

# RÓWNOŚĆ W UE 20 LAT PO PIERWSZYM WDROŻENIU DYREKTYW W SPRAWIE RÓWNEGO TRAKTOWANIA –

W opinii FRA 1/21 przedstawiono zakres i charakter rzeczywistych przypadków nierówności i dyskryminacji w różnych częściach UE. Wskazano przy tym powody dyskryminacji i dziedziny życia objęte dyrektywą w sprawie równości rasowej i dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, a także proponowaną dyrektywą w sprawie równego traktowania. Opinię wydano w dniu 30 kwietnia 2021 r. Niniejsze streszczenie zawiera główne zalecenia („Najważniejsze ustalenia i opinie”) przedstawione w opinii FRA 1/21.

## OPINIA FRA 1/2021 – STRESZCZENIE

### 6

Przestrzeganie zasady równego traktowania zgodnie z dyrektywą w sprawie równości rasowej i dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy

### 11

Kwestia nierównej ochrony przed dyskryminacją w przepisach prawnych UE

### 14

Dostrzeganie potencjalnych nowych sposobów dyskryminacji

### 15

Niezgłaszanie dyskryminacji i brak wiedzy o prawach

### 20

Zmiany w zakresie roli organów ds. równości

### 23

Wspieranie zbierania i wykorzystania danych o równości, w tym właściwego stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych

### 26

Zbieranie danych o równości na podstawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2022

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć i innych materiałów, co do których Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw.

Ani Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ani żadna osoba działająca w imieniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022

Print	ISBN: 978-92-9461-518-3	doi: 10.2811/500733	TK-03-21-509-PL-C
PDF	ISBN: 978-92-9461-493-3	doi: 10.2811/465070	TK-03-21-509-PL-N

---

## Skróty

<b>AI</b>	Sztuczna inteligencja
<b>EIOD</b>	Europejski Inspektor Ochrony Danych
<b>Equinet</b>	Europejska sieć krajowych organów ds. równości
<b>EROD</b>	Europejska Rada Ochrony Danych
<b>EU-MIDIS</b>	Badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji
<b>FRA</b>	Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
<b>Karta</b>	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej
<b>LGBTIQ</b>	Lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe, interseksualne i <i>queer</i>
<b>RODO</b>	Ogólne rozporządzenie o ochronie danych
<b>TFUE</b>	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
<b>UE-27</b>	27 państw członkowskich UE

---

# AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

biorąc pod uwagę Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 6,

przywołując obowiązki ustanowione w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta praw podstawowych),

zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiającym Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 2 określającym cel agencji jako „dostarczanie pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom, organom, biurom i agencjom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego; wsparcie to służy pełnemu poszanowaniu praw podstawowych przez te instytucje i organy przy podejmowaniu przez nie środków lub określaniu kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji”,

uwzględniając art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Rady 168/2007, zgodnie z którym agencja w ramach swoich zadań „formułuje i publikuje, z własnej inicjatywy lub na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, wnioski oraz opinie na tematy szczegółowe z przeznaczeniem dla instytucji Unii Europejskiej i państw członkowskich wdrażających prawo wspólnotowe”,

uwzględniając sprawozdania Komisji Europejskiej z 2014 r. i 2021 r. w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne („dyrektywa w sprawie równości rasowej”) oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”),

biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 17 dyrektywy w sprawie równości rasowej sprawozdanie Komisji „uwzględnia odpowiednio opinię Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii”, które zostało zastąpione przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej,

wykorzystując dowody zebrane i przeanalizowane przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, m.in. w ramach szeroko zakrojonych badań, a także w jej sprawozdaniach tematycznych i rocznych,

nawiązując do wcześniejszych szczegółowych informacji przekazanych Komisji Europejskiej w tym kontekście,

PRZEDSTAWIA PONIŻSZĄ OPINIĘ:

# NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I OPINIE

W art. 17 ust. 1 dyrektywy 2000/43/WE (dyrektywa w sprawie równości rasowej) oraz art. 19 dyrektywy 2000/78/WE (dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy) Komisji Europejskiej powierzono sporządzanie co pięć lat sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego stosowania powyższych dyrektyw. Art. 17 ust. 2 dyrektywy w sprawie równości rasowej przewiduje, że sprawozdanie Komisji musi uwzględniać odpowiednio opinię Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, obecnie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA).

Przedstawione tu opinie są uzupełnieniem, wzmocnieniem, a niekiedy powtórzeniem wcześniejszych opinii, które FRA sformułowała dotychczas w swoich licznych pracach na temat równości, niedyskryminacji i rasizmu<sup>1</sup>. Opinie te odnoszą się do sytuacji w zakresie równości w UE – z różnych powodów i w różnych dziedzinach życia – w okresie do końca 2020 r.

Obiektywne, wiarygodne i porównywalne dane stanowiące dokumentację doświadczeń związanych z nierównościami i dyskryminacją są podstawowym narzędziem kształtowania polityki na podstawie dowodów. Opinia FRA 1/2021 opiera się na danych pozyskanych w ramach badań FRA oraz innych dowodach zebranych przez agencję dzięki jej multidyscyplinarnej sieci badawczej Franet oraz we współpracy z europejską siecią krajowych organów ds. równości (Equinet).

W opinii FRA 1/2021 przedstawiono zakres i charakter rzeczywistych przypadków nierówności i dyskryminacji w różnych częściach UE. Wskazano przy tym powody dyskryminacji i dziedziny życia objęte dyrektywą w sprawie równości rasowej i dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, a także powody i dziedziny objęte proponowaną dyrektywą w sprawie równego traktowania<sup>2</sup>.

Do głównych źródeł danych przywołanych w opinii FRA 1/2021 należy pięć badań FRA dotyczących kilku obszarów chronionych prawem UE i dziedzin życia, w których może wystąpić dyskryminacja. FRA gromadzi dane do badań bezpośrednio od osób dotkniętych dyskryminacją; te informacje w wyjątkowy sposób obrazują brak równoważnych danych w wielu państwach członkowskich UE. W szczególności podstawą opinii FRA 1/2021 są dowody z następujących źródeł (więcej informacji o badaniach FRA znajduje się w załączniku):

- ★ **EU-MIDIS II: Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji** (2016 r.);
- ★ **EU-MIDIS II: Sytuacja osób czarnoskórych w UE** (2018 r.);
- ★ **EU-MIDIS II: Muzułmanie – wybrane wyniki** (2017 r.);
- ★ **EU-MIDIS II: Romowie – wybrane ustalenia** (2016 r.);
- ★ **Drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE** (2018 r.);
- ★ **Drugie badanie dotyczące sytuacji osób LGBTI w UE** (2019 r.);
- ★ **Badanie dotyczące Romów i Trawelerów** (2019 r.);
- ★ **Badanie dotyczące praw podstawowych** (2019 r.);
- ★ doraźny zbiór danych na temat doświadczeń związanych z dyskryminacją w zakresie zatrudnienia i pracy ze względu na niepełnosprawność i wiek;
- ★ doraźny zbiór danych dotyczących statusu i działania organów ds. równości, we współpracy z Equinet.

W opinii FRA 1/2021 przedstawiono materiały FRA pokazujące doświadczenia związane z dyskryminacją z powodów i w obszarach opisanych w dyrektywie w sprawie równości rasowej oraz dyrektywie w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Omówiono również relacje z doświadczeń związanych z dyskryminacją wykraczających

1 FRA (2021), „**Równość, niedyskryminacja i rasizm**”.

2 Komisja Europejska (2008), **Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną**, COM(2008) 426 final, Bruksela, 2 lipca 2008 r.

poza powody i obszary objęte tymi dwoma dyrektywami. Te informacje mają istotne znaczenie dla przedłużających się negocjacji dotyczących wniosku z 2008 r. dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>3</sup>.

W sekcji 4 opinii FRA 1/2021 przeanalizowano zmiany w zakresie roli organów ds. równości w państwach członkowskich. Ta analiza jest odpowiedzią na zalecenie Komisji Europejskiej z 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości<sup>4</sup> oraz na możliwy wniosek dotyczący przepisów mających na celu wzmocnienie organów ds. równości zapowiedziany na rok 2022 w unijnym planie działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025<sup>5</sup>.

W tym kontekście opinia FRA 1/2021 stanowi uzupełnienie sprawozdania Komisji Europejskiej z 2021 r. w sprawie stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>6</sup>, a także towarzyszącego mu dokumentu roboczego służb Komisji odnoszącego się do organów ds. równości i wdrażania zalecenia Komisji w sprawie norm dotyczących organów ds. równości<sup>7</sup>.

W sprawozdaniu Komisji Europejskiej przeanalizowano trudności państw członkowskich w interpretacji przepisów obu dyrektyw i zamieszczono wyjaśnienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym zakresie. W dokumencie roboczym służb Komisji – mówiąc w skrócie – porównano sytuację organów ds. równości ze środkami zaproponowanymi w zaleceniu Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości.

Aby uniknąć powielania informacji ze sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie stosowania omawianych dyrektyw, w opinii FRA 1/2021 nie zamieszczono analizy orzecznictwa dotyczącego dyskryminacji. FRA opisuje wybrane zmiany w orzecznictwie w swoim rocznym sprawozdaniu na temat praw podstawowych<sup>8</sup> oraz cyklicznie aktualizuje informacje o sprawach i orzeczeniach w prowadzonej przez siebie bazie danych dotyczących nienawiści antymuzułmańskiej<sup>9</sup>. W publikacji „European Equality Law Review” regularnie przedstawiane są aktualne informacje na temat zmian w prawie i polityce w obszarze równości i niedyskryminacji<sup>10</sup>.

Ponadto w opinii FRA 1/2021 rozważono sposób, w jaki można wykorzystać dane o równości jako narzędzie do monitorowania przestrzegania zasady równego traktowania w UE i jej państwach członkowskich.

- 3 Komisja Europejska (2008), *Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, COM(2008) 426 final, Bruksela, 2 lipca 2008 r.
- 4 Komisja Europejska (2018), *Zalecenie Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości*, Dz.U. L 167 z 4.7.2018, s. 28.
- 5 Komisja Europejska (2020), *Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025*, COM(2020) 565 final, Bruksela, 18 września 2020 r.
- 6 Komisja Europejska (2021), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne („dyrektywa w sprawie równości rasowej”) oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”)*, COM(2021) 139 final, Bruksela, 19 marca 2021 r.
- 7 Komisja Europejska (2021), *Dokument roboczy służb Komisji dotyczący organów ds. równości i wdrażania zalecenia Komisji w sprawie norm dotyczących organów ds. równości*, SWD(2021) 63 final, Bruksela, 19 marca 2021 r.
- 8 FRA (2020), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych z 2020 r.*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej (Urząd Publikacji). Zob. również FRA (2020), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych z 2020 r. – badanie dotyczące poszczególnych krajów*.
- 9 FRA (2021), *„Baza danych dotyczących nienawiści antymuzułmańskiej w latach 2012–2019 – sprawy i orzeczenia”*.
- 10 Europejska sieć ekspertów prawnych w dziedzinie równości (2021), przeglądy prawne „European Equality Law Review”.

## **Podobieństwa i różnice między dyrektywą w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) a dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78/WE)**

### **Podobieństwa**

- Za pomocą obu dyrektywy nadaje się skuteczność zasadzie równego traktowania.
- Określono w nich ramy zwalczania dyskryminacji.
- Zakaz dyskryminacji obejmuje dyskryminację bezpośrednią, dyskryminację pośrednią, nękanie i nakłanianie do dyskryminacji.
- W dyrektywach przewidziano zakaz dyskryminacji w obszarze zatrudnienia i pracy.
- Uzasadniono różnice w traktowaniu wynikające z rzeczywistych i decydujących wymogów zawodowych.
- Ustanowiono w nich równoważne przepisy dotyczące działań pozytywnych, ochrony praw, ciężaru dowodu, ochrony przed represjami, rozpowszechniania informacji, dialogu społecznego, dialogu z organizacjami pozarządowymi oraz sankcji.

### **Różnice**

- Dyrektywa w sprawie równości rasowej przewiduje zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.
- Dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy określa zakaz dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.
- Dyrektywą w sprawie równości rasowej wprowadzono zakaz dyskryminacji w odniesieniu do ochrony społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, świadczeń społecznych, edukacji oraz dostępu do dóbr i usług publicznie dostępnych, wraz z zakwaterowaniem, a także dostarczania takich dóbr i usług.
- Dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy obejmuje jedynie obszar zatrudnienia i pracy.
- Dyrektywą w sprawie równości rasowej zobowiązano państwa członkowskie do wyznaczenia organów wspierających równe traktowanie. Dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy nie zawiera takiego obowiązku.
- Dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy przewiduje wprowadzenie racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych.

## PRZESTRZEGANIE ZASADY RÓWNEGO TRAKTOWANIA ZGODNIE Z DYREKTYWĄ W SPRAWIE RÓWNOŚCI RASOWEJ I DYREKTYWĄ W SPRAWIE RÓWNEGO TRAKTOWANIA W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I PRACY

Dane i dowody zbierane przez FRA nieustannie wskazują, że ludzie w całej UE regularnie doświadczają dyskryminacji z powodów i w dziedzinach życia wymienionych w dyrektywie w sprawie równości rasowej oraz w dyrektywie w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Dzieje się tak, mimo że dyrektywy te obowiązują od 2000 r.

Rodzi się w związku z tym pytanie o skuteczność środków i rozwiązań instytucjonalnych wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu egzekwowania przepisów dotyczących niedyskryminacji, łącznie z wprowadzonymi przepisami w zakresie skuteczności, proporcjonalności i odstraszającego charakteru sankcji w przypadkach dyskryminacji (art. 15 dyrektywy w sprawie równości rasowej; art. 17 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy). Kolejne niedociągnięcia w stosowaniu unijnych przepisów prawnych w zakresie niedyskryminacji stwierdzone przez prawników praktyków odnoszą się do stosowanych w różnych państwach członkowskich sankcji, które obecnie „nie gwarantują skutecznego dochodzenia roszczeń ani nie działają jako skuteczny środek odstraszający”<sup>11</sup>.

Dyrektywa w sprawie równości rasowej przewiduje zakaz bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. W art. 3 dotyczącym zakresu dyrektywy określono, że stosuje się ją w odniesieniu do zatrudnienia i uprawiania zawodu, szkolenia zawodowego, warunków pracy i członkostwa w organizacjach pracowników lub pracodawców; ochrony społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej; świadczeń społecznych; edukacji oraz dostępu do dóbr i usług publicznie dostępnych wraz z zakwaterowaniem, a także w odniesieniu do dostarczania takich dóbr i usług.

Dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy wprowadzono zakaz bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Art. 3 dotyczący zakresu dyrektywy stanowi, że stosuje się ją w odniesieniu do obszarów zatrudnienia i pracy, szkolenia zawodowego, warunków pracy i członkostwa w organizacjach pracowników lub pracodawców.

**Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie równości rasowej**, z badań FRA wynikają następujące ustalenia:

- Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne niezmiennie utrzymuje się na wysokim poziomie zarówno w ujęciu czasowym, jak i w różnych grupach ludności w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład dane z EU-MIDIS II pokazują, że w 2016 r. niemal jedna czwarta respondentów (24 %) czuła się dyskryminowana ze względu na pochodzenie etniczne lub imigracyjne w co najmniej jednej sferze życia codziennego w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie. Dane z badania EU-MIDIS I przeprowadzonego w 2007 r. wykazały, że prawie jedna trzecia respondentów (30 %) deklarowała, że czuła się dyskryminowana ze względu na pochodzenie etniczne (w co najmniej jednej sferze życia) w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie<sup>12</sup>. Udoskonalenia metody doboru próby oraz zastosowanie wag projektowych dla poszczególnych prób w analizie danych z EU-MIDIS II w pewnym stopniu ograniczają bezpośrednią porównywalność między tymi dwoma badaniami. Ustalenia wskazują jednak, że z upływem czasu postępy są niewielkie, ponieważ poziomy dyskryminacji pozostają wysokie.
- Z badań FRA wynika, że osoby pochodzące z mniejszości etnicznych lub ze środowisk imigranckich (w tym Romowie i Trawelerzy, muzułmanie, Żydzi i osoby pochodzenia afrykańskiego) regularnie doświadczają znacznej dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne lub rasowe (a także religię lub przekonania) w różnych dziedzinach życia. Na

<sup>11</sup> Equinet (2020), *Przyszłość przepisów dotyczących równości w Europie – sprawozdanie podsumowujące z internetowych obrad okrągłego stołu*, Bruksela, Sekretariat Equinet.

<sup>12</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 13; FRA (2010), *Badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – sprawozdania dotyczące głównych wyników*, Urząd Publikacji, s. 36.



przykład w ciągu pięciu lat poprzedzających odpowiednie badanie 41 % Romów, 45 % osób pochodzenia północnoafrykańskiego, 39 % osób pochodzących z Afryki Subsaharyjskiej<sup>13</sup>, 60 % Romów i Trawelerów<sup>14</sup> oraz 25 % Żydów<sup>15</sup> czuło się dyskryminowanych ze względu na pochodzenie etniczne lub imigracyjne.

- Ludzie opisują dyskryminację jako powtarzające się doświadczenie: chociaż niektórzy doświadczają dyskryminacji codziennie, to średnia liczba przypadków dyskryminacji wynosi 4,6 rocznie<sup>16</sup>.
- Powszechność dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, ale również pomiędzy różnymi grupami badanymi w danym kraju. Na przykład Romowie i Trawelerzy, osoby pochodzenia afrykańskiego, a także imigranci i potomkowie imigrantów z Afryki Północnej doświadczają wyższego poziomu dyskryminacji niż inne grupy ankietowane w tym samym kraju<sup>17</sup>.
- Widoczne oznaki różnic – np. kolor skóry, wygląd fizyczny bądź tradycyjny lub religijny ubiór (np. chusty na głowę) w przestrzeni publicznej – wywołują dużą nierówność w traktowaniu osób pochodzenia afrykańskiego, Romów i muzułmanek w całej UE<sup>18</sup>.
- Ankietowani Romowie i osoby pochodzenia afrykańskiego najczęściej spotykali się z dyskryminacją ze względu na wygląd fizyczny, natomiast imigranci i potomkowie imigrantów z Afryki Północnej i Turcji doświadczali dyskryminacji głównie ze względu na swoje imiona lub nazwiska<sup>19</sup>. Imię/nazwisko respondenta było głównym powodem dyskryminacji w dostępie do mieszkań oraz drugą pod względem ważności przyczyną dyskryminacji we wszystkich innych dziedzinach życia objętych badaniem.
- Przypadki dyskryminacji różnią się w zależności od grupy wiekowej i pokolenia, przy czym np. potomkowie imigrantów pochodzących z Afryki Północnej wskazują, że doświadczają wyższego poziomu dyskryminacji etnicznej i religijnej niż pierwsze pokolenie imigrantów<sup>20</sup>. Za tym ustaleniem może kryć się także szereg czynników, w tym zwiększona świadomość równości i praw u późniejszych pokoleń lub skutki innego statusu prawnego – i wynikających z niego praw – potomków imigrantów oraz – na odwrót – niższych oczekiwań co do równego traktowania u pierwszego pokolenia imigrantów. Ustalenia te wymagają jednak dalszych badań.
- Zazwyczaj nie ma znaczących różnic między doświadczeniami kobiet i mężczyzn w zakresie dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne lub imigracyjne. W niektórych państwach członkowskich występują jednak znaczne różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn w różnych grupach odniesienia i między nimi<sup>21</sup>.
- Większość respondentów – zwłaszcza Romowie i osoby pochodzenia północnoafrykańskiego – doświadczają dyskryminacji rasowej w pracy lub podczas szukania pracy. Osoby pochodzące z Afryki Północnej i Afryki Subsaharyjskiej często doświadczają dyskryminacji w pracy<sup>22</sup>.

13 FRA (2017), *EU-MIDIS II – Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

14 FRA (2020), *Romowie i Trawelerzy w sześciu krajach – badanie dotyczące Romów i Trawelerów*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

15 FRA (2018), *Doświadczenie i postrzeganie antysemityzmu – Drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 60. W drugim badaniu dotyczącym antysemityzmu podano jedynie wskaźnik dyskryminacji za 12 miesięcy.

16 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 14.

17 *Ibid.*, s. 29–32.

18 *Ibid.*, s. 32.

19 *Ibid.*, s. 36.

20 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 30. FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji: Muzułmanie – wybrane ustalenia*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 24.

21 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

22 *Ibid.*, s. 34 i s. 38.

- Innymi dziedzinami życia, w których odnotowuje się szczególnie wysoki wskaźnik dyskryminacji, są dostęp do mieszkań oraz do innych usług publicznych lub prywatnych, takich jak administracja publiczna, transport publiczny, sklepy, restauracje lub bary<sup>23</sup>.

**Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy,** z badań FRA i danych FRA na temat dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy ze względu na niepełnosprawność i wiek zebranych doraźnie na potrzeby opinii FRA 1/2021 wynikają następujące ustalenia:

- Od czasu publikacji w 2014 r. sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie stosowania tej dyrektywy osiągnięto niewielkie postępy w tym obszarze<sup>24</sup>: częstotliwość występowania dyskryminacji w zakresie zatrudnienia ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną w większości państw członkowskich UE pozostała wysoka.
- W 2019 r. odsetek osób uważających się za lesbijki, gejów, osoby biseksualne i transpłciowe (LGBT), które czuły się dyskryminowane w czasie szukania pracy (11 %), jest niemal taki sam, jak w roku 2012 (13 %). To samo dotyczy odsetka osób LGBT, które czuły się dyskryminowane w pracy (21 % w 2019 r. wobec 19 % w 2012 r.)<sup>25</sup>. Osoby określające się jako transpłciowe zostały uwzględnione w tych danych, aby możliwe było porównanie między dwoma omawianymi badaniami.
- Osoby wywodzące się z mniejszości etnicznych bądź pochodzące z grup religijnych lub imigranckich regularnie doświadczają dyskryminacji w zakresie zatrudnienia ze względu na religię lub przekonania, i to w większym stopniu niż ogół społeczeństwa.
- Powszechność dyskryminacji w zakresie zatrudnienia ze względu na religię lub przekonania jest stosunkowo wysoka wśród osób pochodzących z mniejszości etnicznych lub środowisk imigranckich (wskaźnik za pięć lat: 12 %) oraz członków mniejszości religijnych, np. muzułmanów (wskaźnik za pięć lat: 17 %) i Żydów (wskaźnik za 12 miesięcy: 16 %)<sup>26</sup>.
- Dane z badania dotyczącego praw podstawowych wskazują, że zaledwie 1 % respondentów z ogółu społeczeństwa czuło się dyskryminowanych w zakresie zatrudnienia ze względu na religię lub przekonania w ciągu pięciu lat poprzedzających badanie. W tym samym badaniu 15 % respondentów uważających się za muzułmanów powiedziało jednak, że czuło się dyskryminowanych w zakresie zatrudnienia ze względu na religię lub przekonania w ciągu pięciu lat poprzedzających badanie.
- Muzułmanki jako główny powód dyskryminacji w zakresie zatrudnienia wskazują „sposób ubierania się” (chusta na głowę/turban)<sup>27</sup>.
- W odniesieniu do niepełnosprawności z danych z badania dotyczącego praw podstawowych wynika, że dyskryminacja w zakresie zatrudnienia nasila się wraz ze stopniem ograniczenia wykonywania codziennych czynności. Osoby z poważnymi ograniczeniami częściej doświadczają dyskryminacji niż osoby bez poważnych ograniczeń i osoby bez żadnych ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności. Należy zauważyć, że badanie dotyczące praw podstawowych odnosiło się do kwestii związanych z dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność poprzez pytania zawarte w minimalnym europejskim module zdrowia opracowanym przez Eurostat w celu zbierania danych na temat

23 FRA (2020), *Romowie i Trawelerzy w sześciu krajach – badanie dotyczące Romów i Trawelerów*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

24 Komisja Europejska (2014), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Wspólne sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne („dyrektywa w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe”) oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”), COM(2014) 2 final, Bruksela, 17 stycznia 2014 r.*

25 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Długa droga do równości osób LGBTI*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 10.

26 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2018), *Doświadczenie i postrzeganie antysemityzmu – Drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

27 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji: Muzułmanie – wybrane ustalenia*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 24.

samooceny stanu zdrowia. Moduł ten zawiera następujące pytanie: „Jakich ograniczeń w zwykłych aktywnościach z powodu problemów zdrowotnych doświadczałeś(-aś) przez co najmniej ostatnie sześć miesięcy? Proszę je określić: [Kategorie odpowiedzi: »Poważne ograniczenie«; »Ograniczenie, lecz niezbyt poważne«; »Brak ograniczeń«; »Wolę nie podawać«; »Nie wiem«]”. Według Eurostatu to pytanie można stosować jako miarę długotrwałych ograniczeń związanych z fizycznymi lub psychicznymi problemami zdrowotnymi, chorobą lub niepełnosprawnością<sup>28</sup>.

- Jak wskazują dane zebrane w celu sporządzenia opinii FRA 1/2021, osoby niepełnosprawne regularnie doświadczają dyskryminacji w pracy, a jeszcze bardziej w czasie szukania pracy. FRA zebrała te dane za pośrednictwem sieci Franet. Dane takie były dostępne jedynie w nielicznych państwach członkowskich UE<sup>29</sup>.
- Niepełnosprawne kobiety doświadczają dyskryminacji w zakresie zatrudnienia ze względu na niepełnosprawność częściej niż niepełnosprawni mężczyźni.
- Wyniki badania dotyczącego praw podstawowych świadczą o stosunkowo wysokim poziomie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia ze względu na wiek w przypadku ogółu społeczeństwa (wskaźnik za pięć lat: 15 %), przy czym występują znaczne różnice między krajami.
- Z badania dotyczącego praw podstawowych wynika, że dwukrotnie więcej osób twierdzi, iż doświadczają dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, ponieważ są one „za stare”, niż osób, które „są za młode” (10 % wobec 6 %).
- Dane zebrane na potrzeby opinii FRA 1/2021 wskazują na wysoką częstotliwość występowania przypadków dyskryminacji w zakresie zatrudnienia ze względu na wiek w odniesieniu do osób starszych:
  - ★ częstotliwość ta zazwyczaj wzrasta wraz z wiekiem respondentów i jest szczególnie wysoka w przypadku osób w wieku 50 lat i więcej. Dane takie były dostępne jedynie tylko w nielicznych państwach członkowskich UE<sup>30</sup>;
  - ★ częstotliwość doświadczania dyskryminacji ze względu na wiek jest większa podczas szukania pracy niż w pracy;
  - ★ kobiety doświadczają dyskryminacji w zakresie zatrudnienia ze względu na wiek częściej niż mężczyźni.
- Dane z badania dotyczącego praw podstawowych dowodzą też, że w pięcioletnim okresie powszechność dyskryminacji w zakresie zatrudnienia z dowolnego powodu jest niemal dwukrotnie wyższa w przypadku osób uważających się za lesbijki, gejów i osoby biseksualne (LGB) lub „inne” (41 %) niż w odniesieniu do osób uważających się za heteroseksualne (22 %) <sup>31</sup>.
- Osoby LGB doświadczają większej dyskryminacji w pracy niż w czasie szukania pracy, przy czym nie występują znaczne różnice między lesbijkami, gejami i osobami biseksualnymi<sup>32</sup>.
- Dyskryminacja wiekowa osób LGB w zakresie zatrudnienia nasila się wraz z wiekiem i jest szczególnie duża w przypadku osób w wieku 55 lat i więcej<sup>33</sup>.

28 Zob. Eurostat (2013), *Europejskie Ankietowe Badanie Zdrowia (EHIS runda 2) – podręcznik metodyczny*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 16–17.

29 Szczegółowe informacje znajdują się w sekcji 1.2.2 opinii FRA 1/2021.

30 Szczegółowe informacje znajdują się w sekcji 1.2.3 opinii FRA 1/2021.

31 FRA (2020), *Jakie znaczenie dla obywateli UE mają prawa podstawowe? Badanie dotyczące praw podstawowych*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

32 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Długa droga do równości osób LGBTI*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 31.

33 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Długa droga do równości osób LGBTI*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2020), *Jakie znaczenie dla obywateli UE mają prawa podstawowe? Badanie dotyczące praw podstawowych*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

## ↑ OPINIA FRA 1

Zgodnie z art. 5 dyrektywy w sprawie równości rasowej i art. 7 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – w odniesieniu do pozytywnych działań określonych w obu dyrektywach – państwa członkowskie UE mogą wprowadzać środki „mające zapobiegać lub wyrównywać niedogodności związane z” powodami dyskryminacji i dziedzinami życia wymienionymi w tych dyrektywach, co wykazują badania FRA i krajowe źródła danych.

Państwa członkowskie UE mogą rozpoznawać takie niedogodności i tendencje w zakresie dyskryminacji, systematycznie zbierając dane i analizując faktyczne doświadczenia i społeczno-ekonomiczne warunki członków poszczególnych grup społecznych narażonych na dyskryminację, jak opisano w opinii FRA nr 6 na temat danych dotyczących równości.

Zgodnie z art. 15 dyrektywy w sprawie równości rasowej i art. 17 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy państwa członkowskie powinny zintensyfikować starania na rzecz zwiększenia skuteczności środków i rozwiązań instytucjonalnych wprowadzonych w celu egzekwowania przepisów antydyskryminacyjnych oraz zapewnienia, aby „sankcje obowiązujące wobec naruszeń przepisów krajowych przyjętych na mocy” tych dyrektyw były „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

## KWESTIA NIERÓWNEJ OCHRONY PRZED DYSKRYMINACJĄ W PRZEPISACH PRAWNYCH UE

Art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

W art. 19 TFUE sprecyzowano, że „Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

Art. 21 Karty praw podstawowych określa, że „[z]akazana 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”. Art. 21 przewiduje także zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową „[w] zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych”. Karta praw podstawowych obowiązuje instytucje UE we wszystkich ich działaniach oraz państwa członkowskie przy wdrażaniu prawa UE. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji i organów Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.

Ponadto UE podpisała i ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, której jedną z zasad jest niedyskryminacja (art. 3), a w art. 5 zakazuje się wszelkiej dyskryminacji osób niepełnosprawnych.

Pomimo tych przepisów, w unijnych ramach prawnych dotyczących równości nadal występują luki w zakresie wspierania równego traktowania. Obowiązujące prawo wtórne Unii – tj. dyrektywy dotyczące równości rasowej, równości zatrudnienia i równości płci<sup>34</sup> – zawiera luki w zakresie ochrony i prowadzi do sztucznej hierarchii przyczyn dyskryminacji, co ogranicza zakres ochrony przed dyskryminacją na szczeblu UE. W przeciwieństwie do dyskryminacji ze względu na płeć i pochodzenie rasowe lub etniczne, przed którą kompleksowo chronią przepisy prawne UE, dyskryminacja ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną nie podlega ochronie w takim samym stopniu.

Co więcej, ochrona przed dyskryminacją jest nierówna w poszczególnych państwach członkowskich, chociaż większość z nich przyjęła przepisy, które wykraczają poza minimalne normy wprowadzone na mocy dyrektyw dotyczących równości rasowej, równości zatrudnienia i równości płci. Uwzględniając w prawodawstwie krajowym dodatkowe przyczyny dyskryminacji i dziedziny życia, większość państw członkowskich uznaje konieczność ochrony ludzi przed dyskryminacją w zakresie wykraczającym poza istniejące unijne ramy prawne dotyczące równości.

Pomimo wezwań Parlamentu Europejskiego i starań Komisji Europejskiej wnioski Komisji z 2008 r. dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (dyrektywa w sprawie równego traktowania) nadal pozostaje

34 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1; dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przekształcona), Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23; dyrektywa Rady 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37.

zablokowany w Radzie, która musi przyjąć go jednogłośnie. Chociaż 14 państw członkowskich w pełni popiera wniosek, nieokreślona liczba państw członkowskich wciąż jest mu przeciwna<sup>35</sup>.

Dane z badań FRA wskazują, że na przykład wielu Romów, Trawelerów, muzułmanów, Żydów, imigrantów i ich potomków nie może z całą pewnością stwierdzić, czy doświadcza dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne, czy też ze względu na religię lub przekonania. Z danych niezmiennie wynika również, że wiele osób w całej UE doświadcza dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminacji intersekcjonalnej ze względu na różne kombinacje powodów.

Pojęcie dyskryminacji intersekcjonalnej odnosi się do sytuacji, w której występuje i wzajemnie na siebie wpływa w tym samym czasie kilka przyczyn w taki sposób, że są one nierozzerwalne i prowadzą do określonych rodzajów dyskryminacji. Praktycy w tej dziedzinie uznają jednak, iż rozwiązywanie problemu dyskryminacji tylko z jednego punktu widzenia uniemożliwia zrozumienie różnorodnych sposobów, na jakie doświadczamy dyskryminacji w swoim codziennym życiu. Ochrona przed dyskryminacją intersekcjonalną nie jest jednak przewidziana w prawie UE i zaledwie kilka państw członkowskich przyjęło przepisy prawne dotyczące dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminacji intersekcjonalnej.

Istnieje również obawa, że zjawiska dyskryminacji systemowej lub strukturalnej mają wpływ na równe traktowanie. W zaleceniu Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów dyskryminację systemową lub strukturalną zdefiniowano jako „oczywiste nierówności wynikające z ustawodawstwa, polityki i praktyki, nie w sposób zamierzony, ale z powodu szeregu czynników instytucjonalnych w trakcie opracowywania, wdrażania i przeglądu ustawodawstwa, polityki i praktyki”<sup>36</sup>.

Dane zebrane przez FRA ukazują dowody na istnienie dyskryminacji strukturalnej w państwach członkowskich, czego przykładem są ustalenia dotyczące Romów i osób pochodzenia afrykańskiego z badania EU-MIDIS II oraz badania dotyczące Romów i Trawelerów. Wyniki te wskazują, że osoby, które doświadczają jednych z najwyższych wskaźników dyskryminacji, zwykle zmagają się również z wysokimi i ponadprzeciętnymi poziomami deprivacji materialnej:

- Znaczna część badanych Romów i ich dzieci (80 %) żyje z dochodów poniżej progu zagrożenia ubóstwem w danym kraju; co czwarty Rom (27 %) i co trzecie romskie dziecko (30 %) żyje w gospodarstwie domowym, w którym co najmniej raz w miesiącu poprzedzającym badanie EU-MIDIS II doświadczonego głodu; jeden na trzech Romów mieszka w lokalu bez bieżącej wody, a jeden na dziesięciu w mieszkaniu bez energii elektrycznej. Na pytanie, czy całkowity dochód gospodarstwa domowego jest wystarczający, aby związać koniec z końcem, 92 % ankietowanych Romów odpowiedziało, że napotyka pewne trudności pod tym względem, a 45 % napotyka „wielkie trudności”<sup>37</sup>.
- Zdecydowanie inaczej niż w przypadku ogółu społeczeństwa co czwarte dziecko Romów i Trawelerów (23 %) w sześciu krajach objętych badaniem FRA na temat Romów i Trawelerów żyje w gospodarstwie domowym dotkniętym poważną deprivacją materialną. Oznacza to, że członków gospodarstwa domowego nie stać na podstawowe artykuły, takie jak zdrowa żywność czy ogrzewanie, lub że zalegają oni z zapłatą czynszu i nie mogą sobie pozwolić na tydzień wakacji w roku<sup>38</sup>.
- Ponad połowa badanych osób (55 %) pochodzenia afrykańskiego osiąga dochód gospodarstwa domowego poniżej progu zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów socjalnych w kraju, w którym mieszkają. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem jest wysoki w przypadku respondentów drugiego pokolenia (48 %) oraz respondentów

35 Rada Unii Europejskiej (2020), *Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną – informacje prezydencji Rady w sprawie odpowiedzi na jej kwestionariusz*, Bruksela, 4 listopada 2020 r.

36 Rada Unii Europejskiej (2021), *Zalecenie Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów*, Bruksela, 2 marca 2021 r., s. 20.

37 FRA (2016), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji: Romowie – wybrane ustalenia*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

38 FRA (2020), *Romowie i Trawelerzy w sześciu krajach – badanie dotyczące Romów i Trawelerów*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

będących obywatelami (49 %) i jest wyższy niż w przypadku ogółu społeczeństwa. Połowa respondentów pochodzenia afrykańskiego zgłosiła, że żyje w przeludnionych mieszkaniach (45 %), w porównaniu z 17 % ogółu społeczeństwa w ówczesnych 28 państwach członkowskich UE. Jeden na dziesięciu (12 %) respondentów doświadcza deprivacji mieszkaniowej, która oznacza mieszkanie bez wanny i toalety lub mieszkanie, w którym jest zbyt ciemno, gniją ściany lub okna bądź przecieka dach<sup>39</sup>.

## ↑ OPINIA FRA 2

Prawodawca Unii i państwa członkowskie powinny dążyć do zapewnienia porównywalnego, równego i wysokiego poziomu ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w różnych dziedzinach życia. W tym celu państwa członkowskie mogą czerpać inspirację ze strategii i planów działania Komisji Europejskiej opracowanych na potrzeby stworzenia Unii równości. Należą do nich: unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025; unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów na lata 2020–2030; strategia na rzecz równości osób LGBTIQ [lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe, interseksualne i queer] na lata 2020–2025; strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030; plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027; oraz unijna strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025.

UE i jej państwa członkowskie powinny nadal rozpatrywać wszystkie możliwości wznowienia negocjacji dotyczących proponowanej dyrektywy w sprawie równego traktowania. Przyjęcie dyrektywy bez dalszej zwłoki wyeliminowałoby sztuczną hierarchię przyczyn dyskryminacji, która utrzymała się w Unii. Dzięki temu UE i jej państwa członkowskie mogłyby zapewnić kompleksową i równą ochronę przed dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w najważniejszych dziedzinach życia, które obecnie nie są objęte prawem wtórnym UE.

Prawodawca Unii powinien rozważyć rozszerzenie pojęcia dyskryminacji, tak by w obowiązującym i nowym prawodawstwie w obszarze równości i niedyskryminacji uwzględniona została dyskryminacja interseksjonalna. Umożliwiłoby to UE i państwom członkowskim wzmocnienie ochrony prawnej przed dyskryminacją interseksjonalną, w szczególności w odniesieniu do kobiet, które spotykają się z dyskryminacją wynikającą z połączenia różnych przyczyn dyskryminacji.

## DOSTRZEGANIE POTENCJALNYCH NOWYCH SPOSOBÓW DYSKRYMINACJI

W ciągu ostatnich kilku lat nastąpił gwałtowny wzrost wykorzystania algorytmów i sztucznej inteligencji do podejmowania decyzji w różnych obszarach społecznych. FRA wraz z innymi podmiotami wykazała, że stosowanie algorytmów i sztucznej inteligencji może mieć istotny wpływ na zasadę równego traktowania i niedyskryminacji. Zostało to również podkreślone przez unijną grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji.

Wiedza na temat możliwości dyskryminacji w przypadku stosowania algorytmów i sztucznej inteligencji jednak znacznie różni się wśród użytkowników, a wielu z nich nie jest świadomych, w jaki sposób takie systemy mogą prowadzić do dyskryminacji, utrwaląc ją lub nawet wzmacniać, w szczególności dyskryminację pośrednią. Taka dyskryminacja ma miejsce, gdy pozornie neutralna zasada działa na niekorzyść osoby lub grupy osób posiadających te same cechy wyróżniające je na tle innych osób, jak wskazano w dyrektywie w sprawie równości rasowej i dyrektywie w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Z danych FRA – opartych na opublikowanych przez agencję badaniach dotyczących sztucznej inteligencji – wynika, że twórcy oraz użytkownicy sztucznej inteligencji z sektora publicznego i prywatnego często nie przeprowadzają szczegółowej oceny, jeśli w ogóle jej dokonują, czy stosowane przez nich systemy zautomatyzowane są dyskryminujące.

Uznając istotne wyzwanie, jakim jest wykorzystywanie sztucznej inteligencji w sposób niedyskryminacyjny, oraz wzmacnianie, a nie ograniczanie równości, organizacje międzynarodowe, UE i państwa członkowskie w różnym stopniu aktywnie działają w obszarze kształtowania polityki i opracowywania projektów aktów prawnych w sprawie sztucznej inteligencji, które powinny uwzględniać również konieczność niedyskryminacji. W *białej księdze w sprawie sztucznej inteligencji: Europejskie podejście do doskonałości i zaufania*<sup>40</sup>, w której przedstawiono plany dotyczące ewentualnego wniosku ustawodawczego, Komisja Europejska podkreśliła, że sztuczna inteligencja wiąże się z kilkoma zagrożeniami, w tym z dyskryminacją ze względu na różne przyczyny. Problem ten wskazano także w **unijnym planie działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025**.

Te inicjatywy i rozważania zwracają uwagę na ryzyko dyskryminacji przy wykorzystywaniu sztucznej inteligencji w różnych dziedzinach życia oraz na konieczność wprowadzenia dodatkowej regulacji. Potencjalnie szerokie rozpowszechnienie sztucznej inteligencji może prowadzić do dyskryminacji w dziedzinach życia i z powodów wykraczających poza te, które są objęte obowiązującym prawem wtórnym UE w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji.

### ↑ OPINIA FRA 3

UE i jej państwa członkowskie powinny szczegółowo ocenić wpływ zwiększonego zastosowania algorytmów i sztucznej inteligencji w procesie podejmowania decyzji na równe traktowanie i niedyskryminację oraz wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia podstawowych praw w celu ograniczenia tego wpływu. Może się to przyczynić do zmniejszenia ryzyka związanego z potencjalnie dyskryminującą tendencyjnością algorytmów i sztucznej inteligencji wykorzystywanych w procesie decyzyjnym.

Z tego powodu UE powinna również rozważyć finansowanie ukierunkowanych badań nad dyskryminacją za pośrednictwem sztucznej inteligencji i algorytmów.

<sup>40</sup> Komisja Europejska (2020), *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji: Europejskie podejście do doskonałości i zaufania*.



## NIEZGŁASZANIE DYSKRYMINACJI I BRAK WIEDZY O PRAWACH

Z danych z badania FRA wynika, że ofiary dyskryminacji zazwyczaj nie zgłaszają zaistniałych przypadków żadnym władzom ani organom z wielu powodów, m.in. dlatego, że nie wiedzą, do kogo się zwrócić. Dzieje się tak, mimo że we wszystkich państwach członkowskich istnieją organy ds. równości zgodnie z wymogami określonymi w art. 13 dyrektywy w sprawie równości rasowej, który stanowi również, że organy te powinny świadczyć „niezależną pomoc ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg dotyczących dyskryminacji”<sup>41</sup>.

Wyniki badań FRA świadczą o znacznym poziomie niedostatecznego zgłaszania przypadków dyskryminacji w ogóle, przy czym organy ds. równości w całej UE otrzymują o wiele mniej zgłoszeń dotyczących dyskryminacji niż inne ośrodki, w których można składać skargi. Może to oznaczać, że istniejące procesy i systemy zgłaszania przypadków dyskryminacji są często nieskuteczne i nie zawsze pomagają ofiarom dyskryminacji w dochodzeniu roszczeń i dostępie do wymiaru sprawiedliwości.

W szczególności:

- Ustalenia z wszystkich badań FRA wskazują na niskie wskaźniki zgłaszania przypadków dyskryminacji wśród wszystkich badanych grup społecznych<sup>42</sup>.
- Niskie wskaźniki zgłaszania dyskryminacji utrzymują się z upływem czasu w różnych krajach i w poszczególnych grupach społecznych objętych badaniami FRA – średnie wskaźniki zgłaszania w odniesieniu do różnych grup społecznych wynoszą:
  - ★ 12 % (EU-MIDIS II z 2016 r.) ;
  - ★ 23 % (drugie badanie dotyczące antysemityzmu z 2018 r.);
  - ★ 11 % (drugie badanie dotyczące LGBTI w UE z 2019 r.);
  - ★ 10 % (badanie dotyczące praw podstawowych z 2019 r.);
  - ★ 21 % (badanie dotyczące Romów i Trawelerów z 2019 r.).
- W związku z tym przypadki dyskryminacji pozostają w dużej mierze niewidoczne dla instytucji, które mają prawny obowiązek pomagać ofiarom dyskryminacji, w tym dla organów ds. równości.
- Z badania EU-MIDIS II z 2016 r. wynika, że większość skarg kierowano do pracodawców (36 %), około 13 % przypadków zgłoszono związkowi zawodowemu i komitetowi pracowniczym, a 17 % – policji, jeśli zgłoszenie dotyczyło wejścia do klubu nocnego lub baru<sup>43</sup>.
- Zaledwie 4 % wszystkich zgłoszeń dotyczących dyskryminacji zostało złożonych do organu ds. równości, co jest niepokojąco niskim wynikiem.
- Mimo że ogólny wskaźnik zgłaszania przypadków dyskryminacji jest niski, widoczne są różnice między państwami członkowskimi i badanymi grupami – ofiary dyskryminacji wywodzące się z mniejszości etnicznych i środowisk imigranckich (w tym Romowie i Trawelerzy) mieszkające w Finlandii, Niemczech, Irlandii, Szwecji i Danii (kraje wymienione w porządku liczbowym) zazwyczaj zgłaszają przypadki dyskryminacji częściej niż respondenci w innych krajach<sup>44</sup>.

Mała lub duża liczba zgłoszonych przypadków dyskryminacji w państwach członkowskich niekoniecznie odzwierciedla częstotliwość występowania lub charakter dyskryminacji w tych państwach członkowskich. Liczba zgłoszonych przypadków dyskryminacji może natomiast

41 Więcej informacji o terminach ustanowienia organów ds. równości w państwach członkowskich UE można znaleźć w „Europejskim katalogu organów ds. równości” prowadzonym przez Equinet.

42 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2018), *Doświadczenie i postrzeganie antysemityzmu – Drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2020), *Romowie i Trawelerzy w sześciu krajach – badanie dotyczące Romów i Trawelerów*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2020), *EU-LGBTI II – Długa droga do równości osób LGBTI*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2019), *Badanie dotyczące praw podstawowych*.

43 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 22.

44 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 43; FRA (2020), *Romowie i Trawelerzy w sześciu krajach – badanie dotyczące Romów i Trawelerów*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 31.

służyć jako wskaźnik gotowości ludzi do zgłaszania takich incydentów, na co wpływa poziom zaufania do instytucji oraz poziom wiedzy na temat prawa w zakresie równouprawnienia, praw dotyczących równości i organów ds. równości.

Duża liczba zgłoszonych przypadków dyskryminacji może czasami oznaczać, że systemy zgłaszania takich incydentów funkcjonują prawidłowo, podczas gdy mała liczba może potencjalnie wskazywać na coś przeciwnego. Ponadto różnice w liczbie zgłoszeń rok do roku niekoniecznie wskazują na wahania w zakresie powszechności dyskryminacji. Mogą one raczej odzwierciedlać zmiany w systemach zgłaszania dyskryminacji, zwiększoną gotowość i zdolność ofiar oraz świadków do zgłaszania takich incydentów lub zwiększoną zdolność właściwych organów do odpowiedniego postępowania z takimi przypadkami.

Dane z badania FRA wskazują, że główne powody niezgłaszania przypadków dyskryminacji są następujące.

— Z wszystkich badań FRA wynika, że główną przyczyną niezgłaszania przypadków dyskryminacji jest przekonanie, iż nic się nie stanie ani nie zmieni w wyniku takiego zgłoszenia. Ten konkretny powód został podany przez:

- ★ 52 % respondentów w drugim badaniu dotyczącym antysemityzmu, którzy nie zgłosili ostatniego przypadku dyskryminacji<sup>45</sup>;
- ★ 41 % ofiar dyskryminacji w drugim badaniu EU-LGBTI<sup>46</sup>;
- ★ 35 % ofiar dyskryminacji wywodzących się z mniejszości etnicznych lub środowisk imigranckich w badaniu EU-MIDIS II<sup>47</sup>;
- ★ ponad 36 % respondentów z ogółu społeczeństwa w badaniu dotyczącym praw podstawowych, którzy nie zgłosili ostatniego przypadku dyskryminacji, jakiego doświadczyli<sup>48</sup>.

— Innym często wymienianym powodem niezgłaszania przypadków dyskryminacji jest przekonanie, że dyskryminacja jest trudna do udowodnienia oraz że dany incydent może być zbyt błahy lub niewarty zgłoszenia.

Jak wynika z drugiego badania EU-LGBTI przeprowadzonego przez FRA, inne powody niezgłaszania przypadków dyskryminacji to m.in.:

- ★ przekonanie, że nie warto zgłaszać przypadków dyskryminacji, gdyż zdarzają się one cały czas (33 %);
- ★ niechęć do ujawnienia przynależności do społeczności LGBTI (21 %);
- ★ brak zaufania do władz (21 %);
- ★ obawa, że incydent nie zostanie potraktowany poważnie (23 %);
- ★ brak wiedzy na temat tego, jak i gdzie dokonać zgłoszenia (15 %);
- ★ poczucie krzywdy, trauma i zbyt duży stres, aby aktywnie zająć się zgłoszeniem (13 %)<sup>49</sup>.

Ustalenia te wskazują na różny poziom skuteczności obowiązujących przepisów, polityk i organów, których celem jest przeciwdziałanie dyskryminacji i zapewnienie równości wszystkim mieszkańcom państw członkowskich. Świadczą one również o zróżnicowanym poziomie wiedzy o prawach wśród różnych grup badanych w poszczególnych krajach. Dane z badań FRA wskazują, że w przeciwieństwie do wyników dotyczących ogółu społeczeństwa istnienie organów ds. równości pozostaje w dużej mierze informacją nieznaną dla grup społecznych zagrożonych dyskryminacją, takich jak mniejszości etniczne lub imigranci. Ponadto wiedza na temat przepisów antidyskryminacyjnych i dostępnych mechanizmów dochodzenia roszczeń, w tym organów ds. równości, jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach i grupach objętych badaniem.

45 FRA (2018), *Doświadczenie i postrzeganie antysemityzmu – Drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 59.

46 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Długa droga do równości osób LGBTI*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 37.

47 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 49.

48 FRA (2020), *Jakie znaczenie dla obywateli UE mają prawa podstawowe? Badanie dotyczące praw podstawowych (2019)*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

49 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Długa droga do równości osób LGBTI*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 37.

- Ogólnie rzecz biorąc, poziom świadomości na temat bezprawności dyskryminacji wśród respondentów badania EU-MIDIS II jest stosunkowo wysoki (67 %)⁵⁰.
- Natomiast poziom wiedzy respondentów EU-MIDIS II na temat organizacji oferujących wsparcie lub doradztwo ofiarom dyskryminacji, w tym organów ds. równości, jest bardzo niski: 71 % nie wie o istnieniu żadnej takiej organizacji, a 62 % nie zna nazwy żadnego organu ds. równości w swoim kraju⁵¹.
- Świadomość istnienia organów ds. równości wśród ogółu społeczeństwa jest dość wysoka w porównaniu z mniejszościami etnicznymi lub imigrantami i ich potomkami. W 27 państwach członkowskich UE (UE-27) średnio trzech na pięciu respondentów (61 %) uczestniczących w badaniu dotyczącym praw podstawowych wie o istnieniu co najmniej jednego organu ds. równości w swoim kraju – obejmuje to świadomość istnienia organów ds. równości, które zajmują się kwestiami pochodzenia rasowego i etnicznego oraz płci jako przyczyn dyskryminacji. Ponad połowa (52 %) wszystkich respondentów wie o istnieniu organu ds. równości, który w ramach swojego mandatu uwzględnia pochodzenie rasowe lub etniczne jako podstawę dyskryminacji⁵².
- Odsetek ten jest jednak niższy wśród osób, które nie są obywatelami kraju objętego badaniem (34 %), niż wśród osób, które są jego obywatelami (53 %). Podobnie 45 % respondentów badania dotyczącego praw podstawowych, którzy uważają się za członków mniejszości etnicznej, wie o istnieniu organu ds. równości, który uwzględnia pochodzenie rasowe lub etniczne jako przyczynę dyskryminacji, w porównaniu z 53 % osób, które nie określają się jako osoby należące do mniejszości etnicznej⁵³.
- Dane z badania dotyczącego praw podstawowych wskazują ponadto, że w UE-27 wiedza o istnieniu organu ds. równości wśród ogółu społeczeństwa różni się nieznacznie w zależności od stopnia niepełnosprawności. Ponad połowa (55 %) respondentów z poważnymi ograniczeniami w wykonywaniu codziennych czynności deklaruje, że wie o istnieniu organu ds. równości; w dalszej kolejności są respondenci z niezbyt poważnymi ograniczeniami (57 %) oraz respondenci bez żadnych ograniczeń (63 %).
- W ujęciu ogólnym w różnych badaniach FRA wiedza respondentów o istnieniu organu ds. równości różni się w zależności od poziomu ich wykształcenia – respondenci z niższym poziomem wykształcenia są zazwyczaj mniej świadomi istnienia takich instytucji.
- Nawet jeśli wiedza na temat konkretnych organów ds. równości jest większa (na przykład w przypadku ogółu społeczeństwa i osób LGBTI)⁵⁴, fakt ten nie znajduje odzwierciedlenia w postaci znacznie wyższego wskaźnika zgłaszania dyskryminacji.
- Z danych FRA dotyczących organów ds. równości wynika, że organy w Czechach, Danii, Irlandii, na Łotwie, w Polsce i Szwecji znajdują się na wyższym poziomie pod względem liczby pracowników i wielkości budżetu w stosunku do liczby ludności tych krajów. Co najmniej 50 % respondentów biorących udział w badaniu EU-MIDIS II przeprowadzonym przez FRA twierdzi, że wie o istnieniu organów ds. równości w tych krajach (przy czym nieco niższy poziom takiej wiedzy – około 40 % – jest w Irlandii i Szwecji).
- Dla porównania dane FRA świadczą o tym, że organy ds. równości w Austrii, Bułgarii, Niemczech, Grecji, na Węgrzech, we Włoszech, w Luksemburgu, na Malcie, w Niderlandach, Rumunii, Słowenii i Hiszpanii znajdują się na dole zestawienia pod względem liczby pracowników i wielkości budżetu w stosunku do liczby ludności tych krajów, a o istnieniu organów ds. równości w tych krajach wie nie więcej niż 30 % respondentów uczestniczących w badaniu EU-MIDIS II przeprowadzonym przez FRA.

50 FRA (2017), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – główne wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 55.

51 *Ibid.*, s. 51–53.

52 FRA (2020), *Jakie znaczenie dla obywateli UE mają prawa podstawowe? Badanie dotyczące praw podstawowych*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

53 *Ibid.*

54 FRA (2020), *Jakie znaczenie dla obywateli UE mają prawa podstawowe? Badanie dotyczące praw podstawowych (2019)*, Luksemburg, Urząd Publikacji; FRA (2020), *EU LGBTI II – Długa droga do równości osób LGBTI*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 35–37.

Niski poziom świadomości funkcjonowania organów ds. równości ogranicza istotną rolę, jaką powinny one odgrywać w zapewnianiu pomocy ofiarom dyskryminacji. Dostępne dowody potwierdzają związek między zasobami przydzielonymi organom ds. równości (personel i budżet) a społeczną wiedzą o istnieniu tych organów. Oznacza to, że organy ds. równości, które są stabilniejsze pod względem prawnym i finansowym, prawdopodobnie będą w stanie skuteczniej odgrywać rolę w zwiększaniu poziomu świadomości na temat praw przysługujących zarówno potencjalnym ofiarom dyskryminacji, jak i świadkom takich incydentów. Dotyczy to również ich zdolności do wdrażania ukierunkowanych środków mających na celu dotarcie do osób lub grup najbardziej narażonych na dyskryminację.

Należy jednak zauważyć, że wyższy poziom wiedzy o istnieniu organów ds. równości niekoniecznie zawsze koreluje z wyższym poziomem zgłaszania dyskryminacji tym organom. Dzieje się tak nawet w przypadku niektórych organów, które są w korzystniejszej sytuacji pod względem stosunku zasobów ludzkich i finansowych do liczby ludności w danym kraju.

UE i jej państwa członkowskie podjęły konkretne starania, aby zachęcić ofiary do zgłaszania odpowiednim organom i władzom przestępstw z nienawiści, które są jedną z najpoważniejszych form dyskryminacji<sup>55</sup>. W marcu 2021 r. Unijna Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji zatwierdziła zestaw najważniejszych wytycznych dotyczących sposobu zachęcania ofiar do zgłaszania przestępstw z nienawiści organom ścigania<sup>56</sup>. Grupa robocza ds. rejestrowania przestępstw z nienawiści, gromadzenia danych i zachęcania do zgłaszania przestępstw opracowała te zasady w ramach działań wspieranych przez FRA.

Niektóre aspekty najważniejszych wytycznych dotyczących zachęcania do zgłaszania przestępstw z nienawiści są istotne w kontekście zachęcania do zgłaszania przypadków dyskryminacji organom ds. równości. Ma to miejsce pomimo faktu, że mandaty kilku organów ds. równości wyraźnie obejmują przestępstwa z nienawiści, które są zazwyczaj regulowane przepisami prawa karnego.

Wytyczne 5, 6, 8 i 9 są szczególnie interesujące w kontekście zachęcania do zgłaszania przypadków dyskryminacji organom ds. równości. Ogólnie wytyczne te odnoszą się do:

- ustanowienia strukturalnej i sformalizowanej współpracy między organami ds. równości, policją i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w tym skutecznych systemów przekazywania spraw;
- utworzenia dostępnych kanałów dokonywania zgłoszeń dla ofiar i świadków, takich jak kanały dokonywania zgłoszeń przez osoby trzecie;
- prowadzenie działań informacyjnych na rzecz osób, które są narażone na represje motywowane uprzedzeniami.

Ofiary przestępstw motywowanych uprzedzeniami i ofiary nękania mogą zwracać się do organów ds. równości w związku z przypadkami, które nie kwalifikują się jako przestępstwo. Sformalizowane i skuteczne protokoły przekazywania spraw między odpowiednimi organami, w zależności od ich kompetencji w danej sprawie, stanowią dla ofiar dyskryminacji istotny etap w procesie uzyskiwania wsparcia, ochrony i dochodzenia roszczeń. Taka współpraca międzyinstytucjonalna polega na podnoszeniu świadomości na temat praw i wykorzystywaniu wiedzy organów ds. równości wśród ogółu społeczeństwa i osób najbardziej narażonych na dyskryminację.

---

55 FRA (2012), *Nagłaśnianie przestępstw z nienawiści w Unii Europejskiej: uznanie praw ofiar*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

56 Komisja Europejska, Unijna Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji, grupa robocza ds. rejestrowania przestępstw z nienawiści, gromadzenia danych i zachęcania do zgłaszania przestępstw (2021), *Najważniejsze wytyczne dotyczące sposobu zachęcania ofiar do zgłaszania przestępstw z nienawiści – Rola organów ścigania i właściwych organów*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

## ↑ OPINIA FRA 4

Komisja Europejska i państwa członkowskie UE powinny rozważyć opracowanie konkretnych wytycznych dotyczących zachęcania do zgłaszania dyskryminacji organom ds. równości w ramach działań Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności oraz w ścisłej współpracy z siecią Equinet, organami ds. równości i odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Jeżeli chodzi o zachęcanie do zgłaszania dyskryminacji, UE i państwa członkowskie powinny rozważyć wykorzystanie doświadczeń zdobytych przy wykonywaniu wspieranych przez FRA działań w zakresie zachęcania do zgłaszania przestępstw z nienawiści w ramach Unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zwalczenia Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji w kontekście zachęcania do zgłaszania dyskryminacji organom ds. równości. Najważniejsze wytyczne dotyczące zachęcania do zgłaszania przestępstw z nienawiści, zatwierdzone przez Grupę Wysokiego Szczebla, mogą zostać dostosowane do kontekstu zgłaszania dyskryminacji organom ds. równości, w szczególności w odniesieniu do:

- ustanowienia skutecznych systemów przekazywania spraw między organami ds. równości, policją i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;
- zapewnienia dostępności kanałów dokonywania zgłoszeń, w tym kanałów dokonywania zgłoszeń przez osoby trzecie;
- prowadzenia działań informacyjnych na rzecz osób narażonych na dyskryminację.

Państwa członkowskie powinny zwiększyć swoje starania w celu zapewnienia, aby organy ds. równości dysponowały środkami niezbędnymi do zwiększania wiedzy o ich istnieniu i kompetencjach, w szczególności wśród grup społecznych narażonych na dyskryminację, jak również wśród ogółu społeczeństwa.

Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny wspierać niezależne badania z udziałem grup ludności najbardziej dotkniętych dyskryminacją w celu przeanalizowania różnych czynników, które mogą mieć wpływ na decyzje osób, czy zgłaszać dyskryminację organom ds. równości.

Państwa członkowskie UE powinny zintensyfikować starania służące podnoszeniu wiedzy na temat przepisów antydyskryminacyjnych i dostępnych mechanizmów dochodzenia roszczeń, w szczególności wśród wszystkich grup społecznych narażonych na dyskryminację, zgodnie z art. 10 dyrektywy w sprawie równości rasowej i art. 12 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Państwa członkowskie UE powinny zintensyfikować działania na rzecz stosowania narzędzi, takich jak obowiązki w zakresie równości w sektorze publicznym oraz oceny wpływu dotyczące równości, w celu zapewnienia realizacji zasady równego traktowania.

## ZMIANY W ZAKRESIE ROLI ORGANÓW DS. RÓWNOŚCI

Skuteczne wdrażanie obowiązującego prawodawstwa wymaga odpowiednich struktur i mechanizmów mających na celu zwiększenie poszanowania prawa, jak również zaufania do organów zajmujących się wspieraniem równości. W tym zakresie zasadnicze znaczenie ma skuteczność organów ds. równości.

Art. 13 dyrektywy w sprawie równości rasowej stanowi, że „państwa członkowskie wyznaczają organ lub organy mające wspierać równe traktowanie wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Mogą one wchodzić w skład organów zajmujących się na skalę krajową obroną praw człowieka lub ochroną praw jednostek”.

Zgodnie z przepisami dyrektywy kompetencje tych organów ds. równości powinny obejmować udzielanie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg w sprawie dyskryminacji; prowadzenie niezależnych badań nad dyskryminacją oraz publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z tego rodzaju dyskryminacją. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim szeroki margines swobody w zakresie ustanawiania organów ds. równości zgodnie z ich własnymi tradycjami i rozwiązaniami instytucjonalnymi.

W 2018 r. Komisja Europejska opublikowała zalecenie w sprawie norm dotyczących organów ds. równości i wskazała trzy obszary, w których państwa członkowskie mogą wdrożyć środki umożliwiające organom ds. równości pełne promowanie równego traktowania i skuteczne wykonywanie zadań powierzonych im na mocy prawa UE. Obszary te odnoszą się do ich mandatu; niezależności i skuteczności oraz sposobu, w jaki prowadzą i koordynują działania między sobą, organami publicznymi i innymi organizacjami.

Jak zauważa Komisja Europejska<sup>57</sup>, rola i status organów ds. równości nadal znacznie różnią się w państwach członkowskich, przy czym istnieje duże zróżnicowanie pod względem ich struktury, przyczyn dyskryminacji i dziedzin życia objętych ich mandatem, ich funkcji, niezależności oraz przekazanych im zasobów ludzkich, finansowych i technicznych. Ten brak spójności między organami ds. równości w państwach członkowskich prowadzi do powstawania luk w ochronie przed dyskryminacją w UE. Wskazane dowody na utrzymujące się różnice pomiędzy organami ds. równości – pomimo przyjęcia jeszcze w 2018 r. zalecenia Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, które miało na celu zniwelowanie niektórych z tych luk – potwierdzają, że istnieje możliwość zharmonizowania roli i pozycji organów ds. równości w UE oraz rozszerzenia ich mandatów.

Ponadto w unijnym planie działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025 Komisja Europejska ogłosiła, że rozważy możliwość zaproponowania nowych przepisów w celu wzmocnienia organów ds. równości do 2022 r.

Sieć Equinet opracowała dwa zestawy wskaźników, które mogą pomóc UE i jej państwom członkowskim w ich staraniach na rzecz wzmocnienia organów ds. równości.

W przypadku zestawu wskaźników dotyczących mandatów skoncentrowano się na przyczynach dyskryminacji i dziedzinach życia objętych działalnością organów ds. równości, charakterze i zakresie ich kompetencji w odniesieniu do zapewniania niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji, ich uprawnieniach decyzyjnych, zdolności do prowadzenia sondaży i badań oraz ich funkcji doradczej.

Jeżeli chodzi o zestaw wskaźników dotyczących niezależności, skoncentrowano się na ramach prawnych w zakresie ustanowienia organów ds. równości, ich zdolności do wykonywania swoich zadań bez przeszkód, budżecie i zasobach przyznanych organom ds. równości oraz mianowaniu i rozliczalności kierownictwa organów ds. równości.

O istotnej roli organów ds. równości we wdrażaniu zasady równego traktowania świadczą również funkcje przypisane organom ds. równości w różnych inicjatywach UE: w unijnym

<sup>57</sup> Komisja Europejska (2021), *Dokument roboczy Komisji – Organy ds. równości i wdrażanie zalecenia Komisji w sprawie norm dotyczących organów ds. równości*, SWD(2021) 63 final, Bruksela, 19 marca 2021 r.

planie działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025<sup>58</sup>; w Strategii UE w zakresie praw ofiar<sup>59</sup>; w zaleceniu Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów<sup>60</sup>; we wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy UE na lata 2021–2027 (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów)<sup>61</sup>; oraz we wniosku dotyczącym wiążących środków w zakresie przejrzystości wynagrodzeń<sup>62</sup>. W każdej z tych inicjatyw organom ds. równości przypisano aktywne funkcje, które wymagają od nich odpowiednich zasobów, aby mogły one skutecznie i niezależnie wypełniać przydzielone zadania.

W szczególności rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów przewiduje udział organów ds. równości w komitetach monitorujących programy finansowane przez UE. Komitety te będą odpowiedzialne za sprawdzanie, czy programy finansowane przez UE są zgodne z warunkami koniecznymi do uzyskania dostępu do funduszy UE i ich wykorzystania w całym okresie programowania.

## ↑ OPINIA FRA 5

Państwa członkowskie UE powinny dopilnować, aby organy ds. równości mogły skutecznie wypełniać swoje zadania zgodnie z dyrektywą w sprawie równości rasowej oraz w odniesieniu do funkcji przewidzianych dla nich w unijnym planie działania przeciwko rasizmowi; Strategii UE w zakresie praw ofiar; zaleceniu Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów; wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy UE na lata 2021–2027; oraz wniosku dotyczącym wiążących środków w zakresie przejrzystości wynagrodzeń.

Objemuje to zapewnienie, aby organy ds. równości uzyskały wystarczająco szerokie uprawnienia i odpowiednie zasoby ludzkie, finansowe i techniczne, by mogły skutecznie i niezależnie wykonywać wszystkie swoje zadania ustawowe. Konieczność tę podkreślono również w sprawozdaniu Komisji Europejskiej z 2021 r. dotyczącym stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej i dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

W ramach takich działań państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić zalecenie Komisji Europejskiej (UE) 2018/951 z czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości. Przewidziano w nim umożliwienie organom ds. równości przyjmowania i rozpatrywania skarg (w tym skarg składanych przez osoby trzecie) oraz udzielania pomocy ofiarom dyskryminacji; publikowania niezależnych sprawozdań i zaleceń dotyczących wszelkich kwestii związanych z dyskryminacją; gromadzenia danych za pomocą niezależnych badań, co przyczynia się do tworzenia bazy dowodów na potrzeby monitorowania poziomów dyskryminacji; oraz propagowania wiedzy o istnieniu organów ds. równości wśród ludności, dla której zostały powołane.

58 Komisja Europejska (2020), *Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025*, COM(2020) 565 final, Bruksela, 18 września 2020 r.

59 Komisja Europejska (2020), *Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)*, COM(2020) 258 final, Bruksela, 24 czerwca 2020 r.

60 Rada Unii Europejskiej (2021), *Zalecenie Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów*, Bruksela, 2 marca 2021 r.

61 Komisja Europejska (2018), *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz*, COM(2018) 375 final, Bruksela, 29 maja 2018 r.

62 Komisja Europejska (2021), *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania*, COM(2021) 93 final, Bruksela, 4 marca 2021 r.

Państwa członkowskie zachęca się do pełnego wdrożenia środków określonych w zaleceniu Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w celu zagwarantowania, aby organy te mogły wykorzystać swój ogromny potencjał i promować równe traktowanie w praktyce.

Ponadto Komisję Europejską zachęca się do zaproponowania do roku 2022 nowych przepisów mających na celu wzmocnienie organów ds. równości zgodnie z unijnym planem działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025. Za przyjęciem takich przepisów przemawia nierówny poziom ochrony przed dyskryminacją w całej UE, wynikający z różnic w strukturze organów ds. równości, w szczególności jeżeli weźmiemy pod uwagę, że równość jest jedną z podstawowych wartości Unii.

Uwzględniając zróżnicowane tradycje i systemy prawne w państwach członkowskich, zaleca się dalszą wymianę praktyk w celu określenia sposobu, w jaki środki wdrożone w jednym kraju – aby wzmocnić organy ds. równości – mogą zostać wykorzystane w innym państwie. Państwa członkowskie mogą zwrócić się o pomoc w prowadzeniu wymiany praktyk do Komisji Europejskiej, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej i sieci Equinet.

Państwa członkowskie zachęca się do stosowania wskaźników opracowanych przez sieć Equinet w celu pomiaru zgodności z normami dotyczącymi organów ds. równości oraz do przyjmowania środków służących odpowiedniemu wzmocnieniu tych organów.

UE powinna dopilnować, aby sieć Equinet miała odpowiednie zasoby ludzkie, techniczne i finansowe do dalszego tworzenia i wdrażania zestawów wskaźników; dzięki temu sieć Equinet będzie mogła wspierać Komisję Europejską, państwa członkowskie i organy ds. równości w monitorowaniu praktycznego wdrażania zalecenia w sprawie norm dotyczących organów ds. równości. To z kolei przyczyni się do wzmocnienia organów ds. równości.



## WSPIERANIE ZBIERANIA I WYKORZYSTANIA DANYCH O RÓWNOŚCI, W TYM WŁAŚCIWEGO STOSOWANIA OGÓLNEGO ROZPORZĄDZENIA O OCHRONIE DANYCH

Zgodnie z *Europejskim podręcznikiem danych o równości*<sup>63</sup> „dane o równości” oznaczają wszelkie informacje użyteczne i istotne dla opisu i analizy sytuacji w zakresie równości. Takie dane są niezbędne do sporządzenia opartej na dowodach oceny stosowania polityki niedyskryminacji na poziomie UE i państw członkowskich oraz do wzmocnienia pozycji grup społecznych zagrożonych dyskryminacją.

Takie informacje – o ile są zbierane regularnie i systematycznie – mają zasadnicze znaczenie dla pomocy państwom członkowskim w ocenie ich zgodności ze zobowiązaniami w zakresie praw człowieka. Umożliwiają również decydom obserwację tendencji w obszarze wyników stosowania przyjmowanych przez UE i jej państwa członkowskie przepisów, polityk i środków na rzecz równego traktowania. W tym kontekście Europejski Trybunał Obrachunkowy – w sprawozdaniu specjalnym z 2016 r. dotyczącym **unijnych inicjatyw politycznych i wsparcia finansowego na rzecz integracji Romów** – wezwał Komisję Europejską do współpracy z państwami członkowskimi nad opracowaniem wspólnej metodyki oraz do zachęcenia państw członkowskich do zbierania danych statystycznych na temat przynależności etnicznej<sup>64</sup>. W odpowiedzi Komisja Europejska i FRA współpracowały z krajowymi punktami kontaktowymi ds. Romów w ramach grupy roboczej, która sporządziła ramy wskaźników dotyczących równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów oraz uzupełniła je danymi. Trwają dalsze prace w tym zakresie.

Dotychczas niewiele państw członkowskich stosuje kompleksowe systemy lub skoordynowane podejście do zbierania i wykorzystywania danych o równości, jak zauważono w *Wytycznych w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystywania danych na temat równości*, które powołana przez Komisję Europejską Grupa Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności zatwierdziła w 2018 r.<sup>65</sup> Wytyczne te opracowała specjalna podgrupa ds. danych dotyczących równouprawnienia, przy wsparciu ze strony FRA, aby przekazać konkretne wskazówki co do usprawnienia zbierania i wykorzystywania danych o równości na poziomie krajowym.

Niektóre państwa członkowskie rozpoczęły wdrażanie tych wytycznych, które odnoszą się do instytucjonalnego, strukturalnego i operacyjnego wymiaru gromadzenia i wykorzystywania danych o równości. Wytyczne uzupełnia **kompedium obiecujących praktyk**<sup>66</sup> oraz narzędzie diagnostyczne do mapowania.

Podgrupa ds. danych dotyczących równouprawnienia zidentyfikowała wyzwania związane z wykorzystywaniem i gromadzeniem danych o równości, wspólne dla wielu państw członkowskich, w tym brak równowagi w zakresie przyczyn dyskryminacji i dziedzin życia, w odniesieniu do których gromadzone są dane; brak konsekwencji i spójności pod względem definicji, klasyfikacji i kategoryzacji, co wpływa na porównywalność statystyk dotyczących równości w państwach członkowskich i pomiędzy nimi; niewystarczające konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami podczas opracowywania i wdrażania zbiorów danych; nieregularne gromadzenie danych, co nie pozwala na analizę tendencji w czasie; oraz niedokładna interpretacja ram ochrony danych, ponieważ odnoszą się one do danych o równości.

Ten brak danych oznacza, że UE i państwa członkowskie nie mają pełnego obrazu sytuacji, gdy chcą rozwiązać kwestię dyskryminacji z różnych przyczyn i w różnych dziedzinach życia, której doświadczają miliony ludzi w całej UE. Ponadto wynikający z tego niedobór

63 Komisja Europejska (2016), *Europejski podręcznik danych o równości*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 15.

64 Europejski Trybunał Obrachunkowy (2016), *Unijne inicjatywy polityczne i wsparcie finansowe na rzecz integracji Romów: w ostatnim dziesięcioleciu osiągnięto istotne postępy, potrzebne są jednak dodatkowe działania w terenie*, Luksemburg, Urząd Publikacji.

65 Komisja Europejska, Grupa Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności, podgrupa ds. danych dotyczących równouprawnienia (2018), *Wytyczne w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystywania danych na temat równości*, Bruksela, Komisja Europejska.

