



ZAŠTITA TEMELJNIH PRAVA U UNIJI

Europska unija temelji se na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina, kako je navedeno u članku 2. UEU-a. Kako bi se zajamčilo da se te vrijednosti poštuju, uspostavljen je mehanizam EU-a kojim se utvrđuje je li neka država teško prekršila te vrijednosti, odnosno postoji li očita opasnost da ih neka država članica teško prekrši. Taj je mehanizam nedavno prvi put aktiviran. EU je obvezan pridržavati se i svoje Povelje o temeljnim pravima, kojom su utvrđena temeljna prava koja i Europska unija i države članice moraju poštovati pri provedbi prava EU-a. Unija također namjerava pristupiti Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

OD PRAVOSUDNE ZAŠTITE TEMELJNIH PRAVA DO NJIHOVE KODIFIKACIJE UGOVORIMA

Europske zajednice (današnja Europska unija) prvotno su stvorene kao međunarodna organizacija čije je područje djelovanja u osnovi bilo ekonomske naravi. Stoga se nije smatralo da postoji potreba za eksplicitnim propisima o poštovanju temeljnih prava, koja dugo vremena nisu uopće bila spomenuta u Ugovorima. Smatralo se, uostalom, da su ta prava zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) iz 1950., koje su države članice već bile potpisnice.

Ipak, nakon što je Sud Europske unije potvrdio načela izravnog učinka ([1.2.1.](#)) i primata europskog prava, neki su nacionalni sudovi izrazili bojazan zbog učinaka koje bi takva sudska praksa mogla imati na zaštitu ustavnih vrijednosti poput temeljnih prava. Naime, ako bi europsko pravo imalo prednost čak i pred domaćim ustavnim pravom, njime bi se mogla kršiti temeljna prava. Kako bi se spriječila ta teoretska opasnost, njemački i talijanski ustavni sud zasebno su 1974. donijeli odluke kojima su potvrdili svoje ovlasti preispitivanja europskog prava radi osiguravanja njegove usklađenosti s ustavnim pravima (Solange I; Frontini). To je navelo Sud Europske unije da svojom sudsom praksom potvrdi načelo poštovanja temeljnih prava i navede da se Ugovorima, kao opća načela prava Zajednice, također štite ona temeljna prava koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama (Stauder v. Grad Ulm, C-29/68; presuda u predmetu C-11/70).

Postupnim širenjem nadležnosti EU-a na područja politika s izravnim učinkom na temeljna prava, primjerice na pravosuđe i unutarnje poslove, odnosno kasnije na punopravno područje slobode, sigurnosti i pravde, mijenjani su i Ugovori kako bi se EU čvrsto vezao uz zaštitu temeljnih prava. U Ugovor iz Maastrichta uneseno je upućivanje



na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i zajedničke ustavne tradicije država članica kao na opća načela prava EU-a, dok su Ugovorom iz Amsterdama potvrđena europska „načela” na kojima se temelji EU (koja odgovaraju „vrijednostima” iz članka 2. UEU-a) i uspostavljen postupak za suspenziju prava predviđenih Ugovorima u slučajevima teškog i trajnog kršenja temeljnih prava od strane neke države članice. Sastavljanje Povelje o temeljnim pravima i njezino stupanje na snagu zajedno s Ugovorom iz Lisabona posljednji su koraci u tom procesu kodifikacije kojim se nastoji osigurati zaštita temeljnih prava u EU-u.

PRISTUPANJE EUROPSKE UNIJE EUROPSKOJ KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA (EKLJP)

Budući da je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda vodeći instrument za zaštitu temeljnih prava u Europi i da su joj pristupile sve države članice, pristupanje EZ-a toj konvenciji smatralo se logičnim rješenjem za povezivanje EZ-a s obvezama temeljnih prava. Europska komisija u više je navrata predložila pristupanje EZ-a Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1979., 1990. i 1993.). Sud Europske unije, od kojega je zatraženo mišljenje, utvrdio je 1996. godine, u svojem mišljenju 2/94, da Ugovorom uopće nije predviđena nadležnost Europske zajednice u pogledu donošenja pravila o ljudskim pravima ili sklapanja međunarodnih konvencija u tom području, zbog čega je pristupanje pravno nemoguće. Takva situacija ispravljena je u članku 6. stavku 2. Ugovora iz Lisabona, u kojem se navodi da Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To znači da bi Uniju u pogledu temeljnih prava, kao što je već slučaj za njezine države članice, nadzirao Europski sud za ljudska prava, pravno tijelo koje nije dio EU-a. Pristupanje bi građanima EU-a, ali i državljanima trećih zemalja koji se nalaze na teritoriju EU-a, omogućilo da na temelju odredbi EKLJP-a izravno na Europskom sudu za ljudska prava osporavaju pravne akte koje donosi EU, i to pod istim uvjetima pod kojima im je omogućeno osporavanje pravnih akata koje donose države članice EU-a.

