



Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2017

Opinie FRA

W celu usprawnienia ochrony praw podstawowych w 2016 r. na szczeblu unijnym i krajowym podejmowano różne starania, chociaż obserwowano również działania stanowiące zagrożenie dla tej ochrony. Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2017 r. zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie miały miejsce w tym obszarze, wskazując zarówno na osiągnięcia, jak i kwestie, które nadal wymagają stosownych działań. Niniejsza publikacja przedstawia opinie FRA na temat najważniejszych zmian, jakie miały miejsce w omówionych obszarach tematycznych, oraz podsumowanie dowodów, na których oparto te opinie. W ten sposób powstał zwięzły, a zarazem bogaty w informacje zarys głównych wyzwań związanych z prawami podstawowymi, wobec których stoją Unia Europejska i państwa członkowskie.

Spis treści

FOCUS Od obietnicy do jej dotrzymania: 10 lat praw podstawowych w UE	2
1. Karta praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie	4
2. Równość i niedyskryminacja	6
3. Rasizm, ksenofobia i podobne formy nietolerancji	8
4. Integracja Romów	11
5. Azyl, wiza, migracja, granice i integracja	13
6. Społeczeństwo informacyjne, prawo do prywatności i ochrony danych	16
7. Prawa dziecka	19
8. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawa ofiar przestępstw	22
9. Przegląd zmian w zakresie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych	24



Od obietnicy do jej dotrzymania: 10 lat praw podstawowych w UE

Dziesiąta rocznica Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) to okazja do refleksji nad dynamiką leżącą u podstaw rozwoju praw podstawowych w UE od 2007 r. Jeżeli przyjąć wspólne podejście, można odnieść wrażenie, że to historia o pokrewnych bodźcach. Od strony instytucjonalnej UE stworzyła narzędzia do lepszego propagowania i lepszego ochrony praw podstawowych. Niemniej jednak wciąż utrzymują się głębokie różnice we wdrażaniu praw podstawowych w terenie, a w niektórych obszarach różnice te uległy nawet pogłębieniu. Rozładowanie tych napięć wymaga przekucia książkowego prawa w skuteczne środki umożliwiające korzystanie z praw w codziennym życiu wszystkich osób żyjących w UE. Oprócz świadomości, że prawa podstawowe są przesłanką pomyślnego stanowienia prawa i kształtowania polityki, korzyści leżą również w znalezieniu „uzasadnienia biznesowego” dla praw człowieka, „nadaniu prawom oblicza” i korzystaniu z praw społecznych i ekonomicznych w sposób bardziej spójny. Bez mocno zakorzenionej kultury praw podstawowych, która przynosi konkretne korzyści, wiele osób żyjących w UE będzie miało niewielkie poczucie odpowiedzialności za wartości Unii.

Aktualny rozwój sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej pokazał, że to, co w ostatnim dziesięcioleciu było postrzegane jako naturalne dążenie do większego poszanowania praw podstawowych, może w łatwy sposób ulec odwróceniu. Przyczyn takiej regresji można częściowo upatrywać w tym, że podczas gdy prawodawcy na szczeblu unijnym i krajowym świętowali postępy na szczeblu formalnym, często nie przekładało się to na poprawę sytuacji ludzi. Dla zbyt wielu prawa podstawowe pozostają pojęciem abstrakcyjnym zapisanym w prawie, nie są natomiast postrzegane jako skuteczne i praktyczne narzędzie, zmienić ich codzienne życie. To niepokojąca prawda, o czym zresztą Agencja Praw Podstawowych wyraźnie przekonała się przy okazji kontaktów z osobami, których prawa są często naruszane i których postrzeganie i doświadczenie znajduje odzwierciedlenie w szeroko zakrojonych ankietach i projektach terenowych Agencji.

Patrząc na osiągnięcia w obszarze praw podstawowych w ciągu ostatnich 10 lat, dekada ta jawi się jako przedmiot rozbieżnych narracji, prowadząc do następujących wniosków.

Z jednej strony UE przełożyła długotrwałe zobowiązanie w obszarze praw człowieka ponad granicami w szereg wewnętrznych strategii politycznych mających na celu ochronę i promowanie praw podstawowych w 28 państwach członkowskich UE. Dwa kluczowe wydarzenia odzwierciedlają tę zmianę:

- wejście w życie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz
- utworzenie Agencji Praw Podstawowych.

Innym krokiem milowym byłoby przystąpienie UE do europejskiej konwencji praw człowieka zgodnie z wymogiem ustanowionym w Traktacie z Lizbony.

Z drugiej strony wdrażanie praw podstawowych w terenie pozostaje przedmiotem ogromnego zaniepokojenia. Zaniepokojenie to pogłębia polityczne środowisko, w którym część elektoratu i ich przedstawiciele w coraz większym stopniu kwestionują nie tylko niektóre prawa, lecz również samą koncepcję systemu opartego na tych prawach.



Patrząc z tej perspektywy, UE i państwa członkowskie będą musiały znaleźć skuteczne drogi w celu:

- rozwiązania problemu braku zaufania do instytucji publicznej i obaw związanych na przykład z imigracją lub globalizacją;
- podkreślenia korzyści wynikających z praw podstawowych dla każdego w UE.

Państwa członkowskie UE nie we wszystkich przypadkach przyjęły kulturę Karty w swoich procedurach administracyjnych, ustawodawczych i sądowych. Nie wykorzystały też w pełni potencjału praw zapisanych w Karcie (w tym praw społeczno-gospodarczych) ani ich funkcji wytycznych w swoich działaniach. UE nie zwraca się systematycznie o doradztwo społeczno-prawne w toku procesu legislacyjnego. Ponadto, UE nie przystąpiła jeszcze do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) i wobec tego nie podlega

jeszcze jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Ponadto występuje przepaść między wewnętrznymi strategiami politycznymi UE w zakresie praw podstawowych a jej zewnętrznym zaangażowaniem w prawa człowieka.

Po zestawieniu tych dwóch narracji uwidacznia się pilna potrzeba działania w celu usunięcia różnic między ramami praw podstawowych co do zasady a wynikami praw podstawowych w praktyce. Wymaga to od wszystkich graczy odnowienia wspólnego zobowiązania do zagwarantowania przełożenia praw podstawowych na realne zmiany w życiu obywateli. Tylko odnowione działanie w tym duchu pozwoli nam w 2027 r. spojrzeć wstecz na pomyślną dekadę, w której UE i jej państwa członkowskie dbały o wspólne wartości „godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”.

1. Karta praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej uzupełnia krajowe dokumenty dotyczące praw człowieka i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Jej potencjał nie jest jeszcze w pełni wykorzystany i sądy krajowe, parlamenty i rządy rzadko odwołują się do jej treści, a nawet kiedy to czynią, często odbywa się to w sposób powierzchowny. Są jednak przykłady na to, że Karta stanowi wartość dodaną i może być wykorzystana jako akt prawa unijnego, zwłaszcza na potrzeby orzeczeń sądowych. W państwach członkowskich UE nadal brakuje jednak strategii politycznych służących promowaniu Karty, nawet jeżeli wszystko wskazuje na to, że rośnie świadomość potrzeby szkolenia prawników w kwestiach, których Karta dotyczy.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jest dokumentem wiążącym dla państw członkowskich UE, kiedy prowadzą one działania podlegające przepisom prawa unijnego. Prawodawca unijny ma bezpośredni i pośredni wpływ na życie osób mieszkających w UE. Prawo UE obejmuje swoim zakresem większość obszarów polityki. Karta praw podstawowych UE powinna zatem stanowić stosowny standard w codziennej pracy sędziów i urzędników służby cywilnej w państwach członkowskich. Zgromadzone przez FRA dowody sugerują jednak, że organy sądownicze i administracje na szczeblu krajowym korzystają z Karty w dość ograniczonym zakresie. Większa świadomość mogłaby przyczynić się do szerszego i bardziej spójnego przestrzegania jej treści na poziomie krajowym.

Zgodnie z treścią art. 51 (Zakres zastosowania) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej krajowe przepisy wdrażające prawo unijne muszą być zgodne z postanowieniami Karty. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2016 r. rola Karty w procesach legislacyjnych na szczeblu krajowym była ograniczona: Karta nie jest standardem, który byłby regularnie i formalnie stosowany w procedurach kontroli legalności lub oceny wpływu powstających przepisów, nawet jeżeli krajowe instrumenty praw człowieka są systematycznie uwzględniane w takich procedurach. Ponadto, podobnie jak w latach poprzednich, sądy krajowe, które odwoływały się do Karty wydając orzeczenia, niejednokrotnie nie podawały argumentów uzasadniających zastosowanie jej treści w konkretnych okolicznościach związanych z daną sprawą.

Opinia FRA 1.1

UE i państwa członkowskie powinny zachęcać do wymiany informacji na temat doświadczeń i metod pomiędzy pracownikami sądownictwa i administracji w poszczególnych państwach członkowskich, a także na szczeblu międzynarodowym. Zachęcając ich do wymiany informacji, państwa członkowskie powinny wykorzystać istniejące możliwości finansowania, na przykład te dostępne w ramach programu dotyczącego wymiaru sprawiedliwości.

Opinia FRA 1.2

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

Zgodnie z treścią art. 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej państwa członkowskie UE mają obowiązek szanować zasady i prawa wskazane w Karcie i ich przestrzegać, jak również aktywnie „promować” stosowanie tych zasad i praw. Należałoby zatem oczekiwać opracowania większej liczby strategii propagujących stosowanie treści Karty i wynikających z niej praw na poziomie krajowym. Chociaż tego rodzaju polityki nadal są rzadkością, coraz częściej podejmuje się starania służące zapewnieniu odpowiednim grupom zawodowym dostępu do szkoleń z zakresu praw człowieka.

Opinia FRA 1.3

Państwa członkowskie UE powinny zadbać o to, by odpowiednie dokumenty legislacyjne i polityki były sprawdzane pod kątem zgodności z przepisami Karty, a także by obowiązki wynikające z Karty były uwzględniane w każdym przypadku, w którym państwa podejmują działania podlegające przepisom prawa UE. Przykładem takich działań jest ukierunkowane kształtowanie polityki na rzecz budowania świadomości na temat praw wynikających z Karty oraz odpowiednie moduły szkoleniowe w programach nauczania dla sędziów krajowych i innych przedstawicieli zawodu prawniczego. Jak FRA podkreślała już w minionych latach, państwa członkowskie powinny włączyć szkolenia dotyczące Karty w szersze ramy praw podstawowych, obejmujące m.in. Europejską konwencję praw człowieka (EKPC) i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

2. Równość i niedyskryminacja

Do końca 2016 r. państwa członkowskie UE nie osiągnęły porozumienia w zakresie proponowanej dyrektywy w sprawie równego traktowania. Kilka państw członkowskich rozszerza zakres ochrony, uwzględniając różne przyczyny dyskryminacji i obszary życia. Sądy krajowe w wielu orzeczeniach uwzględniały prawa osób niepełnosprawnych; na szczeblu międzynarodowym, europejskim i krajowym podejmowano także starania w celu zwalczania dyskryminacji osób LGBTI. Jednocześnie działania i propozycje dotyczące zakazu noszenia pewnych strojów wywołały debatę na temat wolności wyznania i religii w kontekście zagrożenia terroryzmem. Coraz więcej osób uznaje, iż rozwiązywanie problemu dyskryminacji z jednego tylko punktu widzenia uniemożliwia zrozumienie, w jaki sposób doświadczamy dyskryminacji w naszym codziennym życiu.

W 2016 r. minęło siedem lat, odkąd podjęto negocjacje na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, tj. dyrektywy w sprawie równego traktowania. Przyjęcie tej dyrektywy zagwarantuje powstanie w UE i państwach członkowskich wspólnych, kompleksowych ram prawnych służących przeciwdziałaniu dyskryminacji z wyżej wymienionych powodów. Do końca roku nie udało się jednak osiągnąć jednomyślności w negocjacjach, a tej wymaga się, by dyrektywa została przyjęta w Radzie UE; dwa państwa członkowskie wyrażają pewne zastrzeżenia wobec przedstawionej propozycji. W rezultacie, w przepisach prawa unijnego nadal uwidacznia się hierarchia przyczyn dyskryminacji i ochrony przed nią. Zgodnie z art. 21 Karty praw podstawowych UE (Zasada niedyskryminacji) zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Na mocy art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć stosowne środki w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Opinia FRA 2.1

Prawodawca unijny powinien rozważyć wszystkie możliwości działania służące niezwłocznemu przyjęciu proponowanej dyrektywy w sprawie równego traktowania, aby zagwarantować równą ochronę przed dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w kluczowych obszarach życia.

Podobnie jak w poprzednich latach, również w 2016 r. państwa członkowskie UE rozszerzyły zakres ochrony przed dyskryminacją na nowe obszary. Na przykład niektóre państwa członkowskie wprowadziły do ustawodawstwa krajowego zasadę ochrony przed dyskryminacją ze względu na status społeczno-gospodarczy lub zmianę płci. Inne państwa członkowskie rozszerzyły zakres przepisów zakazujących dyskryminacji na takie obszary jak ochrona konsumenta, klauzule o zwolnieniach ze względu na wiek i wiek emerytalny. Przyczyniają się w ten sposób do przeciwdziałania dyskryminacji i promowania zasad równego traktowania w wielu kluczowych obszarach życia.

Opinia FRA 2.2

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć rozszerzenie zakresu ochrony przed dyskryminacją w ustawodawstwie krajowym na nowe obszary.

W kontekście wzmożonego napięcia spowodowanego groźbą terroryzmu w UE w 2016 r. sądy krajowe zajmowały się dopuszczalnością wprowadzenia zakazu noszenia określonych rodzajów odzieży, a sprawy związane z tą kwestią są rozpatrywane przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE). Analiza tego rodzaju spraw wskazuje, że wprowadzenie zakazów dotyka w sposób nieproporcjonalny i prowadzi do dyskryminacji kobiet muzułmańskich, dla których ubiór jest wyrazem tożsamości religijnej i przekonań. Artykuł 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje każdemu prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje swobodę zmiany wyznania lub religii oraz możliwość uzewnętrzniania swojej przynależności wyznaniowej lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie oraz uczestniczenie w obrzędach, samodzielnie lub we wspólnocie z innymi. Artykuł 21 Karty praw podstawowych UE zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, a artykuł 22 stanowi ponadto, że Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową.

Opinia FRA 2.3

Państwa członkowskie UE powinny przywiązywać największą wagę do potrzeby zagwarantowania podstawowych praw i wolności, kiedy przedmiotem rozważań są zakazy dotyczące symboli religijnych lub określonych strojów. Propozycje legislacyjne lub administracyjne nie powinny nieproporcjonalnie ograniczać swobody wyznawania i praktykowania religii. Rozważając wprowadzenie tego rodzaju zakazów, należy od samego początku uwzględniać kwestie praw podstawowych i potrzebę zachowania proporcjonalności.

W 2016 r. zaobserwowano, że coraz więcej osób uznaje, iż rozwiązywanie problemu dyskryminacji z jednego tylko punktu widzenia uniemożliwia zrozumienie, w jaki sposób doświadczamy dyskryminacji w swoim codziennym życiu. Dowodem na to jest utrzymująca się na szczeblu krajowym tendencja do rozszerzania zakresu prawodawstwa antydyskryminacyjnego poprzez uwzględnianie nowych przyczyn dyskryminacji i/lub obszarów życia w odpowiednich przepisach prawa krajowego. Jednak UE i państwa członkowskie nadal nie podejmują kwestii wielokrotnej dyskryminacji przy opracowywaniu instrumentów prawnych i politycznych. Do końca 2016 r. tylko dziewięć państw członkowskich UE jednoznacznie uwzględniło kwestię dyskryminacji wielokrotnej w ustawodawstwie krajowym. Takie podejście może prowadzić do lepszego rozpoznania różnych sposobów doświadczania dyskryminacji w codziennym życiu i umożliwić opracowywanie metod działania, które mogą mieć rzeczywisty wpływ na integrację.

Opinia FRA 2.4

UE i państwa członkowskie powinny uwzględnić wielokrotną i wieloprzyczynową dyskryminację przy opracowywaniu i wdrażaniu instrumentów prawnych i politycznych służących zwalczaniu dyskryminacji, wspieraniu równego traktowania i promowaniu włączenia społecznego.

3. Rasizm, ksenofobia i podobne formy nietolerancji

W 2016 r. w całej Unii Europejskiej odnotowywano przypadki rasistowskich i ksenofobicznych reakcji wobec uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów. Muzułmanie doświadczali narastającej wrogości i nietolerancji, a wielu Romów narażonych było na przejawy dyskryminacji i romofobii. Komisja Europejska utworzyła grupę wysokiego szczebla w sprawie zwalczania rasizmu, ksenofobii i innych form nietolerancji w celu wspierania wysiłków podejmowanych w tym obszarze na szczeblu krajowym, a także przeciwdziałania mowie nienawiści i przestępczości z nienawiści. Państwa członkowskie UE podejmowały różne działania w celu zapobiegania przestępstwom z nienawiści. Dokonano przeglądu klasyfikacji przyczyn uprzedzeń, prowadzono kampanie uświadamiające i organizowano specjalistyczne szkolenia dla funkcjonariuszy organów ścigania i prokuratorów. Jednocześnie Komisja Europejska monitorowała wdrażanie dyrektywy w sprawie równości rasowej. Do najczęstszych wyzwań należą przeszkody dla skutecznego i niezależnego funkcjonowania organów ds. równości, tworzenie dyskryminujących profili etnicznych i brak krajowych planów działania dotyczących walki z rasizmem.

W 2016 r. nadal odnotowywano reakcje rasistowskie i ksenofobiczne wobec uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów w UE, które zaczęto obserwować w 2015 r. Należały do nich mowa nienawiści, groźby, przestępstwa z nienawiści, a nawet morderstwa. Niewiele państw członkowskich gromadzi jednak szczegółowe dane o incydentach, których ofiarami są uchodźcy, osoby ubiegające się o azyl i migranci. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia wdrażania art. 1 decyzji ramowej UE w sprawie rasizmu i ksenofobii dotyczącego środków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia karalności popełnianych umyślnie czynów na tle rasistowskim i ksenofobicznym. W art. 4 lit. a) Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD) ustanowiono także obowiązek, zgodnie z którym państwa będące stronami konwencji muszą traktować jako karalne czyny polegające na nawoływaniu do dyskryminacji rasowej, a także do popełnienia czynów przemocy wobec jakiegokolwiek rasy lub grupy osób. Wszystkie państwa członkowskie UE są stronami ICERD.

Opinia FRA 3.1

Państwa członkowskie UE powinny zadbać o to, by każdy przypadek domniemanej zbrodni z nienawiści lub mowy nienawiści, również dotyczący osób ubiegających się o azyl, uchodźców i migrantów, był skutecznie badany, ścigany i osądzany. Należy przy tym stosować odpowiednie przepisy prawa krajowego i, w stosownych przypadkach, przepisy ramowej decyzji UE w sprawie rasizmu i ksenofobii, europejskich i międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie mowy nienawiści i zbrodni z nienawiści. Państwa członkowskie mogłyby również gromadzić bardziej szczegółowe dane dotyczące incydentów, których ofiarami są uchodźcy, osoby ubiegające się o azyl i migranci.

Niewiele państw członkowskich UE opracowało w 2016 r. krajowe plany działań na rzecz zwalczania dyskryminacji rasowej, rasizmu lub ksenofobii, pomimo iż deklaracja durbańska i program działania przyjęte podczas Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pochodnym Formom Nietolerancji nakładają na państwa odpowiedzialność za zwalczanie rasizmu,

dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji. Wdrożenie takich planów zapewni państwom członkowskim UE skuteczne środki umożliwiające im wypełnienie swoich zobowiązań wynikających z dyrektywy o równości rasowej i ramowej decyzji o rasizmie i ksenofobii. Unijna grupa wysokiego szczebla ds. walki z rasizmem, ksenofobią i innymi formami nietolerancji, utworzona w czerwcu 2016 r., stanowi forum, na którym państwa członkowskie UE mogą wymieniać się praktykami, sprzyjając w ten sposób skutecznemu wdrażaniu planów działania.

Opinia FRA 3.2

Państwa członkowskie UE powinny przyjąć specjalne, krajowe plany działania mające na celu walkę z rasizmem, dyskryminacją rasową, ksenofobią i związaną z nimi nietolerancją. Państwa członkowskie mogłyby przestrzegać wyczerpujących, praktycznych wskazówek sformułowanych przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka w sprawie sposobu opracowywania tego rodzaju konkretnych planów. Zgodnie z tym wytycznymi plany działania powinny określać cele i definiować działania, wyznaczać odpowiedzialne organy państwowe, ustalać terminy, określać wskaźniki skuteczności i zapewniać mechanizmy monitorowania i oceny.

Gromadzone systematycznie i zdezagregowane dane dotyczące incydentów związanych z dyskryminacją etniczną, przestępstw z nienawiści oraz mowy nienawiści mogą przyczynić się do skuteczniejszego wdrażania dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii. Takie dane ułatwiają także dokonywanie ocen polityk i planów działań, mających na celu zapobieganie rasizmowi, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji oraz ich zwalczanie. Dowody zgromadzone przez FRA wskazują jednak na nadal utrzymujące się różnice w sposobach rejestrowania przez poszczególne państwa członkowskie UE incydentów związanych z dyskryminacją etniczną i przestępstw na tle rasowym. Niezgłaszane incydenty pozostają niewidoczne i uniemożliwiają ofiarom dochodzenie zadośćuczynienia. Jest to szczególnie istotne, kiedy weźmiemy pod uwagę zobowiązanie państw członkowskich do podejmowania aktywnych działań na rzecz zapewniania ofiarom skutecznej ochrony i zagwarantowania im dostępu do środków ochronnych i zaradczych na mocy art. 6 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. Za pośrednictwem unijnej grupy wysokiego szczebla ds. walki z rasizmem, ksenofobią i innymi formami nietolerancji, FRA współpracuje z państwami członkowskimi, instytucjami UE i organizacjami międzynarodowymi w celu

usprawnienia procesu rejestracji i gromadzenia danych dotyczących przestępstw z nienawiści.

Opinia FRA 3.3

Państwa członkowskie UE powinny dołożyć wszelkich starań, by porównywalne dane dotyczące dyskryminacji etnicznej i przestępstw z nienawiści były systematycznie rejestrowane, gromadzone i corocznie publikowane, co umożliwi opracowanie skutecznych i opartych na dowodach rozwiązań prawnych i politycznych w reakcji na te zjawiska. Gromadzone dane powinny obejmować informacje o pobudkach dyskryminacji na różnym tle, jak również informacje o miejscach, w których doszło do incydentów oraz zanonimizowane informacje o ofiarach i sprawcach. Powinny one być gromadzone zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i prawodawstwem UE dotyczącym ochrony danych.

W 2016 r. wielu organów ds. równości dotknęły cięcia budżetowe i redukcje personelu lub zmiany legislacyjne dotyczące ich mandatów, które mogą wpływać na skuteczność funkcjonowania. Na mocy art. 13 ust. 1 dyrektywy o równości rasowej wszystkie 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 obroną praw człowieka lub ochroną praw jednostek na skalę krajową. Dyrektywa przewiduje jednak tylko minimalne normy dotyczące kompetencji organów ds. równości. W kontekście ochrony danych przepisy prawa unijnego wyraźnie odnoszą się do niezależności i określają, czego niezależność wymaga. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych przyjęte w 2016 r. wymaga zapewnienia organom nadzorczym ds. ochrony danych wystarczających „zasobów ludzkich, technicznych i finansowych, pomieszczeń i infrastruktury”.

Opinia FRA 3.4

Państwa członkowskie UE powinny przyznać organom ds. równości zasoby ludzkie, techniczne i finansowe oraz pomieszczenia i infrastrukturę niezbędne do wypełniania przez nie swoich funkcji oraz do skutecznego i niezależnego korzystania z uprawnień przyznanych im w ramach mandatu.

Na tle rosnącego napięcia spowodowanego atakami terrorystycznymi w państwach członkowskich UE, w 2016 r. przedstawiciele mniejszości etnicznych nadal narażeni byli na dyskryminacyjne profilowanie przez policję. Praktyka ta jest sprzeczna z zasadami

Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, art. 14 (Zakaz dyskryminacji) europejskiej konwencji praw człowieka, z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także z przepisami pierwotnego i wtórnego prawa UE. Szkolenia i wewnętrzne monitorowanie mogłyby pomóc w identyfikacji przypadków stosowania wobec przedstawicieli mniejszości etnicznych niewspółmiernych środków, a także skłonić właściwe organy do podjęcia działań naprawczych.

Opinia FRA 3.5

Państwa członkowskie UE powinny położyć kres praktyce dyskryminacyjnego profilowania w oparciu o pochodzenie etniczne. Można to osiągnąć poprzez organizowanie systematycznych szkoleń w zakresie prawa antydyskryminacyjnego dla funkcjonariuszy organów ścigania, a także uświadamianie im istnienia uprzedzeń oraz podważanie stereotypów. Szkolenia takie mogłyby również zwiększyć świadomość konsekwencji dyskryminacji oraz sposobów budowania zaufania publicznego wobec policji. Ponadto państwa członkowskie UE mogłyby rozważyć wprowadzenie zasady rejestrowania przypadków korzystania przez funkcjonariuszy z uprawnień w zakresie zatrzymania i przeszukania, a w szczególności wprowadzenie obowiązku zapisywania narodowości osób zatrzymywanych, zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i prawodawstwem unijnym w zakresie ochrony danych.



4. Integracja Romów

Pomimo ambitnych celów wyznaczonych w krajowych strategiach integracji Romów i znacznego wkładu funduszy unijnych, w 2016 r. nie zaobserwowano wyraźnych postępów na tym polu. Ubiegłoroczne dane na temat sytuacji Romów w zakresie zatrudnienia, edukacji, warunków mieszkaniowych i zdrowia wskazują, że postępy we wdrażaniu założeń ram UE w zakresie krajowych strategii integracji Romów były bardzo powolne. Dyskryminacja i postawy antyromskie utrzymują się, a wielu Romów narażonych jest na segregację w zakresie mieszkalnictwa i edukacji. Proponowany europejski filar praw socjalnych mógłby stanowić nowy impuls dla działań na rzecz integracji Romów, gdyby zawierał wyraźne odniesienie do prawa do niedyskryminacji zagwarantowanego na mocy art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

W 2016 r. Romowie w całej UE nadal byli ofiarami dyskryminacji, segregacji i wykluczenia społecznego. Niewielkie postępy w realizacji krajowych strategii integracji Romów wskazują na konieczność przeprowadzenia gruntownego przeglądu proponowanych i planowanych interwencji. Istnieje również potrzeba promowania aktywnego i znaczącego zaangażowania Romów, szczególnie na szczeblu lokalnym. Kluczowym dla skutecznego przeprowadzenia lokalnej integracji Romów jest aktywne zaangażowanie wielu zainteresowanych stron, w tym władz, społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicieli społeczności lokalnych. Zaangażowanie na szczeblu krajowym musi przekładać się na zaangażowanie Romów i władz na poziomie lokalnym, ponieważ tylko w ten sposób można uzyskać konkretne i poddające się monitorowaniu wyniki.

Opinia FRA 4.1

Państwa członkowskie UE powinny przeanalizować swoje krajowe strategie integracji Romów (lub zbiór zintegrowanych środków politycznych w tym zakresie), aby umożliwić im aktywne zaangażowanie się w proces własnej integracji. Państwa członkowskie powinny jasno określić i wdrożyć specjalne środki w celu promowania aktywnego i znaczącego zaangażowania Romów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

Wyniki drugiej fali badania FRA na temat mniejszości i dyskryminacji w Unii Europejskiej (EU-MIDIS II) pokazują, że w 2016 r. Romowie nadal byli dyskryminowani ze względu na swoje pochodzenie etniczne. Spotykają się z wykluczeniem społecznym i marginalizacją, dodatkowo pogłębianymi przez ubóstwo; są także ofiarami nienawiści. Większość Romów

mieszkających w UE nadal nie korzysta z przysługującego im prawa do niedyskryminacji, które wynika z treści art. 21 Karty praw podstawowych UE, dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz innych europejskich i międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka. Choć dyrektywa o równości rasowej zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne, a decyzja ramowa UE w sprawie rasizmu i ksenofobii wymaga nakładania sankcji karnych, same środki prawne nie wystarczą, aby zaradzić dyskryminacji Romów. Aby przeciwdziałać nierówności rasowej i ubóstwu, których Romowie często doświadczają, potrzebna jest także polityka aktywnej integracji.

Opinia FRA 4.2

Zwalczanie utrzymującej się dyskryminacji Romów i antysemityzmu wymaga od państw członkowskich UE zapewnienia, że treść dyrektywy w sprawie równości rasowej i ramowej decyzji w sprawie rasizmu i ksenofobii jest skutecznie egzekwowana. Należy podjąć konkretne działania polityczne, mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji Romów w krajowych strategiach integracji tej grupy lub w zestawach zintegrowanych środków.

Wyniki drugiego badania na temat mniejszości i dyskryminacji (EU-MIDIS II) przeprowadzonego przez FRA wskazują, że zatrudnienie jest obszarem, w którym dyskryminacja Romów powoduje powstanie łańcucha innych problemów, związanych z dochodami, wykształceniem i warunkami mieszkaniowymi. Negatywne konsekwencje bezrobocia ponoszą całe rodziny, nie tylko osoby bezrobotne. Szczególnie narażonymi grupami są dzieci i kobiety romskie; ich prawa są często naruszane.

Opinia FRA 4.3

UE powinna rozważyć uwzględnienie integracji Romów w kontekście proponowanego europejskiego filaru praw socjalnych. W filarze tym powinny znaleźć się szczegółowe przepisy dotyczące zwalczania dyskryminacji strukturalnej, na przykład poprzez wzmocnienie przepisów dotyczących równego traktowania w miejscu pracy i zagwarantowania skutecznego korzystania z praw.

By śledzić postępy w integracji Romów, potrzebne są wiarygodne dane dotyczące podejmowanych środków czy procesów, a także ich wyników dla tej grupy. Pozostaje wiele do zrobienia, by umożliwić sprawne gromadzenie wiarygodnych danych i stałe monitorowanie integracji Romów. Potrzebę działań w tym zakresie potwierdziło w szczególności sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące inicjatyw politycznych UE i finansowego wsparcia dla działań na rzecz integracji Romów. Okazało się, że brak kompleksowych i wiarygodnych danych pozostaje problematyczny nie tylko na poziomie projektów, ale także całego procesu kształtowania polityki na szczeblu unijnym i krajowym. Istnieją jednak narzędzia umożliwiające stały monitoring, a odpowiednie podmioty mogą z nich korzystać.

Opinia FRA 4.4

Przestrzegając krajowych ram prawnych i unijnych przepisów o ochronie danych oraz przy aktywnym zaangażowaniu społeczności romskich, państwa członkowskie UE powinny gromadzić anonimowe dane zdezagregowane w oparciu o tożsamość etniczną, co umożliwi ocenę krajowych strategii i polityk dotyczących integracji Romów. Zgodnie z zaleceniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Eurostat mógłby uzupełnić o odpowiednie pytania ankiety w badaniach prowadzonych na wielką skalę, takich jak badania statystyczne siły roboczej oraz unijne statystyki dotyczące dochodów i warunków życia. Ponadto państwa członkowskie powinny opracować lub wykorzystać istniejące narzędzia monitorowania krajowych strategii dotyczących Romów, aby ocenić wpływ środków służących ich integracji.



5. Azyl, wiza, migracja, granice i integracja

Ponad 5 tys. osób zginęło na morzu, starając się dotrzeć do Europy w 2016 r., chociaż ogólna liczba osób przybywających nielegalnie drogą morską spadła w porównaniu z 2015 r. o ponad 60 %, do około 350 tys. w 2016 r. Zaproponowano szeroko zakrojone zmiany w europejskim systemie azylowym i wzmożono wysiłki na rzecz poprawy skuteczności strategii w zakresie powrotu migrantów do kraju pochodzenia. Prawne możliwości zapewnienia sobie bezpieczeństwa w Europie pozostają nierealne dla większości imigrantów, ponieważ pomimo niewielkich postępów, jakie osiągnięto w zakresie pomocy humanitarnej, w niektórych państwach członkowskich UE wprowadzono nowe ograniczenia w łączeniu rodzin. Udoskonalono systemy informatyczne, które mają usprawnić zwalczanie nielegalnej migracji i reagowanie na zagrożenie poważnymi przestępstwami. Tymczasem integracja znacznej liczby osób, którym przyznano ochronę międzynarodową, okazała się trudna, także w kontekście oświaty i szkolnictwa.

W 2016 r. instytucje UE i państwa członkowskie podjęły starania w celu rozbudowy i udoskonalenia systemów informacyjnych na potrzeby zarządzania migracją i bezpieczeństwem wewnętrznym. Zmodyfikowano istniejące systemy i zaproponowano nowe. Planuje się zapewnienie ich pełnej interoperacyjności, która umożliwi właściwym organom jednoczesne korzystanie z wielu systemów. Jedną z przygotowywanych publikacji FRA dotyczących interoperacyjności systemów informacyjnych UE dotyczyć będzie problemów związanych z prawami podstawowymi w tym kontekście. W wielu przypadkach wpływ systemów informacyjnych na prawa podstawowe nie jest widoczny od razu. Konsekwencje przechowywania nieprawidłowych danych osobowych mogą ujawnić się dopiero wiele lat później, na przykład podczas ubiegania się o wizę lub zezwolenie na pobyt. Artykuł 8 (ochrona danych osobowych) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a w szczególności zasada celowości (tzn. wykorzystywanie danych wyłącznie w celu, w jakim zostały zgromadzone) stanowią centralną zasadę opracowywania rozwiązań technicznych mających na celu poprawę interoperacyjności systemów informatycznych. Dlatego też wszystkie kroki mające na celu doskonalenie istniejących systemów informacyjnych i tworzenie nowych powinny podlegać kompleksowej ocenie pod kątem wpływu na prawa podstawowe.

Opinia FRA 5.1

UE i państwa członkowskie powinny zadbać o to, aby informacyjne systemy zarządzania migracją zaprojektowane były w taki sposób, by urzędnicy mogli uzyskać dostęp do danych tylko w oparciu o swój profil zawodowy. Urzędnicy powinni mieć dostęp wyłącznie do danych istotnych z punktu widzenia konkretnych zadań, wykonywanych przez nich w określonym momencie; muszą być w pełni świadomi, z jakich baz danych korzystają. Ponieważ interoperacyjność oznacza większą dostępność różnego rodzaju danych, w tym danych biometrycznych, państwa członkowskie powinny opracować normy jakości i procedury administracyjne, aby w ten sposób zapewnić dokładność danych i ograniczyć ryzyko nielegalnego udostępniania ich osobom lub krajom trzecim. Powinny ponadto wprowadzić szczególne zabezpieczenia, aby zagwarantować, że interoperacyjność nie niesie za sobą niekorzystnych skutków dla praw osób wymagających szczególnego traktowania, takich jak osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową lub dzieci, i że nie prowadzi ona do dyskryminacyjnego profilowania.

Artykuł 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także wtórne prawo UE w dziedzinie azylu i powrotu imigrantów, nakłada na państwa członkowskie obowiązek zbadania w każdym indywidualnym przypadku wystarczalności środków mniej restrykcyjnych niż pozbawienie wolności. Do końca 2016 r. krajowe przepisy prawne wszystkich państw członkowskich UE przewidywały alternatywę wobec zatrzymania, choć w niektórych przypadkach tylko w odniesieniu do niektórych kategorii. Samo uwzględnienie w ustawodawstwie krajowym rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania nie jest gwarancją, że będą one stosowane. W praktyce z alternatyw korzysta się rzadko.

Opinia FRA 5.2

Państwa członkowskie UE powinny wymagać od właściwych organów zbadania w każdym konkretnym przypadku, i przed wydaniem nakazu aresztowania, czy dany cel można osiągnąć dzięki zastosowaniu mniej restrykcyjnych środków przymusu. Jeśli tak nie jest, organ władzy ma obowiązek przedstawić uzasadnienie faktyczne i prawne.

Zapewnienie sobie ochrony na drodze prawnej pozostaje dla większości uchodźców czystą iluzją. W 2016 r. poczyniono pewne postępy w kwestii przesiedleń, ale zarazem wykonano krok wstecz w obszarze jednoczenia rodzin, ponieważ kilka państw członkowskich UE wprowadziło ograniczenia w tym zakresie w swoich przepisach krajowych. Zgodnie z prawodawstwem unijnym wszelkie działania podejmowane przez państwo członkowskie wymagają poszanowania prawa i zasad Karty praw podstawowych UE, której art. 7 stanowi o prawie do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. W przypadku uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą można założyć, że istnieją pewne nieprzezwyciężalne przeszkody, które uniemożliwiają ich rodzinom życie w kraju pochodzenia, a zbudowanie życia rodzinnego w państwie tranzytu zazwyczaj nie jest realne.

Opinia FRA 5.3

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć połączenie programów dotyczących uchodźców z bardziej przyjaznymi dla nich, regularnymi programami mobilności, co przyczyni się do promowania legalnych dróg wjazdu do UE. Powinny zrezygnować z przyjmowania przepisów, które utrudniają, uniemożliwiają lub znacznie opóźniają proces łączenia rodzin w przypadku tych osób, którym przyznano ochronę międzynarodową.

Unia Europejska mogłaby rozważyć uregulowanie kwestii łączenia rodzin osób, którym przyznano status ochrony uzupełniającej, ponieważ poszczególne państwa członkowskie reprezentują różne podejścia do tej kwestii.

W kontekście ciągłego ruchu rodzin migrantów i uchodźców w UE ważnym zadaniem państw członkowskich UE jest zapewnienie przestrzegania prawa dzieci do edukacji. Artykuł 14 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz artykuł 28 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka gwarantują prawo do edukacji każdemu dziecku, również dzieciom migrantów i uchodźców. Zapewnienie wszystkim dzieciom możliwości korzystania z prawa do edukacji przyniesie korzyści nie tylko im samym, ale również społeczeństwu, w których będą mieszkać. Inwestowanie w prawa człowieka jest ważne i korzystne zarówno z punktu widzenia ekonomii, jak i społeczeństwa. Dane z 2016 r. wskazują, że większość państw członkowskich organizuje wsparcie językowe i dąży do zapewnienia dzieciom uchodźców i imigrantów możliwości uczestnictwa w zajęciach szkolnych, a przez to umożliwia ich socjalizację z innymi dziećmi i stanowi inwestycję w długoterminową i trwałą spójność społeczną. Pomimo tego problem segregacji szkolnej nadal dotyka dużego odsetka dzieci.

Opinia FRA 5.4

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić dzieciom imigrantów i uchodźców wsparcie językowe, społeczne i psychologiczne z uwzględnieniem indywidualnych ocen ich potrzeb. W ten sposób będą one przygotowane do podjęcia nauki w placówkach edukacyjnych i ułatwi się im integrację w społeczności szkolnej i lokalnej. Należy opracować odpowiednie polityki i środki działania zapobiegające separacji i segregacji w kształceniu oraz ułatwiające dzieciom migrującym i dzieciom uchodźców dostęp do regularnych zajęć szkolnych i głównego systemu edukacji.

Zgromadzone przez FRA dowody wskazują, że w 2016 r. większość państw członkowskich UE wzmogła wysiłki na rzecz uczestnictwa dzieci imigrantów i uchodźców w systemie edukacji oraz wspierała ich integrację. Niemniej jednak nadal odnotowuje się przypadki dzieci migrantów i uchodźców, które nie uczęszczają do szkoły, a niektóre społeczności lokalne i rodzice miejscowych dzieci wykazują negatywne podejście, a wręcz reagują przemocą na inicjatywy służące integracji dzieci migrantów i uchodźców w lokalnych szkołach. Akty nietolerancji i nienawiści wobec dzieci migrantów i uchodźców oraz ich rodzin, prowadzące do pozbawienia tych dzieci prawa do edukacji, naruszają wspólnotowe i krajowe przepisy zakazujące dyskryminacji i nienawiści. Podejmowanie dyskusji na temat obaw wyrażanych przez rodziców może wpłynąć pozytywnie na integrację i promowanie zaangażowania migrantów i uchodźców w społecznościach lokalnych.

Opinia FRA 5.5

Państwa członkowskie UE powinny odpowiednio reagować na dyskryminujące lub gwałtowne reakcje w stosunku do edukacji dzieci migrantów i uchodźców zarówno poprzez egzekwowanie prawa, jak i promowanie wzajemnego zrozumienia i spójności społecznej. Dzięki zastosowaniu pozytywnych środków można zwalczać uprzedzenia i rozwiewać nieuzasadnione obawy. Władze państw członkowskich powinny egzekwować przepisy dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści na dowolnym tle, w tym pochodzenia etnicznego, rasy i religii, które obowiązują we wszystkich państwach członkowskich UE.

Istotnym elementem procesu edukacji i integracji jest zaangażowanie rodziców i rodzin w życie szkolne oraz wspieranie ich wysiłków w tym zakresie. Jedna trzecia państw członkowskich UE zapewnia środki mające na celu wspieranie i zachęcanie rodziców i rodzin dzieci migrantów i uchodźców poprzez angażowanie ich w proces edukacji dzięki informowaniu, mediacjom i wsparciu językowemu. Takie środki mogą pozytywnie przełożyć się na wyniki w nauce dzieci, integrację ich rodzin w społeczności szkolnej i lokalnej, a także sprzyjać budowaniu pozytywnych stosunków społecznych. Europejska sieć współpracy na rzecz integracji, której status zaktualizowano na mocy przyjętego przez Komisję Europejską planu działania na rzecz integracji realizowanego od czerwca 2016 r., stanowi odpowiednie ramy i przestrzeń wymiany najlepszych praktyk i rozwiązań, które pomogą państwom członkowskim wypełnić swoje zobowiązania w zakresie praw człowieka i budować spójne i integracyjne społeczeństwa.

Opinia FRA 5.6

Państwa członkowskie UE powinny dzielić się dobrymi praktykami i doświadczeniami w zakresie integracji poprzez edukację, promować uczestnictwo rodziców i rodzin w życiu szkolnym oraz zagwarantować prawo do edukacji wszystkim dzieciom.

6. Społeczeństwo informacyjne, prawo do prywatności i ochrony danych

Ataki terrorystyczne w Brukseli, Nicei i Berlinie sprawiły, że zintensyfikowano debaty na temat metod skutecznego i zgodnego z literą prawa zwalczania terroryzmu. Podjęto szereg kroków w tym zakresie na szczeblu unijnym i krajowym. Obejmują one krajowe reformy dotyczące środków nadzoru, konsultacje w sprawie szyfrowania i przyjęcie dyrektywy w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR). Tymczasem przyjęcie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i dyrektywy o ochronie danych w sektorze policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (dyrektywa policyjna) stanowiło ważny krok w kierunku zmodernizowanego i skuteczniejszego systemu ochrony danych. W 2016 r. UE nie zaproponowała zmian przepisów w odpowiedzi na wcześniejsze unieważnienie dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), ale w nowym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wyjaśniono, w jaki sposób zatrzymanie danych może odbywać się zgodnie z wymogami wynikającymi z obowiązku ochrony praw podstawowych.

Zgromadzone przez FRA dowody, które opierają się na przeprowadzonych na wniosek Parlamentu Europejskiego badaniach dotyczących ochrony praw podstawowych w kontekście nadzoru na wielką skalę wskazują, że wiele państw członkowskich UE reformowało przez cały rok swoje ramy prawne regulujące proces gromadzenia informacji wywiadowczych. Wprowadzone na fali ataków terrorystycznych zmiany doprowadziły do zwiększenia uprawnień i zdolności technologicznych właściwych organów, co może powodować wzmocnienie ich uprawnień ingerencyjnych. Istnieje prawdopodobieństwo, że to z kolei będzie miało konsekwencje dla praw podstawowych w zakresie prywatności i ochrony danych osobowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka sformułowały podstawowe wytyczne dotyczące ochrony tych praw. Wspomniane gwarancje prawne obejmują: materialne i proceduralne gwarancje konieczności i proporcjonalności przyjmowanych środków; zagwarantowanie skutecznych mechanizmów odszkodowawczych i niezależny nadzór nad nimi; zasady dostarczania dowodów wyjaśniających, czy wobec danej osoby stosowany jest nadzór. Dzięki przeprowadzeniu szerokich konsultacji można uwzględnić w reformach przepisów regulujących kwestie wywiadu skuteczniejsze i bardziej uzasadnione funkcjonowanie tych służb, a także zapewnić im większe poparcie ze strony obywateli.

Opinia FRA 6.1

Państwa członkowskie UE powinny przeprowadzić szerokie konsultacje społeczne z wieloma zainteresowanymi stronami, zapewnić przejrzystość procesu legislacyjnego, a także wprowadzić odpowiednie międzynarodowe i europejskie normy i zabezpieczenia w procesie reformowania przepisów dotyczących nadzoru.

Szyfrowanie jest prawdopodobnie najszerzej dostępną techniką ochrony prywatności. Ta powszechnie uznawana metoda zapewnia bezpieczne przetwarzanie danych i została ujęta w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych oraz w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej. Ochrona, którą zapewnia, jest jednak również wykorzystywana do celów działalności nielegalnej i przestępczej. Powszechność usług szyfrowania na całej drodze przesyłania danych (szyfrowanie typu „koniec-koniec”) dodatkowo przyczynia się do budowania napięcia pomiędzy ochroną prywatności a walką z przestępczością, ponieważ z zasady zapobiega dostępowi lub utrudnia organom ścigania dostęp do zaszyfrowanych danych. W odpowiedzi na to wyzwanie, część państw członkowskich rozważa wprowadzenie (a niektóre już wprowadziły) przepisów prawnych nakładających na usługodawców obowiązek korzystania z wbudowanych backdoorów, umożliwiających organom ścigania i tajnym

służbom dostęp do zaszyfrowanych danych. Niejednokrotnie wskazywano jednak, że tego rodzaju wbudowane backdoory mogą doprowadzić do ogólnego obniżenia skuteczności szyfrowania, ponieważ osoba posiadająca wystarczającą wiedzę techniczną jest w stanie je wykorzystać. Tego rodzaju ryzyko jest oczywiście sprzeczne z wymogami ochrony danych i może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo komunikacji i przechowywanych danych państw, firm i osób prywatnych.

Opinia FRA 6.2

Państwa członkowskie UE powinny zadbać o to, by działania mające na celu przewyżczenie wyzwań związanych z szyfrowaniem były proporcjonalne do słusznego celu zwalczania przestępczości i nie powodowały ingerencji w prawo do ochrony prywatności i ochrony danych.

Na mocy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, które będzie obowiązywało od 2018 r., wprowadzono ulepszone standardy, zapewniające skuteczną i odpowiednią ochronę danych osobowych. Organy ds. ochrony danych będą odgrywać coraz większą rolę w zapewnianiu przestrzegania prawa do ochrony danych. Każdy nowy akt prawny w dziedzinie ochrony danych będzie musiał uwzględniać ulepszone normy wskazane w rozporządzeniu. Na przykład w 2016 r. UE przyjęła decyzję w sprawie odpowiedniego poziomu ochrony na potrzeby międzynarodowego przekazu danych, tzw. EU-U.S. Privacy Shield, czyli tarczy chroniącej prywatność danych przesyłanych między UE a Stanami Zjednoczonymi. W tej decyzji wyraźnie stwierdza się, że Komisja Europejska będzie regularnie oceniać, czy zagwarantowany jest odpowiedni poziom ochrony. Jeśli taka ocena nie będzie rozstrzygająca po wejściu w życie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, w decyzji przewidziano możliwość przyjęcia przez Komisję aktu wykonawczego zawieszającego stosowanie tarczy. Ponadto w 2016 r. UE przyjęła pierwszy akt prawny dotyczący bezpieczeństwa cybernetycznego, tj. dyrektywę w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji, a na początku 2017 r., w kontekście strategii jednolitego rynku cyfrowego, Komisja zaproponowała zastąpienie rozporządzenia o e-prywatności dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej.

Opinia FRA 6.3

Państwa członkowskie UE powinny transponować dyrektywę w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji do swoich krajowych ram prawnych w sposób uwzględniający treść art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasad ustanowionych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych. Państwa członkowskie i przedsiębiorstwa powinny również działać zgodnie z tymi standardami podczas przetwarzania lub przekazywania danych osobowych z użyciem tarczy chroniącej prywatność danych przesyłanych między UE a Stanami Zjednoczonymi.

O ile w 2014 r. skoncentrowano się na tym, czy dane można zatrzymywać, w 2015 r. okazało się, że państwa członkowskie UE uważają zatrzymywanie danych za najskuteczniejszy środek ochrony bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa publicznego oraz zwalczania poważnych przestępstw. Postępy w tej kwestii zaobserwowane w 2016 r. były niewielkie: UE nie zaproponowała żadnych poprawek w odpowiedzi na unieważnienie dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych sprzed dwóch lat, a Trybunał Sprawiedliwości opracował swoje własne orzecznictwo w zakresie zabezpieczenia praw podstawowych, które miało zasadnicze znaczenie dla legalności zatrzymywania danych przez dostawców usług telekomunikacyjnych.

Opinia FRA 6.4

W obrębie swoich krajowych ram prawnych regulujących kwestię zatrzymywania danych, państwa członkowskie UE powinny przeciwdziałać powszechnemu i niedyskryminacyjnemu zatrzymywaniu danych przez dostawców usług telekomunikacyjnych. Na mocy przepisów prawa krajowego należy wprowadzić rygorystyczne kontrole proporcjonalności, a także odpowiednie gwarancje proceduralne, aby przestrzeganie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych było rzeczywiście zagwarantowane.

W kwietniu 2013 r. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych działająca przy Parlamencie Europejskim odrzuciła wniosek dotyczący dyrektywy UE w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR), mając na uwadze kwestie proporcjonalności i konieczności, a także brak gwarancji ochrony danych oraz przejrzystości w stosunku do pasażerów. Podkreślając potrzebę zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości, ustawodawca unijny osiągnął w 2016 r. porozumienie w sprawie

zrewidowanej dyrektywy PNR i przyjął jej tekst. Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji dyrektywy do prawa krajowego do maja 2018 r. W treści tej dyrektywy, przyjętej w drodze kompromisu, przewidziano wzmocnienie zabezpieczeń zgodnie z sugestiami FRA wyrażonymi w jej opinii z 2011 r. w sprawie unijnego systemu gromadzenia danych PNR. Gwarancje te obejmują wzmocnione wymogi dostępności i proporcjonalności, a także wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń służących ochronie danych. Dyrektywa nie obejmuje jednak wszystkich aspektów ochrony praw podstawowych.

Opinia FRA 6.5

Państwa członkowskie UE powinny zwiększyć gwarancje w zakresie ochrony danych, aby zapewnić przestrzeganie najwyższych standardów w zakresie praw podstawowych. Dotyczy to również transpozycji unijnej dyrektywy w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera. W świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zabezpieczenia powinny uwzględniać w szczególności uzasadnienie dla zatrzymywania danych dotyczących przelotu pasażera, skutecznych środków zaradczych i niezależnego nadzoru.



7. Prawa dziecka

Niemal 27 % dzieci w UE jest narażonych na ubóstwo lub wykluczenie społeczne. Choć obserwuje się nieznaczną poprawę w tym zakresie w stosunku do lat poprzednich, cele wyznaczone w strategii „Europa 2020” pozostają nieosiągalne. Nowy unijny filar praw socjalnych mógłby odegrać ważną rolę w przeciwdziałaniu zjawisku ubóstwa dzieci. Oczekuje się, że przyjęcie dyrektywy w sprawie gwarancji proceduralnych dla dzieci podejrzanych lub oskarżonych o przestępczość wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie systemu sprawiedliwości wobec nieletnich i wprowadzi dalsze zabezpieczenia dla dzieci, które popełniły czyny niezgodne z prawem. Tymczasem w 2016 r. do Europy przybyły tysiące dzieci migrantów i dzieci ubiegających się o azyl: niektóre samodzielnie, inne wraz z rodzinami. Pomimo wysiłków państw członkowskich UE, zapewnienie im opieki i ochrony stanowiło ogromne wyzwanie. Warunki przyjmowania nadal pozostawiają wiele do życzenia, zabezpieczenia proceduralne nie są wdrażane w spójny sposób, umieszczanie nieletnich bez opieki w rodzinach zastępczych nadal nie jest powszechnie stosowanym rozwiązaniem, a system wyznaczania opiekunów często zawodzi. Utrzymujące się problemy wyraźnie wskazują, że unijny plan działań w sprawie dzieci bez opieki należy zastąpić nowym planem dotyczącym dzieci migrujących.

Aż 27 % dzieci w UE jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Jest to średnia dla całej UE, chociaż w niektórych państwach członkowskich i pewnych grupach społecznych odsetek ten jest znacznie wyższy, np. wśród dzieci romskich lub dzieci migrantów. Osiągnięcie celu strategii „Europa 2020” w zakresie walki z ubóstwem pozostaje wyzwaniem. Zgodnie z art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej „[d]zieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra”. Niemniej jednak instytucje UE i państwa członkowskie poświęciły ubóstwu dzieci i wykluczeniu społecznemu niewiele uwagi w europejskim semestrze. UE podjęła szereg inicjatyw, które mogłyby wzmocnić legislacyjne, polityczne i finansowe środki, jakimi dysponują państwa członkowskie, w tym zalecenie Komisji Europejskiej z 2013 r. zatytułowane „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”, program wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 i europejski filar praw socjalnych.

Opinia FRA 7.1

UE powinna położyć większy nacisk na kompleksowe rozwiązywanie problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci w europejskim semestrze (poprzez lepsze wykorzystanie zalecenia Komisji Europejskiej z 2013 r.), a także w przyszłych inicjatywach, takich jak europejski filar praw socjalnych. W europejskim semestrze można skoncentrować się na państwach członkowskich UE, w których wskaźniki ubóstwa wśród dzieci pozostają wysokie i nie zmieniły się w ostatnich latach.

Państwa członkowskie UE, przy wsparciu ze strony Komisji Europejskiej, mogłyby analizować, a w stosownych przypadkach także powielać te czynniki i elementy, które przesądziły o skuteczności przepisów prawnych oraz polityk gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich, które zdołały w ostatnich latach poprawić sytuację dzieci i rodzin.

Dyrektywa w sprawie gwarancji proceduralnych dla dzieci, które są podejrzanyymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, stanowi ważny krok w niezwykle istotnym i kontrowersyjnym obszarze. Wyniki badań, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów krajowych

wskazują na potrzebę wprowadzenia specjalnych środków ochronnych dla dzieci, które weszły w konflikt z prawem. Przeprowadzone przez FRA badania dotyczące dzieci i sprawiedliwości pokazują, że choć ramy prawne służące ochronie dzieci istnieją, wyzwaniem pozostaje wdrożenie takiego ustawodawstwa, głównie z powodu braku narzędzi praktycznych oraz dostępu do poradnictwa lub szkoleń dla osób zawodowo związanych z tym obszarem.

Opinia FRA 7.2

Państwa członkowskie UE powinny przeprowadzić przegląd na skalę krajową, służący zidentyfikowaniu istniejących praktyk i barier, luk lub słabych punktów w ich wymiarach sprawiedliwości w zakresie osób małoletnich. Kolejnym krokiem powinno być opracowanie krajowego planu działania, w którym wskazane zostałyby działania polityczne i zasoby niezbędne dla pełnego wdrożenia dyrektywy w sprawie gwarancji proceduralnych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniach karnych. Mógłby on obejmować szkolenia dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości lub opracowanie praktycznych wytycznych dotyczących indywidualnych ocen oraz przekazywanie dzieciom informacji w sposób dostosowany do ich wieku.

W 2016 r. do Europy nadal przyjeżdżały dzieci migranci i dzieci ubiegające się o azyl: niektóre samodzielnie, inne wraz z rodzinami. Dowody zebrane przez FRA wskazują, że pomimo wysiłków państw członkowskich, systemy przyjmowania dzieci bez opieki pozostają niedoskonałe, np. brakuje wyspecjalizowanych placówek, ośrodki pierwszego przyjęcia i ośrodki tranzytowe są zatłoczone, a panujące w nich warunki nieodpowiednie. Umieszczanie nieletnich bez opieki w rodzinach zastępczych nadal nie jest powszechnie stosowanym rozwiązaniem. Istnieją dowody na to, że zapewnienie odpowiednich warunków przyjmowania ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania handlowi i wykorzystywaniu dzieci oraz ich zniknięciom. Komisja Europejska przedstawiła szereg propozycji w celu zreformowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, a plan działania na rzecz małoletnich bez opieki realizowany w latach 2011–2014 nie został wznowiony.

Opinia FRA 7.3

UE powinna opracować unijny plan działania na rzecz dzieci migrujących, w tym małoletnich bez opieki, wprowadzający jasne priorytety polityczne i środki uzupełniające inicjatywy państw członkowskich UE.

Państwa członkowskie UE powinny wzmocnić systemy ochrony dzieci poprzez stosowanie krajowych norm dotyczących alternatywnej opieki nad dziećmi ubiegającymi się o azyl i dziećmi migrantami, kładąc nacisk na jakości opieki. Zgodnie z wymogami dyrektywy o warunkach przyjmowania, częścią takiego systemu powinno być powierzenie opieki nad dziećmi rodzinom zastępczym. Państwa członkowskie powinny także przeznaczyć wystarczające środki lokalnym służbom świadczącym pomoc małoletnim bez opieki.

Zebrane przez FRA dowody wskazują, że wyznaczenie opiekuna dla każdego dziecka bez opieki pozostaje wyzwaniem. Do najważniejszych problemów należą długie procedury powoływania i odległe terminy, trudności z rekrutacją wykwalifikowanych opiekunów, duża liczba dzieci przypisanych do poszczególnych opiekunów oraz brak niezależności i gwarancji bezstronności instytucji opiekuńczych w niektórych państwach członkowskich UE. Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca przeglądu dyrektywy o warunkach przyjmowania dotyczy między innymi usprawnienia funkcjonowania systemów opieki nad małoletnimi. Zaproponowano m.in. wyznaczenie opiekunów odpowiedzialnych za dbanie o najlepsze interesy dziecka we wszystkich aspektach jego życia, nie tylko w zakresie reprezentacji prawnej. W propozycji zmian do rozporządzenia dublińskiego i dyrektywy w sprawie procedur azylowych mowa jest natomiast jedynie o wyznaczeniu „przedstawiciela prawnego”, a nie „opiekuna”.



Opinia FRA 7.4

Unijny prawodawca powinien przedstawić spójną koncepcję systemów opieki nad dzieckiem, kładąc wyraźny nacisk na ochronę najlepszego interesu małoletniego bez opieki w każdym aspekcie życia.

Państwa członkowskie UE powinny dopilnować, by systemy ochrony dzieci i organy opiekuńcze odgrywały coraz większą rolę w procedurach azylowych i migracyjnych z udziałem małoletnich. Należy rozwijać lub wzmacniać systemy opieki i przeznaczać niezbędne środki na ich funkcjonowanie, a także niezwłocznie powołać wystarczającą liczbę wykwalifikowanych i niezależnych opiekunów dla wszystkich małoletnich bez opieki. Wreszcie, aby usprawnić ten proces, państwa członkowskie mogą rozważyć obiecujące praktyki oraz istniejące wyniki badań i podręczniki, takie jak przygotowany przez FRA we współpracy z Komisją Europejską Handbook on guardianship for children deprived of parental care, czyli podręcznik dla opiekunów dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej.

8. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawa ofiar przestępstw

UE i inne międzynarodowe podmioty zmagają się w ciągu roku z całym szeregiem wyzwań w zakresie rządów prawa i sprawiedliwości. Kilka państw członkowskich UE wzmocniło prawa osób podejrzanych lub oskarżonych o przestępstwo w ramach transpozycji unijnych przepisów prawa wtórnego, a UE przyjęła nowe dyrektywy wprowadzające dalsze zabezpieczenia. Wiele państw członkowskich podjęło także stosowne kroki w celu usprawnienia stosowania przepisów dyrektywy w sprawie praw ofiar, aby przyczynić się do realnej zmiany sytuacji ofiar przestępstw, w tym w zakresie udzielanego im wsparcia. Ostatnie trzy państwa członkowskie UE (Bułgaria, Czechy i Łotwa) podpisały w 2016 r. konwencję stambulską, podkreślając, że wszystkie państwa członkowskie UE akceptują konwencję jako akt definiujący europejskie standardy ochrony praw człowieka w obszarze przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. W odniesieniu do jej treści poszczególne państwa członkowskie realizowały własne inicjatywy ustawodawcze na poziomie krajowym.

W 2016 r. UE i inne podmioty międzynarodowe nadal zmagają się z wyzwaniami w obszarze wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w zakresie praworządności. Zasada praworządności stanowi część i warunek wstępny ochrony wszystkich wartości wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Wprowadzane w Polsce zmiany, które dotyczą kwestii rządów prawa i praw podstawowych, skłoniły Komisję Europejską do przeprowadzenia po raz pierwszy w historii oceny sytuacji w państwie członkowskim w oparciu o ramy praworządności. Na tej podstawie wydano formalną opinię, a następnie zalecenia dotyczące działań w obliczu obaw, jakie budzą kwestie praworządności w Polsce. Po tym, jak rząd polski je odrzucił, Komisja Europejska wydała dodatkowe zalecenia, uwzględniając w nich najnowsze wydarzenia i zmiany w Polsce.

Opinia FRA 8.1

Wszystkie istotne podmioty na szczeblu krajowym, w tym rządy, parlamenty i wymiar sprawiedliwości, muszą podjąć działania na rzecz utrzymania i wzmocnienia praworządności. Mają obowiązek podejmowania kwestii norm prawnych i odgrywają ważną rolę w zapobieganiu ich erozji. Zachęca się podmioty unijne i międzynarodowe do wzmożenia wysiłków na rzecz opracowania obiektywnych kryteriów porównawczych (takich jak wskaźniki) i ocen kontekstowych. Polska powinna rozważyć zalecenia sformułowane w europejskich i międzynarodowych mechanizmach monitorowania praw człowieka, w tym zalecenia Komisji wydane w ramach procedury praworządności.

Wiele państw członkowskich UE proponowało już po terminach transpozycji dyrektywy dalsze poprawki legislacyjne, których celem miało być spełnienie wymogów dyrektyw 2010/64/UE i 2012/13/UE w sprawie prawa do tłumaczeń pisemnych i ustnych oraz informacji w postępowaniu karnym. Państwa członkowskie przyjęły również nowe przepisy dotyczące transpozycji dyrektywy 2013/48/UE w sprawie prawa dostępu do adwokata. Dowody zgromadzone przez FRA w 2016 r. wskazują jednak, że państwa członkowskie UE nadal mają wiele do zrobienia w związku z tymi dyrektywami, w szczególności w zakresie wdrażania środków politycznych, takich jak konkretne wskazówki i szkolenia

dotyczące ochrony praw osób podejrzanych i oskarżonych. Istnieje również niewykorzystany potencjał wymiany wiedzy, dobrych praktyk i doświadczeń w zakresie tych trzech dyrektyw. Wymiana taka mogłaby przyczynić się do stworzenia unijnego systemu sprawiedliwości, działającego z poszanowaniem praw podstawowych.

Opinia FRA 8.2

Współpracując blisko z Komisją Europejską i innymi organami UE, państwa członkowskie UE powinny kontynuować wysiłki służące zapewnieniu należytego uwzględnienia praw procesowych w postępowaniu karnym w krajowych porządkach prawnych oraz ich skutecznej implementacji w całej UE. Do takich środków należy zapewnienie osobom zawodowo związanym z wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych ukierunkowanego, praktycznego wsparcia w postaci wytycznych i szkoleń, a także zwiększenie możliwości komunikacji między tymi podmiotami.

W 2016 r. wiele państw członkowskich UE skoncentrowało się na wypełnianiu obowiązków nałożonych na nie na mocy dyrektywy w sprawie praw ofiar, takich jak docieranie do większej liczby poszkodowanych oraz zwiększanie zdolności i finansowanie usług wspierania tych osób, w tym wyspecjalizowanych służb zajmujących się szczególnie narażonymi ofiarami przestępstw, takimi jak dzieci. Zauważalną pozytywną tendencją było to, że ponad jedna czwarta państw członkowskich zwiększyła finansowanie działań na rzecz wspierania ofiar, co doprowadziło do rozszerzenia zakresu i poprawy jakości świadczonych usług. Pomimo postępów, w kilku państwach członkowskich UE uwidacznia się pewna luka: brakuje ogólnych usług wsparcia dla ofiar, co oznacza, że nie wszystkie ofiary przestępstw w UE uzyskują pomoc, co może mieć kluczowe znaczenie dla możliwości skorzystania przez nie z przysługujących im praw.

Opinia FRA 8.3

Państwa członkowskie UE powinny dążyć do eliminacji tych nierówności w zakresie świadczenia ogólnych usług wsparcia. Ważne jest upodmiotowienie ofiar i umożliwienie im skutecznego korzystania z praw, zgodnie z minimalnymi normami określonymi w dyrektywie o prawach ofiar. Należy zwiększyć zdolności i finansowanie kompleksowych usług wsparcia, z których wszystkie ofiary przestępstw mogłyby korzystać bezpłatnie. Zgodnie z treścią dyrektywy państwa członkowskie UE powinny również rozwinąć świadczenie wyspecjalizowanych usług dla osób szczególnie narażonych, m.in. dzieci i ofiar przestępstw z nienawiści.

W 2016 r. trzy ostatnie państwa członkowskie UE (Bułgaria, Czechy i Łotwa) podpisały Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska). Jednocześnie z innego państwa członkowskiego (Polski) zaczęły napływać głosy o ewentualnym odstąpieniu od zobowiązań wynikających z treści konwencji. Konwencja stambulska jest najważniejszym punktem odniesienia w zakresie europejskich norm ochrony kobiet przed przemocą. W szczególności art. 52, dotyczący nakazów doraźnych, zobowiązuje strony do zagwarantowania, by właściwe organy miały prawo nakazać sprawcy przemocy domowej opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary. Jest to zgodne z treścią dyrektywy w sprawie praw ofiar, która wymaga od państw członkowskich zapewnienia ofiarom ochrony przed powtórnią wiktymizacją. Dotychczas jednak tylko połowa państw członkowskich UE przyjęła akty prawne wdrażające taki przepis zgodnie z konwencją stambulską, a nawet w tych państwach członkowskich, w których obowiązują stosowne przepisy, nie przeprowadza się ocen ich skuteczności.

Opinia FRA 8.4

Wszystkie państwa członkowskie UE powinny rozważyć ratyfikację Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej) i jej wdrożenie. Zgodnie z treścią art. 52 konwencji stambulskiej, w celu zapewnienia natychmiastowej i niezawodnej ochrony ofiarom przemocy domowej przed powtórnią wiktymizacją, państwa członkowskie UE powinny uchwalić i wdrożyć przepisy prawne umożliwiające policji nakazanie sprawcy przemocy domowej opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary i niezbliżania się do niej. Państwa członkowskie UE, w których obowiązują takie przepisy prawne, powinny zbadać ich rzeczywistą skuteczność w praktyce.

9. Przegląd zmian w zakresie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Dziesięć lat po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jej wpływ na proces wprowadzania istotnych zmian prawnych i politycznych w UE i jej państwach członkowskich jest nadal odczuwalny. W miarę jak uwaga stopniowo przenosi się z pierwszej fali reform związanych z konwencją na wzmacnianie osiągniętych postępów, zalecenia dotyczące mechanizmów przeglądu i składania skarg na szczeblu międzynarodowym, europejskim i krajowym odgrywają coraz ważniejszą rolę w procesie identyfikacji utrzymujących się niedociągnięć we wdrażaniu jej treści. Ramy monitorowania ustanowione na mocy art. 33 ust. 2 konwencji mogą posłużyć jako narzędzie umożliwiające realizację zaleceń, w szczególności tych sformułowanych w oparciu o przegląd dokonany przez Komitet ds. praw osób niepełnosprawnych. Wymagają jednak niezależności, odpowiednich zasobów i solidnych podstaw prawnych, aby móc skutecznie wykonywać powierzone im zadania.

Po przeprowadzonym w 2015 r. przeglądzie postępów we wprowadzaniu w życie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych instytucje UE podjęły szereg działań legislacyjnych i politycznych w oparciu o zalecenia Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, podkreślając dążenie Unii do wywiązania się z zobowiązań wynikających z treści konwencji. Szeroko zakrojone zalecenia Komitetu posłużyły za plan działań prawnych i politycznych w wielu obszarach kompetencji UE; obowiązują one we wszystkich instytucjach, agencjach i organach UE.

Opinia FRA 9.1

UE powinna dawać pozytywny przykład, nie zwlekając z wdrożeniem zaleceń Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych; przyczyni się dzięki temu do pełnego wdrożenia konwencji. Wymaga to ścisłej współpracy pomiędzy instytucjami, organami i agencjami UE, koordynowanej przez Komisję Europejską jako centralny punkt wdrażania konwencji, a także z państwami członkowskimi i organizacjami osób niepełnosprawnych. Sposoby współpracy należy określić w przekrojowej strategii wdrażania konwencji, zgodnie z zaleceniem Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych.

Działania mające na celu wdrożenie konwencji przyczyniły się w 2016 r. do przeprowadzenia szeroko zakrojonych reform prawnych i politycznych w całej UE: od dostępu do edukacji włączającej, przez udział w życiu politycznym, po samodzielne życie. Niemniej jednak niektóre inicjatywy realizowane na szczeblu UE i państw członkowskich nie w pełni uwzględniają podejście oparte na prawach człowieka i dotyczące niepełnosprawności, którego wymaga treść konwencji, lub brakuje jasnych wytycznych wykonawczych, które mogłyby zapewnić im skuteczność.

Opinia FRA 9.2

UE i państwa członkowskie powinny zintensyfikować wysiłki służące uwzględnieniu standardów wprowadzonych na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w ich ramach prawnych i politycznych, dzięki czemu oparte na prawach człowieka podejście do niepełnosprawności, o którym mowa w tym dokumencie, zostałyby w pełni uwzględnione w przepisach prawa i procesach tworzenia polityki. Proces ten mógłby obejmować kompleksowy przegląd przepisów prawnych pod kątem ich zgodności z treścią konwencji. Wytyczne dotyczące wdrożenia powinny zawierać jasne cele i ramy czasowe oraz wskazywać podmioty odpowiedzialne za reformy.

Projekty UE dotyczące funduszy strukturalnych i funduszy inwestycyjnych (EFSI) przyjęte w 2016 r. wskazują, że w wielu obszarach realizujący inicjatywy na rzecz wdrożenia tej konwencji w państwach członkowskich UE prawdopodobnie skorzystają ze wsparcia finansowego ze środków EFSI. Dzięki uwarunkowaniom *ex ante*, czyli warunkom, które muszą zostać spełnione przed wydatkowaniem środków, fundusze przyczynią się do dalszego wdrażania konwencji. W miarę realizacji projektów finansowanych przez EFSI, komitety monitorujące na szczeblu krajowym będą odgrywać coraz ważniejszą rolę w gwarantowaniu, że fundusze spełniają wymogi wskazane w konwencji.

Opinia FRA 9.3

*UE i państwa członkowskie powinny niezwłocznie podjąć stosowne kroki, aby zapewnić przestrzeganie uwarunkowań *ex ante* związanych z prawami osób niepełnosprawnych, co pozwoli zmaksymalizować potencjał funduszy strukturalnych i funduszy inwestycyjnych (EFSI) w zakresie wspierania procesu wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Aby umożliwić skuteczne monitorowanie funduszy i ich wyników, UE i państwa członkowskie powinny również podjąć kroki w celu zapewnienia odpowiedniego gromadzenia danych na temat wykorzystania EFSI.*

Dowody zgromadzone przez FRA w 2016 r. wskazują na istotną rolę, jaką sądowne i pozasądowe mechanizmy mogą odgrywać w identyfikacji luk w implementacji konwencji i precyzowaniu zakresu wymogów, jakie nakłada. Kilka przypadków dotyczących niedyskryminacji w zatrudnieniu służy podkreśleniu komplementarności i wzajemnego znaczenia standardów na szczeblu ONZ, UE i poszczególnych krajów.

Opinia FRA 9.4

UE i państwa członkowskie powinny podjąć działania mające na celu uwzględnienie konwencji przez właściwe sądowne i pozasądowe mechanizmy rozpatrywania skarg, aby wzmocnić rolę tych ostatnich we wdrażaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Działania mogłyby obejmować opracowanie modułów szkoleniowych i sposobów wymiany doświadczeń i praktyk krajowych.

Pod koniec 2016 r. tylko Irlandia nie przyjęła Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, ale wprowadzono już reformy torujące drogę do ratyfikacji. Ponadto pięć państw członkowskich i UE nie ratyfikowało protokołu fakultatywnego

do konwencji, który umożliwia osobom prywatnym składanie skarg do Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, a Komitetowi pozwala na inicjowanie poufnych dochodzeń po otrzymaniu „wiarygodnych informacji wskazujących poważne lub systematyczne naruszenia” treści konwencji (art. 6).

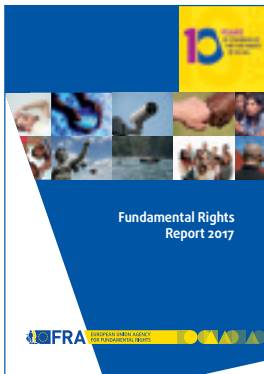
Opinia FRA 9.5

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

Do końca 2016 r. cztery z 27 państw członkowskich UE, które ratyfikowały Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, nie ustanowiły ram promowania, ochrony i monitorowania procesu wdrażania konwencji zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 konwencji. FRA zgromadziła także dowody, które wskazują, że na skuteczne funkcjonowanie niektórych istniejących ram niekorzystnie wy wpływają niewystarczające zasoby, brak solidnej podstawy prawnej oraz niezapewnienie systematycznego udziału osób niepełnosprawnych, a także brak niezależności, jakiej wymagają zasady paryskie dotyczące funkcjonowania krajowych instytucji ochrony praw człowieka.

Opinia FRA 9.6

UE i jej państwa członkowskie powinny rozważyć przeznaczenie na funkcjonowanie ram monitorowania ustanowionych na mocy art. 33 ust. 2 konwencji wystarczających zasobów finansowych i ludzkich. Umożliwiłoby im to skuteczne wykonywanie swoich funkcji i monitorowanie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z treścią oświadczenia FRA z 2016 r., tj. Opinii FRA dotyczącej wymogów wskazanych w art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w kontekście UE, powinny one rozważyć także zagwarantowanie trwałości i niezależności ram monitorowania, dając im dostęp do solidnej podstawy prawnej, a także zapewniając, że w ich składzie i funkcjonowaniu uwzględniono zasady paryskie dotyczące działania krajowych instytucji praw człowieka.



Na szczeblu unijnym i krajowym podejmowano różnego rodzaju starania w celu usprawnienia ochrony praw podstawowych w 2016 r., chociaż obserwowano również działania stanowiące zagrożenie dla tej ochrony. Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2017 r. zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie zaszły w UE w okresie od stycznia do grudnia 2016 r., i przedstawia opinie FRA na ten temat. Zwracając uwagę zarówno na poczynione postępy, jak i kwestie nadal budzące zaniepokojenie, autorzy sprawozdania omawiają główne zagadnienia podejmowane w ramach debaty na temat praw podstawowych w UE.

W rozdziale skupiającym się na szczególnej kwestii w tegorocznym sprawozdaniu zaprezentowano postępy w zakresie praw podstawowych w UE, które osiągnięto przez minionych dziesięć lat. W pozostałych rozdziałach omówiono Kartę praw podstawowych UE i jej stosowanie przez państwa członkowskie; kwestie równości i niedyskryminacji; rasizmu, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji; integracji Romów; społeczeństwa informacyjnego, ochrony prywatności i danych; praw dziecka; dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zmiany we wdrażaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Więcej informacji:

Pełna wersja: Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2017 (*Fundamental Rights Report 2017*)
FRA – patrz <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>

Patrz również inne publikacje FRA:

- FRA (2017) *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2016 – Opinie FRA*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017-fra-opinions> (dostępna we wszystkich 24 językach urzędowych UE)
- FRA (2017) *Between promise and delivery: 10 years of fundamental rights in the EU*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/10-years-fundamental-rights> (dostępna w języku angielskim i francuskim)

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



Urząd Publikacji

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2017
Zdjęcia: © iStockphoto; Komisja Europejska; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-687-7, doi:10.2811/196157
PDF: ISBN 978-92-9491-657-0, doi:10.2811/502441

FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria
Tel. +43 158030-0 – faks +43 158030-699
fra.europa.eu – 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