



Odbor za predstavke

2017/2089(INI)

21.1.2019

MIŠLJENJE

Odbora za predstavke

upućeno Odboru za ustavna pitanja

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

Izvjestitelj za mišljenje: Josep-Maria Terricabras

PA_NonLeg

PRIJEDLOZI

Odbor za predstavke poziva Odbor za ustavna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- A. uzimajući u obzir Povelju Europske unije o temeljnim pravima, posebice njezine članke 44. i 51.,
 - B. 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 Europskog parlamenta za unutarnju politiku;
 - C. uzimajući u obzir saslušanje naslovljeno „Treba li proširiti područje primjene Povelje EU-a o temeljnim pravima (članak 51.)?”, koje je Odbor Europskog parlamenta za predstavke održao 23. veljače 2016.,
 - D. uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 25. listopada 2016. o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava¹, a posebno njezin stavak 20.;
 - E. uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 16. veljače 2017. o mogućim promjenama i prilagodbama aktualnog institucijskog ustroja Europske unije², a posebno njezin stavak 45.;
1. potvrđuje da je temeljno pravo na podnošenje predstavki, utvrđeno člankom 44. Povelje o temeljnim pravima te člancima 20. i 227. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), jedan od stupova europskog građanstva i ključan element participativne demokracije kojim se građane želi približiti EU-u zahvaljujući otvorenom, demokratskom, uključivom i transparentnom postupku;
 2. podsjeća da u sve većem broju predstavki podnesenih Parlamentu nakon stupanja na snagu Povelje Europske unije o temeljnim pravima u prosincu 2009. podnositelji predstavki Povelju navode kao pravnu osnovu za navode o kršenju svojih temeljnih prava; primjećuje da bi te predstavke mogle biti dokaz ozbiljnih strukturnih nedostataka pristupa koji se temelji na ljudskim pravima pri izradi zakonodavnih akata i osmišljavanju politika i na razini EU-a i na nacionalnoj razini, ali i njihovoj provedbi u državama članicama; smatra da građani EU-a mogu imati koristi od pojačane interakcije između Odbora za predstavke i Agencije za temeljna prava (FRA) kad je riječ o postupanju s predstavkama, pri čemu Agencija za temeljna prava izravno rješava pitanja podnositelja predstavki o mogućim kršenjima temeljnih prava;
 3. napominje da i Europski ombudsman ima važnu ulogu u jamčenju poštovanja temeljnih prava u kontekstu Povelje, ne samo u vezi s člankom 41. o pravu na dobru upravu, nego i s obzirom na to da je dobra uprava temelj kojim se jamče ostala temeljna prava; podsjeća na egzemplarni rad ombudsmanice u ovom parlamentarnom sazivu u području, među ostalim, transparentnosti i slobode informiranja, te na njezino posebno izvješće o

¹ SL C 215, 19.6.2018., str. 162.

² SL C 252, 18.7.2018., str. 201.

Frontexu¹, posebno u pogledu prava tražitelja azila i migranata na podnošenje pritužbi;

4. napominje da stupanje Povelje na snagu građani EU-a i osobe s boravištem u Uniji smatraju jednim od glavnih načina na koji članstvo u Uniji donosi dodanu vrijednost; uvjeren je da se reforma Unije radi povećanja legitimite i vrijednosti u očima građana i osoba s boravištem u Uniji može postići povećanjem područja primjene temeljnih prava upisanih u Povelji; naglašava činjenicu da Povelja temeljnih prava ima potencijal da ispravi demokratski deficit i da se može smatrati osnovom oko koje se mogu razviti snažne socijalne politike kojima se premošćuju socioekonomski nejednakosti i omogućuje punopravna Unija naroda;
5. zabrinut je zbog činjenice da se Povelja o temeljnim pravima primjenjuje u državama članicama samo kada primjenjuju pravo EU-a; ponovno ističe da mnogi građani i osobe s boravištem u Uniji njezinu provedbu smatraju nejasnom i nezadovoljavajućom; naglašava, međutim, da je Povelja primarni izvor prava EU-a ne samo za institucije nego i za države članice; podsjeća da su, kako bi se zajamčila djelotvorna primjena temeljnih prava, države članice dužne provoditi odredbe Povelje i da im njezina ograničena primjena ne daje odriješene ruke da krše prava iz Povelje;
6. smatra da velik broj izvora zaštite temeljnih prava (nacionalnih, EU i međunarodnih) i njihova složena interakcija ne bi smjela oslabiti zaštitu; naglašava da bi strože tumačenje i primjena Povelje o temeljnim pravima bili dovoljni da zajamči zaštitu i poticanje temeljnih prava širom Unije; smatra da to šire tumačenje mora biti u skladu s međunarodnim obvezama EU-a o ljudskim pravima jer one proizlaze iz dužnosti Unije da provodi međunarodno običajno pravo i opća načela međunarodnog javnog prava;
7. smatra da su očekivanja većine podnositelja predstavki u pogledu prava priznatih Poveljom visoka i da daleko nadilaze njihovu trenutačnu primjenu; ukazuje na činjenicu da se pretjerano uskim ili nedosljednim tumačenjem članka 51. potkopava povjerenje ljudi u Uniju; poziva institucije EU-a i države članice da ojačaju primjenu Povelje širenjem njezina područja primjene i potiče Komisiju da poduzme korake da tumačenje područja primjene članka 51. bude što dosljednije i što šire kako bi se zajamčila univerzalna i jednakna primjena Povelje u cijeloj Uniji i za sve građane; smatra da je univerzalna primjena Povelje uvjet za promicanje i učvršćivanje europskog građanstva i za jačanje demokratske participacije u EU-u;
8. pozdravlja napore Komisije u suzbijanju diskriminacije žena; podsjeća da članak 23. Povelje propisuje da „ravnopravnost žena i muškaraca mora biti osigurana u svim područjima, uključujući zapošljavanje, rad i plaću”; ističe da nam načelo ravnopravnosti ne prijeći da zadržimo ili donešemo konkretnе mjere u korist podzastupljenog spola;
9. smatra ključnim da Unija, osim općih jamstava zaštite sloboda i jednakosti te političkih prava, poduzme odlučne korake kako bi prije svega povećala vlastite obveze u pogledu jamstva uživanja socijalnih prava utvrđenih Poveljom; smatra da će se na taj način postojeća jamstva građanskih i političkih prava uskladiti s poboljšanim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čime će se Unija uskladiti s načelima univerzalnosti, neotuđivosti, nedjeljivosti, međuvisnosti i međusobnog odnosa ljudskih prava; izražava

¹ Posebno izvješće Europskog ombudsmana od 7. studenog 2013. o istrazi na vlastitu inicijativu OI/5/2012/BEH-MHZ koja se odnosi na Frontex.

želju da Europska socijalna povelja u Ugovorima dobije isti status kao i Povelja o temeljnim pravima;

10. insistira da se članak 7. stavak 7. Uredbe (EU) br. 472/2013 o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu finansijsku stabilnost¹, u kojem se navodi da se pri naporima koji se ulažu u proračunsku konsolidaciju zbog programa makroekonomskog prilagodbe „vodi računa o potrebi da se osigura dovoljno sredstava za temeljne politike kao što su obrazovanje i zdravstvena skrb”, tumači u skladu s odredbama o socijalnoj zaštiti iz Povelje i s načelima Europske socijalne povelje;
11. poziva na razvoj i provedbu kodeksa ponašanja mjerodavnog za cijelokupno osoblje u skladu s Poveljom o temeljnim pravima; poziva na uspostavu mehanizma za kontrolu kako bi se zajamčilo pravodobno otkrivanje i obrada svih nepravilnosti te izvješćivanje o njima; smatra da bi pravo oštećenih žrtava i zviždača na zaštitu osobnih podataka trebalo smatrati neotuđivim tijekom cijelog tog postupka; poziva na organizaciju ospozobljavanja osoblja radi uklanjanja diskriminacije i govora mržnje na temelju spola, spolne orijentacije, etničkog podrijetla ili bilo koje druge osnove;
12. poziva Vijeće da okonča usvajanje horizontalne Direktive EU-a o suzbijanju diskriminacije, kojom bi se zajamčilo načelo nediskriminacije kako je navedeno u Povelji; žali zbog činjenice da se ta direktiva tako dugo blokira jer bi se njome dodatno zajamčila konkretna temeljna prava u Uniji, zaobišlo postojeće preklapanje s člankom 51. usvajanjem posebnog zakonodavstva EU-a koje države članice trebaju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo, te bi bila u skladu s obvezama Unije u vezi s pristupanjem Konvenciji UN-a o pravima osoba s invaliditetom;
13. ustraje u tome da je od najveće važnosti širenjem područja primjene Povelje zajamčiti stvarnu zaštitu koju građani EU-a i osobe s boravištem u Uniji imaju u okviru postojećeg sustava, posebice u području ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ali i u pogledu građanskih sloboda, diskriminacije i demokratskog sudjelovanja; poziva Komisiju da se u tom pogledu pobrine za uvođenje neovisne, participativne i transparentne procjene učinka na temeljna prava u svim novim zakonodavnim prijedlozima u svrhu uključivanja temeljnih prava u sva relevantna resorna područja i njihove zaštite; predlaže daljnji razvoj i primjenu koncepta „ugrađenih temeljnih prava” kako bi se potaknulo ugrađivanje najviših standarda temeljnih prava u cijelokupno osmišljavanje politika od najranije faze; naglašava da postojanje, ali neprimjena članka kao što je članak 9. UFEU-a o visokoj razini zapošljavanja i socijalne zaštite ne služi demokratskoj prirodi EU-a i njegovih država članica već, naprotiv, doprinosi gubitku legitimiteta EU-a;
14. ističe važnost Agencije za temeljna prava u institucionalnom okviru; izražava žaljenje zbog nedostatka integracije rada te Agencije u ocjenu kompatibilnosti institucionalnih aktivnosti s temeljnim pravima i, na redovnoj osnovi, u stručno znanje o zakonodavnim aktima relevantnim za unutarnje i vanjske nadležnosti Unije; ponavlja da je neovisno i nepristrano stručno znanje od ključne važnosti za sustavnu pripremu provjera kompatibilnosti svih područja djelovanja institucija EU-a; smatra bi se zbog toga doprinosi relevantnih agencija (Europskog instituta za ravnopravnost spolova i Agencije za temeljna prava) zakonodavnim ustanovama i onima s operativnim nadležnostima u tom

¹ SL L 140, 27.5.2013., str. 1.

području mogli sistematizirati i dodatno pojačati kako bi dobili veće značenje; prima na znanje interaktivni alat na internetu „Clarity” koji je Agencija za temeljna prava osmisnila da se lako utvrdi koje je najprikladnije nesudbeno tijelo s nadležnostima u području ljudskih prava za pojedino pitanje u vezi s ljudskim pravima;

15. čvrsto vjeruje da, iako dobar prvi korak nakon stupanja Povelje na snagu, strategiju Komisije za efektivnu provedbu Povelje o temeljnim pravima u Europskoj uniji treba hitno ažurirati; pozdravlja godišnja izvješća Komisije o provedbi Povelje i poziva na preispitivanje strategije iz 2010. godine kako bi ona odražavala nove probleme i realnosti s kojima se suočavaju institucije, posebno nakon Brexita;
16. 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;
17. podsjeća na to da se i u Ugovorima i u Povelji EU-a 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 i da promiču kulturu jezične raznolikosti u državama članicama, što nadilazi službene jezike EU-a;
18. ističe da države članice mogu ugraditi odredbe Povelje u svoje zakonodavstvo, čak i ako zakonodavstvo EU-a ne prenose izravno u nacionalno zakonodavstvo, i da za to imaju moralnu obvezu; žali zbog pogoršanja slobode medija u nekoliko država članica; poziva države članice da poštuju, a Komisiju da poduzmu potrebne mjere za nadzor i provedbu slobode i pluralizma medija; potiče osnivanje i promicanje nacionalnih institucija za ljudska prava koje pridonose jamčenju poštovanja temeljnih prava u postupcima izrade i provedbi politika i zakonodavstva i koje pružaju pomoć pojedincima u konkretnim slučajevima; smatra da je proizvoljna ili pretjerana uporaba sile policije ili drugih sigurnosnih snaga država članica protiv mirnih okupljanja protivna odredbama Povelje;
19. poziva Komisiju na usvajanje hrabrijeg pristupa pri nadzoru mjera nacionalnih tijela u provedbi prava EU-a kojima se postavljaju pitanja o Povelji o temeljnim pravima, posebno s obzirom na to da ta prava nisu nužno zajamčena u cijeloj Europskoj uniji;
20. pozdravlja ratifikaciju Marakeškog ugovora o pristupu osoba koje imaju oštećenje vida objavljenim djelima jer je to ključan korak u kontekstu članka 26. Povelje o integraciji osoba s invaliditetom;
21. prima na znanje predstavku br. 0657/2016 i naglašava da je izuzetno važno zajamčiti poštovanje članka 10. Povelje o slobodi mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi u svim državama članicama i u svim instancama i institucijama u javnoj sferi, posebno u području obrazovanja,
22. poziva Komisiju, druge institucije EU-a te tijela država članica da se redovito i izravno savjetuju s Agencijom za temeljna prava kada su u pitanju temeljna prava; nadalje, poziva na to da se u okviru europskog sustava ekonomskog upravljanja uvede obvezna ocjena i preispitivanje postojećeg okvirnog zakonodavstva, uz politike država članica, kako bi se zajamčilo postupanje u skladu s odredbama Povelje, osobito njezinim socijalnim odredbama; predlaže da se uvede pregled stanja u području temeljnih prava radi praćenja poštovanja temeljnih prava u državama članicama;

23. smatra da očigledno nedostaje provedba unutarnjih aspekata Povelje, posebno kada države članice provode nadležnosti Unije; poziva Komisiju da pozornije prati provode li države članice Povelju u potpunosti i na dosljedan način; poziva Komisiju da razvije integrirani pristup za nadzor poštovanja članka 6. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i članaka od 258. do 260. UFEU-a koji omogućuje pravodobno obavlješćivanje, reakciju i prevenciju u slučaju kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda; podsjeća na obećanje prethodne Komisije o izradi novog instrumenta – uz upotrebu članka 7. UEU-a, koji predstavlja mjeru u krajnjoj nuždi – koji bi u pogledu sankcija nadišao postojeće postupke zbog povrede prava u slučajevima kršenja temeljnih prava utvrđenih Poveljom, posebno kada su u to kršenje uključene vlade država članica;
24. izražava snažno neslaganje s Komisijom oko njezina ograničenog tumačenja članka 51. stavka 1. kada ocjenjuje predstavke podnesene Parlamentu i odlučno ponavlja da institucije EU-a moraju poštovati Povelju u svim okolnostima i u svim ulogama koje obavljaju;
25. ističe potrebu da se zajamči poštovanje Povelje, posebno njezinih socijalnih odredbi, te da se ona poštuje tijekom svih faza europskog semestra, što znači i tijekom godišnjeg pregleda rasta, uz istodobno ažuriranje zajedničkog izvješća o zapošljavanju; poziva da se, kao dio integriranog pristupa, sastave socijalna mjerila koja će se pratiti i koja će se uključiti u preporuke za pojedine države članice;
26. ističe da su politike štednje usvojene na razini EU-a i država članica izazvale golem porast socioekonomskih nejednakosti, čime su građani spriječeni da u potpunosti i konkretno uživaju temeljna prava;
27. podsjeća na politički dogovor između glavnih institucija EU-a i država članica o pristupanju EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima; ističe da je to pristupanje pravna obveza propisana člankom 6. stavkom 2. UEU-a; smatra da bi se time uvele dodatne zaštitne mjere u pogledu zaštite temeljnih prava građana Unije i osoba s boravištem u Uniji i pružio koherentan okvir za zaštitu ljudskih prava u cijeloj Europi; poziva Komisiju da poduzme nužne korake za konačno uklanjanje pravnih prepreka koje ometaju zaključivanje postupka pristupanja, ako je potrebno i sastavljanjem novog dogovora o pristupanju kojim se ispravljaju nedostaci koje je Sud Europske unije istaknuo u svom mišljenju br. 2/13;
28. poziva različite institucije EU-a da u sljedećoj reviziji Ugovora razmotre mogućnost proširenja područja primjene Povelje, uključujući brisanje njezina članka 51.;
29. izražava nezadovoljstvo tumačenjem članaka 51. i 52. kojima se unose umjetne proturječnosti između prava i načela, posebno građanskih i političkih prava i socijalnih i ekonomskih načela; ponavlja stajalište Agencije za temeljna prava, izraženo u njezinu Izvješću o temeljnim pravima za 2017. godinu, da je Povelja „jedinstvena po tome što se u jednom dokumentu kombiniraju građanska i politička, te socijalna i ekomska prava“; smatra da socijalna i ekomska prava znatno nedostaju i da bi ih trebalo odlučno ojačati u pravu EU-a i u ustavnim poretcima država članicama na način da se 20 načela Europske socijalne povelje učine pravno obvezujućima za sve institucije i sve države članice.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

Datum usvajanja	21.1.2019	
Rezultat konačnog glasovanja	+: -: 0:	11 8 0
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Margrete Auken, Andrea Cozzolino, Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Peter Jahr, Jude Kirton-Darling, Svetoslav Hristov Malinov, Ana Miranda, Gabriele Preuß, Jarosław Wałęsa, Cecilia Wikström	
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Kostadinka Kuneva, Josep-Maria Terricabras	
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.	José Blanco López, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Massimiliano Salini, Barbara Spinelli	

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

11	+
ALDE	Cecilia Wikström
EFDD	Eleonora Evi
GUE	Kostadinka Kuneva, Barbara Spinelli,
S-D	José Blanco López, Andrea Cozzolino, Jude Kirton-Darling, Gabriele Preuß
Verts/ALE	Margrete Auken, Ana Miranda, Josep-Maria Terricabras

8	-
EPP	Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Peter Jahr, Svetoslav Hristov Malinov, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Massimiliano Salini, Jarosław Wałęsa

0	0
-	-

Korišteni znakovi:

- + : za
- : protiv
- 0 : suzdržani