



**2017/2089(INI)**

11.1.2019

## **MIŠLJENJE**

Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

upućeno Odboru za ustavna pitanja

o provedbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima u institucijskom okviru EU-a  
(2017/2089(INI))

Izvjestitelj za mišljenje: Dennis de Jong

PA\_NonLeg

## PRIJEDLOZI

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove poziva Odbor za ustavna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- uzimajući u obzir Povelju o temeljnim pravima Europske unije, posebice njezine članke 44. i 51.,
  - uzimajući u obzir studiju naslovljenu „Tumačenje članka 51. Povelje EU-a o temeljnim pravima: dilema strože ili šire primjene Povelje na nacionalne mjere”, koju je u veljači 2016. objavio Resorni odjel C Glavne uprave za unutarnju politiku Europskog parlamenta;
  - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 25. listopada 2016. o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava<sup>1</sup>, posebno njezin stavak 20.;
  - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 16. veljače 2017. o mogućim promjenama i prilagodabama aktualnog institucijskog ustroja Europske unije<sup>2</sup>, posebno njegov stavak 45.;
- A. budući da se u članku 6. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) priznaju prava, slobode i načela utvrđena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori;
- B. budući da se u skladu s člankom 51. Povelje njezine odredbe odnose, inter alia, na institucije, tijela, urede i agencije Unije; budući da se u skladu s člankom 51. stavkom 1. odredbe Povelje odnose na države članice „samo kada primjenjuju pravo Unije”;
- C. budući da u skladu s člankom 51. stavkom 1. institucije i tijela Unije moraju „promicati primjenu” Povelje; budući da Povelja nije samo skup zabrana već bi se trebala smatrati i sredstvom za poduzimanje mjera kako bi se osiguralo učinkovito ispunjavanje njezinih odredbi;
- D. budući da se člankom 6. UEU-a također naglašava da temeljna prava koja su zajamčena Europskom konvencijom o ljudskim pravima čine opća načela prava Unije;
- E. budući da se članak 151. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) odnosi na temeljna socijalna prava kao što su ona utvrđena u Europskoj socijalnoj povelji;
- F. budući da u svojoj studiji iz studenog 2017. o provedbi Povelje o temeljnim pravima u institucijskom okviru EU-a<sup>3</sup>, inter alia, razmatra važnost Povelje za aktivnosti Komisije u okviru Ugovora o uspostavi Europskog stabilizacijskog mehanizma (Ugovor o ESM-u) te u kontekstu europskog semestra; budući da se u okviru gospodarskog upravljanja Unije posvećuje malo pažnje socijalnim pravima iz Povelje; budući da se ta prava

---

<sup>1</sup> SL C 215, 19.6.2018., str. 162.

<sup>2</sup> SL C 252, 18.7.2018., str. 201.

<sup>3</sup> „Provedba Povelje o temeljnim pravima u institucionalnom okviru EU-a”, Europski parlament, Glavna uprava za unutarnju politiku, Resorni odjel C – Građanska prava i ustavna pitanja, studeni 2017.

trebaju smatrati istinskim temeljnim pravima;

