



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 6.12.2013.
COM(2013) 861 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Izvješće o primjeni Direktive 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka)

{SWD(2013) 512 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Izvješće o primjeni Direktive 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka)

1. UVOD

Dana 5. srpnja 2006. Europski parlament i Vijeće donijeli su Direktivu 2006/54/EZ o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka) („Direktiva”)¹. Ovom Direktivom konsolidira se i osuvremenjuje pravna stečevina EU-a u tom području spajanjem prethodnih Direktiva² te uvođenjem nekih novosti. Temelji se na članku 157. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”).

Ovim se izvješćem procjenjuje prenošenje novosti Direktive te učinkovitost njezine primjene i provedbe u državama članicama³. Njime se ne dovode u pitanje bilo kakvi postupci zbog povrede pri prenošenju Direktive.

Europski parlament stalno poziva na veći broj mjera kako bi se poboljšala primjena odredaba o jednakosti plaća na europskoj razini te je o tome donio rezolucije u 2008.⁴ i 2012.⁵

U Strategiji Komisije za ravnopravnost žena i muškaraca 2010. – 2015.⁶ određeni su načini za učinkovitiju provedbu načela o jednakosti plaća u praksi te djelovanja u svrhu smanjena trajne razlike u plaćama između žena i muškaraca. Komisija je pokrenula studiju radi procjenjivanja mogućnosti za jačanje primjene ovog načela, poput poboljšanja u primjeni i provedbi postojećih obveza i mjera koje imaju za cilj povećanje transparentnosti plaća.

U ovom izvješću sadržan je odjeljak u kojem se procjenjuje kako se odredbe o jednakosti plaća primjenjuju u praksi. Kako bi se bolje promicala i olakšala primjena odredaba o jednakosti plaća u praksi, uz ovo izvješće priložen je radni dokument službi Komisije koji se sastoji od četiri priloga: (1) odjeljka o sustavima ocjenjivanja i klasifikacije rodno-neutralnih radnih mjesta; (2) sažetka sudske prakse Suda Europske unije („SEU”) u pogledu jednakosti plaća; (3) primjera nacionalne sudske prakse u pogledu jednakosti plaća; i (4) opisa faktora koji uzrokuju razlike u plaćama između žena i muškaraca, mjera Komisije kojima se bori protiv toga i nacionalnih primjera najbolje prakse.

¹ SL L 204, 26.7.2006., str. 23. – 36.

² Direktiva Vijeća 75/117/EEZ, SL L 45, 19.2.1975., str. 19.; Direktiva Vijeća 76/207/EEZ, SL L 39, 14.2.1976., str. 40.; Direktiva 2002/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 269, 5.10.2001., str. 15.; Direktiva Vijeća 86/378/EEZ, SL L 225, 12.8.1986., str. 40; Direktiva Vijeća 96/97/EZ, SL L 46, 17.2.1997., str. 20.; Direktiva Vijeća 97/80/EZ, SL L 14, 20.1.1998., str. 6.; Direktiva Vijeća 98/52/EZ, SL L 205, 22.7.1998., str. 66.

³ U skladu s člankom 31. Direktive.

⁴ P6_TA(2008)0544.

⁵ P7_TA-PROV(2012)0225.

⁶ COM(2010) 491.

2. PRENOŠENJE I POSTUPCI ZBOG POVREDE

Kao rezultat provjera sukladnosti koje je provela Komisija, otvorena su pitanja u 26 država članica o sukladnosti njihovog nacionalnog zakonodavstva s novostima Direktive⁷. U dvije države članice prenošenje je dovoljno jasno i usklađeno tako da nisu potrebne dodatne informacije⁸.

Neki od elemenata Direktive preuzeti su iz prethodnih direktiva koje su stavljene izvan snage kao rezultat postupka preinake. Prenošnje ovih starijih elemenata Direktive već je bilo praćeno u okviru provjere sukladnosti s prethodnim direktivama, posljednje s Direktivom 2002/73/EZ⁹. Postupci zbog povrede na temelju nesukladnosti s Direktivom 2002/73/EZ pokrenuti su u 2006. protiv 23 države članice. Svi postupci osim jednog¹⁰ završeni su, budući da su države članice uskladile svoje nacionalno zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU-a. Preostali slučaj odnosi se na obvezu da se na odgovarajući način zaštite prava zaposlenika koji su na rodiljnom, posvojiteljskom ili roditeljskom dopustu u trenutku kada se oni vrate na posao. To je upućeno Sudu Europske unije 24. siječnja 2013.¹¹.

3. UČINAK DIREKTIVE

Budući da se Direktivom prvenstveno konsolidira zakonodavstvo EU-a o jednakom postupanju objedinjavanjem, modernizacijom i pojednostavljenjem odredaba iz prijašnjih Direktiva i uvrštavanjem sudske prakse Suda Europske unije (SEU), obveza prenošenja primjenjuje se samo na odredbe koje podrazumijevaju značajne promjene¹². Te novosti odnose se na:

- (1) definiranje plaće¹³;
- (2) izričito proširenje primjene jednakog postupanja u sustavima strukovnog socijalnog osiguranja na mirovinske sustave za određene kategorije radnika poput javnih službenika¹⁴;
- (3) izričito proširenje horizontalnih odredaba (tj. o zaštiti prava, naknadama ili odšteti i teretu dokaza) na sustave strukovnog socijalnog osiguranja¹⁵; i
- (4) izričito upućivanje na diskriminaciju koja proizlazi iz promjene spola¹⁶.

Općenito, u okviru provedbe u državama članicama ne pridaje se posebna pažnja tim novostima. Neke države članice izravno su prenijele Direktivu u obliku novog zakonodavstva

⁷ Komisija je o tim pitanjima upozorila putem svog sustava „EU Pilot”, što je postupak za razmjenu administrativnih pisama prethodno bilo kojem postupku zbog povrede u skladu s člankom 258. UFEU-a.

⁸ NL, FR.

⁹ SL L 269, 5.10.2002., str. 15.

¹⁰ NL

¹¹ Slučaj se odnosi na neusklađenost nizozemskog zakonodavstva s člankom 2. stavkom 7. Direktive 76/207/EEZ kako je izmijenjena Direktivom 2002/73/EZ, u kojem se navodi da zaposlenici koji se vraćaju s rodiljnog, posvojiteljskog ili roditeljskog dopusta imaju pravo vratiti se na svoje radno mjesto ili istovjetno radno mjesto te uživati sva poboljšanja radnih uvjeta na koja bi imali pravo za vrijeme svoje odsutnosti. U nizozemskom zakonodavstvu nedostaju zahtijevane izričite odredbe o tom pitanju što izaziva sumnju o razini omogućene zaštite te građanima otežava razumijevanje i ostvarenje njihovih prava.

¹² članak 33. stavak 3.

¹³ članak 2. stavak 1. točka (e)

¹⁴ članak 7. stavak 2.

¹⁵ članci 17. do 19.

¹⁶ Uvodna izjava 3.

ili u obliku značajnih izmjena postojećeg zakonodavstva¹⁷. U dvije države članice Direktiva je prenesena zajedno s ostalim direktivama o nediskriminaciji¹⁸. U drugim dvjema državama članicama prenošenje se smatralo potrebnim samo u onom djelu koji se odnosi na sustave strukovnog socijalnog osiguranja¹⁹ te povratak s rodiljnog dopusta²⁰.

U nekim državama članicama prenošenje se nije smatralo potrebnim zbog toga što je prenošenje prethodnih direktiva bilo dovoljno za sukladnost sa zahtjevima sadašnje Direktive²¹.

3.1. Definiranje plaće

Člankom 2. stavkom 1. točkom (e) Direktive plaća se definira jednako kao u članku 157. stavku 2. UFEU-a, tj. kao „redovita osnovna ili minimalna plaća ili nadnica te svako drugo primanje, bilo u gotovini ili u naravi, koju radnik prima neposredno ili posredno od svojeg poslodavca, a u vezi sa zaposlenjem.” U većini država članica koncept plaće definira se u nacionalnom zakonodavstvu i odgovara toj definiciji²². U ostalim državama članicama, pravna definicija plaće nije jednaka onoj u Direktivi, ali ukupni učinak čini se isti²³ ili nacionalni sudovi interpretiraju pojam „plaća” u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije (SEU)²⁴.

U nekim državama članicama plaća nije izričito definirana u nacionalnom zakonodavstvu²⁵. Na primjer, u okviru nacionalnog zakonodavstva jedne države članice žene imaju pravo na jednako postupanje u pogledu ugovornih uvjeta (uključujući, ali nije samo ograničeno na plaću) kao i muškarci koji rade na istim radnim mjestima²⁶.

3.2. Mirovinski sustavi za određene kategorije radnika poput javnih službenika

Članak 7. stavak 2. sadrži neke ustaljenje sudske prakse SEU-a te se njime pojašnjava da se mirovinski sustavi za određene kategorije radnika, poput javnih službenika, moraju smatrati strukovnim mirovinskim sustavima te za njih vrijedi plaćanje iz članka 157. stavka 2. UFEU-a, iako su oni dio općeg zakonskog sustava²⁷. U većini država članica ova odredba provodi se kao izričita odredba ili prešutno u državama u kojima u nacionalnom zakonodavstvu nema razlike među kategorijama radnika²⁸. U velikom broju država članica prenošenje se nije provelo ili je nejasno²⁹. Među njima: u dvjema državama članicama dob za umirovljenje žena i muškaraca je različita, i u javnom i u privatnom sektoru³⁰; u nacionalnom zakonodavstvu četiriju država članica u pogledu sustava strukovnog socijalnog osiguranja nisu sadržane

¹⁷ CZ, DK, EE, EL, HR, IT, CY, LT, PT, SI, SK, SE, UK.

¹⁸ FR, PL.

¹⁹ U RO zakonodavstvo o tim sustavima još nije doneseno.

²⁰ BG.

²¹ BE, DE, IE, ES, LV, LU, HU, MT, NL, AT, FI.

²² BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, PT, RO, SI, SK.

²³ EE, PL. U Estoniji se djelatnosti poslodavca smatraju diskriminirajućima ako se njima stvaraju uvjeti za primanja ili povlastice koje su nepovoljnije za zaposlenika jednog spola u odnosu na zaposlenika suprotnog spola koji obavlja isti posao ili posao jednake vrijednosti.

²⁴ NL. Vidi predmete 80/70, 43/75, 12/81, C-262/88, C-360/90, C-200/91, C-400/93, C-281/97, C-366/99, dostupne na <http://curia.europa.eu/>.

²⁵ DE, IT, LV, AT, FI, SE, UK.

²⁶ UK.

²⁷ Predmeti C-7/93 i C-351/00.

²⁸ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LT, LU, NL, AT, FI, UK. U mađarskom zakonodavstvu ne postoje razlike među kategorijama radnika, ali nema posebnih mirovinskih sustava za javne službenike.

²⁹ DK, EL, ES, HR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK, SE.

³⁰ IT, SK.

odredbe o jednakom postupanju³¹, a odredbe jedne države članice o jednakom postupanju unutar sustava strukovnog socijalnog osiguranja ne uključuju javne službenike³².

3.3. Proširenje horizontalnih odredaba na sustave strukovnog socijalnog osiguranja

Jedna od važnih novosti Direktive je proširenje horizontalnih odredaba u Glavi III. na sustave strukovnog socijalnog osiguranja³³. U prethodnoj Direktivi o sustavima strukovnog socijalnog osiguranja³⁴ nisu izričito predviđene ove odredbe koje obuhvaćaju zaštitu prava³⁵, naknade ili odštete³⁶, teret dokaza³⁷, tijela za ravnopravnost spolova³⁸, socijalni dijalog³⁹ i dijalog s nevladinim organizacijama⁴⁰. Konsolidiranjem zakonodavstva EU-a o jednakom postupanju u Direktivi stvorila se prilika da se izričito proširi primjena ovih horizontalnih odredaba na sustave strukovnog socijalnog osiguranja. U većini država članica horizontalne odredbe prenesene su u nacionalno zakonodavstvo te se primjenjuju na sustave strukovnog socijalnog osiguranja⁴¹. U četiri države članice to nije slučaj za sve horizontalne odredbe u Direktivi⁴². U jednoj državi članici nejasno je može li tijelo za ravnopravnost spolova djelovati u području sustava strukovnog socijalnog osiguranja⁴³. U drugoj državi članici zakonski okvir o antidiskriminaciji, koji uključuje horizontalne odredbe, počet će se primjenjivati⁴⁴ jednom kada se donese zakonodavstvo u pogledu sustava strukovnog socijalnog osiguranja. U dvije države članice čini se da zakonodavstvo u pogledu sustava strukovnog socijalnog osiguranja ne sadrži odredbe o jednakom postupanju⁴⁵. U drugoj državi članici u kojoj trenutačno ne postoje sustavi strukovnog socijalnog osiguranja nejasno je bili se nacionalno zakonodavstvo koje sadrži odgovarajuće horizontalne odredbe primjenjivalo ako bi se takvi sustavi uspostavili⁴⁶.

3.4. Promjena spola

Uvodna izjava 3. Direktive odnosi se na sudsku praksu SEU-a kojom se omogućuje da se načelo jednakog postupanja prema ženama i muškarcima ne može ograničiti na zabranu diskriminacije na temelju činjenice da je osoba jednog ili drugog spola te kojom se omogućuje da se ono primjenjuje i na diskriminaciju koja proizlazi iz toga što je osoba promijenila spol⁴⁷. Vrlo mali broj država članica izravno je prenio ovu novost⁴⁸. Dvije države članice uvrstile su „seksualnu ili rodnu identifikaciju”⁴⁹ i „rodni identitet”⁵⁰ u temelje za

³¹ LV, PL, PT, SE.

³² RO

³³ Iako se ti sustavi ne spominju izričito u horizontalnim pravilima, pojašnjenje SEU-a da strukovna mirovina predstavlja (odgođenu) plaću podrazumijeva da se već postojeća pravila o jednakosti plaća i radnim uvjetima (uključujući plaću) primjenjuju i na ove sustave.

³⁴ Direktiva Vijeća 86/378/EEZ

³⁵ Članak 17.

³⁶ Članak 18.

³⁷ Članak 19.

³⁸ Članak 20.

³⁹ Članak 21.

⁴⁰ Članak 22.

⁴¹ BE, BG, CZ, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, SE, UK (postoje sumnje za Sjevernu Irsku).

⁴² DE, SI, SK, FI.

⁴³ DK

⁴⁴ RO

⁴⁵ PL, PT.

⁴⁶ HR.

⁴⁷ Predmeti C-13/94, C-117/01 i C-423/04.

⁴⁸ BE (s Bruxellesom kao iznimkom), CZ, EL, UK.

⁴⁹ SK.

diskriminaciju. „Seksualni identitet”⁵¹ već je uvršten u temelje za diskriminaciju u zakonodavstvu dviju država članica. Čini se da ovi pojmovi uključuju, ali nisu ograničeni na, promjenu spola. U jednoj državi članici pravobranitelj za ravnopravnost spolova izdao je smjernice u kojima su navedeni temelji za diskriminaciju koji se odnose na sve transrodne osobe, a ne samo one osobe koje su promijenile spol⁵². U četiri države članice, u kojima nema posebnih provedbenih mjera, nacionalni sudovi interpretirali su nacionalno zakonodavstvo koje se odnosi na jednako postupanje na način da se njime zabranjuje diskriminacija na temelju promjene spola⁵³. U druge tri države članice, u kojima također nema posebnih provedbenih mjera, izravno se oslanja na učinak sudske prakse SEU-a u domaćem zakonodavstvu⁵⁴. U nekoliko drugih država članica, u kojima se ova novost nije posebno prenijela i u kojima u nacionalnom zakonodavstvu o ravnopravnosti nema već postojeće izričite upute na zabranu diskriminacije na temelju promjene spola, postojeći nedopustivi temelji za diskriminaciju mogu biti nedovoljno iscrpni da obuhvate diskriminaciju na temelju promjene spola. Na primjer, u jednoj državi članici moguće je da je diskriminacija na temelju promjene spola obuhvaćena diskriminacijom na temelju „osobnih okolnosti”⁵⁵. Međutim, većina država članica nije iskoristila priliku pruženu Direktivom da jasno uključi prava osoba koje su u postupku promjene ili su već promijenile spol, kako ne bi bili diskriminirani u njihovim nacionalnim zakonodavstvima.

3.5. Ukupna procjena

Države članice bile su obvezne prenijeti u svoje zakonodavstvo samo novosti Direktive. Općenito, ne čini se da su one iskoristile ovu priliku kako bi cjelovitije pregledale svoje nacionalne sustave te pojednostavile i modernizirale zakonodavstvo u pogledu jednakog postupanja.

Službe Komisije trenutačno postavljaju detaljna pitanja 26 država članica o prenošenju i provedbi novosti. Pitanja o kojima se raspravlja treba riješiti kao prioritet. Izazov za sve države članice u budućnosti bit će kako prijeći s točnog prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo na osiguranje potpune primjene i provedbe prava utvrđenih Direktivom u praksi.

4. PRIMJENA ODREĐABA O JEDNAKOSTI PLAĆA U PRAKSI

Iako je načelo o jednakosti plaća sastavni dio Ugovora još od Ugovora iz Rima te se od tada razvija u zakonodavstvu EU-a i nacionalnim zakonodavstvima država članica, problemi s učinkovitim primjenom u praksi ostaju.

Člankom 4. Direktive uspostavlja se načelo jednakosti plaća pod uvjetom da je, za isti rad ili rad jednake vrijednosti, zabranjena izravna ili neizravna diskriminacija na temelju spola u svim aspektima i uvjetima plaćanja. U slučaju kada se za određivanje plaća koristi sustavom klasifikacije radnih mjesta, u Direktivi je naznačeno da se sustav mora temeljiti na istim kriterijima za muškarce i žene te da se mora izraditi na način da se isključi bilo kakav oblik diskriminacije na temelju spola.

Države članice u velikoj mjeri provode načelo jednakosti plaća zakonodavstvom o ravnopravnosti spolova i zakonima o radu. Više država članica uvrstilo je to načelo u svoje

⁵⁰ MT.

⁵¹ DE, HU.

⁵² FI.

⁵³ DK, IE, ES, FR.

⁵⁴ CY, AT. U HR, Zakonom o ravnopravnosti spolova određeno je kako se njegove odredbe neće interpretirati ili provoditi u suprotnosti sa zakonodavstvom EU-a.

⁵⁵ SI.

ustavne odredbe⁵⁶. Nekoliko država članica donijelo je zakone kojima se posebno provode načela jednakosti plaća⁵⁷, a neke države su prenijele tu odredbu kolektivnim ugovorima o radu⁵⁸.

U zakonodavstvu većine država članica izričito se zabranjuje diskriminacija u plaćama⁵⁹. Međutim, unatoč tome što se nacionalnim zakonodavnim okvirima zabranjuje diskriminacija u plaćama, primjena načela jednakosti plaća u praksi ostaje problematična. To je vidljivo iz trajne razlike u plaćama između žena i muškaraca te malog broja slučajeva diskriminacije u plaćama iznesenih pred nacionalnim sudovima u većini država članica.

Razlika u plaćama između žena i muškaraca trenutačno iznosi 16,2 % u državama članicama EU-a⁶⁰. Iako variraju procijene o tome koliki dio ukupne razlike u plaćama između žena i muškaraca proizlazi iz diskriminacije u plaćama zabranjene člankom 157. UFEU-a i člankom 4. Direktive, postoji čvrst konsenzus o tome da se značajan dio može povezati s diskriminacijskom praksom⁶¹. Iako se čini da se direktna diskriminacija povezana s istim radnim mjestom znatno smanjila, postoje veliki problemi s ocjenjivanjem rada kojeg obavljaju pretežno žene ili muškarci, posebice kada se ovo ocjenjivanje provodi u kolektivnim ugovorima.

Broj slučajeva koji se odnose na diskriminaciju u plaćama na nacionalnim sudovima je mali ili vrlo mali u većini država članica, uz mali broj iznimki⁶². U isto vrijeme, kada se pojave slučajevi koji se odnose na jednakost plaća postupci su dugotrajni⁶³. Međutim, zbog nedostatka podataka i neučinkovitog praćenja u mnogim državama članicama nisu dostupne sveobuhvatne informacije o sudskim odlukama u pogledu diskriminacije u plaćama. Iz tog razloga teško je u potpunosti procijeniti i kvantificirati diskriminaciju u plaćama između žena i muškaraca⁶⁴.

Nedostatak nacionalne sudske prakse u pogledu jednakosti plaća može ukazivati na nedostatak učinkovitoga pristupa pravosuđu za žrtve diskriminacije u plaćama na temelju spola. Učinkovitu primjenu odredaba o načelu jednakosti plaća u praksi mogu ometati tri faktora: (i) nedostatak jasnoće i pravne sigurnosti u pogledu koncepta rada jednake vrijednosti; (ii) nedostatak transparentnosti u sustavu plaća; i (iii) proceduralne prepreke. O tim trima preprekama raspravljat će se u nastavku teksta.

⁵⁶ EL, ES, IT, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI.

⁵⁷ DK, EL, CY.

⁵⁸ BE, DK.

⁵⁹ U nekoliko država članica (npr. BE, DE, PL, SE) ne postoji takva izričita zabrana, ali čini se da opća zabrana spolne diskriminacije podrazumijeva i diskriminaciju u plaćama.

⁶⁰ Mrežna baza podataka Eurostata-a za 2011., dostupna na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340>.

⁶¹ Vidi na primjer izvješće belgijskoga predsjedništva za 2010 „Razlike u plaćama između žena i muškaraca u državama članicama Europske unije: kvantitativni i kvalitativni pokazatelji”, dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16516-ad02.en10.pdf>.

⁶² npr. IE, UK. U 2011., procjenom učinka na zakonodavne mjere promoviranja jednakosti plaća u Ujedinjenoj Kraljevini procijenjeno je da je bilo 28 000 tužbi godišnje u pogledu jednakosti plaća na sudovima za radne sporove.

⁶³ To uključuje Ujedinjenu Kraljevinu. Iz godišnje statistike sudova za 2011. – 2012. vidljivo je da se slučajevi koji se odnose na jednakost plaća rješavaju najsporije od svih kategorija <http://www.justice.gov.uk/downloads/statistics/tribs-stats/ts-annual-stats-2011-12.pdf>.

⁶⁴ U nekoliko država članica nedostaje statistika o broju i vrsti slučajeva koji se odnose na jednakost plaća.

4.1. Definicija i primjena koncepta „rada jednake vrijednosti” i sustavi ocjenjivanja radnih mjesta koji se koriste u svrhu određivanja plaća

Ne postoji definicija rada jednake vrijednosti na europskoj razini ili bilo kakvi jasni kriteriji procjene za usporedbu različitih radnih mjesta. Međutim, SEU objasnio je koncept jednakosti plaća u više navrata⁶⁵. Potpuni pregled sudske prakse SEU-a nalazi se u Prilogu 2. radnom dokumentu službi. U uvodnoj izjavi 9. Direktive definirano je, u skladu sa sudskom praksom SEU-a, da bi radi procjene obavljaju li radnici isti posao ili posao jednake vrijednosti trebalo odrediti može li se smatrati da su oni u situaciji koja se može usporediti, uzimajući u obzir niz čimbenika poput prirode posla, osposobljavanja i radnih uvjeta.

U zakonodavstvu većine država članica ne objašnjava se što bi trebao biti rad jednake vrijednosti, ostavljajući to na interpretaciju nacionalnim sudovima. Dvanaest država članica⁶⁶ uvrstilo je definiciju ovog koncepta u svoje zakonodavstvo, navodeći analitički okvir ili najvažniji kriterij za usporedbu vrijednosti različitih radnih mjesta. U većini slučajeva, u zakonodavstvu se navode vještine, napor, odgovornost i radni uvjeti kao glavni čimbenici za procjenu vrijednosti rada. Uvrštavanje takve definicije u nacionalno zakonodavstvo mogla bi biti velika prednost za žrtve diskriminacije u plaćama, pomažući im pri podizanju tužbi na nacionalnim sudovima. Nekoliko država članica u kojima nema posebnih odredaba poput ovih objasnile su da taj koncept razvijaju njihovi nacionalni sudovi⁶⁷ ili se on nalazi u komentaru o zakonodavstvu⁶⁸ ili pripremnom radu za zakonodavstvo o jednakosti plaća⁶⁹.

Jedan od načina za određivanje rada jednake vrijednosti je korištenje **sustava rodno-neutralnog ocjenjivanja i klasifikacije radnih mjesta**. Međutim, Direktivom se ne obvezuju države članice na uspostavu takvih sustava i njihova dostupnost na nacionalnoj razini značajno se razlikuje. Dok je u zakonodavstvima nekih država članica izričito određeno da su sustavi ocjenjivanja i klasifikacije radnih mjesta koji se koriste za određivanje plaća rodno-neutralni⁷⁰, u ostalim državama to nije izričito navedeno u njihovim zakonskim odredbama⁷¹. U nekoliko država članica rodno-neutralno ocjenjivanje radnih mjesta zaštićeno je kolektivnim ugovorima o radu⁷². Praktični instrumenti, osmišljeni radi pružanja pomoći uspostavljanju sustava rodno-neutralnog ocjenjivanja radnih mjesta i plaća također se razlikuju ovisno o državi. Nekoliko država utvrdilo je smjernice i kontrolne popise za ocjenjivanje i klasifikaciju radnih mjesta čime se omogućuje objektivnija procjena radnih mjesta te izbjegavanje spolne pristranosti. Te posebne instrumente izdaju tijela za ravnopravnost spolova⁷³ država članica ili nacionalna tijela⁷⁴. U nekoliko država članica postoje programi osposobljavanja kako bi se poslodavcima pomoglo u provođenju rodno-neutralnih sustava klasifikacije radnih mjesta⁷⁵.

Prilog I. radnom dokumentu službi koji je priložen ovom izvješću o sustavima rodno-neutralnog ocjenjivanja i klasifikacije radnih mjesta, mogao bi pridonijeti boljoj provedbi načela jednakosti plaća u praksi.

⁶⁵ Vidi predmete 237/85, C-262/88, C-400/93, C-381/99. Vidi i uvodnu izjavu 9. Direktive.

⁶⁶ CZ, IE, FR, HR, CY, HU, PL, PT, RO, SK, SE, UK.

⁶⁷ DK, DE, EL, ES, LV, AT.

⁶⁸ AT.

⁶⁹ FI.

⁷⁰ npr. EL, FR, IT, CY, LT, AT, SI.

⁷¹ npr. BE, DE, EE, IE, HR, LV, LU, HU, PL, FI.

⁷² npr. u BE.

⁷³ npr. BE, NL, PT, SE, UK.

⁷⁴ npr. BE, EE, LU, AT.

⁷⁵ npr. BE, EE, CY, SE.

4.2. Transparentnost plaća

Većom transparentnosti nadnica može se otkriti spolna pristranost i diskriminacija u platnim strukturama poduzeća ili industrije te se zaposlenicima, poslodavcima ili socijalnim partnerima može omogućiti da poduzmu odgovarajuće mjere kako bi se osigurala provedba načela jednakosti plaća. U skladu s člankom 21. stavkom 3. i 4. Direktive, nekoliko država članica donijelo je posebne mjere za transparentnost nadnica. Mjere se mogu podijeliti na one kojima se otkriva plaća pojedinačnih zaposlenika te na one kojima se kolektivno otkrivaju informacije o plaćama za kategorije zaposlenika. Dok mjere kojima se omogućuje pojedinačno otkrivanje visine nadnica mogu pomoći u prikupljanju dokaza za pojedinačne slučajeve te imati preventivni učinak, kolektivno otkrivanje visine nadnica može biti temelj za općenitije mjere kojima će se smanjiti razlika u plaćama između žena i muškaraca.

U slučajevima navodne diskriminacije u plaćama, u nekim državama članicama poslodavac je dužan omogućiti zaposleniku informacije o plaći, što pomaže u procjeni je li došlo do diskriminacije⁷⁶. U nekim državama članicama ove informacije mogu se dobiti putem predstavnika zaposlenika, uz pristanak zaposlenika⁷⁷. Ako se otkrivanje plaće odbije, u nekim državama članicama ono se može dobiti sudskim putem⁷⁸. U uredbama u nekim državama članicama uključena je obveza naznačivanja zakonske minimalne nadnice pri oglašavanju radnih mjesta⁷⁹ ili se poslodavcu zabranjuje da spriječi zaposlenike u otkrivanju visine svoje plaće drugima kada je svrha tog otkrivanja utvrđivanje postoje li poveznice s razlikama u plaćama ili sa zaštićenim karakteristikama poput spola⁸⁰. Tijela za ravnopravnost spolova u nekoliko država članica imaju pravo zatražiti informacije o plaći⁸¹, npr. informacije o iznosu dohotka od institucije za socijalno osiguranje⁸² za zaposlenike koji rade na istim radnim mjestima. Međutim, informacije o plaći često se smatraju povjerljivima u skladu s nacionalnim zakonodavstvom u pogledu zaštite podataka i privatnosti. Stoga, poslodavci u mnogim državama članicama ne smiju objaviti takve informacije. Zaposlenicima može čak i ugovorom biti zabranjeno otkrivanje visine svoje plaće ostalim zaposlenicima. Otkrivanje informacija o plaći često je problematičnije u privatnom sektoru nego u javnom sektoru.

Što se tiče kolektivnih mjera, nekoliko država članica potiče promociju planiranja zasnovanog na ravnopravnosti obvezujući poslodavce da redovito procjenjuju postupanja u pogledu plaća i razlike u plaćama te izrađujući akcijski plan za jednakost plaća⁸³. Tu obvezu često imaju poslodavci s više zaposlenika. Kršenje te obveze može biti podložno novčanim sankcijama⁸⁴. Neke države članice zahtijevaju od poslodavaca i da izrade ankete o plaćama⁸⁵, dok druge zahtijevaju od poslodavaca da prikupe statističke podatke o zapošljavanju koji se temelje na spolu⁸⁶. U nekim državama članicama poslodavci su dužni povremeno omogućiti predstavnicima zaposlenika izvješće u pisanom obliku o situaciji u pogledu ravnopravnosti spolova u poduzeću, uključujući i podatke o plaći⁸⁷.

⁷⁶ npr. BG, EE, IE, SK, FI.

⁷⁷ npr. FI.

⁷⁸ npr. CZ, LV.

⁷⁹ npr. AT.

⁸⁰ npr. UK.

⁸¹ npr. EE, SE.

⁸² npr. AT.

⁸³ npr. BE, ES, FR, FI, SE.

⁸⁴ To je slučaj u Francuskoj.

⁸⁵ npr. FI, SE.

⁸⁶ npr. DK, EE.

⁸⁷ npr. BE, DK, FR, IT, LU, AT.

4.3. Proceduralne prepreke u slučajevima koji se odnose na jednakost plaća

Žrtve diskriminacije u plaći suočavaju se s preprekama u pristupu pravosuđu, uključujući: dugotrajne i skupe sudske postupke, vremenska ograničenja, nedostatak učinkovitih sankcija i dovoljnih naknada, ograničen pristup informacijama potrebnima za podnošenje tužbi u pogledu jednakosti plaća.

Pojedinačni zaposlenici obično imaju ograničen pristup informacijama potrebnim za podnošenje uspješne tužbe u pogledu jednakosti plaća, poput informacija o plaćama osoba koje obavljaju isti posao ili posao jednake vrijednosti. To je prepreka učinkovitoj primjeni pravila o **prebacivanju tereta dokaza**, predviđenog u članku 19. Direktive, kojim se zahtjeva da žrtva prvo utvrdi činjenice iz kojih se može pretpostaviti da je došlo do diskriminacije. Poslodavac je tek tada dužan dokazati da se nije dogodila diskriminacija. Primjena pravila o prebacivanju tereta dokaza problematična je u nekim državama članicama gdje se čini da je prag za prebacivanje⁸⁸ tereta dokaza viši od onoga propisanog Direktivom.

Troškovi pravne pomoći i sudskih postupaka često su visoki i teret su za žrtve. Također, naknade i odštete koje se mogu dobiti često su ograničene⁸⁹. Stoga, **aktivna uloga tijela za ravnopravnost spolova i sindikata** u pružanju neovisne pomoći žrtvama diskriminacije pomogla bi im u dobivanju pristupa pravosuđu i osiguravanju učinkovitosti pravnog okvira u pogledu jednakosti plaća. Također, njome bi se smanjio rizik od parnica za pojedinačne zaposlenike te bi ona bila moguće rješenje za prevladavanje značajnog nedostatka slučajeva koji se odnose na jednakost plaća. Stoga, uključivanje tijela za ravnopravnost spolova nužno je za učinkovitu primjenu načela jednakosti plaća. Međutim, zadaci i ovlasti nacionalnih tijela za ravnopravnost spolova jako se razlikuju te samo u nekim državama članicama uloga tijela za ravnopravnost uključuje predstavljanje pojedinaca u takvim tužbama⁹⁰. Pojedince mogu predstavljati i sindikati⁹¹ ili nevladine udruge.

Direktivom se zahtjeva da države članice poduzmu **preventivne mjere** povezane s kršenjima načela⁹² jednakosti plaća, ponovno ostavljajući odabir mjera državama članicama. Preventivne mjere mogle bi uključivati provođenje istraga u svrhu sprječavanja nejednakosti plaća, organiziranje osposobljavanja za dionike te aktivnosti za podizanje svijesti.

5. ZAKLJUČCI I DALJNI KORACI

Direktivom je uvedeno nekoliko važnih novosti kako bi zakonodavstvo EU-a u ovom području postalo koherentnije, kako bi se uskladilo sa sudskom praksom SEU-a te kako bi zakonodavstvo postalo učinkovitije i dostupnije stručnjacima i javnosti.

Službe Komisije još imaju pitanja za većinu država članica što se tiče pravilnog prenošenja tih novosti u nacionalno zakonodavstvo. Ta preostala pitanja razjasnit će se prioritarno, ako je potrebno, kroz postupke zbog povreda. Glavni izazov za sve države članice u budućnosti je pravilna primjena i provedba u praksi prava iz ove Direktive.

Čini se da je primjena odredaba u pogledu jednakosti plaća u državama članicama u praksi jedno od najproblematičnijih područja Direktive. To je vidljivo iz stalne razlike u plaćama

⁸⁸ npr. CY, MT, BG. RO je nedavno izmijenila svoje zakonodavstvo kako bi se uklonio taj problem.

⁸⁹ U većini slučajeva naknada je jednaka izgubljenoj zaradi koja se temelji na razlici u nadnici između tužitelja i drugog zaposlenika koji obavlja isti posao. U nekim državama članicama uključena je i pretrpljena nematerijalna šteta. Nacionalni pravni okvir u pogledu sankcija značajno se razlikuje među državama članicama.

⁹⁰ npr. BE, BG, EE, IE, IT, HU, MT, AT, SK, FI, SE, UK.

⁹¹ npr. u BE, DK, FR, SE, UK.

⁹² Članak 26. Direktive.

između žena i muškaraca, koja dobrim dijelom može biti uzrokovana diskriminacijom u plaći i malim brojem tužbi koje pojedinci podižu na nacionalnim sudovima.

Države članice trebale bi iskoristiti instrumente iz priloženog radnog dokumenta službi kako bi se povećala učinkovitost provedbe načela o jednakosti plaća te uhvatilo u koštac sa stalnim razlikama u plaćama između žena i muškaraca.

Komisija će nastaviti opsežno pratiti primjenu načela o jednakosti plaća. U skladu sa Strategijom Europa 2020., osim aktivnosti za podizanje svijesti i diseminacije najbolje prakse, Komisija će nastaviti s predlaganjem preporuka specifičnih za svaku državu članicu kojima se uklanjaju uzroci razlika u plaćama između žena i muškaraca u okviru godišnjeg ciklusa Europskog semestra.

Osim toga, Komisija u 2014. planira usvojiti nezakonodavnu inicijativu u svrhu promicanja i olakšavanja učinkovite primjene načela o jednakosti plaća u praksi te pomoći državama članicama u pronalaženju pravih pristupa kako bi se smanjila trajna razlika u plaćama između žena i muškaraca⁹³. U okviru ove inicijative stavit će se naglasak na transparentnost nadnica.

⁹³ Program rada Komisije za 2014., COM(2013) 739 završna verzija, dostupan na http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_annex_en.pdf.