

Piotr Burgoński*

**ROLA WŁADZY USTAWODAWCZEJ
I SĄDOWNICZEJ UNII EUROPEJSKIEJ
W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI
PRAW PODSTAWOWYCH. STUDIUM
NA PRZYKŁADZIE POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI**

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu określenie, jaką rolę w procesie kształtowania polityki równościowej UE odgrywa władza ustawodawcza (Komisja, Rada, Parlament Europejski) oraz władza sądownicza (Trybunał Sprawiedliwości) UE, a także ustalenie, jakie czynniki kierują zachowaniami tych aktorów politycznych. Badanie przeprowadzono na przykładzie procesu formułowania polityki równości płci UE w latach 1975–2022 na podstawie aktów ustawodawczych i orzecznictwa sądowego UE. Jako podejście teoretyczno-metodologiczne przyjęto instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny i socjologiczny, a ponadto wykorzystano metodę śledzenia procesu. Badanie wykazało, że każda z władz UE posiada swoją specyficzną funkcję w procesie kształtowania polityki równości płci. Główną rolę w procesie kształtowania polityki równościowej odgrywa legislatura. Trybunał Sprawiedliwości UE zasadniczo podąża za kierunkiem wyznaczonym przez władzę ustawodawczą, niekiedy go ogranicza czy powstrzymuje. Duże znaczenie mają również interakcje pomiędzy wspomnianymi władzami. Zachowania władzy ustawodawczej i sądowniczej można wyjaśnić przy pomocy czynników o charakterze racjonalnym, instytucjonalnym oraz ideacyjnym.

Słowa kluczowe: równość, dyskryminacja, prawa podstawowe, polityka, Unia Europejska

Wstęp

Polityka równościowa Unii Europejskiej (UE) jest uważana za pierwszą unijną politykę praw podstawowych (*fundamental rights policy of the EU*)¹. Nie tylko instytucje biorące udział w procesie legislacyj-

* Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: p.burgonski@uksw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-7526-6175.

¹ E. Muir, *EU Equality Law. The First Fundamental Rights Policy of the EU*, Oxford 2018, s. 14.

nym, ale również władza sądownicza, czyli Trybunał Sprawiedliwości UE (TS), ma duży wpływ na jej tworzenie. Badacze zajmujący się formułowaniem polityki równościowej UE zwykle skupiają się na poszczególnych rezultatach działalności tych aktorów, czyli na ustawodawstwie i orzecznictwie. Tymczasem warto zbadać, jak z perspektywy całego, kilkudziesięcioletniego procesu formułowania polityki równościowej wygląda udział każdej z władz w jej tworzeniu, a także warto zauważyć, że władze te pozostają we wzajemnej interakcji, która powoduje określone polityczne skutki. Celem badania, którego wyniki zostały zaprezentowane w niniejszym artykule, było określenie, jaką rolę (zadanie, funkcję) w procesie kształtowania polityki równościowej UE spełnia władza ustawodawcza UE (Komisja, Rada, Parlament Europejski) oraz władza sądownicza (TS), a także ustalenie przyczyn/motywów zachowań wspomnianych aktorów politycznych. Badanie przeprowadzono na przykładzie procesu formułowania polityki równości płci UE w latach 1975–2022. Główną tezę, która stanowi myśl przewodnią artykułu, jest stwierdzenie, że każda z władz UE, zarówno ustawodawcza, jak i sądownicza, ma swoją specyficzną funkcję w procesie kształtowania polityki równości płci, a w wyznaczaniu kierunku jej rozwoju rolę odgrywają również interakcje pomiędzy wspomnianymi władzami. Zachowania władzy ustawodawczej i sądowniczej można wyjaśnić przy pomocy zmiennych o charakterze racjonalnym, instytucjonalnym oraz czynników ideacyjnych (wartości, przekonań, idei). Jako podejście teoretyczno-metodologiczne zastosowano instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny i socjologiczny, a ponadto metodę śledzenia procesu (*process tracing*). Materiał badawczy stanowiło szesnaście dyrektyw równościowych UE, dwadzieścia orzeczeń TS oraz literatura przedmiotu.

Polityka praw podstawowych w zakresie równości

Polityka równości płci UE zaczęła się od momentu, gdy w art. 119 TEWG (obecnie art. 157 TFUE) zapisano zakaz dyskryminacji ze względu na płeć odnoszący się do wynagrodzeń. Następnie, począwszy od 1975 r. aż do chwili obecnej, instytucje wspólnotowe przyjęły osiemnaście tzw. dyrektyw równościowych. Ważną rolę w rozwoju tej polityki odegrało orzecznictwo TS odnoszące się do równości płci. Polityka równości płci początkowo dotyczyła równego wynagrodzenia, a później stopniowo zaczęła obejmować coraz to nowe obszary i kategorie osób. Równoległe do przedmiotowego i podmiotowego poszerzania przebiegał proces „pogłębiania” czy, inaczej mówiąc, konstytucjonalizacji zasady

równego traktowania i niedyskryminacji, czyli zwiększania stopnia uznania i gwarantowania jej wysokiego statusu prawnego².

W wyroku z 1978 r. w sprawie Defrenne TS stwierdził, iż eliminacja dyskryminacji ze względu na płeć stanowi część praw podstawowych³. Preambuła dyrektywy 79/7⁴ sytuuje jej przepisy dotyczące równości także w kontekście ochrony praw człowieka. Polityka praw podstawowych na poziomie UE, w tym ochrona prawa do równego traktowania bez względu na płeć, zaczęła się rozwijać szczególnie w latach 90. ubiegłego wieku w odpowiedzi na artykułowaną wówczas potrzebę głębszej integracji. Uznano, że umiejscowienie praw podstawowych w centrum działalności UE uzupełni i zrównoważy ekonomiczny wymiar i zapewni legitymizację pogłębionej integracji⁵. Ważnym krokiem było umieszczenie równości w *Karcie Praw Podstawowych* UE (KPP), która stała się częścią traktatów.

Kształtowanie polityki mającej na celu ochronę równości jako prawa podstawowego UE odbywa się na poziomie ponadnarodowym na dwa sposoby. Po pierwsze, przybiera postać ochrony konstytucyjnej, to znaczy zakorzenienia tego prawa w traktatach i ogólnych zasadach UE, w czym biorą udział państwa członkowskie oraz TS. Po drugie, równość jako prawo podstawowe zostaje włączona do legislacji przyjmowanej przez instytucje UE w wyniku politycznego procesu, w którym ścierają się różne stanowiska zainteresowanych stron⁶. Ważny wymiar kształtowania na poziomie ponadnarodowym polityki ochrony równości jako prawa podstawowego UE stanowią interakcje między judykaturą (TS) a legislaturą UE (Komisja, Rada, Parlament Europejski)⁷.

Rola legislatury

Legislacja na poziomie UE wypełnia treścią (*give flesh*) prawa, które w zwięzły sposób zostały zapisane w traktatach, oraz kształtuje narzędzia, które mają zapewnić efektywne urzeczywistnienie tych praw

² M. Bell, *The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011, s. 613–639.

³ Wyrok TS, Defrenne przeciwko państwu belgijskiemu, C-80/70, EU:C:1971:55.

⁴ 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. Urz. L 006, 10/01/1979 P. 0024-0025.

⁵ E. Muir, *op.cit.*, s. 37.

⁶ *Ibidem*, s. 22–30.

⁷ Zob. analizę dotyczącą interakcji między władzą ustawodawczą i sądowniczą w Kanadzie: P.W. Hogg, A.A. Bushell, *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All)*, "Osgoode Hall Law Journal", 1997, vol. 35, nr 1.

w praktyce. Spośród ról, jakie pełni legislatura, należy, po pierwsze, wymienić działalność polegającą na określaniu podmiotów, które są objęte ochroną w zakresie prawa do równego traktowania bez względu na płeć. Zgodnie z dyrektywami równościowymi prawo to przysługuje mężczyznom i kobietom, którzy są pracownikami (np. dyrektywa 75/117⁸), w tym osobom pracującym na własny rachunek (dyrektywa 79/7), kobietom pracującym na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (dyrektywa 86/613⁹), pracownicom w ciąży, pracownicom, które niedawno rodziły, i pracownicom karmiącym piersią (np. dyrektywa 92/85¹⁰), pracownicom przebywającym na urlopie macierzyńskim (np. dyrektywa 2006/54¹¹), mężczyznom i kobietom, którzy są pracownikami i rodzicami (np. dyrektywa 96/34¹²), mężczyznom i kobietom, którzy są nabywcami dóbr i usług (dyrektywa 2004/113¹³), mężczyznom i kobietom ubiegającym się o stanowisko dyrektora w spółkach giełdowych (dyrektywa 2022/2381¹⁴).

Po drugie, legislacja określa zakres przedmiotowy, do którego odnosi się prawo do równego traktowania. Prawo mężczyzn i kobiet do równego traktowania dyrektywy ograniczają do sfery zatrudnienia, w tym dostępu do zatrudnienia, awansu zawodowego, szkolenia zawodowego, warunków pracy, włącznie z wynagrodzeniem, uczestnictwa w organizacjach pracowników i pracodawców (np. dyrektywa 2006/54), zabezpie-

⁸ 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. Urz. L 45, 19/02/1975 P. 0019-0020.

⁹ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa, Dz. Urz. L 359, 19/12/1986 P. 0056-0058.

¹⁰ Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią, Dz. Urz. L 348, 28/11/1992 P. 001-008.

¹¹ 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. Urz. UE L 204, 26/07/2006, s. 23.

¹² Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC, Dz. Urz. L 145, 19/06/1996 P. 004-009.

¹³ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE L 373, 21/12/2004, s. 37.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2381/UE z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków, Dz. Urz. L 315, 07/12/2022 P. 0044-0059.

czenia społecznego (dyrektywa 79/7), działalności gospodarczej na własny rachunek (dyrektywa 2010/41¹⁵) oraz dostępu i dostarczania towarów i usług, z wyłączeniem treści zawartych w środkach masowego przekazu, w ogłoszeniach oraz kształcenia (dyrektywa 2004/113).

Po trzecie, legislacja określa, jakie rodzaje zachowań stanowią naruszenie prawa do równego traktowania i je definiuje. Zaliczono do nich dyskryminację bezpośrednią, pośrednią (dyrektywa 76/207¹⁶), molestowanie, molestowanie seksualne (dyrektywa 2002/73¹⁷), przemoc uwarunkowaną płcią (dyrektywa 2012/29¹⁸) oraz polecenie dyskryminacji (dyrektywa 2002/73).

Po czwarte, legislacja wyznacza granicę pomiędzy nieusprawiedliwionym nierównym traktowaniem, które narusza prawa podstawowe, a nierównym traktowaniem, które jest usprawiedliwione i nie oznacza naruszenia praw podstawowych obywateli. Na przykład przepisy dyrektywy 2002/73 i 2006/54 stanowią, że odmienne traktowanie ze względu na cechę związaną z płcią może mieć miejsce pod warunkiem łącznego spełnienia czterech warunków: 1) przemawia za nim rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, 2) cecha związana z płcią stanowi istotny i determinujący wymóg zawodowy, 3) cel odmiennego traktowania jest zgodny z prawem, 4) wymaganie posiadania cechy związanej z płcią jest proporcjonalne (tzn. odpowiednie i niezbędne).

Po piąte, legislacja określa środki mające na celu efektywne zagwarantowanie prawa do równego traktowania w praktyce. W dyrektywie 75/117 został określony mechanizm dochodzenia roszczeń przez pokrzywdzonych w wyniku dyskryminacji i przepisy chroniące pracowników przed retorsjami w odwecie za wniesioną skargę. W dyrektywie

¹⁵ 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. Urz. UE L 180, 15/07/2010, s. 1.

¹⁶ 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. Urz. L 39, 14/02/1976 P. 0040-0042.

¹⁷ 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. Urz. L 269, 05/10/2002 P. 0015-0020.

¹⁸ 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. Urz. L 315, 14/11/2012, s. 57.

97/80¹⁹ umieszczono ważny element mechanizmu roszczeń zwany przeniesionym ciężarem dowodu. Dyrektywy formułują też adresowany do władz państw członkowskich nakaz uchylecia lub zmiany wszystkich przepisów, które stanowią źródło dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie pracy, zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego (np. 75/117, 76/207). Dyrektywa 2006/54 przewiduje sankcje, w tym odszkodowania, stosowane wobec naruszeń przepisów krajowych przyjętych na podstawie tej dyrektywy. Kolejnym środkiem jest podejmowanie tzw. działań wyrównawczych, które mają na celu zmniejszanie faktycznych nierówności mogących występować w rzeczywistości życia społecznego między kobietami i mężczyznami. Polegają one na przyznawaniu kobietom (dyrektywa 76/207) lub przedstawicielom płci niedostatecznie reprezentowanej (2022/2381) korzyści przy zatrudnieniu w celu osiągnięcia równości materialnej. Swoisty środek stanowią działania mające na celu zapewnienie równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz równego ich traktowania w miejscu pracy. Przepisy dyrektywy 92/85 gwarantują urlop macierzyński, prawo do zachowania płatności i zasiłków w jego okresie, a także zakazują zwolnień z pracy pracownic w okresie od początku ciąży do końca urlopu macierzyńskiego. Z kolei dyrektywa 2019/1158²⁰ przewiduje indywidualne prawa związane z urlopem ojcowskim, urlopem rodzicielskim, urlopem opiekuńczym, elastyczną organizacją pracy dla pracowników będących rodzicami lub opiekunów.

Rola judykatury

Spośród ról pełnionych przez Trybunał Sprawiedliwości, po pierwsze, należy wymienić działania na rzecz konstytucjonalizacji prawa do równego traktowania bez względu na płeć. Początkowo TS orzekł, że art. 119 TEWG, zobowiązujący państwa członkowskie do wprowadzenia i stosowania zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę ma bezpośrednią horyzontalną skuteczność²¹. Następnie podniósł zakaz dyskryminacji ze względu na płeć do rangi zasady ogólnej prawa unijnego, nadając mu w ten sposób wartość konstytucyjną²². Podkreślił, że prawo do bycia niedyskryminowa-

¹⁹ Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć, Dz. Urz. L 014, 20/01/1998 P. 0006-0008.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158/UE z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. L 188, 12/07/2019 P. 0079-0093.

²¹ Wyrok TS, Defrenne II przeciwko Sabena, 43/75, EU:C:1976:56.

²² Wyrok TS, Defrenne III przeciwko Sabena, C-149/77, EU:C:1978:130.

nym ze względu na płeć stanowi jedno z podstawowych praw człowieka²³. W swoim orzecznictwie TS wielokrotnie powoływał się na zakaz dyskryminacji ze względu na płeć jako zasadę ogólną prawa unijnego.

Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości inkorporuje treść ustawodawstwa wspólnotowego i powołuje się na odpowiednie jego przepisy, aplikując je do poszczególnych przypadków, wobec których orzeka. Na przykład TS stwierdził, że polityka zwolnień z pracy obejmująca zwolnienie pracownicy tylko z tego powodu, że osiągnęła lub przekroczyła wiek, z którym wiąże się nabycie praw emerytalnych i który na podstawie prawa krajowego jest różny w przypadku mężczyzn i przypadku kobiet, stanowi dyskryminację ze względu na płeć zakazaną w dyrektywie 2006/54²⁴.

Po trzecie, Trybunał Sprawiedliwości wyznacza zakres ponadnarodowej ochrony prawa do równego traktowania bez względu na płeć. Na przykład TS orzekł, że przepisy dotyczące dyskryminacji ze względu na płeć nie mają zastosowania do przypadków nierównego traktowania ze względu na orientację seksualną²⁵. W innym wyroku stwierdził, że ochrona przed dyskryminacyjnym traktowaniem przysługuje jednostce ze względu na szeroko rozumiane kryterium płci, rozciągając się także na osoby transseksualne (po zmianie płci na płeć przeciwną)²⁶.

Po czwarte, Trybunał Sprawiedliwości sprawdza, czy prawo wynegocjowane i uchwalone w procesie politycznym przez aktorów należących do władzy ustawodawczej jest zgodne z prawem pierwotnym. Niezgodność prawa wtórnego z pierwotnym TS orzekł wówczas, gdy stwierdził, że art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113, pozwalający na kalkulowanie ryzyka przez firmy ubezpieczeniowe na podstawie płci, jest sprzeczny z zasadą równego traktowania wyrażoną w *Karcie Praw Podstawowych* i jako taki nieważny²⁷.

Po piąte, Trybunał Sprawiedliwości interpretuje przepisy przyjęte przez władzę ustawodawczą. Interpretacja bywa rozszerzająca, jak wówczas, gdy TS uznał, że pod pojęciem wynagrodzenia należy rozumieć nie tylko płacę i wszystkie inne korzyści w gotówce lub naturze otrzymywane przez pracownika z racji zatrudnienia od pracodawcy, ale także świadczenia z pracowniczych programów emerytalnych wypłacanych

²³ Wyrok TS, P przeciwko S and Cornwall County Council, C-13/94, EU:C:1996:170.

²⁴ Wyrok TS, Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, C-152/84, EU:C:1986:84, pkt 38.

²⁵ Wyrok TS, Grant przeciwko South-West Trains, C-249/96, EU:C:1998:63.

²⁶ Wyrok TS, P przeciwko S and Cornwall County Council, C-13/94, EU:C:1996:170.

²⁷ Wyrok TS, Test-Achats, C-236/09, EU:C:2011:100.

przez pracodawcę jako uzupełnienie sytemu ustawowego²⁸. Niekiedy TS interpretuje legislację restrykcyjnie lub wręcz zawężająco, jak w wyroku, w którym uznał, że wspomniana w dyrektywie 79/7 sytuacja bezrobocia dotyczy jedynie osób, które były zmuszone zrezygnować z pracy lub jej poszukiwania, a nie odnosi się do tych, którzy zrezygnowali z aktywności zawodowej, by wychowywać potomstwo, i tych, którzy z powodu choroby nie mogą podjąć zatrudnienia²⁹.

Po szóste, Trybunał Sprawiedliwości przyczynia się do kształtowania modelu porównawczego, na jakim opiera się dyskryminacja (np. orzekł, że porównywane sytuacje nie muszą być identyczne³⁰), a także ma udział w określaniu dozwolonych odstępstw od niego (np. stwierdził, że w przypadku dyskryminacji kobiety w ciąży komparator nie jest potrzebny³¹). W swej praktyce orzeczniczej TS każdorazowo ustala, mając w tym zakresie dużą swobodę, czy w danym przypadku sytuacje są porównywalne.

Po siódme, Trybunał Sprawiedliwości bierze udział w określeniu warunków, które muszą być spełnione, aby dyskryminacja mogła zostać usprawiedliwiona. Na przykład orzekł, że zasada równej płacy nie zostanie naruszona „w zakresie, w jakim różnica w wynagrodzeniu między pracownikami zatrudnionymi na pół oraz na cały etat wiąże się z czynnikami, które są obiektywnie uzasadnione i w żaden sposób niezwiązane z jakąkolwiek dyskryminacją ze względu na płeć”³². W swej praktyce orzeczniczej TS musi każdy przypadek ocenić osobno, uwzględniając specyfikę danej sytuacji.

Po ósme, Trybunał Sprawiedliwości przyczynia się do rozwoju środków (narzędzi) mających na celu efektywne zagwarantowanie prawa do równego traktowania w praktyce (procedur sądowych, mechanizmów dochodzenia roszczeń, działań wyrównawczych itd.). Na przykład TS uznał, że jeśli państwo przyjęło stosowanie sankcji za naruszenie zakazu dyskryminacji w postaci przyznania odszkodowania, to powinno ono być adekwatne do doznanej szkody, a nie jedynie symboliczne³³.

²⁸ Wyrok TS, Bilka-Kaufhaus GmbH przeciwko Weber von Hartz, C-170/84, EU:C:1986:204, pkt 21.

²⁹ Wyrok TS, Elsie Rita Johnson przeciwko Chief Adjudication Officer, C-31/90, EU:C:1991:311.

³⁰ Wyrok TS, Jürgen Römer przeciwko Freie und Hansestadt Hamburg, C-147/08, EU:C:2011:286.

³¹ Wyrok TS, Dekker przeciwko Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen, C-177/88, EU:C:1990:383.

³² Wyrok TS, Jenkins przeciwko Kingsgate, C-96/80, EU:C:1981:80, pkt 11.

³³ Wyrok TS, Colson i Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83, EU:C:1984:153.

Interakcje między legislacją i judykacją

Wyróżnić można trzy rodzaje interakcji zachodzących między władzą ustawodawczą i sądowniczą UE w obszarze ochrony prawa do równego traktowania bez względu na płeć: 1) legislacja wyznacza zasadniczy kierunek polityki równościowej, a judykacja jedynie uzupełnia (dookreśla) legislację, 2) legislacja i judykacja inkorporują wzajemnie swój dorobek i w ten sposób wspólnie nadają polityce równościowej kierunek rozwoju, 3) judykacja nie przejawia chęci do współpracy z legislacją w celu rozwoju polityki.

Pierwszy z wymienionych rodzajów interakcji dotyczy przedmiotowego zakresu ochrony przed nierównym traktowaniem. Rozszerzenie tego zakresu o kolejne dziedziny życia nastąpiło za sprawą legislacji. Najpierw zasada równego traktowania dotyczyła wynagrodzeń (dyrektywa 75/117), następnie zaczęła obowiązywać w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (dyrektywa 76/207), w sferze zabezpieczeń społecznych (dyrektywa 79/7), dziedzinie pracowniczych systemów zabezpieczeń społecznych (dyrektywa 86/378³⁴), a w końcu również w odniesieniu do dostępu do towarów i usług (dyrektywa 2004/113). Natomiast TS poprzez swoje orzecznictwo każdy z tych obszarów dookreślił i nieco poszerzył, jako że w swojej interpretacji niekiedy wychodził poza zwyczajowe rozumienie kluczowych dla tych obszarów pojęć. Tylko nieliczne z tych orzeczeń TS nie spotkały się z odpowiedzią władzy ustawodawczej, tzn. nie zostały inkorporowane do legislacji. Tak stało się na przykład z wyrokiem, w którym TS uszczegółowił kategorie osób objętych zakresem dyrektywy, uznając, że przerwanie pracy z powodu inwalidztwa, o którym mowa w dyrektywie 79/7, oznacza również sytuację, gdy ktoś rezygnuje z pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną³⁵. Podobna sytuacja dotyczy zakresu podmiotowego, do którego odnoszą się dyrektywy równościowe. Tylko niektóre orzeczenia TS dotyczące zakresu podmiotowego nie spotkały się z odpowiedzią legislacji. Przykładem jest zaliczenie przez TS do grona beneficjentów ochrony przed nierównym traktowaniem osób transseksualnych³⁶.

³⁴ 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. Urz. L 225, 12/08/1986 P. 0040-0042.

³⁵ Wyrok TS, Drake przeciwko Chief Adjudication Officer, C-150/85, EU:C:1986:257.

³⁶ Np. wyrok TS, Sarah Margaret Richards przeciwko Secretary of State for Work and Pension, C-423/04, EU:C:2006:256.

Zdecydowana większość interakcji między judykaturą a legislaturą w obszarze polityki równościowej należy do drugiego z wymienionych rodzajów, tzn. najczęściej spotykana była sytuacja, w której legislatorzy odwoływali się do orzeczeń TS, a nawet wykorzystywali je jako podstawę do przygotowania fragmentów ustaw. Najlepszym tego przykładem jest proces powstawania dyrektywy 2006/54. TS interpretował przepisy dyrektyw 86/378 i 96/97³⁷, a to orzecznictwo skodyfikowała dyrektywa 2006/54, która zastąpiła wspomniane ustawy. Do dyrektywy 2006/54 zostało włączone orzecznictwo TS dotyczące m.in. sposobu porównywania przypadków w celu stwierdzenia dyskryminacji³⁸, świadczeń z systemów zabezpieczeń społecznych, w tym emerytur³⁹, i uwzględniania rachunku aktuarialnego⁴⁰ oraz sytuacji pracowników pracujących w niepełnym wymiarze godzin⁴¹.

Przykłady trzeciego z wymienionych rodzajów interakcji są stosunkowo nieliczne. W 1995 r. TS wydał wyrok, w którym próbował ograniczyć legislację dotyczącą tzw. działań pozytywnych, przyjmując ich wąskie rozumienie i podkreślając, że środki te stanowią derogację od zakazu dyskryminacji między jednostkami⁴². W wyroku z 1998 r. TS powstrzymał rozszerzanie rozumienia kryterium płci, gdy stwierdził, że ogólna zasada równego traktowania ze względu na płeć nie odnosi się do orientacji seksualnej⁴³. Natomiast w 2010 r. unieważnił legislację, gdy stwierdził, że art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113, pozwalający na kalkulowanie ryzyka przez firmy ubezpieczeniowe na podstawie płci, jest sprzeczny z prawem pierwotnym UE i jako taki nieważny⁴⁴.

³⁷ 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. Urz. L 046, 17/02/1997 P. 0020-0024.

³⁸ Wyrok TS, Lawrence i Allonby, C-320/00, EU:C:2002:498.

³⁹ Np. wyrok TS, Barber przeciwko Guardian Royal Exchange Assurance, C-262/88, EU:C:1990:209.

⁴⁰ Np. wyrok TS, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, EU:C:1994:348.

⁴¹ Wyrok TS, Preston przeciwko Wolverhampton Healthcare NHS Trust, C-78/98, EU:C:1999:410.

⁴² Wyrok TS, Kalanke przeciwko Freie Hansestadt Bremen, C-450/93, EU:C:1995:322.

⁴³ Wyrok TS, Grant przeciwko South-West Trains, C-249/96, EU:C:1998:63.

⁴⁴ Wyrok TS, Test-Achats, C-236/09, EU:C:2011:100.

Wyjaśnienie zachowań judykatywy i legislatywy

Posiłkując się założeniami instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, można sformułować tezę, że motyw działań judykatywy i legislatywy stanowi dążenie do realizacji własnych interesów, do których należy zachowanie możliwości decydowania w dziedzinie równości płci oraz ich legitymizacja, czyli uznanie ze strony innych podmiotów, zwłaszcza obywateli UE. Stąd biorą się opisane wyżej starania legislatywy i judykatywy, aby powiększyć przedmiotowy (dziedziny życia) i podmiotowy (grupy chronione) zakres ochrony przed nierównym traktowaniem. Nieustanny rozwój tej polityki stanowi też sposób, by odpowiadać na pojawiające się społeczne i etyczne dylematy obywateli (np. o stosunek do osób transpłciowych). Do ugruntowania swojego prawa do decydowania TS wykorzystuje niejednoznaczność przepisów zawartych w dyrektywach równościowych. Dzięki niej może uzasadniać swoje interwencje. Strategią TS jest zwykle zachowawcza interpretacja prawa UE, aby, jak wydaje się, uzyskać legitymizację ze strony państw członkowskich, które w ten sposób zyskują więcej swobody, a także nie wywołać oporu ze strony innych podmiotów. W przeciwieństwie do legislatywy TS działa w długim horyzoncie czasowym, więc może sobie pozwolić na stopniowe wprowadzanie i ugruntowywanie zmian.

Na gruncie instytucjonalizmu historycznego zachowanie judykatywy i legislatywy można wyjaśnić zależnością od przyjętych w UE zasad (np. pomocniczości, która każe zostawić określone kompetencje państwom) oraz wypracowanych przez ponad pięćdziesiąt lat istnienia polityki równościowej wzorców interakcji między tymi aktorami. Kolejne dyrektywy powiększają dorobek polityki równościowej, wciąż zawierając nie do końca jednoznaczne przepisy, co pozwala TS interpretować je i sprawdzać zgodność z normami konstytucyjnymi. Zachowanie analizowanych tutaj aktorów można wyjaśnić także rolą (powierzonymi obowiązkami), jaka została dla nich określona w traktatach. Art. 19 oraz 157 TFUE upoważniają Radę i Parlament Europejski do podejmowania środków w celu zapewnienia równości szans, równości traktowania kobiet i mężczyzn oraz zwalczenia dyskryminacji ze względu na płeć, zaś art. 19 ust. 3 TUE upoważnia TS do orzekania zgodnie z prawem UE. Opisana wyżej działalność prawotwórcza i orzecznicza w zakresie ochrony prawa do równego traktowania bez względu na płeć stanowi realizację celu i misji instytucji należących do judykatywy oraz legislatywy.

Odwołując się do założeń instytucjonalizmu socjologicznego, można wnioskować, że legislatura i judykatura, funkcjonując w środowisku normatywnym, jakim jest UE i w którym prawa podstawowe (w tym

równość) są wysoko cenione, uznają za właściwe zachowanie podejmowanie działań na rzecz urzeczywistnienia prawa do równego traktowania. Ponadto, prawo do równego traktowania rezonuje z wartościami przyjętymi przez instytucje należące do władzy ustawodawczej i wykonawczej UE. Zgodne działanie judykatury i legislatury, o którym była mowa powyżej, również potwierdza, że aktorzy ci dzielą wspólne wartości. Działania TS na rzecz konstytucjonalizacji prawa do równego traktowania bez względu na płeć i odwoływanie się w swych wyrokach do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć jako ogólnej zasady prawa UE niewątpliwie wynika z ukształtowania się wewnątrz TS etosu opartego na idei ponadnarodowości⁴⁵. W świetle założeń instytucjonalizmu socjologicznego tendencja TS interpretowania przepisów w sposób zawężający wynika przede wszystkim z podejścia celowościowego. Polityka równości płci tym się bowiem charakteryzuje, że ma z góry określony cel, którym jest urzeczywistnienie idei równości i zakazu dyskryminacji⁴⁶. Działalność judykatury i legislatury w polu równości płci można też wyjaśnić, wskazując na ich przywiązanie bądź niechęć do jeszcze innych idei. Przykładem jest tutaj zwalczanie przez TS idei męskiego żywiciela rodziny czy niechęć TS do idei równości rezultatów⁴⁷.

Zakończenie

Celem badania, którego wyniki zostały zaprezentowane w niniejszym artykule, było określenie, jaka rolę (zadanie, funkcję) w procesie kształtowania polityki równości płci UE spełnia władza ustawodawcza oraz władza sądownicza UE, a także ustalenie czynników kierujących zachowaniami wspomnianych aktorów politycznych. Badanie wykazało, że każda z władz UE, zarówno ustawodawcza, jak i sądownicza, ma swoją specyficzną funkcję w procesie kształtowania polityki równości płci. Główną rolę w procesie kształtowania polityki równościowej odgrywa legislatura, co oznacza, że polityka ta powstaje w wyniku procesu politycznego, gdzie konkurują ze sobą różne stanowiska i ma miejsce

⁴⁵ M. Dawson, *How Does the European Court of Justice Reason? A Review Essay on the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, "European Law Journal", 2014, vol. 20, nr 3, s. 425–430; M. Dawson, *Fundamental Rights in European Union Policy-making: The Effects and Advantages of Institutional Diversity*, "Human Rights Law Review", 2020, nr 20, s. 52–55.

⁴⁶ A. Szczerba-Zawada, *Równość jako fundament Unii Europejskiej. Studium kryteriów równego traktowania w konstrukcji rynku wewnętrznego*, Warszawa 2019, s. 121.

⁴⁷ I. Heide, *Sex equality and social security: Selected rulings of the European Court of Justice*, "International Labour Review", 2004, vol. 143, nr 4, s. 299.

ich negocjowanie. TS zasadniczo podąża za kierunkiem wyznaczonym przez władzę ustawodawczą, niekiedy go ogranicza czy powstrzymuje. Tylko w jednym przypadku TS znajduje się w centralnej pozycji, a mianowicie, gdy prawu do równego traktowania nadaje wartość konstytucyjną. Duże znaczenie mają również interakcje pomiędzy wspomnianymi władzami. Władza ustawodawcza i sądownicza najczęściej współpracują ze sobą, uzupełniając się w procesie formułowania polityki równości płci. Rzadko dochodzi do ignorowania się aktorów nawzajem czy do konfliktu. Zachowania władzy ustawodawczej i sądowniczej można wyjaśnić przy pomocy czynników o charakterze racjonalnym, instytucjonalnym oraz ideacyjnym (wartości, przekonań, idei). Żaden z wymienionych rodzajów czynników nie ma przewagi nad pozostałymi.

Bibliografia

- Bell M., *The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening* [w]: *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011.
- Dawson M., *Fundamental Rights in European Union Policy-making: The Effects and Advantages of Institutional Diversity*, "Human Rights Law Review", 2020, nr 20. Doi: 10.1093/hrlr/ngaa002.
- Dawson M., *How Does the European Court of Justice Reason? A Review Essay on the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, "European Law Journal", 2014, vol. 20, nr 3.
- 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. Urz. L 45, 19/02/1975 P. 0019-0020.
- 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. Urz. L 39, 14/02/1976 P. 0040-0042.
- Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. L 006, 10/01/1979 P. 0024-0025.
- 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. Urz. L 225, 12/08/1986 P. 0040-0042.
- Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa, Dz. Urz. L 359, 19/12/1986 P. 0056-0058.
- Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią, Dz. Urz. L 348, 28/11/1992 P. 001-008.

- Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC, Dz. Urz. L 145, 19/06/1996 P. 004-009.
- 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. Urz. L 046, 17/02/1997 P. 0020-0024.
- Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć, Dz. Urz. L 014, 20/01/1998 P. 0006-0008.
- 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. Urz. L 269, 05/10/2002 P. 0015-0020.
- Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE L 373, 21/12/2004.
- 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. Urz. UE L 204, 26/07/2006.
- 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. Urz. UE L 180, 15/07/2010.
- 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. Urz. L 315, 14/11/2012.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158/UE z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. L 188, 12/07/2019 P. 0079-0093.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2381/UE z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków, Dz. Urz. L 315, 07/12/2022 P. 0044-0059.
- Heide I., *Sex equality and social security: Selected rulings of the European Court of Justice*, "International Labour Review", 2004, vol. 143, nr 4.
- Hogg P.W., Bushell A.A., *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All)*, "Osgoode Hall Law Journal", 1997, vol. 35, nr 1.
- Muir E., *EU Equality Law. The First Fundamental Rights Policy of the EU*, Oxford 2018.
- Szczerba-Zawada A., *Równość jako fundament Unii Europejskiej. Studium kryteriów równego traktowania w konstrukcji rynku wewnętrznego*, Warszawa 2019.
- Wyrok TS, Defrenne przeciwko państwu belgijskiemu, C-80/70, EU:C:1971:55.
- Wyrok TS, Defrenne II przeciwko Sabena, 43/75, EU:C:1976:56.
- Wyrok TS, Defrenne III przeciwko Sabena, C-149/77, EU:C:1978:130.

- Wyrok TS, Jenkins przeciwko Kingsgate, C-96/80, EU:C:1981:80.
- Wyrok TS, Colson i Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83, EU:C:1984:153.
- Wyrok TS, Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, C-152/84, EU:C:1986:84.
- Wyrok TS, Bilka-Kaufhaus GmbH przeciwko Weber von Hartz, C-170/84, EU:C:1986:204.
- Wyrok TS, Drake przeciwko Chief Adjudication Officer, C-150/85, EU:C:1986:257.
- Wyrok TS, Dekker przeciwko Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen, C-177/88, EU:C:1990:383.
- Wyrok TS, Barber przeciwko Guardian Royal Exchange Assurance, C-262/88, EU:C:1990:209.
- Wyrok TS, Elsie Rita Johnson przeciwko Chief Adjudication Officer, C-31/90, EU:C:1991:311.
- Wyrok TS, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, EU:C:1994:348.
- Wyrok TS, Kalanke przeciwko Freie Hansestadt Bremen, C-450/93, EU:C:1995:322.
- Wyrok TS, P przeciwko S and Cornwall County Council, C-13/94, EU:C:1996:170.
- Wyrok TS, Grant przeciwko South-West Trains, C-249/96, EU:C:1998:63.
- Wyrok TS, Preston przeciwko Wolverhampton Healthcare NHS Trust, C-78/98, EU:C:1999:410.
- Wyrok TS, Lawrence i Allonby, C-320/00, EU:C:2002:498.
- Wyrok TS, Sarah Margaret Richards przeciwko Secretary of State for Work and Pension, C-423/04, EU:C:2006:256.
- Wyrok TS, Jürgen Römer przeciwko Freie und Hansestadt Hamburg, C-147/08, EU:C:2011:286.
- Wyrok TS, Test-Achats, C-236/09, EU:C:2011:100.

The role of the European Union's legislature and judiciary in shaping fundamental rights policy. A study on the example of gender equality policy

Abstract

This article aims to determine what role the EU legislature (Commission, Council, European Parliament) and the judiciary (Court of Justice) play in shaping EU equality policy, as well as to determine what factors drive the behavior of these political actors. The study was carried out on the example of the process of formulating the EU gender equality policy in the years 1975-2022 based on EU legislative acts and judicature. The theoretical and methodological approach was rational choice, historical and sociological institutionalism, and the process tracing method was used. The study showed that each EU authority has a specific role in shaping gender equality policy. The legislature plays the leading role in the process of shaping equality policy. The Court of Justice of the EU generally follows the direction set by the legislature and sometimes limits or inhibits it. The interactions between the authorities mentioned above are also of great importance. The behavior of the legislature and judiciary can be explained using rational, institutional and ideational factors.

Keywords: equality, discrimination, fundamental rights, policy, European Union