



Bruksela, dnia 6.12.2013
COM(2013) 861 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przeredagowana)

{SWD(2013) 512 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przeredagowana)

1. WPROWADZENIE

Dnia 5 lipca 2006 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przeredagowana) („dyrektywa”)¹. Dyrektywa ta konsoliduje i modernizuje dorobek prawny UE w tym obszarze poprzez połączenie poprzednich dyrektyw² i wprowadzenie kilku nowych elementów. Podstawą dyrektywy jest art. 157 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”).

W niniejszym sprawozdaniu ocenia się transpozycję nowych elementów dyrektywy przez państwa członkowskie i skuteczność jej stosowania i wykonywania³. Pozostaje ono bez uszczerbku dla ewentualnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącego transpozycji dyrektywy.

Parlament Europejski konsekwentnie wzywa do wzmocnienia działań na rzecz poprawy stosowania przepisów w zakresie równości wynagrodzeń na poziomie europejskim i przyjął w tym celu rezolucje w latach 2008⁴ i 2012⁵.

W strategii Komisji na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2010-2015⁶ określa się sposoby skuteczniejszego wdrożenia zasady równości wynagrodzeń w praktyce i działania służące ograniczeniu utrzymującego się zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Komisja przeprowadziła badanie, aby ocenić możliwości wzmocnienia stosowania tej zasady, takie jak poprawa wdrażania i egzekwowania istniejących zobowiązań i środków mających na celu poprawę przejrzystości wynagrodzeń.

Niniejsze sprawozdanie zawiera sekcję poświęconą ocenie stosowania przepisów dotyczących równości wynagrodzeń w praktyce. W celu lepszej promocji i ułatwienia stosowania przepisów dotyczących równości wynagrodzeń w praktyce niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji składający się z czterech załączników: 1) sekcja dotycząca neutralnych pod względem płci systemów oceny pracy i zaszeregowania pracowników; 2) podsumowanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał”) w zakresie równości wynagrodzeń; 3) przykłady orzecznictwa krajowego w sprawie równości wynagrodzeń; i 4) opis czynników, które powodują zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć, działań Komisji na rzecz zniwelowania tego zróżnicowania i przykłady najlepszych praktyk krajowych.

¹ Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23-36.

² Dyrektywa Rady 75/117/EWG, Dz.U. L 45 z 19.2.1975, s. 19; dyrektywa Rady 76/207/EWG, Dz.U. L 39 z 14.2.1976, s. 40; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE, Dz.U. L 269 z 5.10.2001, s. 15; dyrektywa Rady 86/378/EWG, Dz.U. L 225 z 12.8.1986, s. 40; dyrektywa Rady 96/97/WE, Dz.U. L 46 z 17.2.1997, s. 20; dyrektywa Rady 97/80/WE, Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 6; dyrektywa Rady 98/52/WE, Dz.U. L 205 z 22.7.1998, s. 66.

³ Zgodnie z art. 31 dyrektywy.

⁴ P6_TA(2008)0544.

⁵ P7_TA-PROV(2012)0225.

⁶ COM(2010) 491.

2. STAN TRANSPOZYCJI I POSTĘPOWANIA W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

W wyniku przeprowadzonych przez Komisję kontroli zgodności podjęto w 26 państwach członkowskich dyskusję w sprawie zgodności prawodawstwa krajowego z nowymi elementami dyrektywy⁷. W dwóch państwach członkowskich transpozycja dyrektywy jest na tyle jasna i zgodna z przepisami, że dalsze informacje nie są wymagane⁸.

Niektóre elementy dyrektywy pochodzą z poprzednich dyrektyw, które zostały uchylone w wyniku przekształcenia. Transpozycja tych starszych elementów dyrektywy była już przedmiotem monitorowania w ramach kontroli zgodności w odniesieniu do poprzednich dyrektyw, ostatnio dyrektywy 2002/73/WE⁹. Pierwsze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu braku zgodności z dyrektywą 2002/73/WE wszczęto w 2006 r. wobec 23 państw członkowskich. Wszystkie te postępowania, z wyjątkiem jednego¹⁰, umorzono, ponieważ państwa członkowskie dostosowały swoje przepisy krajowe do prawa UE. Ta ostatnia nierozwiązana sprawa dotyczy obowiązku odpowiedniej ochrony praw pracowników powracających do pracy po urlopie macierzyńskim, adopcyjnym lub rodzicielskim. Sprawę tę przekazano do Trybunału dnia 24 stycznia 2013 r.¹¹

3. WPLYW DYREKTYWY

W związku z tym, że dyrektywa głównie konsoliduje prawo UE w zakresie równego traktowania, ponieważ łączy, modernizuje i upraszcza przepisy zawarte w poprzednich dyrektywach oraz włącza do nich orzecznictwo Trybunału, obowiązek transponowania odnosi się tylko do przepisów, które wprowadzają istotne zmiany¹². Te nowe elementy dotyczą:

- (1) definicji wynagrodzenia¹³;
- (2) wyraźnego rozszerzenia stosowania równego traktowania w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników na systemy emerytalne szczególnych kategorii pracowników, takich jak urzędnicy państwowi¹⁴;
- (3) wyraźnego rozszerzenia przepisów horyzontalnych (tj. przepisów w zakresie ochrony praw, zadośćuczynienia lub odszkodowania i ciężaru dowodu) na systemy zabezpieczenia społecznego pracowników¹⁵; oraz
- (4) wyraźnego odniesienia do dyskryminacji wynikającej ze zmiany płci¹⁶.

⁷ Zastrzeżenia te zgłoszono za pośrednictwem systemu „EU Pilot”, który służy do wymiany pism administracyjnych przed wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE.

⁸ FR, NL.

⁹ Dz.U. L 269 z 5.10.2002, s. 15.

¹⁰ NL.

¹¹ Sprawa dotyczy braku zgodności prawa Niderlandów z art. 2 ust. 7 dyrektywy 76/207/EWG zmienionej dyrektywą 2002/73/WE, który stanowi, że pracownicy powracający z urlopu macierzyńskiego, adopcyjnego lub rodzicielskiego są uprawnieni do powrotu do swojej lub równoważnej pracy na warunkach nie mniej korzystnych i do korzystania z poprawy warunków pracy, do których byliby oni uprawnieni w trakcie swojej nieobecności. W prawodawstwie Niderlandów nie ma wymaganych wyraźnych przepisów w tej kwestii, co podaje w wątpliwość stopień zapewnianej ochrony i utrudnia obywatelom poznanie przysługujących im praw i korzystanie z nich.

¹² Art. 33 akapit trzeci.

¹³ Art. 2 ust. 1 lit. e).

¹⁴ Art. 7 ust. 2.

¹⁵ Art. 17–19.

¹⁶ Motyw 3.

Zasadniczo proces wdrażania w państwach członkowskich nie koncentrował się w sposób szczególny na tych nowych elementach. Niektóre państwa członkowskie dokonały wyraźnej transpozycji dyrektywy za pomocą nowego prawodawstwa albo przez wprowadzenie istotnych zmian do istniejącego prawodawstwa¹⁷. W dwóch państwach członkowskich dyrektywę transponowano wraz z innymi dyrektywami o niedyskryminacji¹⁸. W dwóch innych państwach członkowskich uznano, że transpozycja była konieczna tylko w odniesieniu do przepisów dotyczących systemów zabezpieczenia społecznego pracowników¹⁹ i powrotu z urlopu macierzyńskiego²⁰.

Niektóre państwa członkowskie uznały, że transpozycja nie jest konieczna, ponieważ transpozycja wcześniejszych dyrektyw była wystarczająca do zapewnienia zgodności z wymogami przedmiotowej dyrektywy²¹.

3.1. Definicja wynagrodzenia

W art. 2 ust. 1 lit. e) definiuje się wynagrodzenie w taki sam sposób, jak w art. 157 ust. 2 TFUE, tj. jako „zwykłą podstawową lub minimalną płacę lub uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio od pracodawcy z racji zatrudnienia”. W większości państw członkowskich pojęcie wynagrodzenia jest zdefiniowane w prawodawstwie krajowym i odpowiada powyższej definicji²². W innych państwach członkowskich prawna definicja wynagrodzenia nie jest identyczna z definicją zawartą w dyrektywie, ale jej ogólny skutek wydaje się taki sam²³ lub sądy krajowe interpretują termin „wynagrodzenie” zgodnie z orzecznictwem Trybunału²⁴.

W niektórych państwach członkowskich wynagrodzenie nie jest wyraźnie zdefiniowane w prawodawstwie krajowym²⁵. Na przykład prawodawstwo krajowe jednego państwa członkowskiego upoważnia kobiety do równego traktowania z mężczyznami na porównywalnych stanowiskach w ramach warunków umownych (między innymi w odniesieniu do wynagrodzenia)²⁶.

3.2. Systemy emerytalne szczególnych kategorii pracowników, takich jak urzędnicy państwowi

Artykuł 7 ust. 2 częściowo obejmuje utrwalone orzecznictwo Trybunału, które wyjaśnia, że systemy emerytalne szczególnych kategorii pracowników, takich jak urzędnicy państwowi, należy traktować jako pracownicze programy emerytalne, a co za tym idzie jako wynagrodzenie w rozumieniu art. 157 ust. 2 TFUE, nawet jeśli stanowią one część powszechnego ustawowego systemu²⁷. W większości państw członkowskich powyższy przepis wdrożono za pomocą wyraźnego przepisu albo pośrednio, w przypadku gdy w

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

¹⁸ FR, PL.

¹⁹ Rumunia, w której trwają obecnie prace nad prawodawstwem w zakresie takich systemów.

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. W Estonii działalność pracodawcy uznawana jest za dyskryminacyjną, jeżeli ustala on warunki wynagrodzenia lub świadczeń mniej korzystne dla pracownika jednej płci w porównaniu z pracownikiem drugiej płci wykonującym taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości.

²⁴ NL. Zob. sprawy 80/70, 43/75, 12/81, C-262/88, C-360/90, C-200/91, C-400/93, C-281/97, C-366/99 dostępne pod adresem: <http://curia.europa.eu/>

²⁵ DE, IT, LV, AT, FI, SE, UK.

²⁶ UK.

²⁷ Sprawy C-7/93 i C-351/00.

prawodawstwie krajowym nie występuje rozróżnienie między kategoriami pracowników²⁸. W znacznej liczbie państw członkowskich transpozycja jest niepełna lub niejasna²⁹. Dwa z tych państw członkowskich wydają się stosować różny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym³⁰; w czterech państwach członkowskich prawodawstwo krajowe w zakresie systemów zabezpieczenia społecznego pracowników nie zawiera żadnych przepisów dotyczących równego traktowania³¹, a w jednym państwie członkowskim przepisy dotyczące równego traktowania w ramach systemów zabezpieczenia społecznego pracowników nie obejmują urzędników państwowych³².

3.3. Rozszerzenie przepisów horyzontalnych na systemy zabezpieczenia społecznego pracowników

Jednym z istotnych nowych elementów dyrektywy jest rozszerzenie przepisów horyzontalnych zawartych w tytule III na systemy zabezpieczenia społecznego pracowników³³. W poprzedniej dyrektywie dotyczącej systemów zabezpieczenia społecznego pracowników³⁴ nie przewidziano w sposób wyraźny takich przepisów, które obejmują ochronę praw³⁵, zadośćuczynienie lub odszkodowanie³⁶, ciężar dowodu³⁷, organy ds. równości³⁸, dialog społeczny³⁹ i dialog z organizacjami pozarządowymi⁴⁰. Konsolidacja prawa UE w zakresie równego traktowania w ramach dyrektywy stworzyła możliwość wyraźnego rozszerzenia zakresu stosowania wspomnianych przepisów horyzontalnych na systemy zabezpieczenia społecznego pracowników. W większości państw członkowskich przepisy horyzontalne zostały przetransponowane do prawodawstwa krajowego i mają zastosowanie do systemów zabezpieczenia społecznego pracowników⁴¹. W przypadku czterech państw członkowskich wydaje się, że nie dotyczy to wszystkich przepisów horyzontalnych zawartych w dyrektywie⁴². W przypadku jednego państwa członkowskiego nie jest jasne, czy organ ds. równości może działać w obszarze systemów zabezpieczenia społecznego pracowników⁴³. W innym państwie członkowskim, gdy tylko zostaną wprowadzone przepisy w zakresie pracowniczych programów emerytalnych, zastosowanie będą miały ramy prawne dotyczące niedyskryminacji obejmujące przepisy horyzontalne⁴⁴. Wydaje się, że w dwóch państwach członkowskich prawodawstwo w zakresie systemów

²⁸ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LT, LU, NL, AT, FI, UK. W prawodawstwie HU nie występuje rozróżnienie między kategoriami pracowników, na Węgrzech nie istnieją jednak specjalne systemy emerytalne dla urzędników państwowych.

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

³⁰ IT, SK.

³¹ LV, PL, PT, SE.

³² RO.

³³ Choć w przepisach horyzontalnych nie ma wyraźnej mowy o tych systemach, wyjaśnienie Trybunału, zgodnie z którym pracowniczy program emerytalny stanowi (odroczone) wynagrodzenie, oznacza że wcześniejsze przepisy horyzontalne dotyczące równości wynagrodzeń i warunków pracy (w tym wynagrodzenia) mają również zastosowanie do tych systemów.

³⁴ Dyrektywa Rady 86/378/EWG.

³⁵ Art. 17.

³⁶ Art. 18.

³⁷ Art. 19.

³⁸ Art. 20.

³⁹ Art. 21.

⁴⁰ Art. 22.

⁴¹ BE, BG, CZ, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, SE, UK (wciąż utrzymują się wątpliwości co do Irlandii Północnej).

⁴² DE, SI, SK, FI.

⁴³ DK.

⁴⁴ RO.

zabezpieczenia społecznego pracowników nie obejmuje żadnych przepisów dotyczących równego traktowania⁴⁵. W przypadku innego państwa członkowskiego, w którym nie ma obecnie systemu zabezpieczenia społecznego pracowników, nie jest jasne, czy ustawodawstwo krajowe zawierające odnośne przepisy horyzontalne miałyby zastosowanie, gdyby wprowadzono takie systemy⁴⁶.

3.4. Zmiana płci

Motyw 3 dyrektywy odnosi się do orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn nie może ograniczać się do zakazu dyskryminacji ze względu na fakt, że dana osoba jest takiej czy innej płci, i ma także zastosowanie do dyskryminacji wynikającej ze zmiany płci danej osoby⁴⁷. Zaledwie kilka państw członkowskich dokonało wyraźnej transpozycji tego nowego elementu⁴⁸. Dwa państwa członkowskie dołączyły „identyfikację seksualną lub płciową”⁴⁹ i „tożsamość płciową”⁵⁰ do przyczyn dyskryminacji przewidzianych w ich prawodawstwie krajowym. W prawodawstwie krajowym dwóch państw członkowskich przewiduje się już „tożsamość seksualną” jako jedną z przyczyn dyskryminacji⁵¹. Wydaje się, że to określenie obejmuje między innymi zmianę płci. W jednym państwie członkowskim rzecznik ds. równości wydał wytyczne, zgodnie z którymi przyczyny dyskryminacji obejmują wszystkie osoby transpłciowe, a nie tylko te, które zmieniły płeć⁵². W czterech państwach członkowskich, w których nie ma szczegółowych środków wykonawczych, sądy krajowe interpretują krajowe przepisy w zakresie równego traktowania jako zakazujące dyskryminacji ze względu na zmianę płci⁵³. W trzech innych państwach członkowskich, w których również nie ma szczegółowych środków wykonawczych, bezpośrednim punktem odniesienia jest wpływ orzecznictwa Trybunału na prawo krajowe⁵⁴. W kilku innych państwach, w których ten nowy element nie został transponowany szczególnymi przepisami i w których w prawodawstwie krajowym dotyczącym równości nie istnieje wyraźne odniesienie do zakazu dyskryminacji ze względu na zmianę płci, istniejący zakaz dyskryminacji może być celowo niewyczerpujący, aby obejmować dyskryminację ze względu na zmianę płci. Na przykład w jednym państwie członkowskim dyskryminacja ze względu na zmianę płci może być rodzajem dyskryminacji ze względu na „okoliczności osobiste”⁵⁵. Większość państw członkowskich nie skorzystała jednak z przewidzianej w dyrektywie możliwości wyraźnego włączenia do prawodawstwa krajowego prawa do niedyskryminacji osób, które są w trakcie zmiany płci lub które zmieniły płeć.

3.5. Ocena ogólna

Państwa członkowskie były zobowiązane do transpozycji tylko nowych elementów dyrektywy. Wydaje się, że zasadniczo nie skorzystały one z tej możliwości dokonania bardziej kompleksowego przeglądu swoich systemów krajowych w celu uproszczenia i zmodernizowania krajowego prawodawstwa w zakresie równego traktowania.

⁴⁵ PL, PT.

⁴⁶ HR.

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

⁴⁸ BE (przy czym wydaje się, że region Brukseli jest wyjątkiem), CZ, EL, UK.

⁴⁹ SK.

⁵⁰ MT.

⁵¹ DE, HU.

⁵² FI.

⁵³ DK, IE, ES, FR.

⁵⁴ CY, AT. W Chorwacji ustawa o równouprawnieniu płci stanowi, że jej przepisów nie należy interpretować ani wykonywać sprzecznie z prawem UE.

⁵⁵ SI.

Służby Komisji kierują obecnie do 26 państw członkowskich szczegółowe pytania na temat ich postępów w transpozycji i wdrażaniu. Rozwiązanie omawianych kwestii powinno mieć priorytetowe znaczenie. Przyszłym wyzwaniem dla wszystkich państw członkowskich będzie przejście od poprawnej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego do zapewnienia pełnego stosowania i wykonywania praw ustanowionych w dyrektywie w praktyce.

4. STOSOWANIE PRZEPISÓW W ZAKRESIE RÓWNOŚCI WYNAGRODZEŃ W PRAKTYCE

Chociaż zasada równości wynagrodzeń jest integralną częścią traktatów od czasu traktatu rzymskiego i od tego czasu była dalej rozwijana w prawie unijnym i przepisach krajowych państw członkowskich, w dalszym ciągu występują problemy związane z jej skutecznym stosowaniem w praktyce.

Zgodnie z art. 4 dyrektywy, w którym ustanawia się zasadę równości wynagrodzeń, bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć w odniesieniu do wszelkich aspektów i warunków wynagrodzenia za taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości jest zakazana. Dyrektywa stanowi, że w przypadku gdy ustalanie wynagrodzenia odbywa się w oparciu o system zaszerogowania pracowników, za jego podstawę przyjmuje się te same kryteria w odniesieniu do kobiet i mężczyzn oraz sporządza się go w taki sposób, aby wykluczyć jakąkolwiek dyskryminację ze względu na płeć.

Państwa członkowskie wdrażają zasadę równości wynagrodzeń w dużej mierze za pośrednictwem prawodawstwa dotyczącego równości i kodeksów pracy. Szereg państw włączyło tę zasadę do przepisów konstytucyjnych⁵⁶. Kilka z nich uchwaliło przepisy wprowadzające w życie zasadę równości wynagrodzeń⁵⁷, a niektóre transponowały przepis za pośrednictwem układów zbiorowych pracy⁵⁸.

W prawodawstwie większości państw członkowskich wyraźnie zakazuje się dyskryminacji płacowej⁵⁹. Pomimo krajowych ram prawnych zakazujących dyskryminacji płacowej stosowanie zasady równości wynagrodzeń w praktyce w dalszym ciągu nastrocza jednak trudności. Znajduje to swój wyraz w utrzymującym się zróżnicowaniu wynagrodzenia ze względu na płeć i niewielkiej liczbie spraw dotyczących dyskryminacji płacowej wnoszonych do sądów krajowych w większości państw członkowskich.

Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w państwach członkowskich UE utrzymuje się obecnie średnio na poziomie 16,2 %⁶⁰. Mimo różnic w szacunkach dotyczących tego, w jakim stopniu zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wynika z dyskryminacji płacowej zakazanej na mocy art. 157 TFUE i art. 4 dyrektywy, wydaje się, że panuje zgoda co do tego, że w dużej mierze wynika ono z praktyk dyskryminacyjnych⁶¹. Chociaż wydaje się, że poziom bezpośredniej dyskryminacji w odniesieniu do dokładnie takiej samej pracy znacznie się obniżył, istnieją poważne problemy z oceną pracy

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

⁵⁷ DK, EL, CY.

⁵⁸ BE, DK.

⁵⁹ W niektórych państwach członkowskich (np. BE, DE, PL, SE) nie ma takiego wyraźnego zakazu, ale wydaje się, że ogólny zakaz dyskryminacji ze względu na płeć obejmuje także dyskryminację płacową.

⁶⁰ Internetowa baza danych Eurostat 2011, dostępna pod adresem:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340>

⁶¹ Zob. np. sprawozdanie prezydencji belgijskiej z 2010 r. pt. „The gender pay gap in the Member States of the European Union: quantitative and qualitative indicators” (Wynikające z płci różnice w wynagrodzeniu w państwach członkowskich Unii Europejskiej: wskaźniki ilościowe i jakościowe), dostępne pod adresem: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st16/st16516-ad02.pl10.pdf>

wykonywanej głównie przez kobiety lub mężczyzn, zwłaszcza jeśli ocena taka odbywa się w ramach układów zbiorowych pracy.

W większości państw członkowskich, z zaledwie kilkoma wyjątkami⁶², liczba spraw dotyczących dyskryminacji płacowej wnoszonych do sądów krajowych jest niewielka lub znikoma. Jednocześnie postępowanie w sprawach dotyczących równości wynagrodzeń, jeżeli już zostaną wniesione, jest długotrwałe⁶³. Z powodu braku danych i nieskutecznego monitorowania w wielu państwach członkowskich nie są jednak dostępne pełne informacje na temat orzeczeń wydawanych przez sądy i trybunały w sprawie dyskryminacji płacowej. Utrudnia to dokonanie pełnej oceny i ilościowego określenia przypadków dyskryminacji płacowej między kobietami i mężczyznami⁶⁴.

Brak krajowego orzecznictwa w zakresie równości wynagrodzeń może wskazywać na brak skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar dyskryminacji płacowej ze względu na płeć. Skuteczne stosowanie przepisów dotyczących równości wynagrodzeń w praktyce mogą utrudniać trzy czynniki: (i) brak jasności i pewności prawa w odniesieniu do pojęcia pracy o jednakowej wartości; (ii) brak przejrzystości w systemach wynagrodzeń; oraz (iii) przeszkody proceduralne. Wymienione powyżej trzy przeszkody omówiono poniżej.

4.1. Definicja i stosowanie pojęcia „praca o jednakowej wartości” i systemów oceny pracy wykorzystywanych przy ustalaniu wynagrodzenia

Na poziomie UE nie istnieje wspólna definicja pracy o jednakowej wartości, brak jest też przejrzystych kryteriów oceny służących do porównywania różnego rodzaju pracy. Trybunał wielokrotnie wyjaśniał jednak pojęcie pracy o jednakowej wartości⁶⁵. Pełen przegląd orzecznictwa Trybunału znajduje się w załączniku 2 do dokumentu roboczego służb Komisji. Motyw 9 dyrektywy stanowi, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, aby ocenić, czy pracownicy wykonują taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości, powinno się stwierdzić, uwzględniając szereg czynników, w tym charakter pracy i szkolenia oraz warunki pracy, czy pracowników tych można uznać za znajdujących się w porównywalnej sytuacji.

W prawodawstwie większości państw członkowskich nie wyjaśnia się, co należy rozumieć pod pojęciem pracy o jednakowej wartości, i pozostawia tę kwestię interpretacji sądów krajowych. Dwanaście państw członkowskich⁶⁶ wprowadziło definicję tego pojęcia do swojego prawodawstwa, wskazując ramy analityczne lub najważniejsze kryteria służące do porównania wartości różnego rodzaju pracy. W większości tych przypadków w przepisach jako główne czynniki oceny wartości pracy wymienia się umiejętności, nakład pracy, zakres odpowiedzialności i warunki pracy. Włączenie takiej definicji do przepisów krajowych mogłoby mieć kluczowe znaczenie dla ofiar dyskryminacji płacowej, ponieważ ułatwiłoby im wnoszenie roszczeń do sądów krajowych. Kilka państw członkowskich, które nie posiadają takich przepisów szczegółowych, wyjaśniło, że pojęcie to zostało wypracowane przez ich sądy krajowe⁶⁷ lub że jest ono zawarte w komentarzach⁶⁸ lub projektach aktów prawnych dotyczących równości wynagrodzeń⁶⁹.

⁶² Np. IE, UK. Zgodnie z przeprowadzoną przez UK w 2011 r. oceną skutków dotyczącą środków legislacyjnych służących promowaniu równości wynagrodzeń w sądach pracy rozpatrywanych było rocznie 28 000 roszczeń dotyczących równości wynagrodzeń.

⁶³ W tym w Zjednoczonym Królestwie. Z rocznych statystyk sądowych z lat 2011–2012 wynika, że sprawy dotyczące równości wynagrodzeń były prowadzone najwolniej ze wszystkich kategorii spraw. Zob. <http://www.justice.gov.uk/downloads/statistics/tribs-stats/ts-annual-stats-2011-12.pdf>

⁶⁴ W kilku państwach członkowskich brakuje danych statystycznych na temat liczby i rodzajów spraw dotyczących dyskryminacji płacowej.

⁶⁵ Zob. sprawy 237/85, C-262/88, C-400/93, C-381/99. Zob. także motyw 9 dyrektywy.

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

⁶⁷ DK, DE, EL, ES, LV, AT.

Jednym ze sposobów określania pracy o jednakowej wartości jest korzystanie z **neutralnych pod względem płci systemów oceny pracy i zaszeregowania pracowników**. W dyrektywie nie nakłada się jednak na państwa członkowskie obowiązku wprowadzania takich systemów, a ich dostępność na poziomie krajowym jest bardzo zróżnicowana. Chociaż w prawodawstwie niektórych państw członkowskich wyraźnie zapewnia się neutralność pod względem płci systemów oceny pracy i zaszeregowania pracowników⁷⁰, inne państwa członkowskie nie określiły tego wyraźnie w swoich przepisach prawnych⁷¹. W kilku państwach członkowskich neutralną pod względem płci ocenę pracy zabezpieczają układy zbiorowe pracy⁷². Instrumenty praktyczne mające na celu wsparcie w tworzeniu neutralnych pod względem płci systemów wynagrodzeń i oceny pracy różnią się także w zależności od państwa członkowskiego. Kilka z nich opracowało wytyczne i listy kontrolne na potrzeby oceny pracy i szeregowania pracowników pozwalające na obiektywniejszą ocenę pracy i uniknięcie nierównego traktowania ze względu na płeć. Takie specjalne narzędzia są najczęściej opracowywane przez organy ds. równości płci⁷³ lub organy krajowe państw członkowskich⁷⁴. Szereg państw członkowskich prowadzi programy szkoleniowe mające pomóc pracodawcom we wdrażaniu neutralnych pod względem płci systemów zaszeregowania pracowników⁷⁵.

Załącznik 1 do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu dotyczący neutralnych pod względem płci systemów oceny pracy i zaszeregowania pracowników mógłby przyczynić się do lepszego wdrożenia zasady równości wynagrodzeń w praktyce.

4.2. Przejrzystość wynagrodzeń

Większa przejrzystość płac może ujawnić nierówne traktowanie i dyskryminację ze względu na płeć w strukturze wynagrodzeń przedsiębiorstwa lub sektora i umożliwić pracownikom, pracodawcom lub partnerom społecznym podjęcie odpowiednich działań mających na celu zapewnienie wdrożenia zasady równości wynagrodzeń. Zgodnie z art. 21 ust. 3 i 4 dyrektywy szereg państw członkowskich wprowadziło szczegółowe środki służące przejrzystości płac. Można je podzielić na środki zapewniające ujawnianie wynagrodzenia poszczególnych pracowników i środki zapewniające zbiorowe ujawnianie informacji na temat wynagrodzenia danych kategorii pracowników. Podczas gdy środki zapewniające ujawnianie płac poszczególnych pracowników mogą pomóc w indywidualnych przypadkach i mieć efekt prewencyjny, zbiorowe ujawnianie informacji na temat płac może stanowić podstawę bardziej ogólnych środków służących obniżeniu poziomu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć.

W sprawach o dyskryminację płacową w niektórych państwach członkowskich pracodawca jest zobowiązany do przekazania pracownikowi informacji na temat wynagrodzeń, co pozwala ustalić istnienie ewentualnej dyskryminacji⁷⁶. W niektórych państwach członkowskich informację taką może uzyskać przedstawiciel pracownika za jego zgodą⁷⁷. W przypadku odmowy ujawnienia takich informacji w niektórych państwach członkowskich dostęp do nich można uzyskać na drodze sądowej⁷⁸. W przepisach niektórych państw

⁶⁸ AT.

⁶⁹ FI.

⁷⁰ Np. EL, FR, IT, CY, LT, AT, SI.

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

⁷² Np. w BE.

⁷³ Np. BE, NL, PT, SE, UK.

⁷⁴ Np. BE, EE, LU, AT.

⁷⁵ Np. BE, EE, CY, SE.

⁷⁶ Np. BG, EE, IE, SK, FI.

⁷⁷ Np. FI.

⁷⁸ Np. CZ, LV.

członkowskich przewiduje się obowiązek wskazania ustawowej płacy minimalnej w ogłoszeniu o pracę⁷⁹ lub uznaje się nakładany przez pracodawcę zakaz ujawniania swojego wynagrodzenia współpracownikom za niezgodny z prawem, jeżeli celem takiego ujawnienia jest ustalenie ewentualnej zależności między różnicami w wynagrodzeniu a cechą objętą ochroną, jaką jest płeć⁸⁰. Organy ds. równości szeregu państw członkowskich są uprawnione do żądania informacji na temat wynagrodzenia⁸¹, na przykład informacji od instytucji zabezpieczenia społecznego na temat danych dotyczących zarobków pracowników na porównywalnych stanowiskach⁸². Informacje na temat wynagrodzenia są jednak często uważane za informacje poufne na mocy krajowych przepisów dotyczących ochrony danych i prywatności. W związku z tym w wielu państwach członkowskich pracodawcy nie mogą ujawniać takich informacji. Pracownicy mogą być nawet objęci zakazem informowania innych pracowników o swoim wynagrodzeniu zapisanym w umowie. Ujawnianie informacji na temat wynagrodzenia jest zwykle bardziej problematyczne w sektorze prywatnym niż publicznym.

Jeżeli chodzi o środki zbiorowe, szereg państw członkowskich wspiera promowanie planowania działań na rzecz równości, nakładając na pracodawców obowiązek regularnej oceny praktyk dotyczących wynagrodzeń i różnic w wynagrodzeniach oraz opracowując plan działania na rzecz równości wynagrodzeń⁸³. Obowiązek ten jest zazwyczaj nakładany na większych pracodawców. Naruszenie tego obowiązku może skutkować karami pieniężnymi⁸⁴. Niektóre państwa członkowskie wymagają również od pracodawców prowadzenia przeglądu wynagrodzeń⁸⁵, natomiast inne wymagają od pracodawców gromadzenia danych statystycznych dotyczących zatrudnienia ze zróżnicowaniem na płeć⁸⁶. W niektórych państwach członkowskich pracodawcy są zobligowani do okresowego przekazywania przedstawicielom pracowników pisemnego sprawozdania na temat sytuacji w zakresie równouprawnienia płci w przedsiębiorstwie, z uwzględnieniem szczegółowych informacji na temat wynagrodzeń⁸⁷.

4.3. Przeszkody proceduralne w sprawach dotyczących równości wynagrodzeń

Ofiary dyskryminacji płacowej napotykają pewne przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, takie jak: długotrwałe i kosztowne postępowania sądowe, ograniczenia czasowe, brak skutecznych sankcji i wystarczającej rekompensaty oraz ograniczony dostęp do informacji niezbędnych do wniesienia roszczenia w sprawie równości wynagrodzeń.

Poszczególni pracownicy mają na ogół ograniczony dostęp do informacji niezbędnych do skutecznego dochodzenia roszczeń związanych z równością wynagrodzeń, takich jak informacje na temat wynagrodzeń osób, które wykonują taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości. Jest to przeszkoda w skutecznym stosowaniu zasady **przeniesienia ciężaru dowodu**, o której mowa w art. 19 dyrektywy, w którym nakłada się na ofiarę obowiązek uprawdopodobnienia najpierw okoliczności pozwalających domniemywać istnienie dyskryminacji. Dopiero wówczas pracodawca ma obowiązek udowodnienia, że nie doszło do żadnej dyskryminacji. Stosowanie zasady przeniesienia ciężaru dowodu stanowi

⁷⁹ Np. AT.

⁸⁰ Np. UK.

⁸¹ Np. EE, SE.

⁸² Np. AT.

⁸³ Np. BE, ES, FR, FI, SE.

⁸⁴ Przypadek ten dotyczy Francji.

⁸⁵ Np. FI, SE.

⁸⁶ Np. DK, EE.

⁸⁷ Np. BE, DK, FR, IT, LU, AT.

nadal problem w niektórych państwach członkowskich, w których odnośny próg wydaje się wyższy niż ustalono w dyrektywie⁸⁸.

Koszty pomocy prawnej i postępowań sądowych są zazwyczaj wysokie i stanowią obciążenie dla ofiary. Wysokość rekompensaty i odszkodowania, jakie można uzyskać, jest także często ograniczona⁸⁹. W związku z tym **czynny udział organów ds. równości i związków zawodowych** w udzielaniu niezależnego wsparcia ofiarom dyskryminacji mógłby pomóc im w uzyskaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zapewnić skuteczność ram prawnych w zakresie równości wynagrodzeń. Mógłby on także zmniejszyć ryzyko sporu w przypadku indywidualnych pracowników i stanowić możliwe rozwiązanie kwestii wyraźnego niedoboru spraw dotyczących równości wynagrodzeń. Dlatego też zaangażowanie organów ds. równości płci ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego stosowania zasady równości wynagrodzeń. Zadania i uprawnienia krajowych organów ds. równości płci są jednak bardzo różne i tylko w niektórych państwach członkowskich do zadań organów ds. równości należy reprezentowanie osób fizycznych w tego rodzaju sporach⁹⁰. Osoby fizyczne mogą być reprezentowane także przez związki zawodowe⁹¹ i organizacje pozarządowe.

W dyrektywie nakłada się na państwa członkowskie obowiązek podejmowania **środków zapobiegawczych** w odniesieniu do naruszeń zasady równości wynagrodzeń⁹², przy czym wybór środków pozostaje również w ich gestii. Środki zapobiegawcze mogłyby obejmować prowadzenie dochodzeń mających na celu zapobieganie nierównemu wynagradzaniu, organizowanie szkoleń dla zainteresowanych stron i działania podnoszące świadomość.

5. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

W dyrektywie wprowadzono kilka istotnych nowych elementów, których celem jest zwiększenie spójności prawodawstwa UE w tym zakresie, dostosowanie go do orzecznictwa Trybunału i wreszcie zwiększenie skuteczności prawa i jego przystępności dla praktyków i ogółu społeczeństwa.

Jeżeli chodzi o poprawną transpozycję tych nowych elementów do prawa krajowego, służby Komisji w dalszym ciągu mają pytania do większości państw członkowskich. Wyjaśnienie tych pozostałych kwestii, w razie potrzeby w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, będzie traktowane priorytetowo. Głównym wyzwaniem dla wszystkich państw członkowskich na przyszłość jest poprawne stosowanie i wykonywanie w praktyce praw określonych w przedmiotowej dyrektywie.

Wydaje się, że praktyczne stosowanie przepisów w zakresie równości wynagrodzeń w państwach członkowskich jest jednym z najbardziej problematycznych obszarów dyrektywy. Ilustruje to utrzymujące się zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć, które w znacznej części może być spowodowane dyskryminacją płacową i niewnoszeniem spraw do sądów krajowych przez osoby fizyczne.

Państwa członkowskie powinny korzystać z narzędzi przewidzianych w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji, aby zwiększyć skuteczność stosowania zasady

⁸⁸ Np. CY, MT, BG. Rumunia wprowadziła ostatnio zmiany do swojego prawodawstwa w celu wyeliminowania tego problemu.

⁸⁹ W większości przypadków rekompensata jest równa utraconym zarobkom ustalonym na podstawie różnicy płac między powodem a osobą na porównywalnym stanowisku. W niektórych państwach członkowskich uwzględnia się także poniesione szkody niematerialne. Krajowe ramy prawne dotyczące sankcji znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich.

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

⁹¹ Np. w BE, DK, FR, SE, UK.

⁹² Art. 26 dyrektywy.

równości wynagrodzeń i zniwelować utrzymujące się zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć.

Komisja będzie nadal kompleksowo monitorowała stosowania zasady równości wynagrodzeń. Zgodnie ze strategią „Europa 2020”, oprócz działań podnoszących świadomość i upowszechniania najlepszych praktyk, Komisja nadal będzie przedstawiała zalecenia dla poszczególnych państw dotyczące przyczyn zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć podczas corocznego cyklu europejskiego semestru.

Na 2014 r. Komisja planuje ponadto przyjęcie inicjatywy nieustawodawczej, która ma promować i ułatwiać stosowanie zasady równości wynagrodzeń w praktyce i wspierać państwa członkowskie w znajdowaniu odpowiedniego podejścia do zmniejszenia utrzymującego się zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć⁹³. Centralnym celem tej inicjatywy będzie prawdopodobnie przejrzystość płac.

⁹³ Program prac Komisji na 2014 r. COM(2013) 739 final, dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_annex_pl.pdf