



Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 257 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Letno poročilo o izvajanju Listine EU o temeljnih pravicah za leto 2018

{SWD(2019) 198 final}

1. Uvod

Evropska komisija vsako leto poroča o tem, kako se Listina EU o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina)¹ uporablja v EU in njenih državah članicah. V tem poročilu je obravnavano leto **2018**. To poročilo **zaznamuje tudi 10. obletnico začetka veljavnosti Listine**.

Iz tega poročila je razvidno, da so se uresničile obljube, da bo Listina postala najsodobnejši, najnaprednejši in najcelovitejši pravno zavezujoč instrument na področju temeljnih pravic. Listina je najučinkovitejša in dejansko vpliva na življenje ljudi, kadar jo uporabljajo vsi akterji v verigi izvrševanja.

Ne glede na to pa je mogoče izvajanje še izboljšati, zlasti na nacionalni ravni. Iz rezultatov nedavne raziskave Eurobarometer o ozaveščenosti o Listini² izhaja, da je le 42 % vprašanih slišalo za Listino in le 12 % jih ve, kaj Listina je. Več informacij o pravicah iz Listine si želi 60 % vprašanih, ki želijo vedeti tudi, na koga se lahko obrnejo, kadar so kršene njihove pravice.

Zagotoviti je treba, da Listina koristi vsem. Nacionalni organi, vključno s sodišči, morajo Listino uporabljati pri izvajanju prava EU. Civilna družba in zagovorniki pravic imajo ključno vlogo pri ozaveščanju o pravicah iz Listine in zagotavljanju, da jih lahko vsi učinkovito uživajo. Učinkovito varstvo temeljnih pravic ni mogoče brez prizadevnih organizacij civilne družbe in zagovornikov pravic. Leta 2018 je Komisija sprejela pravne ukrepe za zagotovitev, da lahko organizacije civilne družbe delujejo varno in neodvisno³. Predlagala je tudi zakonodajo za okrepitev finančne podpore za njihovo delo⁴.

V pričakovanju evropskih volitev maja 2019 je Komisija ukrepala⁵, da državljanom zagotovi svobodno uveljavljanje njihovih volilnih pravic in dobro obveščenost. Zdrava demokracija in spoštovanje pravne države sta ključna pogoja za spodbujanje in varstvo temeljnih pravic, velja pa tudi obratno.

¹ Sporočilo Komisije z naslovom „Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji“ (COM(2010) 573).

² Posebna raziskava Eurobarometer št. 487 b.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

⁴ COM(2018) 384, na voljo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=COM:2018:384:FIN>; COM(2018) 383, na voljo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A383%3AREV1>.

⁵ Glej oddelek 2.1.3.

2. Uporaba Listine v EU in s strani EU

2.1 Spodbujanje in varstvo temeljnih pravic

2.1.1 Podpora organizacijam civilne družbe in zagovornikom človekovih pravic

Organizacije civilne družbe, ki delujejo na področju temeljnih pravic, nacionalne institucije za človekove pravice in organi za enakost imajo ključno vlogo pri ozaveščanju o pravicah iz Listine in zagotavljanju njihovega učinkovitega izvajanja v praksi. Podpora navedenim akterjem in njihova zaščita sta še pomembnejša, kadar so temeljne pravice ogrožene⁶. Položaj organizacij civilne družbe je bil osrednja tema **kolokvija Komisije o temeljnih pravicah leta 2018**⁷. Udeleženci kolokvija so poudarili, da bi organizacije civilne družbe in zagovorniki pravic morali imeti možnost delovati varno, neodvisno in pregledno. Imeti bi morali tudi dostop do zadostnih finančnih sredstev, da bi lahko ljudem pomagali uresničevati njihove temeljne pravice.

Komisija je 30. maja 2018 predlagala ustanovitev **sklada za pravosodje, pravice in vrednote za zagotavljanje nadaljnje podpore zagovornikom pravic in organizacijam civilne družbe, ki delujejo na področju varstva in spodbujanja pravic iz Listine**. Sklad bi na primer podprl organizacije civilne družbe pri izboljševanju dostopa do sodnega varstva za vse, zlasti prek dejavnosti ozaveščanja o pravicah, izmenjave dobrih praks o pravnih postopkih in usposabljanja o Listini⁸. Organizacije bi podprl tudi pri zagotavljanju učinkovitosti temeljnih pravic s financiranjem dejavnosti na področju sodelovanja v demokratičnem življenju EU, enakosti in nediskriminacije ter na področju preprečevanja rasizma in nasilja ter boja proti njima⁹.

Komisija je opravila tudi posvetovanja za izvedbo pripravljalnega ukrepa, ki ga je zahteval Evropski parlament, glede **sklada EU za finančno podporo v pravnih postopkih v zvezi s kršitvami demokracije, načela pravne države in temeljnih pravic**. Cilj je ozaveščanje

⁶ Glej publikacijo Agencije Evropske unije za temeljne pravice iz maja 2018 o izzivih, s katerimi se srečujejo organizacije civilne družbe (na voljo na <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>), in prispevek h kolokviju Komisije o temeljnih pravicah iz leta 2018 (na voljo na <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>).

⁷ Dokumenti in sklepne ugotovitve so na voljo na https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights_sl.

⁸ COM(2018) 384 (Program za pravosodje).

⁹ COM(2018) 383 (Program za pravice in vrednote).

pravnih strokovnjakov in delavcev v pravni stroki o pravicah iz Listine in o tem, kako jih je mogoče uveljavljati na nacionalni in evropski ravni.

Nadalje, Komisija je v svoj zakonodajni predlog o politikah EU za financiranje v okviru deljenega upravljanja za obdobje po letu 2020¹⁰ vključila **omogočiten pogoj o učinkoviti uporabi in izvajanju Listine**. Ta vključuje ureditev poročanja, da se preveri, ali so operacije, podprte s sredstvi EU, skladne z Listino.

Komisija je 22. junija 2018 sprejela priporočilo¹¹, v katerem države članice spodbuja k določitvi ukrepov za **izboljšanje neodvisnosti in učinkovitosti organov za enakost**. To je ključnega pomena za njihovo uspešno delovanje. Komisija je še naprej spremljala nacionalne zakonodaje, ki vplivajo na delovanje organizacij civilne družbe, in ukrepala, če je zaznala kršitev prava EU¹².

2.1.2 Vzpostavitev zaščite žvižgačev na ravni EU

Komisija je 23. aprila 2018 predlagala skupne minimalne standarde, da se zagotovi visoka raven **zaščite žvižgačev** v vsej EU¹³. Ti standardi bodo imeli jasne pozitivne učinke na varstvo svobode izražanja žvižgačev (člen 11 Listine). Zaščita žvižgačev pred povračilnimi ukrepi je bistvenega pomena za varstvo medijske svobode in nadzorne vloge preiskovalnega novinarstva v demokratični družbi.

