




## Izvješće o temeljnim pravima 2016. Mišljenja FRA-e

*Europska unija (EU) i njezine države članice u 2015. godini uvele su i nastojale postići brojne inicijative za zaštitu i jačanje temeljnih prava. FRA-ino Izvješće o temeljnim pravima 2016. sažima i analizira glavne promjene na području temeljnih prava, ističući postignuti napredak, ali i stalne prepreke. Ova publikacija predstavlja mišljenja FRA-e o glavnim promjenama u obrađenim tematskim područjima i pregled dokaza koji podupiru ta mišljenja. Na taj način pruža sažet, ali informativan pregled glavnih izazova povezanih s temeljnim pravima s kojima se suočavaju EU i njegove države članice.*

### Sadržaj

 Azil i migracije u EU u 2015. godini .....	2
1 Povelja o temeljnim pravima EU-a i njezina primjena u državama članicama .....	5
2 Ravnopravnost i nediskriminacija .....	7
3 Rasizam, ksenofobija i srodna netolerancija .....	9
4 Integracija Roma .....	11
5 Informacijsko društvo, privatnost i zaštita podataka .....	13
6 Prava djeteta .....	15
7 Pristup pravosuđu, uključujući i prava žrtava zločina .....	17
8 Napreci u provođenju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom .....	19



## Azil i migracije u EU u 2015. godini

***Više od milijun ljudi tražilo je utočište u državama članicama EU-a 2015. godine, zbog čega se EU morao suočiti s dosad neviđenim izazovom. Iako to predstavlja samo oko 0,2 % ukupnog stanovništva, broj je bio znatno veći nego prethodnih godina. Nadalje, razmjer ovih kretanja vjerojatno će se nastaviti još neko vrijeme s obzirom na to da je oko 60 milijuna ljudi u svijetu prisilno raseljeno kao rezultat progona, sukoba, općeg nasilja ili kršenja ljudskih prava. FRA istražuje učinkovitost mjera koje su poduzeli ili predložili EU i njegove države članice radi upravljanja situacijom, s posebnim naglaskom na njihovu usklađenost s temeljnim pravima.***

### Mišljenja FRA-e

Godine 2015. u Europu je preko mora, a uglavnom u Grčku i Italiju, pristiglo više od milijun izbjeglica i migranata, u usporedbi s oko 200 000 pristiglih 2014. godine. Iako su elementi spašavanja u upravljanju morskim granicama pojačani, broj smrtnih slučajeva na Sredozemnom moru povećao se 2015. Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije (IOM) 3771 osoba umrla je tijekom prelaska Sredozemnog mora na čamcima koje pružaju krijumčari, a koji nisu prikladni za plovidbu i koji su često pretrpani.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se osiguralo ljudsko dostojanstvo, pravo na život i ljudski integritet, koje jamči Povelja o temeljnim pravima EU-a, mišljenje je FRA-e da bi EU i njegove države članice trebali riješiti prijetnje po život prisutne na moru, mogli bi razmotriti suradnju radi stvaranja globalnog pristupa u koji bi bile uključene sve relevantne države i svi subjekti i koji bi se temeljio na zaključcima Svjetskog humanitarnog sastanka na vrhu održanog u Istanbulu 23. i 24. svibnja 2016. Također bi mogli razmotriti prijedloge FRA-e objavljene u izvješću za 2013. o južnim morskim granicama Europe o tome kako očuvati pravo na život u kontekstu mora, prije svega osiguravanjem da patrolni čamci iz svih nacija koje sudjeluju budu prikladno opremljeni vodom, dekama i drugom opremom za prvu pomoć.*

EU i dalje pruža samo ograničene načine zakonitog ulaska na svoj teritorij osobama kojima je potrebna zaštita. To znači da će njihovo putovanje do Europe biti neovlašteno, a time i nepotrebno opasno, što posebno vrijedi za žene, djecu i ugrožene osobe, koje je potrebno zaštititi. Postoje jasni dokazi da krijumčari iskorištavaju i zlostavljaju te skupine.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se riješili izazovi nezakonite migracije u EU, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale razmotriti nuđenje preseljenja, humanitarnog prihvata ili drugih sigurnih programa kojima bi se olakšao zakoniti ulazak u EU za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita. Oni bi trebali imati mogućnost sudjelovanja u takvim programima na mjestima koja su im dostupna. Da bi se poštovalo pravo na obiteljski život utvrđeno u članku 7. Povelje o temeljnim pravima EU-a, ali i da bi se spriječili rizici nezakonitog ulaska za osobe koje se žele pridružiti svojim obiteljima, potrebno je prevladati praktične i pravne prepreke koje sprečavaju ili značajno odgađaju spajanje obitelji i suzdržati se od nametanja novih prepreka.*

Iako je potrebno učinkovito djelovanje za borbu protiv krijumčarenja ljudi, javlja se opasnost od kaznenog progona dobronamjernih pojedinaca koji pomažu migrantima. Kada građani nastoje pomoći izbjeglicama da pronađu prihvatilište ili da nastave putovanje do svojeg odredišta, npr. kupnjom karata za vlak ili prijevozom izbjeglica vlastitim automobilima, na to se treba gledati kao na dio rješenja, a ne kao na dio problema. Mjere koje dovode do kažnjavanja izbjeglica mogu dovesti do pitanja s obzirom na odredbe o nekažnjavanju iz članka 31. UN-ove Konvencije o statusu izbjeglica.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se riješili identificirani izazovi, FRA smatra da je potrebno procijeniti i preispitati relevantno zakonodavstvo EU-a kako bi se spriječila opasnost od nenamjernog kriminaliziranja humanitarne pomoći ili kažnjavanja pružanja odgovarajuće podrške migrantima u nereguliranoj situaciji, kao što je najavljeno u Akcijskom planu EU-a protiv krijumčarenja migranata.*



Povećani pritisak migracije na EU doveo je do novih mjera, uključujući i izgradnju ograda na kopnenim granicama, odbijanje sažetaka, ubrzane procedure ili profiliranje na temelju nacionalnosti. U EU-u vlada općenito shvaćanje da bismo trebali poštovati zabranu *prisilnog udaljenja ili vraćanja*, no zakonodavstvo koje se razvija u tom području uzrokuje pravne nesigurnosti, kao što je istaknuto na FRA-inoj Konferenciji o temeljnim pravima održanoj 2014. u Rimu. Bilo koji oblik grupnog uklanjanja ili aktivnosti presretanja na moru može praktički dovesti do kolektivnog protjerivanja ako uklanjanje ili presretanje nije utemeljeno na individualnoj procjeni i ako nisu dostupni učinkoviti pravni lijekovi protiv odluke. Članak 19. Povelje o temeljnim pravima EU-a i članak 4. Protokola 4. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLP) zabranjuju takve postupke, a Europski sud za ljudska prava (ESLJP) potvrdio je da se ta zabrana odnosi i na otvoreno more.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se osiguralo potpuno poštovanje prava na azil koje jamči Povelja o temeljnim pravima EU-a, FRA smatra da bi EU i njegove države članice trebali osigurati da njihove politike za upravljanje granicama i migracijom ne krše načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i zabranu kolektivnog protjerivanja. Apsolutna priroda zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja mora se poštovati i u zakonodavnim mjerama ili mjerama politike i u njihovu provođenju. FRA smatra da su potrebne konkretnije smjernice o načinu smanjivanja rizika od kršenja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja kako bi se uzelo u obzir nove situacije, kao što su one koje se javljaju kao rezultat postavljanja ograda ili putem presretanja na moru ili bolja suradnja s trećim zemljama s obzirom na upravljanje granicama.*

U više navrata i u više država članica 2015. godine prijavljeno je da se izbjeglice nalaze u očajnim uvjetima ili uvjetima koji se pogoršavaju. U skladu s članom 18. Direktive o uvjetima prijeha, tražiteljima azila mora se pružiti odgovarajući životni standard tijekom razdoblja potrebnog za ispitivanje njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Iako se direktiva formalno primjenjuje tek od trenutka kada pojedinac podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, mnoge odredbe direktive održavaju međunarodna ljudska prava i standarde u pravu izbjeglica koji su efektivno obvezujući za države članice EU-a od trenutka kada izbjeglica dođe u nadležnost države.

