



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 13 grudnia 2022 r.
(OR. pl)

15902/22

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0400 (COD)

SOC 684
ANTIDISCRIM 120
GENDER 199
JAI 1662
FREMP 264

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	8 grudnia 2022 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 688 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz uchylająca art. 20 dyrektywy 2006/54/WE i art. 11 dyrektywy 2010/41/UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 688 final.

Zał.: COM(2022) 688 final



Bruksela, dnia 7.12.2022 r.
COM(2022) 688 final

2022/0400 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania
i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz uchylająca
art. 20 dyrektywy 2006/54/WE i art. 11 dyrektywy 2010/41/UE**

{SWD(2022) 386-387}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Organy ds. równości stanowią ważny element unijnej architektury walki z dyskryminacją. Są to organizacje publiczne, które pomagają ofiarom dyskryminacji, monitorują i zgłaszają problemy w zakresie dyskryminacji oraz upowszechniają wiedzę na temat praw człowieka i wartości, jaką jest równość. Na chwilę obecną na mocy prawa UE organy ds. równości są zobowiązane do zwalczania dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne oraz płeć w określonych dziedzinach. Przepisy krajowe często przewidują szerszy zakres ich kompetencji.

Celem niniejszego wniosku jest ustanowienie wiążących norm dotyczących organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy, w tym pracy na własny rachunek. Komisja przyjęła równoległe odrębny wniosek¹ w celu ustanowienia wiążących norm dotyczących organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a także równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług. Oba te wnioski służą stworzeniu wzmocnionych ram funkcjonowania organów ds. równości w Unii Europejskiej w celu promowania równego traktowania i równych szans oraz w celu zwalczania dyskryminacji z dowolnych względów w dziedzinach określonych w dyrektywach równościowych, o których mowa poniżej.

Jeżeli chodzi o zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, organy ds. równości zostały po raz pierwszy wprowadzone w drodze zmiany² dyrektywy 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy³. W dyrektywie 76/207, ze zmianami, nałożono na państwa członkowskie wymóg wyznaczenia organu lub organów odpowiedzialnych za promowanie, analizę, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na płeć.

Wraz z pozostałymi dyrektywami dotyczącymi zakazu dyskryminacji ze względu na płeć⁴ (które nie zawierały jeszcze przepisów dotyczących organów ds. równości), dyrektywę

¹ COM(2022)689.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.U. L 269 z 5.10.2002, s. 15).

³ Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.U. L 39 z 14.2.1976, s. 40).

⁴ Dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz.U. L 45 z 19.2.1975, s. 19); dyrektywa Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników (Dz.U. L 225 z 12.8.1986, s. 40); dyrektywa Rady 96/97/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. zmieniająca dyrektywę 86/378/EWG w sprawie wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników (Dz.U. L 46 z 17.2.1997, s. 20); 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, s. 6); dyrektywa Rady 98/52/WE z dnia

76/207 uchylono i zastąpiono dyrektywą 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przekształcona)⁵.

Dyrektywa 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek⁶ zawiera przepis dotyczący organów ds. równości, który jest identyczny pod względem treści z przepisem dyrektywy 2006/54/WE.

Dyrektywy 2006/54/WE i 2010/41/UE określają kompetencje organów ds. równości obejmujące:

- świadczenie ofiarom dyskryminacji niezależnej pomocy w związku ze skargami dotyczącymi dyskryminacji,
- prowadzenie niezależnych badań nad dyskryminacją,
- publikowanie niezależnych sprawozdań na temat problemów związanych z dyskryminacją i wydawanie odnośnych zaleceń,
- wymianę dostępnych informacji z odpowiednimi organami europejskimi.

W dwóch innych dyrektywach równościowych organom ds. równości powierzono te same zadania w regulowanych przez te dyrektywy dziedzinach: w dyrektywie w sprawie równości rasowej (2000/43/WE)⁷ oraz w dyrektywie w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do towarów i usług (2004/113/WE)⁸.

Dwie inne dyrektywy równościowe, dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78/WE)⁹ oraz dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (79/7/EWG)¹⁰, nie zawierają przepisów dotyczących organów ds. równości. W praktyce jednak wiele państw członkowskich zdecydowało się powierzyć organom ds. równości zadania związane ze wszystkimi przesłankami i dziedzinami dyskryminacji objętymi tymi dwoma dyrektywami, a w niektórych przypadkach nawet szerszy zakres zadań¹¹, za pośrednictwem prawa

13 lipca 1998 r. w sprawie rozszerzenia dyrektywy 97/80/WE dotyczącej ciężaru dowodu, w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć, na Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U. L 205 z 22.7.1998, s. 66); a także dyrektywa 76/207/EWG z dalszymi zmianami.

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 (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1).

⁷ 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).

⁸ 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.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37).

⁹ 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).

¹⁰ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6 z 10.1.1979, s. 24).

¹¹ Przepisy prawa niektórych państw członkowskich zapewniają szerszą ochronę pod względem przesłanek i dziedzin dyskryminacji, np. ochronę przed dyskryminacją ze względu na obywatelstwo, status ekonomiczny czy ekspresję płciową, lub nawet posiadają niewyczerpujący katalog przesłanek.

krajowego. Zdecydowana większość państw członkowskich posiada obecnie organy ds. równości zajmujące się wieloma przesłankami i dziedzinami dyskryminacji, często wykraczającymi poza te, które są chronione prawem UE. Nie jest tak jednak we wszystkich państwach członkowskich, a w kilku przypadkach¹² organy ds. równości nie zajmują się jeszcze przesłankami i dziedzinami dyskryminacji określonymi w dyrektywach 2000/78/WE i 79/7/EWG.

Inne instrumenty prawne i wnioski ustawodawcze również zawierają przepisy dotyczące organów ds. równości przez odniesienie do dyrektywy 2006/54/WE. W dyrektywie (UE) 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów (zwaną dalej dyrektywą w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym) organom ds. równości wyznaczonym na podstawie wcześniejszej dyrektywy 2006/54/WE powierzono kompetencję związaną z dyskryminacją objętą zakresem tej nowszej dyrektywy.

We wniosku Komisji dotyczącym przejrzystości wynagrodzeń¹³ (zwanym dalej proponowaną dyrektywą w sprawie przejrzystości wynagrodzeń), stanowiącym *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 2006/54/WE, zaproponowano wzmocnienie uprawnień organów ds. równości ustanowionych dyrektywą 2006/54/WE w sprawach dotyczących równego wynagrodzenia za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości przez nadanie im uprawnień procesowych oraz wyposażenie ich w odpowiednie zasoby niezbędne do pełnienia ich funkcji w sprawach wchodzących w zakres tego przyszłego instrumentu.

Obowiązujące unijne dyrektywy równościowe nie zawierają przepisów dotyczących faktycznej struktury i funkcjonowania organów ds. równości, lecz wymagają jedynie, aby organy te posiadały pewne minimalne kompetencje i działały niezależnie w ramach wykonywania powierzonych im kompetencji. Ze względu na szeroki margines swobody pozostawiony państwom członkowskim przy wdrażaniu tych przepisów organy ds. równości w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różnią, w szczególności pod względem kompetencji, uprawnień, kierownictwa, niezależności, zasobów, dostępności i skuteczności. Czynniki te mają wpływ na realizację celów tych organów określonych w prawie UE. Istniejące różnice wynikają wprawdzie częściowo z różnorodnych tradycji i systemów prawnych w państwach członkowskich, są jednak również odzwierciedleniem różnego poziomu ambicji i dokonań państw członkowskich w osiągnięciu celów dyrektyw.

Chcąc zapewnić, by organy ds. równości mogły w pełni wykorzystać swój potencjał, skutecznie przyczyniać się do wykonywania wszystkich dyrektyw równościowych i pomagać ofiarom dyskryminacji w uzyskaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w 2018 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie norm dotyczących organów ds. równości¹⁴. Miało ono w szczególności pomóc w rozwiązaniu problemów wynikających z ogólnych i niekompletnych przepisów dotyczących organów ds. równości zawartych w dyrektywach UE.

¹² Zob. SWD(2021) 63 część 2.1.1 [commission staff working document - equality bodies and the implementation of the commission recommendation on standards for equality bodies en.pdf \(europa.eu\)](#)

¹³ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (COM(2021) 93 final).

¹⁴ Zalecenie Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości (Dz.U. L 167 z 4.7.2018, s. 28).

W 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Komisja przeanalizowała w nim wdrożenie swojego zalecenia z 2018 r. i uzupełniła je o bardziej szczegółowy dokument roboczy służb dotyczący organów ds. równości¹⁵. W sprawozdaniu podkreślono, że organy ds. równości okazały się koniecznymi i wartościowymi instytucjami działającymi na rzecz zmiany na poziomie obywateli, instytucji i całego społeczeństwa.

Większość problemów, których dotyczyło zalecenie, pozostała jednak nierozwiązana, co utrudnia niektórym organom ds. równości skuteczne wypełnianie powierzonej im roli. Poziom ochrony przed dyskryminacją, egzekwowania przepisów dyrektyw oraz działań promujących równość i zwiększających świadomość ogółu społeczeństwa i instytucji krajowych jest nadal nierówny w poszczególnych państwach UE. Ta sytuacja wskazuje, że zalecenie nie było wystarczającym narzędziem. W związku z tym Komisja zobowiązała się, że oceni, czy należy zaproponować ewentualne przepisy służące wzmocnieniu roli krajowych organów ds. równości do 2022 r.

Analiza retrospektywna przedstawiona w dokumencie analitycznym towarzyszącym niniejszemu wnioskowi potwierdziła tę ocenę¹⁶. Wykazała ona, że ambicja zapewnienia wdrożenia i egzekwowania przepisów prawa UE dotyczących walki z nierównym traktowaniem i dyskryminacją i mających zwiększyć skuteczność zapobiegania tym zjawiskom nie została w pełni zrealizowana. Poziom dyskryminacji jest nadal wysoki, natomiast wiedza ofiar na temat przysługujących im praw – niewielka. Niezgłaszanie przypadków dyskryminacji nadal stanowi poważny problem, a świadomość społeczna i wiedza na temat dyskryminacji pozostają ograniczone. Wiele organów ds. równości nie ma odpowiednich uprawnień ani zasobów, aby skutecznie pomagać ofiarom.

Parlament Europejski i Rada wyraziły poparcie dla idei przyjęcia nowych przepisów mających wzmocnić organy ds. równości. W 2021 r. Parlament Europejski¹⁷ wezwał Komisję do zaproponowania przepisów w zakresie norm dotyczących organów ds. równości, zapewniających im silniejszy mandat i odpowiednie zasoby w celu zagwarantowania równego traktowania osób z niepełnosprawnościami oraz zapewnienia powszechnego dostępu do informacji. W 2022 r. Rada¹⁸ zwróciła się do państw członkowskich, by te wspierały silne organy ds. równości, przyjęły ramy prawne umożliwiające tym organom wykonywanie ich zadań w sposób niezależny oraz zapewniły im odpowiednie zasoby do skutecznego wykonywania tych zadań. Co więcej, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił, że potrzebne jest większe wsparcie dla krajowych organów ds. równości i praw człowieka, szczególnie z myślą o zapewnieniu ich większej niezależności oraz zwiększeniu ich zasobów kadrowych i finansowych; poparł również inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą skuteczności krajowych organów ds. równości, rozwoju ich potencjału, a także ich wielorakich ról i zdolności¹⁹.

¹⁵ SWD(2021)63 z dnia 19 marca 2021 r.

¹⁶ SWD(2022)386.

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego 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 ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (2020/2086(INI)).

¹⁸ Konkluzje Rady w sprawie walki z rasizmem i antysemityzmem – 6406/1/22 REV 1.

¹⁹ Opinia z inicjatywy własnej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt.: „Poprawa równości w UE”, SOC/724-EESC-2022, przyjęta 26.10.2022 r.

W związku z tym, jak zapowiedziano w programie prac na 2022 r.²⁰, Komisja przedstawia wniosek w sprawie wiążących przepisów mających wzmocnić rolę i niezależność organów ds. równości. Jest to część jej działań na rzecz Unii równości dla wszystkich, jak określono w wytycznych politycznych Komisji na lata 2019–2024.

Celem niniejszej dyrektywy jest określenie norm dotyczących organów ds. równości w zakresie kwestii takich jak ich kompetencje, zadania, niezależność, struktura, uprawnienia, dostępność i zasoby, tak aby organy te, wraz z innymi podmiotami, mogły:

- a) skutecznie przyczynić się do egzekwowania dyrektywy 2006/54/WE, w tym dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, oraz dyrektywy 2010/41/UE;
- b) skutecznie pomagać ofiarom dyskryminacji w dostępie do wymiaru sprawiedliwości;
- c) promować równe traktowanie i zapobiegać dyskryminacji.

Niniejszy wniosek opiera się na treści obowiązujących przepisów dotyczących organów ds. równości zawartych w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE w celu zastąpienia tych przepisów wzmocnionym i bardziej szczegółowym zbiorem zasad. Nowe przepisy obejmują wszystkie minimalne obowiązki przewidziane w obu dyrektywach.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Dzięki zastąpieniu odpowiednich przepisów dyrektywy 2006/54/WE niniejszy wniosek będzie miał również zastosowanie do organów ds. równości zajmujących się zwalczaniem dyskryminacji objętej dyrektywą (UE) 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, zgodnie z jej art. 15.

Proponowana dyrektywa w sprawie przejrzystości wynagrodzeń stanowi *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 2006/54/WE²¹. Jeżeli w wyniku procedury decyzyjnej w przyszłej dyrektywie w sprawie przejrzystości wynagrodzeń ustanowione zostałyby wyższe normy minimalne dotyczące organów ds. równości w sprawach związanych z równym wynagrodzeniem za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości w porównaniu z normami określonymi w niniejszym wniosku, wówczas te wyższe normy powinny mieć pierwszeństwo przed normami określonymi w niniejszej dyrektywie.

UE i wszystkie jej państwa członkowskie są stronami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która obejmuje obowiązek zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami na równych zasadach skutecznej ochrony prawnej przed dyskryminacją z dowolnych względów.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

W innych instrumentach UE powierzono organom ds. równości pewne konkretne zadania.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2022_en

²¹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania, COM(2021) 93 z 4.03.2021.

W dyrektywie w sprawie swobodnego przepływu pracowników²² zajęto się problemem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz nieuzasadnionymi ograniczeniami lub przeszkodami w korzystaniu przez pracowników unijnych i członków ich rodzin z prawa do swobodnego przemieszczania się. Przewidziano w niej „organy (...), których zadaniem jest promowanie, analiza, monitorowanie i wspieranie równego traktowania pracowników unijnych i członków ich rodzin bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, nieuzasadnionych ograniczeń lub przeszkód w zakresie ich prawa do swobodnego przemieszczania się”, oraz wskazano, że „[o]rgany te mogą być częścią istniejących organów na poziomie krajowym mających podobne cele”. Większość państw członkowskich zdecydowała się wyznaczyć krajowy organ ds. równości odpowiedzialny za takie przypadki dyskryminacji. Mimo że te przesłanki i dziedziny nie są objęte niniejszym wnioskiem, środki horyzontalne mające na celu poprawę funkcjonowania, dostępności i niezależności organów ds. równości mogą mieć również pozytywny wpływ na wykonywanie kompetencji powierzonych tym organom na podstawie dyrektywy w sprawie swobodnego przepływu pracowników.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy objętych zarządzaniem dzielonym²³ zobowiązuje państwa członkowskie do angażowania organów ds. równości w przygotowywanie, wdrażanie i ocenę programów, m.in. w drodze udziału w komitetach monitorujących.

Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE²⁴ (zwanej dalej „Kartą”) przewiduje zaangażowanie organów ds. równości w szkolenia na temat Karty oraz we współpracę i koordynację działań związanych z Kartą z innymi właściwymi podmiotami.

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej²⁵ przewiduje potencjalną rolę, jaką mogłyby pełnić organy ds. równości powołane na podstawie dyrektyw 2004/113/WE, 2006/54/WE i 2010/41/UE. Pozostawia jednak państwom członkowskim elastyczność pod względem angażowania organu ds. równości lub innego organu w wykonywanie zadań określonych w proponowanej dyrektywie w zakresie udzielania niezależnej pomocy i doradztwa ofiarom przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, publikowania niezależnych sprawozdań i formułowania zaleceń w tej dziedzinie oraz wymiany informacji z odpowiednimi organami europejskimi.

Dzięki wzmocnieniu w całej Unii Europejskiej pomocy w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla osób fizycznych i grup będących przedmiotem dyskryminacji niniejszy

²² Zob. art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz.U. L 128 z 30.4.2014, s. 8). Dyrektywa ta nie obejmuje przesłanek dyskryminacji określonych w art. 19 TFUE. Opiera się na art. 46 TFUE, który dotyczy swobodnego przepływu pracowników.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

²⁴ Komunikat Komisji „Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE”, COM(2020)711.

²⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, COM(2022)105 z 8.3.2022.

wniosek uzupełnia już przyjęte przepisy unijne w dziedzinie praw ofiar²⁶ i dostępu do wymiaru sprawiedliwości (przepisy dotyczące pomocy prawnej²⁷, alternatywnych metod rozwiązywania sporów²⁸ oraz zbiorowego dochodzenia roszczeń²⁹) oraz przepisy mające na celu walkę ze strategicznymi powództwami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej³⁰.

W zdrowej demokracji organy ds. równości, wraz z rzecznikiem praw obywatelskich i krajowymi instytucjami praw człowieka, stanowią również zasadniczy element mechanizmów kontroli i równowagi. Próby ograniczenia ich przestrzeni działania mogą stanowić zagrożenie dla praworządności. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. podkreślono, że organy te potrzebują strukturalnych gwarancji niezależności, a także wystarczających zasobów pozwalających im skutecznie działać, oraz że szereg tych organów w państwach członkowskich nadal boryka się z problemami³¹.

Dzięki zwiększeniu skuteczności, niezależności i zasobów organów ds. równości niniejszy wniosek przyczyni się też do zwiększenia ich wkładu we wszystkie dziedziny, w których organy te odgrywają ważną rolę.

Niniejszy wniosek jest również zgodny z Europejskim filarem praw socjalnych³², w szczególności z jego drugą i trzecią zasadą dotyczącą równouprawnienia płci i równości szans.

Zważywszy że Unia działa na rzecz równości w swojej polityce zewnętrznej, przedkładając niniejszy wniosek, daje ona przykład promowania organów ds. równości i wzmacniania ich niezależności. Jednocześnie, wzmocnienie organów ds. równości będzie także korzystne dla obywateli państw spoza UE, którzy doświadczają dyskryminacji w UE z przesłanek i w dziedzinach objętych dyrektywami równościowymi.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57).

²⁷ Dyrektywa Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze (Dz.U. L 26 z 31.1.2003, s. 41).

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 136 z 24.5.2008, s. 3).

²⁹ Zalecenie Komisji z dnia 11 czerwca 2013 r. 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) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE (Dz.U. L 409 z 4.12.2020, s. 1).

³⁰ Zalecenie Komisji (UE) 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”).

³¹ [Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. | Komisja Europejska \(europa.eu\)](#)

³² [social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf \(europa.eu\)](#)

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Celem dwóch równoległych wniosków przedstawionych w ramach niniejszej inicjatywy jest wzmocnienie roli i niezależności organów ds. równości powołanych na podstawie wszystkich dyrektyw już przyjętych w dziedzinie równego traktowania: dyrektywy 79/7/EWG, 2000/43/WE, 2000/78/WE, 2004/113/WE, 2006/54/WE i 2010/41/UE. Ponieważ dyrektywy te zostały przyjęte na podstawie dwóch różnych podstaw prawnych, przy zastosowaniu dwóch różnych procedur ustawodawczych, niniejsza inicjatywa obejmuje dwa zasadniczo identyczne wnioski o dwóch różnych podstawach prawnych.

Niniejszy wniosek dotyczący norm funkcjonowania organów ds. równości w sprawach dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy, w tym pracy na własny rachunek, opiera się na art. 157 ust. 3 TFUE, który stanowi, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasadę równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości”, i jest podstawą prawną dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE.

Podstawą równoległego wniosku jest art. 19 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi podstawę prawną dla prawa wtórnego, takiego jak dyrektywy, umożliwiającego podjęcie działań w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. W szczególności art. 19 ust. 1 TFUE stanowi, że „[b]ez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Równość i niedyskryminacja są podstawowymi wartościami UE, zapisanymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i chronionymi na mocy art. 21 i 23 Karty. Powinny być wystarczająco chronione w całej UE.

Niniejsza inicjatywa nie wprowadza przepisów w nowym obszarze. Dokonuje rewizji już obowiązujących przepisów w celu poprawy ich skuteczności. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że działania na szczeblu UE w tym obszarze są konieczne i zgodne z zasadą pomocniczości.

Jak wyjaśniono powyżej, istniejące środki ustawodawcze nie są wystarczające, aby zaradzić problemom, jakich doświadczają organy ds. równości w zakresie zapewniania wdrożenia i egzekwowania przepisów prawa UE służących walce z nierównym traktowaniem i dyskryminacją oraz poprawie skuteczności zapobiegania tym zjawiskom. Skutkuje to niewystarczającym i nierównym poziomem ochrony przed dyskryminacją w poszczególnych państwach UE.

Analiza sytuacji przed przyjęciem przepisów dotyczących organów ds. równości wykazała wyraźną wartość dodaną unijnej interwencji³³. Zanim wprowadzono przepisy dotyczące organów ds. równości w drodze unijnych dyrektyw równościowych, takie organy istniały w zaledwie kilku państwach członkowskich.

Jednocześnie z dokumentu roboczego służb Komisji z 2021 r. na temat organów ds. równości oraz z dokumentu analitycznego towarzyszącego niniejszemu wnioskowi wyraźnie wynika, że zalecenie z 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości miało ograniczony wpływ. Mniej niż połowa państw członkowskich zgłosiła podjęcie działań następczych w związku z zaleceniem, a tylko cztery państwa³⁴ poinformowały, że pracują nad reformami legislacyjnymi.

Ta sytuacja pokazuje, że jedynie wiążąca inicjatywa unijna zapewni wystarczające postępy we wszystkich państwach członkowskich i pozwoli wyeliminować znaczne różnice w poziomie ochrony przed dyskryminacją, w szczególności dyskryminacją ze względu na płeć w obszarze zatrudnienia i pracy, w tym pracy na własny rachunek, w całej UE.

Niniejszy wniosek określa normy minimalne, uwzględniając różnorodność tradycji prawnych w państwach członkowskich i w pełni respektując ich autonomię instytucjonalną. Umożliwia państwom członkowskim ustanawianie wyższych standardów.

Wzmocnienie organów ds. równości przyczyni się również do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej, ponieważ zapewni obywatelom we wszystkich państwach członkowskich jednolity minimalny poziom ochrony przed dyskryminacją i porównywalne prawa dochodzenia roszczeń, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności systemów krajowych.

Wspólne normy minimalne w tej dziedzinie są też ważne dla funkcjonowania jednolitego rynku. Zagwarantowanie podstawowego prawa do niedyskryminacji w jednolity sposób w całej UE oraz zapewnienie dostępu do ochrony przed dyskryminacją i mechanizmów dochodzenia roszczeń we wszystkich państwach członkowskich mają zasadnicze znaczenie w kontekście swobodnego przepływu osób.

- **Proporcjonalność**

Art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „[z]godnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania UE nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”.

Obowiązujące przepisy dotyczące organów ds. równości oraz zalecenie z 2018 r. nie umożliwiły pełnego osiągnięcia celu, jakim jest wdrożenie i egzekwowanie przepisów prawa UE w sprawie zwalczania nierównego traktowania i dyskryminacji oraz poprawa skuteczności zapobiegania tym zjawiskom. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest duża swoboda pozostawiona państwom członkowskim w odniesieniu do sposobu stosowania przepisów dotyczących organów ds. równości, zawartych w dyrektywach, oraz niewiązący charakter zalecenia.

³³ Unijna interwencja, lub unijne ramy, o których mowa w niniejszym wniosku, obejmują przepisy dotyczące organów ds. równości ujęte w dyrektywach równościowych oraz zalecenie z 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości.

³⁴ PT, ES, MT, LT. Hiszpania przyjęła w międzyczasie nowe przepisy (ustawa 15/2022 z 12 lipca 2022 r.).

Środki miękkie okazały się niewystarczająco skuteczne, aby chronić podstawowe prawo obywateli do niedyskryminacji. Proponowana inicjatywa określa normy minimalne, które powinny zostać wdrożone przez państwa członkowskie. Oczekuje się, że normy te znacznie poprawią poziom ochrony przed dyskryminacją, co będzie miało znaczny pozytywny wpływ na sytuację (potencjalnych) ofiar dyskryminacji.

Wniosek określa normy minimalne, co oznacza, że w pełni respektuje kompetencje i autonomię proceduralną państw członkowskich³⁵ oraz pozostawia im swobodę decydowania o sposobie wdrażania proponowanych środków i ustanawiania bardziej ambitnych norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości.

- **Wybór instrumentu**

Instrument prawny w formie dyrektywy umożliwi wzmocnienie organów ds. równości i zagwarantowanie wspólnych norm minimalnych, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę uznania w zakresie sposobu wdrażania nowych wymogów w świetle kontekstu krajowego. Podejście to jest zgodne z pierwotną formą unijnej interwencji w tej dziedzinie, a jednocześnie odpowiada na obecne wyzwania.

Zgodnie z niniejszym wnioskiem obowiązujące przepisy dotyczące organów ds. równości zawarte w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE zostaną uchylone. Organom ds. równości zostanie poświęcona nowa dyrektywa, która uwzględni wszystkie istotne przepisy umożliwiające ich skuteczne funkcjonowanie w odniesieniu do przesłanek i dziedzin objętych dyrektywami 2006/54/WE i 2010/41/UE. Uchylenie obowiązujących przepisów umożliwia również doprecyzowanie i uzupełnienie istniejącego wykazu zadań tych organów, na przykład przez wyraźne uwzględnienie przepisu dotyczącego działań prewencyjnych i promocyjnych, które nie były wystarczająco klarownie ujęte w obowiązujących przepisach.

3. GROMADZENIE WIEDZY EKSPERCKIEJ, ANALIZA I KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

- **Gromadzenie wiedzy eksperckiej i analiza**

Na potrzeby przedstawienia wniosku ustawodawczego w sprawie wiążących norm dotyczących organów ds. równości Komisja zleciła badanie wspierające przygotowanie odnośnego **dokumentu** analitycznego. Dokument ten towarzyszy zarówno niniejszemu wnioskowi, jak i równoległemu wnioskowi dotyczącemu równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy, w tym pracy na własny rachunek. Zawiera on analizę retrospektywną istniejących przepisów UE dotyczących organów ds. równości oraz analizę prospektywną ewentualnej dalszej unijnej interwencji.

Nie przeprowadzono pełnej ewaluacji ani oceny skutków z następujących powodów:

- 1) Proporcjonalność – ograniczony zakres unijnej interwencji

Oba przedstawione wnioski koncentrują się wyłącznie na organach ds. równości, których dotyczy jeden artykuł w czterech dyrektywach równościowych (i których nie uwzględniono w dwóch innych dyrektywach równościowych). Wspomniany artykuł jest niemal identyczny w czterech dyrektywach. Zaproponowane wnioski nie wprowadzają zmian w pozostałych przepisach dyrektyw. Ponadto opierają się na istniejącym zaleceniu Komisji z 2018 r.

³⁵ Wiele środków należy wdrożyć zgodnie z prawem krajowym; ponadto z uwagi na autonomię proceduralną państw członkowskich nie zaproponowano niektórych środków, np. wymogu, by organy ds. równości mogły przyjmować wiążące decyzje.

w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, które poddano ocenie w 2021 r. W związku z tym uznano, że pełna ocena odpowiednich dyrektyw w całości nie jest ani proporcjonalna, ani konieczna.

2) Brak możliwości uproszczenia

Analiza retrospektywna pokazuje, że obowiązujące przepisy dotyczące organów ds. równości zawarte w dyrektywach równościowych mają zbyt wąski zakres i są nieprecyzyjne. Nie ma możliwości, by je uprościć. Przekazane uwagi dotyczące wdrażania zaleceń z 2018 r. nigdy nie wskazywały na potrzebę uproszczenia ani na jakiegokolwiek obciążenia administracyjne.

3) Trudności w ocenie skutków

W obszarze równości i niedyskryminacji trudno jest określić skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe pod względem ilościowym i pieniężnym, a dostępność danych jest ograniczona. Nie da się zmierzyć skutków społecznych działań organów ds. równości, takich jak pomoc ofiarom dyskryminacji oraz zapobieganie dyskryminacji lub promowanie równego traktowania, gdy brakuje kompleksowych danych dotyczących równouprawnienia. Jest to jeden z problemów, które niniejszy wniosek pomoże rozwiązać, ponieważ wprowadza wymóg, aby organy ds. równości gromadziły dane na temat własnej działalności, oraz umożliwia im prowadzenie badań i koordynowanie gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia przez inne podmioty publiczne lub prywatne.

Analiza retrospektywna obowiązującego prawodawstwa

W analizie retrospektywnej zajęto się kwestiami skuteczności, wydajności, spójności, unijnej wartości dodanej i adekwatności unijnych przepisów dotyczących organów ds. równości zawartych w dyrektywach równościowych i w zaleceniu z 2018 r.³⁶

Jeśli chodzi o postępy w zwalczaniu dyskryminacji i zapobieganiu temu zjawisku, oceniono, że skuteczność obowiązujących unijnych ram dotyczących organów ds. równości jest ograniczona. Poczyniono pewne postępy, zwłaszcza w państwach członkowskich, które nie posiadały organów ds. równości przed przyjęciem tych ram. Nie osiągnięto jednak w pełni oczekiwanych rezultatów³⁷. Analiza wykazała, że poziom dyskryminacji jest nadal wysoki, natomiast wiedza ofiar na temat przysługujących im praw – niewielka. Niezgłaszanie przypadków dyskryminacji nadal stanowi poważny problem, a świadomość społeczna i wiedza na temat dyskryminacji pozostają ograniczone. Wiele organów ds. równości nie ma odpowiednich uprawnień ani zasobów, aby skutecznie pomagać ofiarom.

Wydajność istniejących unijnych ram dotyczących organów ds. równości oceniono jako ograniczoną w odniesieniu do zdolności tych organów do zwalczania dyskryminacji i zapobiegania temu zjawisku, oraz jako niejednoznaczną w odniesieniu do kosztów i korzyści, głównie ze względu na ograniczoną dostępność danych. Analiza retrospektywna wykazała, że obecne unijne ramy przewidziane w dyrektywach są zbyt ogólne, mają zbyt wąski zakres i nie odnoszą się do struktury, wydajności ani zasobów organów ds. równości. Tej sytuacji nie zaradziło bardziej szczegółowe zalecenie z 2018 r. ze względu na swój niewiążący charakter. Analiza retrospektywna pokazała też, że istotny problem w tym kontekście stanowią zasoby organów ds. równości, które to zasoby znacznie się różnią

³⁶ Zwanych dalej „unijnymi ramami” lub „unijną interwencją”.

³⁷ Oczekiwano, że unijna interwencja przyniesie następujące istotne skutki: (i) skuteczne wdrożenie i egzekwowanie unijnych przepisów dotyczących równego traktowania i niedyskryminacji, (ii) zmniejszenie poziomu dyskryminacji i nierównego traktowania oraz (iii) skuteczniejsze zapobieganie tym zjawiskom i większa świadomość społeczna.

w poszczególnych państwach członkowskich i w przypadku większości organów są niewystarczające, aby organy te mogły skutecznie wykonywać swoje zadania.

Spójność obowiązujących unijnych ram oceniono ogólnie pozytywnie, na wszystkich szczeblach. Przeprowadzona analiza wykazała wysoki stopień spójności z Traktatami i Kartą, ponieważ unijne ramy służą umacnianiu równości i niedyskryminacji, należących do podstawowych wartości UE. Równość jest również prawem podstawowym chronionym na mocy Karty. Instrumenty międzynarodowe, takie jak „Zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka” Narodów Zjednoczonych³⁸ (tzw. „zasady paryskie”) oraz zalecenie nr 2 Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) przy Radzie Europy³⁹ są wprawdzie bardziej szczegółowe ze względu na swój odmienny charakter prawny, poszczególne instrumenty są jednak spójne co do istoty rzeczy.

Unijną wartość dodaną oceniono pozytywnie. Analiza wykazała, że w momencie przyjęcia dyrektywy 2000/43 zaledwie około połowa ówczesnych państw członkowskich UE-15 posiadała organ ds. równości o ograniczonych kompetencjach, a tylko jedno państwo członkowskie z pozostałych państw UE-12 posiadało przed przystąpieniem organ ds. równości. Zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono konsultacje na potrzeby badania, potwierdziły, że bez podjęcia działań przez UE organy ds. równości nie zostałyby powołane we wszystkich państwach członkowskich. Fakt, że poziom dyskryminacji⁴⁰ w państwach członkowskich jest nadal wysoki, dowodzi, że działania na szczeblu UE są nadal potrzebne. Potrzebne są jednak przepisy, które byłyby bardziej szczegółowe i konkretne niż obowiązujące ramy prawne, aby zapewnić większą jasność prawa w odniesieniu do środków, które mają wdrażać państwa członkowskie.

Adekwatność pierwotnych celów unijnych ram w świetle pierwotnych i bieżących potrzeb oceniono pozytywnie. Pierwotne ramy prawne dotyczące organów ds. równości uznano jednak za zbyt wąskie i nieprecyzyjne. Pogląd ten podzielają zasadniczo wszystkie zainteresowane strony, zwłaszcza organy ds. równości, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i państwa członkowskie. Analiza dowodzi, że istnieje ogromne poparcie dla podjęcia dalszych działań służących rozwiązaniu wskazanych powyżej problemów⁴¹ oraz zapewnieniu organom równości odpowiednich zasobów, tak aby mogły sprostać nowym wyzwaniom w dziedzinie niedyskryminacji, takim jak wyzwania związane z korzystaniem ze zautomatyzowanych systemów, które z powodu rozwoju technologicznego pojawiają się coraz częściej i są coraz poważniejsze.

W świetle wszystkich wymienionych ustaleń wyciągnięto szereg niżej opisanych wniosków. Ze względu na nieprecyzyjność obowiązujących przepisów dotyczących organów ds. równości organy te doświadczają w państwach członkowskich szeregu problemów, które wyjaśniono poniżej. Zalecenie z 2018 r. miało rozwiązać te problemy, jednak ze względu na swój niewiążący charakter przyniosło jedynie ograniczone skutki, co skłoniło Komisję do zaproponowania wiążącego instrumentu prawnego, aby skuteczniej zaradzić problemom.

Zasoby i niezależność

³⁸ <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/principles-relating-to-the-status-of-national-institutions-paris-principles/>

³⁹ <https://rm.coe.int/ecri-gpr-n-2-on-equality-bodies-to-combat-racism-and-intolerance-at-na/16809f3102>.

⁴⁰ Szczegółowe dane Eurobarometru z 2019 r. znajdują się w rozdziale 3 załącznika 5 do dokumentu analitycznego.

⁴¹ W szczególności zdecydowana większość respondentów otwartych konsultacji publicznych (97,2 %) uważa, że ustanowienie silnych i skutecznych organów ds. równości jest ważne – zob. [Organy ds. równości – wiążące normy \(europa.eu\)](#).

Analiza wykazała, że brak zasobów to częsty problem, który znacznie utrudnia funkcjonowanie organów ds. równości. Skuteczną realizację zadań i celów utrudnia im też brak niezależności.

Pomoc ofiarom

Zakres pomocy udzielanej ofiarom i uprawnienia przyznane w tym celu organom ds. równości znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Aby zapewnić minimalny poziom ochrony podstawowego prawa do niedyskryminacji, korzystne byłoby wprowadzenie bardziej szczegółowych wspólnych przepisów w tej dziedzinie. W tym względzie szczególne znaczenie mają uprawnienia procesowe. Aby można było pomóc wszystkim ofiarom dyskryminacji, należy zapewnić, by organy ds. równości były dostępne bez przeszkód dla wszystkich ofiar dyskryminacji.

Dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego nie zawierają przepisów dotyczących organów ds. równości. Analiza retrospektywna wykazała jednak, że poziom dyskryminacji ze względów oraz w dziedzinach objętych tymi dyrektywami pozostaje w państwach członkowskich wysoki.

Wiedza na temat dyskryminacji

Analiza retrospektywna pokazuje, że częstotliwość, z jaką poszczególne organy ds. równości prowadzą niezależne badania, przeprowadzają ankiety i publikują sprawozdania, jest różna. To samo dotyczy gromadzenia danych pierwotnych i wtórnych dotyczących równouprawnienia. Biorąc pod uwagę fakt, że świadomość i wiedza na temat dyskryminacji są nadal niewystarczające, należy doprecyzować przepisy w tym zakresie.

Współpraca

Zakres współpracy i wymiany informacji między organami ds. równości oraz z właściwymi organami krajowymi, europejskimi i międzynarodowymi jest różny w poszczególnych państwach członkowskich. Taka wymiana byłaby jednak korzystna pod względem dzielenia się wiedzą i możliwych synergii.

Analiza prospektywna możliwych nowych działań UE

Jeśli chodzi o warianty strategiczne ewentualnych nowych działań UE, przetestowano już warianty o charakterze nieustawodawczym, które nie przyniosły jednak w pełni oczekiwanych wyników. Obejmowały one:

- a) utworzenie aktywnej sieci organów ds. równości finansowanej przez Komisję (Equinet),
- b) niewiążące zalecenie Komisji z 2018 r.,
- c) wymianę najlepszych praktyk oraz
- d) bezpośrednie finansowanie w ramach programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” („CERV”).

Wszystkie wymienione środki przyniosły wprawdzie pozytywne efekty i zostaną utrzymane, zalecenie zostało jednak wdrożone jedynie częściowo ze względu na swój niewiążący charakter.

Dlatego też jedynym rozważanym wariantem strategicznym wykraczającym poza *status quo* było przyjęcie nowych przepisów. Analizę rodzaju działań, które należy uwzględnić

w nowych przepisach, przeprowadzono indywidualnie w stosunku do poszczególnych środków z zakresu polityki, co wyjaśniono poniżej.

Cele unijnej interwencji można przyporządkować trzem głównym celom organów ds. równości:

- wspieranie egzekwowania sześciu dyrektyw równościowych,
- udzielanie skutecznej pomocy ofiarom dyskryminacji w dostępie do wymiaru sprawiedliwości oraz
- promowanie równego traktowania i zapobieganie dyskryminacji.

W analizie wskazano 21 celów służących rozwiązaniu opisanych powyżej problemów. Dla osiągnięcia tych celów wyznaczono również trzy cele operacyjne o zasadniczym znaczeniu, a mianowicie:

- zapewnienie, aby organy ds. równości były wolne od wpływów zewnętrznych, tak aby mogły wykonywać wszystkie swoje zadania w sposób niezależny,
- zapewnienie, aby organy ds. równości dysponowały zasobami niezbędnymi do wykonywania wszystkich swoich zadań, oraz
- jeżeli organ ds. równości jest częścią większego organu, któremu powierzono zadania w różnych dziedzinach, zapewnienie struktury wewnętrznej (tzw. „zapory”) gwarantującej wystarczającą niezależność, ukierunkowanie i zasoby, aby organ ten mógł realizować zadania w dziedzinie równouprawnienia.

Do dalszej analizy wybrano 48 środków wchodzących w zakres 11 bloków tematycznych⁴², które mogłyby zostać uwzględnione w przepisach, aby ułatwić osiągnięcie powyższych celów.

W dokumencie analitycznym rozpatrzono proponowane środki pod kątem pięciu kryteriów: skuteczności⁴³, wydajności⁴⁴, spójności⁴⁵, unijnej wartości dodanej⁴⁶ oraz adekwatności⁴⁷. Oceny unijnej wartości dodanej, adekwatności i spójności dokonano w odniesieniu do całej proponowanej inicjatywy ustawodawczej, natomiast oceny skuteczności i wydajności – w podziale na bloki tematyczne, z uwzględnieniem poszczególnych środków. W przypadku niektórych środków pełna ocena nie była możliwa ze względu na ograniczoną dostępność danych lub utrudnienia metodologiczne. Dotyczyło to w szczególności kryterium wydajności.

W badaniu stwierdzono, że nowe dyrektywy, zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, stanowią właściwą odpowiedź. Zachowano 44 zidentyfikowane środki, aby uwzględnić je we wnioskach.

⁴² Kompetencje, uprawnienia, dostęp, współpraca, badania i analizy, gromadzenie danych, monitorowanie, egzekwowanie przepisów, niezależność, zasoby oraz struktura.

⁴³ W analizie skuteczności bada się zakres, w jakim proponowany środek może przyczynić się do postępów w realizacji celów określonych w logice interwencji.

⁴⁴ W analizie wydajności ocenia się związek między zasobami wykorzystanymi w ramach proponowanego środka a oczekiwanymi zmianami.

⁴⁵ W analizie spójności sprawdza się, w jakim stopniu proponowany środek będzie współdziałał z innymi instrumentami unijnymi, międzynarodowymi i krajowymi.

⁴⁶ W analizie unijnej wartości dodanej bada się zmiany wywołane przez proponowany środek, wychodzące ponad to, czego można było racjonalnie oczekiwać w przypadku zainteresowanych stron działających samodzielnie lub w przypadku braku jakichkolwiek działań.

⁴⁷ W ramach analizy adekwatności sprawdza się, czy proponowany środek odpowiada istniejącym potrzebom.

Niewielka liczba państw członkowskich posiada organy ds. równości, którym przyznano dość kompleksowe zasoby i uprawnienia, podczas gdy większość pozostałych państw tylko częściowo realizuje powyższe cele. Potrzeba i zakres dostosowania wynikającego z nowych przepisów UE różniłyby się zatem w przypadku pojedynczych środków z zakresu polityki w zależności od charakterystyki organów ds. równości w poszczególnych państwach członkowskich⁴⁸.

Pozostała wiedza ekspercka i analiza

Komisja wykorzystała również informacje zebrane podczas przygotowywania dokumentu roboczego swoich służb na temat wdrożenia zalecenia Komisji w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, który to dokument opublikowano 19 marca 2021 r.⁴⁹. Informacje te obejmowały uwagi oraz istniejące dane przekazane przez państwa członkowskie, europejską sieć organów ds. równości (Equinet), Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), organy ds. równości, społeczeństwo obywatelskie i europejską sieć ekspertów prawnych w dziedzinie równości płci i niedyskryminacji. Komisja wykorzystała też przykłady dobrych praktyk, które zebrano podczas seminarium poświęconego ich wymianie, zorganizowanego w czerwcu 2019 r. przez Komisję i rząd Szwecji.

Aby zebrać dowody na potrzeby dokumentu analitycznego, Komisja skorzystała z dodatkowych źródeł zewnętrznych: danych Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) oraz europejskiej sieci krajowych instytucji praw człowieka (ENNHRI).

Ponadto Komisja uwzględniła wyniki badania dotyczącego ewentualnych luk w ochronie prawnej przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, przeprowadzonego zgodnie z planem działania przeciwko rasizmowi. W badaniu przeanalizowano ewentualne luki w mechanizmach ochrony określonych w dyrektywie w sprawie równości rasowej, w tym rolę organów ds. równości.

Badanie potwierdziło, że organy ds. równości są postrzegane jako (bardzo) ważny mechanizm ochrony w walce z dyskryminacją. Z ustaleniem tym zgodzili się respondenci ukierunkowanej ankiety przeprowadzonej w ramach badania. Stwierdzono w nim, że organy ds. równości – ze względu na swoje kompetencje, zwłaszcza jeśli zostaną wzmocnione – mogłyby poprawić skuteczność innych mechanizmów ochrony. Oprócz organów ds. równości, wśród mechanizmów ochrony, które mogą pomóc w zapobieganiu dyskryminacji i poprawić skuteczność ochrony przed tym zjawiskiem, wskazano: przepisy dotyczące wiktymizacji i obrony praw, sankcje, działania pozytywne oraz dialog. W badaniu zidentyfikowano pewne potencjalne luki w istniejących mechanizmach (takich jak sankcje, prawo do obrony) oraz zaproponowano mechanizmy/środki, które umożliwiłyby stosowanie bardziej proaktywnego/prewencyjnego podejścia przy jednoczesnym zwalczaniu dyskryminacji (np. krajowe plany działania, obowiązki związane z równouprawnieniem, gromadzenie danych dotyczących równouprawnienia). Zalecono również, aby rozszerzyć rolę organów ds. równości w zakresie:

- a) działań informacyjnych, podnoszenia świadomości, wytycznych i szkoleń,

⁴⁸ Więcej informacji na temat sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich znajduje się w załączniku 4 do dokumentu analitycznego.

⁴⁹ SWD(2021)63 final.

- b) obrony praw, w tym uprawnień dochodzeniowych i procesowych, alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz sankcji,
- c) wykorzystywania danych dotyczących równości,
- d) dialogu i współpracy oraz
- e) działań pozytywnych i obowiązków związanych z równouprawnieniem⁵⁰.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Podczas przygotowywania niniejszej inicjatywy ustawodawczej przeprowadzono liczne konsultacje. Zainteresowane strony zdecydowanie popierają nowe środki UE w tym obszarze.

W otwartych konsultacjach publicznych udział wzięło łącznie 182 respondentów. Wykonawca przeprowadził około 100 wywiadów i otrzymał 84 odpowiedzi na specjalistyczne ankiety internetowe. Łącznie 239 zainteresowanych stron wzięło udział w trzech warsztatach i konferencji zamykającej, podczas których debatowano nad kluczowymi zagadnieniami i możliwymi rozwiązaniami. Jednocześnie Komisja zorganizowała cztery spotkania, aby przekazać informacje przedstawicielom państw członkowskim i skonsultować się z nimi. Zainteresowane strony przedstawiały też regularnie swoje prezentacje.

Działania te były skierowane do szerokiego grona interesariuszy, tak aby dotrzeć do wszystkich zainteresowanych stron oraz zebrać ich uwagi i opinie. Przeprowadzono między innymi konsultacje z następującymi podmiotami: wszystkimi organami ds. równości, siecią Equinet, FRA i EIGE, przedstawicielami wszystkich państw członkowskich na szczeblu ministerstw, najważniejszymi badaczami i ekspertami w dziedzinie przeciwdziałania dyskryminacji, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, partnerami społecznymi (w tym przedstawicielami pracodawców na szczeblu UE) oraz mieszkańcami UE (obywatelami UE i państw trzecich).

24 maja 2022 r. komisarz Helena Dalli zorganizowała dialog na temat polityki młodzieżowej pt. „Organy ds. równości, które działają na rzecz wszystkich” z udziałem młodych aktywistów w dziedzinie równouprawnienia. Był on częścią Europejskiego Roku Młodzieży 2022 i miał na celu rozszerzenie działań konsultacyjnych poprzedzających niniejszy wniosek. Uczestnicy wydarzenia potwierdzili, że niewielu młodych ludzi zwróciłoby się do organu ds. równości w przypadku naruszenia ich praw. Podkreślili potrzebę zacieśnienia współpracy między organami ds. równości a organizacjami młodzieżowymi, również na szczeblu lokalnym.

Propozycja przyjęcia nowych przepisów UE w celu rozwiązania powyższych problemów spotkała się z ogromnym poparciem wśród konsultowanych stron. Np. 97,2 % respondentów otwartych konsultacji publicznych wyraziło przekonanie, że ustanowienie silnych i skutecznych organów ds. równości jest (bardzo) ważne. Zainteresowane strony opowiedziały się za unijnymi przepisami dotyczącymi:

- niezależności (w tym przejrzystego wyboru kierownictwa w oparciu o kompetencje oraz niezależności budżetowej),

⁵⁰ Obowiązki związane z równouprawnieniem to zobowiązanie podmiotów publicznych i prywatnych do uwzględnienia lub rozważenia tego, w jaki sposób ich polityka czy decyzje wpłyną na osoby chronione na mocy przepisów dotyczących równego traktowania.

- wystarczających zasobów (kadrowych i finansowych oraz odpowiedniej siedziby),
- wszystkich przesłanek i dziedzin dyskryminacji objętych zakresem dyrektyw równościowych,
- łatwości składania skarg i dostępności,
- uprawnień procesowych oraz dochodzeniowych dla wszystkich organów ds. równości,
- egzekwowania wiążących decyzji organów ds. równości i możliwości nakładania sankcji,
- upowszechniania wiedzy na temat istnienia organów ds. równości wśród ogółu społeczeństwa i grup zagrożonych dyskryminacją,
- promowania równouprawnienia i zapobiegania dyskryminacji,
- gromadzenia przez organy ds. równości danych dotyczących ich działalności i dostępu do takich danych gromadzonych przez inne podmioty publiczne i prywatne w celu sporządzania regularnych sprawozdań, jak również
- koordynacji działań i współpracy z organami publicznymi, zainteresowanymi stronami (np. organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi) oraz instytucjami międzynarodowymi i organami UE.

Zainteresowane strony poparły najbardziej ambitne opcje w powyższych obszarach. Według zdecydowanej większości zainteresowanych stron przyszłe prawodawstwo powinno nakładać na państwa członkowskie odpowiedzialność za ustanowienie warunków umożliwiających organom ds. równości wypełnianie ich roli, ponieważ bez odpowiednich środków i uprawnień organy te nie są w stanie skutecznie osiągać swoich celów.

Jednocześnie interesariusze podkreślili, że przyjęcie bardziej rygorystycznych wiążących norm minimalnych dotyczących organów ds. równości powinno uwzględniać różnorodność tradycji prawnych w państwach członkowskich i respektować ich autonomię instytucjonalną. Jako istotne w tym względzie wskazano następujące elementy:

nie należy nakładać wiążących uprawnień decyzyjnych (funkcja quasi sądowa) na wszystkie organy ds. równości; zamiast tego państwa członkowskie powinny mieć możliwość decydowania, czy powierzyć im wiążące uprawnienia decyzyjne oraz jak najlepiej zapewnić ich skuteczność;

na tym etapie nie należy tworzyć scentralizowanego systemu akredytacji organów ds. równości opartego na wzajemnej ocenie; zamiast tego regularne monitorowanie przez Komisję zgodnie z wykazem wskaźników powinno umożliwić ocenę stopnia, w jakim cele inicjatywy zostały osiągnięte, a jej wymogi spełnione przez państwa członkowskie;

Aby zapewnić wszystkim potencjalnym ofiarom dostęp do usług organów ds. równości, ważny jest pewien stopień elastyczności w zakresie fizycznej obecności tych organów na całym terytorium państw członkowskich (np. państwa członkowskie powinny mieć swobodę w zakresie sposobu zapewniania tej obecności, na przykład za pośrednictwem stałej sieci biur, regularnych wizyt lokalnych (ruchomych biur) lub współpracy z lokalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego).

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy ds. równości miały odpowiednie uprawnienia, warunki i narzędzia umożliwiające im wypełnianie swoich zadań, bez

określania, w jaki sposób powinny je wypełniać w danym przypadku (np. organy te mogłyby być uprawnione do działania przed sądem, ale nie byłyby do tego zobowiązane).

Wszystkie te kwestie rozważono i uwzględniono w niniejszym wniosku.

- **Prawa podstawowe**

Cele niniejszego wniosku są zgodne z Kartą i mają wspierać stosowanie jej postanowień, w szczególności jej art. 21, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji z dowolnych względów, m.in. ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, oraz art. 23, który stanowi, że „[n]ależy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia”. Art. 26 uznaje prawo osób z niepełnosprawnościami do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, włączenie społeczne i zawodowe oraz udział w życiu publicznym.

4. WPLYW NA BUDŻET

Niniejsza inicjatywa nie skutkuje powstaniem dodatkowych kosztów dla Komisji Europejskiej i jej agencji. Aby wspierać monitorowanie wdrażania niniejszej dyrektywy, FRA i EIGE będą gromadzić i analizować odpowiednie dane. Obowiązujące kompetencje FRA⁵¹ i EIGE⁵² obejmują już tego rodzaju zadania, które nie wymagają dodatkowych zasobów.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji niniejszej dyrektywy w ciągu 18 miesięcy od jej wejścia w życie i poinformować Komisję o zastosowanych środkach transpozycji.

Aby umożliwić ocenę skuteczności inicjatywy pod kątem realizacji zakładanych celów, państwa członkowskie będą co 5 lat składać sprawozdania z jej wdrażania, zaś Komisja przyjmie sprawozdanie z wdrażania na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie oraz danych zgromadzonych przez FRA i EIGE zgodnie z wykazem wskaźników, który opracuje Komisja w ścisłej współpracy z tymi agencjami i siecią EQUINET. Komisja planuje powołać grupę ekspertów, aby skonsultować się z państwami członkowskimi w sprawie tych wskaźników.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Artykuł 1 – Cel, przedmiot i zakres stosowania

Przepis ten określa cel, przedmiot i zakres stosowania dyrektywy. Wyjaśniono w nim, że minimalne wymogi ustanowione w dyrektywie mają zastosowanie do organów ds. równości objętych zakresem dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE.

Artykuł 2 – Wyznaczenie organów ds. równości

⁵¹ Art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiającego Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. L 53, s. 1).

⁵² Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1922/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. L 403, s. 9).

Artykuł ten przewiduje, że państwa członkowskie powinny wyznaczyć co najmniej jeden organ ds. równości w celu zwalczania dyskryminacji objętej dyrektywami 2006/54/WE i 2010/41/UE. Jest on odzwierciedleniem równoważnego przepisu zawartego w tych dyrektywach.

Nawet jeśli do tej pory wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły swoje organy ds. równości, konieczne jest utrzymanie obowiązku wyznaczenia i ustanowienia co najmniej jednego takiego organu w nowej dyrektywie, ponieważ obowiązujące obecnie przepisy zostaną uchylone.

Uchylone zostaną również przepisy zawarte w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE określające kompetencje lub zadania organów ds. równości. Przepisy te zostały włączone do niniejszej dyrektywy wraz z następującymi nowymi kompetencjami i zadaniami:

- niezależność: art. 3,
- pomoc ofiarom dyskryminacji: art. 6–9,
- opinie i zalecenia: art. 8, 13 i 14,
- badania i sprawozdania: art. 14 i 15, a także
- współpraca: art. 12.

Artykuł 3 – Niezależność

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

Przepis ten wprowadza ogólny obowiązek zagwarantowania niezależności organów ds. równości, podczas gdy przepisy dyrektyw równościowych wymagają jedynie, aby organy te działały niezależnie w ramach wykonywania swoich kompetencji.

W przepisie tym wymieniono szczególne wymogi, które przyczyniają się do tej niezależności lub ją gwarantują. Dotyczą one struktury prawnej, rozliczalności, budżetu, zasobów kadrowych oraz kwestii organizacyjnych organów ds. równości, jak również zasad mających zastosowanie do ich personelu i kierownictwa w celu zagwarantowania ich kompetencji i niezależności.

Przepis ten zobowiązuje też państwa członkowskie do zapewnienia, aby wewnętrzna struktura organów ds. równości gwarantowała niezależne wykonywanie ich zadań i kompetencji. (Wewnętrzna) struktura warunkuje bowiem zdolność tych organów do skutecznego realizowania kompetencji i zadań. Np. podejmowanie decyzji lub wydawanie opinii w różnych sprawach wymaga, aby organy ds. równości działały w sposób bezstronny, podczas gdy wspieranie ofiar może wymagać, by organy te zajęły ich stronę.

Niektóre organy ds. równości są częścią większych podmiotów, takich jak krajowe instytucje praw człowieka czy rzecznicy praw obywatelskich, którym powierzono kilka kompetencji w różnych dziedzinach. W takich przypadkach może wystąpić konflikt między poszczególnymi kompetencjami pod względem zasobów – zwłaszcza gdy kompetencje dotyczące równouprawnienia dodano do innych kompetencji – oraz pod względem wykonywania uprawnień. Np. rzecznicy praw obywatelskich są zazwyczaj zobowiązani do działania w sposób bezstronny, co w przypadku udzielania pomocy ofiarom (m.in. w postępowaniach przed sądem) nie zawsze jest możliwe.

Wprowadzenie strukturalnych „zapór”, tj. ustanowienie odpowiedniej struktury organu, w której poszczególne uprawnienia lub kompetencje są wykonywane przez różne wyspecjalizowane działy lub różnych pracowników, może usunąć takie napięcia.

Artykuł 4 – Zasoby

Odpowiednie zasoby są warunkiem wstępnym należytego funkcjonowania organów ds. równości i wywiązywania się przez nie z powierzonych im zadań.

Przepis ten nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek wyposażenia organów ds. równości w zasoby wystarczające do skutecznego wykonywania wszystkich zadań i kompetencji. Doprecyzowano w nim okoliczności lub obszary, które państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę przy określaniu środków finansowych: wszelkie przypadki rozszerzenia zakresu kompetencji lub zadań, konieczność posiadania specjalnej wiedzy fachowej umożliwiającej korzystanie ze zautomatyzowanych systemów w celu przeciwdziałania ewentualnemu ryzyku dyskryminacji, wystarczająca rezerwa na pokrycie trudnych do przewidzenia kosztów postępowań spornych oraz struktura organu ds. równości wchodzącego w skład większego organu, któremu powierzono zadania w różnych dziedzinach.

Artykuł 5 – Działania prewencyjne, promujące i zwiększające świadomość

Walka z dyskryminacją rozpoczyna się od wprowadzenia koniecznych środków mających jej zapobiegać. Mechanizmy ochrony przewidziane w obowiązujących dyrektywach równościowych mają zasadniczo charakter indywidualny i retrospektywny (uruchamiane są po wystąpieniu przypadku dyskryminacji) oraz koncentrują się na ofiarach. W dyrektywach tych nie przewidziano kompleksowych mechanizmów zapobiegawczych, a działania prewencyjne nie należały w wyraźny sposób do pierwotnych zadań organów ds. równości.

Jeżeli chodzi o promowanie równego traktowania, organy ds. równości nazywane były najpierw „organami wspierającymi równe traktowanie” w dyrektywie 2000/43/WE, a następnie „organami ds. promowania, analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania” w kolejnych dyrektywach równościowych. Ich rola w promowaniu równego traktowania była zatem zawsze oczywista, nigdy jednak nie określono jej wyraźnie w dyrektywach.

Przepis zawarty w niniejszym wniosku wyjaśnia obecnie rolę organów ds. równości w promowaniu równego traktowania i zapobieganiu dyskryminacji, które to działania są ściśle powiązane. Niniejsza dyrektywa służy zapewnieniu, by organy te ustanowiono jako podmioty publiczne odpowiedzialne za upowszechnianie wiedzy i budowanie zdolności podmiotów publicznych i prywatnych w kwestiach związanych z równym traktowaniem w celu zapobiegania przypadkom dyskryminacji.

Przepis ten ma również zapewnić, aby państwa członkowskie przyjęły odpowiednie strategie mające na celu rozwiązanie problemu niskiego poziomu wiedzy na temat praw związanych z równością i równym traktowaniem oraz usług świadczonych przez organy ds. równości, z uwzględnieniem specyfiki różnych grup docelowych.

Artykuł 6 – Pomoc ofiarom

Przepis ten określa, w jaki sposób organy ds. równości po otrzymaniu skargi mają pomagać ofiarom przez dostarczanie odpowiednich i ukierunkowanych informacji na temat ram

prawnych, dostępnych środków prawnych, oferowanych przez siebie usług, mających zastosowanie zasad poufności, ochrony danych osobowych i możliwości uzyskania wsparcia psychologicznego (nawet jeśli same organy ds. równości nie są odpowiedzialne za udzielanie takiego wsparcia).

Organy ds. równości mogą gromadzić informacje przekazane dobrowolnie przez zaangażowane strony. Muszą dokonać wstępnej oceny wszystkich skarg oraz poinformować skarżącego o swojej ocenie i proponowanych działaniach następczych. W zależności od tego, jak oceniają sprawę, mogą wybrać i zaproponować skarżącemu działania następcze zgodnie z art. 7, 8 i 9.

Artykuł 7 – Ugoda

Artykuł ten zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia możliwości polubownego rozstrzygnięcia sporów, pod przewodnictwem samego organu ds. równości lub innego istniejącego specjalnego podmiotu, za zgodą wszystkich stron na udział w takim procesie. Przepis ten pozostawia państwom członkowskim określenie zasad tego procesu zgodnie z prawem krajowym.

Artykuł 8 – Opinie i decyzje

Przepis ten umożliwia organom ds. równości dochodzenie – w następstwie skargi lub z własnej inicjatywy – możliwych przypadków dyskryminacji oraz wydawanie uzasadnionej opinii (niewiążącej) lub decyzji (wiążącej). Jeżeli dysponują wystarczającymi informacjami przekazanymi dobrowolnie przez zainteresowane strony, organy ds. równości mogą wydawać takie opinie lub decyzje bez zwracania się o dodatkowe informacje. Wszystkim stronom powinny przysługiwać odpowiednie prawa procesowe, w tym prawo do bycia wysłuchanym.

Do tej pory organy ds. równości były uprawnione do wydawania zaleceń dotyczących wszelkich kwestii związanych z dyskryminacją. Termin „zalecenie” został zachowany w niniejszej dyrektywie w odniesieniu do zaleceń dotyczących polityki wydawanych na podstawie art. 13, 14 i 15. Niektóre organy ds. równości wykorzystywały to uprawnienie, aby wydawać „zalecenia” w indywidualnych przypadkach. Aby rozróżnić te dwie sytuacje, w niniejszej dyrektywie posłużono się terminem „opinia” w odniesieniu do kompetencji organów ds. równości do przedstawiania oceny w indywidualnych przypadkach. Takie opinie nie są prawnie wiążące.

Na mocy przepisów krajowych niektóre organy ds. równości są uprawnione do wydawania wiążących decyzji, jeżeli tak postanowiły państwa członkowskie. Niniejsza dyrektywa nie ma na celu przyznania tego uprawnienia wszystkim organom ds. równości we wszystkich państwach członkowskich, odnosi się jednak do sytuacji, w których organy te posiadają takie uprawnienia na mocy przepisów krajowych, i służy zapewnieniu, by wiążące decyzje były egzekwowane.

Tam, gdzie doszło do dyskryminacji, wydawanie opinii i decyzji ma położyć kres przypadkom dyskryminacji, a także stanowi okazję do zapobieżenia podobnym sytuacjom. Oprócz środków szczególnych mających zaradzić danej sytuacji w stosownych przypadkach organy ds. równości zobowiązane są do ujęcia w swoich opiniach i decyzjach także środków zapobiegawczych.

Aby zachęcić do wdrażania opinii i decyzji oraz monitorować ten proces, państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich mechanizmów

monitorowania wdrażania opinii, takich jak obowiązki w zakresie przekazywania informacji zwrotnych, oraz odpowiednich mechanizmów egzekwowania decyzji.

Artykuł 9 – Spory

Artykuł ten przyznaje organom ds. równości uprawnienia procesowe w celu zagwarantowania, że przestrzegana będzie zasada równego traktowania określona w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE. Przepisy te mają również zastosowanie do organów ds. równości zajmujących się zwalczaniem dyskryminacji objętej dyrektywą (UE) 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów na podstawie odniesienia zawartego w jej art. 15 do art. 20 dyrektywy 2006/54/WE, który zostaje zastąpiony przepisami niniejszego wniosku.

Dzięki uprawnieniom procesowym organy ds. równości mogą nie tylko zaoferować ofiarom konkretne wsparcie w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, lecz także uzyskać interpretację prawną przepisów oraz inicjować zmiany społeczne w drodze strategicznych postępowań sądowych. W tym względzie szczególne znaczenie ma możliwość działania w imieniu własnym w interesie publicznym, w przypadku braku konkretnej ofiary, oraz na rzecz lub w imieniu kilku ofiar. Ponadto możliwość składania przez organy ds. równości ustnych lub pisemnych oświadczeń w sądach (np. w charakterze *amicus curiae*) stanowi użyteczne uzupełnienie uprawnień procesowych, ponieważ wymaga użycia mniejszych zasobów, a nadal pozwala na przedstawianie sądom ekspertyz.

Przepis ten ma również zapewnić, aby prawa organów ds. równości do działania przed sądem gwarantowały poszanowanie zasady rzetelnego procesu sądowego i zasady równości stron. Organom ds. równości nie będzie wolno przedstawiać w postępowaniach dowodów, które domniemany sprawca lub dowolna strona trzecia mieli obowiązek przedstawić we wcześniejszych dochodzeniach w tej samej sprawie. Nie ma to zastosowania w przypadku, gdy organ ds. równości występuje jako strona w postępowaniach w sprawie wykonania jego własnej decyzji lub dotyczących kontroli sądowej takiej decyzji, ani też kiedy występuje w charakterze *amicus curiae*.

Artykuł 10 – Gwarancje proceduralne

Procedury określone w art. 6–9 muszą opierać się na odpowiednich gwarancjach proceduralnych przysługujących zaangażowanym osobom fizycznym i prawnym w zakresie prawa do obrony, poufności i kontroli sądowej. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za określenie takich gwarancji zgodnie z przepisami krajowymi.

Artykuł 11 – Dostęp, dostępność i racjonalne usprawnienia

Aby zapewnić pomoc wszystkim ofiarom dyskryminacji, organy ds. równości powinny być dostępne bez żadnych przeszkód dla wszystkich osób oraz świadczyć bezpłatne usługi skarżącym na całym terytorium państw członkowskich, w tym na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych. Przepis ten wprowadza również wymóg zapewnienia dostępności wszystkich usług osobom z niepełnosprawnościami oraz wprowadzenia na ich potrzeby racjonalnych usprawnień.

Artykuł 12 – Współpraca

Współpraca organów ds. równości z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi ma zasadnicze znaczenie dla promowania równego traktowania i niedyskryminacji, dostarczania

informacji na potrzeby prac tych organów oraz koordynowania ich działań z działaniami innych podmiotów.

Artykuł 13 – Konsultacje

Przepis ten ma zapewnić, aby dzięki przyjęciu terminowych i przejrzystych procedur rząd i inne instytucje publiczne regularnie konsultowały się z organami ds. równości w sprawach polityki publicznej obejmujących kwestie równości i niedyskryminacji. Umożliwia również organom ds. równości wydawanie zaleceń dotyczących takich polityk publicznych, które to uprawnienie organy te posiadają od czasu, kiedy zostały utworzone na mocy prawa UE. Przepis ten przyczynia się tym samym do wzmocnienia pełnionej przez nie roli ekspertów publicznych w kwestiach równego traktowania.

Artykuł 14 – Gromadzenie danych i dostęp do danych dotyczących równouprawnienia

Przepis ten określa: (i) obowiązki organów ds. równości w zakresie gromadzenia danych dotyczących ich własnej działalności, (ii) uprawnienia do prowadzenia badań, (iii) uprawnienia do dostępu do danych statystycznych gromadzonych przez inne podmioty publiczne lub prywatne oraz przetwarzania tych danych, a także (iv) możliwość pełnienia roli koordynatora w odniesieniu do gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia przez inne podmioty publiczne lub prywatne. Organy ds. równości będą zatem pomagać w gromadzeniu danych dotyczących równouprawnienia, stanowiących podstawę ich własnych sprawozdań oraz sprawozdania monitorującego Komisji, o którym mowa w art. 16, oraz pogłębiających wiedzę ogółu społeczeństwa na temat równego traktowania i dyskryminacji w państwach członkowskich.

Ponadto przepis ten zapewnia, aby organy ds. równości mogły wydawać zalecenia w sprawie gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia w państwach członkowskich. Gromadzenie danych dotyczących równouprawnienia ma kluczowe znaczenie dla zwiększania świadomości, uwrażliwiania ludzi, przedstawiania dyskryminacji w ujęciu ilościowym, pokazywania tendencji zmieniających się w czasie, udowadniania przypadków dyskryminacji, dokonywania oceny wdrażania przepisów dotyczących równouprawnienia, wykazywania konieczności działania pozytywnego oraz kształtowania polityki w oparciu o dowody.

Artykuł 15 – Sprawozdania i planowanie strategiczne

Celem tego przepisu jest zapewnienie, aby organy ds. równości regularnie planowały swoje prace oraz informowały opinię publiczną o tych działaniach i o sytuacji w zakresie równego traktowania i niedyskryminacji. Udostępniając dane dotyczące własnej działalności, liczby otrzymanych skarg w podziale na przesłanki i dziedziny, jak również ogólnej sytuacji w zakresie dyskryminacji w państwach członkowskich, organy ds. równości będą upowszechniać wiedzę na temat tego zjawiska i własnej pracy.

Im samym z kolei informacje te ułatwią podejmowanie świadomych decyzji dotyczących przyszłej organizacji pracy, priorytetów na nadchodzące lata oraz optymalnego podziału własnych zasobów.

Artykuł 16 – Monitorowanie

Zgodnie z tym przepisem Komisja sporządzi wykaz wspólnych wskaźników służących monitorowaniu wdrażania niniejszej dyrektywy oraz przygotowuje sprawozdanie z jej

stosowania. Podczas opracowywania wskaźników Komisja może zasięgnąć rady FRA i EIGE. Wykaz wskaźników będzie obejmował: zasoby, niezależne funkcjonowanie, działania i skuteczność organów ds. równości oraz wszelkie zmiany w ich kompetencjach, uprawnieniach lub strukturze. Komisja przeprowadzi konsultacje z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, oraz uwzględni wskaźniki opracowane przez Equinet.

Artykuł ten nakłada również na państwa członkowskie obowiązek przekazywania Komisji co 5 lat wszystkich istotnych informacji dotyczących wdrożenia dyrektywy w oparciu o wyżej wymienione wskaźniki, aby umożliwić Komisji dokonanie przeglądu wdrażania dyrektywy i sporządzenie sprawozdania z jej wdrażania.

Artykuł 17 – Wymogi minimalne

Jest to standardowy przepis o nieobniżaniu poziomu ochrony, mający znaczenie dla państw członkowskich, które już stosują bądź mogą chcieć przyjąć przepisy zapewniające wyższy poziom ochrony niż ten gwarantowany w dyrektywie. Stanowi on, że przy wdrażaniu dyrektywy państwa członkowskie nie powinny obniżać już istniejących standardów dotyczących funkcjonowania organów ds. równości.

Artykuł 18 – Przetwarzanie danych osobowych

Wszelkie dane osobowe gromadzone przez organy ds. równości w celu realizacji zadań, np. przy rozpatrywaniu skarg, powinny być przetwarzane zgodnie z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych⁵³. Artykuł ten doprecyzowuje, że organy ds. równości mogą gromadzić dane osobowe tylko wtedy, gdy jest to konieczne do wykonania zadań powierzonych im na mocy niniejszej dyrektywy. Zawsze gdy organy ds. równości muszą przetwarzać wrażliwe dane osobowe w celu wykonywania swoich obowiązków, należy przyjąć dodatkowe zabezpieczenia.

Artykuł 19 – Uchylenie obowiązujących przepisów dotyczących organów ds. równości

Artykuł ten wprowadza zmiany w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE w celu uchylenia obowiązujących przepisów dotyczących organów ds. równości oraz stanowi, że wszystkie odesłania do uchylonych przepisów należy odczytywać jako odesłania do niniejszej dyrektywy.

W art. 21 określono datę wejścia w życie tego artykułu, aby zapewnić, że nie będzie przerwy w funkcjonowaniu organów ds. równości.

Artykuł 20 – Transpozycja do prawa krajowego

Artykuł ten ustanawia maksymalny okres, jakim dysponują państwa członkowskie, by transponować dyrektywę do prawa krajowego i przekazać właściwe akty Komisji. Okres ten ustala się na 18 miesięcy od wejścia w życie niniejszej dyrektywy.

Artykuł 21 – Wejście w życie

⁵³ 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

Jest to standardowy przepis stanowiący, że dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym. Ma on również zagwarantować, że obecne przepisy dotyczące organów ds. równości pozostaną w mocy do czasu, kiedy zaczną obowiązywać nowe przepisy.

Artykuł 22 – Adresaci

Jest to standardowy przepis dotyczący adresatów dyrektywy, stanowiący, że jest ona skierowana do państw członkowskich.

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz uchylająca art. 20 dyrektywy 2006/54/WE i art. 11 dyrektywy 2010/41/UE

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 157 ust. 3,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów²,

uwzględniając opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych³,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W Traktatach oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej uznaje się prawo do równości i prawo do niedyskryminacji za podstawowe wartości Unii⁴ i Unia przyjęła już kilka dyrektyw zakazujących dyskryminacji.
- (2) Na podstawie art. 157 ust. 3 TFUE Parlament Europejski i Rada przyjmują środki mające zapewnić stosowanie zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasady równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.
- (3) Celem niniejszej dyrektywy jest ustanowienie minimalnych wymogów dla funkcjonowania organów ds. równości, aby zwiększyć ich skuteczność i zagwarantować ich niezależność w celu wzmocnienia stosowania zasady równego traktowania wynikającej z dyrektyw 2006/54/WE⁵ oraz 2010/41/UE⁶.

¹ Dz.U. C z , s. .

² Dz.U. C z , s. .

³ Dz.U. C z , s. .

⁴ Art. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 8 i 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 21, 23 i 26 Karty praw podstawowych.

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 (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1).

- (4) Dyrektywa 2006/54/WE zakazuje dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu do zatrudnienia i pracy, w tym awansu, oraz do szkolenia zawodowego, a także warunków pracy, w tym wynagrodzeń, i systemów zabezpieczenia społecznego pracowników.
- (5) Dyrektywa 2010/41/UE zakazuje dyskryminacji między mężczyznami i kobietami prowadzącymi działalność na własny rachunek.
- (6) W dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE nałożono na państwa członkowskie wymóg wyznaczenia organu lub organów odpowiedzialnych za promowanie równego traktowania, w tym analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób objętych zakresem przedmiotowych dyrektyw (zwanymi dalej „organami ds. równości”). Od państw członkowskich wymaga się zapewnienia, aby do kompetencji tych organów należało świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z taką dyskryminacją. Zgodnie z tymi dyrektywami państwa członkowskie muszą też zapewnić, aby do zadań tych organów należała wymiana informacji z odpowiednimi organami europejskimi, takimi jak Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn.
- (7) Dyrektywa Rady 2000/43/WE⁷ i dyrektywa Rady 2004/113/WE⁸ również przewidują wyznaczenie organów ds. równości.
- (8) Wszystkie państwa członkowskie utworzyły organy ds. równości na podstawie dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE. Wprowadzono zróżnicowany system organów ds. równości i wypracowano dobre praktyki. Wiele organów ds. równości boryka się jednak z trudnościami, zwłaszcza dotyczącymi zasobów, niezależności oraz uprawnień koniecznych do wypełniania zadań⁹.
- (9) Dyrektywy 2006/54/WE i 2010/41/UE pozostawiają państwom członkowskim szeroki zakres swobody, jeżeli chodzi o strukturę i funkcjonowanie organów ds. równości. W rezultacie organy ds. równości powołane w poszczególnych państwach członkowskich znacząco różnią się pod względem zakresu kompetencji, uprawnień, struktur, zasobów i funkcjonowania operacyjnego. To z kolei oznacza, że ochrona przed dyskryminacją w poszczególnych państwach członkowskich jest zróżnicowana.
- (10) Aby zapewnić, by organy ds. równości mogły skutecznie przyczynić się do egzekwowania przepisów dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE przez promowanie równego traktowania, zapobieganie dyskryminacji i oferowanie pomocy wszystkim osobom fizycznym i grupom, które są dyskryminowane, w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w całej Unii, konieczne jest przyjęcie wiążących norm minimalnych dotyczących funkcjonowania tych organów. Te nowe normy powinny opierać się na doświadczeniach zdobytych podczas stosowania zalecenia Komisji 2018/951¹⁰, wykorzystywać niektóre zapisy zawarte w tym zaleceniu i określać nowe w razie

⁷ 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).

⁸ 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.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37).

⁹ Zob. szczegółowa analiza w dokumencie roboczym SWD(2021) 63 final w sprawie organów ds. równości i wdrażania zalecenia Komisji w sprawie norm dotyczących organów ds. równości.

¹⁰ Zalecenie Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości (Dz.U. L 167 z 4.7.2018, s. 28).

potrzeby. Normy te powinny również czerpać z innych przydatnych instrumentów, takich jak zalecenie nr 2 dotyczące polityki ogólnej w sprawie organów ds. równości¹¹ przyjęte przez Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) oraz zasady paryskie¹² przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych i mające zastosowanie do krajowych instytucji praw człowieka.

- (11) Te same wiążące normy minimalne dotyczące funkcjonowania organów ds. równości w sprawach objętych zakresem dyrektyw 79/7/EWG¹³, 2000/43/WE, 2000/78/WE¹⁴ i 2004/113/WE przewidziano w dyrektywie (UE) .../... [dotyczącej norm funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz uchylająca art. 13 dyrektywy 2000/43/WE i art. 12 dyrektywy 2004/113/WE]¹⁵.
- (12) Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie do działań organów ds. równości w kwestiach objętych zakresem dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE. Normy powinny dotyczyć jedynie funkcjonowania organów ds. równości i nie powinny wykraczać poza zakres przedmiotowy i podmiotowy tych dyrektyw.
- (13) Niniejsza dyrektywa ma również zastosowanie do organów ds. równości zajmujących się zwalczaniem dyskryminacji objętej dyrektywą (UE) 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów na podstawie odniesienia zawartego w jej art. 15 do art. 20 dyrektywy 2006/54/WE, który zostaje zastąpiony przepisami niniejszej dyrektywy.
- (14) Proponowaną dyrektywę mającą na celu wzmocnienie stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania¹⁶ należy uznać za *lex specialis* w stosunku do przepisów wykonawczych dyrektywy 2006/54/WE, które zostaną zastąpione niniejszą dyrektywą. Wszelkie wyższe normy minimalne ustanowione w przyszłej dyrektywie w sprawie przejrzystości wynagrodzeń, dotyczące funkcjonowania organów ds. równości w sprawach związanych z równym wynagrodzeniem za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości, w tym w sprawach dotyczących przejrzystości wynagrodzeń, w porównaniu z normami określonymi w niniejszej dyrektywie, powinny mieć pierwszeństwo przed normami określonymi w niniejszej dyrektywie.

¹¹ ECRI, zmienione zalecenie nr 2 dotyczące polityki ogólnej w sprawie organów ds. równości mających zwalczać rasizm i nietolerancję na poziomie krajowym, przyjęte 13 czerwca 1997 r. i zmienione 7 grudnia 2017 r.

¹² Zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka, przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r.

¹³ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6 z 10.I.1979, s. 24).

¹⁴ 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).

¹⁵ COM(2022)689.

¹⁶ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (COM(2021) 93 final).

- (15) Podczas promowania równego traktowania, zapobiegania dyskryminacji oraz pomagania ofiarom dyskryminacji organy ds. równości powinny zwracać szczególną uwagę na dyskryminację wynikającą z wielorakich przesłanek objętych zakresem dyrektyw 79/7/EWG, 2000/43/WE, 2000/78/WE, 2004/113/WE, 2006/54/WE i 2010/41/UE.
- (16) Organy ds. równości mogą skutecznie pełnić swoją rolę tylko wówczas, gdy są w stanie działać zupełnie niezależnie, w sposób wolny od jakichkolwiek zewnętrznych wpływów. W tym celu państwa członkowskie powinny uwzględnić szereg kryteriów, które przyczyniają się do niezależności organów ds. równości. Organy ds. równości nie powinny być powoływane w strukturach ministerstwa ani innego organu przyjmującego instrukcje bezpośrednio od rządu. Każdy pracownik lub osoba pełniąca funkcję kierowniczą – na przykład jako członek rady zarządzającej organem ds. równości, dyrektor, zastępca lub osoba pełniąca obowiązki dyrektora organu ds. równości – powinien być niezależny, posiadać kwalifikacje odpowiednie do stanowiska oraz być wybrany w wyniku przejrzystej procedury. Organy ds. równości powinny móc zarządzać własnym budżetem i zasobami, w tym przez wybór swoich pracowników i zarządzanie nimi, oraz powinny móc określać własne priorytety.
- (17) Aby zapewnić, by organy ds. równości mogły wykonywać wszystkie swoje kompetencje i zadania, państwa członkowskie powinny dopilnować, aby wewnętrzna struktura tych organów umożliwiała im niezależne wykonywanie różnych kompetencji. Szczególną uwagę należy zwrócić na sytuacje, w których od organów tych wymaga się, aby zarówno były bezstronne, jak i oferowały wsparcie ofiarom. Jest to szczególnie istotne w przypadkach, gdy organ ds. równości posiada uprawnienia do wydawania wiążących decyzji, co wymaga bezstronności, lub jest częścią organu wielozadaniowego i jedna z jego pozostałych kompetencji wymaga bezstronności. Struktura wewnętrzna zapewniająca ściśle rozdzielenie odpowiednich kompetencji i zadań powinna zagwarantować skuteczne ich wykonywanie przez organ ds. równości.
- (18) Brak adekwatnych zasobów jest zasadniczym problemem ograniczającym zdolność organów ds. równości do właściwego wypełniania zadań. Dlatego też państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy ds. równości otrzymały wystarczające finansowanie, mogły zatrudnić wykwalifikowanych pracowników i posiadały odpowiednie pomieszczenia i infrastrukturę, co pozwoli im skutecznie wypełniać wszystkie zadania w rozsądnym czasie i w terminach ustanowionych przepisami krajowymi. Przydział środków budżetowych dla tych organów powinien być stabilny, z wyjątkiem sytuacji zwiększenia ich kompetencji, oraz oparty na wieloletnim planowaniu i umożliwiający tym organom pokrycie kosztów, które mogą być trudne do przewidzenia, np. kosztów związanych z postępowaniami spornymi. Aby zapewnić organom ds. równości odpowiednie zasoby, ich budżet nie powinien np. podlegać cięciom znacznie przewyższającym średnie cięcia budżetowe innych podmiotów publicznych; podobnie, roczny wzrost finansowania tych organów powinien być co najmniej ustalony na poziomie średniego rocznego wzrostu finansowania innych podmiotów. W przypadku rozszerzenia zadań i kompetencji organów ds. równości ich zasoby powinny być proporcjonalnie zwiększone.
- (19) Systemy zautomatyzowane, w tym sztuczna inteligencja, stanowią przydatne narzędzie identyfikowania wzorców dyskryminacji, ale dyskryminacja algorytmiczna również stwarza ryzyko. Dlatego też organy ds. równości powinny mieć dostęp do wyspecjalizowanych pracowników lub usług, umożliwiających z jednej strony wykorzystywanie takich zautomatyzowanych systemów w pracy, a z drugiej – ich

ocenę pod względem zgodności z zasadami niedyskryminacji. Szczególną uwagę należy zwrócić na wyposażenie organów ds. równości w odpowiednie zasoby cyfrowe – bezpośrednio lub w drodze podwykonawstwa.

- (20) Organy ds. równości wraz z innymi podmiotami mają do odegrania zasadniczą rolę w zapobieganiu dyskryminacji i w propagowaniu równości. Aby zaradzić strukturalnym aspektom dyskryminacji i przyczynić się do zmiany społecznej, organy te powinny propagować obowiązki, dobre praktyki i działania pozytywne w dziedzinie równości oraz uwzględnianie problematyki równości w działalności podmiotów publicznych i prywatnych, jak również zapewniać takim podmiotom odpowiednie szkolenia, informacje, doradztwo, wytyczne i wsparcie. Organy te powinny komunikować się z podmiotami publicznymi i prywatnymi oraz grupami zagrożonymi dyskryminacją, a także angażować się w debatę publiczną, aby zwalczać stereotypy i upowszechniać wiedzę na temat różnorodności i wynikających z niej korzyści, co stanowi zasadniczy trzon unijnych strategii na rzecz równości.
- (21) Obok zapobiegania dyskryminacji podstawowym zadaniem organów ds. równości jest udzielanie pomocy ofiarom dyskryminacji. Pomoc ta powinna zawsze obejmować udzielenie skarżącemu kluczowych informacji oraz przeprowadzenie wstępnej oceny ich skargi na podstawie wstępnych informacji przekazanych dobrowolnie przez strony. Państwa członkowskie powinny odpowiadać za określenie zasad wydawania tej oceny przez organ ds. równości, np. ram czasowych tego procesu lub gwarancji proceduralnych zabezpieczających przed skargami powtarzającymi się lub stanowiącymi nadużycie.
- (22) Aby wszystkie ofiary miały możliwość złożenia skargi, należy umożliwić różne sposoby składania skarg. Państwa członkowskie powinny też zastosować się do zalecenia Komisji 2018/951, zgodnie z którym składanie skarg powinno być możliwe w języku wybranym przez skarżącego, powszechnie używanym w państwie członkowskim, w którym znajduje się organ ds. równości. W celu przeciwdziałania jednej z przyczyn niezgłaszania przypadków dyskryminacji, jaką jest obawa przed odwetem, bez uszczerbku dla dyrektywy (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹⁷, należy zapewnić poufność świadkom i sygnalistom oraz – na ile to możliwe – skarżącym.
- (23) Aby dostępne były szybkie, przystępne cenowo, pozasądowe sposoby rozstrzygania sporów, państwa członkowskie powinny zapewnić stronom możliwość polubownego rozstrzygnięcia ich sporu przez organ ds. równości lub inny istniejący specjalny podmiot. Państwa członkowskie powinny też określić zasady takiego polubownego rozstrzygania sporów zgodnie z prawem krajowym.
- (24) W przypadku podejrzenia możliwego naruszenia zasady równego traktowania ustanowionej w dyrektywach 2006/54/WE lub 2010/41/UE organy ds. równości powinny móc podjąć dalsze działania na podstawie skargi lub z inicjatywy własnej.
- (25) Dowody mają zasadnicze znaczenie dla ustalenia, czy dyskryminacja miała miejsce, ale często znajdują się one w rękach domniemanego sprawcy. Organy ds. równości powinny zatem mieć możliwość dostępu do niezbędnych informacji, aby ustalić, czy doszło do dyskryminacji, oraz możliwość współpracy z właściwymi służbami publicznymi, takimi jak inspektoraty pracy czy kuratoria oświaty. Państwa

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

członkowskie powinny stworzyć odpowiednie ramy wykonywania tych kompetencji, zgodnie z krajowymi przepisami i procedurami.

- (26) Na podstawie dowodów przekazanych dobrowolnie lub zebranych w drodze dochodzenia organy ds. równości powinny przedstawić swoją ocenę skarżącemu i domniemanemu sprawcy. Państwa członkowskie powinny określić wartość prawną tej oceny, która może być niewiążąca opinią lub wiążącą, podlegającą wykonaniu decyzją. W obu tych przypadkach należy podać powody oceny oraz – w razie potrzeby – środki naprawcze w celu usunięcia stwierdzonego naruszenia i zapobiegnięcia dalszemu występowaniu takich naruszeń. Aby zapewnić skuteczność pracy organów ds. równości, państwa członkowskie powinny przyjąć właściwe środki dotyczące działań następczych w związku z opiniami oraz wykonania decyzji.
- (27) W celu propagowania swojej działalności oraz przepisów dotyczących równości organy ds. równości powinny móc publikować streszczenie swoich opinii i decyzji bez ujawniania danych osobowych.
- (28) Organy ds. równości powinny mieć prawo do działania w postępowaniach sądowych w sprawach z zakresu prawa cywilnego lub administracyjnego, aby przyczynić się do zapewnienia poszanowania zasady równego traktowania ustanowionej w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE. Choć te postępowania sądowe powinny podlegać krajowemu prawu procesowemu, w tym krajowym przepisom dotyczącym dopuszczalności skargi, takie przepisy, a w szczególności wszelkie warunki uzasadnionego interesu, nie mogą być stosowane w sposób, który podważałby skuteczność prawa do działania organów ds. równości. Uprawnienia do przeprowadzania dochodzeń, uprawnienia decyzyjne oraz prawo do działania w postępowaniach sądowych przyznane organom ds. równości na mocy niniejszej dyrektywy ułatwią praktyczne wdrożenie obowiązujących przepisów dyrektyw 2000/43/WE, 2000/78/WE i 2004/113/WE dotyczących ciężaru dowodu oraz obrony praw. Na warunkach przewidzianych w niniejszej dyrektywie organy ds. równości będą mogły ustalać „fakty, z których można domniemywać istnienie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji”, wypełniając tym samym warunki przewidziane w art. 8 dyrektywy 2000/43/WE, art. 10 dyrektywy 2000/78/WE oraz art. 9 dyrektywy 2004/113/WE. Wsparcie tych organów ułatwi zatem ofiarom dostęp do wymiaru sprawiedliwości.
- (29) Legitymacja procesowa pozwala organom ds. równości działać w imieniu lub w interesie ofiar, umożliwiając im dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sytuacji, gdy bariery proceduralne i finansowe lub obawa przed wiktymizacją często to utrudniają. Legitymacja procesowa umożliwia też organom ds. równości strategiczny wybór spraw, które postanawiają skierować na drogę sądową, oraz pozwala im przyczynić się do właściwej wykładni i stosowania prawodawstwa w dziedzinie równego traktowania.
- (30) Niektóre przypadki dyskryminacji są trudne do zwalczania ze względu na brak skarżących, którzy zdecydowaliby się wnieść sprawę do sądu. W orzeczeniu w sprawie C-54/07 (Feryn)¹⁸, którą wniósł organ ds. równości we własnym imieniu, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że dyskryminacja może zostać stwierdzona nawet w sytuacji braku zidentyfikowanej ofiary. Ważne jest więc, aby organy ds. równości mogły działać we własnym imieniu, w obronie interesu publicznego.

¹⁸ Wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie Feryn (C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397).

- (31) Organy ds. równości powinny też mieć możliwość składania ustnych lub pisemnych oświadczeń w sądach, np. w charakterze *amicus curiae*, a więc w „łżejszy” sposób wspierać sprawy, udzielając ekspertyzy.
- (32) Prawo organów ds. równości do działania przed sądem musi gwarantować poszanowanie zasady rzetelnego procesu sądowego i zasady równości stron. Dlatego też z wyjątkiem sytuacji, w których organ ds. równości występuje jako strona postępowania w sprawie wykonania lub kontroli sądowej jego własnej decyzji lub jako *amicus curiae*, organ ds. równości nie powinien móc przedstawiać w postępowaniach sądowych dowodów uzyskanych we wcześniejszych dochodzeniach w tej samej sprawie, które domniemany sprawca lub dowolna strona trzecia mieli prawny obowiązek przekazać.
- (33) Aby zapewnić poszanowanie praw indywidualnych, państwa członkowskie powinny uregulować uprawnienia organów ds. równości za pomocą właściwych gwarancji proceduralnych, zapewniających odpowiednią ochronę podstawowych zasad, takich jak prawo do obrony, prawo do kontroli sądowej i prawo do poufności.
- (34) Przepisy dotyczące prawa organów ds. równości do działania w postępowaniach sądowych nie naruszają praw ofiar, stowarzyszeń, organizacji ani innych podmiotów prawnych, które egzekwują prawa ofiar, mających – zgodnie z kryteriami określonymi w obowiązujących je przepisach krajowych – uzasadniony interes w zapewnieniu, by przestrzegano dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE, jak określono w tych dyrektywach.
- (35) Skuteczność działań organów ds. równości jest też uzależniona od tego, czy grupy zagrożone dyskryminacją mają pełen dostęp do ich usług. W badaniu przeprowadzonym przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁹ 71 % członków mniejszości etnicznych lub imigranckich stwierdziło, że nie jest świadomych istnienia jakichkolwiek organizacji oferujących wsparcie lub doradztwo dla ofiar dyskryminacji. Ważnym krokiem na rzecz takiego dostępu jest dopilnowanie przez państwa członkowskie, aby wszyscy obywatele znali swoje prawa oraz byli świadomi istnienia organów ds. równości i oferowanych przez nie usług. Jest to szczególnie istotne w przypadku grup defaworyzowanych oraz grup, których dostęp do tych informacji może być utrudniony, na przykład z powodu ich statusu ekonomicznego, niepełnosprawności, poziomu umiejętności czytania i pisanie lub braku dostępu do narzędzi internetowych.
- (36) Należy zagwarantować wszystkim równy dostęp do usług i publikacji organów ds. równości. W tym celu należy zidentyfikować i usunąć potencjalne bariery w dostępie do usług organów ds. równości. Usługi te powinny być bezpłatne dla skarżących. Państwa członkowskie powinny też dopilnować, aby usługi organów ds. równości były dostępne dla wszystkich potencjalnych ofiar na całym terytorium kraju, na przykład przez tworzenie miejscowych biur, w tym biur ruchomych, organizację lokalnych kampanii lub współpracę z lokalnymi przedstawicielami lub organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
- (37) Unia i wszystkie jej państwa członkowskie są stronami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych²⁰, która obejmuje obowiązek zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz zagwarantowania na równych zasadach osobom z niepełnosprawnościami skutecznej ochrony prawnej przed dyskryminacją

¹⁹ FRA, badanie EU-MIDIS II.

²⁰ Dz.U. L 23 z 27.1.2010, s. 37.

z dowolnych względów. Niniejszą dyrektywę należy interpretować w sposób spójny z tą Konwencją. Aby zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami równą i skuteczną ochronę prawną i dostęp do wszystkich usług i działań organów ds. równości, konieczne jest zapewnienie dostępności, zgodnie z wymogami ustanowionymi w dyrektywie (UE) 2019/882, oraz racjonalnych usprawnień. Organy ds. równości powinny zapewnić dostępność fizyczną oraz e-dostępność²¹ przez zapobieganie barierom, które mogą utrudniać osobom z niepełnosprawnościami dostęp do usług i informacji, oraz usuwanie takich barier, a także powinny zapewnić racjonalne usprawnienia, wprowadzając konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, jeżeli są potrzebne w danym przypadku.

- (38) Umożliwienie organom ds. równości regularnej i długoterminowej koordynacji i współpracy na różnych poziomach ma zasadnicze znaczenie dla wzajemnego uczenia się, spójności i zgodności, a także może poszerzyć zasięg działań środowiskowych i zwiększyć wpływ pracy tych organów. Organy ds. równości powinny współpracować, zwłaszcza z innymi organami ds. równości w tym samym państwie członkowskim oraz w innych państwach członkowskich – w tym w ramach europejskiej sieci organów ds. równości (EQUINET) – a także z podmiotami publicznymi i prywatnymi na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, unijnym i międzynarodowym, takimi jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organy ochrony danych, związki zawodowe, inspektoraty pracy i kuratoria oświaty, organy ścigania, agencje odpowiedzialne na szczeblu krajowym za ochronę praw człowieka, organy zarządzające funduszami unijnymi, krajowe punkty kontaktowe ds. Romów, organy ochrony konsumentów oraz krajowe niezależne mechanizmy promowania, ochrony i monitorowania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Taka współpraca nie powinna obejmować wymiany danych osobowych (tj. danych dotyczących równouprawnienia w postaci umożliwiającej identyfikację osób fizycznych).
- (39) Organy ds. równości nie mogą w pełni odgrywać roli ekspertów w dziedzinie równego traktowania, jeżeli nie konsultuje się z nimi, na odpowiednim wczesnym etapie kształtowania polityki, zagadnień związanych z prawami i obowiązkami wynikającymi z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE. Dlatego państwa członkowskie powinny ustanowić przejrzyste procedury zapewniające, aby takie konsultacje odbywały się w odpowiednim czasie. Państwa członkowskie powinny też umożliwić organom ds. równości wydawanie zaleceń i ich publikację.
- (40) 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 oraz przyczyniania się do kształtowania polityki w oparciu o dowody²². Organy ds. równości mogą przyczynić się do opracowywania przydatnych danych dotyczących równouprawnienia, służących

²¹ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz.U. L 327 z 2.12.2016, s. 1) oraz powiązana decyzja wykonawcza.

²² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady 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.

tym celom, na przykład przez organizowanie regularnych spotkań okrągłego stołu z udziałem wszystkich właściwych podmiotów. Organy te powinny również gromadzić i analizować dane na temat własnych działań lub przeprowadzać badania i powinny mieć możliwość dostępu do informacji statystycznych gromadzonych przez inne podmioty publiczne lub prywatne – jak np. krajowe urzędy statystyczne, sądy krajowe, inspektoraty pracy i kuratoria oświaty, związki zawodowe lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego – i do wykorzystywania tych informacji w dziedzinach stanowiących przedmiot ich odpowiedzialności na podstawie dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE. Takie informacje statystyczne nie powinny zawierać żadnych danych osobowych.

- (41) Oprócz publikacji sprawozdania rocznego z działalności organy ds. równości powinny regularnie publikować sprawozdania zawierające ogólną ocenę sytuacji dotyczącej dyskryminacji objętej zakresem ich kompetencji w danym państwie członkowskim. Sprawozdanie to powinno dostarczać informacji podmiotom publicznym i prywatnym i służyć za podstawę wyznaczania przyszłych priorytetów organów ds. równości. Sprawozdania nie powinny zawierać żadnych danych osobowych.
- (42) Organy ds. równości powinny przyjąć program wieloletni, aby określić wizję na przyszłość i wyznaczyć ogólne i szczegółowe cele swojej organizacji. Powinno to umożliwić im zapewnienie w miarę upływu czasu spójności między różnymi obszarami prac oraz przeciwdziałanie systemowym problemom dotyczącym dyskryminacji, które wchodzą w zakres ich kompetencji, w ramach długoterminowego planu działania.
- (43) W celu oceny skuteczności niniejszej dyrektywy konieczne jest ustanowienie mechanizmu monitorowania jej stosowania oraz – oprócz monitorowania zgodności – oceny jej skutków praktycznych. Komisja powinna odpowiadać za to monitorowanie i regularnie sporządzać sprawozdanie ze stosowania dyrektywy. W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków sprawozdawczych – na podstawie art. 16 ust. 2, w odniesieniu do skutków praktycznych niniejszej dyrektywy – należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze do ustanowienia wykazu odpowiednich wskaźników, na podstawie których mają być gromadzone dane. Monitorowanie to nie powinno obejmować przetwarzania danych osobowych.
- (44) Niniejsza dyrektywa ustanawia wymogi minimalne, tym samym dając państwom członkowskim możliwość wprowadzenia lub utrzymania korzystniejszych przepisów. Wykonanie niniejszej dyrektywy nie może usprawiedliwiać pogorszenia w stosunku do sytuacji już istniejącej w każdym państwie członkowskim.
- (45) Niniejsza dyrektywa rozwija przepisy ustanowione w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE przez wprowadzenie bardziej surowych norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości. W związku z tym należy uchylić wcześniejsze przepisy dotyczące organów ds. równości, zawarte w art. 20 dyrektywy 2006/54/WE i art. 11 dyrektywy 2010/41/UE.
- (46) Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie funkcjonowania organów ds. równości zgodnie z normami minimalnymi, aby zwiększyć ich skuteczność i zagwarantować ich niezależność w celu wzmocnienia stosowania zasady równego traktowania. Ponieważ cel niniejszej dyrektywy nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i powinien być w związku z tym osiągnięty na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym

artykule niniejsza dyrektywa, która ogranicza się do wyznaczenia norm minimalnych, nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

- (47) Przetwarzanie danych osobowych przez organy ds. równości na podstawie niniejszej dyrektywy powinno być dokonywane w pełnej zgodności z rozporządzeniem (UE) 2016/679. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zadania organów ds. równości były jasno określone przepisami prawa, zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2016/679 w związku z art. 6 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia. Organy ds. równości powinny przetwarzać dane osobowe wyłącznie w stopniu niezbędnym do wypełniania swoich zadań na podstawie niniejszej dyrektywy, której celem jest egzekwowanie podstawowych praw i obowiązków wynikających z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE. Osoby fizyczne, których dane osobowe są przetwarzane, powinny zostać poinformowane o prawach, jakie im przysługują jako osobom, których dane dotyczą, w tym o środkach prawnych dostępnych na poziomie krajowym.
- (48) W przypadku gdy wykonywanie zadań organów ds. równości wymaga przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych, mianowicie danych dotyczących pochodzenia rasowego lub etnicznego, religii lub przekonań, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby w przepisach krajowych respektowano istotę prawa do ochrony danych i przewidziano odpowiednie i konkretne środki zabezpieczające prawa podstawowe i interesy osób, których dane dotyczą, zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. g) rozporządzenia (UE) 2016/679. Takie środki zabezpieczające powinny obejmować na przykład wewnętrzne polityki i środki, które zapewniają minimalizację danych, w tym przez anonimizację danych osobowych, na ile to możliwe; stosują pseudonimizację i szyfrowanie danych osobowych; zapobiegają nieuprawnionemu dostępowi i przekazywaniu danych osobowych; a także zapewniają, aby dane osobowe nie były przetwarzane dłużej niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane.
- (49) Zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725 skonsultowano się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych, który wydał opinię [data],

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

Cel, przedmiot i zakres stosowania

1. W niniejszej dyrektywie ustanawia się minimalne wymagania dla funkcjonowania organów ds. równości, aby zwiększyć ich skuteczność i zagwarantować ich niezależność w celu wzmocnienia stosowania zasady równego traktowania wynikającej z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE.
2. Obowiązki nałożone na państwa członkowskie oraz zadania powierzone organom ds. równości na podstawie niniejszej dyrektywy obejmują prawa i obowiązki wynikające z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE.

Artykuł 2

Wyznaczenie organów ds. równości

Państwa członkowskie wyznaczają organ lub organy (zwane dalej „organami ds. równości”) wykonujące kompetencje określone w niniejszej dyrektywie.

Organy ds. równości mogą wchodzić w skład agencji odpowiedzialnych na poziomie krajowym za ochronę praw człowieka lub ochronę praw jednostki.

Artykuł 3

Niezależność

1. Państwa członkowskie podejmują działania zapewniające, aby organy ds. równości były niezależne i wolne od zewnętrznych wpływów podczas wypełniania zadań i wykonywania kompetencji, w szczególności w odniesieniu do ich struktury prawnej, rozliczalności, budżetu, personelu i kwestii organizacyjnych.
2. Państwa członkowskie zapewniają przejrzyste przepisy i zabezpieczenia dotyczące wyboru, mianowania, odwoływania oraz możliwego konfliktu interesów pracowników organów ds. równości, w szczególności osób na stanowiskach kierowniczych, tak aby zagwarantować ich kompetencje i niezależność.
3. Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie zabezpieczenia, w szczególności dotyczące struktury wewnętrznej organów ds. równości, aby zagwarantować niezależne wykonywanie ich kompetencji, zwłaszcza gdy niektóre ich kompetencje wymagają bezstronności, a inne dotyczą wsparcia dla ofiar.
4. Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie zabezpieczenia w strukturze wewnętrznej organów wielozadaniowych, aby zagwarantować niezależne wykonywanie ich kompetencji w dziedzinie równości.

Artykuł 4

Zasoby

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby każdy organ ds. równości był wyposażony w zasoby kadrowe, techniczne i finansowe niezbędne do skutecznego wypełniania wszystkich zadań i wykonywania wszystkich kompetencji, w odniesieniu do wszystkich przesłanek i wszystkich dziedzin dyskryminacji objętych zakresem dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE, w tym w przypadku rozszerzenia kompetencji, zwiększenia liczby skarg i kosztów postępowań spornych oraz w przypadku stosowania systemów zautomatyzowanych.
2. W przypadku gdy organ ds. równości jest częścią organu odpowiedzialnego za kilka obszarów kompetencji, ust. 1 ma zastosowanie w szczególności do kompetencji w obszarze równości oraz do odnośnego personelu i systemów.

Artykuł 5

Działania prewencyjne, promujące i zwiększające świadomość

Państwa członkowskie:

- a) przyjmują strategię na rzecz zwiększenia świadomości ogółu społeczeństwa na ich terytorium, ze szczególnym uwzględnieniem osób i grup zagrożonych dyskryminacją, na temat praw wynikających z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE oraz na temat działających organów ds. równości i oferowanych przez nie usług;
- b) zapewniają, aby organy ds. równości angażowały się w zapobieganie dyskryminacji i w promowanie równego traktowania oraz przyjęły strategię określającą, w jaki sposób będą się włączać w dialog publiczny, komunikować z osobami i grupami zagrożonymi dyskryminacją, zapewniać szkolenia i wytyczne oraz propagować wśród podmiotów publicznych i prywatnych obowiązki i działanie pozytywne w dziedzinie równości i zachęcać je do uwzględniania problematyki równości w swojej działalności.

Podczas tych działań państwa członkowskie i organy ds. równości uwzględniają najbardziej odpowiednie dla każdej z grup docelowych narzędzia i formaty komunikacji. Zwracają przy tym szczególną uwagę na grupy defaworyzowane, których dostęp do informacji może być utrudniony, na przykład z powodu ich statusu ekonomicznego, wieku, niepełnosprawności, poziomu umiejętności czytania i pisania, narodowości, statusu pobytu lub braku dostępu do narzędzi internetowych.

Artykuł 6

Pomoc ofiarom

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości mogły udzielać pomocy ofiarom zgodnie z ust. 2–4.
2. Organy ds. równości mogą otrzymywać skargi dotyczące dyskryminacji w formie ustnej, pisemnej lub online.
3. Organy ds. równości udzielają pomocy ofiarom, w pierwszym rzędzie informując je o ramach prawnych, w tym udzielając porad dostosowanych do konkretnej sytuacji, a także informacji na temat usług oferowanych przez organ ds. równości i powiązanych aspektów proceduralnych, jak również dostępnych środków prawnych, w tym możliwości skierowania sprawy do sądu.
Organy ds. równości informują także ofiary o mających zastosowanie zasadach poufności, o ochronie danych osobowych i możliwości uzyskania wsparcia psychologicznego lub innych rodzajów przydatnego wsparcia od innych organów lub organizacji.
4. Organy ds. równości wydają ocenę wstępną skargi na podstawie informacji przekazanych dobrowolnie przez zaangażowane strony. Państwa członkowskie określają dokładne zasady wydawania takiej oceny wstępnej przez organ ds. równości.

Organy ds. równości informują skarżących o swojej ocenie wstępnej oraz o tym, czy zamierzają zamknąć skargę czy też istnieją podstawy do dalszego działania, w tym w drodze procedur określonych w art. 7, 8 i 9.

Artykuł 7

Ugody

Organy ds. równości mogą oferować stronom możliwość polubownego rozstrzygnięcia ich sporu. Proces ten uzależniony jest od porozumienia stron i może być prowadzony przez sam organ ds. równości lub inny specjalny podmiot – w tym drugim przypadku organ ds. równości może przekazać temu podmiotowi swoje uwagi. Udział w takim procesie nie uniemożliwia stronom skorzystania z prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Artykuł 8

Opinie i decyzje

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy organy ds. równości na podstawie skargi lub z inicjatywy własnej uznają, że mogło dojść do naruszenia zasady równego traktowania ustanowionej w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE, organy te były uprawnione do przeprowadzenia dalszego dochodzenia w tej sprawie.

2. Państwa członkowskie zapewniają ramy umożliwiające organom ds. równości ustalenie faktów.

W szczególności ramy te zapewniają organom ds. równości skuteczne prawa dostępu do informacji niezbędnych do ustalenia, czy doszło do dyskryminacji. Ramy te zapewniają także odpowiednie mechanizmy umożliwiające organom ds. równości współpracę z właściwymi organami publicznymi w tym celu.

3. Państwa członkowskie mogą również postanowić, że domniemany sprawca i dowolna strona trzecia są prawnie zobowiązani do przedstawienia wszelkich informacji i dokumentów, o które zwrócił się organ ds. równości.

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości rejestrowały na piśmie swoją ocenę sprawy, w tym ustalenie faktów oraz uzasadniony wniosek stwierdzający, czy doszło do dyskryminacji. Państwa członkowskie określają, czy taka ocena wydawana jest w formie niewiążącej opinii czy też wiążącej i podlegającej wykonaniu decyzji.

W stosownych przypadkach opinie i decyzje obejmują konkretne środki mające na celu usunięcie stwierdzonego naruszenia oraz zapobiegnięcie dalszemu występowaniu takich naruszeń. Państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie mechanizmy dotyczące działań następczych w związku z opiniami, np. obowiązki w zakresie informacji zwrotnych, oraz mechanizmy egzekwowania decyzji.

Organy ds. równości publikują streszczenia swoich opinii i decyzji bez ujawniania danych osobowych.

Artykuł 9

Spory

1. Państwa członkowskie zapewniają organom ds. równości prawo do działania w postępowaniach sądowych w sprawach z zakresu prawa cywilnego lub administracyjnego dotyczących wdrażania zasady równego traktowania ustanowionej w dyrektywach 2006/54/WE i 2010/41/UE, zgodnie z ust. 2–5, co nie narusza przepisów krajowych dotyczących dopuszczalności skargi.
2. Prawo do działania w postępowaniach sądowych obejmuje:
 - a) prawo organu ds. równości do występowania jako strona w postępowaniach dotyczących wykonania lub kontroli sądowej decyzji podjętej na podstawie art. 8 ust. 4;
 - b) prawo organu ds. równości do przedkładania sądowi uwag jako *amicus curiae*;
 - c) prawo organu ds. równości do wszczynania postępowań lub udziału w postępowaniach w imieniu lub na rzecz ofiary lub ofiar; w tym ostatnim przypadku konieczna jest zgoda ofiar.
3. Państwa członkowskie zapewniają, aby organ ds. równości mógł wszczynać postępowania sądowe we własnym imieniu, w szczególności w celu zaradzenia dyskryminacji strukturalnej i systemowej w sprawach wybranych przez organ ds. równości ze względu na dużą liczbę tych spraw, ich powagę lub potrzebę wyjaśnienia kwestii prawnych.
4. Państwa członkowskie zapewniają, aby z wyjątkiem spraw, o których mowa w ust. 2 lit. a) i b), organ ds. równości nie przedkładał w postępowaniach sądowych dowodów, które uzyskał w wyniku wykonywania swoich uprawnień na podstawie art. 8 ust. 3.
5. Państwa członkowskie zapewniają, aby nie wszczynano ani nie kontynuowano dochodzeń na podstawie art. 8 ust. 2–4, podczas gdy w toku jest postępowanie sądowe w tej samej sprawie.

Artykuł 10

Gwarancje proceduralne

Państwa członkowskie zapewniają, aby w postępowaniach, o których mowa w art. 6, 7, 8 i 9, należycie chronione były prawa do obrony osób fizycznych i prawnych uczestniczących w postępowaniu. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości gwarantowały poufność świadkom i sygnalistom, a także – w miarę możliwości – skarżącym.

Decyzje, o których mowa w art. 8 ust. 4, podlegają kontroli sądowej zgodnie z prawem krajowym.

Artykuł 11

Dostęp, dostępność i racjonalne usprawnienia

1. Państwa członkowskie gwarantują dostęp do usług i publikacji organów ds. równości na równych zasadach dla wszystkich i zapewniają, aby nie było żadnych barier utrudniających składanie skarg.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości świadczyły bezpłatne usługi skarżącym na terytorium całego kraju, w tym na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych.
3. Państwa członkowskie zapewniają dostępność i racjonalne usprawnienia dla osób z niepełnosprawnościami, aby zagwarantować im równy dostęp do wszystkich usług i działań organów ds. równości, w tym pomocy dla ofiar, rozpatrywania skarg, mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów, informacji i publikacji oraz działań prewencyjnych, promocyjnych i zwiększających świadomość.

Artykuł 12

Współpraca

Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości posiadały odpowiednie mechanizmy współpracy, w obszarach swoich kompetencji, z innymi organami ds. równości w tym samym państwie członkowskim oraz z innymi właściwymi organami publicznymi i prywatnymi, w tym organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także z podmiotami w innych państwach członkowskich, oraz na poziomie unijnym i międzynarodowym.

Artykuł 13

Konsultacje

Państwa członkowskie ustanawiają przejrzyste procedury zapewniające, aby rząd i inne instytucje publiczne w odpowiednim czasie konsultowały z organami ds. równości przepisy, politykę, procedury, programy i praktyki związane z prawami i obowiązkami wynikającymi z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE.

Zapewniają także, aby organy ds. równości miały prawo do wydawania i publikowania zaleceń w tych sprawach oraz do wymagania informacji zwrotnych od organów, których te zalecenia dotyczą.

Artykuł 14

Gromadzenie danych i dostęp do danych dotyczących równouprawnienia

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości gromadziły dane na temat swojej działalności w celu sporządzania sprawozdań, o których mowa w art. 15 lit. b) oraz c).
2. Gromadzone dane dezagreguje się według przesłanek i dziedzin objętych dyrektywami 2006/54/WE i 2010/41/UE oraz zgodnie ze wskaźnikami, o których

mowa w art. 16. Gromadzone dane osobowe są anonimizowane, a jeżeli nie jest to możliwe – pseudonimizowane.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości miały dostęp do danych statystycznych dotyczących praw i obowiązków wynikających z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE, gromadzonych przez podmioty publiczne i prywatne, w tym organy publiczne, związki zawodowe, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jeżeli organy te uznają takie dane statystyczne za niezbędne do przeprowadzenia ogólnej oceny sytuacji w zakresie dyskryminacji w danym państwie członkowskim oraz do sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 15 lit. c).
4. Państwa członkowskie pozwalają organom ds. równości kierować do podmiotów publicznych i prywatnych, w tym organów publicznych, związków zawodowych, przedsiębiorstw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zalecenia dotyczące tego, jakie dane statystyczne mają być gromadzone w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE. Państwa członkowskie pozwalają także organom ds. równości odgrywać rolę koordynatora w zakresie gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia.
5. Państwa członkowskie zapewniają organom ds. równości możliwość przeprowadzania niezależnych badań dotyczących dyskryminacji.

Artykuł 15

Sprawozdania i planowanie strategiczne

Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości:

- a) przyjmowały program wieloletni określający priorytety i przyszłe działania, w tym strategię, o której mowa w art. 5 lit. b);
- b) sporządzały i podawały do publicznej wiadomości roczne sprawozdanie z działalności, obejmujące budżet roczny oraz sprawozdawczość kadrową i finansową;
- c) publikowały przynajmniej raz na cztery lata sprawozdanie i zalecenia dotyczące sytuacji w zakresie równego traktowania i niedyskryminacji, w tym możliwych problemów strukturalnych, w danym państwie członkowskim.

Artykuł 16

Monitorowanie

1. Komisja w drodze aktu wykonawczego określa wykaz wspólnych wskaźników służących do pomiaru skutków praktycznych niniejszej dyrektywy. Podczas opracowywania wskaźników Komisja może zasięgnąć rady Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn. Wskaźniki te obejmują zasoby, niezależność, działalność i skuteczność organów ds. równości, jak również rozwój ich kompetencji, uprawnień lub struktury, w sposób zapewniający porównywalność, obiektywność i wiarygodność danych gromadzonych na poziomie krajowym.

2. W terminie do [5 lat od daty transpozycji], a następnie co 5 lat, państwa członkowskie dostarczają Komisji wszystkie istotne informacje na temat stosowania niniejszej dyrektywy, w tym dane dotyczące jej skutków praktycznych, gromadzone na podstawie wskaźników, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, w szczególności uwzględniając sprawozdania sporządzane przez organy ds. równości na podstawie art. 14 lit. b) oraz c).
3. Komisja sporządza sprawozdanie dotyczące stosowania i skutków praktycznych niniejszej dyrektywy na podstawie informacji, o których mowa w ust. 2, oraz dodatkowych istotnych danych gromadzonych na poziomie krajowym i unijnym, w szczególności od zainteresowanych podmiotów, przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn.

Artykuł 17

Wymogi minimalne

1. Państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać przepisy, które są korzystniejsze od wymogów minimalnych ustanowionych w niniejszej dyrektywie.
2. Wykonanie niniejszej dyrektywy w żadnym wypadku nie może być powodem obniżenia poziomu ochrony przed dyskryminacją, który już zapewnia państwo członkowskie w kwestiach objętych niniejszą dyrektywą.

Artykuł 18

Przetwarzanie danych osobowych

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy ds. równości mogły gromadzić dane osobowe tylko wówczas, gdy jest to konieczne do wykonania zadań powierzonych im na mocy niniejszej dyrektywy.
2. Państwa członkowskie dopilnowują, aby w przypadku gdy organy ds. równości przetwarzają szczególne kategorie danych osobowych, mianowicie dane dotyczące pochodzenia rasowego lub etnicznego, religii lub przekonań, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, zapewniono odpowiednie i konkretne środki zabezpieczające prawa podstawowe i interesy osób, których dane dotyczą.

Artykuł 19

Uchyła się art. 20 dyrektywy 2006/54/WE i art. 11 dyrektywy 2010/41/UE.

Odesłania do organów wspierających równe traktowanie, o których mowa w tych artykułach, odczytuje się jako odesłania do organów ds. równości, o których mowa w art. 2 niniejszej dyrektywy.

Artykuł 20

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej w terminie [18 miesięcy]. Państwa członkowskie bezzwłocznie powiadamiają o tym Komisję.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 21

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Art. 19 stosuje się od dnia [data, o której mowa w art. 20 ust. 1].

Artykuł 22

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodnicząca*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*