Žvižgači bodo lahko o kršitvah prava EU, ki jih zajema direktiva, poročali prek preprosto dostopnih in varnih kanalov, tako interno (znotraj organizacije) kot tudi eksterno (pristojnemu organu). Žvižgači bodo lahko informacije tudi javno razkrili, kadar navedeni kanali ne bodo na voljo ali ne bo mogoče razumno pričakovati, da bodo ustrezno delovali, ali v primeru neposredne oziroma očitne nevarnosti za javni interes. Ta pravila bodo prav tako zagotovila prepoved povračilnih ukrepov in njihovo kaznivost ter žvižgačem omogočila učinkovita pravna sredstva v primeru teh ukrepov.

2.1.3 Spodbujanje volilnih pravic

Predsednik Juncker je v svojem govoru o stanju v Uniji 2018¹⁴ **napovedal ukrepe, da bi lahko državljani EU učinkovito, svobodno, pošteno in varno uveljavljali svoje volilne**

¹⁰ COM(2018) 375.

¹¹ COM(2018) 951.

¹² Glej oddelek 3.1.

¹³ COM(2018) 218. Evropski parlament in Svet sta 11. marca 2019 dosegla dogovor o tem predlogu.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_sl.

pravice na podlagi Listine. Podlaga zanje so priporočila iz februarja 2018¹⁵, v katerih je Komisija poudarila praktične ukrepe za izboljšanje učinkovite izvedbe volitev v Evropski parlament leta 2019. V nedavnih primerih so se pokazala tveganja množičnih spletnih dezinformacijskih kampanj, nepreglednega političnega oglaševanja, zlorabe osebnih podatkov državljanov, kršitev običajnih volilnih zaščitnih ukrepov, kibernetских napadov ter drugih poskusov za poseganje v volitve in spodkopavanje demokracije v Evropi. Cilj ukrepov, ki jih je določila Evropska komisija¹⁶, je podpreti skupno ukrepanje vseh udeležencev v demokratičnem procesu, da bi se:

- organom omogočilo hitro odkrivanje morebitnih groženj in izmenjava informacij ter zagotovil hiter in dobro usklajen odziv;
- zagotovili boljša preglednost spletnih političnih oglasov in ciljnega usmerjanja ter varnostni ukrepi za zaščito omrežij in informacijskih sistemov pred kibernetскими grožnjami;
- zagotovila podpora nacionalnim organom ter evropskim in nacionalnim političnim strankam pri pravilnem izvajanju novih obveznosti EU glede varstva podatkov¹⁷ v volilnem okviru;
- omogočila uvedba finančnih sankcij¹⁸ za kršitev pravil o varstvu podatkov, kadar je namen kršitev vplivati na izid evropskih volitev.

Komisija je 26. aprila 2018 kot nadaljnji ukrep na podlagi **poročila strokovne skupine na visoki ravni za lažne novice**¹⁹ sprejela **sporočilo o dezinformacijah**²⁰, v katerem je predstavnike spletnih platform, oglaševalske industrije in velikih oglaševalcev²¹ povabila k pripravi samoregulativnega **kodeksa ravnanja o spopadanju z dezinformacijami**²². Zaveze vključujejo zagotavljanje preglednosti političnega oglaševanja, zapiranje aktivnih lažnih računov, označevanje sporočil, ki jih širijo „boti“, in izboljšanje prepoznavnosti vsebin, pri katerih so bila preverjena dejstva. Komisija in visoka predstavnica sta to sporočilo dopolnili s

¹⁵ C(2018) 900.

¹⁶ C(2018) 5949, COM(2018) 638, COM(2018) 636 in COM(2018) 630.

¹⁷ Nova pravila EU o varstvu podatkov so se začela uporabljati maja 2018. Veljajo za vse evropske in nacionalne politične stranke ter druge akterje v volilnem okviru, kot so posredniki podatkov in platforme družbenih medijev.

¹⁸ Sankcije bi znašale 5 % letnega proračuna zadevne evropske politične stranke ali fundacije. Izvrševal jih bo Organ za evropske politične stranke in evropske politične fundacije.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

²⁰ COM(2018) 236.

²¹ Facebook, Google, Twitter in Mozilla ter panožna združenja, ki zastopajo spletne platforme in oglaševalsko industrijo.

²² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

skupnim akcijskim načrtom²³ proti dezinformacijam. Ta vključuje boljša orodja za analizo podatkov in odkrivanje, sistem hitrega opozarjanja za izmenjavo informacij o dezinformacijskih kampanjah in usklajevanje odzivov ter spremljanje izvajanja kodeksa ravnanja.

2.1.4 Spodbujanje družbe, v kateri prevladujejo strpnost, pluralizem in nediskriminacija

Iz podatkov, ki jih je leta 2018 objavila Agencija EU za temeljne pravice, izhaja, da rasizem in diskriminacija še vedno naraščata²⁴. V tem okviru je **skupina na visoki ravni za boj proti rasizmu, ksenofobiji in drugim oblikam nestrpnosti** še naprej pripravljala odzive na kriminaliteto iz sovraštva in sovražni govor v EU²⁵. Ključni rezultat so bile smernice za praktično uporabo okvirnega sklepa EU o boju proti rasizmu in ksenofobiji²⁶, ki bodo državam članicam pomagale obravnavati izzive, s katerimi se srečujejo pri izvajanju svojih pravnih obveznosti v praksi v korist javnosti²⁷.

Komisija je še naprej spremljala učinek **kodeksa ravnanja za odpravo sovražnega govora na spletu²⁸**. Ocene iz leta 2018 kažejo oprijemljive rezultate pri odstranjevanju nezakonitega sovražnega govora²⁹. Družbe s področja informacijske tehnologije v povprečju odstranijo več kot 70 % prijavljenih vsebin, v primerjavi z 59 % leta 2017 in 28 % leta 2016. Leta 2018 so štiri dodatne družbe, tj. Instagram, Google+, Snapchat in Dailymotion, napovedale, da bodo pristopile h kodeksu ravnanja.

Svet je sprejel izjavo³⁰ o nadaljnjih ukrepih za boj proti **antisemitizmu**. Iz raziskave Agencije EU za temeljne pravice o antisemitizmu, ki je bila opravljena leta 2018³¹, izhaja, da težave ostajajo. Devet od desetih vprašanih je menilo, da se je v zadnjih petih letih pred izvedbo raziskave antisemitizem v njihovi državi povečal. Več kot osem od desetih jih meni, da je to resna težava. Komisija je v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo še naprej podpirala pobude za boj proti vsem oblikam antisemitizma. Gostila je 12. seminar na visoki

²³ JOIN(2018) 36.

²⁴ Rezultati drugega vala raziskave o manjšinah in diskriminaciji (EU MIDIS II), na voljo na <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-eu-midis-ii-muslims>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black>. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

²⁵ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025.

²⁶ UL L 328, 6.12.2008, str. 55.

²⁷ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

²⁸ Več informacij je na voljo na https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

³⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/sl/pdf>.

³¹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

ravni med EU in Izraelom o boju proti rasizmu, ksenofobiji in antisemitizmu ter o tem še naprej ozaveščala svoje osebe z usposabljanjem na temo spomina na holokavst in antisemitizma. Novembra 2018 je EU postala stalna mednarodna partnerica Mednarodne zveze za spomin na holokavst.

Komisija je okrepila svoje sodelovanje s ključnimi deležniki in civilno družbo glede boja proti **sovraštvu do muslimanov**. 28. marca 2018 je potekalo srečanje evropskih imamov, 3. decembra 2018 pa je potekala konferenca na visoki ravni o boju proti nestrpnosti in diskriminaciji zoper muslimane v EU³². Na tej konferenci je Agencija EU za temeljne pravice naznanila začetek delovanja podatkovne zbirke o sovraštvu do muslimanov³³.

Komisija je leta 2018 sprejela poročilo o vmesni oceni³⁴ okvira EU iz leta 2011 za nacionalne strategije vključevanja **Romov** do leta 2020. V njem je poudarjen napredek, zlasti na področju izobraževanja. Komisija je kot del evropskega semestra še naprej spremljala napredek na področju vključevanja Romov in je štirim državam (BG, HU, RO, SK) izdala priporočila o vključujočem rednem izobraževanju romskih otrok. V svojih predlogih iz maja 2018 glede strukturnih skladov za obdobje 2021–2027³⁵ je predlagala tesno povezavo med prednostnimi nalogami politik in prednostnimi nalogami financiranja v zvezi z vključevanjem Romov. Program za pravice, enakost in državljanstvo je tudi financiral projekte za podporo vključevanju Romov ter boj proti diskriminaciji in rasnemu sovraštvu do Romov v vsej Evropi.

³² https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=57312.

³³ <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>.

³⁴ COM(2018) 785 (za obdobje 2011–2017).

³⁵ COM(2018) 382 in COM(2018) 375.

2.2 Zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic

Vsi ukrepi institucij, organov, uradov in agencij EU morajo biti skladni z Listino. Primeri neskladnosti so lahko predmet postopka pred Sodiščem Evropske unije. Komisija je leta 2018 temeljne pravice še naprej vključevala v svoje zakonodajne pobude in pobude politik, da bi zagotovila skladnost z Listino. Med primeri so:

- predlagana uredba o **preprečevanju razširjanja terorističnih spletnih vsebin**³⁶: s to uredbo bi se oblikoval usklajen pravni okvir za zagotavljanje, da se spletne storitve gostovanja ne uporabljajo za razširjanje terorističnih vsebin. V njej so pojasnjene odgovornosti držav članic in ponudnikov storitev gostovanja pri zagotavljanju varnosti njihovih storitev ter pri odkrivanju in odstranjevanju terorističnih vsebin. Komisija je analizirala učinek predloga na pravice iz Listine in vključila zaščitne ukrepe, da se zagotovi spoštovanje teh pravic;
- revidirana **direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah (AVMSD)**³⁷ krepi boj proti nezakonitim in škodljivim vsebinam v vseh avdiovizualnih storitvah, vključno z družbenimi mediji. Platforme za izmenjavo video posnetkov (npr. YouTube) bodo morale vzpostaviti ukrepe za zaščito otrok pred škodljivimi vsebinami ter za zaščito splošne javnosti pred spodbujanjem k nasilju ali sovraštvu in pred nekaterimi vsebinami, ki pomenijo kazniva dejanja;
- predlagani ukrepi na področju **umetne inteligence (AI)**³⁸: razvoj na področju umetne inteligence mora biti skladen z Listino („vgrajene temeljne pravice“). Komisija je 7. decembra z državami članicami predstavila usklajen načrt za zagotovitev, da se umetna inteligenca uporablja na način, pri katerem se upoštevajo temeljne pravice in etična pravila. Skupina Komisije na visoki ravni o umetni inteligenci je 18. decembra 2018³⁹ pripravila osnutek etičnih smernic⁴⁰, ki vključujejo tudi vpliv umetne inteligence na temeljne pravice;
- **instrumenti financiranja na področju migracij, upravljanja meja in varnosti** v naslednjem večletnem finančnem okviru⁴¹: v teh predlogih je poudarjeno, da je treba sredstva uporabljati povsem v skladu s pravicami in načeli iz Listine. Pri ukrepih, ki se izvajajo s podporo sredstev EU, bi bilo treba zlasti upoštevati temeljne pravice otrok, migrantov, beguncev in prosilcev za azil ter zagotoviti polno spoštovanje pravice do človekovega

³⁶ COM(2018) 640.

³⁷ UL L 303, 28.11.2018, str. 69.

³⁸ COM(2018) 237.

³⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>.

⁴¹ COM(2018) 471, COM(2018) 473 in COM(2018) 472.

dostojanstva, pravice do azila, pravic tistih, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in pravice do zaščite v primeru odstranitve.

2.3 Pregled institucij EU, ki ga izvaja Sodišče

Zadeva **Mykola Yanovych Azarov proti Svetu**⁴² se je nanašala na pritožbo zoper zamrznitev sredstev in gospodarskih virov zaradi razmer v Ukrajini. Pritožnikovo ime je bilo na seznamu oseb, subjektov in organov, za katere je veljala zamrznitev sredstev in gospodarskih virov na podlagi odločbe pravosodnega organa tretje države. Obveznost Sveta je bila preveriti, ali je bila ta odločba sprejeta ob polnem spoštovanju pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva. Sodišče je ugotovilo, da iz obrazložitve ni jasno razvidno, da je Svet preveril, ali so ukrajinski pravosodni organi spoštovali pravico pritožnika do obrambe in pravico do sodnega varstva. Zato je Sodišče odločilo, da se sporni ukrepi v delu, v katerem se nanašajo na pritožnika, razglasijo za nične.

⁴²

Zadeva C-530/17.

3. Uporaba Listine v državah članicah in s strani držav članic

3.1 Razvoj na področju temeljnih pravic in pravne države

Listina se uporablja za države članice samo, ko izvajajo pravo EU, kot je določeno v členu 51. Postopek za ugotavljanje kršitev, ki temelji na Listini, se lahko začne samo, kadar je ugotovljena zadostna povezava s pravom EU. Komisija vsako leto prejme veliko pritožb, ki jih ne more obravnavati, saj primer ne spada na področje prava EU⁴³. To lahko privede do nezadovoljstva, kadar želijo posamezniki uveljavljati svoje pravice.

Leta 2018 je Komisija ukrepala v naslednjih primerih, ki se nanašajo na Listino:

Komisija je 24. septembra 2018 zoper Poljsko začela postopek pred Sodiščem Evropske unije zaradi kršitev načela neodvisnosti pravosodja z novim zakonom o vrhovnem sodišču. Komisija meni, da je režim upokojevanja sodnikov na podlagi novega zakona neskladen s pravom EU, saj ogroža načelo neodvisnosti pravosodja, vključno z nezamenljivostjo sodnikov (člen 19(1) Pogodbe o Evropski uniji v povezavi s členom 47 Listine). Sodišče Evropske unije je 17. decembra 2018 izdalo končno odločbo o začasnih ukrepih, s katerimi je odredilo zaustavitev uporabe režima upokojevanja na podlagi zakona o vrhovnem sodišču.

Komisija je 19. julija 2018 začela postopek za ugotavljanje kršitev zoper madžarski zakon, ki inkriminira vsako pomoč katere koli osebe v imenu nacionalne, mednarodne ali nevladne organizacije osebam, ki želijo zaprositi za azil ali dovoljenje za prebivanje na Madžarskem. Istega dne je zoper Madžarsko začela sodni postopek pred Sodiščem Evropske unije zaradi neskladnosti njene zakonodaje glede azila in vračanja s pravom EU. To sledi postopku za ugotavljanje kršitev iz leta 2015 in naknadnim izmenjavam⁴⁴.

Komisija je 8. novembra 2018 začela postopek za ugotavljanje kršitev zoper Bolgarijo zaradi nepravilnega izvajanja zakonodaje EU glede azila. Pomisleki se nanašajo predvsem na namestitvev in pravno zastopanje mladoletnikov brez spremstva, identifikacijo ranljivih prosilcev za azil in podporo tem prosilcem, zagotavljanje ustrezne pravne pomoči, pridržanje prosilcev za azil in zaščitne ukrepe v postopku pridržanja⁴⁵.

⁴³ Med dopisi javnosti, prejetimi leta 2018, se jih je 45 % nanašalo na vprašanja, pri katerih EU nima pristojnosti. Glej delovni dokument služb Komisije, str. 4.

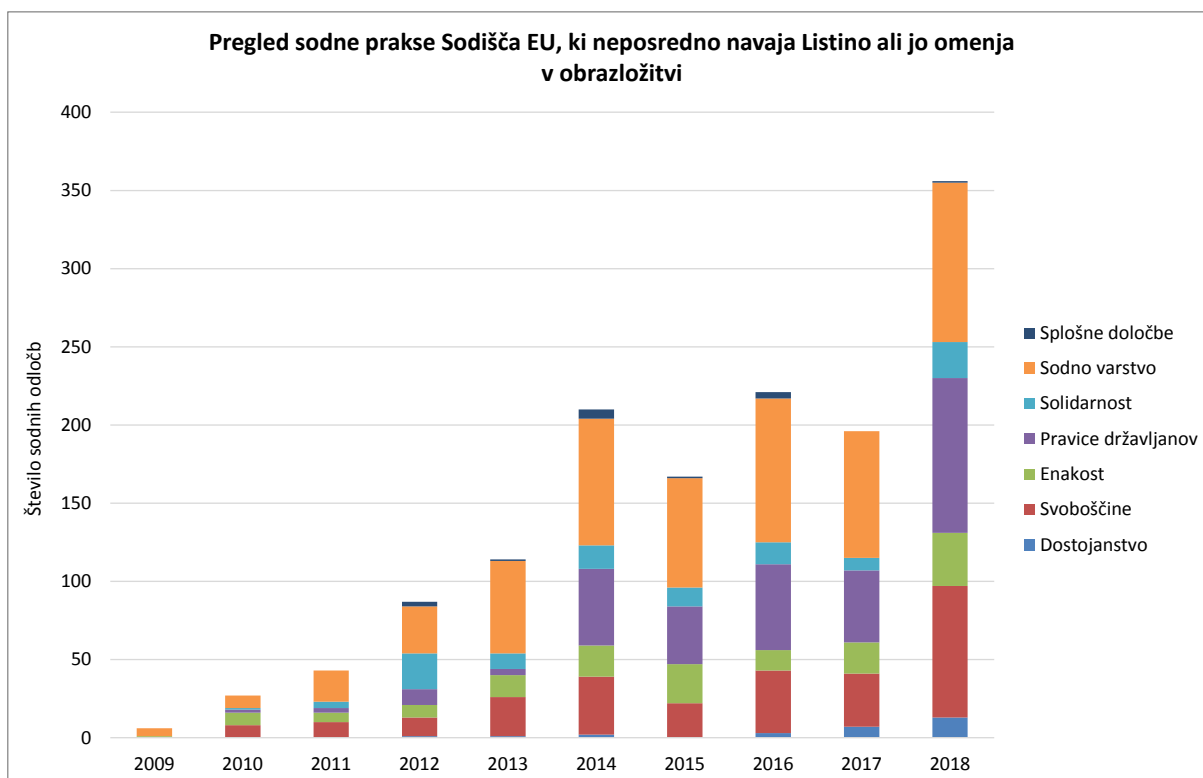
⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

⁴⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_sl.htm.

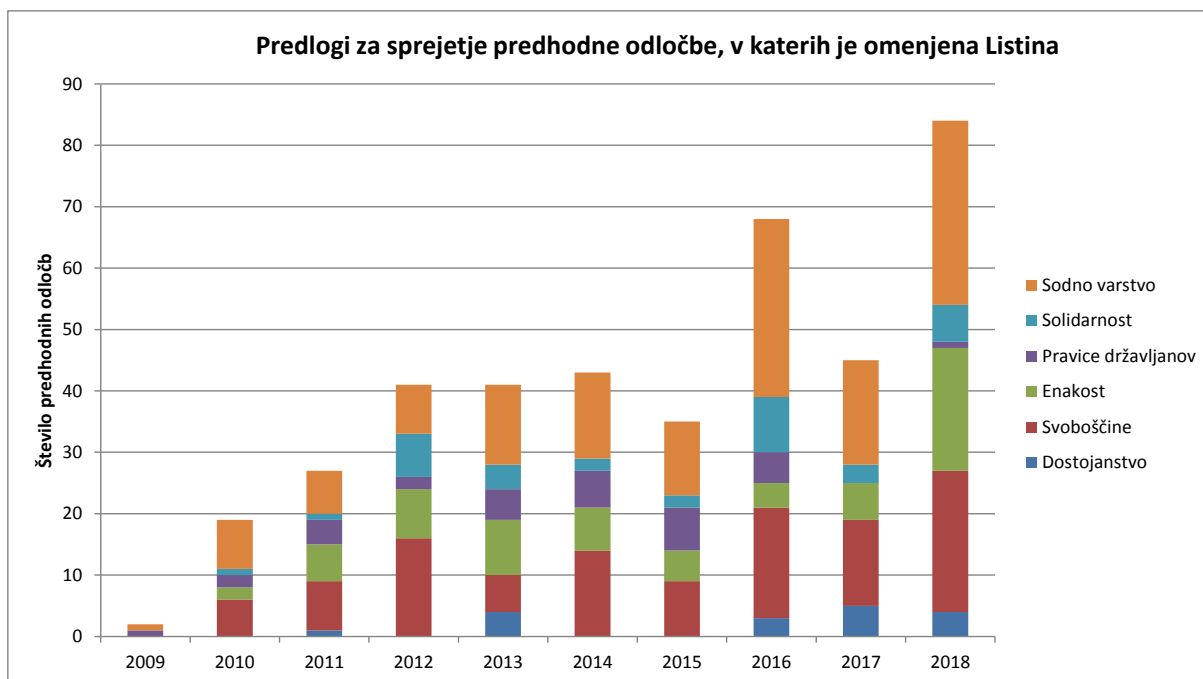
Države članice morajo spoštovati vrednote, na katerih temelji EU, tudi kadar delujejo zunaj okvira prava EU. Ključen pogoj za varstvo temeljnih pravic je spoštovanje načela pravne države. Svet je leta 2018 opravil tri zaslišanja v zvezi z razmerami glede pravne države na Poljskem, in sicer po tem, ko je Komisija leta 2017 sprožila člen 7(1) Pogodbe o Evropski uniji. Evropski parlament se je 12. septembra 2018 odločil začeti postopek na podlagi člena 7(1) zoper Madžarsko.

3.2 Smernice Sodišča za države članice

V letu 2018 se je Sodišče Evropske unije na Listino sklicevalo v 356 zadevah (v primerjavi s 27 leta 2010).



Nacionalna sodišča se v predlogih za sprejetje predhodne odločbe, naslovljenih na Sodišče Evropske unije, vse pogosteje sklicujejo na Listino (v letu 2018 je bilo takih primerov 84, v letu 2010 pa 19).



V letu 2018 se je Sodišče Evropske unije na Listino sklicevalo v več zadevah v zvezi z nediskriminacijo. V dveh zadevah, v katerih so organizacije, ki temeljijo na etiki, delavce obravnavale različno glede na njihovo vero⁴⁶, je Sodišče prvič pojasnilo razlago člena 4(2) Direktive 2000/78/ES⁴⁷, ki določa izjemo od načela nediskriminacije na podlagi vere, kadar je delodajalec cerkev ali druga organizacija, ki temelji na etiki. Sodišče se je izrecno sklicevalo na člene 10, 21 in 47 Listine in sklenilo, da čeprav Direktiva 2000/78/ES varuje temeljno pravico delavcev do varstva pred diskriminacijo na podlagi njihove vere, je njen cilj tudi upoštevati pravico cerkva in organizacij, ki temeljijo na etiki, do avtonomije, in sicer na podlagi člena 10 Listine.

V zadevi Coman⁴⁸ je Sodišče potrdilo, da je izraz „zakonec“ v določbah prava EU o prostem gibanju in prebivanju državljanov Unije, ki se nanaša na osebo, ki je z drugo osebo združena v zakonski zvezi, spolno nevtralen, zato lahko vključuje istospolnega zakonca državljana EU. Sodišče je poudarilo, da imajo pravice, zagotovljene v členu 7 Listine, enak pomen in področje uporabe kot tiste, zagotovljene v členu 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodišče se je sklicevalo na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in sklenilo, da spada odnos med partnerjema istega spola pod pojma

⁴⁶ Zadevi C-414/16, Egenberger proti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, in C-68/17, IR.

⁴⁷ Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2.12.2000, str. 16).

⁴⁸ Zadeva C-673/16.

„zasebno življenje“ in „družinsko življenje“ ravno tako kot odnos med osebama različnega spola, ki sta v enakem položaju.

V dveh zadevah glede uporabe pravice do učinkovitega pravnega sredstva v pravilih EU o azilu in vračanju⁴⁹ je Sodišče Evropske unije odločilo, da člen 47 Listine v povezavi s členom 18 in členom 19(2) Listine določa, da se prosilcu za mednarodno zaščito omogoči učinkovito uveljavljanje pravic pred pravosodnim organom.

3.3 Navajanje Listine v nacionalni sodni praksi

Nacionalni sodniki imajo ključno vlogo pri varstvu temeljnih pravic. Agencija EU za temeljne pravice je ugotovila, da so se nacionalna sodišča v letu 2018 še naprej sklicevala na Listino, zlasti na področju azila in migracij, varstva podatkov in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah⁵⁰.

Listina se za države članice uporablja le, kadar te izvajajo pravo EU (člen 51 Listine). Nacionalni sodniki pa se na Listino ne sklicujejo samo v zadevah s področja uporabe prava EU. V večini sodnih odločb, ki se sklicujejo na Listino, se ne zastavi vprašanje, ali se Listina uporablja in zakaj. Sodniki le redko analizirajo člen 51 Listine in njegovo področje uporabe⁵¹.

V letu 2018 so se potrdili predhodni vzorci sklicevanja na posamezne člene Listine. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (člen 47) ostaja določba Listine, ki se najpogosteje navaja. Nacionalni sodniki so se sklicevali tudi na pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (člen 7) in pravico do varstva osebnih podatkov (člen 8)⁵². Naslednji primeri to bolje pojasnjujejo:

Na **Finskem**⁵³ je vrhovno upravno sodišče navedlo, da službe za priseljevanje od prosilcev za azil ne morejo zahtevati fotografij ali video posnetkov intimnih dejanj v potrditev njihove trditve, da so preganjani zaradi spolne usmerjenosti, saj bi to kršilo pravico do človekovega dostojanstva (člen 1 Listine) in pravico do zasebnega življenja (člen 7 Listine).

Na **Češkem**⁵⁴ je vrhovno upravno sodišče odločilo, da odstavek 171(a) zakona o prebivanju tujih državljanov, na podlagi katerega zavrnitve izdaje vizuma ni mogoče izpodbijati pred

⁴⁹ Zadeva C-175/17, X proti Belastingdienst/Toeslagen, in zadeva C-180/17, X in Y proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

⁵⁰ Poročilo Agencije EU za temeljne pravice o temeljnih pravicah za leto 2019.

⁵¹ Prav tam.

⁵² Prav tam.

⁵³ Finska, vrhovno upravno sodišče, zadeva 3891/4/17, 13. april 2018.

⁵⁴ Češka, vrhovno upravno sodišče, zadeva 6 Azs 253/2016 – 49, 4. januar 2018.

sodiščem, pomeni kršitev člena 47 Listine (pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča).

Na **Portugalskem**⁵⁵ je ustavno sodišče obravnavalo člen 7(3) zakona št. 34/2004, ki ureja dostop do sodišč, na podlagi katerega je prepovedano dodeljevanje pravne pomoči pridobitnim subjektom. Ustavno sodišče je odločilo, da je ta določba neustavna, in poudarilo, da se lahko na podlagi pravice do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljene s členom 47 Listine, zahteva dodelitev pravne pomoči pridobitnim pravnim osebam.

4. V žarišču: 10. obletnica začetka veljavnosti Listine

V institucijah EU se je postopoma razvila kultura temeljnih pravic. Oblikovalci politik se vse bolj zavedajo pomena zagotavljanja, da so njihove pobude skladne z Listino⁵⁶. Odkar je Listina začela veljati, je EU sprejela več pobud, ki neposredno spodbujajo in varujejo pravice iz Listine⁵⁷. Število sklicevanj Sodišča Evropske unije na Listino se je od leta 2010 povečalo. Prizadevanja pa se morajo nadaljevati z močno politično agendo EU za spodbujanje in varstvo temeljnih pravic.