Članak 18. stavak 4. direktive zahtijeva da države članice „poduzimaju odgovarajuće mjere za sprečavanje napada i nasilja na temelju spola, uključujući seksualne napade i uznemiravanje” u objektima

u kojima su smješteni tražitelji azila. Tijekom 2015. zabilježene su brojne prijave žena koje su se osjećale ugroženo u područjima tranzita i kampovima. U slučaju djece bez pratnje, Povelja o temeljnim pravima EU-a zahtijeva da djeca dobiju zaštitu i skrb koje su potrebne za njihovu dobrobit. Unatoč tome, mnogo tisuća djece bez pratnje nestalo je iz centara za smještaj u državama članicama EU-a, neka su djeca zadržana, a druga su odvojena od obitelji tijekom kaotičnog putovanja ili graničnog prijelaza. Nedostaci kao što su ovi rezultat su velikog broja izbjeglica i trenutnog šarenila nedostatnih sustava za prihvata tražitelja azila. Nije uvijek jasno koje institucije unutar EU-a i njegovih država članica dijele odgovornost za to – nedostatak koji je Europska komisija planirala riješiti početkom 2016. putem *Komunikacije o trenutnom stanju provedbe prioritarnih mjera u okviru Europskoga migracijskog programa.*

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se ispravili identificirani nedostaci, FRA smatra da bi EU mogao razmotriti rizike i prednosti dugoročne zamjene nacionalne obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu obradom od strane tijela EU-a. To bi s vremenom moglo rezultirati sustavom utemeljenim na zajedničkim standardima. Kao prvi korak, uz učinkovitu upotrebu dostupnog financiranja sredstvima EU-a, mogli bi se istražiti zajednički oblici obrade između EU-a i njegovih država članica kako bi se promicali zajednički postupci i standardi zaštite utemeljeni Poveljom o temeljnim pravima EU-a.*

*Sveobuhvatna procjena temeljnih prava na žarišnim točkama u Grčkoj i Italiji koja bi obuhvatila sve faze, od iskrcavanja, početnog prijeha, pregleda, preseljenja do azila i povratka, doprinijela bi ispravljanju nedostataka u zaštiti koji posebno utječu na najugroženije.*

*Dokazi pokazuju da nacionalni sustavi za zaštitu djece nisu uvijek integrirani u procese i postupke traženja azila i migracije u koje su uključena djeca. Potrebno je uložiti više napora da bi se uklonili nedostaci u zaštiti i potaknuli svi relevantni subjekti da surađuju u zaštiti djece izbjeglica, a prije svega kako bi spriječio fenomen nestanka djece bez pratnje.*

Statistički podaci pokazuju da je manje od 40 % nezakonitih migranata kojima je naređeno udaljanje iz EU-a zaista i otputovalo 2014. Neke osobe koje nisu dobile pravo na ostanak ne može se udaljiti iz praktičnih ili drugih razloga. Prepreke mogu uključivati nedostatak suradnje države podrijetla (kao što je odbijanje izdavanja osobnih i putnih isprava) ili nepostojanje državne pripadnosti. Međunarodni i europski okvir ljudskih prava nalaže

da se tim osobama pruži pristup osnovnim uslugama, uključujući i zdravstvenu skrb. Osiguravanje jednostavnijeg pristupa zdravstvenoj skrbi za nezakonite migrante predstavlja dobro kratkoročno i srednjoročno ulaganje u područjima poput kontrole zaraznih bolesti, kao što je pokazalo istraživanje FRA-e. Nezakonito i proizvoljno zadržavanje pri useljavanju mora se izbjegavati, dok se nedovoljno iskorištavaju mogućnosti za povratak. Poštovanje temeljnih prava ne predstavlja prepreku; naprotiv, ono može biti važan dio u stvaranju politika povratka.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se spriječilo zlostavljanje ili prisilno udaljanje, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale razmotriti uspostavljanje učinkovitih mehanizama nadzora za povratak nezakonitih migranata. Mjere zaštite temeljnih prava u postupcima povratka pridonose njihovoj učinkovitosti i čine ih humanijima tako što prednost daju opcijama koje su manje nametljive od zadržavanja i tako što umjesto prisilnih povratka podržavaju održivije dobrovoljne povratke. Rješavanjem pitanja osoba koje se ne mogu udaljiti, temeljna prava mogu postupke povratka također učiniti predvidljivijima. Za migrante u nereguliranoj situaciji koji žive u EU-u, FRA je u prethodnim izvješćima pozvala države članice da u potpunosti poštuju prava migranata u skladu s međunarodnim i europskim zakonima o ljudskim pravima, bilo da je riječ o zdravstvenoj skrbi ili drugim pravima.*

Značajan broj migranata i izbjeglica koji su došli u EU vjerojatno će tu i ostati, mnogi od njih kao korisnici međunarodne zaštite. S obzirom na stanje u njihovim zemljama podrijetla, povratak u bliskoj budućnosti nije izgledna opcija. Integracija i sudjelovanje u društvu kroz miroljubive i konstruktivne odnose u zajednici predstavljaju velik izazov za društva EU-a. Uspješna integracija migranata i izbjeglica koji su nedavno pristigli može potaknuti inkluzivni rast i razvoj ljudskog kapitala EU-a te promiče humanitarne vrijednosti za koje se EU zalaže na globalnoj razini.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se olakšala brza integracija migranata i izbjeglica u društva domaćine, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale razmotriti pregled svojih strategija i mjera za integraciju na temelju EU-ovih Osnovnih zajedničkih načela politike integracije useljenika u Europskoj uniji. Trebale bi osigurati učinkovita i opipljiva rješenja, posebno na lokalnoj razini, kako bi se promicalo ravnopravno postupanje i zajednički život uz poštovanje temeljnih prava.*



# 1 Povelja o temeljnim pravima EU-a i njezina primjena u državama članicama

**Od kraja 2009. EU ima vlastitu pravno obvezujuću povelju o pravima: Povelju o temeljnim pravima EU-a, koja nadopunjuje nacionalna ljudska prava i Europsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP). Dok su nacionalna ljudska prava i obveze koje proizlaze iz EKLJP-a obvezujuće za države članice EU-a u svim njihovim postupcima, Povelja je obvezujuća samo kada djeluju unutar područja primjene prava Unije iako EU naglašava ključnu ulogu nacionalnih subjekata u provedbi Povelje, također ističe potrebu da se poveća svijest među pravnim stručnjacima i zakonodavcima da bi se u potpunosti ostvario potencijal Povelje. FRA stoga ispituje primjenu Povelje na nacionalnoj razini.**

## Mišljenja FRA-e

Prema sudskoj praksi Suda Europske unije, Povelja o temeljnim pravima EU-a obvezujuća je za države članice EU-a kada djeluju unutar područja primjene prava Unije. Nacionalni su se sudovi 2015. nastavili pozivati na Povelju bez obrazloženog objašnjenja zašto je ona primjenjiva u određenim okolnostima slučaja; ova tendencija potvrđuje rezultate istraživanja FRA-e dobivene prošle godine. Ponekad su se sudovi pozivali na Povelju u slučajevima koji su izvan područja primjene prava Unije. No postoje i rijetki slučajevi u kojima su sudovi detaljno analizirali dodanu vrijednost Povelje.

### Mišljenja FRA-e

*Da bi se poboljšala primjena Povelje o temeljnim pravima EU-a u državama članicama EU-a i razvila njezina konzistentnija primjena u svim državama, FRA smatra da bi EU i njegove države članice mogle potaknuti bolju razmjenu informacija o iskustvima i pristupima među sucima i sudovima u državama članicama, ali i preko državnih granica, pri čemu je potrebno na najbolji mogući način iskoristiti dostupna sredstva, npr. ona dostupna u okviru programa Pravosuđe. To bi pridonijelo dosljednosti primjene Povelje.*

U skladu s člankom 51. (područje primjene) Povelje o temeljnim pravima EU-a, nacionalno zakonodavstvo kojim se provodi pravo Unije mora biti u skladu s Poveljom. Međutim, uloga Povelje ostala

je ograničena u zakonodavnim postupcima na nacionalnoj razini: ona nije izričit ni uobičajeni element u postupcima koji se primjenjuju u provjeravanju zakonitosti ili procjeni učinka novih zakona, dok se nacionalni instrumenti o ljudskim pravima sustavno uključuju u takve postupke.

### Mišljenja FRA-e

*FRA smatra da bi nacionalni sudovi prilikom odlučivanja, kao i vlade i/ili parlamenti prilikom procjenjivanja učinka i zakonitosti prijedloga zakona, mogli razmisliti o dosljednijem „pregledu članka 51. (područje primjene)” kako bi se u početnoj fazi procijenilo dovodi li sudski slučaj ili zakonski dokument u pitanje odredbe Povelje o temeljnim pravima EU-a. Razvoj standardiziranih priručnika o praktičnim koracima za provjeru primjenjivosti Povelje, koji za sada postoje u vrlo malom broju država članica, mogao bi pravnim stručnjacima pružiti alat za učinkovitu procjenu relevantnosti Povelje u sudskom slučaju ili zakonskom dokumentu.*

U skladu s člankom 51. Povelje o temeljnim pravima EU-a, države članice EU-a obvezne su poštovati i primjenjivati načela i prava propisana u Povelji, a također su obvezne i „promicati” primjenu tih načela i prava. U skladu s tim, bilo bi za očekivati više politika kojima se promiče Povelja i prava koja su njome zajamčena na nacionalnoj razini. FRA-ino istraživanje provedeno 2015. pokazalo je ograničen broj i područje primjene takvih politika, kao

i aktivnosti osposobljavanja u vezi s Poveljom. Budući da je manje od polovice treninga namijenjeno pravnicima, postoji potreba da ih se bolje upozna s Poveljom.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se ojačalo poštovanje temeljnih prava koja jamči Povelja o temeljnim pravima EU-a, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale nadopuniti svoje napore proaktivnijim inicijativama politike. To bi moglo obuhvatiti stavljanje naglaska na to da se obveze iz Povelje učine središnjim pitanjem u zakonskim dokumentima relevantnima za EU. Također bi moglo obuhvatiti namjensko zakonodavstvo kojim bi se promicala svijest o pravima iz Povelje među ciljanim skupinama. To bi trebalo uključivati ciljane module osposobljavanja u relevantnim kurikulumima za nacionalne suce i druge pravosudne djelatnike. Kao što je naglašeno 2014., preporučuje se uklopiti osposobljavanje o Povelji u širi okvir temeljnih prava, uključujući i EKLJP i sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP).*



## 2 Ravnopravnost i nediskriminacija

***O posvećenosti EU-a borbi protiv diskriminacije, promicanju ravnopravnog postupanja i poticanju socijalne uključenosti svjedoče pravni razvoj, mjere politike i postupcima koje su institucije EU-a i države članice poduzete 2015. Međutim, predložena Direktiva o jednakom postupanju do kraja godine još uvijek nije bila donesena. Kao rezultat, zaštita koju pruža zakonodavstvo EU-a ostalo je neusklađeno ovisno o području života i značajki koju se štiti, čime se nastavlja hijerarhija osnova za zaštitu od diskriminacije.***

### Mišljenja FRA-e

Iako ima prednost pouzdanog pravnog temelja prema kojem se može boriti protiv diskriminacije, EU u stvarnosti i dalje radi na temelju hijerarhije osnova za zaštitu od diskriminacije. Direktive o spolnoj i rasnoj jednakosti pružaju sveobuhvatnu zaštitu od diskriminacije na temelju spola i rasnog ili etničkog podrijetla u EU-u. S druge strane, diskriminacija na temelju vjeroispovijesti ili uvjerenja, invalidnosti, dobi ili spolne orijentacije zabranjena je samo u području zapošljavanja, obavljanja zanimanja i strukovnog osposobljavanja u skladu s Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju. Pregovori o prijedlogu direktive Vijeća o provedbi načela jednakoga postupanja prema osobama bez obzira na vjeroispovijest ili svjetonazor, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju, Direktive o jednakom postupanju, ušli su u sedmu godinu 2015. Do kraja godine pregovori nisu rezultirali jednoglasnošću koja je u Vijeću potrebna za donošenje direktive.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se zajamčila jednaka zaštita od diskriminacije u svim područjima života, FRA smatra da bi zakonodavac EU-a trebao razmotriti sve moguće načine osiguravanja da se predložena Direktiva o jednakom postupanju donese bez daljnjeg odgađanja. Donošenjem te direktive osiguralo bi se da EU i njegove države članice pružaju sveobuhvatnu zaštitu od diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjeroispovijesti ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije na jednakoj osnovi.*

Ove je godine došlo do brojnih razvoja u vezi sa zaštitom od diskriminacije na temelju spola, uključujući i promjenu spola, vjeroispovijesti ili uvjerenja, invaliditeta, spolne orijentacije i rodnog identiteta. Sve su ove karakteristike zaštićene Direktivama o jednakosti spolova i Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju, uz iznimku rodnog identiteta i promjene spola. Iako rodni identitet nije karakteristika koja je izričito zaštićena pravom Unije, diskriminacija do koje

dolazi zbog promjene spola zabranjena je Direktivom 2006/54/EZ o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka). Registrirane zajednice istospolnih parova u dvije države članice uvelike su ekvivalentne braku osim po pitanju posvojenja, a brak istospolnih parova legaliziran je u jednoj državi članici. Diskriminacija na temelju rodnog identiteta bila je predmet reformi u drugim državama članicama. Neke su države članice poduzele korake za rješavanje problema nejednake plaće između spolova. Preliminarna pitanja u vezi s diskriminacijom na temelju vjeroispovijesti i uvjerenja po prvi su puta postavljena pred Sudom Europske unije. Neke su države članice uvele kvote za zapošljavanje osoba s invaliditetom.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se osigurala ravnopravnija zaštita od diskriminacije, FRA smatra da bi sve države članice EU-a trebale razmotriti proširivanje zaštite od diskriminacije na različita područja društvenog života, kao što su ona obuhvaćena predloženom Direktivom o jednakom postupanju. Na taj bi način premašile minimalne standarde koje određuje zakonodavstvo EU-a u području jednakosti, npr. Direktive o jednakosti spolova, Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju ili Direktiva o rasnoj jednakosti.*

U nastavku provođenja mjera za nošenje s društvenim posljedicama populacije koja stari, države članice EU-a pridonijele su provođenju ljudskih prava na jednako postupanje prema pravu Unije. Preporuke za pojedinu zemlju koje je Europska komisija uputila državama članicama putem europskog semestra 2015. odražavaju zabrinutost institucija EU-a zbog društvenih posljedica populacije koja stari. Relevantne preporuke za pojedinu zemlju odnose se na nezaposlenost mladih, sudjelovanje starijih osoba na tržištu rada i osjetljivost na diskriminaciju po nekoliko osnova, što je povezano s člankom 23. o pravu starijih osoba na društvenu zaštitu prema Europskoj socijalnoj povelji (revidiranoj) i nekoliko

odredbi Povelje o temeljnim pravima EU-a, uključujući i članak 15. o pravu na rad, članak 21. o nediskriminaciji, članak 29. o pristupu službama za posredovanje pri zapošljavanju, članak 31. o poštenim i pravičnim radnim uvjetima, članak 32. o zaštiti mladih pri radu i članak 34. o socijalnoj sigurnosti i socijalnoj pomoći.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se osigurala učinkovita provedba prava na nediskriminaciju zajamčenog Poveljom o temeljnim pravima EU-a, FRA smatra da bi institucije EU-a trebale razmotriti izričito pozivanje na temeljno pravo na nediskriminaciju prilikom predlaganja strukturnih reformi u preporukama za pojedinu zemlju koje daje europski semestar, a posebno u promicanju jednakosti spolova i nediskriminacije te prava djece. FRA smatra da bi takav pristup osnažio donesene pretpostavke i podigao svijest o dimenziji temeljnih prava o promicanju socijalne uključenosti.*





## 3 Rasizam, ksenofobija i srodna netolerancija

***Izražavanja rasizma i ksenofobije, povezana netolerancija i zločini iz mržnje krše temeljna prava. Tijekom 2015. ksenofobni pogledi došli su u prvi plan u nekoliko država članica EU-a, što je velikim dijelom bilo potaknuto dolaskom velikog broja tražitelja azila i imigranata, kao i terorističkim napadima u Parizu i Kopenhagenu te propalim pokušajima u nekoliko država članica. Iako su mnogi podržali dolazak izbjeglica uz izraze solidarnosti, javili su se i javni protesti i nasilni napadi. U cjelini su države članice i institucije EU-a nastavile sa svojim naporima u borbi protiv zločina iz mržnje, rasizma i diskriminacije na temelju etničkog podrijetla, a pažnju su posvetile i sprečavanju izražavanja takvih fenomena također i kroz aktivnosti podizanja svijesti.***

### Mišljenja FRA-e

Ako pogledamo manifestacije rasizma i ksenofobije, 2015. su obilježile posljedice terorističkih napada pripisanih Islamskoj državi i dolazak velikog broja tražitelja azila i imigranata iz muslimanskih zemalja. Dostupni dokazi pokazuju da se u državama članicama u kojima je zabilježen najveći broj dolazaka javlja i najveća mogućnost porasta rasističkih i ksenofobnih incidenata, a to zahtijeva pažnju agencija za izvršavanje zakonodavstva, kaznenopravnih sustava i zakonodavaca. To je posebno važno za provođenje odredbi članka 1. Okvirne odluke o rasizmu i ksenofobiji o mjerama koje države članice moraju poduzeti da bi međunarodno rasističko i ksenofobno ponašanje učinile kažnjivim. Članak 4. stavak (a) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije također propisuje tu obvezu, obvezujući države članice Konvencije da proglase poticanje na rasnu diskriminaciju, kao i djela nasilja usmjerena protiv bilo koje rase ili skupine osoba, kaznenim djelom kažnjivim zakonom.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se suzbio fenomen rasizma i ksenofobije, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale osigurati da se svi slučajevi navodnih zločina iz mržnje ili govora mržnje učinkovito istraže, kazneno gone i osude u skladu s primjenjivim nacionalnim odredbama i, gdje je to relevantno, u skladu s odredbama Okvirne odluke o rasizmu i ksenofobiji, europskim i međunarodnim obvezama u vezi s ljudskim pravima te relevantnom sudskom praksom ESLJP-a o govorima mržnje.*

Sustavno prikupljeni i raščlanjeni podaci o incidentima diskriminacije na temelju etničkog podrijetla i zločinima iz mržnje te govorima mržnje mogu pridonijeti

boljoj provedbi Direktive o rasnoj jednakosti i Okvirne odluke o rasizmu i ksenofobiji. Takvi podaci također omogućuju razvoj ciljanih politika za borbu protiv diskriminacije na temelju etničkog podrijetla i zločina iz mržnje. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) i nacionalnih sudova iz 2015. također pokazuje da takvi podaci mogu poslužiti kao dokazi za dokazivanje diskriminacije na temelju etničkog podrijetla i rasističke motivacije i kažnjavanje počinitelja. U skladu s člankom 6. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, države članice EU-a prihvatite su obvezu osiguravanja učinkovite zaštite za žrtve i pravnog lijeka. No stalno se javljaju nedostaci u načinu na koji države članice EU-a evidentiraju incidente diskriminacije na temelju etničkog podrijetla i zločina iz mržnje.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se razvili učinkoviti pravni i politički odgovori utemeljeni na dokazima, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale nastojati prikupljati podatke o diskriminaciji na temelju etničkog podrijetla i zločinima iz mržnje na način koji će omogućiti usporedivost podataka među državama. FRA će nastaviti surađivati s državama članicama na poboljšanju prijavljivanja i evidentiranja incidenata diskriminacije na temelju etničkog podrijetla i zločina iz mržnje. Prikupljeni podaci trebali bi uključivati različite motivacije uzrokovane predrasudama i druge karakteristike, kao što su mjesto incidenta i anonimne informacije o žrtvama i počiniteljima. Učinkovitost takvih sustava mogla bi se redovito preispitivati i unaprjeđivati radi poboljšanja prilika koje žrtve imaju za traženje pravne zaštite. Mogli bi se evidentirati ukupni statistički podaci, od faze osuđivanja u kaznenopravnom sustavu, te bi se oni mogli učiniti javno dostupnima.*

Iako su Okvirna odluka o rasizmu i ksenofobiji i Direktiva o rasnoj jednakosti na snazi u svim državama članicama EU-a, pripadnici manjinskih skupina, kao i migranti i izbjeglice, suočili su se 2015. s rasizmom i diskriminacijom na temelju etničkog podrijetla, prije svega u obrazovanju i pristupu uslugama, uključujući i smještaj. Pripadnici etničkih manjina također su 2015. bili suočeni s diskriminacijskim etničkim profiliranjem, iako je ta praksa protivna Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i nezakonita prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (članak 14.) i općem načelu nediskriminacije kako ga tumači sudska praksa ESLJP-a. Članak 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije također obvezuje države članice EU-a da osiguraju učinkovito obrazovanje za borbu protiv predrasuda koje vode rasnoj diskriminaciji.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se naponi usmjerili prema učinkovitijem suzbijanju diskriminacije, FRA smatra da bi države članice EU-a mogle npr. razmisliti o podizanju svijesti i pružanju mogućnosti za osposobljavanje javnim službenicima i stručnjacima, prije svega službenicima za izvršavanje zakonodavstva i osoblju kaznenopravnog sustava, kao i učiteljima, zdravstvenom osoblju i osoblju tijela nadležnih za smještaj, poslodavcima i agencijama za zapošljavanje. Takve bi aktivnosti trebale osigurati da su te osobe dobro upoznate s pravima i zakonodavstvom u vezi s antidiskriminacijom.*

Tijela za promicanje jednakosti u nekoliko država članica EU-a 2015. godine razvila su informativne dokumente i dokumente za pružanje smjernica kako bi podigla svijest o zakonima koji su važni za borbu protiv diskriminacije na temelju etničkog podrijetla. No dokazi pokazuju da je svijest javnosti i dalje preniska da bi se dovoljno često pozivala na zakone u vezi s diskriminacijom na osnovi etničkog podrijetla, unatoč zakonskoj obvezi širenja informacija iz članka 10. Direktive o rasnoj jednakosti.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se riješio problem stalne niske svijesti o tijelima za promicanje jednakosti i relevantnim zakonima, FRA smatra da bi države članice EU-a*

*mogle pojačati aktivnosti za podizanje svijesti o zakonima EU-a i nacionalnim zakonima usmjerenima prema suzbijanju rasizma i diskriminacije na temelju etničkog podrijetla. Takve bi aktivnosti trebale uključivati službena i neslužbena tijela, kao što su tijela za promicanje jednakosti, nacionalne institucije za ljudska prava, nevladine organizacije, sindikati, poslodavci i druge skupine stručnjaka.*

Dokazi iz 2015. pokazuju da pravni lijekovi nisu dovoljno dostupni u praksi i da su sankcije u slučajevima diskriminacije i zločina iz mržnje često preslabe da bi bile učinkovite i odvraćajuće. Zbog toga ne zadovoljavaju obveze Direktive o rasnoj jednakosti i Okvirne odluke o rasizmu i ksenofobiji, koje podupire i članak 6. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Nadalje, samo u nekoliko država članica tijela za promicanje jednakosti nadležna su za izricanje sankcija i preporuka u slučajevima diskriminacije na temelju etničkog podrijetla. U kojoj mjeri žalbeni postupci ispunjavaju svoju ulogu u ispravljanju nanesene štete i predstavljanju mjere odvratanja za počinitelje ovisi o tome mogu li tijela za rješavanje sporova davati učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se poboljšao pristup pravosuđu, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale predvidjeti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije u slučaju kršenja nacionalnih odredbi kojima se provodi Direktiva o rasnoj jednakosti i Okvirna odluka o rasizmu i ksenofobiji. Države članice također bi mogle razmotriti proširivanje mandata tijela za promicanje jednakosti koja trenutačno nemaju nadležnost za djelovanje u neformalnom sudskom svojstvu tako da im daju ovlast za donošenje obvezujućih odluka. Nadalje, tijela za promicanje jednakosti mogla bi pratiti provođenje sankcija koje izriču sudovi i specijalizirani sudovi.*

## 4 Integracija Roma

***Diskriminacija i nesnošljivost prema Romima i dalje utječu na živote velikog dijela od šest milijuna Roma za koje je procijenjeno da žive na području EU-a. Kršenja temeljnih prava koja sprečavaju integraciju Roma došla su na naslovne strane 2015. godine. Nekoliko država članica EU-a stoga je osnažilo provedbu nacionalnih strategija za integraciju Roma tako što su se usmjerile na akcije na lokalnoj razini i na razvoj mehanizama za praćenje. Države članice također su sve više postale svjesne posebnih izazova s kojima su suočene Romkinje. Romima iz srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja koji borave u zapadnim državama članicama EU-a također je 2015. posvećena pažnja, budući da se raspravljalo o postupcima za poboljšanje integracije različitih skupina Roma na lokalnoj razini s obzirom na pravo na slobodu kretanja i transnacionalnu suradnju na mjerama integracije.***

### Mišljenja FRA-e

Prema podacima iz 2015., smatra se da je etničko podrijetlo najčešća osnova za diskriminaciju. Nediskriminacija je jedno od prava iz Povelje o temeljnim pravima EU-a, kao i iz nekoliko općih i specifičnih europskih i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima. Prije svega, članak 2. stavak 1. točka (e) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, koju je potpisalo svih 28 država članica EU-a, naglašava obvezu država „da svim odgovarajućim sredstvima i bez odgode“ uvedu mjere koje će dovesti do „ukidanja pregrada između rasa, kao i da se bore protiv onoga što teži da ojača rasnu podvojenost“. Europske institucije, uključujući i Europski parlament, 2015. godine skrenule su pozornost na probleme višestruke diskriminacije i potaknule su države članice EU-a da provedu daljnje mjere za borbu protiv nesnošljivosti prema Romima i višestruke diskriminacije, pri čemu su pažnju posvetile i posebnoj situaciji žena i djevojčica romskog podrijetla.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se spriječila stalna diskriminacija Roma i nesnošljivost prema Romima, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale uvesti posebne mjere za borbu protiv diskriminacije Roma na temelju etničkog podrijetla u skladu s odredbama Direktive o rasnoj jednakosti te protiv nesnošljivosti prema Romima u skladu s odredbama Okvirne odluke o rasizmu i ksenofobiji. Da bi se prevladali izazovi s kojima se suočavaju žene i djevojčice romskog podrijetla, države članice mogle bi uključiti posebne mjere za žene i djevojčice romskog podrijetla u nacionalne strategije za integraciju Roma ili u mjere politike za učinkovitu borbu protiv višestruke diskriminacije. Države članice trebale bi izričito integrirati anti-diskriminacijski pristup u provođenju nacionalnih strategija za integraciju Roma.*

Daljnje su izazove 2015. godine predstavljali uvjeti života Roma koji su građani EU-a i žive u drugoj državi članici te napredak u njihovoj integraciji. FRA-ini dokazi pokazuju da nacionalne strategije za integraciju Roma ili šire mjere politike ne ciljaju izričito na te populacije. Kao rezultat toga, vrlo malo lokalnih strategija ili akcijskih planova zadovoljava posebne potrebe tih građana EU-a.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se riješili izazovi s kojima se suočavaju Romi koji su građani EU-a i žive u drugoj državi članici, FRA smatra da bi stalna potpora Odbora regija i Europske komisije bila korisna za razmjenu obećavajućih praksi među regijama i općinama u državama članicama boravišta i državama članica podrijetla.*

*Države članice podrijetla i odredišta mogle bi razmisliti o razvoju posebnih mjera integracije za Rome koji su građani EU-a i koji se sele u drugu državu članicu i borave u njoj unutar svojih nacionalnih strategija za integraciju Roma ili unutar mjera politike. Takve bi mjere trebale uključivati suradnju i koordinaciju između lokalnih uprava država članica boravka i država članica podrijetla.*

Sudjelovanje je jedno od glavnih načela pristupa strategijama smanjenja siromaštva koji se temelji na ljudskim pravima, kao što je opisao Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR) i kao što je utvrđeno u 10 zajedničkih osnovnih načela o uključivanju Roma. FRA-ino istraživanje pokazalo je da su 2015. uloženi napor da bi se aktivno uključilo lokalno stanovništvo, romsko i neromsko, u zajedničke aktivnosti na lokalnoj razini u koje su bile uključene i lokalne i regionalne vlasti. Međutim, ne postoji sustavan pristup za suradnju s Romima u svim državama članicama. Strukture suradnje uvelike se razlikuju, posebno u praćenju

nacionalnih strategija za integraciju Roma i iskorištavanja sredstava EU-a.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se poboljšalo aktivno sudjelovanje i angažiranost Roma, FRA smatra da bi nadležna tijela, posebno ona na lokalnoj razini, trebala poduzeti mjere za poboljšanje kohezivnosti i povjerenja u zajednici uključivanjem lokalnog stanovništva i građanskog društva putem sustavnih napora. Takve mjere mogu pridonijeti poboljšanju sudjelovanja Roma u postupcima integracije na lokalnoj razini, a posebno u identificiranju vlastitih potreba, formuliranju odgovora i pokretanju sredstava.*

Prakse s obzirom na praćenje lokalnih akcijskih planova ili lokalnih mjera politike razlikuju se unutar država članica EU-a i unutar EU-a. U nekim je državama članicama odgovornost za praćenje provedbe tih lokalnih politika centralizirana, dok su u drugima za to zaduženi lokalni subjekti koji su često suočeni s nedostatkom ljudskih kapaciteta i financijskih

sredstava. Također se razlikuje stupanj u kojem sami Romi i organizacije civilnog društva sudjeluju u praćenju tih procesa, kao i kvaliteta razvijenih pokazatelja.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se riješili izazovi praćenja provedbe lokalnih akcijskih planova ili lokalnih mjera politike, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale provesti preporuke o mjerama učinkovite integracije Roma u državama članicama koje su donesene na Vijeću za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravlje i potrošačka pitanja 9. i 10. prosinca 2013. Sve samoprocjene putem nezavisnog praćenja i procjene, uz aktivno sudjelovanje organizacija civilnog društva i predstavnika Roma, trebale bi nadopuniti nacionalne strategije za integraciju Roma i mjere politike u tom pogledu. Dionici na lokalnoj razini imali bi koristi od osposobljavanja o metodama praćenja i pokazateljima za evidentiranje napretka u ciljanim zajednicama koje bi bilo usmjereno na praksu.*



## 5 Informacijsko društvo, privatnost i zaštita podataka

**Teroristički napadi na uredе časopisa Charlie Hebdo, na vlak iz mreže Thalys i različita mjesta u Parizu u studenome 2015. pojačali su zahtjeve za boljim opremanjem sigurnosnih tijela. To je uključivalo i prijedloge za poboljšanje tehnoloških kapaciteta obavještajnih službi, što je potaknulo rasprave o zaštiti privatnosti i osobnih podataka, uz istovremeno zadovoljavanje sigurnosnih zahtjeva. Države članice EU-a suočile su se s tim izazovom u raspravama o reformama zakona, posebno u vezi s čuvanjem podataka. Zakonodavstvo EU-a ostvarilo je važan napredak na paketu EU-a za zaštitu podataka, ali je također prihvatilo donijeti Direktivu o evidenciji podataka o putnicima (PNR) EU-a, s jasnim implikacijama za zaštitu privatnosti i osobnih podataka. Istovremeno je Sud Europske unije potvrdio važnost zaštite podataka u EU-u presudnom odlukom o prijenosu podataka trećim zemljama.**

### Mišljenja FRA-e

FRA-ino istraživanje pokazalo je da je nekoliko država članica trenutačno u procesu reformiranja zakonskog okvira za obavještajne službe, a to je utemeljeno na zahtjevu Europskog parlamenta da se provede analiza temeljnih prava u tom području. Sigurnosne i obavještajne službe koje dobivaju veće ovlasti i tehnološke kapacitete često pokreću takve reforme. To zauzvrat može povećati ometajuće ovlasti službi, posebno s obzirom na temeljna prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka koja su zajamčena u člancima 7. i 8. Povelje o temeljnim pravima EU-a, u članku 8. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), članku 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) i članku 12. Opće deklaracije o ljudskim pravima, kao i na pristup učinkovitom pravnom lijeku koji je utvrđen u članku 47. Povelje EU-a i članku 13. EKLJP-a.

Sud Europske unije i Europski sud za ljudska prava (ESLJP) zahtijevaju osnovne mjere pravne zaštite kada obavještajne službe obrađuju osobne podatke u svrhu javnog interesa, kao što je zaštita nacionalne sigurnosti. Te mjere zaštite uključuju: materijalna i postupovna jamstva o nužnosti i proporcionalnosti mjere, neovisan nadzor i jamstvo učinkovitih mehanizama pravnog lijeka te pravila o pružanju dokaza o tome je li pojedinac pod nadzorom.

### Mišljenja FRA-e

*Da bi se riješili identificirani izazovi za privatnost i zaštitu osobnih podataka, FRA smatra da bi države članice EU-a prilikom reformiranja zakonskog okvira za obavještajne službe trebale osigurati uključivanje mjera zaštite temeljnih prava u nacionalno zakonodavstvo. One uključuju: odgovarajuća jamstva protiv zlostavljanja (što podrazumijeva jasna i dostupna pravila), dokazanu strogu nužnost i proporcionalnost sredstava kojima se nastoji ostvariti cilj te učinkovit nadzor od strane nezavisnih tijela za nadzor i učinkovite mehanizme pravnog lijeka.*

Institucije EU-a i države članice pregovaraju o paketu EU-a za zaštitu podataka od siječnja 2012. Politički dogovor iz prosinca 2015. poboljšat će mjere zaštite temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka utvrđenog u članku 8. Povelje o temeljnim pravima EU-a. Paket za zaštitu podataka trebao bi stupiti na snagu 2018. Tijela za zaštitu podataka tada će imati još važniju ulogu u osiguravanju prava na zaštitu podataka. Istraživanje FRA-e pokazalo je da potencijalne žrtve kršenja prava na zaštitu podataka često nisu svjesne svojih prava i postojećih pravnih lijekova.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi zaštita privatnost i osobnih podataka bila učinkovitija, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale nezavisnim tijelima za zaštitu podataka osigurati odgovarajuće financijske, tehničke i ljudske resurse kako bi im omogućile da ispune svoju ključnu ulogu u zaštiti osobnih podataka i podizanju svijesti žrtava o njihovim pravima i postojećim pravnim lijekovima. To je još važnije budući da će nova uredba EU-a o zaštiti podataka dati još veće ovlasti tijelima za zaštitu podataka.*

Dok su događanja 2014. bila usmjerena na pitanje treba li podatke čuvati ili ne, 2015. je u državama članicama EU-a prevladalo mišljenje da je čuvanje podataka najučinkovitija mjera za osiguravanje zaštite nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti i za borbu protiv teških kaznenih djela. Na temelju nedavne sudske prakse Suda Europske unije, ponovno su započele rasprave o važnosti čuvanja podataka za tijela za izvršavanje zakonodavstva.

#### Mišljenja FRA-e

*Unatoč raspravama na razini EU-a o primjenosti čuvanja podataka, FRA smatra da bi države članice EU-a unutar svojih nacionalnih okvira o čuvanju podataka trebale poštovati standarde temeljnih prava koje pružila nedavna sudska praksa Suda Europske unije. To bi trebalo uključivati stroge provjere proporcionalnosti i odgovarajuće postupovne mjere zaštite kako bi se zajamčila bit prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka.*

Odbor Europskog parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove u travnju 2013. odbio je prijedlog Direktive o evidenciji podataka o putnicima EU-a zbog pitanja o proporcionalnosti i nužnosti, nedostatku mjera zaštite podataka i transparentnosti prema putnicima. Međutim, radi borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela, zakonodavna tijela EU-a ipak su 2015. postigla sporazum o donošenju Direktive o evidenciji podataka o putnicima EU-a. Kompromisni tekst sadrži poboljšane mjere zaštite, kao što je FRA predložila u svojem mišljenju iz 2011. o sustavu prikupljanja podataka za evidenciju podataka o putnicima EU-a. One uključuju poboljšane zahtjeve za predvidljivost, pristupačnost i proporcionalnost, a uvode i daljnje mjere zaštite podataka. Nakon što stupi na snagu, direktiva će se morati prenijeti u nacionalno zakonodavstvo u roku od dvije godine.

#### Mišljenja FRA-e

*FRA smatra da bi države članice EU-a mogle iskoristiti vrijeme potrebno za pripremu prijenosa buduće Direktive o evidenciji podataka o putnicima (PNR) EU-a za poboljšanje mjera zaštite podataka kako bi osiguralo da su na snazi najviši standardi temeljnih prava. U kontekstu nedavne sudske prakse Suda Europske unije, mjere zaštite posebno bi trebalo poboljšati s obzirom na učinkovite pravne lijekove i nezavisni nadzor.*



## 6 Prava djeteta

**Dolazak tisuća djece izbjeglica tijekom 2015. doveo je do mnogih izazova, uključujući i zaštitu djece. Napori Europske komisije da pruži smjernice o integriranim sustavima za zaštitu djece pokazali su se pravodobnima. S obzirom na to da je 2014. godine 27,8 % sve djece bilo u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, ostvarivanje cilja EU-a za siromaštvo do 2020. predstavlja tešku zadaću. Uporaba interneta i društvenih medija od strane djece također je bila važno pitanje u političkom programu, pri čemu su posebna područja zabrinutosti predstavljali rizici povezani s njihovom upotrebom i radikalizacija mladih. Države članice nastavile su predstavljati inicijative protiv nasilja na internetu i inicijative za obrazovanje o internetskoj pismenosti, a predstojeći paket EU-a za zaštitu podataka promicat će daljnje mjere zaštite.**

### Mišljenja FRA-e

Pet godina prije roka postavljenog strategijom Europa 2020. za smanjenje siromaštva, dječje siromaštvo i dalje je na gotovo istoj visokoj razini kao i 2010. Djeca su i dalje u većoj opasnosti od siromaštva nego odrasle osobe. Članak 24. Povelje o temeljnim pravima EU-a zahtijeva da „[d]jeca imaju pravo na zaštitu i brigu koja je potrebna za njihovu dobrobit“. Europski semestar kritiziran je zbog toga što nije posvetio dovoljno pažnje stalno prisutnom dječjem siromaštvu. Međutim, Komisijina najava iz 2015. o razvoju europskog stupa socijalnih prava daje povoda određenim očekivanjima jer govori o mogućem razvoju zakonodavstva EU-a za različita „socijalna prava“, uključujući i pravo na pristup odredbama o skrbi za djecu i povlasticama.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se riješio problem dječjeg siromaštva, FRA smatra da EU i njegove države članice moraju pojačati napore koje ulažu u borbu protiv dječjeg siromaštva i promicanje dobrobiti djeteta. Mogli bi razmisliti o ulaganju takvih napora u sva područja politike za svu djecu, dok bi se posebnim mjerama moglo ciljati na djecu koja se nalaze u ugroženoj situaciji, npr. djecu koja su pripadnici etničkih manjina, marginalizirane Rome, djecu s invaliditetom, djecu koja žive u ustanovama za skrb, djecu u jednoroditeljskim obiteljima i djecu u kućanstvima s niskim intenzitetom rada.*

*EU i njegove države članice trebali bi paziti da mjere koje se poduzimaju u okviru europskog semestra pridonose poboljšanju zaštite djece*

*i skrbi za djecu, što je i potrebno za njihovu dobrobit i u skladu s preporukama Europske komisije naslovljenima „Ulaganje u djecu: prekidanje ciklusa prikraćenosti“. Te bi mjere posebno mogle povećati učinkovitost, kvalitetu, količinu i opseg socijalne podrške za djecu i roditelje, a posebno za one koji su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.*

Istraživanje provedeno 2015. pokazalo je da internet i alati društvenih medija imaju sve veću ulogu u životu djece. Ova takozvana digitalna revolucija sa sobom donosi različite mogućnosti za osnaživanje, kao što su inicijative za sudjelovanje djece, ali i rizike kao što su seksualno nasilje, govor mržnje preko interneta, naglo širenje slika seksualnog iskorištavanja djece i vršnjačko zlostavljanje na internetu. Uredba EU-a o zaštiti podataka, o kojoj je ostvaren politički konsenzus krajem 2015., zahtijeva da države članice EU-a i privatni sektor provode mjere zaštite djece uspostavljene uredbom.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se prevladali izazovi interneta, FRA smatra da bi EU zajedno s državama članicama mogao razmisliti o razvoju smjernica o najboljem načinu provođenja mjera zaštite djece, kao što je npr. roditeljski pristanak uspostavljen Uredbom o zaštiti podataka. Te mjere zaštite moraju biti u skladu s odredbama Povelje o temeljnim pravima EU-a o pravu djeteta na zaštitu i slobodno izražavanje svojeg mišljenja (članak 24 stavak 1.).*

Postupci zbog povrede nastavili su se 2015. protiv sedam država članica EU-a u vezi s Direktivom (2011/93/EU) o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije. FRA-ino istraživanje objavljeno 2015. pokazalo je da, iako su određena postupovna jamstva za djecu žrtve utvrđena u člancima 23. i 24. Direktive o žrtvama u nekim država članicama već na snazi, ona se i dalje ne primjenjuju u većoj mjeri. Krajem 2015. postignut je politički konsenzus o novoj Direktivi o postupovnim jamstvima za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima koja će se vjerojatno usvojiti početkom 2016.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se nadopunili nedavni zakoni EU-a u vezi s djecom, FRA smatra da bi EU zajedno s državama članicama mogao razmisliti o razvoju smjernica o najboljem načinu provođenja novih obveza, pri čemu je također potrebno uzeti u obzir smjernice Vijeća Europe o pravosuđu prikladnom za djecu. Takve bi se smjernice mogle osvrnuti na posebne mjere zaštite za djecu koja se nalaze u ugroženoj situaciji, kao što su djeca koja putuju, djeca koja su pripadnici etničkih manjina, uključujući i Rome, te djeca s invaliditetom. Države članice trebale bi osigurati učinkovito provođenje Direktive o žrtvama, posebno članaka 23. i 24., dodjeljivanjem odgovarajućih resursa za aspekte kao što su osposobljavanje (članak 25.), stručno vodstvo i materijalne potrebe (npr. dostupnost komunikacijske tehnologije, članak 23.). Sve to mora biti u skladu s pravom na zaštitu djece prema članku 24. Povelje o temeljnim pravima EU-a.*





## 7 Pristup pravosuđu, uključujući i prava žrtava zločina

***Buduću da događanja u nekim državama članicama EU-a zabrinjavaju, Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe i EU nastavili su ulagati napore u osnaživanju vladavine prava, uključujući i sudsku neovisnost i stabilnost pravnih sustava. Nekoliko je država članica pojačalo prava optuženih i osumnjičenih osoba radi prijenosa relevantnog sekundarnog prava EU-a. Godina 2015. također je bila rok koji su države članice imale za prijenos Direktive o pravima žrtava, no potrebni su dodatni naponi da bi se postigle stvarne promjene s obzirom na žrtve zločina. U međuvremenu su države članice uvele važne mjere za borbu protiv nasilja nad ženama, a Europska komisija priopćila je svoje planove o mogućem pristupanju EU-a Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija).***

### Mišljenja FRA-e

Vladavina prava predstavlja dio preduvjeta za zaštitu svih temeljnih vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a, kao i zahtjev za očuvanje temeljnih prava koja proizlaze iz ugovora EU-a i obveza prema međunarodnom pravu. UN, Vijeće Europe i EU nastavili su s naporima koji se ulažu u osnaživanje vladavine prava, uključujući i naglašavanje važnosti sudske neovisnosti i stabilnosti pravnih sustava u EU-u. No događanja u nekim državama članicama EU-a do kojih je došlo 2015. dovela su do zabrinutosti u vezi s vladavinom prava, slično kao i proteklih godina.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se riješili problemi u vezi s vladavinom prava do kojih je 2015. došlo u nekim državama članicama i kako bi se općenito spriječile daljnje krize u vezi s vladavinom prava, FRA smatra da svi relevantni subjekti na nacionalnoj razini, uključujući i vlade, parlamente i sudstvo, trebaju pojačati napore koji se ulažu u očuvanje i jačanje vladavine prava. U tom bi kontekstu trebali razmotriti savjesno djelovanje u skladu sa savjetima europskih i međunarodnih mehanizama za praćenje ljudskih prava. Redovita razmjena s EU-om i razmjena među samim državama članicama utemeljena na objektivnim komparativnim kriterijima (kao što su pokazatelji) i kontekstualnim procjenama mogle bi biti važan element za ublažavanje ili sprečavanje svih problema u vezi s vladavinom prava u budućnosti.*

Prilikom prijenosa direktiva EU-a o pravu na prijevod i tumačenje te o pravu na informacije u kaznenim

postupcima, većina država članica EU-a odlučila je predložiti izmjene zakonodavstva, kao što su pokazali rezultati istraživanja FRA-e iz 2015. To su učinile radi daljnjeg razjašnjavanja određenih mehanizama koje su uveli izvorni provedbeni zakonski propisi, radi ispravljanja propusta ili problema koji su se javili tijekom provedbe tih zakona u praksi ili radi novog određivanja područja njihove primjene. No dokazi pokazuju da se i dalje javljaju nedostaci prilikom usvajanja mjera politike.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se osiguralo da postupovna prava, kao što je pravo na prijevod ili na informacije, postanu praktična i učinkovita u cijelom EU-u, FRA smatra da bi Europska komisija i druga relevantna tijela EU-a trebala blisko surađivati s državama članicama kako bi pružila smjernice o zakonodavnim i političkim mjerama u ovom području, uključujući i razmjenu nacionalnih praksi među državama članicama. Pored pregleda zakonodavnih okvira o direktivama EU-a o pravu na prijevod i tumačenje te o pravu na informacije u kaznenim postupcima, FRA smatra da države članice EU-a u narednim godinama trebaju intenzivirati nadopunu zakonodavnih nastojanja konkretnim mjerama politike, npr. pružanjem smjernica i tečajeva za osposobljavanje subjekata kaznenopravnog sustava o tim dvjema direktivama.*

U skladu s rokom za prijenos Direktive o pravima žrtava (2012/29/EU) koji je bio u studenom 2015., neke države članice poduzele su važne korake za ostvarivanje minimalnih prava i standarda direktive. No dokazi iz istraživanja FRA-e pokazuju da su i dalje

prisutni značajni nedostaci, npr. praktična primjena informacija koje se daju žrtvama (članak 4.), uspostava i besplatno pružanje usluga podrške (članci 8. i 9.) i individualna procjena žrtava od strane policije (članak 22.). Većina država članica EU-a još mora donijeti relevantne mjere za prijenos direktive u nacionalno zakonodavstvo.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se žrtvama zločina omogućilo da ostvare svoja prava i kako bi ih se osnažilo da to i učine, FRA smatra da bi države članice bez odgode trebale ispraviti postojeće nedostatke u svojim pravnim i institucionalnim okvirima. U skladu s obvezama koje proizlaze iz Direktive o pravima žrtava, trebale bi pojačati kapacitete i financiranje sveobuhvatnih službi za potporu žrtvama kojima bi sve žrtve zločina trebale moći besplatno pristupiti.*

Priznavanje nasilja nad ženama kao kršenja temeljnih prava, što odražava načelo jednakosti na temelju

spola, kao i ljudsko dostojanstvo i pravo na život, napredovalo je u 2015. budući da su četiri države članice EU-a ratificirale Istanbulsku konvenciju, a Europska komisija najavila „Plan o mogućem pristupačnu EU-a konvenciji“. Međutim, i dalje su potrebne nove pravne i političke mjere za sprečavanje nasilja nad ženama. Komisija i pojedine države članice iskoristile su podatke iz istraživanja FRA-e o učestalosti i prirodi različitih oblika nasilja nad ženama na cijelom području EU-a kako bi se založile za bolje pravne i političke odgovore za borbu protiv nasilja nad ženama.

#### Mišljenja FRA-e

*Kako bi se poboljšali pravni i politički odgovori za borbu protiv nasilja nad ženama, FRA smatra da Europska unija treba pristupiti Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija), kao što je opisano u Komisijinu planu. Države članice EU-a trebale bi ratificirati i učinkovito provesti konvenciju.*



## 8 Napreci u provođenju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom

*Godine 2015., pet godina nakon pristupanja EU-a Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom (CRPD), ugovorno tijelo Ujedinjenih naroda (UN), Odbor za prava osoba s invaliditetom (Odbor CRPD-a), prvi je put preispitalo ispunjava li EU obveze u vezi s ljudskim pravima. Odbor CRPD-a u zaključnim je opažanjima napravio nacrt za dodatne korake koji su potrebni da bi EU ispunio svoje obveze u skladu s konvencijom. CRPD pokreće široke procese promjena na nacionalnoj razini jer države članice nastoje uskladiti svoj zakonski okvir sa standardima konvencije. Izgledno je da će se ti procesi i nastaviti jer okviri za praćenje uspostavljeni u skladu s člankom 33. stavkom 2. konvencije dodatno provjeravaju usklađenost zakonodavstva s CRPD-om.*

### Mišljenja FRA-e

Budući da je ugovorno tijelo UN-a, Odbor CRPD-a, po prvi put preispitalo ispunjava li EU međunarodne obveze u vezi s ljudskim pravima, zaključna opažanja odbora o provođenju CRPD-a od strane EU-a objavljena 2015. predstavljaju važnu točku za posvećenost EU-a jednakosti i poštovanju ljudskih prava. Široke preporuke pružaju smjernice za zakonodavne i političke mjere u svim područjima nadležnosti EU-a.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se omogućila potpuna provedba CRPD-a, FRA smatra da bi institucije EU-a trebale iskoristiti zaključna opažanja Odbora CRPD-a kao priliku da daju pozitivan primjer osiguravanjem brze provedbe preporuka odbora. Budući da predstavlja EU u skladu s konvencijom, Europska komisija mora blisko surađivati s ostalim institucijama, tijelima i agencijama EU-a te s državama članicama kako bi koordinirala učinkovitim i sustavnim provođenjem zaključnih opažanja. Modaliteti te suradnje mogli bi se odrediti u strategiji za provođenje CRPD-a, kao što je predložio Odbor CRPD-a, kao i u ažuriranoj Europskoj strategiji za osobe s invaliditetom (2010.-2020.).*

Kako se 2016. godine bliži deseta obljetnica stupanja CRPD-a na snagu, dokazi pokazuju da je on poslužio kao snažan pokretač zakonskih i političkih reformi na europskoj i nacionalnoj razini. No pristup invaliditetu utemeljen na ljudskim pravima koji konvencija zahtijeva još uvijek se ne odražava u potpunosti u zakonodavstvu ili oblikovanju politika na razini EU-a ili nacionalnoj razini.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se promijenila činjenica da pristup invaliditetu utemeljen na ljudskim pravima još uvijek nije u potpunosti podržan, FRA smatra bi EU i njegove države članice trebali razmotriti pojačavanje napora za usklađivanje svojih zakonskih okvira sa zahtjevima CRPD-a. Kao što preporučuje Odbor CRPD-a, to bi moglo uključiti sveobuhvatan pregled zakonodavstva kako bi se osigurala potpuna usklađenost s odredbama konvencije. Takvi pregledi na razini EU-a i na nacionalnoj razini mogli bi postaviti jasne ciljeve i vremenske okvire za reforme te identificirati odgovorne subjekte.*

Pregledi koje je Odbor CRPD-a izvršio za EU, Hrvatsku, Češku i Njemačku 2015. godine pokazuju da procesi pregleda koji vrše tijela za praćenje nude vrijednu priliku da organizacije civilnog društva, uključujući i organizacije za osobe s invaliditetom, daju svoj doprinos. Zadržavanje te razine uključenosti i savjetovanja tijekom cijelog procesa provođenja zaključnih opažanja predstavlja veći izazov zbog širokog raspona preporuka odbora.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se zadržala razina uključenosti kojoj je do sada svjedočio pregled CRPD-a, FRA smatra da bi EU i njegove države članice trebali razmisliti o strukturiranom i sustavnom savjetovanju i uključivanju osoba s invaliditetom prilikom poduzimanja koraka za provođenje zaključnih opažanja Odbora CRPD-a. To bi savjetovanje trebalo biti u potpunosti dostupno i omogućavati sudjelovanje svih osoba s invaliditetom, neovisno o vrsti oštećenja.*

Do kraja 2015. samo Finska, Irska i Nizozemska nisu ratificirale CRPD, iako su poduzele značajne korake za dovršavanje reformi koje su potrebne za ratifikaciju. Iako su ratificirali glavnu konvenciju do 2012. godine, dodatne četiri države članice i EU još uvijek moraju ratificirati Izborni protokol CRPD-u koji omogućuje pojedincima da podnose žalbe Odboru CRPD-a.

#### Mišljenja FRA-e

*Da bi se CRPD u potpunosti ratificirao, FRA smatra da bi države članice EU-a koje ga još nisu ratificirale trebale razmisliti o hitnom poduzimanju koraka za finaliziranje posljednjih reformi koje stoje na putu ratifikacije CRPD-a. EU i države članice koje još trebaju nadopuniti ratifikaciju CRPD-a donošenjem Izbornog protokola trebali bi razmisliti o brzom dovršavanju zakonskih postupaka potrebnih za ratificiranje Izbornog protokola.*

Krajem 2015. četiri od 25 država članica EU-a koje su ratificirale CRPD još uvijek nisu osnovale ili odredile tijelo za provođenje i praćenje konvencije, što zahtijeva članak 33. Dokazi pokazuju da nedostatak financijskih i ljudskih resursa, kao i nedostatak

čvrste zakonske osnovne za određivanje tijela, sprečavaju rad tijela koja su već uspostavljena, a posebno okvire za praćenje koji su uspostavljeni člankom 33. stavkom 2.

#### Mišljenja FRA-e

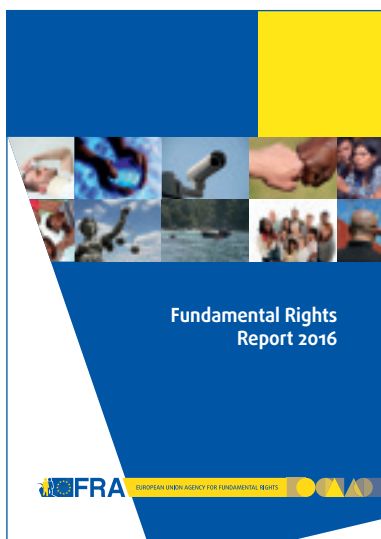
*Da bi se poboljšalo praćenje obveza utvrđenih CRPD-om, FRA smatra da bi EU i sve države članice trebali razmisliti o dodjeljivanju dovoljnih i stabilnih financijskih i ljudskih resursa okvirima za praćenje uspostavljenima člankom 33. stavkom 2. kako bi im se omogućilo izvršavanje njihovih funkcija. Također bi trebali razmisliti o tome da zajamče nezavisnost okvira za praćenje tako da osiguraju da njihov sastav i rad uzimaju u obzir Pariška načela o funkcioniranju nacionalnih institucija za ljudska prava, kao što zahtijeva članak 33. stavak 2. Nezavisnosti bi pridonijelo i uspostavljanje formalne zakonske osnove za okvire za praćenje na razini EU-a i na nacionalnoj razini kojom bi se jasno odredili uloga i područje primjene tih okvira. Države članice koje još uvijek moraju odrediti tijela iz članka 33. to bi trebale učiniti što prije te bi im trebale osigurati resurse i mandate za učinkovito provođenje i praćenje obveza utvrđenih CRPD-om.*











Europska unija (EU) i njezine države članice u 2015. godini uvele su i nastojale postići brojne inicijative za zaštitu i jačanje temeljnih prava. FRA-ino *Izvešće o temeljnim pravima 2016.* sažima i analizira glavna zbivanja te donosi FRA-ina mišljenja o temeljnim pravima u EU-u između siječnja i prosinca 2015. godine. Ističući postignuti napredak, ali i stalne prepreke, pruža uvid u glavna pitanja koja oblikuju rasprave o temeljnim pravima diljem EU-a.

Glavni dio ovogodišnjeg izvješća detaljnije se bavi pitanjima azila i migracija. U ostalim poglavljima raspravlja se o Povelji Europske unije o temeljnim pravima i njezinoj primjeni u državama članicama; jednakosti i nediskriminaciji; rasizmu, ksenofobiji i srodnoj netoleranciji; integraciji Roma; informacijskom društvu, privatnosti i zaštiti podataka; pravima djeteta; pristupu pravdi, uključujući prava žrtava kaznenih djela; te naprecima u provođenju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.

## Dodatne informacije:

Cjelovito FRA-ino Izvešće o temeljnim pravima 2016. (*Fundamental Rights Report 2016*) potražite na <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

Pogledajte i povezane FRA-ine publikacije:

- FRA (2016.), *Izvešće o temeljnim pravima 2016. – Mišljenja FRA-e*, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (dostupno na 24 službena jezika EU-a)
- FRA (2016), *Asylum and migration into the EU in 2015* (Azil i migracije u EU u 2015. godini), Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (dostupno na engleskom i francuskom jeziku)

Prethodna godišnja izvješća FRA-e o izazovima i postignućima na području temeljnih prava u Europskoj uniji za određenu godinu potražite na: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (dostupno na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku).



Ured za publikacije

## FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija  
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2016.  
Fotografije: © iStockphoto; Europska komisija; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-279-4, doi:10.2811/415408  
PDF: ISBN 978-92-9491-299-2, doi:10.2811/24088