



## Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2018

### Opinie FRA

*2017 r. przyniósł zarówno postęp, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2018 r. zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie miały miejsce w tym obszarze, wskazując zarówno na osiągnięcia, jak i kwestie, które nadal wymagają stosownych działań. W niniejszej publikacji przedstawiono opinie FRA na temat najważniejszych zmian, jakie miały miejsce w uwzględnionych obszarach tematycznych, oraz podsumowanie dowodów, na których oparto te opinie. W ten sposób powstał zwięzły, a zarazem bogaty w informacje zarys głównych wyzwań związanych z prawami podstawowymi, wobec których staje Unia Europejska i jej państwa członkowskie.*

### Spis treści

<b>FOKUS</b>	1. Zmiana percepcji: ku opartemu na prawach podejściu do starzenia się .....	2
	2. Karta praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie .....	4
	3. Równość i niedyskryminacja .....	6
	4. Rasizm, ksenofobia i podobne formy nietolerancji .....	9
	5. Integracja Romów .....	11
	6. Azyl, wiza, migracja, granice i integracja .....	14
	7. Społeczeństwo informacyjne, prawo do prywatności i ochrony danych .....	16
	8. Prawa dziecka .....	18
	9. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawa ofiar przestępstw .....	21
	10. Przegląd zmian w zakresie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych .....	24



## 1. Zmiana percepcji: ku opartemu na prawach podejściu do starzenia się

*W niniejszym rozdziale przedstawiono analizę powolnego, ale nieuchronnego procesu przejścia z myślenia o starości w kategorii „braków”, które tworzą „potrzeby”, na bardziej wszechstronne spojrzenie, które zakłada „oparte na prawach” podejście do starzenia się. Celem tej stopniowej zmiany paradygmatu jest zapewnienie poszanowania podstawowego prawa do równego traktowania, które przysługuje wszystkim osobom niezależnie od ich wieku, jednocześnie nie zaniebując kwestii ochrony potrzebujących i zapewniania im wsparcia. Podejście oparte na prawach człowieka nie stoi w sprzeczności z rzeczywistością potrzeb osób starszych – wręcz przeciwnie, takie nastawienie umożliwi lepsze zaspokajanie potrzeb, jednocześnie umieszczając je w narracji opartej na prawach człowieka.*

Rynki pracy i krajowe systemy zabezpieczenia społecznego już przeszły głębokie przemiany w reakcji na średnie trwanie życia i wyzwania, jakie starzejące się społeczeństwo stawia przed systemami gospodarczymi i społecznymi. Proces ten rozpoczął się szeregiem inicjatyw w Unii Europejskiej (UE) i na świecie. Obejmują one zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek w obszarze zatrudnienia, promowanie aktywnego starzenia się i zachęty do wydłużania życia zawodowego, a także wprowadzają reformy systemów zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do starości, czyli emerytur, świadczeń zdrowotnych i zapewniania opieki długoterminowej. Reformy zaczynają też odchodzić od metod opartych na potrzebach mających na celu reagowanie na „deficyty” związane z wiekiem, przenosząc punkt ciężkości na jednostkę, człowieka z jego prawami podstawowymi i przyrodzoną godnością człowieka. Zgodnie z art. 1 Karty praw podstawowych UE godność człowieka jest nienaruszalna i musi być chroniona i szanowana, niezależnie od wieku.

Zmiana ta nie powinna jednak pomijać związanych z wiekiem potrzeb osób starszych ani umniejszać znaczenia obowiązków państwa wobec jednostek, w tym osób starszych, które mogą potrzebować wsparcia. Ponadto starsi ludzie stanowią niejednorodną grupę o nader zróżnicowanych potrzebach i upodobaniach. Wiele preferencji i doświadczeń na przestrzeni życia ma swoje skutki w starszym wieku. Płeć, status imigranta lub mniejszości etnicznej, niepełnosprawność, a także status społeczno-ekonomiczny, geograficzny i inne aspekty mogą mieć negatywny wpływ na osoby starsze. Aspekty te w znacznym stopniu determinują, w jakiej mierze osoby starsze korzystają ze swoich praw.

Prawa obywatelskie, polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturalne zapisane w Karcie praw podstawowych UE obowiązują każdego, niezależnie od wieku. Niemniej wiek wyraźnie figuruje w postanowieniach art. 21 jako chroniony ze względu na dyskryminację i w art. 25, który uznaje prawo osób w podeszłym wieku do „godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym”.

Niedyskryminacja i równe szanse dla osób starszych w różnych dziedzinach życia oraz godne życie są także uwzględnione w niedawno ogłoszonym Europejskim filarze praw socjalnych. Według Komisji Europejskiej Europejski filar praw socjalnych „częściowo wykracza poza aktualne ramy dorobku prawnego”. Celem jest refleksja nad sposobami rozszerzenia ochrony przed dyskryminacją ze względu na wiek na obszary ochrony socjalnej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, edukacji i dostępu do towarów i usług dostępnych dla społeczeństwa.

Pomimo że nie jest on prawnie wiążącym zestawem zasad i praw, ogłoszenie filara praw socjalnych sygnalizuje silną wolę polityczną i zaangażowanie instytucji UE i państw członkowskich w pracę na rzecz bardziej społecznej Europy sprzyjającej włączeniu społecznemu, Europy, która lepiej i z większym szacunkiem korzysta z całego swojego potencjału ludzkiego, nie wykluczając nikogo. Stanowi to dla UE i państw członkowskich szansę osiągnięcia wymiernych rezultatów w dziedzinie promowania i wdrażania praw osób starszych, które stanowią ważną część kapitału ludzkiego i wykazują potencjał wnoszenia istotnego wkładu we wszystkie aspekty życia.



Ustanowienie przepisów i minimalnych norm jest jednak dopiero pierwszym etapem tego procesu. Podnoszenie świadomości i wykorzystywanie mechanizmów koordynacji i monitorowania jest równie istotne dla przestrzegania praw podstawowych wszystkich ludzi, w tym osób starszych, zgodnie z postanowieniami Karty. Przy podejmowaniu tego działania zaangażowanie zarówno instytucji UE, jak i państw członkowskich jest więcej niż konieczne.

W tym względzie przedstawione poniżej opinie FRA należy traktować jako elementy wspierające przemianę w kierunku kompleksowego, opartego na prawach człowieka podejścia do starzenia się.

#### Opinia FRA 1.1

*Prawodawcy UE powinni kontynuować swoje starania na rzecz przyjęcia dyrektywy w sprawie równego traktowania. Dyrektywa ta horyzontalnie rozszerzy ochronę przed dyskryminacją na różnym tle, w tym ze względu na wiek, na obszary mające szczególne znaczenie dla osób starszych, w tym na dostęp do towarów i usług, ochronę socjalną, opiekę zdrowotną i mieszkalnictwo.*

#### Opinia FRA 1.2

*W celu zapewnienia silniejszej ochrony praw socjalnych prawodawcy UE powinni podjąć konkretne działania prawne, w większej mierze wdrażając zasady i prawa zapisane w Europejskim filarze praw socjalnych. W tym względzie powinni zapewnić szybkie przyjęcie*

*proponowanej dyrektywy w sprawie równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym i przyspieszenie procedur na rzecz przyjęcia kompleksowego europejskiego aktu w sprawie dostępności. W celu zapewnienia spójności z szerszym ustawodawstwem UE akt w sprawie dostępności powinien obejmować przepisy wiążące go z innymi odnośnymi aktami, na przykład regulacjami obejmującymi zakresem europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.*

#### Opinia FRA 1.3

*Instytucje UE i państwa członkowskie powinny rozważyć wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a także innych narzędzi finansowych UE do promowania opartego na prawach podejścia do starzenia się. W celu ulepszenia reform promujących godne życie i samodzielność, a także możliwości uczestnictwa dla osób starszych, instytucje UE i państwa członkowskie powinny w nadchodzącym okresie programowym (po 2020 r.) potwierdzić i wzmocnić warunki wstępne, a także przepisy na rzecz monitorowania ich wdrażania. Środki takie powinny zagwarantować, że finansowanie ze środków UE jest wykorzystywane w zgodności ze zobowiązaniami w zakresie praw podstawowych.*

*Ponadto instytucje UE i państwa członkowskie powinny systematycznie stawiać czoła wyzwaniom stojącym przed osobami starszymi w kluczowych mechanizmach koordynacji polityki, takich jak europejski semestr.*

## 2. Karta praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie

**2017 r. był ósmym rokiem obowiązywania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jako prawnie wiążącego dokumentu UE. Karta uzupełnia krajowe dokumenty dotyczące praw człowieka i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Tak jak w poprzednich latach, rola i stosowanie Karty na szczeblu krajowym były różne – nie odnotowano znacznej poprawy w jej stosowaniu przez sądownictwo lub w procesach ustawodawczych; trudno było również wskazać strategie rządowe, których celem byłoby propagowanie Karty. Potencjał Karty ponownie nie został w pełni wykorzystany, a sądy krajowe, parlamenty i rządy rzadko odwołują się do jej treści, a nawet kiedy to czynią, często odbywa się to w sposób powierzchowny.**

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jest dokumentem wiążącym dla państw członkowskich UE, kiedy prowadzą one działania podlegające przepisom prawa unijnego. Prawodawca unijny ma bezpośredni i pośredni wpływ na życie osób mieszkających w UE, niemal we wszystkich obszarach polityki. Karta praw podstawowych UE powinna zatem stanowić stosowny standard w codziennej pracy sędziów i urzędników służby cywilnej w państwach członkowskich. Zgromadzone przez FRA dowody sugerują jednak, że w ostatnich latach (2012–2016) organy sądownicze i administracje na szczeblu krajowym korzystają z Karty w dość ograniczonym zakresie. Wydaje się, że tylko nieliczne polityki mają na celu promowanie Karty, chociaż państwa członkowskie są zobowiązane nie tylko do przestrzegania praw objętych zakresem Karty, ale także do „popiera[nia] ich stosowani[a] zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami” (art. 51 Karty). Tam, gdzie w procesie legislacyjnym albo w sądownictwie następuje odesłanie do Karty, jej wykorzystanie często pozostaje powierzchowne.

### Opinia FRA 2.1

*UE i jej państwa członkowskie powinny zachęcać do wymiany informacji na temat doświadczeń i metod tworzenia odniesień oraz korzystania z Karty pomiędzy pracownikami sądownictwa, stowarzyszeń prawników oraz administracji w poszczególnych państwach członkowskich, a także na szczeblu międzynarodowym. Zachęcając ich do wymiany informacji, państwa*

*członkowskie powinny wykorzystać istniejące możliwości finansowania, na przykład te dostępne w ramach programu dotyczącego wymiaru sprawiedliwości.*

*Państwa członkowskie UE powinny promować budowanie świadomości na temat praw wynikających z Karty oraz zagwarantować, aby odpowiednie moduły szkoleniowe były oferowane sędziom krajowym i innym przedstawicielom zawodu prawniczego.*

Zgodnie z treścią art. 51 (Zakres zastosowania) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej krajowe przepisy wdrażające prawo unijne muszą być zgodne z postanowieniami Karty. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2017 r. rola Karty w procesach legislacyjnych na szczeblu krajowym była ograniczona: Karta nie jest standardem, który byłby regularnie i formalnie stosowany w procedurach kontroli legalności lub oceny wpływu powstających przepisów, nawet jeżeli krajowe instrumenty praw człowieka są systematycznie uwzględniane w takich procedurach. Ponadto, podobnie jak w latach poprzednich, sądy krajowe, które odwoływały się do Karty, wydając orzeczenia, niejednokrotnie nie podawały argumentów uzasadniających zastosowanie jej treści w konkretnych okolicznościach związanych z daną sprawą.

## Opinia FRA 2.2

*Sądy krajowe, jak również rządy i/lub parlamenty mogłyby rozważyć stosowanie bardziej spójnej „analizy art. 51 (Zakres stosowania)”, aby móc ocenić na wczesnym etapie, czy dana sprawa poddana pod rozagę sądu lub akt legislacyjny podnosi kwestie objęte zakresem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Opracowanie znormalizowanych podręczników poświęconych sposobom sprawdzania zastosowania Karty w praktyce, które dotąd miało miejsce w kilku państwach członkowskich, mogłoby stanowić dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości narzędzie umożliwiające ocenę istotności Karty dla danej sprawy lub aktu legislacyjnego. Podręcznik FRA poświęcony możliwościom zastosowania Karty mógłby służyć w tym względzie za inspirację.*



### 3. Równość i niedyskryminacja

***W 2017 r. odnotowano zróżnicowane postępy w zakresie propagowania równości i niedyskryminacji w Unii Europejskiej (UE). Chociaż do końca roku nie przyjęto dyrektywy w sprawie równego traktowania (której projekt został przedstawiony w 2008 r.), UE ogłosiła przyjęcie Europejskiego filaru praw socjalnych, który opiera się na zasadzie niedyskryminacji. Ograniczenia dotyczące ubiorów i symboli religijnych w pracy lub w przestrzeni publicznej, co miało wpływ przede wszystkim na muzułmanki, w dalszym ciągu były przedmiotem uwagi. Odnotowano pewne postępy w obszarze równości lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych (LGBTI), w szczególności w zakresie statusu cywilnego par jedнопłciowych. Jednocześnie, jak wskazują wnioski oparte na szerokim zakresie danych dotyczących równości, w tym danych uzyskanych w badaniach dyskryminacji, nierówne traktowanie i dyskryminacja w dalszym ciągu pozostają elementem rzeczywistości społeczeństw europejskich.***

Wnioski FRA z drugiego Badania Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji (EU-MIDIS II) i rozmaitych badań krajowych opublikowanych w 2017 r. potwierdzają, że dyskryminacja i nierówne traktowanie na różnym tle pozostają rzeczywistością w kluczowych obszarach życia w całej UE. UE i jej państwa członkowskie mogą jednak korzystać z instrumentów polityki w celu wspierania równości, z Europejskim filarem praw socjalnych promującym ochronę przed dyskryminacją wykraczającą poza aktualny dorobek prawny w dziedzinie równości. Niemniej w obliczu dotychczasowego braku przyjęcia dyrektywy w sprawie równego traktowania, w UE funkcjonuje hierarchia przyczyn. W 2017 r. w Radzie UE rozpoczął się dziewiąty rok negocjacji w sprawie proponowanej dyrektywy i nie zakończono ich z końcem roku.

Zgodnie z art. 21 Karty praw podstawowych UE (Zasada niedyskryminacji) zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Na mocy art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć stosowne środki w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

#### Opinia FRA 3.1

*Prawodawcy UE powinni kontynuować swoje starania na rzecz przyjęcia dyrektywy w sprawie równego traktowania, aby zagwarantować, że UE oferuje kompleksową ochronę przed dyskryminacją w kluczowych obszarach życia, niezależnie od płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, religii lub wyznania, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej.*

#### Opinia FRA 3.2

*Prawodawca UE powinien podjąć konkretne działania prawne, aby zapewnić silniejszą ochronę praw socjalnych i dalsze wdrażanie zasad i praw zapisanych w Europejskim filarze praw socjalnych.*

Ograniczenia dotyczące ubiorów i symboli religijnych w pracy lub w przestrzeni publicznej nadal kształtowały debaty poświęcone religii w UE w 2017 r. Ograniczenia te w szczególności dotyczą muzułmańskie kobiety, które noszą różne rodzaje odzieży zakrywającej głowę lub twarz. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka zaproponował dalsze wytyczne w tym zakresie, w odniesieniu do determinujących wymogów zawodowych, zakazu widocznych symboli religijnych i noszenia w miejscach publicznych odzieży religijnej całkowicie zakrywającej twarz. Niektóre państwa członkowskie UE nałożyły ograniczenia dotyczące

zakrywania twarzy w miejscach publicznych, aby promować swój ideał społeczeństw integracyjnych lub zachować neutralność urzędników służby cywilnej, sędziów i prokuratorów.

Artykuł 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje każdemu prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje swobodę zmiany wyznania lub religii oraz możliwość uzewnętrznienia swojej przynależności wyznaniowej lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie oraz uczestniczenie w obrzędach, samodzielnie lub we wspólnocie z innymi. Artykuł 21 Karty praw podstawowych UE zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, a artykuł 22 stanowi ponadto, że Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową.

### Opinia FRA 3.3

*Rozważając wszelkie ograniczenia dotyczące symboli lub odzieży powiązanej z religią, państwa członkowskie UE powinny zagwarantować ochronę praw podstawowych i wolności. Wszelkie wnioski ustawodawcze lub administracyjne, które niosą ryzyko ograniczenia swobody uzewnętrznienia swojej przynależności wyznaniowej lub przekonań, powinny obejmować względy dotyczące praw podstawowych i przestrzegać zasad legalności, konieczności i proporcjonalności.*

Państwa członkowskie UE nadal wdrażały środki na rzecz wspierania równości lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych (LGBTI). Kilka państw członkowskich UE dostosowało status cywilny par jedнопłciowych do statusu małżonków, choć czasem z ograniczeniami dotyczącymi adopcji lub wspomaganej prokreacji. Inne podjęły kroki na rzecz demedycyzacji procesu zmiany płci, przy czym jedno państwo członkowskie UE przyjęło uproszczone procedury zmiany zarejestrowanej płci przez osoby transpłciowe. Kwestia binarnych oznaczeń płciowych wysunęła się na pierwszy plan w niektórych państwach członkowskich UE, z których jedno umożliwiło używanie oznaczenia „X” w oficjalnych dokumentach jako alternatywę dla mężczyzny albo kobiety.

Artykuł 21 Karty praw podstawowych UE zabrania dyskryminacji ze względu na płeć i orientację seksualną. W grudniu 2015 r. Komisja Europejska opublikowała listę działań wspierających równość LGBTI, obejmującą poprawę praw i zapewnienie ochrony prawnej osobom LGBTI i ich rodzinom, a także monitorowanie i egzekwowanie istniejących praw. Lista działań obejmuje lata 2016–2019. Pomimo że nie jest prawnie wiążąca, lista zawiera wytyczne

dotyczące sfer i sposobów, w jakie państwa członkowskie mogą pracować na rzecz zagwarantowania, że osoby LGBTI mogą korzystać ze swojego prawa do równości i niedyskryminacji. UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się do realizacji celów agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Cel 10 zrównoważonego rozwoju dotyczący zmniejszenia nierówności w obrębie państw i pomiędzy nimi przewiduje, jako jedno z założeń, zagwarantowanie równych szans i zmniejszenie nierówności wyników. Obejmuje ono wyeliminowanie dyskryminujących praw, polityk i działań, a także promowanie odpowiedniej legislacji, polityki i działań.

### Opinia FRA 3.4

*Państwa członkowskie UE zachęca się do dalszego przyjmowania i wdrażania konkretnych środków na rzecz zagwarantowania, że lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe i interseksualne (LGBTI) mogą w pełni korzystać ze wszystkich swoich praw podstawowych. W ramach tego działania państwa członkowskie zachęca się do korzystania z opublikowanej przez Komisję Europejską listy działań na rzecz wspierania równości LGBTI, która pozwoli pokierować podejmowanymi staraniami.*

Dane na temat równości stanowią potężne narzędzie ujawniania wzorców nierówności w państwach członkowskich UE, a także służą jako solidny fundament kształtowania polityki opartej na dowodach. Wnioski z EU-MIDIS II i badań opublikowanych w 2017 r. przez krajowe organy ds. równości i władze publiczne wyraźnie wykazują, że dyskryminacja i nierówne traktowanie głęboko dotyczą europejskie społeczeństwa. Wnioski z badań wdrażających metodę testowania dostarczają dalszych empirycznych dowodów na dyskryminację w dostępie do zatrudnienia i mieszkalnictwa na różnym podłożu i w kilku państwach członkowskich UE. Poprzez systematyczne gromadzenie danych dotyczących wzorców nierówności UE i jej państwa członkowskie mogą monitorować wpływ polityk i środków wdrożonych na rzecz wspierania równości i promowania niedyskryminacji oraz dostosować je do poprawy ich skuteczności. UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się do realizacji celów agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Dostępność solidnych i wiarygodnych danych na temat równości pozwoliłaby UE i jej państwom członkowskim na mierzenie postępów w realizacji celów 10.2 i 10.3 w ramach 10. celu zrównoważonego rozwoju dotyczącego zmniejszenia nierówności w obrębie państw i pomiędzy nimi.

