

SPRAWOZDANIE NA TEMAT PRAW PODSTAWOWYCH – 2024

Rok 2023 przyniósł zarówno postęp, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych 2024 zawiera przegląd zmian, jakie miały miejsce w tym obszarze, i wskazano w nim zarówno osiągnięcia, jak i kwestie, które nadal wymagają stosownych działań. W niniejszej publikacji przedstawiono opinie FRA na temat najważniejszych zmian dotyczących uwzględnionych obszarów 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 stają UE i państwa członkowskie.

OPINIE FRA



- 1**
Wstęp
- 3**
Skutki kryzysu kosztów utrzymania i rosnącego ubóstwa w UE
- 6**
Przeciwdziałanie zagrożeniom dla demokracji i dla przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego: propagowanie uczestnictwa i ochrona wolności zrzeszania się, pokojowego zgromadzania się i wypowiedzi
- 8**
Migracja: obawy dotyczące praw podstawowych na granicach UE
- 11**
Wdrażanie i stosowanie Karty na szczeblu krajowym

Dokument ukończony w kwietniu 2024 r.

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024

Print	ISBN 978-92-9489-346-8	ISSN 2467-2513	doi:10.2811/04	TK-AM-24-001-PL-C
PDF	ISBN 978-92-9489-305-5	ISSN 2467-2742	doi:10.2811/55506	TK-AM-24-001-PL-N

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2024

Kopiowanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W przypadku wykorzystania lub kopiowania elementów, które nie są własnością Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, konieczne może być uzyskanie zgody bezpośrednio od właściwych podmiotów prawa autorskiego.

Zdjęcia:

Okładka: © Tamas Molnar/FRA, Pingpao/Adobe Stock, Ink drop/Adobe Stock

Strona 3: © Pingpao/AdobeStock

Strona 4: © Jiri Hera/AdobeStock

Strona 6: © Markus/AdobeStock

Strona 7: © Ink drop/AdobeStock

Strona 8: © Sarah Sighnolfi/FRA

Strona 9: © Tamas Molnar/FRA

Strona 12: © Artjazz/AdobeStock i © New Africa/AdobeStock

WSTĘP

Niniejszy dokument jest uzupełnieniem sprawozdania *Fundamental Rights Report 2024* (Sprawozdania na temat praw podstawowych 2024) i zawiera zestawienie opinii Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Przedstawiono w nim streszczenie najważniejszych ustaleń w obszarach tematycznych ujętych w sprawozdaniu, a ustalenia te stanowią uzasadnienie opinii FRA. W opiniach przedstawiono oparte na dowodach, terminowe i praktyczne działania do rozważenia przez organy Unii Europejskiej (UE) i rządy krajowe.

W tegorocznym *Fundamental Rights Report 2024* (Sprawozdaniu na temat praw podstawowych 2024) przeanalizowano kwestię kryzysu kosztów utrzymania, tematy demokracji i podstawowych wolności oraz sytuację w zakresie praw podstawowych na granicach zewnętrznych UE. W sprawozdaniu zawarto aktualny przegląd najbardziej znaczących zagrożeń dla praw podstawowych w Europie. Przedstawiono również stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych UE.

Chociaż w sprawozdaniu skupiono się wyłącznie na tych zasadniczych tematach, zagrożenia dla praw i wolności podstawowych w 2023 r. były liczne. Poważnym wyzwaniem dla praw podstawowych są zagrożenia dla wartości demokratycznych i przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, a także nienawiść i dezinformacja w internecie. To samo dotyczy nasilenia rasizmu i związanej z nim nietolerancji. Zarazem Europa mierzy się z rosnącym ubóstwem w obliczu kryzysu kosztów utrzymania i nadal zmagają się z polaryzacją stanowisk w kwestii migracji. Niezbędne działania w dziedzinie zmiany klimatu mogą przyczynić się do pogłębienia istniejących form marginalizacji społecznej i gospodarczej. W tym kontekście w niniejszym dokumencie przedstawiono zwięzły przegląd najważniejszych kwestii tematycznych i zaproponowano sposoby sprostania wyzwaniom w obszarze praw podstawowych.

Przedstawione tutaj opinie FRA mają na celu dostarczenie osobom odpowiedzialnym za wyznaczanie kierunków polityki i ustawodawcom informacji w drodze przedstawienia działań dla UE i państw członkowskich. W połączeniu z pełną wersją sprawozdania FRA proponuje w niniejszym dokumencie dalsze działania na rzecz bardziej inkluzywnej Europy opartej na ochronie i propagowaniu praw podstawowych.



1

SKUTKI KRYZYSU KOSZTÓW UTRZYMANIA I ROSNĄCEGO UBÓSTWA W UE

Kryzys kosztów utrzymania dotknął wszystkie państwa członkowskie. Jest on w znacznej mierze wynikiem konsekwencji gospodarczych pandemii COVID-19 i rosnących cen energii spowodowanych rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie.

W 2022 r. ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zagrożonych było w UE 95,3 mln osób, co odpowiada 21,6 % ludności UE. Po wzroście odnotowanym w latach 2020–2021 w 2022 r. liczba ta pozostała stabilna w porównaniu z 2019 r. Wzrosło jednak ubóstwo i wykluczenie społeczne wśród dzieci, w 2022 r. dotykając 24,7 % z nich, czyli około 20 mln – prawie milion więcej niż w 2019 r.

Opisany kryzys ma wpływ na prawa podstawowe gwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i Europejskiej karcie społecznej Rady Europy. W 2022 r. i 2023 r. UE i państwa członkowskie wprowadziły środki mające na celu zaradzenie rosnącym cenom i problemom mieszkaniowym oraz walkę z ubóstwem energetycznym. Środki te, przeciętnie, złagodziły negatywny wpływ zaistniałej sytuacji na ubóstwo i wykluczenie społeczne wśród ludności UE. Były one jednak często tymczasowe i nie zawsze docierały do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Dlatego niezbędne jest uważne monitorowanie długotrwałych skutków inflacji.



W szeregu badań podkreślono negatywny wpływ kryzysu kosztów utrzymania – spowodowanego pandemią COVID-19 i rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie – na prawa podstawowe. Inflacja, a w szczególności rosnące ceny, zagraża prawom podstawowym i zasadom zagwarantowanym w prawie UE. Prawa te obejmują prawa do godności człowieka i równości płci, do niedyskryminacji, do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, do pomocy mieszkaniowej oraz do zabezpieczenia społecznego i pomocy w dostępie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a także prawa osób należących do grup bardziej narażonych na ubóstwo.

Kryzys kosztów utrzymania nadal wpływa na różne grupy na wiele sposobów i w zróżnicowanym stopniu. Społeczeństwa są narażone na ryzyko i ponoszą skutki tego kryzysu w nierównym zakresie. Osoby, które już znajdują się w trudnej sytuacji lub są dyskryminowane, są bardziej narażone na ubóstwo.

Dzieci, kobiety, osoby młode, mniejszości rasowe i etniczne, osoby starsze, lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe, interseksualne i *queer* (LGBTIQ), Romowie i osoby z niepełnosprawnościami są najbardziej narażeni na ubóstwo i zagrożenia dla ich praw podstawowych. Ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego znacznie wzrosło na przykład w przypadku dzieci – od 2019 r. wskaźnik ten wzrósł o około 1 mln.

OPINIA FRA 1.1

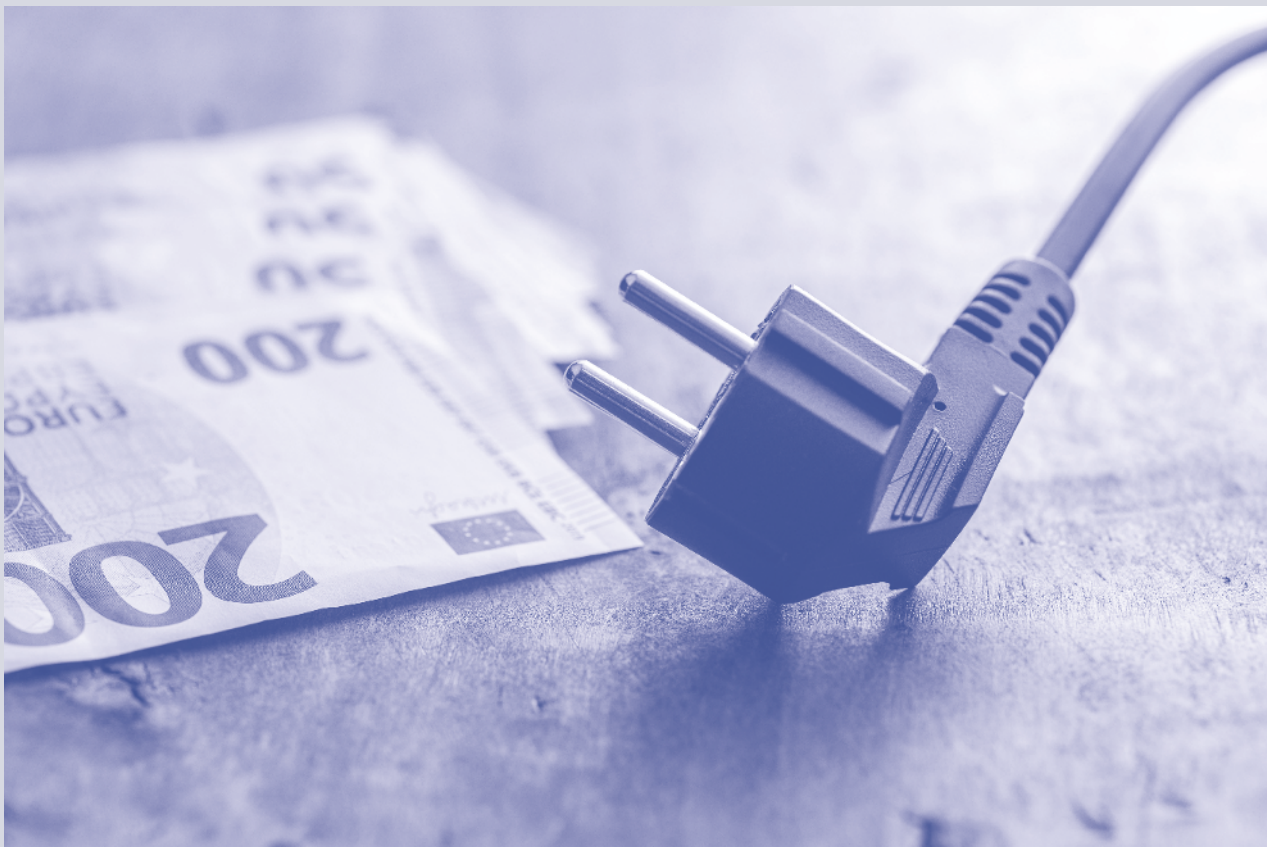
Podczas planowania i wdrażania polityki i rozwiązań prawnych w odpowiedzi na kryzys kosztów utrzymania UE i państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę, że skutki tego kryzysu nie są ponoszone w równym stopniu. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby podejmowane przez nie działania przyczyniały się do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Aby to zrobić skutecznie, takie środki polityczne i prawne powinny być oparte na dowodach – należy je projektować z wykorzystaniem oceny *ex ante* praw podstawowych. Powinny one opierać się na solidnych i wiarygodnych danych, wystarczająco zdezagregowanych, aby określić ich możliwy wpływ na prawa podstawowe osób potencjalnie wymagających szczególnego traktowania, takich jak kobiety, dzieci i osoby młode, mniejszości etniczne, osoby starsze, osoby LGBTIQ, Romowie i osoby z niepełnosprawnościami.

UE i jej państwa członkowskie wdrożyły różne środki legislacyjne i środki z zakresu polityki w celu rozwiązania problemu rosnących cen i kryzysu kosztów utrzymania. Obejmują one środki podatkowe, pułapy cenowe i świadczenia bezpośrednie służące zapewnieniu prawa do zabezpieczenia społecznego, prawa do pomocy społecznej oraz dostępu do podstawowych towarów i usług, takich jak energia, mieszkanie i żywność.

Wyniki przeprowadzonych wszechstronnych analiz nie wykazały żadnego rzeczywistego wpływu kryzysu kosztów utrzymania na prawa podstawowe chronione Kartą. Ponadto porównywalne dane krajowe dotyczące rzeczywistych potrzeb i środków oraz ich wpływu na prawa grup podatnych na zagrożenia są ograniczone. Dezagregacja odpowiednich danych ogranicza się często do wieku, płci i poziomu dochodów, przy czym nie ma dostępnych zdezagregowanych danych dla innych szczególnie narażonych grup, takich jak osoby o odmiennym pochodzeniu etnicznym, osoby LGBTIQ, Romowie i osoby z niepełnosprawnościami.

Skuteczność i opłacalność środków przyjętych z myślą o osobach w trudnej sytuacji, w tym wpływ tych środków na korzystanie z praw podstawowych, pozostają w dużej mierze nieznane. Wstępne badania wskazują na znaczne luki we wdrażaniu. Środki, które wdrożono, są tymczasowe i nieukierunkowane i nie docierają do gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Wszystko to doprowadziło do pozostawienia w tyle niektórych grup szczególnie wrażliwych.



Kryzys kosztów utrzymania spowodował wzrost ubóstwa energetycznego, dotykając osoby już zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym w stopniu nieproporcjonalnie większym niż pozostałych członków społeczeństwa. Grupy defaworyzowane, takie jak Romowie, imigranci i potomkowie imigrantów, mniejszości etniczne, osoby o niskich dochodach i bezdomne, a w szczególności kobiety wywodzące się z tych grup, są bardziej narażone na trudności związane z energią i transportem niż ogół społeczeństwa.

Rada Unii Europejskiej wzywa państwa członkowskie do wzmocnienia działań podejmowanych przez nie w odpowiedzi na wysoką inflację i rosnące koszty energii. Komisja Europejska opracowała zestaw dobrych praktyk dotyczących ulepszeń strukturalnych, które państwa członkowskie mogą wprowadzić w celu wyeliminowania głównych przyczyn ubóstwa energetycznego.

UE jest zdecydowana przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu i zapewnić sprawiedliwą transformację w Europie w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu nadano wysoki priorytet w zmienionej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej (dyrektywa (UE) 2023/1791), w której określono wymogi polityki energetycznej pozwalające na osiągnięcie celów klimatycznych UE w zakresie zwalczania i monitorowania ubóstwa energetycznego. Przeprowadzona przez Komisję Europejską ocena krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu służących wdrożeniu Europejskiego Zielonego Ładu wskazuje, że państwa członkowskie wprowadziły szereg środków w odniesieniu do ubóstwa energetycznego. W środkach tych nie uwzględniono jednak jasnych celów, metod oceny podatności na zagrożenia ani silnych ram wzmacniających pozycję konsumentów.



OPINIA FRA 1.2

Komisja Europejska powinna rozważyć uwzględnienie w kolejnym okresie programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych odpowiednich podstawowych warunków horyzontalnych lub tematycznych, aby pomóc w walce z ubóstwem energetycznym.

Państwa członkowskie UE powinny zadbać o to, by środki polityczne i prawne dotyczące celów klimatycznych i ubóstwa energetycznego uwzględniały prawo podstawowe do pomocy społecznej i mieszkaniowej, tak aby zapewnić godną egzystencję wszystkim osobom, którym brakuje wystarczających zasobów. Byłoby to zgodne z przepisami prawa wspólnotowego i prawa krajowego oraz praktykami w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa.

Zachęca się państwa członkowskie, aby opracowując zmienione krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, uwzględniały odpowiednie zalecenia Komisji. Celem jest dotrzymanie głównej obietnicy dotyczącej przekształcenia zawartej w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i przewidzianych w niej celach zrównoważonego rozwoju (SDG), mianowicie aby „nie pozostawiać nikogo w tyle”.

2

PRZECIWDZIAŁANIE ZAGROŻENIOM DLA DEMOKRACJI I DLA PRZESTRZENI SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO: PROPAGOWANIE UCZESTNICTWA I OCHRONA WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ, POKOJOWEGO ZGROMADZANIA SIĘ I WYPOWIEDZI

Znaczący udział jednostek i społeczeństwa obywatelskiego w sprawach publicznych stanowi zasadnicze narzędzie zapewniające pełne wdrożenie praw podstawowych. Dzięki niemu podczas opracowywania przepisów i strategii politycznych uwzględniane są prawa wszystkich. Dowody wykazują jednak, że często brakuje czasu lub możliwości na przedstawienie istotnych uwag lub udział w tworzeniu projektów aktów prawnych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których stosuje się procedury w trybie przyspieszonym lub gdy projekty aktów prawnych obejmują liczne kwestie. Komisja Europejska wydała nowe zalecenie mające na celu wyeliminowanie niedociągnięć w krajowych procedurach uczestnictwa i konsultacji.

Przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego nadal zagrażają zarówno ataki ze strony osób trzecich, jak i nadmierna ingerencja państwa – w szczególności przeciwko prawom do wolności zrzeszania się, pokojowego zgromadzenia się i wypowiedzi. Obejmuje to strategiczne powództwa kierowane przeciwko mediom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, jak również proponowane lub nakładane ograniczenia wolności pokojowego zgromadzenia się. Komisja Europejska podjęła działania w tym względzie, proponując przepisy UE dotyczące pozwów sądowych mających na celu zastraszenie i wyczerpanie zasobów organizacji społeczeństwa obywatelskiego i mediów. Ponadto Komisja zaproponowała przepisy dotyczące zarówno wolności mediów, jak i ułatwienia działalności transgranicznej stowarzyszeń.

Znaczący udział podmiotów działających na rzecz ochrony praw człowieka i ogółu społeczeństwa w sprawach publicznych na szczeblu krajowym wymaga odpowiednich kanałów i procedur gwarantujących skuteczne komunikowanie kwestii związanych z prawami człowieka osobom odpowiedzialnym za tworzenie prawa i wyznaczanie kierunków polityki. Ułatwianie uczestnictwa w sprawach publicznych jest wymogiem z zakresu praw człowieka, jak wskazano w art. 25 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Takie uczestnictwo ma znaczenie nie tylko wówczas, gdy państwa członkowskie stanowią prawo samodzielnie, ale również w przypadku, gdy ich prawo i kształtowanie polityki wchodzi w zakres prawa UE – na przykład w związku z transpozycją dyrektywy UE.



3

MIGRACJA: OBAWY DOTYCZĄCE PRAW PODSTAWOWYCH NA GRANICACH UE



Wiele osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub możliwości zatrudnienia nie posiada ważnych dokumentów podróży. Niektóre z tych osób próbują dotrzeć do Europy drogą morską na niezdatnych do żeglugi łodziach. W 2023 r. ponad 4 000 osób zginęło lub zaginęło na morzu, co stanowi najwyższą liczbę w ciągu ostatnich 5 lat. Aby ograniczyć nielegalną migrację, państwa wnoszą coraz więcej ogrodzeń, a granice stają się coraz bardziej zmilitaryzowane.

UE wdraża nowe systemy informatyczne w celu ułatwienia kontroli granicznych. Napięcia między przepisami krajowymi regulującymi dostęp do azylu a prawem Unii utrzymują się, podobnie jak zarzuty dotyczące złego traktowania i innych naruszeń praw na granicach. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego pomagające migrantom i uchodźcom muszą się mierzyć z ciągłymi wyzwaniami.

UE uzgodniła pakt o migracji i azylu, dzięki któremu procedury azylowe i procedury powrotu powinny stać się szybsze i odbywać się w pobliżu granicy. Niektóre placówki na granicach mają trudności z zapewnieniem godnych warunków przyjmowania nowo przybyłym. W pakcie przewidziano nałożenie na państwa obowiązku monitorowania przestrzegania praw podstawowych. Ponieważ UE jest obecnie stroną Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej), instytucje i agencje UE będą musiały podjąć działania w celu zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w kontekście migracji, w tym na granicach.

Rozdział ten dotyczy praw podstawowych na granicach. Skoncentrowano się w nim na zewnętrznych granicach lądowych i morskich UE. Zawarto w nim analizę polityki stosowanej przed przybyciem, samych kontroli granicznych oraz wstępnego rozpatrywania spraw osób, które przybywają na teren Unii Europejskiej z pominięciem kontroli granicznej.

W 2023 r. podczas prób dotarcia drogą morską do Europy zginęło lub zaginęło ponad 4 000 osób. Jest to najwyższa liczba w ciągu ostatnich 5 lat. Prawo do życia (art. 2 Karty i europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC)) niesie ze sobą wyraźny obowiązek dla państw, które są prawnie zobowiązane do jego przestrzegania na lądzie i na morzu. Państwa członkowskie UE posiadają protokoły operacyjne dotyczące poszukiwań i ratownictwa, wymagające stałego przeglądu w celu odzwierciedlenia w nich najlepszych praktyk i zdobytych doświadczeń. Liczba jednostek rozmieszczonych w celu ratowania ludzi w niebezpieczeństwie na morzu nie odpowiada potrzebom.

Zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych na morzu jest złożonym zadaniem. Wymaga kompleksowego podejścia obejmującego wszystkie odpowiednie państwa, organy UE, organizacje międzynarodowe i inne zaangażowane strony. Istnieją jednak ważne kroki, które UE i jej państwa członkowskie mogą podjąć.

OPINIA FRA 3.1

Państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu swoich protokołów poszukiwawczo-ratowniczych i dostosować je na podstawie najlepszych praktyk, aby sprawniej ratować życie na morzu.

Propagując zgodność finansowania unijnego z prawami podstawowymi, Komisja Europejska powinna rozważyć sposoby powiązania finansowania zarządzania granicami morskimi z przyjęciem i przestrzeganiem protokołów operacyjnych, które zapewniają szybką pomoc osobom znajdującym się w bezpośrednim niebezpieczeństwie na morzu.

Państwa członkowskie i Frontex powinny wspólnie dopilnować, aby na obszarach o dużym natężeniu ruchu morskiego, w przypadku których analiza ryzyka wskazuje na większe prawdopodobieństwo zatonięcia statku, rozmieszczono wystarczającą liczbę odpowiednio wyposażonych jednostek marynarki.

Państwa członkowskie podejmują wzmożone działania w celu kontroli swoich granic i powstrzymania nielegalnej migracji. Niektóre środki doprowadziły do arbitralności, niepewności prawa, ograniczenia funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i nieskutecznej ochrony sądowej przed powszechnymi naruszeniami praw na granicach. Tylko nieliczne ofiary uzyskują dostęp do wymiaru sprawiedliwości w drodze skutecznych środków odwoławczych. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) określa warunki wymagane, aby środek odwoławczy był skuteczny w prawie i w praktyce. W swoim wkładzie do sprawozdania Komisji Europejskiej na temat praworządności FRA wskazuje, że brak dostępu do wymiaru sprawiedliwości może stanowić zagrożenie dla poszanowania praworządności jako podstawowej wartości UE, o której mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

W przyszłości, zgodnie z paktem o migracji i azylu, państwa członkowskie będą miały obowiązek ustanowienia niezależnych mechanizmów monitorowania praw podstawowych podczas kontroli na granicach i będą mogły rozszerzyć zakres takich mechanizmów na inne aspekty. W 2022 r. FRA wydała wytyczne dotyczące sposobu zastosowania takich mechanizmów.



OPINIA FRA 3.2

Państwa członkowskie powinny podjąć wzmożone działania w celu ochrony praw podstawowych migrantów, uchodźców i osób ubiegających się o azyl na granicach. Powinny to uczynić w drodze szybkiego i skutecznego zbadania wszystkich zarzutów naruszenia praw podstawowych na granicach i we wszystkich przypadkach katastrof stałków. Ponadto państwa członkowskie powinny przestrzegać wymogów proceduralnych ustanowionych przez ETPC.

Państwa członkowskie powinny ustanowić lub wzmocnić niezależne krajowe mechanizmy monitorowania przestrzegania praw podstawowych na swoich granicach zewnętrznych, w oparciu o wiedzę fachową i wytyczne FRA.

OPINIA FRA 3.3

Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby placówki wykorzystywane do przyjmowania nowo przybyłych na granicach zewnętrznych zapewniały godne i bezpieczne warunki oraz aby nie stosowały arbitralnych zatrzymań. Takie placówki powinny być częścią ogólnego, solidnego systemu zarządzania migracjami, posiadającego wystarczającą zdolność do przenoszenia osób ubiegających się o azyl do zwykłych placówek, gdy jest to konieczne. System powinien również obejmować skuteczne, humanitarne procedury godnego powrotu i oferować realne możliwości integracji dla osób korzystających z ochrony międzynarodowej.

W razie potrzeby Komisja Europejska powinna rozważyć wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie niezależnej oceny skutków w zakresie praw podstawowych w celu sprawdzenia zgodności finansowania unijnego z prawami podstawowymi w ramach mających zastosowanie instrumentów unijnych.





OPINIA FRA 3.4

Oceniając zgodność finansowania unijnego z prawem UE, państwa członkowskie i Komisja Europejska powinny również wziąć pod uwagę normy określone w konwencji stambulskiej Rady Europy.

W 2023 r. konwencja stambulska stała się wiążąca nie tylko dla tych państw członkowskich, które ją ratyfikowały, ale też dla samej UE. Prawo UE zawiera już przepisy dotyczące ochrony kobiet na granicach. Przepisy te zostaną dodatkowo rozszerzone ze względu na nowe obowiązki. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów (rozporządzenie (UE) 2021/1060), gdy państwa członkowskie korzystają z finansowania unijnego w celu wspierania swoich polityk zarządzania granicami, azylu i powrotów, muszą wprowadzić rozwiązania zapewniające zgodność programów finansowanych przez UE z Kartą i Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W swoim sprawozdaniu z 2023 r. zatytułowanym *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (Fundusze UE – Zapewnienie zgodności z prawami podstawowymi) FRA sugeruje, że w przyszłości należy również uwzględnić konwencję stambulską.

4

WDRAŻANIE I STOSOWANIE KARTY NA SZCZEBLU KRAJOWYM

Przed przewidzianą na 2025 r. oceną śródkresową wdrażania strategii na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE i 25. rocznicą proklamowania Karty, w działaniach służących wdrożeniu strategii dotyczącej Karty z 2020 r. na szczeblu krajowym nadal brakowało ustrukturyzowanego procesu oraz konkretnych celów, etapów pośrednich i harmonogramów.

Jak wynika z orzecznictwa krajowego i europejskiego, Karta nadal przyczyniała się do wzmocnienia instrumentarium praw podstawowych na salach rozpraw. Utrzymujące się wyzwania związane z dostępnością systemu wymiaru sprawiedliwości utrudniały jednak skuteczne wykonywanie praw zapisanych w Karcie, zwłaszcza w przypadku osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

Stosowanie Karty przez krajowych ustawodawców i organy krajowe pozostawało w tyle za sądownictwem. Na szczególną uwagę zasługuje brak stosowania Karty przez władze regionalne i lokalne. Państwa członkowskie przyjmują powoli ramy polityczne i prawne mające na celu wdrożenie związanego z Kartą „horyzontalnego warunku podstawowego” dotyczącego wykorzystania funduszy UE. W dalszym ciągu do rozpatrzenia pozostawały się jednak kwestie dotyczące mechanizmów składania skarg oraz udziału i wymaganej zdolności podmiotów zajmujących się prawami podstawowymi. Ponieważ krajowe instytucje praw człowieka należą do najważniejszych doradców rządów krajowych w zagadnieniach związanych z prawami człowieka, ważne jest, aby instytucje te rozwijały wiedzę fachową dotyczącą Karty.

Dzięki specjalnym funduszom UE, zwłaszcza w ramach programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” (programu CERV), wzmocniono działania mające na celu poszerzenie wiedzy fachowej i doświadczenia w zakresie Karty. Istnieją jednak różnice między państwami członkowskimi, organami krajowymi i zawodami pod względem zakresu stosowania Karty.

Wkrótce upłynie 25 lat od proklamowania Karty. Jest ona nadal często wykorzystywana na szczeblu UE, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale także podczas tworzenia prawa i polityki UE (zob. np. narzędzie Komisji Europejskiej nr 29 i wytyczne Rady). W 2025 r. Komisja Europejska przedstawi sprawozdanie na temat śródkresowej realizacji swojej strategii z 2020 r. na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE.

Na szczeblu krajowym w działaniach mających na celu wdrożenie strategii dotyczącej Karty nadal brakuje ustrukturyzowanej procedury oraz konkretnych celów, etapów pośrednich i harmonogramów. Ponadto Karta nie jest jeszcze szczególnie widoczna w kształtowaniu prawa krajowego lub polityki, które wchodzą w zakres prawa UE. Przepisy krajowe dotyczące ocen skutków nadal nie zawierają wyraźnego odniesienia do Karty.

Zarazem 25 państw członkowskich wyznaczyło punkt kontaktowy ds. Karty, jak przewidziano w strategii dotyczącej Karty i związanych z nią konkluzjach Rady Unii Europejskiej. Ustanowienie punktów kontaktowych ds. Karty jest ważnym pierwszym krokiem, ponieważ punkty te mogą kierować procesem wdrażania strategii na poziomie krajowym lub proces ten wspierać. Większość punktów kontaktowych ds. Karty nadal musi jednak określić swoją rolę w kontekście krajowym, aby jak najskuteczniej przyczynić się do lepszego stosowania Karty na szczeblu krajowym i lokalnym.



OPINIA FRA 4.1

Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska powinny dalej rozwijać i aktualizować narzędzia gwarantujące pełną zgodność kształtowania prawa i polityki UE zgodnie z Kartą. Powinny również zwiększyć swoje starania na rzecz propagowania Karty w całej UE.

Zachęca się państwa członkowskie UE, aby dla celów wdrażania konkluzji Rady Unii Europejskiej ustanowiły ustrukturyzowany proces oparty na konkretnych celach, etapach pośrednich i harmonogramach.

Zachęca się państwa członkowskie do wzmocnienia zdolności ustanowionych przez nie punktów kontaktowych ds. Karty za pomocą odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych, aby umożliwić tym punktom ściślejszą koordynację i współpracę ze wszystkimi właściwymi podmiotami.

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wpływ każdego wniosku ustawodawczego wchodzącego w zakres prawa UE był zawsze oceniany na podstawie zasad i praw zapisanych w Karcie. Oprócz sprawdzenia zgodności z krajowymi standardami praw człowieka i EKPC, w zasadach przeprowadzania oceny skutków należy wyraźnie wymagać skutecznej oceny zgodności z Kartą, biorąc pod uwagę interpretację jej postanowień przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



OPINIA FRA 4.2

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić, aby dzieci, kobiety, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami i mniejszości etniczne, które znajdują się w trudnej sytuacji, miały dostęp do sądowych środków odwoławczych i były informowane o swoich prawach procesowych w przystępny sposób, zgodnie z wymogami prawa UE.

Prawnicy praktycy często odwołują się do art. 47 Karty (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu). Ponadto na szczeblu politycznym ważnym tematem pozostaje dostęp do wymiaru sprawiedliwości, o czym świadczy sprawozdanie Komisji Europejskiej z 2023 r. ze stosowania Karty. W 2023 r. w sprawozdaniu skupiono się na skutecznej ochronie prawnej i dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Podobnie jak we wcześniejszych sprawozdaniach, FRA stwierdza, że bariery w dostępie do wymiaru sprawiedliwości utrzymują się. Bariery te obejmują: niewystarczające informowanie, w szczególności o pozasądowych środkach odwoławczych, praktyczne trudności w korzystaniu z rozwiązań e-sprawiedliwości, niewystarczające rozwiązania w zakresie monitorowania praw dziecka w postępowaniu sądowym oraz różny stopień niedostępności wymiaru sprawiedliwości dla grup wymagających szczególnego traktowania, w tym ze względów ekonomicznych. Wszystkie te elementy mogą uniemożliwić zainteresowanym stronom skorzystanie ze środków odwoławczych.

OPINIA FRA 4.3

Zachęca się państwa członkowskie UE do wykorzystywania lub propagowania wykorzystywania wszystkich dostępnych funduszy UE do celów szkoleń związanych z Kartą, w szczególności programu CERV i programu „Sprawiedliwość”. Szkolenia te powinny służyć podnoszeniu świadomości na temat Karty wśród urzędników publicznych w organach krajowych, regionalnych i lokalnych.

Państwa członkowskie powinny zadbać o znaczący udział odpowiednich podmiotów zajmujących się prawami podstawowymi w procesie nadzorowania odpowiednich funduszy UE i zapewnić ukierunkowane finansowanie w celu poprawy zdolności monitorowania i poszerzenia wiedzy specjalistycznej tych podmiotów.

Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby ich mechanizmy składania skarg dotyczących wykorzystania funduszy UE były w stanie wykrywać wszelkie naruszenia Karty i zapewniać niezbędne zadośćuczynienie.

Dane FRA z 2023 r. wskazują na pozytywną tendencję w zakresie szkoleń dotyczących praw podstawowych. Coraz częściej szkolenia na temat Karty są organizowane nie tylko dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, ale także dla urzędników służby cywilnej, organów ścigania, społeczeństwa obywatelskiego, pracowników krajowych instytucji praw człowieka (NHRI) i organów ds. równości oraz dla dziennikarzy i studentów. Wydaje się, że jak dotąd takie działania szkoleniowe nie obejmują w wystarczającym stopniu władz regionalnych i lokalnych. Program CERV i program „Sprawiedliwość” dają jednak możliwość współfinansowania odpowiednich działań szkoleniowych.

Ważnym obszarem wiedzy fachowej na temat Karty jest wdrażanie funduszy UE objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów (rozporządzenie (UE) 2021/1060). W rozporządzeniu zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia przestrzegania Karty w procesie wdrażania funduszy UE. Umożliwia ono również NHRI i organom ds. równości, a także organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, odgrywanie ważnej roli w monitorowaniu przestrzegania praw podstawowych w ramach korzystania z funduszy UE. W sprawozdaniu FRA z 2023 r. zatytułowanym *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (Fundusze UE – Zapewnienie przestrzegania praw podstawowych) stwierdzono problemy dotyczące udziału organów zajmujących się prawami podstawowymi i społeczeństwa obywatelskiego w procesie monitorowania, jako że wydaje się, iż brakuje im zdolności, zasobów i wiedzy specjalistycznej w zakresie Karty.





Rok 2023 przyniósł zarówno postęp, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. *Fundamental Rights Report 2024* (Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych 2024) zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie zaszły w UE w okresie od stycznia do grudnia 2023 r., i przedstawiono w nim opinie FRA na ten temat. W sprawozdaniu odnotowano zarówno osiągnięcia, jak i pozostałe obszary budzące obawy, i umożliwiono wgląd w główne kwestie kształtujące debaty na temat praw podstawowych w całej UE.



PROMOWANIE I OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UE —

Pełna wersja *Fundamental Rights Report 2024*
(Sprawozdania FRA na temat praw podstawowych 2024)
– zob.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

Zob. również powiązane publikacje FRA:

- FRA (2024), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2024 – Opinie FRA*, Luksemburg, Urząd Publikacji,
<https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024-fra-opinions>
(dostępne we wszystkich 24 językach urzędowych UE oraz w języku albańskim, macedońskim i serbskim).
- Poprzednie roczne sprawozdania FRA na temat wyzwań i osiągnięć związanych z prawami podstawowymi w UE są dostępne na [stronie internetowej](#) FRA (w języku angielskim oraz – częściowo – francuskim).

DODATKOWE INFORMACJE



FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria

Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699

fra.europa.eu

f facebook.com/fundamentalrights

in linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

X twitter.com/EURightsAgency



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej