

# CZYM DLA MIESZKAŃCÓW UE SĄ PRAWA PODSTAWOWE?

## — STRESZCZENIE

BADANIE DOTYCZĄCE PRAW  
PODSTAWOWYCH

2

Co mieszkańcy UE sądzą i wiedzą na temat praw człowieka

6

Opinie na temat funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego i udziału w życiu politycznym

12

Dobra administracja i korupcja w usługach publicznych

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2021

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W przypadku wykorzystywania lub powielania zdjęć lub innych materiałów, które nie podlegają prawu autorskiemu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, należy zwrócić się o zgodę bezpośrednio do posiadaczy praw autorskich.

Ani Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ani żadna osoba działająca w imieniu Agencji nie jest odpowiedzialna za możliwe wykorzystanie poniższych informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-107-9	doi:10.2811/823320	TK-01-20-642-PL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-096-6	doi:10.2811/487331	TK-01-20-642-PL-N

Zdjęcia:

Okładka: © iStock/filadendron

Strona 5: © FRA

Strona 6: © iStock/Vladimir Vladimirov

Strona 10: © iStock/miodrag ignjatovic

Strona 11: (lewe) © iStock/Chris Ryan; (prawe) © iStock/Zolnierenk

Strona 12: © iStock/notwaew

Strona 13: (lewe) © iStock/Martinbowra; (prawe) © iStock/urbazon

Strona 16: © iStock/mediaphotos

Unia Europejska (UE) opiera się na wartościach demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka. Jednak w życiu codziennym te wartości, a także debaty na temat praw podstawowych prowadzone na szczycie UE i państw członkowskich, mogą wydawać się dość odległe.

Mając to na uwadze, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) przeprowadziła badanie poświęcone temu, jak ludzie rozumieją swoje prawa podstawowe, co o nich wiedzą i jakie są ich doświadczenia związane ze stosowaniem praw podstawowych w praktyce. W rezultacie uzyskano kompleksowe i porównywalne dane dotyczące tych zagadnień.

W niniejszym streszczeniu zaprezentowano główne wnioski płynące z badania przeprowadzonego przez FRA. Mają one przede wszystkim służyć instytucjom

UE, rządów i instytucjom państw członkowskich, a także obrońcom praw człowieka i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, jako informacje na temat pozycji praw podstawowych w społeczeństwach UE – opracowane na podstawie przemyśleń i doświadczeń mieszkańców UE.

Wnioski te powinny być lekturą obowiązkową dla wszystkich tych, którzy wierzą w oddolne kształtowanie polityki oparte na dowodach. Osoby, które zawodowo zajmują się prawami podstawowymi, mogą skorzystać z tych danych, żeby sprawdzić, czy pokrywają się one z ich własnymi założeniami dotyczącymi doświadczeń i przekonań panujących w społeczeństwie.

Ustalenia z badań mogą również pełnić funkcję informacyjną i docelowo pozytywnie wpłynąć na przestrzeganie praw podstawowych w praktyce.

## Uwaga terminologiczna

„Prawa podstawowe” to termin używany na określenie „praw człowieka” w wewnętrznym kontekście UE. W niektórych pytaniach zawartych w badaniu wykorzystywane było pojęcie „prawa człowieka”, ponieważ było ono łatwiejsze do zrozumienia dla respondentów. W niniejszym streszczeniu oba te pojęcia używane są wymiennie.

## Badanie dotyczące praw podstawowych: najważniejsze dane

Badanie dotyczące praw podstawowych przeprowadzone zostało w 29 państwach – 27 państwach członkowskich UE, Zjednoczonym Królestwie (państwie członkowskim UE w chwili zbierania danych) i Macedonii Północnej (jedynym państwie niebędącym członkiem UE posiadającym status obserwatora przy FRA w momencie projektowania badania).

Ogółem w trakcie badania zebrano dane od 34 948 respondentów. W każdym kraju udział wzięła reprezentatywna liczba respondentów – w przedziale od 1 000 w większości państw do około 3 000 we Francji i w Niemczech.

W Austrii, Danii, Estonii, Finlandii, we Francji, w Luksemburgu, Niderlandach, Niemczech, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie badanie dotyczące praw podstawowych zostało przeprowadzone w formie online. W pozostałych państwach ankieterzy kontaktowali się z respondentami osobiście. Rozmowy odbywały się między styczniem a październikiem 2019 r.

Wyniki badania mają charakter reprezentatywny zarówno na poziomie UE, jak i dla każdego państwa w odniesieniu do osób, które ukończyły 16 lat, a ich miejscem zamieszkania jest kraj, w którym wzięli udział w badaniu.

# CO MIESZKAŃCY UE SĄDZĄ I WIEDZĄ NA TEMAT PRAW CZŁOWIEKA

**Większość respondentów uważa, że prawa człowieka mają istotne znaczenie dla tworzenia bardziej sprawiedliwego społeczeństwa, jednak osoby w niekorzystnej sytuacji społecznej w mniejszym stopniu odczuwają płynące z nich korzyści.**

### OPINIA FRA 1

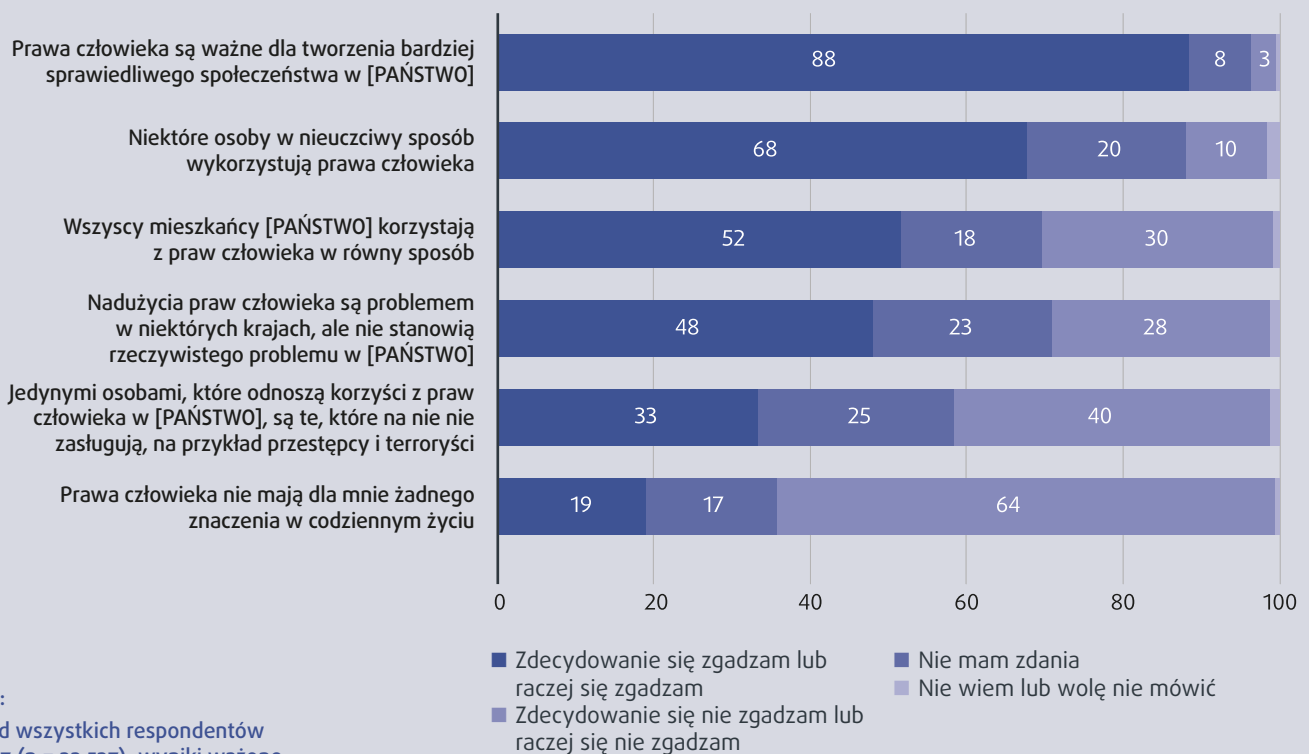
UE oraz państwa członkowskie powinny podjąć ukierunkowane działania w celu dopilnowania, aby osoby, które z trudem wiążą koniec z końcem i są bardziej skłonne sądzić, że nie każdy w takim samym stopniu korzysta z podstawowych praw człowieka, były skutecznie poinformowane na temat przysługujących im praw i sposobu ich dochodzenia. UE oraz państwa członkowskie powinny również wdrożyć inicjatywy skierowane do osób z niższym wykształceniem i poświęcone zwiększeniu ich świadomości w zakresie przysługujących im praw. Państwa członkowskie UE podejmujące takie działania na szczeblu krajowym powinny rozważyć możliwość wykorzystania w tym celu dostępnych unijnych mechanizmów finansowania oraz zaangażowania odpowiednich podmiotów krajowych, w szczególności krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości i instytucji rzeczników praw obywatelskich.

Takie inicjatywy powinny obejmować działania informacyjne, promocyjne i ułatwiające możliwość skorzystania z przysługujących ludziom praw podstawowych. Państwa członkowskie mogłyby wykorzystywać różne fora i kanały do skutecznego przekazywania informacji dotyczących praw człowieka, skierowanych do określonych grup społecznych, za pośrednictwem zarówno mediów społecznościowych, jak i konwencjonalnych, w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

- ★ Niemal 9 na 10 (88 %) mieszkańców UE sądzi, że prawa człowieka są ważne dla tworzenia bardziej sprawiedliwego społeczeństwa w ich kraju. Odsetek ten waha się od 76 % na Węgrzech (poziom najniższy) do 96 % na Malcie (poziom najwyższy). Ponadto prawie dwie trzecie (64 %) mieszkańców nie zgadza się ze stwierdzeniem, że „w codziennym życiu prawa człowieka nie mają dla mnie żadnego znaczenia”. To wskazuje na powszechne przekonanie wśród mieszkańców UE, że prawa człowieka mogą w ich życiu odgrywać pozytywną i znaczącą rolę.
- ★ Jednocześnie prawie 7 na 10 Europejczyków (68 %) sądzi, że niektóre osoby wykorzystują prawa człowieka w nieuczciwy sposób. Jedna trzecia (33 %) zgadza się ze stwierdzeniem, że „jedynymi osobami, które odnoszą korzyści z prawa człowieka, są te, które na nie nie zasługują – na przykład przestępcy i terroryści”.
- ★ Wyniki badań wskazują, że istnieje powiązanie pomiędzy poziomem dochodu i wykształcenia respondentów a ich poglądami na temat praw człowieka. Osoby, które mówią, że przy poziomie swoich zarobków z trudem wiążą koniec z końcem (tj. mają trudności z opłaceniem swoich potrzeb), a także osoby, które mają co najwyżej wykształcenie średnie I stopnia, są mniej skłonne uznać, że wszyscy mieszkańcy ich kraju w równy sposób korzystają z praw człowieka. Równocześnie uważają one, że niektóre osoby w nieuczciwy sposób wykorzystują prawa człowieka.
- ★ Na przykład 44 % osób, które z trudem wiążą koniec z końcem, zgadza się ze stwierdzeniem, że „jedynymi osobami, które odnoszą korzyści z prawa człowieka, są te, które na nie nie zasługują – na przykład przestępcy i terroryści”. Dla porównania podobnie sądzi 27 % osób, którym bardzo łatwo jest się utrzymać przy obecnym poziomie dochodu. Dodatkowo 38 % osób starszych – w wieku 65 lat i więcej – podziela to zdanie, w porównaniu z 27 % osób w wieku 16–29 lat. Jednocześnie 43 % osób borykających się z poważnymi, długotrwałymi ograniczeniami w życiu codziennym – np. osoby z niepełnosprawnościami lub przewlekłymi problemami zdrowotnymi – zgadza się z tym stwierdzeniem, w porównaniu z 32 % osób bez takich ograniczeń.

- ★ W 11 spośród 27 państw członkowskich UE co najmniej 50 % respondentów zgadza się lub zdecydowanie się zgadza, że nadużycia praw człowieka nie stanowią rzeczywistego problemu w ich kraju i raczej występują „gdzie indziej”.
- ★ Jeżeli dokonamy podziału wyników według czynników społeczno-demograficznych, zobaczymy, że osoby, które z „trudnością” lub „dużą trudnością” wiążą koniec z końcem, są mniej skłonne się zgodzić (lub zdecydowanie się zgodzić), że nadużycia praw człowieka nie stanowią rzeczywistego problemu w ich kraju: uważa tak 43 % z nich, w porównaniu z 54 % osób, które wiążą koniec z końcem z „łatwością” lub „dużą łatwością”. Takiego zdania są również raczej mężczyźni (52 %) niż kobiety (44 %).

WYKRES 1: POGLĄDY NA WYBRANE ASPEKTY PRAW CZŁOWIEKA (UE-27, %)



Źródło: FRA, Badanie dotyczące praw podstawowych 2019 [dane zebrane we współpracy z CBS (NL), CTIE (LU) i Statistics Austria (AT)].

**„Estonia to zasadniczo kraj, w którym przestrzegane są prawa człowieka, ale, moim zdaniem, problemem jest to, że ciężko się żyje osobom o niskich dochodach (emerytom, osobom z niepełnosprawnościami)”.**

(mężczyzna, wiek 16–29 lat, uczestnik badania, Estonia)

Zgodnie z nowym programem strategicznym UE na lata 2019–2024<sup>1</sup> budowanie sprawiedliwej i socjalnej Europy poprzez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych<sup>2</sup> stanowi jeden z kluczowych priorytetów UE – obok „sprawiedliwej transformacji” ku zrównoważonej zielonej przyszłości<sup>3</sup>. Biorąc pod uwagę to zobowiązanie, pozostawanie bez pracy oraz życie w ubóstwie i w warunkach wykluczenia społecznego nie pozwala w pełni korzystać z przysługujących praw.

<sup>1</sup> Rada Europejska (2019), **Nowy program strategiczny na lata 2019–2024**.

<sup>2</sup> Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, **Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych**, Bruksela, 13 grudnia 2017 r. (Dz.U. C 428 z 13.12.2017, s. 10). Europejski filar praw socjalnych obejmuje 20 zasad, które zapewniają obywatelom UE nowe i bardziej skuteczne prawa. Proklamacja odnosi się do trzech głównych obszarów: równych szans i dostępu do zatrudnienia, uczciwych warunków pracy oraz ochrony socjalnej i włączenia społecznego (zasada 3., dotycząca równości szans, mówi, że każdy ma prawo do równego traktowania i równych szans w dziedzinie zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji, a także dostępu do dóbr i usług dostępnych dla społeczeństwa).

<sup>3</sup> Zob. Komisja Europejska (2020), **Uruchomienie mechanizmu sprawiedliwej transformacji – dla transformacji ekologicznej opartej na zasadach solidarności i sprawiedliwości**.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ma bezpośrednie zastosowanie w procesie wdrażania prawa unijnego i trudno będzie zapewnić przestrzeganie szeregu praw, o których mowa w Karcie, wobec osób należących do najbardziej społecznie i ekonomicznie zmarginalizowanych grup w UE. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w odpowiedziach na niektóre z pytań ujętych w badaniu. Szereg praw wymienionych w Karcie ma w tym kontekście istotne znaczenie. Chodzi tu m.in. o godność człowieka (art. 1), wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy (art. 15), równość kobiet i mężczyzn (art. 23), niedyskryminację (art. 21), zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną (art. 34), ochronę zdrowia (art. 35) oraz swobodę przemieszczania się i pobytu (art. 45).

Wyniki badania wskazują również na istotne znaczenie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 47 Karty). Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest utrudniony w przypadku, gdy osoby – szczególnie należące do grup zmarginalizowanych, np. osoby, które nie są w stanie „związać końca z końcem” – postrzegają systemowe mechanizmy kontroli i równowagi jako obce z perspektywy codziennego życia, co również dodatkowo nasila brak wiedzy na temat przysługujących im praw i sposobu korzystania z nich.

## Poziom znajomości Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest niższy niż innych międzynarodowych instrumentów praw człowieka i zależy od poziomu wykształcenia.

### OPINIA FRA 2

W następstwie konkluzji Rady UE z 2019 r. w sprawie Karty państwa członkowskie UE powinny zastanowić się, jak najlepiej zapewnić ogółowi społeczeństwa „dostępne informacje” na temat praw podstawowych zapisane w Karcie. Stanowiłoby to również wsparcie dla krajowych podmiotów zajmujących się prawami człowieka w ich działaniach zmierzających do zwiększenia świadomości istnienia Karty i lepszego wdrażania jej postanowień.

Promując Kartę, UE powinna wspierać regularną wymianę doświadczeń i informacji praktycznych między państwami członkowskimi w celu osiągnięcia wyższego poziomu świadomości i wiedzy na temat Karty, w szczególności w państwach członkowskich, w których wyniki badania dotyczące praw podstawowych wskazują na niższy poziom świadomości. Taka wymiana może odbywać się na szczeblu Grupy Roboczej ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP) w ramach przeprowadzanej co roku dyskusji na temat Karty.

