

оригинални научни рад  
достављен: 31. 03. 2022.  
прихваћен за објављивање: 15. 04. 2022.  
УДК 341.231.14(497-15)

Проф. др Гордана ГАСМИ\*  
Проф. др Мина ЗИРОЈЕВИЋ\*  
Проф. Др Момир ГРАХОВАЦ\*

## ПРАВНИ ПРИНЦИПИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ЗНАЧАЈ ЗА ЗАПАДНИ БАЛКАН

### Апстракт

Аристотел је говорио да правда, остварена кроз правично поступање, подразумева да се према свакоме поступа једнако, тј. да ће се према онима који нису у равноправном положају у односу на друге поступати сразмерно њиховој неједнакости. Стога је битна карактеристика људских права једнакост свих. Људска права као природна права стиче сваки човек рођењем, а не од државе. Стога их држава не може ускратити. Овај постулат је главна основа рада и упутство за анализу релевантности европских правних принципа о основним правима, садржане у Лисабонском Уговору о Европској унији (ЕУ) и њеној Повељи о основним правима. У савременом међународном праву и односима, које карактеришу све распрострањенији интеграциони процеси, пренос културних и моралних образаца иде из развијених земаља у мање развијене земље, кроз транспозицију правних принципа о људским правима и демократији. Овај процес омогућава бржи правни напредак националних правних система земаља у транзицији и њихову бржу интеграцију у међународну заједницу. У раду аутори закључују да ЕУ има нормативни утицај и делује према земљама кандидатима Западног Балкана, кроз своје правне принципе садржане у Лисабонском Уговору о

---

\*Редовни професор, научни сарадник Института за упоредно право, g.gasmi@iur.rs.

\*Ванредни професор, виши научни сарадник Института за упоредно право, m.zirojevic@iur.rs.

\*Ванредни професор, виши саветник, Министарство просвете, науке и технолошког развоја Србије, momir.grahovac@mpn.gov.rs.

ЕУ и Повељи о основним правима, која је саставни део конститутивног Лисабонског Уговора о ЕУ.

**Кључне речи:** ЕУ, људска права, Лисабонски Уговор, Западни Балкан.

## 1. УВОД

Концепт људских права заснива се на једнакости свих људи и универзалној примени независно од ангажовања државе у којој се појединац налази. Људска права су природна права која се стичу рођењем, те их држава не може одузети. Људска права се разликују од осталих субјективних права јер сва остала субјективна права држава може појединцима дати, али их и одузети. Аристотел је говорио да правда, остварена кроз правично поступање, подразумева да се према свакоме поступа једнако, тј. да ће се према онима који нису у равноправном положају у односу на друге поступати сразмерно њиховој неједнакости. Према лицима са посебним потребама или мањинама поступа се са позитивном дискриминацијом омогућавајући им да се путем додатних гаранција изједначе у својим правима са осталима.<sup>1</sup>

Функционисање модерне државе је чврсто везано за заштиту људских права и демократије. Без јасних правних гаранција за поштовање основних људских права, долази до успостављања аутократских режима.<sup>2</sup> У савременом међународном праву и односима, које карактеришу све распрострањенији интеграциони процеси, пренос културних и моралних образаца иде из развијених земаља у мање развијене земље, кроз транспозицију правних принципа о људским правима и демократији.<sup>3</sup> Овај процес омогућава бржи правни напредак националних правних система земаља у транзицији и њихову бржу интеграцију у међународну заједницу. На овај начин Европска унија (ЕУ) има нормативни утицај и делује према земљама кандидатима Западног Балкана, кроз своје правне принципе садржане у Лисабонском Уговору о ЕУ и Повељи о основним правима, која је саставни део конститутивног Лисабонског Уговора о ЕУ.

---

<sup>1</sup> М. Граховац, *Људска права – од међународне до уставне регулативе*, Нови Сад, 2020, 11, 12.

<sup>2</sup> Г. Гасми, „European Legal principles on Human Rights and Democracy – Importance for the Western Balkans“, *Fiat Iustitia*, No 1/2018, Romania, 2018, 159-174.

<sup>3</sup> М. Zirojević, D. Paunović, „The Problems of National Security and Globalization – View from Serbia“, in *SCIENCE, EDUCATION, TECHNOLOGY AND INNOVATION SETI III 2021*, ed. by Ristić, Smoljić, Maksin, Dražić, 2021., 440.

## 2. ПРАВНИ ПРИНЦИПИ ЕУ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Након ступања на снагу Лисабонског уговора о ЕУ (децембар 2009.), Повеља ЕУ о основним правима постала је не само политички документ (од 2000. године), већ и правно обавезујући акт.<sup>4</sup> Првобитни Римски уговор о Европској Заједници (1958) није садржао одредбе о основним правима човека.<sup>5</sup> Римски уговор јесте упућивао на принцип забране дискриминације на основу националности, али му је недостајала Повеља о правима. У Уговору о ЕУ из Маастрихта (1993) први пут је унет чл. 6. (2) који предвиђа да ће „Унија поштовати основна права, загарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода... и пошто она произилазе из уставних традиција заједничких државама чланицама, биће општи принципи комунитарног права (права Заједнице)“. Поред европског наднационалног примарног законодавства (конститутивни Уговори о ЕУ), Европски суд правде је навео (1969) да су основна људска права „уграђена у општа начела права Заједнице и заштићена од стране Суда“.<sup>6</sup>

Европски суд правде је редовно тумачио и разматрао валидност аката и мера Заједнице у светлу људских права заштићених правним поретком ЕУ.<sup>7</sup> Међутим, упркос томе, до 2000. Године је Унији је недостајала сопствена кодификована декларација о основним правима човека. Стога додела правне обавезности Повељи ЕУ о основним правима кроз ступање на снагу Лисабонског Уговора о ЕУ, представља позитивну прекретницу у оквиру јачања демократског легитимитета ЕУ. Унија је еволуирала од искључиво економске заједнице до ентитета који је политичке, културне, друштвене и економске природе.<sup>8</sup>

Ступање на снагу конститутивног Лисабонског Уговора о ЕУ (2009) означило је корак напред ка софистицираном економском и друштвеном моделу Европске уније. Изван својих граница, Унија промовише поштовање демократије, владавине права и људских права и

---

<sup>4</sup> Г. Гасми, *Quo Vadis EU? – Релевантни правни и институционални фактори*, Београд, 2016, 68-74.

<sup>5</sup> J.C. Piris, *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, New York, 2010, 146.

<sup>6</sup> Judgment of 12 November 1969, Case 29/69, ECR 425, para.7. Judgment of 17 December 1970, Case 11/70, ECR 1125, para. 4., J.C. Piris, *op. cit.*, 147.

<sup>7</sup> X. Groussot & L. Pech, „Fundamental Rights Protection in the EU post Lisbon Treaty“, *European Issue No 173*, Fondation Robert Schuman, Paris, 2010, 7.

<sup>8</sup> E.F. Defeis, „The Treaty of Lisbon and Human Rights“, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 16, 2015, 416.

слобода постављајући те принципе као основне саставне делове својих билатералних споразума са трећим земљама, нечланицама и земљама кандидатима, као и у мултилатералним спољним односима. Инструменти спољне политике ЕУ (трговински споразуми, политички дијалози, итд.) и програми финансијске помоћи директно промовишу јачање људских права и демократије у трећим земљама које нису чланице. Поштовање људских права, уз стабилне демократске институције и владавину права један је од кључних предуслова за приступање свих земаља кандидата Унији према критеријумима проширења ЕУ из Копенхагена из 1993.<sup>9</sup>

На нивоу ЕУ питање заштите људских права покренуто је у контексту пожељног приступа Уније Европској конвенцији о људским правима и основним слободама Савета Европе. Приступање је Европска комисија најавила у Меморандуму од 1979. Међутим, приступање ЕУ Европској конвенцији сматрано је фундаменталном конститутивном променом, која се не може спровести без претходне ревизије оснивачких уговора према Мишљењу 2/94 Европског суда правде. Ова чињеница је била подстрек лидерима ЕУ да донесу одлуку о кодификацији људских права у јединственом документу ЕУ: Повељи ЕУ о основним правима човека, која је проглашена 7. децембра 2000. године.

Предвиђено је да Унија приступи Европској конвенцији (чл. 6 /У2/). Лисабонски Уговор предвиђа: „Савет ће такође једногласно деловати за споразум о приступању Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода; одлука којом се закључује овај споразум неће ступити на снагу док је не одобре државе чланице у складу са својим уставним захтевима” (чл. 218 /8/).<sup>10</sup> Приступање би употпунило заштиту основних права грађана ЕУ и ојачало фундаменталне вредности. То би такође побољшало ефикасност прописа ЕУ и побољшало доследност заштите основних права у Европи. Међутим, поново је 18. децембра 2014. Суд правде ЕУ дао негативно мишљење о усаглашености нацрта овог споразума са оснивачким Уговорима о ЕУ. Разматра се ново решење које омогућава испуњавање обавезе приступања Уније Европској Конвенцији из Лисабонског Уговора, али и узима у обзир све аспекте које је Европски суд правде навео у свом мишљењу из 2014. године.

---

<sup>9</sup> Г. Гасми, *Quo Vadis EU? – Релевантни правни и институционални фактори*, Београд, 2016, 124.

<sup>10</sup> J.P. Bonde Jens-Peter (ed.), *THE LISBON TREATY, Readable Version*, Foundation for EU Democracy, 2009, Denmark, 34.

Повеља је стекла правну обавезност на основу члана 6 (1) Лисабонског Уговора о ЕУ. То значи да је Повеља постала правно обавезујућа за институције ЕУ и за државе чланице када спроводе право Уније. Тиме је Повеља добила исту правну вредност као и Лисабонски Уговор.<sup>11</sup> Међутим, многи аутори упозоравају да ЕУ Повеља није обавезна за националне органе држава чланица у њиховој дневној политици и доношењу закона на националном нивоу, осим када национални органи власти спроводе право Уније.<sup>12</sup> Ово је веома важно ограничење правног дејства ЕУ Повеље са становишта грађана и њихове заштите у свим ситуацијама. Штавише, Повеља се не примењује на Пољску на основу Протокола бр. 30, који је приложен Лисабонском Уговору, што представља клаузулу „*opt-out*” према Повељи у случају те државе чланице.

Ипак, у чл. 2. Лисабонског Уговора прокламују се основне вредности ЕУ: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Ове вредности су заједничке државама чланицама у друштву у којем преовладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца.”

Затим, у чл. 3, ст. 5, прописано је да: „У својим односима са светом Унија подржава и промовише своје вредности и интересе и доприноси заштити својих грађана. Доприноси миру, безбедности, одрживом развоју Земље, солидарности и међусобном поштовању међу народима, слободној и праведној трговини, искорењивању сиромаштва и заштити људских права, посебно права детета, као и стриктно поштовање и развој међународног права, укључујући поштовање принципа Повеље Уједињених нација.”

У складу с тим, ЕУ те вредности и принципе примењује у својој сарадњи и билатералним споразумима са трећим земљама, нечланицама, а посебно са земљама кандидатима које су у процесу приступања. Важно је нагласити да државама кандидатима није дозвољено да траже било какву „*opt-out*” клаузулу,<sup>13</sup> већ морају да усвоје и спроведу целокупни *whole Acquis communautaire*, односно прописе ЕУ, инструменте заједничке

---

<sup>11</sup> Г. Гасми, *op. cit.*, 68-74; J.C. Piris, *op. cit.*, 159.

<sup>12</sup> J.C. Piris, *op. cit.*, 160.

<sup>13</sup> Г. Гасми, *Quo Vadis EU? – Релевантни правни и институционални фактори*, Београд, 2016, 128.

спољне политике и друге обавезе које проистичу из политика ЕУ. Европски правни принципи о људским правима и демократији садржани су у поштовању људског достојанства, једнакости, слободе, владавине права, демократије и права мањина. Ти принципи су први пут формално успостављени на нивоу ЕУ, формулисањем чл. 2 Лисабонског уговора. Штавише, ти правни принципи о људским правима и демократији добили су виши третман у виду вредности Уније, које ЕУ треба да промовише (чл. 3 /1/). Ове вредности су заједничке за државе чланице у друштву у којем преовладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца. Стога је важно да земље кандидати следе и примењују европске правне вредности и принципе у циљу модернизације својих друштава и економија.

Правда и из ње изведена правичност су адекватан пример који показује како природно – правне вредности, које су изворно идеалистичке, могу бити операционализоване у позитивном праву, које је изворно реално. Природно право је настало из крајње потребе да се одржи суживот појединаца у друштву и омогући њихово унапређење.<sup>14</sup> Правна моћ Европске уније у виду креирања позитивног права, била је од раног настанка Европских заједница, а потом и Уније, једна од често присутних тема међу ауторима који су расправљали о томе да ли је реч о специфичном типу међународног актера, не само због своје јединствене институционалне природе, већ и због предиспозиције да изражава различите врсте интереса. Ово питање је изазвало велику пажњу и теоретичара и практичара, чак и у последњих неколико година, базирајући се на расправама да ли је ЕУ више цивилна него војна сила.<sup>15</sup> Такође се поставља питање да ли Унија следи наднационалне или етичке интересе у свом покушају да обликује глобални поредак кроз нормативне промене, а не употребом силе.<sup>16</sup>

ЕУ није конвенционална велика сила упркос свом економском глобалном значају и због тога је добила назив „тигар од папира” или „тигар без зуба”, наглашавајући недостатак адекватне војне силе на

---

<sup>14</sup> Д. Митровић, *On the Law – Selected Essays*, Београд, 2017, 152.

<sup>15</sup> К.Е. Smith К.Е., “Beyond the civilian power EU debate *Politique Europeenne* 17, 2005, 63-82. R.G. Whitman, *From Civilian Power to Superpower? International Identity of the European Union*, Macmillan, London, 1998, 74.

<sup>16</sup> I. Manners. & R.G. Whitman, “The Difference Engine: Constructing and Representing the International Identity of the European Union”, *Journal of European Public Policy* 10(3), 2003, 380–404.

наднационалном нивоу.<sup>17</sup> Неки аутори су Унију такође дефинисали као економског гиганта и војно-политичког патуљка.<sup>18</sup> Међутим, ЕУ поседује нормативну моћ делујући првенствено кроз правне принципе, али и кроз идеје и вредности.<sup>19</sup> Сходно томе, многи аутори истичу значај европског идентитета, вредности, правних принципа, као и спољне политике ЕУ.<sup>20</sup> Међутим, у време потписивања Римских оснивачких уговора о Европским заједницама, област људских права је била изостављена из тадашњег позитивног правног оквира. У теорији се то објашњава функционистичким приступом поступних корака ка уједињавању западно-европских држава, који је превладао у то време.<sup>21</sup> Теорија права препознаје несавршене правне норме, попут међународних конвенција, јер су без класичних санкција које намеће држава. Међутим, важно је истаћи да су те норме од великог правног значаја, јер су засноване и садрже универзалне правне вредности, као што су правда, правичност, право на слободу насиља, право на достојанство и друга људска права.<sup>22</sup> Те међународне норме и правни стандарди као такви имају еманципаторску улогу за националне норме и националне правне системе држава потписница, али и за читаву међународну заједницу. Отуда не чуди да у оквиру ЕУ заштита људских права је обезбеђена Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе (сходно чл. 6 /3/ Лисабонског Уговора), јер су све државе чланице потписнице Европске Конвенције.

---

<sup>17</sup> Г. Гасми & С. Зечевић, “Европски безбедносни и одбрамбени идентитет и мигрантска криза”, *Страни правни живот бр. 2*, 2016, 32.

<sup>18</sup> Г. Гасми, *Quo Vadis EU? – Релевантни правни и институционални фактори*, Београд, 2016, 285.

<sup>19</sup> I. Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies* 40(2), 2002, 235-258.

<sup>20</sup> E. Adler & B. Crawford, “Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro - Mediterranean Partnership (EMP)”, *Working Paper 040400*, Institute of European Studies, University of California, Berkeley, 2004, 34; T. Diaz, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering “Normative Power Europe””, *Millennium*, 33(3), 2005, 613-636; S. Lucarelli, “Introduction: Values, Principles, Identity and European Union Foreign Policy” in S. Lucarelli & I. Manners (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London, 2006, 1-18; H. Sjursen, H. (ed.), “What Kind of Power? European Foreign Policy in Perspective”, *Journal of European Public Policy (special issue)* 13/2, 2006, 5.

<sup>21</sup> Gráinne de Búrca, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, Harvard Law School, 2010, 19.

<sup>22</sup> Д. Митровић, *On the Law – Selected Essays*, Београд, 2017, 137.

### 3. ЉУДСКА ПРАВА КАО ТЕМЕЉ ПРОЦЕСА ПРОШИРЕЊА ЕУ И ЗАПАДНИ БАЛКАН

Европске земље кандидати за чланство у ЕУ треба да изврше усклађивање својих националних уставних принципа и националног законодавства са вредностима и правним принципима Уније. То је дефинисано критеријумима ЕУ за проширење тзв. Копенхаген критеријуми (1993), који су добили обавезну правну снагу ступањем на снагу Лисабонског Уговора о ЕУ: табилне демократске институције, владавина права и поштовање људских права и слобода, али истовремено и очување националног идентитета и културе. Чувени је мото: *In varietate concordia!* (Хармонија у различитости). Сходно томе, ЕУ се заснива на поштовању националних разлика и идентитета својих држава чланица (чл. 4/2/ Лисабонског Уговора о ЕУ). Затим у чл. 8 Лисабонског Уговора предвиђено је да: „Унија развија посебне односе са суседним земљама, са циљем да успостави област просперитета и добросуседства, засновану на вредностима Уније и коју карактеришу блиски и мирни односи засновани на сарадњи. За потребе става 1. Унија може закључити посебне споразуме са дотичним земљама. Ови споразуми могу садржати реципрочна права и обавезе, као и могућност заједничког предузимања активности.” Вредности Уније су основ блиске сарадње са суседним државама, као и са земљама кандидатима, односно достојанство, слобода, слобода, демократија, једнакост, владавина права, људска права и права мањина, како је дефинисано у чл. 2 Лисабонског Уговора. Те вредности су легитимно дефинисане, јер потичу из воље и потреба држава чланица ЕУ, институција ЕУ и самих грађана у ЕУ.

Основна права човека унутар ЕУ, како је дефинисано у Лисабонском Уговору, имају значај не само за грађане у ЕУ, већ имају двоструки утицај на њене спољне активности. Први аспект овог утицаја је укључивање људских права и демократије као општих принципа Уније, на шта указује и сама Повеља ЕУ, која је постала саставни део Лисабонског Уговора, као и обавеза ЕУ да приступи Европској Конвенцији о људским правима и слободама Савета Европе. Други аспект огледа се у обиму у коме се промовишу одредбе о људским правима и демократији у свим спољним активностима ЕУ, почев од трговине, преко хуманитарне и других облика помоћи ЕУ, као и у питањима миграција.

Гледано са глобалне тачке гледишта, ЕУ је својеврсни „извозник” сопствених вредности и демократских стандарда и принципа заштите



људских права. Сходно свом глобалном трговинском значају, ЕУ поставља захтев за поштовање и гаранције људских права и демократије као суштински елемент билатералних споразума Уније са земљама кандидатима о приступању ЕУ. Стога се Европска унија често сматра „извозником принципа демократије и стабилности“ у треће земље које нису чланице ЕУ. Овај процес се може тумачити двојачко: негативно, када се ти напори Уније доживљавају као политички притисак на одређену земљу кандидата или позитивно, када Унија делује као катализатор процеса продубљивања демократије и заштите људских права у конкретној земљи.

У својим закључцима од 25. јуна 2001. године, Савет ЕУ је поздравио Саопштење Комисије ЕУ од 8. маја 2001. о улози ЕУ у промовисању људских права и демократизације у трећим земљама, која представља непроцењив допринос кохерентности и доследности политике Уније о људским правима и демократизацији. Савет је у својим закључцима поново потврдио своју посвећеност принципима интеграције људских права и демократије у све акције ЕУ, отворености њених политика и идентификацији приоритетних области. У оквиру процеса имплементације ових закључака Савета, Радна група ЕУ за људска права преузела је обавезу да успостави смернице о људским правима и дијалогу о демократизацији у консултацији са Радном групом за развојну сарадњу и Одбором за мере за развој и консолидацију демократије и владавине права, као и поштовање људских права и основних слобода. ЕУ је ангажована у дијалогу о људским правима и демократизацији са низом земаља, али посебно са земљама кандидатима. Ти политички дијалози представљају инструмент спољне политике Уније. Они су саставни део мера које ЕУ може користити за спровођење своје политике о људским правима и демократизацији. Ти дијалози чине суштински део укупне стратегије ЕУ која има за циљ промовисање одрживог развоја, мира и стабилности (као што је предвиђено Лисабонским Уговором, чл. 3). На глобалном нивоу, међузависност између заштите људских права и демократије, с једне стране и мира и стабилности, с друге стране, наглашена је декларацијом Светског Самита из 2005. године, коју је усвојила Генерална Асамблеја УН.

Савет ЕУ води рачуна о томе да се основна права човека узму у обзир приликом израде законодавства и деловања ЕУ. Такође ради на промоцији људских права у односима са земљама које нису чланице ЕУ и међународним институцијама, као и у преговорима о међународним

споразумима. На нивоу ЕУ постоје различите врсте дијалога, укључујући дијалоге на високом политичком нивоу прилично опште природе, засноване на регионалним или билатералним споразумима или конвенцијама или стратешким партнерствима, која се систематски баве питањем људских права и демократизације. То посебно укључује: 1. Сарадњу са земљама кандидатима Западног Балкана – билатерални споразуми о придруживању и стабилизацији; 2. Споразум из Котонуа са земљама Африке, Кариба и Пацифика; 3. Односи између ЕУ и Латинске Америке; 4. Барселонски процес (медитеранске земље и политика суседства (земље Кавказа посебно), 5. односи са Турском (дугогодишњи кандидат), 6. односи са Русијом и Кином.

Акциони план ЕУ за људска права и демократију 2020-2024 је трећи Акциони план за људска права и демократија који је усвојила ЕУ. Као и код претходна два акциона плана, циљ је да се побољшају и усаврше напори ЕУ на промовисању људских права и демократије широм света.<sup>23</sup> Овај нови акциони план обухвата снажнију акцију ЕУ на дугорочним приоритетима о људским правима и демократији, као што су родна равноправност, слобода изражавања, искорењивање тортуре, укидање смртне казне, превенција сексуалног и родно заснованог насиља и још много тога. Нови елементи укључују: јачање везе између људских права и животне средине, коришћење предности дигиталних технологија и минимизирање ризика, повећана акција на пољу економских, социјалних и културних права, јачи нагласак на демократији, већи фокус на бизнис и људска права, даље деловање на заштити и оснаживању бранитеља људских права и веће улагање у комуникационе стратегије о промовисању људских права и демократије. Посебно је наглашено: „Кохерентност и доследност онога што радимо споља и шта радимо интерно су од виталног значаја, а не само због нашег кредибилитета, већ зато што су људска права универзална и демократија обезбеђује најбоље средство за заштиту тих права.“<sup>24</sup>

Може се оценити да се ЕУ обавезује да интензивира процес интегрисања политике подршке људским правима и демократији („mainstreaming“) у све аспекте свог спољног деловања, а посебно у процес проширења. Сходно томе, Унија осигурава да питање људских права, демократизације и владавине права буде укључено у све састанке и разговоре са земљама кандидатима на свим нивоима, било да се ради о

---

<sup>23</sup> The EU action plan on human rights and democracy 2020 – 2024.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

министарским разговорима, састанцима заједничких одбора о приступању или формалним дијалозима које води председавајућа земља Савета ЕУ или Високи представник за спољну политику.

#### 4. ЕУ И ЗАПАДНИ БАЛКАН – ЈАЗ ИЗМЕЂУ *DE IURE* И *DE FACTO*

Са правне тачке гледишта, вредности Уније које су прокламоване у чл. 2 Лисабонског Уговора (достојанство, слобода, слобода, демократија, једнакост, владавина права, људска права и права мањина) нису само политичке и симболичне, већ имају и конкретне правне ефекте. Те вредности су скуп услова које европска држава мора да поштује да би јој било дозвољено да аплицира за чланство. Одредбе чл. 49 јасно дефинишу да: „Свака европска држава која поштује вредности из члана 2 и посвећена је њиховом промовисању може да се пријави да постане чланица Уније.“

То је разлог који оправдава да је први Копенхаген критеријум за чланство у ЕУ, тзв. политички критеријум, који укључује владавину права, стабилне демократске институције и поштовање људских и мањинских права, међу свим критеријумима приступања “*primus inter pares*” (први међу једнакима), односно најважнији. Питање заштите основних права националних мањина је накнадно додато (ЕУ Агенда 2000), јер је утврђено да земље кандидати из Централне и Источне Европе имају процентуално више мањинског становништва него тадашње земље чланице. Задовољавајућа интеграција мањина у друштво је услов за демократску и међународну стабилност је базична хипотеза ЕУ Агенде 2000, документа који је трасирао стратешке смернице развоја и проширења ЕУ у то време.<sup>25</sup>

Постоји још један неформални критеријум у пракси процеса проширења ЕУ, посебно у последњој деценији. То је апсорпциони капацитет Уније или интеграциони капацитет ЕУ, који претпоставља способност Уније да прихвати нову државу чланицу без угрожавања постојећег институционалног и економског нивоа интеграције и тековина Уније тзв. *Acquis Communautaire*.<sup>26</sup> Услов очувања *Acquis Communautaire* заједно са интеграционим потенцијалима и капацитетима показује се као веома важан за ЕУ када се идентификују приоритетне земље кандидати за

---

<sup>25</sup> Agenda 2000, ‘The Challenge of Enlargement’, Part II, COM(1997)2000.

<sup>26</sup> Г. Гасми, *Quo Vadis EU? – Релевантни правни и институционални фактори*, Београд, 2016, 125.

финансијску помоћ и рокови за чланство. Крајњи циљ је спречавање угрожавања постојећег нивоа интеграције унутар Уније.

Искуство Западног Балкана указује да ЕУ сматра да у тим земљама постоји одређени ниво демократског дефицита и недостатак владавине права, што је општа оцена која се често појављује у годишњим извештајима о напретку за сваку од земаља, које припрема Комисија ЕУ. Најважнија традиционална обележја владавине права су следећа: да извршну власт подреди парламентарним законима, да има загарантована права појединца на слободу говора и одговарајући правни процес, слободу окупљања и удруживања, затим правосудни систем као независан систем и непристрасни чувар закона и индивидуалних права грађана од могућих напада законодавне и извршне власти.<sup>27</sup> Свеобухватна листа људских права данас се не може прецизно дефинисати и саставити. То зависи како од историјских околности, тако и од постојања савремених међународних инструмената са правним обавезама. На пример, Универзална Декларација УН, усвојена 1948. као факултативни правни документ, сада је правно обавезујућа, пошто су многа права садржана у Декларацији касније уграђена у међународне уговоре, као и да је у већини земаља у савременом свету преовладала правна свест о обавезности заштите ових права.

То значи да суштина људских права није само позитивистичка, већ и етичка. Уколико су законодавци у искушењу да их укину или ограниче, онда нема владавине права. Отуда значај имплементације прокламованих људских права, односно сагледавања ситуације *de facto*, паралелно са стањем *de iure*. На овај начин стижемо до концепта демократског дефицита у пракси упркос добрим правним решењима. Савремена демократија, заснована на владавини права, данас има велике проблеме да грађанска и политичка права учини потпунијима. Ово посебно важи за људска права која су изван строге унутрашње надлежности и националне државне контроле. У том смислу се може поставити питање: на који начин ове препреке обухватају потешкоће и препреке у обезбеђивању ефикасног остваривања људских права и пута ка демократији и владавини права?<sup>28</sup> Демократски дефицит се може описати као недостатак легитимитета, који претпоставља да у органима законодавне, извршне и судске власти не постоји пропорционална

---

<sup>27</sup> Д. Митровић, *op.cit.*, 156.

<sup>28</sup> Д. Митровић, *op.cit.*, 157.

заступљеност постојећих друштвених група – жена, омладине, припадника националних мањина, радника и сељака.

Осим тога, драматично убрзање тока информација и новца најчешће доводи до изостанка легитимног одлучивања о њиховом протоку, што олакшава стварање невидљивих и неконтролисаних центара моћи одлучивања који се у великој мери померају од демократских легитимних институција ка затвореним неформалним круговима, без демократског покрића и легитимне друштвене контроле. Овакве недавне промене које произилазе из глобализације, навеле су неке писце да суморно закључе да је дошло до „крађе демократије и права на самоопредељење легитимних учесника”<sup>29</sup> и да је „модерни облик тоталитаризма” већ успостављен.<sup>30</sup>

Остали критеријуми из Копенхагена за приступање ЕУ су економски услови: одржива тржишна економија, конкурентност земље кандидата и спремност да се под једнаким условима такмичи на унутрашњем тржишту ЕУ и правни услови: усклађеност са правом ЕУ и тековинама ЕУ тј. *Acquis Communautaire*. Овај правни критеријум укључује способност земље кандидата да се придржава обавеза чланства и да промовише циљеве Уније, односно економску, политичку и монетарну унију. Постоји и административни критеријум, усвојен на седници Европског савета у Мадриду 1995., који претпоставља адекватан капацитет јавне управе земље кандидата за учешће у функционисању институција ЕУ.<sup>31</sup> Држава кандидат ће своју пријаву упутити Савету, који ће донети одлуку једногласно након консултација са Комисијом и након добијања сагласности Европског парламента, који одлучује апсолутном већином својих чланова. Узеће се у обзир услови подобности које је договорио Европски савет Уније (чл. 49 Лисабонског Уговора).

За земље Западног Балкана, билатерални споразуми са ЕУ о стабилизацији и придруживању су направљени по мери, што значи у складу са њиховом унутрашњом економском и политичком ситуацијом за сваку земљу (Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Албанија и БЈР Македонија). Дакле, питања о којима се расправља током дијалога о људским правима и демократији одређују се од случаја до случаја.

---

<sup>29</sup> Д. Митровић, *op.cit.*, 159.

<sup>30</sup> N. Chomsky, *Necessary illusions: control of thoughts in democratic societies*, Novi Sad, 2000, 18.

<sup>31</sup> Г. Гасми, *Quo Vadis EU? – Релевантни правни и институционални фактори*, Београд, 2016, 124.

Међутим, Унија је посвећена решавању оних приоритетних питања која су на дневном реду сваког дијалога са земљама кандидатима:

- међународни инструменти о људским правима (потписивање, ратификација и имплементација);
- сарадња са међународним процедурама и механизмима заштите људских права;
- борба против смртне казне;
- сузбијање тортуре;
- сузбијање свих облика дискриминације;
- права деце (нарочито у оружаним сукобима);
- унапређење женских права;
- слобода изражавања;
- улога цивилног друштва и заштита бранитеља људских права;
- међународна сарадња у области правосуђа, посебно са Међународним кривичним судом;
- промоција демократизације и доброг управљања, владавине права и
- спречавање сукоба.

ЕУ поседује тзв. меку моћ у промовисању заштите људских права и основних слобода ван својих граница. То значи примену различитих модалитета институционалне економске сарадње и политичког утицаја кроз дипломатске канале у односима са земљама нечланицама. Мека моћ држава и организација зависи првенствено од три ресурса: њихове културне и политичке вредности и њихове спољне политике које се морају посматрати као легитимне, како би имали морални утицај и ауторитет.<sup>32</sup> Активности Европског парламента (ЕП) за подршку људским правима и демократији део су ЕУ приступа „меке моћи“ у међународним односима. Делегати ЕП проактивно се ангажују у међупарламентарним делегацијама и у мисијама у треће земље, нечланице, као и у заједничким парламентарним седницама.<sup>33</sup>

Према земљама Западног Балкана мека моћ ЕУ се са једне стране показује делотворном уколико је економска сарадња са ЕУ интензивна и демократски дефицит у конкретној земљи на одређеном средњем степену. Међутим, у ситуацији снажнијег поремећаја заштите људских права и

---

<sup>32</sup> J. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, 11.

<sup>33</sup> N. Bentzen and B. Immenkamp, „The European Parliament's evolving soft power“, European Parliamentary Research Service, EPRS, PE 642.212 – September 2019, 1.

ослабљене демократије, мека моћ ЕУ није ефикасна. То показује пример ткз. Косова, чији премијер привремених институција А. Курти спречава обављање парламентарних и председничких избора Србије за становнике српске националности на тој територији. ЕУ је изразила жаљење у свом званичном саопштењу и на томе се завршава њен притисак (март 2022).

Перспектива чланства у ЕУ ипак наставља да делује као снажан подстицај земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима Западног Балкана да предузму политичке, економске и правне реформе.<sup>34</sup> Ово је посебно важно у областима демократије, људских права, владавине права и доброг управљања, као део Процеса стабилизације и придруживања (САП), заснованог на билатералним споразумима, који је покренула ЕУ почетком 2000. Предуслови за приступање ЕУ, између осталог, су поштовање демократских принципа, владавине права, људских и мањинских права, основних слобода и принципа међународног права и успешне регионалне сарадње. Финансијска помоћ ЕУ се пружа кроз Инструмент за предприступну помоћ (ИПА). Условљеност САП-а се прати кроз годишње извештаје о напретку за сваку земљу западног Балкана, које припрема Комисија.

## 5. ЗАКЉУЧАК

ЕУ као међународна организација *sui generis* - мање од савезне државе, али са великим степеном наднационалног одлучивања и уједињеног суверенитета који ниједна друга међународна организација нема, редовно разматра, *inter alia*, питања заштите људских права и демократије са земљама Западног Балкана. Европска партнерства су дала свакој земљи Западног Балкана средњорочне и краткорочне смернице за даље европске интеграције. Ти документи у облику смерница политике идентификовали су приоритетне реформске домене у земљама кандидатима Западног Балкана и обавезе које треба испунити за приближавање ЕУ. Питања људских права и демократије и заштита права мањина представљају основни политички захтев у оквиру ових партнерстава. С друге стране, државе Западног Балкана су примениле смернице за партнерство тако што су израдиле националне акционе планове за имплементацију, који предвиђају јасну агенду и посвећеност

---

<sup>34</sup> С. Пендаровски, „The Balkan Playground: Eastern “Soft” Power Coming, Western Not Leaving”, in: *Europe and the Balkans*, ed. by Hudson, Dodovski, Andeva, Skopje, 2018, 162.

поштовању људских права и демократских принципа. Осим тога, финансијска помоћ ЕУ је усмерена на приоритетне реформске области које су биле наведене у смерницама за партнерство.

Разлог за овакву врсту усмеравања приступних корака од стране ЕУ је у чињеници да је политика условљавања ЕУ показала своја ограничења, јер је доживљена као наметнути инструмент са становишта земаља кандидата. Стога су се ЕУ смернице за партнерство показале ефикаснијим, будући да су ти политички документи узели у обзир елемент „власништва“ земаља кандидата односно узимајући у обзир њихове специфичности. У свему томе важно је да ЕУ делује отворено, без скривених планова, и да покаже својим речима и делима да нема другог интереса осим да види мирно и стабилно подручје у суседним земљама кандидатима, са којима може равноправно трговати и сарађивати.

У свом обраћању о стању Уније 2017. године, председник Европске комисије Жан-Клод Јункер је поново потврдио европску будућност земаља Западног Балкана:

"Ако желимо више стабилности у нашем суседству, онда морамо задржати и кредибилну перспективу проширења за Западни Балкан. Јасно је да неће бити даљег проширења током мандата ове Комисије и овог Парламента. Ниједан кандидат није спреман. Али након тога ће Европска унија бити већа од 27. Кандидати за приступање морају обезбедити да владавини права, правди и основним правима човека дају највећи приоритет у преговорима."<sup>35</sup>

Нови ЕУ приступ успостављен предвидљивији, кредибилнији, динамичнији процес приступања, али и више политички надгледан од стране Уније.<sup>36</sup> Ова нова методологија проширења је фокусирана на ригорозне позитивне и негативне условљености, које претпостављају да је у случају кршења владавине права и демократских принципа, ЕУ овлашћена да врати процес приступања назад.

ЕУ оцењује да кључна питања као што су владавина права, људска права, јачање демократских институција, реформа јавне управе, као и економски развој и конкурентност остају кључни приоритети у процесу проширења. Спровођење обавеза које произилазе из споразума о

---

<sup>35</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final.

<sup>36</sup> EU Commission's Communication on "Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans" of 5 February 2020, COM(2020) 57 final



стабилизацији и придруживању и других секторских споразума подржаће припреме за испуњавање услова за чланство у ЕУ.

Унија је званично изразила став да ће у наредним годинама све земље Западног Балкана имати прилику да напредују на свом европском путу, на основу сопствених заслуга. Црна Гора и Србија предњаче у том процесу, оценила је ЕУ 2018. године.<sup>37</sup> Проистиче закључак да је политика ЕУ о људским правима и демократији, на начин на који је дефинисана у Лисабонском Уговору о ЕУ и Повељи о основним правима, значајна не само за грађане ЕУ, већ има директан утицај на процес проширења ЕУ и друге ЕУ спољне активности, као што је трговина, хуманитарна помоћ и други видови развојне сарадње ЕУ, на питања миграција и парламентарне сарадње са земљама Западног Балкана. ЕУ примењује тзв. меку моћ у промовисању заштите људских права и основних слобода, што значи примену различитих модалитета институционалне економске сарадње и политичког утицаја у региону. Проблем, настаје, међутим, у ситуацијама озбиљног масовног кршења људских права и основних слобода, као што је случај на тзв. Косову, где мека моћ ЕУ није делотворна.

---

<sup>37</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final

## ЛИТЕРАТУРА

1. Agenda 2000, ‘The Challenge of Enlargement’, Part II, COM (1997)2000.
2. Adler E. & Crawford B., “Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro - Mediterranean Partnership (EMP)”, *Working Paper 040400*, Institute of European Studies, University of California, Berkeley, 2004.
3. Bentzen N. and Immenkamp B., „The European Parliament's evolving soft power“, *European Parliamentary Research Service, EPRS*, PE 642.212 – September 2019.
4. Bonde J. P. (ed.), *THE LISBON TREATY, Readable Version*, Foundation for EU Democracy, Denmark, 2011.
5. Chomsky N., *Necessary illusions: control of thoughts in democratic societies*, Novi Sad, 2000.
6. Defeis E.F., “The Treaty of Lisbon and Human Rights”, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 16, 2015.
7. Diaz T., “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering “Normative Power Europe””, *Millennium*, 33(3): 613-636., 2005.
8. EU Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 – 2019, Brussels, 20 July 2015, 10897/15, 2015.
9. EU Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final, 2018.
10. EU Commission’s Communication on "Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans" of 5 February 2020, COM(2020) 57 final, 2020.
11. Gasmi G., *Quo Vadis EU? – Relevant legal and institutional factors*, Institute of Comparative Law, Belgrade, 2016.
12. Gasmi G. & Zečević S., “European Security and Defense Identity and Migrant Crisis”, *Foreign Legal Life No 2*, 2016.
13. Граховац М., *Људска права – од међународне до уставне регулативе*, Нови Сад, 2020.
14. Gráinne de Búrca, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, Harvard Law School, 2010.

15. Groussot X. & Pech L., „Fundamental Rights Protection in the EU post Lisbon Treaty“, *European Issue No 173*, Fondation Robert Schuman, 2010.
16. Lucarelli S., “Introduction: Values, Principles, Identity and European Union Foreign Policy” in Lucarelli S. & Manners I. (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, pp. 1-18, Routledge, London, 2006.
17. Manners I., “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235-258., 2002.
18. Manners I. & Whitman R. G., “The Difference Engine: Constructing and Representing the International Identity of the European Union”, *Journal of European Public Policy* 10(3): 380–404.. 2003.
19. Mitrović D., *On the Law – Selected Essays*, Dosije Studio, Belgrade, 2017.
20. Nye J., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004.
21. Piris, J. C., *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*”, Cambridge University Press, New York, 2010.
22. Sjursen H. (ed.), “What Kind of Power? European Foreign Policy in Perspective”, *Journal of European Public Policy (special issue)* 13/2, 2006.
23. Smith K.E., “Beyond the civilian power EU debate“, *Politique Europeenne* 17: 63-82., 2005.
24. Whitman R. G., *From Civilian Power to Superpower? International Identity of the European Union*, Macmillan, London, 1998.
25. M. Zirojević, D. Paunović, „The Problems of National Security and Globalization – View from Serbia”, in *SCIENCE, EDUCATION, TECHNOLOGY AND INNOVATION SETI III 2021*, ed. by Ristić, Smoljić, Maksin, Dražić, 2021., 432-443.

Gordana GASMI, Ph.D

Full professor, Research associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

Mina ZIROJEVIĆ, Ph.D

Associate Professor, Senior Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

Momir GRAHOVAC, Ph.D

Associate Professor, Senior Advisor,

Ministry of Education, Science and Technological Development of Serbia

## LEGAL PRINCIPLES OF THE EUROPEAN UNION ON HUMAN RIGHTS AND SIGNIFICANCE FOR THE WESTERN BALKANS

### Summary

Aristotle said that justice, achieved through fair treatment, implies that everyone is treated equally, ie. that those who are not in an equal position in relation to others will be treated in proportion to their inequality. Therefore, the essential characteristic of human rights is the equality of all. Human rights as natural rights are acquired by every person by birth, not by the state. Therefore, the state cannot deny them. This postulate is the main basis of the work and a guide for analyzing the relevance of European legal principles on fundamental rights, contained in the Lisbon Treaty on European Union (EU) and its Charter of Fundamental Rights. In modern international law and relations, which are characterized by increasingly widespread integration processes, the transfer of cultural and moral patterns goes from developed countries to less developed countries, through the transposition of legal principles on human rights and democracy. This process enables faster legal progress of the national legal systems of countries in transition and their faster integration into the international community. The authors conclude that the EU has a normative influence and acts towards the candidate countries of the Western Balkans, through its legal principles contained in the Lisbon Treaty on EU and the Charter of Fundamental Rights, which is an integral part of the constituent Lisbon Treaty.

**Keywords:** EU, human rights, Lisbon Treaty, Western Balkans.