KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 30.10.2006
KOM(2006) 643 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Stosowanie dyrektywy 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne

1. WSTĘP

Wspólnotowy akt prawny został przyjęty sześć lat temu, w celu przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Akt ten ma znaczny wpływ na zwiększanie poziomu ochrony przed dyskryminacją dla osób zamieszkałych na terytorium całej UE. W niektórych państwach członkowskich wystąpiły jednak opóźnienia w transponowaniu tych przepisów do prawa krajowego i potrzebne są dodatkowe wysiłki, aby zapewnić skuteczne ich wdrożenie i egzekwowanie.

Niniejsze sprawozdanie dotyczy dyrektywy 2000/43/WE, wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.[1] Jest to pierwsza dyrektywa przyjęta jednomyślnie przez Radę na mocy nowego art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który wszedł w życie dnia 1 maja 1999 r. Należała ona do pakietu wniosków złożonych przez Komisję w listopadzie 1999 r., który zawierał także wniosek dotyczący drugiej dyrektywy o dyskryminacji na tle religijnym i światopoglądowym, ze względu na wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną, a także program działań zapewniający wsparcie finansowe działań zwalczających dyskryminację.

Celem tego sprawozdania nie jest dostarczenie szczegółowych informacji dotyczących transpozycji przepisów dyrektywy 2000/43/WE w państwach członkowskich, lecz zasygnalizowanie pewnych jej szczególnie problematycznych lub ważnych aspektów, tak aby określić najlepszą praktykę. Koncentruje się ono na wpływie tej dyrektywy na problemy związane z transpozycją, rozpowszechnianiem informacji, egzekwowaniem praw, rolą organów ds. równości, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, działaniach pozytywnych, jak i zaleceniach na przyszłość.

Zgodnie z art. 17 wspomnianej dyrektywy państwa członkowskie były zobowiązane do dostarczenia Komisji informacji niezbędnych do przygotowania niniejszego sprawozdania do dnia 19 lipca 2005 r. Pomimo wysłania przypomnienia w maju 2005 r. wiele państw członkowskich nie dotrzymało wyznaczonego terminu, a kilka z nich w ogóle nie udzieliło odpowiedzi. Do grudnia 2005 r. Austria, Polska, Zjednoczone Królestwo, Francja, Niemcy, Litwa i Portugalia nie dostarczyły Komisji żadnych informacji; jedynym parterem społecznym, który skontaktował się z Komisją, była Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC). Komisja skonsultowała się także z Europejskim Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC), partnerami społecznymi[2] i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego[3]. Otrzymała również informacje od niektórych krajowych organów ds. równości.

2. WPŁYW DYREKTYWY 2000/43/WE

---

1 Dziennik Urzędowy L 180 z 19.7.2000 r., str. 22.

2 Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), Europejska Unia Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP), the Confédération Européenne des Cadres (Europejska Konfederacja Związków Kadr (CEC)), Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła, Małych oraz Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME), a także EUROCADRES (reprezentujące kadrę kierowniczą).

3 Platforma społeczna społecznych organizacji pozarządowych, Europejska Sieć Przeciwko Rasizmowi (ENAR), Europejskie Forum Niepełnosprawności (EDF), Międzynarodowe Stowarzyszenie Gejów i Lesbijek (ILGA), Platforma AGE, a także Europejskie Centrum Praw Romów.

Podczas gdy dyrektywa 2002/43/WE była oparta o pewne pojęcia prawodawstwa WE zabraniające dyskryminacji ze względu na płeć czy też narodowość, ostateczny jej tekst przyjęty przez Radę okazał się z wielu względów innowacyjny. Poza objęciem **wszystkich** obywateli, dyrektywa ta zwiększyła także zakres ochrony przed dyskryminacją, wykraczając daleko poza tradycyjnie przyjęty obszar zatrudnienia, obejmując takie zagadnienia jak przywileje społeczne, opiekę zdrowotną, edukację, a zwłaszcza dostęp do powszechnie dostępnych dóbr i usług, włącznie z budownictwem mieszkaniowym. W niektórych państwach członkowskich istnieją problemy związane z podziałem na sferę publiczną i prywatną, a także przekonanie o naruszaniu wolności podejmowania decyzji czy też zawierania umów. We wszystkich przypadkach reklamowania dóbr czy też usług, jak i zgłaszania ofert pracy, nawet jeśli np. są one przedstawione tylko na wystawie sklepowej, są publicznie dostępne i tym samym są objęte zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy.