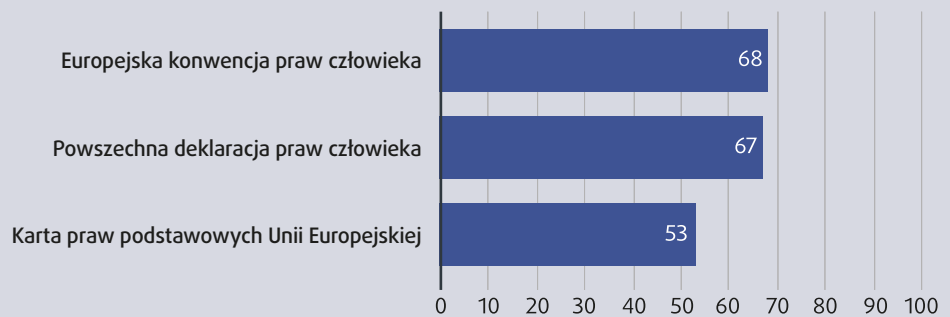
- ★ Jedna na dwie osoby (53 %) słyszała o Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Mniej osób słyszało o Karcie niż o europejskiej konwencji praw człowieka i Powszechnej deklaracji praw człowieka.

Takiego wyniku można było się spodziewać, biorąc pod uwagę, że europejska konwencja praw człowieka ma ponad 70 lat, a w porównaniu z nią Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta 20 lat temu, jest stosunkowo „młoda”. Dane wskazują jednak, że różnica w świadomości istnienia Karty i EKPC jest mniejsza w państwach, które przystąpiły do Rady Europy w latach 90. XX w., i w których EKPC obowiązywała krócej.

- ★ Wśród osób z niższym wykształceniem istnieje większe prawdopodobieństwo, że nie słyszały one o żadnym z trzech międzynarodowych instrumentów praw człowieka, o które zostały zapytane podczas badania – Powszechnej deklaracji praw człowieka, europejskiej konwencji praw człowieka i Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.
- ★ Oprócz poziomu wykształcenia wśród czynników społeczno-demograficznych wpływających na niższy poziom świadomości w zakresie instrumentów praw człowieka, o które pytano w badaniu, należy wymienić trudność związania końca z końcem przy obecnym poziomie dochodu gospodarstwa domowego, wyższy wiek (65 lat i więcej), a także pozostawanie bez pracy lub bycie na emeryturze.

Karta jest jednym z najnowocześniejszych i najbardziej kompleksowo obowiązujących instrumentów praw człowieka. Ma tę samą moc prawną co traktaty Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 51 Karty zarówno UE, jak i państwa członkowskie – działając w zakresie, w jakim stosują prawo Unii – mają obowiązek poszanowania praw, przestrzegania zasad i popierania stosowania postanowień Karty. W **konkluzjach Rady UE z 2019 r. w sprawie Karty praw podstawowych** wezwano państwa członkowskie do zintensyfikowania działań informacyjnych i szkoleniowych dotyczących Karty wśród kluczowych podmiotów zajmujących się prawami człowieka – uznając w tym zakresie rolę FRA. Konkluzje Rady podkreślają również wagę zapewnienia „ogółowi społeczeństwa” dostępnych informacji na temat praw zapisanych w Karcie.

**WYKRES 2: ZNAJOMOŚĆ KLUCZOWYCH INSTRUMENTÓW PRAW CZŁOWIEKA (UE-27, %)**



►  
Uwaga:  
Spośród wszystkich respondentów w UE-27, którzy zostali poproszeni o wypełnienie części badania zatytułowanej „Świadomość praw i obowiązków” (n = 24 354); wyniki ważone.

Źródło: FRA, Badanie dotyczące praw podstawowych 2019 [dane zebrane we współpracy z CBS (NL), CTIE (LU) i Statistics Austria (AT)].



# OPINIE NA TEMAT FUNKCJONOWANIA SPOŁECZEŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO I UDZIAŁU W ŻYCIU POLITYCZNYM

**W porównaniu ze starszymi grupami wiekowymi młodzi ludzie przywiązują mniejszą wagę do różnych aspektów funkcjonowania społeczeństw demokratycznych, o które pytano w badaniu.**

## OPINIA FRA 3

W celu zwiększenia zaangażowania osób młodych w funkcjonowanie społeczeństwa demokratycznego, jako kluczowego filaru gwarantującego możliwość korzystania z praw podstawowych, Komisja Europejska i państwa członkowskie, wdrażając **strategię Unii Europejskiej na rzecz młodzieży** na lata 2019–2027, powinny wziąć pod uwagę wyniki badania, które wskazują, że osoby w wieku 16–29 lat przywiązują mniejszą wagę do kluczowych aspektów demokracji. Strategia ta na szczeblu UE przewiduje „zwiększenie uczestnictwa młodzieży w życiu demokratycznym, m.in. poprzez zapewnienie wysokiej jakości informacji z zaufanych źródeł, a także promowanie uczestnictwa w wyborach europejskich i wyborach na innych szczeblach”. Ważne jest, aby młodzi ludzie byli bezpośrednio zaangażowani w ten proces.

UE i państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę zmieniające się schematy politycznego zaangażowania młodzieży i próbować nowych sposobów na prowadzenie efektywnego dialogu z młodymi ludźmi w całej Europie.

- ★ 86 % osób uważa, że wolne i uczciwe wybory są bardzo ważne dla demokracji. Co najmniej trzy z pięciu osób przywiązują dużą wagę do każdego z sześciu elementów demokracji, o które pytano w badaniu. Wyniki wahają się od 60 % do 86 % w zależności od aspektu, którego dotyczyło pytanie (lista dokładnych pytań znajduje się w ramce).
- ★ W porównaniu ze starszymi grupami wiekowymi młodzi ludzie w wieku 16–29 lat stale przywiązują mniejszą wagę do sześciu aspektów demokracji, o które pytano w badaniu. Na przykład młodzi ludzie (58 %) przywiązują mniejszą wagę do takich kwestii, jak prawo partii opozycyjnych do krytykowania rządu, niż osoby ze starszych grup wiekowych (70 % osób w wieku 54–64 lata i 69 % osób w wieku 65 lat i więcej).
- ★ Art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na Unię obowiązek zachęcania młodzieży do uczestnictwa w demokratycznym życiu Europy. Strategia Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2019–2027, która ustanawia ramy dla współpracy w dziedzinie unijnej polityki na rzecz młodzieży, sprzyja wzrostowi uczestnictwa osób młodych w życiu demokratycznym, wspierając jednocześnie ich zaangażowanie społeczne i obywatelskie. Ponadto w **rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie konferencji w sprawie przyszłości Europy** zawarto przekonanie, że zapewnienie uczestnictwa młodzieży będzie miało zasadnicze znaczenie dla długotrwałych skutków konferencji i w tym kontekście wezwano do organizacji wydarzeń skierowanych konkretnie do młodzieży.





## Jakie pytania zadano w badaniu?

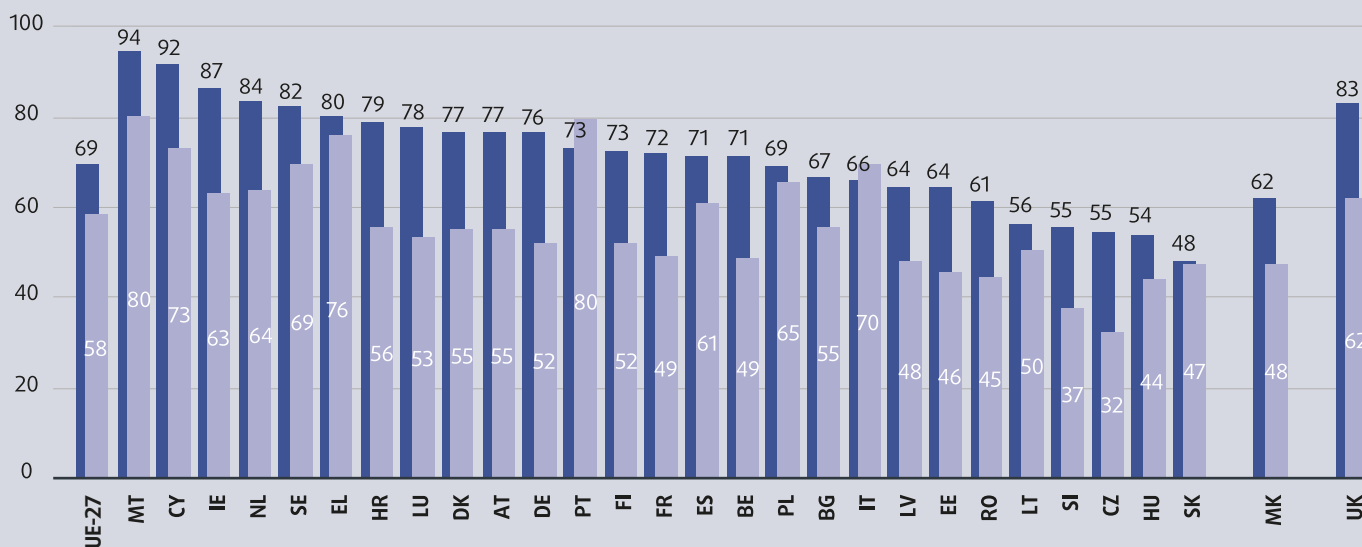
### Jak ważne dla demokracji są Twoim zdaniem następujące kwestie?

