

SPRAWOZDANIE NA TEMAT PRAW PODSTAWOWYCH Z 2022 R.

Rok 2021 przyniósł zarówno postępy, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. *Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2022 r.* zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie miały miejsce w tym obszarze – wskazano w nim zarówno osiągnięcia, jak i kwestie, które nadal wymagają stosownych działań. W niniejszej publikacji przedstawiono opinie FRA na temat najważniejszych zmian, jakie miały miejsce w uwzględnionych 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.

OPINIE FRA

1 [FOKUS]

Prawa socjalne i równość w świetle odbudowy po pandemii COVID-19

3

Wdrażanie i stosowanie Karty na szczeblu krajowym

6

Równość i niedyskryminacja

9

Rasizm, ksenofobia i podobne formy nietolerancji

12

Równość i włączenie społeczne Romów

15

Azyl, wizy, migracja, granice i integracja

17

Spóeczerństwo informacyjne, prawo do prywatności i ochrony danych

20

Prawa dziecka

23

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

25

Przeegląd zmian w zakresie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych



Dokument ukończono w kwietniu 2022 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, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-829-0	ISSN 2467-2513	doi:10.2811/452278	TK-AM-22-001-PL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-798-9	ISSN 2467-2742	doi:10.2811/9956	TK-AM-22-001-PL-N

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2022

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

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

Zdjęcia:

Okładka: © BGStock72/Adobe Stock; myboys.me/Adobe Stock; Lazyllama/Adobe Stock

Strona 1: © Rob/Adobe Stock

Strona 2: © BGStock72/Adobe Stock

Strona 3: © FRA

Strona 4: © Alexlmx/Adobe Stock

Strona 4: © Bluedesign/Adobe Stock

Strona 6: © Aleksander Kalka/NurPhoto/Getty Images

Strona 7: © Mangostar/Adobe Stock

Strona 8: © Ananass/Adobe Stock

Strona 9: © myboys.me/Adobe Stock

Strona 9: © dusanpetkovic1/Adobe Stock

Strona 10: © Ton Koene/Alamy Stock Photo

Strona 11: © Fizkes/Adobe Stock

Strona 12: © Birute/iStock

Strona 13: © FRA

Strona 14: © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

Strona 15: © Jacopo/Adobe Stock

Strona 15: © BalkansCat/iStock

Strona 16: © Elmar Gubisch/Adobe Stock

Strona 16: © Henry-Martin Klemt/Adobe Stock

Strona 17: © Jirsak/Adobe Stock

Strona 17: © Gorodenkoff/Adobe Stock

Strona 18: © Vitalii Vodolazsky/Adobe Stock

Strona 19: © Michael Traitov/Adobe Stock

Strona 20: © New Africa/Adobe Stock

Strona 20: © Ralf Geithe/Adobe Stock

Strona 21: © Jenny Matthews/Getty Images

Strona 22: © Emin Ozkan/Adobe Stock

Strona 23: © Jirsak/AdobeStock

Strona 24: © AJ_stock_photos/Adobe Stock

Strona 24: © Corgarashu/Adobe Stock

Strona 25: © Chansom Pantip/Adobe Stock

Strona 26: © Jenny Sturm/Adobe Stock

Strona 27: © Seventyfour/Adobe Stock

Strona 28: © Nathaphat Nampix/Adobe Stock

PRAWA SOCJALNE I RÓWNOŚĆ W ŚWIETLE ODBUDOWY PO PANDEMII COVID-19

Pandemia COVID-19 wpłynęła – choć w różnym stopniu – na korzystanie przez ludzi z przysługujących im praw socjalnych. Duże grupy ludności w UE doświadczyły nadmiernej śmiertelności, zwiększonego zagrożenia ubóstwem, ograniczeń w zatrudnieniu, braku dostępu do infrastruktury cyfrowej, ograniczonego dostępu do opieki zdrowotnej, opieki nad dziećmi, kształcenia i szkolenia, ograniczeń w życiu społecznym oraz zaburzeń równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

UE zareagowała szybkim działaniem ze strony Komisji Europejskiej i kilku agencji, w tym Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, które przedstawia szczegółową cotygodniową analizę sytuacji epidemiologicznej, oraz Europejskiej Agencji Leków, która ocenia leczenie i szczepionki przeciwko COVID-19. Ponadto, aby złagodzić społeczne skutki pandemii, na potrzeby państw członkowskich przeznaczono 723,8 mld EUR z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Dzięki temu państwa członkowskie zaproponowały ponad 850 środków mających na celu poprawę realizacji praw socjalnych w ramach ożywienia gospodarczego po pandemii.

Należy systematycznie monitorować wdrażanie tych środków pod kątem przestrzegania praw podstawowych, aby zapewnić ich skuteczne i wydajne wykorzystanie oraz poszanowanie praw człowieka. Państwa członkowskie zasadniczo nie angażują jednak organów ustawowych posiadających kompetencje w dziedzinie praw człowieka w monitorowanie skuteczności środków przyjętych w ich planach odbudowy i zwiększania odporności w celu promowania praw socjalnych.



Zaangażowanie UE na rzecz praw socjalnych jest zakorzenione w porządku prawnym Unii, jak wynika z art. 4, 9 i 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, a także z tytułu IV Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącego solidarności.

W 2021 r. UE i jej państwa członkowskie zareagowały na pandemię COVID-19, ponownie zobowiązując się do urzeczywistnienia „Europy socjalnej”, co widać już na przykładzie szczytu społecznego w Porto i planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych. W rozporządzeniu ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021/241) odzwierciedlono zobowiązania prawne i polityczne Unii i zobowiązano państwa członkowskie do wyjaśnienia, w jaki sposób ich krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności przyczynią się do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych. Rozporządzenie zawiera również odniesienia do praw podstawowych, na przykład dotyczące ochrony danych, ochrony środowiska i równości.



OPINIA FRA 1.1

UE i jej państwa członkowskie powinny promować prawa socjalne osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, najmocniej dotkniętych pandemią, poprzez wypłatę środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zgodnie ze wszystkimi odpowiednimi zobowiązaniami prawnymi i politycznymi. Państwa członkowskie UE powinny dostosować finansowane środki, jeżeli okaże się, że nie są one wystarczająco skuteczne w rozwiązywaniu problemów społecznych osób znajdujących się w trudnej sytuacji.



Za pośrednictwem tego instrumentu UE przyznała państwom członkowskim 723,8 mld EUR, w tym aby zaradzić szkodom społecznym spowodowanym pandemią. Instrument stanowi więc wyraz zobowiązania Unii do budowania sprawiedliwszej, sprzyjającej włączeniu społecznemu i socjalnej Europy. Umożliwił państwom członkowskim przedstawienie ponad 850 środków, które doprowadziłyby do zwiększenia spójności społecznej i terytorialnej i mogłyby przyczynić się do korzystania z praw socjalnych. Środki te są ukierunkowane na rozwiązanie szeregu problemów społecznych w różnych grupach ludności w UE, w tym dla kobiet, dzieci i młodzieży znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, Romów oraz osób o niepewnych warunkach pracy.

W ogólnym ujęciu państwa członkowskie uwzględniły w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności środki mające na celu poprawę jakości kształcenia, możliwości zatrudnienia i integracji na rynku pracy. Niektóre z tych środków dotyczą w szczególności dzieci i młodzieży. Inne dotyczą reformy systemów zabezpieczenia społecznego i systemów socjalnych, a jeszcze inne poprawy dostępu do opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.



OPINIA FRA 1.2

UE i jej państwa członkowskie powinny zapewnić, aby żadne środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie były wykorzystywane w sposób niezgodny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej lub Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Komisja Europejska i państwa członkowskie UE powinny wprowadzić skuteczne mechanizmy monitorowania praw podstawowych w odniesieniu do tego instrumentu. W ramach tego procesu zachęca się właściwe organy państw członkowskich do prowadzenia systematycznych i konstruktywnych konsultacji z ich ustawowymi organami ds. praw człowieka i równości. Konsultacje mogłyby obejmować zwrócenie się do nich o poradę w sprawie wprowadzenia systemów zapewniających zgodność z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej i zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Państwa członkowskie UE mogłyby również rozważyć włączenie ustawowych organów ds. praw człowieka w ocenę skutków środków służących odbudowie w odniesieniu do praw podstawowych.

Fundusze publiczne, w tym fundusze UE, odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu ochrony praw podstawowych, w tym praw socjalnych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których właściwe organy dopilnowują, aby nie finansowały działalności niezgodnej z prawami podstawowymi. Wymaga to skutecznego monitorowania wykorzystania funduszy w praktyce.

W rozporządzeniu ustanawiającym instrument przewidziano, że państwa członkowskie składają dwa razy w roku w ramach europejskiego semestru sprawozdania z postępów w realizacji swoich planów odbudowy i zwiększania odporności (art. 27). Rozporządzenie nie zawiera jednak gwarancji umożliwiających monitorowanie przestrzegania praw podstawowych w odniesieniu do wydatków, porównywalnych do tych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, ani w odniesieniu do ustanowienia krajowych mechanizmów monitorowania, czy też zaangażowania w takie mechanizmy ustawowych organów krajowych posiadających kompetencje w zakresie praw człowieka lub równości.

Niektóre państwa członkowskie przedstawiły w swoich planach środki, które mogą budzić obawy co do zgodności z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej lub Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Na przykład wykorzystanie funduszy instrumentu do remontu lub budowy instytucji dla osób z niepełnosprawnościami może nie być zgodne z art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych dotyczącym samodzielnego życia i włączenia do społeczności.



2

WDRAŻANIE I STOSOWANIE KARTY NA SZCZEBLU KRAJOWYM

Rada wyraziła pełne zaangażowanie w realizację przyjętej przez Komisję Europejską „Strategii na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE”. W dziesięcioletniej strategii i w konkluzjach Rady położono szczególny nacisk na stosowanie Karty na szczeblu krajowym, podkreślając znaczenie podmiotów krajowych.

Jak wynika z dowodów zgromadzonych w 2021 r., sądy, parlamenty, rządy i inne organy na szczeblu krajowym nadal stosują Kartę, która jest wymieniana w wyrokach, ocenach skutków i debatach parlamentarnych. Istnieje niewiele przykładów inicjatyw politycznych mających na celu poprawę szkoleń w zakresie Karty. Mimo tego wydaje się, że jak dotąd organy krajowe nie wdrażają strategii Komisji i konkluzji Rady poprzez skoordynowane, długoterminowe planowanie. Wyznaczenie krajowych punktów kontaktowych ds. Karty może jednak świadczyć o tym, że w 2022 r. postępy mogą być bardziej widoczne.



Na szczeblu UE

Na początku marca 2021 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła konkluzje w sprawie wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta). Konkluzje te mogą przyczynić się do lepszego stosowania Karty na szczeblu krajowym, a tym samym do lepszej ochrony praw podstawowych w państwach członkowskich UE. Rada wzywa do organizowania większej liczby szkoleń, podnoszenia świadomości, zapewnienia lepszych przepisów dotyczących stanowienia prawa, intensywniejszej wymiany doświadczeń i praktyk w zakresie stosowania Karty, stosowania rygorystycznych warunków Karty do funduszy UE, lepszej koordynacji w kwestiach związanych z Kartą, wzmocnienia krajowych instytucji praw człowieka oraz ściślejszej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim.

Strategia Komisji Europejskiej dotycząca Karty wywołała również reakcje ze strony Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Organy te podkreśliły znaczenie zaangażowania podmiotów regionalnych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Parlament Europejski zwrócił uwagę na znaczenie monitorowania wdrażania wszystkich praw wynikających z Karty.



OPINIA FRA 2.1

Instytucje UE powinny wykorzystywać swoje odpowiednie dokumenty programowe przyjęte w 2021 r. jako punkty odniesienia dla przyszłych wysiłków na rzecz zapewnienia pełnego stosowania Karty. Każdy przegląd wdrażania tych dokumentów programowych wymaga regularnego gromadzenia danych, informacji i doświadczeń odpowiednich podmiotów krajowych i lokalnych.

Na przykład Rada mogłaby wykorzystać główne obszary określone w konkluzjach z 2021 r. związanych z Kartą jako ramy odniesienia przy formułowaniu w przyszłości uwag na temat stosowania Karty praw podstawowych. Przy opracowywaniu takich corocznych konkluzji w sprawie działań następczych w związku z Kartą Rada mogłaby rozważyć zorganizowanie interaktywnej i opartej na dowodach wymiany w ramach odpowiedniej grupy roboczej Rady w celu wspierania wzajemnego uczenia się, angażując również krajowe punkty kontaktowe ds. Karty.

Agencje i organy UE mogłyby rozważyć podążanie za przykładem agencji prowadzących działania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz regularną ocenę tego, jak mogą one dalej rozwijać swój wkład we wdrażanie i promowanie praw wynikających z Karty.



Regularne gromadzenie obiecujących praktyk w zakresie stosowania Karty rozpoczęto od zmodernizowanego portalu „e-Sprawiedliwość”, który udostępniła Komisja Europejska. Dziewięć agencji ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przeprowadziło drugą doroczną wymianę informacji na temat Karty, omawiając różne środki wprowadzone w celu zapewnienia i promowania stosowania Karty w ramach ich odpowiednich mandatów.

Wszystkie te dokumenty i zmiany na szczeblu UE w 2021 r. stanowią dobrą podstawę do dalszego rozwoju.

OPINIA FRA 2.2

Państwa członkowskie UE, które nie ustanowiły jeszcze punktów kontaktowych ds. Karty zgodnie ze strategią dotyczącą Karty, powinny to zrobić wkrótce, aby wspierać skoordynowaną i skuteczną realizację strategii Karty.

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć wdrożenie strategii Komisji Europejskiej dotyczącej Karty oraz konkluzji Rady Unii Europejskiej w ramach ustrukturyzowanego procesu opartego na konkretnych celach, celach pośrednich i harmonogramach. Mogłoby to przybrać formę specjalnego planu działania dotyczącego Karty lub konkretnych odniesień do Karty w istniejących planach działania lub strategiach.

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć ocenę poziomu wiedzy fachowej na temat Karty w ramach szkoleń zawodowych dla przyszłych i praktykujących sędziów, prokuratorów i innych prawników praktyków, mając na celu opracowanie środków służących wyeliminowaniu ewentualnych niedociągnięć w tym względzie. Działania te powinny być prowadzone na podstawie wiedzy fachowej krajowych i międzynarodowych instytucji szkoleniowych oraz z wykorzystaniem narzędzi dostępnych na szczeblu międzynarodowym, na przykład narzędzi opracowanych przez FRA.

Na szczeblu krajowym

Jak wynika z konkluzji Rady, w 2021 r. duży nacisk położono na krajowy poziom sprawowania rządów. Tendencja ta opiera się na strategii dotyczącej Karty z 2020 r., w której Komisja Europejska zwróciła się do państw członkowskich o podjęcie konkretnych działań, na przykład w celu ustanowienia punktów kontaktowych w administracjach krajowych, dostosowania procedur dotyczących ocen skutków i kontroli prawnej, zapewnienia, aby komitety posiadające wystarczającą wiedzę fachową na temat Karty monitorowały zarządzanie funduszami UE, bądź ustanowienia lub wzmocnienia krajowych instytucji praw człowieka. Zwrócono się również do państw członkowskich o rozszerzenie środków politycznych związanych z Kartą w dziedzinie szkoleń, podnoszenia świadomości lub promowania sprzyjającego i bezpiecznego środowiska dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw.

Realizacja wszystkich tych wymiarów wymaga zmiany kultury związanej z prawami podstawowymi na szczeblu krajowym. Praktyka w zakresie praw podstawowych nadal koncentruje się na krajowym prawie konstytucyjnym i EKPC, na co wskazują dowody w sprawach sądowych, ale także rozumowanie dotyczące praw podstawowych stosowane w kontekście stanowienia prawa. Oznacza to, że wartość dodana Karty nie jest jeszcze w wystarczającym stopniu wykorzystywana, a interakcje między Kartą a prawem krajowym oraz Kartą i EKPC nie są jeszcze w wystarczającym stopniu włączane do standardowych programów szkoleń.



W związku z tym na szczeblu krajowym widoczne są tylko nieliczne wysiłki na rzecz wdrożenia strategii dotyczącej Karty w zorganizowanym procesie z konkretnymi celami, celami pośrednimi i harmonogramami. Ustanowienie punktów kontaktowych ds. Karty jest ważnym pierwszym krokiem w tym kierunku, ponieważ punkty te mogą kierować procesem wdrażania strategii dotyczącej Karty lub pomagać w tym procesie. Do tej pory jednak tylko połowa państw członkowskich wyznaczyła swoje punkty kontaktowe ds. Karty.

Na szczeblu lokalnym

Odnosząc się do lokalnego poziomu sprawowania rządów, warto przypomnieć, że Karta „ma zastosowanie do organów regionalnych lub lokalnych oraz do organizacji publicznych, gdy wdrażają one prawo Unii” (zob. wyjaśnienia, art. 51, Dz.U. C 303 z 14.12.2007, s. 17). Rządy powinny dzielić się swoimi doświadczeniami i praktykami, aby umożliwić wzajemne uczenie się.

W 2021 r. Komisja Europejska otworzyła na europejskim portalu „e-Sprawiedliwość” sekcję, w której państwa członkowskie mogą dzielić się najlepszymi praktykami w zakresie stosowania i znajomości Karty, w tym na szczeblu lokalnym. Jak dotąd nie korzystały one jednak w tym celu z portalu.

W strategii Komisji Europejskiej w zakresie Karty terminu „lokalny” użyto 17 razy. W strategii tej nie tylko apeluje się o dzielenie się najlepszymi praktykami określonymi w Karcie na szczeblu lokalnym oraz promowanie sprzyjającego i bezpiecznego środowiska dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw na szczeblu lokalnym, lecz także wzywa się państwa członkowskie do zapewnienia wystarczających wytycznych na szczeblu lokalnym, tak aby władze lokalne mogły wypełniać spoczywające na nich obowiązki wynikające z Karty. W dokumencie tym wskazuje się również na potencjał podmiotów lokalnych w zakresie podnoszenia świadomości na temat praw człowieka oraz możliwości podejmowania działań przez ludzi w przypadku naruszenia ich praw.

W konkluzjach Rady przyjętych w marcu 2021 r. podkreślono również rolę administracji regionalnej i lokalnej, w tym urzędników służby cywilnej, „w uwzględnianiu problematyki Karty w głównym nurcie i zapewnianiu zgodności z prawami podstawowymi przy tworzeniu polityk oraz w kultywowaniu przestrzegania praw podstawowych na wszystkich szczeblach administracji”.

Jak wynika z dokonanej przez FRA analizy danych pochodzących z konsultacji przeprowadzonych przez Komisję Europejską podczas przygotowywania strategii dotyczącej Karty, lokalne administracje nie mają jednak dużej wiedzy na temat Karty. Potencjał szczebla lokalnego w zakresie lepszej ochrony i propagowania praw podstawowych jest niekwestionowany. Na przykład w 2021 r. FRA zaproponowała ramy, których celem było zachęcenie jak największej liczby miast w UE, by stały się „miastami praw człowieka”, oraz pomoc w rozwijaniu lokalnej kultury praw.



OPINIA FRA 2.3

Państwa członkowskie UE powinny omówić nową strategię dotyczącą Karty z władzami lokalnymi i regionalnymi i zbadać, jak podmioty te mogłyby najlepiej przyczynić się do propagowania praw podstawowych i Karty.

Władze lokalne i regionalne powinny zadbać o to, by ich instrumenty, procedury i strategię polityczne odnosiły się do Karty. O istniejących praktykach lokalnych należy informować nowe krajowe punkty kontaktowe ds. Karty, aby umożliwić im dzielenie się takimi praktykami i doświadczeniami z innymi państwami członkowskimi, na przykład za pośrednictwem europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość”.

