



Bruksela, dnia 19.5.2016 r.
COM(2016) 265 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2015 r.

{SWD(2016) 158 final}

1. Wprowadzenie

W 2015 r. Europa zmagala się z licznymi wyzwaniami: zagrozeniami bezpieczenstwa, przybywaniem uchodzców i migrantów na bezprecedensowà skalę oraz wzrostem populizmu i ksenofobii. Wystawily one wartosci i solidarnosc UE na próbę. W zmaganiu się z takimi wyzwaniami niezwykle istotne jest, aby utrzymywac wspolne unijne wartosci demokracji, praw podstawowych i panstwa prawa.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej weszla w zycie w 2009 r. Od tego czasu stala się waznym punktem odniesienia dla sadów europejskich¹ i krajowych. Komisja Europejska promuje jej przestrzeganie we wszystkich dzialaniach UE i podejmuje w tym celu bliskà wspólnà pracę z organizacjami krajowymi, europejskimi i miedzynarodowymi.

W niniejszym szóstym sprawozdaniu rocznym dokonano przegladu stosowania Karty przez UE i panstwa czlonkowskie w 2015 r. W rozdziale specjalnym przedstawiono rezultaty dorocznego sympozjum na temat praw podstawowych, które odbylo się w 2015 r. i którego temat przewodni brzmial „Tolerancja i wzajemny szacunek: zapobieganie i zwalczanie nienawisci na tle antysemitycznym i antymuzułmańskim w Europie”.

W 2016 r. sympozjum zostanie poświęcone kwestiom pluralizmu mediów i demokracji. Tematem dyskusji będzie zwiàzek miedzy pluralizmem mediów a demokracjà w kontekście zmieniajàcego się otoczenia medialnego w zwiàzku z rosnàcà konwergencjà mediów i rozwojem jednolitego rynku cyfrowego. Analizie zostaną poddane różnorakie aspekty pluralizmu mediów – poczynszy od niezaleźności mediów i regulacji mediów po zagadnienia dotyczàce wolności wypowiedzi i wolności dziennikarskiej. Sympozjum zostanie poprzedzone konsultacjami ze społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi stronami.

2. Stosowanie Karty w UE i przez UE

2.1 Uwzględnianie Karty i lepsze stanowienie prawa

Podczas procesu legislacyjnego niezbedne są systematyczne kontrole w zakresie przestrzegania praw podstawowych, aby zagwarantowac zgodność projektów aktów prawnych z Kartà. W stworzonym przez Komisję **Programie lepszego stanowienia prawa**² poddano przegladowi istniàce wytyczne słužące doskonaleniu ocen skutków projektowanych aktów prawnych i polityk. Lepsze stanowienie prawa ma na celu zwiększenie przejrzystości w procesie decyzyjnym UE i poprawę jakości aktów prawnych. „Zestaw instrumentów słužących lepszemu stanowieniu prawa”³ obejmuje listę kontrolnà dotyczàcà praw podstawowych, którą Komisja ma stosowac podczas przeprowadzania ocen. W 2015

¹ Sàdu, Sàdu do spraw Słužby Publicznej i Trybunału Sprawiedliwosci.

² Program UE – Lepsze wyniki dziękì lepszemu stanowieniu prawa, COM(2015) 215 final z 19.5.2015.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm Zob. instrument 24 „Prawa podstawowe i prawa czlowieka”, s. 176.

r. Komisja zorganizowała szkolenia dla konkretnych departamentów w celu zapewnienia, aby urzędnicy dysponowali instrumentami, dzięki którym będą mogli zastosować podejście oparte na prawach podstawowych w kształtowaniu polityki i stanowieniu prawa.

We wrześniu 2015 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej (2013–2014)⁴. W rezolucji wyrażono obawy co do sytuacji w zakresie indywidualnych praw podstawowych w niektórych państwach członkowskich i zaapelowano o stworzenie ram monitorowania praworządności. W czerwcu 2015 r. Rada przyjęła konkluzje dotyczące stosowania Karty w 2014 r.⁵

2.2. Uwzględnianie Karty w działaniach legislacyjnych i politycznych

Instytucje unijne są zobowiązane do przestrzegania Karty we wszystkich swoich działaniach. To przestrzeganie Karty podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości. W 2015 r. Komisja w dalszym ciągu zapewniała systematyczne kontrole w zakresie przestrzegania Karty w prawodawstwie Komisji i w ramach jej polityki. Ponadto poczyniła postępy w realizacji projektów legislacyjnych mających na celu promowanie praw podstawowych.

W grudniu 2015 r. Parlament i Rada uzgodniły **pakiet dotyczący reformy ochrony danych**⁶. Odgrywa on kluczową rolę w ochronie praw podstawowych do prywatności i ochrony danych osobowych (art. 7 i 8 Karty), a także stanowi podstawowy element składowy **jednolitego rynku treści cyfrowych**. Na pakiet składa się ogólne rozporządzenie o ochronie danych⁷ oraz dyrektywa o ochronie danych w sektorze policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych⁸. Dyrektywa zastąpi obowiązujące przepisy i wejdzie w życie na początku 2018 r.

W 2015 r. Parlament i Rada uzgodniły treść dyrektyw w sprawie **domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie**⁹ i w sprawie **gwarancji procesowych dla dzieci w postępowaniu karnym**¹⁰. Będą one służyć promowaniu praw podstawowych do skutecznego środka prawnego i

⁴ 2014/2254(INI), dostępna na stronie internetowej:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0286&language=PL&ring=A8-2015-0230>

⁵ Wynik posiedzenia Rady w dniu 23 czerwca 2015 r. (dok. 10228/15) s. 17.

⁶ Zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Porozumienie w sprawie reformy ochrony danych w UE ożywi jednolity rynek cyfrowy”, na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_pl.htm

⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), COM(2012) 11 final z 25.1.2012.

⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych, COM(2012) 10 final z 25.1.2012 r.

⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym, COM(2013) 821 final z 27.11.2013.

¹⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, COM(2013) 822 final z 27.11.2013.

dostępu do bezstronnego sądu oraz domniemania niewinności i prawa do obrony (art. 47 i 48 Karty). **Dyrektywa dotycząca praw ofiar**¹¹ weszła w życie w listopadzie 2015 r. Określono w niej wiążące prawa ofiar, w tym prawo do bycia uznawanym i traktowanym z szacunkiem, w sposób taktowny, zindywidualizowany, profesjonalny oraz niedyskryminacyjny.

Co więcej przyjęto **dyrektywę w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich**¹². W dyrektywie wyjaśniono między innymi, kiedy i w jaki sposób pochodzący z państw trzecich członkowie rodzin obywateli Unii mogą skorzystać z opieki, w celu zapewnienia skuteczności prawa do opieki konsularnej oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego uznanego w art. 7 Karty.

W maju 2015 r. Komisja przedstawiła **Europejski program w zakresie migracji**^{13,14}, w którym wskazano pilne środki służące lepszemu zarządzaniu migracjami na poziomie unijnym. Zaproponowała rozwinięcie wytycznych politycznych przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera opierających się na czterech kompleksowych filarach:

1. eliminowaniu czynników wywołujących nielegalną migrację;
2. zarządzaniu granicami – ochronie życia i wzmocnieniu granic zewnętrznych;
3. realizacji spoczywającego na Europie obowiązku zapewniania ochrony za pomocą silnej wspólnej polityki azylowej; oraz
4. opracowaniu nowej polityki w dziedzinie legalnej migracji.

W sposób szczególny skupiono się na pilnych działaniach, aby zapobiec zgonom na morzu. Obejmowały one wniosek w sprawie wprowadzenia we wszystkich państwach członkowskich ogólnounijnego europejskiego programu przesiedleń, w ramach którego przewiduje się 20 000 miejsc dla osób przesiedlonych w odpowiedzi na wyraźną potrzebę zapewnienia ochrony międzynarodowej w

¹¹ Dyrektywa 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315 z 25.10.2012, s. 57.

¹² Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE, Dz.U. L 106 z 20.4.2015, s. 1.

¹³ Europejski program w zakresie migracji, COM(2015) 240 final z 13.5.2015.

¹⁴ To sprawozdanie dotyczy głównych zmian, jakie miały miejsce w 2015 r. Skrót ogólnych postępów poczynionych we wdrażaniu Europejskiego programu w zakresie migracji i najnowsze wnioski można znaleźć na stronie internetowej http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm Szczegółowe arkusze informacyjne można znaleźć na stronie internetowej http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm

Europie¹⁵, a także przedstawiony niedawno wniosek w sprawie programu dobrowolnego przyjmowania, ze względów humanitarnych, uchodźców przebywających w Turcji¹⁶.

Proponowane inicjatywy polityczne mają bezpośrednie znaczenie dla ochrony i promowania praw podstawowych. Przykładowo w kwestii powrotów Komisja wydała **Podręcznik dotyczący powrotów**¹⁷ w ramach wspierania **Planu działania UE w zakresie powrotów** z września 2015 r.¹⁸. W podręczniku przedstawiono wytyczne dla organów krajowych dotyczące tego, w jaki sposób należy zapewnić pełne przestrzeganie praw podstawowych przy przeprowadzaniu wszelkich operacji powrotowych, w szczególności w przypadku dzieci bez opieki.

Jednym z natychmiastowych działań w służących wspieraniu państw członkowskich pierwszej linii, które zmagają się z niewspółmierną presją migracyjną na zewnętrznych granicach UE, było opracowanie na wniosek Komisji **podejścia „Hotspot”**. Hotspoty mogą być pomocne w skuteczniejszym zabezpieczeniu przez państwa członkowskie przestrzegania praw podstawowych w praktyce, jeżeli podejmowane będą wspólne wysiłki, by zapewnić wystarczające zasoby i wystarczającą liczbę pracowników. Od czasu spotkania przywódców państw Bałkanów Zachodnich w październiku 2015 r. Komisja uważnie śledzi rozwój wydarzeń na szlaku zachodniobałkańskim. W oświadczeniu przywódców Grecja i państwa Bałkanów Zachodnich zobowiązały się do zwiększenia swoich możliwości przyjmowania, aby umożliwić lepsze i bardziej przewidywalne zarządzanie przepływami migracyjnymi. W tym celu Komisja udzieliła im zarówno pomocy doraźnej, jak i humanitarnej.

Istotną rolę z perspektywy gwarancji praw podstawowych odgrywa również wniosek dotyczący **rozporządzenia ustanawiającego Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną** (zwaną dalej „Agencją”)¹⁹ z grudnia 2015 r. Przewidziano w nim przyjęcie kodeksu postępowania mającego zastosowanie do wszystkich operacji kontroli granicznej koordynowanych przez Agencję oraz kodeksu postępowania dotyczącego powrotów. Organem odpowiedzialnym za monitorowanie przestrzegania praw podstawowych przez Agencję byłby urzędnik ds. praw podstawowych, a wszelkie naruszenia praw podstawowych podczas działań operacyjnych byłyby rozpatrywane w ramach mechanizmu skarg. Wspólne operacje lub szybkie interwencje na granicy mogłyby zostać zawieszane lub zakończone w razie jakiegokolwiek naruszenia praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej. Agencja ma za zadanie opracować strategię w zakresie praw

¹⁵ Zalecenie Komisji dotyczące europejskiego programu przesiedleń, C(2015) 3560 final z 8.6.2015.

¹⁶ Zalecenie Komisji dotyczące programu dobrowolnego przyjmowania, ze względów humanitarnych, uchodźców przebywających w Turcji, C(2015) 9490 z 15.12.2015.

¹⁷ Zalecenie Komisji ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami, C(2015) 6250 final z 1.10.2015.

¹⁸ Plan działania UE w zakresie powrotów, COM(2015) 453 final z 9.9.2015.

¹⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, COM(2015) 671 final z 15.12.2015.

podstawowych, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci, ofiar handlu ludźmi, osób wymagających pomocy medycznej lub osób wymagających ochrony międzynarodowej, osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu oraz innych osób w szczególnie trudnej sytuacji. Większą zgodność z wymogami Karty zapewniłoby ustanowienie przez Agencję wspólnych minimalnych programów szkolenia funkcjonariuszy straży granicznych.

Pełne przestrzeganie praw podstawowych jest jedną z pięciu zasad przewodnich **Europejskiej agendy bezpieczeństwa**²⁰. W agendzie podkreślono, że bezpieczeństwo i poszanowanie praw podstawowych nie są sprzecznymi, lecz spójnymi i uzupełniającymi się celami polityki. Zagwarantowanie bezpieczeństwa jest niezbędnym warunkiem ochrony i swobodnej realizacji praw podstawowych. Jednocześnie wszystkie środki bezpieczeństwa należy podejmować z poszanowaniem praw podstawowych i praworządności i muszą one być zgodne z zasadami konieczności, proporcjonalności i legalności przy zachowaniu odpowiednich gwarancji w celu zapewnienia rozliczalności i dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej. To podejście znajduje odzwierciedlenie we wnioskach Komisji dotyczących walki z terroryzmem, które przedstawiono w następstwie ataków w Paryżu z listopada 2015 r. We wniosku dotyczącym **dyrektywy w sprawie terroryzmu**²¹ podkreślono znaczenie przestrzegania praw podstawowych w transpozycji odpowiednich przepisów prawa karnego do prawa krajowego. Zapewnia się w niej ochronę podstawowych praw ofiar i potencjalnych ofiar. Wprowadza się kryminalizację aktów przygotowawczych, takich jak szkolenia odbywane za granicą i podróżowanie za granicę w celach terrorystycznych, pomocnictwo w aktach terrorystycznych, podżeganie do nich lub usiłowanie ich popełnienia oraz finansowanie terroryzmu. Dyrektywa służy również zagwarantowaniu, aby wszelkie ograniczenia praw podstawowych podejrzanych i oskarżonych nie wykraczały poza to, co jest absolutnie niezbędne, a zatem stoi ona na straży zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49 Karty).

Znaczenie praw podstawowych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa znajduje odzwierciedlenie w wadze, jaką przykładają się do działań zapobiegawczych w kontekście polityki zwalczania terroryzmu. Reakcja UE na ekstremizm nie może prowadzić do stygmatyzacji jakiegokolwiek grupy ani społeczności, ale raczej powinna opierać się na wspólnych europejskich wartościach obejmujących tolerancję, różnorodność i wzajemny szacunek. W agendzie bezpieczeństwa zaproponowano, aby **eliminować przyczyny ekstremizmu** za pomocą edukacji, angażowania młodzieży oraz dialogu międzywyznaniowego i międzykulturowego, a także zatrudnienia i włączenia społecznego. Podkreślono znaczenie walki z dyskryminacją, rasizmem i ksenofobią oraz podkreślono unijne działania podstawowe w tym obszarze.

²⁰ Europejska agenda bezpieczeństwa, COM(2015) 185 final z 28.4.2015.

²¹ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu, COM(2015) 625 final z 2.12.2015.

Wyraz tej koncepcji daje również deklaracja w sprawie promowania – poprzez edukację – postaw obywatelskich oraz wspólnych wartości, którymi są wolność, tolerancja i niedyskryminacja (deklaracji paryskiej)²², wydana po nieformalnym posiedzeniu unijnych ministrów edukacji w dniu 17 marca w Paryżu; w deklaracji tej wprowadzono zestaw zaleceń dotyczących istotnej roli edukacji w promowaniu podstawowych wartości, takich jak aktywne obywatelstwo, wzajemny szacunek, różnorodność, równość i włączenie społeczne, oraz w zapobieganiu brutalnemu ekstremizmowi. W ramach działań następczych w związku z deklaracją paryską Komisja i państwa członkowskie uzgodniły szereg nowych obszarów priorytetowych współpracy na poziomie UE do 2020 r.²³.

Ponadto w dniu 19 października 2015 r. Komisja zorganizowała konferencję ministerialną wysokiego szczebla pod hasłem „Reakcja wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na radykalizację” („Criminal justice response to radicalisation”) w celu wymiany doświadczeń na temat praktyk zapobiegania radykalizacji w więzieniach oraz programów resocjalizacji zagranicznych bojowników i osób powracających. Wspólne zobowiązanie państw członkowskich do działania w tym obszarze potwierdzono w konkluzjach Rady w sprawie wzmacniania reakcji wymiaru sprawiedliwości na radykalizację skutkującą terroryzmem i brutalnym ekstremizmem z dnia 20 listopada 2015 r.²⁴.

2.3. Uwzględnianie Karty w umowach międzynarodowych i zapewnianie zgodności z prawami człowieka

W art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) określono zasady dotyczące działań zewnętrznych Unii.

W odpowiedzi na wspólny komunikat „Prawa człowieka jako centralny element działań UE” z kwietnia 2015 r.²⁵ Rada przyjęła w lipcu **Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji (na lata 2015–2019)**. Zawiera on wykaz ponad 100 działań w zakresie praw człowieka i demokracji wymienionych w podziale na 34 cele²⁶. Służąc wykonaniu art. 21, plan działania realizuje zobowiązania przyjęte w strategicznych ramach UE dotyczących praw człowieka i demokracji²⁷, stymuluje zaangażowanie wszystkich instytucji UE i zainteresowanych stron oraz zapewnia szersze uwzględnianie problematyki praw człowieka we wszystkich politykach zewnętrznych UE. Zaplanowane działania obejmują uwzględnianie kwestii praw człowieka w ocenie skutków polityk, które mogą mieć istotny wpływ na państwa niebędące członkami UE. W planie działania przedstawiono działania związane z dążeniami Komisji do zapewnienia wewnętrznego przestrzegania praw podstawowych, które w szczególności obejmują zagadnienia, takie jak prywatność w kontekście

²² http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf

²³ We wspólnym sprawozdaniu z 2015 r. z wdrażania strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020), dostępnym na stronie internetowej http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.417.01.0025.01.POL&toc=OJ:C:2015:417:TOC

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/>

²⁵ JOIN (2015) 16 final z 28.4.2015.

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>

²⁷ Pismo Rady z dnia 25 czerwca 2012 r., ST 11855/12.

zagrożenia masowym nadzorem, reforma sądownictwa, prawa dziecka, równouprawnienie płci, walka z rasizmem i ksenofobią, migracja i walka z terroryzmem.

W wydanej przez Komisję w październiku 2015 r. **strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich”** przedstawiono działania, które mają zapewnić przestrzeganie praw podstawowych zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w państwach niebędących członkami UE²⁸. W strategii przewidziano prawo do regulacji oraz ocenę skutków, jakie polityki i umowy handlowe wywierają w obszarze praw podstawowych i praw człowieka. Zwrócono uwagę na związek między polityką handlową a poprawą sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka w państwach niebędących członkami UE, w szczególności w odniesieniu do pracy dzieci, przymusowej pracy więźniów, pracy przymusowej w wyniku handlu ludźmi i masowego wykupu gruntów rolnych. Kwestie praw człowieka są coraz częściej uwzględniane w dwustronnych umowach o wolnym handlu zawieranych przez UE oraz w unijnej polityce kontroli wywozu.

We wrześniu 2015 r. Komisja zakończyła proces negocjacji w sprawie **umowy parasolowej między UE a Stanami Zjednoczonymi**. Zapewni ona wprowadzenie gwarancji ochrony danych w przypadku jakiegokolwiek przekazywania danych osobowych między UE a Stanami Zjednoczonymi w ramach jakiegokolwiek współpracy policyjnej lub sądowej w sprawach karnych. Na mocy umowy obywatele Unii, którzy nie mają miejsca zamieszkania w Stanach Zjednoczonych, będą mogli dochodzić odszkodowania w sądach amerykańskich, jeżeli ich dane osobowe zostaną przekazane amerykańskim organom ścigania i dane te okażą się nieprawidłowe lub będą przetwarzane bezprawnie²⁹. Stanowi to wyraźną poprawę sytuacji pod względem dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej w Stanach Zjednoczonych.

W sierpniu 2015 r. UE nawiązała po raz pierwszy w historii dialog z Komitetem ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych na temat wdrażania przez UE Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych³⁰. UE była reprezentowana przez Komisję jako unijny punkt kontaktowy na mocy konwencji. Powiązany Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych przyjął wnioski końcowe w październiku 2015 r., a Komisja zobowiązała się do ich wdrożenia.

²⁸ Handel z korzyścią dla wszystkich – W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej, COM(2015) 497 final z 14.10.2015.

²⁹ Te prawa zostaną przyznane obywatelom Unii zgodnie z amerykańską ustawą o dochodzeniu odszkodowania na drodze sądowej z 2015 r. (H.R.1428), uchwaloną w dniu 24 lutego 2016 r., która ma wejść w życie w ciągu 90 dni od dnia jej uchwalenia. Omawiane prawa można przyznać obywatelom jakiegokolwiek państwa w oparciu o kryteria określone w wyżej wymienionej ustawie.

³⁰ Komitet utrzymuje regularny dialog z państwami będącymi stronami tej konwencji w oparciu o przedkładane przez nie co kilka lat sprawozdania krajowe (lub unijne). Komisja Europejska przedstawiła swoje pierwsze sprawozdanie w 2014 r. Zob. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement>
Kolejne sprawozdanie okresowe (łącznie drugie i trzecie) powinno zostać przedstawione przez UE w 2021 r.

W lipcu 2015 r. Komisja przyjęła – w ramach działań na rzecz lepszego stanowienia prawa – **wytyczne dotyczące analizy wpływu inicjatyw handlowych w prawa człowieka w ocenach skutków inicjatyw handlowych**³¹. Ułatwią one analizę wpływu inicjatyw polityki handlowej na prawa człowieka zarówno w państwach UE, jak w krajach partnerskich. W Programie lepszego stanowienia prawa przewidziano również ocenę skutków inicjatyw o wymiarze zewnętrznym ogólnie w sferze praw człowieka.

2.4 Kontrola instytucji unijnych dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości

W sprawie Schrems³² Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że **decyzja Komisji w sprawie bezpiecznego transferu danych osobowych z 2000 r.**³³ jest nieważna. Decyzja ta była decyzją w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych wydaną na mocy art. 25 ust. 6 dyrektywy o ochronie danych³⁴. Decyzją tą zezwolono na przekazywanie danych osobowych do państw niebędących członkami UE, w tym przypadku do Stanów Zjednoczonych. Stwierdzono w niej, że Stany Zjednoczone zapewniają akceptowalny stopień ochrony, co wynika z ich prawa krajowego lub międzynarodowych zobowiązań. Przekazywanie danych osobowych przez irlandzką spółkę zależną spółki Facebook na serwery położone na terytorium Stanów Zjednoczonych – na które to przekazywanie zezwolono przedmiotowym ustaleniem dotyczącym odpowiedniej ochrony danych osobowych – zostało podważone przed irlandzkim sądem, mając w szczególności na uwadze doniesienia z 2013 r. o masowym nadzorze prowadzonym przez organy wywiadowcze Stanów Zjednoczonych.

Trybunał stwierdził, że warunkiem ważności decyzji w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych jest ustalenie przez Komisję, iż dane państwo niebędące członkiem UE zapewnia poziom ochrony danych osobowych, który jest merytorycznie równoważny poziomowi gwarantowanemu w Unii na mocy dyrektywy w związku z Kartą, aczkolwiek niekoniecznie z nim tożsamy. Trybunał orzekł, że decyzja w sprawie bezpiecznego transferu danych osobowych z 2000 r. nie zawierała wystarczających ustaleń Komisji co do ograniczeń dostępu amerykańskich organów publicznych do danych przekazywanych na mocy przedmiotowej decyzji ani skutecznej ochrony prawnej przed ingerencją tego rodzaju. Trybunał uznał, że uregulowanie zapewniające organom publicznym powszechny dostęp do treści wiadomości elektronicznych należy uznać za naruszenie zasadniczej istoty prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego. Orzeczenie Trybunału stanowi dodatkowe uzasadnienie podejścia Komisji stosowanego od listopada 2013 r. przy przeglądzie ustaleń

³¹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>

³² C-362/14.

³³ Decyzja Komisji 2000/520/WE z dnia 26 lipca 2000 r. przyjęta na mocy dyrektywy 95/46/WE w sprawie adekwatności ochrony przewidzianej przez zasady ochrony prywatności w ramach „bezpiecznej przystani” oraz przez odnoszące się do nich najczęściej zadawane pytania, wydane przez Departament Handlu USA.

³⁴ Dyrektywa 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

dotyczących bezpiecznego transferu danych osobowych: Komisja dąży do zapewnienia poziomu ochrony danych wymaganego w prawie Unii. W listopadzie 2015 r. Komisja wydała wytyczne³⁵ dotyczące możliwości przekazywania danych w świetle orzeczenia Schrems, określając alternatywne systemy przekazywania danych osobowych do Stanów Zjednoczonych do czasu wdrożenia nowych ram³⁶.

2.5 Europejska konwencja praw człowieka

Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie w zakresie przystąpienia UE do konwencji. Będzie ono sprzyjało wzmocnieniu podstawowych wartości, poprawie skuteczności prawa Unii oraz zwiększeniu spójności ochrony praw podstawowych w Europie. W opinii Trybunału Sprawiedliwości z grudnia 2014 r., w której Trybunał stwierdził, że projekt porozumienia w sprawie przystąpienia z 2013 r. jest niezgodny z traktatami, podniesiono złożone kwestie natury prawnej i politycznej. Komisja – po okresie refleksji, w trakcie którego badała możliwie najlepsze rozwiązania – obecnie, działając jako negocjator UE, prowadzi konsultacje ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę w przedmiocie konkretnych rozwiązań różnych kwestii poruszonych we wspomnianej opinii przez Trybunał Sprawiedliwości.

3. Stosowanie Karty w państwach członkowskich i przez państwa członkowskie

Pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Komisja nadzoruje przestrzeganie Karty przez państwa członkowskie przy wdrażaniu prawa UE. W przypadku naruszenia Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Kartę stosują również sędziowie krajowi, aby zapewnić przestrzeganie praw podstawowych przez państwa członkowskie. Jeżeli sąd krajowy ma wątpliwości co do zastosowania Karty lub prawidłowej wykładni jej przepisów, może — a w przypadku krajowego sądu ostatniej instancji musi — zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Przyczynia się to do rozwoju orzecznictwa związanego z Kartą i umacnia rolę sędziów krajowych w jego przestrzeganiu. W roku 2015 sędziowie krajowi zwrócili się do Trybunału o orzeczenie w trybie prejudycjalnym w 36 sprawach³⁷.

³⁵ COM(2015) 566 final.

³⁶ W dniu 2 lutego 2016 r. Komisja Europejska i Stany Zjednoczone uzgodniły nowe ramy dotyczące transatlantycznych przepływów danych: nowe zasady bezpiecznego transferu danych osobowych między UE a Stanami Zjednoczonymi. W dniu 29 lutego 2016 r. Komisja przedstawiła projekt decyzji w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych, uwzględniając wymogi określone w orzeczeniu Schrems.

³⁷ W 2011 r. do Trybunału wpłynęło 27 wniosków zawierających odniesienie do Karty, w 2012 r. i w 2013 r. – po 41 wniosków, a w 2014 r. wpłynęły 43 wnioski. Zob. załącznik II do dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Przegląd wniosków złożonych do Trybunału w 2015 r. o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących Karty”.

3.1 Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Jako że Karta jest skierowana do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące Karty można wszcząć tylko wtedy, gdy stwierdzono wystarczające powiązanie z prawem Unii, tj. skutkujące zastosowaniem Karty.

Przykłady odpowiednich postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z 2015 r. odnoszą się do **zapewniania prawa do rzetelnego procesu sądowego podczas wdrażania dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej**.

W ramach działań następczych w związku z drugim pakietem wdrożeniowym Europejskiego programu w zakresie migracji Komisja zintensyfikowała wysiłki służące zapewnieniu pełnego stosowania prawa Unii w zakresie migracji i azylu. W okresie od września do grudnia 2015 r. Komisja przyjęła 49 decyzji dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na niewystarczające wdrożenie przez państwa członkowskie prawodawstwa składającego się na wspólny europejski system azylowy. Jedną z decyzji dotyczyła uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Węgry w związku ze zmianami w węgierskich przepisach azylowych³⁸. Zarzuty dotyczyły prawa do skutecznego środka odwoławczego określonego w art. 46 dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z art. 47 Karty, w szczególności w świetle ograniczonego zakresu i skuteczności procedur odwoławczych i potencjalnego braku niezależności sądów. W dniu 10 grudnia 2015 r. Węgry otrzymały wezwanie do usunięcia uchybienia. Komisja zwróciła się o dodatkowe wyjaśnienia w sprawie innych nierozstrzygniętych kwestii i będzie dalej współpracować z władzami węgierskimi.

We wrześniu 2015 r. Komisja wystosowała do Grecji dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczącego ośrodków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i niedopełnienia obowiązku wprowadzenia rozwiązań mających na celu zagwarantowanie odpowiednich warunków życiowych i właściwego traktowania dzieci bez opieki.

W kwietniu 2015 r. wszczęto procedurę przeciwko jednemu z państw członkowskich dotyczącą dyskryminacji dzieci pochodzenia romskiego w systemie edukacji. Taka dyskryminacja stanowi naruszenie przepisów dyrektywy w sprawie równości rasowej³⁹ i art. 21 Karty, w których zakazano dyskryminacji ze względu na rasę i pochodzenie etniczne.

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm

³⁹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22.

3.2 Wskazówki udzielane państwom członkowskim przez Trybunał Sprawiedliwości

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w 2015 r. w ramach spraw o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym nadal udzielał sędziom krajowym wskazówek dotyczących stosowania Karty i wykładni jej przepisów.

W pierwszej sprawie dotyczącej dyskryminacji Romów, *Chez Razpredelenie*⁴⁰, Trybunał stwierdził, że umieszczenie liczników energii elektrycznej na niedostępnej wysokości w dzielnicach licznie zamieszkałych przez ludność romską może skutkować dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne, mając na uwadze, że w innych dzielnicach takie liczniki umieszcza się na zwykłej wysokości. Trybunał potwierdził, że zakres stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej nie może być określany w sposób zawężający. Tłumaczy to fakt, że dyrektywa jest wyrazem zasady równości, która jest jedną z zasad ogólnych prawa Unii uznaną w art. 21 Karty.

Trybunał ponownie odwołał się do art. 21, twierdząc, że zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne określony w dyrektywie nie ma zastosowania tylko do osób o określonym pochodzeniu etnicznym. Ma on również zastosowanie do osób, które, choć same nie należą do danej grupy etnicznej, są wraz z jej przedstawicielami poddane mniej przychylnemu traktowaniu lub znajdują się w szczególnie niekorzystnej sytuacji ze względu na zastosowanie środka dyskryminacyjnego. Ponadto Trybunał odwołał się do art. 21, interpretując pojęcie dyskryminacji bezpośredniej ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

W sprawie *Leger*⁴¹ Trybunał ocenił francuskie rozporządzenie, w którym wprowadzono przeciwwskazanie do oddawania krwi przez mężczyzn, którzy utrzymują stosunki seksualne z innymi mężczyznami. Rozporządzenie przyjęto ze względu na wysoki poziom zakażeń wirusem HIV w tej grupie potencjalnych dawców i wysokie ryzyko nabycia ostrych chorób zakaźnych, które mogą być przenoszone we krwi. Trybunał stwierdził, że Karta miała zastosowanie, ponieważ w rozporządzeniu odwołano się do dyrektywy 2004/33/WE w sprawie wymagań dotyczących krwi i składników krwi⁴². Orzekł, że przeciwwskazanie oparte na orientacji seksualnej stanowiło ograniczenie prawa do niedyskryminacji określonego w art. 21 ust. 1 Karty. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty ograniczenia są uzasadnione, jeżeli rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię. Może to służyć zminimalizowaniu ryzyka przeniesienia chorób zakaźnych na biorców podczas przetaczania krwi. Niemniej Trybunał stwierdził, że wymóg proporcjonalności zostaje spełniony wyłącznie wtedy, gdy nie istnieją skuteczne techniki wykrycia takich chorób zakaźnych lub – wobec braku takich

⁴⁰ C-83/14.

⁴¹ C-528/13.

⁴² Dyrektywa 2004/33/WE z dnia 22 marca 2004 r. wykonująca dyrektywę 2002/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie niektórych wymagań technicznych dotyczących krwi i składników krwi, Dz.U. L 91 z 30.3.2004, s. 25.

technik – gdy nie istnieją metody mniej restrykcyjne niż takie przeciwwskazanie, które zapewniłyby wysoki poziom ochrony zdrowia biorców.

3.3. Orzecznictwo krajowe powołujące się na Kartę

Sędziowie krajowi odgrywają kluczową rolę w staniu na straży praw podstawowych oraz państwa prawa. W 2015 r. Agencja Praw Podstawowych⁴³ stwierdziła, że sądy krajowe nadal odnosiły się do Karty w poszukiwaniu wskazówek i inspiracji, nawet w przypadku spraw wykraczających poza zakres prawa UE.

W grudniu 2015 r.⁴⁴ niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w poszczególnych sprawach ochrona praw podstawowych może obejmować kontrolę unijnych aktów prawnych, jeżeli jest to konieczne do ochrony tożsamości konstytucyjnej zagwarantowanej art. 79 niemieckiej ustawy zasadniczej. Zgodnie z zasadą „nie ma kary bez winy” wynikającą z gwarancji godności człowieka, o której mowa w art. 1 ustawy zasadniczej, aby nałożyć sankcję karą, należy udowodnić przestępstwo i winę sprawcy w sposób, który jest zgodny z mającymi zastosowanie przepisami proceduralnymi. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z prawem Unii europejski nakaz aresztowania nie może zostać wykonany, jeżeli nie spełnia wymogów określonych w decyzji ramowej⁴⁵ lub jeżeli ekstradycja wiązałaby się z naruszeniem unijnych praw podstawowych. Uznał, że w tej konkretnej sprawie nie było potrzeby ograniczenia pierwszeństwa prawa Unii poprzez zastosowanie norm prawa niemieckiego. Przemawia za tym fakt, że w decyzji ramowej wymaga się wykładni, która uwzględni gwarancje praw oskarżonego wymagane w art. 1 ustawy zasadniczej w kontekście ekstradycji.

3.4. Podnoszący się poziom znajomości Karty

Przeprowadzone w 2015 r. badanie Eurobarometru dotyczące poziomu znajomości Karty⁴⁶ pokazało, że zainteresowanie informacjami na temat praw przysługujących ludziom na mocy Karty utrzymuje się na wysokim poziomie. Ponad 60 % ankietowanych chciałoby uzyskać więcej informacji na temat treści Karty, organów, do których mogą zwrócić się w przypadku naruszenia ich praw, oraz tego, kiedy Karta ma zastosowanie, a kiedy nie.

W celu zwiększenia poziomu znajomości Karty wśród praktyków prezydencja łotewska zorganizowała konferencję w Rydze w kwietniu 2015 r. Konferencja dotycząca stosowania Karty przez organy państw członkowskich we wdrażaniu prawa Unii skupiała się na roli Karty w procesie legislacyjnym UE.

⁴³ Roczne sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych za 2015 r., które zostanie opublikowane w maju 2016 r.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats, 15.12. 2015 - 2 BvR 2735/14.

⁴⁵ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm

4. Rozdział specjalny: doroczne sympozjum w 2015 r. – rezultaty i kolejne działania

Obejmując stanowisko, pierwszy wiceprzewodniczący Timmermans zobowiązał się organizować doroczne sympozjum na temat aktualnej sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE. Jego celem miały być poprawa współpracy i wzmocnienie zaangażowania politycznego na rzecz propagowania i ochrony praw podstawowych.

Pierwsze sympozjum odbyło się w Brukseli w październiku 2015 r. i koncentrowało na następującym temacie: „Tolerancja i wzajemny szacunek: zapobieganie i zwalczanie nienawiści na tle antysemitycznym i antymuzułmańskim w Europie”. Było to pierwsze spotkanie przedstawicieli społeczności muzułmańskiej i żydowskiej na szczeblu unijnym poświęcone omówieniu środków zwalczania nienawiści na tle antysemitycznym i antymuzułmańskim. W sympozjum wzięło udział około 300 uczestników – były to: osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki na poziomie lokalnym, krajowym i unijnym, organizacje międzynarodowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przywódcy religijni, liderzy społeczności, organy ds. równości, przedstawiciele świata edukacji, pracy i mediów oraz znani naukowcy i filozofowie z całej UE. Uczestnicy przeanalizowali przyczyny gwałtownego wzrostu liczby incydentów antysemitycznych i antymuzułmańskich w Europie, ustalili, w jaki sposób można by zaradzić tym zjawiskom i zgodzili się połączyć siły, aby propagować kulturę szacunku i tolerancji sprzyjającą włączeniu społecznemu w Unii Europejskiej.

Podczas sympozjum⁴⁷ wskazano działania podstawowe mające na celu zapobieganie i zwalczanie nienawiści na tle antysemitycznym i antymuzułmańskim, w tym wyznaczono dwóch koordynatorów – jednego do spraw zwalczania antysemityzmu i jednego do spraw zwalczania islamofobii – którzy mają koordynować i wzmocniać działania polityczne na rzecz przeciwdziałania tym zagrożeniom⁴⁸.

Podjęto ważne kroki w celu zwalczania nawoływania do nienawiści w internecie. Komisja nawiązała dialog na szczeblu UE z głównymi przedsiębiorstwami z sektora technologii informacyjnych we współpracy z państwami członkowskimi, aby sprawdzić, w jaki sposób pośrednicy i inne podmioty mogą pomóc w zwalczaniu nawoływania do nienawiści, które podżega do przemocy.

W 2015 r. Komisja dalej monitorowała przepisy UE w zakresie zwalczania rasizmu i ksenofobii⁴⁹ w celu zapewnienia pełnego i poprawnego ich stosowania. Cztery państwa członkowskie zmieniły swoje przepisy prawa karnego, aby dostosować je do prawa Unii. Komisja przewodniczy grupie eksperckiej

⁴⁷ Konkluzje „Połączenie sił przeciwko nienawiści antysemitycznej i antymuzułmańskiej w UE: wyniki pierwszego dorocznego seminarium w sprawie praw podstawowych”: http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/fundamental_rights_colloquium_conclusions_pl.pdf

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/fundamental-rights/news/151201_en.htm

⁴⁹ Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55.

państw członkowskich, która w 2016 r. zostanie przekształcona w grupę wysokiego szczebla Unii Europejskiej ds. rasizmu, ksenofobii i innych form nietolerancji. Będzie to platforma określania wytycznych dla najlepszych praktyk i wzmacniania współpracy, otwarta dla społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicieli społeczności, Agencji Praw Podstawowych i odpowiednich organizacji międzynarodowych.

W 2015 r. organom krajowym i społeczeństwu obywatelskiemu przekazano 5,4 mln EUR w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo”. Finansowanie przeznaczono na szkolenia i budowanie zdolności, wymianę najlepszych praktyk w celu zapobiegania rasizmowi i ksenofobii oraz w celu ich zwalczania, wprowadzenie ostrzejszych środków karnych w odpowiedzi na przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści, a także wzmocnienie pozycji ofiar i ich wspieranie.

W 2015 r. w programie Erasmus+ przewidziano finansowanie na realizację działań określonych podczas sympozjum⁵⁰ i wzmocnienie pozycji wszystkich podmiotów zaangażowanych na poziomie lokalnym w tworzenie kultury tolerancji i szacunku oraz przewyższanie uprzedzeń.

Chociaż instytucje i organy UE mogą podejmować działania i przekazywać wsparcie, to starania służące zapobieganiu rasizmowi i ksenofobii oraz ich zwalczaniu należy podejmować przede wszystkim na poziomie lokalnym, co wymaga przyjęcia za to pełnej odpowiedzialności zarówno przez zainteresowane społeczności, jak i całe społeczeństwo.

5. Wniosek

Komisja zobowiązała się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej i podejmuje starania, aby wszystkie wnioski ustawodawcze i działania były w pełni zgodne z Kartą.

Komisja ma zamiar ulepszać współpracę z innymi instytucjami i agencjami UE, w szczególności z Agencją Praw Podstawowych, oraz z Radą Europy, aby zapewnić priorytetowe traktowanie praw podstawowych.

Komisja ma zamiar zwiększać poziom znajomości wartości UE, a w szczególności znajomości Karty, za pomocą ukierunkowanego finansowania i ukierunkowanych szkoleń, dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz narzędzi praktycznych służących wspieraniu dialogu między sądami w państwach członkowskich.

⁵⁰ Zob. działanie podstawowe w sekcji 1 konkluzji z kolokwium.