- Żeby wybory były wolne i uczciwe
- Żeby przed podjęciem decyzji na kogo głosować możliwa była publiczna debata na ten temat
- Żeby partie opozycyjne mogły krytykować rząd
- Żeby przekaz medialny był wolny od wpływów rządowych
- Żeby chronione były prawa mniejszości

- Żeby obywatele mieli ostatnie słowo w najważniejszych sprawach politycznych poprzez bezpośrednie głosowanie nad nimi w referendum

Respondenci mogli wyrazić swoje zdanie na temat każdej z tych kwestii, wybierając wartość na skali od 1 (zupełnie nieważne) do 7 (niesłychanie ważne). Oprócz tego respondenci, którzy nie zaznaczyli odpowiedzi przy żadnej z tych pozycji, mogli wybrać opcję „wolę nie mówić” lub „nie wiem”.

**WYKRES 3: UZNANIE PRAWA PARTII OPOZYCYJNYCH DO KRYTYKOWANIA RZĄDU ZA WYSOCE WAŻNE, OSOBY W WIEKU 16–29 LAT ORAZ 65 LAT I WIĘCEJ, WG PAŃSTWA (%)<sup>a,b</sup>**



#### Uwagi:

- <sup>a</sup> Spośród wszystkich respondentów w UE-27, Zjednoczonym Królestwie i Macedonii Północnej, którzy zostali poproszeni o wypełnienie części badania zatytułowanej „Świadomość praw i obowiązków” (n = 26 045); wyniki ważone.
- <sup>b</sup> Respondenci mogli wyrazić swoje zdanie na temat każdej z kwestii, wybierając wartość na skali od 1 (zupełnie nieważne) do 7 (niesłychanie ważne). Oprócz tego respondenci, którzy nie zaznaczyli odpowiedzi przy żadnej z tych pozycji, mogli wybrać opcję „wolę nie mówić” lub „nie wiem”. Powyższe wyniki obejmują odpowiedzi respondentów, którzy wybrali wartości 6 lub 7 w siedmiostopniowej skali.

Źródło: FRA, Badanie dotyczące praw podstawowych 2019 [dane zebrane we współpracy z CBS (NL), CTIE (LU) i Statistics Austria (AT)].

## Ludzie wierzą w demokratyczne zasady – ale zbyt wielu czuje, że polityka i politycy głównego nurtu ich „porzucili”.

### OPINIA FRA 4

Aby zwiększyć udział mieszkańców UE w życiu politycznym, należy podjąć wspólne działania, które będą odpowiedzią na odzwierciedlone w wynikach badania przekonanie większości społeczeństwa o tym, że „partii politycznych i polityków głównego nurtu nie obchodzą osoby takie jak ja”, a także, że osoby nienależące do partii politycznej będącej u władzy mają mniejsze szanse zatrudnienia. UE i państwa członkowskie powinny poświęcić szczególną uwagę tym grupom społecznym, które czują się w największym stopniu oderwane od procesów demokratycznych – takim jak osoby z trudnościami utrzymujące się przy obecnym poziomie dochodów.

„Dialogi obywatelskie” i powiązane konsultacje to sprawdzone w UE, społecznie angażujące narzędzie, z którego można skorzystać, próbując dotrzeć do różnych grup społecznych w ważnych kwestiach politycznych. Narzędzie to powinno jednak zostać w istotny sposób przeprojektowane, aby umożliwić dotarcie do osób w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i podjęcie z nimi systematycznego dialogu.

Prężne społeczeństwo obywatelskie, a także niezależne, pluralistyczne i odpowiedzialne media – oparte na wolności wypowiedzi – wymagają wsparcia na szczeblu UE i państw członkowskich z uwagi na rolę, jaką odgrywają w zwiększaniu demokratycznego zaangażowania, stanowiąc gwarancję utrzymania praw podstawowych.



- ★ Większość mieszkańców UE (60 %) zgadza się lub zdecydowanie zgadza się ze stwierdzeniem, że nie obchodzą oni polityków ani partii politycznych głównego nurtu.
- ★ Poczucie, że „polityków i partii politycznych głównego nurtu nie obchodzą osoby takie jak ja” wzrasta wśród osób, które z trudnością wiążą koniec z końcem przy dochodach ich gospodarstwa domowego, osób o wykształceniu co najwyżej średnim I stopnia, a także osób, które borykają się z poważnymi, długotrwałymi ograniczeniami w życiu codziennym (z powodu niepełnosprawności lub przewlekłych problemów zdrowotnych). Na przykład 73 % osób, które z trudnością wiążą koniec z końcem przy dochodach ich gospodarstwa domowego, zgadza się z tym stwierdzeniem. Dla porównania tego samego zdania jest 45 % osób, które z łatwością lub dużą łatwością wiążą koniec z końcem.
- ★ 63 % osób sądzi, że przynależność do partii rządzącej zwiększa szanse zatrudnienia. Odsetek osób, które tak myślą, waha się dość znacząco w zależności od państwa członkowskiego. Należy zauważyć, że taki pogląd jest bardziej powszechny wśród osób z trudnością wiążących koniec z końcem.

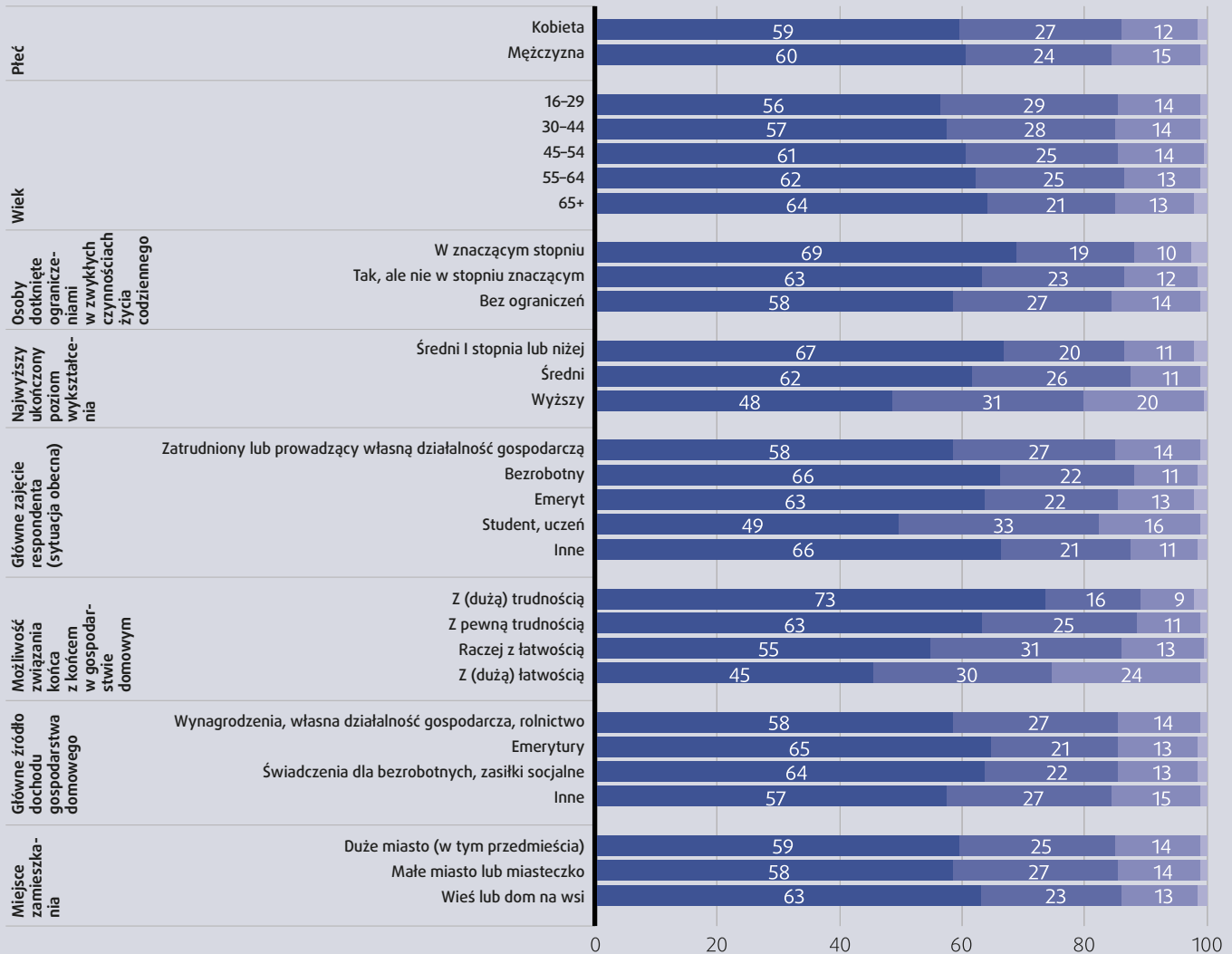
Demokracja, obok praw człowieka i praworządności, stanowi jeden z filarów, na których zbudowana jest Unia Europejska. Te trzy wartości wymienione są w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jako wartości, na których opiera się Unia. Podział władz, wolności polityczne, przejrzystość i rozliczalność to uznane przez społeczność międzynarodową zasady rozwiniętej i dobrze funkcjonującej demokracji. Prawa człowieka, zwane na wewnętrzne potrzeby UE prawami podstawowymi, mają kluczowe znaczenie dla dobrego funkcjonowania demokratycznych społeczeństw w UE.

Unijny program „Europa dla obywateli”, który ma na celu poprawę warunków do obywatelskiego i demokratycznego uczestnictwa na poziomie UE, to ważne narzędzie UE w kontekście wspierania demokratycznego zaangażowania. **Konferencja w sprawie przyszłości Europy** to istotne ogólnoeuropejskie przedsięwzięcie mające na celu podjęcie bardziej efektywnego dialogu z obywatelami UE. To kolejny mechanizm, za pośrednictwem którego UE stara się nawiązać dialog z obywatelami w sprawach związanych z procesami demokratycznymi – zbieżny z prawami obywatelskimi ujętymi w Karcie, takimi jak prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39) oraz prawo głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych (art. 40).

**„Prawa człowieka są przestrzegane, kiedy ma się kontakty w polityce. Szary obywatel nie jest chroniony”.**

*(kobieta, wiek 65+, uczestniczka badania, Hiszpania)*

**WYKRES 4: OPINIE NA TEMAT STWIERDZENIA, ŻE „POLITYKÓW I PARTII POLITYCZNYCH GŁÓWNEGO NURTU NIE OBCHODZĄ OSOBY TAKIE JAK JA” Z PODZIAŁEM WG CZYNNIKÓW SPOŁECZNO-DEMOGRAFICZNYCH (UE-27, %) <sup>a,b</sup>**



- ▲ Uwagi:
- Zdecydowanie się zgadzam lub raczej się zgadzam
  - Zdecydowanie się nie zgadzam lub raczej się nie zgadzam
  - Nie mam zdania
  - Nie wiem lub wolę nie mówić

<sup>a</sup> Spośród wszystkich respondentów w UE-27, którzy zostali poproszeni o wypełnienie części ankiety zatytułowanej „Świadomość praw i obowiązków” (n = 24 354); wyniki ważne.

<sup>b</sup> Szczegółowe informacje na temat zmiennych społeczno-demograficznych wykorzystanych w analizie znajdują się w załączniku nr 1 do głównego sprawozdania.

Źródło: FRA, Badanie dotyczące praw podstawowych 2019 [dane zebrane we współpracy z CBS (NL), CTIE (LU) i Statistics Austria (AT)].

## Jedna czwarta osób sądzi, że wymiar sprawiedliwości nie jest niezależny, a jedna piąta uważa, że organizacje pozarządowe i charytatywne nigdy nie są wolne od nacisków ze strony rządu.

### OPINIA FRA 5

Badanie wykazało, że niewiele ponad jedna czwarta mieszkańców UE uważa, iż sędziowie w ich kraju podlegają w swojej pracy naciskom ze strony rządu (w niektórych państwach członkowskich uważa tak aż 50 %). Wynik ten wskazuje, że należy koniecznie podjąć konkretne działania w celu zwiększenia zaufania społecznego do niezależności wymiaru sprawiedliwości. Bez takiego zaufania zagrożone są kluczowe zasady demokratyczne i prawa podstawowe, takie jak prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, a także równość wobec prawa oraz prawo do dobrej administracji.

Biorąc pod uwagę wyniki badania, które pokazują, że jedna na pięć osób uważa, iż organizacje pozarządowe i charytatywne nigdy nie są wolne od nacisków ze strony rządu, szczególnie istotne jest, aby państwa członkowskie stały na straży wolności i praw podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

UE oraz państwa członkowskie powinny systematycznie prowadzić niezależne i szeroko zakrojone badania opinii publicznej na temat niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz możliwości funkcjonowania organizacji pozarządowych i charytatywnych bez nacisków ze strony rządu. Opierając się na wynikach takich badań, Komisja Europejska, inne instytucje UE oraz państwa członkowskie będą mogły formułować odpowiednie działania następcze. Takie dane mogłyby również zostać wykorzystane w realizacji ważnych inicjatyw, takich jak dokonywana przez Komisję coroczna ocena praworządności w państwach członkowskich.

- ★ Jeden na czterech mieszkańców UE (27 %) sądzi, że w jego kraju sędziowie „nigdy” nie są albo „rzadko” są wolni od nacisków rządowych. Wyniki badania wahają się od 47 % w Chorwacji do 11 % w Danii i Finlandii.
- ★ 37 % mieszkańców UE sądzi, że organizacje pozarządowe i charytatywne zawsze lub przeważnie są wolne od nacisków ze strony rządu. Jednocześnie 34 % osób myśli, że są one wolne od nacisków od czasu do czasu. Jedna na pięć osób (21 %) uważa, że organizacje pozarządowe i charytatywne nigdy lub prawie nigdy nie są wolne od nacisków ze strony rządu.

Zgodnie z postanowieniami art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu) niezależne sądy mają kluczowe znaczenie dla zagwarantowania skutecznej sądowej ochrony praw podstawowych. Skuteczna ochrona sądowa, która jest jednocześnie prawem podstawowym oraz ogólną zasadą prawa UE, to „skonkretyzowany” wyraz zasady praworządności, co podkreśla Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 19 ust. 1 TUE, np. w sprawie C-64/16, **Associação Sindical dos Juizes Portugueses** (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., par. 32).

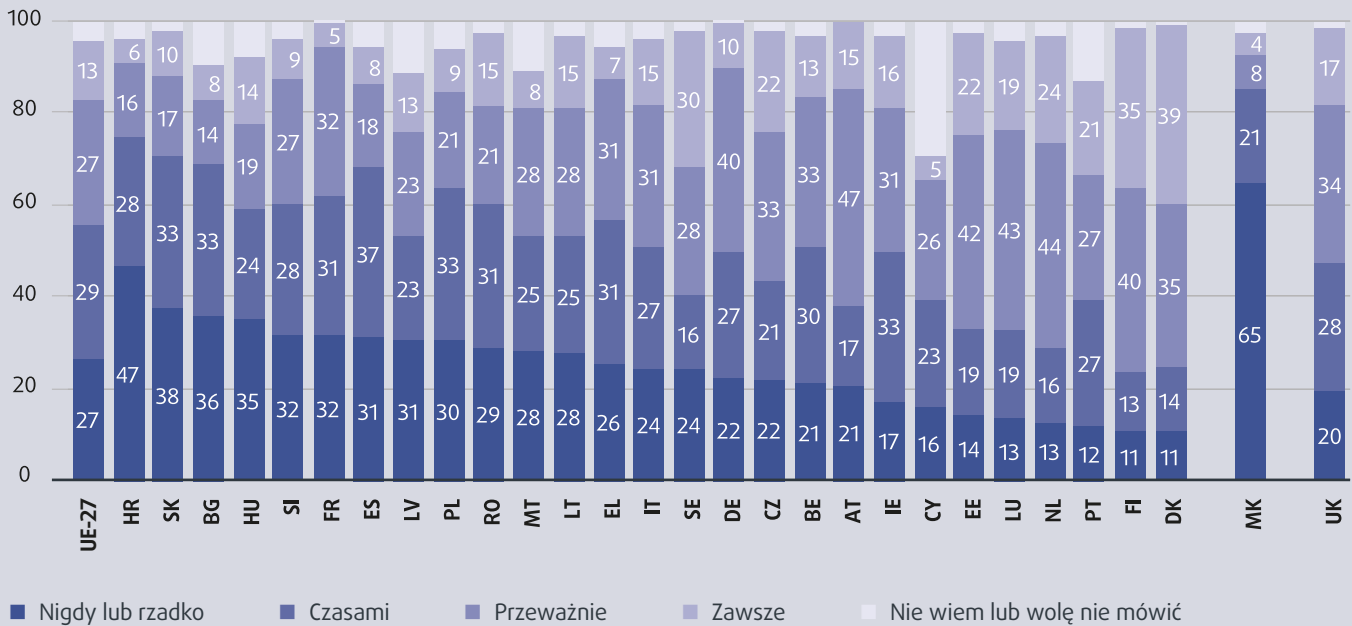
**„Żeby zostać sędzią, to w pierwszej kolejności trzeba mieć znajomości, więc już na tym etapie pojawiają się różne wpływy i naciski”.**

