




# 2017. évi alapjogi jelentés Az FRA véleménye

*2016-ban az alapvető jogok védelmének támogatására uniós és nemzeti szinten számtalan erőfeszítés történt, néhány intézkedés viszont éppen e védelem aláásásával fenyegetett. Az FRA 2017. évi alapjogi jelentése áttekinti a terület legfontosabb fejleményeit, és felhívja a figyelmet az eredményekre, illetve az aggályos kérdésekre. Ez a közlemény ismerteti az FRA-nak az érintett tematikus területeken bekövetkezett legfontosabb fejleményekkel kapcsolatos véleményét, és összefoglalja a véleményt megalapozó bizonyítékokat. Ennek során tömör, de informatív áttekintést nyújt az EU és tagállamai előtt álló fő alapjogi kihívásokról.*

## Tartalomjegyzék

 Félúton az ígéret és a megvalósítás között: az alapvető jogok 10 éve az EU-ban	2
1. Az EU Alapjogi Chartája és a tagállamok által történő felhasználása	4
2. Egyenlőség és megkülönböztetésmentesség	6
3. Rasszizmus, idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia	8
4. A romák társadalmi beilleszkedése	11
5. Menedékjog, vízumok, migráció, határok és integráció	13
6. Információs társadalom, a magánélet és az adatok védelme	16
7. A gyermek jogai	18
8. Az igazságszolgáltatáshoz való jog és az áldozatok jogai	20
9. Fejlemények a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásában	23



## Félúton az ígéret és a megvalósítás között: az alapvető jogok 10 éve az EU-ban

***Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) fennállásának 10. évfordulója lehetőséget ad arra, hogy átgondoljuk az EU-ban 2007 óta történt fontosabb alapjogi fejlemények háttérében munkáló erőket. Ezek alapján – mindent összevetve – két párhuzamos irányvonal rajzolódik ki. Ami az intézményi oldalt illeti, az EU eszközöket hozott létre az alapvető jogok megfelelőbb támogatása és védelme érdekében. A gyakorlatban mindazonáltal még mindig vannak súlyos hiányosságok az alapvető jogok megvalósításában, és ezek néhány területen tovább fokozódnak. Ezt a feszültséget csak úgy lehet enyhíteni, ha a betű szerinti jogot hatékony intézkedésekbe ültetjük át, hogy e jogok az Unióban élő emberek mindennapi életében minden esetben érvényesüljenek. Túl azon a felismerésen, hogy az alapvető jogok a sikeres jogalkotás és politikai döntéshozatal előfeltételei, mindenképpen előnyös az emberi jogok „üzleti szempontból való megindokolása”, a jogok „gyakorlati érvényesítése” és a szociális és gazdasági jogok következetesebb alkalmazása. A kézzelfogható előnyökkel járó, szilárdan beágyazott emberi jogi kultúra nélkül az EU-ban élők közül sokan úgy érezhetik, hogy az uniós értékekhez nem sok közük van.***

A közelmúlt politikai, társadalmi és gazdasági fejleményei megmutatták, hogy amit az elmúlt évtizedben gyakran az alapvető jogok nagyobb mértékű tiszteletben tartása felé vezető természetes folyamatnak tekintettünk, könnyen az ellenkezőjébe fordulhat. Ez a regresszió részben abból a tényből ered, hogy miközben az uniós és nemzeti jogalkotók a hivatalos szinten elért előrehaladást ünnepték, az emberek életében ez gyakran semmilyen érzékelhető javulást nem hozott. Az alapvető jogok sokak számára ma is csak valamilyen törvénybe foglalt, elvont fogalmat jelentenek, nem pedig olyan hatékony gyakorlati eszközök összességét, amelyek a mindennapi életükben változást érhetnek és érnek el. Erre az elszomorító tényre nyomatékosan emlékezteti az Alapjogi Ügynökséget az olyan személyekkel való párbeszéd, akiknek a jogait gyakran észrevétlenül is megsértik, és akiknek a tapasztalatai megjelennek az ügynökség nagyszabású felméréseiben és terepmunkáiban.

Az elmúlt 10 év alapjogi teljesítményére visszanezve úgy tűnhet, hogy az évtizedet eltérő narratívák uralták, az alábbi következményekkel.

Egyrészt, az EU az emberi jogok iránt régóta fennálló, határain túlmutató elkötelezettségét belső politikai csomaggal váltotta fel, hogy védje és támogassa az alapvető jogokat a 28 uniós tagállamban. Ezt a változást két fontos esemény tükrözi:

- az EU Alapjogi Chartájának hatálybalépése; és
- az Alapjogi Ügynökség megalakulása.

A következő mérföldkő az lesz, hogy az EU csatlakozik az emberi jogok európai egyezményéhez, amint azt a Lisszaboni Szerződés előírja.

Másrészt viszont az alapvető jogok gyakorlati megvalósítása továbbra is komoly aggodalomra ad okot. Ezt súlyosbítja a politikai környezet, ahol úgy tűnik, hogy a választók és képviselők egy része már nemcsak az egyes jogokat vonja kétségbe, hanem magának a jogokon alapuló alkotmánynak a fogalmát is.



A jövőre nézve az EU-nak és tagállamainak hatékony módot kell találniuk arra, hogy:

- foglalkozzanak a közintézmények iránti bizalmatlansággal és a fenyegetettségérzéssel, amit az emberekben például a bevándorlás vagy a globalizáció kelt;
- nyomatékossítsák az EU minden lakosát megillető alapvető jogok előnyeit.

Az uniós tagállamok a „Charta-kultúrát” még nem építették be teljesen a közigazgatási, jogalkotási és bírósági eljárásaikba. Egyelőre az EU sem használja ki teljesen a Charta szerinti jogokban (köztük a szociális-gazdasági jogokban) rejlő lehetőségeket, sem ezek iránymutató funkcióját valamennyi tevékenységére nézve. Az EU nem vesz szisztematikusan igénybe független társadalmi-jogi tanácsadást a jogalkotási folyamat során. Ezen felül, mivel az EU még nem csatlakozott az Emberi Jogok Európai

Egyezményéhez (EJEE), így az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joghatósága sem terjed ki rá. Emellett továbbra is fennáll a szakadék az EU belső alapjogi politikája és az emberi jogok iránti külső elkötelezettsége között.

E két narratíva összekapcsolása sürgős fellépésre hív fel, hogy megszűnjön az elvi alapjogi keret és a gyakorlati alapjogi kimenetek közötti különbség. Ez minden szereplő részéről megköveteli, hogy újjólag és együttesen elkötelezzék magukat amellett, hogy az alapvető jogok valódi változást hozzanak az emberek életében. Csak ha ebben a szellemben, megújult erőfeszítésekkel küzdünk e cél érdekében, akkor remélhetjük, hogy 2027-ben sikeres évtizedre tekinthetünk majd vissza, amely során az EU és tagállamai meg tudták valósítani az „emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának” közös értékeit.

# 1. Az EU Alapjogi Chartája és a tagállamok által történő felhasználása

***Az Európai Unió Alapjogi Chartája kiegészíti a nemzeti emberi jogi dokumentumokat és az emberi jogok európai egyezményét (EJEE). A benne rejlő lehetőségeket egyelőre nem sikerült teljesen kiaknázni, mivel a nemzeti bíróságok, parlamentek és kormányok csak kevés esetben és gyakran felszínesen hivatkoznak rá. Vannak azonban olyan esetek, amikor a Charta hasznosnak bizonyul, és előnyére válik, hogy az uniós jog részét képezi, különösen bírósági határozatokban. Az uniós tagállamoknak ugyanakkor továbbra sincs külön stratégiájuk a Charta népszerűsítésére – bár úgy tűnik, egyre inkább ráébrednek arra, hogy a jogi szakembereket fel kell készíteni a Chartával kapcsolatos kérdésekre.***

Az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlata szerint az EU Alapjogi Chartája olyankor kötelező az uniós tagállamokra nézve, ha az uniós jog hatályán belül járnak el. Az uniós jogalkotás közvetlenül vagy közvetve az EU-ban élő emberek mindennapi életére is kihat. Az uniós jog a szakpolitikai területek többségére érvényes. Mindezek fényében az EU Alapjogi Chartájának releváns előírásnak kellene lennie a tagállami bírák vagy köztisztviselők napi feladatainak ellátásakor. Az FRA bizonyítékai mindazonáltal arra mutatnak, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás nemzeti szinten csak meglehetősen korlátozottan használja a Chartát. A nagyobb tudatosság nemzeti szinten hozzájárulna a Charta nagyobb fokú, következetesebb alkalmazásához.

## Az FRA véleménye – 1.1.

*Az EU-nak és tagállamainak szorgalmazniuk kell a tapasztalatokra és módszerekre vonatkozó, nagyobb arányú információcserét a bírák és a közigazgatási szervek között a tagállamokon belül, de az országhatárokon keresztül is. Az információcsere ösztönzéséhez a tagállamoknak a lehető legjobban ki kellene használniuk a meglévő finanszírozási lehetőségeket, például a Jogérvényesülés programba tartozókat.*

Az EU Alapjogi Chartájának 51. cikke (alkalmazási kör) szerint az uniós jogot végrehajtó nemzeti jogszabályoknak mindig összhangban kell lenniük a Chartával. A Charta nemzeti szintű jogalkotási folyamatokban játszott szerepe a korábbi évekhez hasonlóan 2016-ban is korlátozott maradt: a Charta nem olyan előírás, amelyet kifejezetten és rendszeresen alkalmaznának a készülő jogszabályok jogszerűségét ellenőrző vagy hatását felmérő eljárások során – miközben a nemzeti emberi jogi eszközök szisztematikusan szerepelnek az ilyen eljárásokban. Ráadásul, akárcsak az elmúlt években, a nemzeti bíróságok sok döntésükben úgy használták a Chartát, hogy nem indokolták meg, hogy az ügy konkrét körülményei között miért alkalmazandó a Charta.

## Az FRA véleménye – 1.2.

*A nemzeti bíróságok, illetve a kormányok és/vagy parlamentek mérlegelhetnék az 51. cikk (alkalmazási kör) szerinti következetesebb „szűrést”, hogy korai szakaszban felmérjék, hogy egy bírósági ügy vagy jogalkotási dokumentum az EU Alapjogi Chartája alapján kérdéseket vet-e fel. A Charta alkalmazhatóságának ellenőrzésére szolgáló gyakorlati lépéseket bemutató, egységesített kézikönyvek kidolgozása – eddig csak nagyon kevés tagállamban van ilyen – eszközt biztosítana a jogi szakma számára ahhoz, hogy fel tudja mérni a Charta relevanciáját egy konkrét ügy vagy jogalkotási javaslat szempontjából.*

Az EU Alapjogi Chartájának 51. cikke szerint az uniós tagállamok kötelesek tiszteletben tartani és betartani a Chartában foglalt elveket és jogokat, és ugyan-csak kötelesek aktívan „előmozdítani” ezen elvek és jogok alkalmazását. Ennek fényében több olyan politika létrehozását kell elvárni, amely nemzeti szinten támogatja a Chartát és a benne foglalt jogokat. Miközben az ilyen szakpolitikák ritkák, úgy tűnik, hogy az érintett szakmai csoportoknak szóló emberi jogi képzés biztosítására nagyobb erőfeszíté-  
téseket tesznek.

#### Az FRA véleménye – 1.3.

*Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a vonatkozó jogalkotási dokumentumok és szakpolitikák esetében ellenőrizzék a Chartának való megfelelést, és fokozott erőfeszítéseket tegyenek arra, hogy a Charta szerinti kötelezettségek általánosan érvényesüljenek minden olyan esetben, amikor az államok az uniós jog hatályán belül járnak el. Ennek része lehetne célirányos politikák kidolgozása a Charta szerinti jogok közismertebbé tételé-  
nek, valamint annak előmozdítása érdekében, hogy célzott képzési modulok szerepeljenek a nemzeti bírások és más gyakorló jogi szakembereknek szóló tantervekben. Mint az FRA az előző években már hangsúlyozta, a Chartáról szóló képzést a tagállamoknak ajánlatos beépíteniük a tágabb emberi jogi keretbe, amelybe beletartozik az emberi jogok európai egyezménye (EJEE) és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata is.*

## 2. Egyenlőség és megkülönböztetésmentesség

**Az uniós tagállamoknak 2016 végéig nem sikerült megállapodásra jutniuk az egyenlő bánásmódról szóló irányelvjavaslattal kapcsolatban. Sok tagállam ettől függetlenül folytatta a megkülönböztetéssel szembeni védelem annak különböző okaira és az élet különböző területre való kiterjesztését. A belföldi bírósági határozatok számos esetben kiálltak a fogyatékossgal élő személyek jogai mellett, és nemzetközi, európai és országos szinten különféle erőfeszítések történtek az LMBTI személyek egyenlőségének előmozdítására. Az egyes ruhadarabok viselésének betiltására irányuló intézkedések és javaslatok okán fellángolt a vita a vallás és meggyőződés szabadságáról a terrorfenyegetés okozta félelem közepette. Az év végére egyre általánosabb lett az a felismerés, hogy ha csak az egyetlen okból történő megkülönböztetéssel foglalkozunk, ezzel nem tudjuk leképezni a megkülönböztetés összes formáját, amely az Unióban élő embereket a mindennapokban éri.**

A személyek közötti, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékossgra, életkorra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló tanácsi irányelvre – az egyenlő bánásmód irányelvre – irányuló javaslatról 2016-ban immár nyolcadik éve folytak a tárgyalások. Az irányelv elfogadása garantálná, hogy az EU és tagállamai átfogó jogi keretet nyújtsanak a felsorolt okok alapján történő megkülönböztetéssel szemben, egyenlő feltételek mellett. A tárgyalások az év végéig nem érték el az irányelv elfogadásához az EU Tanácsában előírt egyhangúságot, mivel két tagállamnak általános fenntartásai voltak a javaslattal szemben. Ennek következtében az uniós jogban továbbra is hierarchia érvényesül a megkülönböztetéssel szembeni védelem indokai tekintetében. Az Alapjogi Charta 21. cikke (a megkülönböztetés tilalma) alapján tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékossg, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikke kimondja, hogy a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.

### Az FRA véleménye – 2.1.

*Az uniós jogalkotónak minden megoldást mérlegelnie kell annak érdekében, hogy az egyenlő bánásmódról szóló, javasolt irányelvet gyorsan elfogadják, hogy az aztán az élet legfontosabb területein egyenlő védelmet garantáljon a valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetéssel szemben.*

A korábbi évekhez hasonlóan a tagállamok 2016-ban a megkülönböztetés újabb okaira és az élet különböző területeire terjesztették ki a megkülönböztetéssel szembeni védelmet. Néhány tagállam például védett okként felvette a nemzeti jogszabályaiba a személyek társadalmi-gazdasági helyzetét, illetve a nem megváltoztatását is. Más tagállamok olyan területekre terjesztették ki a megkülönböztetés tilalmáról szóló jogszabályt, mint a fogyasztóvédelem, az életkoron alapuló létszámcsökkentés és a nyugdíjkorhatár. Az ilyen lépések tovább támogatják a megkülönböztetéssel szembeni fellépést, és az élet számos fontos területén elősegítik az egyenlő bánásmódot.

### Az FRA véleménye – 2.2.

*Az uniós tagállamoknak mérlegelniük kell a megkülönböztetéssel szembeni védelemnek a megkülönböztetés újabb okaira való kiterjesztését, hogy bővítsék a megkülönböztetés elleni nemzeti jogszabályaik hatókörét.*

Az EU területén 2016-ban érzékelt terrorizmusveszély miatti fokozódó feszültséggel összefüggésben több nemzeti bíróság foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy mikor elfogadható bizonyos ruhátípusok tilalma, a kapcsolódó ügyek pedig folyamatban vannak az EU Bírósága (EUB) előtt. Ezen ügyek kapcsán kiderült, hogy az ilyen tilalmak bevezetése azzal a veszéllyel jár, hogy aránytalanul érinti és megkülönböztetéssel sújtja azokat a muszlim nőket, akik vallási identitásuk vagy meggyőződésük kifejezéséül bizonyos ruhadarabok viselése mellett döntenek. Az EU Alapjogi Chartájának 10. cikke mindenki számára garantálja a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogot. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallás vagy meggyőződés istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását, mind egyénileg, mind másokkal együtt, közösségi szinten. Az EU Alapjogi Chartájának 21. cikke tiltja a valláson vagy meggyőződésen alapuló megkülönböztetést. Az EU Alapjogi Chartájának 22. cikke pedig úgy rendelkezik, hogy az Unió tiszteltben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.

#### Az FRA véleménye – 2.3.

*Az uniós tagállamoknak a valláshoz kapcsolódó jelképekre vagy ruhadarabokra vonatkozó tilalom mérlegelésekor maximális figyelmet kell fordítaniuk az alapvető jogok és szabadságok megóvásának szükségességére. Az erre irányuló jogalkotási vagy közigazgatási javaslatok semmilyen esetben nem korlátozhatják aránytalan mértékben az egyén szabad vallásgyakorlását. Az ilyen tilalmak mérlegelésekor kezdettől fogva figyelembe kell venni az alapjogi szempontokat és az arányosság szükségességét.*

A 2016. évben egyre általánosabb lett az a felismerés, hogy amennyiben a megkülönböztetéssel csak egyetlen ok szempontjából foglalkozunk, ezzel nem tudjuk leképezni a megkülönböztetés összes formáját, amely az Unióban élő embereket a mindennapokban éri. Ezt bizonyítja az az országos szinten tovább folytatódó tendencia, hogy a megkülönböztetés elleni jogszabály hatókörét kibővítve további védett okokat és/vagy az élet más területeit is felveszik a vonatkozó nemzeti jogszabály hatályába. Az EU és tagállamai a jogi és politikai eszközök kidolgozásakor még most sem foglalkoznak kifejezetten a halmozott megkülönböztetéssel. 2016 végére a halmozott megkülönböztetéssel csak kilenc uniós tagállam foglalkozott külön a nemzeti jogszabályaiban. Ezzel a megközelítéssel pedig jobban meg lehetne ismerni, hogy az emberek hogyan érzékelik a megkülönböztetést a mindennapokban, ezáltal olyan intézkedéssorozatot lehetne összeállítani, amely valóban támogatja a befogadást.

#### Az FRA véleménye – 2.4.

*Az EU-nak és tagállamainak a megkülönböztetés elleni, az egyenlő bánásmódot támogató és a befogadást ösztönző jogi és politikai eszközök kidolgozásakor és végrehajtása során el kell ismerniük a halmozott és interszekcionális megkülönböztetés létezését.*

### 3. Rasszizmus, idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia

**Az Európai Unióban 2016 folyamán rendszeresek voltak a menekültekkel, menedékkérőkkel és migránsokkal szembeni rasszista és idegengyűlölő reakciók. A muszlimok fokozódó ellenségességet és intoleranciát tapasztaltak, a romák közül pedig változatlanul sokakat érintett a megkülönböztetés és a cigányellenesség. Az Európai Bizottság magas szintű munkacsoportot hozott létre a rasszizmus, az idegengyűlölet, valamint az intolerancia más formái ellen, hogy támogassa az e téren tett nemzeti erőfeszítéseket, és fellépjen a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények ellen. Az EU tagállamai különféle módokon foglalkoztak a gyűlölet-bűncselekményekkel: felülvizsgálták az indítékul szolgáló előítéletek osztályozását, figyelemfelhívó kampányokat rendeztek és külön képzést biztosítottak a rendőrségi dolgozóknak és az ügyészeknek. Az Európai Bizottság időközben folytatta a faji egyenlőségről szóló irányelv végrehajtásának ellenőrzését. A visszatérő problémák között szerepeltek az esélyegyenlőségi szervek hatékonyságát és függetlenségét gátló különféle tényezők, a diszkriminatív etnikai profilalkotás és a rasszizmus elleni nemzeti cselekvési tervek hiánya.**

A 2015-ben tapasztalt, az EU-ban megjelenő menekültek, menedékkérők és migránsok érkezésére adott rasszista és idegengyűlölő reakciók 2016-ban változatlanul folytatódtak. Az ilyen reakciók között gyűlöletbeszéd, fenyegetések, gyűlölet-bűncselekmények, sőt, gyilkosság is előfordult. Ennek ellenére csak nagyon kevés tagállam végzett külön adatgyűjtést az olyan incidensekről, amelyek célpontjai a menekültek, menedékkérők és migránsok voltak. Ez különösen releváns a rasszizmusról és idegengyűlöletről szóló uniós kerethatározat 1. cikkének végrehajtása szempontjából, amely vázolja a tagállamok által a szándékos rasszista és idegengyűlölő cselekmények büntetése érdekében meghozandó intézkedéseket. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (ICERD) 4. cikkének a) pontja arra kötelezi a részes államokat, hogy nyilvánítsák törvény által büntetendő cselekménnyé a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint az összes olyan erőszakos cselekedetet, amely bármely faj, illetve személyek bármely csoportja ellen irányul. Az ICERD-nek valamennyi uniós tagállam részes fele.

Az FRA véleménye – 3.1.

*Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a feltételezett gyűlölet-bűncselekményeket vagy gyűlöletbeszédet – a kifejezetten menedékkérők, menekültek és migránsok ellen irányuló cselekményeket is beleértve – minden esetben ténylegesen kivizsgálják, ezek ügyében vádat emeljenek és büntetőeljárást folytassanak. Ennek az alkalmazandó nemzeti rendelkezésekkel összhangban és megfelelő esetben a rasszizmusról és idegengyűlöletről szóló uniós kerethatározat rendelkezéseinek, az európai és nemzetközi emberi jogi kötelezettségeknek, valamint az EJEB gyűlölet-bűncselekményekről és gyűlöletbeszédéről szóló ítélkezési gyakorlatának megfelelően kell történnie. A tagállamoknak ezenkívül részletesebb adatokat kell gyűjteniük a kifejezetten menekültek, menedékkérők és migránsok ellen irányuló incidensekről.*

2016-ban kevés uniós tagállamban volt érvényben külön nemzeti cselekvési terv a faji megkülönböztetés, rasszizmus vagy idegengyűlölet ellen. Ez a helyzet annak ellenére fennáll, hogy az ENSZ rasszizmus, faji megkülönböztetés, idegengyűlölet és kapcsolódó intolerancia elleni világkonferencia eredményeképpen született durbani nyilatkozata és cselekvési programja



elsődlegesen a tagállamokra ruházza a felelősséget a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intoleranciával szembeni fellépésért. Az ilyen cselekvési tervek végrehajtása révén az uniós tagállamoknak hatékony eszközük lenne annak biztosítására, hogy eleget tegyenek a faji egyenlőségről szóló irányelvnek, valamint a rasszizmusról és idegengyűlöletről szóló kerethatározatnak. Az EU 2016 júniusában alakult, a rasszizmus, idegengyűlölet és az intolerancia más formái elleni küzdelemmel foglalkozó magas szintű csoportja fórumot biztosít az uniós tagállamoknak a bevált módszereik megosztására, hogy biztosítsa az ilyen cselekvési tervek sikeres végrehajtását.

### Az FRA véleménye – 3.2.

*Az uniós tagállamoknak külön nemzeti cselekvési terveket kell elfogadniuk a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia ellen. A tagállamok e tekintetben követhetnék az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala által az ilyen tervek kidolgozásához kínált teljes körű, gyakorlati útmutatást. Az útmutatóval összhangban a cselekvési tervekben célokat és intézkedéseket kell meghatározni, ki kell jelölni a felelős állami szerveket, határidőket kell szabni, teljesítménymutatókat kell feltüntetni, valamint ellenőrző és értékelő mechanizmusokról kell rendelkezni.*

Az etnikai megkülönböztetés, a gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd eseteire vonatkozó, szempontok szerint szétbontott adatok szisztematikusan gyűjtése hozzájárulhat a faji egyenlőségről szóló irányelv, valamint a rasszizmusról és idegengyűlöletről szóló kerethatározat jobb alkalmazásához. Az ilyen adatok a rasszizmus, idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia megelőzésére és leküzdésére irányuló politikák és cselekvési tervek értékelését is megkönnyítik. Az FRA által összegyűjtött bizonyítékok mindazonáltal azt mutatják, hogy tartósan fennálló különbségek vannak a tekintetben, hogy az etnikai alapú megkülönböztetés és a rasszista bűncselekmények eseteit. A nem bejelentett incidensek láthatatlanok maradnak, és az áldozatokat kizárják a jogorvoslat lehetőségéből. Ez különösen releváns, ha figyelembe vesszük az uniós tagállamok azon kötelezettségét, hogy aktívan biztosítsák az áldozatok hatékony védelmét, és garantálják a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 6. cikke szerinti hatékony védelemhez és jogorvoslatához való hozzáférésüket. Az EU rasszizmus, idegengyűlölet és az intolerancia más formái elleni

küzdelemmel foglalkozó magas szintű csoportján keresztül az FRA folytatja a tagállamokkal, uniós intézményekkel és nemzetközi szervezetekkel való együttműködést, hogy segítse a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó adatgyűjtés és nyilvántartás fejlesztését.

### Az FRA véleménye – 3.3.

*Az uniós tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy szisztematikusan nyilvántartsák, gyűjtésük és évente közlétegyék az etnikai alapú megkülönböztetésre és gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó összehasonlítható adatokat, hogy ezek segítségével hatékony, bizonyítékokon alapuló jogi és politikai válaszleptéseket dolgozhassanak ki ezekre a jelenségekre. Ezekben az adatokban szerepelniük kell az indítékul szolgáló különböző előítéleteknek és más jellemzőknek, például az incidensek helyszínének, valamint az áldozatokra és az elkövetőkre vonatkozó, az azonosításukra nem alkalmas információknak. Minden adatgyűjtést a nemzeti jogi kereteknek és az uniós adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően kell végezni.*

A 2016-ból származó bizonyítékok azt mutatják, hogy az esélyegyenlőségi szervek sok esetben költségvetési és létszámbeli megszorításokkal vagy a megbízatásukra vonatkozó jogszabályi módosításokkal küzdenek, ami kihat a hatékony működésükre. A faji egyenlőségről szóló irányelv 13. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy minden tagállam jelöljön ki egy vagy több olyan szervet, amelynek feladata annak őszintézése, hogy valamennyi esetben megvalósuljon a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmód. Az irányelv azonban az esélyegyenlőségi szervek kompetenciáira nézve csak minimumszabályokról rendelkezik. Az adatvédelemmel összefüggésben az uniós jog kifejezetten hivatkozik a függetlenségre, és meghatározza, hogy mit követel meg az ilyen függetlenség. A 2016-ban elfogadott általános adatvédelmi rendelet elegendő „emberi, műszaki és pénzügyi forrásokat, helyiségeket és infrastruktúrát” kér az adatvédelmi hatóságok számára.

### Az FRA véleménye – 3.4.

*Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell a feladataik ellátásához és a jogi megbízatásuk szerinti hatáskörük hatékony, független gyakorlásához szükséges emberi, műszaki és pénzügyi forrásokat, helyiségeket és infrastruktúrát az esélyegyenlőségi szervek számára.*

Az uniós tagállamokban történt terrortámadások miatti fokozottan feszült légkörben az etnikai kisebbségi csoportok tagjai 2016-ban is tapasztalták a rendőrség által alkalmazott diszkriminatív etnikai alapú profilalkotást. Ez a gyakorlat ellentmond a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény elveinek, az emberi jogok európai egyezménye 14. cikkének (megkülönböztetés tilalma), az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó ítélkezési gyakorlatának, valamint az elsődleges és másodlagos uniós jognak. A képzés és a belső megfigyelés segíthetne az etnikai kisebbségek aránytalan mértékű célponttá válásának felderítésében, és az érintett hatóságok részéről korrekciós intézkedésekhez vezethetne.

#### Az FRA véleménye – 3.5.

*Az uniós tagállamoknak meg kell szüntetniük az etnikai profilalkotás diszkriminatív formáinak. Ezt úgy érhetik el, ha a megkülönböztetés elleni jogról szisztematikus képzést biztosítanak a bűnüldöző szervek tagjainak, és lehetővé teszik számukra a tudatalatti elfogultság jobb megértését, a sztereotípiák és előítéletek megkérdőjelezését. Az ilyen képzés egyúttal felhívhatná a figyelmet a megkülönböztetés következményeire és arra, hogy hogyan lehet javítani a rendőrség iránti bizalmat a lakosság körében. Az uniós tagállamok ezenkívül mérlegelhetnék a feltartóztatási és átkutatási hatáskör alkalmazásának rögzítését, és különösen az igazoltatásnak kitett személyek etnikai hovatartozásának rögzítését, a nemzeti jogi kereteknek és az uniós adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően.*



## 4. A romák társadalmi beilleszkedése

***A nemzeti romaintegrációs stratégiákban kitűzött ambiciózus célok és a jelentős összegű uniós támogatás ellenére 2016-ban nem sok javulást lehetett érzékelni. Az elmúlt év során a romák foglalkoztatási, oktatási, lakhatási és egészségügyi helyzetére vonatkozó tényekből kitűnt, hogy a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének végrehajtása terén lassú az előrehaladás. Tartós probléma a hátrányos megkülönböztetés és a cigányellenesség, és továbbra is sok romát sújt a lakhatásban és oktatásban tapasztalt gyakorlati szegregáció. A szociális jogok javasolt európai pillére új lendületet adhatna a romák integrációjára irányuló törekvéseknek, ha kifejezetten hivatkozik a megkülönböztetés EU Alapjogi Chartájának 21. cikke által garantált tilalmára.***

Az EU területén élő roma személyek 2016-ban is megkülönböztetésnek, szegregációnak és társadalmi kirekesztésnek voltak kitéve. A nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásában elért korlátozott előrehaladás azt jelzi, hogy alaposan felül kell vizsgálni a javasolt és tervezett beavatkozásokat. Ugyancsak szükség van a romák aktív, érdemi részvételének ösztönzésére, különösen helyi szinten. Ahhoz, hogy a romák helyi szintű társadalmi beilleszkedése sikeres legyen, mindennél fontosabb a különféle érdekelt felek aktív bevonása, beleértve a helyi önkormányzatokat, a civil társadalmat és a helyi lakosság minden rétegének képviselőit. Az országos szintű részvételnek a romák és a helyi önkormányzatok helyi szintű bevonása formájában kell megvalósulnia, hogy kézzelfogható – és nyomon követhető – eredményeket lehessen elérni a helyszínen.

### Az FRA véleménye – 4.1.

***Az uniós tagállamoknak felül kell vizsgálniuk a nemzeti romaintegrációs stratégiáikat (vagy integrált politikai intézkedéscsomagjaikat), hogy biztosítsák, hogy maguk a romák valódi lehetőséget kapjanak a romák befogadásának folyamatában való aktív részvételre. A tagállamoknak külön meg kell keresniük és végre kell hajtaniuk a romák aktív, érdemi részvételét és bevonását elősegítő intézkedéseket, különösen helyi szinten.***

Az FRA európai uniós kisebbségekről és megkülönböztetésről szóló felmérésének második hullámából (EU-MIDIS II) származó megállapítások azt mutatják, hogy a romákat 2016-ban továbbra is megkülönböztetés érte az etnikai hovatartozásuk miatt. Szegénységgel súlyosbított társadalmi kirekesztésnek és marginalizálódásnak vannak kitéve, és gyűlölet-bűncselekményeknek esnek áldozatul.