Tudi nacionalna sodišča se v svojih odločbah sklicujejo na Listino in Sodišče Evropske unije vse pogosteje prosijo za mnenje⁵⁸. Ne glede na to pa celoten potencial Listine še vedno ni izkoriščen in ozaveščenost o njej je nizka⁵⁹. Agencija EU za temeljne pravice meni, da je to

⁵⁵ Portugalska, ustavno sodišče, zadeva 242/2018, 8. maj 2018.

⁵⁶ Glej operativne smernice Komisije iz leta 2011 o upoštevanju temeljnih pravic pri ocenah učinka in sveženj za boljše pravno urejanje iz leta 2015, na podlagi katerega je vključevanje Listine sestavni del ocene učinka (orodje 28). Glej tudi smernice Sveta o pregledu skladnosti s temeljnimi pravicami, dok. 5377/15 z dne 20. januarja 2015, ter možnost, da Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) predloži mnenje o vsakem zakonodajnem dosjeju (poslovnik Evropskega parlamenta, člen 38).

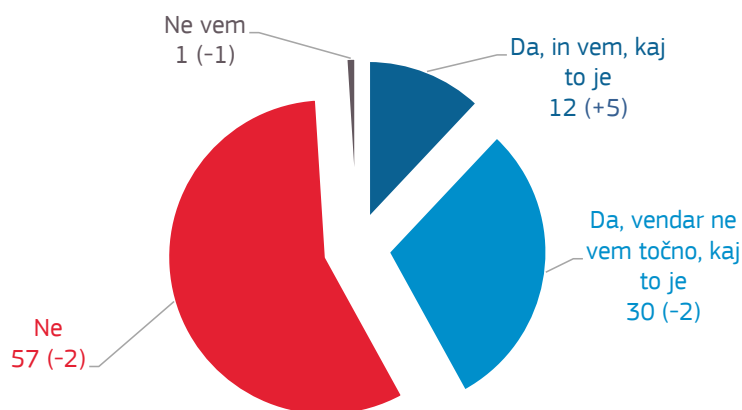
⁵⁷ Navedeno v oddelkih 2.1. „Spodbujanje in varstvo temeljnih pravic“ letnih poročil Komisije o izvajanju Listine, na voljo na https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_sl.

⁵⁸ Glej oddelek 3.2 zgoraj. Glej tudi Priporočila Sodišča Evropske unije nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL C 257, 20.7.2018). Glej Burgorgue-Larsen, L. (2017), *La Charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone. Glej dokument Agencije EU za temeljne pravice z naslovom „Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights“ (Izzivi in priložnosti za izvajanje Listine o temeljnih pravicah), september 2018, na voljo na <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Glej tudi podatke po posameznih državah glede izvajanja Listine, ki jih je marca 2018 objavila Agencija EU za temeljne pravice, na voljo na <https://fra.europa.eu/en/charterpedia/fra-charter-resources>.

⁵⁹ „Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights“ (Izzivi in priložnosti za izvajanje Listine o temeljnih pravicah), september 2018, na voljo na <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Glej tudi poročilo Agencije EU za temeljne pravice iz

posledica pomanjkanja nacionalnih politik, ki bi spodbujale ozaveščenost o Listini in njeno izvajanje⁶⁰. Raziskava Eurobarometer o ozaveščenosti o Listini⁶¹ je pokazala, da se je stanje od leta 2012 sicer nekoliko izboljšalo, vendar je le 42 % vprašanih že slišalo za Listino, samo 12 % pa jih dejansko ve, kaj Listina je.

QB1 Ali ste že slišali za Listino EU o temeljnih pravicah?
(% - EU)



(marec 2019 - junij 2012)

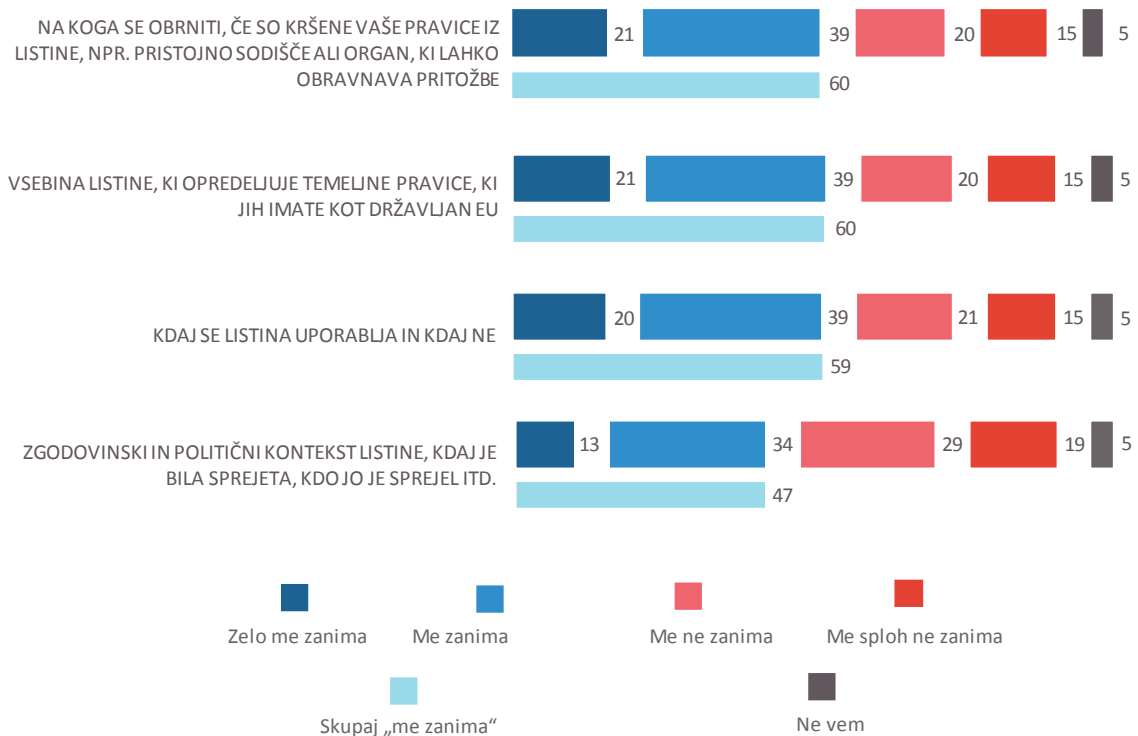
Iz rezultatov tudi izhaja, da bi šest od desetih vprašanih želelo več informacij o Listini in o tem, na koga se lahko obrnejo, če so kršene njihove pravice iz Listine.

leta 2019 o uporabi Listine pri pripravi nacionalne zakonodaje ter podatke Agencije po posameznih državah glede izvajanja Listine, *op. cit.*

⁶⁰ Glej poročilo Agencije EU za temeljne pravice iz leta 2019 o pomanjkanju nacionalnih politik, katerih cilj je spodbujanje izvajanja Listine.

⁶¹ Posebna raziskava Eurobarometer št. 487 b.

QB6 Ali bi želeli več informacij o naslednjih vidikih Listine?
(% - EU)



Listina je lahko v življenju ljudi učinkovita le, če ti poznajo svoje pravice, če vedo, na koga se obrniti, kadar so te kršene, in če jih nacionalna sodišča, zakonodajalci in uprave izvajajo.

Interaktivno orodje za temeljne pravice⁶² je v pomoč pri opredeljevanju pristojnega nacionalnega organa v primeru kršitve pravic. V letu 2018 je bilo v njem opravljenih 3 871 poizvedb in lahko bi bilo bolje oglaševano, da bi se povečala njegova uporaba.

Na dogodkih v zvezi z Listino, ki so jih v sodelovanju s Komisijo in Agencijo EU za temeljne pravice⁶³ organizirale države, ki predsedujejo Svetu EU, so bile poudarjene dobre prakse nacionalnih organov za izboljšanje ozaveščenosti o Listini in razvoj orodij⁶⁴, ki bodo

⁶² https://beta.e-justice.europa.eu/459/SL/fundamental_rights_interactive_tool?init=true.

⁶³ Na primer konferenca iz leta 2016 z naslovom „The national policy application of the EU Charter of Fundamental rights“ (Izvajanje Listine EU o temeljnih pravicah v okviru nacionalnih politik) v okviru nizozemskega predsedovanja EU ali konferenca iz leta 2018 z naslovom „The national life of the EU Charter of fundamental rights“ (Nacionalni vidik Listine EU o temeljnih pravicah) v okviru avstrijskega predsedovanja EU.

⁶⁴ Glej kontrolni seznam, na katerega je opozorila Agencija EU za temeljne pravice v delu II svojega priročnika z naslovom „Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level“ (Uporaba Listine Evropske unije o temeljnih pravicah pri pripravi zakonodaje in oblikovanju politik na nacionalni ravni), na voljo na <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/national->

oblikovalcem politik omogočala lažje vključevanje Listine v svoje delo. Novo orodje, s katerim je mogoče preveriti, ali posamezni primer spada na področje uporabe Listine – CharterClick⁶⁵ – je na portalu evropskega e-pravosodja na voljo od oktobra 2018. Orodje dopolnjujejo celovita navodila za uporabo Listine⁶⁶.

Usposabljanje o Listini je ključno za zagotavljanje njene učinkovitosti. Komisija je v letu 2018 prek Evropske mreže institucij za izobraževanje v pravosodju še naprej podpirala usposabljanje sodnikov in tožilcev⁶⁷. Program Komisije za pravosodje je prav tako podprl kakovostne projekte za usposabljanje delavcev v pravni stroki glede Listine⁶⁸.

Predlog Komisije glede novega Sklada za pravosodje, pravice in vrednote bi omogočil financiranje dejavnosti ozaveščanja o Listini, namenjene tudi nacionalnim organom in ne samo sodnikom in delavcem v pravni stroki (npr. ministrstvu, policiji in nacionalnim parlamentom).

Leta 2018 je Agencija EU za temeljne pravice izvedla več dejavnosti ozaveščanja in usposabljanja o Listini. Izdala je ključna načela za obveščanje o pravicah iz Listine⁶⁹ ter posodobila in razširila orodje *Charterpedia* (spletno informacijsko orodje, ki glede na posamezni člen Listine omogoča dostop do zadevne evropske in nacionalne sodne prakse ter zadevnih norm ustavnega prava, prava EU in mednarodnega prava⁷⁰). To dopolnjuje informacije, ki so o Listini, področju njene uporabe, njeni razlagi in učinkih na voljo na portalu evropskega e-pravosodja. Agencija je oktobra 2018 pripravila tudi priročnik o Listini,

[guidance-application-eu-charter](#). Glej projekt z naslovom „Judging the Charter“ (Presoja na podlagi Listine), ki ga je sofinancirala Evropska komisija in na enem mestu vsebuje informacije o Listini ter zagotavlja gradivo za usposabljanje, na voljo na <https://charter.humanrights.at/>.

⁶⁵ https://beta.e-justice.europa.eu/charterclick_start_action.do?init=true&idTaxonomy=583&plang=sl.

⁶⁶ https://beta.e-justice.europa.eu/584/SL/charter_tutorial?init=true.

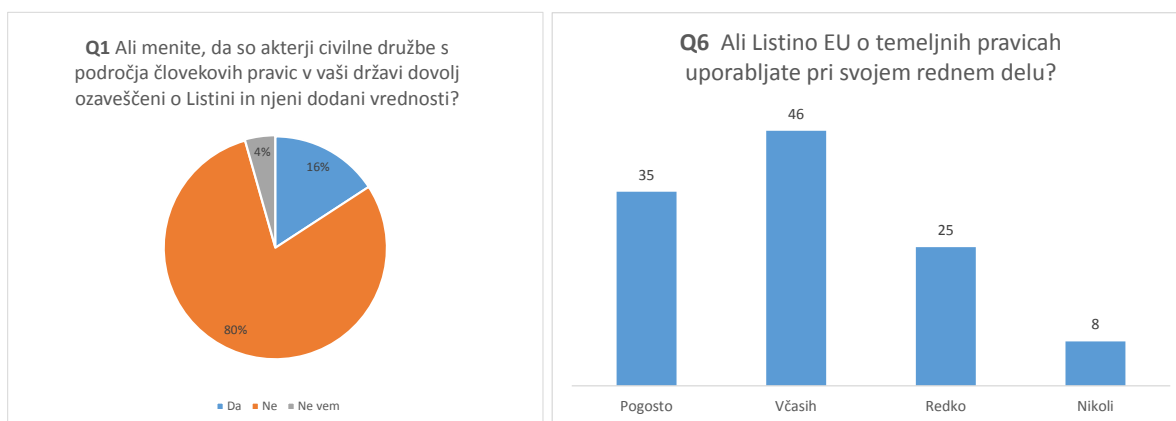
⁶⁷ Na primer usposabljanje v sodelovanju z Evropsko mrežo institucij za izobraževanje v pravosodju in Agencijo Evropske unije za temeljne pravice o uporabi in vplivu Listine EU o temeljnih pravicah v nacionalnih postopkih (Applicability and Effect of the EU Charter on Fundamental Rights in National Proceedings), ki je potekalo 19. in 20. aprila 2018 na Dunaju, ter seminarji za usposabljanje, ki jih je v letih 2018 in 2019 Evropska mreža institucij za izobraževanje v pravosodju organizirala za sodnike in tožilce držav članic EU za ozaveščanje o Listini in sodni praksi Sodišča Evropske unije.

⁶⁸ Na primer usposabljanje Evropskega inštituta za javno upravo (EIPA) o varstvu temeljnih pravic v okviru kazenskih postopkov v Evropski uniji: uporaba in pomen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in zakonodaje EU, ki je v Barceloni potekalo 13. in 14. marca 2018, v Varšavi 26. in 27. junija 2018 in v Luxembourg 2. in 3. oktobra 2018.

⁶⁹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/10-keys-effectively-communicating-human-rights>.

⁷⁰ <https://fra.europa.eu/sl/charterpedia>.

namenjen delavcem v pravni stroki in oblikovalcem politik⁷¹, na katerem temeljijo usposabljanja nacionalnih organov⁷². V sodelovanju z institucijami za človekove pravice je Agencija pripravila gradivo za usposabljanje javnih uslužbencev in organizacij civilne družbe. Usposabljanje organizacij civilne družbe o Listini je ključnega pomena glede na vlogo, ki jo imajo pri tem, da Listina postane realnost v življenju ljudi. Iz rezultatov raziskave, ki jo je agencija izvedla leta 2018 med člani svoje platforme organizacij civilne družbe, izhaja, da je mogoče ozaveščenost in uporabo Listine še izboljšati.



Vir: anonimna raziskava o uporabi Listine, ki jo je avgusta 2018 Agencija EU za temeljne pravice izvedla med organizacijami na svoji platformi za temeljne pravice.

Število nacionalnih institucij za človekove pravice, ki so akreditirane na podlagi Pariških načel⁷³, se je v EU od leta 2010 znatno povečalo (53-odstotno povečanje s 15 na 23 držav članic EU). Med njimi se je za 50 % povečalo število nacionalnih institucij za človekove pravice, ki jim je bil podeljen „status A“ (povsem v skladu s Pariškimi načeli), in sicer z 10 na 16. Trenutno le pet držav članic nima akreditirane nacionalne institucije za človekove pravice. Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice sodeluje z zadevnimi deležniki pri zagotavljanju pomoči na tem področju. Od leta 2010 so nacionalne institucije za človekove pravice vse bolj dejavne pri spremljanju izvajanja Listine na nacionalni ravni in poročanju o tem, pri čemer sodnikom, odvetnikom in organizacijam civilne družbe zagotavljajo

⁷¹ Priročnik Agencije EU za temeljne pravice z naslovom „Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level“ (Uporaba Listine Evropske unije o temeljnih pravicah pri pripravi zakonodaje in politik na nacionalni ravni), *op. cit.*

⁷² Tudi na področju dodeljevanja sredstev EU na podlagi smernic, ki jih je Komisija pripravila leta 2016, na voljo na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0723\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0723(01)&from=EN).

⁷³ Mednarodni standardi za ocenjevanje nacionalnih institucij za človekove pravice so na voljo na <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

ozaveščanje⁷⁴ in usposabljanje⁷⁵ o Listini ter svojim vladam in parlamentom svetujejo⁷⁶ o zahtevah iz Listine in strateških sodnih postopkih⁷⁷ na nacionalni ravni in pred Sodiščem Evropske unije. So pomemben del verige izvrševanja.

Podobno velja za organe za enakost, ki postopoma prevzemajo ključno vlogo v infrastrukturi EU za boj proti diskriminaciji⁷⁸. Kot prva točka, na katero se obrnejo žrtve diskriminacije, so razvili obsežno znanje o tem, kako diskriminacija vpliva na ljudi v Evropi, in si bolj strateško prizadevajo za boljšo ozaveščenost in izvajanje zakonodaje EU o enaki obravnavi⁷⁹. Večina držav članic je presegla pravno zavezujoče zahteve EU in svojim organom za enakost podelila pooblastila, ki v nekaterih primerih vključujejo vse vrste podlage iz člena 21 Listine⁸⁰. Cilj priporočil Komisije iz leta 2018 o standardih organov za enakost⁸¹ je državam članicam svetovati o ukrepih za izboljšanje učinkovitosti in neodvisnosti organov za enakost.

5. Sklepne ugotovitve

Iz tega poročila izhaja, da je Listina ključni instrument za uresničevanje temeljnih pravic v življenju ljudi. Listina je v primerjavi z na primer Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, ki obstaja že 65 let, še vedno mlad instrument. Še nekaj časa bo preteklo in potrebna bodo vztrajna prizadevanja, preden bo lahko izkoriščen njen celotni potencial, zlasti na lokalni in nacionalni ravni.

⁷⁴ Na primer priročnik slovaške nacionalne institucije za človekove pravice o ozaveščanju o človekovih pravicah, v katerem je eno poglavje namenjeno Listini in temu, kako jo slovaška nacionalna institucija za človekove pravice uporablja, na voljo na http://www.snsip.sk/CCMS/files/Sprievodca_ludskopravnymi_temami_suvisiacimi_s_clenstvom_SR_v_EU.pdf.

⁷⁵ Hrvaška nacionalna institucija za človekove pravice je bila na primer partnerica v projektu „Judging the Charter“ (Presoja na podlagi listine), *op. cit.*

⁷⁶ Portugalska nacionalna institucija za človekove pravice je na primer parlamentu priporočila, naj sprejme kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev (na podlagi člena 41 Listine). Več informacij o tej pobudi je na voljo na <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15267>.

⁷⁷ Irska nacionalna institucija za človekove pravice se je na primer sklicevala na Listino kot *amicus curiae* v nacionalnih zadevah (npr. P proti Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors); več informacij je na voljo na <https://www.ihrec.i.e./documents/p-v-chief-superintendent-of-the-garda-national-immigration-bureau-ors/>. Zagotavljala je tudi pravno zastopanje kandidatov Garde pred Sodiščem Evropske unije, ki so izpodbijali pravila o diskriminaciji na podlagi starosti in se pri tem sklicevali na Listino; več informacij je na voljo na: <https://www.ihrec.i.e./eu-court-of-justice-issues-landmark-equality-law-ruling/>.

⁷⁸ Glej poročilo evropske mreže pravnih strokovnjakov za enakost spolov in nediskriminacijo iz leta 2018, na voljo na <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.

⁷⁹ Direktiva 2000/43/ES, direktive 2010/41, 2006/54 in 2004/113.

⁸⁰ http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/updated_brochure-2.pdf. Glej tudi evropski imenik organov za enakost, na voljo na <http://www.equineteurope.org/-Members-Directory->.

⁸¹ *Op. cit.*

Civilna družba in zagovorniki pravic imajo ključno vlogo pri tem, da Listina postane realnost v življenju ljudi. Ob koncu leta 2019 bodo Komisija, finsko predsedstvo EU in Agencija EU za temeljne pravice organizirali konferenco za obeležitev 10. obletnice Listine ter za razmislek o tem, kako lahko Listina ob pomoči civilne družbe in zagovornikov pravic postane pomemben del vsakodnevnega življenja. To bo novi Komisiji zagotovilo ključne informacije in smernice.