Miasta mogłyby rozważyć przekształcenie się w „miasta praw człowieka”, zwiększając udział kwestii związanych z prawami podstawowymi w swoich pracach, programach i działaniach. W tym względzie przydatne mogłyby być ramy służące wzmocnieniu praw na szczeblu lokalnym, zaproponowane przez FRA.

Komitet Regionów mógłby rozważyć zapewnienie regularnego forum wymiany doświadczeń i obiecujących praktyk związanych z Kartą.

3

RÓWNOŚĆ I NIEDYSKRYMINACJA



W 2021 r. przypadła 21. rocznica unijnych dyrektyw w sprawie równości. Okazja ta skłoniła do podsumowania osiągnięć i utraconych szans oraz oceny wdrażania prawodawstwa, ale przede wszystkim do refleksji nad kolejnymi krokami, które należy podjąć. W tym roku w rozdziale poświęconym tej kwestii skoncentrowano się na dyskryminacji osób LGBTIQ i dyskryminacji obywateli UE ze względu na ich narodowość.

Naruszanie praw osób LGBTIQ w niektórych państwach członkowskich, a także wzrost liczby powiązanych przestępstw z nienawiści i przypadków nawoływania do nienawiści – co może odzwierciedlać rzeczywisty wzrost liczby incydentów, a także zwiększoną gotowość do zgłaszania takich incydentów – wywołały reakcję kilku instytucji międzynarodowych. Równolegle w orzecznictwie międzynarodowym i krajowym coraz częściej uznaje się prawa rodzinne par osób tej samej płci i rodziców homoseksualnych.

Istnieją pewne dowody na to, że obywatele UE doświadczają dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w różnych dziedzinach życia, ale dane na ten temat są gromadzone rzadko.

W 2021 r. niektóre środki zwalczania choroby koronawirusowej z 2019 r. (COVID-19) miały negatywny wpływ na osoby LGBTIQ, natomiast obywatele UE napotykali pewne problemy przy przekraczaniu granic UE oraz przy przyjmowaniu lub rejestrowaniu szczepień.

OPINIA FRA 3.1

W odniesieniu do planowanej inicjatywy ustawodawczej w sprawie uznawania rodzicielstwa i powiązanych środków Komisja Europejska powinna zapewnić państwom członkowskim odpowiednie ramy i dalsze wytyczne w celu zapewnienia wzajemnego uznawania rodzicielstwa w przypadku par osób tej samej płci.

Państwa członkowskie UE powinny wdrożyć środki zawarte w unijnej strategii na rzecz równości osób LGBTIQ, opracowując krajowe plany działania i strategię oraz wzmacniając ochronę prawną osób LGBTIQ przed przemocą i mową nienawiści.



W tym roku w rozdziale poświęconym tej kwestii skoncentrowano się na dyskryminacji osób LGBTIQ i dyskryminacji obywateli UE ze względu na ich narodowość.

W 2021 r. w międzynarodowym i krajowym orzecznictwie i prawodawstwie coraz częściej uznaje się prawa rodzinne par osób tej samej płci i rodziców homoseksualnych. Wzajemne uznawanie rodzicielstwa osób tej samej płci między państwami członkowskimi jest jednak nadal trudne w świetle rozbieżności między państwami UE w zakresie prawnego uznawania par osób tej samej płci i ich praw rodzinnych (w odniesieniu do adopcji, macierzyństwa zastępczego lub wspomaganego rozrodu). Prowadzi to do niepewności prawnej i ingeruje nie tylko w prawo do swobodnego przemieszczania się, ale również w prawo do życia rodzinnego, gdy odmawia się uznania więzi rodzinnych między rodzicami a dziećmi mającymi siedzibę w innym kraju.

Komisja Europejska uznała, że różnice w przepisach państw członkowskich dotyczących rodzicielstwa oraz brak unijnych przepisów kolizyjnych w tym zakresie mogą narażać rodziny na trudności w przekraczaniu granic wewnątrz UE. Komisja rozważa inicjatywę ustawodawczą w sprawie transgranicznego uznawania rodzicielstwa między państwami członkowskimi UE. Wniosek ustanawiałby wspólne normy kolizyjne i wspólne przepisy dotyczące uznawania orzeczeń sądowych dotyczących rodzicielstwa. Chociaż prawo materialne dotyczące rodzicielstwa wchodzi w zakres prawa państw członkowskich, UE może przyjąć środki dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne zgodnie z art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Transgraniczne uznawanie rodzicielstwa jest szczególnie trudne dla rodziców tej samej płci ze względu na różnice w ramach prawnych państw członkowskich. Koliduje to z prawem do poszanowania życia rodzinnego i praw dziecka, a także z prawami dziecka wynikającymi z obywatelstwa UE.

TSUE uznał więzi rodzinne między rodzicami tej samej płci a ich dzieckiem w sprawie *V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina*. Trybunał przypomniał, że państwa członkowskie mogą odstąpić od obowiązków wynikających z unijnych przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się tylko wtedy, gdy nie naruszają praw podstawowych wynikających z Karty praw podstawowych (Karta). Trybunał doszedł do wniosku, że pozbawienie dziecka związku z jednym z rodziców przy korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się byłoby sprzeczne z art. 7 (prawo do poszanowania życia rodzinnego) i art. 24 (prawa dziecka) lub wykonywanie tego prawa byłoby w praktyce niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, ponieważ rodzice dziecka są tej samej płci. Trybunał podkreślił, że obowiązek uznania relacji rodzic-dziecko w kontekście swobodnego przemieszczania się nie podważa tożsamości narodowej ani kompetencji krajowych.

Ponadto środki mające na celu powstrzymanie pandemii, w tym środki izolacji i ograniczenia wjazdu do państw członkowskich, niewspółmiernie dotknęły partnerów i dzieci osób LGBTIQ, a także młode osoby LGBTIQ w kilku państwach członkowskich. Środki te doprowadziły do nasilenia przemocy domowej, mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz do ograniczonego dostępu do pomocy psychologicznej i opieki zdrowotnej.

W tym kontekście na znaczeniu zyskuje unijna strategia na rzecz równości osób LGBTIQ. Określono w niej ukierunkowane działania oparte na czterech głównych filarach: walce z dyskryminacją, zapewnieniu bezpieczeństwa, budowaniu społeczności integracyjnych i działaniach na rzecz równości osób LGBTIQ. Jak zapowiedziano w strategii, w 2021 r. Komisja powołała podgrupę ds. równości osób LGBTIQ w ramach **Unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności**, aby wspierać i monitorować postępy w państwach członkowskich w zakresie praw osób LGBTIQ, w tym opracowywanie krajowych planów działania.



Kilka państw członkowskich przyjęło krajowe plany działania mające na celu zwalczanie dyskryminacji w ogóle, obejmujące prawa osób LGBTIQ. Inne opracowały plany działania ukierunkowane konkretnie na równość osób LGBTIQ. Te plany działania, za którymi opowiadano się już w wykazie działań na rzecz poprawy równości osób LGBTIQ na lata 2015–2019, są niezbędne do uznania szczególnych potrzeb osób LGBTIQ w zakresie ochrony ich praw oraz do wprowadzenia konkretnych środków.

OPINIA FRA 3.2

Państwa członkowskie UE powinny dopilnować, aby żadne przepisy i praktyki administracyjne nie prowadziły do dyskryminacji obywateli UE, a w niektórych kontekstach – ze względu na przynależność państwową – członków ich rodzin w ramach prawa UE. Regularne gromadzenie danych i doświadczeń będzie użytecznym wkładem w tym zakresie.

Komisja Europejska powinna zwiększyć pomoc udzielaną państwom członkowskim na potrzeby wymiany informacji i podnoszenia świadomości w odniesieniu do zapobiegania dyskryminacji obywateli UE ze względu na przynależność państwową.



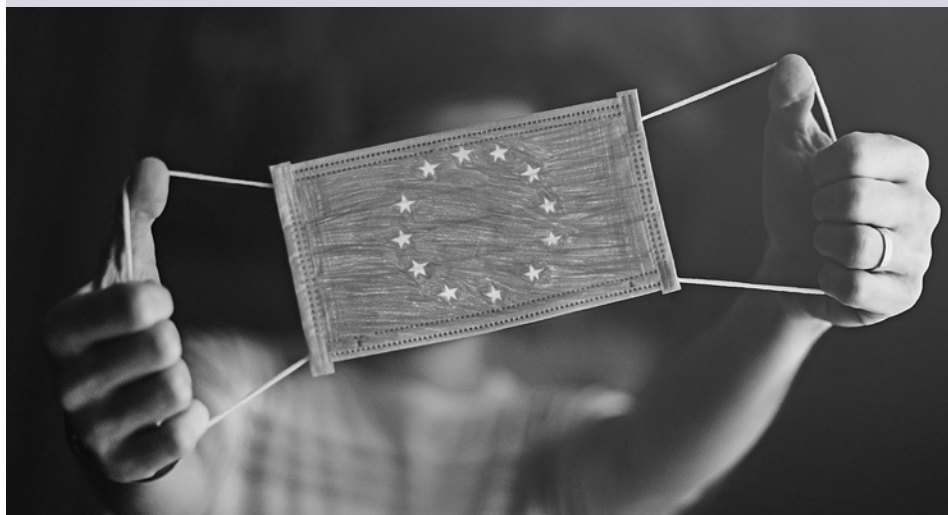
Dyskryminacja obywateli UE ze względu na przynależność państwową może stwarzać bariery dla swobodnego przemieszczania się, nawet jeśli nie ma bezpośredniego związku z wdrażaniem przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się.

Zarówno art. 18 TFUE, jak i art. 21 ust. 2 Karty stanowią, że w zakresie prawa Unii zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Zakaz ten ma skutek bezpośredni, horyzontalny i wertykalny. Oznacza to, że pod pewnymi warunkami osoby fizyczne mogą powoływać się na nie zarówno wobec podmiotów prywatnych, jak i władz państwowych.

W art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się (2004/38/WE) potwierdzono podstawowe zobowiązanie do przestrzegania zasady równego traktowania obywateli UE wyrażone w Traktatach: „wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w Traktacie. Korzystanie z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo

pobytu lub stałego pobytu”. Art. 4 dyrektywy w sprawie swobodnego przepływu pracowników (2014/54/UE) zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia organów odpowiedzialnych za promowanie, analizę, monitorowanie i wspieranie równego traktowania pracowników unijnych i członków ich rodzin bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również bez nieuzasadnionych ograniczeń lub przeszkód w zakresie ich prawa do swobodnego przemieszczania się.

Jak wynika z badań FRA z 2021 r., obywatele UE i członkowie ich rodzin nadal doświadczają dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w różnych obszarach, w tym w obszarze podatków, prawa do wykonywania zawodu oraz dostępu do towarów i usług, w tym usług zdrowotnych lub świadczeń socjalnych. Podczas pandemii COVID-19 niektóre środki, w tym wdrożenie planów szczepień lub ograniczeń związanych z podróżą, miały negatywny wpływ na obywateli UE z innych państw członkowskich. Chociaż dyskryminacja ze względu na przynależność państwową nie wydaje się powszechna w porównaniu z innymi przyczynami dyskryminacji, nie ma wystarczających danych na ten temat. Nie ma również wystarczającej wiedzy na temat tego, kiedy taka dyskryminacja ma miejsce, chociaż obywatelstwo UE jest jednym z filarów integracji UE, jak wielokrotnie powtarzał TSUE i jak podkreślano w sporządzanych co trzy lata sprawozdaniach Komisji na temat obywatelstwa.



4

RASIZM, KSENOFOBIA I PODOBNE FORMY NIETOLERANCJI

W 2021 r. w całej UE utrzymywały się przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści na tle rasistowskim. Migranci oraz mniejszości etniczne, w tym Romowie, Żydzi, muzułmanie i Azjaci, nadal byli obwiniani o wywołanie pandemii choroby koronawirusowej z 2019 r. (COVID-19).

Komisja Europejska podjęła zdecydowane kroki w celu wdrożenia obowiązującego prawa UE, wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 11 państwom członkowskim UE w związku z niepełną i nieprawidłową transpozycją na grunt prawa krajowego decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii. Wezwała również państwa członkowskie do lepszego wdrażania przepisów dyrektywy w sprawie równości rasowej.

Odpowiadając na ogólnounijne zobowiązania do zwalczania rasizmu, państwa członkowskie przyjęły krajowe plany działania przeciwko rasizmowi i nadal wzmacniały środki mające na celu wyeliminowanie luk w danych oraz opracowanie struktur i procesów skutecznego zgłaszania incydentów rasistowskich.

W decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii (2008/913/WSiSW) określono wspólne podejście w prawie karnym do form rasizmu i ksenofobii stanowiących nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści. W 2021 r. Komisja Europejska wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 11 państwom członkowskim, które nie w pełni i nieprawidłowo wdrożyły decyzję ramową do prawa krajowego. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) i krajowe sądy najwyższe ustanowiły ograniczenia w korzystaniu z wolności słowa do celów uzasadnienia mowy nienawiści i podżegania do nienawiści.

W 2021 r. rasizm nadal stanowił poważny problem w całej UE. Jak pokazują oficjalne i nieoficjalne sprawozdania, utrzymywały się przestępstwa z nienawiści i przypadki nawoływania do nienawiści na tle rasistowskim. Ponadto podczas pandemii międzynarodowe i krajowe organy ds. praw człowieka wyraziły obawy dotyczące wzrostu nawoływania do nienawiści w internecie – często przez media lub polityków – wymierzonej przeciwko migrantom i mniejszościom etnicznym.



OPINIA FRA 4.1

Państwa członkowskie UE powinny w pełni i prawidłowo transponować i stosować przepisy decyzji ramowej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii. Obejmuje to wdrażanie przez państwa członkowskie środków mających na celu zapewnienie, aby motyw rasistowski lub ksenofobiczny był uznawany za okoliczność obciążającą lub, ewentualnie, aby sądy uwzględniły taki motyw przy ustalaniu kar.



OPINIA FRA 4.2

Państwa członkowskie UE powinny znacznie poprawić skuteczność swoich środków i rozwiązań instytucjonalnych służących pełnemu stosowaniu przepisów dyrektywy w sprawie równości rasowej, w szczególności w odniesieniu do skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji w przypadku naruszenia obowiązków zgodnie z wymogami dyrektywy w sprawie równości rasowej. Może to przyczynić się do zmniejszenia barier napotykaných przez mniejszości etniczne i migrantów, którzy próbują uzyskać dostęp do edukacji, zatrudnienia, towarów i usług – w tym mieszkalnictwa – i ochrony socjalnej.

W art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zakazuje się wszelkiej dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne lub rasę. Również w dyrektywie w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) zakazuje się wszelkiej dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne lub rasowe w dostępie do edukacji, zatrudnienia, usług, w tym mieszkalnictwa, oraz ochrony socjalnej, łącznie z opieką zdrowotną. Jak pokazują sprawozdania Komisji Europejskiej i międzynarodowych organów monitorujących prawa człowieka, dwadzieścia jeden lat po przyjęciu dyrektywy w sprawie równości rasowej szereg państw członkowskich nadal nie wykonuje w pełni przepisów dyrektywy.

Komisja kontynuowała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko trzem państwom członkowskim, które dyskryminowały dzieci romskie w systemie oświaty. W 2021 r. – jak pokazały wyniki ankiet i badań na temat dyskryminacji – mniejszości etniczne, w tym migranci, nadal doświadczają dyskryminacji i rasizmu instytucjonalnego w różnych obszarach życia. W UE wciąż utrzymuje się dyskryminujące profilowanie ze względu na pochodzenie etniczne, co potwierdzają sprawozdania organów monitorujących.



OPINIA FRA 4.3

Zachęca się państwa członkowskie UE do opracowania specjalnych krajowych planów działania w celu zwalczania rasizmu, dyskryminacji rasowej, antysemityzmu, ksenofobii i podobnych form nietolerancji. Wysiłki krajowe powinny uwzględniać wspólne zasady przewodnie dla krajowych planów działania przeciwko rasizmowi i powinny się nimi kierować, a także gwarantować uczestnictwo i współpracę z odpowiednimi partnerami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby przy opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu krajowych planów działania przeciwko rasizmowi wszystkie działania uwzględniały wiarygodne dane dotyczące równości i opierały się na nich.

W 2021 r. UE rozpoczęła prace nad realizacją zobowiązań podjętych w pierwszym unijnym planie działania przeciwko rasizmowi. W szczególności Unijna Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji przyjęła wspólne zasady przewodnie krajowych planów działania przeciwko rasizmowi.

Rozwój sytuacji na szczeblu krajowym stanowi podstawę szerszej zakrojonych działań UE. Niektóre państwa członkowskie przyjęły krajowe plany działania przeciwko rasizmowi po raz pierwszy w 2021 r. Odzwierciedlając różne konteksty krajowe, inne państwa uwzględniły środki antyrasistowskie w szerszych strategiach politycznych na rzecz niedyskryminacji lub opracowały strategie dotyczące konkretnych form i przejawów rasizmu, takie jak strategie zwalczania antysemityzmu.

Pomimo pewnych pozytywnych zmian mających na celu wyeliminowanie luk w danych na szczeblu krajowym, ogólnie rzecz biorąc, w całej UE brakuje danych na temat doświadczeń związanych z rasizmem i dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Brak wiarygodnych i kompleksowych danych utrudnia skuteczne opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie planów działania przeciwko rasizmowi oraz uniemożliwia UE i państwom członkowskim skuteczne monitorowanie stopnia równości.



Wyniki uzyskane na podstawie danych krajowych i danych FRA niezmiennie wskazują na wysoki poziom niedostatecznego zgłaszania przypadków dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami. Niedostateczne zgłaszanie przypadków podważa prawa ofiar do uzyskania wsparcia i ochrony oraz skutkuje brakiem zapewnienia wszystkim równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Osłabia to wysiłki organów krajowych w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw z nienawiści i ich karania.

W 2021 r. Unijna Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zwalczenia Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji przyjęła kluczowe zasady przewodnie dotyczące zachęcania do zgłaszania przestępstw z nienawiści. Zasady te skupiają się na ofiarach i mają na celu zapewnienie ram mogących stanowić wytyczne dla krajowych wysiłków na rzecz usunięcia barier utrudniających zgłaszanie przestępstw z nienawiści oraz na rzecz wprowadzenia struktur i procesów wspomagających skuteczne zgłaszanie przestępstw z nienawiści. Szereg państw członkowskich zgłosiło specjalne działania na rzecz skutecznych systemów zgłaszania przestępstw, takie jak ukierunkowane działania informacyjne skierowane do grup zagrożonych wiktymizacją w przypadku przestępstw z nienawiści, budowanie zdolności organów ścigania oraz kroki w kierunku zacieśnionej współpracy.



OPINIA FRA 4.4

Państwa członkowskie UE zachęca się do stosowania kluczowych zasad przewodnich – skłaniających do zgłaszania przestępstw – które mogą również służyć jako ramy oceny dla określania krajowych działań mających na celu opracowanie i wdrożenie podejścia skoncentrowanego na ofiarach w odniesieniu do zgłaszania przestępstw z nienawiści. Państwa członkowskie powinny kontynuować wysiłki na rzecz tworzenia struktur ułatwiających zgłaszanie, takich jak ustanowienie usług w zakresie sprawozdawczości osób trzecich, a także budowanie zdolności funkcjonariuszy organów ścigania do identyfikowania i rejestrowania potencjalnych przestępstw z nienawiści. Powinny one również zacieśnić współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami wspierającymi ofiary oraz angażować się w dostosowane do potrzeb działania informacyjne, aby dotrzeć do osób zagrożonych wiktymizacją w przypadku przestępstw z nienawiści.

5

RÓWNOŚĆ I WŁĄCZENIE SPOŁECZNE ROMÓW



W 2021 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła zalecenie w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów. Wzywa się w nim państwa członkowskie UE do przyjęcia krajowych ram strategicznych dotyczących Romów oraz do dołożenia wszelkich starań, aby do 2030 r. osiągnąć cele i założenia nowych unijnych ram strategicznych dotyczących Romów. UE i państwa członkowskie opracowały szereg inicjatyw mających na celu zaangażowanie Romów i Trawelerów w przygotowanie strategii oraz skonsultowały się z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, takimi jak organy ds. równości i krajowe instytucje praw człowieka.

UE włączyła integrację Romów do głównego nurtu szeregu dokumentów politycznych i ustawodawczych. Większość państw członkowskich nie uwzględniła jednak integracji Romów w swoich głównych strategiach i środkach w pierwszoplanowych obszarach polityki, takich jak zatrudnienie, edukacja, zdrowie i mieszkalnictwo.

W 2021 r. prawa podstawowe Romów i Trawelerów nadal nie są w pełni przestrzegane. Antycyganizm, dyskryminacja, ubóstwo i wykluczenie społeczne, a także przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści nadal dotyczą niewspółmierną liczbę Romów i Trawelerów w całej UE. Środki zwalczania choroby koronawirusowej z 2019 r. (COVID-19) spotęgowały te problemy.

12 marca 2021 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła zalecenie w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów, wzywając państwa członkowskie do przyjęcia do września 2021 r. krajowych ram strategicznych dotyczących Romów. Przed końcem 2021 r. zaledwie 11 państw członkowskich przedłożyło swoje zmienione strategie krajowe.

UE zachęca państwa członkowskie do włączenia Romów i Trawelerów do wszystkich aktów politycznych i prawnych, które uznaje się za wspierające i chroniące słabsze grupy społeczne. W nowych unijnych ramach strategicznych dotyczących Romów określono siedem założeń i powiązanych celów, które mają zostać osiągnięte do 2030 r. Koncentrują się one na zwalczaniu antycyganizmu i dyskryminacji oraz na promowaniu pełnego udziału i integracji Romów poprzez połączenie ogólnych i ukierunkowanych strategii politycznych.

Większość państw członkowskich przedstawiła swoje strategie późno, często nie uwzględniając wcześniejszych strategii ani nie przeprowadzając ich oceny. Wzmocniono wysiłki na rzecz konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i organami ds. równości, ale niewiele jest dowodów na to, że Romowie i Trawelerzy mieli znaczący udział w opracowywaniu i wdrażaniu nowych strategii. W 2021 r. tylko 11 państw członkowskich utworzyło krajową platformę na rzecz Romów w celu skuteczniejszego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.



OPINIA FRA 5.1

Państwa członkowskie UE powinny potraktować priorytetowo wdrożenie nowych unijnych ram strategicznych dotyczących Romów. Ramy te powinny obejmować konkretne i wymierne cele, aby zapewnić skuteczne monitorowanie i gromadzenie danych. Państwa członkowskie powinny rozważyć obiecujące praktyki stosowane w innych państwach UE i wykorzystać wytyczne przedstawione przez FRA i grupę roboczą ds. Romów. Państwa członkowskie powinny promować budowanie zdolności romskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego i systematycznie zapraszać je do udziału w opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu środków integracji Romów.



OPINIA FRA 5.2

Państwa członkowskie powinny rozważyć środki mające na celu zwalczanie dyskryminujących postaw wobec Romów i Trawelerów w ramach organów ścigania. Środki takie mogłyby obejmować szkolenia dla pracowników organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości na podstawie wytycznych opracowanych przez FRA oraz inicjatywy szkoleniowej Agencji UE ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania i FRA, a także inicjatywy szkoleniowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby przypadki przemocy ze strony policji z udziałem Romów były szybko badane przez niezależne organy, a także powinny pomagać ofiarom w zgłaszaniu wszelkich uchybień policji.

W art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zakazuje się wszelkiej dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne, społeczne lub przynależność do mniejszości narodowej. Od 2000 r. prawo UE (dyrektywa 2000/43/WE w sprawie równości rasowej) promuje równe traktowanie i zakazuje dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej.

W sprawozdaniu na temat praw podstawowych z 2021 r. FRA wezwała państwa członkowskie UE do przyjęcia niezbędnych środków w celu zapobiegania dyskryminacyjnym postawom funkcjonariuszy policji i eliminowania tych postaw. Wezwała również organy ścigania do wydania konkretnych, praktycznych i gotowych do użycia wytycznych w celu rozwiązania problemu dyskryminującego profilowania etnicznego przez funkcjonariuszy policji. Wytyczne te powinny zostać włączone do standardowych procedur operacyjnych i kodeksów postępowania oraz powinny być systematycznie przekazywane funkcjonariuszom pierwszej linii.

Jak pokazują badania FRA opublikowane w 2021 r., nadal powszechne jest profilowanie etniczne lub rasowe przez policję osób postrzeganych jako Romowie lub Trawelerzy, a negatywne doświadczenia policji podważają zaufanie do organów publicznych. W 2021 r. w dwóch państwach członkowskich zgłoszono dwa śmiertelne incydenty z udziałem romskich mężczyzn i organów policji. W sprawozdaniu Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego dotyczącym wdrożenia dyrektywy w sprawie równości rasowej zwrócono się do państw członkowskich o publikowanie danych dotyczących skarg otrzymanych przez policję, inspektoraty i wymiar sprawiedliwości.



6

AZYL, WIZY, MIGRACJA, GRANICE I INTEGRACJA

Poszanowanie praw podstawowych na granicach zewnętrznych wciąż stanowi jedno z największych wyzwań w UE w dziedzinie praw człowieka. Nadal utrzymywały się zarzuty dotyczące zawracania i przemocy na granicy. Doszło również do śmierci migrantów na morzu i na lądzie oraz opóźnień w znalezieniu bezpiecznego portu dla uratowanych na morzu. W dalszym ciągu stosowano zatrzymania związane z azylem i powrotami, w tym w ramach wzmocnionej polityki ograniczania rozprzestrzeniania się wirusa na granicach.

UE pracowała nad uruchomieniem nowych wielkoskalowych systemów informatycznych obejmujących gwarancje poszanowania praw podstawowych, które mają zostać skutecznie wdrożone.

W art. 78 ust. 1 TFUE oraz art. 18 i 19 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta) zakazuje się *refoulement* – czyli zawracania danej osoby z narażeniem jej na ryzyko prześladowania lub poważnej krzywdy – oraz wydalenia zbiorowego. W art. 4 Karty zakazuje się tortur i innych form złego traktowania. Jest to bezwzględny obowiązek, który nie dopuszcza wyjątków ani odstępstw.

W 2021 r. jednym z głównych wyzwań w UE nadal było przestrzeganie praw podstawowych na granicach w związku z licznymi doniesieniami o rzekomym zawracaniu i przemocy ze strony policji. Tymczasem na granicach morskich i lądowych zginęły 3 402 osoby, które próbowały dotrzeć do UE, a łodzie ratownicze pomocy humanitarnej napotkały zagrożenia i trudności ze znalezieniem bezpiecznego portu. Uratowani migranci i uchodźcy pozostawali na morzu przez kilka dni a nawet dłużej, co zagrażało ich bezpieczeństwu i integralności cielesnej.



OPINIA FRA 6.1

Państwa członkowskie powinny rozważyć ustanowienie skutecznych i niezależnych krajowych mechanizmów monitorowania granic wraz z dostępnymi mechanizmami składania skarg, niezależnie od wyniku negocjacji w sprawie proponowanych przepisów UE w ramach paktu o migracji i azylu. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby właściwe organy szybko i skutecznie rozpatrywały zarzuty dotyczące zawracania i złego traktowania.





OPINIA FRA 6.2

Państwa członkowskie powinny w każdym indywidualnym przypadku ocenić możliwość zastosowania rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania. W przypadku zastosowania zatrzymania jako środka ostatecznego państwa członkowskie muszą przestrzegać wszystkich gwarancji wymaganych na podstawie Karty i europejskiej konwencji praw człowieka. Osobom zatrzymanym w oczekiwaniu na powrót należy zapewnić dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej w praktyce, aby umożliwić im w postępowaniu w sprawie powrotu skorzystanie z prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem na podstawie art. 47 Karty oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ogóle.

O ile w art. 6 Karty, art. 8 ust. 2 zmienionej dyrektywy ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (2013/33/UE), art. 15 ust. 1 dyrektywy powrotowej (2008/115/WE) i art. 28 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego nakłada się na państwa członkowskie obowiązek zbadania w każdym indywidualnym przypadku wykonalności środków mniej represyjnych niż zatrzymanie, o tyle w praktyce ze względu na obawy przed ucieczką rzadko stosowane są rozwiązania alternatywne wobec zatrzymania.

W 2021 r. w dalszym ciągu podważano gwarancje dotyczące praw podstawowych w kontekście zatrzymania poprzez przedłużające się okresy zatrzymania, nieodpowiednie warunki przetrzymywania, domniemane złe traktowanie przez strażników, brak indywidualnej oceny konieczności i proporcjonalności pozbawienia wolności oraz brak oddzielenia osób wymagających szczególnego traktowania. Ponadto niektóre państwa członkowskie ograniczają dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej.



OPINIA FRA 6.3

UE i państwa członkowskie powinny zintensyfikować wysiłki na rzecz podnoszenia świadomości na temat praw osób, których dane są przechowywane w bazach danych wielkoskalowych systemów informatycznych UE, oraz dostępnych środków ochrony prawnej oraz wprowadzić skuteczne mechanizmy nadzoru. Państwa członkowskie powinny zapewnić wszystkim zaangażowanym pracownikom obowiązkowe szkolenie w zakresie praw podstawowych.

W art. 8 ust. 2 Karty oraz unijnych przepisach o ochronie danych przewidziano prawo dostępu do własnych przechowywanych danych, ich poprawiania i usuwania. Przepisy ustanawiające interoperacyjne unijne bazy danych na dużą skalę w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości również gwarantują to prawo. Jak zauważyła FRA we wcześniejszych badaniach, funkcjonowanie i interoperacyjność unijnych wielkoskalowych systemów informatycznych, które gromadzą szereg danych osobowych, ma istotne konsekwencje dla praw podstawowych.

Szkolenie upoważnionego personelu jest obowiązkiem prawnym wynikającym z większości instrumentów prawnych regulujących wielkoskalowe systemy informatyczne i ich interoperacyjność. Na szczelbu unijnym CEPOL, eu-LISA i Frontex zorganizowały w 2021 r. działania szkoleniowe w celu pogłębienia wiedzy właściwych organów na temat aspektów technicznych i biznesowych związanych z użytkowaniem systemów oraz skutków korzystania z nich. Wkład FRA w takie szkolenia dotyczy obszaru praw podstawowych.

7

SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE, PRAWO DO PRYWATNOŚCI I OCHRONY DANYCH

W 2021 r. inicjatywy ustawodawcze i polityczne dotyczące nowych technologii koncentrowały się na zarządzaniu ryzykiem, jakie stwarza rozwijająca się cyfryzacja każdego aspektu życia. W centrum uwagi znalazły się najważniejsze dokumenty związane ze sztuczną inteligencją (AI) i moderacją treści online. Sytuacje nadzwyczajne związane z zarządzaniem pandemią stanowiły w praktyce test zasad ochrony danych, podobnie jak opracowanie środków związanych z bezpieczeństwem.

Projekt rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji opublikowany w kwietniu 2021 r. stanowił pierwszą próbę uregulowania sektora sztucznej inteligencji przy jednoczesnym wprowadzeniu gwarancji poszanowania praw podstawowych. Instytucje UE i państwa członkowskie pracowały nad osiągnięciem porozumienia w sprawie zakresu i ograniczeń dopuszczalnego stosowania sztucznej inteligencji. Jednocześnie należało stale potwierdzać prawa do ochrony danych i prywatności w odniesieniu do środków mających na celu ochronę osób fizycznych, zarówno w związku z pandemią, jak i ochroną przed działalnością przestępczą. Było to zgodne ze schematem, który co roku od 2014 r. odnotowywano w sprawozdaniach FRA na temat praw podstawowych.

W 2021 r. eksperci i społeczeństwo obywatelskie zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym szeroko skomentowali włączenie odpowiednich gwarancji dotyczących praw podstawowych do projektu aktu UE w sprawie sztucznej inteligencji (AI). Tworzone są kolejne wersje aktu, które w różny sposób odnoszą się do różnych kwestii związanych z prawami podstawowymi. Projekt wniosku zawiera budujące odniesienia do praw podstawowych, ale m.in. Europejska Rada Ochrony Danych (EROD) i Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD), krajowe instytucje praw człowieka, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i naukowcy zidentyfikowali obszary będące przedmiotem wspólnych obaw. Do ich przykładów należą kategoria zakazanych zastosowań AI i potencjalna potrzeba uwzględnienia dodatkowych systemów AI, takich jak prywatny scoring obywateli, wysoki stopień zależności od samooceny przedsiębiorstw w zakresie stosowania AI wysokiego ryzyka oraz potrzeba wzmocnienia mechanizmów nadzoru i organów odpowiedzialnych za tę pracę.



OPINIA FRA 7.1

Prawodawca Unii powinien zapewnić, aby w ramach przyszłego aktu w sprawie sztucznej inteligencji w pełni respektowano prawa podstawowe, uwzględniając – w stosownych przypadkach – niedociągnięcia zidentyfikowane przez EROD/EIOD, społeczeństwo obywatelskie i inne podmioty. W szczególności prawodawca UE powinien zadbać o to, by zakres przypadków użycia w poszczególnych kategoriach ryzyka był jasny oraz by zapewniono wystarczające wytyczne i ochronę przestrzegania praw podstawowych w różnych kontekstach praktycznych. Poleganie na samoocenie, mimo że jest pierwszym pożądanym krokiem, powinno opierać się na skutecznym nadzorze ze strony niezależnych organów, które dysponują wystarczającymi zasobami i posiadają niezbędną wiedzę fachową w dziedzinie praw podstawowych.

OPINIA FRA 7.2

Instytucje UE i państwa członkowskie regulujące usługi cyfrowe powinny zapewnić zapobieganie zarówno nadmiernemu, jak i niewystarczającemu usuwaniu treści oraz zadbać o to, by praktyki moderowania nie były nieproporcjonalne, tak aby nie ingerować w prawa do wolności wypowiedzi, wolności informacji i niedyskryminacji. Z uwagi na znaczenie, jakie nadzór oparty na dowodach ma dla skutecznego i zgodnego z prawami podstawowymi moderowania treści internetowych, instytucje UE i państwa członkowskie powinny zapewnić, aby odpowiednie ramy prawne umożliwiały ekspertom akademickim i ekspertom ze społeczeństwa obywatelskiego legalny dostęp do danych i prowadzenie badań.

Istotnym zagrożeniem dla praw podstawowych jest rozprzestrzenianie się nielegalnych treści w internecie, łącznie z mową nienawiści. W tym kontekście obiecującą tendencją są wnioski dotyczące regulacji usług cyfrowych na szczeblu unijnym i krajowym. Jak jednak podkreśliło kilka zainteresowanych stron (EIOD, EROD, krajowe instytucje praw człowieka, organy ochrony danych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego), uregulowanie treści i usług świadczonych online również stanowi wyzwanie dla ochrony praw podstawowych, takich jak prawo do prywatności i ochrony danych, prawo do wolności wypowiedzi i informacji oraz prawo do niedyskryminacji (art. 7, 8, 11 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

Zarówno krajowe inicjatywy prawne, jak i projekt aktu prawnego o usługach cyfrowych spotkały się z różnymi opiniami i krytyką. Ocena tych inicjatyw rzuca światło na pewne wspólne obawy: potrzebę zapewnienia, aby środki służące moderowaniu treści internetowych były proporcjonalne, oraz znaczenie zapewnienia skutecznych mechanizmów nadzoru.

Ponadto badania naukowe mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia, w jaki sposób można moderować treści internetowe bez narażania na szwank ochrony praw użytkowników. Wymaga to dostępu do danych na temat funkcjonowania platform cyfrowych w odniesieniu do ich wpływu na prawa podstawowe. Niektóre duże platformy uniemożliwiły jednak ekspertom zewnętrznym z organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzenie badań związanych z prawami podstawowymi w 2021 r., odmawiając im dostępu do swoich danych.





Ochrona obywateli przed różnego rodzaju zagrożeniami – w tym przed pandemią, nielegalnymi treściami w internecie i cyberprzestępczością – jest prowadzona w dobrej wierze. W tym celu instytucje UE i państwa członkowskie przyjęły lub rozważają wprowadzenie przepisów, które mogą kolidować z prawami podstawowymi, w szczególności z prawem do prywatności i ochrony danych (art. 7 i 8 Karty).

Opracowanie zaświadczeń COVID-19 przyniosło wyzwania w zakresie ochrony danych, na które zwróciły uwagę instytucje ochrony danych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w większości państw członkowskich. Pomimo nowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie masowej inwigilacji oraz orzecznictwa TSUE w sprawie zatrzymywania danych państwa członkowskie w dalszym ciągu składały wnioski ustawodawcze mające na celu wzmocnienie nadzoru i zatrzymywania danych bez uwzględnienia odpowiednich gwarancji praw podstawowych. Choć ochrona zdrowia i bezpieczeństwa osób fizycznych jest uzasadnionym celem, eksperci wskazali na potrzebę przeprowadzenia odpowiednich badań konieczności i proporcjonalności w celu upewnienia się, że żaden środek nie doprowadzi do naruszenia prawa do prywatności i ochrony danych lub innych praw podstawowych.



OPINIA FRA 7.3

Instytucje UE i państwa członkowskie powinny zadbać o to, by wszelkie nowe inicjatywy prawne proponowane w celu zwiększenia bezpieczeństwa osób fizycznych – czy to w sytuacjach nadzwyczajnych czy nie – były zgodne z prawami podstawowymi. W szczególności środki prawne przyjęte w celu zwalczania pandemii COVID-19 lub zwiększenia bezpieczeństwa przed zagrożeniami krajowymi powinny zapewniać wdrożenie odpowiednich gwarancji z myślą o zabezpieczeniu praw do ochrony danych i prywatności. Środki te powinny być przewidziane prawem, konieczne i proporcjonalne w społeczeństwie demokratycznym. Niezależne mechanizmy nadzoru powinny zapewniać regularną kontrolę tych środków. Osoby fizyczne powinny mieć możliwość składania skarg na takie środki i dostępu do skutecznych środków odwoławczych.

8

PRAWA DZIECKA



W 2021 r. choroba koronawirusowa z 2019 r. (COVID-19) nadal stanowiła wyzwanie dla praw dziecka. W marcu 2021 r. Komisja Europejska przyjęła po raz pierwszy strategię UE na rzecz praw dziecka obejmującą sześć obszarów tematycznych, w tym włączenie społeczno-gospodarcze dzieci, zdrowie i edukację, promowanie uczestnictwa dzieci oraz zwalczanie przemocy wobec dzieci. Europejska gwarancja dla dzieci, kolejny ważny krok w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym dzieci, stanowi uzupełnienie strategii.

Liczba dzieci ubiegających się o azyl znacznie wzrosła, podczas gdy niestabilna sytuacja na granicach stwarzała poważne wyzwania. W kilku państwach członkowskich nadal dochodziło do zatrzymania dzieci migrujących, także w przypadkach, w których nie określono jeszcze wieku zatrzymywanej osoby. W kilku państwach członkowskich nadal występowały problemy związane z wdrażaniem dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych [(UE) 2016/800], natomiast międzynarodowe organy monitorujące wyraziły obawy dotyczące warunków przetrzymywania dzieci w sprzeczności z prawem.

OPINIA FRA 8.1

Komisja Europejska mogłaby rozważyć zapewnienie państwom członkowskim ukierunkowanego wsparcia i wytycznych w zakresie wdrażania europejskiej gwarancji dla dzieci i strategii UE na rzecz praw dziecka. Mogłoby to obejmować ułatwienie wymiany dobrych praktyk w zakresie wdrażania i monitorowania.

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ich krajowe plany działania wdrażające europejską gwarancję dla dzieci i strategię UE na rzecz praw dziecka dysponowały wystarczającymi zasobami i uwzględniały dzieci znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, zwłaszcza w odniesieniu do skutków pandemii COVID-19.

Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny kontynuować ocenę wpływu pandemii na zdrowie psychiczne dzieci i ustanowić środki zapobiegające dalszym negatywnym skutkom.



Pandemia COVID-19 nadal wpływała na szereg praw dziecka, które chroni Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta), takich jak prawo do nauki (art. 14) oraz do ochrony i opieki niezbędnej dla ich dobra (art. 24). Według najnowszych statystyk Eurostatu odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w UE-27 wzrósł z 22,2 % w 2019 r. do 24,2 % w 2020 r.

W 2021 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła europejską gwarancję dla dzieci – program mający na celu zapobieganie ubóstwu dzieci i zwalczanie go oraz zapewnienie dostępu do podstawowych usług wszystkim dzieciom, w tym dzieciom należącym do grup wymagających szczególnego traktowania. Wiele zainteresowanych stron i społeczeństwo obywatelskie z zadowoleniem przyjęły tę gwarancję. W 2022 r. państwa członkowskie będą musiały przekształcić ją w krajowe plany działania.

Komisja Europejska przyjęła pierwszą w historii strategię UE na rzecz praw dziecka. Określono w niej szereg środków w obszarach, które dotknęła również pandemia COVID-19.





W 2021 r. państwa członkowskie nadal udzielały pomocy finansowej, a także zapewniały ochronę socjalną i specjalne środki edukacyjne w celu zminimalizowania negatywnych skutków pandemii COVID-19. Wpływ pandemii na zdrowie psychiczne dzieci budził obawy, chociaż zakres tego oddziaływania nie jest jeszcze w pełni znany.

Liczba dzieci i dzieci bez opieki ubiegających się o azyl w 2021 r. znacznie wzrosła z poniżej 130 000 w 2020 r. do prawie 167 000 w 2021 r. Dzieci migrujące mają prawo do ochrony na mocy Konwencji o prawach dziecka, europejskiej konwencji praw człowieka, Karty i prawodawstwa UE, takich jak dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Dzieci migrantów doświadczały jednak często zatrważających warunków w niektórych państwach członkowskich i na granicach UE.

Zawracanie i stosowanie przemocy w co najmniej siedmiu państwach członkowskich UE dotknęło również dzieci podróżujące z rodzinami i dzieci bez opieki. Organizacje ONZ, społeczeństwo obywatelskie i Rada Europy zdecydowanie potępiły tę sytuację.

W kilku państwach członkowskich nadal stosuje się zatrzymanie dzieci wraz z rodzinami i bez opieki, w tym w trakcie oceny wieku. Zgodnie z prawem UE zatrzymanie dzieci powinno być stosowane jedynie jako wyjątkowy środek ostateczny. W strategii UE na rzecz praw dziecka, przyjętej w marcu 2021 r., zaproponowano szereg środków, w tym opracowanie rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymywania dzieci migrantów.



OPINIA FRA 8.2

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić odpowiednie warunki przyjmowania dzieciom podróżującym z rodzinami oraz dzieciom bez opieki. Komisja Europejska powinna wspierać państwa członkowskie w opracowywaniu rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania jako jednego ze środków ustanowionych w strategii UE na rzecz praw dziecka.

OPINIA FRA 8.3

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć zastosowanie rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w ramach swoich wysiłków na rzecz wdrożenia dyrektywy UE w sprawie gwarancji procesowych oraz innych przepisów prawa międzynarodowego i krajowego. Zarzuty dotyczące nieodpowiednich warunków lub nieodpowiedniego traktowania dzieci pozbawionych wolności należy w pełni zbadać i objąć środkami odwoławczymi. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby specjaliści zajmujący się dziećmi w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych uczestniczyli w szkoleniach na temat praw dzieci mających kontakt z prawem oraz dzieci pozbawionych wolności.

Art. 48 Karty zapewnia istotne gwarancje domniemania niewinności i prawa do obrony. Art. 24 karty nakłada wymóg, aby w pierwszej kolejności uwzględnić dobro dziecka.

W dyrektywie w sprawie gwarancji procesowych w odniesieniu do dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (2016/800/UE) ustanowiono szereg ograniczeń pozbawienia wolności dziecka w konflikcie z prawem oraz określono minimalne warunki traktowania dziecka, takie jak dostęp do opieki zdrowotnej, rozwój fizyczny i psychiczny, edukacja i regularne ćwiczenia, a także prawo do życia rodzinnego. Karta zakazuje wszelkich form tortur lub niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4). Kilka międzynarodowych organów monitorujących zwróciło jednak uwagę na niewłaściwe traktowanie dzieci pozbawionych wolności w niektórych państwach członkowskich w 2021 r.

W 2021 r. kontynuowano reformy prawne mające na celu włączenie dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych do prawa krajowego, co miało nastąpić w czerwcu 2019 r. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte w 2019 r. przeciwko siedmiu państwom członkowskim pozostały otwarte. W 2021 r. kilka państw członkowskich rozpoczęło zmianę swoich przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, kładąc duży nacisk na rozwiązania alternatywne wobec pozbawienia wolności i ustanowienie wyspecjalizowanych sądów ds. nieletnich.



9

DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

W tym rozdziale skoncentrowano się na dwóch ogólnych tematach: prawach ofiar w odniesieniu do szczególnych kategorii ofiar oraz niezawisłości sądownictwa. Ta ostatnia kwestia ma szczególne znaczenie w odniesieniu do praworządności.

W 2021 r. UE jeszcze bardziej wzmocniła prawa ofiar. W ramach platformy praw ofiar Komisja Europejska nadal omawiała, w jaki sposób dyrektywa o prawach ofiar (2012/29/UE) odnosi się do różnych kategorii ofiar. Państwa członkowskie przyjęły nowe środki prawne lub polityczne w celu wzmocnienia ogólnych praw wszystkich ofiar przestępstw, w szczególności kobiet będących ofiarami przemocy motywowanej płcią.

Jednocześnie pogłębiły się obawy dotyczące poszanowania praworządności, w szczególności niezawisłości sądownictwa. Deficyty utrzymują się w kilku państwach członkowskich UE. Wszedł w życie mechanizm warunkujący podział funduszy UE, dzięki czemu stopniowo nabierają kształtu środki mające na celu karanie naruszeń praworządności.



W art. 8 i 9 dyrektywy o prawach ofiar przyznaje się każdej ofierze przestępstwa prawo do odpowiedniego wsparcia. W związku z tym systemy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych państw członkowskich są zobowiązane do zapewnienia dostępności wystarczających służb wsparcia spełniających określone normy skuteczności działania.

Jak sugerują wyniki badań FRA z 2021 r., sieć organizacji udzielających wsparcia, istniejących w wielu państwach członkowskich, jest nadal fragmentaryczna i niepełna, a policja często ma trudności z oceną, które organizacje wsparcia są dostępne i najbardziej odpowiednie dla poszczególnych ofiar. Przykładowo sytuacja ta powoduje, że niektóre państwa członkowskie mają szeroki zakres świadczeń dla ofiar handlu ludźmi lub kobiet jako ofiar przemocy domowej lub seksualnej, podczas gdy inne ofiary, takie jak ofiary przemocy na tle rasistowskim, homofobicznym lub sytuacyjnym, np. przestępstw przeciwko mieniu, mają ograniczone wsparcie.

Ponadto z badań FRA obejmujących 2021 r. wynika, że bardzo niewiele państw członkowskich posiada rejestr akredytowanych służb udzielających wsparcia ofiarom. Taki rejestr ułatwiłby policji i organom wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych decydowanie o tym, które służby mogą zostać wezwane do udzielenia wsparcia ofiarom spełniającego określone standardy.



OPINIA FRA 9.1

Zgodnie z dyrektywą o prawach ofiar państwa członkowskie UE powinny zapewnić wszystkim ofiarom przestępstw – niezależnie od rodzaju przestępstwa – dostęp do organizacji, która świadczy usługi wsparcia. Świadczenie usług wsparcia dla ofiar powinno opierać się na normach jakości, na przykład w procesie certyfikacji lub akredytacji gwarantujących, że świadczone usługi wsparcia spełniają określone normy wydajności.



OPINIA FRA 9.2

Zgodnie z konwencją stambulską państwa członkowskie UE powinny ustanowić solidną podstawę prawną dla wydawania przez policję nakazów doraźnych bez konieczności uzyskania zgody lub złożenia wniosku przez ofiarę. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić, aby takie nakazy doraźne były faktycznie wydawane przez organy ścigania we wszystkich stosownych przypadkach, aby przestrzeganie tych nakazów przez sprawcę było ściśle monitorowane, a niezastosowanie się do nich – surowo karane.

Zgodnie z art. 50 i 52 konwencji stambulskiej państwa członkowskie, które ratyfikowały konwencję, są zobowiązane do zapewnienia, aby policja miała możliwość i wolę zapewnienia ofiarom natychmiastowej i niezawodnej ochrony poprzez wydawanie nakazów doraźnych. Dane FRA wygenerowane w 2021 r. wskazują jednak, że niektóre państwa członkowskie nadal nie mają w swoich systemach prawnych nakazów doraźnych, podczas gdy w innych policja niechętnie z nich korzysta. W jeszcze innych przypadkach wydawane są nakazy nadzwyczajne, ale niewiele robi się w celu zapewnienia, by sprawcy stosujący przemoc niezawodnie stosowali się do tych nakazów.

OPINIA FRA 9.3

Państwa członkowskie UE muszą zapewnić niezawisłość i bezstronność swoich sądów, aby zagwarantować, że sprawy dotyczące prawa UE będą rozstrzygane zgodnie z zasadą praworządności i prawami podstawowymi, w tym z art. 47 Karty. W szczególności państwa członkowskie UE powinny dopilnować, aby sędziowie i prokuratorzy nie byli zagrożeni postępowaniem dyscyplinarnym ze względu na sposób, w jaki wykonują swoje funkcje sędziowskie.

Niezawisłe sądownictwo jest podstawą praworządności i dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 67 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej). Jak przypomniano w wyrokach TSUE z 2021 r. w sprawach dotyczących sądów w Polsce i na Węgrzech, tej niezawisłości mogą zagrozić nie tylko podmioty zewnętrzne, takie jak rząd czy media, lecz także wewnętrzne mechanizmy sztywnej administracji sądowej, która wywiera presję na prokuratorów lub sędziów.

Zagrożenie to wiąże się w szczególności ze środkami kontroli dyscyplinarnej. Jeżeli takie środki są w ogóle stosowane przeciwko sędziom i prokuratorom, należy zadbać o to, by nie kolidowały one z wykonywaniem funkcji sędziowskich.



10

PRZEGLĄD ZMIAN W ZAKRESIE WDRAŻANIA KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Komisja Europejska zainicjowała nową unijną strategię w sprawie niepełnosprawności na lata 2021–2030. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zostało formalnie przyjęte i wprowadzono w nim rygorystyczne kryteria w celu zapewnienia zgodności finansowania UE z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Wzmocniono prawa pasażerów w ruchu kolejowym dla osób z niepełnosprawnościami. W sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosków wyciągniętych z petycji dotyczących praw osób z niepełnosprawnościami przedstawiono obszary wymagające poprawy zarówno w przypadku Unii, jak i państw członkowskich.

Pandemia choroby koronawirusowej z 2019 r. (COVID-19) spowodowała wyższe wskaźniki zgonów i chorób wśród osób z niepełnosprawnościami. Doniesienia o niewłaściwym traktowaniu spowodowały wzrost liczby wezwań do pilnej deinstytucjonalizacji. W decyzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w sprawie segregacji w nauczaniu dzieci z niepełnosprawnościami podkreślono potrzebę w pełni włączającej edukacji w szkolnictwie podstawowym i średnim.

Państwa członkowskie podjęły kolejne kroki w kierunku wdrożenia nowego europejskiego aktu w sprawie dostępności. Wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych wykraczające poza zakres obecnych dyrektyw UE pozostało nierównomierne. Wszystkie państwa członkowskie posiadają obecnie krajowy podmiot monitorujący Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych.

W art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i unijnej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2021–2030 wymaga się deinstytucjonalizacji osób z niepełnosprawnościami. Wdrożenie strategii w sprawie niepełnosprawności zwiększy potrzebę ukończenia procesu deinstytucjonalizacji w UE. Proces ten będzie wspierany przez wytyczne Komisji dla państw członkowskich dotyczące poprawy niezależnego życia i włączenia w społeczność, które mają zostać opublikowane w 2023 r.



OPINIA FRA 10.1

UE i jej państwa członkowskie powinny pilnie przyspieszyć wysiłki na rzecz deinstytucjonalizacji, w tym poprzez odpowiednie wykorzystanie i monitorowanie funduszy UE, aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami możliwość samodzielnego życia i włączenia do społeczności. Staje się to szczególnie istotne w świetle zapobiegania dalszym naruszeniom praw osób z niepełnosprawnościami w przypadku przyszłych pandemii lub innych sytuacji nadzwyczajnych o podobnych skutkach.

W nowym rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów [(UE) 2021/1060], przyjętym w 2021 r., określono warunki i procedury dotyczące ośmiu funduszy UE. Wyraźnie wiąże ono finansowanie ze zgodnością z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Rozporządzenie zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia rozwiązań właściwie odzwierciedlających politykę dostępności, prawodawstwo i normy w przygotowywaniu i wdrażaniu programów. Wymaga się w nim również zaangażowania organizacji osób z niepełnosprawnościami w całym cyklu finansowania oraz wdrożenia i stosowania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jako „warunku podstawowego” wykorzystania funduszy UE.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów jest zatem istotnym środkiem gwarantującym, że fundusze UE nie są wykorzystywane do utrwalania lub rozszerzania w inny sposób zinstytucjonalizowanych form życia (np. poprzez współfinansowanie renowacji takich instytucji). Jego celem jest zapewnienie, aby fundusze przyczyniały się do procesu deinstytucjonalizacji (na przykład poprzez współfinansowanie nowych struktur i usług umożliwiających korzystanie ze wspieranych form życia w społeczności).

Pandemia COVID-19 uwypukliła pilną potrzebę deinstytucjonalizacji. W wyniku pandemii osoby z niepełnosprawnościami są bardziej narażone na ryzyko fizyczne. Borykają się one również z poważnymi zagrożeniami dla ich dobrostanu psychicznego, zwłaszcza gdy znajdują się w zinstytucjonalizowanych warunkach, ze względu na większe ryzyko izolacji społecznej.



W art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje się wszystkie państwa członkowskie UE do ustanowienia niezależnego organu monitorującego. Uczyniły to już wszystkie państwa członkowskie UE i Unia – rok 2021 był tym, w którym pełni osiągnięto kluczowy etap monitorowania wynikający z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Jak przedstawiono w niniejszej oraz w poprzednich edycjach sprawozdania na temat praw podstawowych, nadal istnieją jednak wyzwania związane z funkcjonowaniem tych organów, w tym niewystarczające finansowanie, infrastruktura i zasoby ludzkie. Jednocześnie pandemia przypomniła nam o potrzebie podnoszenia świadomości na temat praw osób z niepełnosprawnościami, co jest podstawową funkcją takich organów. Ponadto rola, jaką nowe rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów przewiduje dla organów krajowych, w tym monitorowanie przestrzegania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na poszczególnych etapach finansowania UE, będzie wymagać dodatkowych zasobów dla tych organów.

W art. 9 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązano państwa-strony konwencji do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami – na zasadzie równości z innymi osobami – dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.



OPINIA FRA 10.2

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić wystarczające zasoby ludzkie i finansowe organom wyznaczonym jako monitorujące na podstawie art. 33 ust. 2. Powinny dążyć do ścisłej współpracy z tymi organami w zakresie opracowywania, monitorowania i wdrażania odpowiednich polityk i funduszy UE. Powinny one również dopilnować, aby organy te dysponowały pełnymi zasobami umożliwiającymi im skuteczne i sprawne wykonywanie ich zadań, zwłaszcza w ramach cyklu polityki i finansowania UE.



OPINIA FRA 10.3

Państwa członkowskie UE powinny przyspieszyć wdrażanie dyrektywy w sprawie dostępności stron internetowych [(UE) 2016/2102] i europejskiego aktu w sprawie dostępności [dyrektywa (UE) 2019/992], a także dążyć do zapewnienia dostępności w obszarach, które nie zostały jeszcze zharmonizowane w prawodawstwie UE, tak aby osoby z niepełnosprawnościami mogły w pełni uczestniczyć we wszystkich aspektach życia i mieć, na równych zasadach z innymi osobami, dostęp do urzędzeń i usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych.

Pandemia ujawniła niedociągnięcia w dostarczaniu informacji osobom z niepełnosprawnościami. Wiele publicznych stron internetowych nadal wymaga poprawy pomimo przyjęcia dyrektywy w sprawie dostępności stron internetowych, podczas gdy wdrażanie europejskiego aktu w sprawie dostępności jest wciąż na wczesnym etapie. Nadal istnieją problemy związane z dostępnością w takich obszarach, jak kontekst wyborczy, sądy i transport.





Rok 2021 przyniósł zarówno postępy, jak i regres pod względem ochrony praw podstawowych. *Fundamental Rights Report 2022* [Sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2022 r.] zawiera przegląd najważniejszych zmian, jakie zaszły w UE w okresie od stycznia do grudnia 2021 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 debaty na temat praw podstawowych w UE.



W tym roku nacisk kładzie się na prawa socjalne i równość w świetle odbudowy po pandemii COVID-19. W pozostałych rozdziałach omówiono Kartę praw podstawowych UE; równość i niedyskryminację; rasizm, ksenofobię i podobne formy nietolerancji; integrację Romów; azyl i migrację; społeczeństwo informacyjne, ochronę prywatności i danych; prawa dziecka; dostęp do wymiaru sprawiedliwości; oraz zmiany we wdrażaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.



PROMOWANIE I OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UE —

Pełna wersja: *Fundamental Rights Report 2022*
[Sprawozdanie na temat praw podstawowych z 2022 r.] –
zob.

<https://fra.europa.eu/pl/publication/2022/fundamental-rights-report-2022>

Zob. również inne publikacje FRA:

- FRA (2022), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych z 2022 r. – Opinie FRA*, Luksemburg, Urząd Publikacji, <https://fra.europa.eu/pl/publication/2022/fundamental-rights-report-2022-fra-opinions> (we wszystkich 24 językach urzędowych UE).
- FRA (2022), *Social rights and equality in light of the recovery from the Covid-19 pandemic* [Prawa socjalne i równość w świetle odbudowy po pandemii COVID-19], Luksemburg, Urząd Publikacji, <https://fra.europa.eu/pl/publication/2022/social-rights-equality-recovery-covid-19> (w języku angielskim i francuskim).

Poprzednie sprawozdania roczne FRA na temat wyzwań i osiągnięć w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej są dostępne na [stronie internetowej FRA](#) (w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

WIĘCEJ INFORMACJI



FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria

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

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

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

 twitter.com/EURightsAgency



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej