Evropski parlament
2019-2024

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

2022/2051(INL)

10.2.2023

MNENJE

Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

za Odbor za ustavne zadeve

Predlogi Evropskega parlamenta za spremembo Pogodb
(2022/2051(INL))

Pripravljavec mnenja: Juan Fernando López Aguilar

(Pobuda – člen 47 Poslovnika)

PA_INL

POBUDE

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve poziva Odbor za ustavne zadeve kot pristojni odbor, da v svoj predlog resolucije vključi naslednje pobude:

Državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve: horizontalni razmisleki

1. podpira predloge s plenarnega zasedanja Konference o prihodnosti Evrope (v nadaljnjem besedilu: konferenca), ki je potekala 9. maja 2022, s področja državljanskih svoboščin, pravosodja in notranjih zadev[1]; znova izraža podporo ustreznemu nadaljnjemu ukrepanju po konferenci, da bi uresničili na njej sprejete sklepe in izpolnili pričakovanja državljanov; poziva, naj Unija bolj sistematično spoštuje pravno državo in demokracijo, zagotavlja varstvo temeljnih pravic ter nadzoruje spoštovanje vseh vrednot iz člena 2 PEU pri pristopu novih držav članic, pa tudi redno na vseh področjih politike v Uniji in v državah članicah; opozarja, da za celovito izvajanje številnih ukrepov, predlaganih na konferenci, ne bi bile potrebne spremembe Pogodb, temveč zakonodajne spremembe in/ali boljše izvajanje obstoječe zakonodaje;

2. poudarja, da je bilo sprejemanje več zakonodajnih predlogov na območju svobode, varnosti in pravice kljub nujni potrebi po ukrepanju počasno, včasih celo blokirano; poziva Komisijo, naj se opre na različne študije, v katerih raziskovalna služba Evropskega parlamenta preučuje stroške neukrepanja na evropski ravni na teh področjih[2]; poziva, naj se zahteve glede soglasja pri sprejemanju zakonodaje na teh področjih v Pogodbah, vključno z uporabo premostitvenih klavzul, nadomestijo s postopki glasovanja z večino, prav tako pa naj se sistematično uporablja redni zakonodajni postopek, da bi izboljšali sposobnost Unije za ukrepanje; meni, da bi morala glede na posebno občutljivost teh zadev vsaka sprememba zahtev glede glasovanja v Svetu zagotoviti pravično ravnotežje pri ponderiranju glasov, da se zaščitijo interesi manjših držav;

3. meni, da bi bilo treba pri vsaki spremembi delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami na območju svobode, varnosti in pravice v celoti spoštovati načela iz naslova I PEU, predvsem členov 2, 4(2), 4(3), 5 in 6;

4. poudarja, da je Evropski svet člen 68 PDEU uresničeval kot dejansko pravico do pobude na območju svobode, varnosti in pravice; poudarja, da bi bilo treba pregledati sprejemanje večletnih operativnih programov na tem področju s strani Evropskega sveta brez obveznosti posvetovanja s Parlamentom ali Komisijo, saj te politike še posebej resno vplivajo na temeljne pravice državljanov; poziva, naj se Parlamentu in Svetu podeli ta pristojnost pod enakimi pogoji;

Demokracija, pravna država in varstvo temeljnih pravic

5. poudarja, da je bil glavni politični instrument Unije za obravnavanje in odpravo sistemskih nevarnosti za pravno državo in kršitev na tem področju v državah članicah,

[1] Zlasti predloge št. 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 in 45.
[2] Pregled je na voljo na https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631730/EPRS_BRI(2019)631730_EN.pdf.

člen 7 PEU, do sedaj neučinkovit, saj se je položaj pravne države od začetka postopka v zvezi s Poljsko in Madžarsko še dodatno poslabšal[3]; zato meni, da je treba člen 7 PEU spremeniti, kot sledi: prag glasovanja v Svetu iz člena 7(1) PEU je treba iz štiripetinske večine spremeniti v kvalificirano večino, zahtevo za soglasje iz člena 7(2) PEU pa je treba odpraviti; zahtevati je treba, da Svet povabi predstavnika organa, ki je predložil obrazloženi predlog, da ga predstavi, da v celoti in redno v vseh fazah postopka obvešča institucijo, ki je sprožila člen 7(1) PEU[4], da redno, strukturirano in odprto organizira vsaj dve predstavitvi za vsako zadevno državo na pol leta, pripravi osnutke priporočil za posamezne države članice in oceni njihovo izvajanje v skladu s členom 7(1) PEU; Parlament in Komisijo je treba vključiti v pripravo modalitet za predstavitve iz člena 7(1) PEU[5]; Parlamentu je treba dovoliti, da sproži uporabo člena 7(2) PEU; treba je navesti, da države članice, Komisija in Parlament razmislijo o sprožitvi člena 7(2) PEU, če postopek iz člena 7(1) PEU traja več kot pet let; podrobneje je treba opredeliti pravice, ki izhajajo iz uporabe Pogodb in ki lahko v skladu s členom 7(3) PEU mirujejo, vštevši pravico do predsedovanja Svetu; Agencijo Evropske unije za temeljne pravice je treba pozvati, naj na predstavitvah iz člena 7(1) predstavi svoje stališče;

6. ugotavlja, da Komisija ni predstavila pobud ali učinkovitih ukrepov, vključno s tožbami, za obravnavanje kršitev ali neuporabe prava Unije na področju svobode, varnosti in pravice, čeprav se razmere v več državah članicah dokazano slabšajo; ugotavlja, da na večkratne pozive Parlamenta k ukrepanju ni bilo odziva; zato meni, da je treba okrepiti sredstva Parlamenta za nadzor dejavnosti Komisije v zvezi s spremljanjem in izvrševanjem prava Unije;

7. ugotavlja, da Pogodbi trenutno ne vsebujeta pravne podlage za uvedbo zakonodaje za zaščito in promoviranje skupnih vrednot, izraženih v členu 2 PEU, in da to resno omejuje Unijo pri oblikovanju ustreznih in učinkovitih mehanizmov za odpravo nacionalnih groženj skupnim vrednotam in njihovih kršitev; meni, da je za zaščito vseh bistveno, da lahko Unija učinkovito obravnava vsako demokratično nazadovanje v državah članicah; poziva k vključitvi določbe, ki bi Uniji omogočila, da bi lahko po rednem zakonodajnem postopku uvedla nove mehanizme za strukturno spremljanje in ocenjevanje dogajanja v zvezi z vrednotami iz člena 2 PEU v vsaki državi članici ter za njihovo uveljavljanje; ti mehanizmi bi morali vključevati letna poročila z oceno, ali je v posamezni državi članici prišlo do pomanjkljivosti, tveganja hujše kršitve ali dejanske kršitve vrednot iz člena 2 PEU, priporočila za posamezne države skupaj z roki za izvajanje, cilji in konkretnimi ukrepi, ki jih je treba sprejeti, ter merila uspešnosti za merjenje napredka skupaj z navedbo, kako jih povezati z ustreznimi izvršilnimi ukrepi; meni, da bi morala ta določba omogočiti vzpostavitev dodatnih mehanizmov izvrševanja, vključno z ustreznimi finančnimi ukrepi, ki jih Svet sprejme s kvalificirano večino, kot je začasna ustavitev obveznosti in plačil, tudi v primerih, ko ni neposredne povezave z dobrim finančnim poslovodenjem proračuna ali zaščito

[3] Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2020 o tekočih zaslišanjih v skladu s členom 7(1) PEU, primer Poljske in Madžarske (2020/2513(RSP)); Resolucija Evropskega parlamenta z dne 5. maja 2022 o tekočih zaslišanjih v skladu s členom 7(1) PEU v primeru Poljske in Madžarske (2022/2647(RSP)).
[4] Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2020 o tekočih zaslišanjih v skladu s členom 7(1) PEU, primer Poljske in Madžarske (2020/2513(RSP)).
[5] Resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. oktobra 2020 o uvedbi mehanizma EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice(2020/2072(INI).

finančnih interesov Unije; poudarja, da bo vzpostavitev takšnega mehanizma prispevala h krepitvi medsebojnega zaupanja med državami članicami in s tem okrepila delovanje načela vzajemnega priznavanja;

8. poziva k vključitvi Listine o temeljnih pravicah kot drugega poglavja Pogodbe o Evropski uniji, da bi bile temeljne pravice in svoboščine v ustanovnih pogodbah vidnejše; poziva, naj se v Pogodbi vključi določba o horizontalnih temeljnih pravicah, podobna določbam iz členov 8, 9 in 10 PDEU, da bi bila horizontalna obveznost Unije, da vidik temeljnih pravic vključi v vse politike na vseh ravneh in v vseh fazah, izrecneje zapisana, s čimer bi od sozakonodajalcev, pa tudi vseh institucij, organov, uradov in agencij Unije ter držav članic zahtevali, naj pri izvajanju prava Unije spoštujejo temeljne pravice EU in spodbujajo njihovo uporabo pri vseh svojih dejavnostih; poleg tega meni, da morajo institucije, organi, uradi in agencije Unije v sprejemanje zakonodaje na političnih področjih, ki so povezana s temeljnimi pravicami, vključno z območjem svobode, varnosti in pravice (okrepljeno vključevanje temeljnih pravic), obvezno vključiti mehanizme za spremljanje temeljnih pravic in s tem povezane klavzule o ocenjevanju, ki bi morali vsebovati jasne cilje in referenčne vrednosti;

9. opozarja, da pričakovanja, ki so jih državljani izrazili na konferenci, presegajo strogo razlago prvega odstavka člena 51 Listine o temeljnih pravicah, v skladu s katero se Listina uporablja za države članice le, ko izvajajo pravo Unije, in da bi moral biti cilj čim bolj učinkovito uveljavljanje temeljnih pravic; zato poziva k razširitvi področja uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v odnosu do držav članic; meni, da bi bilo treba v ta namen revidirati člen 51(1) Listine, ki bi poslej določal, da bi morale pravice, ki jih priznava Listina, ščititi državljane Unije, kadar države članice delujejo v okviru izključne ali deljene pristojnosti Unije, *tudi če Unija te pristojnosti še ni izvajala*[6];

10. poziva k oblikovanju statuta evropskega državljanstva, ki bi državljanom zagotavljal pravice in svoboščine, s čimer bi postale za državljane Unije evropske vrednote in pravice bolj oprijemljive;

11. poudarja, da se državljanstvo EU podeli na podlagi državljanstva države članice, kar osebam brez državljanstva EU, ki prebivajo na ozemlju EU, na primer državljanom tretjih držav, ki imajo status rezidenta EU za daljši čas, omejuje dostop do pravic, ki jih državljanstvo EU prinaša; poziva, naj se člen 20 PDEU revidira, vanj pa doda odstavek 20(2a), ki določa, da bi bilo treba brez poseganja v pristojnost držav članic, da podelijo državljanstvo, uživanje pravic iz člena 20(2) razširiti na osebe brez državljanstva EU, ki prebivajo na ozemlju EU, vključno z državljani tretjih držav s statusom rezidenta EU za daljši čas; poziva, naj se v Pogodbah prepove sheme državljanstva za naložbe, s katerimi se državljanom tretjih držav v zameno za predvsem finančne vidike ponudi državljanstvo posamezne države članice skupaj z državljanstvom EU;

12. ugotavlja, da nekatere države članice svojim državljanom, ki prebivajo v drugih državah članicah, ne zagotavljajo volilne pravice na nacionalnih volitvah; meni, da je

[6] V skladu z mnenjem generalne pravobranilke Eleanor Sharpston z dne 30. septembra 2010 v zadevi C-34/09, Zambrano.

to, da so ti državljani EU zaradi uveljavljanja temeljne pravice do prostega gibanja, ki jim jo omogoča pravo EU, prikrajšani za volilno pravico, v nasprotju z evropskimi demokratičnimi vrednotami; poziva, naj se v Pogodbi vključi načelo, da ima vsak državljan EU pravico voliti na lokalnih, regionalnih, nacionalnih in evropskih volitvah;

13. poziva, naj se Agencija za temeljne pravice preobrazi v neodvisni organ za človekove pravice, podoben nacionalnim institucijam za človekove pravice in v skladu s pariškimi načeli generalne skupščine OZN iz leta 1993, da bi zaščitili in spodbujali Listino Evropske unije o temeljnih pravicah v vseh politikah in praksah institucij, organov, uradov in agencij Unije, pa tudi držav članic pri izvajanju prava Unije; meni, da je za to treba v Pogodbah ustvariti pravno podlago za ustanovitev organa Evropske unije za temeljne pravice, s čimer bi poskrbeli za njegovo neodvisnost ter za sprejetje in spreminjanje njegovega mandata določili redni zakonodajni postopek; poziva, naj se novemu organu podeli pravica, da v skladu s členom 263 PDEU vlaga tožbe zaradi kršitve Listine; poziva, naj se njegov mandat razširi, da bo med drugim zajemal pooblastila za obravnavanje pritožb, Komisijo pa naj se zaveže k obveznemu posvetovanju z Agencijo za temeljne pravice pri pripravi predlogov zakonodajnih aktov ali priporočil, ki vplivajo na temeljne pravice;

14. meni, da mora imeti Evropski nadzornik za varstvo podatkov pooblastila, da lahko zaradi kršitev pravice do varstva podatkov v skladu s členom 263 PDEU vloži tožbo;

15. poziva, naj se v PDEU uvede nova deljena pristojnost Unije za vzpostavitev učinkovitega pravnega okvira proti dezinformacijam;

16. močno obžaluje, da kljub večkratnim pozivom Parlamenta zaradi blokade na ravni Sveta še vedno ni bila sprejeta horizontalna zakonodaja EU o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost, potem ko je Komisija leta 2008 podala predlog zanjo; zato meni, da bi bilo treba ukrepe EU za boj proti diskriminaciji na podlagi člena 19 PDEU sprejemati v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, da bi zagotovili enotno minimalno raven zaščite diskriminiranih oseb v Uniji; poziva, naj člen 19 PDEU zajema tudi podlage, kot so spol, spolna identiteta, spolni izraz ali spolne značilnosti, socialno poreklo, genetske značilnosti, jezik, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodnostni manjšini, premoženje in rojstvo, pa tudi presečno diskriminacijo;

17. poziva, naj se v člen 8 PDEU vključi sklicevanje na neenakosti med spoloma in obveznost Unije, da si v svojih različnih politikah prizadeva za boj proti vsem vrstam nasilja na podlagi spola, vključno s sprejetjem vseh ukrepov, ki so potrebni za preprečevanje in kaznovanje teh kaznivih dejanj ter za podporo žrtvam in njihovo zaščito;

18. poziva, naj se v člen 10 PDEU kot podlaga dodajo spol, spolna identiteta, spolni izraz ali spolne značilnosti ter vse druge podlage, navedene v členu 21(1) Listine EU o temeljnih pravicah, namreč barva, genetske značilnosti, jezik, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodni manjšini, premoženje in rojstvo, da bi se pri opredeljevanju in izvajanju politik in dejavnosti borili proti diskriminaciji;

19. poziva k vključitvi spola, spolne identitete, spolnega izražanja in spolnih značilnosti v

člen 21(1) Listine EU o temeljnih pravicah, da bi se prepovedala tudi diskriminacija izrecno na tej podlagi;

20. poudarja, da člen 2 PEU izrecno vključuje pravice pripadnikov manjšin med ustavna načela Unije; poziva k ukrepom, vključno z zakonodajo EU, za zaščito pripadnikov manjšin ter kultur in jezikov tradicionalnih narodnih in jezikovnih manjšin (predlog spremembe 26 PPE); prav tako poziva, naj Unija pristopi k Evropski listini o regionalnih ali manjšinskih jezikih in Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin;

21. meni, da je treba zagotoviti pravico do dostopa do spolnega in reproduktivnega zdravja in pravic za vse po vsej EU; poziva, naj se v nov člen listine o temeljnih pravicah vključi pravica vsakogar do telesne avtonomije, svobodnega in informiranega dostopa do spolnega in reproduktivnega zdravja in pravic ter do vseh povezanih zdravstvenih storitev brez diskriminacije, vključno z varnim in zakonitim splavom; poziva, naj se člen 4(2)(k) PDEU nadomesti z besedilom „skupna varnostna vprašanja na področju javnega zdravja in varovanje človekovega zdravja, vključno s spolnim in reproduktivnim zdravjem in pravicami“;

22. poziva, naj se v 37. člen listine o temeljnih pravicah vključi podnebni cilj;

23. poziva, naj se sprejmejo ukrepi v zvezi z družinskim pravom s čezmejnimi posledicami v skladu z rednim zakonodajnim postopkom;

Politika glede mejne kontrole, azila in priseljevanja

24. ponovno potrjuje cilje in splošna načela, na katerih temeljijo skupne politike o mejah, azilu in priseljevanju v Pogodbah, kot so prosto gibanje brez kontrol na notranjih mejah in učinkovito upravljanje skupnih meja v skladu s členi 67, 77 in 79(2)(b) PDEU, načelo nevračanja v skladu s členom 78(1) PDEU, pravična obravnava državljanov tretjih držav, boj proti nedovoljenim migracijam in trgovini z ljudmi ali načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami v skladu s členom 80 PDEU, ki bi ga bilo treba uporabiti kot dopolnilno pravno podlago za zakonodajo iz tega poglavja Pogodbe;

25. meni, da je to trdna podlaga za odziv na pozive državljanov, izražene na konferenci[7], med drugim o krepitvi vloge EU na področju zakonitih migracij, azila, obravnavanja nedovoljenih migracij, boja proti trgovini z ljudmi in ustreznega upravljanja skupnih meja Evropske unije ob spoštovanju temeljnih pravic, pa tudi za reformo skupnega evropskega azilnega sistema ter enotno uporabo skupnih pravil o sprejemu migrantov in izboljšanju politik vključevanja v vseh državah članicah;

26. vendar poudarja, da je ukrepanje na ravni EU še vedno nepopolno zlasti zaradi institucionalnega neravnovesja med sozakonodajalcema; zato predlaga, naj se redni zakonodajni postopek uporablja za vse politike Unije o mejni kontroli, azilu in priseljevanju, tudi za ocenjevanje izvajanja teh politik (člen 70 PDEU); poziva, naj se več pristojnosti deli med EU in državami članicami, da bi uresničili cilje iz poglavja II

[7] Priporočila št. 41 do 45, gl. https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf.

naslova V PDEU, pri tem pa v celoti spoštovali načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, tudi pri ukrepih vključevanja, ki trenutno niso zajeti, čeprav sta integracija in vključevanje državljanov tretjih držav bistvena za uspešna prizadevanja za razvoj skupnih pravil glede njihovega prihoda in bivanja v EU in ključni del izvajanja skupnega evropskega azilnega sistema;

Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah in policijsko sodelovanje.

27. meni, da bi horizontalni zakonodajni ukrepi, s katerimi se uvajajo načela, ki določajo minimalne standarde v kazenskem pravu EU, povečali medsebojno zaupanje med državami članicami, kar bi privedlo do učinkovitejšega pravosodnega sodelovanja ob spoštovanju načela subsidiarnosti; poziva k uvedbi pristojnosti Unije v členu 82 PDEU, da določi minimalne pogoje za pridržanje in pripor pred sojenjem, ter minimalnim standardom glede dopustnosti dokazov, ob polnem spoštovanju pravice do poštenega sojenja v kazenskih postopkih; poziva k spremembi Pogodb, da bi kodificirali sodno prakso Sodišča Evropske unije v zvezi s tem, da se v izjemnih primerih omeji vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb, ki jih izda država članica, kadar obstajajo sistemske ali splošne pomanjkljivosti, ki vplivajo na pravosodni sistem te države članice;

28. poziva, naj bo Parlament bolj vključen v posebni zakonodajni postopek iz člena 83(1) PDEU v zvezi z opredelitvijo novih področij posebno hudih kaznivih dejanj s čezmejno razsežnostjo; poziva k vključitvi okoljske kriminalitete, kaznivih dejanj iz sovraštva, sovražnega govora in nasilja na podlagi spola na seznam „evropskih kaznivih dejanj“.

INFORMACIJE O SPREJETJU V ODBORU, ZAPROŠENEM ZA MNENJE

Datum sprejetja	6.2.2023
Izid končnega glasovanja	+: 35 –: 18 0: 0
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	Konstandinos Arvanitis (Konstantinos Arvanitis), Katarina Barley, Theresa Bielowski, Karolin Braunsberger-Reinhold, Patrick Breyer, Annika Bruna, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Maria Grapini, Evin Incir, Sophia in ‘t Veld, Patryk Jaki, Fabienne Keller, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elena Jončeva (Elena Yoncheva), Javier Zarzalejos
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	Susanna Ceccardi, Gwendoline Delbos-Corfield, José Gusmão, Dietmar Köster, Alessandra Mussolini, Matjaž Nemec, Janina Ochojska, Anne-Sophie Pelletier, Thijs Reuten, Axel Voss
Namestniki (člen 209(7)), navzoči pri končnem glasovanju	Aurélia Beigneux, Milan Brglez, Katalin Cseh, Marie Dauchy, Paolo De Castro, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Max Orville, Mounir Satouri

POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU V ODBORU, ZAPROŠENEM ZA MNENJE

35	+
S&D	Katarina Barley, Milan Brglez, Paolo De Castro, Maria Grapini, Evin Incir, Łukasz Kohut, Dietmar Köster, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Theresa Bielowski, Matjaž Nemec, Thijs Reuten, Isabel Santos, Elena Jončeva (Elena Yoncheva)
Renew	Katalin Cseh, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu
Verts/ALE	Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner, Mounir Satouri, Tineke Strik
The Left	Konstandinos Arvanitis (Konstantinos Arvanitis), Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Miguel Urbán Crespo

18	-
PPE	Karolin Braunsberger-Reinhold, Lena Düpont, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Alessandra Mussolini, Janina Ochojska, Paulo Rangel, Axel Voss, Javier Zarzalejos
ID	Aurélia Beigneux, Annika Bruna, Susanna Ceccardi, Marie Dauchy, Tom Vandendriessche
ECR	Patryk Jaki
NI	Milan Uhrík

0	0

Uporabljeni znaki:
+ : za
- : proti
0 : vzdržani