



Bruxelles, den 6.12.2013
COM(2013) 861 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Beretning om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning)

{SWD(2013) 512 final}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Beretning om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning)

1. INDLEDNING

Den 5. juli 2006 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) (herefter "direktivet")¹. Dette direktiv er en konsolidering og modernisering af EU's regelværk på området, idet det samler tidligere direktiver² i ét og rummer en række nye elementer. Det er baseret på artikel 157, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

I denne beretning vurderes medlemsstaternes gennemførelse af direktivets nye elementer, hvor effektiv anvendelsen og håndhævelsen er³. Dette berører ikke eventuelle overtrædelsesprocedurer vedrørende gennemførelsen af direktivet i national ret.

Europa-Parlamentet har konsekvent opfordret til en øget indsats for at styrke anvendelsen af ligelønsbestemmelserne på EU-plan og vedtaget beslutninger herom i 2008⁴ og 2012⁵.

I Kommissionens "Strategi for ligestilling mellem kvinder og mænd 2010-2015"⁶ var der forslag til, hvordan man kan udmønte princippet om ligeløn mere effektivt i praksis, og hvordan man kan indskrænke den vedvarende kønsbestemte lønforskel. Kommissionen igangsatte en undersøgelse for at få vurderet mulighederne for at styrke anvendelsen af dette princip, f.eks. ved at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af eksisterende forpligtelser og foranstaltninger med sigte på at skabe åbenhed om løn.

Denne beretning indeholder et afsnit med en vurdering af, hvordan ligelønsbestemmelserne anvendes i praksis. For bedre at fremme og befordre anvendelsen af ligelønsbestemmelserne i praksis ledsages denne beretning af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som består af fire bilag: 1) et afsnit om kønsneutral jobevaluerings- og jobklassifikationssystemer, 2) et sammendrag af EU-Domstolens retspraksis inden for ligeløn, 3) eksempler på national retspraksis inden for ligeløn og 4) en beskrivelse af de faktorer, der forårsager lønforskelle, Kommissionens indsats for at afhjælpe den og nationale eksempler på bedste praksis.

2. STATUS PÅ GENNEMFØRELSE OG TRAKTATBRUDSSAGER

Som resultat af Kommissionens overensstemmelseskontroller blev der stillet spørgsmål i 26 medlemsstater om den nationale lovgivnings overensstemmelse med direktivets nye

¹ EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23-36.

² Rådets direktiv 75/117/EØF, EFT L 45 af 19.2.1975, s. 19, Rådets direktiv 76/207/EØF, EFT L 39 af 14.2.1976, s. 40, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/73/EF, EFT L 269 af 5.10.2001, s. 15, Rådets direktiv 86/378/EØF, EFT L 225 af 12.8.1986, s. 40, Rådets direktiv 96/97/EF, EFT L 46 af 17.2.1997, s. 20, Rådets direktiv 97/80/EF, EFT L 14 af 20.1.1998, s. 6 og Rådets direktiv 98/52/EF, EFT L 205 af 22.7.1998, s. 66.

³ I overensstemmelse med direktivets artikel 31.

⁴ P6_TA(2008)0544.

⁵ P7_TA(2012)0225.

⁶ KOM(2010) 491.

elementer⁷. I to medlemsstater er gennemførelsen tilstrækkelig klar og overensstemmende til, at der ikke kræves yderligere oplysninger⁸.

Nogle af direktivets elementer kommer fra tidligere direktiver, som er blevet ophævet i kraft af omarbejdningen. Gennemførelsen af disse ældre elementer i direktivet blev allerede overvåget som led i overensstemmelseskontrollerne af de tidligere direktiver, senest direktiv 2002/73/EF⁹. Oprindeligt blev der i 2006 indledt traktatbrudssager på grundlag af manglende overensstemmelse med direktiv 2002/73/EF mod 23 medlemsstater. Alle disse procedurer er på nær én¹⁰ afsluttet, eftersom medlemsstaterne har bragt deres nationale love i overensstemmelse med EU-retten. Den sidste sag omhandler pligten til at sikre tilstrækkelig beskyttelse af arbejdstagerrettigheder vedrørende barsel, adoption eller forældreorlov, når medarbejderen vender tilbage til arbejdspladsen. Den blev henvist til EU-Domstolen den 24. januar 2013¹¹.

3. DIREKTIVETS VIRKNINGER

Da direktivet primært konsoliderer EU-retten om ligebehandling, ved at det samler, moderniserer og forenkler bestemmelserne i de tidligere direktiver og indarbejder EU-Domstolens retspraksis, gælder pligten til at gennemføre det i national ret kun de bestemmelser, som indebærer væsentlige ændringer¹². Disse nye elementer er:

- 1) definitionen af løn¹³
- 2) den udtrykkelige udvidelse af anvendelsen af ligebehandling i erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger til også at gælde pensionsordninger for særlige grupper af arbejdstagere, f.eks. tjenestemænd¹⁴
- 3) den udtrykkelige udvidelse af de horisontale bestemmelser (dvs. om klageadgang, erstatning eller godtgørelse og bevisbyrde) til også at gælde erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger¹⁵
- 4) den udtrykkelige henvisning til den forskelsbehandling, der udspringer af en persons kønsskifte¹⁶.