- G. budući da je Agencija EU-a za temeljna prava (FRA) pripremila niz preporuka za učinkovitu provedbu Povelje o temeljnim pravima u svojim mišljenjima pod naslovom „Poboljšani pristup pravnom lijeku u području poslovanja i ljudskih prava na razini EU-a”<sup>1</sup> i „Izazovi i prilike za provedbu Povelje o temeljnim pravima”<sup>2</sup>;
1. navodi da se Povelja o temeljnim pravima mora primjenjivati u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP) i istovremeno prepoznaje važnost Europske socijalne povelje i Europskog stupa socijalnih prava te poziva Komisiju da ubrza postupak pristupanja Europske unije EKLJP-u i da veći prioritet ispitivanju mogućnosti pristupanja EU-a Europskoj socijalnoj povelji;
  2. apelira na Komisiju da pojasni područje primjene članka 51. Povelje o temeljnim pravima jer različita tumačenja stvaraju konfuziju i čine primjenu Povelje nejasnom i nezadovoljavajućom<sup>3</sup>;
  3. poziva Komisiju da državama članicama pruži smjernice o načinu na koji bi se temeljna prava trebala uzimati u obzir pri primjeni prava Unije;
  4. ističe da se u članku 51. stavku 1. Povelje poziva na promicanje prava i načela koja su u njemu sadržana te upućuje na vezu između vrijednosti Unije i Povelje, kao i na povezanost s kopenhaškim kriterijima za pristupanje trećih zemalja Uniji; žali zbog toga što EU za sada ne raspolaže sveobuhvatnim mehanizmom za zaštitu demokracije, vladavine prava i temeljnih prava, za koji se Parlament zalagao u svojoj Rezoluciji od 14. studenog 2018.<sup>4</sup>, a koji bi omogućio sustavno praćenje zbivanja u institucijama i tijelima EU-a, kao i u državama članicama koje zahtijevaju djelovanje radi zaštite i ostvarivanja prava, sloboda i načela iz Povelje; posebno predlaže da se uvjeti utvrđeni u kopenhaškim kriterijima koji se odnose na temeljna prava ne iskoriste samo jednom kao preduvjeti za pristupanje, već da se redovito koriste u svrhu ocjenjivanja država članica;
  5. sa zabrinutošću napominje da se Povelja o temeljnim pravima primjenjuje samo u državama članicama pri provedbi prava EU-a te poziva različite institucije EU-a da razmotre mogućnost proširenja područja primjene Povelje u sljedećoj reviziji Ugovora;
  6. poziva Komisiju, druge institucije EU-a te nacionalne i regionalne vlade država članica da se redovito savjetuju s Agencijom za temeljna prava kada su u pitanju temeljna prava; nadalje, poziva na to da se u okviru europskog semestra uvede obvezna ocjena i preispitivanje toga postupaju li države članice u skladu s odredbama Povelje;
  7. izražava zabrinutost zbog nedostatka sustavnih procjena učinka na temeljna prava prije donošenja zakonodavnih prijedloga Komisije i poziva Komisiju, Vijeće i Parlament da održe neovisne i sveobuhvatne provjere usklađenosti i procjene učinka na temeljna prava svakog zakonodavnog prijedloga, čime bi se temeljna prava uključila u sva relevantna područja politike;

---

<sup>1</sup> Mišljenje FRA 1/2017 od 10. travnja 2017.

<sup>2</sup> Mišljenje FRA 4/2018 od 24. rujna 2018.

<sup>3</sup> Vidi, primjerice, odjeljak 2.3. Mišljenja FRA 4/2018 od 24. rujna 2018.

<sup>4</sup> Usvojeni tekstovi, P8\_TA(2018)0456.

8. poziva Komisiju, Vijeće i Parlament da osiguraju sustavne oblike savjetovanja s tijelima i institucijama sa stručnim znanjem o ljudskim pravima općenito, a posebno o Povelji o temeljnim pravima; u tom pogledu upućuje na Agenciju za temeljna prava i relevantna tijela Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda;
9. podsjeća da je Sud presudio<sup>1</sup> da Komisija mora u potpunosti poštovati Povelju i u zadaćama koje su joj dodijeljene na temelju Ugovora o ESM-u, osobito kada je riječ o potpisivanju memoranduma o razumijevanju te da se isto primjenjuje na preporuke po državama članicama u okviru europskog semestra; poziva Komisiju na sustavno integriranje procjene učinka na temeljna prava u društveno-gospodarsko upravljanje EU-a, uz usmjeravanje posebne pozornosti na usklađenost sa socijalnim odredbama Povelje;
10. ističe da propusti u prijenosu i pravilnoj primjeni prava EU-a u državama članicama mogu imati stvarni utjecaj na uživanje temeljnih prava EU-a; u tom smislu podsjeća na ulogu Komisije kao čuvarice Ugovora te na to da ona ima konačnu, ako ne i primarnu odgovornost za očuvanje temeljnih prava, po potrebi putem postupaka zbog povrede prava; u tom pogledu poziva na odlučnije vodstvo u osiguravanju odgovarajuće primjene zakonodavstva EU-a, posebno u pogledu prava na zaštitu okoliša iz članka 37. Povelje, putem aktivnijih, odlučnijih i temeljitijih postupaka zbog povrede prava; podsjeća na važnost brzog uvođenja i odgovarajuće provedbe dijela Konvencije iz Aarhusa o pristupu pravosuđu;
11. naglašava da se primjena Povelje odnosi i na agencije EU-a; stoga napominje da pri sastavljanju i revidiranju uredbi ili odluka kojima se uspostavljaju agencije uvijek treba istaknuti da agencije u okviru svojih nadležnosti moraju poštovati Povelju i međunarodno pravo o ljudskim pravima; poziva sve agencije da donesu strategiju o temeljnim pravima, uključujući kodeks ponašanja za svoje osoblje i neovisni mehanizam za otkrivanje i prijavljivanje svakog kršenja temeljnih prava; potiče posebno Frontex i Europski potporni ured za azil (EASO) da djeluju u potpunosti u skladu s Poveljom ne samo u svojim općim politikama, već i u svakodnevnim aktivnostima službenika graničnog i obalnog nadzora te službenika za azil dodijeljenih tim agencijama;
12. poziva na to da se bez odgađanja dovrši donošenje horizontalne direktive EU-a o suzbijanju diskriminacije<sup>2</sup> kako bi se donošenjem konkretnog zakonodavstva EU-a dodatno zajamčila temeljna prava u Uniji, čime bi se izbjegla postojeća interferencija s člankom 51.;
13. podsjeća na važnost načela supsidijarnosti, a istodobno potiče države članice da u potpunosti primijene Povelju u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima i potiče razmjenu najboljih praksi među državama članicama te s Unijom i njezinim agencijama; podsjeća i potiče na vrednovanje, pozitivno tumačenje i primjenu Povelje od strane nacionalnih sudaca;

---

<sup>1</sup> Presuda Suda (Velikog vijeća) od 20. rujna 2016., Ledra Advertising Ltd i ostali protiv Europske komisije i Europske središnje banke (ESB), ECLI:EU:C:2016:701

<sup>2</sup> Prijedlog direktive Vijeća o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolnu opredijeljenost (COM(2008)426).

14. ističe da je Povelja vjerojatno glavni instrument za zaštitu, promicanje i ostvarivanje vrijednosti Unije s pomoću njihove provedbe u okviru posebnih politika i političkih aktivnosti; ističe da je ključno da EU poštuje te vrijednosti i u svojoj vanjskoj politici i interno proširenjem područja primjene Povelje na svoje građane i stanovnike, kao i prihvatom izbjeglica i migranata;
15. naglašava da su sve institucije EU-a te sve njegove agencije i tijela, uključujući Frontex, kao i države članice u potpunosti obvezane odredbama Povelje o temeljnim pravima;
16. podsjeća na to da se i u Ugovorima i u Povelji o temeljnim pravima spominju zaštita nacionalnih manjina i diskriminacija na temelju jezika; poziva na poduzimanje konkretnih administrativnih koraka unutar institucija EU-a kako bi se nacionalne vlade potaknule da pronađu održiva rješenja, kao i radi promicanja kulture jezične raznolikosti u državama članicama, koja nadilazi službene jezike EU-a;
17. potiče osnivanje i promicanje nacionalnih institucija za ljudska prava koje pridonose jamčenju poštovanja temeljnih prava u postupcima izrade i provedbi politika i zakonodavstva te pružanju potpore pojedincima u konkretnim slučajevima;
18. navodi da još uvijek postoje praznine u pristupu pravnim lijekovima za žrtve u trećim zemljama u slučaju povrede temeljnih ljudskih prava koja su povezana s poslovanjem i poziva da se u vanjske sporazume EU-a, posebno u sporazume EU-a o trgovini i ulaganjima, uvrste pristupačni, povoljni i u administrativnom smislu jednostavni mehanizmi kojima bi se žrtvama omogućilo rješavanje takvih zlouporaba kad je dotično poduzeće osnovano u EU-u;
19. ističe da je uključenost građana osnažena uz pomoć europske građanske inicijative uvedene Ugovorom iz Lisabona i provedene 2012., kojom su građani EU-a dobili ovlasti da Komisiji podnose predstavke kojom predlažu novo zakonodavstvo EU-a; napominje da su dosad provedene četiri uspješne inicijative, od kojih su tri dovele do stvaranja novog zakonodavstva;
20. poziva Komisiju da prije sklapanja vanjskih sporazuma, a posebno trgovinskih sporazuma, sustavno provodi procjene učinka na ljudska prava;
21. ističe važnost utvrđivanja pravila potrebnih za zaštitu proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava i temeljnih prava u državama članicama; podržava uvođenje strogih i dosljednih klauzula o temeljnim pravima u operativne tekstove nacrtu uredbi o osnivanju fondova EU-a;
22. osuđuje izoliranu odluku Poljske bez presedana da se tijekom sastanka ministara pravosuđa u Luxembourg 11. listopada 2018. suprotstavi zaključcima Vijeća o primjeni Povelje o temeljnim pravima;
23. podsjeća na politički dogovor između glavnih institucija EU-a i država članica o pristupanju EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima; smatra da bi se dovršenjem postupka uvele dodatne zaštitne mjere u području temeljnih prava građana Unije i osoba s boravištem u Uniji; poziva na poduzimanje potrebnih koraka kako bi se uklonile pravne prepreke koje sprečavaju da se zaključi postupak pristupanja.

## INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

<b>Datum usvajanja</b>	10.1.2019
<b>Rezultat konačnog glasovanja</b>	+: 39 -: 8 0: 0
<b>Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Asim Ademov, Martina Anderson, Heinz K. Becker, Monika Beňová, Michał Boni, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Frank Engel, Laura Ferrara, Romeo Franz, Kinga Gál, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Cécile Kashetu Kyenge, Monica Macovei, Roberta Metsola, Claude Moraes, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tomáš Zdechovský, Auke Zijlstra
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Dennis de Jong, Anna Hedh, Lívia Járóka, Marek Jurek, Jean Lambert, Jeroen Lenaers, Andrejs Mamikins, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.</b>	Norbert Erdős, Fernando Ruas, Adam Szejnfeld

**KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U ODBORU KOJI  
DAJE MIŠLJENJE**

<b>39</b>	<b>+</b>
ALDE	Nathalie Griesbeck, Sophia in 't Veld, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Cecilia Wikström
ECR	Monica Macovei
EFDD	Laura Ferrara
GUE/NGL	Martina Anderson, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat
PPE	Asim Ademov, Heinz K. Becker, Michał Boni, Rachida Dati, Frank Engel, Monika Hohlmeier, Jeroen Lenaers, Roberta Metsola, Fernando Ruas, Csaba Sógor, Adam Szejnfeld, Traian Ungureanu, Tomáš Zdechovský
S&D	Monika Beňová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Cécile Kashetu Kyenge, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Ivari Padar, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Romeo Franz, Jean Lambert, Judith Sargentini, Bodil Valero

<b>8</b>	<b>-</b>
ECR	Marek Jurek, Helga Stevens, Kristina Winberg
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt
PPE	Norbert Erdős, Kinga Gál, Livia Járóka

<b>0</b>	<b>0</b>

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani