



Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2019

Opinie FRA

Rok 2018 przyniósł zarówno postęp, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2019 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 państwa członkowskie.

Spis treści

FOKUS	1	Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w UE: kwestia praw człowieka i praw podstawowych	.. 2
	2	Karta praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie 5
	3	Równość i niedyskryminacja 6
	4	Rasizm, ksenofobia i podobne formy nietolerancji 9
	5	Integracja Romów 11
	6	Azyl, wiza, migracja, granice i integracja 13
	7	Spółeczeństwo informacyjne, prawo do prywatności i ochrony danych 15
	8	Prawa dziecka 17
	9	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawa ofiar przestępstw 19
	10	Przegląd zmian w zakresie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych 21

1 Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w UE: kwestia praw człowieka i praw podstawowych

Niniejszy rozdział dotyczy wzajemnych powiązań między ramami praw człowieka i praw podstawowych a celami zrównoważonego rozwoju (CZR) ze światowej Agendy 2030 w kontekście polityki wewnętrznej państw członkowskich i UE. Skoncentrowano się w nim na CZR związanych ze zmniejszaniem nierówności (CZR nr 10) oraz promowaniem pokoju, sprawiedliwości i silnych instytucji (CZR nr 16). W rozdziale podkreślono znaczenie gromadzenia zdezagregowanych danych dotyczących grup społecznych, do których trudno dotrzeć, dla rozwijania opartej na dowodach, ukierunkowanej i zgodnej z prawami polityki, która pomaga wzmocnić pozycję każdej osoby, a szczególnie osób najbardziej zagrożonych pominięciem. W rozdziale przeanalizowano też, w jaki sposób UE i jej państwa członkowskie realizują własne zobowiązania do wprowadzania opartego na prawach podejścia do zrównoważonego rozwoju; przyjrzano się narzędziom koordynowania polityki i instrumentom finansowym, które mogą pomóc w promowaniu wdrażania CZR z pełnym poszanowaniem praw podstawowych; jak również podkreślono znaczenie krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości oraz instytucji zajmujących się prawami obywatelskimi, a także władz lokalnych, społeczności biznesowych i społeczeństwa obywatelskiego we włączaniu w główny nurt aspektu CZR związanego z prawami człowieka.

Cele zrównoważonego rozwoju (CZR) oraz prawa człowieka i prawa podstawowe uzupełniają się wzajemnie we wspólnym zasadniczym celu, jakim jest promowanie dobrostanu wszystkich ludzi. CZR stanowią konkretny i ukierunkowany program polityki światowej mający nadawać kurs działaniom podejmowanym przez państwa i inne podmioty, w tym UE, natomiast prawa człowieka i prawa podstawowe tworzą kompleksowe ramy normatywne, które ustanawiają zobowiązania prawne i rozliczalność. CZR są osadzone na prawach człowieka i prawach podstawowych oraz przyczyniają się do ich realizacji. Jednocześnie oparte na prawach podejście do CZR pozwala najlepiej promować wdrażanie celów rozwojowych.

Wszystkie CZR mają pewien bezpośredni lub pośredni wymiar związany z prawami człowieka i wszystkie one są ze sobą powiązane. W niektórych CZR wymiar związany z prawami jest bardziej dostrzegalny, jak choćby w przypadku CZR nr 10 dotyczącego zmniejszenia nierówności czy CZR nr 16 dotyczącego promowania pokoju, sprawiedliwości i silnych instytucji. W tym względzie wdrażanie CZR nr 10 i 16 oraz dokonywanie pomiaru w tym zakresie to jednocześnie wdrażanie i dokonywanie

miaru w odniesieniu do praw człowieka i praw podstawowych zapisanych w międzynarodowych dokumentach dotyczących praw człowieka i Karcie praw podstawowych UE, takich jak prawo do godności człowieka, niedyskryminacja i równość wobec prawa oraz równość mężczyzn i kobiet, prawo do życia i integralności, prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej lub prawa związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości.

Dane dostarczone przez Eurostat, które obejmują dane FRA dotyczące przemocy wobec kobiet, uzupełnione dodatkowymi danymi gromadzonymi i analizowanymi przez FRA dotyczącymi grup społecznych, do których trudno dotrzeć, takich jak mniejszości etniczne lub religijne, imigranci lub osoby LGBTI, podkreślają konieczność zwiększenia wysiłków na rzecz pełnego wdrożenia CZR. W ostatnich latach nasiliła się nierówność, w szczególności nierówności dochodowe. Choć wygląda na to, że tendencja ta ostatnio się zatrzymała, ogólny wzrost nierówności dochodowych doprowadził do złożonych wyzwań związanych z korzystaniem z praw podstawowych na równych zasadach, zwłaszcza w przypadku grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Jednocześnie dyskryminacja i nękanie, ale też

przemoc wobec ludzi wynikająca z dyskryminacji, jak również przemoc wobec kobiet, to rzeczywistość dla znaczącej części ludności UE. Co więcej, pojawiły się nowe wyzwania związane z poszanowaniem rządów prawa.

Aby odnieść się do tej rzeczywistości i zrealizować CZR zgodnie ze zobowiązaniami w zakresie praw podstawowych, UE i państwa członkowskie mają do dyspozycji pewne narzędzia, takie jak solidne przepisy antydyskryminacyjne oraz szereg polityk sektorowych. Tym niemniej oficjalnie nie sformułowano ogólnej strategii UE na rzecz kompleksowego zrównoważonego rozwoju opartego na prawach, takiej jak zaproponowana przez zrzeszającą wiele zainteresowanych stron unijną platformę dotyczącą CZR w okresie po 2020 r. W związku z tym Komisja Europejska opublikowała na początku 2019 r. dokument otwierający debatę, wprowadzający trzy możliwe scenariusze dla takiej strategii. W następstwie tego dokumentu Rada UE przyjęła w kwietniu 2019 r. konkluzje zatytułowane „W kierunku jeszcze bardziej zrównoważonej Unii”.

Skuteczne mechanizmy monitorowania i koordynowania polityki takie jak semestr europejski również mogą odegrać ważną rolę we wdrażaniu CZR na podstawie danych z tablicy wskaźników społecznych i tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości. Jak dotąd jednak w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydawanych w kontekście europejskiego semestru nie uwzględniano wprost ani agendy CZR, ani odpowiednich wymogów wynikających z obowiązku ochrony praw podstawowych.

Kolejnym ważnym narzędziem jest wykorzystanie funduszy unijnych. Najnowsze propozycje Komisji Europejskiej zakładają powiązanie przyszłego finansowania unijnego w kontekście nowych wieloletnich ram finansowych (budżetu UE) na lata 2021–2027 z warunkami dotyczącymi praw („warunkami podstawowymi”), takimi jak poszanowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych UE. Ponadto Komisja zaproponowała rozwiązania służące ochronie budżetu Unii w przypadku ogólnych uchybień w zakresie praworządności w państwach członkowskich.

Poszanowanie i promowanie praw podstawowych przy jednoczesnym promowaniu CZR oraz nadrzędnym zobowiązaniu do tego, by nie pomijać nikogo, wymaga fachowej wiedzy, jak również odpowiednich i zdezagregowanych danych. Nie zawsze łatwo jest do nich dotrzeć. Co więcej, nawet jeżeli można uzyskać do nich dostęp, nie zawsze są brane pod uwagę.

Na szczeblu krajowym na korzyść opartego na prawach wdrażania CZR działałoby bardziej ustrukturyzowane i systematyczne angażowanie krajowych

instytucji praw człowieka, organów ds. równości i instytucji zajmujących się prawami obywatelskimi, samorządu, partnerów społecznych, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego w mechanizmy koordynowania i monitorowania CZR, a także w komitety monitorujące fundusze unijne. Takie zaangażowanie przyczyniłoby się również do wzmocnienia instytucji, a przez to do promowania wdrażania CZR dotyczącego pokoju, sprawiedliwości i silniejszych instytucji (CZR nr 16).

Ponadto nadal niedostatecznie wykorzystuje się potencjalny wkład krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości i instytucji zajmujących się prawami obywatelskimi w gromadzenie i analizowanie danych dotyczących CZR i praw podstawowych w odniesieniu do grup społecznych, do których trudno dotrzeć. We współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi oraz na podstawie własnej codziennej pracy, jak również fachowej wiedzy i wsparcia technicznego FRA w tym zakresie, mogłyby one odegrać znaczącą rolę.

Opinia FRA 1.1

Instytucje UE powinny zagwarantować, że wszelkie przyszłe strategie Unii na rzecz zrównoważonego rozwoju będą odzwierciedlały – stosownie do przypadku – wszystkie CZR i powiązane z nimi zadania określone w światowej Agendzie 2030, w tym cel zmniejszenia nierówności (CZR nr 10) oraz CZR dotyczący promowania pokoju, sprawiedliwości i silniejszych instytucji (CZR nr 16). Tego rodzaju strategia powinna promować włączenie w główny nurt i wdrażanie CZR przy jednoczesnym uznaniu ścisłych powiązań między wszystkimi 17 CZR a prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie praw podstawowych UE. Państwa członkowskie UE powinny przyjąć takie samo podejście, planując własne strategie zrównoważonego rozwoju lub plany działania lub dokonując ich przeglądu.

Opinia FRA 1.2

Unijny cykl polityki europejskiego semestru, a zwłaszcza ocena dokonywana przez Komisję Europejską i wynikające z niej zalecenia dla poszczególnych krajów, powinny uwzględnić światową Agendę 2030 oraz jej cele zrównoważonego rozwoju, jak również stosowne zobowiązania w zakresie praw człowieka i praw podstawowych zapisane w Karcie praw podstawowych UE oraz międzynarodowych przepisach dotyczących praw człowieka. W tym względzie przykładowo w zaleceniach dla poszczególnych

krajów można by uwzględnić powiązanie między nimi a wdrażaniem konkretnych CZR i poszanowania przepisów Karty praw podstawowych UE.

Opinia FRA 1.3

Państwa członkowskie UE powinny angażować społeczeństwo obywatelskie we wszystkich jego przejawach i na wszystkich szczeblach realizacji CZR. W związku z tym mogłyby uznać za inspirujący przykład model zrzeszającej wiele zainteresowanych stron platformy wysokiego szczebla zaproponowany przez Komisję Europejską na potrzeby wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Co więcej, mogłyby też rozważyć zaproszenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do aktywnego angażowania się we wdrażanie CZR oraz w działania w zakresie monitorowania, jak również podejmować środki na rzecz wzmocnienia ich pozycji poprzez szkolenie i finansowanie na podstawie konkretnego planu realizacji.

Opinia FRA 1.4

Prawodawca Unii powinien przyjąć nowy warunek podstawowy obejmujący skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych UE, jak przewidziano we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przedstawionego przez Komisję Europejską w odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Tego rodzaju wzmocnienie warunków stanowiłoby dodatkowy sposób promowania opartego na prawach wdrażania CZR. W ramach promowania dalszej realizacji CZR dotyczącego pokoju, sprawiedliwości i silniejszych instytucji (CZR nr 16) instytucje unijne powinny kontynuować dyskusję i realizować cel ochrony budżetu Unii w razie ogólnych uchybień w zakresie praworządności w państwach członkowskich.

Opinia FRA 1.5

Państwa członkowskie powinny zapewnić aktywne i znaczące uczestnictwo krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości lub instytucji zajmujących się prawami obywatelskimi w komitetach monitorujących programy finansowane ze środków unijnych, a także w mechanizmach monitorowania i koordynacji wdrażania CZR. FRA wielokrotnie podkreślała w tym względzie, że państwa członkowskie powinny zapewnić im odpowiednie zasoby i wsparcie, aby rozwijać ich zdolność do realizacji tych zadań.

Opinia FRA 1.6

Instytucje unijne i państwa członkowskie powinny rozważyć skorzystanie ze wszystkich dostępnych danych statystycznych oraz innych dostępnych dowodów dotyczących dyskryminacji oraz przemocy lub nękania motywowanych uprzedzeniami, a także danych dotyczących przemocy wobec kobiet, w celu uzupełnienia sprawozdawczości na temat odpowiednich wskaźników CZR, w tym danych i dowodów dostarczanych przez FRA. Państwa członkowskie powinny gromadzić i dokonywać podziału danych istotnych dla wdrażania CZR, w szczególności co do grup społecznych wymagających szczególnego traktowania oraz grup, do których trudno dotrzeć, tak aby nikt nie został pominięty. W związku z tym powinny one zapoznawać się z danymi FRA w celu stwierdzenia, czy dane te mogą spowodować dodanie i zapewnienie zdezagregowanych danych dla celów krajowej sprawozdawczości i monitorowania. Co więcej, państwa członkowskie powinny promować współpracę krajowych urzędów statystycznych oraz krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości oraz instytucji zajmujących się prawami obywatelskimi. Państwa członkowskie powinny skorzystać z fachowej pomocy technicznej oraz wytycznych FRA w tej dziedzinie.

2 Karta praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie

Rok 2018 był dziewiątym rokiem obowiązywania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jako prawnie wiążącego dokumentu UE. Karta uzupełnia krajowe konstytucje i międzynarodowe dokumenty dotyczące praw człowieka, w szczególności Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Tak jak w poprzednich latach, rola i stosowanie Karty na szczeblu krajowym poszczególnych państw różniły się od siebie. Sądy krajowe stosowały Kartę. Choć wiele odwołań do Karty było powierzchownych, różne orzeczenia sądów wskazują, że Karta może stanowić wartość dodaną i przynieść odczuwalne zmiany. W szeregu państw członkowskich z Karty korzystano również przy ocenie skutków oraz w procedurach kontroli legislacyjnej. Nie działa się to jednak systematycznie i wydawało się raczej wyjątkiem niż regułą. Ponadto polityka rządowa mająca na celu promowanie stosowania Karty wydawała się bardzo rzadkim wyjątkiem, chociaż art. 51 Karty zobowiązuje państwa do proaktywnego „promowania” stosowania jej zapisów. Przypadająca w 2019 r. dziesiąta rocznica obowiązywania Karty daje możliwość nadania politycznego rozmachu i lepszego wykorzystania jej potencjału.

Karta praw podstawowych UE weszła w życie zaledwie dziewięć lat temu. Państwa członkowskie UE mają obowiązek przestrzegać praw zapisanych w Karcie i „popierania ich stosowania zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii” (art. 51 Karty). Niemniej jednak dostępne dowody oraz konsultacje FRA wskazują, że brakuje krajowych strategii promowania świadomości na temat Karty i jej wdrażania. Kluczową rolę we wdrażaniu Karty mają do odegrania przedstawiciele zawodu prawniczego, w tym ci pracujący w administracji krajowej, sądownictwie i parlamentach narodowych. Choć Karta jest stosowana w sądownictwie, w pozostałych gałęziach władzy wydaje się mniej znana. Na podstawie dowodów zgromadzonych w niniejszym sprawozdaniu oraz zgodnie z opinią 4/2018 w sprawie wyzwania i możliwości związanych z wdrażaniem Karty praw podstawowych, FRA formułuje opinie o treści zamieszczonej poniżej.

Opinia FRA 2.1

Państwa członkowskie UE powinny uruchomić inicjatywy i strategie służące promowaniu świadomości na temat Karty i wdrażaniu jej na szczeblu krajowym, tak aby mogła ona odgrywać istotną rolę, gdy tylko ma zastosowanie. Tego rodzaju inicjatywy i strategie powinny być oparte na dowodach, najlepiej w oparciu o regularne oceny wykorzystania Karty i świadomości na jej temat na szczeblu krajowym.

Mówiąc konkretniej, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby krajowym sędziom i innym praktykom prawa oferowane były – regularnie oraz w sposób stanowiący odpowiedź na zapotrzebowanie i gwarantujący popularyzację – ukierunkowane i oparte na potrzebach moduły szkoleniowe dotyczące Karty i jej stosowania.

Opinia FRA 2.2

Państwa członkowskie UE powinny dążyć do monitorowania faktycznego stosowania Karty w krajowym orzecznictwie oraz procedurach ustawodawczych i regulacyjnych z myślą o zidentyfikowaniu niedociągnięć i konkretnych potrzeb w zakresie lepszego wdrażania Karty na szczeblu krajowym. Przykładowo państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu krajowych przepisów proceduralnych dotyczących kontroli prawnej oraz oceny skutków projektów ustaw z perspektywy Karty. Tego rodzaju procedury powinny wprost odnosić się do Karty, tak jak odnoszą się do krajowych dokumentów dotyczących praw człowieka, aby do minimum ograniczyć ryzyko pominięcia Karty.

3 Równość i niedyskryminacja

W 2018 r. odnotowano zróżnicowane postępy w zakresie instrumentów prawa i polityki Unii służących promowaniu równości i niedyskryminacji. Choć Rada UE po 10 latach negocjacji nadal nie przyjęła wnioskowanej dyrektywy w sprawie równego traktowania, Komisja Europejska zaproponowała w kontekście nowych wieloletnich ram finansowych instrumenty finansowe UE, które wspierają politykę antydyskryminacyjną na szczeblu unijnym i krajowym. Komisja wydała również zalecenie w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, udzielające użytecznych wskazówek w sprawie wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją. UE nadal współpracowała z państwami członkowskimi nad wspieraniem ich działania na rzecz promowania równości osób LGBTI (lesbijek, gejų, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych), a kilka państw członkowskich wprowadziło środki prawne i polityczne w tym zakresie. Kontrowersje w dalszym ciągu budziły zakazy ubiorów i symboli religijnych. Co więcej, UE i państwa członkowskie podjęły różnorodne działania służące zwiększeniu gromadzenia i wykorzystania danych dotyczących równości, a szereg badań i ankiet opublikowanych w 2018 r. dostarczył dowodów dotyczących zakresu i form dyskryminacji doświadczanych przez ludzi w UE.

Obecne unijne ramy prawne zapewniają kompleksową ochronę przed dyskryminacją ze względu na płeć oraz pochodzenie rasowe lub etniczne w kluczowych dziedzinach życia. Tym niemniej obecnie zapewniają one ochronę przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną jedynie w dziedzinie zatrudnienia i zawodu. Do końca 2018 r., po 10 latach negocjacji, Rada UE nadal nie przyjęła dyrektywy w sprawie równego traktowania, która rozszerzyłaby tę ochronę na dziedzinę edukacji, ochrony socjalnej oraz dostępu do towarów i usług, w tym mieszkalnictwa. Oznacza to, że prawo Unii chroni jednostki mające do czynienia z dyskryminacją przykładowo w dziedzinie mieszkalnictwa, jeżeli podstawą dyskryminacji jest rasa lub pochodzenie etniczne, ale nie jeżeli do dyskryminacji dochodzi ze względu na orientację seksualną lub innych powodów. Oznacza to sztuczną hierarchię przyczyn dyskryminacji w obrębie UE, w ramach której przed niektórymi z nich chroni się bardziej niż przed innymi.

Zgodnie z art. 21 Karty praw podstawowych UE 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

W świetle niezbitych dowodów dyskryminacji z różnych względów w dziedzinach takich jak edukacja, ochrona socjalna i dostęp do towarów i usług, w tym mieszkalnictwa, prawodawca Unii powinien zwiększyć wysiłki na rzecz przyjęcia dyrektywy w sprawie równego traktowania. Dzięki temu przepisy UE gwarantowałyby kompleksową ochronę przed dyskryminacją w najważniejszych dziedzinach życia, w tym przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną.

Dyskryminacja i nierówność z różnych względów pozostają rzeczywistością życia codziennego w całej UE, co potwierdzają ankiety FRA i różne badania krajowe publikowane w 2018 r. Ustalenia te pokazują również w sposób spójny, że osoby doświadczające dyskryminacji rzadko ten fakt zgłaszają. Najczęściej podawanym powodem niedokonywania zgłoszenia jest przekonanie, że niczego to nie zmieni.

W świetle tego dowodu można zauważyć, że dyrektywa w sprawie równości rasowej oraz dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie

zatrudnienia i pracy przewidują w przepisach dotyczących działania pozytywnego, że w celu zapewnienia pełnej równości w praktyce zasada równego traktowania nie zabrania żadnemu państwu członkowskiemu posiadania lub przyjmowania konkretnych środków służących zapobieganiu niekorzystnym sytuacjom związanym z wszelkimi cechami chronionymi lub rekompensowaniu ich.

Dyrektywa w sprawie równości rasowej oraz dyrektywy w dziedzinie równości płci przewidują też ustanowienie organów promujących równe traktowanie. Mają one za zadanie zapewnić wsparcie ofiarom dyskryminacji, prowadzić badania nad dyskryminacją oraz wydawać zalecenia dotyczące sposobu reagowania na dyskryminację. Wszystkie państwa członkowskie UE powołały tego rodzaju organy ds. równości. Tym niemniej w kilku opublikowanych w 2018 r. sprawozdaniach krajowych Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) oraz Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) wyrażono obawy dotyczące skuteczności, niezależności i adekwatności ludzkich, finansowych i technicznych zasobów do dyspozycji monitorowanych organów ds. równości.

Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości oraz zmienione zalecenie nr 2 Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji dotyczące ogólnej polityki zawierają kompleksowe wskazówki dotyczące możliwości wzmocnienia mandatów, struktur i środków organów ds. równości w celu zwiększenia ich skuteczności.

Opinia FRA 3.2

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić organom ds. równości możliwość skutecznej i niezależnej realizacji zadań przydzielonych im w przepisach UE dotyczących niedyskryminacji. Obejmuje to przyznanie organom ds. równości dostatecznych zasobów ludzkich, finansowych i technicznych. W ten sposób państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, jak również zmienione zalecenie nr 2 Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji dotyczące ogólnej polityki.

Opinia FRA 3.3

Zgodnie z zasadą równego traktowania i z unijnymi dyrektywami dotyczącymi równości państwa członkowskie UE powinny rozważyć wprowadzenie środków służących zapobieganiu niekorzystnym sytuacjom związanym

z wszelkimi cechami chronionymi lub rekompensowaniu ich. Tego rodzaju niekorzystne sytuacje można rozpoznać poprzez analizę danych dotyczących doświadczeń dyskryminacji w najważniejszych dziedzinach życia. Dane te należy systematycznie gromadzić w UE.

Komisja Europejska przedstawiła swoje drugie sprawozdanie roczne dotyczące wykazu działań służących zwalczaniu dyskryminacji osób LGBTI i potwierdziła swoje zaangażowanie w pomyślne wdrożenie wykazu. Poprzez szereg grup wysokiego szczebla i grup roboczych Komisja wspiera państwa członkowskie w ich działaniach na rzecz zwalczania dyskryminacji osób LGBTI.

Parlament Europejski wezwał Komisję do podjęcia działania w celu zapewnienia, aby osoby LGBTI i ich rodziny mogły korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się oraz uzyskiwać jasne i przystępne informacje o uznawaniu praw transgranicznych osób LGBTI i ich rodzin w UE.

W szeregu państw członkowskich podjęto też na przestrzeni omawianego roku działania na rzecz zwalczania dyskryminacji osób LGBTI oraz wprowadzono istotne zmiany przepisów prawnych i środków politycznych. Dotyczyły one statusu rodzin z partnerami tej samej płci; uproszczone procedury zmiany płci na podstawie samookreślenia, jak również zaprzestanie zbędnych interwencji chirurgicznych u dzieci interseksualnych. W kilku państwach członkowskich sądy utworowały drogę dla rozwoju przepisów lub zapewniły ich prawidłowe egzekwowanie.

Opinia FRA 3.4

Państwa członkowskie UE zachęca się do dalszego przyjmowania i wdrażania konkretnych środków na rzecz zapewnienia, aby lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe i interseksualne (LGBTI) mogły w pełni korzystać ze wszystkich swoich praw podstawowych przewidzianych prawem unijnym i krajowym. W ramach tego działania zachęca się państwa członkowskie do korzystania z opublikowanego przez Komisję Europejską wykazu działań dotyczących równouprawnienia osób LGBTI, który pozwoli pokierować podejmowanymi staraniami.

Podobnie jak w ubiegłych latach, w 2018 r. debaty w UE nadal kształtowały ograniczenia dotyczące ubiorów i symboli religijnych w pracy lub w przestrzeni publicznej. Chociaż większość państw

członkowskich UE uzasadnia tego rodzaju przepisy zamiarem zachowania neutralności lub postrzegania jako ułatwienie interakcji społecznej i współistnienia, nadal trudno osiągnąć równowagę między swobodą religii lub przekonań a pozostałymi uzasadnionymi celami, do realizacji których dąży się w społeczeństwie demokratycznym. Ograniczenia te wpływają zwłaszcza na kobiety muzułmańskie. Egzekwowanie takich przepisów okazuje się szczególnym wyzwaniem, gdy nie istnieje jasno wyznaczona granica między sferą publiczną a prywatną, a sposób rozstrzygnięcia przez sądy spraw dotyczących dyskryminacji w tym kontekście różni się w zależności od miejsca w UE.

Artykuł 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje każdemu prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność zmiany religii lub przekonań oraz wolność uzewnętrznienia swojej religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach, indywidualnie lub wspólnie z innymi. Artykuł 21 Karty praw podstawowych UE zakazuje dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania.

Opinia FRA 3.5

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić pełną zgodność wszelkich ograniczeń prawnych dotyczących noszenia symboli lub strojów związanych z religią z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka, w tym odpowiednim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wszelkie wnioski ustawodawcze lub administracyjne, które niosą ryzyko ograniczenia swobody wyrażania swojej religii lub przekonań, powinny obejmować względy dotyczące praw podstawowych i zakładać pełne poszanowanie zasad legalności, konieczności i proporcjonalności.

Dane o równości, rozumiane jako informacje przydatne na potrzeby opisu i analizy sytuacji w zakresie równości, są niezbędne do tego, by kształtować opartą na dowodach politykę w zakresie niedyskryminacji, monitorować tendencje, a także dokonywać oceny wdrażania przepisów antidyskryminacyjnych. Co więcej, zgodnie z dyrektywą w sprawie równości rasowej oraz dyrektywą w sprawie równego

traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, raz na pięć lat państwa członkowskie UE muszą przekazać wszelkie informacje niezbędne do sporządzenia przez Komisję, przeznaczonego dla Parlamentu Europejskiego i Rady, raportu dotyczącego stosowania wspomnianych dyrektyw. Kolejny raz obowiązek informacyjny należy spełnić w 2020 r.

Podgrupa ds. danych dotyczących równości stworzona w ramach unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności określiła szereg wspólnych wyzwań, które wpływają na dostępność i jakość danych o równości w państwach członkowskich. Do wyzwań tych należy brak skoordynowanego podejścia do gromadzenia i wykorzystania danych o równości, niepełna identyfikacja grup populacji zagrożonych dyskryminacją z powodu nadmiernego polegania na pośrednikach, jak również niedostateczne konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami przy projektowaniu i wdrażaniu gromadzenia danych. 11 wytycznych dotyczących usprawnienia gromadzenia i wykorzystywania danych o równości opracowanych przez wspomnianą podgrupę to konkretne wskazówki na temat stawienia czoła tym wyzwaniom na szczeblu krajowym. Chociaż wytyczne są przeznaczone dla państw członkowskich, analogicznie mogłyby być zastosowane również w ramach instytucji i organów unijnych w celu wzmocnienia monitorowania różnorodności.

Opinia FRA 3.6

Państwa członkowskie UE powinny przyjąć skoordynowane podejście do gromadzenia danych dotyczących równości oraz zapewnić wiarygodne, aktualne i porównywalne dane dotyczące równości zdezagregowane według chronionych cech, w oparciu o samoidentyfikację oraz w zgodzie z zasadami i gwarancjami określonymi w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych. Państwa członkowskie powinny przy tym należycie uwzględnić wytyczne w sprawie usprawnienia gromadzenia i wykorzystywania danych o równości przyjęte przez Grupę Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności. W ramach kolejnego kroku instytucje i organy unijne powinny rozważyć stosowanie tych wytycznych w ramach własnych struktur.

4 Rasizm, ksenofobia i podobne formy nietolerancji

Jak pokazują wnioski z badań FRA z 2018 r. i sprawozdań organów ds. praw człowieka, osiemnaście lat po przyjęciu dyrektywy w sprawie równości rasowej i dziesięć lat po przyjęciu decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii osoby z mniejszości i migranci w dalszym ciągu cierpią w całej UE z powodu szeroko zakrojonego nękania, dyskryminacji strukturalnej, utrwalonych uprzedzeń i dyskryminacyjnego profilowania w oparciu o pochodzenie etniczne. Kilka państw członkowskich nadal nie dokonało prawidłowego i pełnego włączenia decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii do prawa krajowego. W 2018 r. zaledwie 15 państw członkowskich dysponowało planami działania i strategiami służącymi zwalczaniu rasizmu i dyskryminacji etnicznej.

W art. 4 lit. a) Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD) ustanowiono także obowiązek, zgodnie z którym państwa będące stronami konwencji muszą uznawać za podlegające karze czyny polegające na nawoływaniu do dyskryminacji rasowej, a także do popełnienia czynów przemocy wobec jakiegokolwiek rasy lub grupy osób. Artykuł 1 decyzji ramowej UE w sprawie rasizmu i ksenofobii określa środki, jakie państwa członkowskie mają podjąć w celu zapewnienia karalności popełnianych umyślnie czynów na tle rasistowskim i ksenofobicznym. Artykuł 4 wymaga, aby pobudki oparte na uprzedzeniach mogły stanowić okoliczność obciążającą lub aby pobudki takie mogły być uwzględniane przez sądy przy wymierzaniu sprawcom kary. Dyrektywa w sprawie praw ofiar wymaga, aby ofiary przestępstw z nienawiści uzyskiwały indywidualną ocenę służącą określeniu ich konkretnych potrzeb w zakresie wsparcia i ochrony (art. 22). Wdrażanie prawa unijnego obejmuje zapewnienie identyfikowania przez policję ofiar przestępstw z nienawiści oraz odnotowywania pobudek rasistowskich w chwili przyjmowania zgłoszenia.

W 2018 r. dane z badania FRA pozostawały głównym źródłem wiedzy na temat rozpowszechnienia występowania i form wiktymizacji na gruncie nienawiści w wielu państwach członkowskich UE oraz w całej UE. Nękanie oraz przemoc na tle rasistowskim to częste zjawiska w UE, które pozostają niewidoczne w oficjalnych statystykach, a państwom członkowskim brakuje narzędzi i umiejętności, by odpowiednio i systematycznie odnotowywać przestępstwa z nienawiści, co potwierdzają ustalenia z badań FRA z 2018 r. dotyczących wiktymizacji osób pochodzenia afrykańskiego i żydowskiego.

Opinia FRA 4.1

Państwa członkowskie UE powinny zadbać o to, aby domniemane przestępstwa z nienawiści, w tym nielegalne formy mowy nienawiści, były skutecznie rejestrowane, badane, ścigane i osądzone. Należy to uczynić zgodnie z obowiązującym prawem krajowym, unijnym, europejskim i międzynarodowym dotyczącym praw człowieka.

Państwa członkowskie UE powinny dążyć do dalszych starań, by 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 to zjawisko. Powinny one być gromadzone zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i prawodawstwem UE dotyczącym ochrony danych.

W art. 10 dyrektywy w sprawie równości rasowej podkreślono znaczenie rozpowszechniania informacji w celu zapewnienia, że zainteresowane osoby znają przysługujące im prawo do równego traktowania. Co więcej, w art. 13 tej samej dyrektywy przewidziano obowiązek wyznaczenia krajowych organów mających wspierać równe traktowanie wszystkich osób; ich zadaniem jest zapewnienie pomocy ofiarom dyskryminacji, prowadzenie badań nad dyskryminacją oraz sformułowanie zaleceń w sprawie postępowania z dyskryminacją. Niemniej jednak, jak wskazują dowody zgromadzone przez FRA, świadomość członków mniejszości etnicznych na temat organów ds. równości jest na ogół bardzo ograniczona, a incydenty dyskryminacji w dużej mierze nie są zgłaszane.

Opinia FRA 4.2

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić organom ds. równości możliwość realizacji zadań przydzielonych im w dyrektywie w sprawie równości rasowej poprzez wspieranie ich w zwiększaniu świadomości społeczeństwa na temat ich istnienia, obowiązujących przepisów antydyskryminacyjnych oraz sposobów dochodzenia przysługujących praw. Może to pomóc we wzmocnieniu roli, jaką organy ds. równości odgrywają w zgłaszaniu dyskryminacji etnicznej i rasowej przez ofiary.

W 2018 r. zaledwie 15 państw członkowskich UE posiadało 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 podkreślają, że to państwa będące ich stronami ponoszą podstawową odpowiedzialność za zwalczanie rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji. Unijna grupa wysokiego szczebla ds. walki z rasizmem, ksenofobią i innymi formami nietolerancji stanowi forum, na którym państwa członkowskie 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 UE mogłyby korzystać w tym względzie z praktycznych wskazówek sformułowanych przez Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka w sprawie sposobu opracowywania tego rodzaju planów. Zgodnie z tymi 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 wypełnienie zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie równości rasowej i decyzji ramowej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii.

Członkowie mniejszości etnicznych nadal mierzą się z dyskryminującym profilowaniem etnicznym dokonywanym przez policję, co potwierdzają ustalenia z EU-MIDIS II oraz badania przeprowadzone w szeregu państw członkowskich. Profilowanie to może podważać ich zaufanie do organów ścigania. Praktyka ta jest sprzeczna z zasadami ICERD i innymi normami międzynarodowymi, w tym zapisanymi w EKPC i powiązanim 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 rozwijać konkretne, praktyczne i gotowe do wykorzystania wytyczne w celu zagwarantowania, że funkcjonariusze policji przy wykonywaniu swoich obowiązków nie będą prowadzili dyskryminującego profilowania etnicznego. Jak zauważono w przewodniku FRA dotyczącym zapobiegania bezprawnemu profilowaniu, tego rodzaju wytyczne powinny być wydane przez organy ścigania lub włączone do standardowych procedur operacyjnych policji lub kodeksu postępowania dla funkcjonariuszy policji. Państwa członkowskie powinny systematycznie informować o takich wytycznych funkcjonariuszy organów ścigania działających w bezpośrednim kontakcie z zainteresowanymi.



5 Integracja Romów

Romowie, ze względu na etniczną przynależność, nadal spotykają się z dyskryminacją w dostępie do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i mieszkalnictwa. W 2018 r. kontynuowano sprawozdania dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści. Potwierdziły one, że postawy antycygańskie pozostają ważną barierą w integracji Romów. Dane wskazują, że nie doszło do dużych zmian w społecznej i gospodarczej sytuacji Romów w UE. Podważa to unijne i krajowe starania na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (CZR), w szczególności celu nr 10 dotyczącego zmniejszenia nierówności w krajach, a zwłaszcza celu szczegółowego 10.3, jakim jest zapewnienie równych szans i zmniejszenie istniejących nierówności. Sprawozdanie monitorujące Eurostatu z 2018 r. poświęcone postępowi w realizacji CZR w UE nie zawiera odniesienia do integracji Romów ani do innych istotnych danych przedstawionych przez FRA, mimo ich dużego znaczenia dla monitorowania szeregu celów, zwłaszcza w odniesieniu do Romów (w szczególności celów nr 1, 4, 6 i 8). Takie monitorowanie miałyby wyrażne znaczenie polityczne z uwagi na istnienie od 2011 r. unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów oraz powiązanego zalecenia Rady z 2013 r.

Konkretne środki służące rozwiązaniu problemu postaw antycygańskich oraz rozpowszechnionej dyskryminacji Romów nie zostały jeszcze w sposób usystematyzowany wprowadzone w całej UE i nie są też priorytetem w krajowych strategiach na rzecz integracji Romów ani w powiązanej polityce realizowanej na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Niewiele krajowych strategii integracji Romów odnosi się do dyskryminacji jako osobnego priorytetu. Wiele realizowanych przez państwa członkowskie krajowych strategii na rzecz integracji Romów wcale nie zawiera wyrażonego wprost nawiązania do postaw antycygańskich. Zwiększone starania na rzecz rozwiązania problemu dyskryminacji i postaw antycygańskich w sposób bardziej konkretny i usystematyzowany są niezbędne do wzmocnienia procesów włączenia społecznego oraz poprawy rezultatów integracji.

Opinia FRA 5.1

Państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu własnych krajowych strategii na rzecz integracji Romów i uznać antycyganizm za formę rasizmu, która może prowadzić do dyskryminacji strukturalnej. Krajowe strategie na rzecz integracji Romów powinny określać, które z ogólnych środków antydyskryminacyjnych są bezpośrednią odpowiedzią na postawy antycygańskie i w jaki sposób. Konkretne środki powinny być ukierunkowane zarówno na Romów, na przykład poprzez kampanie na rzecz zwiększania świadomości o prawach lub poprzez ułatwianie dostępu do środków ochrony prawnej,

jak również na społeczeństwo, na przykład poprzez kampanie na rzecz zwiększania świadomości o historycznej dyskryminacji, segregacji i prześladowaniu Romów.

Dane FRA pokazują, że bardzo niewielu Romów, którzy doświadczyli nękania i przemocy motywowanej nienawiścią, zgłasza takie incydenty jakiegokolwiek organizacji, w tym policji. Środki na rzecz egzekwowania unijnych przepisów antydyskryminacyjnych odnoszących się do Romów w 2018 r. były nadal słabe. Z poprawą i egzekwowaniem przepisów, które zakazują dyskryminacji Romów, wiąże się szereg wyzwań. Na czele listy jest brak zaufania do instytucji ze strony Romów oraz, ze strony instytucji, ograniczone rozumienie wyzwań, z jakimi mierzą się Romowie. Brak regularnego monitorowania dyskryminacji i zgłaszania przestępstw z nienawiści na szczeblu krajowym również nadal stanowi problem, ponieważ zakres antycyganizmu i dyskryminacji trudno uchwycić bez danych lub dowodów. We wszystkich państwach członkowskich UE można stwierdzić zaledwie kilka przykładów zgłaszania incydentów i gromadzenia danych o postawach antycygańskich.

Opinia FRA 5.2

Aby rozwiązać problem ograniczonego zgłaszania organom przypadków dyskryminacji i antycyganizmu, państwa członkowskie UE powinny zapewnić współpracę organów ścigania z organami ds. równości, jak również z rzecznikami praw obywatelskich i krajowymi

instytucjami praw człowieka. Pomogłoby to w pracy nad działaniami sprzyjającymi tworzeniu środowiska, w którym Romowie, jak każda inna osoba, czuliby się pewnie, zgłaszając incydenty związane z dyskryminującym traktowaniem, w tym dyskryminującym profilowaniem etnicznym, ponieważ wiedzieliby, że właściwe organy poważnie potraktują ich skargę i podejmą stosowne kroki. Tego rodzaju działania mogłyby obejmować przykładowo procedury kierowania zgłoszeń przez osoby trzecie. Takie procedury przewidywałyby zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego współpracujących z organami ścigania oraz ułatwiłyby zgłaszanie przestępstw z nienawiści i dyskryminacji.

W 2018 r. instytucje unijne i społeczeństwo obywatelskie Romów podkreślało nadal, jak ważne jest znaczące uczestnictwo Romów, szczególnie na poziomie lokalnym, dla skutecznego wprowadzenia w życie polityki włączenia społecznego oraz osiągnięcia zrównoważonych rezultatów przewidzianych przez światową Agendę 2030. Komisja Europejska podkreśliła w swojej „Ocenie unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.” znaczenie zaangażowania społeczności, podkreślając również, że uczestnictwo Romów może pomóc w zidentyfikowaniu priorytetów finansowania. Co ważne, ustalenia z oceny pokrywają się z lokalnymi badaniami FRA. Dzięki temu widać, w jaki sposób interakcje i zaangażowanie w obrębie społeczności mogą być ważnym

narzędziem poprawiania relacji w społeczności, łagodzenia ewentualnych napięć między Romami a nie-Romami, a ostatecznie zwalczania antycyganizmu poprzez przyczynianie się do przełamywania stereotypów i eliminowania zachowań dyskryminujących. Tego rodzaju zaangażowanie na szczeblu społeczności może potencjalnie zwiększyć skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, odzwierciedlając lokalne priorytety społeczności oraz czyniąc proces ich realizacji faktycznie sprzyjającym włączeniu.

Opinia FRA 5.3

Państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu swoich krajowych strategii na rzecz integracji Romów lub zintegrowanych zestawów środków politycznych w celu promowania opartego na uczestnictwie podejścia do projektowania, wdrażania i monitorowania działań na rzecz włączenia Romów, szczególnie na poziomie lokalnym, a także w celu wspierania wysiłków podejmowanych przez społeczność. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz inne źródła finansowania powinny być wykorzystywane do promowania i ułatwienia uczestnictwa Romów w projektach integracyjnych kierowanych przez społeczność. Przyszłe umowy partnerstwa dla nowej generacji unijnych funduszy powinny jednoznacznie uwzględnić uczestnictwo Romów w projektowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu odpowiednich inwestycji w integrację Romów na szczeblu lokalnym.



6 Azyl, wiza, migracja, granice i integracja

Podczas gdy liczby dotyczące przesiedleń na świecie były wciąż wysokie, liczba osób przybywających do Unii Europejskiej nadal spadała. Próby przekroczenia Morza Śródziemnego w dalszym ciągu zbierały śmiertelne żniwo – w 2018 r. odnotowano szacunkowo 2299 ofiar. Nadal podnoszono zarzuty łamania zasady *non-refoulement* oraz złego traktowania migrantów i uchodźców przez policję. W czerwcu europejscy liderzy wezwali do kompleksowego podejścia do migracji z położeniem silnego nacisku na nielegalną migrację, w tym niedozwolone przemieszczanie się w obrębie UE. Wprowadzono i rozwijano zróżnicowane i wielkoskalowe systemy informatyczne, z których większość obejmowała przetwarzanie danych biometrycznych. Jednocześnie mimo rozmaitych przeszkód odnotowano postępy w integracji uchodźców, którzy przybyli do Unii w latach 2015–2016.

Artykuły 18 i 19 Karty praw podstawowych UE gwarantują prawo do azylu i nakazują przestrzeganie zasady *non-refoulement*. Artykuł 6 przewiduje prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Zgodnie z międzynarodowym prawem morza osoby uratowane na morzu muszą zostać przetransportowane do bezpiecznego miejsca. „Bezpieczeństwo” oznacza w tym wypadku również bezpieczeństwo przed prześladowaniem lub inną poważną krzywdą. W 2018 r., w wyniku nieporozumień między państwami członkowskimi UE co do miejsca stacjonowania łodzi ratunkowych, migranci całymi dniami, a czasem tygodniami, czekali na morzu na ratunek. Niektóre państwa członkowskie w dalszym ciągu utrzymują na granicach infrastrukturę, w której przebywają osoby ubiegające się o azyl, podczas gdy organy rozpatrują ich wnioski o azyl. Jednocześnie odnotowano wzrost liczby naruszeń zasady *non-refoulement*, podobnie jak doniesień o stosowaniu przemocy przez policję na granicach.

Opinia FRA 6.1

*Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny współpracować z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi w celu zapewnienia bezpiecznego, szybkiego i przewidywalnego zejścia na ląd migrantów i uchodźców uratowanych na morzu, zgodnego z zasadą *non-refoulement*. Wszelkie centra przetwarzania danych w UE muszą w pełni przestrzegać prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego przewidzianego w art. 6 Karty oraz zapewniać odpowiednie gwarancje sprawiedliwych procedur azylowych i powrotowych. Państwa członkowskie UE powinny wzmocnić środki zapobiegawcze*

*przeciwko noszącym znamiona nadużyć zachowaniom organów ścigania i skutecznie weryfikować wszystkie wiarygodne doniesienia o nieprzestrzeganiu zasady *non-refoulement* oraz stosowaniu przemocy przez organy ścigania na granicach.*

W poprzednim sprawozdaniu na temat praw podstawowych FRA wyraziła poważne obawy co do zastraszania pracowników organizacji humanitarnych oraz wolontariuszy wspierających nielegalnych migrantów. Przeciwno tego rodzaju praktykom poza innymi podmiotami wypowiedział się również szereg krajowych instytucji praw człowieka, zauważając, że powoduje to tzw. efekt mrozący (*chilling effect*) w działalności organizacji pozarządowych. Tendencja ta utrzymywała się w 2018 r. w odniesieniu zarówno do łodzi ratunkowych rozmieszczanych przez społeczeństwo obywatelskie na Morzu Śródziemnym, jak również wolontariuszy i organizacji pozarządowych aktywnie działających w UE.

Opinia FRA 6.2

Państwa członkowskie UE powinny unikać działań, które bezpośrednio lub pośrednio zniechęcają do udzielania pomocy humanitarnej migrantom i uchodźcom w potrzebie, jak również powinny postępować zgodnie z odpowiednimi zaleceniami wydawanymi przez krajowe instytucje praw człowieka. Co więcej, państwa członkowskie UE powinny eliminować ograniczenia nakładane na organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które rozmieszczają łodzie ratunkowe na Morzu Śródziemnym.

Unia Europejska planuje ogólnounijne przechowywanie danych osobowych, w tym danych biometrycznych, wszystkich obcokrajowców w wizowym systemie informacyjnym. Obejmuje to również dane osób, które uzyskały długoterminowe zezwolenia na pobyt. Obecnie ich dane są przechowywane jedynie na szczeblu krajowym przez państwo członkowskie, w którym mieszkają. Przechowywanie w ogólnounijnym systemie danych osobowych obywateli państw trzecich, którzy są ściśle związani z UE, oznacza traktowanie ich jak obywateli państw trzecich, którzy przybyli do UE jedynie tymczasowo, na przykład w celach turystycznych, na studia lub w celach biznesowych. Stoi to w sprzeczności z ideą społeczeństwa integracyjnego i sprzyjającego prawdziwej integracji obywateli państw trzecich mieszkających w UE. Wiele osób posiadających zezwolenie na pobyt ma swój ośrodek interesów życiowych w UE, gdzie mieszka na stałe.

Opinia FRA 6.3

Unia Europejska powinna unikać ogólnoeuropejskiego przetwarzania w wizowym systemie informacyjnym danych osobowych posiadaczy dokumentu pobytowego, którzy mają swój ośrodek interesów życiowych w UE. Ich dane powinny być przetwarzane w systemach krajowych w sposób podobny do przetwarzania danych obywateli UE.

Około siedmiu na dziesięciu Europejczyków uważa integrację migrantów, w tym osób objętych ochroną międzynarodową, za konieczną w dalszej perspektywie inwestycją zarówno dla zainteresowanych osób, jak i państwa je przyjmującego. W latach 2015–2017 r. w 28 państwach członkowskich UE ochronę międzynarodową przyznano 1,4 mln osobom. Osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej przysługuje szereg praw przewidzianych w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (zwanej dalej „Konwencją z 1951 r.”), zapisanych zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym Unii. Według badania FRA w sześciu państwach członkowskich długotrwałe procedury uzyskania dokumentów pobytowych utrudniły uchodźcom dostęp do edukacji i zatrudnienia, negatywnie wpłynęły na ich zdrowie psychiczne, jak również mogą zwiększyć ich podatność na wykorzystywanie i przestępczość. Dowody FRA pokazują również, że uchodźcy po uzyskaniu ochrony międzynarodowej są narażeni na bezdomność.

Opinia FRA 6.4

Państwa członkowskie UE powinny wzmocnić swoje wysiłki na rzecz zapewnienia osobom, którym udzielono ochrony międzynarodowej, możliwości korzystania w pełni z praw przysługujących im na mocy Konwencji z 1951 r., międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka, jak również odpowiedniego prawa unijnego, co ma pomóc w ich pomyślnej integracji ze społeczeństwem przyjmującym.



7 Społeczeństwo informacyjne, prawo do prywatności i ochrony danych

W 2018 r. obawy wywołały doniesienia o zakrojonych na szeroką skalę nadużyciach związanych z danymi osobowymi, co doprowadziło do zwiększenia świadomości na temat zapotrzebowania na silne zabezpieczenia prywatności i ochrony danych. Podkreśliło to znaczenie wysiłków prawodawców w tej dziedzinie, takich jak ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO), które zaczęło obowiązywać od maja, a także kluczową rolę sygnalistów i społeczeństwa obywatelskiego. Tymczasem Rada Europy rozpoczęła procedurę ratyfikowania protokołu zmieniającego zaktualizowaną konwencję nr 108, a światowa ekspansja samej konwencji nr 108 trwała nadal – do końca 2018 r. podpisały ją już w sumie 53 państwa. Obydwa teksty zapewniają jednostkom wzmocnione ramy prawne umożliwiające ochronę prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Tego rodzaju ramy prawne są szczególnie istotne, gdy szybko rozwijające się technologie stwarzają zarówno możliwości ekonomiczne, jak i wyzwania natury prawnej. W całej UE państwa członkowskie stanęły do wyścigu w rozwijaniu sztucznej inteligencji w celu dostosowania rynków przemysłowych i rynków pracy do konkurencyjności jutra, czasem pozostawiając przy tym kwestię praw podstawowych na marginesie debaty. Ponadto podobnie jak w latach poprzednich wysoko na liście priorytetów w kontekście egzekwowania przepisów pozostaje ochrona danych osobowych, a Komisja Europejska proponuje nowe przepisy dotyczące transgranicznego pozyskiwania elektronicznego materiału dowodowego. Nie zaobserwowano jednak na szczycie UE zmian w zakresie zatrzymywania danych: nie zaproponowano żadnych unijnych inicjatyw prowadzących do zapewnienia zgodności z odpowiednimi wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE z 2014 r. i 2016 r.

W 2018 r. Rada Europy zaktualizowała swoje ramy prawne w sprawie ochrony danych, przyjmując zmodernizowaną konwencję nr 108. Tymczasem globalna ekspansja pierwotnej konwencji nr 108 trwała nadal, a do końca roku podpisały ją 53 państwa. W Unii Europejskiej zaczęło obowiązywać RODO, państwa członkowskie miały dokonać transponowania dyrektywy o egzekwowaniu prawa, a także przyjęto zmienione przepisy o ochronie danych osobowych dotyczące instytucji i organów unijnych. Nadal nie doszło jednak do przyjęcia rozporządzenia w sprawie e-prywatności. Proponowane rozporządzenie dotyczy prawa do prywatności w łączności elektronicznej; jest ono kluczowe dla zapewnienia aktualizacji ram prawnych Unii w celu dostosowania do przepisów RODO, zwłaszcza w kontekście postępu technologicznego.

Nawet przy kilku istniejących i nowych instrumentach wdrażanie i egzekwowanie przepisów o ochronie danych nadal stanowi wyzwanie, podobnie jak

walka z nadużywaniem przepisów przez instytucje publiczne i prywatne. Wykwalifikowane organy społeczeństwa obywatelskiego mają często lepszą możliwość niż zwykli obywatele do tego, by wszcząć postępowanie uruchamiające wzmocnione uprawnienia organów ochrony danych. Niemniej jednak zaledwie kilka państw członkowskich posiada wykwalifikowane organy uprawnione do wnoszenia skarg bez wyraźnego mandatu udzielonego przez osobę, której dane dotyczą.

Opinia FRA 7.1

Państwa członkowskie UE powinny zachęcać do skutecznego angażowania wykwalifikowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w egzekwowanie przepisów o ochronie danych poprzez zapewnienie koniecznej podstawy

prawnej, na mocy której taka organizacja będzie mogła wnosić skargi dotyczące naruszeń ochrony danych niezależnie od mandatu udzielonego przez osobę, której dane dotyczą.

Kluczową rolę w umożliwieniu zapewnienia skutecznych środków ochrony prawnej w przypadkach naruszenia ochrony danych i prywatności odgrywają sygnaliści, którzy ostrzegają o potencjalnych naruszeniach lub przedstawiają ważne dowody w toku prowadzonego śledztwa. Przyczyniają się oni do zwiększania świadomości publicznej oraz do zniechęcania do prowadzonych na dużą skalę naruszeń prawa do prywatności i ochrony danych, które w przeciwnym wypadku pozostałyby nieujawnione i wiedza o nich nie wyszłaby poza organizacje. FRA zaleciła zwiększoną ochronę sygnalistów w swoim sprawozdaniu na temat inwigilacji prowadzonej przez służby wywiadowcze. Tylko kilka państw członkowskich posiada jednak konkretne przepisy zapewniające skuteczną ochronę przed odwetem. W kwietniu 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii.

Opinia FRA 7.2

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć skuteczną ochronę sygnalistów, przyczyniając się w ten sposób do faktycznego przestrzegania przez przedsiębiorstwa i rządy praw podstawowych, jakimi są prawo do prywatności i ochrony danych.

Pomimo stwierdzenia przez TSUE nieważności dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych (dyrektywy 2006/24/WE) już w 2014 r. oraz odpowiednich orzeczeń w tej dziedzinie, UE nadal nie przyjęła przepisów o zatrzymywaniu danych. W rezultacie sytuacja w państwach członkowskich jest zróżnicowana, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustawodawstwo. Niektóre państwa członkowskie podjęły starania na rzecz dostosowania swoich przepisów do wyroków TSUE. Inne państwa członkowskie nie dokonały godnych odnotowania zmian ustawodawstwa. Wyrokiem wydanym przez TSUE w sprawie *Tele 2 i Watson* potwierdzono, że krajowe przepisy regulujące zatrzymywanie danych i dostęp dla celów postępowań karnych i bezpieczeństwa publicznego wchodzą w zakres prawa UE, a w szczególności art. 15 ust. 1 wcześniejszej dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej (2002/58/WE). Tego rodzaju przepisy krajowe nie mogą wprowadzać

ogólnego i masowego programu zatrzymywania danych i muszą obejmować gwarancje procesowe i materialne odnoszące się do dostępu do zatrzymanych danych. Jeżeli państwa członkowskie zachowują przepisy przyjęte w celu uwzględnienia dawnej dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych (dyrektywy 2006/24/WE) lub przepisy niespełniające wymogów określonych w orzecznictwie TSUE, grozi to umniejszaniem poszanowania dla praw podstawowych obywateli UE oraz pewności prawa w Unii.

Opinia FRA 7.3

Państwa członkowskie UE powinny dostosować swoje przepisy dotyczące zatrzymywania danych do orzeczeń TSUE i unikać ogólnego i masowego zatrzymywania danych przez operatorów telekomunikacyjnych. Na mocy przepisów prawa krajowego należy wprowadzić rygorystyczne kontrole proporcjonalności, a także odpowiednie gwarancje proceduralne, aby skutecznie gwarantować przestrzeganie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

Ostatnie wydarzenia w dziedzinie sztucznej inteligencji i dużych zbiorów danych przyniosły wiele inicjatyw politycznych skoncentrowanych na maksymalizacji korzyści ekonomicznych płynących z nowych technologii. Jednocześnie w ramach wielu inicjatyw podejmowanych przez różne organy krajowe i międzynarodowe omawiano implikacje natury etycznej, a rzadziej – implikacje dla praw podstawowych i praw człowieka – z myślą o przedstawieniu wytycznych i tzw. prawa miękkiego. Wiele państw członkowskich i instytucji UE zaczęło opracowywać krajowe strategie dotyczące sztucznej inteligencji.

Opinia FRA 7.4

Zważywszy, że tylko podejście oparte na prawach gwarantuje wysoki poziom ochrony przed możliwym nadużywaniem nowych technologii i naruszeniami dokonanymi z ich wykorzystaniem, państwa członkowskie powinny uznać prawa podstawowe za trzon krajowych strategii dotyczących sztucznej inteligencji i dużych zbiorów danych. Strategie te powinny obejmować fachową wiedzę ekspertów z różnych dziedzin, w tym prawników, specjalistów w dziedzinie nauk społecznych, statystyków, informatyków oraz ekspertów tematycznych. Etyka może uzupełniać podejście oparte na prawach, ale powinna go zastępować.

8 Prawa dziecka

Jedno na czworo dzieci w Unii Europejskiej żyje w zagrożeniu ubóstwem i wykluczeniem społecznym pomimo powoli poprawiającej się tendencji w ograniczaniu ubóstwa dzieci. Nie wszystkie dzieci korzystają jednak na tej zmianie tendencji. Dzieci rodziców urodzonych poza UE lub posiadających obywatelstwo innego państwa są bardziej narażone na ubóstwo. Liczba dzieci migrujących i ubiegających się azyl, które przybywają do UE, w 2018 r. ponownie zmalała. Jednak w niektórych państwach członkowskich warunki przyjmowania, w tym korzystanie z ośrodków detencyjnych dla imigrantów, stanowią nadal poważny problem. W 2018 r. Komitet Praw Dziecka podjął pierwsze decyzje o wniesieniu indywidualnych skarg przeciwko państwom członkowskim, głównie w związku z sytuacją i traktowaniem dzieci w kontekście migracji. Państwa członkowskie powoli wdrażają do przepisów krajowych dyrektywę (UE) 2016/800 w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, która wchodzi w życie w czerwcu 2019 r. Niewiele z nich dostosowało swoje ustawodawstwo do wymogów tej dyrektywy.

Pomimo spadkowej tendencji obserwowanej na przestrzeni ostatnich pięciu lat, ubóstwo dzieci w UE nadal istnieje. Na ubóstwo lub wykluczenie społeczne narażone jest jedno na czworo dzieci. Powoduje to obawy o poszanowanie art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w myśl którego „[d]zieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra”. Jak pokazują najnowsze dane Eurostatu, od 2016 r., wbrew ogólnej tendencji, sytuacja dzieci z rodzin migrantów uległa pogorszeniu, co doprowadziło do narastającej nierówności między nimi a innymi dziećmi. Jednocześnie kwestie ubóstwa dzieci są w zasadzie pomijane w europejskim semestrze, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Powoduje to ryzyko nieuwzględnienia w sposób odpowiedni kwestii ubóstwa dzieci przy wydatkowaniu środków publicznych, w tym funduszy unijnych. Pozytywną zmianą odnotowaną w 2018 r. był wniosek Komisji Europejskiej, aby włączyć dzieci do grona potencjalnych beneficjentów działań na rzecz promowania włączenia społecznego w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego+ w nowym unijnym okresie finansowania na lata 2021-2027. Pozytywnemu impetowi sprzyjają starania na rzecz promowania i ucieleśnienia proponowanego od dawna przez Parlament Europejski europejskiego systemu gwarancji dla dzieci w trudnej sytuacji.

Debaty i działania służące zwalczaniu ubóstwa dzieci mają znaczenie również dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju (CZR). CZR są częścią światowej Agendy 2030, która wyznacza polityczne ramy światowego zrównoważonego rozwoju i ma swoje podstawy w międzynarodowych

zobowiązaniach w zakresie praw człowieka. CZR nr 1 przewiduje zmniejszenie ubóstwa, w tym ubóstwa dzieci, o połowę do 2030 r. Zdecydowana większość państw członkowskich UE przedłożyła już pierwsze dobrowolne krajowe sprawozdanie dotyczące realizacji CZR w ramach dorocznego procesu przeglądu, który ma miejsce co roku podczas Forum Politycznego Wysokiego Szczebla ONZ ds. zrównoważonego rozwoju. Wiele z tych sprawozdań nie zawiera jednak żadnych, chociażby ograniczonych, odniesień do ubóstwa dzieci.

Opinia FRA 8.1

Priorytety finansowania wyznaczone przez UE i państwa członkowskie powinny odzwierciedlać konieczność ograniczenia ubóstwa dzieci na poziomach, do których dąży się w celu zrównoważonego rozwoju dotyczącym ubóstwa (CZR nr 1) w świetle kierowania się najlepszym interesem dziecka, o którym mowa w art. 24 Karty praw podstawowych UE. Aby to osiągnąć instytucje unijne i państwa członkowskie powinny uwzględnić przeznaczenie dostatecznych zasobów na walkę z ubóstwem dzieci, wykorzystując wszystkie dostępne narzędzia, w tym europejski system gwarancji dla dzieci w trudnej sytuacji, jeżeli program ten zostanie ustanowiony. Co więcej, instytucje unijne powinny nadal uwzględniać zagadnienia ubóstwa dzieci we wszystkich fazach europejskiego semestru, zwłaszcza w zaleceniach dla poszczególnych krajów, z uwagi na potencjalny wpływ na wykorzystanie funduszy unijnych.

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć w kontekście oceny CZR włączenie do dobrowolnych sprawozdań krajowych konkretnego odniesienia do krajowej polityki i bardziej kompleksowych danych dotyczących ubóstwa dzieci, jak również wyników oceny skutków dla poszczególnych strategii.

Liczba dzieci migrujących przybyłych do Europy nadal spada. W 2018 r. o azyl ubiegało się 150 000 dzieci, natomiast w 2017 r. było to 200 000 dzieci, a w 2016 r. nieomal 400 000. Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania przewiduje szereg gwarancji dla dzieci ubiegających się o azyl, takich jak ocena szczególnych potrzeb dzieci (art. 22), powołanie przedstawiciela dla małoletnich bez opieki (art. 24), ustanowienie określonych warunków zatrzymywania imigrantów (art. 11) oraz dostęp do edukacji (art. 14), szkolenia zawodowego (art. 16) i zatrudnienia (art. 15). Mniejsza liczba dzieci pomogła pewnym państwom członkowskim, choć nie wszystkim, zapewnić odpowiednią infrastrukturę przyjmowania dzieci. Czasem nie zapewniano nawet zaspokojenia podstawowych potrzeb, np. wody i sanitariatów. Państwa członkowskie nadal zatrzymują dzieci będące imigrantami pomimo międzynarodowych dyskusji dotyczących ograniczania zatrzymywania dzieci do minimum.

Opinia FRA 8.2

W kontekście migracji państwa członkowskie UE powinny zgodnie z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania zapewnić dzieciom podstawowe zakwaterowanie, reprezentację prawną, dostęp do szkoły i dalszej edukacji. Państwa członkowskie powinny zwiększyć wysiłki na rzecz rozwoju środków niepolegających na pozbawieniu wolności alternatywnych do zatrzymania.

Wiele państw członkowskich UE nadal tworzy lub zatwierdza nowe przepisy lub zmiany istniejących ram przepisów w celu wdrożenia dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych. Dyrektywa ta zapewnia gwarancje procesowe dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym. Państwa członkowskie mają uwzględnić dyrektywę w prawie krajowym do 11 czerwca 2019 r. W kontekście postępowania prowadzonego w ramach wymiaru sprawiedliwości nieletnich, dzieci mają prawo do uzyskiwania informacji oraz bycia wysłuchanymi w sposób im przyjazny przy zapewnieniu pomocy prawnej i środków ochrony prywatności, stosownie do wymogów kilku artykułów dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych.

Skuteczne wykonywanie tego prawa jest nadal głównym powodem do niepokoju stwierdzonym w toku badań finansowanych przez FRA i Komisję Europejską. Wyzwania praktyczne wynikają czasem ze zróżnicowania granic wiekowych w państwach członkowskich, a zapewnienie pomocy prawnej uwarunkowane jest kryterium dochodowym lub swobodą decyzyjną podmiotów wymiaru sprawiedliwości.

Opinia FRA 8.3

W procesie włączania do prawa krajowego dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym państwa członkowskie UE powinny dokonywać przeglądu granic wiekowych lub innych warunków, które w praktyce mogą utrudnić skuteczny dostęp dzieci do pewnych gwarancji procesowych. Państwa członkowskie UE powinny również bezwarunkowo zapewnić pomoc prawną wszystkim dzieciom, w tym bezpłatną reprezentację prawną przez całe postępowanie, jak również udostępnić wyspecjalizowanych prawników.

9 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawa ofiar przestępstw

Niezależność sądownictwa jest zasadniczym elementem praworządności. Wyzwania związane z taką niezależnością narastają, co podkreśla potrzebę skutecznej koordynacji wysiłków w tej dziedzinie. Skłoniło to Parlament Europejski do wystosowania po raz pierwszy wezwania do Rady, by ta przyjęła decyzję na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, a Komisję Europejską do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego rozwiązania problemu uchybień w zakresie praworządności z perspektywy budżetowej. Mniej więcej dwie trzecie państw członkowskich UE przyjęło przepisy w celu wzmocnienia stosowania dyrektywy w sprawie praw ofiar, wzmacniając gwarancje dotyczące uczestnictwa w postępowaniu karnym. Uznając, że konwencja stambulska określa europejskie standardy ochrony praw człowieka w dziedzinie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, UE kontynuowała proces ratyfikowania tego dokumentu.

W 2018 r. Unia Europejska i inne podmioty międzynarodowe nadal zmagaly się z coraz większymi wyzwaniami w obszarze wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym, a w szczególności z problemem niezależności sądów. Niezależne sądy stanowią fundament praworządności i dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 19 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE). Pomimo nieustannych wysiłków UE oraz innych międzynarodowych podmiotów, sytuacja związana z praworządnością w niektórych państwach członkowskich, w szczególności z niezależnością sądów, jest powodem do coraz większych obaw. Przykładowo po raz pierwszy w historii UE Parlament Europejski wezwał Radę do przyjęcia decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE (stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE), a Komisję Europejską do przedstawienia wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rozwiązania problemu uogólnionych uchybień w praworządności z perspektywy budżetowej. Do tego rodzaju uchybień zalicza się zagrożenie niezależności sądów; arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych; ograniczoną dostępność i skuteczność środków ochrony prawnej; brak egzekwowania wyroków oraz ograniczenie skutecznego śledztwa w sprawie naruszeń prawa, ścigania ich lub sankcjonowania.

Opinia FRA 9.1

UE i jej państwa członkowskie są zachęcane do dalszego podejmowania większego wysiłku i współpracy na rzecz utrzymania i umacniania niezależności władzy sądowniczej, będącej zasadniczym komponentem praworządności.

Podejmowane obecnie wysiłki należy wzmocnić, aby opracować kryteria i kontekstową ocenę dającą państwom członkowskim UE regularne i porównywalne wytyczne umożliwiające rozpoznawanie ewentualnych problemów z praworządnością i rozwiązywanie ich. Taka regularna ocena będzie również przydatna w kontekście proponowanego rozporządzenia UE, które ma rozwiązywać problem uogólnionych uchybień w zakresie praworządności. Co więcej, zainteresowane państwa członkowskie UE powinny kierować się zaleceniami, takimi jak zalecenia wydane przez Komisję Europejską w ramach procedury praworządności, jak również w ramach procesu mechanizmu współpracy i weryfikacji, aby zapewnić przestrzeganie rządów prawa.

Do pozytywnych zmian zaobserwowanych w 2018 r. należy zaliczyć przyjęcie przez kolejne państwa członkowskie UE przepisów służących wdrożeniu dyrektywy w sprawie praw ofiar (2012/29/UE). Istniejące na szczeblu krajowym w niektórych państwach członkowskich dowody pokazują, że ofiary nadal borykają się z przeszkodami w zgłaszaniu przestępstw, a ich prawa nie są skutecznie wdrażane na różnych poziomach, również pod względem proceduralnym. W szeregu państw członkowskich odnotowano pozytywne zmiany służące zapobieganiu dalszej lub wtórnej wiktymizacji. W dniu 30 maja 2018 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wdrażania dyrektywy w sprawie praw ofiar, w której skrytykował Komisję za

nieprzedłożenie sprawozdania na temat wdrożenia dyrektywy zgodnie z jej art. 29.

Opinia FRA 9.2

Państwa członkowskie UE powinny kontynuować działania na rzecz skutecznego wdrażania praw ofiar w celu zapewnienia wszystkim ofiarom świadomości praw, dostępu do odpowiednich usług wsparcia oraz skutecznych środków ochrony prawnej.

W 2018 r. Unia Europejska pracowała nad ratyfikacją Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej). Kolejne trzy państwa członkowskie UE dokonały jej ratyfikacji, co sprawiło, że do końca 2018 r. konwencja została ratyfikowana przez 20 państw członkowskich UE. 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. W 2018 r. niektóre państwa członkowskie podjęły kroki w celu dostosowania własnego ustawodawstwa do wymogów konwencji.

Opinia FRA 9.3

Zachęca się wszystkie państwa członkowskie UE, które jeszcze tego nie uczyniły, i samą UE, do ratyfikowania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej). FRA zachęca państwa członkowskie do rozwiązania problemu luk w ochronie przewidzianej przepisami krajowymi oraz rozważenia penalizacji wszystkich niekonsensualnych aktów seksualnych, o czym mowa w art. 36 konwencji stambulskiej.



10 Przegląd zmian w zakresie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Dziesięć lat po wejściu w życie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych stała się ona w 2018 r. dokumentem ratyfikowanym przez wszystkie państwa członkowskie UE. Na szczycie UE wstępne porozumienie między Parlamentem Europejskim a Radą w sprawie wniosku dotyczącego europejskiego aktu w sprawie dostępności oznaczało ważny etap w działaniu na rzecz wdrażania konwencji. Wraz z działaniami na rzecz zagwarantowania praw osób niepełnosprawnych w unijnych instrumentach finansowania na okres wieloletnich ram finansowych 2021–2027, świadczy to o konkretnym wpływie konwencji na prawo Unii i unijną politykę. Na szczycie krajowym nadal obserwować można zróżnicowanie we wdrażaniu i monitorowaniu konwencji. Tym niemniej podejmowane w szeregu państw członkowskich inicjatywy na rzecz angażowania osób niepełnosprawnych i organizacji ich reprezentujących w procesy decyzyjne wskazują na stopniowy postęp w drodze do osiągnięcia najważniejszych celów konwencji.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFIS) odgrywają ważną rolę we wspieraniu krajowych działań na rzecz osiągania samodzielnego życia. Proponowane przepisy dotyczące okresu finansowania 2021–2027 obejmują ważne gwarancje w zakresie praw podstawowych, w szczególności tzw. warunki podstawowe, jak również silniejszą rolę komitetów monitorujących. Społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje osób niepełnosprawnych i krajowe organy praw człowieka, mogą odegrać ważną rolę w skutecznym monitorowaniu wykorzystania funduszy.

Opinia FRA 10.1

UE i jej państwa członkowskie powinny dopilnować, aby prawa osób niepełnosprawnych zapisane w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i Karcie praw podstawowych UE były w pełni przestrzegane, tak aby maksymalnie zwiększyć potencjał europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFIS) do wspierania samodzielnego życia. W związku z tym prawodawca Unii powinien przyjmować nowe warunki podstawowe ustanawiające skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych UE oraz Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, jak przewidziano we

wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przedstawionym przez Komisję Europejską w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

W celu umożliwienia skutecznego monitorowania funduszy oraz ich rezultatów UE i jej państwa członkowskie powinny podejmować działania dążące do włączenia organizacji osób niepełnosprawnych oraz krajowych organów praw człowieka do komitetów monitorujących europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Przydzielanie zasobów ludzkich i odpowiedniego finansowania tym organizacjom i organom oraz przeznaczanie zasobów unijnych na ten cel zwiększy skuteczność proponowanych warunków podstawowych.

Unia Europejska i wiele państw członkowskich podejmuje działania na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w proces tworzenia prawa i kształtowania polityki, zgodnie z obowiązkami ciążącymi na nich w świetle art. 4 ust. 3 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Tym niemniej osoby niepełnosprawne, wbrew temu, co przewiduje konwencja, nie są często partnerem konsultacji ani nie są aktywnie angażowane. Brak formalnych struktur zapewniających systematyczne uczestnictwo, jak również brak potencjału ludzkiego i finansowego

umożliwiającego uczestnictwo w konsultacjach może przyczynić się do wykluczenia osób niepełnosprawnych z projektowania, realizowania i monitorowania działań służących wdrażaniu konwencji.

Opinia FRA 10.2

Institucje Unii i państwa członkowskie UE powinny aktywnie angażować osoby niepełnosprawne w procesy decyzyjne, również poprzez organizacje je reprezentujące. W tym celu państwa członkowskie i instytucje unijne powinny wzmocnić zaangażowanie organizacji osób niepełnosprawnych, również poprzez powołanie organów doradczych lub konsultacyjnych. Przedstawiciele osób niepełnosprawnych powinni być pełnoprawnymi członkami takich organów na równi z innymi i mieć dostęp do zasobów koniecznych do znaczącego uczestnictwa.

Sześć państw członkowskich i UE nie ratyfikowały 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 „wiarygodnej informacji wskazującej na poważne lub systematyczne naruszenie” treści konwencji (art. 6).

Opinia FRA 10.3

Państwa członkowskie UE, które jeszcze nie są stroną protokołu fakultatywnego konwencji, powinny rozważyć podjęcie kroków koniecznych do zapewnienia jego ratyfikacji,

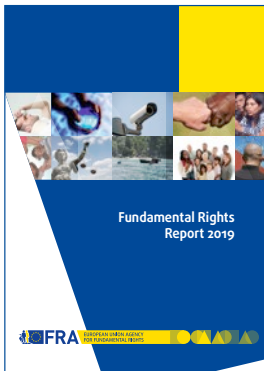
przyczyniając się tym samym do pełnej i ogólnoeuropejskiej ratyfikacji protokołu fakultatywnego. UE powinna również rozważyć podjęcie niezwłocznych działań w celu przyjęcia protokołu fakultatywnego.

Do końca 2018 r. tylko jedno państwo członkowskie UE nie ustanowiło ram promowania, ochrony i monitorowania procesu wdrażania konwencji zgodnie z treścią jej art. 33 ust. 2. Jednakże na skuteczne funkcjonowanie niektórych istniejących ram niekorzystnie wpływają niewystarczające zasoby, ograniczone uprawnienia, a także niezapewnienie systematycznego udziału osób niepełnosprawnych, jak również brak niezależności, jakiej wymagają zasady paryskie dotyczące funkcjonowania krajowych instytucji praw człowieka.

Opinia FRA 10.4

UE i jej państwa członkowskie powinny rozważyć przeznaczenie na funkcjonowanie ram monitorowania ustanowionych na mocy art. 33 ust. 2 konwencji wystarczających zasobów finansowych i ludzkich. Jak zauważono w opinii FRA z 2016 r. w sprawie wymogów przewidzianych w art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w kontekście unijnym, powinny one gwarantować trwałość i niezależność ram monitorowania poprzez zapewnienie im solidnej podstawy prawnej. Struktura i funkcjonowanie ram monitorowania powinny uwzględniać zasady paryskie dotyczące działania krajowych instytucji praw człowieka.





Rok 2018 przyniósł zarówno postęp, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. Przygotowane przez FRA *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2019* zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie zaszły w UE w okresie od stycznia do grudnia 2018 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 tym roku skoncentrowano się głównie na relacjach między prawami człowieka i prawami podstawowymi a zrównoważonymi celami rozwoju. 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; społeczeństwa informacyjnego, ochrony prywatności i danych; praw dziecka; dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zmiany we wdrażaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Dodatkowe informacje:

Pełna wersja: *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2019* (Fundamental Rights Report 2019) FRA – patrz <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-2019>

Zobacz również inne publikacje FRA:

- FRA (2019), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2019 – Opinie FRA*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-report-2019-fra-opinions> (dostępna we wszystkich 24 językach urzędowych UE)
- FRA (2019), *Implementing the Sustainable Development Goals in the EU: a matter of human and fundamental rights*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/frr-2019-focus-sdgs-eu> (dostępna w języku angielskim i francuskim)

Poprzednie roczne sprawozdania FRA na temat wyzwań i osiągnięć związanych z prawami podstawowymi w Unii Europejskiej, zobacz: <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
[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



Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2019
© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2019
© Zdjęcia (górne lewe do dolnego prawego): iStockphoto; Unia Europejska; iStockphoto (nr 3 i 4); OSCE (Milan Obradovic); iStockphoto (nr 6–10)

Print: ISBN 978-92-9474-578-1 ISSN 2467-2513 doi:10.2811/14741
PDF: ISBN 978-92-9474-547-7 ISSN 2467-2742 doi:10.2811/469584



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej