

Dr. sc. Ajna Jodanović, docentica

Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću

MA. iur. Damir Muminović, viši asistent

Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu

DOPRINOS AGENCIJE EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA KAO NEZAVISNOG TIJELA U PODRUČJU PROMOCIJE I ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA NA UNIJSKOM NIVOU

Sažetak: Evropska unija aktivno promoviše i štiti ljudska prava kako unutar svojih granica, tako i u vanjskim odnosima. Uspostavljanje Agencije Evropske unije za temeljna prava kao nezavisnog tijela koje je započelo sa radom 2007. godine predstavljalo je važan korak u procesu širenja politike Unije o temeljnim pravima. U radu će se analizirati postojeća pravna osnova i uspostavljeni skup instrumenata za zaštitu temeljnih prava u Evropskoj uniji, kao i glavni aspekti unijske politike o ljudskim pravima. Primarni cilj istraživanja jeste da se ispituju dosadašnja iskustva u djelovanju Agencije na nivou Evropske unije sa historijskog, političkog i pravnog aspekta, kao i njena saradnja sa državama članicama, institucijama Unije i organizacijama na međunarodnom nivou. U središtu analize ovog rada će biti aktivnosti Agencije koje su usmjerene na promociju i zaštitu ljudskih prava na unijskom nivou iz perspektive Povelje o temeljnim pravima Evropske unije. Polazeći od toga da unaprjeđenje zaštite ljudskih prava zauzima centralno mjesto u pravnoj i političkoj agendi Evropske unije, istraživanje će u konačnici ukazati na važnu ulogu Agencije kada se radi o njenom nastojanju da zaštita temeljnih prava postane stvarnost za sve one koji žive u Uniji.

Ključne riječi: Evropska unija, Agencija Evropske unije za temeljna prava, zaštita ljudskih prava, Povelja o temeljnim pravima Evropske unije.

1. Uvodna razmatranja

Obzirom da je jedan od glavnih ciljeva Evropske unije promocija i zaštita ljudskih prava, kako na unijskom nivou, tako i u njenim vanjskim odnosima, nastojanja Unije su usmjerena na univerzalnu ratifikaciju i implementaciju najznačajnijih međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima. Da bismo razumjeli ulogu koju Agencija Evropske unije za temeljna prava ima u okviru sistema zaštite ljudskih prava u okviru unijskog poretka, od suštinskog značaja je da prethodno analiziramo pravni osnov i glavne aspekte politike

Unije o ljudskim pravima. Uporedo sa porastom uloge koju Evropska unija ima na međunarodnom nivou, rasla je i potreba Unije za sveobuhvatnijim pristu-

pom pitanjima poštovanja, promocije i zaštite ljudskih prava, kako na njenom unutrašnjem nivou, tako i u njenoj vanjskoj politici. Upravo je uspostavljanje Agencije Evropske unije za temeljna prava nastalo kao reakcija Unije na povećanu vidljivost pitanja ljudskih prava u okviru i izvan njenih granica. U radu ćemo analizirati na koji način djelovanje Agencije kao nezavisnog tijela doprinosi implementaciji zaštite i promociji ljudskih prava u Evropskoj uniji.

2. Zaštita ljudskih prava u EU

Razumijevanje razloga za osnivanje Agencije Evropske unije za temeljna prava (European Union Agency for Fundamental Rights - FRA) uslovljeno je prethodnom analizom osnovnih koncepata zaštite ljudskih prava na nivou Evropske unije (dalje: EU). Provođenjem analize pravnog osnova i glavnih aspekata politike Unije o ljudskim pravima, stvaramo značajnu polaznu osnovu za raspravu o statusu koji zauzima Agencija EU za temeljna prava (dalje: Agencija) u okviru unijskog pravnog poretka. Ukoliko se vodimo glavnim ciljem i osnovnim načelima djelovanja EU, zaštita ljudskih prava jedna je od njenih vodećih aktivnosti. Na strani institucija i tijela EU postoji obaveza poštovanja ljudskih prava, a svaki akt koji donesu institucije mora ispunjavati zahtjeve njihove zaštite. Države članice imaju obavezu poštovanja i promocije ljudskih prava Unije kada djeluju unutar područja primjene unijskog prava.

Temeljna prava imaju svoje korijene duboko u historijskom tlu Evrope.¹ EU je uspostavljena kao “zajednica prava”, a njen kamen temeljac je upravo poštovanje vladavine prava i temeljnih prava na kojima se zasniva, a kako je predviđeno članom 2. Ugovora o EU.² Za mnoge je upravo donošenje Ugovora iz Lisabona, koji sadrži niz odredbi o ljudskim pravima, označilo početak djelovanja EU kao značajnog aktera u oblasti promocije i zaštite ljudskih prava.³ Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, uveo je ili unaprijedio odredbe koje imaju za cilj jačanje zaštite temeljnih prava na nivou EU. Stupanjem na snagu Ugovora, Povelja o temeljnim pravima EU (Charter of Fundamental Rights of the European Union - CFR) je stekla obavezujuću pravnu snag⁴ Kada govorimo o osnovnim instrumentima zaštite temeljnih prava u okviru unijskog pravnog

¹ Lauren, Paul Gordon, *The Evolution of International Human Rights: Visions seen*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1998. p. 139.

² Ioannides, Isabelle, *Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2014, str. 4.

³ De Burca, Grainne, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, American Journal of International Law, Vol. 105, No. 4, Cambridge University Press, Cambridge, 2011., str. 649.

⁴ Douglas-Scott, Sionaidh, *The EU and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review, Vol. 11, No. 4, Oxford University Press, Oxford, 2011., str. 646.

poretka, treba poći od činjenice da su ista primarno zaštićena ustavnim poretkom država članica EU (nacionalni nivo), te Poveljom o temeljnim pravima EU (nivo EU). Iz navedenog proizilazi da sistemi zaštite ljudskih prava koji postoje u svakoj državi članici EU dopunjuju uspostavljeni sistem zaštite ljudskih prava Unije. Za slučaj narušavanja temeljnih prava u okviru unijskog pravnog poretka, građanima EU su na raspolaganju tri značajne institucije ili tijela, i to: Sud EU (Court of Justice of the European Union - CJEU⁵), Evropski sud za ljudska prava (European Court of Human Rights – ECtHR⁶) i Agencija Evropske unije za temeljna prava.⁷ Ukoliko se smatra da je država članica EU prekršila temeljno pravo koje je zaštićeno Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - ECHR)⁸, postoji mogućnost pokretanja postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Osnovna uloga Agencije EU za temeljna prava je usmjerena na pružanje pomoći i stručnog znanja o temeljnim pravima kako institucijama Unije, tako i vladama država članica pri provođenju unijskog prava. Agencija prikuplja i javno objavljuje podatke o poštovanju temeljnih prava na nivou država članica EU, što dodatno pojačava obavezu promocije i zaštite ljudskih prava.

⁵ Osnovan 1952. godine, Evropski sud pravde (ECJ) započeo je kao mali „sud za ugalj i čelik” koji je „radio samo malo više od kontrole zakonitosti aktivnosti Visokog autoriteta”. U relativno kratkom vremenskom periodu, Sud se transformisao u punopravni ustavni sud Unije koja se širila, prevladavajući nad nacionalnim sudovima i kao rezultat toga noseći sve veći broj predmeta. Danas je Sud EU jedna od najuticajnijih institucija Evropske unije. Vidjeti opširnije u: Boin, Arjen/K. Schmidt, Susanne, *The European Court of Justice: Guardian of European Integration*, in *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*, 1st ed., Springer Nature, Cham, 2021., str. 135.

⁶ Evropski sud za ljudska prava je stvorio veliki korpus sudske prakse u vezi sa određivanjem obima prava. Vidjeti: Brems, Eva/Gerards, Janneke, *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013., str. 5.; Evropski sud se smatra pokretačkom snagom sudske prakse o temeljnim pravima u Evropi, te bez sumnje jednim od najuspješnijih međunarodnih ugovornih tijela za ljudska prava. Opširnije vidjeti u: Føllesdal, Andreas/Peters, Birgit/Ulfstein, Geir, *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Studies on Human Rights Conventions, Cambridge University Press, Cambridge, 2013., str. 1.

⁷ Kada se radi o Sudu EU, pojedinac može pokrenuti postupak pred Sudom ukoliko smatra da se unijskim pravnim aktom narušavaju njegova temeljna prava (isto vrijedi i za organizaciju), s tim da valja imati u vidu da ne postoji mogućnost direktnog pokretanja postupka pred Sudom EU protiv drugog pojedinca ili organizacije.

⁸ Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda usvojilo je Vijeće Evrope 1950. godine. Sve države članice EU su članice Vijeća Evrope i ratificirale su Konvenciju. Valja imati na umu da je Konvencija jedan od mnogih ugovora o ljudskim pravima koji su obavezujući za države Evrope. Posebno su na nivou Ujedinjenih nacija usvojeni ugovori o ljudskim pravima (opšti i posebni), kojih se pridržava većina država članica Vijeća Evrope. Vidjeti: Brems, Eva/Gerards, Janneke, *op.cit.*, str. 11-12.

Stupanje na snagu Povelje o temeljnim pravima EU (dalje: Povelje) predstavlja posebno važnu fazu u razvoju zaštite ljudskih prava na nivou Unije, prvo iz razloga što se prava navedena u Povelji proširuju izvan onih koje je Sud EU do sada priznavao kao dio opštih načela unijskog prava, a drugo zato što Povelja nadilazi obim zaštite uspostavljen Evropskom konvencijom (koja je glavni izvor inspiracije Suda).⁹ Tako autor Safjan analizirajući značaj Povelje, ističe njenih pet važnih karakteristika. Prvo, pored svog pravnog značaja, Povelja je i akt koji „izražava vrijednosti EU. Drugo, „ima status primarnog prava“. Treće, „može se koristiti za ocjenu validnosti sekundarnog prava EU“. Četvrto, naglašen je značaj „tačaka povezivanja“ između nacionalnog prava i prava EU u kontekstu primjene garancija navedenih u Povelji. Peto, „Povelja se ne može smatrati autonomnim izvorom ovlasti EU u odnosu na nacionalne sisteme, niti se može smatrati da definiše autonomno polje primjene prava EU“.¹⁰ EU ima konkretnu pravnu osnovu za zaštitu ljudskih prava. Osnivački ugovori se odnose na „ljudska prava“ u različitim aspektima. Zbog prethodno navedenog, pri analizi postojećeg pravnog okvira o temeljnim pravima u okviru pravnog poretka EU valja poći od mjerodavnih odredbi Ugovora o Evropskoj uniji (UEU). Članovima 2. i 3. Ugovora o EU „ljudska prava“ su propisana kao jedna od „vrijednosti EU“ i kao „cilj“ koji treba zaštititi.¹¹ U članovima 6. i 21. Ugovora su dodatno uspostavljeni pravne osnove temeljnih vrijednosti.¹² Član 7. Ugovora pruža EU platformu za traženje usklađenosti od strane država članica sa temeljnim vrijednostima.

Osim simbolične vrijednosti koja nedvojbeno poizilazi iz člana 2. Ugovora o EU, obzirom da isti odražava zajednički identitet država članica, kako neovisno tako i kao sastavnih dijelova Unije, član 2. Ugovora istovremeno nameće pravne obaveze kojima se obavezuju i države članice i EU.¹³ Tako je u članu 7. Ugovora o EU ukazano na moguće pravne posljedice u slučaju kršenja propisanih vrijednosti na kojima se temelji Unija, na način da je statuirano da „na temelju obrazloženog prijedloga jedne trećine država članica, Evropskog parlamenta ili Evropske komi-

⁹ The European Union and International Human Rights Law, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Europe Regional Office, str. 9. Vidjeti opširnije na: https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf (03.11.2022.)

¹⁰ Safjan, Marek, *Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of Conflict?*, Working Papers, LAW 2012/22, European University Institute, Department of Law, Fiesole, 2012., str. 2.

¹¹ Tako se u članu 2. Ugovora propisuje da se EU zasniva na „vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, te da su te vrijednosti „zajedničke svim državama članicama“.

¹² U članu 6. Ugovora, Povelja o temeljnim pravima EU i Evropska konvencija o ljudskim pravima, navode se kao polazne tačke EU u njenoj praksi, ali i vanjskim odnosima, dok se u članu 21. utvrđuju opšta načela koja se odnose na ljudska prava koja se primjenjuju u vanjskim odnosima EU.

¹³ Margaritis, Konstantinos, *Strengthening the founding values of the EU: The potential role of the Fundamental Rights Agency*, European View, Vol. 18, No. 1, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels, 2019., str. 99.

sije, Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Evropskog parlamenta, utvrditi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz člana 2”.¹⁴

Unija ima za cilj da ukaže na kršenja ljudskih prava gdje i kada do njih dođe, te da blisko sarađuje sa međunarodnim multilateralnim organizacijama i svojim državama članicama na garantovanju poštovanja ljudskih prava.¹⁵ Ljudska prava nisu imala značajnije mjesto u Osnivačkim ugovorima EU do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1. novembra 1993. godine¹⁶, iako se još u Preambuli Jedinštenoga evropskoga akta koji je potpisan 1986. godine, a stupio na snagu 29. juna 1987. godine, navodi da “odlučnost da se zajednički radi na unaprjeđenju demokratije na osnovu temeljnih prava priznatih u ustavima i zakonima država članica, Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te Evropskoj socijalnoj povelji”, i to posebno “slobode, jednakosti i socijalne pravde”.¹⁷ Iz navedenog proizilazi da iako izvorni ugovori ne sadrže nikakve odredbe o ljudskim pravima, EU ih je dugo smatrala nečime što je ugrađeno u opšta načela prava, tada Zajednice.

Kako ističe autor Popović, nakon stupanja na snagu Ugovora o osnivanju EEZ počinju se postavljati pitanja zaštite prava pojedinca, obzirom na mjere koje poduzimaju nacionalne institucije temeljem zahtjeva zajedničkoga tržišta, odnosno sekundarnoga zakonodavstva Zajednice.¹⁸ Presudnu ulogu u rješavanju tih

¹⁴ U članu 7. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji se navodi da “prije nego što to utvrdi, Vijeće saslušava dotičnu državu članicu i može joj uputiti preporuke odlučujući u skladu s istim postupkom”, te da “Vijeće redovito provjerava postoje li i dalje razlozi koji su bili temelj za takvo utvrđenje”. Stavom 2. istog člana je određeno da “Evropsko vijeće, odlučujući jednoglasno, na prijedlog jedne trećine država članica ili Evropske komisije, te uz prethodnu suglasnost Evropskog parlamenta može utvrditi da država članica teško i trajno krši vrijednosti iz člana 2. nakon što pozove dotičnu državu članicu da se očituje”. Nadalje, stavom 3. je propisano da Vijeće može, “ukoliko je utvrđeno kršenje temeljem stava 2., kvalificiranom većinom odlučiti da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovora, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću”, te da pritom “Vijeće uzima u obzir moguće posljedice takve suspenzije na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba”. U istom stavu je određeno i da “obaveze konkretne države članice temeljem Ugovora u svakom slučaju i dalje obavezuju tu državu”. Stavom 4. je predviđeno da “ukoliko su se promijenile okolnosti zbog kojih su mjere uvedene, Vijeće može kvalificiranom većinom naknadno odlučiti izmijeniti ili opozvati mjere poduzete temeljem stava 3”.

¹⁵ Ioannides, Isabelle, *op.cit.*, str. 10.

¹⁶ Među ciljevima koji se taksativno navode u članu B Ugovora, navodi se i “jačanje zaštite prava i interesa državljana svojih država članica kroz uvođenje državljanstva Unije”, dok se u članu F stav 2. navodi da će “Unija poštovati temeljna prava, koja su garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. novembra 1950. godine i budući da ona proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opštih principa prava Zajednice”. Vidjeti: Ugovor iz Maastrichta - *Treaty on European Union* (OJ C 191, 29.7.1992.).

¹⁷ Vidjeti Preambulu Jedinštenog evropskog akta - *Single European act* (OJ L 169, 29.6.1987.), str. 2.

¹⁸ Popović, Nella, *Politika ljudskih prava Europske Unije: razvoj i izazovi za budućnost*, Politička misao: časopis za politologiju, Pravosudna akademija, Zagreb, Vol. 45, No. 3-4, 2008., str. 163.

pitanja je imao Sud Evropskih zajednica u Luksemburgu, koji se do predmeta *Stauder protiv grada Ulma*¹⁹ nije susretao sa predmetima te vrste.²⁰ Temeljni značaj slučaja *Stauder* proizlazi iz činjenice da se Sud EZ po prvi put bavio pitanjem zaštite prava pojedinca (u ovom slučaju prava na privatnost prilikom ostvarivanja određenoga oblika socijalne pomoći), te da je, između ostaloga, odlučio da “treba prevladati najliberalnije tumačenje” odredbi odluke Komisije u korist zaštite prava pojedinca na neotkrivanje identiteta pri ostvarivanju prava na socijalnu pomoć. Nakon donošenja presude u slučaju *Stauder*, “Sud EZ je kroz svoje presude započeo izgrađivati politiku ljudskih prava Zajednice kao prva, a sljedećih dvadesetak godina i jedina institucija EZ”.²¹ Sud je već sljedeće godine, u presudi u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft* zauzeo stajalište da “na valjanost mjere Zajednice ili njeno dejstvo u državi članici ne mogu uticati navodi da je ona u suprotnosti sa temeljnim pravima koja su formulisana ustavom te države ili principima nacionalne ustavne strukture”. U istoj presudi Sud naglašava da “poštovanje temeljnih prava predstavlja sastavni dio opštih 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”.²² Kako se EU razvijala od organizacije koja je prvenstveno zasnovana na ekonomskim razlozima u organizaciju koja kombinuje ekonomske i političke ciljeve, njena vanjska politika je sve više bila usmjerena na pitanja koja se temelje na vrijednostima kao što su demokratija i ljudska prava.²³ Opšta načela prava EU i Povelju možemo smatrati za dva osnovna izvora temeljnih prava u okviru unijskog prava, koja spadaju u primarno pravo Unije. Izvorište temeljnih prava možemo naći i u odredbama Ugovora i sekundarnom pravu EU. Povelja ima istu pravnu snagu kao i Ugovori na kojima se zasniva EU (Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU), te su iz tog razloga na vrhu izvora unijskog prava.²⁴ U članu 53. Povelje je propisan nivo zaštite ljudskih prava u okviru pravnog poretka Unije, gdje je

¹⁹ Presuda Suda od 12. novembra 1969., *Erich Stauder v City of Ulm - Sozialamt*. Reference for a preliminary ruling: *Verwaltungsgericht Stuttgart – Germany*, C 29/69. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0029&from=EN> (06.11.2022.)

²⁰ Popović, *op.cit.*, str. 163.

²¹ Popović, *op.cit.*, str. 163.

²² Vidjeti presudu Suda od 17. decembra 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Reference for a preliminary ruling: *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany*, C 11/70, str. 1134. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61970CJ0011&from=EN> (06.11.2022.)

²³ Landman, Todd/Larizza, Marco, *EU Policy Discourse: Democracy, Governance, and Human Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm. 2010., str. 3.

²⁴ Na strani institucija EU postoji obaveza poštovanja Povelje, kao i na strani država članica kada primjenjuju unijsko pravo. Iz člana 6. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji proizilazi obaveza pristupanja Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, dok je u stavu 3. istog člana propisano da “temeljna prava, kako su garantovana Evropskom konvencijom i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opšta načela prava Unije”. Upravo je članom 6. Ugovora uspostavljeno načelo poštovanja temeljnih prava i sloboda na nivou EU.

predviđeno da se: “nijedna odredba Povelje ne smije tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno uticanje na ljudska prava i temeljne slobode, na način na koji ih u njihovim područjima primjene priznaju pravo Unije i međunarodno pravo, te međunarodni sporazumi čije su stranke Unija ili sve države članice, uključujući Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i ustavi država članica”.²⁵ Kada govorimo o primjeni drugih međunarodnih instrumenata u području prava EU, valja imati na umu da takvi instrumenti mogu biti u funkciji minimalnih standarda, kao i izvora za tumačenje, te da bi se trebao zadržati nivo zaštite koji se osigurava drugim instrumentima u području ljudskih prava „čije su stranke Unija ili sve države članice”. Takve instrumente uzima u obzir i Sud EU, kada primjenjuje temeljna prava EU.²⁶ Isto tako, brojni članovi Povelje odražavaju odredbe koje su uključene u međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava, a koje su važne pri tumačenju određenih njenih odredaba.²⁷ Tokom 2021. godine, koju je obilježila prevladavajuća globalna pandemija i trajni trend rastućeg autoritarizma, EU je dodatno usmjerila svoje djelovanje na promociju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava širom svijeta, te u stom smislu i radila na jačanju instrumenata njihove zaštite. Upravo je prošla godina obilježila prvu godinu implementacije Akcionog plana EU za ljudska prava i demokratiju (2020-2024)²⁸, koji je ponovo obavezao EU i njene države članice da koriste cijeli

²⁵ Vidjeti član 53. Povelje Evropske unije o temeljnim pravima, (OJ C 326, 26.10.2012.).

²⁶ U važne međunarodne konvencije ubrajaju se Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Opća skupština Ujedinjenih naroda, 16. decembra 1966.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Opća skupština Ujedinjenih naroda, 16. decembra 1966.), Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (Opća skupština Ujedinjenih naroda, 18. decembra 1979.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (Opća skupština Ujedinjenih naroda, 21. decembra 1965.), Konvencija protiv mučenja i drugih oblika okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Opća skupština Ujedinjenih naroda, 10. decembra 1984.) i Konvencija o pravima djeteta (Opća skupština Ujedinjenih naroda, 20. novembra 1989.), kao i fakultativni protokoli uz te instrumente. Konvencija o pravima osoba s invaliditetom (Opća skupština Ujedinjenih naroda, 13. decembra 2006.) posebno je važna jer je EU stranka Konvencije. O prethodno navedenom vidjeti opširnije u: Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini – Smjernice, Priručnik, Agencija Europske unije za temeljna prava, Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2020., str. 24. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_hr.pdf (06.11.2022.)

²⁷ U kontekstu navedenog valja uzeti u obzir i ostale međunarodne instrumente, poput Ženevske konvencije (u pogledu zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite) na koju se upućuje u članu 78. Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), dok se u članu 151. UFEU-a (socijalna politika) upućuje na Evropsku socijalnu povelju. Kada govorimo o evropskim instrumentima, EU je i stranka Konvencije Vijeća Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Serija ugovora Vijeća Evrope, br. 210, Istanbul, 11. maja 2011). Vidjeti: Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini, *op.cit.*, str. 24.

²⁸ EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. Vidjeti: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf (07.11.2022.)

niz instrumenata za promociju i zaštitu ljudskih prava i demokratije u svim područjima njenog vanjskog djelovanja.²⁹

3. Osnivanje i razvoj Agencije EU za temeljna prava

Agencija za temeljna prava EU predstavlja najnoviju i jedinu instituciju EU za ljudska prava. Agencija predstavlja novi način govora o pravima u EU, obzirom da koristi jezik “upravljanja”. Nije zamišljena kao tradicionalno tijelo za praćenje ljudskih prava, te je njena posmatračka misija aktivno napuštena u korist savjetodavne.³⁰ Kada govorimo o osnivanju Agencije, valja pomenuti da je 27. oktobra 2004. godine, Evropska komisija pokrenula javnu konsultaciju o djelokrugu, misijama i zadacima buduće Agencije EU za temeljna prava.³¹ Ovim javnim konsultacijama je prethodilo donošenje odluke u decembru 2003. godine, od strane šefova i vlada država članica EU, da produže mandat Evropskog centra za praćenje rasizma i ksenofobije (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia - EUMC)³² sa sjedištem u Beču na Agenciju za temeljna prava.

Agencija EU za temeljna prava je osnovana 15. februara 2007. godine Uredbom Vijeća (EZ) br. 168/2007, kao agencija EU koja je pravno nezavisna od institucija Unije i nadležna je za obavljanje određenih zadataka u skladu sa unijskim pravom³³, preuzimajući i produžavajući mandat Evropskog centra za praćenje rasizma i ksenofobije. Osnivanje Agencije koja je počela sa radom 1. marta 2007. godine označilo je još jedan važan korak u širenju politike EU o temeljnim pravima.³⁴ Iz Uredbe Vijeća 168/2007 proizilazi da je temeljni cilj Agencije da pri-

²⁹ Report of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, 2021 Annual Report on Human Rights and Democracy in the world, 2021., str. 9. Dostupno na: <https://reliefweb.int/report/world/eu-annual-report-human-rights-and-democracy-world-2021> (07.11.2022.)

³⁰ Sokhi-Bulley, Bal, *The Fundamental Rights Agency of the European Union: A New Panopticism*, Human Rights Law Review, Vol. 11, No. 4, Oxford University Press, Oxford, 2011., str. 683.

³¹ Saopštenje Komisije Evropskih zajednica, Dokument o javnim konsultacijama Agencije za temeljna prava, Brisel, 25.10.2004., COM (2004) 693 final. Vidjeti: Communication of the Commission of the European Communities, Communication from the Commission, The Fundamental Rights Agency Public consultation document, Brussels, 25.10.2004., COM (2004) 693 final. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0693:FIN:EN:PDF>

³² Vijeće ministara uspostavilo je Evropski centar za praćenje rasizma i ksenofobije (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia - EUMC) u Beču u junu 1997. godine kao dio koordinisane akcije za razvoj politike za borbu protiv rasizma i ksenofobije. To je uključivalo i proglašenje 1997. godine Evropskom godinom borbe protiv rasizma. Vidjeti: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-monitoring-centre-on-racism-and-xenophobia> (07.11.2022.)

³³ Margaritis, Konstantinos, *op.cit.*, str. 98-99.

³⁴ Von Bogdandy, Armin/Von Bernstorff, Jochen, *The EU Fundamental Rights Agency within the European and international human rights architecture: The legal framework and some unsettled issues in a new field of administrative law*, Common Market Law Review, Kluwer Law International, Vol. 46, No. 4, 2009., str. 1035.

likom implementacije prava Unije relevantnim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, te državama članicama, osigura pomoć i stručnost u vezi sa temeljnim pravima, tako da kada poduzimaju mjere ili formulišu pravce svoga djelovanja u okviru svojih sfera nadležnosti u potpunosti poštuju temeljna prava.³⁵ Višegodišnji okvir djelovanja Agencije EU za temeljna prava uspostavljen je za period 2018.-2022. godine, Odlukom Vijeća (EU) br. 2017/2269 od 7. decembra 2017. godine.

4. Područje djelovanja i struktura Agencije EU za temeljna prava

Agencija EU za temeljna prava je jedna od decentralizovanih agencija EU čije je djelovanje usmjereno na promociju temeljnih prava građana EU. Agencija putem prikupljanja i analize podataka na nivou EU, pomaže institucijama EU i zemljama članicama pri razumijevanju i rješavanju izazova u procesu zaštite temeljnih prava svih osoba. Kroz saradnju sa institucijama EU, njenim državama članicama i drugim organizacijama na međunarodnom, evropskom i nacionalnom nivou, Agencija igra važnu ulogu u nastojanju da temeljna prava postanu stvarnost za sve one koji žive na području Unije.³⁶

4.1. Nadležnost Agencije EU za temeljna prava

Kako smo prethodno naglasili, Agencija EU za temeljna prava je osnovana 15. februara 2007. godine Uredbom Vijeća (EZ) br. 168/2007, kao agencija EU koja je pravno nezavisna od institucija Unije i koja je nadležna za obavljanje određenih zadataka u skladu sa unijskim pravom. Konkretna Uredba je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. godine³⁷, kojom se proširuje mandat Agencije. U nastavku ćemo analizirati važne promjene u odnosu na djelovanje Agencije i način na koji se njome upravlja, a koje su uvedene Uredbom od 5. aprila 2022. godine.

Agencija okuplja pravne stručnjake, političke i društvene naučnike, te stručnjake za komunikacije, koji zajedno djeluju na uspostavljanju kulture temeljnih prava na unijskom nivou, te nastoje pri tome da prava iz Povelje jednako vrijede za sve građane Unije. Kao nezavisno tijelo koje je usmjereno na promociju i zaštitu ljudskih prava u EU, Agencija nastoji da pruži pomoć u zaštiti temeljnih prava, svima onima koji žive na području Unije.

³⁵ Vidjeti član 2. Odluke Vijeća (EU) br. 2017/2269 od 7. decembra 2017. godine o uspostavljanju Višegodišnjeg okvira djelovanja Agencije Evropske unije za temeljna prava za period 2018.-2022., (OJL 326, 9.12.2017.), str. 3.

³⁶ Opširnije o Agenciji vidjeti na: <https://www.ombudsman.hr/hr/agencija-evropske-unije-za-temeljna-prava-fra/> (08.11.2022.)

³⁷ Uredba Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 168/2007 o osnivanju Agencije Evropske unije za temeljna prava, (OJ L 108, 7.4.2022.)

Agencija poslove iz svoje nadležnosti obavlja potpuno nezavisno³⁸ Donosi odluku kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou EU, Agencija pruža nezavisne savjete utemeljene na dokazima, čime se pomaže boljoj informisanosti i usmjerenosti rasprava, politika i zakonodavstva u području temeljnih prava.³⁹ Baveći se pravnim i društvenim naučnim istraživanjima, Agencija identificira područja u EU u kojima je potrebno dalje djelovati kako bi se ispunili važni međunarodni standardi.⁴⁰ Zapravo, Agencija ima kapacitet da provodi naučna istraživanja i komparativne analize, prati sveobuhvatne trendove, podiže svijest javnosti i daje savjete i smjernice nacionalnim vladama, kao i zakonodavnim tijelima na nivou EU. Također, Agencija raspolaže različitim mrežama nacionalnih oficira za vezu, parlamentarnih službenika, organizacija civilnog društva, tijela za ljudska prava i istraživačkih institucija, što joj omogućava da dopre do različitih relevantnih konteksta. Obavljajući poslove iz svoje nadležnosti potpuno nezavisno, Agencija se postepeno razvila u nezavisni centar izvrsnosti u svim oblastima svoga rada, koji podržava rad Evropskog parlamenta, Vijeća EU, Evropske komisije, drugih tijela EU i država članica EU.⁴¹ U nastojanju da pruži pomoć u zaštiti prava, vrijednosti i sloboda sadržanih u Povelji EU o temeljnim pravima, Agencija obavlja sljedeće poslove iz svoje nadležnosti: a) prikuplja i analizira propise i podatke; b) pruža nezavisne na dokazima zasnovane savjete o pravima; c) identificirata trendove prikupljanjem i analizom uporedivih podataka; d) pomaže boljoj izradi i implementaciji propisa; e) podržava odgovore politike usklađene sa pravima; f) jača saradnju i veze između aktera temeljnih prava.⁴² Od trenutka usvajanja izmijenjene Uredbe, Agencija može vršiti istraživanja u područjima u kojima je prethodno bila ograničena tematskim područjima navedenim u Višegodišnjem okviru Agencije za period 2018.-2022. godine. To znači da sada Agencija može, između

³⁸ Vidjeti član 16. stav 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 168/2007 od 15. februara 2007. godine o osnivanju Agencije Evropske unije za temeljna prava, (OJ L 53, 22.2.2007.), str. 10.

³⁹ O razlozima postojanja i djelovanja Agencije opširnije vidjeti na: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra_hr (08.11.2022.)