EU je 2010., netom po stupanju na snagu Ugovora iz Lisabona, pokrenuo pregovore s Vijećem Europe o Nacrtu sporazuma o pristupanju, koji je dovršen u travnju 2013. Komisija je u srpnju 2013. od Suda Europske unije zatražila da donese odluku o usklađenosti toga sporazuma o pristupanju s Ugovorima. Sud Europske unije izdao je 18. prosinca 2014. negativno mišljenje u kojem se navodi da bi taj nacrt sporazuma mogao negativno utjecati na posebne značajke i autonomiju prava EU-a (Mišljenje 2/13). Trenutačno je u tijeku rasprava o tome kako riješiti pitanja koja je istaknuo Sud i nastaviti s pregovorima.

POVELJA EU-A O TEMELJNIM PRAVIMA

Usporedno s „vanjskim” mehanizmom nadzora koji bi se ostvario pristupanjem Europske zajednice Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, bio je potreban i „unutarnji” nadzorni mehanizam kojim bi se Sudu Europske unije omogućilo da provodi preliminarni i autonomni sudski nadzor, kako bi se na razini Zajednice osigurala usklađenost zakonodavstva i politika s temeljnim pravima. U tu je svrhu bilo potrebno



donijeti povelju o pravima koja bi se odnosila na EU, pa je na Europskom vijeću 1999. u Kölnu odlučeno da će se sazvati konvencija za pripremu Povelje o temeljnim pravima.

Povelju Europske unije o temeljnim pravima svečano su proglasili Europski parlament, Vijeće i Komisija u Nici 2000. godine. Nakon što je izmijenjena, ponovno je proglašena 2007. Međutim, Povelja je tek donošenjem Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. počela proizvoditi izravni učinak, na temelju članka 6. stavka 1. UEU-a, i tako postala obvezujući izvor primarnog prava.

Iako je Povelja utemeljena na Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i drugim europskim i međunarodnim instrumentima, ona je inovativnog karaktera, posebno zato što, među ostalim, invaliditet, dob i spolnu orijentaciju izričito navodi kao zabranjene osnove za diskriminaciju a među temeljnim pravima koja se u njoj potvrđuju nalaze se i pristup dokumentima, zaštita podataka i dobra uprava.

Dok je, s jedne strane, područje primjene te Povelje široko jer se većina priznatih prava dodjeljuje „svima“, bez obzira na njihovo državljanstvo ili položaj, u članku 51., s druge strane, njezina je primjena ograničena samo na institucije i tijela EU-a te na države članice kada provode pravo EU-a. Ta odredba služi kako bi se odredila granica između područja primjene Povelje te područja primjene nacionalnih ustava i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

MEHANIZAM IZ ČLANKA 7. UEU-A

Ugovorom iz Amsterdama uspostavljen je novi mehanizam sankcija kako bi se zajamčilo da države članice poštuju temeljna prava, ali i ostala europska načela i vrijednosti poput demokracije i vladavine prava, i izvan pravnih granica do kojih seže nadležnost EU-a. To znači da se EU-u dala ovlast da u slučaju „teškog i trajnog kršenja“ tih vrijednosti intervenira i u onim područjima u kojima inače nadležnost imaju države članice. Sličan mehanizam prvi je put predložio Europski parlament u svom nacrtu Ugovora o EU-u iz 1984. Ugovorom iz Nice dodana je i preventivna faza, odnosno djelovanje u slučaju „očite opasnosti da država članica teško prekrši“ vrijednosti EU-a. Cilj toga postupka zajamčiti je da zaštita temeljnih prava, ali i demokracije, vladavine prava i prava manjina, koji su sustavni dio kopenhaških kriterija koje moraju ispuniti sve nove države članice, bude valjana i nakon pristupanja i da se na isti način primjenjuje na sve države članice.

Člankom 7. stavkom 1. UEU-a predviđena je „preventivna faza“ kojom se trećina država članica, Europski parlament i Komisija ovlašćuju za pokretanje postupka u okviru kojeg Vijeće većinom od četiri petine može utvrditi da u nekoj državi članici postoji „očita opasnost teškog kršenja“ vrijednosti EU-a iz članka 2. UEU-a, među kojima su poštovanje ljudskih prava, ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti te prava pripadnika manjina. Prije donošenja takve odluke održava se saslušanje države članice o kojoj je riječ, a Europski parlament mora dati suglasnost dvotrećinskom većinom danih glasova i apsolutnom većinom ukupnog broja zastupnika (članak 354. stavak 4. UFEU-a). Vijeće toj državi članici također može uputiti preporuke. Takav, preventivni postupak Komisija je nedavno pokrenula u pogledu Poljske, a Europski parlament u pogledu Mađarske.



