



24.6.2010

KOMUNIKAT DLA POSŁÓW

Dotyczy: Petycji 1894/2009, którą złożyła Cristina Andreu (Hiszpania) w imieniu „Asociación de mujeres cineastas y de medios audiovisuales, CIMA”, w sprawie pozytywnej dyskryminacji, jaką hiszpańskie ministerstwo kultury w ramach nowych zasad pragnie wprowadzić w dziedzinie pomocy publicznej dla przemysłu filmowego

1. Streszczenie petycji

Składająca petycję twierdzi, że w swoim nowym rozporządzeniu (rozporządzenie hiszpańskiego Ministerstwa Kultury nr 2834/2009 z dnia 19 października 2009 r.) Ministerstwo Kultury zmieniło warunki przyznawania pomocy publicznej dla przemysłu filmowego. Przedmiotowe warunki są ustalane w oparciu o pewną pozytywną dyskryminację i sprawiają, że faworyzowane są projekty autorstwa kobiet. Zdaniem składającej petycję kryteria te są sprzeczne z orzecznictwem ETS w sprawach C-450/93 i C409/95, ponieważ automatycznie promują kobiety, które wcześniej były na obiektywnie równej pozycji z mężczyznami.

2. Dopuszczalność

Petycja uznana została za dopuszczalną dnia 29 marca 2010 r. Zwrócono się do Komisji, aby dostarczyła informacje (art. 202 ust. 6 Regulaminu).

3. Odpowiedź Komisji, otrzymana dnia 24 czerwca 2010 r.

Petycja

Składająca petycję twierdzi, że rozporządzenie hiszpańskiego Ministerstwa Kultury narusza prawo Unii Europejskiej dotyczące równouprawnienia płci.

Chodzi o rozporządzenie nr 2834/2009 z dnia 19 października 2009 r., określające zasady

przyznawania pomocy publicznej przemysłowi filmowemu.

Składająca petycję poddaje krytyce w szczególności art. 28 tego rozporządzenia, który brzmi:
„Artykuł 28. Ocena projektów

1. Jak określono w art. 104, projekty są oceniane przez Komisję ds. Przyznawania Pomocy na Produkcję Scenariuszy i Opracowywanie Projektów Filmowych, która – zgodnie z procedurami i mechanizmami ustanowionymi na mocy wyżej wspomnianego artykułu – poddaje ocenie według maksymalnych odnośnych wartości następujące elementy:

- a) oryginalność i jakość proponowanego projektu filmu fabularnego: do 45 punktów. W tym przypadku 20 punktów zostanie przyznanych, jeśli dany projekt będzie opierał się na scenariuszu, który powstał z wykorzystaniem finansowania uzyskanego na mocy art. 19;
- b) budżet, jego dostosowanie do danego projektu i plan finansowania: do 25 punktów;
- c) zdolność kredytowa producenta wraz z dokumentacją finansową i ewidencją handlową spółki produkującej dany film oraz jej spółek stowarzyszonych: do 25 punktów;
- d) jeśli reżyserem filmu jest kobieta, która wcześniej nie wyreżyserowała żadnego filmu fabularnego: 5 punktów.

2. Ocena opisana w lit. a) poprzedniego ustępu jest przeprowadzana oddzielnie, z zachowaniem anonimowości wnioskodawcy. W razie konieczności wyboru między dwoma projektami, które w wyniku tej oceny uzyskały taką samą liczbę punktów, przed poddaniem ocenie pozostałych elementów pierwszeństwo uzyska projekt, którego reżyserem lub scenarzystą jest kobieta. Zasada ta – w stosownych przypadkach – będzie stosowana kolejno do projektów, poczynając od tych, które uzyskały największą liczbę punktów. Automatycznie przestanie ona być stosowana, gdy osiągnięta zostanie równowaga w łącznej liczbie projektów, którym przyznano finansowanie”.

Składająca petycję przypomina, że w Hiszpanii panuje bezsprzeczny znaczny brak równości kobiet i mężczyzn w przemyśle filmowym. Przytacza ona niedawno przeprowadzone badanie, w którym stwierdza się, że jedynie 7% filmów produkowanych w Hiszpanii jest reżyserowanych przez kobiety, jedynie 15% to filmy, do których scenariusze napisały kobiety, i jedynie 21% filmów zostało wyprodukowanych przez kobiety.

Z dwóch powodów składająca petycję poddaje jednak krytyce działania pozytywne, jakie przewidziano w wyżej wspomnianym rozporządzeniu ministerialnym.

Z jednej strony składająca petycję twierdzi, że nie gwarantują one pozytywnych skutków, jeśli chodzi o brak równouprawnienia płci, głównie z uwagi na to, że nie określono w nich jasnych założeń ani metod monitorowania i oceny.

Z drugiej strony składająca petycję twierdzi, że mogą one doprowadzić do „indywidualnej konkurencji między mężczyznami i kobietami” oraz że będą mogły być podważane z uwagi na naruszanie zasady równości szans. Składająca petycję utrzymuje, że działania te naruszają prawo Unii Europejskiej, w szczególności zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoich wyrokach z dnia 17 października 1995 r., sprawa C-450/93, Kalanke, oraz z dnia 11 listopada 1997 r., sprawa C-409/95, Marschall.

Składająca petycję domaga się zamiast tego przyjęcia środków specjalnego wsparcia dla kobiet. Przedstawia następującą alternatywną sugestię:

„We wniosku przedstawionym przez CIMA (...) stanowi się, że w przypadku każdej formy pomocy należy stworzyć specjalny system punktacji dla projektów, które są reżyserowane przez kobiety, których producentami są kobiety lub których scenarzystami są kobiety. Dokładniej w ramach tego systemu powinno się przyznawać: 5 punktów w każdym z następujących przypadków: jeśli dany film ma być reżyserowany przez kobietę, jeśli jego scenariusz został napisany przez kobietę lub jeśli jego producentem ma być kobieta, która jest

uprawniona do co najmniej 60% praw własności do filmu, i/lub jeśli producentem wykonawczym jest kobieta; 8 punktów w przypadku spełnienia dwóch z powyższych warunków i 10 punktów w przypadku spełnianie wszystkich powyższych warunków”.

Do Komisji trafiła podobna skarga od CIMA, w czasie gdy rozpatrywała ona ocenę pomocy państwa w postaci wyżej wspomnianego środka. W swojej decyzji N587/09 w sprawie pomocy państwa¹ Komisja rozpatrzyła krytyczne uwagi wyrażone przez CIMA i odnotowała, że „(...) w prawie UE nie ma żadnego zapisu nakładającego na państwa członkowskie obowiązek przeznaczania połowy środków wsparcia dla kinematografii na filmy realizowane przez kobiety”.

Prawo Unii Europejskiej

W art. 157 ust. 3 TFUE stwierdza się, że:

„1. Każde Państwo Członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

(...)

3. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasadę równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

4. W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.

Dyrektywa Rady 2006/54/WE wprowadza zakaz dyskryminacji ze względu na płeć w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

W art. 14 tej dyrektywy stwierdza się, że:

„1. Zakazuje się wszelkiej bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć w sektorze prywatnym i publicznym, w tym w instytucjach publicznych, w odniesieniu do:

a) warunków dostępu do zatrudnienia, do prowadzenia działalności na własny rachunek oraz wykonywania zawodu, w tym kryteriów selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od rodzaju działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, włącznie z awansem zawodowym;

b) dostępu do wszystkich rodzajów i szczebli doradztwa zawodowego, szkolenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowywania pracowników, w tym praktycznego doświadczenia zawodowego;

c) warunków zatrudnienia i pracy, w tym zwolnień, a także wynagrodzenia, jak przewidziano w art. 141 traktatu;

d) członkostwa i uczestniczenia w organizacji pracowników lub pracodawców bądź w jakiegokolwiek organizacji, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami, jakie dają tego typu organizacje (...).”

Z kolei w dyrektywie 2006/54/WE nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia procedur sądowych i/lub administracyjnych w celu umożliwienia osobom, które

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

uważają się za dyskryminowane, ubiegania się o uzyskanie zadośćuczynienia.

W celu zrozumienia argumentów składającej petycję należy również przypomnieć orzeczenia Trybunału w sprawach, do których składająca petycję się odwołuje.

W swoim wyroku w sprawie „Kalanke” Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, co następuje:

„(...) zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak w przedmiotowej sprawie, które w przypadku gdy kandydaci różnych płci brani pod uwagę do awansu mają takie same kwalifikacje, z założenia daje pierwszeństwo kobietom w sektorach, w których są one niedostatecznie reprezentowane, przy czym niedostateczna reprezentacja jest rozumiana jako istniejąca tam, gdzie kobiety nie stanowią co najmniej połowy pracowników w indywidualnych przedziałach płacowych w odnośnej grupie pracowników lub na szczeblach funkcyjnych przewidzianych w schemacie organizacyjnym”.

W swoim wyroku w sprawie „Marschall” Trybunał orzekł, co następuje:

Zasada „równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zobowiązującemu, w sektorze publicznym, w dziedzinach, w których liczba kobiet na określonym szczeblu w hierarchii stanowisk jest niższa od liczby mężczyzn, do awansowania w pierwszej kolejności kobiet w sytuacji równych zdolności, kompetencji i wyników w pracy kandydatów płci żeńskiej i męskiej, chyba że względy związane z osobą kandydata płci męskiej przemawiają na jego korzyść, pod warunkiem że:

- w każdym indywidualnym przypadku gwarantuje ono kandydatom płci męskiej mającym takie same kwalifikacje jak kandydaci płci żeńskiej, że kandydatury zostaną ocenione w sposób obiektywny, z wzięciem pod uwagę wszystkich kryteriów dotyczących osoby kandydata i z możliwością pominięcia pierwszeństwa przysługującego kobietom, gdy jedno lub większa liczba kryteriów przechyla szalę na korzyść kandydata płci męskiej, oraz
- kryteria te nie mają charakteru dyskryminacyjnego w stosunku do kobiet”.

W obydwu sprawach przywołanych przez składającą petycję Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odwołuje się do art. 2 ust. 1 i 4 dyrektywy Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. Przepisy te przestały już obowiązywać. Zakaz dyskryminacji za względu na płeć w dziedzinie zatrudnienia zawarty w art. 2 ust. 1 dyrektywy 76/207/EWG jest teraz określony w art. 14 dyrektywy 2006/54/WE. Jednocześnie możliwość przyjmowania środków zmierzających do propagowania równości szans mężczyzn i kobiet, która była określona w art. 2 ust. 4 dyrektywy 76/207/EWG, jest obecnie zawarta w art. 157 ust. 3 TFUE (dawny artykuł 141 TWE).

Analiza sprawy

Zdaniem Komisji zarzuty składającej petycję nie są słuszne lub co najmniej nie uzasadniają wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Hiszpanii.

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotowa petycja dotyczy kwestii związanej z prawem Unii Europejskiej w zakresie równouprawnienia płci, ponieważ odnosi się do dostępu do prowadzenia działalności na własny rachunek, o którym mowa w wyżej wspomnianym art. 14 dyrektywy 2006/54/WE.

Składająca petycję twierdzi, że rozporządzenie nr 2834/2009 hiszpańskiego Ministerstwa Kultury narusza prawo UE z dwóch powodów.

Z jednej strony twierdzi ona, że nie gwarantuje ono pozytywnego wpływu na równouprawnienie płci.

Z drugiej strony utrzymuje, że narusza ono zakaz dyskryminacji ze względu na płeć. Przedstawia ona także alternatywne zalecenia dotyczące rozwiązania tego rzekomego problemu.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu składającej petycję należy zauważyć, że prawo Unii Europejskiej nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyjmowania środków przewidujących pozytywne działania na korzyść kobiet. Jak jasno określono w wyżej wspomnianym art. 157 ust. 4 TFUE, państwa członkowskie mają prawo przyjmować takie środki, ale nie mają takiego obowiązku. W związku z tym jeśli dane państwo członkowskie nie przyjmuje środków przewidujących pozytywne działania na korzyść kobiet lub jeśli przyjmowane środki nie są wystarczająco ambitne lub skuteczne, państwo to nie narusza prawa Unii Europejskiej.

W odniesieniu do drugiego zarzutu składającej petycję należy podkreślić kilka aspektów.

Przede wszystkim udzielenie pierwszeństwa kobietom, określone w art. 28 ust. 2 hiszpańskiego rozporządzenia nr 2834/2009, nie wiąże się z podaniem w wątpliwość jakości finansowanych projektów, ponieważ wybór w każdym przypadku będzie dokonywany między dwoma projektami o takiej samej jakości, tj. takimi, które w rezultacie oceny jakości uzyskały taką samą liczbę punktów.

Ponadto, zgodnie z tym samym przepisem, to ewentualne pierwszeństwo – w stosownych przypadkach – nie będzie miało zastosowania, jeśli łączna liczba projektów, którym przyznano finansowanie, będzie taka sama wśród kobiet i mężczyzn. W związku z tym wśród osób przedstawiających tak samo dobre projekty łączna liczba kobiet, których projekty uzyskały finansowanie, nigdy nie będzie przekraczała liczby projektów autorstwa mężczyzn, co jest rezultatem warunkowego pierwszeństwa.

Składająca petycję wskazuje ponadto, że w hiszpańskim przemyśle filmowym panuje ogromny brak równości mężczyzn i kobiet.

Wreszcie należy zauważyć, że alternatywny system zasugerowany przez składającą petycję nie poprawiłby sytuacji. Nie stałoby się tak, nawet gdyby zgodzić się ze składającą petycję i przyjąć formalistyczną interpretację zasady równego traktowania. Co gorsza, jeśli uwzględnić tę ostatnią perspektywę, wydaje się, że sytuacja rzeczywiście mogłaby ulec pogorszeniu, gdyby alternatywne zalecenia składającej petycję zostały przyjęte.

W rzeczywistości istniejący system, krytykowany przez składającą petycję, gwarantuje jakość finansowanych projektów, ponieważ daje kobietom pierwszeństwo wyłącznie jeśli projekty, które przedstawiono w celu uzyskania finansowania, są takiej samej jakości.

Jednak jeśli Komisja dobrze zrozumiała propozycję składającej petycję, wydaje się, że zasugerowany przez nią alternatywny system mógłby dawać pierwszeństwo kobietom nawet gdyby jakość projektów ich autorstwa została uznana za niższą niż jakość projektów autorstwa mężczyzn. Ocena ta może zostać skrótowo opisana w następujący sposób:

Jak sugeruje składająca petycję, w ramach alternatywnego systemu „należy stworzyć specjalny system punktacji dla projektów, które są reżyserowane przez kobiety, których producentami są kobiety lub których scenarzystami są kobiety”. Projekty filmowe których reżyserami, producentami lub scenarzystami są kobiety, uzyskiwałyby dodatkowe 5 punktów, gdyby spełniony był jeden z tych warunków; 8 punktów, gdyby dwa z nich były spełnione, i 10 punktów, gdyby spełnione były wszystkie te warunki.

Taki system mógłby doprowadzić do powstania następującej sytuacji:

Podczas oceny jakości projekt autorstwa wyłącznie mężczyzn uzyskałby 45 punktów. Z kolei jakość projektu autorstwa wyłącznie kobiet oceniono by na 40 punktów. Jednak zgodnie z

zapropozowanym systemem projekt autorstwa mężczyzn nie uzyskałby finansowania z systemu pomocy, a projekt autorstwa kobiet takie finansowanie by uzyskał. Byłoby to spowodowane tym, że projekt autorstwa kobiet uzyskałby dodatkowe 10 punktów jedynie z uwagi na to, że w jego realizację zaangażowane są kobiety – pomimo niższej jakości w porównaniu z drugim projektem.

Wreszcie należy zauważyć, że w dyrektywie 2006/54/WE nakłada się na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia procedur sądowych i administracyjnych w celu umożliwienia osobom, które uważają się za dyskryminowane, ubiegania się o uzyskanie zadośćuczynienia.

Hiszpania transponowała tę dyrektywę ustawą „Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie prawidłowego i skutecznego wdrożenia prawodawstwa Wspólnoty do krajowego porządku prawnego. Komisja, jako strażniczka traktatów, dokładnie monitoruje wdrażanie prawa Wspólnoty na szczeblu krajowym i przedsięwzięcie niezbędne środki, jak przewidziano w traktacie WE, jeśli dane państwo członkowskie narusza prawo Wspólnoty.

Gdy jednak transpozycja jest prawidłowa, jak w przypadku Hiszpanii, to do osoby, która uważa się za dyskryminowaną, należy wszczęcie postępowania sądowego przewidzianego w prawie krajowym oraz rozpatrywanie ewentualnych przestępstw przed sądami krajowymi. Kontrolowanie zastosowania dyrektyw w indywidualnych przypadkach jest zadaniem krajowych jurysdykcji.

Zdaniem Komisji z dostępnych informacji nie wynika, że zakwestionowany krajowy środek stoi w wyraźnej sprzeczności z wymogami określonymi we właściwych aktach ustawodawczych Unii Europejskiej.

Ponadto w tym konkretnym przypadku, który dotyczy bardzo złożonego zagadnienia, jedynie sądy krajowe mogą przeanalizować wszystkie istotne aspekty tej sprawy.

W związku z tym na podstawie informacji przedstawionych przez składającą petycję Komisja nie zainicjuje postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Hiszpanii.

Wnioski

Komisja szczegółowo przeanalizowała zarzuty składającej petycję. Z dostępnych informacji nie wynika, że zakwestionowany krajowy środek stoi w wyraźnej sprzeczności z wymogami określonymi we właściwych aktach ustawodawczych Unii Europejskiej.

W związku z tym na podstawie informacji przedstawionych przez składającą petycję Komisja nie zainicjuje postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Hiszpanii.

W każdym razie w Hiszpanii istnieją niezbędne instrumenty prawne umożliwiające obywatelom dochodzenie swojego prawa równości płci w rozumieniu właściwych przepisów prawa Unii Europejskiej, w tym właściwego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.