

Bruxelles, 18.5.2017.
COM(2017) 239 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Izvješće o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima za 2016.

{SWD(2017) 162 final}

1. Uvod

Temeljna prava i vrijednosti na kojima se temelji Europska unija stavljeni su na kušnju 2016. Događaji u državama članicama pokazali su da poštovanje vrijednosti i prava utvrđenih u Povelji EU-a o temeljnim pravima ne treba uzimati zdravo za gotovo.

Europska unija suočila se s brojnim izazovima: posljedicama dosad nezabilježenog priljeva izbjeglica na vanjskim granicama, gospodarskom neravnotežom i nizom terorističkih napada. Ljudi pogođeni brojnim krizama nisu sigurni da će njihova djeca živjeti u boljem svijetu. Pitaju se mogu li ih institucije i dalje štititi od izazova i prijetnji migracija, financijskih previranja i terorizma. U tom su kontekstu nacionalizam, populizam i nesnošljivost naišli na plodno tlo te isključenost i izolaciju predstavljaju kao jedini način da se prevladaju trenutačni problemi.

U kontekstu sve veće netolerancije važno je i da EU ponovno snažno potvrdi i promiče jednaka prava za sve. Treći Godišnji kolokvij o temeljnim pravima 2017. bit će posvećen promicanju prava žena i rodnoj jednakosti. To će biti i prilika za raspravu o gospodarskom i političkom osnaživanju uloge žene u gospodarstvu i politici, pravima žena u javnim i privatnim sferama života i borbi protiv svih oblika nasilja nad ženama, što je i tema usmjerenih mjera tijekom čitave godine.

Cijelo okruženje snažno utječe na temeljna prava u Europskoj uniji. EU mora odlučno nastojati braniti svoje zajedničke vrijednosti – demokraciju, temeljna prava i vladavinu prava – od svih sila čiji je cilj podijeliti naša društva te ugroziti naš model otvorenosti i solidarnosti. Europske i nacionalne institucije moraju ponovno pridobiti povjerenje građana tako da pokažu kako mogu zajamčiti slobodu, sigurnosti i blagostanje. U tom nastojanju središnju ulogu imat će uspješna zaštita te promicanje temeljnih prava i zajedničkih vrijednosti, a europske institucije trebaju biti primjer drugima. U tom je pogledu Povelja neprocjenjiv instrument čiji potencijal treba iskoristiti u potpunosti.

2. Primjena Povelje EU-a

2.1. Promicanje i zaštita temeljnih prava

Temeljna prava za sve građane Europske unije

Tijekom 2016. Europska unija pokrenula je nekoliko inicijativa kako bi se konkretizirala prava zajamčena Poveljom na dobrobit njezinih građana. Cilj je velikog dijela tih inicijativa zajamčiti pravednost i socijalnu pravdu. Komisija je, primjerice, započela javno savjetovanje za razvoj europskog **stupa socijalnih prava**¹. Oslanjajući se na socijalna prava zajamčena Poveljom, europskim stupom socijalnih prava utvrđuju se načela za dobro funkcioniranje te pravednost tržišta

¹ Rezultati savjetovanja, koje se održavalo od ožujka do prosinca 2016., trenutačno se preispituju te će ih se uključiti u prijedlog Komisije o europskom stupu socijalnih prava. Više informacija dostupno je na: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en

rada i sustava socijalne skrbi. Obuhvatit će se pitanja od ključne važnosti za građane, poput jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada, pravednih radnih uvjeta i održive socijalne zaštite.

Pokrenuta je i Europska platforma kako bi se ojačala suradnja u rješavanju neprijavljenog rada ² te se time osiguralo poštovanje **prava na poštene i pravične radne uvjete** (članak 31. Povelje).

Tijekom 2016. poduzeti su i koraci za promicanje **prava na obiteljski život** (članak 7. Povelje):

- Komisija je predložila nova pravila u pogledu Uredbe Bruxelles IIa, koja će, kad se donese, poboljšati zaštitu djece u prekograničnim sporovima o roditeljskoj odgovornosti povezanih sa skrbništvom ³,
- donesene su dvije nove uredbe kako bi se međunarodnim parovima koji su u braku ili registriranom partnerstvu olakšalo svakodnevno upravljanje imovinom i njezina podjela u slučaju razvoda ili smrti jednog partnera ⁴.

Pravo na pošteno suđenje (članci 47. i 48. Povelje) ostvaruje se donošenjem niza direktiva: o pretpostavci nedužnosti i pravu sudjelovanja na raspravi ⁵, o pravnoj pomoći ⁶ i o postupovnim jamstvima za djecu ⁷. Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu i nova pravila u pogledu Uredbe Bruxelles IIa imat će pozitivan učinak na **prava djeteta** (članak 24. Povelje).

Komisija je pokrenula platformu za internetsko rješavanje sporova ⁸, koja potrošačima služi kao alat za rješavanje sporova s trgovcima u EU-u povezanih s internetskom kupnjom u izvansudskom postupku, jeftino, jednostavno, brzo i na svim službenim jezicima EU-a, jačajući time **zaštitu potrošača** (članak 38. Povelje).

Zaštita osobnih podataka građana u EU-u i šire

² Odluka (EU) 2016/344 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o pokretanju Europske platforme za jačanje suradnje u rješavanju neprijavljenog rada, SL L 65, 11.3.2016., str. 12.–20.

³ Prijedlog uredbe Vijeća o nadležnosti, priznavanju i izvršenju odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o međunarodnoj otmici djece (preinaka), COM/2016/0411 final, 30.6.2016.

⁴ Uredba Vijeća (EU) 2016/1103 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima bračnoimovinskih režima, SL L 183, 8.7.2016., str. 1.–29.; Uredba Vijeća (EU) 2016/1104 od 24. lipnja 2016. o provedbi pojačane suradnje u području nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja odluka u stvarima imovinskih posljedica registriranih partnerstava SL L 183, 8.7.2016., str. 30.–56.

⁵ Direktiva (EU) 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, SL L 65, 11.3.2016., str. 1.–11.

⁶ Direktiva (EU) 2016/1919 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga, SL L 297, 4.11.2016., str. 1–8.

⁷ Direktiva (EU) 2016/800 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičenici ili optuženici u kaznenim postupcima, SL L 132, 21.5.2016., str. 1.–20.

⁸ Dostupno na: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>

Još jedno ključno područje djelovanja 2016. bila je **zaštita osobnih podataka** (članak 8. Povelje). Donošenje Opće uredbe o zaštiti podataka (OUZP)⁹ i Direktive o zaštiti podataka za policijska i kaznenopravna tijela¹⁰ bilo je velik napredak u tom pogledu.

Primjenom OUZP-a osnažuju se i moderniziraju postojeća pravila te će ljudi imati lakši pristup vlastitim osobnim podacima, pravo na prenosivost podataka, jasnije „pravo na zaborav” i neka prava koja građani imaju u slučaju povrede osobnih podataka. OUZP-om se od poduzeća i organizacija zahtijeva i da nacionalno nadzorno tijelo moraju obavijestiti o ozbiljnim povredama osobnih podataka što je prije moguće kako bi korisnici mogli poduzeti odgovarajuće mjere. OUZP je jedinstven pravni instrument EU-a kojim se utvrđuje jedinstven skup pravila koja građanima jamče jednaku razinu zaštite bez obzira na to gdje se u EU-u se nalaze.

Direktivom (EU) 2016/680 nastoji se uspostaviti učinkovita razmjena informacija među nacionalnim provedbenim tijelima i zajamčiti propisna zaštita podataka žrtava, svjedoka i osumnjičenika u okviru kaznene istrage ili kaznenog progona. Sva obrada podataka u svrhu kaznenog progona u Uniji mora biti u skladu s načelima nužnosti, proporcionalnosti i zakonitosti te se moraju osigurati odgovarajuće zaštitne mjere za pojedince.

Uz pojačanu zaštitu u EU-u, Komisija je zajamčila i odgovarajuću zaštitu podataka izvan EU-a. U srpnju 2016. donijela je odluku o primjerenosti europsko-američkog **sustava za zaštitu privatnosti** kojom se jamči slobodan protok osobnih podataka u komercijalne svrhe među europskim i američkim poduzećima registriranim u tom sustavu istodobno jamčeći temeljno pravo na zaštitu podataka.

Sljedeći važan korak bilo je sklapanje **Krovnog sporazuma**¹¹ između EU-a i SAD-a u prosincu kojim se jamči visok stupanj zaštite podataka pri svakom prijenosu osobnih podataka između EU-a i SAD-a u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Zaštita prava najranjivijih

U teškim vremenima često su najteže pogođeni najranjiviji. Još jedno važno područje djelovanja EU-a 2016. bilo je bavljenje migracijskom krizom, posebice zaštita **prava na azil** (članak 18. Povelje) i poštovanje **načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja** (članak 19. Povelje). Nakon objave

⁹ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016., str. 1.–88.

¹⁰ Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119, 4.5.2016., str. 89.–131.

¹¹ Sporazum između Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije o zaštiti osobnih informacija u vezi sa sprečavanjem, istragom, otkrivanjem i progonom kaznenih djela; http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf.

Komunikacije o **reformi zajedničkog europskog sustava azila** (CEAS)¹² u travnju 2016. Komisija je predložila izmjene postojećih pravila radi:

- (i) uspostavljanja poštenijeg i održivijeg sustava raspodjele podnositelja zahtjeva za azil među državama članicama (prijedlog preinake Dublinske uredbe)¹³ i jamčenja njegove primjene (prijedlog preinake Uredbe o Eurodacu)¹⁴;
- (ii) veće usklađenosti postupaka azila i standarda međunarodne zaštite kako bi se osigurao visok stupanj zaštite i prihvata te odgovarajućih zaštitnih mjera za tražitelje azila diljem EU-a i smanjila nezakonita sekundarna kretanja (prijedlog Uredbe o postupcima azila¹⁵, Uredbe o kvalifikaciji¹⁶ i preinaka Direktive o uvjetima prihvata¹⁷);
- (iii) olakšavanja zajedničkog pristupa pitanju sigurnog i zakonitog dolaska u EU ljudi u potrazi za međunarodnom zaštitom u duhu solidarnosti prema zemljama koje su primile velik broj raseljenih osoba (Prijedlog uredbe o uspostavi okvira Unije za preseljenje¹⁸);
- (iv) pretvaranja Europskog potpornog ureda za azil u punopravnu agenciju EU-a s proširenim ovlastima kako bi se riješili strukturni nedostaci sustava azila EU-a (Prijedlog uredbe o Agenciji Europske unije za azil¹⁹).

Promicanje i zaštita **prava djeteta** (članak 24. Povelje) bili su okosnica tih zakonodavnih mjera. Osobita pozornost posvećena je djeci bez pratnje u ključnim područjima poput utvrđivanja najboljeg interesa djeteta, prava djeteta na saslušanje u postupku azila te osiguravanja odgovarajućih uvjeta prihvata i učinkovitog sustava skrbništva²⁰. Glavna tema **10. Europskog foruma o pravima djeteta** održanog u studenome bio je cjelovit pristup Komisije zaštiti sve djece migranata²¹. U prosincu je 2016. Komisija predložila jačanje Schengenskog informacijskog sustava²² kako bi se službenicima tijela za izvršavanje zakonodavstva i graničnoj straži omogućilo da lakše pronađu nestalu djecu, pa i u kontekstu migracija.

Promicanje otvorenih i tolerantnih društava bez rasizma

¹² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću prema reformi zajedničkog europskog sustava azila i proširivanju zakonitih mogućnosti za dolazak u Europu, COM(2016) 197 final, 6.4.2016.

¹³ COM(2016) 270

¹⁴ [COM\(2016\) 272](#)

¹⁵ [COM\(2016\) 467](#)

¹⁶ [COM\(2016\) 466](#)

¹⁷ COM(2016) 465

¹⁸ COM(2016) 468

¹⁹ COM(2016) 271

²⁰ Pregled izmijenjenih i predloženih odredaba za zaštitu djece u navedenim zakonodavnim prijedlozima možete pronaći na: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456. Slijedilo je donošenje Komunikacije o zaštiti djece migranata 12. travnja 2017. (COM(2017) 211 final).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_en.htm.

Sadašnja situacija prouzročila je povećanje **rasizma i nesnošljivosti prema etničkim, vjerskim i drugim manjinama** diljem Europe²³. To utječe na mnoga temeljna prava zajamčena Poveljom, primjerice na pravo na nediskriminaciju (članak 21.), pravo na dostojanstvo (članak 1.), pravo na cjelovitost osobe (članak 3.) i pravo na život (članak 2.).

Komisija je osigurala platformu za države članice, organizacije civilnog društva, europske agencije i međunarodne organizacije²⁴ kako bi unaprijeđivale odgovore na zločine iz mržnje i govor mržnje. Naglasak je stavljen na

- evidentiranje i prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje u svim državama članicama,
- jačanje potpore žrtvama,
- borbu protiv nezakonitog govora mržnje na internetu.

Uz pružanje takve političke potpore Komisija je nastavila bilateralne dijaloge s državama članicama o velikim propustima u prenošenju zakonodavstva EU-a²⁵. Nekoliko je država članica stoga izmijenilo svoj kazneni zakon.

Kako bi se zaustavilo širenje govora mržnje na internetu i kako bi se osnažili novi mediji, Komisija je 31. svibnja s Facebookom, Twitterom, YouTubeom i Microsoftom postigla dogovor o **Kodeksu postupanja za borbu protiv nezakonitoga govora mržnje na internetu**²⁶. Među ostalim poduzeća su se obvezala da će:

- u manje od 24 sata preispitati većinu valjanih prijava građana i organizacija civilnog društva za uklanjanje nezakonitog sadržaja kojim se javno potiče na nasilje i mržnju,
- takve prijave ocijeniti u kontekstu nacionalnih kaznenih zakona kojima se prenosi zakonodavstvo EU-a.

²³ Prema istraživanju Agencije za temeljna prava iz 2013. čak do 48 % ispitanika u zemljama poput Mađarske, Francuske i Belgije razmišlja o emigriranju jer se više ne osjećaju sigurno zato što su Židovi <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>. Džamije u nekoliko država članica sada imaju policijsku zaštitu, a organizacije civilnog društva 2014. i 2015. prijavile su znatan rast incidenata usmjerenih protiv muslimana u zemljama poput Francuske, Ujedinjene Kraljevine, Švedske i Belgije, uključujući nasilje prema muslimankama koje nose pokrivalo za glavu. Raste broj napada i govora mržnje usmjerenih protiv tražitelja azila i migranata te napada i podmetanja požara u skloništima za izbjeglice. Nakon referenduma u Ujedinjenoj Kraljevini koji se održao u lipnju 2016. zabilježen je val mržnje usmjerene prema osobama i skupinama zbog njihova nacionalnog ili etničkog podrijetla, a organizacije civilnog društva izvjestile su o sve izraženijoj netrpeljivosti prema Romima i osobama afričkog podrijetla u nekoliko država članica. Agencija za temeljna prava objavit će 2017. istraživanje EU MIDIS2, na temelju kojeg će se moći usporediti iskustava različitih manjinskih skupina.

²⁴ Skupina EU-a na visokoj razini za suzbijanje rasizma, ksenofobije i drugih oblika netolerancije; vidjeti: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

²⁵ Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima.

²⁶ Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.

Komisija pomno prati napredak u suradnji s organizacijama civilnog društva, državama članicama i poduzećima za informacijske tehnologije, a prve rezultate predstavila je u prosincu ²⁷.

Kako bi se suprotstavio nesnošljivosti na internetu i izvan njega, uz promicanje obrazovanja, ključne aktivnosti kojima EU pruža potporu su i promicanje medijske pismenosti, kritičkog razmišljanja i odmjerenih diskursa na najširoj razini (vidjeti odjeljak 4.).

2.2. Jamstvo poštovanja temeljnih prava

Sve aktivnosti institucija, tijela, ureda i agencija Europske unije moraju biti u skladu s Poveljom, a u slučaju nepoštovanja Povelje može se pokrenuti postupak na Sudu Europske unije. Komisija ulaže mnogo truda kako bi pitanje temeljnih prava bilo sastavni dio svih aspekata njezina djelovanja, odnosno kako bi se zajamčilo da se ona u potpunosti poštuju u svim zakonodavnim prijedlozima i prijedlozima politika.

Nova **Direktiva o suzbijanju terorizma**, o kojoj su Europski parlament i Vijeće postigli dogovor u prosincu 2016. ²⁸, dobar je primjer takvog uključivanja temeljnih prava u svoje djelovanje. Ona sadržava izričitu odredbu o temeljnim pravima, prvu svoje vrste, a pri sastavljanju i pregovaranju uzeto je u obzir nekoliko aspekata temeljnih prava, uključujući nužno i proporcionalno zadiranje u prava na slobodu kretanja, zaštitu podataka i slobodu izražavanja (članak 45., 8. i 11. Povelje). U obzir su uzeta i načela zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih djela i sankcija (članak 49. Povelje) i prava žrtava, uključujući pravo na djelotvoran pravni lijek (članak 47. Povelje). U *ex post* procjenu Direktive bit će uključen njezin učinak na temeljna prava i slobode.

Komisija je 2016. donijela prijedlog za ažuriranje **Uredbe o kontroli izvoza** za osjetljive predmete (s dvojnomo namjenom) ²⁹. Uredbom se predviđa čvrst okvir za kontrolu izvoza tehnologije za kibernetički nadzor kad postoji rizik da će se ona zloupotrijebiti za počinjenje teških povreda ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava. Nadalje, na temelju prijedloga Komisije, pravila EU-a kojima se zabranjuje izvoz i uvoz robe koja bi se mogla upotrebljavati za izvršenje smrtno kazne ili mučenje u drugim zemljama osnažena su donošenjem izmjena **Uredbe protiv mučenja** ³⁰ u studenome.

Pitanje temeljnih prava koje je sastavni dio svih aspekata njezina djelovanja proteže se i na druga područja poput korištenja financijskim sredstvima EU-a. Komisija je 2016. donijela smjernice o

²⁷ Prva ocjena novoga kodeksa dostupna je na: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf

²⁸ Direktiva (EU) 2017/541 od 15. ožujka 2017.

²⁹ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 28. rujna 2016. o uspostavi režima Unije za kontrolu izvoza, prijenosa, brokeringa, tehničke pomoći i provoza u pogledu robe s dvojnomo namjenom, COM(2016) 616 final.

³⁰ Uredba (EU) 2016/2134 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. studenoga 2016. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1236/2005 o trgovini određenom robom koja bi se mogla koristiti za izvršenje smrtno kazne, mučenje ili drugo okrutno, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, SL L 338, 13.12.2016, str. 1.

osiguravanju poštovanja Povelje kada države članice provode **europske strukturne i investicijske fondove** ³¹.

U pogledu **migracije**, u kontekstu zajedničke istrage Europskog ombudsmana o procjeni učinka Izjave EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. na ljudska prava, Komisija je izjavila da će i dalje pomno pratiti provedbu Izjave, uključujući i onaj njezin dio koji se odnosi na poštovanje ljudskih prava, u EU-u i u Turskoj ³².

Pristupanje EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i dalje je prioritet Komisije, posebice s obzirom na njezine pravne obveze prema Ugovoru. Pristupanjem će se ojačati naše zajedničke vrijednosti, poboljšati djelotvornost prava EU-a i povećati dosljednost u zaštiti temeljnih prava u EU-u. Međutim, mišljenje Suda iz prosinca 2014. (u kojem se iznosi da je nacrt Sporazuma o pristupanju iz 2013. neusklađen s Ugovorima) otvorilo je mnoga važna i složena pitanja koja zahtijevaju pokretanje ponovnih pregovora o nekoliko točaka. Komisija u svojstvu pregovarača EU-a istražuje rješenja za različita pitanja koja je postavio Sud u odgovarajućoj radnoj skupini Vijeća.

2.3. Podizanje razine osviještenosti o Povelji

Kako bi u potpunosti uživali u temeljnim pravima, građani moraju znati koja su to prava. Moraju znati i komu se obratiti ako se ona krše. Komisija je u listopadu 2016. pokrenula internetski alat **Čarobnjak za temeljna prava** ³³ za pomoć građanima u tom pogledu.

Na konferenciji „Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u nacionalnoj politici”, koju je u veljači 2016. organiziralo nizozemsko predsjedništvo, predstavljen je niz najboljih praksi i alata kako bi pomogli nacionalnim tijelima procijeniti kad i kako primijeniti Povelju pri izradi nacionalnih politika i zakonodavstva.

Nadalje, Komisija se koristi financijskim sredstvima EU-a kako bi poduprla projekte i mreže u analizi nacionalne sudske prakse povezane s Poveljom i pravnim stručnjacima ponudila osposobljavanje u pogledu njezine primjene.

Na temelju Komisijina *Izvešća o primjeni Povelje* iz 2015. Vijeće je u lipnju ³⁴ donijelo zaključke o primjeni Povelje, a Europski parlament je u prosincu donio Rezoluciju o stanju temeljnih prava u

³¹ SL C 269 od 23.7.2016., str. 1.

³² U presudi (od 28. veljače 2017.) u predmetima T-192/16, T-193/16 i T-257/16 Opći sud presudio je da se „Izjava EU-a i Turske ne može smatrati aktom koji je donijelo Europsko vijeće, a ni neka druga institucija, tijelo, ured ili agencija Unije” (stavak 71.).

³³ Njega je na temelju alata „Clarity” razvila Agencija EU-a za temeljna prava te je sada dio portala e-pravosuđe, https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-hr.do?init=true.

³⁴ Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/en/pdf>

Europskoj uniji³⁵. Rasprave u Vijeću i Europskom parlamentu pridonijele su daljnjem podizanju razine osviještenosti o kretanjima i izazovima povezanim s temeljnim pravima u EU-u.

2.4. Nadzor institucija EU-a koji provodi Sud EU-a

U spojenim predmetima *Ledra Advertising* i *Mallis and Malli*³⁶ Sud je na temelju žalbe odbio postupke za poništenje i naknadu štete koje podnose građani i poduzeća zbog smanjenja vrijednosti njihovih depozita u dvije banke na Cipru. To je dogovoreno na temelju memoranduma o razumijevanju iz 2013. između ciparskih vlasti i Europskog stabilizacijskog mehanizma. Sud je istaknuo da se Povelja odnosi na institucije EU-a čak i kada djeluju izvan pravnog okvira Unije. Ističe se kako Komisija mora osigurati da je memorandum o razumijevanju u skladu s temeljnim pravima iz Povelje. Ograničenje prava vlasništva (članak 17. Povelje) opravdano je s obzirom na cilj koji se želi postići, primjerice osigurati stabilnost bankarskog sustava europa područja kao cjeline, i s obzirom na neposrednu opasnost od financijskoga gubitka kojoj bi deponenti bili izloženi u slučaju propasti dviju banaka. Stoga je Sud zaključio kako se ne može smatrati da je Komisija pridonijela kršenju Povelje.

3. Primjena Povelje u državama članicama

3.1. Kretanja u pogledu temeljnih prava i vladavine prava

Povelja se primjenjuje na države članice samo kada provode pravo EU-a. Postupak protiv država članica zbog povrede Povelje može se stoga pokrenuti tek nakon što se ustanovi dovoljna razina povezanosti s pravom EU-a.

Međutim, čak i kada djeluju izvan okvira provedbe prava EU-a, države članice obvezne su poštovati vrijednosti na kojima se Unija temelji. Prije svega, vladavina prava preduvjet je za zaštitu temeljnih prava. Komisija je 2014. predstavila okvir usmjeren na rješavanje novih sustavnih prijetnji vladavini prava koje se ne mogu učinkovito rješavati primjenom zaštitnih mjera na nacionalnoj razini ili postojećih instrumenata (konkretno, postupcima zbog povrede propisa) na razini EU-a³⁷.

Na temelju tog okvira Komisija je zbog događaja u Poljskoj, posebice onih povezanih s Ustavnim sudom, izdala Preporuku u srpnju 2016.³⁸ i dopunsku Preporuku prosincu 2016.³⁹ Činjenica da su legitimnost, integritet i pravilno funkcioniranje Ustavnog suda ugroženi onemogućuje učinkovito

³⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 13. prosinca 2016. o stanju temeljnih prava u Europskoj uniji u 2015. (2016/2009(INI)).

³⁶ Predmeti C-8-10/15P i C-105-109/15P.

³⁷ Komunikacija „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM(2014) 158 final, 19.3.2014.

³⁸ Preporuka Komisije (EU) 2016/1374 od 27. srpnja 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj; C/2016/570; SL L 217, 12.8.2016, str. 53.–68.

³⁹ Preporuka Komisije (EU) 2017/146 od 21. prosinca 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuje Preporuka Komisije (EU) 2016/1374; C/2016/8950; SL L 22, 27.1.2017., str. 65–81.

ocjenjivanje ustavnosti. Rješavanje tog problema pitanje je od zajedničkog interesa. Ne poštuje li se više vladavina prava u kojoj državi članici, ugroženo je samo funkcioniranje Europske unije.

U listopadu 2016. Europski parlament donio je rezoluciju o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava⁴⁰. Komisija je izrazila zadovoljstvo općim ciljem te rezolucije, a to je osigurati poštovanje i primjenu zajedničkih vrijednosti i pravila EU-a⁴¹. Komisija, međutim, smatra da bi trebalo iskoristiti postojeće instrumente što je više moguće i izbjeći udvostručavanje. Postoji velik broj instrumenata i dionika koji već omogućuju cijeli niz komplementarnih i učinkovitih mehanizama za promicanje i očuvanje zajedničkih vrijednosti. Komisija će nastaviti pridavati vrijednost tim sredstvima i oslanjati se na njih. Jedna od temeljnih ideja Parlamenta bila je različite postojeće podatke i izvješća o stanju temeljnih prava u državama članicama učiniti dostupnijima i vidljivijima, pa i na nacionalnoj razini. Komisija je izrazila zadovoljstvo time s obzirom na to da i brojni drugi dionici, među ostalima Vijeće Europe i njegova Venecijanska komisija, Agencija EU-a za temeljna prava te nevladine organizacije, prikupljaju podatke o vladavini prava, demokraciji i temeljnim pravima u državama članicama.

3.2 Smjernice Suda Europske unije za države članice

Na temelju sustava zahtjeva za odluke o prethodnim pitanjima Sud je nastavio davati smjernice nacionalnim sucima u pogledu primjenjivosti i tumačenja Povelje.

U spojenim predmetima *Tele2 Sverige AB*⁴² i *Tom Watson e.a*⁴³ Sud je ispitao zakone u dvije države članice koje su tražile opće i sveobuhvatno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji svih pretplatnika i registriranih korisnika u pogledu svih sredstava elektroničke komunikacije. Sud je presudio da se tim zakonima ograničavaju temeljna prava na privatni život i zaštitu osobnih podataka (članak 7. i 8. Povelje). Zbog širokog opsega i ograničenih zaštitnih mjera ni jedno od tih ograničenja nije se smatralo opravdanim, čak ni kada je cilj bio borba protiv teških kaznenih djela. Međutim, njime se može opravdati ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, pod uvjetom da je ograničeno samo na najnužnije kad je riječ o kategorijama podataka koji se trebaju zadržati, predviđenim komunikacijskim sredstvima, osobama na koje se zadržavanje odnosi kao i njegovu trajanju.

U predmetu *GS Media BV*⁴⁴ Sud je donio presudu o **postavljanju poveznica** u kontekstu temeljnog prava na slobodu izražavanja (članak 11. Povelje). Medijsko poduzeće objavilo je na svojoj internetskoj stranici poveznicu koja je posjetitelje vodila na internetske stranice na kojima su bile

⁴⁰ Rezolucija Europskog parlamenta o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava od 25. listopada 2016.

⁴¹ Plenarna sjednica Europskog parlamenta održana 25. listopada 2016.

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

⁴⁴ C-160/15.

dostupne fotografije slavne osobe snimljene za časopis *Playboy*. Budući da nositelj autorskih prava nije odobrio objavljivanje tih fotografija na tim internetskim stranicama, urednik časopisa tvrdio je kako je njihovo objavljivanje povreda autorskih prava. Medijsko poduzeće nastavilo je objavljivati te i slične poveznice, a neke stare poveznice postale su nedostupne. S obzirom na primjenjivu Direktivu EU-a o autorskim pravima⁴⁵, Sud je presudio da je za svako priopćavanje djela javnosti potrebno dobiti ovlaštenje nositelja autorskih prava. Sud je smatrao da je distribucija poveznica na djela na tim internetskim stranicama bez ovlaštenja nositelja autorskih prava predstavljala „priopćavanje javnosti”. Međutim, Sud je napomenuo kako u pojedinačnim slučajevima osoba koja objavljuje poveznicu možda ne može procijeniti je li takvo ovlaštenje dano. U tom kontekstu trebalo je pronaći pravednu ravnotežu između prava koja imaju nositelji autorskih prava i prava na slobodu izražavanja osobe koja objavljuje poveznicu. No ako je ta osoba bila svjesna povrede autorskih prava ili je trebala biti svjesna povrede autorskih prava, kao što je to bilo u ovom slučaju, njezini su postupci predstavljali „priopćavanje javnosti” bez suglasnosti nositelja autorskih prava.

Presuda u spojenim predmetima *Aranyosi i Căldăraru*⁴⁶ odnosila se na obvezu država članica da poštuju temeljna prava zajamčena Poveljom, konkretno **zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne** pri izvršenju **europskog uhiđenog naloga**. Sud je presudio da, u skladu s člankom 4. (kojim se utvrđuje apsolutno pravo), ako tijela izvršitelji imaju informacije koje ukazuju na stvarnu opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zbog uvjeta pritvora u državi koja izdaje europski uhiđbeni nalog, ona moraju ocijeniti rizik za tu osobu kada odlučuju treba li izvršiti europski uhiđbeni nalog. Ako se utvrdi da postoji rizik za tu osobu, izvršenje europskog uhiđbenog naloga mora se prijaviti i od njega se može odustati ako se ni u razumnom roku ne može isključiti taj rizik. Pri ocjenjivanju rizika tijelo koje je odgovorno za provedbu uzet će u obzir temeljno **pravo na slobodu** te osobe i načelo **pretpostavke nedužnosti** (članak 6. i 48. Povelje).

3.3. Nacionalna sudska praksa u kojoj se citira Povelja

Nacionalni suci i dalje imaju ključnu ulogu u zaštiti temeljnih prava i vladavine prava. Agencija Europske unije za temeljna prava⁴⁷ utvrdila je da su se nacionalni sudovi i 2016. nastavili služiti Poveljom kao izvorom smjernica i nadahnuća, čak i u znatnom broju slučajeva koji su izvan područja primjene prava EU-a.

⁴⁵ Direktiva 2001/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2001. o usklađivanju određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacijskom društvu, SL L 167, 22.6.2001., str. 10.–19.

⁴⁶ C-404/15, C-659/15.

⁴⁷ Godišnje izvješće Agencije za temeljna prava za 2016., za objavu u svibnju 2017.

Prava djeteta (članak 24. Povelje) bila su posebice u središtu pozornosti. Jedan predmet na sudu u Ujedinjenoj Kraljevini ⁴⁸ odnosio se na nigerijskog državljanina koji je 25 godina živio u Ujedinjenoj Kraljevini. Njegove kćeri (koje imaju 13 i 11 godina) britanske su državljanke. Podnio je žalbu protiv naloga za deportaciju na temelju javnog poretka. Sud je preinačio presudu prvostupanjskog suda smatrajući da nije uzeo u obzir pravo djece na održavanje redovita osobnog odnosa i izravnoga kontakta s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti s njegovim interesima (članak 24.). Ta odredba Povelje protumačena je kao „samostalno pravo” u kontekstu imigracijskog prava.

U jednom drugom predmetu švedski je sud presudio na temelju članka 24. Povelje kao jedinog pravnog izvora koji nacionalno kazneno pravo tumači na način koji pogoduje djeci ⁴⁹. Uobičajena kazna za osobe koje pomažu ulasku bilo kojeg stranca u Švedsku u zamjenu za novac jest tri do četiri mjeseca zatvora. Međutim, u tom je slučaju sud utvrdio da je motivacija optuženika bila želja za pomaganjem djeci. Stoga je sud, uzimajući u obzir članak 24. Povelje i obvezu državnih nadležnih tijela da presude u interesu djeteta, izrekao samo uvjetnu kaznu i propisao društveno koristan rad.

