



24.6.2010

COMUNICARE CĂTRE MEMBRI

Subiect: Petiția 1894/2009, adresată de Cristina Andreu, de cetățenie spaniolă, în numele „Asociației femeilor angajate în cinematografie și media audiovizuale, CIMA” (“Asociación de mujeres cineastas y de medios audiovisuales, CIMA”) privind discriminarea pozitivă pe care noua reglementare a Ministerului Culturii urmează să o introducă în ceea ce privește finanțările acordate de stat industriei cinematografice

1. Rezumatul petiției

Petiționara reclamă schimbarea efectuată de Ministerul Culturii în privința baremurilor cuprinse în noua decizie (Ordinul Ministerului Culturii nr. 2834/2009 din 19/10/2009) care face referire la acordarea finanțărilor de stat în industria cinematografiei. Baremurile respective se stabilesc în funcție de o anume discriminare pozitivă și se consideră că proiectele prezentate de către femei au o valoare mai mare. Potrivit petiționarei, criteriile încalcă jurisprudența Curții Europene de Justiție: cazurile C-450/93 și C-409/95, prin stabilirea promovării automate a femeilor care, anterior, se aflau în mod obiectiv la egalitate cu bărbații.

2. Admisibilitate

Declarată admisibilă la 29 martie 2010. Comisia a fost invitată să furnizeze informații [articolul 202, alineatul (6) din Regulamentul de procedură].

3. Răspunsul Comisiei, primit la 24 iunie 2010

Petiția

Petiționara susține că un ordin al ministerului spaniol al culturii încalcă dreptul Uniunii Europene privind egalitatea de gen. Acesta este Ordinul 2834/2009 din 19 octombrie 2009

reglementând acordarea ajutoarelor de stat în industria cinematografică.

Petiționara critică în special articolul 28 al ordinului, care prevede:

„1. Proiectele vor fi evaluate de Comisia privind ajutorul acordat producerii scenariilor și dezvoltării proiectelor de film conform articolului 104, care (Comisia), în conformitate cu procedurile și mecanismele stabilite de articolul menționat mai sus, va evalua următoarele aspecte conform ponderilor maxime relevante:

a) Originalitatea și calitatea proiectului de film artistic de lung metraj propus: până la 45 de puncte. În acest scop, va fi acordat un scor de 20 de puncte dacă proiectul se bazează pe un scenariu care a fost produs cu finanțare obținută în baza articolului 19.

b) Bugetul, adecvarea sa pentru proiect și planul de finanțare: până la 25 de puncte.

c) Evaluarea solvabilității producătorului împreună cu înregistrările financiare și comerciale ale companiei de producție și ale companiilor asociate acesteia: până la 25 de puncte.

d) Dacă regizorul filmului este o femeie care anterior nu a mai regizat un film artistic de lung metraj: 5 puncte.

2. Evaluarea descrisă în secțiunea a) din paragraful anterior se va face separat, menținându-se anonimatul solicitantului. În cazul alegerii între două proiecte care au obținut același număr de puncte în cadrul acestei evaluări, înainte de evaluarea celorlalte secțiuni, se va prefera proiectul al cărui regizor sau scenarist este o femeie. Dacă această preferință va deveni incidentă, se va aplica succesiv proiectelor începând cu acelea cu cel mai mare număr de puncte. Va înceta în mod automat să fie aplicată în situația în care se va ajunge la egalitatea dintre numărul total de proiecte acordate.”

Petiționara reamintește că există o inegalitate semnificativă și de necontestat între bărbați și femei în industria cinematografică din Spania. Aceasta citează un studiu recent care a concluzionat că doar 7% dintre filmele făcute în Spania au fost regizate de o femeie, doar 15% au beneficiat de un scenariu scris de o femeie și doar 21% au fost produse de o femeie. Cu toate acestea, petiționara critică acțiunile dogmatice prevăzute de ordinul ministerial menționat mai sus, din două motive.

Pe de o parte, petiționara argumentează că acestea nu reușesc să garanteze un impact pozitiv asupra inegalității dintre genuri, în mare parte pentru că le lipsesc obiectivele clare și metodele de monitorizare și evaluare.

Pe de altă parte, petiționara argumentează că ar putea să dea naștere unei concurențe individualizate între bărbați și femei, care ar putea fi atacată pe motive de încălcare a principiului oportunităților egale. Petiționara susține că acestea încalcă dreptul Uniunii Europene, în special interzicerea discriminării bazate pe diferența de gen astfel cum a fost interpretată de Curtea Europeană de Justiție în hotărârile sale din 17 octombrie 1995, cauza C-450/93, Kalanke și din 11 noiembrie 1997, cauza C-409/95, Marschall.

