



24.6.2010

СЪОБЩЕНИЕ ЗА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ЕП

Относно: Петиция 1894/2009, внесена от Cristina Andreu, с испанско гражданство, от името на „Asociación de mujeres cineastas y de medios audiovisuales, CIMA“, относно позитивната дискриминация, която новите правила на испанското Министерство на културата целят да въведат по отношение на държавната помощ за филмова индустрия

1. Резюме на петицията

Вносителката на петицията твърди, че Министерството на културата е променило ставките в новата заповед (Заповед № 2834/2009 от 19 октомври 2009 г. на испанското Министерство на културата), с която се отпуска държавна помощ на филмовата индустрия. Тези ставки са установени въз основа на определена позитивна дискриминация и приписват по-голяма стойност на проекти, представени от жени. Според вносителката, тези критерии са в разрез със съдебната практика на Съда на Европейския съюз по дело C-450/93 и дело C409/95, тъй като те активно поощряват жените, които преди са били в обективно равна позиция спрямо мъжете.

2. Допустимост

Обявена за допустима на 29 март 2010 г. Комисията е приканена да предостави сведения (член 202, параграф 6 от правилника).

3. Отговор от Комисията, получен на 24 юни 2010 г.

Петицията

Вносителката на петицията твърди, че заповед на испанското министерство на културата нарушава законодателството на Европейския съюз за равенство между половете.

Това е заповед 2834/2009 от 19 октомври 2009 г., която предвижда правила за отпускане на държавна помощ на филмовата индустрия.

По-конкретно, вносителката на петицията критикува член 28 от заповедта, който предвижда:

„Член 28. Оценка на проекти.

1. Проектите ще бъдат оценявани от комисия, отговаряща за помощта за създаването на сценарии и разработването на филмови проекти, както е предвидено в член 104, която [комисия], в съответствие с процедурите и механизмите, установени с горепосочения член, ще оценява следните аспекти съгласно максималните съответни тегла:

а) оригиналност и качество на предложения проект за игрален филм: до 45 точки. За тази цел оценка от 20 точки ще се присъжда, ако проектът се основава на сценарий, който е създаден с финансиране, получено съгласно член 19.

б) бюджет, неговата пригодност за проекта и план за финансиране: до 25 точки.

в) кредитен рейтинг на продуцента заедно с финансово и бизнес досие на продуцентската компания и свързаните с нея компании: до 25 точки.

г) ако режисьорът на филма е жена, която не е режисирала преди това игрален филм: 5 точки.

2. Оценката, описана в раздел а) в предходния параграф, ще се извършва индивидуално, като се запазва анонимността на кандидата. В случай на избор между два проекта, които са получили еднакъв брой точки по тази оценка, преди да се оценяват другите раздели, предпочитание се дава на проекта, чийто режисьор или сценарист е жена. Това предпочитание, ако е приложимо, се прилага последователно за проектите, като се започва с тези, които имат най-голям брой точки. Прилагането автоматично се прекратява, ако се постигне равенство в общия брой проекти, на които е отпусната помощ.“

Вносителката на петицията припомня, че съществува неоспоримо значително неравенство между мъжете и жените във филмовата индустрия в Испания. Тя цитира скорошно проучване, което стига до заключението, че само 7 % от филмите, направени в Испания, са режисирани от жени, сценариите на само 15 % от тях са написани от жени и само 21% са продуцирани от жени.

Въпреки това вносителката критикува преференциалните мерки, предвидени в гореспомената министерска заповед, по две причини.

От една страна, тя твърди, че те не гарантират положителен ефект по отношение на неравенството между половете, преди всичко защото им липсват ясни цели и методи за наблюдение и оценка.

От друга страна, вносителката на петицията твърди, че те биха могли да породят „основана на индивидуален подход конкуренция между мъжете и жените“ и да подлежат на оспорване на основание нарушение на принципа на равни възможности.

Вносителката на петицията твърди, че те нарушават законодателството на Европейския съюз, по-специално забраната за дискриминация, основавана на пол, съгласно тълкуването на Съда на Европейския съюз в решенията му от 17 октомври 1995 г., дело C-450/93, делото Kalanke, и от 11 ноември 1997 г., дело C-409/95, Marschall.

Вместо това вносителката иска конкретни мерки за подкрепа на жените. Тя прави следното алтернативно предложение:

„Искането на СИМА (...) е за всяка една форма на помощ да се определя конкретна система от точки за проекти, чиито режисьор, продуцент или сценарист са жени. По-конкретно, системата следва да присъжда: „5 точки във всеки един от следните случаи: ако филмът ще бъде режисиран от жена, ако авторът на сценария е жена или ако ще

бъде продуциран от жена, която може да претендира за най-малко 60 % от правата на собственост върху филма и/или ако изпълнителният продуцент е жена; 8 точки, ако две от условията са изпълнени и 10 точки, ако три от тях са изпълнени.“

Комисията получи подобна жалба от СИМА по времето, когато разглеждаше своята оценка на държавната помощ за гореспоменатата мярка. В своето решение за държавната помощ № 587/09¹ Комисията разгледа критиката, направена от СИМА, и отбеляза, че „ninguna norma comunitaria impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que la mitad de las ayudas a la actividad cinematográfica se atribuya a películas escritas o dirigidas por mujeres“.

Законодателство на Европейския съюз

Член 157, параграф 3 от ДФЕС, предвижда, че:

«1. Всяка държава-членка осигурява прилагането на принципа за равно заплащане на мъжете и жените за равен труд или за труд с равна стойност.

(...)

3. Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, след консултация с Икономическия и социален комитет, приемат мерки, които осигуряват прилагането на принципа за равни възможности и равно третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и труда, включително и на принципа за равно заплащане за равен труд или за труд с равна стойност.

4. За да се осигури на практика пълна равнопоставеност между мъжете и жените в професионалния живот, принципът за равно третиране не е пречка всяка държава-членка да поддържа или приеме мерки, предвиждащи специфични придобивки за улеснение на упражняването на професионална дейност от недостатъчно представения пол, или да предотврати, или да компенсира недостатъци в професионалната кариера.“ Директива 2006/54/ЕО на Съвета забранява дискриминацията, основаваща на пола, в областта на заетостта и професиите.

По-специално, член 14 от тази директива предвижда, че:

«1. Не се допуска никаква дискриминация, пряка или непряка, основаваща се на пола, в публичния или частния сектор, включително публичните органи по отношение на:

- а) условията на достъп до заетост, до самостоятелна заетост или професия, включително критериите за подбор и условията за набиране, независимо от бранша и на всички равнища на професионалната йерархия, включително при повишение;
- б) достъпа до всички видове и всички равнища на професионално ориентиране, професионално обучение, повишаване на квалификацията и преквалификация, включително придобиването на практически професионален опит;
- в) условията на труд и заетостта, включително условията за уволнение, както и заплащането, посочено в член 141 от Договора;
- г) членството или участието в организации на работниците или на работодателите, или всяка друга организация, чиито членове изпълняват дадена професия, включително и привилегиите, предоставяни от такива организации. (...)

Междувременно Директива 2006/54/ЕО изисква от държавите-членки да осигуряват съдебни и административни производства, за да дадат възможност на лицата, които се считат за дискриминирани, да потърсят правна защита.

¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_n2009_0570.html#587

За да се разбере аргументът на вносителката, е необходимо да се припомнят и решенията на Съда по делата, които тя споменава.

В своето решение по делото „Kalanke“ Съдът на Европейския съюз постановява, че: „(...) принципът на равно третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионално обучение и повишение и условията на труд не допуска национални правила като тези по настоящото дело, които, когато кандидати от различни полове, подбрани за повишение, са с еднаква квалификация, автоматично дават приоритет на жените в сектори, в които те не са достатъчно представени, като се счита, че представянето не е достатъчно, когато жените не представляват поне половината от персонала в отделните скали на заплащане в съответната щатна група или функционално ниво, предвидени в организационната структура.“

В своето решение по делото „Marschall“ Съдът постановява, че:

„Национално правило, което, в случай че има по-малко жени, отколкото мъже на нивото на съответния пост в сектора на държавната администрация и кандидатите жени и мъже за поста са с еднаква квалификация по отношение на пригодност, способност и професионално изпълнение, изисква да се даде приоритет на повишението на кандидатите жени, освен ако конкретни причини за даден мъж кандидат не наклонят везните в негова полза, се допуска от (...) принципа на равно третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионално обучение и повишение, и условията на труд, при условие че:

- във всеки отделен случай правилото предвижда гаранция за мъжете кандидати, които са с еднаква квалификация като жените кандидати, че кандидатурите ще бъдат предмет на обективна оценка, която ще отчита всички специфични за кандидатите критерии, и ще отмени приоритета, даден на кандидатите жени, когато един или повече от тези критерии наклони везните в полза на кандидата мъж, и

- тези критерии не са такива, че да дискриминират кандидатите жени.“

И по двете споменати от вносителката дела Съдът на Европейския съюз се позовава на член 2, параграфи 1 и 4 от Директива 76/207/ЕИО на Съвета от 9 февруари 1976 г. Тези разпоредби вече не са в сила. Забраната на дискриминация, основавана на пол, в областта на заетостта, предвидена в член 2, параграф 1 от Директива 76/207/ЕИО, в момента се предвижда в член 14 от Директива 2006/54/ЕО. Същевременно възможността за приемане на мерки за насърчаване на равни възможности за мъжете и жените, предвидена в член 2, параграф 4 от Директива 76/207/ЕИО, сега е предвидена в член 157, параграф 3 от ДФЕС (предишен член 141 от ДЕО).

Анализ на случая

Според Комисията твърденията на вносителката на петицията не са правилни, или поне не обосновават откриването на процедура за нарушение срещу Испания.

Като предварителна забележка би могло да се отбележи, че петицията се отнася за въпрос, обхванат от законодателството на Европейския съюз за равенството между половете, тъй като е свързан с достъп до самостоятелна заетост, споменат в горепосочения член 14 от Директива 2006/54/ЕО.

Вносителката твърди, че заповед 2834/2009 на испанското министерство на културата нарушава законодателството на ЕС по две причини.

От една страна, тя твърди, че тя не гарантира положителен въздействие по отношение на неравенството между половете.

От друга страна, тя твърди, че заповедта нарушава забраната на дискриминация,

основавана на пол. Вносителката също така прави алтернативно предложение за решаване на този предполагаем проблем.

По отношение на първия аргумент на вносителката следва да се отбележи, че законодателството на Европейския съюз не изисква от държавите-членки да приемат мерки за положителни действия в полза на жените. Както ясно предвижда горепосоченият член 157, параграф 4 от ДФЕС, държавите-членки могат да приемат такива мерки, но не са задължени да направят това. Следователно, ако държава-членка не приеме мерки за положителни действия в полза на жените или ако мерките, които приеме, не са достатъчно амбициозни или ефикасни, тази държава-членка не нарушава законодателството на Европейския съюз.

По отношение на втория аргумент на вносителката, следва да се отбележат няколко пункта.

Първо, предимство, дадено на жените в член 28, параграф 2 от заповед 2834/2009, не поставя под въпрос качеството на финансираните проекти, тъй като изборът винаги ще се прави между два еднакво добри проекта, които са получили един и същи брой точки при оценката на качеството.

Освен това, според същата разпоредба, това евентуално предимство, ако го има, автоматично ще спре да се прилага, ако се постигне равенство в общия брой проекти, на които е отпусната помощ. Следователно сред хората с еднакво добри проекти броят на всички жени, чиито проекти се финансират, никога няма да надвиши този на мъжете в резултат на оспорваното предимство.

Вносителката допълнително изтъква, че съществува значително неравенство между мъжете и жените във филмовата индустрия в Испания.

И накрая, трябва да се отбележи, че алтернативната система, предложена от вносителката, няма да подобри положението. Това няма да се случи дори ако се съгласим с вносителката на петицията и ще бъде формалистично тълкуване на принципа на равното третиране. Най-лошото, от тази последна гледна точка изглежда, че положението наистина би могло да се влоши, ако се приеме алтернативното ѝ предложение.

В действителност сегашната система, критикувана от вносителката на петицията, гарантира качеството на финансираните проекти, тъй като дава предимство на жените единствено когато представените за финансиране проекти са с еднакво качество. Въпреки това, ако Комисията е разбрала правилно предложението на вносителката, изглежда, че алтернативната система, предложена от нея, би могла да дава предимство на жените дори когато техните проекти се считат с по-ниско качество от тези на мъжете. Тази оценка може да бъде обяснена накратко по следния начин.

Вносителката предлага при алтернативната система „да се определя конкретна система от точки за проекти, които са режисирани или продуцирани от жени, или жена е автор на сценария. Филмови проекти, чиито режисьори, сценаристи или продуценти са жени, ще получават допълнително 5 точки, ако е изпълнено едно от условията; 8 точки, ако две от условията са изпълнени, и 10 точки, ако три от тях са изпълнени.

Тази система може да доведе до следното положение.

При оценка на качеството проект, представен от мъже, получава само 45 точки.

Същевременно качеството на проект, представен от жени, получава само 40 точки.

Въпреки това, съгласно предлаганата система проектът на мъжете няма да бъде финансиран по схемата за помощ, а проектът на жените ще бъде финансиран. Това ще се случи, защото проектът на жените ще получи допълнително 10 точки просто защото в него участват жени, въпреки че е по-лош от другия проект.

Не на последно място следва да се отбележи, че Директива 2006/54/ЕО изисква от държавите-членки да осигуряват съдебни и административни производства, за да дадат възможност на лицата, които се считат за дискриминирани, да потърсят правна защита. Испания е транспонирала директивата посредством „Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres“.

Държавите-членки са длъжни да гарантират правилното и ефективно прилагане на законодателството на Общността в своя национален правен ред. Като пазител на Договорите Комисията стриктно следи за прилагането на правото на Общността на национално равнище и взема необходимите мерки, предвидени от Договора за ЕО, ако бъде установено, че държавите-членки го нарушават.

Въпреки това, след като транспонирането е правилно, както в Испания, лицето, което счита, че е дискриминирано, може да започне съдебното производство, предвидено в националното законодателство и да оспори вероятни нарушения пред националните съдилища. Контролът за прилагането на директивите към отделните случаи е задача на националните юрисдикции.

Комисията счита, че от наличната информация не е видно оспорваната национална мярка да е в явно противоречие с изискванията на приложимото законодателство на Европейския съюз.

Освен това, в този конкретен случай, който засяга много сложен въпрос, единствено националните съдилища са в състояние да проучат всички съответни факти на случая. Затова Комисията няма да започне процедури за нарушение срещу Испания въз основа на фактите, за които твърди гражданката.

Заключение

Комисията проучи задълбочено твърденията на вносителката. От наличната информация не е видно оспорваната национална мярка да е в явно противоречие с изискванията на приложимото законодателство на Европейския съюз.

Затова Комисията няма да започне процедури за нарушение срещу Испания въз основа на фактите, за които твърди гражданката.

Във всеки случай в Испания съществуват необходимите правни инструменти гражданите да защитават своето право на равенство между половете по смисъла на приложимите правила на правото на Европейския съюз, което включва съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз в това отношение.