4. Glavni dio: Godišnji kolokvij o temeljnim pravima iz 2016. „Pluralizam medija i demokracija”

Godišnji kolokvij o temeljnim pravima jedinstvena je prilika za dijalog kojim se promiče suradnja i politički angažman radi promicanja i zaštite temeljnih prava u EU-u. On je i prilika za utvrđivanje i donošenje konkretnih političkih mjera povezanih s pitanjima temeljnih prava koja su trenutačno u središtu pozornosti.

Na drugom godišnjem kolokviju (održanom 17. i 18. studenoga 2016.) proučavale su se veze između slobodnih i pluralističkih medija i demokracije iz perspektive temeljnih prava ⁵⁰. Tvorci nacionalnih politika i politika EU-a, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, glavni urednici, novinari, nacionalna regulatorna tijela, predstavnici različitih udruženja novinara i medija te poduzeća za informacijske tehnologije, pripadnici akademske zajednice, suci i drugi pravni stručnjaci dali su prijedloge ključnih mjera za sve uključene strane, a te mjere uključene su u zaključke kolokvija koje je Komisija objavila nedugo nakon što je kolokvij održan ⁵¹.

⁴⁸ Viši sud (Odjel za imigraciju i azil) *Adebayo Abdul v. Secretary of State for the Home Department*, [2016.] UKUT 106 (IAC).

⁴⁹ *Skåne and Blekinge*, Žalbeni sud, predmet B 7426-15, presuda od 5. prosinca 2016.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

Jedna od tema bila je zaštita slobode i neovisnosti medija od političkih i financijskih pritisaka. Sudionici su istaknuli važnost neovisnosti regulatornih tijela za medije i pozvali na brzo donošenje zakonodavnog prijedloga Komisije o izmjeni Direktive o uslugama audiovizualnih medija ⁵².

Raspravljalo se i o osnaživanju novinara te njihovoj zaštiti od pritisaka, prijetnji, fizičkog nasilja i govora mržnje. Sudionici su naglasili važnost suzbijanja nekažnjavanja kaznenih djela i izražavanja mržnje protiv novinara, posebice žena. Na temelju toga omogućit će se dodjela financijskih sredstava za projekte o medijskom pluralizmu, zaštiti novinara i suzbijanju govora mržnje na internetu. U studenome 2016. Komisija je pokrenula kampanju diljem Europe i proglasila godinu mjera usmjerenih na suzbijanje nasilja nad ženama, uključujući nasilje nad ženama u medijima, i njegovo sprečavanje ⁵³.

Sudionici su se osvrnuli i na izazove i prilike koje nastaju u konvergiranom medijskom okruženju. Raspravljalo se o ulozi etičkog novinarstva i medijske pismenosti te o financijskoj održivosti kvalitetnih medija i istraživačkog novinarstva. Govorilo se i o učinku koji uporaba algoritama i širenje lažnih vijesti mogu imati na pluralizam medija i na dobro utemeljenu demokratsku raspravu. Daljnje mjere obuhvaćaju financijska sredstva za medijsku pismenost, potporu utvrđivanju etičke dobre prakse promicanja kvalitetnog informiranja te pokretanje Komisijine procjene učinka i javno savjetovanje ⁵⁴ o zaštiti zviždača.

5. Zaključak

Nedavni događaji u EU-u i drugdje u svijetu ozbiljna su prijetnja temeljnim pravima. Komisija je i dalje oprezna i zalaže se za visoku razinu zaštite temeljnih prava u EU-u. Pospješit će svoje djelovanje kako bi osigurala da su zakonodavni prijedlozi i zakonodavne mjere EU-a u potpunosti usklađeni s Poveljom. Cilj joj je jamčiti da sva tijela koja su vezana Poveljom nastave poštovati Povelju.

Važnost sustava zaštitnih mehanizama u demokratskim društvima, posebice ključna uloga vrhovnih i ustavnih sudova u očuvanju zajedničkih vrijednosti EU-a, iznimno je velika i tu ulogu potrebno je očuvati, uz poštovanje neovisnosti pravosuđa. Vanjski neovisni nadzor (pa i prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima) neophodan je u demokratskim društvima. Ključna uloga organizacija civilnog društva u obnavljanju angažmana u području demokracije, vladavine prava i temeljnih prava treba se njegovati i čuvati.

⁵² Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga u pogledu promjenjivog stanja na tržištu, COM/2016/0287 final, 25. svibnja 2016.

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.