



**Opinia do ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów
Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania
(druk nr 1022)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa ma na celu implementowanie przepisów prawa Unii Europejskiej, których naczelnym zadaniem jest wzmocnienie przestrzegania zasady równego traktowania osób oraz określenie środków ochrony podmiotów dyskryminowanych ze względu na: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, wyznanie, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Implementowane akty prawne to:

- 1) dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. *w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa* (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 330);
- 2) 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. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, str. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 23);
- 3) dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. *ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy* (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79);

- 4) dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. **wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług** (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str. 37);
- 5) dyrektywa 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** (wersja preredagowana) (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, str. 23).

Zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji są jednym z fundamentów systemu ochrony praw człowieka i znajdują swoje odzwierciedlenie na wszystkich poziomach stanowienia prawa, zarówno międzynarodowego jak i krajowego.

Wspólnota Europejska zawsze przywiązywała dużą wagę do równości praw oraz zwalczania dyskryminacji we wszelkich jej odmianach.

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) w art. 3 w ust. 3 stanowi, że Unia zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) w art. 8 zawiera stwierdzenie, że "we wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet", natomiast w art. 10 TFUE stwierdza, że "przy określaniu 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".

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawiera w tym względzie następujące postanowienia: art. 20 - "wszyscy są równi wobec prawa", art. 21 ust. 1 - "Zakazana 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".

W krajowym porządku prawnym generalny zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 32 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków.

Konstytucja zawiera także inne szczegółowe przepisy odnoszące się do zasady równości w różnych dziedzinach życia społecznego i tak: art. 6 - równy dostęp do dóbr kultury, art. 11 - równość obywateli jako przesłanka tworzenia partii politycznych, art. 33 - równość kobiet i mężczyzn, art. 60 - jednakowe zasady dostępu do służby publicznej oraz art. 64 ust. 2, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 4, art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2.

Przepisy dotyczące równego traktowania i niedyskryminacji zawarte są w wielu ustawach obowiązujących w krajowym porządku prawnym. Mimo istniejących rozwiązań istnieje jednak konieczność dalszego ich uzupełnienia.

Ustawa składa się z czterech rozdziałów.

Rozdział pierwszy (obejmujący art. 1-5) określa zakres działania ustawy tj. obszary w których przeciwdziała się naruszeniom zasady równego traktowania. Art. 5 ustawy przewiduje również obszary wyłączone z zakresu jej działania - wyłączenia zezwalające na odmienne traktowanie mają swoją podstawę w implementowanych dyrektywach.

Ustawa ma być stosowana nie tylko w stosunku do osób fizycznych, lecz także do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną.

W art. 3, zawarto słowniczek wyrażeń ustawowych, w którym zdefiniowano: dyskryminację bezpośrednią, dyskryminację pośrednią, molestowanie i molestowanie seksualne, nierówne traktowanie oraz zasadę równego traktowania.

Rozdział drugi ustawy (obejmujący art. 6-17) zawiera zasadnicze przepisy merytoryczne ustawy implementujące konkretne zakazy nierównego traktowania wywodzące się z dyrektyw unijnych (art. 6-9). Art. 10 precyzuje zakaz nierównego traktowania w stosunku do osób prawnych. Ochrona osób prawnych przed nierównym traktowaniem, ma miejsce jednak tylko w sytuacji, gdy naruszenie zasady równego traktowania następuje ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość ich członków. Art. 11 przewiduje możliwość podejmowania działań będących przejawem tzw. uprzywilejowania wyrównawczego, czyli takich, które mają wyrównywać faktyczne nierówności między podmiotami. Art. 23 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej, przewiduje równość kobiet i mężczyzn, lecz dopuszcza "utrzymanie lub przyjmowanie środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób i płci niedostatecznie reprezentowanej".

Jednym z najważniejszych przepisów ustawy jest przepis art. 13, który w przypadku naruszenia zasady równego traktowania przyznaje poszkodowanemu prawo do odszkodowania, dochodzone zgodnie z przepisami ustawy – Kodeks cywilny.

Do postępowania toczącego się w takich sprawach będą miały zastosowanie przepisy ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

W art. 14 ust. 2, celem ochrony interesów strony słabszej, ustawa wprowadza odwrócenie ciężaru dowodu stanowiąc, że osoba, która zarzuca naruszenie zasady równego traktowania powinna ten fakt uprawdopodobnić, natomiast podmiot, któremu zarzucono naruszenie, jest obowiązany wykazać, że naruszenia się nie dopuścił.

Termin przedawnienia roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania określono na 3 lata od dnia powzięcia przez poszkodowanego wiadomości o naruszeniu zasady równego traktowania, nie dłużej jednak niż 5 lat od zaistnienia zdarzenia stanowiącego naruszenie zasady równego traktowania.

Rozdział trzeci (obejmujący art. 18-23) wskazuje organy właściwe w sprawach przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania – Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ustawa normuje pozycję ustrojową oraz zadania i kompetencje Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania.

Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich, które reguluje odrębna ustawa zostały uzupełnione, w zakresie objętym ustawą, przepisami art. 26 ustawy, który zmienia ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Rozdział czwarty (obejmujący art. 24-33) zawiera zmiany w przepisach obowiązujących (ustawa nowelizuje przepisy siedmiu ustaw szczególnych), przepisy przejściowe i końcowe.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Wniesiona do Senatu ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (druk nr 3386).

Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w dniu 21 września 2010 r. na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Komisje podjęły uchwałę o skierowaniu projektu ustawy do podkomisji nadzwyczajnej. Po odbyciu dwóch posiedzeń podkomisja przyjęła sprawozdanie w dniu 19 października 2010 r.

Komisje Polityki Społecznej i Rodziny oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 26 października 2010 r. przyjęły projekt ustawy z poprawkami.

Do najważniejszych zmian dokonanych w trakcie prac Komisji należały:

- 1) doprecyzowanie treści art. 5 pkt 2 oraz art. 8 ust. 2;

- 2) dodanie w art. 21 w ust. 2 nowego pkt 5, który do zadań Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania dodaje współpracę z krajowymi organizacjami społecznymi;
- 3) dodanie nowego artykułu oznaczonego jako art. 25, nowelizującego przepisy ustawy Kodeks pracy;
- 4) zmiana brzmienia przepisu art. 32, określającego terminy przedkładania przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania pierwszego sprawozdania i pierwszego raportu, o których mowa w art. 23 ustawy.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 77. posiedzeniu Sejmu, w dniu 28 października 2010 r. Wobec tego, że nie zostały wniesione poprawki, Sejm przystąpił niezwłocznie do III czytania. Ustawa została uchwalona na tym samym 77. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 października 2010 r.

III. Uwaga szczegółowa

1. Przepisy art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 odnoszą się do obowiązków Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania oraz wskazania przedmiotu jego troski jakim jest równe traktowanie wszystkich osób objętych ustawą. Celem ustawy jest wdrożenie przepisów Unii Europejskiej w zakresie "równego traktowania", również nazwa urzędu Pełnomocnika wskazuje jako przedmiot ochrony "równe traktowanie" a nie "zasadę równego traktowania". W związku z tym proponuje się wykreślenie w wyżej wymienionych przepisach wyrazu "zasady".
2. Przepisy art. 26 ustawy nowelizowanej dokonują zmiany ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W pkt 6 zmieniany jest art. 17a, który regulował dotychczas zagadnienia współpracy Rzecznika ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Obecna nowelizacja uzupełniła omawiany przepis i dodała możliwość współpracy Rzecznika z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami ale jedynie w zakresie równego traktowania.

Z brzmienia przepisu wynika jednoznacznie, że w zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik nie współpracuje z krajowymi organizacjami (stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela) oraz że współpraca Rzecznika z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami może dotyczyć jedynie zagadnień związanych z realizacją zasady równości.

Wymagają rozważenia rzeczywiste intencje ustawodawcy w tym zakresie i potrzeba wniesienia ewentualnej poprawki, która określi na nowo zasady współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich z innymi podmiotami - krajowymi i zagranicznymi oraz przedmiot tej współpracy.

3. Ostatnia z uwag ma charakter redakcyjny i polega na prawidłowym, z punktu widzenia języka polskiego, sformułowaniu przepisu:
 - w art. 29 w pkt 2, w art. 2a wyrazy "w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy" zastępuje się wyrazami "w dostępie do usług i instrumentów rynku pracy oraz w korzystaniu z tych usług i instrumentów".

Beata Mandylis

Główny legislator