</sup>.

Brojnost i raznovrsnost mehanizama provedbe politike ljudskih prava ukazuju na važnost koju Unija pridaje toj politici iako složenost institucionalnog ustrojstva i postupaka odlučivanja unutar Unije otežava praćenje primjene tih mehanizama i ostvarivanje ciljeva zbog kojih su uspostavljeni. Poseban problem koji se nameće je sposobnost brzog i jedinstvenog reagiranja Unije u kriznim situacijama s obzirom na brojnost država članica te isprepletenost interesa različitih tvoraca i provoditelja javnih politika Unije, kako na nacionalnoj razini, tako i na razini institucija EU-a, što je pokazala situacija s Gruzijom u kolovozu ove godine. Sveprisutnost zaštite i promicanja ljudskih prava u javnim politikama Unije možda je ključno obilježje koje politiku ljudskih prava izdvaja od politika poput zajedničke poljoprivredne politike ili energetske politike i uvjetuje raspršenost mehanizama njene provedbe. Unatoč tome, ne može se zanijekati njeno postojanje, a ostaje za istražiti koliko će se nastojanja Unije da pojednostavi svoje unutarnje ustrojstvo i funkcioniranje te poveća svoju učinkovitost odraziti i na politiku ljudskih prava.

### *Zaključak*

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

Prateći razvoj politike ljudskih prava, prvi dio članka ukazuje na važan formalno-pravni napredak postignut od kasnih šezdesetih godina prošloga stoljeća i prvih slučajeva kršenja ljudskih prava koji su dospjeli pred Sud Europskih zajednica, do proglašenja Povelje o temeljnim pravima kao pravno obvezujućeg akta Unije 12. prosinca 2007. godine. Na tom je putu posebno izdvojena presuda Suda EZ-a u Slučaju Stauder 1969. godine, u kojem se Sud EZ-a po prvi puta bavio pitanjem zaštite prava pojedinca, kao i Zajednička deklaracija Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o zaštiti temeljnih prava iz 1977. godine kao prvi dokument u kojem su tri ključne institucije Unije izrazile svoje prepoznavanje značaja ljudskih prava u užem i političke dimenzije integracije u širem smislu. Prekretnicu i supstancijalne promjene u razvoju politike ljudskih prava članak prepoznaje u Ugovoru iz Maastrichta, kojim je dan novi zamah političkoj integraciji Unije zahvaljujući uvođenju državljanstva Unije, te u Ugovoru iz Amsterdama kojim je označen znakovit preokret u smjeru pozitivne integracije i proaktivne uloge ne više samo Suda EZ-a, već i drugih institucija Unije. Analizu razvoja politike ljudskih prava na razini unutarnjih poslova Unije završavamo razmatranjem puta koji je Povelja o temeljnim pravima prešla od 2000. godine, kada je donesena kao samostojni, ali neobvezujući akt, do njenog ponovnog proglašenja 2007. godine, čime je izražena politička volja da se Povelja učini pravno obvezujućom za institucije Unije. Iako je napredak u formalno-pravnom smislu postignut budući da se Poveljom i eksplicitno propisuje pristupanje EZ-a Europskoj konvenciji, članak izdvaja provedbu Povelje u praksi s obzirom na Europsku konvenciju, kao i realizacija pristupanja EZ-a toj Konvenciji

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*

kao pitanja za daljnja istraživanja. U tom su kontekstu naznačeni i potencijalni prijepori koji se odnose na nepodudaranja prava zajamčenih Poveljom s jedne, a Europskom konvencijom s druge strane, postojanje "trilogije" sustava zaštite ljudskih prava u Europskoj uniji (Europska konvencija, Povelja i ustavne tradicije zajedničke državama članicama) te uređenje pristupanja EZ-a Europskoj konvenciji i neophodne promjene koje će to pristupanje zahtijevati.

U drugom dijelu članka analiziramo ulogu Unije u zaštiti i promicanju ljudskih prava u odnosima s trećim zemljama od IV. konvencije iz Loméa 1989. godine, u kojoj se po prvi puta izriječno spominje važnost zaštite ljudskih prava u vanjskim odnosima Unije, do uspostavljanja Europske politike prema susjednim zemljama 2004. godine. Na tom putu posebnu pozornost posvećujemo Baltičkoj i Bugarskoj klauzuli te kriterijima iz Kopenhagena zahvaljujući kojima se Uniji otvara mogućnost poticanja razvoja ljudskih prava ne samo na unutarnjoj razini institucija, već i u zemljama s kojima ima uspostavljene ugovorne odnose. U analizi razvoja politike ljudskih prava na toj razini, nastojimo identificirati potencijalne probleme koji proizlaze iz načina primjene klauzula o zaštiti ljudskih prava. U tom kontekstu skrenuta je pozornost na potrebu većeg nadzora nad sklapanjem i primjenom sporazuma s trećim zemljama putem većeg uključivanja nevladinih udruga, odnosno civilnog sektora općenito.

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

Nedostatak međusobne koordinacije provedbenih mehanizama, kao i fragmentiranost političkog sustava Unije, identificirani su kao ključni problemi i uzroci percipiranog implementacijskog deficita zbog kojih se i javlja potreba za jasnijim profiliranjem politike ljudskih prava Unije, poticanjem njene veće vidljivosti u javnosti i unaprjeđenjem učinkovitosti provedbenih mehanizama.

#### *Literatura*

- Alston, P. (ur.), 1999.: *The EU and Human Rights*, Academy of European Law and European University Institute, Oxford University Press, Oxford, Poglavlja 1 – 7.
- Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s50000.htm>
- Brussels European Council, 2007.: *Presidency Conclusions*, 21/22 June 2007, 11177/1/07 REV 1, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf)
- Buergenthal, T., 1997.: *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, Poglavlja 1 – 3.

- Castle, S., Bowley, G., 2007.: Treaty on Running European Union Is Signed, *The New York Times Electronic Edition*, 14. 12. 2007., [http://www.nytimes.com/2007/12/14/world/europe/14union.html?\\_r=2&oref=slogin&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2007/12/14/world/europe/14union.html?_r=2&oref=slogin&oref=slogin), (27. 10. 2008.).
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, 2000/C 364/01
- Commission of the European Communities, 1990: *Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols*, SEC (90) 2087 final
- Commission of the European Communities, July 1994: *Eurobarometer, Report No. 41* [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb41/eb41\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb41/eb41_en.pdf)
- Commission of the European Communities, 1995: *Communication from the Commission on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries*, COM (95) 216 final, Bruxelles, 23. 05. 1995.
- Commission of the European Communities, 1995.: *The External Dimension of the EU's Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond*, Commission Communication COM (95) 567 of 22 November 1995
- Commission of the European Communities, *Racism and Xenophobia in Europe, Eurobarometer Opinion Poll*, No. 47.1, 18 & 19 December 1997, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb113/eb113\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb113/eb113_en.pdf)
- Commission of the European Communities, 2001: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, COM (2001) 252 final
- Commission of the European Communities, December 2005: *Eurobarometer, Report No. 64* [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_en.pdf)
- Commission of the European Communities, 2007.: *Reforming Europe for the 21st Century*, Opinion of the European Commission on the Conference of representatives of the governments of the Member States convened to revise the Treaties, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11625.en07.pdf>
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocol No. 11*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/005.doc>
- Council of the European Union, 1991.: *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/cr28\\_11\\_91\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm)
- Council of the European Union, 2001.: *European Union guidelines on Human rights dialogues* [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/ghd12\\_01.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/ghd12_01.htm)
- Council of the European Union, 2008.: *EU Annual Report on Human Rights 2008*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st14146-re01.en08.pdf>
- Dunkerley, D., Hodgson, L., Konopacki, S., Spybey, T. i Thompson, A., 2002.: *Changing Europe – Identities, nations and citizens*, Routledge, London and New York
- Eriksen, E.O., Why a Charter of Fundamental Human Rights in the EU?, *ARENA Working Papers*, WP 02/36, [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_36.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_36.htm)
- EU Commission, 1979.: Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 April 1979, COM (79) 210 final, *Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79*
- Europe Argues About Who Gets to Monitor Human Rights, *DW – WORLD.DE, DEUTSCHE WELLE*, <http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,2144,1975102,00.html> (lipanj 2006.).
- European Citizens and the Future of Europe*, Qualitative Study among Citizens in the 25 Member States, Overall Report, Fieldwork: February – March 2006, Publication: May 2006, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/quali/ql\\_futur\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/quali/ql_futur_en.pdf)
- European Court of Justice, 1969.: *Judgment of the Court of 12 November 1969. – Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt. – Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart – Germany. - Case 29-69. EUR-Lex – 61969J0029*
- European Court of Justice, 1970.: *Judgment of the Court of 17 December 1970. – Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. – Reference*

- for a preliminary ruling: *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany*. - Case 11 – 70. Eur-Lex – 61970J0011
- European Court of Justice, 1974.: *Judgment of the Court of 14 May 1974*. - J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*. – Case 4- 73. Eur-Lex - 61973J0004.
- European Court of Justice, 1994.: *Opinion 2/94 of the Court of 28 March 1996*
- European Parliament, 2005.: *Report on promotion and protection of fundamental rights: the role of national and European institutions, including the Fundamental Rights Agency (2005/2007 (INI))*, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament Session Document, A6-0144/2005 final
- European Parliament, 2006.: *Report on the human rights and democracy clause in European Union agreements (2005/2057 (INI))*, Committee on Foreign Affairs, European Parliament Session Document, A6-0004/2006 final
- European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, 1977.: Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *Official Journal* C 103, 27/04/1977
- European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, 2007.: *Declaration on the Occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*, [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_en.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf)
- European Union, 2006.: Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, *Official Journal of the European Union* C 321/E1, 29.12.2006., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>
- Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, *Official Journal of the European Union*, 2007/C 303/02
- Guéguen, D., 2001.: *Vodič kroz labirint Europske unije – Struktura, ovlasti i procedure*, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb
- Liisberg, J. B., 2001.: Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? – Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?, *Jean Monet Working Paper*, 4/01, Jean Monet Program, New York University School of Law, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010401.html>
- Luxembourg European Council, 1991.: *Declaration on Human Rights*, 28 and 29 June 1991, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/doc/hr\\_decl\\_91.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/hr_decl_91.htm)
- Miller, V., 2000.: Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights, *House of Commons Research Paper*, (2000) 32, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-032.pdf>
- Parry, J., 2001.: Some thoughts about the Charter of Fundamental Rights, *Federal Union*, <http://www.federalunion.org.uk/europe/parrycharter.shtml> (27. 10. 2008.)
- Richardson, J.J., ur., 1998.: *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, Poglavlja 4. i 5.
- Secretariat of European Convention, 2002.: Working group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000178.html> (studeni 2008.)
- Single European Act, *Official Journal of the European Communities*, No L 169, 29. 6. 1987., <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>
- Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union*, 2007/C 306/01, 17 December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>
- Thym, D., 2008.: *The Charter of Fundamental Rights and the EU Reform Treaty*, Govor na međunarodnom simpoziju "Constitutional Process in Europe and Israel", 2. 6. 2008., <http://www.wz.nrw.de/wz/veranstaltungen/gic/Thym.pdf>, (27. 10. 2008.)
- Vučinić B. N., Spajić-Vrkaš, V. i Bjeković, S. (ur.), 2003.: *Ljudska prava za nepravnike*, Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, Podgorica.
- Weidenfeld, W. i Wessels, W. (ur.) 2005.: *Europa od A do Ž – Priručnik za europske integracije*, Zaklada Konrad Adenauer, Zagreb

Mrežne stranice:

Agencija Europske unije za temeljna prava: <http://fra.europa.eu/fra/index.php>

Europski instrument za demokraciju i ljudska prava:

[http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm)

Europska komisija: [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm);

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/china/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/china/index_en.htm)

Europski parlament: [http://www.europarl.europa.eu/news/public/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm)

Lomé Convention: [http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm)

Vijeće Europe: <http://www.coe.int>

Vijeće Europske unije: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang=en>

Nella Popović

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

*Summary*

In the light of the criticisms and discussions on the inexistence of the European Union's human rights policy, the article claims that this policy exists although it has been developing inconsistently both at the level of the Union's internal affairs and at the level of its relations with the third countries. The second key hypothesis of the article refers to the institutional implementation mechanisms of the Union's human rights policy which, according to the author, require new positioning and better coordination. The article firstly analyses the development of the human rights policy in the Union's internal affairs from the Stauder Case in 1969 to recent discussions on the legal force of the Union's Charter of Fundamental Rights and the accession of the Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The second part of the article gives an overview of human rights policy development in the Union's external relations from the Fourth Lomé Convention to the European Neighbourhood Policy. The paper ends with an analysis of the features common to the Union's human rights policy implementation mechanisms focusing on the role of the Commission, the Parliament and the Council of the Union. The article points to the lack of institutional harmonisation using the European Instrument for Democracy and Human Rights as an example and sees in the establishment of the EU Agency for Fundamental Rights the need to introduce changes in the implementation of the human rights policy. In a conclusion, the author identifies the complexity and fragmentation of the Union as a system on the one hand and, on the other hand, the omnipresence of human rights protection and promotion in the Union's public policies as the key factors encumbering the control over the human rights policy implementation and the cause of its perceived deficit.

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

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