

# IZVJEŠĆE O TEMELJNIM PRAVIMA – 2023.

Godina 2022. donijela je i napredak i nazadovanje u pogledu zaštite temeljnih prava. U FRA-inu *Izvješću o temeljnim pravima 2023.* pruža se pregled važnih promjena i postignuća u tom području te se ističu područja koja još izazivaju zabrinutost. U ovoj publikaciji navode se mišljenja FRA-e o glavnim promjenama u obuhvaćenim tematskim područjima te se ukratko iznose dokazi kojima se potvrđuju ta mišljenja. Na taj se način pruža sažet, ali informativan pregled glavnih pitanja povezanih s temeljnim pravima s kojima se suočavaju EU i njegove države članice.

## MIŠLJENJA FRA-e

### 1 [FOKUS]

Utjecaj rata u Ukrajini na temeljna prava u EU-u

### 4

Provedba i primjena Povelje na nacionalnoj razini

### 7

Ravnopravnost i nediskriminacija

### 10

Rasizam, ksenofobija i slični oblici nesnošljivosti

### 13

Ravnopravnost i uključivanje Roma

### 17

Azil, vize, migracija, granice i integracija

### 19

Informacijsko društvo, privatnost i zaštita podataka

### 22

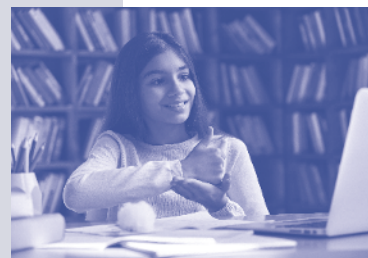
Prava djeteta

### 25

Pristup pravosuđu: prava žrtava i neovisnost pravosuđa

### 27

Napredak u provedbi Konvencije o pravima osoba s invaliditetom



Rukopis je dovršen u travnju 2023.

Ni Agencija Europske unije za temeljna prava ni osobe koje djeluju u njezino ime ne odgovaraju za uporabu podataka iz ove publikacije.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2023

Print	ISBN 978-92-9489-061-0	ISSN 2467-2572	doi:10.2811/748557	TK-AM-23-001-HR-C
PDF	ISBN 978-92-9489-076-4	ISSN 2467-2807	doi:10.2811/840075	TK-AM-23-001-HR-N

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2023.

Ponovna je uporaba dopuštena uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnožavanje fotografija ili druge građe koja nije zaštićena autorskim pravom Agencije Europske unije za temeljna prava dopuštenje treba zatražiti izravno od vlasnika prava.

#### Fotografije:

Naslovnica: Insta\_photos/iStock; Gorodenkoff/iStock; Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Stranica 1: © Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Stranica 2: © Katya Moskalyuk/Global Images Ukraine via Getty Images

Stranica 3: © Hatim Kaghat/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Stranica 4: © European Communities

Stranica 4: © Monkey Business/Adobe Stock

Stranica 6: © Hunterframe/Adobe Stock

Stranica 7: © Maskot/Getty RF

Stranica 9: © Valentinrussanov/iStock

Stranica 10: © CarlosBarquero/Adobe Stock

Stranica 11: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Stranica 12: © Markus Scholz/picture alliance via Getty Images

Stranica 13: © Serhii Hudak/Ukrinform/Future Publishing via Getty Images

Stranica 15: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Stranica 16: © El Medina/AFP via Getty Images

Stranica 17: © Eric Lalmand/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Stranica 18: © Jens Büttner/picture alliance via Getty Images

Stranica 19: © Gorodenkoff/iStock

Stranica 20: © DC Studio/Adobe Stock

Stranica 21: © Peter Cade/Getty RF

Stranica 22: © Dominika Zarzycka/SOPA Images/LightRocket via Getty Images

Stranica 23: © Javier Fergo/picture alliance via Getty Images

Stranica 24: © Stock Rocket/Adobe Stock

Stranica 25: © Jan Woitas/picture alliance via Getty Images

Stranica 26: © Uli Deck/picture alliance via Getty Images

Stranica 27: © Halfpoint/iStock

Stranica 28: © insta\_photos/iStock

# 1 [FOKUS]

## UTJECAJ RATA U UKRAJINI NA TEMELJNA PRAVA U EU-U

*Ničim izazvana agresija Rusije na Ukrajinu dovela je do masovnog unutarnjeg i vanjskog raseljavanja stanovništva. U Europu je stiglo gotovo osam milijuna izbjeglica iz Ukrajine, od kojih je njih gotovo četiri milijuna dobilo privremenu zaštitu u EU-u. Raseljavanje je potaknulo golem val podrške i solidarnosti vlada, lokalnih vlasti i društva u cjelini.*

*EU je aktivirao Direktivu o privremenoj zaštiti prvi put od njezina donošenja 2001. Tom se direktivom u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i nemogućnosti njihova povratka osobama raseljenima zbog rata osigurava pravo na zakonit boravak i pristup radnim mjestima, smještaju, socijalnoj pomoći, obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. Budući da najveći broj osoba koje napuštaju Ukrajinu čine žene, pri čemu mnoge od njih skrbe za djecu i/ili starije osobe, omogućavanje pristupa konkretnim uslugama mora biti rodno osjetljivo i usmjereno. Usluge također trebaju uključivati podršku za žrtve seksualnog nasilja i iskorištavanja.*

*Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) pokrenula je niz aktivnosti kako bi utvrdila izazove i predložila rješenja za sve aspekte obuhvaćene Direktivom o privremenoj zaštiti i zakonodavstvom EU-a u području trgovine ljudima, zločina iz mržnje i pravâ žrtava kaznenih djela, pri čemu se akti iz svih tih područja odnose na korisnike privremene zaštite.*

Korisnici privremene zaštite, uglavnom žene i djeca, moraju imati pristup primjerenom smještaju ili im se, prema potrebi, moraju omogućiti sredstva za osiguravanje smještaja, kako je utvrđeno u članku 13. Direktive o privremenoj zaštiti. Osim toga, Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (Povelja) štiti se pravo na pomoć u vezi sa stanovanjem kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dovoljno sredstava (članak 34.).

Međutim, u nekoliko država članica i dalje postoje prepreke osiguravanju primjerenog i sigurnog smještaja. To su, konkretno, poteškoće u pronalasku dugoročnih rješenja, osiguravanju pristupa pomoći u vezi sa stanovanjem i sustavnoj provjeri pružatelja privatnog smještaja. To je potvrđeno rezultatima istraživanja *Fleeing Ukraine* (Bijeg iz Ukrajine) koje je FRA provela 2022.: 60 % ispitanika u trenutku provođenja istraživanja boravilo je u privatnom stanu ili kući. Kao probleme ispitanici su istaknuli nedostatak privatnosti (36 % ispitanika) i nedostatak tihe/zasebne prostorije u kojoj djeca mogu učiti (23 % ispitanika). Osim toga, više od polovine ispitanika moralo je platiti punu cijenu smještaja ili određeni dio te cijene.



### MIŠLJENJE FRA-e 1.1.

Imajući na umu posebne potrebe raseljenih osoba koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu, države članice EU-a trebale bi, kad je to moguće, dati prednost pronalasku odgovarajućeg smještaja primjerenog za dugoročne potrebe. Države članice EU-a trebaju provjeriti je li privatni smještaj cjenovno pristupačan, siguran i primjeren, posebno za žene i djecu. Osobama koje pružaju smještaj trebalo bi osigurati neki oblik financijske ili neke druge vrste naknade.

Rješenja za smještaj raseljenih osoba iz Ukrajine koja se pokažu uspješnima trebala bi poslužiti kao temelj za izradu dugoročnih strategija za rješavanje problema nedostatka stambenog prostora općenito za podnositelje zahtjeva za azil u brojnim državama članicama. Smjernice i potpora koju pružaju relevantne agencije EU-a, kao što su FRA i Agencija Europske unije za azil (EUAA), mogu pomoći u provedbi takvih mjera uz osiguravanje poštovanja temeljnih prava.

## MIŠLJENJE FRA-e 1.2.

Države članice trebale bi pomoći korisnicima privremene zaštite u pronalasku zaposlenja kod registriranih poslodavaca, koje odgovara njihovim kvalifikacijama i vještinama. To bi se moglo postići daljnjim promicanjem pilot-inicijative za uspostavu baze talenata EU-a koju je pokrenula Europska mreža službi za zapošljavanje (EURES) u okviru Europskog nadzornog tijela za rad (ELA). Tom se pilot-inicijativom olakšava povezivanje vještina korisnika privremene zaštite s registriranim poslodavcima. Kako bi se raseljene osobe zaštitilo od rizika iskorištavanja na radnom mjestu, ELA i inspektorati rada država članica trebali bi unaprijediti i ojačati međusobnu suradnju, među ostalim provođenjem zajedničkih inspekcija u visokorizičnim sektorima. Inspekcije rada trebale bi se provoditi kako bi se poboljšalo pružanje informacija i u svrhu podizanja razine osviještenosti, uz istodobnu primjenu mjera praćenja i provedbe u pogledu uvjeta rada.

U skladu s člankom 12. Direktive o privremenoj zaštiti, opće nacionalno zakonodavstvo koje je na snazi u državama članicama i primjenjuje se na plaće, pristup sustavima socijalnog osiguranja u vezi s nesamostalnim ili samostalnim djelatnostima i ostale uvjete zapošljavanja također se mora primjenjivati na korisnike privremene zaštite. Člancima 1. i 31. Povelje jamče se temeljna prava na ljudsko dostojanstvo te na poštene i pravične radne uvjete.

Međutim, istraživanje FRA-e *Fleeing Ukraine* iz 2022. pokazalo je da ukupno dvije trećine ispitanika starijih od 16 godina nije imalo plaćeno zaposlenje u trenutku provođenja istraživanja. Od onih koji jesu imali plaćeno zaposlenje, njih 30 % doživjelo je neki oblik iskorištavanja na radnom mjestu. Iz prethodnih istraživanja koja je provela FRA vidljivo je da te povrede prava nisu uvijek na odgovarajući način kažnjavane te da su Direktivom o sankcijama za poslodavce od teškog iskorištavanja u okviru radnog odnosa zaštićeni samo migranti u nezakonitoj situaciji.

## MIŠLJENJE FRA-e 1.3.

Države članice EU-a trebale bi ojačati napore koje ulažu u osiguravanje toga da se raseljenu djecu iz Ukrajine integrira u redovne škole i ustanove za skrb o djeci što je prije moguće, uzimajući pritom u obzir njihov jezik i kulturu. Posebnu pozornost valja pridati djeci s invaliditetom, posebno onoj koja su živjela u institucionalnim objektima, kako bi se odgovorilo na njihove posebne potrebe u pogledu pristupačnosti i pružila druga potreba potpora. Tom bi se integracijom olakšala njihova socijalizacija i uspostavio normalniji svakodnevni život. Nacionalna financijska sredstva i financijska sredstva EU-a trebala bi se upotrebljavati za osiguravanje tečajeva jezika, povećanje članova osoblja i kapaciteta ustanova za skrb o djeci i škola.

U skladu s člankom 14. Direktive o privremenoj zaštiti države članice EU-a obvezne su djeci koja uživaju privremenu zaštitu odobriti pristup obrazovanju pod jednakim uvjetima kao i svojim državljanima. Međutim, broj raseljene djece iz Ukrajine koja su upisana u škole i dalje je nizak zbog manjka prostora u školama, nedostatnog broja članova osoblja ili jezičnih prepreka.

Kako proizlazi iz rezultata istraživanja FRA-e *Fleeing Ukraine* iz 2022., gotovo dvije trećine djece raseljene iz Ukrajine pohađa nastavu na internetu koju osiguravaju ukrajinske vlasti. Više od četvrtine djece u dobi od 12 do 15 godina istaknulo je da je glavni razlog zbog kojeg ne pohađaju školu to što nemaju stalno mjesto boravka, a petina njih kao glavni razlog navela je to što nisu primljeni u školu.

Istraživanje FRA-e *Fleeing Ukraine* iz 2022. pokazalo je da je nedostatan broj ustanova za skrb o djeci također značajna prepreka u pogledu zapošljavanja, posebno za žene, koje čine većinu odraslih osoba raseljenih iz Ukrajine.





Veliku većinu od ukupno četiri milijuna osoba koje su pobjegle od ratne agresije Rusije na Ukrajinu i zatražile privremenu zaštitu ili se prijavile za neki sličan nacionalni program zaštite u EU-u do kraja godine činile su žene, pri čemu su mnoge od njih skrbile za djecu i/ili starije osobe. Rezultati istraživanja FRA-e *Fleeing Ukraine* iz 2022. pokazali su da obveze skrbi, uz nedostatno poznavanje jezika zemlje domaćina, predstavljaju jednu od glavnih prepreka zapošljavanju. Unatoč tome, mjerama koje su provele države članice EU-a nije se ravnomjerno uzelo u obzir tu rodnu perspektivu i posebne potrebe raseljenih žena.

Na razini cijelog EU-a utvrđeni su i rizici od seksualnog iskorištavanja, a brojni su slučajevi prijavljeni i istraženi. Člankom 20. (jednakost pred zakonom) i člankom 21. (nediskriminacija) Povelje EU-a o temeljnim pravima propisuju se dodatni napori i pozitivna usmjerena djelovanja nacionalnih tijela kako bi se osigurao rasprostranjen i jednak pristup svim pravima i uslugama koje se na temelju Direktive o privremenoj zaštiti osiguravaju svim raseljenim osobama koje su pobjegle od rata.



U skladu s člankom 17. Direktive o privremenoj zaštiti, aktivacijom programa privremene zaštite za raseljene osobe koje bježe od rata u Ukrajini te se osobe ne sputava u ostvarivanju njihova prava na podnošenje zahtjeva za azil. Otprilike trećina ispitanika koji su sudjelovali u istraživanju FRA-e *Fleeing Ukraine* iz 2022. podnijela je zahtjev za azil. Međutim, postotak osoba koje su podnijele zahtjev za azil razlikuje se među državama članicama EU-a.

Osobe koje bježe od sukoba i nasilja možda to čine u okolnostima zbog kojih ih se može smatrati izbjeglicama ili drugim korisnicima međunarodne zaštite u skladu s pravnom stečevinom EU-a u području azila. U uvodnoj izjavi 12. i članku 3. stavku 5. Direktive potvrđuje se da odobravanje privremene zaštite ne utječe na pravo država članica da primjenjuju povoljnije uvjete pri dodjeli statusa zaštite.

Zbog dugotrajnog rata i posljedične nemogućnosti sigurnog povratka čak i nakon završetka rata, države članice moraju provesti trajna rješenja kojima će se raseljene osobe zaštititi i nakon isteka produljene privremene zaštite. Ako se takva rješenja ne provedu, postoji rizik od toga da se raseljene osobe nađu u neizvjesnoj situaciji i bez mogućnosti da ih se u državi članici domaćinu integrira na način koji bi im omogućio samostalnost.

#### MIŠLJENJE FRA-e 1.4.

Budući da najveći broj osoba koje napuštaju Ukrajinu zbog ruske invazije čine žene, pri čemu mnoge od njih skrbile za djecu i/ili starije osobe, omogućavanje pristupa konkretnim uslugama mora biti rodno osjetljivo i usmjereno. Usluge također trebaju uključivati potporu za žrtve seksualnog nasilja i iskorištavanja. Iako se u Direktivi o privremenoj zaštiti upotrebljava rodno neutralan jezik, primjena njezinih odredbi u pogledu pristupa smještaju, zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i uslugama socijalne skrbi u državama članicama EU-a ne bi smjela biti neosjetljiva na rodne razlike. Države članice u svojim bi nastojanjima u tom pogledu trebale razmotriti mogućnost traženja potpore od relevantnih agencija EU-a, kao što su Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE) i FRA.

#### MIŠLJENJE FRA-e 1.5.

Države članice trebale bi osigurati primjenu razumnih pravnih sredstava koja bi na održiv način omogućila jednostavan prelazak sa statusa privremene zaštite na druge statuse zaštite dostupne u okviru prava EU-a ili nacionalnog prava nakon završetka programa privremene zaštite EU-a. Upotreba tih statusa trajne zaštite, uključujući utvrđivanje statusa na temelju skupine i kanale koji omogućuju dugotrajni boravak, također bi trebalo podržati programima financijske potpore EU-a kako bi se smanjili dugoročni troškovi integracije raseljenih osoba iz Ukrajine u društva domaćine.

# 2

## PROVEDBA I PRIMJENA POVELJE NA NACIONALNOJ RAZINI

*Strategija EU-a za primjenu Povelje za razdoblje 2020.–2030. i povezani zaključci Vijeća iz 2021. i dalje su ključni dokumenti kojima se usmjerava relevantno djelovanje na razini EU-a i nacionalnoj razini. U sudskim postupcima, a katkad i zakonodavnim postupcima, na nacionalnoj razini nastavilo se upućivati na Povelju. Ipak, primjena Povelje u drugim slučajevima i dalje je ograničena.*

*I dalje je teško pronaći primjere primjene Povelje u politikama nacionalnih, regionalnih i lokalnih uprava. Iznimka je upotreba financijskih sredstava EU-a. U Uredbi o zajedničkim odredbama vrlo se izričito utvrđuje obveza poštovanja Povelje. Još jedan važan element Povelje na nacionalnoj razini povezan je s novoimenovanim kontaktnim točkama za Povelju u nacionalnim upravama.*

*Nacionalne institucije za ljudska prava u odabranim državama članicama pružile su stručna mišljenja o primjeni Povelje u zakonodavnim, upravnim ili sudskim postupcima. Međutim, nacionalne institucije za ljudska prava i civilno društvo i dalje nemaju dovoljno kapaciteta ili nisu svjesni da bi trebali aktivnije primjenjivati Povelju u svojem radu. Čini se da se sve više prepoznaje potreba za kontinuiranim pravosudnim osposobljavanjem o Povelji, koje financira Europska komisija.*



Povelja se primjenjuje na saveznoj, regionalnoj i općinskoj razini. U strategiji EU-a za primjenu Povelje u razdoblju 2020.-2030. ističe se promicanje primjene Povelje na svim razinama. Međutim, čini se da u tom kontekstu države članice ne provode strategiju za primjenu Povelje na dovoljno strukturiran način, na primjer kad je riječ o utvrđivanju jasnih ciljeva, ključnih etapa i rokova.

Broj dobrih primjera redovite primjene Povelje na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini ograničen je. Ti su primjeri uglavnom povezani s praćenjem upotrebe financijskih sredstava EU-a. Čini se da na svim razinama izvršne vlasti nedostaje usklađeno djelovanje, na što poziva Vijeće u svojim zaključcima iz 2021. o aktivnijoj primjeni Povelje.

U tim se zaključcima također navodi da bi se kontaktnim točkama za Povelju moglo povjeriti promicanje i koordinacija izgradnje kapaciteta, razmjena informacija i podizanje razine osviještenosti o primjeni Povelje. Do kraja 2022. dvadeset i četiri države članice već su imenovale kontaktne točke za Povelju. Postupak je još bio u tijeku samo u Irskoj, Malti i Sloveniji. Međutim, potrebno je dodatno razviti njihov potencijal za razmjenu znanja i ulogu koordinatora.

Postoje dokazi da je situacija nešto bolja u pogledu osposobljavanja; sve se češće osigurava osposobljavanje o Povelji za pravosudno osoblje. Ipak, čini se da je takvo osposobljavanje za državne službenike dostupno u tek nekoliko država članica.

Situacija je lošija na regionalnoj i lokalnoj razini. Povelja je na tim razinama jednako primjenjiva, ali čini se da se osposobljavanje o Povelji ne provodi. Čini se da tek nekoliko općina stavlja poseban naglasak na temeljna prava, kao što se to navodi, na primjer, u izvješću FRA-e *Human rights cities in the EU: A framework for reinforcing rights locally* (Gradovi ljudskih prava u EU-u: Okvir za jačanje pravâ na lokalnoj razini).

Uredbom o zajedničkim odredbama obuhvaćeni su horizontalni uvjeti koji omogućuju provedbu (članak 9. stavak 1.) i tematski uvjeti koji omogućuju provedbu (članak 15. stavak 1.), kao što su oni o invaliditetu i uključivanju Roma. U skladu s tom uredbom (članak 8.) države članice obvezne su organizirati i provesti sveobuhvatno partnerstvo za potrebe provedbe relevantnih fondova EU-a, oslanjajući se pritom na pristup višerazinskog upravljanja i osiguravajući da u njemu sudjeluju „nevladine organizacije i tijela odgovorna za promicanje socijalne uključenosti, temeljnih prava, prava osoba s invaliditetom, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije“. Države članice trebale bi poduzeti mjere kojima se osigurava da se osmišljavanje, provedba, praćenje i preispitivanje fondova EU-a provode u bliskoj suradnji s civilnim društvom i svim drugim relevantnim dionicima, među ostalim na regionalnoj i lokalnoj razini.

Samo je nekoliko država članica 2022. započelo poduzimati mjere za provedbu Uredbe o zajedničkim odredbama u skladu s Poveljom. Te mjere uključuju, među ostalim, donošenje smjernica u kojima se pojašnjavaju obveze iz Povelje pri provedbi fondova EU-a, ali i konkretnija djelovanja, kao što je uspostava odborâ za praćenje i mehanizama za podnošenje pritužbi. Kad je riječ o takvim odborima, uloga nacionalnih institucija za ljudska prava i uloga civilnog društva razlikuju se u različitim državama članicama, pri čemu u nekima imaju aktivnu ulogu u *ex ante* provjerama poštovanja Povelje u svim projektima te u obradi pritužbi, dok u nekima imaju savjetodavnu funkciju, a u nekima nemaju nikakvu ulogu.

Nažalost, dosad je samo jedna država članica izričito uzela u obzir Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom u svojem postupku praćenja usklađenosti, iako je ta konvencija obvezujuća za sve države članice EU-a i za sâm EU. Osim toga, čini se da se time ne poštuje ni načelo integracije osoba s invaliditetom iz članka 26. Povelje.



## MIŠLJENJE FRA-e 2.1.

Države članice trebale bi poboljšati promicanje i poznavanje Povelje na svim razinama nacionalne uprave, u pravosuđu i tijelima za izvršavanje zakonodavstva. To bi moglo uključivati razmjenu znanja putem kontaktnih točaka za Povelju te aktivnosti osposobljavanja za pravne stručnjake koji primjenjuju pravo EU-a na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Države članice koje još nisu imenovale kontaktne točke za Povelju trebale bi to učiniti te proaktivno poticati upotrebu dostupnih sredstava, alata i materijala za osposobljavanje o Povelji za potrebe izgradnje kapaciteta i razmjene znanja.

Općine se poziva da postanu „gradovi ljudskih prava“ i da ugrade Povelju u sve svoje aktivnosti. Poziva ih se na primjenu FRA-inog okvira za jačanje pravâ na lokalnoj razini, koji uključuje alate za integraciju standardâ ljudskih prava, uključujući Povelju, u njihov rad.

Institucije EU-a trebale bi uložiti dodatne napore u promicanje Povelje na nacionalnoj i podnacionalnoj razini osiguravanjem usmjerenih financijskih sredstava državama članicama, lokalnim i regionalnim tijelima te multiplikatorima znanja, kao i prikupljanjem i razmjenom primjera najbolje prakse u području izgradnje kapaciteta.



## MIŠLJENJE FRA-e 2.2.

Kako bi se pri provedbi fondova EU-a osiguralo potpuno poštovanje Povelje, države članice trebale bi uspostaviti odbore za praćenje koji su u dovoljnoj mjeri uključivi. Javna tijela s nadležnostima u području temeljnih prava, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva, trebala bi sudjelovati u radu takvih odbora i imati barem formalnu savjetodavnu ulogu. Nadležna tijela država članica trebala bi izvješćivati o uzimanju njihovih mišljenja u obzir.