Do wspierania kształtowania polityki na rzecz promowania równego traktowania i zwalczania

dyskryminacji można wykorzystywać różne rodzaje danych, na przykład dane statystyczne i administracyjne, a także dowody naukowe. Dane te mogą być również wykorzystywane do oceny wdrożenia dyrektywy w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) lub dyrektywy w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy (2000/78/WE). W swoich ogólnych zaleceniach politycznych Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) podkreśla potrzebę dysponowania dobrymi danymi w celu zwalczania dyskryminacji. Ponadto Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych zawiera wytyczne dotyczące gromadzenia danych na temat równości.

#### Opinia FRA 3.5

*Institucje UE i państwa członkowskie UE zachęca się do dalszego wspierania i finansowania gromadzenia wiarygodnych i solidnych danych na temat równości przez agencje i organy UE, krajowe organy statystyczne, krajowe organy ds. równości, inne organy publiczne i ośrodki akademickie. Ponadto zachęca się państwa członkowskie UE do dostarczania do Eurostatu solidnych i wiarygodnych danych na temat równości, aby umożliwić UE opracowanie ukierunkowanych programów i środków, wspierających równe traktowanie i promujących niedyskryminację. Tam, gdzie jest to możliwe i właściwe, zgromadzone dane nie powinny być segregowane jedynie według płci i wieku, ale też pochodzenia etnicznego, niepełnosprawności i wyznania.*





## 4. Rasizm, ksenofobia i podobne formy nietolerancji

**Siedemnaście lat po przyjęciu dyrektywy w sprawie równości rasowej i dziewięć lat po przyjęciu decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii imigranci i mniejszości etniczne w dalszym ciągu cierpią z powodu szeroko zakrojonej dyskryminacji, nękania i dyskryminacyjnego tworzenia profili etnicznych w całej UE, jak wskazują wnioski drugiego badania Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji FRA (EU-MIDIS II). Komisja Europejska wspierała działania państw członkowskich UE na rzecz walki z rasizmem i przestępstwami z nienawiści za pośrednictwem Unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji. Ponadto Komisja w dalszym ciągu uważnie monitorowała wdrażanie dyrektywy w sprawie równości rasowej i decyzji ramowej. Choć niektóre państwa członkowskie UE dokonały przeglądów swoich przepisów w zakresie zwalczania rasizmu, w 2017 r. jedynie 14 z nich miało wdrożone plany działania i strategię, których celem była walka z rasizmem i dyskryminacją etniczną.**

Pomimo inicjatyw politycznych podejmowanych w ramach Unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji, rasistowskie i ksenofobiczne przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści nadal wywierają głęboki wpływ na życie milionów ludzi w UE. Ilustrują to wnioski z EU-MIDIS II i zgłaszane do FRA regularne przeglądy związanych z migracją obaw dotyczących praw podstawowych.

Artykuł 1 decyzji ramowej UE w sprawie rasizmu i ksenofobii określa środki, jakie państwa członkowskie muszą podjąć w celu zapewnienia karalności popełnianych umyślnie czynów na tle rasistowskim i ksenofobicznym. W art. 4 lit. a) Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD) ustanowiono także obowiązki, zgodnie z którym państwa będące stronami konwencji muszą traktować jako karalne czyny polegające na nawoływaniu do dyskryminacji rasowej, a także do popełnienia czynów przemocy wobec jakiegokolwiek rasy lub grupy osób.

### Opinia FRA 4.1

**Państwa członkowskie UE powinny zadbać o to, aby każdy przypadek domniemanego przestępstwa z nienawiści, w tym nawoływanie do nienawiści, był skutecznie rejestrowany, badany, ścigany i osądzany. Należy to uczynić zgodnie z obowiązującym prawem krajowym, UE, europejskim i międzynarodowym.**

**Państwa członkowskie UE powinny dołożyć dalszych starań, by porównywalne dane dotyczące przestępstw z nienawiści były systematycznie rejestrowane, gromadzone i corocznie publikowane, co umożliwi opracowanie skutecznych i opartych na dowodach rozwiązań prawnych i politycznych w reakcji na te zjawiska. Powinny one być gromadzone zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i prawodawstwem UE dotyczącym ochrony danych.**

Pomimo solidnych ram prawnych określonych w dyrektywie w sprawie równości rasowej (2000/43/WE), rezultaty EU-MIDIS II i inne dowody pokazują, że znaczący odsetek imigrantów i grup mniejszości etnicznych boryka się z wysokim poziomem dyskryminacji z uwagi na ich pochodzenie etniczne lub status imigrantów, a także potencjalnie powiązane cechy, takie jak kolor skóry czy wyznanie. Rezultaty pokazują niewielkie postępy w porównaniu z momentem sprzed ośmiu lat, kiedy przeprowadzono pierwsze badanie EU-MIDIS; proporcje osób doświadczających dyskryminacji utrzymują się na poziomach, które budzą poważne obawy. Wskazują również, że większość respondentów nie zna żadnej organizacji, która zapewnia wsparcie lub doradztwo ofiarom dyskryminacji, a większość nie zna żadnego organu ds. równości.

#### Opinia FRA 4.2

*Państwa członkowskie UE powinny zapewnić lepsze wdrożenie i stosowanie dyrektywy w sprawie równości rasowej. Powinny również szerzyć wiedzę na temat prawodawstwa antidyskryminacyjnego i odnośnych mechanizmów dochodzenia roszczeń, w szczególności pośród ludzi, którzy prawdopodobnie zostaną dotknięci dyskryminacją, na przykład członków mniejszości etnicznych. Państwa członkowskie powinny w szczególności zagwarantować, że sankcje są wystarczająco skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, czego wymaga dyrektywa w sprawie równości rasowej.*

W 2017 r. zaledwie 14 państw członkowskich UE opracowało specjalne krajowe plany działań na rzecz zwalczania dyskryminacji rasowej, rasizmu i ksenofobii. Deklaracja durbańska i program działania przyjęte podczas Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pochodnym Formom Nietolerancji nakładają na państwa będące ich stronami podstawową odpowiedzialność za zwalczanie rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji. Unijna Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji stanowi forum, na którym państwa członkowskie UE mogą wymieniać się praktykami, sprzyjając w ten sposób skutecznemu wdrażaniu planów działania.

#### Opinia FRA 4.3

*Państwa członkowskie UE powinny opracować ukierunkowane krajowe plany działania mające na celu walkę z rasizmem, dyskryminacją rasową, ksenofobią i związaną z nimi nietolerancją. Państwa członkowskie mogłyby korzystać z praktycznych wskazówek sformułowanych przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka w sprawie sposobu opracowywania tego rodzaju planów. Zgodnie z tym wytycznymi takie plany działania miałyby określać cele i definiować działania, wyznaczać odpowiedzialne organy państwowe, ustalać terminy, określać wskaźniki skuteczności i zapewniać mechanizmy monitorowania i oceny. Wdrożenie takich planów zapewni państwom członkowskim UE skuteczne środki umożliwiające im wypełnienie swoich zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie równości rasowej i decyzji ramowej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii.*

Jak zgłoszono w poprzednich sprawozdaniach na temat praw podstawowych, ustalenia z EU-MIDIS II pokazują, że członkowie grup mniejszości etnicznych nadal borykają się z dyskryminacyjnym profilowaniem ze strony policji. Takie profilowanie może podważyć zaufanie do organów ścigania wśród osób pochodzących z mniejszości etnicznej, które mogą być często zatrzymywane i przeszukiwane jedynie z powodu swojego wyglądu. Praktyka ta jest sprzeczna z zasadami ICERD i innymi normami międzynarodowymi, w tym zapisanymi w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i powiązanym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także w Kartce praw podstawowych Unii Europejskiej i dyrektywie w sprawie równości rasowej.

#### Opinia FRA 4.4

*Państwa członkowskie UE powinny położyć kres praktyce dyskryminacyjnego profilowania. Można to osiągnąć poprzez organizowanie systematycznych szkoleń w zakresie prawa antidyskryminacyjnego dla funkcjonariuszy organów ścigania, a także uświadamianie im istnienia uprzedzeń oraz podważanie stereotypów. Szkolenie takie mogłyby również zwiększyć świadomość konsekwencji dyskryminacji oraz sposobów budowania zaufania wobec policji wśród członków społeczności mniejszościowych. Ponadto w celu monitorowania dyskryminacyjnych praktyk profilowania państwa członkowskie UE mogłyby rozważyć rejestrowanie przypadków korzystania z uprawnień w zakresie zatrzymania i przeszukania. Mogłyby w szczególności rejestrować przynależność etniczną osób podlegających zatrzymaniu, co obecnie ma miejsce w jednym państwie członkowskim, zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i prawodawstwem UE dotyczącym ochrony danych.*

## 5. Integracja Romów

**Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów nie przyniosły jeszcze istotnej i „uchwytnej poprawy”, mimo że w państwach członkowskich w dalszym ciągu wdraża się środki w celu lepszego włączenia społecznego Romów. Odnotowano wzrost udziału Romów w edukacji, ale pozostają takie problemy, jak wczesne kończenie nauki i segregacja w edukacji. Sytuacja Romów w obszarze zatrudnienia, mieszkalnictwa i zdrowia nie poprawiła się istotnie, natomiast szczególną przeszkodą we włączeniu społecznym Romów są utrzymujące się uprzedzenia w stosunku do Romów, które materializują się w postaci dyskryminacji, nękania i przestępstw z nienawiści. W 2017 r. potrzeba eliminacji uprzedzeń w stosunku do Romów zyskała wyższy priorytet polityczny, co odzwierciedlono w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie aspektów praw podstawowych w integracji Romów w UE. Należy zintensyfikować działania w zakresie monitorowania wdrażania i skuteczności środków na rzecz integracji, jednocześnie zwracając szczególną uwagę na zmarginalizowane i wyłączone z życia społecznego grupy młodych Romów i romskich kobiet.**

Jak pokazują wnioski z sondaży FRA dotyczących Romów, uprzedzenia w stosunku do Romów pozostają poważną przeszkodą dla ich włączenia społecznego. Romowie, ze względów etnicznych, nadal spotykają się z dyskryminacją w dostępie do edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa i opieki zdrowotnej. Dyskryminacja i uprzedzenia w stosunku do Romów naruszają prawo do niedyskryminacji, które wynika z treści art. 21 Karty praw podstawowych UE, dyrektywy w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) oraz innych europejskich i międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka. Ponadto zalecenie Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów zaleca, aby państwa członkowskie zastosowały niezbędne środki w celu zapewnienia skutecznego i praktycznego egzekwowania dyrektywy w sprawie równości rasowej. Potrzebę rozwiązania problemu dyskryminacji Romów poprzez wdrożenie dyrektywy w sprawie równości rasowej i decyzji ramowej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów płci, podkreślano w poprzednich sprawozdaniach FRA, w tym w sprawozdaniu EU-MIDIS II dotyczącym Romów – Wybrane wyniki oraz Sprawozdaniu na temat praw podstawowych 2017.

### Opinia FRA 5.1

**Państwa członkowskie UE powinny zagwarantować, że zwalczanie uprzedzeń w stosunku do Romów zostanie włączone do środków z zakresu polityki i połączone z polityką aktywnego włączenia, która uwzględni nierówność**

**etniczną i ubóstwo, zgodnie z dyrektywą w sprawie równości rasowej i decyzją ramową w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii. Powinny one także uwzględnić działania w zakresie szerzenia wiedzy na temat korzyści płynących z integracji Romów, skierowane do ogółu ludności, dostawców usług, personelu publicznych placówek oświatowych i policji. Środki te mogłyby obejmować sondaże lub badania jakościowe prowadzone na szczeblu krajowym lub lokalnym w celu zrozumienia oddziaływania społecznego uprzedzeń w stosunku do Romów.**

Współczynnik skolaryzacji we wczesnym dzieciństwie wzrósł w przypadku Romów, co jest odzwierciedleniem inwestycji i środków, jakie rządy stosują, wspierając wczesną edukację. Pomimo spadku współczynnika wśród młodych Romów wcześniej kończących naukę, około 7 na 10 Romów w wieku 18–24 lat nadal wcześniej odchodzi ze szkoły. Ponadto segregacja w edukacji wzrosła w kilku państwach członkowskich UE, a dyskryminacja w edukacji nie uległa znaczącemu zmniejszeniu. Artykuł 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) podkreśla znaczenie zwalczania wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz ochronę praw dziecka, która obejmuje prawo do nauki. Artykuł 21 Karty praw podstawowych UE formalnie zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne lub rasowe. Zalecenie Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów wzywa do wyeliminowania wszelkiej segregacji szkolnej

i zagwarantowania zrównoważonego i długotrwałego wpływu na rzecz wyeliminowania segregacji. Dyrektywa w sprawie równości rasowej ma zastosowanie również w dziedzinie edukacji. Postępowania w sprawie naruszenia wszczęte przeciwko trzem państwom członkowskim w przedmiocie segregacji w dziedzinie edukacji i w kontekście naruszenia przepisów dyrektywy w sprawie równości rasowej odzwierciedlają wagę tego problemu.

#### Opinia FRA 5.2

*Krajowe władze oświatowe powinny zapewnić szkołom, w których uczą się Romowie, niezbędne wsparcie i zasoby, aby uwzględnić wszystkie aspekty integracji edukacyjnej: zwiększenie uczestnictwa w edukacji oraz zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę. Państwa członkowskie UE powinny dołożyć dalszych starań w kwestii segregacji w edukacji, skupiając się na stabilności w dłuższej perspektywie, a równolegle zając się kwestią dyskryminacji i uprzedzeń w stosunku do Romów. Środkom przeciwdziałania segregacji powinny towarzyszyć skierowane do nauczycieli, uczniów i rodziców działania na rzecz podnoszenia świadomości i promowania różnorodności w szkołach.*

Wyższy wskaźnik uczestnictwa Romów w edukacji nie zawsze niósł ze sobą wyższe wskaźniki zatrudnienia czy udziału w rynku pracy. Bezrobocie długotrwałe pozostaje wyzwaniem, a integracja na rynku pracy jest nawet jeszcze trudniejsza w przypadku młodzieży romskiej i kobiet romskich. O ile niektóre konkretne projekty i środki z zakresu polityki skupiały się na potrzebach młodzieży romskiej i kobiet romskich w dziedzinie zatrudnienia, niewiele uwagi poświęca się systematycznie tym poszczególnym grupom. Zalecenie Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów wzywa państwa członkowskie UE do podjęcia skutecznych środków na rzecz równego traktowania Romów w dostępie do rynku pracy, na przykład poprzez środki wspierania pierwszego doświadczenia zawodowego i szkolenia zawodowego, samozatrudnienia i przedsiębiorczości, dostępu do ogólnodostępnych publicznych służb zatrudnienia i wyeliminowania barier, takich jak dyskryminacja. Europejski filar praw socjalnych ogłoszony w 2017 r. odnosi się do edukacji, szkolenia i uczenia się przez całe życie, aby pomóc w udanym wchodzeniu na rynek pracy, a także wspierać równość płci, równe szanse i zapewnić czynne wsparcie zatrudnienia, w szczególności młodzieży i bezrobotnych.

#### Opinia FRA 5.3

*Państwa członkowskie UE powinny wzmocnić środki na rzecz wspierania dostępu Romów do rynku pracy. Polityka zatrudnienia, krajowe urzędy pracy i przedsiębiorstwa, szczególnie na szczeblu lokalnym, powinny zapewnić wsparcie umożliwiające prowadzenie działalności na własny rachunek i przedsiębiorczość. Powinny również poczynić starania dotarcia do Romów w celu wsparcia ich pełnej integracji na rynku pracy, skupiając się też na romskich kobietach i młodzieży.*

Dla zapewnienia powodzenia środków integracji Romów kluczowe znaczenie ma znaczące uczestnictwo Romów w projektach i w opracowywaniu wrażeń polityk i strategii na szczeblu lokalnym. Uczestnictwo Romów na szczeblu krajowym jest ważne dla planowania i monitorowania krajowych strategii integracji Romów lub zintegrowanych zestawów środków z zakresu polityki i powinno być wspierane poprzez dialog na szczeblu krajowym i platformy uczestnictwa. Mechanizmy współpracy z lokalnymi władzami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności na szczeblu lokalnym, mogą ułatwić zaangażowanie lokalnej społeczności, w tym Romów. Zalecenie Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów wzywa do czynnego zaangażowania i udziału Romów i do stosowania na szczeblu lokalnym odpowiedniego podejścia do integracji. Doświadczenie FRA zdobyte dzięki badaniom prowadzonym w ramach Zaangażowania lokalnego na rzecz integracji Romów (LERI) pokazuje, w jaki sposób społeczności lokalne mogą uzyskać motywację do uczestnictwa w opracowywaniu strategii.

#### Opinia FRA 5.4

*Państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu swoich krajowych strategii integracji Romów lub zintegrowanych zestawów środków z zakresu polityki, aby umocnić starania na rzecz promowania podejścia partycypacyjnego do kształtowania polityki i do projektów integracji, zwracając szczególną uwagę na wymiar lokalny i spieranie działań kierowanych przez społeczność. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne i inne źródła finansowania powinny być wykorzystywane do ułatwienia uczestnictwa Romów i w projektach integracyjnych kierowanych przez społeczność.*

Zalecenie Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów wzywa państwa członkowskie UE do odpowiedniego monitorowania i oceny skuteczności ich krajowych strategii i polityk włączenia społecznego. Takie mechanizmy monitorowania wymagają uwzględnienia, w miarę możliwości, danych jakościowych i ilościowych, przy zagwarantowaniu, że gromadzenie danych odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i prawa Unii, szczególnie dotyczącymi ochrony danych osobowych. O ile kilka państw członkowskich włączyło wskaźniki ilościowe i jakościowe mierzenia postępów integracji Romów, niektóre państwa nadal nie wprowadziły żadnych mechanizmów monitorowania. Niewiele mechanizmów monitorowania zawiera informacje dotyczące efektywnego wykorzystywania funduszy UE.

#### Opinia FRA 5.5

*Państwa członkowskie powinny ulepszyć lub ustanowić mechanizmy integracji Romów zgodnie z zaleceniem Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich. Mechanizmy monitorowania powinny uwzględniać dalsze gromadzenie anonimowych danych z podziałem na pochodzenie etniczne i płeć, zgodnie z ustawodawstwem UE o ochronie danych, i powinny obejmować odpowiednie pytania w badaniach prowadzonych na wielką skalę, takich jak badanie aktywności ekonomicznej ludności i europejskie badanie warunków życia ludności. Mechanizmy monitorowania powinny obejmować społeczeństwo obywatelskie i miejscowe społeczności romskie. Niezależne oceny, z udziałem Romów, powinny również obejmować przegląd wykorzystywania i efektywności funduszy UE i powinny bezpośrednio przyczynić się do ulepszenia środków z zakresu polityki.*



## 6. Azyl, wiza, migracja, granice i integracja

**Nielegalny napływ imigrantów drogą morską zmalał o połowę w porównaniu z 2016 r. – w 2017 r. odnotowano około 187 tys. takich przyjazdów. Ponad 3,1 tys. osób zginęło jednak, przemierzając morze na drodze do Europy. Wzrosła liczba zarzutów wobec policji dotyczących złego traktowania migrantów na szlaku zachodniobałkańskim. Niektóre państwa członkowskie UE w dalszym ciągu zmagają się z problemem przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Związek migracji z zagrożeniami dla bezpieczeństwa stawał się coraz większy, a duże unijne systemy informacji służyły zarówno zarządzaniu imigracją, jak i wzmocnieniu bezpieczeństwa. Jednocześnie nacisk na rozwiązanie problemu nielegalnej migracji jeszcze bardziej pogłębił ryzyko naruszania praw podstawowych.**

Pomimo że liczba ludzi przekraczających zewnętrzną granicę UE w nieuprawniony sposób zmalała w 2017 r., utrzymują się istotne wyzwania w zakresie praw podstawowych. Niektóre z najpoważniejszych naruszeń obejmują znęcanie się nad migrantami, którzy przekraczają granicę, obchodząc kontrolę graniczną. Liczba zgłoszeń zachowań stanowiących nadużycie znacząco wzrosła w 2017 r., szczególnie na szlaku zachodniobałkańskim. Respondenci badania FRA EU-MIDIS II, które objęło ponad 12 tys. osób z pierwszego pokolenia imigrantów w UE, również wskazują na doświadczanie przemocy ze strony policji lub straży granicznych. Pomimo znaczącej liczby zarzutów postępowania karne wszczynane są rzadko, po części z powodu niechęci ofiar do dochodzenia roszczeń, ale też z powodu niewystarczających dowodów. Wyroki skazujące należą do rzadkości.

Artykuł 4 Karty praw podstawowych UE zakazuje tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Zakaz jest bezwzględny, co oznacza, że nie zezwala na wyjątki ani odstępstwa.

### Opinia FRA 6.1

*Państwa członkowskie UE powinny wzmocnić środki prewencyjne, aby obniżyć ryzyko stosowania zachowań stanowiących nadużycie przez pojedynczych policjantów i funkcjonariuszy straży granicznej na granicach. Kiedy tylko pojawiają się zgłoszenia dotyczące maltretowania, należy je badać w sposób skuteczny, a sprawców postawić przed wymiarem sprawiedliwości.*

W 2017 r. UE nadała wysoki priorytet reformie swoich wielkoskalowych systemów technologii informatycznej w dziedzinie migracji i azylu. Dzięki „interoperacyjności” poszczególne systemy będą ze sobą lepiej połączone. Centralne repozytorium będzie gromadzić dane tożsamości wszystkich osób przechowywane w poszczególnych systemach, a mechanizm wykryje, czy dane dotyczące tej samej osoby są przechowywane w systemach informatycznych pod różnymi nazwiskami i tożsamościami. Nie wszystkie aspekty proponowanych regulacji dotyczących interoperacyjności zostały poddane starannej kontroli pod kątem praw podstawowych.

Reformy systemów informatycznych mają wpływ na niektóre prawa chronione Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym prawo do ochrony danych osobowych (art. 8), prawa dziecka (art. 24), prawo do azylu (art. 18), prawo do skutecznego środka prawnego (art. 47) i prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6).

### Opinia FRA 6.2

*UE powinna zagwarantować, że zarówno prawnodawca UE, jak i niezależne organy eksperckie przeprowadzą gruntowną ocenę wpływu wszelkich praw podstawowych na poszczególne wnioski dotyczące interoperacyjności przed ich przyjęciem i wdrożeniem, ze zwróceniem szczególnej uwagi na różnorodność doświadczeń kobiet i mężczyzn.*

Unia Europejska i jej państwa członkowskie podjęły znaczące starania na rzecz zwiększenia liczby powrotów nielegalnych migrantów. Władze imigracyjne i inne odnośne organy uznają pozbawienie wolności za ważny element zapewniania skutecznych powrotów. Przyjęty w 2017 r. zmieniony Podręcznik dotyczący powrotów zawiera listę sytuacji, które państwa członkowskie UE powinny uznać za wskazujące na „ryzyko ucieczki” – w praktyce najczęstsze uzasadnienie umieszczenia w ośrodku detencyjnym. Określa również okoliczności, w których należy przyjąć ryzyko ucieczki, przenosząc ciężar obalenia domniemania na osobę. Brak porównywalnych danych statystycznych dotyczących zatrzymań imigrantów w UE sprawia, że trudno jest ocenić, w jakim stopniu wzmożona uwaga poświęcana bardziej skutecznym powrotom wywołała wzrost stosowania zatrzymań imigrantów. Z różnych państw członkowskich UE napływały jednak zgłoszenia wskazujące na wzorce arbitralnych zatrzymań.

Zatrzymanie stanowi poważną ingerencję w prawo do wolności chronione przez art. 6 Karty praw podstawowych UE. Każde pozbawienie wolności musi odbywać się więc z poszanowaniem gwarancji ustanowionych, by zapobiegać bezprawnemu i niesłusznemu zatrzymaniu.

#### Opinia FRA 6.3

*W przypadku pozbawiania jednostek wolności z powodów związanych z imigracją państwa członkowskie UE muszą przestrzegać wszelkich gwarancji nałożonych przez Kartę, a także gwarancji wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W szczególności zatrzymanie musi być konieczne w indywidualnym przypadku.*

FRA niezmiennie podkreśla wagę monitorowania przymusowych powrotów na mocy art. 8 ust. 6 dyrektywy powrotowej jako narzędzia promowania powrotów zgodnych z prawami podstawowymi. Nie wszystkie państwa członkowskie UE ustanowiły operacyjne systemy monitorowania przymusowych powrotów.

Wykonywanie operacji powrotów niesie ze sobą poważne ryzyko związane z kluczowymi prawami podstawowymi przewidzianymi w Karcie praw podstawowych UE, w tym z prawem do życia (art. 2), zakazem tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4), prawem do wolności (art. 6), prawem do skutecznego środka prawnego i zasadą *non-refoulement* (art. 19).

#### Opinia FRA 6.4

*Wszystkie państwa członkowskie UE zobowiązane do stosowania dyrektywy powrotowej powinny ustanowić skuteczny system monitorowania powrotów.*

## 7. Społeczeństwo informacyjne, prawo do prywatności i ochrony danych

**Rok 2017 był ważny zarówno dla innowacji technologicznych, jak i dla ochrony prywatności i danych osobowych. Szybki rozwój nowych technologii przyniósł tyle możliwości, ile wyzwań. Kiedy państwa członkowskie UE i instytucje unijne ukończyły prace przygotowawcze przed wdrożeniem unijnego pakietu w sprawie ochrony danych, pojawiły się nowe wyzwania. Intensywny postęp w badaniach dotyczących dużych zbiorów danych i sztucznej inteligencji oraz ich możliwe zastosowania w tak rozmaitych dziedzinach, jak zdrowie, bezpieczeństwo czy rynek przedsiębiorstw, skłoniły organy publiczne i społeczeństwo obywatelskie do postawienia sobie pytania, jaki rzeczywisty wpływ mogą mieć te osiągnięcia na obywateli, w szczególności na ich prawa podstawowe. W międzyczasie miały miejsce dwa duże ataki za pośrednictwem złośliwego oprogramowania, które istotnie zagroziły bezpieczeństwu cyfrowemu. W świetle takiego rozwoju sytuacji ostatnie reformy UE w zakresie ochrony danych i cyberbezpieczeństwa oraz jej bieżące działania związane z e-prywatnością okazały się szybkie i ważne.**

Artykuł 8 ust. 3 Karty praw podstawowych UE i art. 16 ust. 2 TFUE uznają prawo do ochrony danych osobowych za prawo podstawowe. Potwierdzają, że przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony danych podlega kontroli niezależnego organu. Sprawowanie nadzoru i egzekwowanie praw do ochrony danych może stać się faktem, jeżeli organy te będą dysponować koniecznymi zasobami ludzkimi, technicznymi i finansowymi, w tym odpowiednimi lokalami i infrastrukturą, umożliwiającymi skuteczne wykonywanie przez nie zadań i uprawnień. Podstawą dla tego wymogu jest art. 52 ust. 2 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (GDPR).

### Opinia FRA 7.1

*Państwa członkowskie UE powinny przeprowadzić gruntowną ocenę zasobów ludzkich i finansowych, w tym umiejętności technicznych, niezbędnych do prowadzenia operacji przez organy ochrony danych z racji ich nowych obowiązków wynikających ze zwiększonych uprawnień i kompetencji określonych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych.*

GDPR wymaga, aby organy ochrony danych zapewniały znajomość i rozumienie praw oraz ryzyka związanego z przetwarzaniem danych osobowych. Większość wytycznych i kampanii podnoszenia

świadomości jest jednak dostępna online, więc dostęp do internetu ma kluczowe znaczenie dla znajomości praw. W większości państw członkowskich nadal utrzymuje się znacząca międzypokoleniowa przepaść cyfrowa w korzystaniu z internetu.

### Opinia FRA 7.2

*Organy ochrony danych powinny zadbać o to, aby wszyscy administratorzy danych ze szczególną uwagą traktowali dzieci i starszych obywateli UE, gwarantując równą znajomość praw do ochrony danych i prawa do prywatności, a także zmniejszając podatność na zagrożenia spowodowane cyfrowym analfabetyzmem.*

Uwzględniając analizę przeprowadzoną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zakres zatrzymywania danych prowadzony na mocy porozumienia danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) i dyrektywy PNR powinien być ograniczony do tego, co jest ściśle konieczne. Oznacza to wykluczenie zatrzymywania danych pasażerów, którzy już wyjechali lub nie stwarzają, co do zasady, zagrożenia terroryzmem lub poważną przestępczością transgraniczną – przynajmniej w przypadkach, w których kontrole i weryfikacje ani żadne inne okoliczności nie ujawniły obiektywnych dowodów istnienia takiego ryzyka.

## Opinia FRA 7.3

*Przy dokonywaniu przeglądu dyrektywy PNR na mocy art. 19 unijny legislator powinien zwrócić szczególną uwagę na analizę przeprowadzoną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Powinien w szczególności uwzględnić przegląd przepisów dyrektywy PNR przewidujących ograniczenie zakresu zatrzymywania danych po wyjeździe pasażerów do tych pasażerów, którzy mogą obiektywnie stanowić ryzyko terroryzmu i/lub poważnej przestępczości transgranicznej.*

Zadaniem organów ochrony danych jest monitorowanie i egzekwowanie stosowania GDPR oraz promowanie rozumienia ryzyka, przepisów, gwarancji i praw w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Rola ta nabiera jeszcze większego znaczenia w kontekście analizy dużych zbiorów danych, umożliwiających na bezprecedensową dostępność, udostępnianie i automatyczne wykorzystywanie danych osobowych. Jak podkreśla Parlament Europejski i Rada Europy, takie przetwarzanie, wykonywane przez osoby fizyczne, prywatne firmy i organy publiczne, może nieść ze sobą szereg wyzwań dotyczących praw podstawowych jednostek, szczególnie ich prawa do prywatności, ochrony danych osobowych i niedyskryminacji. Nadal niezbędne są dalsze badania pozwalające jasno zidentyfikować te wyzwania i niezwłocznie je podejmować.

## Opinia FRA 7.4

*Państwa członkowskie UE powinny ocenić wpływ analizy dużych zbiorów danych i rozważyć, w jaki sposób uwzględnić ryzyko dla praw podstawowych poprzez wprowadzenie silnych, niezależnych i skutecznych mechanizmów nadzoru. Z uwagi na ich specjalistyczną wiedzę organy ochrony danych powinny być czynnie zaangażowane w te procesy.*

Dyrektywa w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych (dyrektywa NIS) podwyższa ogólny poziom bezpieczeństwa sieci i systemu informatycznego, wśród innych strategii, poprzez nałożenie szeregu obowiązków na krajowych „operatorów usługi kluczowej”, na przykład energii elektrycznej, infrastruktury transportowej, wodnej, energetycznej, zdrowotnej i cyfrowej w celu zagwarantowania, że skuteczna strategia zostanie wdrożona we wszystkich tych istotnych sektorach. W szczególności art. 8 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia jednego lub większej liczby

właściwych organów krajowych, a także pojedynczego krajowego punktu kontaktowego ds. bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, które „w stosownych przypadkach oraz zgodnie z prawem krajowym konsultują się i współpracują z odpowiednimi krajowymi organami ścigania i krajowymi organami ochrony danych”. Inicjatywy dotyczące wdrażania podejmowane w różnych państwach członkowskich akcentują potrzebę zagwarantowania, że zasady ochrony danych wpisane w GDPR są odpowiednio uwzględniane i znajdują odzwierciedlenie w krajowym ustawodawstwie będącym transpozycją dyrektywy NIS.

## Opinia FRA 7.5

*Państwa członkowskie UE powinny zagwarantować, że krajowe przepisy przenoszące na grunt prawa krajowego dyrektywę NIS są zgodne z zasadami ochrony wpisanymi w ogólne rozporządzenie o ochronie danych (GDPR). Krajowe przepisy muszą w szczególności być zgodne z zasadami ograniczania celu, minimalizacji danych, bezpieczeństwa danych, ograniczenia przechowywania i odpowiedzialności, szczególnie w odniesieniu do przewidzianego w dyrektywie NIS obowiązku współpracy władz krajowych z krajowymi organami ścigania i organami ochrony danych.*

## 8. Prawa dziecka

**Ogólnie wskaźniki ubóstwa dzieci w UE nieznacznie spadły, ale w dalszym ciągu były wysokie. Niemal 25 milionów dzieci jest narażonych na ubóstwo lub wykluczenie społeczne. 7 % rodzin z dziećmi w UE doświadcza poważnej deprivacji mieszkaniowej. W ramach Europejskiego filaru praw socjalnych podkreślono prawo dziecka do ochrony przed ubóstwem i do równości, szczególnie skupiając się na przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opiece dobrej jakości. W dalszym ciągu do Europy przybywały dzieci-migranci i dzieci-uchodźcy w celu uzyskania ochrony, jednak odnotowano mniej takich przypadków niż w latach 2015 i 2016. Podczas gdy Komisja Europejska zapewniła wytyczne polityczne w swoim komunikacie w sprawie ochrony migrujących dzieci, państwa członkowskie w dalszym ciągu prowadziły działania w celu zapewnienia właściwego zakwaterowania, edukacji, wsparcia psychologicznego i ogólnej integracji dzieci. Wdrażanie zasady nadrzędnego interesu dziecka pozostawało praktycznym wyzwaniem w kontekście migracji. Odnotowano nieznaczny postęp na polu ograniczania zatrzymań dzieci-imigrantów. Jednocześnie koncentrowano różnorodne inicjatywy europejskie i krajowe na ryzyku radykalizacji i gwałtownych zachowań ekstremistycznych wśród młodych ludzi.**

Zgodnie z tendencją z poprzednich dwóch lat liczba dzieci w UE narażonych na ubóstwo lub wykluczenie społeczne nadal się zmniejsza. Niemniej niemal 25 milionów dzieci jest narażonych na ubóstwo lub wykluczenie społeczne; sytuacja ta wymaga pilnego działania UE i jej państw członkowskich. Zgodnie z art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej „[d]zieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra”. Europejski semestr w 2017 r. obejmował zwiększoną liczbę związanych z dziećmi zaleceń dla poszczególnych krajów, jednak po raz pierwszy żadne z zaleceń nie dotyczyło ubóstwa dzieci. Państwa członkowskie UE w bardzo ograniczonym zakresie wykorzystują zalecenie Komisji Europejskiej z 2013 r.: „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” w swoich krajowych programach reform w ramach europejskiego semestru. Pomimo że spotyka się z krytyką podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, Europejski filar praw socjalnych może stanowić możliwość zmiany wskaźników ubóstwa dzieci i wzmocnić zalecenie Komisji z 2013 r., którego ocenę wdrażania Komisja przeprowadziła w 2017 r.

### Opinia FRA 8.1

*Komisja Europejska i jej państwa członkowskie powinny zagwarantować realizację zobowiązań przewidzianych w Europejskim filarze praw socjalnych w przedmiocie ochrony dzieci przed ubóstwem, zapewnienia dostępu do przystępnej edukacji we wczesnym dzieciństwie i wysokiej jakości opieki bez dyskryminacji. Powinny również gwarantować dziewczynom i chłopcom ze środowisk w niekorzystnej sytuacji prawo do określonych środków na rzecz zwiększania równości szans. Wdrażanie filara wymaga konkretnych wniosków ustawodawczych, planów działania, przydziału środków budżetowych i wprowadzenia systemów monitorowania we wszystkich dziedzinach, które dotyczą dzieci i ich rodzin, takich jak zatrudnienie, równość płci, dostęp do usług, edukacja i przystępne cenowo mieszkania.*

*Państwa członkowskie UE powinny korzystać z zalecenia Komisji z 2013 r.: „Inwestowanie w dzieci” przy prezentowaniu swoich krajowych programów reform dla europejskiego semestru.*



Siedem procent rodzin z dziećmi w UE doświadcza poważnej deprywacji mieszkaniowej. Żyją w przepełnionych domostwach, w których występuje co najmniej jeden z następujących problemów: przeciekający dach, brak wanny/prysznica i brak toalety wewnątrz mieszkania albo niedostateczna ilość światła. Pomimo braku ogólnoeuropejskich danych dotyczących eksmisji i bezdomności raporty z krajowych urzędów statystycznych i organizacji pozarządowych wskazują na większą liczbę dzieci w schroniskach dla bezdomnych. Artykuł 34 ust. 3 Karty praw podstawowych UE uznaje „[...] prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. Zasady zawarte w Europejskim filarze praw socjalnych obejmują również dostęp do mieszkalnictwa socjalnego, ochronę przed przymusową eksmisją i wsparcie osób bezdomnych, jednak w przeciwieństwie do zrewidowanej Europejskiej karty społecznej filar nie ustanawia żadnych wiążących środków. Niemniej przy ratyfikacji zrewidowanej Europejskiej karty społecznej jedynie siedem państw członkowskich zaakceptowało jako wiążący przepis dotyczący prawa do mieszkalnictwa.

#### Opinia FRA 8.2

*Państwa członkowskie UE powinny zająć się zwalczaniem poważnej deprywacji mieszkaniowej jako politycznym priorytetem i zadbać o to, aby rodziny z dziećmi, szczególnie te zagrożone ubóstwem, miały priorytetowy dostęp do mieszkalnictwa socjalnego lub otrzymały adekwatne wsparcie mieszkaniowe. Odnośnie organy powinny zająć się problemem bezdomności i wdrożyć środki obejmujące zapobieganie lub opóźnianie eksmisji rodzin z dziećmi, zwłaszcza zimą. W ramach tych działań państwa członkowskie powinny wykorzystywać rozmaite programy finansowania mieszkalnictwa, jakie oferuje UE.*

*UE powinna promować regionalną i międzynarodową wymianę praktyk związanych z praktycznymi środkami zapobiegania eksmisjom rodzin z dziećmi. Powinna również promować ogólnoeuropejskie starania na rzecz gromadzenia danych dotyczących eksmisji rodzin z dziećmi oraz dotyczących bezdomności.*

Liczba osób ubiegających się o azyl i uchodźców przybywających do Europy zmalała w 2017 r. Mniej niż 200 tys. dzieci ubiegało się o azyl w UE, co stanowi spadek niemal o 50 % w porównaniu z 2016 r. Komunikat Komisji Europejskiej z 2017 r. określający działania na rzecz ochrony dzieci w migracji był

pozytywnym krokiem naprzód. Najlepszy interes dziecka jest dobrze ugruntowaną zasadą międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka zapisaną w Konwencji o prawach dziecka (art. 3), Karcie praw podstawowych UE (art. 24) i w prawie wtórnym UE, a także w większości krajowego ustawodawstwa dotyczącego dzieci. Niemniej obserwuje się deficyt wytycznych, jak pokazują dane zgromadzone do *Fundamental Rights Report 2018* FRA; zaledwie kilka państw członkowskich opracowało uporządkowane procesy i metody uwzględniania najlepszego interesu dziecka w praktyce.

#### Opinia FRA 8.3

*Państwa członkowskie UE powinny sformalizować odpowiednie dla swoich kontekstów krajowych procedury oceny najlepszego interesu dziecka w dziedzinie azylu lub migracji. Procedury te powinny jasno określać sytuację, w której konieczne jest formalne ustalenie najlepszego interesu, tego, kto jest odpowiedzialny, jak jest rejestrowany i jaką rolę i metodologię wrażliwą kulturową powinien przyjąć.*

*UE powinna ułatwić ten proces poprzez jego koordynację, sporządzić wykaz bieżących praktyk i pokierować procesem za pośrednictwem istniejących sieci państw członkowskich ds. praw dziecka i ochrony dzieci w imigracji, koordynowanych przez Komisję Europejską.*

Dzieci nadal są zatrzymywane w ośrodkach detencyjnych do celów związanych z imigracją. Niemniej wiele państw członkowskich podjęło pozytywne kroki ku opracowaniu alternatyw dla zatrzymywania. W *dorobku* UE przewidziano, że dzieci należy zatrzymywać tylko w ostateczności, wyłącznie gdy nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Zatrzymanie takie należy zarządzać na możliwie najkrótszy okres. Na szczelbu Organizacji Narodów Zjednoczonych, Komitet Praw Dziecka i Komitet Ochrony Praw Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin wydały dwie wspólne uwagi ogólne, w których uznają związane z imigracją zatrzymywanie dzieci za naruszenie praw dziecka. Twierdzą, że dzieci „nigdy nie powinny być zatrzymywane z powodów związanych z ich statusem migracyjnym lub ze statusem migracyjnym ich rodziców”. Restrykcyjne wymogi wynikające z Karty praw podstawowych UE i z art. 3 (zakaz tortur) oraz art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oznaczają, że pozbawienie wolności będzie zgodne z prawem UE jedynie w wyjątkowych przypadkach.

#### Opinia FRA 8.4

*W celu promowania prawa dzieci do ochrony i opieki UE i jej państwa członkowskie powinny opracować wiarygodne i skuteczne alternatywy niepolegające na pozbawieniu wolności, dzięki którym zbędne będzie zatrzymywanie dzieci podczas procedur azylowych lub do celów powrotu, niezależnie od tego, czy są w UE same, czy z rodzinami. Działanie to może między innymi opierać się na przykład na zarządzaniu sprawami, zastępczej opiece, doradztwie i coachingu.*

*Komisja Europejska powinna rozważyć systematyczne monitorowanie korzystania ze związanego z imigracją zatrzymywania dzieci i innych osób w sytuacji wymagającej szczególnego traktowania.*

#### Opinia FRA 8.5

*Państwa członkowskie powinny zająć się złożonym zjawiskiem radykalizacji, stosując holistyczne, wielowymiarowe podejście wykraczające poza środki bezpieczeństwa i egzekwowania prawa. W tym celu państwa członkowskie powinny ustanowić programy, które promują postawę obywatelską i wspólne wartości wolności, tolerancji i niedyskryminacji, w szczególności w środowisku oświatowym. Państwa członkowskie powinny zachęcać do skutecznej koordynacji wśród istniejących podmiotów w dziedzinie ochrony dzieci, wymiaru sprawiedliwości, opieki socjalnej i opieki nad młodzieżą, systemów opieki zdrowotnej i oświaty w celu ułatwienia kompleksowej zintegrowanej interwencji.*

Radykalizacja i brutalny ekstremizm zakorzeniony w różnych ideologiach jest zjawiskiem realnie występującym w Europie. Ustanowienie Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw (HLCEG-R) jest obiecującym krokiem w kierunku kompleksowej reakcji. Szereg obaw dotyczących praw człowieka występuje w obszarze radykalizacji i przy wdrażaniu wewnętrznej strategii bezpieczeństwa UE. Państwa członkowskie wprowadziły połączenie środków egzekwowania prawa, jednak również tworzą programy edukacyjne czy ośrodki wsparcia dla dzieci zagrożonych radykalizacją oraz ich rodzin albo promują alternatywne dyskursy na platformach online.



## 9. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawa ofiar przestępstw

*Mimo różnych działań podejmowanych przez UE i inne podmioty międzynarodowe coraz większym problemem w UE w 2017 r. były wyzwania w zakresie praworządności i sprawiedliwości, po raz pierwszy doprowadzając do złożenia wniosku Komisji do Rady w sprawie przyjęcia decyzji na mocy art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Jednocześnie kilka państw członkowskich UE podjęło działania, aby wzmocnić swoje mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych zgodnie z zaleceniem Komisji 2013/396/UE, co może poprawić dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Odnotowano również postępy w dziedzinie praw ofiar. Około jedna trzecia państw członkowskich UE przyjęła przepisy w celu transpozycji dyrektywy w sprawie praw ofiar; w 2017 r. wiele państw członkowskich przyjęło nowe środki w celu zapewnienia, by ofiary przestępstw szybko otrzymywały wszechstronne informacje na temat swoich praw już w pierwszym punkcie kontaktowym, którym często jest policja. UE podpisała konwencję stambulską, co stanowi pierwszy etap jej ratyfikacji. Kolejne trzy państwa członkowskie UE ratyfikowały konwencję w 2017 r., podkreślając, że państwa członkowskie UE uznają ten instrument jako akt definiujący europejskie standardy ochrony praw człowieka w obszarze przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Przemoc ta obejmuje molestowanie seksualne – problem, który zwrócił powszechną uwagę dzięki ruchowi #metoo.*

W 2017 r. UE i inne podmioty międzynarodowe nadal zmagaly się z coraz większymi wyzwaniami w obszarze wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym i, w szczególności, z problemem niezależności sądów. Niezależne sądy stanowią fundament praworządności i dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 19 TUE, art. 67 ust. 4 TFUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE). Pomimo nieustających starań ze strony UE i innych podmiotów międzynarodowych sytuacja w zakresie praworządności w jednym z państw członkowskich wzbudziła obawy, w szczególności pod względem niezależności sądownictwa. Sytuacja ta skłoniła Komisję Europejską, po raz pierwszy w historii UE, do złożenia wniosku do Rady o przyjęcie decyzji na mocy art. 7 ust. 1 TUE.

### Opinia FRA 9.1

*UE i jej państwa członkowskie są zachęcane do dalszego wzmocnienia starań i współpracy na rzecz umacniania niezależności władzy sądowniczej, zasadniczego komponentu praworządności. W tym kontekście jedyną drogą naprzód jest odejście od przyjętego obecnie podejścia do rozwiązywania sytuacji kryzysowych*

*w dziedzinie praworządności w poszczególnych krajach w trybie ad hoc. Natomiast aktualne działania powinny zostać zintensyfikowane w celu opracowania kryteriów i kontekstowych ocen, którymi państwa członkowskie UE mogą się kierować przy rozpoznawaniu i rozwiązywaniu wszelkich potencjalnych problemów dotyczących praworządności w sposób regularny i porównywalny. Ponadto istniejące ukierunkowane zalecenia sformułowane w europejskich i międzynarodowych mechanizmach monitorowania praw człowieka, w tym działania zaradcze określone przez Komisję Europejską w zaleceniach wydanych w ramach procedury praworządności, powinny być przestrzegane w celu zapewnienia zgodności z rządami prawa. Wszystkie państwa członkowskie UE powinny zawsze wykazywać gotowość do obrony praworządności i podejmować działania niezbędne do zakwestionowania wszelkich prób podważenia niezależności ich sądownictwa.*

Mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych wzmocniają dostęp do wymiaru sprawiedliwości,

co ma kapitalne znaczenie dla zabezpieczenia efektywności prawa Unii i zapewnienia przestrzegania praw podstawowych, czego wymaga art. 47 Karty praw podstawowych UE. W tym celu zalecenie Komisji Europejskiej 2013/396/UE w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii, dąży do ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości i w związku z tym zaleca ogólny mechanizm zbiorowego dochodzenia roszczeń oparty na tych samych podstawowych zasadach we wszystkich państwach członkowskich UE. W 2017 r. Komisja rozpoczęła przeprowadzanie oceny wdrażania zalecenia 2013/396/UE i kilka państw członkowskich podjęło kroki w celu jego bezpośredniego wdrożenia. Niemniej ustawodawstwo na szczeblu krajowym nadal znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich, tworząc różne formy i szczeble powództwa zbiorowego.

#### Opinia FRA 9.2

*Państwa członkowskie UE, w ścisłej współpracy z Komisją Europejską i innymi organami UE, powinny kontynuować swoje starania na rzecz zagwarantowania, że zalecenie Komisji 2013/396/UE w sprawie mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń jest w pełni wdrażane, aby umożliwić skuteczne powództwo zbiorowe i dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń powinny mieć szeroki zakres i nie ograniczać się do spraw konsumenckich. Komisja Europejska powinna również skorzystać z oceny wdrażania zalecenia Komisji 2013/396/UE rozpoczętej w 2017 r., aby zapewnić państwom członkowskim UE niezbędne wsparcie we wprowadzaniu lub reformowaniu krajowych mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w zgodności z praworządnością i prawami podstawowymi we wszystkich dziedzinach, w których odpowiednie byłyby roszczenia zbiorowe z tytułu nakazów lub roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do naruszenia praw przyznanych na mocy prawa Unii.*

W 2017 r. nastąpiły pozytywne zmiany, w ramach których więcej państw członkowskich UE przyjęło ustawodawstwo w celu transpozycji dyrektywy w sprawie praw ofiar, w tym działania na rzecz zagwarantowania, że ofiary są informowane o swoich prawach na mocy nowego ustawodawstwa. Istniejące na szczeblu krajowym w niektórych państwach członkowskich dowody pokazują, że ofiary nadal borykają się z przeszkodami w zgłaszaniu

przestępstw, a ofiary nie zawsze uzyskują wyczerpujące informacje o swoich prawach. Może to negatywnie wpływać na dysponowanie przez ofiary możliwością dostępu do praw w praktyce.

#### Opinia FRA 9.3

*Po pozytywnych zmianach prawnych, zakładających transpozycję dyrektywy w sprawie praw ofiar do 2017 r., państwa członkowskie powinny skupić się na skutecznym wdrożeniu dyrektywy. Powinno ono obejmować gromadzenie danych segregowanych według kryterium płci dotyczących sposobu, w jaki ofiary uzyskują dostęp do swoich praw; dane te powinny być wykorzystywane do wypełniania luk w ramach instytucjonalnych, aby umożliwić ofiarom wykonywanie i wykorzystywanie należnych im praw. Dalsze gromadzenie danych na szczeblu krajowym i UE rzuci światło na tę sytuację i ujawni luki, jakie należy wypełnić w celu zapewnienia ofiarom przestępstw dostępu do praw i wsparcia na miejscu.*

W 2017 r. kolejne trzy państwa członkowskie UE ratyfikowały Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska), dzięki czemu całkowita liczba państw członkowskich UE, które ratyfikowały konwencję do końca roku, wynosi 17. Konwencja stambulska jest najważniejszym punktem odniesienia w zakresie europejskich norm ochrony kobiet przed przemocą. W szczególności art. 36 zobowiązuje państwa będące stronami konwencji do kryminalizacji wszelkich niekonsensualnych aktów seksualnych i przyjęcia podejścia, które akcentuje i wzmacnia bezwarunkową płciową niezależność osoby. Niemniej sprawozdania z oceny z 2017 r. przeprowadzonej przez Grupę Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO) ujawniły luki w ustawodawstwie krajowym w zakresie kryminalizacji niekonsensualnych aktów seksualnych, co nie jest zgodne z wymogami nałożonymi przez konwencję.

## Opinia FRA 9.4

*Wszystkie państwa członkowskie i sama UE powinny rozważyć ratyfikację Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej) i jej wdrożenie. Państwa członkowskie UE wzywa się do wypełnienia luk w ustawodawstwie krajowym w odniesieniu do kryminalizacji wszelkich niekonsensualnych czynów seksualnych. Państwa członkowskie UE powinny, zgodnie z art. 36 konwencji stambulskiej, w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy kryminalizować odnośne czyny.*

Brutalna prawda, jaka ujrzała światło dzienne dzięki globalnemu ruchowi #metoo, akcentuje ustalenia poczynione przez FRA w badaniu z 2012 r., „Przemoc wobec kobiet”, które pokazało, że przemoc wobec kobiet, w tym molestowanie seksualne, pozostaje zjawiskiem powszechnym. W związku z tym istnieje jasna potrzeba położenia na nowo nacisku w tym obszarze, zarówno na szczeblu UE, jak i państwa członkowskiego.

## Opinia FRA 9.5

*Państwa członkowskie UE powinny wzmocnić swoje starania i podjąć dalsze środki na rzecz zapobiegania molestowaniu seksualnemu i zwalczania go. Działanie to powinno obejmować niezbędne kroki w kierunku skutecznego zakazu molestowania seksualnego w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia i warunków pracy zgodnie z dyrektywą 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana).*



## 10. Przegląd zmian w zakresie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

***Sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące wdrażania europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2010–2020 umożliwiło analizę działań UE w celu egzekwowania praw, które ustanowiono w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Podejmowane działania w kierunku przyjęcia europejskiego aktu prawnego w sprawie dostępności wskazały, że Unia jest bliska osiągnięcia ważnego kamienia milowego na drodze legislacyjnej. Mimo istotnych osiągnięć na szczeblu unijnym i krajowym istnieją jednak braki we wdrażaniu przepisów w najważniejszych obszarach, takich jak dostępność i niezależne życie. Narzędzia takie jak wskaźniki, a także orzeczenia sądów krajowych w sprawie zaskarżalności Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, mogą pomóc zapewnić, by zobowiązania prawne były realizowane w praktyce. Ramy monitorowania, które ustanowiono na mocy art. 33 ust. 2 Konwencji, również będą odgrywać istotną rolę, ale brak zasobów, ograniczone uprawnienia i brak niezależności ograniczają ich skuteczność.***

Sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie wdrażania europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności pokazuje, w jaki sposób działania na rzecz wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych pomagają stymulować szeroko zakrojone reformy prawne i polityczne, od dostępności po samodzielne życie. Niemniej niektóre inicjatywy realizowane na szczeblu UE i państw członkowskich nie w pełni uwzględniają podejście oparte na prawach człowieka i dotyczące niepełnosprawności, którego wymaga treść konwencji, lub brakuje jasnych założeń, odpowiedniego budżetu i wytycznych wykonawczych, które mogłyby zapewnić skuteczne wdrażanie i ocenę postępów.

### Opinia FRA 10.1

***UE i państwa członkowskie powinny zintensyfikować wysiłki służące uwzględnieniu standardów wprowadzonych na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w ich ramach prawnych i politycznych, dzięki czemu oparte na prawach człowieka podejście do niepełnosprawności zostałoby w pełni uwzględnione w przepisach prawa i procesach tworzenia polityki. Proces ten mógłby obejmować kompleksowy przegląd przepisów prawnych pod kątem ich zgodności z treścią konwencji. Wytyczne dotyczące wdrożenia powinny zawierać jasne***

***cele i ramy czasowe oraz wskazywać podmioty odpowiedzialne za reformy. Państwa członkowskie powinny również rozważyć opracowanie wskaźników umożliwiających śledzenie postępów i ujawnienie luk we wdrażaniu.***

W ramach intensywnej negocjacji Rada UE i Parlament Europejski zajęły swoje stanowiska w sprawie proponowanego europejskiego aktu prawnego w sprawie dostępności w 2017 r., wykazując zaangażowanie UE w to flagowe ustawodawstwo na rzecz wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Niemniej znaczące różnice utrzymują się w przypadku istotnych kwestii, takich jak zakres możliwości stosowania aktu do usług audiowizualnych i transportowych, a także jego powiązania z innymi odnośnymi przepisami prawa UE, w tym europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (EFSI) i dyrektywą o zamówieniach publicznych. Nasuwa to przypuszczenie, że wniosek zostanie osłabiony w kluczowych dziedzinach podczas negocjacji legislacyjnych, co grozi podważeniem zdolności aktu do poprawy dostępności towarów i usług dla osób niepełnosprawnych w UE.



## Opinia FRA 10.2

*UE powinna zapewnić szybkie przyjęcie kompleksowego europejskiego aktu prawnego w sprawie dostępności, który obejmuje solidne środki egzekwowania. Powinno to ustanowić normy dostępności środowiska zabudowanego i usług transportowych. W celu zapewnienia spójności z szerszym ustawodawstwem UE akt powinien obejmować przepisy wiążące go z innymi odnośnymi aktami, na przykład regulacjami obejmującymi zakresem europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne i dyrektywę o zamówieniach publicznych.*

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) odgrywają ważną rolę we wspieraniu krajowych działań na rzecz osiągnięcia samodzielnego życia. Społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje osób niepełnosprawnych, mogą odegrać istotną rolę w dostarczaniu informacji niezbędnych do skutecznego monitorowania wykorzystania funduszy.

## Opinia FRA 10.3

*UE i jej państwa członkowskie powinny zagwarantować, że prawa osób niepełnosprawnych zapisane w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i Karcie praw podstawowych UE są w pełni przestrzegane, aby maksymalnie zwiększyć potencjał europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) do wspierania samodzielnego życia. Aby umożliwić skuteczne monitorowanie funduszy i ich wyników, UE i państwa członkowskie powinny również podjąć kroki w celu włączenia organizacji osób niepełnosprawnych do komitetów monitorujących EFSI i zapewnienia odpowiedniego gromadzenia danych na temat wykorzystania EFSI.*

Pod koniec 2017 r. Irlandia była jedynym państwem członkowskim UE, które nie ratyfikowało Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, ale wprowadzono już główne reformy torujące drogę do ratyfikacji. Ponadto pięć państw członkowskich i UE nie ratyfikowało protokołu fakultatywnego do konwencji, który umożliwia osobom prywatnym składanie skarg do Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, a Komitetowi pozwala na inicjowanie poufnych dochodzeń po otrzymaniu „wiarygodnych informacji wskazujących poważne lub systematyczne naruszenia” treści konwencji (art. 6).

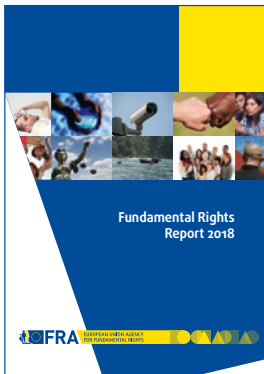
## Opinia FRA 10.4

*Państwa członkowskie UE, które jeszcze nie są stroną protokołu fakultatywnego konwencji, powinny jak najszybciej go przyjąć, przyczyniając się tym samym do pełnej i ogólnoeuropejskiej ratyfikacji protokołu fakultatywnego. UE powinna również rozważyć podjęcie niezwłocznych działań w celu przyjęcia protokołu fakultatywnego.*

Do końca 2017 r. dwa z 27 państw członkowskich UE, które ratyfikowały Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, nie ustanowiły ram promowania, ochrony i monitorowania procesu wdrażania konwencji zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 konwencji. Ponadto na skuteczne funkcjonowanie niektórych istniejących ram niekorzystnie wpływają niewystarczające zasoby, ograniczone uprawnienia, a także niezapewnienie systematycznego udziału osób niepełnosprawnych, a także brak niezależności, jakiej wymagają zasady paryskie dotyczące funkcjonowania krajowych instytucji ochrony praw człowieka.

## Opinia FRA 10.5

*UE i jej państwa członkowskie powinny rozważyć przyznanie wystarczających i trwałych zasobów finansowych i ludzkich na rzecz ram monitorowania ustanowionych na mocy art. 33 ust. 2 konwencji CRPD. Zgodnie z treścią oświadczenia FRA z 2016 r., tj. Opinii FRA dotyczącej wy mogów wskazanych w art. 33 ust. 2 konwencji CRPD w kontekście UE, powinny one rozważyć także zagwarantowanie trwałości i niezależności ram monitorowania, dając im dostęp do solidnej podstawy prawnej, a także zapewniając, że w ich składzie i funkcjonowaniu uwzględniono zasady paryskie dotyczące działania krajowych instytucji praw człowieka.*



2017 r. przyniósł zarówno postęp, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. *Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2018 r.* zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie zaszły w UE w okresie od stycznia do grudnia 2017 r., i przedstawia opinie FRA na ten temat. Zwracając uwagę zarówno na poczynione postępy, jak i kwestie nadal budzące zaniepokojenie, autorzy sprawozdania omawiają główne zagadnienia podejmowane w ramach debaty na temat praw podstawowych w UE.

W tegorocznym dodatkowym rozdziale skupiono się na przejściu ku oparciu na prawach podejściu do starzenia się. W pozostałych rozdziałach omówiono Kartę praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie; kwestie równości i niedyskryminacji; rasizmu, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji; integracji Romów; azylu i migracji; społeczeństwa informacyjnego, ochrony prywatności i danych; praw dziecka; dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zmiany we wdrażaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

## Więcej informacji:

Pełna wersja: *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2018 (Fundamental Rights Report 2018)*  
FRA – zob. <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018>

Zob. również inne publikacje FRA:

- FRA (2018), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2018 – Opinie FRA*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018-fra-opinions> (dostępna we wszystkich 24 językach urzędowych UE)
- FRA (2018), *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fr-2018-focus-rights-based-aging> (dostępna w języku angielskim i francuskim)

Poprzednie roczne sprawozdania FRA na temat wyzwań i osiągnięć związanych z prawami podstawowymi w Unii Europejskiej, zob. <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (dostępne w języku angielskim, francuskim i niemieckim).



## FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

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



Urząd Publikacji

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2018  
© Zdjęcia (od góry po lewej do prawej dolnej): iStockphoto; Komisja Europejska; iStockphoto (3 i 4); OSCE (Milan Obradovic); iStockphoto (6–10)

Print: ISBN 978-92-9491-947-2, doi:10.2811/217010  
PDF: ISBN 978-92-9491-942-7, doi:10.2811/919236