KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.3.2021 r.
COM(2021) 139 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne („dyrektywa w sprawie równości rasowej") oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy")

{SWD(2021) 63 final}

1. WPROWADZENIE

Równość jest jedną z podstawowych wartości UE[1]. Komisja podjęła znaczące działania na rzecz jej propagowania i upowszechniania oraz budowy prawdziwej **Unii równości**. Korzystając ze wsparcia swojej wewnętrznej grupy zadaniowej ds. równości, utworzonej w 2019 r., Komisja włącza wymiar równości do wszystkich polityk i głównych inicjatyw unijnych. Wśród najnowszych przykładów można wymienić: strategię na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025[2], unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025[3], nowe ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów[4], strategię na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025[5], strategię UE na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych[6], strategię w sprawie praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030[7] oraz plan działania wdrażający Europejski filar praw socjalnych[8] – we wszystkich tych dokumentach zwraca się szczególną uwagę na znaczenie przeciwdziałania dyskryminacji i jej zwalczania (np. za pomocą walki ze stereotypami i uprzedzeniami), egzekwowania prawa i zasad Unii w tym obszarze oraz poprawy w zakresie gromadzenia danych.

Niniejsze sprawozdanie koncentruje się na stosowaniu dwóch unijnych dyrektyw dotyczących równego traktowania:

- **dyrektywy w sprawie równości rasowej**[9], w której nakłada się wymóg równego traktowania osób w obszarach zatrudnienia i szkolenia zawodowego, edukacji, opieki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego, świadczeń społecznych, dostępu do dóbr i usług (włącznie z zakwaterowaniem) oraz ich dostarczania *bez względu na pochodzenie rasowe i etniczne*; oraz

---

[1] Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że: „[p]rzy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną".

[2] COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_pl

[3] COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en

[4] Z całym pakietem można zapoznać się pod adresem: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en

[5] COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en

[6] COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_pl. Art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, co następuje: „[z]akazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną".

[7] COM(2021) 101 final; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes

[8] COM(2021)102 final https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en
Oprócz wszystkich inicjatyw wymienionych w wykazie zapowiedziano przyjęcie przez Komisję w 2021 r. strategii UE przeciwko antysemityzmowi.

[9] Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22).

- **dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy**[10], w której nakłada się wymóg równego traktowania osób w zakresie zatrudnienia i szkolenia zawodowego *niezależnie od ich religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej*.

Obie dyrektywy zobowiązują Komisję do składania co pięć lat sprawozdania z ich stosowania[11]. W 2014 r. Komisja postanowiła składać wspólne sprawozdanie dotyczące tych dwóch dyrektyw, ponieważ ich podejście regulacyjne i treść wielu przepisów są identyczne.

Aby dobrze zrozumieć sytuację w terenie, Komisja regularnie przeprowadza badania opinii Eurobarometr dotyczące dyskryminacji w UE[12]. Badania przeprowadzane przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) również dostarczają przydatne dane liczbowe i informacje na temat tendencji[13].

Ogólnie rzecz biorąc, respondenci wydają się odnosić wrażenie, że od 2014 r. poczyniono niewielkie postępy w walce z dyskryminacją. Ogół społeczeństwa uznaje, że dyskryminacja jest zjawiskiem powszechnym w UE[14], którego również doświadcza się często w większości państw członkowskich. Badania wykazały, że niemal co czwarta osoba z grup mniejszości etnicznych lub imigranckich (24 %) czuła się dyskryminowana w ciągu ostatnich 12 miesięcy w co najmniej jednym obszarze życia codziennego ze względu na swoje pochodzenie[15]. W badaniu Eurobarometr z 2019 r. około jeden na pięciu respondentów (21 %), którzy poczuli się dyskryminowani z co najmniej jednego względu w ciągu ostatnich 12 miesięcy, powiedział, że miało to miejsce w pracy, a 13 % – że podczas poszukiwania pracy[16].

Kluczowe jest zatem należyte egzekwowanie na szczeblu krajowym przepisów opartych na unijnych zasadach niedyskryminacji[17]. Opierając się na wcześniejszych

---

[10] Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16).

[11] Art. 17 dyrektywy 2000/43/WE i art. 19 dyrektywy 2000/78/WE.

[12] Najnowsze specjalne badanie Eurobarometr 493 *Dyskryminacja w UE* (październik 2019 r.); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251

[13] W niniejszym sprawozdaniu wykorzystano głównie dane pochodzące z badania Eurobarometr z 2019 r. i różnych badań FRA, pochodzących sprzed kryzysu związanego z COVID-19.

[14] Badanie Eurobarometr z 2019 r. Na przykład 59 % Europejczyków uważa, że w ich kraju powszechna jest dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne (w porównaniu z 64 % w 2015 r.). W przypadku dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, religię, niepełnosprawność i wiek liczby te wynoszą odpowiednio: 53 %, 47 %, 44 % i 40 %.

[15] *Drugie Badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – najważniejsze wyniki* (Badanie EU-MIDIS II przeprowadzone przez FRA w 2017 r.); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results
Dane FRA z 2008 r. pokazywały, że niemal co trzecia osoba (30 %) czuła się dyskryminowana w tych obszarach ze względu na pochodzenie etniczne.

[16] Badanie Eurobarometr z 2019 r. Wielu respondentów uważało, że dyskryminacja przy naborze do pracy utrzymuje się – ze względu na zbyt młody lub zbyt zaawansowany wiek (47 %), niepełnosprawność (41 %), romskie pochodzenie (38 %), pochodzenie etniczne w ogóle (32 %), wyrażanie przekonania religijnego (28 %), orientację seksualną (22 %).

[17] Komisja otrzymała od obywateli szereg skarg, z których olbrzymia większość dotyczy indywidualnych przypadków domniemanej dyskryminacji, a nie nieprawidłowej transpozycji lub stosowania dyrektyw przez państwo członkowskie. W takich przypadkach środków odwoławczych należy dochodzić przede wszystkim na poziomie krajowym.

sprawozdaniach w sprawie stosowania dyrektyw w latach 2006[18], 2008[19] i 2014[20], w niniejszym sprawozdaniu:

- oceniono *obecną sytuację i zmiany*, jakie nastąpiły od 2014 r.;
- określono główne *problemy i wyzwania* wynikające z rozwoju sytuacji w dziedzinie niedyskryminacji;
- pokreślono szereg *dobrych praktyk i inicjatyw*;
- pokazano, jak *sprawy rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości* Unii Europejskiej (TSUE) doprecyzowały wykładnię dyrektyw;
- przyjrzano się wdrażaniu zalecenia Komisji z 2018 r. w sprawie *norm dotyczących organów ds. równości*[21], zgodnie ze strategią na rzecz równości osób LGBTIQ, strategicznymi ramami na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów oraz unijnym planem działania przeciwko rasizmowi (zob. w szczególności załącznik dotyczący organów ds. równości);
- jak wskazano w unijnym planie działania przeciwko rasizmowi, w sprawozdaniu przedstawiono również potencjalne luki w ochronie oferowanej w ramach dyrektywy w sprawie równości rasowej.

Sprawozdanie opracowano na podstawie informacji przekazanych Komisji przez państwa członkowskie[22] oraz uzyskanych podczas konsultacji z europejską siecią organów ds. równości (EQUINET)[23], FRA[24], partnerami społecznymi[25] i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego[26]. Wykorzystano również działania Komisji na rzecz pomocy w stosowaniu dyrektyw[27] oraz istotne publikacje[28]. W sprawozdaniu należycie uwzględniono istotne rezolucje Parlamentu Europejskiego[29] oraz badania[30].

---

18 COM(2006) 643 final (dotyczy dyrektywy w sprawie równości rasowej).

19 COM(2008) 225 final (dotyczy dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy).

20 COM(2014) 2 final (wspólne sprawozdanie w sprawie obu dyrektyw).

21 C(2018) 3850 final.

22 Zgodnie z art. 17 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 19 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy wymagane jest, aby państwa członkowskie raz na pięć lat przekazywały Komisji wszelkie informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdania przez Komisję. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem dwóch (Chorwacji i Szwecji) udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w specjalnym kwestionariuszu rozesłanym w tym celu przez Komisję. Kwestionariusza nie skierowano do Zjednoczonego Królestwa.

23 Wkład EQUINET-u na podstawie odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu rozesłanym do wszystkich krajowych organów ds. równości można znaleźć pod adresem: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/

24 W niniejszym sprawozdaniu określane jako „uwagi FRA".

25 Otrzymano wkład od Business Europe.

26 Otrzymano wkład od europejskiej platformy AGE, Amnesty International, Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych, Europejskiego Centrum Praw Romów oraz Europejskiej Unii Głuchych.

27 Takie jak odpowiadanie na skargi od osób fizycznych, petycje i pytania wymagające odpowiedzi na piśmie, w szczególności od Parlamentu Europejskiego, oraz organizowanie pracy Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności, w tym jej podgrupy ds. danych dotyczących równouprawnienia (w ramach której Komisja gromadzi urzędników z państw członkowskich i państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego w celu wymiany informacji i poglądów na temat rozwoju polityki w dziedzinie niedyskryminacji, równouprawnienia i różnorodności).

2. ZAGADNIENIA WSPÓLNE DLA OBU DYREKTYW

Obie dyrektywy zawierają podobne przepisy dotyczące *pojęcia dyskryminacji*, a także *środków prawnych oraz wykonania*.

Większość państw członkowskich i zainteresowanych stron, z którymi się skonsultowano, nie wskazała jakichkolwiek dużych trudności w odniesieniu do wykładni tych przepisów. Niektóre wskazały jednak, że szereg kwestii (nadal) stanowi wyzwanie[31], w szczególności jeżeli chodzi o:

- zakres pojęcia dyskryminacji (zob. pkt 2.1); oraz
- egzekwowanie praw (zob. 2.2), np. w zakresie:
  - zgłaszania skarg (zob. 2.2.1);
  - dostarczenia dowodu w sprawie (zob. 2.2.2);
  - ochrony przed represjami (zob. 2.2.3); oraz
  - stosowania adekwatnych sankcji (zob. 2.2.4).

Zwiększanie świadomości i dialog z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mają kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrażania dyrektyw (zob. 2.3). Praca krajowych organów ds. równości (zob. 2.4.) oraz dostępność danych dotyczących równouprawnienia (zob. 2.5.) to kwestie przekrojowe, które mają zasadnicze znaczenie dla udzielania pomocy ofiarom dyskryminacji oraz wspierania, monitorowania i propagowania przepisów dotyczących równouprawnienia i -niedyskryminacji.

2.1. Pojęcie dyskryminacji

Pojęcie dyskryminacji obejmuje *dyskryminację bezpośrednią i pośrednią*, a także *molestowanie*[32].

---

[28] W tym publikacje europejskiej sieci ekspertów prawnych w dziedzinie niedyskryminacji, która wspiera Komisję w zakresie przepisów antydyskryminacyjnych; zob. https://www.equalitylaw.eu/publications

[29] Np. przyjęta z własnej inicjatywy rezolucja z dnia 15 września 2016 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2000/78/WE (P8_TA-PROV(2016)0360). Rezolucja z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w świetle Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (P9_TA-PROV(2021)0075).

[30] Tymowski, J., Dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – europejska ocena wdrożenia (2016), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I., Wdrożenie dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w świetle Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych – europejska ocena wdrożenia (2020), dostępna pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206)

[31] Potwierdziły to oceny krajowych przepisów antydyskryminacyjnych. Oceny takie przeprowadzono w Belgii, Niemczech, we Francji, w Niderlandach, Austrii, Polsce, Słowacji, Finlandii i Szwecji.

[32] Zob. art. 2 ust. 2 lit. a) i b) obu dyrektyw dotyczące dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej oraz art. 2 ust. 3 dotyczący molestowania. W dyrektywach dopuszcza się definiowanie molestowania zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową. Aby stwierdzić fakt występowania dyskryminacji (w tym molestowania), nie ma potrzeby wykazania intencji; zasada ta jest z reguły stosowana na szczeblu krajowym.

Niektóre zainteresowane strony wskazują na ograniczony poziom świadomości i stosowania przepisów dotyczących dyskryminacji pośredniej w krajowej praktyce sądowej. Ponadto niektóre państwa członkowskie podkreślają, że sądy krajowe poświęcają niedostateczną uwagę molestowaniu z innych względów niż molestowanie seksualne.

Niedawne orzecznictwo TSUE dostarczyło pożytecznych wyjaśnień pojęcia dyskryminacji pośredniej[33]. Europejska sieć ekspertów prawnych w dziedzinie niedyskryminacji wyda w 2021 r. sprawozdanie dotyczące stosowania tego pojęcia i aktualizujące poprzednie sprawozdanie sieci (z 2008 r.)[34].

TSUE nie wydał jeszcze orzeczenia w kwestii wykładni (i granic) pojęcia *molestowania* w rozumieniu tych dwóch dyrektyw. W prawie krajowym (orzecznictwie) pojęcie to stosuje się w odniesieniu do kilku rodzajów zachowań, w tym przemocy fizycznej i psychicznej, zastraszania, nękania i nawoływania do nienawiści[35]. W niektórych państwach UE pojęcie to wydaje się być niedostatecznie zbadane przez sądy krajowe.

W odniesieniu do pojęcia dyskryminacji TSUE udzielił pożytecznych wyjaśnień dotyczących różnych sytuacji lub pojęć:

- *dyskryminacja wynikająca z kilku przyczyn* – w 2016 r. TSUE uznał, że „wprawdzie dyskryminacja może wynikać z kilku przyczyn" podlegających ochronie na podstawie prawa Unii. Stwierdził jednak również, że „nie istnieje żadna nowa kategoria dyskryminacji wynikającej z połączenia kilku z tych przyczyn [...], której istnienie można by stwierdzić, gdy nie została ustalona dyskryminacja ze względu na wspomniane przyczyny rozpatrywane oddzielnie"[36].

  Ze względu na fakt, że dyskryminacja intersekcjonalna oznacza dyskryminację opartą na nierozerwalnym połączeniu kilku objętych ochroną przyczyn, a nie na jednej z tych przyczyn rozpatrywanej oddzielnie, Trybunał nie uznał dyskryminacji intersekcjonalnej za chronioną, ponieważ nie ma ona obecnie wyraźnej podstawy prawnej w dyrektywach[37]. Niektóre zainteresowane strony

[33] Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD (C-83/14, EU:C:2015:480); wyrok z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie Achbita (C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203).

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

[35] W niektórych państwach UE do stwierdzenia molestowania może być wymagane powtarzanie się działań. Jedno państwo zgłosiło pojęcie nękania psychicznego (w pracy) odnoszące się do procesu obejmującego *kilka* zachowań w określonym czasie. Inne państwo zgłosiło prawo krajowe dotyczące molestowania odnoszące się do przyczyn objętych dwiema dyrektywami, wymagające *powtarzalności* czynów (w przeciwieństwie do molestowania seksualnego, które wymagałoby tylko jednego czynu).

[36] Wyrok z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie David L. Parris (C-443/15, EU:C:2016:897), pkt 80.

[37] Dyskryminacja może mieć miejsce ze względu na jedną podlegającą ochronie cechę lub ze względu na połączenie (wielu) przyczyn działających oddzielnie („dyskryminacja addytywna") lub wchodzących ze sobą jednocześnie w interakcje w taki sposób, że są one nierozerwalnie ze sobą połączone („dyskryminacja intersekcjonalna").
Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn zdefiniował terminy „dyskryminacja wieloaspektowa" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297?lang=pl) oraz „intersekcjonalność" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492?lang=pl).
W motywie 3 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz w motywie 14 dyrektywy w sprawie równości rasowej uznano istnienie zjawiska „różnego rodzaju dyskryminacji" (dyskryminacji wielokrotnej).

podkreśliły jednak znaczenie zarówno intersekcjonalności, jak i potrzeby skuteczniejszej walki z dyskryminacją wielokrotną (wieloaspektową)[38].

Komisja uznała znaczenie dyskryminacji intersekcjonalnej oraz potrzebę uwzględnienia tego zjawiska we wszystkich swoich strategiach na rzecz równości[39]. Zaoferowała również wsparcie na rzecz skutecznego uznania *dyskryminacji wielokrotnej* na szczeblu krajowym przez zlecanie badań[40] i współorganizację seminarium, na którym urzędnicy państwowi mieli możliwość zapoznania się z wyzwaniami i dobrymi praktykami dotyczącymi uwzględniania tej kwestii w prawodawstwie i kształtowaniu polityki[41];

- *„dyskryminacja przez skojarzenie" (gdy osoba lub grupa znajduje się w niekorzystnej sytuacji ze względu na skojarzenie jej z osobą lub grupą posiadającą podlegającą ochronie cechę)* – w sprawie CHEZ wykazano, że osoba niebędąca pochodzenia romskiego mogła korzystać z ochrony mimo tego, iż sama „nie należ[ała] do danej [chronionej] grupy", to była „poddan[a] mniej przychylnemu traktowaniu lub zna[lazła] się w szczególnie niekorzystnej sytuacji z jednej z tych przyczyn"[42]. Ze sprawy tej wynika, że stwierdzenie dyskryminacji nie zależy od istnienia ścisłego lub bliskiego związku między domniemaną ofiarą a grupą, z którą jest ona kojarzona[43]. Wiele państw członkowskich wskazuje, że krajowe prawo lub orzecznictwo uwzględnia kwestię dyskryminacji przez skojarzenie.

  Trybunał Sprawiedliwości musi jeszcze zająć się w wyraźny sposób kwestią „dyskryminacji przez postrzeganie" lub „dyskryminacji przez asumpcję", tj. sytuacji, w której odmienne traktowanie wynika z *błędnego przekonania* lub *błędnego postrzegania*, że dana osoba – ona sama lub on sam – posiada jedną z podlegających ochronie cech. W kilku państwach UE istnieje w prawie lub orzecznictwie krajowym wyraźna ochrona przed dyskryminacją przez asumpcję, lecz liczba ta jest mniejsza niż liczba krajów, w których występuje ochrona przed dyskryminacją przez skojarzenie.

2.2. Środki prawne i wykonanie

2.2.1. Ochrona praw

Zgodnie z dyrektywami państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić wszystkim osobom, które uważają się za ofiary dyskryminacji, *odpowiednie środki ochrony prawnej*[44].

---

[38] Niektóre państwa członkowskie (np. Dania, Grecja i Hiszpania) powołały się na badania i ankiety na temat tej kwestii.

[39] Zob. pierwszy akapit niniejszego sprawozdania zawierający przegląd strategii.

[40] Zob. na przykład: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb

[41] W seminarium, które zorganizowano we współpracy z greckim Ministerstwem Pracy, Zabezpieczenia Społecznego i Solidarności Społecznej, nad kwestią tą pochylili się członkowie unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności.

[42] Zob. wyrok w sprawie CHEZ (przypis 33), pkt 49 i 56, w którym cytowany jest wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie S. Coleman (C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415).

[43] Mimo uznawania dyskryminacji przez skojarzenie niektóre praktyki krajowe mogą nadal pozostawać restrykcyjne w tej konkretnej kwestii.

[44] Zob. art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. We wszystkich państwach członkowskich sprawy

Oprócz ogólnych kampanii na rzecz ponoszenia świadomości dotyczącej niedyskryminacji kilka państw członkowskich zgłosiło podjęcie specjalnych inicjatyw mających ułatwić zgłaszanie przypadków dyskryminacji. Niektóre z nich mają na celu *ograniczenie ciężaru finansowego* postępowań poprzez np.:

- ✓ zmniejszenie opłat sądowych z tytułu spraw dotyczących dyskryminacji[45];
- ✓ ustanawianie zachęt podatkowych[46] oraz
- ✓ tworzenie funduszy zapewniających ofiarom dyskryminacji pokrycie z góry kosztów prawnych[47].

Inne *dobre praktyki* obejmują:

- ✓ umożliwienie zgłaszania przypadków przez internet[48];
- ✓ zwiększenie zdolności operacyjnych i dostępności władz lokalnych oraz lokalnych organizacji pośredniczących lub środowiskowych[49];
- ✓ ustanawianie łatwo dostępnych organów rozstrzygania sporów[50];
- ✓ zakładanie specjalistycznych poradni prawnych[51] oraz
- ✓ tworzenie sieci policjantów i sędziów wyszkolonych w kwestiach dyskryminacji[52].

Zgłaszanie dyskryminacji i liczba skarg nieznacznie wzrosły od czasu sprawozdania z 2014 r.[53], lecz *niedostateczne zgłaszanie* nadal stanowi problem. Z badań wynika, że osoby, które czuły się dyskryminowane, zazwyczaj nie zgłaszały łatwo tego zdarzenia[54].

---

dotyczące dyskryminacji można wnosić do sądu. W niektórych państwach sprawy mogą być rozpatrywane również w ramach postępowań pozasądowych albo quasi-sądowych, np. przez interwencję inspektoratów lub wyspecjalizowanych organów takich jak rzecznicy, krajowe instytucje praw człowieka czy organy ds. równości. W niektórych państwach członkowskich proponuje się również mediację i postępowanie pojednawcze.

45 Np. Republika Czeska i Dania.

46 Np. Belgia i Rumunia.

47 Np. Włochy.

48 Np. Francja.

49 Np. Belgia i Finlandia.

50 Np. Litwa ustanowiła w lipcu 2017 r. komisję ds. sporów pracowniczych, która może rozstrzygać w kwestii sporów pracowniczych dotyczących dyskryminacji w ramach łatwo dostępnej, nienadmiernie sformalizowanej i szybkiej procedury.

51 Np. Irlandia. Poradnia prawna to miejsce, w którym można uzyskać poradę i pomoc prawną, opłacaną w ramach pomocy prawnej.

52 Np. Francja.

53 Uwagi FRA.

54 Np. 14 % respondentów LGB w badaniu FRA „EU LGBTI II" z 2018 r. zgłosiło komukolwiek ostatni przypadek dyskryminacji w zatrudnieniu (uwagi FRA; oraz zob. również pod adresem: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). Przeprowadzone przez FRA badanie EU-MIDIS II wykazało, że tylko 12 % osób, które czuły się dyskryminowane ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, zgłosiło komukolwiek ostatni przypadek dyskryminacji. Z badania EU-MIDIS II wynika, że większość skarg skierowano do pracodawcy (36 %), około 13 % przypadków zgłoszono związkom zawodowym i komitetom pracowniczym, a 17 % policji, jeśli zgłoszenie dotyczyło wejścia do klubu nocnego lub baru. Tylko 4 % zgłoszeń skierowano do organu ds. równości. Podobnie wyniki badania FRA na temat Romów i Trawelerów z 2019 r. (przeprowadzonego w sześciu państwach) pokazują, że tylko około 5 % respondentów, którzy czuli się dyskryminowani, zgłosiło ostatni incydent organowi ds. równości. Jeden na sześciu Romów i Trawelerów (17 %) zgłosił zdarzenie na policji (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Według badania

W konsekwencji wiele zdarzeń może pozostawać poza zasięgiem „radaru", pozostawiając ofiary bez jakiejkolwiek formy zadośćuczynienia[55]. Ma to negatywny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także na skuteczność dyrektyw w ogólniejszym ujęciu. Choć wiele państw członkowskich wskazuje, że organy ds. równości na szczeblu krajowym i lokalnym wykonują istotną pracę na rzecz zwalczania dyskryminacji i przeciwdziałania niskiemu poziomowi zgłaszania jej przypadków, według badań niewiele osób zgłosiłoby takim organom przypadek dyskryminacji[56].

Ofiary nie zgłaszają przypadków dyskryminacji dlatego, że[57]:

- wątpią w poważne szanse powodzenia;
- są nieświadome swoich praw lub istnienia organów ds. równości[58];
- mają trudności z zebraniem dowodów; lub
- obawiają się odwetu.

Inne konkretne problemy mogące utrudniać *dostęp do wymiaru sprawiedliwości*[59] (z którymi mierzą się szczególnie grupy najsłabsze lub zmarginalizowane) to m.in.:

- krótkie ustawowe terminy wnoszenia powództw;
- koszty, złożoność i długość postępowania;
- niepewność co do wyniku sprawy oraz
- perspektywa niskiego poziomu odszkodowania[60].

Organizacje takie jak związki zawodowe i organy ds. równości mogą pomóc ofiarom w indywidualnym dochodzeniu roszczeń, zwłaszcza gdy mają *legitymację procesową*[61].

---

dotyczącego praw podstawowych z 2019 r. 9 % respondentów z populacji ogólnej zgłosiło ostatni przypadek dyskryminacji w zatrudnieniu z jakiegokolwiek powodu. Spośród tych respondentów, którzy zgłosili takie przypadki, 12 % zgłosiło się do organu ds. równości lub krajowej instytucji praw człowieka, a 24 % do związku zawodowego. Badanie Eurobarometr z 2019 r. (ukierunkowane na ogół społeczeństwa) wykazało, że tylko 12 % respondentów, którzy doświadczyli dyskryminacji, wolałoby zgłosić dyskryminację wynikającą z któregokolwiek z badanych względów organowi ds. równości lub rzecznikowi praw obywatelskich. 35 % wolałoby zgłosić sprawę policji, a 20 % – przyjacielowi lub członkowi rodziny.

55 Prawo do skutecznego środka odwoławczego jest przewidziane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

56 Zob. przypis 54.

57 Z kilku badań FRA wynika, że główną przyczyną niezgłaszania przypadku dyskryminacji jest przekonanie, że nic się nie stanie ani nie zmieni w wyniku takiego zgłoszenia (uwagi FRA).

58 Zob. rozdział 2.3.1. dotyczący informacji i świadomości praw.

59 W celu poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w całej UE Komisja utworzyła europejski portal e-sprawiedliwość (https://e-justice.europa.eu/home.do). Zob. również załącznik do sprawozdania z 2014 r. pt. „Poznaj swoje prawa – poradnik dla ofiar dyskryminacji"; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN Informacje na temat prac FRA w zakresie wyjaśniania przeszkód w dostępie do wymiaru sprawiedliwości oraz udzielania opartych na dowodach porad dotyczących sposobów ich pokonywania można znaleźć pod adresem: https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation

60 Zob. pkt 2.2.4.

61 Termin „legitymacja procesowa" odnosi się do prawa lub zdolności do wniesienia powództwa przed sądem lub do stawienia się w sądzie. Zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy w sprawie równości rasowej i art. 9 ust. 2 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy

Mogą one również odgrywać ważną rolę przy wspieraniu „strategicznych postępowań sądowych”[62] lub przy zbiorowym dochodzeniu roszczeń[63], zwłaszcza że Trybunał Sprawiedliwości już od dawna uznaje, iż prawo Unii zakazuje również dyskryminacji w przypadku braku zidentyfikowanej konkretnej ofiary[64], np. w przypadku publicznego wyrażenia przez pracodawcę zamiaru dyskryminacji[65].

Niektóre państwa członkowskie zgłaszały, że legitymacja procesowa organizacji odgrywa decydującą rolę w sprawach dotyczących *dyskryminacji zbiorowej* krzywdzącej osoby, które nie są bezpośrednio lub natychmiast możliwe do zidentyfikowania[66]. Niektóre organy ds. równości lub organizacje pomagające ofiarom dyskryminacji również wniosły sprawy do TSUE.

2.2.2. Ciężar dowodu

W celu zmniejszenia wyzwań związanych z udowadnianiem zasadności skarg dotyczących dyskryminacji[67] w dyrektywach przewidziano *przeniesienie ciężaru dowodu*[68]. W przypadku gdy skarżący ustala fakty, na podstawie których można domniemywać wystąpienie dyskryminacji, to na pozwanym spoczywa obowiązek udowodnienia, że nie naruszono zasady równego traktowania[69].

Sądy wyższej instancji niektórych państw członkowskich przedstawiły wyjaśnienia w tej dziedzinie[70], natomiast inne państwa członkowskie zmieniły swoje prawodawstwo[71]. Niektóre zainteresowane strony zgłosiły jednak, że sądy krajowe wciąż nie zawsze

---

stowarzyszenia, organizacje lub osoby prawne, które mają uzasadniony interes w zwalczaniu dyskryminacji, mogą wszczynać, na rzecz skarżącego lub wspierając go, za jego zgodą, spory dotyczące dyskryminacji. Państwa członkowskie mają prawo ustalać według uznania kryteria i warunki dotyczące legitymacji procesowej tych podmiotów, a ramy prawne różnią się w poszczególnych państwach.

62 „Strategiczne postępowanie sądowe” odnosi się do stosowania strategii postępowania sądowego w celu wywołania zmiany społecznej, prawnej lub politycznej i często jest przeprowadzane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego lub prawników jako forma aktywizmu.

63 „Zbiorowe dochodzenie roszczeń” odnosi się do mechanizmu prawnego, który:

(i) umożliwia wspólne żądanie zaprzestania bezprawnych praktyk przez co najmniej dwie osoby fizyczne lub prawne lub przez podmiot uprawniony do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego;

(ii) umożliwia wspólne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez co najmniej dwie osoby fizyczne lub prawne, które twierdzą, że doznały uszczerbku w sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej lub przez podmiot uprawniony do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego.

Zob. zalecenie Komisji 2013/396/UE w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 60).

64 Organizacje działające w interesie publicznym w swoim własnym imieniu mogą wnosić skargi obywatelskie bez konieczności wspierania lub reprezentowania konkretnej ofiary.

65 Zob. wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie Feryn (C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397), pkt 15.

66 Np. Włochy.

67 Powodowie musieliby wykazać nie tylko, że zostali potraktowani w sposób niekorzystny, ale także, że powodem takiego traktowania była podlegająca ochronie cecha.

68 Art. 8 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 10 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Odwrócenie ciężaru dowodu ma zastosowanie do wszelkich procedur sądowych lub administracyjnych (niezależnie od tego, kto wnosi sprawę) oraz do wszelkich form dyskryminacji objętych dyrektywami.

69 Jeżeli chodzi o orzecznictwo TSUE w tej kwestii, zob. sprawozdanie z 2014 r.

70 Np. jak wynika ze zgłoszeń Czech, Włoch i Węgier.

71 Np. Belgia, Bułgaria, Hiszpania, Francja, Słowenia, Słowacja i Finlandia.

stosują przepisy w sposób prawidłowy lub spójny, a standardy dowodu w praktyce mogą być różne.

Istnieją pewne sytuacje, w których szczególnie trudno jest wykazać dowód *prima facie*, np. w przypadku skarg dotyczących *dyskryminacji pośredniej*, w których skarżący musi ustalić fakty, na podstawie których można domniemywać, że pewien środek lub pewna praktyka, które wydają się neutralne, powodują postawienie niektórych osób w szczególnie niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych osób. Zgromadzenie takich faktów jest jeszcze bardziej skomplikowane, jeżeli domniemana dyskryminacja wynika z wykorzystywania *sztucznej inteligencji*[72]. Ponadto nawet w przypadku gdy można wykazać istnienie dyskryminacji pośredniej na podstawie danych statystycznych[73], zainteresowane strony wskazały na trudności w zakresie istnienia i dostępności *właściwych danych statystycznych* oraz w sposobie ich uwzględniania przez sądy.

2.2.3. Ochrona przed represjami

Krajowe systemy prawne muszą zapewniać ochronę przed *represjami*[74] oraz oferować odpowiednie *środki prawne przeciwko odwetowi*; ma to kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrażania prawa do równego traktowania[75].

W kilku państwach członkowskich taka ochrona zdaje się jednak w praktyce ograniczona. Wydaje się, że ochrona przed represjami ma zastosowanie głównie w dziedzinie zatrudnienia. Państwa członkowskie mają różne wymogi prawne, jeżeli chodzi o określanie, kto ma prawo do ochrony – w niektórych z nich prawem tym obejmuje się wyłącznie skarżących, ofiary i świadków, natomiast TSUE rozszerza ochronę na wszystkich, na których może mieć wpływ reakcja strony, której dotyczy skarga lub postępowanie[76]. Inne państwa członkowskie zgłosiły szeroki zakres ochrony

---

[72] Kilka państw członkowskich (np. Belgia, Dania, Niemcy, Francja, Litwa i Niderlandy) wskazały na ryzyko dyskryminacji wynikające z wykorzystywania AI. Systemy AI mogą być nieprzejrzyste i bardzo złożone, a tym samym mogą utrudniać dostęp do dowodów i, bardziej ogólnie, weryfikację zgodności z przepisami dotyczącymi niedyskryminacji; zob. biała księga Komisji w sprawie sztucznej inteligencji – Europejskie podejście do doskonałości i zaufania (COM(2020) 65 final). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pl.pdf

[73] W motywie 15 dyrektywy w sprawie równości rasowej stwierdza się, że przepisy zasady prawa krajowego lub praktyka krajowa „mogą przewidywać w szczególności, że fakt występowania dyskryminacji pośredniej można udowodnić z wykorzystaniem wszelkich środków, również na podstawie danych statystycznych". Więcej informacji na temat gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia można znaleźć w sekcji 2.5.

[74] Oznacza to, że państwa członkowskie muszą chronić osoby przed wszelkiego rodzaju negatywnym traktowaniem lub skutkami w reakcji na skargę lub wystąpienie z powództwem do sądu z zamiarem doprowadzenia do przestrzegania zasady równego traktowania.

[75] Art. 9 oraz motyw 20 dyrektywy w sprawie równości rasowej; art. 11 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

[76] W odniesieniu do art. 24 dotyczącego ochrony przed represjami dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23) TSUE wydał wykładnię – która może mieć znaczenie dla rozumienia pojęcia „ochrony przed represjami" w obu dyrektywach – wyjaśniając, że „[...] kategoria pracowników mogących korzystać z [...] ochrony jest szeroka i obejmuje wszystkich pracowników, którzy mogą podlegać represjom ze strony pracodawcy w odpowiedzi na złożenie skargi w związku z dyskryminacją [...], przy czym kategoria ta nie jest w żaden sposób ograniczona [...]". [...] art. [24] nie zawęża przewidzianej w nim ochrony jedynie do pracowników, którzy złożyli skargę, lub do ich przedstawicieli, ani też do osób spełniających określone wymogi formalne, które uzależniają przyznanie im określonego statusu takiego jak status świadka". Zob. wyrok z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie Hakelbracht i in. (C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523), pkt 26–30.

na poziomie krajowym, np. obejmujący osoby inne niż ofiara[77], takie jak świadkowie, osoby pomagające ofierze lub ją wspierające, osoby traktowane w sposób mniej korzystny ze względu na odmowę dyskryminowania, a także osoby doświadczające represji przez domniemanie lub skojarzenie[78].

Komisja monitoruje wdrażanie przepisu o ochronie przed represjami w kontekście wyroku TSUE w sprawie Hakelbracht[79]. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[80] wszczęte przeciwko Belgii z powodu (między innymi) braku prawidłowej transpozycji tego przepisu w obu tych dyrektywach zamknięto w późniejszym terminie, ale wciąż trwa inne postępowanie w związku z podobnym przepisem w dyrektywie 2006/54/WE[81].

2.2.4. Sankcje

Państwa członkowskie muszą wprowadzić *skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje* stosowane w przypadku nieprzestrzegania krajowych przepisów zakazujących dyskryminacji zgodnie z dyrektywami[82]. W dyrektywach nie określono konkretnych środków, a decyzję co do odpowiednich środków prawnych służących osiągnięciu zamierzonych celów pozostawiono państwom członkowskim[83]. W zależności od wybranej ścieżki prawnej środki te mogą przybierać różną postać – może być to np. grzywna, odszkodowanie, nakaz sądowy podjęcia lub zaprzestania pewnego działania przez sprawcę, nagłośnienie nadużycia, wymóg przeprosin lub nałożenie sankcji karnych[84].

TSUE wydał wytyczne dotyczące sposobu interpretacji wymogów prawnych dotyczących sankcji, w szczególności:

- środki prawne muszą:
    - być zgodne z zasadą proporcjonalności;
    - gwarantować realną i skuteczną ochronę sądową[85]; oraz

---

77 Np. Bułgaria, Niemcy, Estonia, Włochy, Litwa, Polska i Słowenia.

78 Np. w Bułgarii (ustawa o ochronie przed dyskryminacją z 2004 r., dodatkowy przepis §1.3), represje definiuje się jako:
a) mniej korzystne traktowanie osoby, która podjęła, lub w przypadku której domniemywa się, że podjęła, lub do co której istnieje prawdopodobieństwo, że podjęła, jakiekolwiek działania mające na celu ochronę przed dyskryminacją;
b) mniej korzystne traktowanie osoby, w przypadku której osoba z nią związana podjęła, lub w przypadku której domniemywa się, że podjęła, lub do co której istnieje prawdopodobieństwo, że podjęła, jakiekolwiek działania mające na celu ochronę przed dyskryminacją; lub
c) mniej korzystne traktowanie osoby, która odmówiła dyskryminowania.

79 Wyrok w sprawie Hakelbracht (przypis 76).

80 O postępowaniach tych mowa jest w sprawozdaniu z 2014 r.

81 Zob. przypis 76 zawierający pełną nazwę dyrektywy.

82 Art. 15 dyrektywy w sprawie równości rasowej; art. 17 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

83 Zob. m.in. wyrok z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie Asociaţia Accept (C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275), pkt 61; wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie Arjona Camacho (C-407/14 ECLI:EU:C:2015:831), pkt 30.

84 Sankcje mogą zatem obejmować zadośćuczynienie finansowe, ale mogą także mieć charakter niematerialny. Zob. np. wyrok w sprawie Asociaţia Accept (przypis 83), pkt 68.

85 Zob. m.in. wyrok w sprawie Asociaţia Accept (przypis 83), pkt 63.

- zapewniać naprawdę odstraszający skutek oraz przyczyniać się do zapobiegania dalszej dyskryminacji; obejmuje to nałożenie kar nawet w przypadku braku możliwej do zidentyfikowania ofiary[86];

- wszelkie odszkodowania pieniężne:
  - muszą być odpowiednie w stosunku do doznanej krzywdy lub szkody;
  - nie mogą podlegać uprzednio ustalonej górnej granicy[87]; oraz
- czysto symbolicznej sankcji nie można uznać za wystarczającą[88].

W praktyce wydaje się, iż utrzymują się pewne trudności we wdrażaniu dyrektyw, np. w odniesieniu do *limitów odszkodowań* i *spraw, w których nie ma możliwej do zidentyfikowania ofiary*. Niektóre sądy krajowe mają tendencję do ustanawiania dość umiarkowanych poziomów odszkodowań, faworyzowania niepieniężnych odszkodowań lub oferowania kwot odszkodowania na niższym poziomie skali. Takie tendencje mogą zniechęcać ofiary do podejmowania czynności prawnych lub ubiegania się o odszkodowanie pieniężne w sądzie.

Komisja w dalszym ciągu monitoruje standardy stosowane w wykorzystywaniu sankcji i środków odwoławczych w państwach członkowskich, choć trudno jest zebrać szczegółowe informacje na poziomie krajowym, a często są one niedostępne. Również sieć EQUINET prowadzi istotne prace w tym zakresie[89].

2.3. Informacje, dialog i uwzględnianie aspektu płci

2.3.1. Informacje

W dyrektywach wymaga się, aby państwa członkowskie *udostępniały zainteresowanym osobom swoje przepisy*[90]. Wiele państw członkowskich, organów ds. równości, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerów społecznych uznaje znaczenie rosnącej świadomości i jest dość aktywnych w tym względzie, np. opracowując broszury, wytyczne i badania, prowadząc ogólne i ukierunkowane kampanie oraz zapewniając szkolenia.

Niemniej głównymi wyzwaniami w zwalczaniu dyskryminacji pozostają *niski poziom świadomości* co do przepisów antydyskryminacyjnych oraz istnienia organów ds. równości, które pomagają ofiarom. Na przykład 71 % członków mniejszości etnicznych lub imigranckich twierdzi, że nie jest świadomych istnienia jakichkolwiek organizacji oferujących wsparcie lub doradztwo dla ofiar dyskryminacji[91]. Stosunkowo wysoki jest

---

[86] Zob. wyrok w sprawie Feryn (przypis 65), pkt 38; wyrok w sprawie Asociaţia Accept (przypis 83), pkt 62. W kilku państwach członkowskich (np. w Austrii, Belgii, Republice Czeskiej, we Włoszech, na Litwie, w Luksemburgu, Łotwie, Rumunii i Słowenii) przepisy krajowe przewidują (pod pewnymi warunkami), że sankcje można nakładać w sytuacji braku konkretnej ofiary.

[87] Zob. wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie Marshall (C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335), pkt 30–32.

[88] Zob. wyrok w sprawie Asociaţia Accept (przypis 83), pkt 64.

[89] Zob. K. Wladasch, „The sanctions regime in discrimination cases and its effects" [System sankcji w sprawach dotyczących dyskryminacji i jego skutki], EQUINET, 2015 r.; https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/

[90] Art. 10 dyrektywy w sprawie równości rasowej; art. 12 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

[91] Przeprowadzone przez FRA badanie EU-MIDIS II.

z kolei poziom świadomości wśród ogółu społeczeństwa co do istnienia instytucji oferującej wsparcie dla ofiar dyskryminacji w pracy (61 %)[92].

Aby wnieść swój wkład w zwiększanie świadomości, w latach 2019–2020 Komisja przeprowadziła *kampanię informacyjną* dotyczącą zwalczania dyskryminacji w miejscu pracy[93]. Kampania ta składała się z:

- części ogólnej mającej na celu zwiększanie świadomości na temat praw i obowiązków wynikających z unijnych przepisów antydyskryminacyjnych; oraz
- części ukierunkowanej dotyczącej pracodawców i niepełnosprawności; część ta obejmowała:
    - prowadzenie seminariów w ośmiu państwach członkowskich; oraz
    - wydanie przewodnika dobrych praktyk dla przedsiębiorstw z całej UE, które chcą przyjąć pracowników z niepełnosprawnościami[94].

Inny przykład: w latach 2015–2016 Komisja wspierała władze lokalne w ukierunkowanych *działaniach informacyjnych mających na celu zwalczanie dyskryminacji i stereotypów dotyczących Romów*[95].

Komisja w dalszym ciągu zachęcała także do działań informacyjnych poprzez swoje wsparcie dla EQUINET[96] i europejskiej sieci ekspertów prawnych w dziedzinie równości[97], które publikują skrócone raporty, broszury, sprawozdania i badania dotyczące kluczowych kwestii związanych z dyrektywami.

Ponadto Komisja wspiera *szkolenia* dla sędziów, prawników i innych specjalistów w zakresie interpretacji i stosowania dyrektyw, zaznajamiając ich z najważniejszymi pojęciami, kwestiami dotyczącymi dowodów oraz sankcjami za naruszenia[98].

2.3.2. Dialog

W kilku państwach członkowskich opracowywanie lub wdrażanie przepisów dotyczących równouprawnienia, planów działania i strategii odbywa się w następstwie konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi lub z aktywnym udziałem tych podmiotów. W prawie niektórych państw członkowskich przewiduje się regularny dialog lub negocjacje dotyczące równości z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Kilka innych państw członkowskich ustanowiło w ramach swoich krajowych organów ds. równości komitety doradcze, w skład których wchodzą organizacje społeczeństwa obywatelskiego lub partnerzy społeczni[99].

---

92 Uwagi FRA.

93 https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=pl

94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes

95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_en

96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/

97 https://www.equalitylaw.eu/

98 Zob. np. komunikat Komisji pt. „Zapewnienie sprawiedliwości w UE – europejska strategia szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2021–2024” (COM(2020) 713 final). Komisja wspiera także Akademię Prawa Europejskiego (ERA); zob.: https://www.era.int

99 Np.: Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Rumunia i Finlandia.

Jednocześnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego w niektórych państwach członkowskich twierdziły, że dialog jest zazwyczaj ograniczony lub wręcz nieistniejący. Inne zgłaszały trudności w prawidłowym działaniu w kilku państwach członkowskich w związku z rygorystycznymi przepisami[100] oraz problemami w dostępie do finansowania, a także nękanie.

Partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu dyskryminacji oraz promowaniu różnorodności w miejscu pracy[101]. Związki zawodowe oraz organizacje pracodawców współpracują przez zawieranie układów zbiorowych, wydawanie wspólnych tekstów i wytycznych oraz prowadzenie projektów[102].

2.3.3. Uwzględnianie aspektu płci

W obu dyrektywach na Komisję nakłada się wymóg składania sprawozdań w sprawie wpływu podjętych działań na kobiety i mężczyzn[103], zgodnie z zasadą uwzględniania aspektu płci[104].

Niektóre państwa członkowskie zgłaszają, że w ich przepisach istnieje ogólny obowiązek uwzględniania aspektu płci. Inne państwa z kolei wyjaśniają, że płeć jest czynnikiem uwzględnianym w ich ogólnym podejściu do intersekcjonalności[105]. Odpowiednio zwracają one szczególną uwagę na trudniejszą sytuację np. kobiet i dziewcząt romskich, migrantek oraz kobiet z niepełnosprawnościami.

2.4. Organy ds. równości

Zgodnie z dyrektywą w sprawie równości rasowej wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły co najmniej jeden wyspecjalizowany organ, który ma być odpowiedzialny za promowanie równego traktowania niezależnie od pochodzenia rasowego i etnicznego. Szereg dyrektyw zawierających unijne przepisy dotyczące równego traktowania[106]

---

[100] Zob. wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie Komisja przeciwko Węgrom (C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476) dotyczący prawa węgierskiego, w którym na organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące wsparcie z zagranicy nakłada się wymóg rejestrowania się jako „organizacje finansowane ze środków zagranicznych".

[101] Komisja wspiera również działania unijnej platformy Kart różnorodności mające na celu umożliwienie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, podmiotom publicznym oraz prywatnym przedsiębiorstwom wymianę doświadczeń i dobrych praktyk odnoszących się do krajowych kart różnorodności; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_en

[102] Badanie dotyczące roli partnerów społecznych w zwalczaniu dyskryminacji w miejscu pracy, 2020 r., dostępne pod adresem: https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work; badanie dotyczące praktyk związków zawodowych w zakresie niedyskryminacji i różnorodności, 2019 r., dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf

[103] Art. 19 ust. 2 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; art. 17 ust. 2 dyrektywy w sprawie równości rasowej. Informacje na temat problemu dyskryminacji wielokrotnej i dyskryminacji intersekcjonalnej można znaleźć w sekcji 2.1.

[104] „Uwzględnianie aspektu płci" obejmuje ocenę wpływu działań UE zarówno na kobiety, jak i na mężczyzn, a także wzięcie odpowiedzialności za wszelkie niezbędne dostosowania, tak aby kobiety i mężczyźni mogli odnosić równe korzyści oraz aby nie utrwalano nierówności; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf

[105] Np.: Dania, Irlandia, Włochy, Litwa, Węgry, Portugalia i Słowenia.

[106] Zob. art. 13 dyrektywy w sprawie równości rasowej, art. 12 dyrektywy Rady 2004/113/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do

odegrało istotną rolę w tym zakresie, ponieważ tylko 11 (z 27) państw członkowskich ustanowiło taki organ przed przyjęciem dyrektyw. Mimo że dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy nie przewiduje utworzenia organu ds. równości, prawie wszystkie organy państw członkowskich[107] mają kompetencje również w odniesieniu do zakresu tej dyrektywy.

W dyrektywie w sprawie równości rasowej pozostawia się państwom członkowskim szeroki zakres swobody, jeżeli chodzi o funkcjonowanie organów ds. równości. W art. 13 wymaga się wyłącznie, aby miały one pewne minimalne kompetencje:

- świadczenie *niezależnej pomocy* ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg;
- prowadzenie *niezależnych badań* nad dyskryminacją rasową; oraz
- publikowanie *niezależnych sprawozdań* i wydawanie *zaleceń* na temat wszystkich problemów związanych z tego rodzaju dyskryminacją.

Ponieważ państwa członkowskie są odpowiedzialne za faktyczne wdrożenie przepisów, *między organami ds. równości istnieją rozbieżności* pod względem ich mandatu[108], uprawnień, struktury, przywództwa, niezależności, zasobów i skuteczności. Rozbieżności te z kolei doprowadziły do *nierównego egzekwowania dyrektywy* w państwach członkowskich pod względem poziomu i charakteru ochrony oraz promowania równości i zwiększania świadomości wśród ogółu społeczeństwa oraz instytucji krajowych.

Niemniej jednak w większości przypadków organy ds. równości udowodniły, że odgrywają kluczową rolę w promowaniu i egzekwowaniu przepisów dotyczących równego traktowania. Okazały się one koniecznymi i wartościowymi instytucjami działającymi na rzecz zmiany na poziomie osób fizycznych, instytucji i całego społeczeństwa.

W dniu 22 czerwca 2018 r. Komisja przyjęła *zalecenie w sprawie norm dotyczących organów ds. równości*[109], aby wszystkie te organy mogły osiągnąć swój pełen potencjał. Aby uzupełnić to zalecenie, w czerwcu 2019 r. Komisja we współpracy z urzędnikami państwowymi zorganizowała *seminarium na temat dobrych praktyk*[110].

Organy ds. równości mają zasadnicze znaczenie dla sprawienia, że osoby i grupy doświadczające dyskryminacji będą mogły w pełni korzystać ze swoich praw. Powinny one zatem być w stanie skutecznie wykonywać zadania powierzone im na mocy prawa

---

towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, art. 20 dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przeredagowana) oraz art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylającej dyrektywę Rady 86/613/EWG.

[107] Z wyjątkiem Hiszpanii, Finlandii i Portugalii.

[108] Na przykład w niektórych państwach UE organ ds. równości może być częścią krajowej instytucji praw człowieka (NHRI).

[109] C(2018) 3850 final.

[110] W seminarium, które zorganizowano we współpracy z rządem szwedzkim, wzięli udział członkowie unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności, FRA, EQUINET oraz niektóre krajowe organy ds. równości. Zaoferowano podczas niego wsparcie dla wspólnego rozumienia zalecenia oraz ustanowionych dobrych praktyk w zakresie jego wdrażania.

Unii. Komisja zobowiązała się[111] do bardziej szczegółowego zbadania, w jakim stopniu państwa członkowskie zastosowały się do zalecenia z 2018 r., ze szczególnym uwzględnieniem roli i niezależności organów ds. równości.

Ponad 2 lata po przyjęciu zalecenia cztery państwa członkowskie zadeklarowały zamiar zmiany swoich krajowych przepisów dotyczących przestrzegania przez organy ds. równości niektórych zaleceń, a około 10 państw członkowskich już takie zmiany wprowadziło, np. przez zwiększenie budżetu. Większość państw nie zgłasza jednak ani żadnych zmian, ani większych reform.

Dokument roboczy służb Komisji załączony do niniejszego sprawozdania zawiera taką szczegółową analizę *wykonania zalecenia*. Stwierdzono w nim, że ograniczony i nierówny poziom wdrożenia zalecenia nadal utrudnia niektórym organom ds. równości skuteczne pełnienie ich roli. W praktyce prowadzi to do różnych poziomów ochrony przed dyskryminacją w całej UE. Dalsza wymiana dobrych praktyk lub wytycznych na szczeblu UE oraz podnoszenie świadomości będą bardzo korzystne dla wzmocnienia roli organów ds. równości. Z doświadczeń związanych z wdrażaniem zalecenia wynika jednak, że nie jest to wystarczające. W związku z tym Komisja oceni, czy należy zaproponować ewentualne przepisy w celu wzmocnienia roli krajowych organów ds. równości do 2022 r.

2.5. Gromadzenie danych

Dane dotyczące równouprawnienia mają kluczowe znaczenie dla zwiększania świadomości, uwrażliwiania ludzi, przedstawiania dyskryminacji w ujęciu ilościowym, pokazywania tendencji zmieniających się w czasie, udowadniania istnienia dyskryminacji, oceny wdrażania przepisów dotyczących równouprawnienia, wykazywania konieczności działania pozytywnego[112] oraz przyczyniania się do kształtowania polityk w oparciu o dowody[113].

Dyrektywy nie nakładają żadnego ogólnego wymogu gromadzenia, analizy i wykorzystywania danych dotyczących równouprawnienia[114]. W dyrektywie w sprawie równości rasowej wymaga się jednak, aby organy ds. równości prowadziły niezależne badania, publikowały niezależne sprawozdania oraz wydawały zalecenia dotyczące kwestii związanych z dyskryminacją rasową (zob. wyżej)[115].

[111] W unijnym planie działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025, nowych unijnych ramach strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów oraz strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025.

[112] Art. 5 dyrektywy w sprawie równości rasowej; art. 7 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

[113] Jak zapowiedziano w unijnym planie działania przeciwko rasizmowi, Komisja rozpocznie działania zmierzające do wypracowania spójnego podejścia w zakresie gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia, w szczególności w odniesieniu do danych zdezagregowanych według pochodzenia rasowego lub etnicznego.

[114] Pełna definicja danych dotyczących równouprawnienia znajduje się w wytycznych w sprawie usprawnienia gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących równouprawnienia (Grupa Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności, podgrupa ds. danych na dotyczących równouprawnienia, lipiec 2018 r.), s. 4; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[115] Art. 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie równości rasowej.

Na szczeblu unijnym podjęto następujące ważne działania mające na celu rozwiązanie problemu braku danych dotyczących równouprawnienia oraz spełnienie potrzeby istnienia praktycznych wytycznych na potrzeby gromadzenia takich danych[116]:

- ✓ Komisja przedstawiła *szereg badań na temat danych dotyczących równouprawnienia*[117]
- ✓ Komisja wspierała prace podgrupy ds. danych dotyczących równouprawnienia w ramach unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niedyskryminacji, Równouprawnienia i Różnorodności[118], która wydała:
  - *wytyczne w sprawie usprawnienia gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących równouprawnienia na szczeblu krajowym*[119] – podkreśla się w nich, że ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO)[120] nie uniemożliwia gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia, w tym danych zdezagregowanych według pochodzenia rasowego i etnicznego, jeżeli odbywa się to w odpowiedni sposób[121];
  - „kompendium obiecujących praktyk"[122]; oraz
  - *narzędzie diagnostyczne do mapowania*[123];
- ✓ jednym z priorytetów programu Komisji „Prawa, równość i obywatelstwo" jest usprawnienie gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia[124].

Wiele państw członkowskich zgłosiło dobre praktyki w zakresie gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia[125], w tym:

- *zaangażowanie szerokiego zakresu właściwych podmiotów (oraz koordynacja między nimi)*, np. urzędów statystycznych, publicznych departamentów i agencji, inspektoratów, uniwersytetów, ośrodków badań naukowych, organizacji

[116] Potrzebę tę określono w sprawozdaniu z 2014 r.

[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035

[118] W podgrupie zasiadają przedstawiciele państw członkowskich i Norwegii, Komisji, Eurostatu i FRA. Jej celem jest wspieranie krajów w ich działaniach mających na celu poprawę gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących równouprawnienia.

[119] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

[120] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

[121] Zob. w szczególności art. 9 ust. 2 lit. a), g) oraz j), a także motyw 26 RODO. Zob. również s. 7–8 wytycznych podgrupy (przytoczonych powyżej w przypisie 114).

[122] https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3

[123] https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool

[124] Aby zapoznać się z najnowszymi zaproszeniami, zob. załączniki do decyzji wykonawczej Komisji w sprawie finansowania programu „Prawa, równość i obywatelstwo" oraz przyjęcia programu prac na lata 2019 i 2020 (zob. odpowiednio C(2018) 7916 final z 29.11.2018, s. 20, oraz C(2019) 7824 final z 5.11.2019, s. 33). Na lata 2019 i 2020 podpisano umowy o udzielenie dotacji na pięć projektów zgodnie z priorytetem „gromadzenie danych", obejmujące maksymalny wkład UE w wysokości od 100 000 EUR do 200 000 EUR dla każdego projektu.

[125] Ponadto wiele państw członkowskich przedstawiło w swoich sprawozdaniach szczegółowe informacje na temat jakościowych i ilościowych badań podjętych na szczeblu krajowym w odniesieniu do tematów związanych z niedyskryminacją i równością.

społeczeństwa obywatelskiego, organów ochrony danych oraz sektora prywatnego[126];

- *publikowanie danych na temat skarg* otrzymywanych przez organy ds. równości, policję, służby publiczne, inspektoraty i sądownictwo, a także na temat *wyroków*[127];
- *wykorzystywanie wiedzy specjalistycznej FRA* na temat gromadzenia danych[128];
- wspieranie gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących równouprawnienia poprzez *specjalne projekty*[129];
- wykorzystywanie danych dotyczących równouprawnienia w celu *badania i oceny wpływu i skuteczności* przepisów dotyczących niedyskryminacji[130];
- wykorzystywanie badania Mystery Shopping oraz *testów sytuacyjnych* w celu oceny wzorców dyskryminacji[131];
- zaangażowanie organizacji działających na rzecz mniejszości w *gromadzenie i szerzenie* danych dotyczących równouprawnienia[132];
- opracowywanie danych statystycznych, które mogą służyć za *dowód dyskryminacji pośredniej*[133]; oraz
- gromadzenie *zdezagregowanych danych dotyczących równouprawnienia* w spisach powszechnych ludności[134].

---

[126] W około połowie odpowiedzi otrzymanych od państw członkowskich była mowa o dobrych praktykach w tym względzie.

[127] Zgłoszone, na przykład, przez:
- Niderlandy (jeżeli chodzi o skargi przedkładane organom ds. równości, policji i służbom ds. przeciwdziałania dyskryminacji);
- Słowację (jeżeli chodzi o zgłaszanie sporów dotyczących dyskryminacji przez sądy); oraz
- Polskę (jeżeli chodzi o publikowanie przez inspektoraty pracy liczby skarg odnoszących się do dyskryminacji).

Ogółem państwa członkowskie zgłaszały często dane na temat skarg lub decyzji w odniesieniu do pracy organów ds. równości, ale dużo rzadziej w odniesieniu do (publikacji) danych na temat skarg otrzymanych przez policję lub skarg lub decyzji otrzymanych lub składanych przez sądy. Czechy zgłosiły, że organy ds. równości opracowały specjalne sprawozdanie na temat dostępu ofiar dyskryminacji do wymiaru sprawiedliwości, zawierające dane liczbowe i inne dane odnoszące się do spraw sądowych. Luksemburg przedstawił roczne dane liczbowe dotyczące wyroków skazujących wydanych przez organy sądowe w odniesieniu do dyskryminacji rasowej, nie wyjaśniając, czy dane te opublikowano.

[128] Słowacja skonsultowała się z FRA w kwestii opracowania kwestionariusza dotyczącego dyskryminacji. Finlandia odnalazła wytyczne w działaniach FRA w zakresie harmonizacji przesłuchań na potrzeby gromadzenia danych dotyczących równości. Portugalia przeanalizowała swoje dane krajowe w świetle ustaleń na podstawie badań FRA.

[129] Belgia wspomniała o projekcie finansowanych w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo", którego celem jest wykorzystywanie nowych narzędzi do gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących równouprawnienia.

[130] Np. Belgia i Finlandia.

[131] Zgłoszone przez Belgię. Testy sytuacyjne to metoda pomagająca ujawnić dyskryminację na podstawie testu porównawczego prowadzonego parami, np. badanie dopasowanych par zgłoszeń na wolne stanowisko pracy, z wykorzystaniem identycznego zgłoszenia, różniącego się wyłącznie pod względem badanej cechy (np. wieku).

[132] Np. Finlandia i Włochy.

[133] Np. Litwa.

Niemniej jednak wiele państw członkowskich wciąż uważa brak danych dotyczących równouprawnienia za problem na szczeblu krajowym. Szczególna *możliwość poprawy* istnieje w odniesieniu do regularności i porównywalności danych[135], gromadzenia danych na temat skarg oraz przypadków dyskryminacji (w tym na temat nałożonych sankcji), gromadzenia danych zdezagregowanych według pochodzenia rasowego lub etnicznego, gromadzenia danych przez prywatne podmioty (w tym pracodawców), a także jeżeli chodzi o współpracę między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

3. KWESTIE SPECYFICZNE DLA DYREKTYWY W SPRAWIE RÓWNOŚCI RASOWEJ

Kompleksowy system ochrony prawnej przed dyskryminacją wymaga dopilnowania, aby w tej ochronie nie było luk. Dwadzieścia lat po przyjęciu dyrektywy w sprawie równości rasowej, zgodnie z unijnym planem działania przeciwko rasizmowi, przedstawiono również potencjalne luki w ochronie oferowanej przez dyrektywę.

Problemem pozostaje niedostateczne informowanie o dyskryminacji[136], a gromadzenie danych na temat skarg i przypadków dyskryminacji nadal wymaga poprawy[137]. Utrudnia to przeprowadzenie dokładnej oceny tych dziedzin życia, w których mają miejsce przypadki dyskryminacji.

Z badań przeprowadzonych przez FRA wynika, że ludzie w całej UE regularnie doświadczają wysokiego poziomu dyskryminacji ze względu na swoje pochodzenie rasowe lub etniczne. Z danych FRA wyraźnie wynika, że spośród obszarów objętych dyrektywą w sprawie równości rasowej zatrudnienie jest tym obszarem, w którym najczęściej doświadcza się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne lub przynależność do środowiska migracyjnego[138]. Obejmuje to sytuacje, w których osoby „szukają pracy", lub sytuacje „w miejscu pracy".

3.1. Pojęcie pochodzenia etnicznego i rasowego

W dyrektywie w sprawie równości rasowej nie zdefiniowano terminu „pochodzenie rasowe lub etniczne"[139]. TSUE przedstawił wytyczne dotyczące interpretacji pojęcia pochodzenia etnicznego[140]; w bardziej szczegółowym ujęciu w wyroku w sprawie CHEZ uznano, że „pojęcie pochodzenia etnicznego [...] opiera się na koncepcji, iż grupy społeczne cechuje w szczególności wspólnota narodowa, religijna, językowa, wspólnota

---

[134] Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021 w Polsce uwzględnił cechy takie jak narodowość, pochodzenie etniczne i niepełnosprawność. Spis Powszechny 2021 w Irlandii zawierał pytanie dotyczące pochodzenia etnicznego.

[135] Algorytmy mogą być pomocne w wykrywaniu dyskryminacji, np. przez wykazanie wzorców mniej korzystnego traktowania.

[136] Zob. rozdział 2.2.1 powyżej, dotyczący ochrony praw.

[137] Zob. rozdział 2.5 powyżej, dotyczący gromadzenia danych.

[138] Więcej informacji można znaleźć w badaniu EU-MIDIS II przeprowadzonym przez FRA, s. 34. Jeżeli chodzi o dostęp do rynku pracy, niektóre państwa członkowskie zgłaszały także szczególne obawy dotyczące osób pochodzenia afrykańskiego.

[139] Dyrektywa obejmuje ochroną każdego, w tym obywateli państw trzecich. Jednocześnie w dyrektywie określa się, że nie obejmuje ona różnego traktowania ze względu na *obywatelstwo* oraz związanego ze *statusem prawnym* obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (zob. art. 3 ust. 2 oraz motyw 13).

[140] Takie wytyczne nie istnieją, jeżeli chodzi o interpretację pojęcia pochodzenia rasowego. Niektóre państwa członkowskie nie odnoszą się do „rasy" ani „pochodzenia rasowego" w swoich przepisach krajowych, aby uniknąć szkodliwego uogólniania grupowego. Kwestię tę podkreśla się także w motywie 6 dyrektywy, w którym określono, że UE „odrzuca wszystkie teorie zmierzające do określenia istnienia odrębnych ras ludzkich".

kultury, tradycji i środowiska życiowego”[141]. O tym, czy w grę wchodzi pochodzenie rasowe lub etniczne, można zatem zdecydować na podstawie różnych cech, m.in. *języka, religii, pochodzenia, koloru skóry i obywatelstwa*. Ponieważ z danych FRA wynika, że kolor skóry osoby lub jej religia są w pewnym stopniu czynnikami wyzwalającymi dyskryminację etniczną lub rasową, ma to istotne znaczenie z praktycznego punktu widzenia[142].

W sprawie Jyske Finans TSUE podkreślił, że za istotny czynnik można uznać także *kraj urodzenia*[143]. Wyjaśnił jednak, że nie można go uznać za *wystarczające* kryterium. Kraj urodzenia osoby jest „tylko jednym ze szczególnych czynników pozwalających na wyprowadzenie wniosku co do przynależności osoby do danej grupy etnicznej, przy czym w żaden sposób nie miałoby ono charakteru decydującego w tym względzie”[144]. Zdaniem Trybunału różne traktowanie przez instytucję kredytową wyłącznie na podstawie kraju urodzenia osoby (przy braku jakichkolwiek innych czynników) jest niewystarczające na poparcie zarzutu dyskryminacji na podstawie „pochodzenia etnicznego”. Aby zatem stwierdzić dyskryminację pośrednią, trzeba byłoby określić *konkretną grupę etniczną*, która znajduje się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych grup. Zdaniem Trybunału nie można zaakceptować twierdzenia, że kraj urodzenia danej osoby „w sposób ogólny prawdopodobniej dotyka bardziej osób »danego pochodzenia etnicznego« w stosunku do »innych osób«”[145].

TSUE potwierdził swoje podejście w wydanym przez siebie wyroku w sprawie Maniero, która dotyczyła stypendium edukacyjnego dostępnego wyłącznie dla osób, które zdały państwowy egzamin prawniczy w Niemczech, a nie dla tych, które zdały porównywalny egzamin w innych państwach. Zgodnie z tym rozumowaniem w sprawie Jyske Finans Trybunał argumentował, że żadna *konkretna grupa etniczna* nie może znajdować się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych[146].

Składając sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej, kilka państw członkowskich zwróciło uwagę na oferowaną na szczeblu krajowym ochronę przed dyskryminacją ze względu na kolor skóry, miejsce urodzenia, pochodzenie lub pochodzenie narodowe. Względy takie jak m.in. kolor skóry, język i urodzenie wymieniono wyraźnie w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[147]. Karta ma zastosowanie w zakresie prawa Unii, a jej art. 21 uznano za mający bezpośredni efekt horyzontalny[148]. Interpretując pojęcie pochodzenia etnicznego, TSUE polegał na dużym znaczeniu zapewnienia skutecznej ochrony prawa do równości

[141] Wyrok w sprawie CHEZ (przypis 33), pkt 46. Zob. również wyrok z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie Jyske Finans A/S (C-668/15, EU:C:2017:278), pkt 17. Opracowując tę definicję TSUE, wziął pod uwagę definicje stosowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w wyrokach w sprawie Nachova i inni/Bułgaria [GC], nr 43577/98 i 43579/98, ECHR 2005-VII, oraz Sejdić i Finci/Bośnia i Hercegowina [GC], nr 27996/06 i 34836/06, §§ 43–45 i 50, ECHR 2009 (zob. wyrok w sprawie CHEZ, pkt 46).

[142] Uwagi FRA.

[143] Wyrok w sprawie Jyske Finans (przypis 141), pkt 18. Sprawa ta dotyczyła instytucji kredytowej, która wymagała od duńskiego obywatela urodzonego w Bośni i Hercegowinie okazania dodatkowego dowodu tożsamości, mimo że nie wymaga tego od obywateli Danii urodzonych w Danii.

[144] Wyrok w sprawie Jyske Finans (przypis 141), pkt 18 i 20.

[145] Wyrok w sprawie Jyske Finans (przypis 141), pkt 34–35.

[146] Wyrok z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie Heiko Jonny Maniero (C-457/17 ECLI:EU:C:2018:912), pkt 47 i 48.

[147] Przepis ten obejmuje ponadto *otwarty* wykaz przyczyn dyskryminacji.

[148] Zob. wyrok z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie Vera Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

i niedyskryminacji określonych w art. 21 Karty[149]. Trybunał orzekł, że zakres stosowania dyrektywy nie może być określony w sposób zawężający, jednak wyraźnie zaznaczył, że nie można go rozszerzyć w taki sposób, by objąć nim dyskryminację ze względów innych niż te w sposób wyczerpujący w niej wymienione[150].

3.2. Zakres

W tym kontekście należy przypomnieć, że art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi podstawę prawną dyrektywy, upoważnia prawodawcę Unii do zwalczania dyskryminacji wyłącznie w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii.

Art. 3 dyrektywy w sprawie równości rasowej odnosi się do zatrudnienia i pracy, opieki społecznej/świadczeń społecznych, edukacji i dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem.

W tym zakresie dyrektywa ma również zastosowanie do dyskryminacji wynikającej z wykorzystania *sztucznej inteligencji*[151].

W odniesieniu do zatrudnienia dyrektywa ma zastosowanie do warunków dostępu do zatrudnienia, samozatrudnienia i wykonywania zawodu, do dostępu do wszystkich rodzajów i poziomów poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz do warunków zatrudnienia i pracy, w tym zwolnień i wynagrodzeń. Istnieje jednak wyjątek, zgodnie z którym odmienne traktowanie ze względu na cechy związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym nie stanowi dyskryminacji, jeżeli odpowiada to szczególnemu wymogowi niezbędnemu do wykonywania określonej działalności zawodowej[152]. Oznacza to na przykład, że kierownik obsady może poszukiwać aktora o konkretnym pochodzeniu rasowym do roli w filmie.

Dyrektywa obejmuje wszystkie rodzaje *edukacji*, ogólnej i zawodowej, publicznej i prywatnej, religijnej i świeckiej, od przedszkola do szkolnictwa wyższego. W wyroku w sprawie Maniero TSUE wyjaśnił zakres terminu „edukacja". Interpretując dyrektywę w świetle jej celu w postaci promowania równości, Trybunał dokonał szerokiej interpretacji tego pojęcia jako uwzględniającego *dostęp do edukacji* oraz *wyeliminowanie istotnych trudności finansowych*, Przyznanie korzyści finansowych ściśle związanych z udziałem danej osoby w projektach edukacyjnych jest zatem objęte zakresem dyrektywy[153].

---

[149] Zob. wyrok w sprawie CHEZ (przypis 33), pkt 42, 55 i 56.

[150] Zob. np. wyrok z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie Sonia Chacón Navas (C-13/05 ECLI:EU:C:2006:456).

[151] W dniu 19 lutego 2020 r. Komisja opublikowała białą księgę w sprawie sztucznej inteligencji jako wstęp do wniosku ustawodawczego opartego na podejściu skoncentrowanym na człowieku, który Komisja przedstawi w 2021 r. Więcej informacji na temat dyskryminacji algorytmicznej można znaleźć m.in. w odpowiednich publikacjach: FRA (2020), „Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights" [Właściwe zaplanowanie przyszłości – sztuczna inteligencja i prawa podstawowe] (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018), „#BigData: Discrimination in data-supported decision making" [#BigData: dyskryminacja w podejmowaniu decyzji opartych na danych] (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

[152] Zob. art. 4 tej dyrektywy.

[153] Wyrok w sprawie Heiko Jonny Maniero (przypis 146).

Dyrektywa w sprawie równości rasowej obejmuje dostęp do *towarów i usług* publicznie dostępnych oraz *dostarczanie* tych towarów i świadczenie tych usług. Znaczenie *terminu „usługi”* zaczerpnięto z art. 57 TFUE – muszą one stanowić działalność gospodarczą, tj. zwykle być wykonywane za wynagrodzeniem i obejmują zwłaszcza działalność o charakterze przemysłowym lub handlowym.

Dyrektywa ma zastosowanie niezależnie od tego, czy towary i usługi dostępne dla społeczeństwa są dostarczane i świadczone w sektorze publicznym, czy w prywatnym. Obejmuje ona zatem usługi *publiczne*, jednak tylko w zakresie, w jakim odpowiadają one określonemu powyżej znaczeniu „usługi” w rozumieniu art. 57 TFUE.

Do *usług* w rozumieniu dyrektywy należy na przykład zakwaterowanie[154], czy też dostawa energii elektrycznej[155]. Dyrektywa obejmuje opiekę zdrowotną jako aspekt zabezpieczenia społecznego, choć może ona również mieścić się w zakresie usług, jednak tylko w przypadku, gdy jest świadczona za wynagrodzeniem przez podmiot prowadzący działalność nastawioną na osiągnięcie zysku[156].

Ustawodawca nie uwzględnił w przedmiotowym zakresie stosowania dyrektywy działań w ramach sektora publicznego, które obejmują „sprawowanie władzy publicznej” (np. przez policję, organy wykrywające nadużycia finansowe, organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych) bez żadnych elementów „świadczenia usługi”[157]. Dyrektywa nie ma na przykład zastosowania w przypadku, gdy osoba jest zatrzymywana lub nękana przez policję ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne[158].

Odniesienie do dóbr i usług „publicznie dostępnych” jest pojęciem, które czasami rodzi pytania. Warunek „dostępności publicznej” obejmuje sytuacje, w których ofertę dostarczenia określonego dobra lub usługi przedstawiono w domenie publicznej (np. za pomocą reklamy w gazecie, na ogólnie dostępnej stronie internetowej lub na ulotce wywieszonej w witrynie), lecz nie obejmuje ofert przeznaczonych tylko dla grona rodzinnego.

---

[154] W dyrektywie nie zawarto definicji terminu „zakwaterowanie”; granice tego pojęcia nie były jeszcze prawie nigdy określane.

[155] Wyrok w sprawie CHEZ (przypis 33), pkt 43.

[156] Zob. Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego opracowany przez FRA z 2018 r., s. 134, który zawiera odniesienia do orzecznictwa TSUE.

[157] Wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie Runevič-Vardyn (C-391/09 ECLI:EU:C:2011:291), pkt 45, 47 i 48. Trybunał zwrócił uwagę, że w trakcie prac przygotowawczych dotyczących dyrektywy Rada nie zaakceptowała zaproponowanej przez Parlament Europejski zmiany polegającej na rozszerzeniu zakresu dyrektywy o „wykonywanie funkcji przez jakikolwiek organ lub władzę publiczną, w tym utrzymanie porządku, kontrolę imigracji i system sądowy i karny”.

[158] Gdy badano osoby z grup mniejszości etnicznych lub imigranckich, 14 % z nich powiedziało, że byli zatrzymywani przez policję w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie. Spośród osób zatrzymywanych w tym okresie 40 % uważa, że ostatnie zatrzymanie miało miejsce ze względu na ich pochodzenie etniczne lub imigranckie (badanie EU-MIDIS II przeprowadzone przez FRA, s. 69). Spośród respondentów, którzy doświadczyli nękania z nienawiści, 3 % stwierdziło, że sprawcą był funkcjonariusz policji albo straży granicznej (badanie EU-MIDIS II przeprowadzone przez FRA, s. 17).

3.3. Romowie – jedna z grup najbardziej doświadczających dyskryminacji

Kilka państw członkowskich i zainteresowanych stron wskazuje, że Romowie[159] w szczególnym stopniu doświadczają dyskryminacji, głównie w obszarach edukacji, dostępu do zatrudnienia i zakwaterowania (jest to zgodne z badaniami przeprowadzonymi przez FRA[160]). Społeczności Romów borykają się także z poważnymi problemami, jeżeli chodzi o świadomość praw i dostęp do wymiaru sprawiedliwości[161]. Pandemia COVID-19 w nieproporcjonalny sposób wpłynęła na Romów, pogłębiając jeszcze bardziej nierówności, w szczególności w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej i zatrudnienia[162].

Aby zaradzić tym problemom, państwa członkowskie zgłosiły szczególne działania z zakresu polityki, badania naukowe i kampanie. Po ocenie unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.[163] Komisja wydała wzmocnione i zmienione unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów na lata 2020–2030[164]. Za pomocą struktury obejmującej trzy filary we wspomnianych ramach uzupełnia się społeczno-ekonomiczne włączenie Romów wraz ze wspieraniem równości i propagowaniem uczestnictwa. Lepsze gromadzenie danych jest ważnym aspektem inicjatywy[165].

Nowym ramom towarzyszy wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów. Jednym z kluczowych celów jest skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie równości rasowej przez zapobieganie i zwalczanie dyskryminacji Romów. Wniosek ten obejmuje zalecenia dotyczące zwalczenia antycyganizmu; zachęca się w nim państwa członkowskie do włączenia w osiąganie tych celów krajowych organów ds. równości i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także do współpracy z tymi organami i organizacjami.

---

[159] Irlandia odnosi się także do Trawelerów (rdzennej wędrownej grupy etnicznej, której członkowie przestrzegają pewnego zbioru tradycji). Choć niekiedy są oni kojarzeni z Romami ze względu na (przeszłe) wędrowne tradycje i podobny poziom dyskryminacji i wykluczenia społecznego, grupy te nie są powiązane pod względem językowym.

[160] Z badania przeprowadzonego w 2020 r. przez FRA w sześciu krajach wynika, że w ciągu pięciu lat poprzedzających badanie 60 % Romów i Trawelerów czuło się dyskryminowanych z powodu swojego pochodzenia romskiego lub trawelerskiego, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf

[161] Zainteresowane strony zgłaszały w szczególności niski poziom świadomości praw w społeczności Romów.

[162] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf

[163] Sprawozdanie z oceny unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., COM(2018) 785 final.

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en

[165] Proponuje się monitorowanie postępów w zakresie osiągania celów ram strategicznych na rzecz Romów za pomocą wspólnych unijnych ram wskaźników uwzględniających specyfikę poszczególnych krajów. Przedstawiony pokrótce zestaw takich wskaźników można znaleźć w dokumencie pt. „Ramy monitorowania FRA dotyczącego unijnych ram strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów: cele i wskaźniki”, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf

W 2014 r. Komisja wszczęła przeciwko trzem państwom członkowskim postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu segregacji szkolnej dzieci romskich[166]. Postępowania te są nadal w toku.

4. KWESTIE SPECYFICZNE DLA DYREKTYWY W SPRAWIE RÓWNEGO TRAKTOWANIA W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I PRACY

Państwa członkowskie nie wskazały na żadne poważne trudności w odniesieniu do interpretacji i stosowania przepisów dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w latach 2014–2020, odnotowały jedynie pewne trudności dotyczące pojęć wspólnych dla obu dyrektyw[167]. Niektóre zainteresowane strony skupiły się zwłaszcza na kwestii racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych, w tym na wyzwaniach związanych z rozumieniem tego pojęcia, stosowania go w praktyce i posiadania w tym zakresie adekwatnych wytycznych. Kilka zainteresowanych stron zaproponowało rozszerzenie zakresu obowiązku wprowadzania racjonalnych usprawnień w sposób obejmujący powody dyskryminacji inne niż niepełnosprawność.

W chwili obecnej nie toczy się żadne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do tej dyrektywy. TSUE wydał jednak znaczącą liczbę wyroków w sprawach prejudycjalnych przedłożonych przez kilka sądów krajowych państw członkowskich w odniesieniu do dyskryminacji z jakichkolwiek względów objętych niniejszą dyrektywą[168].

4.1. Zakres

TSUE wydał kilka ważnych wyroków w sprawie *zakresu stosowania* dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Wyjaśnił on[169], że termin „warunki dostępu do zatrudnienia" użyte w art. 3 ust. 1 lit. a) może obejmować *publiczne oświadczenia pracodawcy*, nawet w sytuacji braku procedury rekrutacyjnej, pod warunkiem że oświadczenia te rzeczywiście dotyczą polityki zatrudnienia danej firmy. Sprawa ta dotyczyła publicznych oświadczeń adwokata, że nigdy nie rekrutowałby homoseksualnych kandydatów ubiegających się o pracę[170]. Takiej wykładni nie może podważyć ewentualne ograniczenie wolności wypowiedzi.

W innym wyroku[171] Trybunał utrzymał, że dyrektywa ma zastosowanie do reżimu *podatkowego* opracowanego w celu poprawy dostępu osób młodych do kształcenia zawodowego, przy czym podatkowe traktowanie wydatków na kształcenie zawodowe różni się w zależności od wieku uczestnika szkolenia. W innym jednak kontekście

---

[166] Republika Czeska, Węgry (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_16_1823, pkt 5);
Słowacja (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_19_5950, pkt 4).

[167] Zob. rozdział 2 powyżej.

[168] Około 50 wyroków od 2014 r.; 10 spraw prejudycjalnych nadal jest w toku.

[169] Wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, (C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289).

[170] Interpretacja tego pojęcia, jak wyjaśnił TSUE w odniesieniu do dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, może być analogicznie istotna także na potrzeby interpretacji dyrektywy w sprawie równości rasowej, której zakres również obejmuje „warunki dostępu do zatrudnienia".

[171] Wyrok z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie de Lange (C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850).

w sprawie C[172] Trybunał orzekł, że przepisy krajowe dotyczące dodatkowego podatku od dochodów emerytalnych nie są objęte przedmiotowym zakresem stosowania dyrektywy. Takie przepisy nie dotyczą „płacy", ale raczej stawki podatku, która nie jest elementem stosunku pracy[173].

Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo, zgodnie z którym *przyczyny dyskryminacji* określone w art. 1 dyrektywy wymieniono w sposób wyczerpujący i nie obejmują one kategorii zawodowej[174] ani charakteru stosunku pracy[175] zainteresowanych osób.

4.2. Religia

Po raz pierwszy od czasu przyjęcia dyrektywy TSUE miał okazję wydać ważne wyroki odnoszące się do przepisów dotyczących dyskryminacji ze względu na religię.

W sprawie Achbita[176] Trybunał zinterpretował „religię" w szerokim tego słowa znaczeniu obejmującym wolność osób do publicznego wyrażania swoich przekonań religijnych. Utrzymał on, że postanowienie regulaminu pracy przedsiębiorstwa sektora prywatnego przewidujące całkowity zakaz noszenia w miejscu pracy widocznych symboli politycznych, światopoglądowych lub religijnych nie stanowi przejawu bezpośredniej dyskryminacji, pod warunkiem że ma zastosowanie w taki sam sposób do wszystkich pracowników. Takie pozornie neutralne postanowienie może jednak stanowić przejaw dyskryminacji pośredniej, o ile nie jest obiektywnie uzasadnione na podstawie adekwatności i konieczności. Uzasadnionym celem może być polityka neutralności pod względem politycznym, filozoficznym i religijnym.

W wyroku w sprawie Bougnaoui[177] Trybunał utrzymał, że w przypadku braku polityki neutralności pracodawca nie może wymagać od pracownika nienoszenia w pracy chusty islamskiej w odpowiedzi na życzenie klienta. Takie traktowanie nie jest „istotnym i determinującym wymogiem zawodowym" w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy, uzasadnionym charakterem/kontekstem działalności zawodowej pracownika.

Dwa pozostałe wyroki TSUE[178] dotyczyły wykładni art. 4 ust. 2 dyrektywy, w którym przewiduje się wyjątek od zasady niedyskryminacji w odniesieniu do kościołów lub innych organizacji funkcjonujących w oparciu o etykę. Trybunał orzekł, że sądy krajowe muszą poddać wymogi zawodowe nałożone przez organizacje funkcjonujące w oparciu o etykę *skutecznej kontroli sądowej*. Wymogi te muszą być konieczne i obiektywnie powiązane z charakterem/kontekstem działalności zawodowej, w tym z etyką organizacji. Nie mogą obejmować względów niezwiązanych z tą etyką lub prawem organizacji do autonomii oraz muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.

Oczekuje się, że Trybunał w jeszcze większym zakresie uszczegółowi swoje orzecznictwo w dwóch toczących się sprawach, tj. C-804/18 i C-344/20[179]. W tej drugiej sprawie pojawia się również pytanie o pojęcie przekonania. Szereg państw

[172] Wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie C (C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391).
[173] Wyrok z dnia 24 września 2020 r. w sprawie YS przeciwko NK AG (C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753).
[174] Wyrok z dnia 8 października 2020 r. w sprawie *FT* (C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810).
[175] Wyrok z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie Milkova (ECLI:EU:C:2017:198).
[176] Zob. wyrok w sprawie Achbita (przypis 33).
[177] Wyrok z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie *Bougnaoui* (C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204).
[178] Zob. wyrok w sprawie Vera Egenberger (przypis 148); wyrok z dnia 11 września 2018 r. w sprawie IR (C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696).
[179] Sprawa Wabe (C-804/18, w toku); sprawa S.C.R.L. (C-344/20, w toku).

członkowskich stwierdziło, że przyjęłoby z zadowoleniem dalsze wyjaśnienie tego pojęcia w orzecznictwie UE.

4.3. Orientacja seksualna

Biorąc pod uwagę cele i podstawowe wartości leżące u podstaw dyrektywy, Trybunał wyjaśnił warunki, w jakich *publiczne oświadczenia homofobiczne* stanowią dyskryminację[180]. Wyrażanie dyskryminujących opinii w dziedzinie zatrudnienia przez pracodawcę może zniechęcić osoby, których oświadczenia te dotyczą, do ubiegania się o zatrudnienie.

W innym wyroku[181] Trybunał zwrócił uwagę, że państwa członkowskie mają swobodę w zakresie regulowania kwestii *małżeństw między osobami tej samej płci* lub alternatywnej formy prawnego uznania ich relacji oraz określenia, od jakiej chwili takie małżeństwo będzie wywoływać skutek. Trybunał stwierdził, że obowiązująca w Irlandii zasada, zgodnie z którą prawo do renty rodzinnej pozostającego przy życiu partnera podlega wymogowi zawarcia zarejestrowanego związku partnerskiego przed ukończeniem przez członka programu emerytalnego 60. roku życia, nie stanowi dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, nawet jeśli prawo krajowe nie zezwalało na zawieranie zarejestrowanych związków partnerskich osób tej samej płci zanim partnerzy osiągnęli ten wiek.

4.4. Niepełnosprawność

Kilka zainteresowanych stron wspomniało o pewnych wyzwaniach związanych z wykładnią pojęcia niepełnosprawności. W związku z tym TSUE przedstawił przydatne wyjaśnienia, odnosząc się do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, którą zatwierdzono w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2010/48/WE i która stała się od momentu jej wejścia w życie, tzn. od dnia 3 maja 2008 r., integralną częścią porządku prawnego UE. Trybunał stwierdził, że pojęciom niepełnosprawności oraz długotrwałego ograniczenia zdolności osoby do pracy należy nadać autonomiczną i jednolitą wykładnię w całej UE[182].

Pojęcie niepełnosprawności odnosi się do ograniczenia powodującego długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową lub intelektualną, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać pełne i skuteczne uczestnictwo osoby w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami. W wyroku w sprawie Z[183] Trybunał stwierdził, że niemożność posiadania dziecka w sposób tradycyjny[184] sama w sobie nie stanowi co do zasady przeszkody w wykonywaniu działalności zawodowej. W wyroku w sprawie FOA[185] Trybunał stwierdził, że chociaż otyłość jako taka nie stanowi niepełnosprawności, w określonych okolicznościach może spełniać przesłanki wymagane dyrektywą i tym samym być objęta jej zakresem.

---

[180] Zob. wyrok w sprawie Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (przypis 169).
[181] Zob. wyrok w sprawie David L. Parris (przypis 36).
[182] Wyrok z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie Daouidi (C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917).
[183] Wyrok z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie Z (C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159).
[184] Sprawa dotyczyła kobiety, która była niezdolna do noszenia ciąży ze względu na rzadką chorobę. Jej pracodawca odmówił udzielenia jej płatnego urlopu równoważnego z urlopem macierzyńskim lub urlopem adopcyjnym po urodzeniu dziecka dzięki umowie o macierzyństwo zastępcze.
[185] Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie *FOA* (C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463).

Należy uwzględnić szczególną sytuację pracowników niepełnosprawnych przy ocenie, czy znajdują się oni w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi lub czy środki krajowe spełniają kryteria analizy proporcjonalności. W związku z tym w sprawie Ruiz Conejero[186] Trybunał stwierdził, że osoby niepełnosprawne ponoszą dodatkowe ryzyko bycia nieobecnymi z uwagi na chorobę związaną z ich niepełnosprawnością i są narażone na zwiększone ryzyko kumulacji dni nieobecności z powodu choroby i tym samym osiągnięcia limitów przewidzianych prawem. Trybunał uznał, że może to stwarzać sytuację niekorzystną dla pracowników niepełnosprawnych i w ten sposób wprowadzać odmienne traktowanie pośrednio związane z niepełnosprawnością. Ponadto przy ocenie proporcjonalności przedmiotowych środków krajowych Trybunał stwierdził, że nie można pominąć, iż osoby niepełnosprawne generalnie mają większe trudności z powrotem na rynek pracy niż osoby, które nie są niepełnosprawne[187].

W innej sprawie Trybunał stwierdził, że jeżeli pracodawca nie dokonał racjonalnych usprawnień (art. 5 dyrektywy), rozwiązanie umowy o pracę z niepełnosprawnym pracownikiem z tego powodu, że odpowiada on kryteriom zwolnienia określonym przez pracodawcę (niska wydajność, mała wszechstronność i wysoki wskaźnik absencji) stanowi pośrednią dyskryminację ze względu na niepełnosprawność. W tym względzie Trybunał przytoczył art. 2 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym odmowa racjonalnych usprawnień jest formą dyskryminacji[188].

W wydanym ostatnio wyroku Trybunał przedstawił wykładnię pojęcia dyskryminacji (art. 2 dyrektywy) i orzekł, że zasada równego traktowania ma na celu ochronę pracownika niepełnosprawnego przed jakąkolwiek dyskryminacją ze względu na tę niepełnosprawność nie tylko w porównaniu z pracownikami, którzy nie są niepełnosprawni, lecz również w porównaniu z innymi pracownikami dotkniętymi niepełnosprawnością[189].

4.5. Wiek

Większość wyroków TSUE odnoszących się do dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy dotyczy różnic w traktowaniu związanych z wiekiem[190]. Chociaż państwa członkowskie dokonały poprawnej transpozycji dyrektywy, pojawiło się kilka kwestii dotyczących zgodności w odniesieniu do konkretnych przepisów krajowych. Dokonując ich oceny, Trybunał przeanalizował w szczególności:

- *porównywalność sytuacji*[191];

[186] Wyrok z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie Ruiz Conejero (C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17). Sprawa dotyczyła (hiszpańskich) przepisów krajowych zezwalających pod pewnymi warunkami na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem ze względu na powtarzające się, chociażby usprawiedliwione, nieobecności w pracy, jeżeli łączny okres nieobecności przekroczy limit przewidziany prawem.

[187] Wyrok w sprawie Ruiz Conejero (przypis 186).

[188] Wyrok z dnia 11 września 2019 r. w sprawie DW/Nobel (C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703).

[189] Wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie Szpital Kliniczny (C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64).

[190] Zob. w tym względzie Liu, K. i O'Cinneide, C., „The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC" [Trwająca ewolucja orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego dyrektyw 2000/43/WE oraz 2000/78/WE] (Komisja Europejska, 2019), s. 60 i nast.

[191] Np. wyrok z dnia 1 października 2015 r. w sprawie O (C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643); wyrok z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie Vindel (C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106).

- możliwość istnienia *obiektywnego i neutralnego czynnika*, który nie jest powiązany z wiekiem[192];
- *zasadność realizowanych celów*[193] oraz
- *stosowność/proporcjonalność* stosowanych środków[194].

Powołując się na zapisane w art. 15 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej *prawo do pracy*, Trybunał zwrócił szczególną uwagę na udział pracowników starszych w sile roboczej, a tym samym w życiu gospodarczym, kulturalnym i społecznym, oraz zauważył, że zatrzymanie tych pracowników sprzyja różnorodności[195]. Uznał jednak również, że państwa członkowskie mogą prowadzić politykę społeczną lub zatrudnienia mającą na celu promowanie dostępu młodych pracowników do rynku pracy. Ponadto na właściwych organach państw członkowskich spoczywa ciężar znalezienia odpowiedniej równowagi między różnymi interesami[196]. Przy ocenie proporcjonalności przedmiotowych przepisów krajowych Trybunał przyjął, że można uwzględnić fakt, iż wyłączenie z pracy dotyczyło osób emerytowanych, które zakończyły życie zawodowe i które pobierają emeryturę. Trybunał pozostawił w gestii sądu krajowego, który wniósł sprawę prejudycjalną, zbadanie, czy takie wyłączenie jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu i rzeczywiście zmierza do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny.

Kilka spraw dotyczyło dyskryminacji ze względu na wiek w odniesieniu do *wynagrodzenia*. W niektórych przepisach krajowych dotyczących wynagrodzeń w sektorze publicznym wiek zastosowano jako wskaźnik zastępczy dla lat służby[197]. W innych przepisach przy obliczaniu wynagrodzeń nie uwzględniano okresów służby przed ukończeniem 18 lat[198]. W niektórych przypadkach zmiany w prawie mające na celu zaradzenie tej sytuacji w rzeczywistości utrwaliły dyskryminację[199].

Trybunał wyjaśnił również znaczenie „istotnego i determinującego wymogu zawodowego" w dwóch sprawach dotyczących górnej granicy wieku przy rekrutacji do sił policyjnych, biorąc pod uwagę szczególny charakter tej pracy[200].

5. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

TSUE opracował przydatne wytyczne dotyczące kilku przepisów, wyjaśniając w ten sposób niektóre kwestie dotyczące interpretacji. Zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym podjęto istotne inicjatywy mające zapewnić lepsze stosowanie przepisów o niedyskryminacji w praktyce.

---

[192] Np. daty rekrutacji; zob. wyrok z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie Horgan i Keegan (C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113).
[193] Np. wyrok z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie Abercrombie (C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566).
[194] Np. wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie CO (C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272).
[195] Wyrok w sprawie CO (przypis 194).
[196] *Ibid*. Sprawa dotyczyła uregulowań krajowych, które w sposób ogólny zakazują podmiotom administracji publicznej powierzania osobom emerytowanym pewnych stanowisk.
[197] Np. wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r. w sprawie Specht (sprawy połączone C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005).
[198] Np. wyrok z dnia 11 listopada 2014 r. w sprawie Schmitzer (C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359).
[199] Np. wyrok z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie Leitner (C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375).
[200] Wyrok z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie Pérez (C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371); wyrok z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie Sorondo (C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873).

Inicjatywy te przyniosły pewne pozytywne zmiany, między innymi w zakresie gromadzenia danych. Jednocześnie nadal istnieją poważne problemy, takie jak strach ofiar przed odwetem, niski i rozbieżny poziom odszkodowań, brak dowodów oraz niewielka wiedza na temat praw i mechanizmów wsparcia (np. organów ds. równości). *Wszystkie te wyzwania mają wpływ na niedostateczne zgłaszanie przypadków dyskryminacji.*

Działania następcze w celu stawienia czoła wyzwaniom określonym w niniejszym sprawozdaniu mogłyby obejmować:

- *ściślejsze monitorowanie* wdrażania dyrektyw przez państwa członkowskie, w szczególności w odniesieniu do ochrony przed represjami oraz stosowania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji. Komisja będzie oferować wsparcie w tym zakresie, np. zlecając *badanie dotyczące sankcji*;
- kontynuowanie starań na szczeblu krajowym i unijnym w celu:
  - *zwiększania świadomości* wśród ogółu społeczeństwa oraz wśród osób szczególnie narażonych na dyskryminację, zwłaszcza w odniesieniu do ich praw oraz istniejących mechanizmów wsparcia;
  - wspierania *projektów*; Komisja będzie nadal propagować równość i wspierać ofiary za pośrednictwem kanałów finansowania unijnego, w tym programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości" oraz programu „Sprawiedliwość" oraz
  - oferowania regularnych *informacji i szkoleń* dla decydentów, sędziów i prawników na temat przepisów o niedyskryminacji, z uwzględnieniem kluczowych kwestii, takich jak dyskryminacja pośrednia, molestowanie, ciężar dowodu, sankcje i dyskryminacja algorytmiczna oraz
- zachęcanie do *gromadzenia danych* na szczeblu krajowym, z naciskiem na dane statystyczne, skargi, wyroki, sankcje i podział według czynników równości (w tym czynników uznawanych za potencjalnie wrażliwe, takich jak pochodzenie etniczne lub rasowe). Aby zapewnić porównywalność danych w czasie i między regionami/państwami, niezbędne jest skoordynowane podejście na szczeblu UE[201].

We wszystkich tych przedsięwzięciach kluczowymi partnerami są *organy ds. równości*. Zasadnicze znaczenie ma zwiększenie ich widoczności, roli oraz skutecznego i niezależnego funkcjonowania, zgodnie z analizą przedstawioną w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania. Wiele korzyści przyniesie również kontynuowanie wymiany dobrych praktyk na szczeblu UE oraz podnoszenie świadomości, również w obszarze zapobiegania. Ponadto, jak już zapowiedziano[202], Komisja oceni, czy należy zaproponować nowe przepisy w celu wzmocnienia roli krajowych organów ds. równości do 2022 r.

[201] Jak zapowiedziano w unijnym planie działania przeciwko rasizmowi, Komisja zorganizuje obrady okrągłego stołu poświęcone kwestii danych dotyczących równości z udziałem głównych zainteresowanych stron.

[202] W unijnym planie działania przeciwko rasizmowi, nowych unijnych ramach strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów oraz strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025.

Wszystkie zainteresowane strony, w tym związki zawodowe, pracodawcy i ich stowarzyszenia oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego, mają do odegrania rolę w swoich odpowiednich obszarach kompetencji. Aby w pełni wykorzystać potencjał dyrektyw, Komisja będzie nadal współpracować z państwami członkowskimi, organami ds. równości, FRA, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi w celu zapewnienia systematycznej ochrony ofiar dyskryminacji.

Okoliczności zmieniły się od czasu przyjęcia dyrektywy w sprawie równości rasowej w dniu 29 czerwca 2000 r., w tym również ze względu na postęp technologiczny. Pomimo wyzwań związanych z niedostatecznym zgłaszaniem, w UE nadal stwierdza się powszechną dyskryminację ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, co wynika z wielu przyczyn, w tym ze stereotypów i uprzedzeń. Konieczna byłaby kolejna ocena w celu określenia związku między utrzymywaniem się dyskryminacji rasowej doświadczanej w UE a ewentualnymi niedociągnięciami w egzekwowaniu unijnych przepisów. Pozwoliłoby to również na zbadanie ewentualnych luk w zakresie przepisów. Należy również przeanalizować spójność między dyrektywą w sprawie równości rasowej a innymi odpowiednimi instrumentami UE. Należy gromadzić dane dotyczące obszarów, w których dochodzi do przypadków dyskryminacji, w tym obszarów, w których dyskryminować mogą organy ścigania. Taka ocena – która musiałaby obejmować konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami – służyłaby uzyskaniu rzetelnych danych wysokiej jakości w celu dostarczenia dowodów dyskryminacji rasowej doświadczanej w praktyce.