Kako bi se nacionalnim institucijama za ljudska prava i civilnom društvu omogućilo djelotvorno sudjelovanje u postupku praćenja, države članice trebale bi im osigurati dostatna financijska sredstva i odgovarajuće osposobljavanje.

U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama države članice trebale bi osigurati da njihovi odbori za praćenje osim usklađenosti s Poveljom o temeljnim pravima razmatraju i usklađenost s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom, kako je predviđeno u Uredbi o zajedničkim odredbama.





### MIŠLJENJE FRA-e 2.3.

U okviru svojeg djelovanja u svrhu jačanja primjene Povelje EU-a o temeljnim pravima i vladavine prava, institucije EU-a i države članice trebale bi osnažiti sve relevantne dionike u nacionalnim sustavima ljudskih prava. To uključuje redovito praćenje prostora za djelovanje civilnog društva i aktivno uključivanje dionika civilnog društva i drugih boraca za ljudska prava, oslanjajući se na podatke koje je prikupila FRA.

Države članice trebale bi provesti mjere kojima se osiguravaju odgovarajuće istrage i sankcije usmjerene na sve koji napadaju ili uznemiravaju borce za ljudska prava ili im prijete.

Države članice i EU trebali bi nastaviti financirati operativne kapacitete civilnog društva, što uključuje konkretno osposobljavanje u pogledu Povelje. Osim toga, države članice poziva se na sudjelovanje u programu Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti u svrhu financiranja osposobljavanja povezanog s Poveljom i uporabu dostupnih alata koje su razvili FRA i druge institucije.

Države članice trebale bi osigurati komunikaciju i suradnju različitih razina vlasti s borcima za prava i organizacijama civilnog društva.

Države članice trebale bi osigurati da nacionalne institucije za ljudska prava i dionici civilnog društva djeluju u poticajnom okruženju u kojem je njihovo funkcioniranje osigurano odgovarajućim operativnim resursima. Ako još ne postoje potpuno neovisne nacionalne institucije za ljudska prava, države članice trebale bi ih uspostaviti.

Europski parlament i Europska komisija prepoznali su koliko je ključna uloga civilnog društva u promicanju i zaštiti prava sadržanih u Povelji. Kako bi se osiguralo da civilno društvo može djelotvorno izvršavati te zadaće, potrebno je uspostaviti okruženje u kojem je to moguće.

Dokazi dostupni FRA-i pokazuju da se organizacije civilnog društva u cijelom EU-u suočavaju s poteškoćama u pogledu pristupa financiranju, zaštite od uznemiravanja, prijetnji i napada, pristupa pravosuđu, sudjelovanja u donošenju političkih odluka i komunikacije s javnim tijelima. U državama članicama postoji nekoliko primjera obećavajućih praksi, koji se uglavnom odnose na mogućnosti financiranja i bolje sudjelovanje.

Osim uspješnog sudjelovanja civilnog društva, strategija za primjenu Povelje upućuje i na važnu ulogu nacionalnih institucija za ljudska prava. U njoj se naglašava da nacionalne institucije za ljudska prava „prate primjenu, provedbu i promicanje Povelje na terenu, osiguravaju informacije i potporu žrtvama kršenja temeljnih prava te surađuju s nacionalnim institucijama kako bi se poboljšala primjena Povelje i informiranost o njoj”. Na kraju razdoblja izvješćivanja 19 država članica imalo je nacionalne institucije za ljudska prava akreditirane statusom razine A, njih četiri imale su nacionalne institucije za ljudska prava akreditirane statusom razine B, Rumunjska je imala jednu akreditiranu statusom razine C, a samo Češka, Italija i Malta nisu imale akreditiranu nacionalnu instituciju za ljudska prava.

# 3

## RAVNOPRAVNOST I NEDISKRIMINACIJA

*Donošenje Direktive o jednakom postupanju u zastoju je od 2008. Pravnim okvirom o zločinu iz mržnje i govoru mržnje i dalje se ne osigurava dostatna zaštita lezbijkama, homoseksualcima, biseksualnim, transrodnim i interseksualnim (LGBTI) osobama. Europska komisija predložila je 2022. zakonodavni akt usmjeren na jačanje nadležnosti i neovisnosti tijelâ za ravnopravnost.*

*Na razini EU-a i nacionalnoj razini uloženi su naponi u promicanje prava lezbijki, homoseksualaca, biseksualnih, transrodnih, nebinarnih, interseksualnih i queer osoba (LGBTIQ), posebno u pogledu obiteljskog statusa i roditeljstva. Postignut je određeni napredak na razini cijelog EU-a s ciljem proširenja osnova za diskriminaciju, kao što su društveno-ekonomski status, zdravstveno stanje i fizički izgled.*



U cijelom EU-u i dalje je prisutna diskriminacija na različitim osnovama. Člankom 21. Povelje EU-a o temeljnim pravima zabranjuje se diskriminacija na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, vjeroispovijest ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili seksualna orijentacija. Međutim, u sekundarnom pravu EU-a neka od zaštićenih obilježja utvrđenih u članku 19. UFEU-a, odnosno spol i rasno ili etničko podrijetlo, imaju veću razinu zaštite u odnosu na druga takva obilježja – vjeru ili uvjerenje, dob, invaliditet i seksualnu orijentaciju. To dovodi do umjetne hijerarhije osnova, čime se ograničavaju širina i opseg zaštite od diskriminacije na razini EU-a. Taj bi se nedostatak uklonio navedenim prijedlogom direktive o jednakom postupanju, ali još nije postignuta jednoglasna odluka Vijeća potrebna za donošenje Komisijina prijedloga iz 2008.

Ove se godine ponovno pokušao pokrenuti rad na tom ključnom instrumentu, a posebno se poziva na njegovo brzo donošenje u okviru rezolucija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i Europskog parlamenta.



### MIŠLJENJE FRA-e 3.1.

EU i njegove države članice trebali bi nastaviti istraživati sve dostupne mogućnosti za osiguravanje sveobuhvatne i dosljedne zaštite od diskriminacije na osnovi vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije u svim ključnim područjima života.





## MIŠLJENJE FRA-e 3.2.

EU i države članice EU-a trebali bi osigurati da tijela za ravnopravnost mogu ostvariti svoj puni potencijal i djelotvorno doprinijeti provedbi svih direktiva o ravnopravnosti. To znači da tijelima za ravnopravnost treba dati dovoljno široku nadležnost i dodijeliti odgovarajuće ljudske, financijske i tehničke resurse kako bi mogla djelotvorno i neovisno obavljati sve svoje zakonom propisane zadaće.

EU bi trebao osigurati brzo donošenje dvaju zakonodavnih prijedloga Komisije kako bi se uspostavili obvezujući standardi za tijela za ravnopravnost u Uniji s ciljem promicanja jednakog postupanja i borbe protiv diskriminacije na svim osnovama u područjima obuhvaćenima direktivama o ravnopravnosti.

Tijela za ravnopravnost promiču jednako postupanje provedbom zakonodavstva EU-a o sprečavanju diskriminacije. Dokazi kojima raspolaže FRA dosljedno pokazuju da se incidenti povezani s diskriminacijom rijetko prijavljuju nadležnim tijelima uspostavljenima kako bi se svim žrtvama diskriminacije osigurao jednak pristup pravosuđu.

Glavni zadatci tijela za ravnopravnost uključuju pružanje pomoći žrtvama diskriminacije u podnošenju pritužbi, praćenje diskriminacije i izvješćivanje o njoj te podizanje razine osviještenosti o ljudskim pravima. Unatoč njihovu važnom radu, tijela za ravnopravnost i dalje se suočavaju s različitim poteškoćama povezanim s njihovom neovisnošću, nadležnostima i ovlastima, kao i s nedostatkom odgovarajućih ljudskih, financijskih i tehničkih resursa te ograničenom mogućnošću da doprinesu razvoju politike. Za djelotvornu provedbu postojećeg zakonodavstva u području ravnopravnosti potrebne su snažne i neovisne strukture i mehanizmi kojima će se poboljšati poštovanje zakonodavstva i povećati povjerenje javnosti u tijela zadužena za osiguravanje i promicanje vrijednosti ravnopravnosti.

U tom pogledu ključnu ulogu imaju djelotvorna tijela za ravnopravnost. To se naglašava u zakonodavnim prijedlozima Komisije usmjerenima na jačanje tijela za ravnopravnost, čiji je cilj osigurati njihovu neovisnost i staviti im na raspolaganje resurse i ovlasti kako bi mogla djelotvornije štiti žrtve i sprječavati diskriminaciju.



## MIŠLJENJE FRA-e 3.3.

Države članice EU-a potiče se da nastave donositi i provoditi konkretne mjere (uključujući nacionalne akcijske planove u pogledu ravnopravnosti LGBTIQ+ osoba) kako bi se osiguralo da lezbijke, homoseksualci, biseksualne, transrodne, nebinarne, interseksualne i queer osobe mogu u potpunosti ostvarivati svoja temeljna prava. Države članice pritom bi trebale uzeti u obzir publikaciju *Guidelines for Strategies and Action Plans to Enhance LGBTIQ Equality* (Smjernice za strategije i akcijske planove za unaprjeđenje ravnopravnosti LGBTIQ osoba), koju je izradila Podskupina za ravnopravnost LGBTIQ osoba i podržala Skupina na visokoj razini za nediskriminaciju, ravnopravnost i raznolikost.

Države članice EU-a potiče se na redovito prikupljanje i upotrebu podataka o ravnopravnosti u pogledu seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i spolnih karakteristika (SOGIESC) kako bi mogle razvijati politike i pravne odgovore utemeljene na dokazima.

Države članice trebale bi poduzeti sve odgovarajuće mjere za djelotvornu borbu protiv govora mržnje i rješavanje problema štetnog učinka homofobnih i transfobnih izjava iznesenih u okviru javnih rasprava, političkih kampanja te u medijima i na internetu.

Brojne su države članice tijekom 2022. poduzele korake za promicanje temeljnih prava lezbijki, homoseksualaca, biseksualnih, transrodnih, interseksualnih i queer+ (LGBTIQ+) osoba uvođenjem pravnih promjena i mjera politike u područjima kao što su status istospolnih obitelji, posvojenje i roditeljstvo, pojednostavnjeni postupci za priznavanje roda na temelju samoodređenja te sprječavanje i kažnjavanje govora mržnje i zločina iz mržnje. U nekoliko država članica, u kojima je zakonodavni okvir bio neprimjeren, sudovi su omogućili razvoj zakonodavstva ili osigurali njegovu propisnu provedbu.

Neke države članice uvele su pravne mjere i mjere politike koje ugrožavaju temeljno pravo na jednako postupanje prema LGBTIQ+ osobama. To je osjetno utjecalo na povećanje neprijateljstva i nasilja usmjerenih na LGBTI zajednicu, kao i na strah u toj zajednici, u njihovim obiteljima i među drugim građanima koji se suočavaju s represijom jer podržavaju ravnopravnost. Govor mržnje posebno je zabrinjavajuća pojava jer se njime dodatno potiče diskriminacija. Osim toga, redovito prikupljanje podataka o ravnopravnosti u pogledu seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i spolnih karakteristika (SOGIESC) i dalje je rijetkost u većini država članica.

Pojam „interseksijska diskriminacija“ odnosi se na situaciju u kojoj se pojedinca diskriminira iz više osnova istovremeno, koje se isprepliću na način da ih nije moguće odijeliti te stoga dovode do posebnih vrsta diskriminacije. Stručnjaci u tom području prepoznaju da se rješavanjem problema diskriminacije iz perspektive samo jedne osnove ne mogu obuhvatiti različiti načini na koje osobe doživljavaju diskriminaciju u svakodnevnom životu. Međutim, pravom EU-a i dalje se osobe u potpunosti ne štiti od interseksijske diskriminacije.

Europska mreža tijela za ravnopravnost (Equinet) istaknula je potrebu za proširenjem popisa osnova za diskriminaciju kako bi se uključili socijalno podrijetlo i/ili društveno-ekonomski status, obiteljski status, genetsko naslijeđe, zdravstveno stanje, fizički izgled itd.