*(kobieta, wiek 45-54, uczestniczka grupy fokusowej, Bułgaria)*

Demokracja nie może działać sprawnie bez aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, co podkreślono w komunikacie Komisji „*Umocnienie praworządności w Unii*” – opublikowanym w czerwcu 2019 r. W tym kontekście Karta gwarantuje wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12) oraz wolność wypowiedzi i informacji (art. 11). Tych wolności powinny przestrzegać państwa członkowskie, działając w zakresie, w jakim stosują prawo Unii. Wolności te mają również szczególne znaczenie w odniesieniu do funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w UE.



**WYKRES 5: POSTRZEGANIE MOŻLIWOŚCI ORZĘKANIA PRZEZ SĘDZIÓW BEZ NACISKÓW ZE STRONY RZĄDU, WG KRAJU (%)<sup>a,b</sup>**



■ Nigdy lub rzadko   ■ Czasami   ■ Przeważnie   ■ Zawsze   ■ Nie wiem lub wolę nie mówić

Źródło: FRA, Badanie dotyczące praw podstawowych 2019 [dane zebrane we współpracy z CBS (NL), CTIE (LU) i Statistics Austria (AT)].

▲  
Uwagi:

- <sup>a</sup> Spośród wszystkich respondentów w UE-27, Zjednoczonym Królestwie i Macedonii Północnej, którzy zostali poproszeni o wypełnienie części badania zatytułowanej „Świadomość praw i obowiązków” (n = 26 045); wyniki ważone.
- <sup>b</sup> W badaniu do wyboru były następujące kategorie odpowiedzi: „Nigdy”, „Rzadko”, „Czasami”, „Przez większość czasu”, „Zawsze”, „Wolę nie mówić” i „Nie wiem”. Na wykresie niektóre z pierwotnych kategorii odpowiedzi zostały połączone, co odnotowano w etykietach kategorii.



# DOBRA ADMINISTRACJA I KORUPCJA W USŁUGACH PUBLICZNYCH

**Osoby, które najbardziej potrzebują dobrej obsługi ze strony organów administracji publicznej, np. osoby z przewlekłymi problemami zdrowotnymi, wskazują konkretne przeszkody, którym muszą stawiać czoła.**

## OPINIA FRA 6

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić wszystkim mieszkańcom UE dostęp do informacji na temat przysługujących im praw w zakresie usług publicznych. Informacje takie powinny być ogólnodostępne i udzielane na czas. Państwa członkowskie UE powinny skupić się szczególnie na grupach społecznych, które w największym stopniu mogą potrzebować dostępu do takich usług – np. na osobach mających przewlekłe problemy zdrowotne lub osobach z niepełnosprawnościami, w tym osobach starszych.

- ★ Odnosząc się do problemów w kontaktach z organami administracji publicznej lub władzami lokalnymi, większość osób wskazuje na długi czas rozpatrywania ich sprawy i na trudności w znalezieniu stosownych informacji.
- ★ Osobom, które borykają się z poważnymi, długotrwałymi ograniczeniami w życiu codziennym (z powodu niepełnosprawności lub przewlekłych problemów zdrowotnych), a także osobom o niższym poziomie wykształcenia lub o ograniczonych możliwościach finansowych, trudniej jest znaleźć informacje na temat usług świadczonych przez organy administracji publicznej lub władze lokalne.

- ★ Jedna na dziesięć osób (11 %) uważa, że nie była traktowana przez organy administracji publicznej na równi z innymi osobami.

Na przykład 17 % osób, które z trudnością lub dużą trudnością wiążą koniec z końcem, jest przekonanych, że nie była traktowana przez organy administracji publicznej lub władze lokalne na równi z innymi osobami. Dla porównania, podobnego zdania jest 8 % osób, które z łatwością lub dużą łatwością wiążą koniec z końcem.

- ★ Osoby, które borykają się z poważnymi, długotrwałymi ograniczeniami w życiu codziennym (z powodu niepełnosprawności lub przewlekłych problemów zdrowotnych), częściej napotykają problemy w związku z usługami świadczonymi przez organy administracji publicznej lub władze lokalne: 54 % w porównaniu z 39 % osób bez żadnych ograniczeń. Podobnie osoby, które z trudnością utrzymują się z dochodów własnego gospodarstwa domowego, częściej napotykają na takie problemy: 48 % w porównaniu z 39 % osób, które wiążą koniec z końcem z łatwością lub z dużą łatwością.



**„Jako matka niepełnosprawnego dziecka mogę powiedzieć, że to żenujące, jak mało otrzymuje się pomocy i wskazówek w kwestii przysługujących praw, możliwości itp.”.**

*(kobieta, wiek 30-44, uczestniczka badania, Dania)*

---



Jednakże osoby z wyższym wykształceniem również częściej wskazują na problemy związane ze świadczeniem usług przez organy administracji publicznej lub władze lokalne w porównaniu z osobami o wykształceniu co najwyżej średnim I stopnia. Taki wynik może stanowić odzwierciedlenie wyższych oczekiwań, jakie osoby lepiej wykształcone mają w stosunku do świadczonych usług.

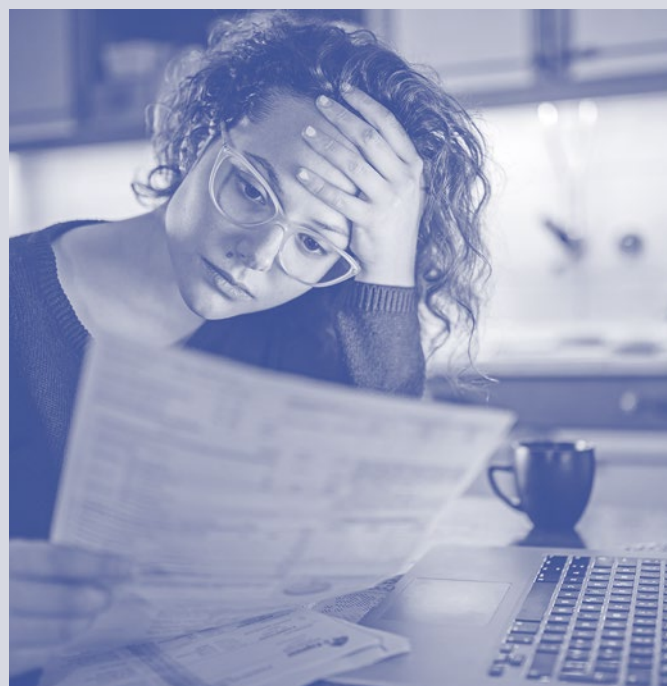
Prawo do dobrej administracji, wyrażone w art. 41 Karty, to prawo podstawowe stanowiące integralną część porządku prawnego UE. Jako ogólna zasada prawa unijnego wiąże ona państwa członkowskie, gdy działają one w zakresie, w jakim stosują prawo Unii. Ogólne zobowiązania państw wynikają również z postanowień europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) i powiązanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, związanego w szczególności z koncepcją dobrego rządzenia. Zgodnie z tymi minimalnymi standardami każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez organy władzy publicznej. Inne związane z tym aspekty to m.in. przejrzystość i dostęp do informacji. Narzędzia te mają istotne znaczenie dla funkcjonowania krajowych mechanizmów kontroli i równowagi.

Rola organów administracji publicznej oraz władz lokalnych w zapewnieniu dostępu do łatwych do zrozumienia informacji – podstawowej usługi w normalnych okolicznościach – staje się niesłychanie ważna w sytuacjach wyjątkowych, takich jak pandemia koronawirusa (COVID-19) z 2020 r.

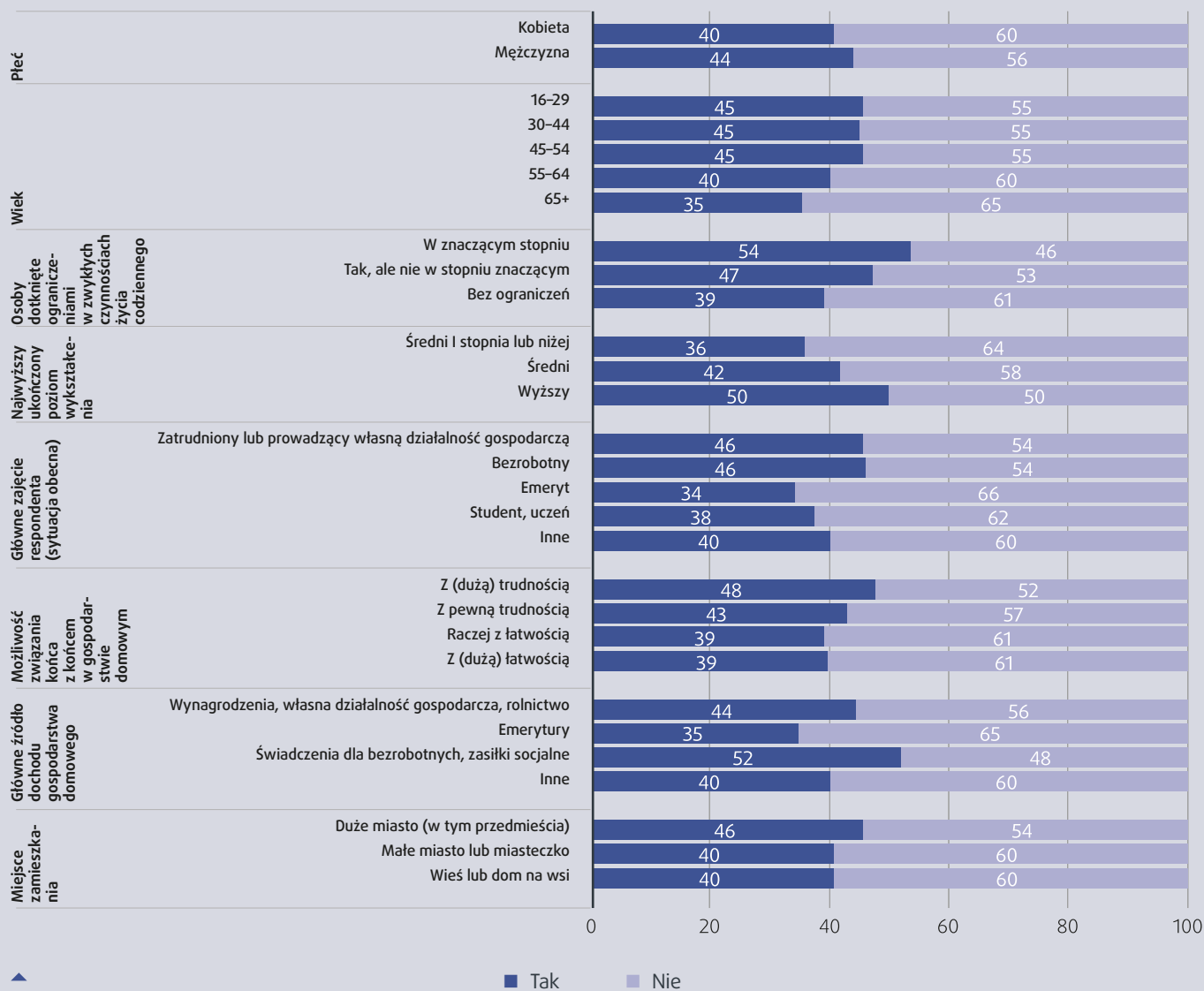
**„Administracja publiczna działa zbyt wolno, czasami trzeba czekać tygodniami na odpowiedź, a kiedy już ona przychodzi, to jest tak napisana, że trudno ją zrozumieć”.**

*(mężczyzna, wiek 65+, uczestnik badania, Niemcy)*

---



**WYKRES 6: PRZYDARZYŁ MI SIĘ CO NAJMNIJ JEDEN PROBLEM W KONTAKTACH Z ORGANAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ/WŁADZAMI LOKALNYMI W CIĄGU 5 LAT POPRZEDZAJĄCYCH BADANIE, WG WYBRANYCH CZYNNIKÓW SPOŁECZNO-DEMOGRAFICZNYCH (UE-27, %)<sup>a,b,c</sup>**



**Uwagi:**

- <sup>a</sup> Spośród wszystkich respondentów z UE-27, którzy zostali poproszeni o wypełnienie sekcji badania zatytułowanej „Doświadczenia w życiu codziennym” (n = 26 493), wyniki ważone.
- <sup>b</sup> Kategoria „Tak” wskazuje odsetek osób, które w kontaktach z organami administracji publicznej lub władzami lokalnymi napotkały przynajmniej 1 z 6 problemów wymienionych w badaniu.
- <sup>c</sup> Szczegółowe informacje na temat zmiennych społeczno-demograficznych wykorzystanych w analizie znajdują się w załączniku nr 1 do głównego sprawozdania.

Źródło: FRA, Badanie dotyczące praw podstawowych 2019 [dane zebrane we współpracy z CBS (NL), CTIE (LU) i Statistics Austria (AT)].



## W niektórych państwach członkowskich korupcja stanowi większy problem niż w innych. Dotyka ona szczególnie sektora ochrony zdrowia. Połowa ludzi młodych uważa, że łapówkarstwo na niskim szczeblu jest akceptowalne.

- ★ Tylko niewielki odsetek mieszkańców UE (4 %) miał do czynienia z funkcjonariuszem państwowym lub urzędnikiem publicznym, który żądał lub oczekiwał korzyści, np. prezentu lub datku, w zamian za określoną usługę. W niektórych państwach członkowskich UE zjawisko to jest jednak bardziej powszechne i dotyka prawie jednej na pięć osób.
- ★ Szczególnym problemem wydaje się być korupcja w ochronie zdrowia. Na Węgrzech, Słowacji, Łotwie oraz w Chorwacji ponad 60 % osób twierdzi, że trzeba, przynajmniej raz na jakiś czas, dać prezent lub inną korzyść, aby mieć lepszą opiekę w szpitalach publicznych.
- ★ Jednocześnie jedna spośród czterech osób (24 %) jest zdania, że czasami lub zawsze do zaakceptowania jest wręczenie prezentu funkcjonariuszowi państwowemu lub urzędnikowi publicznemu w zamian za szybsze rozpatrzenie pilnej sprawy. Ponad 50 % osób na Słowacji, w Czechach i Chorwacji przynajmniej raz na jakiś czas uznałoby, że do zaakceptowania jest wręczenie prezentu lub zapewnienie innej korzyści funkcjonariuszowi państwowemu lub urzędnikowi publicznemu w zamian za szybsze podjęcie działań w pilnej sprawie. Dla porównania, tego samego zdania jest 20 % lub mniej osób w Szwecji, Finlandii, Portugalii oraz na Malcie.
- ★ Należy zauważyć, że 48 % osób w wieku 16–29 lat uznałoby za dopuszczalne wręczenie prezentu lub zapewnienie innej korzyści w porównaniu z 35 % osób w innych grupach wiekowych.

Korupcja ma wpływ na przestrzeganie praw podstawowych określonych w Karcie, EKPC i innych międzynarodowych instrumentach praw człowieka. W szczególności stanowi ona naruszenie zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 20 i art. 21 Karty). W zależności od sektora – od zatrudnienia po ochronę zdrowia – korupcja narusza również inne prawa.

### OPINIA FRA 7

Wpływ wysokiej częstości występowania lub wysokiego poziomu akceptacji korupcji na podstawowe prawa człowieka – takie jak prawo do równego dostępu do usług rządowych – to kwestia, która wymaga uznania przez organy administracji publicznej w całej UE i podjęcia przez nie bezpośrednich działań. Takie działania powinny się skupić na pracownikach kluczowych sektorów – takich jak ochrona zdrowia – gdzie notuje się wysoką częstość występowania korupcji, a także na określonych grupach społecznych – np. na młodzieży – w których poziom akceptacji dla niektórych form łapówkarstwa wydaje się być wyższy. Działania te powinny z jednej strony podkreślać nielegalny charakter korupcji, a z drugiej informować o prawie do dobrej administracji i równego do niej dostępu.

W tych państwach członkowskich, w których wyniki badań wskazują, że rzeczywista częstość występowania lub poziom akceptacji korupcji mogą być wyższe, organy rządowe – przy wsparciu społeczeństwa obywatelskiego – powinny podjąć wszelkie działania w celu ich obniżenia. Jednym z możliwych działań w tym zakresie jest ujęcie przestrzegania prawa do dobrej administracji w rozumieniu art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jako jednego z warunków dopuszczających przy podziale funduszy UE, w szczególności środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Kwestia ta powinna podlegać systematycznej kontroli przez odpowiednie organy UE, takie jak Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

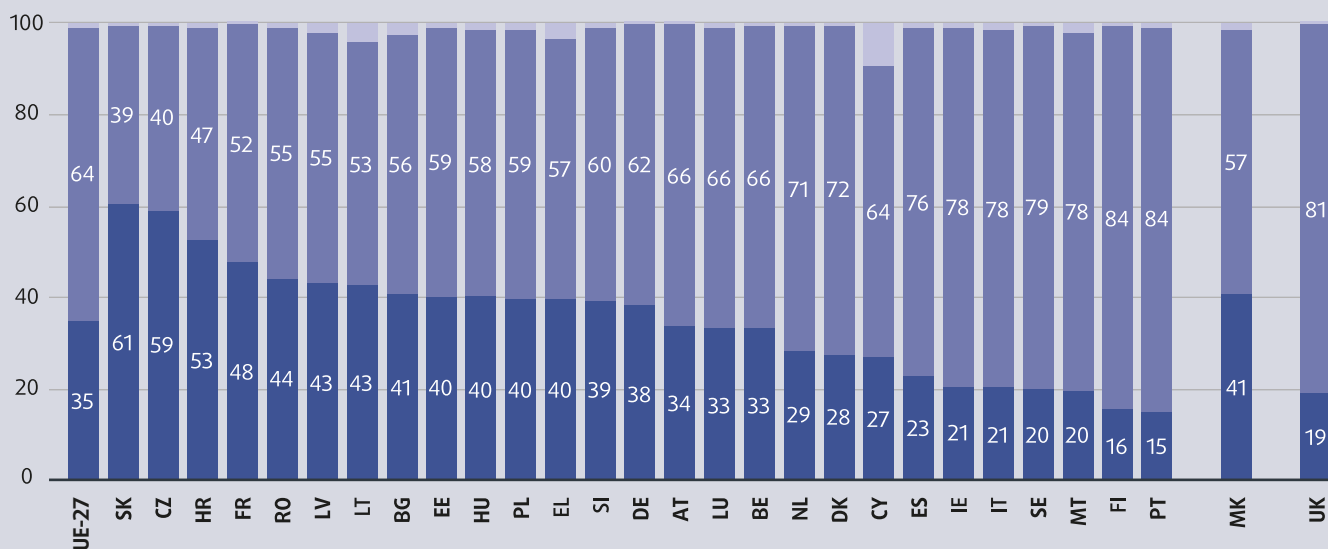
Zważywszy, że korupcja jest istotną systemową przeszkodą dla poszanowania praw podstawowych, powinna być stale monitorowana w ramach nowego europejskiego mechanizmu praworządności – na podstawie porównywalnych wyników szeroko zakrojonych badań. Może to umocnić pozycję UE w istniejących organach powołanych do walki z korupcją, w szczególności w powołanej przez Radę Europy Grupie Państw przeciwko Korupcji (GRECO).

W praktyce korupcja najczęściej narusza prawa socjalne. Korupcja w sektorze ochrony zdrowia narusza przysługujące każdemu prawo do ochrony zdrowia na najwyższym możliwym poziomie (art. 35 Karty). W sektorze edukacji narusza ona prawo do nauki (art. 14 Karty). Korupcja w wymiarze sprawiedliwości stanowi pogwałcenie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 Karty), które mają fundamentalne znaczenie dla egzekwowania przestrzegania wszystkich innych praw człowieka i zapobiegania bezkarności. Dodatkowo brak niezależnego wymiaru sprawiedliwości sprzyja wzrostowi nieufności do instytucji publicznych oraz podważa szacunek dla rządów prawa i demokracji.

**„Lekarze w szpitalach publicznych zawsze oczekują prezentu w zamian za lepszą opiekę nad tobą”.**

*(mężczyzna, wiek 16–29 lat, uczestnik badania, Cypr)*

**WYKRES 7: POZIOM AKCEPTACJI DLA WRĘCZANIA PREZENTÓW LUB ZAPEWNIENIA INNYCH KORZYŚCI FUNKCJONARIUSZOWI PAŃSTWOWEMU LUB URZĘDNIKOWI PUBLICZNEMU W ZAMIAN ZA POMOC W NAGŁEJ SPRAWIE, WG KRAJU (%)**



- Do zaakceptowania czasami lub zawsze
- Nigdy nie do zaakceptowania
- Nie wiem lub wolę nie mówić

Źródło: FRA, *Badanie dotyczące praw podstawowych 2019* [dane zebrane we współpracy z CBS (NL), CTIE (LU) i Statistics Austria (AT)].

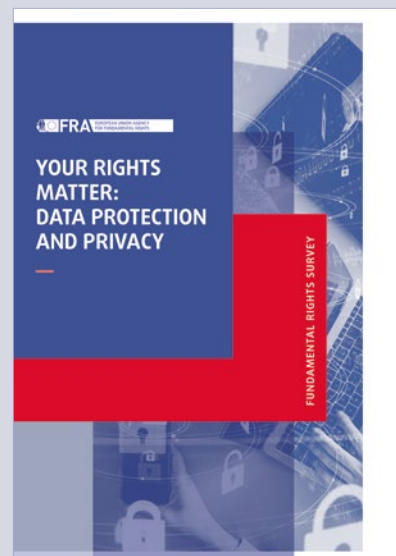
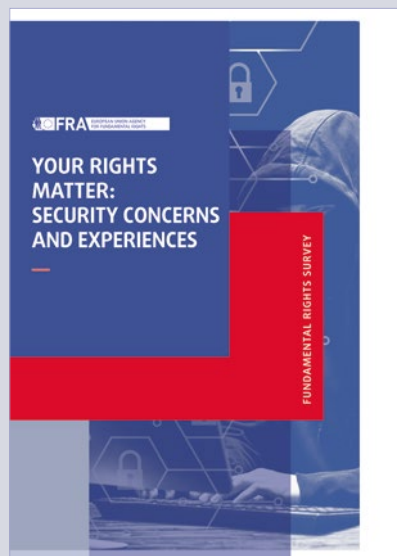
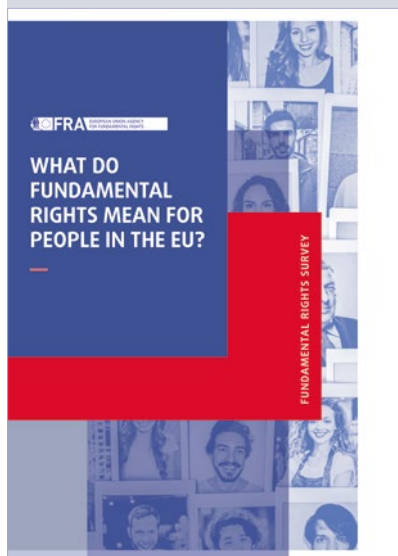


Uwaga:

Spośród wszystkich respondentów w UE-27, Zjednoczonym Królestwie i Macedonii Północnej (n = 34 948); wyniki ważone.



W niniejszym streszczeniu zaprezentowano główne ustalenia zawarte w pierwszym sprawozdaniu FRA z przeprowadzonego badania dotyczącego praw podstawowych. FRA wydała również szereg innych publikacji prezentujących wybrane wyniki tego badania. Są one dostępne na stronie internetowej FRA.





## PROMOWANIE I OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W CAŁEJ UE —

W niniejszym streszczeniu zaprezentowano główne spostrzeżenia zawarte w pierwszym sprawozdaniu FRA z przeprowadzonego badania dotyczącego praw podstawowych. W ramach badania zebrano informacje od około 35 tys. osób dotyczące ich doświadczeń, poglądów i opinii na temat szeregu kwestii w różny sposób związanych z prawami człowieka.

W niniejszym streszczeniu główny nacisk położono na przedstawienie wyników badania odnoszących się do opinii respondentów na temat praw człowieka (zwanym również prawami podstawowymi), poglądów i odczuć związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa demokratycznego – filaru, na którym opiera się przestrzeganie praw człowieka, a także ich przemyśleń i doświadczeń związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych odpowiedzialnych za egzekwowanie przestrzegania praw człowieka i ochronę obowiązującego prawa.



SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

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)

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

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

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



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej