



24.6.2010

KÖZLEMÉNY A KÉPVISELŐK RÉSZÉRE

Tárgy: Cristina Andreu, spanyol állampolgár által, az „Asociación de mujeres cineastas y de medios audiovisuales, CIMA” szervezet nevében benyújtott, 1894/2009. számú petíció a Spanyol Kulturális Minisztérium (Ministerio de Cultura) új szabályozásának értelmében a filmművészetnek nyújtott állami támogatásokra vonatkozóan bevezetni kívánt pozitív diszkriminációról

1. A petíció összefoglalása

A petíció benyújtója kéri, hogy a Kulturális Minisztérium változtassa meg az új rendeletekben szereplő díjszabást (a 2009.10.19-i 2834/2009. számú kulturális miniszteri rendelet), amely megállapítja a filmművészetnek nyújtott állami támogatásokat. Az említett díjszabást egyfajta pozitív diszkrimináció alapján állapítják meg, a nők által benyújtott tervek jobb elbírálásban részesülnek. A petíció benyújtója úgy véli, hogy az alkalmazott szempontok ellentétesek az Európai Közösségek Bíróságának határozataival (C-450/93. és C409/95. számú ügy), mivel magától értetődő előmenetelt biztosítanak a nők számára, akik ezt megelőzően a férfiakkal azonos, objektív elbírálásban részesültek.

2. Elfogadhatóság

Elfogadhatónak nyilvánítva: 2010. március 29. Felkérlik a Bizottságot, hogy az eljárási szabályzat 202. cikkének (6) bekezdése szerint nyújtson tájékoztatást.

3. A Bizottságtól kapott válasz: 2010. június 24.

A petíció

A petíció benyújtója azt állítja, hogy a spanyol Kulturális Minisztérium rendelete megsérti az

Európai Unió nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó jogszabályát.

A 2009. október 19-i 2834/2009. sz. rendeletről van szó, amely a filmiparnak nyújtandó állami támogatásokra irányadó szabályokról rendelkezik.

A petíció benyújtója különösen a rendelet 28. cikkét bírálja, amely a következőképpen rendelkezik:

„28. cikk: A projektek értékelése

1. A projekteket a forgatókönyv-készítésre és filmprojektek kidolgozására nyújtott támogatásokkal foglalkozó bizottság értékeli a 104. cikkben szabályozottak szerint, amely [bizottság] a fent említett cikkben megállapított eljárásokkal és mechanizmusokkal összhangban értékeli a következő szempontokat a maximális releváns súlyozás szerint:

a) A javasolt játékfilmprojekt eredetisége és minősége: maximálisan 45 pont. Ennek alkalmazásában 20 pontot kap a projekt, ha a 19. cikk alapján kapott forrásokból készült forgatókönyvön alapul.

b) A költségvetés, annak alkalmassága a projekt szempontjából, valamint a finanszírozási terv: maximálisan 25 pont.

c) A producer hitelminősítése, valamint a produkciós társaság és társult vállalkozásainak pénzügyi és üzleti adatai: maximálisan 25 pont.

d) Ha a film rendezője nő, aki nem rendezett korábban játékfilmet: 5 pont.

2. Az előző bekezdés a) pontjában ismertetett értékelést elkülönítve, a pályázó kilétének ismerete nélkül végzik el. Amennyiben két olyan projekt között kell dönteni, amelyik ezen értékelés alapján ugyanakkora pontszámot kapott, a többi pont értékelése előtt elsőbbséget kell adni annak a projektnek, amelynek rendezője vagy forgatókönyvírója nő. Ez az elsőbbség – amennyiben alkalmazandó – egymás után alkalmazandó a projektekre, kezdve azokkal, amelyek a legnagyobb pontszámot kapták. Az elsőbbség alkalmazása automatikusan megszűnik, amennyiben egyenlőség alakul ki a támogatott projektek teljes számában.”

A petíció benyújtója emlékeztet arra, hogy a spanyol filmiparban kétségtelenül nagy az egyenlőtlenység a férfiak és nők között. Idéz egy nemrégiben készült tanulmányból, amely megállapítja, hogy a Spanyolországban készült filmeknek csak 7%-át rendezte nő, a forgatókönyveknek csak 15%-át írta nő, és a filmek mindössze 21%-ának van női producere. A petíció benyújtója azonban két okból bírálja a fent említett miniszteri rendeletben előírt pozitív diszkriminációt.

Egyrészt a petíció benyújtója azzal érvel, hogy a rendelkezés nem garantálja a nemek közötti egyenlőtlenességgel kapcsolatban a pozitív hatást, mivel nem állapít meg világos célkitűzéseket és módszereket a nyomon követésre és értékelésre.

A petíció benyújtójának másik érve, hogy a rendelkezések „egyéni versenyt” eredményezhetnek „a férfiak és nők között”, és megtámadhatók azzal, hogy megsértik az esélyegyenlőség elvét. A petíció benyújtója azt állítja, hogy a rendelkezések sértik az Európai Unió jogát, különösen a nemi alapú megkülönböztetés tilalmát, amelynek értelmezését az Európai Bíróság a C-450/93. sz. Kalanke ügyben 1995. október 17-én hozott ítéletében és a C-409/95. sz. Marschall ügyben 1997. november 11-én hozott ítéletében adta meg.

A petíció benyújtója ehelyett egyedi támogatási intézkedéseket kér a nők számára. A következő alternatív javaslatot fogalmazza meg:

„A CIMA kérése [...], hogy minden egyes támogatási forma esetében egyedi pontrendszert alakítsanak ki azon projektek tekintetében, amelyeknek női rendezői vagy producerei vannak, illetve ahol a forgatókönyv szerzője nő. Pontosabban megfogalmazva a rendszer keretében a következő pontszámokat adnák: »5 pont a következő esetek valamelyikében: ha a filmet nő rendezi, ha a forgatókönyv szerzője nő, illetve ha a film producere nő, aki bizonyítani tudja, hogy a film tulajdonjogának legalább 60%-ával rendelkezik, és/vagy ha a gyártásvezető nő; 8

pont, ha az említett körülmények közül kettő áll fenn, és 10 pont, ha valamennyi körülmény teljesül.«”

A Bizottság hasonló panaszt kapott a CIMA-tól, amikor a fent említett esetben az állami támogatást vizsgálta. Az állami támogatásról hozott N587/09. sz. határozatában¹ megvizsgálta a CIMA bírálatát, és megállapította, hogy „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”.

Az Európai Unió joga

Az EUMSZ. 157. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden tagállam biztosítja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak.

(...)

(3) Az Európai Parlament és a Tanács a rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően intézkedéseket fogad el annak érdekében, hogy biztosítsa a férfiak és nők között az egyenlő esélyek és az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását a foglalkoztatás és a munka területén, beleértve az egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás alapelvét is.

(4) Annak érdekében, hogy ténylegesen biztosítsák a teljes egyenlőséget a férfiak és nők között a munka világában, az egyenlő bánásmód elve nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy bizonyos előnyöket nyújtó intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el abból a célból, hogy az alulreprezentált nem számára a szakmai tevékenységek folytatását megkönnyítsék, vagy hogy a szakmai előmenetelükben őket érő hátrányokat megakadályozzák vagy kiegyenlítsék.”

A Tanács 2006/54/EK irányelve tiltja a nemi alapú megkülönböztetést a foglalkoztatás és munkavégzés terén.

Az irányelv 14. cikke rendelkezik különösen a következőkről:

„(1) Tilos minden nemi alapú közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés a köz- vagy a magánszektorban, ideértve a közigazgatási intézményeket, a következők vonatkozásában:

a) a nem önálló és az önálló keresőtevékenységhez, illetve a foglalkoztatáshoz való hozzáférés feltételei – beleértve a kiválasztás kritériumait és a munkaerő-toborzás feltételeit –, a tevékenység fajtájától és a szakmai hierarchiában elfoglalt helytől függetlenül, beleértve az előmenetelt;

b) hozzájutás a pályaválasztási tanácsadás, a szakképzés, a szakmai továbbképzés és az átképzés, ideértve a szakmai gyakorlatot, minden típusához és szintjéhez;

c) foglalkoztatási és munkafeltételek, ideértve az elbocsátásokat, valamint a Szerződés 141. cikkében előírt díjazást;

d) tagság és részvétel munkaadói vagy munkavállalói szervezetben, illetve olyan szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát képviselnek, ideértve az ilyen szervezetek nyújtotta előnyöket. (...)”

Emellett a 2006/54/EK irányelv megköveteli, hogy a tagállamok bírósági és/vagy közigazgatási eljárásokat léptessenek életbe annak érdekében, hogy minden olyan személy, aki úgy ítéli meg, hogy megkülönböztetést alkalmaztak vele szemben, jogorvoslatért folyamodhasson.

A petíció benyújtója érveinek értelmezéséhez fel kell idézni, hogy a Bíróság milyen

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

döntéseket hozott az általa említett ügyekben.

A „Kalanke” ügyben hozott ítéletében az Európai Bíróság a következő döntést hozta:

„(...) a foglalkoztatáshoz és szakképzéshez való hozzáférés, az előmenetel és a munkakörülmények tekintetében a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód kizárja az olyan nemzeti szabályokat, mint amilyenek a jelenlegi ügy tárgyát is képezik, amelyek – amikor az előléptetésre kiválasztott különböző nemű jelöltek azonos képesítéssel rendelkeznek – automatikusan elsőbbséget adnak a nőknek azokban az ágazatokban, amelyben a nők alulreprezentáltak; az alulreprezentáltság akkor áll fenn, amikor a nők aránya az adott személyzeti csoportban vagy a szervezeti ábrában előírt adott funkcionális szinteken nem éri el az egyes bérkosarakba tartozó személyzet felét.”

A „Marschall” ügyben hozott ítéletében a Bíróság a következőképpen ítélt:

„Az a nemzeti szabály, amely a szakmai alkalmasságuk, a szakértelmük és a szakmai teljesítményük alapján azonos képesítésű férfi és női jelöltek esetén előírja, hogy a nőket elsőbbség illeti meg az előmenetel terén a közszolgálat olyan ágazatában, amelyben az adott beosztás szintjén a nők száma a férfiakénál alacsonyabb, kivéve, ha a férfi jelölt személyéhez kapcsolódó indokok ez utóbbi felé billentik a mérleget, nem ellentétes a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód” elvével „feltéve, hogy:

- minden egyedi esetben biztosítja a női pályázókkal azonos képesítéssel rendelkező férfi pályázók számára, hogy a pályázat olyan objektív elbírálásban részesüljön, amely figyelembe veszi a jelöltek személyéhez fűződő valamennyi szempontot, és kizárja a női pályázók számára biztosított előnyt, amennyiben egy vagy több szempont a férfi pályázó felé billenti a mérleget, valamint

- e szempontok a női pályázókkal szemben nem hátrányosan megkülönböztető jellegűek.”

A petíció benyújtója által említett mindkét esetben az Európai Bíróság az 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (1) és (4) bekezdésére hivatkozik. E rendelkezések már nincsenek hatályban. A foglalkoztatás terén a nem alapuló megkülönböztetés tilalmát, amelyet a 76/207/EGK irányelv 2. cikkének (1) bekezdése írt elő, immár a 2006/54/EK irányelv 14. cikke szabályozza. Eközben azt a lehetőséget, hogy intézkedéseket lehet elfogadni a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség előmozdítására, amelyről a 76/207/EGK irányelv 2. cikkének (4) bekezdése rendelkezett, immár az EUMSZ. 157. cikkének (3) bekezdése (az EK SZ. korábbi 141. cikke) írja elő.

Az ügy elemzése

A Bizottság véleménye szerint a petíció benyújtójának állításai nem helytállóak, vagy legalábbis nem indokolják a jogsértési eljárás megindítását Spanyolországgal szemben. Előzetes megjegyzésként megemlíthető, hogy a petíció olyan kérdést érint, amelyet az Európai Unió nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó jogszabályai szabályoznak, mivel az önálló vállalkozói tevékenység megkezdésével kapcsolatos helyzettel foglalkozik, amelyet a 2006/54/EK irányelv idézett 14. cikke is megemlít.

A petíció benyújtója azzal érvel, hogy a spanyol Kulturális Minisztérium 2834/2009. sz. rendelete két okból is megsérti az uniós jogot.

Egyrészt a petíció benyújtója azzal érvel, hogy a rendelkezés nem garantálja a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatban a pozitív hatást.

Másrészt azt állítja, hogy a rendelkezés megsérti a nemi alapú megkülönböztetést tiltó elvet. Alternatív javaslatot is tesz az állítólagos probléma megoldására.

A petíció benyújtójának első érvével kapcsolatban megjegyzendő, hogy az uniós jog nem követeli meg, hogy a tagállamok a nőket támogató pozitív intézkedéseket fogadjanak el.

Ahogy az EUMSZ. fent említett 157. cikkének (4) bekezdése világosan előírja, a tagállamok elfogadhatnak ilyen intézkedéseket, de ezt nem kötelesek megtenni. Következésképpen ha egy tagállam nem fogad el nőket támogató pozitív intézkedéseket, illetve ha az elfogadott intézkedések nem elég nagyra törőek vagy hatékonyak, azzal a tagállam nem sérti meg az uniós jogot.

A petíció benyújtójának második érvével kapcsolatban több szempontot is ki kell emelni. Először is, a 2834/2009. sz. rendelet 28. cikkének (2) bekezdésében a nőknek biztosított elsőbbség nem kérdőjelezi meg a finanszírozott projekt minőségét, mivel a döntést mindig két egyformán jó minőségű projekt között hozzák meg, amelyek ugyanannyi pontot kaptak a minőségértékelésben.

Emellett ugyanezen rendelkezés értelmében ezen esetleges elsőbbség – amennyiben alkalmazzák – automatikusan megszűnik, ha egyenlőség alakul ki a támogatott projektek teljes számában. Ezért a kifogásolt elsőbbség eredményeképpen azon emberek körében, akik ugyanolyan jó minőségű projektekkal rendelkeznek, azoknak a nőknek a száma, akiknek projektjeit finanszírozzák, sohasem haladja meg a férfiak projektjeinek számát.

A petíció benyújtója rámutat továbbá arra, hogy a spanyol filmiparban nagy az egyenlőtlenség a férfiak és nők között.

Végezetül pedig meg kell említeni, hogy a petíció benyújtója által javasolt alternatív rendszer nem javítaná a helyzetet. Ez akkor sem következne be, ha egyetértenének a petíció benyújtójával, és az egyenlő bánásmód elvének formális értelmezését követnék. Ez utóbbi szempontból a legrosszabb szemmel láthatólag az, hogy a helyzet valójában romlana, ha elfogadnák a petíció benyújtójának alternatív javaslatait.

Valójában a petíció benyújtója által bírált jelenlegi rendszer biztosítja a finanszírozott projektek minőségét, mivel csak akkor ad elsőbbséget a nőknek, ha a finanszírozásra benyújtott projektek minősége azonos.

Ezzel szemben, ha a Bizottság helyesen értelmezi a petíció benyújtójának javaslatát, úgy tűnik, hogy az általa javasolt alternatív javaslat még abban az esetben is elsőbbséget adna a nőknek, ha a projektjeiket gyengébb minőségűnek tartják a férfiakénál. Ez az értékelés röviden a következőképpen fejthető ki:

Ahogy a petíció benyújtója az alternatív rendszerben javasolta, „minden egyes támogatási forma esetében egyedi pontrendszert alakítsanak ki azon projektek tekintetében, amelyeknek női rendezői vagy producerei vannak, illetve a forgatókönyv szerzője nő”. Azok a filmprojektek, amelyek rendezője, forgatókönyvírója vagy producere nő, további 5 pontot kapna, ha az említett körülmények valamelyike fennáll, 8 pontot, ha két körülmény, és 10 pontot, ha az összes körülmény fennáll.

E rendszer a következő helyzethez vezethet:

Az egyenlőség szempontjából értékelve a csak férfiak által előterjesztett projektek 45 pontot kapnak. Eközben a csak nők által előterjesztett projektek minőségére 40 pontot adnak.

Azonban a javasolt rendszer szerint a férfiak projektjeit a támogatási rendszer nem finanszírozná, míg a nők projektjeit igen. Ez azért lenne így, mert a nők projektjei további 10 pontot kapnának csak azért, mert nők vesznek benne részt, annak ellenére, hogy kevésbé jók, mint más projektek.

Végül, de nem utolsósorban a 2006/54/EK irányelv megköveteli, hogy a tagállamok bírósági és/vagy közigazgatási eljárásokat léptessenek életbe annak érdekében, hogy minden olyan személy, aki úgy ítéli meg, hogy megkülönböztetést alkalmaztak vele szemben, jogorvoslatért folyamodhasson.

Spanyolország a „Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres” című jogszabállyal ültette át ezt az irányelvet a nemzeti jogba.

A tagállamok feladata annak biztosítása, hogy a közösségi jogszabályokat helyesen és hatékonyan ültetik át saját nemzeti jogrendjükbe. A Szerződések őreként a Bizottság szoros figyelemmel kíséri a közösségi jog nemzeti szintű végrehajtását, és meghozza az EK-Szerződésben előírt szükséges intézkedéseket, amennyiben megállapítják, hogy egy tagállam megsérti a közösségi jogot.

Azonban ha az átültetés helyes, ahogy Spanyolország esetében is, akkor a magánszemély feladata, hogy a nemzeti jogban előírtak szerint bírósági eljárást kezdeményezzen és megtámadja az esetleges jogsértéseket a nemzeti bíróságon, amennyiben úgy véli, hogy megkülönböztetést alkalmaztak vele szemben. Az egyes ügyekben az irányelvek alkalmazásának ellenőrzése a nemzeti joghatóság feladata.

A Bizottság véleménye szerint a rendelkezésre álló információk alapján nem tűnik ki, hogy a vitatott nemzeti intézkedés egyértelműen ellentétes az alkalmazandó uniós jog követelményeivel.

Ráadásul ebben az adott ügyben, amely egy rendkívül összetett kérdést érint, csak a nemzeti bíróságok vannak abban a helyzetben, hogy az ügy valamennyi lényeges tényállását megvizsgálják.

Ezért a Bizottság nem kezdeményez jogsértési eljárást Spanyolországgal szemben az állampolgár által feltételezett tények alapján.

Következtetések

A Bizottság alaposan megvizsgálta a petíció benyújtójának állításait. A rendelkezésre álló információk alapján nem tűnik ki, hogy a vitatott nemzeti intézkedés egyértelműen ellentétes lenne az alkalmazandó uniós jog követelményeivel.

Ezért a Bizottság nem kezdeményez jogsértési eljárást Spanyolországgal szemben az állampolgár által feltételezett tények alapján.

Mindenesetre Spanyolországban rendelkezésre állnak az ahhoz szükséges jogi eszközök, amelyekkel a polgárok meg tudják védeni jogaikat az uniós jog alkalmazandó szabályai értelmében vett nemek közötti egyenlőség terén, amely szabályok felölelik az Európai Bíróság idevágó ítélkezési gyakorlatát is.