Petiționara cere mai degrabă măsuri specifice de susținere a femeilor. Aceasta face următoarea sugestie alternativă:

Solicitarea făcută de CIMA [...] este aceea ca pentru toate și fiecare dintre formele de ajutor, un sistem specific bazat pe puncte ar trebui stabilit pentru proiectele care sunt regizate sau produse de o femeie, ori au o femeie ca autor al scenariului. Mai exact, sistemul ar trebui să acorde: 5 puncte în oricare dintre următoarele cazuri: dacă filmul urmează să fie regizat de o femeie, dacă filmul beneficiază de un scenariu al cărui autor este o femeie ori dacă urmează să fie produs de o femeie care poate reclama 60 % din drepturile de proprietate asupra filmului și/sau dacă producătorul executiv este o femeie; 8 puncte dacă două dintre aceste situații sunt incidente și 10 puncte dacă sunt incidente trei dintre ele.

Comisia a primit o plângere similară și din partea CIMA la momentul în care evalua măsura menționată mai sus din perspectiva ajutoarelor de stat. În decizia sa referitoare la ajutoarele de

stat nr. 587/09¹, Comisia a luat în considerare opiniile critice exprimate de CIMA și a consemnat că "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."

Dreptul Uniunii Europene

Articolul 157 alineatul (3) TFUE prevede că:

„Fiecare stat membru asigură aplicarea principiului egalității de remunerare între lucrătorii de sex masculin și cei de sex feminin, pentru aceeași muncă sau pentru o muncă de aceeași valoare.

[...]

3. Parlamentul European și Consiliul hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă măsuri necesare pentru a asigura punerea în aplicare a principiului egalității șanselor și al egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește munca și locul de muncă, inclusiv a principiului egalității de remunerare pentru aceeași muncă sau pentru o muncă echivalentă.

4. Pentru a asigura în mod concret o deplină egalitate între bărbați și femei în viața profesională, principiul egalității de tratament nu împiedică un stat membru să mențină sau să adopte măsuri care să prevadă avantaje specifice menite să faciliteze exercitarea unei activități profesionale de către sexul mai slab reprezentat, să prevină sau să compenseze dezavantaje în cariera profesională.”

Directiva Consiliului 2006/54/CE interzice discriminarea pe motive de gen în chestiunile referitoare la angajare și ocupare.

În mod particular, articolul 14 al acestei directive prevede că:

„1. Se interzice orice discriminare directă sau indirectă pe criteriul sexului în sectoarele public sau privat, inclusiv organismele publice, în ceea ce privește:

(a) condițiile de acces la încadrare în muncă, la activitățile nesalariale sau la muncă, inclusiv criteriile de selecție și condițiile de recrutare, oricare ar fi ramura de activitate și la toate nivelurile ierarhiei profesionale, inclusiv în materie de promovare;

(b) accesul la toate tipurile și la toate nivelurile de orientare profesională, de formare profesională, de perfecționare și de reconversie profesională, inclusiv dobândirea unei experiențe practice în muncă;

(c) condițiile de încadrare în muncă și cele de muncă, inclusiv condițiile de concediere, precum și remunerația, astfel cum este prevăzut la articolul 141 din tratat;

(d) afilierea la și angajarea în cadrul unei organizații sindicale sau patronale sau în cadrul oricărei organizații ai cărei membri exercită o profesie dată, inclusiv avantajele oferite de acest tip de organizare.[...]

Pentru moment, Directiva 2006/54/CE solicită statelor membre să instituie proceduri administrative și/sau judiciare pentru a abilita persoanele care se consideră a fi discriminate să obțină remedierea unor asemenea situații. Pentru a înțelege argumentul petiționarei, este, de asemenea, necesar să reamintim hotărârile Curții în cazurile pe care aceasta le menționează.

În hotărârea sa în cauza „Kalanke”, Curtea Europeană de Justiție a hotărât că principiul tratamentului egal între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă, se opune reglementărilor naționale, cum sunt cele din prezenta cauză, care, în cazul candidaților cu

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

calificări egale dar de gen diferit preselectați în vederea promovării, acordă în mod automat prioritate femeilor în domenii unde ele sunt insuficient reprezentate, prin reprezentare insuficientă înțelegându-se faptul că femeile formează mai puțin de jumătate din personalul ce se regăsește fie pe statele de salarii referitoare la categoria respectivă de personal, fie în cadrul aceluiași nivel de funcții din organigramă.

În hotărârea sa în cauza „Marschall”, Curtea a hotărât că, în ipoteza în care există mai puțini candidați femei decât bărbați pentru ocuparea unui post relevant în sectorul serviciilor publice și atât candidații femei, cât și candidații bărbați sunt calificați în mod egal din punctul de vedere al adecvării pe post, competenței și activității profesionale, o normă națională care impune să se acorde prioritate promovării candidaților femei, cu excepția cazului în care motive specifice unui anumit candidat bărbat înclină balanța în favoarea acestuia, nu este înlăturată de principiul tratamentului egal între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și promovarea profesională, precum și condițiile de muncă, cu condiția ca:

- norma să garanteze, în fiecare caz în parte, candidaților de sex masculin având calificări egale cu cele ale candidaților de sex feminin că toate candidaturile fac obiectul unei aprecieri obiective care ia în considerare toate criteriile legate de persoana candidaților și înlătură prioritatea acordată candidaților de sex feminin în cazul în care unul sau mai multe dintre aceste criterii fac ca balanța să se încline în favoarea candidatului de sex masculin și
- astfel de criterii să nu fie discriminatorii față de candidații de sex feminin.

În ambele cauze menționate de petiționară, Curtea Europeană de Justiție se referă la articolul 2 alineatul (1) și la articolul 4 al Directivei Consiliului 76/207/CEE din 9 februarie 1976. Aceste dispoziții nu mai sunt în vigoare. Interzicerea discriminării bazate pe gen la ocuparea unor posturi, care era prevăzută în articolul 2 alineatul (1) al Directivei 76/207/CEE, este în prezent prevăzută în articolul 14 din Directiva 2006/54/CE. Pentru moment, posibilitatea de a adopta măsuri care să promoveze oportunități egale pentru bărbați și femei, care era prevăzută de articolul 2 alineatul (4) al Directivei 76/207/CEE, este acum prevăzută de articolul 157 alineatul (3) din TFUE (anterior articolul 141 din Tratatul CE).

Evaluarea cazului

Din punctul de vedere al Comisiei, susținerile petiționarei nu sunt corecte sau, cel puțin, nu justifică declanșarea unei proceduri de încălcare împotriva Spaniei.

Ca remarcă preliminară, ar putea fi sesizat că petiția se referă la o chestiune care cade sub incidența dreptului Uniunii Europene privind egalitatea de gen, din moment ce se referă la o situație privind accesul la o activitate desfășurată independent – care este menționată în articolul 14 al Directivei 2006/54/CE, citat mai sus.

Petiționara argumentează că Ordinul 2834/2009 al ministerului spaniol al culturii încalcă dreptul Uniunii Europene din două motive.

Pe de o parte, petiționara susține că acesta nu poate garanta un efect pozitiv asupra inegalităților de gen.

Pe de altă parte, ea argumentează că acesta încalcă interzicerea discriminării bazate pe gen. În plus, aceasta face sugestii alternative de rezolvare a pretensei probleme.

Referitor la primul argument al petiționarei, trebuie remarcat faptul că dreptul Uniunii Europene nu impune statelor membre adoptarea unor măsuri de acțiune specifică în favoarea femeilor. Așa cum prevede cu claritate articolul 157 alineatul (4) al TFUE mai sus menționat, statele membre pot adopta astfel de măsuri, dar nu sunt obligate să o facă. Ca urmare, dacă un stat membru nu adoptă măsuri de acțiune specifică în favoarea femeilor sau dacă măsurile pe

care le adoptă nu sunt suficient de ambițioase ori eficiente, acel stat membru nu încalcă dreptul Uniunii Europene.

Referitor la al doilea argument al petiționarei, există mai multe puncte care trebuie remarcate. În primul rând, preferința atribuită femeilor de articolul 28 alineatul (2) al Ordinului 2834/2009 nu pune sub semnul întrebării calitatea proiectelor finanțate, din moment ce alegerea se va face întotdeauna între două proiecte la fel de bune – care au obținut același număr de puncte în cadrul evaluării calitative.

Mai mult, conform aceleiași dispoziții, această eventuală preferință, în situația în care va deveni aplicabilă, va înceta automat să se aplice dacă se va ajunge la o situație de egalitate în numărul total de proiecte atribuite. Ca urmare, între persoanele cu proiecte la fel de bune, numărul total al femeilor ale căror proiecte sunt finanțate nu va fi niciodată superior celui al bărbaților – ca urmare a preferinței contestate.

Petiționara indică în continuare că există o inegalitate semnificativă între bărbați și femei în cadrul industriei cinematografice din Spania.

La final, trebuie remarcat că sistemul alternativ sugerat de petiționară nu ar îmbunătăți situația. Acest lucru nu s-ar întâmpla nici dacă cineva ar fi de acord cu petiționara și ar adopta o interpretare formală a principiului tratamentului egal. Mai grav, din această ultimă perspectivă se pare că situația s-ar deteriora dacă s-ar adopta sugestiile alternative ale petiționarei.

De fapt, sistemul actual criticat de petiționară asigură calitatea proiectelor finanțate, din moment ce acordă prioritate femeilor numai în ipoteza în care proiectele prezentate în vederea finanțării sunt de aceeași calitate.

Cu toate acestea, dacă Comisia a înțeles corect propunerea petiționarei, reiese că sistemul alternativ sugerat de aceasta ar putea prefera femeile chiar și în cazul în care proiectele lor sunt considerate a fi de o calitate inferioară în raport cu cele ale bărbaților. Această evaluare poate fi explicată pe scurt în următoarea manieră.

După cum sugerează petiționara, în sistemul alternativ trebuie stabilit un sistem specific pe puncte pentru proiectele care sunt regizate sau produse de o femeie sau au o femeie ca autor al scenariului. Proiectele de film în care femeile sunt regizor, scenarist sau producător ar primi 5 puncte suplimentare în cazul incidenței uneia dintre situații, 8 puncte suplimentare în cazul incidenței a două dintre situații și 8 puncte dacă toate cele trei condiții sunt îndeplinite.

Acest sistem ar putea conduce la producerea următoarei situații.

La evaluarea egalității, un proiect propus de bărbați obține 45 de puncte. În același timp, calității unui proiect prezentat de femei i se acordă 40 de puncte. Cu toate acestea, conform sistemului propus, proiectul bărbaților nu va fi finanțat de acest sistem de ajutor, în schimb, cel al femeilor va fi finanțat. Acest lucru s-ar întâmpla pentru că proiectul femeilor ar primi 10 puncte în plus numai fiindcă în el au fost implicate femei, chiar dacă, din punct de vedere calitativ, i-ar fi inferior celuilalt proiect.

În cele din urmă, dar nu și în ultimul rând, trebuie observat faptul că Directiva 2006/54/CE obligă statele membre să înființeze proceduri judiciare și/sau administrative pentru a permite persoanelor care se consideră discriminate să obțină remedierea unor astfel de situații. Spania a transpus directiva prin "Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres".

Statele membre sunt responsabile pentru asigurarea punerii în aplicare corecte și eficiente a legislației comunitare în propria lor ordine juridică națională. În calitate de gardian al Tratatelor, Comisia monitorizează îndeaproape punerea în aplicare a dreptului comunitar la nivel național și ia măsurile necesare prevăzute de Tratatul CE, în ipoteza în care statele membre încalcă dreptul comunitar.

Cu toate acestea, atunci când transpunerea este corectă, ca în cazul Spaniei, rămâne la latitudinea persoanelor care cred că au fost discriminate să inițieze procedurile legale prevăzute de legislația națională și să conteste posibilele încălcări în fața instanțelor naționale. Controlul aplicării directivelor în cazurile individuale revine jurisdicțiilor naționale. Din punctul de vedere al Comisiei, nu reiese din informația pusă la dispoziție că măsura națională contestată este în mod clar contrară cerințelor impuse de dreptul Uniunii Europene aplicabil. Mai mult, în acest caz particular, care privește un subiect de mare complexitate, numai instanțele naționale se află în poziția de a examina toate împrejurările de fapt relevante ale cazului. De aceea, Comisia nu va iniția procedura de încălcare a obligațiilor împotriva Spaniei pe baza faptelor pretinse de către cetățean.

Concluzii

Comisia a examinat în profunzime susținerile petiționarei. Din informația aflată la dispoziție nu reiese că măsura națională contestată este în mod evident contrară cerințelor dreptului Uniunii europene aplicabil. De aceea, Comisia nu va iniția proceduri de încălcare împotriva Spaniei pe baza faptelor pretinse de către cetățean. În orice caz, în Spania există instrumentele legale necesare pentru ca cetățenii să-și poată apăra dreptul la egalitate bazată pe gen, în sensul atribuit acestuia de către normele juridice ale Uniunii Europene – care includ și jurisprudența relevantă a Curții Europene de Justiție pe această temă.