Člankom 7. stavcima 2. i 3. predviđen je „mehanizam sankcija“ za slučaj da se teško i trajno krše vrijednosti EU-a, koji mogu pokrenuti Komisija ili trećina država članica (ali ne i Europski parlament), nakon što se predmetnoj državi članici omogući da podnese svoje primjedbe. Europsko vijeće odluku o postojanju kršenja donosi jednoglasno, nakon što Europski parlament da suglasnost istom većinom kao i za „preventivni mehanizam“. Europsko vijeće može odlučiti suspendirati neka od prava te države članice povezana s članstvom, među ostalim i pravo glasa u Vijeću. Odluka o suspenziji prava donosi se kvalificiranom većinom. Vijeće zatim može odlučiti o izmjeni ili ukidanju sankcija, za što je također potrebna kvalificirana većina. Država članica o kojoj je riječ ne sudjeluje u tom glasovanju u Vijeću ili Europskom vijeću.

Kako bi se uklonio jaz između politički teškog pokretanja postupka iz članka 7. UEU-a (koji se upotrebljava za rješavanje slučajeva koji nisu u nadležnosti prava EU-a) i postupaka zbog povrede prava s ograničenim učinkom (koji se upotrebljavaju u konkretnim slučajevima koji su unutar područja primjene prava EU-a), Komisija je 2014. uspostavila „okvir EU-a za jačanje vladavine prava“. Cilj je toga okvira zajamčiti djelotvornu i dosljednu zaštitu vladavine prava, što je preduvjet za jamčenje poštovanja temeljnih prava u slučajevima kada su ta prava izložena sustavnim prijetnjama. Taj okvir prethodi i dopunjuje postupak iz članka 7. i njime su predviđene tri faze: procjena Komisije, tj. strukturirani dijalog između Komisije i države članice, nakon kojega slijedi, ako to bude potrebno, mišljenje o vladavini prava, preporuka Komisije o vladavini prava te praćenje mjera u državi članici poduzetih prema preporuci. Taj je okvir nedavno prvi put primijenjen u slučaju Poljske.

OSTALI INSTRUMENTI EU-A ZA ZAŠTITU TEMELJNIH PRAVA

EU za zaštitu temeljnih prava na raspolaganju ima i druge instrumente.

Kada Komisija predlaže nove zakonodavne inicijative, njihova usklađenost s temeljnim pravima provjerava se procjenom učinka, a to pitanje zatim razmatraju i Vijeće i Parlament. Komisija, nadalje, objavljuje i godišnje izvješće o primjeni Povelje o temeljnim pravima, koje zatim ide na razmatranje i raspravu u Vijeće, koje o tom izvješću donosi zaključke, te u Parlament, koji se njemu očituje u okviru njegova godišnja izvješća o stanju ljudskih prava u EU-u.

Pitanja povezana s temeljnim pravima prate se i u okviru europskog semestra, a mogu biti i predmet preporuka po državama članicama. Predmetna područja uključuju pravosudne sustave (na temelju „pregleda stanja u području pravosuđa“), ali i prava osoba s invaliditetom te socijalna i građanska prava (u vezi sa zaštitom od organiziranog kriminala i korupcije). Bugarska i Rumunjska podliježu i Mehanizmu suradnje i provjere, koji obuhvaća i pitanja povezana s temeljnim pravima.

Komisija je nedavno podnijela i Prijedlog uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, u kojem je financiranje sredstvima EU-a uvjetovano poštovanjem vladavine prava. Taj će instrument, ako bude usvojen, omogućiti da se izvrši pritisak na države članice koje krše temeljna prava.

Važan instrument za sankcioniranje kršenja temeljnih prava su i postupci zbog povrede prava. Oni se mogu pokrenuti u slučajevima neusklađenosti nacionalnog prava s



pravom EU-a i temeljnim pravima koje pravo EU-a štiti, u konkretnim pojedinačnim slučajevima (dok se članak 7. primjenjuje na situacije koje su izvan područja primjene prava EU-a u kojima su kršenja temeljnih prava sustavna i trajna).

Ključnu ulogu u praćenju stanja temeljnih prava unutar EU-a ima Agencija Europske unije za temeljna prava, koja je osnovana 2007. i ima sjedište u Beču. Zadaća te agencije je prikupljanje, analiza, širenje i vrednovanje informacija i podataka povezanih s temeljnim pravima, a ona također provodi znanstvena istraživanja i ankete te objavljuje godišnja i tematska izvješća o ljudskim pravima.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament je uvijek pružao potporu jačanju poštovanja i zaštiti temeljnih prava u Uniji. Zajedno s Vijećem i Komisijom Parlament je još 1977. donio Zajedničku deklaraciju o temeljnim pravima, kojom su se sve tri institucije obvezale na jamčenje poštovanja temeljnih prava u izvršavanju svojih ovlasti. Parlament je 1979. donio rezoluciju u kojoj je predložio da Europska zajednica pristupi EKLJP-u.

U nacrtu Ugovora o osnivanju Europske unije ([1.1.2.](#)) iz 1984. navodi se da Unija mora štiti dostojanstvo pojedinca i svakomu tko potpada pod njezinu nadležnost priznati temeljna prava i slobode koji proizlaze iz zajedničkih načela nacionalnih ustava i EKLJP-a. Tim je nacrtom također predviđeno pristupanje Unije EKLJP-u. Parlament je u travnju 1989. proglasio usvajanje Deklaracije o temeljnim pravima i slobodama^[1].

Od 1993. Parlament svake godine na osnovi izvješća koje priprema Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove organizira raspravu i donosi rezoluciju o stanju ljudskih prava. Povrh toga, svake godine donosi i više rezolucija o konkretnim pitanjima koja se odnose na zaštitu temeljnih prava u državama članicama.

Parlament je oduvijek podržavao ideju da EU dobije povelju o pravima i pozvao je na to da Povelja o temeljnim pravima bude obvezujuća.

U novije doba Parlament je iznio nekoliko prijedloga za jačanje zaštite temeljnih prava u EU-u kroz nove mehanizme i postupke kojima bi se riješile postojeće manjkavosti. Parlament je od 2012. u više rezolucija pozvao na osnivanje Kopenhaške komisije i uspostavu europskog ciklusa politika za temeljna prava, mehanizma ranog upozoravanja i postupka zamrzavanja te na jačanje Agencije za temeljna prava. U svom posljednjem dokumentu usvojenom na tu temu Parlament je konsolidirao svoje dotadašnje prijedloge i pozvao na uspostavu „mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava”, koji bi se temeljio na Paktu Unije donesenom u obliku međuinstitucijskog sporazuma s Komisijom i Vijećem. Taj bi mehanizam uključivao godišnji ciklus politika na temelju izvješću Komisije i stručnog povjerenstva, nakon kojeg bi uslijedila parlamentarna rasprava, kao i aranžmane za rješavanje slučajeva opasnosti od kršenja i samih kršenja. Parlament je također pozvao na izradu novog nacrta sporazuma o pristupanju EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, kao i na izmjene Ugovora poput, primjerice, ukidanja članka 51. Povelje o temeljnim

[1]Rezolucija Europskog parlamenta od 12. travnja 1989. o usvajanju Deklaracije o temeljnim pravima i slobodama, SL C 120, 16.5.1989., str. 51.



pravima i njegovog preoblikovanja u Povelju Unije o pravima te ukidanja zahtjeva o jednoglasnom odlučivanju u pitanjima jednakosti i nediskriminacije^[2].

Parlament je 2018. donio rezoluciju u kojoj pozdravlja odluku Komisije o aktiviranju članka 7. stavka 1. UEU-a u vezi s Poljskom^[3], kao i rezoluciju kojom se pokreće postupak iz članka 7. stavak 1. UEU-a u vezi s Mađarskom podnošenjem obrazloženog prijedloga Vijeću u kojemu se Vijeće poziva da utvrdi postoji li očita opasnost teškog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a te da u tom smislu Mađarskoj uputi odgovarajuće preporuke^[4].

Ottavio Marzocchi

10/2018

[2] Rezolucija Europskog parlamenta od 25. listopada 2016. s preporukama Komisiji o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava – SL C 215, 19.6.2018, str. 162.

[3] Rezolucija Europskog parlamenta od 1. ožujka 2018. o odluci Komisije o aktiviranju članka 7. stavka 1. UEU-a u pogledu situacije u Poljskoj – Usvojeni tekstovi, [P8_TA\(2018\)0055](#).

[4] Rezolucija Europskog parlamenta od 12. rujna 2018. o prijedlogu kojim se Vijeće poziva da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, utvrdi da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija – Usvojeni tekstovi, P8_TA(2018)0340.