66 FRA (2020), *„Kompedium praktyk w zakresie danych dotyczących równości”*.

odpowiednich danych uniemożliwia UE i państwom członkowskim skuteczne monitorowanie sytuacji w zakresie równości. Dane o równości mogą również pomóc w udoskonaleniu oceny w zakresie potencjalnej dyskryminacji i uprzedzeń, biorąc pod uwagę fakt, że w procesie podejmowania decyzji coraz częściej wykorzystuje się algorytmy i sztuczną inteligencję.

Brak rzetelnych i systematycznie gromadzonych danych o równości w połączeniu z bardzo niewielką liczbą przypadków dyskryminacji zgłaszanych odpowiednim władzom, organom i sądom daje niepełny obraz rzeczywistego zjawiska dyskryminacji w UE. Jak zauważono w wytycznej nr 1 dotyczącej danych na temat równości, krajowy urząd statystyczny, organ ds. równości lub instytut badawczy może sporządzić zestawienie „istniejących źródeł danych na temat równości w państwach członkowskich [...] i ustanowić scenariusz odniesienia dla bardziej systematycznego podejścia do gromadzenia danych na temat równości”<sup>67</sup>.

W celu wyeliminowania niedociągnięć zidentyfikowanych w wyniku takiego mapowania w wytycznej nr 2 dotyczącej danych na temat równości zasugerowano, że odpowiednie władze mogą powołać międzyinstytucjonalną grupę roboczą składającą się na przykład z „ministerstw, krajowych urzędów statystycznych, organów ds. równości, krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka, instytucji badawczych i środowiska naukowego, jak również innych właściwych podmiotów i dostawców danych, takich jak przedstawiciele odpowiednich władz lokalnych, sądownictwa, policji itp.”<sup>68</sup>.

**W wytycznych dotyczących gromadzenia i dezagregacji danych na potrzeby monitorowania postępów w osiągnięciu celów Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju** z 2018 r. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka podkreśla zasadę praw człowieka, która brzmi „nie szkodzić”<sup>69</sup>. Jak uznano w *Wytycznych w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystania danych na temat równości*, „nieszkodzenie” oznacza, że żadne działanie związane z gromadzeniem danych nie powinno powodować występowania dyskryminacji, uprzedzeń lub powstawania stereotypów ani nasilać istniejących zjawisk tego rodzaju, a zgromadzone dane powinny być wykorzystywane z korzyścią dla grup, które opisują, oraz społeczeństwa jako całości<sup>70</sup>.

---

67 Komisja Europejska, Grupa Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności, podgrupa ds. danych dotyczących równouprawnienia (2018), *Wytyczne w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystywania danych na temat równości*, Bruksela, Komisja Europejska, s. 9.

68 *Ibid.*, s. 10.

69 Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (2018), *Podejście do danych oparte na prawach człowieka – Nie pominąć nikogo w agendzie 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*, Nowy Jork, Organizacja Narodów Zjednoczonych.

70 Komisja Europejska, Grupa Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności, podgrupa ds. danych dotyczących równouprawnienia (2018), *Wytyczne w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystywania danych na temat równości*, Bruksela, Komisja Europejska, s. 4.

## ↑ OPINIA FRA 6

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić systematyczne gromadzenie rzetelnych, aktualnych i porównywalnych danych dotyczących równości, zdezagregowanych według płci, pochodzenia rasowego i etnicznego, religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej. Państwa członkowskie powinny gromadzić te dane za pomocą środków opisanych poniżej, na podstawie autoidentyfikacji osób zagrożonych dyskryminacją. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentujące te grupy społeczne powinny uczestniczyć w opracowywaniu odpowiednich definicji i wskaźników.

Państwa członkowskie powinny korzystać z możliwie najpełniejszego zakresu źródeł danych o równości, w tym – na poziomie krajowym, oprócz danych FRA – ze spisów ludności; rejestrów administracyjnych; badań gospodarstw domowych i osób fizycznych; badań wiktyimizacyjnych; badań dotyczących postaw; danych na temat skarg i badań prowadzonych przez organy ds. równości; badań sytuacyjnych; monitorowania kwestii różnorodności przez pracodawców i usługodawców; oraz danych uzyskanych w ramach strategii badań jakościowych, takich jak studia przypadków, wywiady pogłębione i wywiady eksperckie.

Państwa członkowskie powinny usprawnić regularne i kompleksowe zbieranie danych o równości przez krajowe urzędy statystyczne i inne odpowiednie agencje rządowe. Oznacza to systematyczne zestawianie statystyk w odniesieniu do równości na podstawie spisów ludności i gospodarstw domowych, rejestrów administracyjnych i oficjalnych ogólnounijnych badań, takich jak statystyki Unii Europejskiej dotyczące dochodów i warunków życia, badanie aktywności ekonomicznej ludności i inne reprezentatywne badania. Aby umożliwić monitorowanie wyników w zakresie równości, takie źródła danych powinny (i) obejmować niedostatecznie reprezentowane grupy narażone na dyskryminację oraz (ii) zawierać informacje na temat przypadków dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

W celu opracowania strategii pozwalających na odpowiednie uwzględnienie sytuacji, w których różne przyczyny dyskryminacji wzajemnie na siebie oddziałują lub występują równolegle, czyli dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminacji intersekcyjnej, państwa członkowskie UE powinny zastosować kompleksowy zestaw narzędzi do gromadzenia danych o równości, w tym zakrojone na szeroką skalę badania ilościowe obejmujące różne grupy społeczne i powody dyskryminacji, a także testy dyskryminacyjne, które są uznawane za metodę uzyskiwania obiektywnych dowodów dyskryminacji.

Państwa członkowskie UE powinny zintensyfikować starania na rzecz skoordynowanego podejścia do zbierania danych o równości oraz wykorzystywać takie dane jako podstawę opracowania polityki opartej na dowodach w celu promowania równości i niedyskryminacji. W tym kontekście państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić wytyczne w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystywania danych na temat równości zatwierdzone przez Grupę Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności. Państwa członkowskie zachęca się do stosowania narzędzia do mapowania oraz kompendium praktyk, uzupełniających powyższe wytyczne. Instytucje i organy UE powinny rozważyć wykorzystanie tych wytycznych we własnych strukturach.

Zgodnie z wytyczną nr 2 określoną w Wytycznych w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystywania danych na temat równości państwa członkowskie powinny rozważyć umożliwienie organom ds. równości współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie zbierania i wykorzystania danych o równości. Można to osiągnąć, tworząc struktury (np. międzyinstytucjonalną grupę roboczą) pozwalające na systematyczną i długookresową współpracę między właściwymi podmiotami w danym kraju. Państwa członkowskie, które powierzają organom ds. równości taką funkcję koordynacyjną, powinny zapewnić, aby organy te miały niezbędne zdolności, wiedzę ekspercką i zasoby.

## ZBIERANIE DANYCH O RÓWNOŚCI NA PODSTAWIE OGÓLNEGO ROZPORZĄDZENIA O OCHRONIE DANYCH

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych – ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO) – weszło w życie dnia 25 maja 2018 r. W związku z tym zaczęto rozważać sposób zgodnego z prawem zbierania i przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych (art. 9 RODO), takich jak dane dotyczące pochodzenia rasowego lub etnicznego, zdrowia, religii lub przekonań bądź orientacji seksualnej. Na przykład w *Wytycznych w sprawie usprawnienia procesu gromadzenia i wykorzystywania danych na temat równości* zatwierdzonych przez Grupę Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności zauważono, że „wymogi w zakresie ochrony danych są [czasami] rozumiane jako zakaz zbierania danych osobowych, takich jak dane o pochodzeniu etnicznym, religii lub orientacji seksualnej osób”<sup>71</sup>. Zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. j) RODO przetwarzanie szczególnych kategorii danych jest jednak zakazane, **chyba że** „przetwarzanie jest niezbędne do [...] celów statystycznych zgodnie z art. 89 ust. 1, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie, konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą”.

Państwa członkowskie mogą zatem zbierać i przetwarzać dane na temat równości w przypadku szczególnych kategorii danych osobowych ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, do celów statystycznych oraz do celów badań naukowych lub historycznych, zapewniając przy tym, aby osoba, której dane dotyczą, wyraziła wyraźną zgodę na przetwarzanie tych danych osobowych w jednym lub kilku konkretnych celach (art. 9 ust. 2 lit. a)).

Ponadto w motywie 26 RODO wyjaśniono, że zasady ochrony danych mają zastosowanie do specjalnych kategorii danych o zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osobach fizycznych i nie powinny mieć zastosowania do informacji anonimowych ani do danych osobowych zanonimizowanych w taki sposób, że osób, których dane dotyczą, w ogóle nie można zidentyfikować lub już nie można zidentyfikować, takich jak dane wykorzystywane w statystykach zbiorczych w celu rozpoznawania i rejestrowania tendencji w zakresie równości.

Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD) opublikował **wstępną opinię w sprawie ochrony danych i badań naukowych** w celu zapewnienia pewności prawa co do warunków, na jakich przetwarzanie takich danych jest dozwolone, oraz co do zabezpieczeń, jakie należy stosować przy zbieraniu takich danych. Ta opinia EIOD ma istotne znaczenie dla podmiotów zbierających i przetwarzających dane, do których należą instytuty badawcze, środowiska akademickie, agencje rządowe na poziomie krajowym i lokalnym, organy ds. równości, instytucje praw człowieka, agencje i organy UE (w tym FRA) oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, s. 7.

## ↑ OPINIA FRA 7

W RODO dopuszcza się zbieranie i przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych pod pewnymi warunkami, w tym do celów statystycznych lub badawczych (art. 9 ust. 2 lit. a), g) oraz j)).

Podmioty zbierające i przetwarzające dane w państwach członkowskich UE powinny zwracać się o poradę do odpowiednich krajowych organów ochrony danych oraz o dalsze wskazówki do Europejskiej Rady Ochrony Danych (EROD) i EIOD dotyczące zabezpieczeń, które należy stosować przy zbieraniu i przetwarzaniu specjalnych kategorii danych osobowych, w tym do celów badań naukowych (art. 9 ust. 2 lit. j) RODO). Powinny przy tym należycie uwzględnić **wstępną opinię EIOD w sprawie ochrony danych i badań naukowych z dnia 6 stycznia 2020 r.** oraz przyszłe wskazówki EROD dotyczące ochrony danych i badań naukowych.

Zbieranie i przetwarzanie wszelkich danych na temat równości powinno się odbywać przy pełnym poszanowaniu zasad i zabezpieczeń określonych w RODO.



EUROPEAN UNION AGENCY  
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

## PROMOWANIE I OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UE —

Pełna wersja opinii FRA 1/2021 z dnia 30 kwietnia 2021 r.  
znajduje się pod adresem:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

DALSZE INFORMACJE



### 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://facebook.com/fundamentalrights)

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

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



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej