

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej – *think tank* czy *watchdog*?

Z wdzięcznością przyjąłem zaproszenie do udziału w księdze poświęconej prof. Krzysztofowi Wójtowiczowi. Łączą nas nie tylko podobne zainteresowania badawcze, ale również przyjaźń ugruntowana przynależnością do tzw. Columbijczyków¹.

Z wielkim uznaniem od lat śledzę dorobek Profesora, a zwłaszcza jego teksty poświęcone prawu Unii Europejskiej. Dlatego w tym eseju chciałbym zająć się dorobkiem, niestety stosunkowo mało u nas znanej, instytucji unijnej, jaką jest Agencja Praw Podstawowych UE (Fundamental Rights Agency).

1. Geneza Agencji

Unia Europejska jest wspólnotą państw członkowskich wyznających wspólne wartości. Wartości te sformułowane zostały w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z jego brzmieniem Unia opiera się na wartościach poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te winny być wspólne dla państw członkowskich w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Wszystkie organy unijne zobowiązane są do działania w duchu tych wartości oraz monitorowania przestrzegania ich przez państwa członkowskie. Zarazem dostrzegano potrzebę czuwania nad przestrzeganiem praw podstawowych, czyli innymi słowy praw człowieka. Na obecny kształt systemu monitorującego w postaci Fundamental Rights Agency (FRA) złożyło się kilka zdarzeń, które miały miejsce w okresie dyskusji nad jej powołaniem. Po pierwsze, Karta praw podstawowych Unii

* Prof. zw. dr hab. Roman Wieruszewski, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, ORCID: 0000-0001-8602-7594.

¹ Wydaje się, że jest to właściwe miejsce i czas, aby ujawnić, kim są tajemniczy Columbijczycy. Jest to grupa prawników, którzy latem 1980 r. uczestniczyli w kursie prawa amerykańskiego organizowanym corocznie przez Uniwersytet Columbia oraz Uniwersytety w Amsterdamie i Leyden. W roku 1980 kurs odbywał się w Leyden, a w polskiej grupie oprócz Jubilata i niżej podpisanego uczestniczyli: Hanna Suchocka, Hanna Gronkiewicz-Waltz, Małgorzata Bogomińska-Król oraz tragicznie zmarły kolega z UAM Marek Sokołowski. Od tego czasu grupa ok. 20 uczestników kursu z Holandii, Francji, Włoch, Niemiec, Irlandii, Austrii, Wlk. Brytanii, Szwajcarii, Hiszpanii i Polski spotyka się regularnie w różnych krajach Europy i utrzymuje stały kontakt.

Europejskiej została proklamowana 7 grudnia 2000 r. na szczycie europejskim w Nicei. Zainspirowana prawami podstawowymi uznanymi przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za należące do ogólnych zasad prawa, Karta zapewniała poszanowanie praw podstawowych wynikających z ogólnych zasad prawa oraz międzynarodowych instrumentów praw człowieka wiążących państwa członkowskie UE. Karta przedstawiała się jako autorytatywny zapis dorobku prawnego Unii w dziedzinie praw podstawowych. Jednak jej główny wpływ nie polegał na tym, że była dokumentem prawnym. W rzeczywistości Karta, kiedy została proklamowana, nie miała nawet mocy wiążącej. Jej wpływ polegał na przemianie, jaką wywołała w kulturze i praktyce instytucji unijnych. Przykładowo na podstawie Karty stało się możliwe, aby Parlament Europejski mógł systematycznie sprawdzać, czy wnioski legislacyjne, nad którymi obraduje, są zgodne z prawami, wolnościami i zasadami, które zostały określone w Karcie.

Również Komisja ogłosiła w 2001 r. zamiar sprawdzenia zgodności swoich wniosków z Kartą². W ostatnich latach praktyka ta znacznie się poprawiła³. Powoływanie się na prawa podstawowe w ramach UE stało się rutyną w pracy instytucji, ponieważ istniał dokument, w którym wymienione są wspomniane prawa, przygotowany w warunkach, które gwarantowały mu wysoki stopień legitymizacji.

Drugą okolicznością było wejście w życie, 1 maja 1999 r., traktatu z Amsterdamu. Traktat ten nie tylko sformułował (w ówczesnym art. 6 ust. 1 TUE) wartości, na których opiera się Unia, w tym prawa człowieka i podstawowe wolności, a także poparł to stwierdzenie mechanizmem przewidzianym w art. 7 TUE, pozwalającym na przyjęcie sankcji przeciwko państwu dopuszczającemu się poważnego i stałego naruszania tych wartości.

W związku z wprowadzeniem takiego mechanizmu szybko pojawiło się pytanie, czy te postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej powinny prowadzić do stałego monitorowania sytuacji w zakresie praw podstawowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Parlament Europejski, za pośrednictwem Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (komisja LIBE), przejął wiodącą rolę w tej sprawie. Jak zauważono, traktat z Nicei „uznaje szczególną rolę Parlamentu jako rzecznika dla obywateli europejskich”, przyznając Parlamentowi Europejskiemu prawo do wzywania Komisji do wszczęcia procedury w przypadku wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia prawa⁴. Jednak jeszcze przed wejściem w życie tego traktatu Parlament Europejski zainaugurował praktykę przyjmowania

² SEC (2001) 380/3.

³ Por. O. de Schutter, *The Implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU Institutional Framework*, Study prepared for the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament, PE 571.397 (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2016); *idem*, *The Implementation of the Charter by the Institutions of the European Union*, [w:] S. Peers, T. Hervey, J. Kennerand, A. Ward (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publ., Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 1627-1655.

⁴ Por. Report on the Commission communication on Article 7 of the Treaty on European Union: *Respect for and promotion of the values on which the Union is based* (COM(2003) 606 – C5-0594/2003–2003/2249(INI)) (rapp. J. Voggenhuber), przyjęty 20 kwietnia 2004 r.

rocznych sprawozdań na temat sytuacji praw podstawowych w Unii. Przyjęcie Karty praw podstawowych ułatwiło tę praktykę, czyniąc ją zarówno łatwiejszą, jak i bardziej uzasadnioną dzięki zapewnieniu przejrzystej siatki analitycznej, według której można analizować praktykę państw członkowskich UE⁵.

Rola kontrolna Parlamentu była uzasadniona tym, że po proklamowaniu Karty obowiązkiem instytucji UE było podjęcie wszelkich inicjatyw, które umożliwią im wykonywanie swojej roli w monitorowaniu poszanowania praw podstawowych w państwach, pamiętając o zobowiązaniach, które przyjęły na siebie, podpisując traktat z Nicei, ze szczególnym uwzględnieniem nowego art. 7(1). Parlament stwierdził, że „należy to do szczególnych obowiązków Parlamentu Europejskiego (na mocy roli przyznanej mu na mocy nowego art. 7 ust. 1 traktatu nicejskiego) oraz jego właściwej komisji [komisji LIBE – R.W.] zapewnienie [...], że zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie przestrzegają praw określonych w poszczególnych rozdziałach Karty”⁶.

Stawało się oczywiste, że w ramach UE należy wzmocnić system monitorowania sposobu przestrzegania praw człowieka. Załączki takich instytucji już istniały. Były to: Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC), a także agencja Unii Europejskiej (UE)⁷, której zadaniem było gromadzenie obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych danych oraz prowadzenie badań dotyczących rasizmu, ksenofobii i związanych z nimi zjawisk w państwach członkowskich UE. Dzięki gromadzeniu i analizowaniu danych EUMC stwarzało Unii Europejskiej lepsze warunki do opracowywania polityki i praktyk, podejmowania działań poprzez narodowe i europejskie mechanizmy oraz angażowania odpowiednio zainteresowanych stron w zwalczanie rasizmu w UE. W celu gromadzenia stosownych danych i informacji z całej Unii EUMC stworzyło Sieć Informacji o Rasizmie i Ksenofobii RAXEN, skupiającą organizacje partnerskie ze wszystkich państw członkowskich UE. EUMC miało siedzibę w Wiedniu. Właśnie Centrum przekształcone zostało w Agencję.

Funkcję monitorującą pełniła również Sieć niezależnych ekspertów UE ds. praw podstawowych. Została ona utworzona w 2002 r. przez Komisję Europejską na wniosek Parlamentu Europejskiego. Celem było monitorowanie sytuacji w zakresie praw podstawowych w państwach członkowskich i w Unii na podstawie Karty praw podstawowych. Prezentowała ona coroczne sprawozdania na temat sytuacji w zakresie praw podstawowych w państwach członkowskich i w Unii, a także opinie w konkretnych kwestiach związanych z ochroną praw podstawowych w Unii.

Jak wspominałem wyżej, wzmocnienie funkcji monitorującej stało się oczywiste głównie za sprawą przyjęcia Karty praw podstawowych. Tym niemniej brak

⁵ Por. przykładowo: *Report on the situation as regards fundamental rights in the European Union* (2000) (rapp. Th. Cornillet), PE 302.216/DEF, EP doc. A5-0223/2001 (2000/2231(INI)).

⁶ Resolution of 5 July 2001 on the situation of fundamental rights in the European Union (2000) (rapp. Thierry Cornillet) (2000/2231(INI)) (OJ C 65 E, 14.3.2002, s. 177-350), § 2-3.

⁷ EUMC zostało ustanowione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. (Dz. Urz. L 151 z 10.06.1997 r.), zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1652/2003 z dnia 18 czerwca 2003 r.

było jasnych koncepcji, na czym to wzmocnienie ma polegać. Kiedy Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosku w sprawie utworzenia „Agencji Praw Człowieka” dla UE, Komisja nie miała z góry założonej opinii na temat struktury, jak taka Agencja ma wyglądać ani jaki ma być jej mandat. W tej sytuacji Komisja postanowiła, przed złożeniem formalnego wniosku, zorganizować szeroko zakrojone konsultacje w celu dokładniejszego określenia, w jakich obszarach utworzenie Agencji będzie stanowiło wartość dodaną, jaka ma być jej struktura i zadania. W tym celu Komisja przedstawiła dokument dotyczący konsultacji publicznych w dniu 25 października 2004 r.⁸

Komisja w odpowiedzi na ten apel otrzymała liczne opinie. W celu omówienia warunków funkcjonowania proponowanej instytucji w dniu 25 stycznia 2005 r. odbyło się wysłuchanie publiczne⁹. Wnioski przedstawione przez Komisję w dniu 30 czerwca 2005 r.¹⁰ odzwierciedlały zatem wynik ponad rocznej debaty, w której uczestniczyła wyjątkowo duża liczba zainteresowanych stron.

2. Mandat Agencji

W efekcie licznych dyskusji uznano za konieczne powołanie instytucji, której mandat określono w następujący sposób: „dostarczać pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom, organom, biurom i agencjom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego; wsparcie to służy pełnemu poszanowaniu praw podstawowych przez te instytucje i organy przy podejmowaniu przez nie środków lub określaniu kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji”¹¹.

Sama Agencja tak się przedstawia: „Jesteśmy niezależnym ośrodkiem referencyjnym i ośrodkiem doskonałości na rzecz promowania i ochrony praw człowieka w UE. Pomagamy uczynić z Europy lepsze miejsce do życia i pracy. Pomagamy w obrobie praw podstawowych wszystkich ludzi mieszkających w UE”¹².

Na czym ta pomoc polega? Agencja nie jest bynajmniej organem monitorującym, lecz czymś w rodzaju *think tanku*. Wykluczenie jakiejkolwiek roli Agencji w monitorowaniu państw członkowskich w dużej mierze wynikało z bardzo aktywnej roli Rady Europy w debacie na temat utworzenia Agencji Praw Podstawowych. Poprzez różne kanały Rada Europy wyraziła obawę, że grozi jej marginalizacja, jeśli Agencja Praw Podstawowych UE miałaby powielać monitoring prowadzony przez organy Rady Europy.

⁸ COM(2004) 693 final.

⁹ Szerzej na ten temat P. Alston i O. de Schutter (eds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publ., Oxford 2005.

¹⁰ COM(2005)280, 30.6.2005.

¹¹ Council Regulations (EC) Nr 168/2007, z dnia 17 lutego 2007 r. ustanawiające – European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L, 22.2.2007, p. 1 (Art. 2).

¹² www.fra.europa.eu [dostęp 3.09.2022].

Początkowa reakcja Rady Europy na decyzję Rady Europejskiej o utworzeniu „Agencji Praw Człowieka” dla Unii Europejskiej nie była otwarciem wroga, ale miała wyraźnie defensywny charakter¹³.

W efekcie FRA stworzyła pole wiedzy specjalistycznej, z której mogą korzystać instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie, aby poprawić przestrzeganie praw podstawowych jako części prawa UE. Jak twierdzi wybitny znawca mechanizmów UE Olivier de Schutter: „określenie mandatu Agencji Praw Podstawowych raczej jako bieguna eksperckiego niż «instytucji rzecznika praw obywatelskich» – raczej jako ośrodka analitycznego niż organu monitorującego – wydaje się być wynikiem dwóch potężnych sił: inercji i strachu. Dziesięć lat później duch EUMC przestał nas jednak prześladować. A obawy wyrażane przez instytucje Rady Europy można teraz przedstawić w odpowiedniej perspektywie”¹⁴.

Od momentu powołania Agencja wypełniała swoją misję, publikując liczne sprawozdania i opinie, w większości oparte na porównawczym przeglądzie sytuacji w zakresie praw podstawowych w państwach członkowskich UE, łącząc w swojej ocenie analizę prawną z ustaleniami empirycznymi, opartymi na metodologii nauk społecznych. Jednakże mandat Agencji wydawał się wykluczać jakąkolwiek jej rolę w zapewnianiu, że państwa członkowskie UE przestrzegają zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych – wszystkich wartości wymienionych w obecnym art. 2 TUE. Czy te ograniczenia są nadal uzasadnione dziś? Czy rozporządzenie ustanawiające powinno zostać zmienione, aby rozszerzyć mandat Agencji? Odpowiedź na te pytania należy poprzedzić omówieniem struktury FRA.

3. Komitet Naukowy i inne organy FRA

W celu zapewnienia jak najlepszego poziomu naukowego prac FRA powołany został Komitet Naukowy (Scientific Committee). W skład Komitetu wchodzi 11 niezależnych osób, posiadających wysokie kwalifikacje w dziedzinie praw podstawowych¹⁵. Ich mandat jest gwarantem naukowej jakości pracy agencji. Jak pisze Morten Kjaerum, pierwszy dyrektor FRA: „Wewnętrznie szybko zdaliśmy sobie sprawę, że potrzebujemy wewnętrznej kontroli jakości, aby nie być zawstydzonym krytyką ze strony Komitetu Naukowego. W związku z tym stworzyliśmy wewnętrzny mechanizm opinii FRA (FRACO), w ramach którego wszystkie projekty publikacji były omawiane, czasami w dwóch lub trzech rundach. Początkowo pracownicy uważali, że jest

¹³ Szerzej na ten temat por. O. de Schutter, *The Genesis of the EU Fundamental Rights Agency*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (eds.), *Human Rights Law and Evidence-Based Policy. The Impact of the EU Fundamental Rights Agency*, Routledge, London and New York 2020, s. 19-25.

¹⁴ O. de Schutter, *The Genesis...*, s. 25-26. Tłum własne.

¹⁵ Komitet powoływany jest przez Management Board na okres 5 lat i składa się z 11 ekspertów z dziedziny praw człowieka. Mandat jest nieodnawialny.

to dość zniechęcające. Jednak FRACO, w połączeniu z Komitetem Naukowym, w znacznym stopniu przyczyniły się do wysokiej jakości pracy FRA¹⁶.

Rola i sposób działania Komitetu początkowo budził wątpliwości, o czym miałem okazję przekonać się w rozmowach z niektórymi członkami Komitetu pierwszej kadencji. Pierwszy Komitet odnosił początkowo wrażenie, że powinien być organem niezależnym od Agencji, który na własną rękę powinien przedstawiać uwagi na temat prawodawstwa, polityki i strategii UE. Poszczególni członkowie Komitetu byli w tej kwestii mocno popierani przez niektórych posłów do Parlamentu Europejskiego. M. Kjaerum zauważa, że: „Spowodowało to napięcia między pierwszym Komitetem a codziennymi działaniami FRA, ponieważ zgodnie z naszym założeniem Komitet powinien krytykować i komentować projekty prac FRA bez bycia uprawnionym do wydawania Agencji wiążących zaleceń lub kontaktowania się w swoim własnym imieniu ze światem zewnętrznym”¹⁷. Ostatecznie ukształtowała się rola doradcza Komitetu. Każdy raport opublikowany przez FRA jest przypisywany członkowi Komitetu, czyli swoistemu „sprawozdawcy”, który sporządza szczegółową opinię na temat tego raportu. Opinia ta jest następnie omawiana i przyjmowana na posiedzeniu plenarnym Komitetu. Osoba kontaktowa we FRA dba o ścisłą współpracę z Komitetem Naukowym oraz o to, by opinie Komitetu były odpowiednio brane pod uwagę.

Kwestia pozycji Komitetu była też przedmiotem debat w rozważaniach na temat roli, jaką Agencja mogłaby odgrywać w odniesieniu do dyskusji na temat praworządności w ramach UE. W dyskusjach w Parlamencie Europejskim pojawił się nawet pomysł przekształcenia Komitetu naukowego w swego rodzaju „komisję wenecką UE”. Wymagałoby to jednak zmiany rozporządzenia założycielskiego i ostatecznie ten pomysł został zarzucony.

Byłem członkiem Komitetu drugiej kadencji w latach 2013-2018 i mogę stwierdzić, że w tym okresie współpraca z Agencją układała się wzorowo. Członkostwo to pozwoliło mi na dość dogłębne poznanie metod oraz efektów pracy FRA. Daliśmy temu wyraz, wraz z grupą innych ekspertów, w cytowanej wyżej pracy pod redakcją dwojga byłych przewodniczących Komitetu – Rosemary Byrne i Hana Entzinger¹⁸.

4. Tworzenie sieci powiązań

Agencja przyczyniła się do stworzenia ogólnoeuropejskiej sieci praw człowieka, w którą zaangażowane są osoby ze wszystkich obszarów życia społecznego. Powołano Platformę Praw Podstawowych (Fundamental Rights Platform). Stworzono

¹⁶ M. Kjaerum, *A new agency, and so what?*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (red.), *Human Rights...*, s. 32. Tłum. własne.

¹⁷ *Ibidem*, s. 32.

¹⁸ Książka została zadedykowana dr Kristine Krumie – sędzi Łotewskiego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku i profesorowi Riga Graduate School of Law, członkini Komitetu w latach 2013-2016, zmarłej przedwcześnie w 2016 r. Była wybitną profesjonalistką i wspaniałą Koleżanką.

w ten sposób podstawę do dalszego budowania europejskiej architektury praw człowieka, łącząc większość, jeśli nie wszystkie punkty na europejskiej mapie praw człowieka¹⁹. Dzięki temu urzędnicy z ministerstw sprawiedliwości i spraw wewnętrznych mogą spotykać się i nieformalnie omawiać interesujące ich kwestie. Często w tych spotkaniach uczestniczą urzędnicy z Komisji UE, Rady Europy, a także przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i eksperci. Nieformalny status tych sieci stworzył możliwość poruszania trudnych kwestii w niezobowiązującym i niekonfrontacyjnym otoczeniu w Wiedniu²⁰. Problemy, które były omawiane podczas tych spotkań, to np. zbadanie roli UE w rozwiązywaniu problemów dotyczących: praworządności, zatrzymania nielegalnych migrantów, przestępstw z nienawiści popełnianych przez młodzież muzułmańską wobec Żydów, praw osób LGBT itp.

Platforma wraz z doroczną konferencją na temat praw podstawowych stały się dwoma sztandarowymi wydarzeniami Agencji. Doprowadziło to do powstania przy wsparciu miasta Wiedeń i rządu austriackiego dorocznego Forum Praw Podstawowych. Forum jest miejscem, gdzie spotykają się wszystkie podmioty zajmujące się kwestiami związanymi z prawami człowieka oraz demokracją i gdzie prowadzi otwartą, niczym nieskrępowaną dyskusję. Forum dynamicznie się rozwija. W 2021 r. brało w nim udział – w wersji hybrydowej – ponad trzy tysiące osób, w tym także uczestnicy z Rosji, Chin, Afganistanu.

Podsumowując Forum 2021, dyrektor FRA, wybitny irlandzki prawnik Michael O’Flaherty powiedział: „Pozwólcie mi na kilka osobistych uwag końcowych w odpowiedzi na pytanie: «Jaki jest mój stan ducha na koniec tych dwóch dni?»». Wczoraj powiedziałem, że jestem oburzony. Nadal jestem oburzony. Jestem oburzony sposobem, w jaki my, ludzie, możemy mieszać w życie naszych bliźnich. To sprawia, że jestem naprawdę zdenerwowany. To nie zniknęło. Ale oprócz tego mam silne poczucie, że nie jestem sam. Mam poczucie, że społeczność praw człowieka jest silną społecznością. Jest to duża, pełna pasji, zaangażowana i zdeterminowana grupa ludzi na całym świecie. I razem możemy coś zmienić, więc nikt z nas nie jest sam, gdy idziemy naprzód. Innym wymiarem mojego stanu ducha jest to, że czuję się na nowo umocniony dzięki obradom, które odbyły się w ciągu ostatnich dwóch dni. Czuję się lepiej przygotowany do wykonywania mojej pracy. Mam poczucie, że moja nadzieja, ponieważ jestem i pozostaję pełny nadziei, że moja nadzieja na przyszłość zbudowana na poszanowaniu praw człowieka jest nadzieją dobrze ułożoną. Dziś jest to nadzieja bardziej zniuansowana niż wczoraj, ale jest to nadzieja całkowicie uzasadniona”²¹.

¹⁹ Por. M. Kjaerum, G.N. Toggenburg, *The Fundamental Rights Agency and Civil Society: Reminding the Gardeners of their Plants’ Roots*, European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 02/2012.

²⁰ Formuła udziału w tych spotkaniach była bardzo otwarta. Jednakże z uwagi na udział często przeciwstawnych grup na platformie nalegano na pełen szacunek i godności ton. Przykładowo w związku z tym jedna organizacja została wykluczona, ponieważ nalegała na nazwanie osób LGBTI „wyrazem ludzkiej degeneracji”. Ta organizacja pozarządowa złożyła skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich UE, który nie znalazł powodów, by krytykować decyzję Agencji.

²¹ Fra. Europa. Eu, *Fundamental Rights Forum closing speech*, 12 października 2001 r.

5. Efekty badań

Znaczna część działalności FRA poświęcona była analizie, jak prawo funkcjonuje w praktyce. Przeprowadzone analizy wykazały przykładowo, że niektóre społeczności mniejszościowe nie mogą być w stanie w pełni korzystać z przysługujących im praw, ponieważ prawo jest wdrażane w sposób selektywny lub nawet dyskryminujący. FRA poświęciła również wiele uwagi konkretnym przeszkodom napotykanym przez funkcjonariuszy, których zadaniem jest wdrażanie i egzekwowanie prawa i procedur prawnych. Bardzo typowe dla pracy FRA jest to, że stara się ona uzupełnić tradycyjne odgórne podejście do praw człowieka, charakterystyczne dla większości prawników, przez podejście oddolne, które jest bardziej powszechne w naukach społecznych. FRA np. przeprowadziła wywiady z urzędnikami imigracyjnymi na granicach lądowych, morskich i powietrznych, aby dowiedzieć się, jakie konkretne trudności i problemy napotykają w swojej pracy, próbując przestrzegać praw podstawowych obywateli państw trzecich przybywających do UE. FRA przeprowadziła również wywiady z tak różnymi funkcjonariuszami, jak opiekunowie dzieci, strażnicy więzienni czy pracownicy ośrodków przyjmujących osoby ubiegające się o azyl, aby dowiedzieć się, z jakimi konkretnymi problemami w zakresie praw podstawowych się spotykają i jak można je przezwyciężyć. We wszystkich tych przypadkach celem było osiągnięcie bardziej skutecznego stosowania praw podstawowych na podstawie danych empirycznych – czy to ankiet, wywiadów osobistych, dyskusji grupowych lub systematycznej analizy dokumentów – zebranych w trakcie codziennej praktyki²².

Dostarczanie empirycznych dowodów na łamanie praw podstawowych w oparciu o badania z zakresu nauk społecznych, opracowywanie konkretnych propozycji poprawy prawa i opartej na nim polityki, informowanie ludzi o ich prawach, a także wymiana doświadczeń i obiecujących praktyk – to wszystko to są działania, które znajdują się w programie FRA i które przyczyniają się do lepszego stosowania praw podstawowych. Mogą jednak wystąpić sytuacje, w których naruszenie praw jest tak rażące, że konieczne jest podjęcie bardziej zdecydowanych środków. Takie sytuacje stawiają Agencję przed prawdziwym dylematem, co uwiidocznio się m.in. podczas obecności FRA w niektórych „punktach zapalnych” w Grecji i we Włoszech podczas „kryzysu migracyjnego” w 2015 r.

Biorąc pod uwagę swój mandat, FRA powinna powstrzymać się od aktywnego angażowania się w debaty polityczne i procesy decyzyjne dotyczące praw podstawowych, aby nie stracić wiarygodności w oczach swoich licznych interesariuszy. W przypadku „punktów zapalnych” w dziedzinie azylu FRA ograniczyła się do udzielania porad odpowiedzialnym władzom. Jednak sama obecność Agencji w tych „punktach zapalnych” w tak politycznie wrażliwych warunkach mogła być interpretowana przez niektórych jako akt polityczny. Jednakże gdyby FRA całkowicie zignorowała przerażającą sytuację w zakresie praw człowieka w „punktach zapalnych”, mogłaby

²² Por. H. Entzinger, G. Quinn, *FRA as a meeting place of law and social sciences*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (red.), *Human Rights...*, s. 111 i n.

zostać łatwo oskarżona o odwracanie wzroku od poważnych naruszeń praw człowieka i ukrywanie się w swojej „wieży z kości słoniowej”.

W doktrynie zwraca się uwagę, że podobne dylematy pojawiają się, gdy weźmie się pod uwagę postawę FRA wobec domniemyanych naruszeń praw podstawowych w państwach członkowskich, takich jak Polska i Węgry²³. Z jednej strony z takimi dylematami trudno sobie poradzić instytucji takiej jak FRA, która łączy niezależność z silnym osadzeniem instytucjonalnym. Z drugiej jednak strony siłą FRA jest osadzanie opinii Agencji na analizie faktów. Jak podkreśla się w literaturze: „Przed wszystkim wyzwaniem w nadchodzącym dziesięcioleciu są różne krytyki istoty praw człowieka i konieczność ich ponownej obrony jako niezbędnych fundamentów porządku demokratycznego w Europie. Krytyka ta jest artykułowana w okresie, w którym «fałszywe» wiadomości wydają się dość łatwo wpływać na agendę polityczną, a polityka pozbawiona faktów zdaje się zyskiwać popularność. Istnienie agencji UE, która opiera swoje opinie i zalecenia wyłącznie na faktach wygenerowanych w wyniku rzetelnych naukowo badań interdyscyplinarnych może być postrzegane jako korekta tej tendencji. Podsumowując, interdyscyplinarne podejście uosabiane w dotychczasowych pracach FRA dobrze przysłużyło się Europie i prawdopodobnie w następnej dekadzie stanie się jeszcze ważniejsze i bardziej znaczące, w miarę pojawienia się tych i innych, jeszcze niezidentyfikowanych, wyzwań”²⁴.

5.1. Zwalczanie nienawiści, ksenofobii i rasizmu²⁵

Antysemityzm, ksenofobia, rasizm są nadal obecne w państwach członkowskich UE pomimo istnienia precyzyjnych standardów prawnych ich zakazujących. Dlatego FRA podjęła szereg badań nad tymi zjawiskami.

Badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w ośmiu państwach członkowskich (Belgia, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Łotwa, Szwecja i Włochy), w których mieszka 90% ludności żydowskiej, pozwoliły na wszechstronną analizę przeżyć antysemityzmu i jego wpływu na życie codzienne²⁶. Badanie to objęło: percepcję stopnia rozpowszechnienia antysemityzmu w sferze publicznej; postrzeganego zagrożenia stania się ofiarą antysemickich ataków; doświadczeń związanych z postrzeganiem zagrożenia stania się ofiarą antysemickich ataków; doświadczenia związane z przestępstwami motywowanymi antysemityzmem, takich jak wandalizm, napaść fizyczna lub groźby; doświadczenia konkretnych form nękania, na przykład poprzez e-maile, wiadomości tekstowe lub w Internecie i mediach społecznościowych; oraz zgłaszanie incydentów antysemickich na policję lub do innych organizacji, a w przypadku niezgłaszania, przyczyny tego stanu rzeczy. To

²³ H. Entzinger, G. Quinn, *FRA as a meeting...*, s. 114.

²⁴ *Ibidem*, s. 116.

²⁵ W tym paragrafie wykorzystano informacje zawarte w: F. Tulkens, *Combating hatred, xenophobia and racism*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (red.), *Human Rights...*, s. 143-157.

²⁶ FRA, *Discrimination and Hate Crime against Jews in EU Member States: Experiences and Perceptions of Antisemitism*, Luxembourg, Publications Office, 2013. Rezultaty drugiego przeglądu opublikowano 10 grudnia 2018 r.

opracowanie opierało się na ankiecie internetowej, w której wzięło udział około 5 800 respondentów. Badanie to dostarczyło informacji pozwalających ocenić skuteczność ochrony zapewnianej przez dyrektywę o równości rasowej z 2000 r.

Badanie Agencji dotyczące dyskryminacji i wiktymizacji lesbijek, gejów, biseksualistów i transseksualistów (LGBT) w państwach członkowskich UE dostarczyło dobrze udokumentowanych danych na temat szeregu kwestii, w tym przestępstw i wypowiedzi o charakterze homofobicznym i transfobicznym²⁷. W badaniu przedstawiono dane dotyczące zgłaszania i niezgłaszania incydentów oraz powodów niezgłaszania, poziomu zaufania do władz, zachowania funkcjonariuszy publicznych oraz typów sprawców. Badanie opierało się na ankiecie internetowej z udziałem około 93 000 respondentów. Interesujące jest również to, że badanie to udokumentowało polityczną mowę nienawiści: 44% respondentów stwierdziło, że obraźliwy język używany przez polityków w stosunku do osób LGBT jest szeroko rozpowszechniony, co powoduje szkody nie tylko dla pojedynczych osób, ale także dla całych grup. Jest to rzeczywistość, która zasługuje na coraz większą uwagę. Odbiło się to echem w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, dotyczącej publicznych homofobicznych wypowiedzi burmistrza²⁸.

W szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości FRA, stosując interdyscyplinarne podejście łączące nauki społeczne i analizę prawną, swoje działania ukierunkowuje głównie na wyniki w dwóch obszarach operacyjnych: pozycji i praw ofiar oraz dostępu do organów ścigania, w tym do wymiaru sprawiedliwości. „Dać ofiarom twarz i głos”, ten podtytuł konferencji FRA w 2013 r. oddaje wspomniane intencje²⁹.

W dziedzinie nienawiści, rasizmu i ksenofobii oczywiste jest, że działania UE mogą i powinny poprawić sytuację ofiar. Pamiętając o tym, że oficjalne statystyki są niekompletne i prawdopodobnie niedokładne z powodu dużej „ciemnej liczby” przestępstw, które nie są ujawniane, zbieranie informacji od samych ofiar od połowy lat 60. ubiegłego wieku stało się użyteczną metodą. To właśnie w Stanach Zjednoczonych w 1967 r., z inicjatywy Prezydenckiej Komisji ds. Administracji Wymiaru Sprawiedliwości (Komisja Katzenbacha), przeprowadzono pierwsze krajowe badanie wiktymizacyjne³⁰.

Dzięki znajomości problematyki wiktymologicznej FRA, dysponująca doskonałą wiedzą specjalistyczną w dziedzinie wiktymologii, bardzo często korzysta z badań wiktymizacji przestępstw, aby rzucić światło na naturę i zakres zjawiska niezgłaszanych przestępstw, przyczyn niezgłaszania przestępstw oraz doświadczenia ofiar w kontaktach z organami ścigania.

²⁷ FRA, *EU LGBT Survey, European Union Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Survey. Results at a Glance*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013. Przegląd powtórzono w 2019. Por. FRA, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Questionnaire 2016*, EU-MIDIS II, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017.

²⁸ Wyrok ETPC z 3 maja 2007 r., w sprawie *Bączkowski i inni p. Polsce*.

²⁹ Fundamental Rights Conference 2013, *Combating Hate Crime in the EU – Giving Victims a Face and a Voice*, odbyła się w Wilnie na Litwie w dniach 12-13 listopada 2013 r.

³⁰ Por. P.H. Ennis, *Criminal Victimization in the United States: A Report on a National Survey*, Washington DC, US Government Printing Office 1967.

W 2010 i 2012 r. FRA przeprowadziła pierwsze zakrojone na szeroką skalę unijne badania na temat dyskryminacji grup imigrantów i mniejszości etnicznych w 27 krajach członkowskich UE³¹. Badania te pokazały, że „znaczny odsetek członków mniejszości i grup imigrantów w UE uważa się za ofiary wiktymizacji przestępczej na tle rasowym. Większość z nich nie zgłosiła przestępstw, których padli ofiarą, żadnej organizacji, instytucji lub organowi. Dwa najczęściej wymieniane powody niezgłaszania przestępstw był brak wiary w to, że policja jest w stanie coś zrobić w tej sprawie oraz przekonanie, że incydenty są zbyt błahe, by warto było je zgłaszać”³².

Trafna jest teza, że w rezultacie prowadzonych przez FRA badań ujawnia się bulwersujący fakt, że „niezależnie od tego, jak bardzo ludzie różnią się między sobą pochodzeniem etnicznym, przekonaniami, stylem życia i narodowością, są wyraźnie dotknięci strachem przed takimi przestępstwami, strachem przed byciem postrzeganym jako przynależący do pewnej grupy, obawy, że to, co zdarzyło się raz, powtórzy się i obawy, że ucierpią na tym członkowie rodziny i przyjaciele”³³.

5.2. Sytuacja Romów

Dyskryminacja Romów stanowi wyzwanie dla prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej, ponieważ ma charakter trwały, strukturalny i obejmuje wszystkie dziedziny życia. Dyskryminacja ta jest zakorzeniona w strukturach społecznych, zarówno w praktykach instytucji społecznych, w tym edukacji i władz publicznych, jak i w działaniach i postawach społeczeństwa obywatelskiego. Europejskie przepisy antydyskryminacyjne tradycyjnie skoncentrowane są na jednostce, co utrudnia podejmowanie działań w przypadku systemowych lub strukturalnych problemów dyskryminacji³⁴.

Od 2012 r. ważną częścią pracy FRA w odniesieniu do Romów jest rozwój działań monitorujących. Prace te służą realizacji krajowych strategii integracji Romów (NRIS). Narzędzia monitorowania opracowane przez FRA obejmują różnorodne wskaźniki i mechanizmy, które pozwalają na ciągłe śledzenie postępów i wyników. Podobnie jak wskaźniki opracowane przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka (OHCHR), środki monitorowania FRA rozróżniają wskaźniki strukturalne, wskaźniki związane z procesami i wskaźniki dotyczące wyników.

W 2015 r. FRA, wspólnie z Komisją Europejską, rozpoczęła zbieranie informacji na temat wskaźników procesu wyrównywania szans ze wszystkich państw

³¹ FRA, *EU-MIDIS Data in Focus Report 6: Minorities as Victims of Crime*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012.

³² FRA, *Making Hate Crime Visible in the European Union: Acknowledging Victims' Rights*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012, s. 46. Por. również zaktualizowany raport: FRA, *Hate Crime Recording and Data Collection Practice across the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

³³ I.N. Dimitrakopoulos, *Hate Crime in the European Union*, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, speech at a meeting of the Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee of the European Parliament (LIBE) on the issue of hate crime, 23 January 2014.

³⁴ Obszerna analiza tej problematyki w: J.M. Fresno, J. Niemi, *Promoting equality. FRA's work on Roma*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (red.), *Human Rights...*, s. 158-171.

członkowskich UE w zakresie czterech obszarów tematycznych: edukacji, zatrudnienia, zdrowia i mieszkalnictwa. Badania te umożliwiają ciągłe monitorowanie postępów na drodze do równości Romów w państwach członkowskich. Informacje te pozwalają tworzyć bazę dowodową do pomiaru rzeczywistych postępów w państwach członkowskich w realizacji ich strategii na rzecz Romów.

Przez wiele lat FRA była raczej ostrożna w swoich opiniach na temat poprawy praw Romów. Było to zapewne związane z mandatem FRA, a także z ogólnymi kompetencjami UE. Obecnie, gdy prawa podstawowe znalazły swoje miejsce jako zasadnicza część prawa UE, Agencja może formułować swoje opinie w bardziej śmiały sposób. Pewne zmiany były już widoczne w ostatnim sprawozdaniu FRA, w którym powiązано zjawisko anty-cyganizmu z utrzymującą się dyskryminacją i niekorzystną sytuacją Romów w zakresie edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa i zdrowia.

W pełni podzielam następującą konkluzję: „FRA już teraz przyczyniła się do włączenia kwestii integracji Romów do europejskiej agendy poprzez poprawę wiedzy na temat sytuacji Romów. Wiele jest jeszcze do zrobienia. Romowie żyją w Europie od co najmniej 500 lat; to, jak są traktowani, jest miarą naszego człowieczeństwa”³⁵.

5.3. Przemoc wobec kobiet³⁶

Przemoc wobec kobiet (VAW) należy do najbardziej haniebnych i powszechnych naruszeń praw człowieka. Dosłownie nie ma ani jednego kraju na świecie, który może twierdzić, że jest wolny od tego przestępstwa. VAW stanowi ogromne wyzwanie dla międzynarodowego systemu praw człowieka. Dla UE jest to szczególnie poważny problem, ponieważ jej istnienie narusza najbardziej podstawowe zasady, na których opiera się Unia. Jeśli Karta praw podstawowych UE ma być traktowana poważnie, zarówno UE, jak i jej państwa członkowskie muszą udowodnić, że nie szczędzą wysiłków, aby wykorzenić przemoc domową z życia społecznego. Jak dotąd jednak efekty są bardzo rozczarowujące.

W marcu 2014 r. ogółośnoeuropejskie badanie na temat przemocy skierowanej przeciwko kobietom zostało opublikowane przez FRA³⁷. Badanie opierało się na wywiadach z 42 000 losowo wybranymi kobietami w wieku od 18 do 74 lat we wszystkich krajach UE. Wszystkie respondentki były przepytywane osobiście przez wyszkolone ankieterki, które przeprowadzały wywiady. Aby ocenić potencjalny wpływ trybu wywiadu na wyniki, niektóre wrażliwe pytania zadawano w papierowych kwestionariuszach do samodzielnego wypełnienia, dołączanych na końcu wywiadu. Warto zauważyć, że ankieta została przedstawiona respondentom jako ankieta dotycząca dobrobytu i bezpieczeństwa kobiet, bez bezpośredniego

³⁵ J.M. Fresno, J. Niemi, *Promoting equality...*, s. 171.

³⁶ W tym paragrafie wykorzystano informacje zawarte w: R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Violence against women. Policy impact and FRA's evidence-based research*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (red.), *Human Rights...*, s. 172-184.

³⁷ FRA, *Violence against women: an EU-wide survey. Main results report*, 5 March 2014, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report> [dostęp 3.09.2022].

odniesienia do VAW. Pytania opierały się na szczegółowych opisach szerokiego zakresu czynów i zachowań, które stanowią przejaw VAW.

Główne wnioski z badania były alarmujące: jedna na trzy kobiety w UE doświadczyła jakiejś formy przemocy fizycznej lub seksualnej od 15. roku życia. Mapa przedstawiona w raporcie z badania pokazała, które kraje UE wydają się być najbezpieczniejszymi miejscami do życia dla kobiet (np. Włochy, Hiszpania, Słowenia i Polska – wskaźnik przemocy domowej 10-19%) i najbardziej niebezpieczne (Szwecja i Dania – wskaźnik przemocy domowej 30-39%) pod względem przemocy ze strony partnera. Podobną obserwację można poczynić w odniesieniu do niektórych innych form VAW, takich jak molestowanie seksualne. Jednak analiza raportu na podstawie tych liczb jest błędna.

Na przykład w Polsce dane te były szeroko wykorzystywane w debacie parlamentarnej, której celem było uniemożliwienie przystąpienia Polski do konwencji stambulskiej³⁸. Twierdzono, że są one dowodem na to, że przeciwdziałanie przemocy domowej w Polsce jest znacznie skuteczniejsze niż w wielu innych państwach-stronach konwencji stambulskiej. Jednakże jeżeli wziąć pod uwagę również dowody z innych części badania – np. w odniesieniu do przemocy psychicznej ze strony partnera – wówczas Polska ma wskaźnik 41% kobiet doświadczających przemocy psychicznej ze strony poprzedniego partnera.

Badanie ujawniło występowanie tzw. nordyckiego paradoksu. Okazało się, że w krajach skandynawskich, które najbardziej zaawansowane są w procesie zrównywania praw kobiet i mężczyzn, zarazem procent kobiet, które uważają, że były ofiarami jakiejś formy przemocy jest wyższy niż w innych. Jedną z przyczyn tego paradoksu może być fakt, że świadomość kobiet w tych krajach jest wyższa niż w innych.

Należy podkreślić przełomowy charakter tego badania. Po raz pierwszy udokumentowano zakres, charakter i konsekwencje przemocy domowej w całej UE. Badanie ujawniło, że zjawisko to jest niedostatecznie zgłaszane, co oznacza, że krzywdy kobiet figurujące w policyjnych bazach danych i aktach sądowych to tylko wierzchołek góry lodowej. Ponadto FRA podjęła wyzwanie zaprojektowania metodologii, która pozwoli na porównanie danych pomiędzy poszczególnymi krajami. Każdy kraj ma swój własny kontekst kulturowy, który może wpływać na wskaźniki przemocy domowej³⁹. Na przykład w przypadku molestowania seksualnego subiektywne doświadczenia kobiet na temat tego, jakie zachowania wobec nich są dla nich pożądane, a które nie, są do pewnego stopnia kształtowane przez czynniki społeczne i kulturowe.

Ankieta okazała się wiarygodnym i bogatym źródłem ważnych informacji na temat różnych aspektów tego tragicznego zjawiska. FRA należy się zasłużone uznanie za to przedsięwzięcie. Największym wyzwaniem i zadaniem dla FRA jest jednak zapewnienie szerokiego rozpowszechnienia tych wyników. Jeśli dalsza dyskusja nad

³⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka opracowana przez Radę Europy w celu zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Weszła w życie 1 sierpnia 2014 r. Polska ratyfikowała Konwencję 13 kwietnia 2015 r.

³⁹ Zob. np. komentarz G. Tishevy do wyników badania dotyczącego Bułgarii, „European Gender Law Equality Review” 2014, no. 1, s. 43-45.

wynikami badań FRA ograniczy się do czasopism naukowych, dane przedstawione w badaniu tracą na znaczeniu i, jak to już miało miejsce w przypadku Polski, mogą zostać wykorzystane raczej przeciwko niż na rzecz równości płci. Obecny Dyrektor FRA Michael O’Flaherty przy różnych okazjach zwracał uwagę, że ustalenia FRA muszą dotrzeć nie tylko do przywódców politycznych czy decydentów, powinny trafić też do szerokiej opinii publicznej, mediów i tzw. ludzi z ulicy. Oczywiście FRA powinna otrzymać wszelkie niezbędne wsparcie i pomoc w tym zakresie.

5.4. Kontrola granic, uchodźcy i migracje⁴⁰

Azyl i migracja pozostają obszarami, w których FRA opracowała największą liczbę raportów i dokumentów. Agencja przez lata prowadziła ważne badania i oferowała znaczące doradztwo w kwestiach prawnych związanych z kontrolą granic zewnętrznych, zarówno na granicach morskich⁴¹, jak i lądowych⁴² oraz w portach lotniczych⁴³. Niektóre z tych badań dostarczyły cennych spostrzeżeń i dokumentacji w postaci sprawozdań obywateli państw trzecich i ich osobistych doświadczeń w kontaktach z organami kontroli granicznej niektórych państw członkowskich. Zawierają one wyjątkowo ciekawe ustalenia empiryczne bardzo przydatne dla osób zaangażowanych w politykę UE i ustanawianie norm w zakresie kontroli granic zewnętrznych, jak również dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za politykę i praktyki w tym zakresie. Sprawozdania te dostarczają też ważnych dowodów interesujących dla szerszej społeczności akademickiej zajmującej się teoretycznymi zagadnieniami dotyczącymi tej szczególnej cechy suwerenności państwowej oraz skutków harmonizacji UE w tym obszarze regulacyjnym.

Sprawozdanie dotyczące kwestii praw podstawowych w odniesieniu do kontroli na południowych zewnętrznych granicach morskich wydaje się szczególnie interesujące zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia⁴⁴. W oparciu o dane zebrane w pięciu państwach członkowskich (Cypr, Grecja, Włochy, Malta i Hiszpania) oraz trzech państwach trzecich (Turcja, Tunezja i Maroko) w 2011 r. sprawozdanie i zawarte w nim zalecenia polityczne (określane jako „opinie FRA”) okazały się tragicznie istotne, zarówno pod względem polityki kontroli granicznych, jak i w kolejnych przypadkach, w których przeprowadzono operacje poszukiwawcze i ratunkowe. Wystarczy tu wspomnieć o katastrofie statku migrantów na Lampedusie w październiku 2013 r., która spowodowała rozpoczęcie przez Włochy operacji Mare Nostrum (kontrola morska), jak również gwałtowny wzrost liczby łodzi

⁴⁰ W tym paragrafie wykorzystano informacje zawarte w: J. Vedsted-Hansen, *Borders and migration control: FRA’s research at protection block spots*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (red.), *Human Rights...*, s. 185-196; oraz R. Byrne, *Embedded EU research on refugee protection: FRA’s work on asylum and irregular migration*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (eds.), *Human Rights...*, s. 197-206.

⁴¹ FRA, *Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders*, 27 March 2013.

⁴² FRA, *Fundamental Rights at Land Borders: Findings from Selected European Union Border Crossing Points – Summary*, 19 June 2014.

⁴³ FRA, *Fundamental Rights at Airports: Border Checks at Five International Airports in the European Union*, 10 November 2014.

⁴⁴ FRA, *Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders...*

migrantów przybywających na środkowy szlak śródziemnomorski w latach 2016-2017, w szczególności od czasu zamknięcia szlaku przez Bałkany Zachodnie i wdrożenia porozumienia UE-Turcja z dnia 18 marca 2016 r.

Ostatnie wydarzenia związane z europejskim kryzysem azylowym i migracyjnym od 2015 r., jak wynika z raportów organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych i mediów oraz w relacjach poszczególnych osób ubiegających się o azyl, dowodzą, że nasiliły się zjawiska uciekania się do restrykcyjnych środków kontroli granicznej w niektórych państwach członkowskich, w tym „odsuwanie” (*push back*) na granicach lądowych do niebezpiecznych krajów sąsiadujących i odmowa dostępu do procedury azylowej dla obywateli państw trzecich poszukujących ochrony międzynarodowej. Praktyki takie odnotowywano na graniach Węgier⁴⁵, Bułgarii⁴⁶. Obecnie mamy do czynienia z takimi zjawiskami na wschodniej granicy Polski z Białorusią.

Wydaje się zatem, że nie ma wątpliwości, iż istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia podobnych badań w najbliższej przyszłości przez FRA w celu poznania i opisanie obecnych realiów kontroli granicznej na zewnętrznych granicach UE, chociaż jest wyraźnie określone w rozporządzeniu ustanawiającym Agencję, że raporty FRA nie mogą dotyczyć kwestii, czy państwo członkowskie nie wypełniło obowiązku wynikającego z prawa UE. Jednak ogólne wyniki takich badań naukowych nadal będą stanowić użyteczny materiał dla instytucji UE i państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz wdrażania prawa UE, nawet w przypadku braku wniosków na temat zgodności działań podejmowanych przez którekolwiek z państw członkowskich z normami prawa UE dotyczącymi wspólnego europejskiego systemu azylowego lub dorobku Schengen. Takie dowody mogą być istotne nie tylko dla społeczeństwa obywatelskiego, w tym dla środowisk akademickich i szerokiej opinii publicznej, ale z pewnością także dla Komisji, która jest odpowiedzialna za egzekwowanie zobowiązań wynikających z prawa UE.

W nowszej analizie Agencji Praw Podstawowych dotyczącej zakresu zasady *non-refoulement* w zarządzaniu granicami zewnętrznymi szerzej omówiono kwestie związane z prawami podstawowymi, łącząc przegląd odpowiednich norm prawnych – w tym tego, co określono mianem „rozwijających się dziedzin prawa” – ze sformułowaniem bardziej konkretnych wskazówek dla organów UE i państw członkowskich na temat podejść i metod pracy, które wydają się istotne i konieczne w celu zminimalizowania ryzyka wydalenia w ramach zarządzania granicami zewnętrznymi, w szczególności podczas współpracy z organami kontroli granicznej lub organami ścigania państw trzecich⁴⁷.

⁴⁵ Por. Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture, *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 to 27 October 2015*, CPT/Inf (2016) 27, Strasbourg, 3 November 2016; AIDA, *Country Report: Hungary*, 2016 Update (Brussels: ECRE, 2017).

⁴⁶ UNHCR, *Press Release on the plight of refugees and migrants at Bulgaria borders*, Sofia, 28 January 2016; AIDA, *Country Report: Bulgaria*, 2016 Update (Brussels: ECRE, 2017).

⁴⁷ FRA, *Scope of the Principle of Non-Refoulement in Contemporary Border Management: Evolving Areas of Law*, 5 December 2016; w raporcie zawarty jest dokument *Guidance on how to reduce the risk of refoulement in external border management when working in or together with third countries*, zob. s. 7-9.

Choć z pewnością kontrowersyjne, badanie na temat zakresu i wpływu zasady *non-refoulement* w zarządzaniu granicami może potencjalnie zwiększyć prawdopodobieństwo, że prawa podstawowe, zapisane w art. 18 i 19 Karty UE, dla obywateli państw trzecich potrzebujących ochrony międzynarodowej staną się skuteczne i rzeczywiste, niezależnie od złożonych warunków eksterytorialnej kontroli migracji, która jest ważnym i wysoce problematycznym elementem egzekwowania prawa ponadnarodowego.

Ze względu na konsekwencje, jakie wynikają ze sposobu sprawowania kontroli migracji, dla dostępu do ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich, a tym samym na faktyczne korzystanie z praw podstawowych w dziedzinie azylu zagwarantowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, można sobie wyobrazić, że niektóre sytuacje lub decyzje wynikające z porozumień z państwami trzecimi mogą być rozpatrywane pod względem prawnym jako kwestie wykładni instrumentów w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. Tytułem przykładu można wskazać, że funkcjonowanie porozumienia UE-Turcja z dnia 18 marca 2016 r., niezależnie od tego, czy stanowi ono prawnie wiążący lub inny formalny środek przyjęty przez UE, czy też nie, w praktyce prowadzi do stosowania kryteriów odnoszących się do „pierwszego kraju azylu” i „bezpiecznego państwa trzeciego” zgodnie z dyrektywą w sprawie procedur azylowych w konkretnych przypadkach. Takie decyzje podejmowane przez organy państw członkowskich będą bezsprzecznie stanowiły kwestię wdrażania prawa UE, w tym Karty praw podstawowych. Tym samym wchodzi one w zakres mandatu Agencji Praw Podstawowych.

Warto również zwrócić uwagę, że FRA w swoich badaniach nie pomija kwestii nieregularnych migrantów i ich praw. W sprawozdaniu *Prawa podstawowe migrantów o nieuregulowanym statusie* (2011) lub zaktualizowanym podsumowaniu uprawnień do opieki zdrowotnej przysługujących migrantom o nieuregulowanym statusie w UE 28 (2015) Agencja ujawnia dynamikę, która prowadzi do poważnych i potencjalnie zagrażających życiu naruszeń związanych z odmową dostępu do opieki zdrowotnej. W analizie kosztów ekonomicznych i skutków ograniczenia dostępu do opieki zdrowotnej FRA dokonała przeglądu polityki państw członkowskich wobec osób ubiegających się o azyl i nielegalnych migrantów. FRA zapewniła, że prawa nielegalnych migrantów nie są pominięte.

6. Uwagi końcowe

Główną kwestią, która kładzie się cieniem na Agencji od momentu jej utworzenia, jest ciągła debata na temat tego, czy powinna ona zajmować się przede wszystkim prowadzeniem badań i gromadzeniem danych dotyczących praw człowieka w celu „doradztwa”, czy też powinna ona służyć jako swoista instytucja interwencyjnistyczna, która „monitoruje” wypełnianie przez UE i państwa członkowskie ich zobowiązań w zakresie przestrzegania praw człowieka. Czy FRA powinna być postrzegana jako „agencja informacyjna”, „think tank” czy raczej jako „watchdog”?

Rada Europejska wyraźnie ograniczyła mandat FRA do pierwszego z wymienionych obszarów. Rada Europy, w okresie debat nad ukształtowaniem mandatu FRA, starała się zagwarantować, że agencja będzie zajmować się jedynie „monitorowaniem doradczym”. Panowała bowiem obawa, że gdyby pozwolono na „monitoring normatywny”, czyli ocenę zgodności z normami praw człowieka, stanowiłoby to ingerencję w rolę Rady Europy.

Ta dyskusja trwa nadal. W marcu 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wdrożenia Karty praw podstawowych. Wezwał w niej do zmiany mandatu FRA, tak aby obejmował on „kompetencję do wydawania niewiążących opinii w sprawie projektów prawodawstwa UE z własnej inicjatywy, a także do promowania systematycznych konsultacji z agencją przez Komisję, Radę i Parlament”⁴⁸.

Historia FRA pokazuje zarazem, w jaki sposób można dostosować badania, aby poruszać się w narzuconych granicach mandatu, oferując zarazem studium przypadku adaptacyjnej natury i dostarczając dowodów w dziedzinie praw człowieka. Monitorowanie jest podstawowym elementem ochrony praw człowieka, a mimo to, a może właśnie dlatego, pozostaje dla wielu państw członkowskich słowem-kluczem. Dlatego też FRA nie przedstawia się jako organ monitorujący prawa człowieka.

Agencja od początku swojego istnienia konsekwentnie zwracała szczególną uwagę na swój mandat oraz na ograniczenia w zakresie swoich uprawnień w kontekście prawnym i politycznym UE. Jednakże zarazem była również skłonna naciskać tam, gdzie jest to możliwe w granicach opartego na zebranych dowodach doradztwa w zakresie polityki praw człowieka. Tę tendencję można znaleźć nie tylko w tematyce podejmowanych badań, ale i w instytucjonalnej roli, jaką FRA odgrywa zarówno za kulisami, jak i na scenie publicznej.

Pomimo swojej względnej niezależności FRA prowadzi „badania osadzone”. Wiele napięć związanych z pracą Agencji wynika z faktu, że badania nad prawami człowieka z definicji mają na celu ochronę jednostek przed praktykami i zaniechaniami państwa. Zarazem jako ciało badawcze FRA jest finansowana i odpowiada przed władzami, które obrońcy praw starają się ograniczyć i często krytykują.

W dziedzinie praw człowieka niezależność instytucjonalna i intelektualna jest często postrzegana jako będąca w sprzeczności z zaangażowaniem w praktykę i politykę państwa⁴⁹. FRA w swoich raportach opierała się na próbach osiągnięcia strategicznej równowagi między uzyskaniem wpływu na politykę, spełnieniem często sprzecznych oczekiwań zainteresowanych stron (od Komisji po społeczeństwo obywatelskie), przy jednoczesnym zachowaniu wiarygodności instytucjonalnej.

⁴⁸ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w ramach instytucjonalnych UE (2017/2089(INI)); (2020/C 449/05); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0079&from=EN> [dostęp 3.09.2022].

⁴⁹ Por. R. Byrne, *Refugee Advocacy Scholarship*, „Canadian Journal of Human Rights” 2019, vol. 8, no. 1.

Ostatnio FRA bardziej aktywnie zaangażowała się w działalność organizacji zawodowych takich jak Stowarzyszenie Instytutów Praw Człowieka (AHRI)⁵⁰. Jednak większa obecność i wpływ w wiodących sieciach badawczych nadal pozostaje wyzwaniem. Dzięki decyzji FRA o umieszczeniu swoich baz danych w domenie publicznej, jej badania są teraz lepiej dostępne dla uniwersytetów i innych badaczy zewnętrznych. Bliższe zaangażowanie społeczności akademickiej w prace Agencji oraz włączenie badań i ankiet FRA do dyskursu akademickiego powinno jeszcze bardziej zwiększyć świadomość istnienia Agencji w szerszych debatach politycznych na szczeblu regionalnym, krajowym i lokalnym.

Ustanowienie wewnętrznej instytucji UE zajmującej się dostarczaniem dowodów na potrzeby polityki w zakresie praw człowieka jest historyczną innowacją. Jednak innowacja ta wiąże się również z koniecznością nowego spojrzenia na rolę, jaką wyniki tych badań powinny odgrywać w kształtowaniu polityki UE w zakresie praw człowieka.

Konkludując, chciałbym przytoczyć ważną opinię redaktorów szeroko omawianej tu pracy, którą w pełni podzielają współautorzy tej książki w tym także niżej podpisany: „FRA oraz europejskich działaczy i naukowców zajmujących się prawami człowieka łączy wspólny cel pogłębiania i rozwijania ochrony praw człowieka w UE. Pierwsza dekada działalności FRA stanowiła projekt pilotażowy w zakresie badań nad prawami człowieka i ich metodologii. W drugim dziesięcioleciu, podczas gdy agencja nadal pracuje w ramach instytucji UE, jeśli będzie w stanie w coraz większym stopniu integrować się z sieciami akademickimi i społeczeństwem obywatelskim, będzie miała znacznie większy potencjał, aby poszerzyć opartą na dowodach debatę na temat praw człowieka w krytycznym momencie historii Europy”⁵¹.

⁵⁰ Stowarzyszenie Instytutów Praw Człowieka (AHRI) to założona w 2000 r. sieć ponad 100 (ta liczba rośnie) instytutów członkowskich, które prowadzą działalność badawczą i edukacyjną w dziedzinie praw człowieka. Instytuty członkowskie pochodzą z ponad 30 różnych krajów na wszystkich kontynentach. Celem AHRI jest zgromadzenie badaczy praw człowieka z różnych dyscyplin, ułatwienie wymiany pomysłów i współpracy oraz promowanie badań, edukacji i dyskusji w dziedzinie praw człowieka. AHRI wspiera doktorantów i ułatwia wymianę między różnymi instytutami członkowskimi.

⁵¹ R. Byrne, H. Entzinger, *Concluding reflections on human rights law and evidence – based policy*, [w:] R. Byrne, H. Entzinger (eds.), *Human Rights...*, s. 120.