

Piotr Burgoński

Sposób nadzorowania przez Komisję Europejską implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa Unii Europejskiej w latach 2002–2015

Rocznik Integracji Europejskiej nr 10, 243-254

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PIOTR BURGOŃSKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego,
Warszawa

DOI : 10.14746/rie.2016.10.15

Sposób nadzorowania przez Komisję Europejską implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa Unii Europejskiej w latach 2002–2015

Implementacja stanowi jeden z etapów procesu politycznego zachodzącego w Unii Europejskiej (UE). W fazie implementacji państwa członkowskie UE przyjmują prawo i regulacje UE, a następnie zapewniają im skuteczność na swoim terytorium¹. W procesie implementacji najbardziej zaangażowanymi podmiotami są państwa członkowskie, ale nie oznacza to, że UE pozostawia im pełną swobodę działania. Zgodnie z art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE, 2012) Komisja Europejska czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych na ich podstawie przez unijne instytucje oraz nadzoruje stosowanie prawa UE przez państwa członkowskie. W tym zakresie współpracuje z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Przyznanie tych uprawnień Komisji sprawiło, że jest ona określana mianem „strażniczki traktatów”. W sformułowaniu tym zawiera się zasadnicza treść funkcji kontrolnej Komisji – kontrola transpozycji, stosowania i egzekwowania prawa UE przez państwa członkowskie.

Badania zaprezentowane w niniejszym artykule dotyczą wspomnianej funkcji kontrolnej Komisji. Wydaje się, że warto podjąć refleksję nad tą problematyką, ponieważ prowadzone do tej pory studia nad implementacją prawa UE w większym stopniu skupiają się na procesach zachodzących na poziomie krajowym niż na działalności instytucji nadzorujących (Versaluis, van Keulen, Stephenson, 2011, s. 187–204). Do analiz działalności kontrolnej Komisji wybrano obszar polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Jest to interesująca dziedzina z tego względu, że po Traktacie Amsterdamskim (1999 r.) mieliśmy do czynienia z jej dynamicznym, jakościowym rozwojem, który spowodował, że wiele państw członkowskich musiało się zmierzyć z rozwiązaniami prawnymi do tej pory im nieznanymi.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, w jaki sposób Komisja Europejska nadzorowała implementację równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE w latach 2002–2015. Założony cel badania zostanie zoperacjonalizowany przez próbę odpowiedzi na następujące pytania: jakie środki do nadzoru zastosowała Komisja i w jaki sposób nimi się posługiwała; jak wglądała relacja Komisji z państwami członkow-

¹ Wyróżnić można implementację formalną („prawo na papierze”) i praktyczną („prawo w działaniu”). Pierwsza oznacza wydanie przez państwo członkowskie przepisów, które mają zapewnić skutek prawu UE w prawie krajowym, natomiast druga – zapewnienie pełnej skuteczności prawu UE na poziomie państwa członkowskiego (Versaluis, van Keulen, Stephenson, 2011, s. 182). W literaturze przedmiotu dokonuje się także rozróżnienia pomiędzy „transpozycją”, „wdrożeniem” i „implementacją”. Rozumienie dwóch pierwszych terminów odpowiada znaczeniu implementacji formalnej, zaś ostatniego – implementacji praktycznej (Augustyniak, 2014, s. 26).

skimi, które były poddane jej kontroli; czy w nadzorczej działalności Komisji można zauważyć preferowane przez nią kierunki działań?

W badaniu jako perspektywę teoretyczną przyjęto teorię europeizacji. Analizy przeprowadzono w oparciu o dane ilościowe. Zakres czasowy badań stanowią lata 2002–2015, czyli, jak to wspomniano powyżej, okres, w którym w ramach polityki równościowej i antydyskryminacyjnej przyjęto wiele nowych instrumentów prawnych.

Perspektywa teoretyczna

Perspektywę teoretyczną przyjętą w niniejszym badaniu stanowi teoria europeizacji. Do badań zostaną zaaplikowane następujące odmiany tej teorii: ujęcie europeizacji jako procesu, jako zjawiska dwukierunkowego (*top-down* i *bottom-up*), oraz jako procesu zarządzania.

Badacze procesu europeizacji stawiają sobie pytanie o obecność (lub nieobecność) transformującej siły integracji europejskiej. Europeizację postrzega się zwykle na trzy sposoby. Można myśleć o niej w kategoriach rezultatów. Wówczas bada się wpływ procesu integracji europejskiej na poziom narodowy. Analizuje się różne polityki sektorowe, partie polityczne, ruchy społeczne i całe kraje, starając się odpowiedzieć na pytanie, czy są one zeuropeizowane, tzn. w jakim stopniu poddały się wpływowi Europy (integracji europejskiej). Po drugie, europeizację można ujmować jako proces. W tym przypadku wychodzi się poza nieco statyczne ujęcie europeizacji jako prostej reakcji poziomu krajowego na presję ze strony poziomu europejskiego, a pokazuje, że zarówno Europa, jak i krajowi aktorzy, mają pewną swobodę działania i mogą prowadzić grę między sobą. Po trzecie, europeizację można ujmować w kategoriach aplikowania długoterminowej politycznej strategii czy projektu, jak np. Strategia Lizbońska czy Europa 2020 (Exadaktylos, Radaelli, 2015, s. 206–207). W klasycznym ujęciu wyróżnia się trzy kierunki europeizacji. Pierwszy z nich, zwany *top-down*, postrzega europeizację jako presję ze strony poziomu europejskiego na państwa członkowskie, która prowadzi do reakcji i zmiany na poziomie krajowym. Drugi kierunek, zwany *bottom-up*, przyjmuje jako punkt wyjścia poziom krajowy, pokazując, że reaguje on na presję Europy i może ją kreatywnie wykorzystać. Trzeci kierunek zaczyna i kończy na poziomie krajowym. Europeizacja nie stanowi wówczas teorii wyjaśniającej zmianę, ale problem wymagający wyjaśnienia (Radaelli, 2006, s. 59–61). Badacze europeizacji, analizując jej naturę, postrzegają ją jako zarządzanie (*governance*), instytucjonalizację lub dyskurs. W pierwszym przypadku do badań europeizacji aplikuje się różne współczesne modele zarządzania albo wskazuje, że europeizacja zmieniła rozumienie zarządzania w Europie (np. wprowadzając partnerstwo między prywatnymi i publicznymi aktorami). W drugim przypadku europeizacja jest procesem, za sprawą którego pierwszy raz stosuje się formalne i nieformalne zasady, a te po pewnym czasie są instytucjonalizowane przez aktorów. W trzecim przypadku, pokazuje się, że twórcy polityki i interesariusze konstruują Europę za pomocą języka i dyskursu (Radaelli, 2006, s. 62–65).

W niniejszym badaniu działania Komisji Europejskiej w zakresie nadzorowania implementacji polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE będą postrzegane

jako jeden z aspektów procesu europeizacji. To znaczy, że po pierwsze, będą one ujmowane jako dążenie Komisji do wywarcia wpływu na państwa członkowskie UE w celu właściwej (w rozumieniu Komisji) implementacji wspomnianej polityki UE do krajowego porządku prawnego czy właściwego jej stosowania przez państwa w praktyce. Po drugie, wspomniane nadzorowanie będzie postrzegane jako działanie, w którym Komisja wywierając wpływ na państwa członkowskie (kierunek *top-down*) bierze pod uwagę ich reakcję (kierunek *bottom-up*). Po trzecie, będzie ono ujmowane jako proces zarządzania (*governance*), w którym Komisja dobiera odpowiednie środki do osiągnięcia zamierzonego celu.

Nadzorowanie przez Komisję Europejską implementacji prawa UE

Czuwanie nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie prawa UE stanowi podstawową funkcję kontrolną Komisji Europejskiej. Jednym z głównych narzędzi w tym procesie jest postępowanie naruszeniowe (*infringement procedure*) (TUE, 2012, art. 17; TFUE, 2012, art. 106, 258, 260). Wyróżnia się następujące etapy implementacji polityki UE, które podlegają kontroli Komisji: fazę transpozycji – w ramach której występuje etap normatywny (przyjęcie precyzyjnych środków transpozycji) i organizacyjny (zapewnienie ram administracyjnych i organizacyjnych stosowania prawa UE), a także fazę operacyjną – prawidłowego stosowania prawa UE. Warto zauważyć, że już samo wszczęcie omawianej tutaj procedury kontrolnej wywiera znaczący wpływ na proces implementacji. Zwykle, choć nie zawsze, wszczęcie i kontynuowanie postępowania naruszeniowego prowadzi do zainicjowania przez państwo członkowskie procesu prawodawczego, korekty przyjętych rozwiązań legislacyjnych w toku procedowania projektów transpozycyjnych albo do zmiany praktyki stosowania prawa. Bardzo rzadko postępowanie naruszeniowe nie wywiera żadnego wpływu na zachowanie państwa członkowskiego. Dążenie Komisji do osiągnięcia nadrzędnego celu, jakim jest zapewnienie zgodności prawa lub praktyki krajowej z *acquis communautaire*, doprowadziło do wyodrębnienia trzech etapów postępowania naruszeniowego: etapu nieformalnego, formalnej fazy administracyjnej oraz etapu sądowego. Pierwszy etap zaczyna się wówczas, gdy Komisja wskutek prowadzonego przez nią monitoringu lub skarg skierowanych do Komisji przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz inne jednostki, w tym rozmaitego rodzaju NGOs lub w odpowiedzi na petycje z Parlamentu Europejskiego zwraca się do państwa członkowskiego za pośrednictwem bazy informatycznej EU-Pilot o wyjaśnienie sprawy. Jeśli Komisja uzyska satysfakcjonującą odpowiedź, sprawę zamyka definitywnie. Jeśli natomiast nieformalna procedura wyjaśnienia nieprawidłowości implementacji prawa UE nie przyniesie zadowalających Komisję rezultatów, wszczyna ona formalną procedurę administracyjną. Komisji przysługuje uznaniowe prawo inicjowania tej procedury. Podobnie od uznania Komisji zależy czy postępowanie będzie toczyć się szybko, czy zostanie „zamrożone”. Zamknięcie postępowania również wiąże się z uznaniowym prawem Komisji, nie jest jednak jednoznaczne z uznaniem legalności działań państwa członkowskiego. Formalna procedura rozpoczyna się z chwilą skierowania do państwa wezwania do usunięcia uchybienia (*letter of formal notice*), które zawiera zarzuty i wezwanie do

naprawienia błędu w określonym terminie (zwykle jeden lub dwa miesiące). Jeśli Komisja nie jest usatysfakcjonowana odpowiedzią na zarzuty formalne udzieloną przez państwo członkowskie, może wystosować wobec niego uzasadnioną opinię (*reasoned opinion*). Wyznacza ona zakres zarzutów przeciwko państwu członkowskiemu, które mogą być dochodzone w ramach procedury sądowej oraz ostateczny termin usunięcia naruszenia. Jeśli państwo członkowskie nie podporządkuje się wskazaniom zawartym w uzasadnionej opinii, wówczas Komisja otwiera postępowanie sądowe (*litigation procedure*) poprzez skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Zadaniem Trybunału jest stwierdzenie, czy państwo naruszyło prawo UE. W przypadku niezastosowania się do wyroku Komisja wnosi do Trybunału kolejną skargę. Już na etapie wnoszenia skargi Komisja może proponować Trybunałowi nałożenie kary finansowej (Augustyniak, 2014, s. 26–34).

Analiza działań Komisji w zakresie nadzorowania implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE

Komisja monitoruje i – jeśli uzna to za stosowne – reaguje na przypadki niezgodności prawa krajowego z zasadą równości i niedyskryminacji oraz ze szczegółowymi wspólnotowymi przepisami w tym zakresie. Ogólna zasada równości i niedyskryminacji została sformułowana przez TSUE już w latach 70-tych XX wieku (Trybunał, 1977), a zawarta jest także w Traktatach (TEU, 2012, motyw 2, art. 2, 3, 4, 9) i Karcie Praw Podstawowych UE (Karta, art. 20). Komisja bada zgodność prawa krajowego również z prawem wtórnym UE, którego trzon stanowi 16 dyrektyw dotyczących obszaru równości i dyskryminacji². Dyrektywy te zawierają postanowienia dotyczące równości i dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, religię lub przekonania, pochodzenie rasowe lub etniczne oraz orientację seksualną w obszarze pracy i zatrudnienia, zabezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, edukacji oraz dostępu do dóbr i usług powszechnie oferowanych. Ponadto Komisja bada, czy wspomniane dyrektywy w ogóle zostały transponowane do porządku krajowego i czy transpozycja została dokonana bez uchybień.

Środki zastosowane do nadzorowania

Postępowanie naruszeniowe stanowi podstawowy środek nadzoru w obszarze równości i dyskryminacji. Stopień „wrażliwości” Komisji na naruszenia przez państwa członkowskie prawa UE we wspomnianym zakresie można próbować oszacować, przywołując liczbę formalnie rozpoczętych postępowań naruszeniowych w każdym roku w obszarze równości i dyskryminacji. Dane zaprezentowane w tabeli 1 pokazują, że po pierwsze, liczba decyzji o rozpoczęciu takich spraw nie była stała, ale zmieniała się – i to znacznie – w poszczególnych latach. Najmniejsza liczba wystosowanych

² Dyrektywy: 75/117/EWG, 76/207/EWG, 79/7/EWG, 86/378/EWG, 86/613/EWG, 92/85/EWG, 96/34/WE, 96/97/WE, 97/80/WE, 2000/43/WE, 2000/78/WE, 2002/73/WE, 2004/113/WE, 2006/54/WE, 2010/41/UE, 2012/29/UE.

wezwań do usunięcia uchybienia wynosi 6, zaś największa jest aż osiem razy większa (48). Po drugie, dane ujęte w tabeli 1 pokazują, że naruszenia prawa równościowego i antydyskryminacyjnego stanowią niewielki wycinek nadzorczej aktywności Komisji. Odsetek takich spraw w stosunku do liczby postępowań naruszeniowych wszczętych przez Komisję we wszystkich dziedzinach jest nieznaczny i w badanym okresie wahał się od 0,7% do 3,0%. Liczba tych spraw zdecydowanie spada od 2007 roku, co wyraźnie jest skorelowane ze spadkiem ogólnej liczby zainicjowanych postępowań naruszeniowych w Unii.

Tabela 1

Liczba wezwań do usunięcia uchybienia w poszczególnych latach (2002–2015)

Rok	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Wszystkie polityki UE	1029	1559	1987	1694	1600	1795	1394	1148	1201	1475	716	766	871	639
Prawo równościowe i antydyskryminacyjne (%)	9 (0,8)	18 (1,1)	19 (0,9)	21 (1,2)	48 (3,0)	37 (2,0)	25 (1,8)	15 (1,3)	8 (0,7)	6 (0,4)	9 (1,2)	8 (1,0)	6 (0,7)	6 (0,9)

Źródło: Komisja Europejska, *European Commission at work*, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?, 8.07.2016.

Oprócz środków administracyjnych do jakich należy postępowanie naruszeniowe Komisja nadzorując państwa członkowskie stosuje metodę określaną jako *naming and shaming* (wskazywanie i zawstydzanie). Polega ona na podaniu do publicznej wiadomości, które kraje naruszyły równościowe i antydyskryminacyjne ustawodawstwo. Komisja oczekuje, że ten rodzaj „miękkiej” presji spowoduje podjęcie działań przez wymienione z nazwy państwo w celu usunięcia naruszenia. Stosując metodę *naming and shaming* Komisja wykorzystuje dwa środki. Pierwszym z nich są komunikaty prasowe (*press releases*), które sporządzane są w formie pisemnej i ogłaszane publicznie. Zawierają one informację o tym, wobec którego państwa i z powodu jakich uchybień zostało wszczęte postępowanie naruszeniowe. Poprzez komunikaty prasowe opinia publiczna informowana jest o kolejnych podejmowanych przez Komisję krokach: wysłaniu wezwania do usunięcia uchybienia, wystosowaniu uzasadnionej opinii czy skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Drugi środek stosowany w ramach strategii *naming and shaming* stanowią raporty, w których dokonuje się przeglądu sytuacji wszystkich państw członkowskich i wskazuje, które z nich oraz w jakim zakresie naruszyły równościowe i antydyskryminacyjne ustawodawstwo UE. Komisja sporządza raporty samodzielnie lub zleca ich przygotowanie podmiotom zewnętrznym. W przypadku omawianego tutaj ustawodawstwa zewnętrznymi współpracownikami Komisji są grupy ekspertów. Składają się one z ekspertów delegowanych przez państwa członkowskie jak ma to miejsce w przypadku High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity oraz High Level Group on Gender Mainstreaming³. Poza tym Komisja współpracuje z sieciami ekspertów, które można zaliczyć do kategorii transnarodowych sieci poparcia (*transnational advocacy networks*). Są to sieci aktywistów, którzy podzielają wspólne

³ High Level Group on Gender Mainstreaming nie sporządza samodzielnie raportów, a jedynie pomaga przygotować Komisji coroczny *Report on equality between women and men*.

wartości i przekonania. Zawstydzają one rządy państw, które nie przestrzegają prawa UE przez pokazywanie rozbieżności między oficjalnym dyskursem a praktyką (Keck, Sikkink, 1998, s. 98). Obecnie z Komisją na stałe współpracują cztery transnarodowe sieci ekspertów nadzorujące przestrzeganie ustawodawstwa równościowego i antydyskryminacyjnego UE: European Network of Experts on Gender Equality (ENEGE), European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination, The Network of Socio-Economic Experts in the Non-Discrimination Field (SEN) oraz European Network of Equality Bodies (Equinet).

Liczba publikacji zawierających ocenę działań państw członkowskich na rzecz równości i niedyskryminacji została przedstawiona w tabeli 2. Poniższe zestawienie uświadamia, że – z wyjątkiem 2007 roku – Komisja nadzorując przestrzeganie prawa równościowego i antydyskryminacyjnego z wykorzystaniem strategii *naming and shaming* polegała, choć nie całkowicie, na zewnętrznych podmiotach. Jeśli zostanie wzięta pod uwagę ogólna liczba raportów i ocen opublikowanych w ostatnich 11 latach, to skala delegowania przez Komisję zadań na zewnątrz w ramach metody *naming and shaming* wydaje się znaczna. Zważywszy na to, że raporty eksperckie powstają na zlecenie Komisji, można również stwierdzić, że korzystanie przez Komisję ze wsparcia grup ekspertów jest powiązane z pewną strategią. O ile bowiem aktywność samej Komisji nie wykazywała znacznych wahań, to stopień zaangażowania grup eksperckich w poszczególnych latach był bardzo zróżnicowany. Co ciekawe, raporty sporządzane siłami własnymi Komisji dotyczą głównie poprawności transpozycji dyrektyw oraz dyskryminacji mniejszości romskiej. Natomiast raporty sieci ekspertów skupiają się przede wszystkim na zgodności krajowego ustawodawstwa z prawem wspólnotowym.

Tabela 2

Liczba publikacji zawierających ewaluację podjętych przez państwa członkowskie działań na rzecz równości i niedyskryminacji w poszczególnych latach (2005–2015)

Rok	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	W sumie 2005–2015
Raporty i opracowania Komisji	7	5	6	4	4	4	3	4	5	5	4	51
Raporty i opracowania ekspertów	9	9	5	8	20	18	12	9	12	7	15	124

Źródło: European Commission. Justice. Gender equality, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm; European Commission. Justice. Tackling discrimination, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm, 6.07.2016.

Decydowanie odgórne czy współpraca?

Zgodnie z przepisami unijnymi Komisja posiada dużą swobodę zarówno w zakresie rozpoczęcia postępowania naruszeniowego, jak i w zakresie jego kontynuowania. Innymi słowy, swobodnie decyduje czy wystosować wezwanie do usunięcia uchybień oraz czy odpowiedź na nie uznać za satysfakcjonującą. Podobną swobodę Komisja

posiada w zakresie uzasadnionych opinii, skierowania sprawy do TSUE oraz złożenia wniosku o nałożenie na państwo kary pieniężnej. W tabeli 3 zostały zebrane dane dotyczące ilości podjętych przez Komisję działań na poszczególnych etapach postępowania naruszeniowego w skali roku.

Tabela 3

Liczba podjętych przez Komisję działań w ramach nadzorowania implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE na kolejnych etapach postępowania naruszeniowego w poszczególnych latach (2002–2015)

Rok	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	W sumie 2002–2015	Wszystkie dziedziny
Wezwanie do usunięcia uchybienia	9	18	19	21	48	37	25	15	8	6	9	8	6	6	235	17874
Uzasadniona opinia	1	5	20	9	6	20	22	18	14	8	2	4	2	1	132	5655
Skierowanie do TSUE	1	1	14	1	2	3	2	3	3	2	0	4	4	0	40	2021
Kary finansowe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

Źródło: Komisja Europejska, *European Commission at work*, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?, 8.07.2016.

Przytoczone powyżej dane pokazują, że nieco mniej niż połowa wszystkich spraw (43,83%) zakończyła się na pierwszym etapie, co sytuuje w tym względzie politykę równościową i antydyskryminacyjną poniżej średniej dla wszystkich dziedzin życia regulowanych przez prawo UE (68,36%). Jednak na drugim etapie (uzasadniona opinia) już aż 69,70% spraw nie była kontynuowana z powodu działań państw członkowskich, które satysfakcjonowały Komisję (we wszystkich obszarach wskaźnik ten wynosi 64,26%). Do TSUE trafiło pozostałe 30,30% przypadków, co stanowi 17,0% wszystkich rozpoczętych spraw (odpowiednio 35,74% i 11,3% we wszystkich dziedzinach). Żadna ze spraw nie zakończyła się nałożeniem sankcji finansowych, co oznacza, że przed lub w trakcie trwania procedury sądowej państwa członkowskie rozwiązały problem lub podporządkowały się wyrokowi wydanemu przez TSUE. Wraz ze spadkiem liczby wszczętych spraw, który nastąpił po 2007 roku, spadała również liczba wystosowanych uzasadnionych opinii, zaś liczba spraw skierowanych do TSUE utrzymywała się na względnie tym samym poziomie. Przytoczone dane nie pozwalają stwierdzić, iż Komisja w sposób rygorystyczny stosowała środki administracyjne w ramach postępowania naruszeniowego. Liczba uzasadnionych opinii i spraw skierowanych do TSUE wskazuje raczej na to, iż Komisja prowadziła dialog z państwami członkowskimi, chcąc sprawę zakończyć, by uniknąć procedury sądowej.

Na skłonność Komisji do partnerskiego dialogu z państwami członkowskimi może wskazywać również długość poszczególnych etapów postępowania naruszeniowego. W tabeli 4 zostały przedstawione dane dotyczące czasu trwania poszczególnych etapów wszystkich postępowań naruszeniowych wszczętych w celu zbadania popraw-

ności transpozycji dwóch dyrektyw równościowych i antydyskryminacyjnych UE (2000/43/WE i 2000/78/WE) oraz zgodności prawa krajowego z nimi⁴.

Tabela 4

Czas trwania poszczególnych etapów postępowań naruszeniowych wszczętych w ramach nadzorowania poprawności transpozycji dwóch dyrektyw równościowych i antydyskryminacyjnych (2000/43/WE i 2000/78/WE) oraz zgodności prawa krajowego z nimi w latach 2002–2015 (liczony w tygodniach)

	Najkrótszy	Najdłuższy	Średnia ze wszystkich przypadków
Okres od wezwania do usunięcia uchybienia do uzasadnionej opinii	22	220	79,0
Okres od uzasadnionej opinii do skierowania sprawy do TS	32	148	84,7
Okres od wezwania do usunięcia uchybienia do skierowania sprawy do TS	54	223	158,7

Źródło: Komisja Europejska, *European Commission at work*, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?, 8.07.2016.

Przedstawione w tabeli 4 dane pokazują, że miały miejsce przypadki, w których Komisja relatywnie długo prowadziła dany etap postępowania. Pojawienie się takich „okresów łaski”, w których Komisja nie spieszy się z zastosowaniem kolejnego środka administracyjnego zwykle oznacza, że chce ona rozwiązać problem na drodze dialogu z państwem członkowskim.

Priorytetyzacja nadzoru

Jeżeli dokonamy porównania liczby wszczętych postępowań naruszeniowych w odniesieniu do każdej z 16 dyrektyw stanowiących korpus równościowej i antydyskryminacyjnej legislacji UE, wówczas zobaczymy, że w badanym okresie transpozycja i przestrzeganie dwóch z nich było w większym stopniu niż pozostałych nadzorowane przez Komisję. Liczba spraw wszczętych wobec każdej z tych dyrektyw przedstawia się następująco: dyrektywa 2000/43/WE – 31 spraw, dyrektywa 2000/78/WE – 30 spraw. Natomiast liczba spraw wszczętych w odniesieniu do pozostałych dyrektyw wahała się między 0 a 15 w zależności od dyrektywy. Pierwsza z wymienionych dyrektyw zabrania dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne, druga – religię, przekonania, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną w zakresie zatrudnienia i pracy. Gwałtowny wzrost wszczętych postępowań naruszeniowych w roku 2006 i 2007 (patrz tabela 1) spowodowany został właśnie działaniami Komisji nadzorującymi transpozycję i przestrzeganie dyrektywy 2000/43/WE i 2000/78/WE. Wobec wszczętych 48 spraw w 2006 roku aż 40 dotyczyło tych dyrektyw⁵.

⁴ Wzięte zostały pod uwagę dwie najbardziej znaczące dyrektywy równościowe i antydyskryminacyjne, które weszły w życie w badanym okresie: Dyrektywa Równości Rasowej (2000/43/WE) i Dyrektywa Równości w Zatrudnieniu (2000/78/WE).

⁵ Komisja Europejska, *European Commission at work*, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?, 12.07.2016.

Analizując kwestię priorytetyzacji nadzoru dotyczącego poprawności wdrażania równościowego i antydyskryminacyjnego ustawodawstwa UE, warto zadać pytanie, czy Komisja traktowała wszystkie państwa członkowskie z jednakowym rygoryzmem. Tabela 5 pokazuje, ile w okresie po 2004 roku (czyli rozszerzeniu UE o nowych członków) zostało wszczętych postępowań naruszeniowych w stosunku do każdego z państw członkowskich.

Tabela 5

Liczba wszczętych przez Komisję postępowań naruszeniowych w stosunku do każdego państwa członkowskiego w ramach nadzorowania implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE w latach 2004–2015

Państwo członkowskie	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU
Liczba wszczętych postępowań	13	10	0	8	16	12	5	5	10	7	10	13	1	4
Państwo członkowskie	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Liczba wszczętych postępowań	9	15	6	4	10	6	9	6	8	4	5	3	15	13

Źródło: Komisja Europejska, *European Commission at work*, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?, 6.07.2016.

Powyższe dane pozwalają zauważyć, że liczba wszczętych postępowań naruszeniowych wobec poszczególnych państw różni się znacznie. Jeżeli przyjrzymy się państwom, wobec których wszczęto najwięcej spraw (np. powyżej 10 naruszeń Komisja stwierdziła w Czechach, Słowacji, Włoszech, Austrii, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji), to stwierdzimy, że Komisja nie faworyzowała ani krajów „starej” Unii, ani „nowej”, ani tych, którzy równościowe i antydyskryminacyjne ustawodawstwo rozwijali dopiero pod wpływem presji ze strony Unii, ani tych, którzy jak Wielka Brytania mają długie tradycje w tej dziedzinie.

Zdecydowaną większość rozpoczętych przez Komisję postępowań naruszeniowych (139) realizowały w latach 2002–2015 służby Komisji skupione w Directorate-General for Justice and Consumers. W mniejszym stopniu były zaangażowane pozostałe Directorate-General: DG Employment, Social Affairs and Inclusion – 42 sprawy, DG Internal Market and Services – 15 spraw, DG Taxation and Customs Union – 15 spraw, DG Education and Culture – 9 spraw, DG Mobility and Transport – 8 spraw, DG Home Affairs, DG Competition oraz DG Economic and Financial Services – po 1 sprawie⁶. Dane te pokazują, że w badanym okresie Komisja przywiązywała większą wagę do przypadków, w których uchybienia w zakresie zasady równości i niedyskryminacji postrzegala jako naruszenie praw jednostki, a w mniejszym stopniu zwracała uwagę na naruszenia, w których na nieposzanowanie wspomnianej zasady patrzyła z perspektywy ekonomicznej.

Dyskusja nad rezultatami badań oraz wnioski

Za sprawą przyjętej perspektywy teoretycznej analizowane w niniejszym artykule działania Komisji były ujmowane jako jeden z aspektów procesu europeizacji. Z teorii europeizacji przyjęto po pierwsze założenie, iż Komisja dążyła do wywarcia wpływu

⁶ Ibidem.

na państwa członkowskie, aby te przestrzegały równościowego i antydyskryminacyjnego ustawodawstwa UE. Przeprowadzone badania pokazały, że od 2007 roku rola Komisji jako „strażniczki traktatów”, która wymusza europeizację polityki równościowej i antydyskryminacyjnej wyraźnie zmniejszała się. Badania Tanji A. Börzel i Jonasa Tallberga przeprowadzone w zakresie innych polityk UE pokazują, że intensywność nadzoru ze strony Komisji nie tyle zmniejsza się, ale zmienia się w czasie. Jako jeden z głównych czynników tych wahań wskazywana jest strategia, jaką przyjmuje Komisja nadzorując państwa członkowskie (Börzel, 2001; Tallberg, 2002). Przy czym coraz częściej pokazuje się, że Komisja wykazuje tendencję do stosowania wielorakich strategii (Drake, Smith, 2016). Badania innych polityk pokazują ponadto, że można nie tylko mówić o zmniejszającej się lub zwiększającej roli Komisji jako „strażniczki traktatów” wymuszającej stosowanie prawa, ale można ją widzieć zupełnie inaczej, na przykład jako „milczącego świadka poczynań państw członkowskich”, który kierując się własnymi preferencjami pozostaje pasywny wobec uchybień w stosowaniu prawa UE na poziomie krajowym (Steunenberg, 2008). Zaprezentowana w niniejszym artykule analiza ujawniła pewną strategię Komisji, a mianowicie większe zainteresowanie dwoma dyrektywami (2000/43/WE i 2000/78/WE). Jak wydaje się, przyczyną takiego zachowania był fakt, iż dyrektywy te stanowiły ważny krok w rozwoju legislacji UE, wprowadzały bowiem nieobecne do tej pory w prawie wtórnym UE kategorie, ze względu na które zabrania się dyskryminacji (pochodzenie rasowe, etniczne, wiek, religię, przekonania, niepełnosprawność, orientację seksualną). Wiele państw nie miało doświadczenia w postępowaniu z tymi kategoriami, a więc zapewne nadzór wydał się Komisji konieczny. Zaprezentowane w niniejszym artykule badanie ujawniło ponadto tendencję Komisji do większego zainteresowania przypadkami, w których naruszenia zasady równości i niedyskryminacji postrzegane są z perspektywy praw jednostki niż ekonomicznej.

W niniejszym badaniu europeizację postrzegano jako działanie Komisji, która nadzorując implementację prawa UE przez państwa członkowskie (kierunek *top-down*) jednocześnie liczyła się z ich reakcją (kierunek *bottom-up*). Konstatacje te zgodne są z ustaleniami innych badaczy (Tallberg, 2002; Bonnie, 2006), którzy wykazali, że Komisja prowadząc nadzór chętnie wychodzi z roli egzekutora nakładającego sankcje, by móc na drodze partnerskiego dialogu z państwami członkowskimi rozwiązywać problemy niezgodności prawa krajowego ze wspólnotowym. Świadczą o tym zaobserwowane relatywnie długie okresy pomiędzy jednym a kolejnym etapem postępowania naruszeniowego (nawet powyżej 4 lat), które Komisja zwykle wykorzystuje na dialog z państwami członkowskimi oraz stosunkowo niewielka ilość spraw skierowanych do TSUE. Jednak badanie pokazało, że pod względem odsetka spraw, które wchodzi w fazę sądową, polityka równościowa i dyskryminacyjna sytuuje się powyżej średniej dla wszystkich innych dziedzin życia regulowanych przez prawo UE.

W zaprezentowanych powyżej analizach, europeizację ujmowano także jako zarządzanie (*governance*), w którym Komisja nadzorując implementację polityk UE dobiera odpowiednie środki do osiągnięcia zamierzonego celu. W ten sposób nadzorowanie przez Komisję implementacji prawa UE ujmują obecnie bardzo wielu badaczy (np. Tallberg, 2002; Bonnie, 2006; Andersen, 2012). Przeprowadzone badanie pokazało, że również w nadzorowaniu implementacji równościowej i antydyskryminacyjnej legi-

slacji UE można odnaleźć elementy *governance*. Z pewnością zaliczyć można do nich zaangażowanie przez Komisję transnarodowych sieci ekspertów. Analiza ujawniła, że zasobem, którego brakuje Komisji jest informacja o zgodności krajowej legislacji z prawem wspólnotowym. Problem ten Komisja rozwiązała inicjując powstanie grup eksperckich i im zlecając zadanie monitorowania prawa na poziomie państw członkowskich.

Zaprezentowane powyżej rezultaty badań mogą stanowić przyczynek do bardziej pogłębionych analiz nad nadzorowaniem przez Komisję implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE. Jednym z zagadnień, które można by eksplorować są strategie stosowane przez Komisję. Badania jakościowe mogłyby ujawnić wpływ sytuacji wewnątrz Komisji oraz motywacji i preferencji urzędników odpowiedzialnych za nadzór nad wyborem określonej strategii działania (patrz na przykład Hartlapp, Metz, Rauh, 2014). Drugi kierunek dalszej eksploracji mogłoby stanowić badanie zachowań państw członkowskich w odpowiedzi na kontrolne działania Komisji i swoista gra między Komisją a poddanymi jej presji państwami członkowskimi (patrz np. Steunenberg, 2008).

Bibliografia

- Andersen S. (2012), *The Enforcement of EU Law: the Role of the European Commission*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Augustyniak Ł. (2014), *Postępowanie naruszeniowe jako forma kontroli – nadzór Komisji Europejskiej nad implementacją prawa Unii*, „Kontrola Państwową”, vol. 59, nr 5.
- Bonnie A. (2006), *The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States?*, „Journal of Contemporary European Research”, vol. 1, nr 2.
- Börzel T. A. (2001), *Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artifact?*, „Journal of European Public Policy”, vol. 8, nr 5.
- Drake S., Smith M. (red.) (2016), *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham Glos, UK.
- Exadaktylos T., Radaelli C. M. (2015), *Europeanisation, in Research Methods in European Union Studies*, red. K. Lynggaard, I. Manners, K. Löfgren, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, UK.
- Hartlapp M., Metz J., Rauh Ch. (2014), *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (2010), OJ C83/389.
- Keck M., Sikkink K. (1998), *Activists beyond Borders*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Komisja Europejska, *European Commission at work*, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?, 8.07.2016.
- Radaelli C. M. (2006), *Europeanization: solution or problem?*, w: *European Union Studies*, red. M. Cini, A. K. Bourne, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK.
- Steunenberg B. (2010), *Is big brother watching? Commission oversight of the national implementation of EU directives*, „European Union Politics”, vol. 11, nr 3.
- Tallberg J. (2002), *Paths to compliance: enforcement, management, and the European Union*, „International Organization”, vol. 56, nr 3.
- Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana (2012), OJ C 326.

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana (2012), OJ C 326.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (1977), *Wyrok Ruckdeschel i in. przeciwko Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, 117/76 i 16/77, EU:C:1977:160.
- Versaluis E., van Keulen M., Stephenson P. (2011), *Analyzing the European Union Policy Process*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK.

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób Komisja Europejska nadzorowała implementację równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE w latach 2002–2015. W badaniu jako perspektywę teoretyczną przyjęto teorię europeizacji. Analizy przeprowadzono w oparciu o dane ilościowe. Badanie wykazało, że Komisja nadzorując implementację równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE wychodziła z roli egzekutora nakładającego sankcje i chętnie toczyła dialog z państwami członkowskimi. Badanie ujawniło ponadto preferencje Komisji, tzn. większe zainteresowanie dwoma dyrektywami (2000/43/WE i 2000/78/WE) oraz mniejszą skłonność do patrzenia na naruszenia zasady równości i niedyskryminacji z perspektywy ekonomicznej, a bardziej ujmowanie ich w kategorii pogwałcenia praw jednostki. Przeprowadzone badanie pokazało ponadto, że w nadzorowaniu implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego ustawodawstwa UE można odnaleźć elementy *governance*, do których zaliczyć należy współpracę z partnerami zewnętrznymi (sieci ekspertów) posiadającymi zasoby (informację), których brakuje Komisji, a które są niezbędne do prowadzenia kontroli.

Słowa kluczowe: Komisja Europejska, implementacja, procedura naruszenia, równość, dyskryminacja

The Method of Supervising Implementation of Equality and Anti-discrimination Law by the European Commission in the years 2002–15

Summary

The main research problem of the article consists in a question on the method of supervising implementation of equality and anti-discrimination law by the European Commission in the years 2002–2015. The study showed that the Commission, overseeing implementation of the equality and anti-discrimination law of the EU, used to come out of the role of “the guardian of the treaties” and was discussing problems of infringements in dialogue with Member States. The survey also revealed preferences of the Commission, i.e. greater interest in the two directives (2000/43/EC and 2000/78/EC), and less likely to look at the infringement of the principle of equality and non-discrimination from an economic perspective but more in terms of violation of individual rights. Moreover the study revealed that elements of governance could be found in Commission’s activity, namely cooperation with external partners (network of experts) who had resources (information) that the Commission needed for the inspection. Analysis was based on the quantitative data. The theory of Europeanization has been applied to the analysis.

Key words: European Commission, implementation, infringement procedure, equality, discrimination