### MIŠLJENJE FRA-e 3.4.

EU i države članice trebali bi razmotriti uključivanje interseksijske diskriminacije u primjenjivo zakonodavstvo.



# 4

## RASIZAM, KSENOFOBIIJA I SLIČNI OBLICI NESNOŠLJIVOSTI

*Diskriminacija na temelju rasnog ili etničkog podrijetla, kaznena djela počinjena zbog predrasuda i rasistički govor i dalje su bili česti u 2022. Dokazi upućuju na prisutnost sustavnog rasizma, među ostalim unutar tijela za izvršavanje zakonodavstva. Agresija Rusije na Ukrajinu dovela je do novih slučajeva govora mržnje i nasilnih napada u određenim državama članicama EU-a.*

*Europska komisija nastavila je s provedbom postupaka zbog povrede prava protiv 12 država članica zbog nepotpunog ili nepravilnog prenošenja Okvirne odluke o rasizmu i ksenofobiji u nacionalno zakonodavstvo. Istodobno je nekoliko država članica izmijenilo svoje zakonodavstvo s ciljem kriminaliziranja zločina iz mržnje i govora mržnje. Osim toga, Europski parlament zatražio je od država članica da osiguraju potpunu provedbu i djelotvorno praćenje Direktive o rasnoj jednakosti.*

*Europska komisija pozvala je države članice da do kraja 2022. donesu nacionalne akcijske planove za borbu protiv rasizma, kako je predviđeno u Akcijskom planu EU-a za borbu protiv rasizma i Strategiji EU-a za suzbijanje antisemitizma i njegovanje židovskog načina života. Samo je otprilike polovina njih to i učinila. Neke su države članice uložile usmjerene napore kako bi pojednostavile prijavljivanje rasističkih incidenata i olakšale pristup žrtava potpori, zaštiti i pravosuđu.*



U Okvirnoj odluci o suzbijanju rasizma i ksenofobije (2008/913/PUP) utvrđuje se zajednički kaznenopravni pristup suzbijanju oblika rasizma i ksenofobije koji pogoduju govoru mržnje i zločinu iz mržnje. Europska komisija nastavila je s provedbom postupaka zbog povrede prava protiv 12 država članica koje nisu potpuno i pravilno prenijele tu okvirnu odluku u nacionalno pravo. Istodobno je nekoliko država članica izmijenilo svoje kaznene zakone s ciljem kriminaliziranja zločina iz mržnje i govora mržnje te su provele mjere za jednostavniju prijavu rasističkih incidenata.

U 2022. rasizam je i dalje predstavljao ozbiljan problem u cijelom EU-u. Ponovno su zabilježeni rasistički zločini iz mržnje i slučajevi govora mržnje, kao što pokazuju službeni i neslužbeni podatci. Nadalje, međunarodna i nacionalna tijela za ljudska prava izrazila su zabrinutost zbog sve veće učestalosti govora mržnje na internetu usmjerenog na židove, muslimane, migrante i etničke manjine, a brojne slučajeve govora mržnje počinili su mediji ili političari.

Člankom 21. Povelje EU-a o temeljnim pravima zabranjuje se diskriminacija na temelju etničkog podrijetla i rase. Slično tome, Direktivom o rasnoj jednakosti (2000/43/EZ) zabranjuje se svaka diskriminacija na temelju etničkog ili rasnog podrijetla u pristupu obrazovanju, zapošljavanju i uslugama, uključujući one u području stanovanja i zdravstvene zaštite. Izvješća nacionalnih tijela za praćenje ljudskih prava pokazuju da brojne države članice i dalje u potpunosti ne provode odredbe te direktive.

Komisija je nastavila s provedbom postupaka zbog povrede prava protiv triju država članica u kojima su romska djeca bila suočena s diskriminacijom u obrazovanju. Kako proizlazi iz rezultata istraživanja i ispitivanja diskriminacije, u 2022. etničke manjine, uključujući migrante, i dalje su bile suočene s diskriminacijom u različitim područjima života.

S obzirom na postojane dokaze o sustavnom rasizmu, europska i međunarodna tijela pozvala su na usmjerene napore kako bi se riješio problem rasizma koji je očit iz sve raširenije političke i socijalne ugroženosti osoba manjinskog rasnog i etničkog podrijetla.



### MIŠLJENJE FRA-e 4.1.

Države članice EU-a trebale bi u cijelosti i pravilno prenijeti i primijeniti odredbe Okvirne odluke Vijeća o suzbijanju rasizma i ksenofobije. U okviru navedenoga države članice trebale bi poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da se rasistički i ksenofobni motiv smatra otegotnom okolnošću ili da sudovi takav motiv uzimaju u obzir pri utvrđivanju kazni.



### MIŠLJENJE FRA-e 4.2.

Države članice EU-a trebale bi znatno poboljšati djelotvornost svojih mjera i institucijskih mehanizama za potpunu primjenu odredbi Direktive o rasnoj jednakosti, posebno u pogledu djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u slučaju kršenja obveza, kako je propisano Direktivom o rasnoj jednakosti. Države članice potiče se da ojačaju napore u borbi protiv rasizma u svim njegovim oblicima, uključujući sustavni rasizam.



### MIŠLJENJE FRA-e 4.3.

Države članice EU-a potiče se da što prije pripreme posebne nacionalne akcijske planove ili strategije za borbu protiv rasizma, rasne diskriminacije, antisemitizma, ksenofobije i sličnih oblika nesnošljivosti. Kako bi se nacionalni napor podržali i odrazili na terenu, nacionalne politike trebalo bi prenijeti u konkretne mjere i djelovanja na regionalnoj i lokalnoj razini. Države članice trebale bi osigurati da se pri izradi, provedbi i praćenju nacionalnih akcijskih planova za borbu protiv rasizma sve mjere provode uz primjenu participativnog pristupa te da se temelje na pouzdanim podacima o ravnopravnosti.

### MIŠLJENJE FRA-e 4.4.

Države članice EU-a potiče se na proširenje aktivnosti osposobljavanja službenika za izvršavanje zakonodavstva. Također bi trebale unaprijediti procjenu postojećih mjera zaštite od rasizma, među ostalim uvođenjem pouzdanih sustava za pregled uspješnosti. Države članice trebale bi osigurati da se slučajevi policijskog nasilja nad migrantima i etničkim manjinama istražuju brzo i neovisno te da se žrtvama pomogne u prijavljivanju povrede dužnosti policijskih službenika.

Tijela za izvršavanje zakonodavstva trebala bi izdati konkretne, praktične i funkcionalne smjernice za borbu protiv diskriminatornog etničkog profiliranja koje provode policijski službenici pri izvršavanju svojih dužnosti. Te bi smjernice trebalo uključiti u standardne operativne postupke i kodekse ponašanja te bi ih trebalo sustavno priopćavati službenicima na terenu.

Na Svjetskoj konferenciji UN-a protiv rasizma države članice obvezale su se ojačati napore u borbi protiv rasizma. Dvadeset jednu godinu kasnije stanje provedbe u EU-u nije zadovoljavajuće.

Na poziv na donošenje nacionalnih akcijskih planova za borbu protiv rasizma do kraja 2022., kako je predviđeno u Akcijskom planu EU-a za borbu protiv rasizma i Strategiji EU-a za suzbijanje antisemitizma i njegovanje židovskog načina života, tek je polovično odgovoreno. Do kraja 2022. otprilike polovina država članica donijela je akcijske planove za borbu protiv rasizma ili uvela integrirane mjere, a njih 15 imalo je zasebnu strategiju za suzbijanje antisemitizma ili uključilo borbu protiv antisemitizma u šire strategije. U nekim su se zemljama na lokalnoj i regionalnoj razini provodile usmjerene mjere, što je pokazalo da postoji bolje razumijevanje potrebe za suzbijanjem rasizma na svim razinama primjenom koordiniranog i participativnog pristupa.

Europska i međunarodna tijela pozvala su na djelovanje u svrhu borbe protiv rasizma u radu tijela za izvršavanje zakonodavstva te diskriminirajućeg profiliranja. Takvi su postupci u suprotnosti s načelima Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i drugim međunarodnim normama, uključujući ona u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i s njome povezanoj sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava te u Povelji EU-a o temeljnim pravima. Europska komisija u svojim preporukama o politikama protiv rasizma i nesnošljivosti ističe i obvezu policije da se bori protiv rasizma i rasne diskriminacije.

Slučajevi policijskog nasilja u 2022. mogli su uključivati rasnu i ksenofobnu diskriminaciju. Tijekom godine zabilježeni su i slučajevi nezakonitog etničkog profiliranja. Rasistički incidenti i nezakonito etničko profiliranje narušavaju povjerenje u nadležna tijela te mogu dovesti do nedovoljnog prijavljivanja kaznenih djela i otpora javnim tijelima. Države članice nastavile su ulagati u osposobljavanje službenika za izvršavanje zakonodavstva u području ljudskih prava i borbe protiv rasizma.





# 5

## RAVNOPRAVNOST I UKLJUČIVANJE ROMA



*Do 2022. većina država članica EU-a izdala je akcijske planove i započela s provedbom svojih nacionalnih strateških okvira kako bi ispunila ciljeve do 2030. iz Strateškog okvira EU-a za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma. Osim toga, većina je država članica tijekom godine izradila nacionalne akcijske planove za djelotvornu provedbu jamstva za djecu, u kojima se nekoliko država članica usmjerilo na bolje obrazovanje i uključenost romske djece.*

*FRA je predstavila rezultate istraživanja o položaju Roma provedenog 2021. Rezultati su pokazali da od prethodnog istraživanja iz 2016. nije postignut nikakav ili minimalan napredak u borbi protiv antiromizma te u osiguravanju ravnopravnog pristupa obrazovanju, zapošljavanju, stanovanju i zdravstvenoj zaštiti.*

*U 2022. i dalje nije postignuto potpuno poštovanje temeljnih prava Roma i romske skupine Travellers. Antiromizam, diskriminacija, siromaštvo i socijalna isključenost, kao i zločini iz mržnje i govor mržnje, i dalje utječu na nerazmjerni broj Roma i romske skupine Travellers diljem EU-a. Slučajevi policijskog nasilja sa smrtnim ishodom zabilježeni tijekom 2022. u kojima su žrtve bile Romi upućuju na potrebu za suzbijanjem institucionalnog rasizma u tijelima za izvršavanje zakonodavstva.*



## MIŠLJENJE FRA-e 5.1.

Države članice trebale bi poduzeti hitne mjere kako bi se svim Romima koji žive u segregiranim naseljima i u iznimno teškim stambenim uvjetima osigurao pristup pristojnim stambenim prostorima koji su pristupačni, povoljni, ekološki sigurni, zdravi i desegregirani.

Kako bi se to postiglo, trebale bi iskoristiti dostupne fondove EU-a, kako je predviđeno u članku 3. Uredbe (EU) 2021/1058 o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, konkretno u specifičnom cilju iii. promicanje socioekonomske uključenosti marginaliziranih zajednica, kućanstava s niskim dohotkom i skupina u nepovoljnom položaju, uključujući osobe s posebnim potrebama, putem integriranih djelovanja koja obuhvaćaju stanovanje i socijalne usluge.

Podatci dobiveni iz FRA-inog istraživanja o položaju Roma objavljeni 2022. pokazuju da velik broj Roma živi u neprihvatljivim uvjetima, segregirani su i nemaju pristup najosnovnijim sadržajima, često ni čistoj vodi iz slavine.

U listopadu 2022. Europski parlament u svojoj je rezoluciji o položaju Roma koji žive u naseljima u EU-u pozvao Komisiju i države članice da hitno riješe situaciju Roma koji žive u naseljima na sveobuhvatan i učinkovit način, uz odgovarajuće kratkoročne i dugoročne politike podržane dostatnim sredstvima EU-a i nacionalnim sredstvima. Europski parlament u istoj je rezoluciji naglasio da takvi katastrofalni uvjeti, kao i negativan psihološki i sociološki učinak segregacije, ne utječu samo na ljude koji žive u naseljima, već i na širu zajednicu.



## MIŠLJENJE FRA-e 5.2.

Države članice potiče se na uspostavu platformi i izgradnju kapaciteta u civilnom društvu Roma, uključujući žene, djecu i mlade. Države članice trebale bi razmotriti obećavajuće prakse iz drugih država članica EU-a i u potpunosti iskoristiti potencijal fondova EU-a u svrhu uspostave platformi za suradnju s organizacijama civilnog društva te lokalnim i regionalnim dionicima u provedbi, praćenju i preispitivanju nacionalnih akcijskih planova i strategija.

U Preporuci Vijeća EU-a iz 2021. o ravnopravnosti, uključivanju i sudjelovanju Roma (2021/C 93/01) ističe se potreba da države članice pojačaju smisleno sudjelovanje i savjetovanje Roma. U okviru projekta *Roma Civil Monitor* tijekom 2022. potvrđeno je da su se intenzitet i kvaliteta sudjelovanja Roma i nevladinih organizacija u izradi nacionalnih strateških okvira i nacionalnih akcijskih planova za Rome poboljšali u odnosu na prošlost. Ipak, aktivno sudjelovanje civilnog društva u potpunosti je izostalo u nekoliko država članica te je samo mali broj država članica uspostavio održive platforme koje omogućavaju zastupanje interesa većine romskog stanovništva i započeo izgradnju kapaciteta u civilnom društvu Roma kako bi se osiguralo njihovo potpuno sudjelovanje na svim razinama.

U Preporuci Vijeća EU-a iz 2021. o ravnopravnosti, uključivanju i sudjelovanju Roma (2021/C 93/01) od država članica traži se da provode praćenje i ocjenjivanje provedbe nacionalnih strateških okvira. U Akcijskom planu EU-a za antirasizam poziva se države članice da, uz potpuno uvažavanje svojih nacionalnih okolnosti, počnu prikupljati i upotrebljavati podatke o ravnopravnosti, raščlanjene na temelju rasnog ili etničkog podrijetla kako bi se obuhvatila subjektivna iskustva diskriminacije i viktimizacije te sustavni aspekti rasizma i diskriminacije.

Međutim, dostupni podatci o ravnopravnosti i dalje su nepotpuni i nisu usklađeni među zemljama, izvorima podataka i subjektima za prikupljanje podataka. To je vidljivo i iz nedostatka podataka o Romima koji su pobjegli od ratne agresije Rusije na Ukrajinu. Nekoliko je država članica tijekom 2022. pojačalo djelovanje u području razvoja novih skupova podataka ili unaprjeđenja podataka prikupljenih u okviru nacionalnih popisa stanovništva kako bi se uključili aspekti ravnopravnosti.

Neke su države članice ovlatile nova ili postojeća tijela za ljudska prava za prikupljanje podataka i dokumentiranje slučajeva antiromizma. Međutim, nisu svi postupci prikupljanja podataka bili u skladu s načelima ljudskih prava za prikupljanje podataka Ureda Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava i preporukama Skupine EU-a na visokoj razini za nediskriminaciju, ravnopravnost i raznolikost utvrđenima u Smjernicama EU-a o prikupljanju i upotrebi podataka o ravnopravnosti na temelju rasnog ili etničkog podrijetla.



Člankom 14. Povelje EU-a o temeljnim pravima (Povelja) utvrđuje se pravo na obrazovanje. Jedan od četiriju sektorskih ciljeva strateškog okvira EU-a za Rome jest taj da sva djeca moraju imati jednak pristup obrazovanju, bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo. To je također u skladu s Direktivom o rasnoj ravnopravnosti.

U okviru europske strategije za skrb Komisija je pozvala države članice da osiguraju jednake mogućnosti za romsku djecu. Isto je učinilo i Vijeće u svojoj preporuci o uspostavi europskog jamstva za djecu.

Istraživanje FRA-e o položaju Roma iz 2021. pokazalo je da i dalje postoje znatne razlike u obrazovanju između romske djece i djece iz općeg stanovništva, uz visoku stopu prekida školovanja nakon niže srednje škole. Segregacija u području obrazovanja čak se i povećala od 2016.



### MIŠLJENJE FRA-e 5.3.

Države članice EU-a trebale bi nastaviti ulagati napore u osiguravanje djelotvornog praćenja putem redovitog prikupljanja i upotrebe podataka o ravnopravnosti. U okviru tih napora trebalo bi pratiti upotrebu fondova, kao i mjere i programe koji se primjenjuju za ostvarenje ciljeva u pogledu ravnopravnosti, uključenosti i sudjelovanja Roma do 2030.

Države članice potiče se da se pri prikupljanju podataka, uključujući u okviru nacionalnog popisa stanovništva, primjenjuju pristup podacima koji se temelji na ljudskim pravima. Trebale bi u obzir uzeti Smjernice EU-a o prikupljanju i upotrebi podataka o ravnopravnosti na temelju rasnog ili etničkog podrijetla.

Države članice trebale bi poticati i aktivno podržavati suradnju civilnog društva, akademske zajednice, tijela za ravnopravnost i zavoda za statistiku kako bi se olakšalo izvješćivanje o diskriminaciji, antiromizmu i zločinima iz mržnje te njihovo redovito praćenje.



### MIŠLJENJE FRA-e 5.4.

Države članice EU-a trebale bi suzbiti svaku segregaciju Roma u području obrazovanja i prikupiti dokaze o segregaciji kako bi mogle u potpunosti provesti Direktivu o rasnoj ravnopravnosti.

Države članice trebale bi dati prednost upotrebi nacionalnih finansijskih sredstava i finansijskih sredstava EU-a kako bi romskoj djeci osigurale kvalitetno obrazovanje i pružile bolje mogućnosti osposobljavanja te uključile civilno društvo Roma u pripremu, provedbu i praćenje nacionalnih mjera.

## MIŠLJENJE FRA-e 5.5.

Države članice EU-a trebale bi ojačati napore koje ulažu u suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti među Romima. Da bi se to postiglo, bit će potrebne usmjerene mjere kojima se kombiniraju plaćeno zaposlenje i dodjela socijalnih naknada kako bi se ostvario cilj za 2030. u pogledu otklanjanja socioekonomskih razlika između Roma i općeg stanovništva, kako je navedeno u strateškom okviru EU-a za Rome.

Države članice trebale bi staviti poseban naglasak na romsku djecu u svojim nacionalnim akcijskim planovima do 2030. na temelju jamstva EU-a za djecu. Pritom bi trebale uzeti u obzir nalaze i preporuke iz studija za pojedine zemlje koje su izradili Fond Ujedinjenih naroda za djecu i Europska komisija.

Države članice trebale bi u bliskoj suradnji s romskim organizacijama civilnog društva i zajednicama utvrditi, isplanirati i provesti djelotvorne mjere kojima bi se potaknulo sudjelovanje Romkinja na tržištu rada kako bi se povećala njihova ekonomska neovisnost i kako bi ih se zaštitilo od siromaštva.

Smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti te uklanjanje socioekonomskih razlika čine jedan od triju horizontalnih ciljeva strateškog okvira EU-a za Rome. Europsko jamstvo za djecu vodeća je inicijativa EU-a kojom se osigurava da svako dijete u Europi koje je izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti ima pristup najosnovnijim pravima, kao što su zdravstvena zaštita i obrazovanje. U okviru te inicijative utvrđeno je da su romska djeca u posebno nepovoljnom položaju te se poziva države članice da odgovore na njihove potrebe.

U rezoluciji Europskog parlamenta iz srpnja 2022. poziva se na iskorjenjivanje siromaštva žena te se navodi da su Romkinje jedna od posebno ranjivih skupina. Glavni je cilj EU-a u okviru Akcijskog plana za provedbu europskog stupa socijalnih prava smanjiti broj osoba kojima prijete siromaštvo ili socijalna isključenost za najmanje 15 milijuna. To je potrebno zajamčiti svima pomoću plaća dostatnih za život i primjerenog minimalnog dohotka za osobe koje ne raspolažu dostatnim sredstvima.

Četiri petine Roma (80 %), uključujući njihovu djecu, 2021. još je živjelo u kućanstvima kojima prijete siromaštvo te u teškoj materijalnoj oskudici (njih 48 %), kako pokazuju najnoviji podatci FRA-e iz deset država članica EU-a. Zaključci projekta *Roma Civil Monitor* iz 2022. pokazuju da se u nacionalnim strategijama i akcijskim planovima za Rome uglavnom ne uzima u obzir problem siromaštva i socijalne zaštite.





# 6

## AZIL, VIZE, MIGRACIJA, GRANICE I INTEGRACIJA

*Kako je navedeno u uvodnom poglavlju ovog izvješća, od početka ratne agresije Rusije na Ukrajinu diljem EU-a registrirano je gotovo četiri milijuna raseljenih osoba. Povećanje globalne mobilnosti nakon pandemije bolesti COVID-19 istodobno je dovelo do povećanja broja nezakonitih prelazaka granica EU-a.*

*Ozbiljne i kontinuirane povrede prava više su puta prijavljene na nekoliko točaka duž vanjskih granica EU-a. Te povrede prava popraćene nedostatkom brze i djelotvorne istrage predstavljaju ozbiljan problem za vladavinu prava. Povrede temeljnih prava na granicama pogoršale su se, a nezakonita djelovanja i dalje se ne kažnjavaju jer se ne poduzimaju mjere u pogledu povreda.*

*Povećava se pritisak državnih tijela i drugih dionika koji štite prava migranata i izbjeglica na granicama na organizacije civilnog društva. Pravila EU-a za reformu politika u području azila i dalje su u postupku kod zakonodavca EU-a. U tijeku je revizija mehanizma za nadzor primjene schengenskih pravila, pri čemu se dodatna pozornost posvećuje temeljnim pravima. Pravni instrumenti kojima se uspostavljaju sustavi informacijske tehnologije u području slobode, sigurnosti i pravde sadržavaju nekoliko mjera zaštite temeljnih prava, a sada ih je glavni izazov primijeniti u praksi.*



I dalje su ograničeni pravni postupci kojima bi se drugim izbjeglicama, osim onih koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu, omogućilo da dođu do sigurnosti koju pruža EU. Prisilno raseljavanje sve je češća pojava diljem svijeta, zbog čega brojne osobe pokušavaju doći na sigurno nezakonitim putem. Kada nezakonito prelaze, ili pokušavaju prijeći, vanjske granice EU-a, suočavaju se s povredama prava u nekoliko država članica EU-a.

Te su povrede temeljnih prava ozbiljne, česte i raširene. U brojnim se izvješćima navode postupanja službenika koja bi se u okviru nacionalnog prava mogla smatrati teškim kaznenim djelima. Međutim, nacionalni pravosudni sustavi postupaju u tek malom broju predmeta, što može izazvati dojam nekažnjivosti.

Civilno društvo ključna je sastavnica europske strukture temeljnih prava i ima važnu ulogu u zaštiti ljudskih prava. Sukobi između, s jedne strane, organizacija civilnog društva koje štite prava migranata i izbjeglica te, s druge strane, državnih tijela i nedržavnih dionika sve su učestaliji.



### MIŠLJENJE FRA-e 6.1.

Godišnja izvješća Schengenskog vijeća i Komisije o stanju schengenskog područja trebala bi uključivati jednu točku ili poglavlje posvećeno stanju u području temeljnih prava na granicama.

Države članice EU-a trebale bi uspostaviti ili unaprijediti nacionalne mehanizme za praćenje poštovanja temeljnih prava na svojim granicama, oslanjajući se na stručno znanje FRA-e.



## MIŠLJENJE FRA-e 6.2.

Europska komisija trebala bi nastaviti ulagati napore u uključivanje poštovanja temeljnih prava u mehanizam ocjenjivanja schengenskog područja. Pri reviziji nacionalnih programa država članica EU-a, Europska komisija trebala bi primjenjivati sve mjere zaštite temeljnih prava ugrađene u pravne instrumente EU-a kojima se uspostavljaju Fond za azil, migracije i integraciju i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama te vizne politike u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama.

Sekundarno pravo EU-a u području azila, granica i imigracije sadržava važne mjere zaštite temeljnih prava. Tijekom 2022. povećani su napor u pogledu stavljanja tih mjera u primjenu. To je vidljivo iz revizije mehanizma ocjenjivanja i praćenja schengenskog područja, kao i iz postupaka za dobivanje financijskih sredstava EU-a. Stručnjaci i dalje nisu dovoljno upoznati s tim mjerama zaštite, ne primjenjuju ih dovoljno i ne djeluju u skladu s njima.

## MIŠLJENJE FRA-e 6.3.

EU bi trebao razmotriti uspostavu mehanizma za neovisnu reviziju svojih opsežnih IT sustava. Takvim bi se mehanizmom osiguralo kontinuirano, neovisno i stručno preispitivanje učinka opsežnih IT sustava EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde na temeljna prava i dostojanstvo ljudi. Iskustvo tijela Independent Reviewer of Terrorism Legislation (Neovisni nadzornik zakonodavstva o suzbijanju terorizma) iz Ujedinjene Kraljevine moglo bi poslužiti kao temelj za uspostavu pouzdanog i održivog mehanizma koji funkcionira neovisno o Europskoj komisiji i agencijama EU-a zaduženima za upravljanje radom IT sustava ili podršku radu tih sustava.

Nastavljen je rad na opsežnim sustavima informacijske tehnologije (IT) na razini EU-a kako bi se olakšalo upravljanje granicama, podržali postupci azila i ublažili rizici za unutarnju sigurnost. Osobni podatci, uključujući biometrijske podatke o gotovo svim državljanima zemalja izvan EU-a koji borave u EU-u ili putuju u EU, obrađivat će se u okviru šest opsežnih IT sustava EU-a.

Brojne mjere zaštite ugrađene u pravo EU-a namijenjene su ublažavanju rizika od povreda temeljnih prava, pod uvjetom da ih se provodi na odgovarajući način. Međutim, IT sustavi EU-a tek započinju s radom te smo i dalje u fazi otkrivanja kako će određeni aspekti funkcionirati zajedno. Zbog toga je njihov potencijalno golem učinak na temeljna prava i dalje djelomično nepoznat.



# 7

## INFORMACIJSKO DRUŠTVO, PRIVATNOST I ZAŠTITA PODATAKA

*Od upotrebe umjetne inteligencije (UI) do moderiranja internetskog sadržaja, zadržavanja podataka, tehnologija za prepoznavanje lica te pristupa elektroničkim dokazima i upotrebe tih dokaza u okviru kaznenih istraga, tijekom 2022. i dalje se postavljalo isto pitanje: kako možemo najbolje iskoristiti puni potencijal svih dostupnih podataka uz istodobno poštovanje mjera zaštite osobnih podataka i temeljnih prava?*

*Rasprave o odgovarajućim mjerama zaštite povezanim s brojnim načinima upotrebe umjetne inteligencije intenzivirale su se na razini EU-a. Veća je pozornost pridana temeljnim pravima.*

*U međunarodnim institucijama i nacionalnim vladama raspravljalo se o tome u kojoj mjeri policija i pravosudna tijela smiju pristupiti osobnim podatcima. Pojačale su se inicijative za upotrebu suvremenih tehnologija nadzora i odobravanje pristupa podatcima u sigurnosne svrhe. Istodobno se povećala s tim povezana zabrinutost sudova, organizacija civilnog društva i javnih tijela.*



Pregovori o Aktu o umjetnoj inteligenciji stabilno su napredovali 2022. U Europskom parlamentu podnesen je velik broj prijedloga amandmana, a Vijeće je svoj zajednički pristup donijelo u prosincu. Oba su suzakonodavca u prijedlogu teksta pokazala sklonost uvođenju snažnijih mjera zaštite temeljnih prava. Ipak, mjere zaštite temeljnih prava mogle bi se dodatno ojačati, na primjer u okviru postupka ocjenjivanja sukladnosti (članak 43. i Prilog VII. tog prijedloga).

U tijeku su rasprave o definiciji pojma umjetne inteligencije, a postoje tendencije da se znatno ograniči njezino područje primjene. Time bi se niz primjena i upotreba umjetne inteligencije koje bi mogle negativno utjecati na temeljna prava isključilo iz okvira predloženog zakonodavstva.

Usporedno s tim zakonodavnim nastojanjima na razini EU-a, neke su države članice tijekom 2022. poduzele konkretne mjere za osiguravanje sigurne upotrebe umjetne inteligencije koja je u skladu s temeljnim pravima na nacionalnoj razini, kao što su imenovanje posebnog nadzornika za umjetnu inteligenciju ili provedba procjene učinka umjetne inteligencije na temeljna prava.



### MIŠLJENJE FRA-e 7.1.

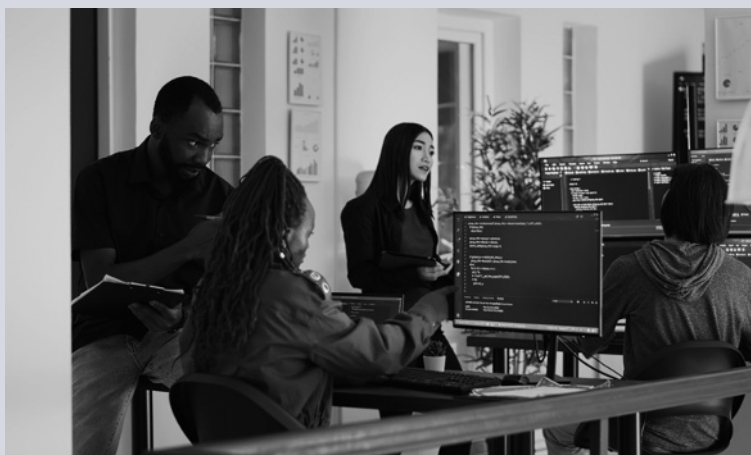
Suzakonodavci EU-a trebali bi osigurati odgovarajuće upućivanje na mjere zaštite temeljnih prava u Prijedlogu akta o umjetnoj inteligenciji. Trebalo bi izbjegavati da se u općoj definiciji umjetne inteligencije sužava njezin obuhvat jer bi se time moglo neopravdano smanjiti opseg zaštite koju bi pružao Akt. Postojeći zakoni, kao što su zakoni o zaštiti podataka i nediskriminaciji, također bi se trebali upotrebljavati za rješavanje pitanja povezanih s temeljnim pravima do kojih dolazi zbog upotrebe umjetne inteligencije jer se ti zakoni primjenjuju na internetu i izvan njega.

## MIŠLJENJE FRA-e 7.2.

Europska komisija trebala bi u svojim smjernicama za provedbu osigurati da pružatelji internetskih usluga tumače i provode obveze utvrđene u Aktu o digitalnim uslugama na način kojim se poštuju temeljna prava, na primjer kad je riječ o riziku od pretjeranog uklanjanja sadržaja i slobodi izražavanja.

Povijesni Akt o digitalnim uslugama donesen je 2022. To je bio važan korak prema stvaranju sigurnijeg okruženja na internetu u kojem su temeljna prava korisnika bolje zaštićena. Istodobno su neke organizacije civilnog društva izrazile zabrinutost zbog toga što se pružateljima internetskih usluga ostavlja prostor kojim im se omogućuje da akt provedu na način koji bi mogao biti štetan za temeljna prava, uglavnom za slobodu izražavanja, konkretno zbog pretjeranog opreza i pretjeranog uklanjanja sadržaja kako bi se izbjegle negativne sankcije.

Akt o digitalnim uslugama sadržava nekoliko odredbi čiji je cilj povećati zaštitu temeljnih prava. Njime se vrlo velike internetske platforme obvezuje na redovitu provedbu procjene rizika za temeljna prava i razvoj mjera za njihovo ublažavanje. Njime se također osigurava bolji pristup podacima koje internetske platforme čuvaju ili generiraju. Tako će se nadzornim tijelima i neovisnim, provjerenim istraživačima omogućiti da procijene rizike za temeljna prava.



## MIŠLJENJE FRA-e 7.3.

Države članice EU-a trebale bi uskladiti svoje zakonodavstvo o zadržavanju podataka sa sudskom praksom Suda EU-a kako bi se izbjeglo opće i neselektivno zadržavanje podataka među pružateljima telekomunikacijskih usluga. Osim toga, države članice trebale bi osigurati da se nacionalnim pravom obuhvate stroge provjere proporcionalnosti, kao i odgovarajuće postupovne mjere zaštite kako bi se djelotvorno zajamčila temeljna prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka.

Nacionalne vlade radile su tijekom 2022. na pravnim inicijativama namijenjenima poboljšavanju pristupa tijelâ za izvršavanje zakonodavstva podacima za potrebe otkrivanja i istrage kriminalnih aktivnosti. Direktiva o zadržavanju podataka poništena je 2014. te je Sud Europske unije otad u nekoliko presuda potvrdio nezakonitost općeg i neselektivnog zadržavanja podataka. Međutim, nekoliko država članica EU-a i dalje predlaže reforme svojih zakonodavstava kako bi se omogućilo zadržavanje podataka u skladu s presudama Suda EU-a. Određene organizacije civilnog društva i javna tijela u nekoliko država članica dostavili su pritužbe zbog odredbi nacрта zakona ili donesenih zakona koje nisu u skladu sa zahtjevima Suda EU-a.



Vlade i tijela za izvršavanje zakonodavstva u 2022. i dalje su bili zainteresirani za upotrebu tehnoloških rješenja za potrebe nadzora i za pristup podacima koji im mogu pomoći u otkrivanju kriminalnih aktivnosti i sigurnosnih prijetnji. Iako se međusobno razlikuju u kontekstu i vrsti, takve tehnologije mogle bi ozbiljno utjecati na temeljna prava pojedinaca.

S jedne strane, istraga špijuskog softvera Pegasus pokazala je da bi određena javna tijela i vlade mogli upotrebljavati neselektivne špijunske softvere koji su u širokoj upotrebi. S druge strane, zbog stalnog interesa koji vlade i tijela za izvršavanje zakonodavstva pokazuju za širenje i legalizaciju tehnologija nadzora koje se oslanjaju na široko prikupljanje osjetljivih osobnih podataka (kao što je prepoznavanje lica), javna tijela i organizacije civilnog društva izrazili su zabrinutost u pogledu zakonitosti i proporcionalnosti tih tehnologija te potrebe za njihovom upotrebom. U nekoliko su država članica organizacije civilnog društva, javna tijela i sudovi skrenuli pozornost na rizike za temeljna prava povezane s naprednim tehnologijama nadzora, posebno s upotrebom nadzornih kamera u javnim prostorima.



#### **MIŠLJENJE FRA-e 7.4.**

Institucije EU-a i države članice trebale bi osigurati da se svim novim pravnim inicijativama predloženima za poticanje sigurnosti pojedinaca s pomoću tehnologija nadzora poštuju temeljna prava. Konkretno, zakonima donesenima s ciljem upotrebe biometrijskih podataka ili tehnologija za prepoznavanje lica trebalo bi osigurati primjenu odgovarajućih mjera za zaštitu prava na zaštitu podataka i privatnost.

Takve bi mjere zaštite trebale biti propisane zakonom, nužne i proporcionalne. Redovita provjera primjene tih mjera trebala bi biti osigurana neovisnim mehanizmima nadzora. Pojedincima bi trebalo omogućiti da podnose pritužbe na takve mjere ako one nisu u skladu s temeljnim pravima te bi im trebalo omogućiti pristup djelotvornim pravnim lijekovima.



# 8

## PRAVA DJETETA

*Broj djece izložene riziku od siromaštva i socijalne isključenosti nastavio je rasti 2022. Visoki troškovi energije i sve veća stopa inflacije dodatno su opteretili kućanstva u kojima se obitelji s djecom suočavaju s poteškoćama u ispunjavanju osnovnih potreba. Države članice EU-a nastoje odgovoriti na potrebe djece i obitelji u teškom položaju, među ostalim pomoću europskog jamstva za djecu.*

*Uz dolazak djece izbjeglica iz Ukrajine, nastavio se povećavati i broj djece tražitelja azila iz drugih zemalja koje nisu članice EU-a. Zbog toga su neke države članice imale poteškoća u osiguravanju osnovnih uvjeta prihвата, a neke su nastavile zadržavati djecu u kontekstu migracija. Europska komisija podnijela je nekoliko zakonodavnih prijedloga o pravima žrtava. Države članice stoga su poduzele velik broj zakonodavnih koraka radi zaštite djece koja u pravosudnim sustavima sudjeluju kao žrtve ili svjedoci ili koja su u sukobu sa zakonom.*



### MIŠLJENJE FRA-e 8.1.

Europska komisija trebala bi pružiti smjernice i potporu državama članicama EU-a u provedbi nacionalnih planova za europsko jamstvo za djecu. To bi trebalo uključivati financijska sredstva EU-a, kao što su ona iz fonda ESF+, tehničku pomoć i razmjenu primjera dobre prakse. Provedba nacionalnih planova trebala bi se nadzirati u okviru europskog semestra, a relevantni ishodi praćenja trebali bi se uključiti u preporuke za pojedine zemlje.

Države članice EU-a trebale bi nastaviti provoditi i prema potrebi unaprjeđivati postojeće inicijative za odgovor na učinke energetske krize i visoke stope inflacije na siromašna kućanstva, s posebnim naglaskom na osjetljivijim skupinama, kao što su obitelji s jednim roditeljem, romske i migrantske obitelji. Ako se privremene mjere pokažu uspješnima, moglo bi ih se uključiti u socijalne politike, među ostalim u okviru provedbe nacionalnih planova za europsko jamstvo za djecu.

Gotovo svako četvrto dijete u EU-u izloženo je riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (24,4 %). Prethodno je u tom pogledu zabilježen silazni trend te je 2019. postotak djece izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti iznosio 22,2 %; međutim, to je poremetila pandemija bolesti COVID-19. Trajno visoke stope siromaštva djece relevantne su za obveze država članica EU-a u pogledu osiguravanja prava i dobrobiti djece (članak 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 3. Ugovora o Europskoj uniji) te za ciljeve socijalne politike EU-a (članak 151. Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

Provedba europskog jamstva za djecu započela je 2022. Sve su države članice imenovale nacionalne koordinateure, a 18 država članica pripremlilo je nacionalne akcijske planove. Nacionalni koordinatori imaju različite razine ovlasti u okviru nacionalnih uprava. Osim toga, akcijski planovi razlikuju se po vrsti i sadržaju, ali brojne države članice osigurale su najmanje 5 % svojih sredstava iz Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) za provedbu mjera u okviru europskog jamstva za djecu.

U okviru europskog semestra 2022. osam država članica dobilo je preporuke za svoju zemlju u pogledu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Zbog energetske krize i visokih stopa inflacije 2022. povećao se broj djece koja žive u siromašnim kućanstvima. Nekoliko država članica poduzelo je mjere u području socijalne politike kako bi odgovorilo na tu situaciju, na primjer povećanjem dječjih doplata, isplatom jednokratne pomoći ili sufinanciranjem računa za grijanje.

Djeca migranti i tražitelji azila nastavila su pristizati u Europu, često u opasnim uvjetima. Broj djece koja su podnijela zahtjev za azil u 2022. znatno se povećao, na ukupno 222 100 djece, od čega je njih 39 520 došlo bez pratnje. Djeca migranti imaju pravo na zaštitu u skladu s Konvencijom UN-a o pravima djeteta, Europskom konvencijom o ljudskim pravima, Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i drugim zakonodavstvom EU-a, kao što je Direktiva o uvjetima prihvata.

Nekoliko se država članica EU-a suočilo s poteškoćama u osiguravanju odgovarajućih uvjeta prihvata, među ostalim u pogledu smještaja, kako je propisano Direktivom o uvjetima prihvata. Neke su zemlje zadržale djecu s obiteljima ili maloljetnike bez pratnje, uglavnom u kontekstu vraćanja ili za potrebe identifikacije i procjene dobi. Europska i međunarodna tijela izrazila su ozbiljnu zabrinutost u pogledu loših uvjeta prihvata u EU-u. Agencija Europske unije za azil povećala je operativnu potporu koju pruža državama članicama.

Tijekom 2022. osamnaest država članica postiglo je dogovor o dobrovoljnom mehanizmu solidarnosti namijenjenom potpori premještanju tražitelja azila na Sredozemlju i duž zapadnoatlantske rute. Od početka premještanja 2020. do prosinca 2022. iz Grčke je premješteno oko 5 040 osoba, uključujući 1 021 dijete s obitelji i 1 313 maloljetnika bez pratnje.

Istraživanje FRA-e pokazalo je da je skrbništvo nad maloljetnicima bez pratnje, jedna od ključnih mjera zaštite iz Direktive o uvjetima prihvata (članak 24.) i Direktive o postupcima azila (članak 25.), posljednjih godina unaprijeđeno zahvaljujući promjenama u nacionalnim zakonodavstvima. Međutim, i dalje su prisutni određeni problemi: ovlasti skrbnika često su ograničene na pravno zastupanje, postupak imenovanja skrbnika može potrajati više od mjesec dana, skrbnicima se može dodijeliti velik broj djece i novoimenovanim skrbnicima ne osigurava se dostatno osposobljavanje.



## MIŠLJENJE FRA-e 8.2.

Države članice EU-a trebale bi namijeniti dostatna sredstva EU-a i nacionalna sredstva kako bi osigurale zaštitu djece tražitelja azila i djece migranata, bez obzira na to jesu li ona u pratnji obitelji ili bez pratnje. Dodjelom dostatnih sredstava trebala bi se osigurati usklađenost uvjeta prihvata s minimalnim standardima utvrđenima u Direktivi o uvjetima prihvata, posebno kad je riječ o osiguravanju prikladnog smještaja i izbjegavanju zadržavanja primjenom alternativa zadržavanju. Konkretno, države članice trebale bi pojačati svoje napore u svrhu brzog imenovanja osposobljenih skrbnika koji raspolažu potrebnim sredstvima za svakog maloljetnika bez pratnje koji stigne u EU i osigurati da ti maloljetnici pohađaju školu.

### MIŠLJENJE FRA-e 8.3.

Suzakonodavci EU-a trebali bi osigurati da se postojeća prava i postupovna jamstva za djecu žrtve kaznenih djela koja su već obuhvaćena Direktivom o pravima žrtava, Direktivom o trgovini ljudima te Direktivom o suzbijanju seksualnog zlostavljanja djece ojačaju u prijedlozima i drugim aktima Europske komisije.

Države članice EU-a trebale bi pojačati svoje napore kako bi osigurale da se djeci koja su u sukobu sa zakonom osigura pristup poštenom suđenju uz sva jamstva predviđena Direktivom o postupovnim jamstvima. To uključuje osiguravanje obveznog multidisciplinarnog osposobljavanja za sve uključene pravne stručnjake i stručnjake u području socijalne skrbi.

Europska komisija predstavila je nekoliko zakonodavnih inicijativa koje će znatno utjecati na prava djece koja u pravosudnim sustavima sudjeluju kao žrtve ili svjedoci kaznenih djela: nova pravila za sprječavanje i suzbijanje seksualnog zlostavljanja djece na internetu, nova direktiva o nasilju u obitelji i revidirana Direktiva o trgovini ljudima. Nekoliko je država članica EU-a donijelo novo zakonodavstvo u području maloljetnih žrtava, s naglaskom na postupanju s kaznenim djelima protiv seksualne slobode, počinjenima među ostalim na internetu, na poboljšanje postupovnih jamstava te na uklanjanje rokova zastare.

Člankom 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima jamče se važne mjere zaštite za pretpostavku nedužnosti i pravo na obranu. Člankom 24. propisuje se zaštita interesa djeteta kao primarni cilj.

Direktivom o postupovnim jamstvima utvrđuje se niz jamstava za djecu koja su prekršila zakon. Istraživanje FRA-e u pogledu provedbe te direktive u praksi pokazala je da postoji niz problematičnih područja, kao što su nepostojanje informacija prilagođenih djeci, nedostaci u provedbi pojedinačnih procjena, objavljivanje privatnih informacija u medijima te prijave povrede dužnosti ili nasilnog ponašanja policijskih službenika. Istraživanje je pokazalo i da je osposobljavanje dostupno u određenoj mjeri, ali provodi se isključivo na dobrovoljnoj osnovi.





# 9

## PRISTUP PRAVOSUĐU: PRAVA ŽRTAVA I NEOVISNOST PRAVOSUĐA

*Tijekom 2022. došlo je do određenog poboljšanja u području prava žrtava, posebno kad je riječ o zaštiti žrtava s posebnim potrebama. Na razini EU-a i na nacionalnoj razini u određenim državama članicama EU-a došlo je do znatnih promjena u zakonodavstvu i politikama u pogledu žena kao žrtava rodno uvjetovanog nasilja. To uključuje objavu prijedloga nove direktive EU-a o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.*

*I dalje postoje ozbiljni razlozi za zabrinutost u pogledu vladavine prava i neovisnosti pravosuđa u određenim državama članicama EU-a. Sud Europske unije donio je svoju prvu presudu o općem mehanizmu režima uvjetovanosti. Riječ je o mehanizmu koji predstavlja opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a u slučaju povreda načela vladavine prava povezanih s izvršenjem proračuna EU-a u državama članicama. U presudi se potvrđuje da je mehanizam u skladu s primarnim pravom EU-a.*



Člankom 22. Direktive EU-a o pravima žrtava i povezanim uvodnim izjavama predviđa se pravo žrtve na pojedinačnu procjenu potreba. U skladu s tim države članice obvezne su pojedinačno procijeniti posebne potrebe zaštite svake žrtve i utvrditi hoće li i u kojoj mjeri imati koristi od posebnih mjera u okviru kaznenog postupka.

Nekoliko je država članica 2022. donijelo praktične mjere za olakšavanje prepoznavanja žrtava s posebnim potrebama. Te su mjere uključivale smjernice za postupanje s različitim skupinama žrtava u ranjivom položaju i informativnu kampanju usmjerenu na posebne skupine žrtava.

Međutim, problemi i dalje postoje. Europska komisija provela je ocjenjivanje Direktive o pravima žrtava u okviru kojeg je utvrdila nekoliko nedostataka u pogledu zaštite pojedinačnih potreba žrtava. Ti su nedostaci utjecali na kvalitetu postupanja prema žrtvama nakon kaznenog djela i tijekom kaznenog postupka. U Komisijinom ocjenjivanju ti su nedostaci povezani s činjenicom da stručnjaci nisu dovoljno upoznati s posebnim potrebama, što može dovesti do toga da se žrtvama ne posveti dovoljno pozornosti. U tom su ocjenjivanju istaknuti nedostatak konkretnih smjernica za provedbu pojedinačnih procjena, nedostatak osviještenosti među stručnjacima o važnosti tih procjena te manjak osposobljavanja namijenjenog stručnjacima.



### MIŠLJENJE FRA-e 9.1.

Države članice EU-a trebale bi osigurati pojedinačnu procjenu za svaku žrtvu kako bi se utvrdile njihove posebne potrebe zaštite. Tom bi se procjenom trebale utvrditi njihove potrebe za posebnim mjerama zaštite u okviru kaznenog postupka zbog njihove posebne ranjivosti. Osim toga, države članice potiče se da pruže konkretne smjernice i osiguraju osposobljavanje za stručnjake kako bi se zajamčilo pravo žrtve na pojedinačnu procjenu.





## MIŠLJENJE FRA-e 9.2.

Sve države članice EU-a koje su ratificirale Istanbulsku konvenciju trebale bi inkriminirati seksualno nasilje primjenom definicija silovanja i drugih vrsta seksualnog nasilja zbog izostanka pristanka svih uključenih osoba. Osim toga, države članice trebale bi osigurati da se svi seksualni postupci počinjeni s namjerom i bez pristanka žrtve djelotvorno istražuju, kazneno gone i kažnjavaju.

Do kraja 2022. sve su države članice EU-a potpisale Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija), no njih šest još je nije ratificiralo. U skladu s člankom 36. te konvencije države potpisnice obvezne su inkriminirati sve postupke seksualne prirode do kojih dođe bez pristanka jedne od uključenih osoba. Inkriminacija seksualnih postupaka na temelju takvih definicija koje se temelje na pristanku propisuje se i člancima 3. i 8. Europske konvencije o ljudskim pravima prema tumačenju Europskog suda za ljudska prava. To je u skladu sa suvremenim shvaćanjima seksualnog nasilja koja se ne temelje na prisili i sličnim značajkama.

U državama članicama EU-a u tijeku je donošenje definicija seksualnog nasilja koje se temelje na pristanku. U tom su pogledu 2022. u nekoliko država članica doneseni novi zakonodavni akti i prijedlozi.

## MIŠLJENJE FRA-e 9.3.

EU i njegove države članice potiče se da poduzmu dodatne mjere i osnaže suradnju kako bi očuvali i ojačali neovisnost pravosuđa kao ključnog elementa vladavine prava i uzajamnog povjerenja. U tom se kontekstu države članice potiče na brzo daljnje postupanje u skladu s preporukama i mjerama. To uključuje one donesene u kontekstu europskog mehanizma vladavine prava i u okviru novog mehanizma EU-a o režimu uvjetovanosti.

Neovisno pravosuđe temelj je vladavine prave i pristupa pravosuđu (članak 19. Ugovora o Europskoj uniji, članak 67. stavak 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članak 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima).

Izazovi u području pravosuđa i dalje su bili prisutni u nizu država članica EU-a, na primjer u pogledu percepcije neovisnosti pravosuđa u državama članicama EU-a, što je vidljivo iz Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

Europska komisija 2022. izdala je svoje treće godišnje izvješće o vladavini prava. Pitanje pravosudnih sustava i njihove neovisnosti bilo je jedno od četiriju ključnih područja obuhvaćenih tim izvješćem. Iako je pozdravila provedbu važnih reformi namijenjenih jačanju neovisnosti pravosuđa, u izvješću je također istaknula strukturne probleme koji su i dalje prisutni u nekoliko država članica u pogledu neovisnosti pravosuđa.

Tijekom godine donesena je prva provedbena odluka na temelju Uredbe o općem režimu uvjetovanosti. Tom se odlukom uvode mjere za zaštitu proračuna od posljedica povreda načela vladavine prava. Osim toga, odnosi se i na javnu nabavu, djelotvornost aktivnosti državnog odvjetnika i borbu protiv korupcije u Mađarskoj.



# 10

## NAPREDAK U PROVEDBI KONVENCIJE O PRAVIMA OSOBA S INVALIDITETOM

*Zakonodavac EU-a poduzeo je mjere za osiguravanje pravednih minimalnih plaća, među ostalim za osobe s invaliditetom. Europski parlament iznio je nekoliko novih prijedloga za olakšavanje provedbe Konvencije o pravima osoba s invaliditetom u EU-u, među ostalim u izbornom zakonu EU-a, uoči izbora za Europski parlament 2024. Međutim, upotreba financijskih sredstava EU-a za institucionalizaciju i dalje izaziva zabrinutost.*

*Na nacionalnoj razini i dalje postoje znatne razlike između razine sudjelovanja osoba s invaliditetom na tržištu rada i razine sudjelovanja drugih osoba na tržištu rada i obrazovnom sustavu. Države članice EU-a ostvarile su ograničen napredak u pružanju relevantne pomoći i suzbijanju segregiranih pristupa.*

*Ostvaren je napredak u provedbi direktiva EU-a u području pristupačnosti i nacionalnih programa za osiguravanje pristupačnosti. Međutim, države članice prekoračile su rokove za prenošenje u nacionalno pravo te ostvareni napredak i dalje nije ujednačen. Države članice uložile su znatne napore u pružanje dobrodošlice izbjeglicama iz Ukrajine, uključujući osobama s invaliditetom. Odbor za prava osoba s invaliditetom zatražio je odgovore EU-a na niz pitanja s popisa koji je dostavio Europskoj komisiji.*

*Švedski nacionalni okvir za praćenje započeo je s radom, što znači da sada sve države članice i EU imaju okvir propisan člankom 33. stavkom 2. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.*

Člankom 27. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom propisuje se da se osobama s invaliditetom mora omogućiti da zarađuju za život od rada, slobodno odabranog ili prihvaćenog na tržištu rada i u radnom okruženju koje je otvoreno, uključivo i dostupno osobama s invaliditetom. Odbor za prava osoba s invaliditetom pojasnio je tu obvezu u Općoj napomeni br. 8 (2022.), među ostalim napominjući da zaštićeno zapošljavanje, uz jednu ograničenu iznimku, nije prihvatljivo kao mjera za promicanje zapošljavanja osoba s invaliditetom na temelju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.

Statistički podatci na razini EU-a i na nacionalnoj razini pokazuju da je razlika u zapošljavanju osoba s invaliditetom i dalje prisutna te sada iznosi 23,1 postotni bod. Osim toga, unatoč reformama usmjerenima na poboljšanje sudjelovanja na otvorenom tržištu rada, i dalje se promiče segregacija u zapošljavanju te se osobama s invaliditetom ne pruža dovoljna potpora za osiguranje pristupa tržištu rada. To se posebno odnosi na žene i starije osobe. Direktivom o minimalnim plaćama doprinijet će se poboljšanju položaja osoba s invaliditetom, ali ona sama po sebi neće biti dovoljna da se promijene nacionalne prakse zapošljavanja.



### MIŠLJENJE FRA-e 10.1.

Države članice EU-a trebale bi poduzeti djelotvorne mjere za uklanjanje razlika u zapošljavanju osoba s invaliditetom primjenom sveobuhvatnih i usmjerenih mjera u svim gospodarskim sektorima kako bi se postigla potpuna uključenost u području zapošljavanja. Europska komisija trebala bi pratiti provedbu nove direktive o minimalnim plaćama, među ostalim u dijelu u kojem se primjenjuje na osobe s invaliditetom. Države članice u tom bi pogledu trebale posebnu pozornost obratiti na osobe s invaliditetom, prateći pritom smjernice Odbora za prava osoba s invaliditetom.

Države članice trebale bi postupno ukinuti zaštićeno zapošljavanje u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom. Trebale bi uspostaviti djelotvorne mjere za uključivanje pojedinaca s takvim zaposlenjem na otvoreno tržište rada. Pritom bi trebale posebnu pozornost usmjeriti na promicanje mogućnosti zaposlenja za žene i starije osobe s invaliditetom.

## MIŠLJENJE FRA-e 10.2.

Kako bi se olakšao prijelaz iz obrazovnog sustava na tržište rada, države članice EU-a trebale bi osigurati dostatnu pomoć učenicima i studentima s invaliditetom na svim razinama obrazovanja. Trebale bi osigurati uključivost i potpuno pristupačnost svih okruženja za učenje na razini primarnog, sekundarnog i tercijarnog obrazovanja.

U članku 24. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom priznaje se pravo osoba s invaliditetom na obrazovanje i propisuje ostvarivanje tog prava bez diskriminacije i na osnovi jednakih mogućnosti. Države potpisnice dužne su osigurati uključiv obrazovni sustav na svim razinama te mogućnost cjeloživotnog učenja.

Međutim, osobe s invaliditetom i dalje se suočavaju sa znatnim problemima u pristupanju obrazovnim sustavima. Manje je vjerojatno da će završiti srednjoškolsko obrazovanje i steći svjedodžbe korisne za potpuno sudjelovanje na tržištu rada, a i manje je vjerojatno da će upisati ili završiti visoko obrazovanje. Također postoje problemi u prijelazu iz obrazovnog sustava na tržište rada.

Zgrade i drugi elementi okruženja za učenje nisu dovoljno pristupačni osobama s invaliditetom. Države članice i dalje upotrebljavaju odvojena okruženja za učenje umjesto da ulažu u sveobuhvatan i uključiv redovni obrazovni sustav.



## MIŠLJENJE FRA-e 10.3.

Države članice EU-a trebale bi u potpunosti provesti postojeće zakonodavstvo EU-a u području invaliditeta, uključujući Europski akt o pristupačnosti i Direktivu o pristupačnosti interneta. U područjima kao što su javni prijevoz i infrastruktura trebale bi u potpunosti izvršiti obveze koje imaju na temelju članka 9. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom. Europska komisija trebala bi razmotriti prijedloge za proširenje direktiva o pristupačnosti i na druga područja.

Člankom 9. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom propisuje se obveza osiguranja potpunog pristupa društvu osobama s invaliditetom, među ostalim fizičkom okruženju, prijevozu, informacijama i komunikaciji, uključujući informacijsku i komunikacijsku tehnologiju i sustave, te ostalim objektima i uslugama otvorenima ili namijenjenima javnosti, kako u gradskim, tako i u ruralnim područjima. EU je donio relevantne direktive u tom području, kao što su Europski akt o pristupačnosti i Direktiva o pristupačnosti interneta, a ostvaren je i napredak u njihovu uključivanju u nacionalno pravo i njihovoj provedbi. Međutim, velik broj država članica prekoračio je rokove za prenošenje Europskog akta o pristupačnosti u nacionalno pravo te u narednim godinama još treba ostvariti napredak kako bi se osigurala potpuna provedba.

U ocjeni Europske komisije utvrđeno je i da su i dalje prisutni znatni izazovi u pogledu prenošenja Direktive o pristupačnosti interneta u nacionalno pravo. To je vidljivo i u nacionalnim izvješćima. Unatoč određenom napretku, i dalje postoje izazovi i u drugim područjima pristupačnosti, kao što su poboljšanje pristupačnosti infrastrukture i područje javnog prijevoza. EU je donio zakonodavstvo u nekim područjima.





Godina 2022. donijela je i napredak i nazadovanje u pogledu zaštite temeljnih prava. U FRA-inu dokumentu *Fundamental Rights Report 2023* (Izvješće o temeljnim pravima 2023.) daje se pregled važnih novih kretanja u EU-u u razdoblju od siječnja do prosinca 2022. te iznose mišljenja FRA-e o njima. U izvješću se ističu postignuća, ali i područja koja još izazivaju zabrinutost, te se daje uvid u glavna pitanja koja su predmet rasprava o temeljnim pravima u cijelom EU-u.



Ove je godine naglasak na utjecaju rata u Ukrajini na temeljna prava u EU-u. U ostalim poglavljima raspravlja se o Povelji EU-a o temeljnim pravima, ravnopravnosti i nediskriminaciji, rasizmu, ksenofobiji i sličnim oblicima nesnošljivosti, integraciji Roma, azilu i migracijama, informacijskom društvu, privatnosti i zaštiti podataka, pravima djeteta, pristupu pravosuđu te napretku u provedbi Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.





# PROMICANJE I ZAŠTITA VAŠIH TEMELJNIH PRAVA DILJEM EU-a —

Publikacija Fundamental Rights Report 2023 (Izvešće o temeljnim pravima 2023.) koju je objavila FRA u cijelosti je dostupna na poveznici <https://fra.europa.eu/hr/publication/2023/fundamental-rights-report-2023>

Pogledajte i povezane publikacije FRA-e:

- FRA (2023.), *Izvešće o temeljnim pravima 2023. – Mišljenja FRA-e*, Luxembourg, Ured za publikacije, <https://fra.europa.eu/hr/publication/2023/fundamental-rights-report-2023-fra-opinions> (dostupno na sva 24 službena jezika EU-a)
- FRA (2023.), *Fundamental rights implications for the EU of the war in Ukraine* (Utjecaj rata u Ukrajini na temeljna prava u EU-u), Luxembourg, Ured za publikacije, <https://fra.europa.eu/hr/publication/2023/frr-2023-focus-war-in-ukraine> (dostupno na engleskom i francuskom jeziku)

Prethodna godišnja izvješća FRA-e o izazovima i ostvarenjima u području temeljnih prava u Europskoj uniji dostupna su na [mrežnom mjestu](#) Agencije (na engleskom i francuskom jeziku).

DODATNE INFORMACIJE



## FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija

T +43 158030-0 – F +43 158030-699

[fra.europa.eu](https://fra.europa.eu)

[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Ured za publikacije  
Europske unije