Az EU-ban élő romák többsége még mindig nem tud élni a megkülönböztetésmentességhez való jogával, ahogyan azt az EU Alapjogi Chartájának 21. cikke, a faji egyenlőségről szóló irányelv és más európai és nemzetközi emberi jogi eszközök elismerik. Bár a faji egyenlőségről szóló irányelv törvényen kívül helyezi az etnikai alapú megkülönböztetést, a rasszizmusról és idegengyűlöletről szóló uniós kerethatározat pedig büntetőjogi szankciókat ír elő, az ilyen jogi intézkedések önmagukban nem elegendőek a romákkal szembeni megkülönböztetés kezeléséhez. Aktív befogadási politikával kell ötvözni ezeket, hogy foglalkozzanak a romákat gyakran sújtó faji egyenlőtlenséggel és szegénységgel.

### Az FRA véleménye – 4.2.

***Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell a faji egyenlőségről szóló irányelv és a rasszizmusról és idegengyűlöletről szóló kerethatározat hatékony végrehajtását, hogy felszámolják a romákkal szembeni tartós megkülönböztetést és a cigányellenességet. Külön politikai intézkedéseket kell elfogadniuk, hogy a nemzeti romaintegrációs stratégiáikban vagy integrált politikai intézkedéscsomagjaikban foglalkozzanak a cigányellenességgel.***

Az FRA európai uniós kisebbségekről és megkülönböztetésről szóló második felmérésének (EU-MIDIS II) megállapításai azt mutatják, hogy a foglalkoztatás olyan terület, ahol a romákkal szembeni megkülönböztetés az egyéb típusú kiszolgáltatottság egész láncolatát indítja be, konkrétan a jövedelem, az oktatás és a lakáskörülmények terén. A munkanélküliség negatív következményeit egész háztartások viselik, nem csak a munkanélküli személy. A roma gyermekek és a roma nők különösen kiszolgáltatott csoportnak számítanak a jogaik megsértése szempontjából.

Az FRA véleménye – 4.3.

*Az EU-nak mérlegelnie kellene a romák társadalmi beilleszkedésének felvételét a szociális jogok javasolt európai pillérébe. A pillér keretében külön intézkedéseket kell előírni a strukturális megkülönböztetés veszélyével kapcsolatos probléma kezelésére, például a munkahelyi egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezések megerősítésével és annak biztosításával, hogy a marginalizált embercsoportok ténylegesen éljen tudjanak a jogaikkal.*

A romák integrációja terén elért előrehaladás nyomán követéséhez megbízható adatok kellenek a megtett intézkedésekről, a folyamatokról és az embereket érintő eredményekről egyaránt. Többet kell tenni a megbízható adatgyűjtésnek és a romaintegráció szigorú megfigyelésének biztosítása érdekében. Az Európai Számvevőszéknek a romaintegrációra irányuló uniós politikai kezdeményezésekről és pénzügyi támogatásokról szóló különjelentése megerősítette ezt az igényt. Megállapította, hogy az átfogó, megbízható adatok hiánya továbbra is problémát jelent nemcsak a projektekkel kapcsolatban,

hanem az uniós és nemzeti szintű politikai döntéshozatal szempontjából is. A szigorú megfigyelést lehetővé tevő eszközök mindazonáltal léteznek, és az érintett szereplők használhatják ezeket az eszközöket.

Az FRA véleménye – 4.4.

*Az uniós tagállamoknak – a nemzeti jogi keretekkel és az uniós adatvédelmi jogszabályokkal összhangban, valamint a roma közösségek aktív, érdemi bevonásával – anonimizált adatokat kell gyűjteniük etnikai hovatartozás szerinti bontásban, hogy lehetővé tegyék a nemzeti romaintegrációs stratégiák és a romák befogadására irányuló szakpolitikák értékelését. Az Eurostat az idevágó kérdéseket felvehetné az olyan nagyszabású felméréseibe, mint a munkaerő-felmérés és a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó európai uniós statisztikák, követve ezzel az Európai Számvevőszék ajánlását. A tagállamoknak pedig fejleszteniük vagy használniuk kellene a nemzeti romaintegrációs stratégiák meglévő ellenőrzési eszközeit, hogy felmérjék a romaintegrációs intézkedések hatását.*



## 5. Menedékjog, vízumok, migráció, határok és integráció

**2016-ban több mint 5000 ember halt meg az Európába vezető tengeri úton; bár a tengeren érkező illegális migránsok száma 2015-höz képest több mint 60%-kal csökkent, de a 2016-os évet tekintve így is megközelítette a 350 000 főt. Az európai menekültügyi rendszerben széles körű változásokat javasoltak, emellett fokozódtak a visszaküldési politikák eredményességének javítására tett erőfeszítések is. Az Európán belüli biztonsághoz vezető legális út a migránsok többsége számára továbbra is csak illúzió, mivel a családtagokkal való kapcsolatos új szigorítások néhány uniós tagállamban a humanitárius beléptetésekkel elért csekély előrehaladást is ellensúlyozták. Megerősítették az információs technológiai rendszereket, hogy hatásosabban lehessen fellépni az illegális migráció és a súlyos bűncselekmények veszélye ellen. A nemzetközi védelemben részesülő emberek jelentős száma miatt az integráció azonban nehézkesnek bizonyult, többek között az oktatási közegben is.**

Az uniós intézmények és a tagállamok 2016-ban komoly erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy továbbfejlesszék a migráció kezelésére és belső biztonsági célokra szolgáló információs rendszereket. A meglévő rendszereket átalakították, és új rendszereket javasoltak. A jövőre nézve azt tervezik, hogy az ilyen rendszereket „átjárhatóvá” teszik, hogy ezáltal az illetékes hatóságok egyidejűleg több rendszerhez is hozzáférhessenek. Az ezzel kapcsolatos alapjogi aggályokkal az uniós információs rendszerek átjárhatóságáról készülő FRA-kiadvány fog foglalkozni. Az információs rendszerek alapjogi hatása sok esetben nem látható azonnal. A helytelen személyes adatok tárolásának következményei a személyt esetleg csak évekkel később érintik – például, amikor vízumot vagy tartózkodási engedélyt kér. Az EU Alapjogi Chartájának a személyes adatok védelméről szóló 8. Cikke, és különösen az abban szereplő célhoz kötöttség elve (azaz, hogy az adatokat csak arra a célra használják fel, amelyre azokat gyűjtötték) központi szabály az információs rendszerek közötti átjárhatóságot javító műszaki megoldások kidolgozásakor. A meglévő információs rendszerek bővítésére és az új rendszerek létrehozására tett lépéseket ezért mindig átfogó alapjogi hatásvizsgálatnak kell alávetni.

### Az FRA véleménye – 5.1.

**Az EU-nak és tagállamainak biztosítaniuk kell, hogy a migráció kezelésére használt információs rendszerek úgy épüljenek fel, hogy az ezekben szereplő adatokat kezelő tisztviselők csak a munkaköri profiljuknak megfelelő adatokhoz férhessenek hozzá. A tisztviselőknek csak az adott időpontban általuk végzett konkrét feladathoz szükséges adatokhoz szabad hozzáférniük, és teljes mértékben tudatában kell lenniük annak, hogy melyik adatbázissal dolgoznak. Mivel az átjárhatóság azt jelenti, hogy több adathoz – köztük biometrikus adatokhoz – lehet könnyebben hozzáférni, a tagállamoknak minőségi előírásokat és igazgatási eljárásokat kell kidolgozniuk, hogy biztosítsák az adatok pontosságát, és korlátozzák az adatok harmadik felekkel vagy országokkal való jogosulatlan megosztásának veszélyét. Emellett egyedi biztosítékokat kell bevezetniük, hogy garantálják, hogy az átjárhatóság ne idézzen elő hátrányos hatásokat a kiszolgáltattott személyek, például a nemzetközi védelmet kérelmezők vagy a gyermekek jogaira nézve, és ne vezessen diszkriminatív profilalkotáshoz.**

Az EU Alapjogi Chartájának 6. cikke, valamint a menedékjog és a visszatérés területére vonatkozó másodlagos uniós jog előírja, hogy a tagállamoknak minden egyes esetben meg kell vizsgálniuk az enyhébb intézkedések életképességét, mielőtt a szabadságelvonás alkalmazásához folyamodnának. 2016 végére minden uniós tagállam rendelkezett az őrizet alternatíváiról a nemzeti jogban, bár ez néhány esetben csak bizonyos kategóriákra vonatkozott. Az őrizet alternatíváinak a nemzeti jogba való felvétele azonban önmagában még nem garantálja, hogy ezeket alkalmazni is fogják. Az alternatívákat a gyakorlatban továbbra is ritkán használják.

#### Az FRA véleménye – 5.2.

*Az uniós tagállamoknak meg kell követelniük, hogy a felelős hatóságok minden egyes esetben vizsgálják meg, hogy valamely jogszerű célkitűzést el lehet-e érni kevésbé kényszerítő intézkedésekkel, mielőtt elrendelnék az őrizetet. Ha ez nem lehetséges, a hatóságoknak ténybeli és jogi indokollással kell szolgálniuk.*

A biztonsághoz vezető legális út a menekültek többsége számára továbbra is csak illúzió. Az áttelepítés terén 2016-ban sikerült némi előrehaladást elérni, ezt azonban ellensúlyozta a családdegyesítésben történt visszalépés, miután az EU több tagállama megszorításokat vezetett be a nemzeti jogában. Amikor a tagállamok az uniós jog hatályán belül járnak el, az intézkedéseiknek tiszteletben kell tartaniuk az EU Alapjogi Chartájában szereplő jogokat és elveket. A Charta 7. cikkében rendelkezik a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogról. A menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek esetében általánosságban feltételezhető, hogy családjukat leküzdhetetlen akadályok gátolják meg abban, hogy a származási országban éljenek, és hogy rendszerint nem opció számukra a családi élet kialakítása valamely tranzitorszámban.

#### Az FRA véleménye – 5.3.

*Az uniós tagállamoknak mérlegelniük kell a menekültügyi vonatkozású rendszerek ötvözését a menekültbarát, szabályozott mobilitási rendszerekkel, hogy támogassák az EU-ba vezető legális utakat. Ezzel összefüggésben tartózkodniuk kellene az olyan jogszabályok elfogadásától, amelyek meggátolnák, akadályoznák vagy jelentősen késleltetnék a nemzetközi védelemben részesülő személyek családdegyesítését.*

*Az EU mérlegelhetné a kiegészítő védelmi jogállású személyek családdegyesítésének szabályozását a tagállami megközelítések különbözőségének kezelése érdekében.*

A migráns és menekült családok folyamatos beáramlása közepette az uniós tagállamok számára komoly felelősség a gyermekek oktatáshoz való jogának érvényre juttatása. Az EU Alapjogi Chartájának 14. cikke és a gyermek jogairól szóló ENSZ-egyezmény 28. cikke minden gyermek számára garantálja az oktatáshoz való jogot, a migráns és menekült gyermekeket is beleértve. Annak biztosítása, hogy minden gyermek élhessen az oktatáshoz való jogával, nemcsak nekik kedvez, hanem a társadalomnak is, amelyben élnek. Ez nyomatékossítja, hogy milyen fontos és előnyös az emberi jogokba való befektetés úgy a gazdaság, mint a társadalom egésze számára. A 2016-os eredmények azt mutatják, hogy a tagállamok többsége gondoskodott a nyelvi támogatásról és törekedett a menekült és migráns gyermekek normál osztályokba való integrálására, ami lehetővé teszi a más gyermekekkel való szocializációjukat, ezáltal befektetést jelent a hosszú távú, fenntartható társadalmi kohézióba. A különválasztott és szegregált oktatás mértéke azonban továbbra is túl magas.

#### Az FRA véleménye – 5.4.

*Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a migráns és a menekült gyermekek az igényeik egyéni felmérésén alapuló, hatékony nyelvi, szociális és pszichológiai támogatásban részesüljenek. Ez felkészítené őket az iskolába járásra és az oktatásba, illetve a helyi közösségbe való sikeres beilleszkedésre. Szakpolitikákat és intézkedéseket kell bevezetni az elkülönített iskoláztatás és a szegregáció elkerülésére, és ösztönözní kell a migráns és menekült gyermekek normál osztályokhoz, illetve az általános oktatási rendszerhez való hozzáférését.*

Az FRA tényanyaga azt mutatja, hogy az uniós tagállamok többsége 2016-ban fokozott erőfeszítéseket tett a migráns és a menekült gyermekek oktatásba való felvétele és beilleszkedésük támogatása érdekében. Nagyon kevés esetben még mindig vannak azonban olyan migráns és menekült gyermekek, akik nem járnak iskolába, és néhány helyi közösség, illetve a nem migráns gyermekek szülei olykor negatívan vagy akár erőszakosan reagálnak a gyermekekkel közös iskolázatásra. A migráns és menekült gyermekekkel és családjukkal szembeni intolerancia és gyűlölet megnyilvánulásai megfosztják a gyermekeket az oktatáshoz való joguktól, és sértik a megkülönböztetés és gyűlölet elleni uniós és nemzeti jogszabályokat. Ha foglalkozunk a szülők aggályaival, az támogathatja az integrációt, valamint elősegítheti a migránsok és a menekültek részvételét a helyi közösségekben.

#### Az FRA véleménye – 5.5.

*Az uniós tagállamoknak egyrészt a bűnüldözés révén, másrészt a kölcsönös megértés és társadalmi kohézió erősítésével megfelelőképpen foglalkozniuk kell a migráns és menekült gyermekek iskolázatásával szembeni megkülönböztető vagy erőszakos reakciókkal. Pozitív intézkedéseket kell alkalmazniuk, hogy leküzdjék az előítéleteket és hozzásegítsenek az alapítványi aggodalmak eloszlásához. A tagállami hatóságoknak ezenkívül érvényesíteniük kell az EU összes tagállamában hatályban lévő, megkülönböztetéssel szembeni és gyűlöletből eredő bűncselekmények elleni törvényeket és szabályokat, bármely okból történik is a megkülönböztetés, beleértve a faji vagy etnikai származást és a vallást is.*

Az oktatási és integrációs folyamat kulcsfontosságú része a gyermekek szüleinek és családjának bevonása az iskolai életbe és a részvételre tett erőfeszítéseik támogatása. Az uniós tagállamok egyharmadában működnek a migráns és menekült gyermekek szüleit és családját támogató és ösztönző intézkedések, amelyek tájékoztatás, közvetítés és nyelvi támogatás révén bevonják őket az oktatási folyamatba. Az ilyen intézkedések javíthatják a gyermekek iskolai teljesítményét, az oktatásba és a helyi közösségbe való beilleszkedésüket és a szülei integrációját, továbbá jobb közösségi kapcsolatokat alakíthatnak ki. Az Európai Integrációs Hálózat, amelynek státuszát az Európai Bizottság 2016. júniusban indított integrációs cselekvési tervével felminősítette, megfelelő keretet és teret kínál a bevált módszerek és megoldások megosztásához, ami segítheti a tagállamokat mind az emberi jogi kötelezettségeik teljesítésében, mind pedig abban, hogy sikerrel fektessenek be egy összetartóbb, befogadóbb társadalomba.

#### Az FRA véleménye – 5.6.

*Az uniós tagállamoknak meg kell osztaniuk egymással az oktatás révén történő integráció, a gyermekek szülei és családja iskolai életben való részvételének támogatása és az oktatáshoz való jog valamennyi gyermek tekintetében történő érvényesítése terén szerzett tapasztalataikat és bevált módszereiket.*

## 6. Információs társadalom, a magánélet és az adatok védelme

***Az év folyamán Brüsszelben, Nizzában és Berlinben történt terrortámadások nyomán még hevesebb lett a vita arról, hogy a jogállamiság betartása mellett milyen eszközöket lehet megengedni a terrorizmus elleni harcban. E tekintetben uniós és nemzeti szinten egyaránt sok intézkedés történt. Ide tartoznak a felügyeleti intézkedésekre vonatkozó nemzeti reformok, a titkosításról folytatott konzultációk, valamint az utasnyilvántartási adatállományról szóló (PNR) irányelv elfogadása. Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR), valamint a rendőrségi és büntetőjogi ágazatra vonatkozó adatvédelmi irányelv (rendőrségi irányelv) elfogadása ugyanakkor döntő lépést jelentett a korszerűbb, hatékonyabb adatvédelmi rendszer megteremtése felé. Az EU 2016-ban nem javasolt átdolgozott jogszabályt arra reagálva, hogy az Európai Unió Bírósága korábban érvénytelenítette az adatmegőrzési irányelvet, de a Bíróság új ítélezési gyakorlata tovább pontosította, hogy az adatmegőrzés hogyan tud eleget tenni az alapjogi követelményeknek.***

Az FRA tényanyaga az Európai Parlament kérésére végzett nagyszabású felméréssel összefüggésben az alapvető jogok védelméről szóló kutatásra épül, és azt mutatja, hogy az év folyamán több uniós tagállam is megreformálta a hírszerzésre vonatkozó jogi kereteit. A terroristatámadások hulláma közepette bevezetett változások kibővítették az érintett hatóságok hatáskörét és technológiai kapacitását, és növelhetik a beavatkozási hatáskörüket – aminek következményei lehetnek a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való alapvető jogokra nézve. Az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága alapszintű útmutatást kínál az ilyen jogok megfelelő védelmével kapcsolatban. A jogi biztosítékok közé tartoznak: az intézkedés szükségességének és arányosságának érdemi és eljárási garanciái; a független felügyelet és a hatékony jogorvoslati mechanizmusok garantálása; és az arra vonatkozó bizonyítási szabályok, hogy egy személy megfigyelés alatt áll-e. Széles körű konzultációk segítségével biztosítható, hogy a hírszerzési törvény megreformálása a szolgálatok hatékonyabb, jogszerű működéséhez vezessen, és elnyerje a polgárok támogatását.

Az FRA véleménye – 6.1.

***Az uniós tagállamoknak széles körű nyilvános konzultációt kell indítaniuk a különféle érdekelt felekkel, biztosítaniuk kell a jogalkotási folyamat átláthatóságát és a felügyeletre vonatkozó jogszabályaik megreformálásakor be kell építeniük az idevágó nemzetközi és európai előírásokat és biztosítékokat.***

A titkosítás talán az egyik legjobban hozzáférhető technika a magánélet védelmének növelésére. Ezt az általános adatvédelmi rendelet (GDPR), valamint az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv is biztonságos adatfeldolgozást biztosító módszerként ismeri el. Az így elért védelmet azonban illegális és bűnözéssel kapcsolatos célokra is használják. A végponttól végpontig terjedő titkosítást kínáló szolgáltatások térhódítása tovább fokozza a magánélet védelme és a bűnüldözés közötti feszültséget, mivel ezek értelemszerűen a bűnüldöző hatóságok számára is megakadályozzák vagy megnehezítik a titkosított adatokhoz való hozzáférést. E probléma megoldása érdekében néhány tagállam olyan jogszabályt mérlegel – vagy vezetett be mostanra –, amely előírja a szolgáltatóknak a beépített titkosítási kikapuk biztosítását, ami által a bűnüldöző szervek és a titkosszolgálatok kérésre minden titkosított adathoz hozzáférhetnek. Mint azonban már sokan megjegyezték, az ilyen beépített kikapuk a titkosítás általános gyengüléséhez vezethetnek, mivel ezeket bárki felfedezheti és kihasználhatja, ha



rendelkezik a szükséges műszaki szakértelemmel. Az ilyenfajta kitettség ellentétes lehet az adatvédelem követelményeivel, és általánosan befolyásolhatja az államok, vállalkozások és magánszemélyek kommunikációjának és tárolt adatainak biztonságát.

#### Az FRA véleménye – 6.2.

*Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a titkosítással járó problémák ellen hozott intézkedések a bűnüldözés jogszerű céljával arányosak legyenek, és ne avatkozzanak be indokolatlan mértékben a magánélethez és adatvédelemhez való jogba.*

A 2018-tól alkalmazandó általános adatvédelmi rendelet szigorúbb előírásokat állapít meg a személyes adatok hatékony és megfelelő szintű védelmének elérése érdekében. Az adatvédelmi hatóságoknak még nagyobb szerepük lesz az adatvédelemhez való jog biztosításában. Az adatvédelem területén hozott új jogi aktusoknak minden esetben tiszteletben kell tartaniuk a rendeletben rögzített szigorúbb előírásokat. Az EU például 2016-ban megfeleléségi határozatot fogadott el a nemzetközi adattovábbítás céljára nézve: ez az EU–USA adatvédelmi pajzs. Ez a határozat kifejezetten kimondja, hogy az Európai Bizottság rendszeresen felméri, hogy továbbra is garantáltak-e a megfelelés feltételei. Amennyiben az általános adatvédelmi rendelet alkalmazásának megkezdése után az ilyen értékelések nem meggyőzőek, a határozat úgy rendelkezik, hogy a Bizottság végrehajtási jogi aktust fogadhat el az adatvédelmi pajzs felfüggesztésére. Az EU ezenkívül 2016-ban elfogadta a kiberbiztonságról szóló első jogszabályát – a hálózati és információs biztonsági irányelvet –, a Bizottság pedig 2017 elején a digitális egységes piaci stratégiával összefüggésben elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletet javasolt az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv felváltására.

#### Az FRA véleménye – 6.3.

*Az uniós tagállamoknak a hálózati és információs biztonsági irányelvet úgy kell átültetniük a nemzeti jogi kereteikbe, hogy figyelembe vegyék az EU Alapjogi Chartájának 8. cikkét és az általános adatvédelmi rendeletben megállapított elveket. A tagállamoknak és a vállalkozásoknak olyankor is ezen előírásokat betartva kell eljárniuk, amikor az EU–USA adatvédelmi pajzs alapján dolgoznak fel vagy továbbítanak személyes adatokat.*

Miközben a 2014-es fejlemények központi kérdése az volt, hogy megőrizzék-e az adatokat, 2015-re világosan kiderült, hogy az uniós tagállamok szerint az

adatok megőrzése eredményes eszköz a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelme, illetve a súlyos bűnözés ellen folytatott harc szempontjából. 2016-ban mérsékelt előrehaladás történt a kérdésben: bár az adatmegőrzési irányelv két évvel korábbi érvénytelenítésére válaszul az EU nem javasolt semmilyen felülvizsgált jogszabályt, a Bíróság kidolgozta a távközlési szolgáltatók adatmegőrzésének jogszerűségéhez elengedhetetlen alapjogi biztosítékokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.

#### Az FRA véleménye – 6.4.

*Az uniós tagállamoknak az adatmegőrzésre vonatkozó nemzeti kereteiken belül el kell kerülniük az adatok távközlési szolgáltatók általi általános, válogatás nélküli megőrzését. A nemzeti jogban szigorúan arányos ellenőrzéseknek és megfelelő eljárási biztosítékoknak kell szerepelniük ahhoz, hogy a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog ténylegesen garantált legyen.*

Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) 2013 áprilisában elutasította az uniós utasnyilvántartási adatállományról szóló (PNR) irányelvjavaslatot, mivel aggályok merültek fel az arányossággal és szükségességgel, az adatvédelmi biztosítékok hiányával és az utasok számára biztosítandó átláthatósággal kapcsolatban. Miután hangsúlyozták a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni fellépés szükségességét, az uniós jogalkotók 2016-ban megállapodásra jutottak a felülvizsgált uniós PNR-irányelvről és elfogadták a szöveget. A tagállamoknak 2018. májusig kell átültetniük az irányelvet a nemzeti jogukba. Az elfogadott szövegváltozat tartalmazza a továbbfejlesztett biztosítékokat, amelyek összhangban vannak az FRA-nak az uniós PNR adatgyűjtési rendszerről szóló 2011-es véleményében javasoltakkal. Szigorúbb követelmények, hozzáférhetőség és arányosság, valamint további adatvédelmi biztosítékok tartoznak ide. Vannak ugyanakkor olyan adatvédelmi szempontok, amelyekkel az irányelv nem foglalkozik.

#### Az FRA véleménye – 6.5.

*Az uniós tagállamoknak tovább kell fejleszteniük az adatvédelmi biztosítékokat annak biztosítása érdekében, hogy a legmagasabb szintű alapjogi normák legyenek érvényben. Ez az uniós utasnyilvántartási adatállományról szóló (PNR) irányelv átültetésére is vonatkozik. A Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatának fényében a biztosítékoknak különösen az utasnyilvántartási adatállomány megőrzésére, a hatékony jogorvoslatra és a független felügyeletre kell vonatkoznuk.*

## 7. A gyermek jogai

**Az EU-ban élő gyermekek közel 27%-át fenyegeti szegénység vagy társadalmi kirekesztés. Bár az előző évekkel összehasonlítva történt némi javulás, az EU 2020 stratégia céljaitól még mindig nagyon távol vagyunk. A gyermekszegénység kezelésében fontos szerepet kaphat a szociális jogok új európai pillére. A büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról szóló irányelv elfogadása várhatóan javítani fog a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatási rendszereken, és további biztosítékokat hoz a törvénnyel összeütközésbe kerülő gyermekek védelmében. Mindeközben 2016-ban újabb migráns és menedékkérő gyermekek ezrei érkeztek Európába egyedül vagy a családjával együtt. Az uniós tagállamok erőfeszítései ellenére e gyermekek gondozásának és védelmének biztosítása továbbra is nagy nehézséget okoz. Tartós problémát jelentenek a befogadási feltételek hiányosságai, az eljárási biztosítékok következtelen érvényesítése, a nevelőszülői gondozás szerepének korlátozottsága és a gyámsági rendszer gyakori hibái. Ezek a tények nyomatékosították annak fontosságát, hogy a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó, lejárt uniós cselekvési tervet egy új, a migrációban érintett gyermekekről szóló terv váltsa fel.**

Az EU-ban továbbra is magas, közel 27% a szegénység vagy társadalmi kirekesztés veszélyében élő gyermekek aránya. Mivel ez az EU egészének átlaga, bizonyos tagállamokban, illetve egyes csoportok, például a roma gyermekek vagy migráns származású gyermekek körében magasabb ez a szám. Az Európa 2020 stratégiában a szegénység csökkentésére vonatkozóan kitűzött cél még messze nem valósult meg. Az EU Alapjogi Chartájának 24. cikke előírja, hogy „[a] gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”. Az uniós intézmények és a tagállamok mindazonáltal az európai szemeszter keretében nem helyeztek nagy hangsúlyt a gyermekszegénységre és a társadalmi kirekesztésre. Az EU több olyan kezdeményezést indított, amelyek erősíthetnék a tagállamok jogalkotási, politikai és pénzügyi intézkedéseit: ide tartozik az Európai Bizottság „Beruházások a gyermekek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitorés” című, 2013. évi ajánlása, a 2017–2020-ra szóló strukturálisreform-támogató program és a szociális jogok gyermekekre összpontosító európai pillérének elfogadása.

Az FRA véleménye – 7.1.

*Az EU-nak mind az európai szemeszter keretében – jobban felhasználva az Európai Bizottság 2013-as ajánlását –, mind pedig a most induló kezdeményezésekben, például a szociális jogok európai pillérén belül nagyobb hangsúlyt kell helyeznie a gyermekszegénység és a társadalmi kirekesztés átfogó kezelésére. Ebbe beletartozhat például, hogy az európai szemeszter keretében nagyobb figyelmet fordítsanak azokra az uniós tagállamokra, ahol a gyermekszegénységi ráta még mindig magas és az elmúlt években nem változott.*

*Az uniós tagállamok az Európai Bizottság támogatásával elemezhetnék és megfelelő esetben reprodukálhatnák az olyan tagállamok jogában, illetve gazdaság- és szociálpolitikájában felismert sikertényezőket, amelyeknek az elmúlt években sikerült javítaniuk a gyermekek és családjaik helyzetén.*

A büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról szóló irányelv fontos mérföldkő az igazságszolgáltatás egyik létfontosságú és sokszor vitatott területén. Az eddigi kutatások, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) és a nemzeti bíróságoknak az ítélkezési gyakorlata felhívta a figyelmet

arra, hogy a törvénnyel összeütközésbe kerülő gyermekeknek speciális védelmi intézkedésekre van szükségük. Az FRA gyermekekkel és igazságszolgáltatással foglalkozó kutatásai azt jelzik, hogy a gyermekek megóvására szolgáló jogi keret rendszerint megvan, de az ilyen jogszabályok gyakorlati végrehajtása továbbra is nehézkes, ami főként a gyakorlati eszközök, a szakértőknek szóló útmutatók és képzések hiányából ered.

#### Az FRA véleménye – 7.2.

*Az uniós tagállamoknak országos felülvizsgálatot kell végezniük, hogy azonosítsák a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatási rendszereik meglévő gyakorlatait és akadályait, hiányosságait vagy gyenge pontjait. Az országos felülvizsgálatot cselekvési tervnek kell követnie, amely megjelöli a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról szóló irányelv teljes körű végrehajtásához szükséges forrásokat és politikai intézkedéseket. Ebbe beletartozhat az igazságügyi szereplőknek szóló képzés vagy az egyéni elbírálásra és a gyermekek életkoruknak megfelelő tájékoztatására vonatkozó gyakorlati útmutatók kidolgozása.*

2016-ban is sok migráns és menedékkérő gyermek érkezett Európába egyedül vagy a családjával együtt. Az FRA által összegyűjtött bizonyítékok azt jelzik, hogy a tagállamok erőfeszítései ellenére egyértelmű hiányosságok mutatkoznak a kísérelő nélküli kiskorúak befogadási rendszerében, ilyen például a gyermekekre szakosodott létesítmények hiánya vagy a befogadó- és tranzitállomások túlszűfoaltsága és alkalmatlansága. A kísérelő nélküli kiskorúak nevelőcsaládoknál való elhelyezését egyelőre nem alkalmazzák széles körben. A bizonyítékok arra utalnak, hogy a megfelelő befogadási feltételek biztosítása létfontosságú ahhoz, hogy meg lehessen előzni a gyermekkereskedelmet, a gyermekek kizsákmányolását vagy eltűnését. Az Európai Bizottság több javaslatot is bemutatott a közös európai menekültügyi rendszer megreformálására, ugyanakkor a kísérelő nélküli kiskorúakra vonatkozó 2011-2014-es cselekvési tervet nem újították meg.

#### Az FRA véleménye – 7.3.

*Az EU-nak a migrációban részt vevő gyermekekről, köztük a kísérelő nélküli kiskorúakról szóló uniós cselekvési tervet kell kidolgoznia, és ebben világos politikai prioritásokkal és intézkedésekkel kell kiegészítenie az uniós tagállamok kezdeményezéseit.*

*Az uniós tagállamoknak meg kell erősíteniük a gyermekvédelmi rendszereiket, és nemzeti előírásokat kell alkalmazniuk a menedékkérő és bevándorló gyermekeknek szóló alternatív gondozás tekintetében, a gondozás minőségére összpontosítva. A befogadási feltételekről szóló irányelvben előírtak szerint ennek ki kell terjednie a kísérelő nélküli kiskorúak nevelőcsaládoknál való elhelyezésére is. A tagállamoknak ezenkívül elegendő erőforrást kell elkülöníteniük a kísérelő nélküli kiskorúakat támogató önkormányzati szolgálatok részére.*

Amint azt az FRA által összegyűjtött bizonyítékok mutatják, továbbra sem valósul meg az, hogy minden kísérelő nélküli kiskorú mellé gyámot jelöljenek ki. A fő problémát a hosszadalmas kinevezési eljárás és a határidők, a szakképzett gyámok felvételének nehézsége, az egyes gyámokhoz beosztott gyermekek nagy száma, valamint egyes tagállamokban a gyámságot ellátó intézmények függetlenségére, illetve pártatlanságára való garanciák hiánya jelenti. A befogadási feltételekről szóló irányelv felülvizsgálatára irányuló európai bizottsági javaslatban a kísérelő nélküli kiskorúaknak szóló gyámsági rendszert érintő fejlesztések is szerepelnek. A javaslat olyan gyámok kinevezését írja elő, akik nemcsak jogi képviselést biztosítanak, hanem a gyermek életének minden területén felelősek lennének a gyermek mindenek felett álló érdekének érvényesítéséért. A dublini rendelet és a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslatok ezzel szemben csak „jogi képviselő” kinevezését írják elő, „gyámról” nem rendelkeznek.

#### Az FRA véleménye – 7.4.

*Az uniós jogalkotónak koherens elképzelést kell előterjesztenie a gyámság rendszeréről, és ebben világosan ki kell jelölnie a kísérelő nélküli kiskorúak az élet minden területén érvényesülő, mindenek felett álló érdekének megóvásában betöltött szerepet.*

*Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a gyermekvédelmi rendszerek és a gyámhatóságok nagyobb szerepet kapjanak a gyermekeket érintő menekültügyi és migrációs eljárásokban. A tagállamoknak ki kell építeniük vagy meg kell erősíteniük a gyámsági rendszereiket, és azokhoz hozzá kell rendelniük a szükséges erőforrásokat. Gondoskodniuk kell arról, hogy az összes kísérelő nélküli kiskorú mellé kellő számú szakképesített, független gyámot nevezzenek ki. E folyamat támogatása érdekében végezhető mérlegelhetnének az ígéretes módszereket, figyelmet szentelhetnének a már létező kutatásoknak és kézikönyveknek, például az Európai Bizottság és az FRA szülői felügyelettel megosztott gyermekek gyámságáról szóló közös kézikönyvnek.*

## 8. Az igazságszolgáltatáshoz való jog és az áldozatok jogai

**Az EU és más nemzetközi szereplők az év folyamán különféle kihívásokkal küzdöttek a jogállamiság és az igazságszolgáltatás területén. A vonatkozó másodlagos uniós jogszabály átültetése érdekében több tagállamban is megerősítették a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott személyek jogait, az EU pedig új irányelvek elfogadásával további biztosítékokat vezetett be. Több tagállam lépéseket tett az áldozatok jogairól szóló irányelv jobb gyakorlati alkalmazásának javítása érdekében is, hogy a bűncselekmények áldozatai szempontjából érdemi változást érjenek el, többek között a támogató szolgálatok terén. Az uniós tagállamok közül 2016-ban az utolsó három – Bulgária, a Cseh Köztársaság és Lettország – is aláírta az isztambuli egyezményt, ami nyomatékossítja, hogy az EU minden tagállama elfogadja az egyezményt mint az emberi jogok védelmének európai szabályait meghatározó eszközt a nők elleni erőszak és a családon belüli erőszak területén. Emellett folytatódott az a tendencia, hogy az egyezmény a tagállamok szintjén is továbbra is különféle jogalkotási kezdeményezéseket váltott ki.**

Az EU és más nemzetközi szereplők 2016-ban tovább foglalkoztak az igazságszolgáltatás és különösen a jogállamiság területén tartósan fennálló kihívásokkal. A jogállamiság része és előfeltétele az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében felsorolt összes érték védelmének. Lengyelországban a jogállamiságot és az alapvető jogokat érintő fejlemények most először arra készítették az Európai Bizottságot, hogy a jogállamisági kerete alapján felmérést készítsen egy tagállam helyzetéről. Ez hivatalos vélemény kiadásához vezetett, amit pedig arra vonatkozó ajánlások követtek, hogy az országnak hogyan kellene kezelnie a jogállamisággal kapcsolatosan jelzett aggályokat. Miután a lengyel kormány elutasította ezeket az ajánlásokat, az Európai Bizottság kiegészítő ajánlásokat adott ki, figyelembe véve a legfrissebb lengyelországi fejleményeket.

Az FRA véleménye – 8.1.

*Nemzeti szinten minden érintett szereplőnek – köztük a kormányoknak, parlamenteknek és az igazságszolgáltatásnak – fokozott erőfeszítéseket kell tennie a jogállamiság fenntartására és megerősítésére. Mindannyiuk felelőssége, hogy foglalkozzanak a jogállamisággal kapcsolatos aggályokkal, és fontos szerepük van a jogállamiság eróziójának megelőzésében. Szorgalmazzuk, hogy az EU és a nemzetközi szereplők fokozzák az objektív, összehasonlítható kritériumok (például mutatók) és háttérfelmérések kidolgozására tett erőfeszítéseiket. Lengyelországnak meg kellene fontolnia az európai és nemzetközi emberi jogi felügyeleti mechanizmusokban foglalt tanácsokat, beleértve a Bizottság által a jogállamisági keret szerinti eljárásban kiadott ajánlásokat.*

Az irányelvek átültetésének határideje után több tagállam is további jogszabályi módosításokat javasolt annak érdekében, hogy eleget tegyen a büntetőeljárás során igénybe vehető fordításhoz és tolmácsoláshoz, illetve a tájékoztatáshoz való jogról szóló 2010/64/EU és 2012/13/EU irányelv követelményeinek. A tagállamok az ügyvédi segítség igénybevételehez való jogról szóló 2013/48/EU irányelv átültetése érdekében is új törvényeket fogadtak el. Az FRA 2016-ból származó bizonyítékai azonban

azt mutatják, hogy további munkára van szükség az uniós tagállamok részéről ezekkel az irányelvekkel kapcsolatban, különösen a szakpolitikai intézkedések, például a gyanúsítottak és a vádlottak jogainak védelméről szóló konkrét útmutatók és képzések elfogadása terén. A három irányelvvel kapcsolatos ismeretek, bevált módszerek és tapasztalatok megosztása szintén kiaknázatlan lehetőségeket rejt magában. Az ilyen eszmecsere hozzájárulhatnának a szinergiában működő, az alapvető jogokat tiszteletben tartó uniós igazságügyi rendszer kiépítéséhez.

#### Az FRA véleménye – 8.2.

*Az uniós tagállamoknak – szoros együttműködésben az Európai Bizottsággal és más uniós szervekkel – tovább kell törekedniük arra, hogy a büntetőeljárásokban alkalmazott eljárási jogok megfelelően megjelenjenek a nemzeti jogrendben, és az EU egész területén ténylegesen érvényesüljenek. Az ilyen intézkedéseknek része lehet a büntető igazságszolgáltatás szereplőinek szóló, célzott gyakorlati útmutatás és képzés, valamint a szereplők közötti kommunikációra nyíló lehetőségek bővítése.*

2016-ban sok tagállam központi helyen foglalkozott az áldozatok jogairól szóló irányelv szerinti kötelezettségek teljesítésével – például az áldozatok nagyobb számának megkeresésével, az áldozatsegítő szolgálatok (többek között a különösen kiszolgáltatott áldozatokra, például gyermekekre szakosodott szolgálatok) kapacitásainak és finanszírozásának megerősítésével. A pozitív tendenciák között kell megemlíteni, hogy a tagállamok több mint egynegyedében emelkedett az áldozatsegítő szolgálatoknak nyújtott támogatás, ami a szolgáltatás bővítéséhez és fejlesztéséhez vezetett. Az előrehaladás ellenére sok tagállamban továbbra is tapasztalható egy egyértelmű hiányosság: az általános áldozatsegítő szolgáltatások hiánya, ami azt jelenti, hogy a bűncselekmények áldozatai az EU területén nem mindig jutnak hozzá ahhoz a támogatáshoz, amely a jogaik érvényesítéséhez esetleg létfontosságú lenne.

#### Az FRA véleménye – 8.3.

*Az uniós tagállamoknak foglalkozniuk kell az általános áldozatsegítő szolgáltatások biztosításának hiányosságaival. Fontos, hogy a bűncselekmények áldozatai ténylegesen érvényesíthessék a jogaikat, összhangban az áldozatok jogairól szóló irányelvben megállapított minimumszabályokkal. Ebbe beletartozik az olyan átfogó áldozatsegítő szolgálatok kapacitásainak és finanszírozásának megerősítése, amelyeket a bűncselekmények áldozatai minden esetben ingyenesen vehetnek igénybe. Az irányelvvel összhangban az uniós tagállamoknak ugyancsak meg kell erősíteniük a kiszolgáltatott áldozatokra, például a gyermekekre és a gyűlölet-bűncselekmények áldozataira szakosodott szolgálatokat is.*

2016-ban az utolsó három uniós tagállam (Bulgária, a Cseh Köztársaság és Lettország) is aláírta az Európa Tanács egyezményét a nők elleni és a családon belüli erőszak megelőzéséről és felszámolásáról (Isztambuli Egyezmény). Eközben egy másik tagállamban (Lengyelország) nyilatkozatokat adtak ki az egyezmény melletti kötelezettségvállalás esetleges visszavonásáról. Az Isztambuli Egyezmény a legfontosabb hivatkozási pont, ha a nők erőszakkal szembeni védelmére vonatkozó európai előírások meghatározásáról van szó. Az azonnali távoltagezésről szóló 52. cikk konkrétan arra kötelezi a feleket, hogy biztosítsák az illetékes hatóságok számára a megfelelő jogkört ahhoz, hogy a kapcsolati erőszak elkövetőjével szemben elrendelhessék, hogy az elhagyja az áldozat lakóhelyét. Ez összhangban van az áldozatok jogairól szóló irányelvvel, amely előírja, hogy a tagállamok gondoskodjanak arról, hogy az áldozatok védve legyenek az ismételt áldozattá válással szemben. Eddig azonban csak az uniós tagállamok nagyjából fele hozott jogszabályt ennek a lehetőségnek az Isztambuli Egyezmény szerinti végrehajtására. Ráadásul az erre vonatkozó jogszabállyal rendelkező tagállamokban sem készült értékelés ennek hatékonyságáról.

Az FRA véleménye – 8.4.

*Minden uniós tagállamnak mérlegelnie kell az Európa Tanács nők elleni és családon belüli erőszak megelőzéséről és felszámolásáról szóló egyezményének (Isztambuli Egyezmény) ratifikálását és végrehajtását. Az Isztambuli Egyezmény 52. cikkével összhangban és a családon belüli erőszak áldozatainak ismételt áldozattá válással szembeni azonnali, megbízható védelme érdekében az uniós tagállamoknak olyan jogi rendelkezéseket kell hozniuk és végrehajtaniuk, amelyek lehetővé teszik, hogy a rendőrség a családon belüli erőszak elkövetőjét utasítsa az áldozat lakóhelyének elhagyására és a tőle való biztonságos távolság megtartására. Az ilyen jogszabállyal rendelkező uniós tagállamoknak meg kell vizsgálniuk ennek tényleges hatékonyságát a gyakorlatban.*



## 9. Fejlemények a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásában

***Tíz évvel azután, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) Közgyűlése elfogadta a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményt (CRPD), az egyezmény még mindig jelentős jogi és politikai változások előidézője az EU-ban és tagállamaiban. Ahogy a CRPD-hez kapcsolódó reformok első hulláma után a figyelem fokozatosan az eddigi előrehaladás megszilárdítása felé fordul, egyre fontosabbak lesznek a nemzetközi, európai és nemzeti szintű felülvizsgálati és panaszjelzésekkel származó ajánlások a végrehajtás tartós hiányosságainak felismerésében. Az egyezmény 33. cikkének (2) bekezdése szerint létrehozott ellenőrző keretrendszerek létfontosságú eszközök lehetnek az ilyen ajánlások megvalósításában, különös tekintettel a CRPD bizottság felülvizsgálataiból eredő ajánlásokra – a feladataik hatékony ellátásához azonban függetlenségre, erőforrásokra és szilárd jogi alapokra van szükségük.***

A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény (CRPD) végrehajtásában elért előrehaladás 2015. évi felülvizsgálatát követően az uniós intézmények különféle jogalkotási és politikai intézkedéseket tettek a CRPD bizottság egyes ajánlásainak megvalósítása érdekében, hangsúlyozva az Unió elkötelezettségét az egyezmény szerinti kötelezettségeinek teljesítése iránt. A bizottság széles körű ajánlásaiban felvázolta az EU hatáskörébe tartozó jogi és politikai intézkedéseket, amelyek minden uniós intézményre, szerve és hivatalra érvényesek.

### Az FRA véleménye – 9.1.

*Az EU-nak jó példát kell mutatnia azzal, hogy gondoskodik a CRPD bizottság ajánlásainak gyors megvalósításáról, hogy ezáltal előmozdítsa az egyezmény teljes körű végrehajtását. Ehhez szoros együttműködésre lesz szükség az uniós intézmények, szervek és hivatalok között – az Európai Bizottság mint a CRPD végrehajtásának fókuszpontja koordinálásával –, valamint a tagállamokkal és a fogyatékossgal élő személyek szervezeteivel. Az együttműködés módozatait a CRPD végrehajtására vonatkozó transzverzális stratégiában kell rögzíteni, amint azt a CRPD bizottság ajánlotta.*

A CRPD végrehajtására irányuló intézkedések 2016-ban az EU egész területén lendületet adtak az akadálymentességtől a befogadó oktatáson

át a politikai részvételig és a független életvitelig mindenféle jogi és politikai területre kiterjedő reformoknak. Az uniós és tagállami szintű kezdeményezések némelyike mindazonáltal nem vette át teljesen a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan a CRPD által előírt, emberi jogokon alapuló megközelítést, vagy nem tartalmaz a hatékonysághoz szükséges, egyértelmű végrehajtási útmutatást.

### Az FRA véleménye – 9.2.

*Az EU-nak és tagállamainak fokozott erőfeszítéseket kell tenniük arra, hogy a CRPD normáit beépítsék a jogi és politikai kereteikbe, hogy ezáltal a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan a CRPD által előírt, jogokon alapuló megközelítés teljes mértékben megjelenjen a jogban és a politikai döntéshozatalban. Ennek része lehet a jogszabályok CRPD-nek való megfelelését ellenőrző átfogó felülvizsgálat is. A végrehajtásra vonatkozó útmutatóban világos célokat és határidőket kell kijelölni, és meg kell nevezni a reformokért felelős szereplőket.*

Az európai strukturális és beruházási alapok (ESIF) keretében 2016-ban elbíralt projektekből látható, hogy az uniós tagállamokban a CRPD végrehajtására irányuló kezdeményezések sok területen valószínűleg részesülnek az ESIF pénzügyi támogatásából. Az előzetes feltételek – a pénzügyi szegély felhasználása előtt teljesítendő feltételek – segítségével biztosítható, hogy a támogatások

hozzájáruljanak a CRPD végrehajtásának előmozdításához. Amint megkezdődik az ESIF-ből finanszírozott projektek megvalósítása, a nemzeti szintű monitoring bizottságoknak egyre fontosabb szerepe lesz annak biztosításában, hogy a támogatások megfeleljenek a CRPD követelményeinek.

#### Az FRA véleménye – 9.3.

*Az EU-nak és tagállamainak gyors lépéseket kell tenniük a fogyatékossgal élő személyek jogaihoz kapcsolódó előzetes feltételek megszeméltetésének biztosítása érdekében, hogy ezáltal maximálisan kihasználják az európai strukturális és beruházási alapok (ESIF) által kínált lehetőséget a CRPD végrehajtásának támogatására. A támogatások és azok eredményeinek hatékony ellenőrzése érdekében az EU-nak és tagállamainak intézkedniük kell az ESIF felhasználására vonatkozó megfelelő adatok összegyűjtésével kapcsolatban is.*

Az FRA 2016-ban összegyűjtött bizonyítékai azt mutatják, hogy a bírósági és bíróságon kívüli panasz eljárások fontos szerepet játszhatnak a CRPD végrehajtásában előforduló hiányosságok felderítésében és az egyezmény szerinti követelmények hatókörének pontosításában. A foglalkoztatás területén több megkülönböztetésmentességgel kapcsolatos ügy is nyomatékossította az ENSZ, az EU és az országok szintjén hozott előírások egymást kiegészítő jellegét és kölcsönös relevanciáját.

#### Az FRA véleménye – 9.4.

*Az EU-nak és tagállamainak lépéseket kell tenniük, hogy az érintett bírósági és bíróságon kívüli panasz eljárások körében növeljék a CRPD ismertségét, és ezáltal tovább erősítsék a panasz eljárások fontos szerepét a CRPD végrehajtásának biztosításában. Ebbe a képzési modulok összeállítása és a nemzeti tapasztalatszerzés módjainak kialakítása is beletartozhat.*

2016 végére már csak Írország nem ratifikálta a CRPD-t, bár a ratifikálás lehetőségét megteremtő fontosabb reformok most már hatályban vannak. Emellett öt tagállam és az EU még nem ratifikálta a CRPD fakultatív jegyzőkönyvét, amely lehetővé teszi, hogy a magánszemélyek panaszt tegyenek a CRPD bizottságnál, a bizottság pedig bizalmas vizsgálatot folytasson, amennyiben „megbízható információ jut birtokába, miszerint egy részes állam az Egyezményben meghatározott jogokat súlyosan és rendszeresen megsérti” (6. cikk).

#### Az FRA véleménye – 9.5.

*Azoknak az uniós tagállamoknak, amelyek még nem részes felei a CRPD-nek és/vagy a CRPD fakultatív jegyzőkönyvének, mérlegelniük kell a ratifikációjuk mielőbbi biztosításához szükséges lépések befejezését annak elérése érdekében, hogy ezeket az okmányokat EU-szerte teljes mértékben ratifikálják. Az EU-nak a fakultatív jegyzőkönyv elfogadására irányuló gyors lépéseket is mérlegelnie kellene.*

2016 végéig a CRPD-t már ratifikáló 27 uniós tagállam közül négy még nem hozta létre, illetve nem jelölte ki az egyezmény 33. cikkének (2) bekezdése által előírt, az egyezmény végrehajtását segítő, védő és ellenőrző keretrendszert. Az FRA bizonyítékai ezenkívül azt mutatják, hogy a meglévő keretek némelyikének hatékony működését hátráltatja a források elégtelensége, a szilárd jogalap hiánya, a fogyatékossgal élő személyek szisztematikus részvétele elmaradása, valamint a nemzeti emberi jogi intézmények működéséről szóló párizsi alapelvek szerinti függetlenség hiánya.

#### Az FRA véleménye – 9.6.

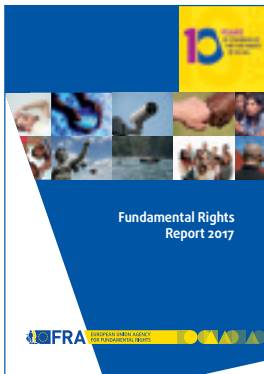
*Az EU-nak és tagállamainak mérlegelniük kell az elegendő, stabil pénzügyi és emberi erőforrások elkülönítését a CRPD 33. cikkének (2) bekezdése szerint létrehozott ellenőrző keretrendszerek számára. Ez lehetővé tenné a feladataik hatékony ellátását és a CRPD végrehajtásának tényleges felügyeletét. Mint az FRA 2016. évi jogi véleményében, a Vélemény a CRPD 33. cikkének (2) bekezdése szerinti követelményekről uniós kontextusban című dokumentumában javasolta, azt is mérlegelniük kellene, hogy garantálják az ellenőrző keretrendszerek fenntarthatóságát és függetlenségét azáltal, hogy a munkájukhoz szilárd jogalapot biztosítanak számukra, és az összetételükben és működésükben figyelembe veszik a nemzeti emberi jogi intézmények működéséről szóló párizsi alapelveket.*











2016-ban az alapvető jogok védelmének támogatására uniós és nemzeti szinten számtalan erőfeszítés történt, néhány intézkedés viszont éppen e védelem aláadásával fenyegetett. Az FRA 2017. évi alapjogi jelentése megvizsgálja, hogy milyen fontosabb fejlemények zajlottak az EU-ban 2016. januártól decemberig, és vázolja az FRA ezekkel kapcsolatos véleményét. Kitér az eredményekre és a még aggályos kérdésekre is, egyúttal betekintést nyújt az Unió területén folyó alapjogi vitákat alakító fő kérdésekbe.

Az idei kiemelt rész az alapvető jogok uniós fejlődésének elmúlt 10 évét veszi számba. A többi fejezet a következőket tárgyalja: az Európai Unió Alapjogi Chartája és annak tagállami alkalmazása; egyenlőség és megkülönböztetésmentesség; rasszizmus, idegengyűlölet és az ezekhez társuló intolerancia; romaintegráció; menekültügy és migráció; információs társadalom, a magánélet védelme és adatvédelem; a gyermek jogai; az igazságszolgáltatáshoz való jog; valamint a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásával kapcsolatos fejlemények.

## További információk:

Az FRA 2017. évi alapjogi jelentésének (*Fundamental Rights Report 2017*) teljes szövege a következő weboldalon található: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>

Lásd még az FRA kapcsolódó kiadványait:

- FRA (2017), *2017. évi alapjogi jelentés – az FRA véleményei*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017-fra-opinions> (az EU mind a 24 hivatalos nyelvén elérhető)
- FRA (2017), *Between promise and delivery: 10 years of fundamental rights in the EU*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/10-years-fundamental-rights> (angolul és franciául érhető el)

Az FRA-nak az Európai Unióban egy adott évben az alapvető jogokkal kapcsolatos kihívásokról és eredményekről szóló korábbi éves jelentései a következő weboldalon találhatók: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (angolul, franciául és németül érhető el).

## FRA – AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE

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



© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2017  
Fotó: © iStockphoto; Európai Bizottság; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-656-3, doi:10.2811/643696  
PDF: ISBN 978-92-9491-653-2, doi:10.2811/458207