Dyrektywa 2000/43/WE zawiera jasne i szczegółowe definicje dyskryminacji. Podczas gdy definicja bezpośredniej dyskryminacji zawarta w dyrektywie była inspirowana prawodawstwem dotyczącym dyskryminacji ze względu na płeć[4], to definicja pośredniej dyskryminacji została stworzona na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), dotyczącego swobodnego przepływu pracowników[5]. Zarówno molestowanie, jak i zmuszanie do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych są zaliczane do rodzajów dyskryminacji. Istotne jest, że wymóg dotyczący obowiązku zapewnienia ochrony przed wiktymizacją, kluczowy element umożliwiający jednostkom dochodzenie swoich praw, odnosi się do wszystkich czterech koncepcji dyskryminacji - bezpośredniej, pośredniej, molestowania, jak i do zmuszania do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych.

Państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia szczegółowych przepisów określonych w dyrektywie dotyczących egzekwowania praw, włącznie z wymogiem mówiącym, że ciężar dowodu spoczywa na oskarżonych, jeśli domniemana ofiara przedstawiła fakty, z których można wnioskować o dyskryminacji. Chociaż państwa członkowskie znały już swoje obowiązki związane z dyskryminacją pomiędzy mężczyznami i kobietami w obszarze zatrudnienia, to dyrektywa 2000/43/WE rozszerza zakres stosowania zasady ciężaru dowodu także na inne obszary, takie jak dostęp do dóbr i usług.

Dyrektywa ta jest innowacyjna, gdyż zobowiązała ona państwa członkowskie do powołania organów promujących równe traktowanie wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe czy też etniczne (jeśli taki organ w danym kraju jeszcze nie funkcjonował). Część państw członkowskich zrobiło bardzo pozytywny krok, zwiększając kompetencje organów ds. równości, tak by mogły one zajmować się także dyskryminacją na tle innym niż pochodzenie rasowe czy etniczne (patrz poniżej, pkt 3.2 dotyczący roli organów ds. równości.).

Wszystkie państwa członkowskie, także te, w których już od dawna funkcjonowało ustawodawstwo dotyczące dyskryminacji, zobowiązane były do wprowadzenia pewnych zmian w swoich przepisach krajowych, tak by były one zgodnie ze wspomnianą dyrektywą (np. Zjednoczone Królestwo zmieniło definicje pośredniej dyskryminacji i molestowania).

---

4 Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć (Dz.U. L 14 z 20.1.1998 r., str. 6.)

5 Sprawa C-237/94 OFlynn ECR 1996 I-02617 – dyrektywa 2002/73/WE zawiera obecnie definicję dotyczącą obszaru dyskryminacji za względu na płeć (Dz.U. L 269 z 5.10.2002 r., str. 15.)

Część państw członkowskich wprowadziła nowe, wyczerpujące przepisy antydyskryminacyjne, pomimo tego, że środki antydyskryminacyjne były przewidziane w konstytucjach wielu z nich, a także w prawie cywilnym i karnym, co może utrudnić określenie stosownych procedur.

W niektórych „nowych" państwach UE pomysł ochrony jednostek przed dyskryminacją ze względu na „pochodzenie rasowe lub etniczne" bardzo różnił się od ich polityk dotyczących uznania i ochrony praw „mniejszości narodowych"[6].

Inne napotkane problemy dotyczyły podstawowych kwestii, takich jak definicje bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, a także molestowania w prawie krajowym, które w pewnych przypadkach znacznie odbiegały od tych określonych w dyrektywie. Wydaje się, że cześć państw członkowskich zezwala na większe odstępstwa od zasady niedyskryminowania, niż te przewidziane w dyrektywie. Istnieje szereg problemów związanych z egzekwowaniem praw ofiar dyskryminacji, takich jak niewłaściwa transpozycja zasad dotyczących ciężaru dowodu, praw stowarzyszeń do udzielania pomocy ofiarom dyskryminacji, a także sankcji i odszkodowań.

Kilka państw członkowskich nie dotrzymało terminu powiadomienia Komisji o stosowanych przez nich środkach transpozycji dyrektywy 2000/43/WE do prawa krajowego, kilka innych w ogóle nie dostarczyło tych informacji. Dlatego też Komisja wszczęła przeciwko tym państwom procedury w sprawie naruszenia przepisów na mocy art. 226 Traktatu WE, z których większość została rozwiązana, kiedy niezbędne przepisy nabrały mocy prawnej. Tylko cztery państwa członkowskie zostały pozwane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości[7], który ogłosił, iż nie transponując w pełni wspomnianej dyrektywy do ich prawa krajowego, nie wypełniły one zobowiązań wynikających z traktatu. Dwa państwa członkowskie (Niemcy i Luksemburg) nadal nie przedstawiły Komisji żadnych przepisów krajowych transponujących wspomnianą dyrektywę.

Komisja bada krajowe środki prawne wskazane przez państwa członkowskie, w celu oceny ich zgodności z dyrektywą do której się odnoszą, a także zapewnienia, że ofiary dyskryminacji mogą korzystać z przyznanych im praw. Następnie podejmie stosowne działania, aby zapewnić jej całkowitą i prawidłową transpozycję.

Dalsze informacje dotyczące transpozycji dyrektywy 2000/43/WE, w poszczególnych państwach członkowskich, a także linki do publikacji, przepisów krajowych, jak i organów ds. równości są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/antidiscrimination.

3. GŁÓWNE ZAGADNIENIA

3.1 Prawo do odszkodowania

Z informacji dostarczonych przez rządy, jak i organizacje pozarządowe jasno wynika, że wiele ofiar dyskryminacji nie wnosi spraw do sądu z powodu wiążących się z tym kosztów, jak i z obawy przed wiktymizacją. Ofiary dyskryminacji częściej kontaktują się z

---

[6] Na przykład mniejszość węgierska i włoska w Słowenii.

[7] Wyrok przeciwko Luksemburgowi w sprawie C-320/04, a także Finlandii w sprawie C-329/04 z dnia 22.2.2005 r., wyrok przeciwko Niemcom w sprawie C-329/04, wyrok przeciwko Austrii w sprawie C-335 z dnia 4.5.2005r.

organizacjami pozarządowymi lub też organami ds. dyskryminacji, od których mogą zazwyczaj szybko i bezpłatnie otrzymać potrzebne im informacje i porady.

Artykuł 7 ust. 2 wspomnianej dyrektywy stanowi, że stowarzyszenia muszą mieć zagwarantowaną możliwość pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu danej sprawy do sądu, lecz także, że państwa członkowskie mogą ustalić, które organizacje mają uzasadniony interes w podejmowaniu takich działań. W większości państw członkowskich stowarzyszenia mogą udzielać pomocy ofiarom, jak też reprezentować je w sądzie; niektóre z nich ustanowiły ścisłe przepisy regulujące działalność wspomnianych organizacji w tym obszarze.

Ze statystyk dostarczonych przez państwa członkowskie, jak i ograny ds. równości wynika, że większość skarg dotyczących dyskryminacji wnoszonych do sądów krajowych i/lub organów ds. równości dotyczy zatrudnienia, a w dalszej kolejności przepisów dotyczących towarów, usług i mieszkalnictwa. W większości „nowych" państw UE najwięcej składanych skarg wnosili Romowie. Także w Irlandii odnotowano liczne skargi wnoszone przez tą grupę. Liczba spraw wnoszonych przez Romów wskazuje na skuteczne stosowanie dyrektywy w celu przeciwdziałania dyskryminacji tej grupy.

3.2. Organy ds. równości

Chociaż w części państw członkowskich funkcjonowały już organy zajmujące się promocją równego traktowania, to większość z nich powołała nowe organy lub zwiększyła uprawnienia organów już funkcjonujących. Niektóre państwa członkowskie (Belgia, Cypr, Szwecja, Irlandia i Niderlandy) zrobiły nawet więcej niż wymagała tego dyrektywa 2000/43/WE i powołały organy ds. równości, które zajmowały się *wszelkimi* formami dyskryminacji, objętymi wspólnotowymi przepisami antydyskryminacyjnymi i/lub bardziej ogólnymi instrumentami odnoszącymi się do praw człowieka. Minimalnym wymogiem określonym w dyrektywie jest umożliwienie temu organowi udzielania niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji, prowadzenia badań dotyczących dyskryminacji, publikowania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń w kwestiach związanych z dyskryminacją.

Do organów ds. równości w państwach członkowskich należą: Rzecznik Praw Obywatelskich, Inspektoraty Pracy, jak i komisje, które niekiedy wykonują zadania określone w dyrektywie. Na przykład w Grecji Inspektorat Pracy jest odpowiedzialny za promocję równego traktowania w obszarze zatrudnienia, a Rzecznik Praw Obywatelskich odpowiada ze pozostałe przypadki dyskryminacji, sporządza sprawozdania i wydaje zalecenia. Na Cyprze, w Słowenii i w Austrii udzielaniem wsparcia poszczególnym ofiarom dyskryminacji nie zajmują się organy ds. równości, lecz specjalni przedstawiciele prawni.

Z otrzymanych informacji jasno wynika, iż organy ds. równości udzielają porad prawnych poszczególnym ofiarom dyskryminacji, lecz przed sądem wspierają tylko niewielką część wnoszonych spraw. Są one wybierane na podstawie ważności danej kwestii prawnej, możliwości otrzymania przez ofiarę pomocy z innych źródeł (np. od stowarzyszeń lub związków zawodowych) i oczywiście w zależności od zasobów finansowych i ludzkich danego organu ds. równości. Wspieranie tylko sporów strategicznych jest jasno określonym celem wielu organów ds. równości. Dodatkową funkcją pełnioną przez niektóre organy ds. równości jest wydawanie opinii, na żądanie osób fizycznych bądź prawnych, na temat zgodności danej praktyki z krajowymi przepisami antydyskryminacyjnymi. Choć w większości państw decyzje lub opinie wydawane przez organy ds. równości nie mają mocy prawnie wiążącej, to zazwyczaj są one respektowane. W celu otrzymania prawnie wiążącej decyzji dana osoba zawsze może wnieść sprawę do sądu. W Danii, jeśli organ ds. równości

ustali, że miała miejsce bezprawna dyskryminacja, może zalecić przyznanie wnioskodawcy pomocy prawnej, tak aby mógł on wnieść sprawę do sądu, nie ponosząc żadnych kosztów.

W niektórych państwach członkowskich większy nacisk kładzie się na promocję równych szans i zapobieganie dyskryminacji niż na udzielanie wsparcia prawnego poszczególnym wnioskodawcom. Fiński Rzecznik Praw Mniejszości jest przykładem organu ds. równości zaangażowanego w szereg działań mających na celu podnoszenie świadomości. W Belgii, Zjednoczonym Królestwie, a także na Cyprze rząd lub/i organy ds. równości publikują specjalne wytyczne dla pracodawców, nie tylko żeby pomóc im wywiązywać się z ich zobowiązań, lecz także aby uświadomić im jak postępować w kwestii dyskryminacji.

Na zakres funkcjonowania organów ds. równości wpływa także sposób jego finansowania (zasoby finansowe i ludzkie organów ds. równości są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich). Kolejna kwestia dotyczy państw członkowskich posiadających struktury rządowe federalne i regionalne. Jeśli organ ds. równości istnieje tylko na jednym z tych poziomów, może okazać się niezdolny do podejmowania działań mieszczących się w zakresie kompetencji należących do poziomu drugiego.

3.3. Upowszechnianie informacji

Znaczenie udzielania informacji dotyczących prawa do niedyskryminacji było głównym ustaleniem, wynikającym z konsultacji publicznej, która została zorganizowana przez Komisję w 2004 r. w nawiązaniu do Zielonej księgi na temat *Równości i zakazu dyskryminacji w rozszerzonej UE*[8]. Ochrona praw obywateli nie ma sensu, jeśli obywatele tych praw nie znają, mówi o tym art. 10 wspomnianej dyrektywy, który zobowiązuje państwa członkowskie do udostępniania wszystkim zainteresowanym osobom przepisów prawa krajowego przyjętych zgodnie z tą dyrektywą.

Zebrane informacje dotyczące sposobów wywiązywania się państw członkowskich z tego zobowiązania są niekompletne. Jednakże podjęto wiele interesujących inicjatyw, włącznie z gorącą linią telefoniczną w Niderlandach. W Portugalii informacja o wspomnianych nowych prawach musi być wywieszona w każdym miejscu pracy. W informacjach dostarczonych Komisji państwa członkowskie wymieniły wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji, a w szczególności jego kampanię informacyjną. W ramach tego programu w wielu państwach członkowskich odbyły się krajowe konferencje dotyczące zwalczania dyskryminacji i akcja „za różnorodnością przeciw dyskryminacji", wydano broszury, ulotki i płyty CD, a także finansowano inne działania, takie jak Maraton Romów, którego hasło przewodnie brzmiało „I'm running against racism" (Biegnę przeciwko rasizmowi). Strona internetowa fińskiej kampanii informacyjnej zyskała sporą popularność, miesięcznie odwiedza ją około 10 000 osób. Komisja finansuje też wiele inicjatyw mających na celu szkolenie organizacji pozarządowych, prawników i sędziów z państw członkowskich (a także z krajów kandydujących) w zakresie dyrektyw antydyskryminacyjnych[9].

3.4. Rola partnerów społecznych i organizacji pozarządowych

Dyrektywa ta podkreśla rolę, jaką mogą odgrywać partnerzy społeczni w promowaniu równego traktowania. Artykuł 11 zobowiązuje państwa członkowskie do promowania dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi w celu wspierania równego tratowania,

---

[8] COM(2004) 379 wersja ostateczna.

[9] Zob. np. www.era.int.

włącznie z zawieraniem układów zbiorowych, opracowywaniem kodeksów postępowania, a także wymianą najlepszej praktyki. Z informacji dostarczonych przez państwa członkowskie jasno wynika, że z tych zobowiązań wywiązują się na różne sposoby. Niektóre państwa członkowskie (jak np. Niderlandy) dotują projekty prowadzone przez związki zawodowe we współpracy z członkami mniejszości etnicznych, a także projekty mające na celu promocję zróżnicowania. W Belgii od dawna funkcjonującym narzędziem, ustanowionym w celu zwalczania dyskryminacji, jest dołączanie klauzul o niedyskryminacji do układów zbiorowych. We Włoszech organ ds. równości UNAR (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*) organizuje szkolenia dla reprezentantów stowarzyszeń pracodawców i związków zawodowych mające na celu zwalczanie dyskryminacji i propagowanie różnorodności.

W niektórych państwach członkowskich szeroko pojęta rola partnerów społecznych w negocjacjach dotyczących polityki i prawodawstwa antydyskryminacyjnego jest już dobrze ugruntowana, z od dawna funkcjonującymi strukturami konsultacyjnymi, takimi jak duński i litewski system trójstronny. W innych państwach, jeśli nawet istnieją przepisy wymagające konsultacje z partnerami społecznymi w zakresie ustawodawstwa społecznego, partnerzy ci nie są aktywnie zaangażowani w promocję polityki niedyskryminacyjnej.

ETUC odnotowała pewną tendencję rządów do przedkładania dialogu w kwestiach związanych z dyskryminacją z organizacjami pozarządowymi nad dialog z partnerami społecznymi, chociaż wnioski płynące z informacji otrzymanych od państw członkowskich nie są jednoznaczne.

Związki zawodowe na mocy art. 7 ust. 2 dyrektywy pełnią jasno określoną rolę w udzielaniu pomocy swoim członkom w składaniu skarg dotyczących dyskryminacji. W Portugalii prawo do reprezentowania pracownika w sprawie o niedyskryminację posiadają tylko związki zawodowe, natomiast w Szwecji są one głównym podmiotem upoważnionym do podejmowania działań prawnych.

3.5. Uwzględnianie problematyki płci i wielokrotnej dyskryminacji

Chociaż Komisja zwróciła się do państw członkowskich w szczególności o dostarczenie jej informacji na temat uwzględniania problematyki płci (zgodnie z art. 17 ust. 2 wspomnianej dyrektywy), to większość z nich tego nie uczyniła. ETCU zwróciła uwagę na fakt, iż państwa członkowskie nie prowadziły systematycznych działań mających na celu uwzględnianie problematyki płci w procesie transpozycji dyrektywy 2000/43/WE. W Słowenii ekspert ds. dyskryminacji ze względu na płeć uczestniczył w sporządzaniu Aktu o Równym Traktowaniu, natomiast w Danii minister ds. równości płci promował równość wśród mniejszości etnicznych w 2005 r.

Platforma AGE podkreśliła zagrożenie wielokrotną dyskryminacją, na którą narażone są starsze kobiety z mniejszości etnicznych, a ILGA była zaniepokojona przede wszystkim skomplikowanymi powiązaniami pomiędzy tożsamością religijną a orientacją seksualną. EMCU wskazała tendencję powoływania pojedynczych organów ds. równości, zajmujących się dyskryminacją na wszystkich podłożach, której zaletą jest większa możliwość prowadzenia działań związanych z wielokrotną dyskryminacją, lecz co także zwiększa ryzyko pominięcia pewnych form dyskryminacji, jeśli ich zasoby nie zostaną zwiększone. EUMC skoncentrowała się przede wszystkim na wpływie dyrektywy na dostęp kobiet romskich do opieki zdrowotnej.

Komisja jest świadoma faktu, iż problem wielokrotnej dyskryminacji nie został poruszony w szerszym zakresie i uwzględniła badania poświęcone tej tematyce w swoim programie pracy na rok 2006, w ramach którego oceni działania podejmowane w tym obszarze w państwach członkowskich, po czym wyda stosowne zalecenia.

3.6. Pozytywne działanie

Jak oświadczyła Komisja w komunikacie z 2005 r. na temat niedyskryminacji i równych szans dla wszystkich[10], samo prawo do niedyskryminacji nie wystarcza do polepszenia od dawna istniejącej i utrzymującej się niekorzystnej sytuacji niektórych grup, a do zwiększenia równości szans konieczne może się okazać zastosowanie działań pozytywnych.

Artykuł 5 dyrektywy stanowi, że dla zapewnienia całkowitej równości w praktyce zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu przez państwo członkowskie szczególnych środków mających zapobiegać niedogodnościom związanym z pochodzeniem rasowym lub etnicznym lub je wyrównywać. W tym względnie warto jest podkreślić różnice pomiędzy środkami działania pozytywnego, które są dozwolone, a tak zwanymi środkami „dyskryminacji pozytywnej", które nie są zgodne z dyrektywą.

Z jednej strony, środki działań pozytywnych mają na celu zapewnienie pełnej równości w praktyce, poprzez zapobieganie niedogodnościom związanym z pochodzeniem rasowym lub etnicznym lub ich wyrównywanie. Do środków tych może na przykład należeć organizowanie specjalistycznych szkoleń dla osób należących do grup, które zazwyczaj nie mają do nich dostępu, jak też podejmowanie konkretnych kroków mających na celu zapewnienie, że dane grupy rasowe bądź etniczne są w pełni poinformowane o dostępnych ofertach pracy, włącznie z np. drukowaniem ogłoszeń w publikacjach adresowanych do tych konkretnych grup[11]. Z drugiej strony, środki „pozytywnej dyskryminacji" dają automatycznie i bezwzględnie pierwszeństwo (np. w dostępie do zatrudnienia) członkom szczególnych grup, tylko ze względu na ich przynależność do tych grup.

Nastawienie do działań pozytywnych jest zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich. W Niderlandach są one dozwolone jedynie, jeśli istnieją dowody na wystąpienie strukturalnej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę czy też niepełnosprawność. Na Słowacji działania pozytywne są rozumiane przede wszystkim jako środki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu Romów. Jest to kontrowersyjne podejście, które skierowane zostało do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał je za niezgodne z konstytucją[12]. Także Hiszpania wprowadziła program działań pozytywnych na rzecz Romów. W Finlandii działania pozytywne nakierowane są w szczególności na lud Sami. Europejska Sieć Przeciwko Rasizmowi (ENAR) wezwała do wzmocnienia przepisów dotyczących działań pozytywnych, tak aby wszystkie najbardziej zagrożone grupy były nimi obowiązkowo objęte. Na Węgrzech przyznawane są specjalne stypendia dla studentów romskich w szkolnictwie średnim i wyższym.

W kilku państwach członkowskich (Republice Czeskiej, Finlandii, Irlandii i na Cyprze) stosowane są specjalne środki w odniesieniu do poszczególnych kontekstów niedyskryminacji, a także organizowane są szkolenia dla policji dotyczące różnorodności. W

---

[10] COM(2005) 224.

[11] Zob., analogicznie, wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 marca 2000 r. w sprawie C-185/97 Coote.

[12] Orzeczenie z dnia 18.10.2004 r. (PL.US.8/04).

niektórych państwach funkcjonuje pojęcie pozytywnej promocji równości. Zarówno w Zjednoczonym Królestwie, jak i w Finlandii władze publiczne są ustawowo zobowiązanie do aktywnego promowania równości. Według orzecznictwa irlandzkiego pracodawcy mogą podjąć pozytywne działanie w celu zapewnienia, że nie dyskryminują oni swoich pracowników ze względu na ich rasę, np. jeśli z powodu swojego pochodzenia językowego lub kulturowego pracownicy ci mieliby trudności w zrozumieniu swoich praw[13].

WNIOSEK

Dyrektywa 2000/43/WE jest ogromnym krokiem na przód w walce z dyskryminacją na tle rasowym na terenie UE. Chociaż wszystkie państwa członkowskie posiadały już pewne wymogi prawne dotyczące równości i niedyskryminacji, dla większości z nich transpozycja dyrektywy 2000/43/WE oznaczała dokonanie znacznych zmian w ich obowiązujących ustawodawstwach lub opracowanie zupełnie nowych aktów prawnych. Może to wyjaśniać opóźnienie, z jakim wiele państw członkowskich transponowało tą dyrektywę, lecz w chwili obecnej większość z nich już to zrobiła.

Nowe ramy prawne obowiązują dopiero nieco ponad trzy lata, co nie jest wystarczająco długim okresem na dokonanie pełnej oceny ich wpływu i potencjału. Jak dotąd sądy krajowe nie zgłosiły żadnej sprawy o wydanie orzeczenia w trybie prejudacyjnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a tylko Trybunał może dać ostateczne wskazówki dotyczące interpretacji przepisów tej dyrektywy. Przyszłe orzeczenia pomogą państwom członkowskim w zapewnianiu obywatelom przejrzystej i jednolitej ochrony przed dyskryminacją na terenie Unii Europejskiej.

Artykuł 17 dyrektywy 2000/43/WE podkreśla, że w sprawozdaniu Komisji na temat stosowania tej dyrektywy „zawarte są, o ile zaistnieje taka potrzeba, propozycje zmian i uaktualniania […] dyrektywy". Obecnie Komisja nie widzi potrzeby przedstawiania takiego wniosku. Decyzja ta została podjęta na podstawie braku doświadczenia we wdrażaniu tej dyrektywy od momentu jej wejścia w życie, a także braku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Wyzwaniem na następne lata będzie zapewnienie pełnej i skutecznej transpozycji, wdrożenia i egzekwowania dyrektywy 2000/43/WE. Umożliwi to stworzenie mechanizmów i metod obserwacyjnych i sprawozdawczych dla wpływu krajowych środków wykonawczych. W tym kontekście ważne będzie opracowanie podstaw statystycznych i innych wskaźników. Niemniej ograniczona ilość danych etnicznych w większości państw członkowskich może utrudnić właściwe monitorowanie stosowania przepisów wspólnotowych.

Pojawił się sprzeciw wobec gromadzenia tego typu danych, mówiący, iż naruszałoby to przepisy europejskiej dyrektywy o ochronie danych[14]. Nie jest on zgodny z rzeczywistością. Dyrektywa ta ogólnie zabrania przetwarzania szczególnie chronionych danych osobowych. Jednakże umożliwia pewne odstępstwa od tej reguły, włącznie z sytuacją, w której *„osoba, której dane dotyczą, udzieliła wyraźnej zgody na ich przetwarzanie*[15]*";* lub *„przetwarzanie danych jest konieczne do wypełniania obowiązków i szczególnych uprawnień administratora danych w dziedzinie prawa pracy*[16]*"*. Ponadto „*pod warunkiem ustanowienia odpowiednich*

---

13 Campbell Catering Ltd przeciwko Rasaq.

14 Dyrektywa 95/46/WE, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, str. 31.

15 Idem, art. 8 ust. 2 lit. a).

16 Idem, art. 8 ust. 2 lit. b), zob. także art. 8 ust. 4.

środków zabezpieczających, Państwa Członkowskie mogą, ze względu na istotny interes publiczny, ustalić dodatkowe wyłączenia[17]." Dlatego też w gestii państw członkowskich pozostaje podjęcie decyzji o gromadzeniu danych etnicznych w celu tworzenia statystyk do zwalczania dyskryminacji, pod warunkiem stosowania środków zabezpieczających określonych w dyrektywie o ochronie danych.

Komisja jest świadoma faktu, iż same przepisy prawne nie są wystarczającym środkiem zapobiegania dyskryminacji i promocji równości. Dlatego też opracowała kilka wniosków dotyczących dalszych działań w tym obszarze, zawartych w komunikacie: *Ramowa strategia dotycząca niedyskryminacji i równych szans dla wszystkich* – która została przyjęta w czerwcu 2005 r.[18]. Rok 2007 został ogłoszony Europejskim Rokiem na rzecz Równych Szans dla Wszystkich, co jest bardzo skutecznym sposobem podnoszenia świadomości prawa do niedyskryminacji, jak i katalizatorem działań na poziomie krajowym. Właściwie wdrożone i egzekwowane prawodawstwo, w połączeniu z uzupełniającymi działaniami politycznymi na szczeblu krajowym, jak i europejskim, jest podstawą do ograniczenia dyskryminacji na tle pochodzenia rasowego i etnicznego.

---

17 Idem, art. 8 ust. 4.

18 COM(2005) 224 wersja ostateczna z dnia 1 czerwca 2005 r.