⁴⁰ Equality and Human Rights Commission, *What is the Charter of Fundamental Rights of the European Union?*. Vidjeti: <https://www.equalityhumanrights.com/en/what-are-human-rights/how-are-your-rights-protected/what-charter-fundamental-rights-european-union> (08.11.2022.)

⁴¹ Single Programming Document 2022-2024, European Union Agency for Fundamental Rights, str. 3. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/2022-01/PD_2022-2024_EN.pdf (08.11.2022.)

⁴² O nadležnostima Agencije vidjeti više na: <https://fra.europa.eu/en/about-fra> (05.11.2022.) Uredbom Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 168/2007 o osnivanju Agencije Evropske unije za temeljna prava, proširen je mandat Agencije, te su uvedene važne promjene u odnosu na njeno djelovanje. U tom smislu vidjeti izmijenjeni član 3. Uredbe koji se odnosi na nadležnosti Agencije. Vidjeti: Council Regulation (EU) 2022/555 of 5 April 2022 amending Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, (OJ L 108, 7.4.2022., str. 1-12.). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R0555> (09.11.2022.)

ostalog, provoditi istraživanje o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima bez posebnog zahtjeva institucija EU.⁴³

4.2. Struktura Agencije EU za temeljna prava

Kada se radi o strukturi Agencije, nju čine: (a) Upravni odbor; (b) Izvršni odbor; (c) Naučni odbor; i (d) direktor.⁴⁴

Upravni odbor Agencije EU za temeljna prava bi se trebao sastojati od osoba sa istaknutim znanjem u oblasti temeljnih prava i sa odgovarajućim iskustvom u upravljanju organizacijama javnog ili privatnog sektora, uključujući administrativne i budžetske vještine⁴⁵. Upravni odbor osigurava da Agencija obavlja poslove koji su joj povjereni. Ima ulogu tijela za planiranje i praćenje Agencije.⁴⁶

Izvršni odbor Agencije EU za temeljna prava se sastoji od predsjedavajućeg i potpredsjednika Upravnog odbora, zatim dva člana Upravnog odbora koje bira Upravni odbor u skladu sa propisanom procedurom za tu vrstu izbora, kao i od jednog od predstavnika Evropske komisije u Upravnom odboru. Izvršni odbor Agencije pomaže u radu Upravnom odboru, te nadzire neophodne pripremne radove za donošenje odluka od strane Upravnog odbora. Odbor se naročito bavi ispitivanjem budžeta i ljudskih resursa.⁴⁷

Naučni odbor Agencije EU za temeljna prava se sastoji od jedanaest (11) nezavisnih lica, visoko kvalificiranih u oblasti temeljnih prava, sa odgovarajućim kompetencijama u oblasti naučnog kvaliteta i metodologije istraživanja. Naučni odbor je garant naučnog kvaliteta rada Agencije i usmjerava njen rad u tom smislu. Odbor posebno savjetuje direktora i Agenciju o naučnoistraživačkoj metodologiji koja se primjenjuje u radu Agencije.⁴⁸

Agencijom EU za temeljna prava rukovodi direktor kojeg imenuje Upravni odbor Agencije u skladu sa postupkom saradnje (saglasnosti). Imenovanje direktora se vrši na temelju njegovih ličnih zasluga, iskustva u oblasti temeljnih prava, te administrativnih i upravljačkih vještina.⁴⁹ Mandat direktora Agencije iznosi pet godina.⁵⁰

⁴³ Vidjeti: Uredbu Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 168/2007 o osnivanju Agencije Evropske unije za temeljna prava, (OJ L 108, 7.4.2022.).

⁴⁴ Vidjeti član 11. Uredbe Vijeća (EZ) br. 168/2007 od 15. februara 2007. godine o osnivanju Agencije Evropske unije za temeljna prava, (OJ L 53, 22.2.2007.), str. 7.

⁴⁵ U skladu sa izmjenom člana 11. Uredbe Vijeća (EZ) br. 168/2007. Vidjeti: Uredbu Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022., *op.cit.*, str. 6.

⁴⁶ Vidjeti član 12. stav 6. Uredbe Vijeća (EZ) br. 168/2007 od 15. februara 2007. godine, *op.cit.*, str. 7.

⁴⁷ Vidjeti član 13. stav 1. i stav 2. Uredbe Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 168/2007, str. 8.

⁴⁸ *Ibidem*, član 14. stav 1. i stav 2., str. 8-9.

⁴⁹ Vidjeti član 15. stav 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 168/2007 od 15. februara 2007. godine, *op.cit.*, str. 9.

⁵⁰ Vidjeti član 15. stav 3. Uredbe Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. godine, *op.cit.*, str. 9.

5. Doprinos Agencije zaštiti ljudskih prava u EU

U nastojanju da osigura promociju i zaštitu ljudskih prava u svojoj unutrašnjoj politici, ali i u vanjskim odnosima, EU uspostavlja različite mehanizme sa ciljem zaštite prava svojih građana.

Priznavanje temeljnih prava od strane institucija i ugovora EU predstavljalo je jedan evolutivni proces.⁵¹ Kako se povećavala uloga EU u međunarodnoj areni, potreba za koherentnijim pristupom pitanjima ljudskih prava u pogledu vanjskih odnosa je postala neizbježna.⁵² Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Povelja o temeljnim pravima EU postaje pravno obavezujući, “osnovni element unijskog pravnog poretka”.⁵³ Uspostavljanje Agencije EU za temeljna prava je nastalo kao reakcija na povećanu vidljivost pitanja ljudskih prava u okviru i izvan granica EU.⁵⁴ Kako ističu autori Alston & Weiler, unutrašnja i vanjska dimenzija politike ljudskih prava mogu se posmatrati kao „dvije strane iste medalje”.⁵⁵ Autor Schutter je još ranije ispravno primijetio da Agencija može igrati značajnu ulogu u obezbjeđivanju koncepata usmjerenih na usklađivanje razlike između tumačenja temeljnih prava među državama članicama, obzirom da upravo te razlike mogu izazvati nesaglasnost između uloge temeljnih prava u pravnom poretku tada Zajednice i unutrašnjeg tržišta. Pisajući o ulozi Agencije, sasvim utemeljeno je naglasio da Agencija takvo nešto može učiniti prije svega pružanjem primjera dobre prakse u državama članicama Unije (tada Zajednice).⁵⁶ Agencija EU za temeljna prava, postala je priznat izvor objektivnih, pouzdanih i uporedivih podataka o stanju temeljnih prava u Uniji.⁵⁷ Polazeći od toga da je svrha Povelje upravo jačanje zaštite temeljnih prava u EU u svjetlu promjena u društvu, društvenog napretka i naučnog i tehnološkog razvoja, Agencija svoj rad smješta u širi kontekst Povelje.⁵⁸ Povelja je obavezujuća za unutrašnju i vanjsku politiku evropskih institucija pri-

⁵¹ Pillay, Nirmala, *The Promise of the EU Charter of Fundamental Rights (and Brexit) on the Implementation of Economic and Social Rights among EU Member States*, Laws, Vol. 10, No. 2:31. MDPI, Basel, 2021., str. 5.

⁵² Alston, Philip/Weiler, J.H.H., *An ‘Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy*, European Journal of International Law, Vol. 9, Firenza, 1998., str. 671.

⁵³ Brems, Eva/Gerards, Janneke, *op.cit.*, str. 11.

⁵⁴ Thiel, Markus, *European Civil Society and Human Rights Advocacy*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2017., str. 17.

⁵⁵ Drugim riječima, “vanjska dimenzija politike ljudskih prava se implementira kroz unutrašnje institucije i prakse”, a koherentnost unutrašnje i vanjske politike odražava “univerzalni i nedjeljivi karakter ljudskih prava”. Vidjeti: Alston, Philip/Weiler, J.H.H., *op.cit.*, str. 664.

⁵⁶ Schutter, Olivier De, *Mainstreaming Human Rights in the European Union*, u: Alston, Philip/Schutter, Olivier De, *Monitoring Fundamental Rights in the EU, The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2005., str. 2.

⁵⁷ Ioannides, Isabelle, *op.cit.*, str. 6.

⁵⁸ O prethodno navedenom opširnije vidjeti na oficijelnoj stranici Evropskog pravnog instituta (European Law Institute): <https://www.europeanlawinstitute.eu/membership/institutional-members/fra/> (09.11.2022.)

likom implementacije prava Unije, te uključuje pravnu obavezu da se osigura da se sve aktivnosti EU zasnivaju na promociji i poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁵⁹

Bitno je naglasiti da se od 27. aprila 2022. godine u skladu sa Uredbom Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 168/2007 o osnivanju Agencije Europske unije za temeljna prava, djelokrug rada Agencije ne zasniva na petogodišnjem višegodišnjem okviru, kako je to ranije bio slučaj. Umjesto toga, područje djelovanja Agencije se od tada zasniva na njenom programskom dokumentu.

Ovaj Programski dokument je u skladu sa Višegodišnjim okvirom Agencije za period 2018.-2022. godine i razvijen je nakon konsultacija sa institucionalnim akterima Agencije na nacionalnom, EU i međunarodnom nivou, uključujući Vijeće Evrope i Platformu o temeljnim pravima (Fundamental Rights Platform – FRP)⁶⁰, koja je kanal za saradnju Agencije i razmjenu informacija sa organizacijama civilnog društva koje se bave temeljnim pravima. Programski dokument uključuje aktivnosti koje Agencija provodi kako bi ispunila zahtjeve za podacima i dokazima institucija EU, te kao odgovor na tehničku pomoć i potrebe izgradnje kapaciteta u državama članicama EU.⁶¹

U Programskom dokumentu Agencije za period 2022.-2024. godine, navodi se da će Agencija nastaviti da koristi svoju ekspertizu iz temeljnih prava i široke mreže za podršku sistemima ljudskih prava u EU i njenim državama članicama.⁶²

Kada se radi o saradnji sa ostalim institucijama, na osnovu prethodne analize smo uvidjeli da Agencija održava bliske veze sa institucijama EU, a posebno sa Evropskom komisijom, Evropskim parlamentom i Vijećem EU. Također sarađuje i sa drugim međunarodnim organizacijama, kao što su Vijeće Evrope (Council of Europe), Ujedinjene nacije (United Nations - UN) i Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju (Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE). Osim toga, Agencija ostvaruje bliske veze sa vladama, organizacijama civilnog društva, akademskim institucijama, tijelima za ravnopravnost i nacionalnim institucijama za ljudska prava (National Human Rights Institutions - NHRIs).⁶³ Naci-

⁵⁹ Ioannides, Isabelle, *op.cit.*, str. 7.

⁶⁰ Agencija Evropske unije za temeljna prava jedna je od decentraliziranih agencija EU, koje su uspostavljene sa ciljem pružanja stručnih savjeta institucijama EU i državama članicama o nizu pitanja. Agencija pomaže da se osigura zaštita temeljnih prava ljudi koji žive u EU. Nevladina organizacija Građani na vlasti (Citizens in Power – CIP) je član Platforme za temeljna prava (Fundamental Rights Platform - FRP). Platforma za temeljna prava je mreža organizacija civilnog društva Agencije. Kroz ovu mrežu, organizacije učesnice mogu igrati aktivnu ulogu u radu Agencije. Vidjeti opširnije na: <https://www.citizensinpower.org/collaboration/fundamental-rights-platform/> (10.11.2022.)

⁶¹ Single Programming Document 2022-2024, European Union Agency for Fundamental Rights, str. 6., Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/2022-01/PD_2022-2024_EN.pdf

⁶² Vidjeti: Single Programming Document 2022-2024, *op.cit.*, str. 28.

⁶³ O saradnji Agencije sa drugim institucijama vidjeti opširnije na: <https://www.europeanlawinstitute.eu/membership/institutional-members/fra/> (10.11.2022.)

onalne institucije za ljudska prava igraju ključnu ulogu u promovisanju i praćenju efektivne implementacije međunarodnih standarda ljudskih prava na nacionalnom nivou.⁶⁴ Zadaci Agencije se obavljaju uz konsultacije i saradnju sa njenim partnerima, što omogućava Agenciji da definiše svoja područja rada kako bi osigurala da njeno istraživanje odgovori na specifične praznine i potrebe u području temeljnih prava, kao i da dijeli stručne savjete, koordinira istraživanja u različitim područjima i radi zajedno na prenošenju svojih savjeta EU i njenim državama članicama.⁶⁵ Pandemija Covid-19 virusa duboko je uticala na EU i njene države članice 2020. godine i preoblikovala prioritete Unije. Programski dokument Agencije za period 2022.-2024. godine odražava upravo ove promjene u političkom okruženju. Trenutni ljudski i finansijski resursi omogućavaju Agenciji da se angažuje na sljedećim evropskim prioritetima Komisije za period 2019.-2024. godine, a koji se nadovezuju na Stratešku agendu EU za period 2019.-2024. godine⁶⁶, i to: a) Evropa u skladu sa digitalnom erom, posebno u pogledu ugradnje temeljnih prava u digitalnu transformaciju; b) Ekonomija koja radi za ljude, posebno u pogledu implementacije Evropskog stuba socijalnih prava i dječije garancije; c) Promovisanje našeg evropskog načina života, posebno u pogledu Pakta o migracijama i azilu, Sigurnosne unije i borbe protiv antisemitizma; d) Novi poticaj za evropsku demokratiju, posebno u pogledu izgradnje “Unije jednakosti”.⁶⁷

Kada se radi o studijama koje objavljuje Agencija, iste pružaju detaljnu analizu propisa, prakse i društvenih iskustava na nivou EU i na nacionalnom nivou, koristeći komparativni pristup za identifikaciju snaga i slabosti u različitim državama članicama.⁶⁸

⁶⁴ O sistemu zaštite ljudskih prava u okviru Ujedinjenih nacija i nacionalnim institucijama za ljudska prava (*National Human Rights Institutions - NHRIs*) vidjeti opširnije na: <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri> (11.11.2022.)

⁶⁵ Upravo na ovaj način Agencija može stvoriti sinergiju, maksimalno iskoristiti svoje resurse i podržati druga tijela davanjem jasnih mišljenja o tome kako poboljšati zaštitu temeljnih prava. Osim toga, upravo ta tijela osiguravaju da savjeti Agencije i njena istraživanja dođu do stvaraoca politike na pravim nivoima vlasti i institucija EU i razvijaju komunikacijske, multimedijalne i informacijske resurse, kako bi se podigla svijest i poboljšalo znanje specifičnim ciljanim grupama i evropskim građanima općenito o temeljnim pravima. Vidjeti opširnije na: [https://www.europeanlawinstitute.eu/membership/institutional members/fra/](https://www.europeanlawinstitute.eu/membership/institutional%20members/fra/) (11.11.2022.)

⁶⁶ Na sastanku u Briselu 20. juna 2019. godine, Evropsko vijeće je dogovorilo agendu za EU za period 2019.-2024. godine. Strateška agenda utvrđuje četiri prioritetne oblasti koje će usmjeravati rad Evropskog vijeća i dati smjernice za programe rada drugih institucija EU: zaštita građana i sloboda, i to: a) zaštita građana i sloboda; b) razvoj snažne ekonomske baze; c) izgradnja klimatski neutralne, zelene, pravedne i socijalne Evrope; d) promoviranje evropskih interesa i vrijednosti na globalnoj sceni. Vidjeti opširnije u: *A New Strategic Agenda*, European Council, Brusel, str. 1-8. <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> (12.11.2022.)

⁶⁷ Single Programming Document 2022-2024, *op.cit.*, str. 6.

⁶⁸ Vidjeti: *The European Union and International Human Rights Law*, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Europe Regional Office, str. 10. Dostupno na: https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf

Agencija EU za temeljna prava okupila je oko šezdeset lidera i stručnjaka za ljudska prava sa cijelog kontinenta na sastanku koji je održan u periodu od 7.-8. septembra 2022. godine, kako bi razgovarali o elementima vizije ljudskih prava za budućnost i identificirali mogućnosti za djelovanje, naglašavajući da je neophodno “osigurati snažnu posvećenost stavljanju ljudskih prava u srce vizije za budućnost Evrope”.⁶⁹ Direktor Agencije Michael O’Flaherty je na održanom sastanku u svojoj završnoj riječi poslao snažnu poruku: “Nada je u konačnici utemeljena na iskustvu - na način na koji smo uvidjeli kako rad na ljudskim pravima mijenja živote ljudi”.⁷⁰ Na sastanku je ponovo potvrđeno da sadašnji trenutak zahtijeva radikalizam i odvažnost. Kako bi se reafirmisala vrijednost ljudskih prava kao univerzalnog jezika, diskusije u okviru održanog sastanka su rezultirale utvrdjivanjem šest glavnih pristupa koji bi trebali oblikovati odgovore na trenutne izazove zasnovane na ljudskim pravima, a što je ključno za obnovu agende ljudskih prava u Evropi. Svaki od šest pristupa je sam po sebi složen, ali su isti ponuđeni u duhu promovisanja ambicioznog razmišljanja o agendi ljudskih prava za Evropu.⁷¹ Kroz svoja istraživanja, institucionalnu saradnju, komunikaciju i aktivnosti izgradnje kapaciteta, Agencija će i u budućnosti nastaviti da podržava sistem ljudskih prava u EU.⁷²

⁶⁹ Putting Human Rights at the Heart of Europe’s Future – Summary report, Human rights experts and leaders meeting 7-8 September 2022, European Union Agency for Fundamental Rights, Vienna, 2022., str. 1. Vidjeti: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-hr-expert-meeting-summary_en.pdf (13.11.2022.)

⁷⁰ *Ibidem.*, str. 5.

⁷¹ Šest pristupa koji bi trebali oblikovati odgovore na trenutne izazove u vezi sa ljudskim pravima su: 1) stavljanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u središte agende; 2) razvijanje međugeneracijskog pristupa u rješavanju izazova ljudskih prava; 3) prihvatanje interdisciplinarnog razmišljanja; 4) izgradnja javne podrške ljudskim pravima; 5) suočavanje s nasljeđem kolonijalizma; 6) definisanje odgovornosti, širenje učešća i partnerstava. Vidjeti: *Ibidem.*, str. 2-5.

⁷² To će učiniti prvenstveno: a) obezbjeđivanjem instrumenata za sistematski rad na polju ljudskih prava na terenu; b) povezivanjem aktera kako bi se olakšala razmjena dobrih praksi u oblastima u kojima je potreban napredak; i c) pružanjem pomoći i stručnosti u cilju jačanja poštovanja temeljnih prava u EU. Navedeno će biti urađeno u skladu sa standardima i vrijednostima ugovornog prava EU i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, sa izričitim fokusom na Povelju EU o temeljnim pravima. Agencija će također nastaviti pružati podatke i informacije za godišnji izvještaj Evropske komisije o vladavini prava i podržavati institucije EU u tom pogledu. U pogledu saradnje, Agencija će nastaviti državati blisku saradnju sa ključnim organizacijama međunarodnog sistema ljudskih prava - Vijećem Evrope, Ujedinjenim nacijama i Organizacijom za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE), kao i sa akterima na nacionalnom nivou - posebno nacionalnim institucijama nadležnim za ljudska prava, tijelima za ravnopravnost i institucijama ombudsmana. Vidjeti: Single Programming Document 2022-2024, *op.cit.*, str. 29.

6. Zaključna razmatranja

Usmjerenje Evropske unije na promociju i zaštitu temeljnih prava postaje sve naglašenije tokom posljednjih godina. U nastojanju da razumijemo suštinske razloge za osnivanje Agencije EU za temeljna prava, u radu smo prethodno analizirali temeljne koncepte zaštite ljudskih prava na unijskom nivou. Provođenjem analize pravnog osnova i glavnih aspektata politike EU o ljudskim pravima, stvorili smo značajnu polaznu osnovu za raspravu o statusu koji zauzima Agencija u okviru unijskog pravnog poretka, kao i njenom doprinosu implementaciji zaštite i promociji ljudskih prava. Stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona 1. decembra 2009. godine, kao i promjena statusa Povelje iz pravno neobavezujućeg akta u pravno obavezujući set odredbi sa statutom primarnog prava EU je u mnogim aspektima označilo prekretnicu u pogledu zaštite temeljnih prava na nivou EU. Uporedo sa rastom uloge koju EU ima na međunarodnom nivou, rasla je i potreba Unije za sveobuhvatnijim pristupom pitanjima poštovanja, promocije i zaštite ljudskih prava, kako na njenom unutrašnjem nivou, tako i u njenoj vanjskoj politici. Upravo je uspostavljanje Agencije nastalo kao reakcija Unije na povećanu vidljivost pitanja ljudskih prava u okviru i izvan njenih granica. Osnivanje Agencije koja je počela sa radom 1. marta 2007. godine predstavljalo je još jedan važan korak u širenju politike EU o temeljnim pravima i unaprjeđenju zaštite ljudskih prava na nivou Unije. Osnovna uloga Agencije ogleda se u njenom nastojanju pružanja pomoći i stručnog znanja o temeljnim pravima kako institucijama Unije, tako i vladama država članica pri provođenju unijskog prava. Obavezu promocije i zaštite ljudskih prava u okviru unijskog poretka dodatno pojačava aktivnost Agencije koja se očituje u prikupljanju i javnom objavljivanju podataka o poštovanju temeljnih prava na nivou država članica EU. Putem prikupljanja i analize podataka na nivou EU, Agencija pomaže institucijama EU i zemljama članicama pri razumijevanju i rješavanju izazova u procesu zaštite temeljnih prava građana Unije. Iz prethodno navedenog proizilazi i jako značajna preventivna uloga Agencije u uspostavljenom sistemu zaštite ljudskih prava na unijskom nivou. Agencija svakako daje dodatnu vrijednost sistemu zaštite ljudskih prava, jer se bavi temeljnim pravima u oblastima koja do tada nisu bila pokrivena, te ima preventivnu ulogu jer ima na raspolaganju alate za uspostavljanje praćenja poštovanja osnovnih prava u okviru politika EU prije nego dodje do njihovog kršenja. Značajna uloga Agencije se očituje i u otkrivanju područja u EU u kojima je potrebno dalje djelovati kako bi se ispunili važni međunarodni standardi, te u njenom nastojanju pružanja pomoći u zaštiti temeljnih prava, svima onima koji žive na području Unije. Provođeci naučna istraživanja i komparativne analize, kao i promovirajući rješenja dobre prakse, Agencija podiže svijest javnosti i daje savjete i smjernice u vezi sa adekvatnom zaštitom ljudskih prava u EU. Prethodna analiza nedvojbeno ukazuje na veliki značaj i ulogu Agencije kao nezavisnog tijela u području promocije i zaštite ljudskih prava u Uniji.

Literatura

1. Alston, Philip/Weiler, J.H.H., *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy*, European Journal of International Law, Vol. 9, Firenza, 1998., str. 658-723.
2. Boin, Arjen/K. Schmidt, Susanne, *The European Court of Justice: Guardian of European Integration*, in *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*, 1st ed., Springer Nature, Cham, 2021., str. 135-159.
3. Brems, Eva/Gerards, Janneke, *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
4. De Burca, Grainne, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, American Journal of International Law, Vol. 105, No. 4, Cambridge University Press, Cambridge, 2011., str. 649-693.
5. Douglas-Scott, Sionaidh, *The EU and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review, Vol. 11, No. 4, Oxford University Press, Oxford, 2011., str. 645-682.
6. Føllesdal, Andreas/Peters, Birgit/Ulfstein, Geir, *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Studies on Human Rights Conventions, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
7. Ioannides, Isabelle, *Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2014.
- A) Knjige, naučni i stručni članci i ostali izvori:
8. Landman, Todd/Larizza, Marco, *EU Policy Discourse: Democracy, Governance, and Human Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm. 2010., str. 1-52.
9. Lauren, Paul Gordon, *The Evolution of International Human Rights: Visions seen*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1998.
10. Margaritis, Konstantinos, *Strengthening the founding values of the EU: The potential role of the Fundamental Rights Agency*, European View, Vol. 18, No. 1, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels, 2019., str. 97-104.
11. Pillay, Nirmala, *The Promise of the EU Charter of Fundamental Rights (and Brexit) on the Implementation of Economic and Social Rights among EU Member States*, Laws, Vol. 10, No. 2:31. MDPI, Basel, 2021., str. 5-18.
12. Popović, Nella, *Politika ljudskih prava Europske Unije: razvoj i izazovi za budućnost*, Politička misao: časopis za politologiju, Pravosudna akademija, Zagreb, Vol. 45, No. 3-4, 2008., str. 161-185.

13. Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini – Smjernice, Priručnik, Agencija Europske unije za temeljna prava, Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2020. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_hr.pdf
14. Putting Human Rights at the Heart of Europe's Future – Summary report, Human rights experts and leaders meeting 7-8 September 2022, European Union Agency for Fundamental Rights, Vienna, 2022., str. 1-5. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-hr-expert-meeting-summary_en.pdf
15. Report of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, *2021 Annual Report on Human Rights and Democracy in the world*, 2021., str. 1-220. Dostupno na: <https://reliefweb.int/report/world/eu-annual-report-human-rights-and-democracy-world-2021>
16. Safjan, Marek, *Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of Conflict?*, Working Papers, LAW 2012/22, European University Institute, Department of Law, Fiesole, 2012., str. 1-15.
17. Schutter, Olivier De, *Mainstreaming Human Rights in the European Union*, u: Alston, Philip/ Schutter, Olivier De, *Monitoring Fundamental Rights in the EU, The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2005.
18. Sokhi-Bulley, Bal, *The Fundamental Rights Agency of the European Union: A New Panopticism*, Human Rights Law Review, Vol. 11, No. 4, Oxford University Press, Oxford, 2011., str. 683-706.
19. The European Union and International Human Rights Law, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Europe Regional Office, str. 1-70.
20. Thiel, Markus, *European Civil Society and Human Rights Advocacy*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2017.
21. Von Bogdandy, Armin/Von Bernstorff, Jochen, *The EU Fundamental Rights Agency within the European and international human rights architecture: The legal framework and some unsettled issues in a new field of administrative law*, Common Market Law Review, Kluwer Law International, Vol. 46, No. 4, 2009., str. 1035 – 1068.

B) Ugovorni propisi i ostali akti:

1. Jedinstveni evropski akt – *Single European act* (OJ L 169, 29.6.1987.)
2. Lisabonski ugovor o izmjenama i dopunama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice - *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* (OJ C 306, 17.12.2007.)
3. Odluka Vijeća (EU) br. 2017/2269 od 7. decembra 2017. godine o uspostavljanju Višegodišnjeg okvira djelovanja Agencije Evropske unije za

- temeljna prava za period 2018.-2022. - *Council Decision (EU) 2017/2269 of 7 December 2017 establishing a Multiannual Framework for the European Union Agency for Fundamental Rights for 2018–2022* (OJ L 326, 9.12.2017.)
4. Povelja o temeljnim Pravima Evropske unije - *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (OJ C 326, 26.10.2012.)
 5. Prečišćena verzija Ugovora o Evropskoj uniji - *Consolidated version of the Treaty on European Union* (OJ C 326, 26.10.2012.)
 6. Prečišćena verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije - *Consolidated version of the Treaty on the Functioning European Union* (OJ C 326, 26.10.2012.)
 7. Saopštenje Komisije Evropskih zajednica, Dokument o javnim konsultacijama Agencije za temeljna prava, Brisel, 25.10.2004. - *Communication of the Commission of the European Communities, Communication from the Commission, The Fundamental Rights Agency Public consultation document*, Brussels, 25.10.2004., COM (2004) 693 final.
 8. Ugovor iz Matrihta - *Treaty on European Union* (OJ C 191, 29.7.1992.).
 9. Uredba Vijeća (EU) 2022/555 od 5. aprila 2022. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 168/2007 o osnivanju Agencije Evropske unije za temeljna prava *Council Regulation (EU) 2022/555 of 5 April 2022 amending Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights* (OJ L 108, 7.4.2022.), str. 1-12.
 10. Uredba Vijeća (EZ) br. 168/2007 od 15. februara 2007. godine o osnivanju Agencije Evropske unije za temeljna prava - *Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights* (OJ L 53, 22.2.2007.)
- C) Sudska praksa Evropskog suda pravde:
1. Presuda Suda od 12. novembra 1969., *Erich Stauder v City of Ulm - Sozialamt*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart – Germany, C 29/69.
 2. Presuda Suda od 17. decembra 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany, C 11/70.
- D) Internet izvori:
1. A New Strategic Agenda, European Council, Brussel, str. 1-8.
 2. Djelovanje Agencije EU za temeljna prava: Vidjeti: <https://www.europeanlawinstitute.eu/membership/institutional-members/fra/>
Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>
 3. Equality and Human Rights Commission, *What is the Charter of Fundamental Rights of the European Union?*. Vidjeti:

4. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. Dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf
5. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/2022-01/PD_2022-2024_EN.pdf
<https://www.equalityhumanrights.com/en/what-are-human-rights/how-are-your-rights-protected/what-charter-fundamental-rights-european-union>
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-monitoring-centre-on-racism-and-xenophobia>
6. Nadležnosti Agencije EU za temeljna prava. Vidjeti na: <https://fra.europa.eu/en/about-fra>
7. Platforma za temeljna prava (Fundamental Rights Platform - FRP). Dostupno na: <https://www.citizensinpower.org/collaboration/fundamental-rights-platform/>
8. Razlozi postojanja i djelovanja Agencije. Dostupno na: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra_hr
9. Saradnja Agencije EU za temeljna prava sa drugim institucijama. Vidjeti na: <https://www.europeanlawinstitute.eu/membership/institutional-members/fra/>
10. Single Programming Document 2022-2024, European Union Agency for Fundamental Rights, str. 1-190. Dostupno na:
11. Sistem zaštite ljudskih prava u okrilju Ujedinjenih nacija i nacionalnim institucijama za ljudska prava (National Human Rights Institutions - NHRIs). Vidjeti na: <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri>
12. The European Union and International Human Rights Law, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Europe Regional Office. Vidjeti: https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf
13. Uloga i značaj Agencije EU za temeljna prava (FRA). Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/agencija-europske-unije-za-temeljna-prava-fra/>

Ajna Jodanović, Ph. D., assistant professor

Faculty of Law, University of Bihać

Damir Muminović, Ph. M., senior assistant

Faculty of Law, University of Sarajevo

THE CONTRIBUTION OF THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS AS AN INDEPENDENT BODY IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS PROMOTION AND PROTECTION AT THE UNION LEVEL

Summary: The European Union actively promotes and protects human rights both within its own borders and in the external relations. The establishment of the European Union Agency for Fundamental Rights as an independent body that began its work in 2007 represented an important step in the process of expanding the Union's policy on fundamental rights. The paper will analyze the existing legal basis and established set of instruments for the protection of fundamental rights in the European Union, as well as the main aspects of the Union's human rights policy.

The primary goal of the research is to examine the past experience of the Agency at the European Union level from a historical, political and legal perspective, as well as its cooperation with member states, Union institutions and organizations at the international level. At the center of the analysis of this paper will be the Agency's activities aimed at the promotion and protection of human rights at the Union level from the perspective of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Starting from the fact that the improvement of the protection of human rights occupies a central place in the legal and political agenda of the European Union, this research will ultimately point out the important role of the Agency when it comes to its effort to make the protection of fundamental rights a reality for all those living in the Union.

Key words: European Union, European Union Agency for Fundamental Rights, protection of human rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union.