



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. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Kako bi se zajamčilo da se te vrijednosti poštuju, u članku 7. UEU-a propisan je mehanizam EU-a kojim se utvrđuje da li neka država članica teško i trajno krši te vrijednosti kao i sankcije koje su na raspolaganju u tom slučaju. 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 U 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 i primata europskog prava, ali također odbio razmatrati usklađenost odluka s nacionalnim i ustavnim pravom država članica ([Stork, predmet 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, spojeni predmeti 36, 37, 38-59 i 40-59](#)), neki su nacionalni sudovi izrazili bojazan zbog učinaka koje bi takva sudska praksa mogla imati na zaštitu ustavnih vrijednosti, primjerice temeljnih prava. Naime, ako bi europsko pravo imalo prednost čak i pred nacionalnim 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 u svojoj sudskoj praksi potvrdi načelo poštovanja temeljnih prava i navede da su temeljna prava sadržana u općim načelima prava Zajednice koja Sud štiti ([Stauder, predmet 29-69](#)). Ona se temelje na ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama ([Internationale Handelsgesellschaft, predmet 11-70](#)) i međunarodnim sporazumima za zaštitu ljudskih



prava kojih su države članice stranke ([Nold, predmet 4-73](#)), među kojima je i EKLJP ([Rutili, predmet 36-75](#)).

Postupnim širenjem nadležnosti EU-a na područja politika s izravnim učinkom na temeljna prava, primjerice na pravosuđe i unutarnje poslove, odnosno kasnije na cjelokupno 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, prema kojemu je pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda obvezno. To je značilo da će Unija, kao što je već bio slučaj za njezine države članice, u pogledu temeljnih prava postati podložna preispitivanju Europskog suda za ljudska prava, pravnog tijela 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 status, 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.

ČLANAK 7. UEU-A, OKVIR ZA VLADAVINU PRAVA I CIKLUS REVIZIJE VLADAVINE PRAVA

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 kopenhavskih 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 mora se održati saslušanje države članice o kojoj je riječ, i njoj se mogu uputiti preporuke, a Parlament mora dati suglasnost dvotrećinskom većinom danih glasova i apsolutnom većinom ukupnog broja zastupnika (članak 354. stavak 4. UFEU-a). 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 Parlament), nakon što se predmetnoj državi članici uputi poziv 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.

Komisija je dodatni iskorak napravila srpnju 2019., u komunikaciji pod nazivom „[Jačanje vladavine prava u Uniji:Nacrt za djelovanje](#)” (COM(2019)0343). Pokrenut je ciklus revizije vladavine prava s godišnjim izvješćem o vladavini prava kojim se prati stanje u pogledu vladavine prava u državama članicama i na temelju kojeg se odvija međuinstitucijski dijalog. Izvješćem su obuhvaćena pitanja sudske zaštite koju pružaju neovisni sudovi, diobe vlasti i provedbe prava EU-a, ali i korupcije, medijskog pluralizma i izbora. Nadalje, predviđeno je i širenje Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u kako bi se njime pokrilo ne samo građansko, nego i kazneno i upravno pravosuđe, uspostava mreže nacionalnih kontaktnih točaka za prikupljanje informacija i jamčenje dijaloga s državama članicama te održavanje dijaloga s dionicima, među kojima su tijela Vijeća Europe, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS), Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) te pravosudne mreže i nevladine organizacije.

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. Također, od 2014. u okviru Vijeća održava se godišnji dijalog među svim državama članicama s ciljem promicanja i očuvanja vladavine prava, s time da se svake godine naglasak stavlja na drugu temu. 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 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 svojom [rezolucijom od 12. travnja 1989.](#) proglasio usvajanje Deklaracije o temeljnim pravima i slobodama.

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. Ta je ideja u konačnici ostvarena 2009. godine, u okviru Ugovora iz Lisabona.

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^[1]. Parlament je također pozvao na izradu novog nacrtu sporazuma o pristupanju EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, kao i na izmjene Ugovora poput, primjerice, ukidanja članka 51. Povelje o temeljnim pravima i njegovog preoblikovanja u Povelju Unije o pravima te ukidanja zahtjeva o jednoglasnom odlučivanju u pitanjima jednakosti i nediskriminacije.

Parlament je 2018. donio rezoluciju u kojoj pozdravlja odluku Komisije o aktiviranju članka 7. stavka 1. UEU-a u vezi s [Poljskom](#), 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^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2019

[1]Komisija je u svojoj komunikaciji iz 2019. preuzela mnoge prijedloge Parlamenta (pokretanje međuinstitucijskog ciklusa na temelju godišnjih izvješća, praćenje država članica u pogledu vladavine prava i povezana pitanja), ali ne i one koji se odnose na obuhvaćanje svih pitanja iz članka 2. (ne samo vladavine prava, nego i demokracije, temeljnih sloboda i manjina), uspostavu odbora neovisnih stručnjaka, donošenje međuinstitucijskog sporazuma o ciklusu revizije, izdavanje ciljanih preporuka za pojedine države članice i nastavak izdavanja antikorupcijskih izvješća.

[2]Za više informacija o nedavnim aktivnostima Europskog parlamenta u području temeljnih prava vidi brifing naslovljen „[Zaštita temeljnih prava u EU-u: Postignuća Europskog parlamenta tijekom zakonodavnog saziva 2014. – 2019. i izazovi u budućnosti.](#)”

