



Warszawa, 31 stycznia 2023 r.

Opinia w sprawie inicjatywy Komisji Europejskiej „Organy ds. równości – wiążące normy” i związanego z nią projektu dyrektywy [COM(2022) 689 final]

I. Zarys problematyki

Organy ds. równości mają za zadanie propagowanie równego traktowania poprzez pomoc ofiarom dyskryminacji, przeprowadzanie niezależnych badań, publikowanie niezależnych sprawozdań, czy formułowanie zaleceń. Dyrektywy unijne¹ wymagają od wszystkich państw członkowskich Unii oraz państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), aby posiadały wyznaczone organy ds. równości, których zadaniem jest promocja równego traktowania.

Organy ds. równości zostały po raz pierwszy ustanowione na mocy dyrektywy w sprawie wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (2000/43/WE). Powierzono im wówczas promocję równego traktowania poprzez pomoc ofiarom dyskryminacji, przeprowadzanie niezależnych ankiet, publikowanie niezależnych raportów i wydawanie rekomendacji w sprawach dyskryminacji. Trzy kolejne dyrektywy dotyczące równości powierzyły organom ds. równości te same zadania (promowanie równości) w ich odpowiednich dziedzinach: dyrektywa wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług - w dziedzinie towarów i usług (2004/113/WE), dyrektywa w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy – w dziedzinie zatrudnienia (2006/54/WE) oraz dyrektywa w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek – w dziedzinie samozatrudnienia

¹ Dyrektywa 2000/43/KE, Dyrektywa 2004/113/KE, Dyrektywa 2006/54/UE, Dyrektywa 2010/41/UE.

(2010/41/UE). Dwie ostatnie dodały dodatkową misję wymiany informacji z odpowiednimi organami europejskimi.

Na mocy ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (art. 18) w Polsce zadania te powierzone zostały Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania.

II. Organy ds. równości w praktyce

Aktualna inicjatywa KE motywowana jest wyzwaniami jakie związane są z funkcjonowaniem rzeczonych organów - jako że ich mandat, uprawnienia, status, niezależność, zasoby i skuteczność są różne w różnych krajach UE. Celem inicjatywy Komisji jest wzmocnienie organów ds. równości poprzez ustanowienie minimalnych norm dotyczących sposobu ich działania w odniesieniu do wszystkich aspektów dyskryminacji i obszarów objętych przepisami UE dotyczącymi równości.

Warto zwrócić uwagę, że inicjatywa jest odpowiedzią na apele samych organów ds. równości. Już w 2016 r. organizacja Equinet, czyli europejska sieć współpracy wyspecjalizowanych organów ds. równości podnosiła, że organy równościowe potrzebują skuteczniejszej regulacji. Wskazywano wówczas, że obecne prawodawstwo unijne nie gwarantuje organom równościowym pełnej niezależności, co przekłada się na brak efektywności i wystarczających uprawnień, aby skutecznie chronić ofiary dyskryminacji². W przygotowanym wówczas dokumencie „Opracowanie standardów dla organów ds. równości. Dokument roboczy sieci Equinet”³ autorzy wskazywali na problemy i ograniczenia wynikające z tego, że dyrektywy przewidują wyłącznie standardy minimalne w odniesieniu do kompetencji organów ds. równości oraz ich ograniczoną niezależność w działaniu. Prawo unijne nie gwarantuje im natomiast pełnej niezależności, skuteczności działania, wystarczających uprawnień i odpowiednich środków.

² BRPO, *Equinet: organy równościowe potrzebują skuteczniejszych regulacji*, 2016, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/equinet-organy-rownosciove-potrzebuj-skuteczniejszych-regulacji>, (dostęp: 27.01.2023).

³ *Opracowanie standardów dla organów ds. równości. Dokument roboczy sieci Equinet*, s. 2, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Standardy%20pracy%20organ%C3%B3w%20ds.%20r%C3%B3wnego%20traktowania%20%28w%20j%C4%99zyku%20polskim%29.pdf>, (dostęp: 27.01.2023).

Zarówno z opublikowanego w 2021 r. planu działania dla inicjatywy (wówczas jeszcze określanego jako *roadmap*)⁴ jak i z aktualnego projektu dyrektywy⁵ wynika, że organy ds. równości napotykają w obecnym stanie prawnym liczne przeszkody w działaniu.

III. Adekwatny dobór środków wobec zakresu kompetencji

Należy w tym miejscu jednoznacznie wskazać, że zakres zadań organów ds. równości *de facto* ogranicza się do promowania równości.

Komisja Europejska wskazuje, że problemy organów ds. równości, które chciałyby rozwiązać to m.in. zbyt duża swoboda państw w zakresie mandatu, uprawnień, niezależności, skuteczności i zasobów tych organów. W efekcie „większość organów ds. równości stoi przed wyzwaniem związanym z ich skutecznością podczas realizacji swoich misji”, a „między państwami członkowskimi istnieją istotne różnice w zakresie mandatu, uprawnień, niezależności, zasobów i skuteczności ich organów ds. równości, co skutkuje nierówną ochroną przed dyskryminacją w całej UE”. Co więcej, Unii „bardzo trudno jest monitorować/oceniać działanie organów ds. równości ze względu na ich dużą różnorodność i brak wiążących standardów minimalnych”, a „dane dotyczące równości gromadzone obecnie przez organy ds. równości nie pozwalają na właściwe monitorowanie działalności organów ds. równości ani stanu i ewolucji dyskryminacji w UE”⁶.

Podejście takie byłoby zrozumiałe, gdyby nie fakt, że organy ds. równości mają – jak wskazuje sama Komisja – za zadanie „propagowanie równego traktowania poprzez pomoc ofiarom dyskryminacji, przeprowadzanie niezależnych badań, publikowanie niezależnych sprawozdań, czy formułowanie zaleceń”.

Wobec tak nakreślonej misji wydaje się, że kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania tego typu organów są rzeczywiście odpowiednie zasoby (ludzkie i finansowe) oraz uprawnienia (dostęp do danych). Kwestie te uregulowane na poziomie unijnym rzeczywiście gwarantowałyby pewne minimalne standardy, można jednak wątpić, czy takie centralne unijne regulacje są faktycznie konieczne. To, że dziś różne państwa członkowskie UE mają

⁴ Plany działania – Ares(2021)4733543, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Organ-y-ds-rownosci-wiazace-normy_pl, (dostęp: 27.01.2023).

⁵ Proposal for a directive - COM(2022)689, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards_en, (dostęp: 30.01.2023), dalej jako: „projekt dyrektywy”.

⁶ Por. Zaproszenie do składania uwag, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards_en, (dostęp: 30.01.2023).

różnorodne, specyficzne, a co za tym idzie dostosowane do panującej w danym państwie kultury, zwyczajów i potrzeb nie musi oznaczać, że jest to niewłaściwe. Można raczej przyjąć wręcz przeciwnie – tak zindywidualizowane podejście w regulacjach prawnych jest co do zasady korzystne.

Wprowadzenie odgórnych, jednolitych regulacji narzuconych wszystkim państwom członkowskim umożliwi UE sprawowanie całkowitej kontroli nad tymi organami i agregowanie danych o „stanie i ewolucji dyskryminacji UE”⁷. Odbije się to natomiast negatywnie na niezwykle istotnej kwestii jaką jest zrozumienie specyfiki i kultury danego regionu, jakie w tej chwili cechuje poszczególne organy ds. równości.

IV. Projekt dyrektywy

IV.I. Niezależność

W myśl art. 3 projektu dyrektywy „państwa członkowskie podejmują działania zapewniające, aby organy ds. równości były niezależne i wolne od zewnętrznych wpływów podczas wypełniania zadań i wykonywania kompetencji, w szczególności w odniesieniu do ich struktury prawnej, rozliczalności, budżetu, personelu i kwestii organizacyjnych”. Ponadto państwa członkowskie winny zapewnić „przejrzyste przepisy i zabezpieczenia dotyczące wyboru, mianowania, odwoływania oraz możliwego konfliktu interesów pracowników organów ds. równości, w szczególności osób na stanowiskach kierowniczych, tak aby zagwarantować ich kompetencje i niezależność”. Postanowienia te nie budzą istotnych zastrzeżeń.

W ustępie 3 wskazano, że „państwa członkowskie „zapewniają odpowiednie zabezpieczenia, w szczególności dotyczące struktury wewnętrznej organów ds. równości, aby zagwarantować niezależne wykonywanie ich kompetencji, zwłaszcza gdy niektóre ich kompetencje wymagają bezstronności, a inne dotyczą wsparcia dla ofiar”, a w ust. 4., że „państwa członkowskie zapewniają odpowiednie zabezpieczenia w strukturze wewnętrznej organów wielozadaniowych, aby zagwarantować niezależne wykonywanie ich kompetencji w dziedzinie równości”.

Niezależność jest niewątpliwie podstawowym elementem umożliwiającym organom ds. równości należyte funkcjonowanie oraz wykonywanie powierzonych im zadań. Przepis ten

⁷ Por. Zaproszenie do składania uwag.

wprowadza ogólny obowiązek zagwarantowania niezależności organów ds. równości, podczas gdy przepisy dyrektyw równościowych wymagają jedynie, aby organy te działały niezależnie w ramach wykonywania swoich kompetencji. **Przepis ten może uderzyć w niektóre organy ds. równości, które – podobnie jak w przypadku Polski, są częścią większych podmiotów, takich jak krajowe instytucje praw człowieka czy rzecznicy praw obywatelskich.**

Obawa Komisji o wystąpienie konfliktu między poszczególnymi kompetencjami pod względem zasobów – zwłaszcza gdy kompetencje dotyczące równouprawnienia dodano do innych kompetencji – oraz pod względem wykonywania uprawnień wydają się nie być uzasadnione wobec projektowanych dalej przepisów gwarantujących organom ds. równości zapewnienie im wystarczających zasobów (ludzkich, finansowych, technicznych).

Ingerencja w wewnętrzny sposób funkcjonowania instytucji, które łączą w sobie kilka zbieżnych co do zasady funkcji może oznaczać znaczące utrudnienie ich działania, nie zaś jego poprawę.

IV.II. Zasoby

Art. 4 projektu dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby „każdy organ ds. równości był wyposażony w zasoby kadrowe, techniczne i finansowe niezbędne do skutecznego wypełniania wszystkich zadań i wykonywania wszystkich kompetencji, w odniesieniu do wszystkich przesłanek i wszystkich dziedzin dyskryminacji objętych zakresem dyrektyw 79/7/EWG, 2000/43/WE, 2000/78/WE i 2004/113/WE, w tym w przypadku rozszerzenia kompetencji, zwiększenia liczby skarg i kosztów postępowań spornych oraz w przypadku stosowania systemów zautomatyzowanych”. Ponadto, w przypadku gdy organ ds. równości jest częścią organu odpowiedzialnego za kilka obszarów kompetencji, ust. 1 ma zastosowanie w szczególności do kompetencji w obszarze równości oraz do odnośnego personelu i systemów.

Regulacja ta jest niezwykle szeroka, a jej skutki finansowe dla budżetu państw członkowskich są nieprzewidywalne. Adekwatnym rozwiązaniem kwestii niedostatecznych zasobów finansowych (a także ludzkich i technicznych) umożliwiającym prawidłową pracę organów ds. równości jest **wprowadzenie obligatoryjnego projektowania budżetu takiego organu**. Budżet taki, o ile precyzyjnie wskazywałby koszty i zapotrzebowanie pracy organu w poszczególnych kwestiach i prawidłowo je motywował, podlegałby zatwierdzeniu, a ewentualne nieprawidłowości lub nieścisłości mogłoby być przedmiotem wyjaśnień z jednostką nadrzędną. **Co istotne jednak, to zobligowanie organów ds. równości do realizacji zaplanowanego budżetu oraz poddawanie**

go regularnemu wewnętrznemu (na poziomie państwowym) audytowi oraz brak możliwości jego korekty w ciągu roku.

IV.III. Monitorowanie

Art. 16 projektu dyrektywy zakłada, że Komisja w drodze aktu wykonawczego określi wykaz wspólnych wskaźników służących do pomiaru skutków praktycznych niniejszej regulacji.

Podczas opracowywania wskaźników Komisja może zasięgnąć rady Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) oraz Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE). Wykaz wskaźników będzie obejmował: zasoby, niezależne funkcjonowanie, działania i skuteczność organów ds. równości oraz wszelkie zmiany w ich kompetencjach, uprawnieniach lub strukturze. Komisja przeprowadzi konsultacje z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, oraz uwzględni wskaźniki opracowane przez Equinet. Artykuł ten nakłada również na państwa członkowskie obowiązek przekazywania Komisji co 5 lat wszystkich istotnych informacji dotyczących wdrożenia dyrektywy w oparciu o wyżej wymienione wskaźniki, aby umożliwić Komisji dokonanie przeglądu wdrażania dyrektywy i sporządzenie sprawozdania z jej wdrażania.

Regularne monitorowanie przez Komisję pracy organów ds. równości, o ile rzeczywiście miałyby się odbywać zgodnie z wykazem **wspólnie opracowanych przez państwa członkowskie i jednomyślnie zaakceptowanych** wskaźników jest rozwiązaniem w prawidłowy sposób balansujący pomiędzy funkcją kontrolną a pozostawieniem autonomii organów i państw członkowskich. **Możliwość oceny nie może jednak oznaczać możliwości nakładania sankcji, powinna stanowić formę wyrażenia niewiążącego stanowiska.**

V. Rekomendacje

Należy się zgodzić z opiniami interesariuszy, którzy wskazali Komisji na szereg kwestii w przypadku których **przyjęcie bardziej rygorystycznych norm minimalnych dotyczących organów ds. równości powinno uwzględniać różnorodność tradycji prawnych w państwach członkowskich i respektować ich autonomię instytucjonalną⁸.**

W szczególności:

- a) nie należy nakładać wiążących uprawnień decyzyjnych (funkcja *quasi* sądowa) na wszystkie organy ds. równości. **Państwa członkowskie powinny mieć możliwość decydowania, czy powierzyć im wiążące uprawnienia decyzyjne oraz jak najlepiej zapewnić ich skuteczność.**
- b) nie należy tworzyć scentralizowanego systemu akredytacji organów ds. równości opartego na wzajemnej ocenie. **Wbrew projektowi dyrektywy, nie powinno dojść do takiej centralizacji nie tylko teraz, ale nigdy.** Zamiast tego regularne monitorowanie przez Komisję zgodnie z wykazem wskaźników powinno umożliwić ocenę stopnia, w jakim cele inicjatywy zostały osiągnięte, a jej wymogi spełnione przez państwa członkowskie. **Możliwość oceny nie może jednak oznaczać możliwości nakładania sankcji, a stanowić formę wyrażenia niewiążącego stanowiska.**
- c) aby zapewnić wszystkim potencjalnym ofiarom dostęp do usług organów ds. równości, ważny jest pewien stopień elastyczności. W przeciwieństwie jednak do propozycji zamieszczonej w projekcie, elastyczność ta nie musi mieścić się w zakresie fizycznej obecności tych organów na całym terytorium państw członkowskich, co sprzyjałoby sztucznemu rozbudowywaniu i tak silnie już rozbudowanych struktur urzędniczych. **Rozwiązaniem skutecznym, uniwersalnym i bardziej zoptymalizowanym finansowo jest stworzenie centrum telefonicznego, a wraz z nim stałych dyżurów telefonicznych. Ponadto sprawny i możliwie szybko odpowiadający kontakt telefoniczny i poprzez komunikatory oferowane przez platformy *social media* – które charakteryzują się**

⁸ Projekt dyrektywy, s. 17.

znaczną popularnością w społeczeństwie, w rzeczywistości z dużym prawdopodobieństwem będzie bardziej preferowaną przez beneficjentów formą kontaktu niż kontakt osobisty.

- d) państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy ds. równości miały odpowiednie uprawnienia, warunki i narzędzia umożliwiające im wypełnianie swoich zadań, bez określania, w jaki sposób powinny je wypełniać w danym przypadku (np. organy te mogłyby być uprawnione do działania przed sądem, ale nie byłyby do tego zobowiązane). **Określenie „odpowiednie uprawnienia, warunki i narzędzia umożliwiające im wypełnianie swoich zadań” powinno być jednak każdorazowo rozpatrywane w kontekście specyfiki prawnej i kulturowej danego państwa członkowskiego, z uwzględnieniem charakteru organu/urzędu, który w danym państwie pełni funkcję organu ds. równości. Centralne narzucenie ram takich uprawnień, warunków i narzędzi przez UE nie jest konieczne – na poziomie unijnym wystarczające wydaje się zobligowanie państw członkowskich do uregulowania ww. kwestii w przepisach na poziomie krajowym.**