Medlemsstaterne fokuserede generelt ikke specifikt på disse nye elementer. Nogle medlemsstater har udtrykkeligt gennemført direktivet enten ved ny lovgivning eller i form af væsentlige ændringer i eksisterende lovgivning¹⁷. I to medlemsstater blev direktivet

⁷ Disse bekymringer kom til udtryk gennem Kommissionens EU-pilotsystem, som er en måde at udveksle administrative breve på forud for enhver traktatbrudssag i henhold til artikel 258 i TEUF.

⁸ NL og FR.

⁹ EFT L 269 af 5.10.2002, s. 15.

¹⁰ NL.

¹¹ Sagen vedrører nederlandsk lovgivnings manglende overholdelse af artikel 2, stk. 7, i direktiv 76/207/EØF som ændret ved direktiv 2002/73/EF om, at medarbejdere, der kommer tilbage efter barsel, adoption eller forældreorlov, har ret til at vende tilbage til deres job eller en tilsvarende stilling og nyde godt af enhver forbedring i arbejdsvilkårene, som de ville have fået, hvis de ikke havde været væk. Nederlandsk lovgivning mangler den fornødne udtrykkelige bestemmelse om dette forhold, hvilket sår tvivl om graden af beskyttelse, og gør det vanskeligt for borgerne at kende og håndhæve deres rettigheder.

¹² Artikel 33, stk. 3.

¹³ Artikel 2, stk. 1, litra e).

¹⁴ Artikel 7, stk. 2.

¹⁵ Artikel 17-19.

¹⁶ Betragtning 3.

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

gennemført sammen med andre ikkediskriminationsdirektiver¹⁸. I to andre medlemsstater ansås gennemførelsen kun for at være nødvendig i forbindelse med erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger¹⁹ og tilbagevenden fra barselsorlov²⁰.

Visse medlemsstater fandt ikke gennemførelsen nødvendig, fordi gennemførelsen af tidligere direktiver var tilstrækkelig til at overholde kravene i det nuværende direktiv²¹.

3.1. Definition af løn

I artikel 2, stk. 1, litra e), i direktivet defineres løn ligesom i artikel 157, stk. 2, i TEUF: "*den almindelige grund- eller minimumsløn og alle andre ydelser, som arbejdstageren som følge af arbejdsforholdet modtager direkte eller indirekte fra arbejdsgiveren i penge eller naturalier*". I de fleste medlemsstater er begrebet løn defineret i national lovgivning og svarer til denne definition²². I andre lande er lovens definition af løn ikke identisk med direktivets, men den samlede virkning forekommer at være den samme²³, eller også fortolker de nationale domstole udtrykket "løn" i overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis²⁴.

I nogle medlemsstater er løn ikke udtrykkeligt defineret i national lovgivning²⁵. F.eks. giver en af medlemsstaterne i sin nationale lovgivning kvinder ret til samme kontraktvilkår (herunder, men ikke begrænset til løn) som mandlige arbejdstagere med tilsvarende opgaver²⁶.

3.2. Pensionsordninger for særlige grupper af arbejdstagere såsom tjenestemænd

I artikel 7, stk. 2, er der indarbejdet nogle veletablerede tilfælde fra EU-Domstolens retspraksis, som klarlægger, at pensionsordninger for særlige grupper af arbejdstagere, såsom tjenestemænd skal anses for at være erhvervstilknyttede pensionsordninger og dermed løn efter artikel 157, stk. 2, i TEUF, selv om de udgør en del af en generel lovbestemt ordning²⁷. I størstedelen af medlemsstaterne er denne bestemmelse blev indført enten ved udtrykkelig bestemmelse eller implicit, hvor national lovgivning ikke skelner mellem arbejdstagerkategorier²⁸. I en betydelig række medlemsstater er gennemførelsen i national ret enten uklar eller slet ikke sket²⁹. Heraf synes to medlemsstater at have forskellig pensionsalder for mænd og kvinder i både den private og den offentlige sektor³⁰, fire medlemsstaters nationale lovgivning om erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger indeholder ingen bestemmelser om ligebehandling³¹, og en enkelt medlemsstats bestemmelser om ligebehandling i erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger gælder ikke for tjenestemænd³².

¹⁸ FR og PL.

¹⁹ RO, hvor lovgivningen om disse ordninger ikke er vedtaget.

²⁰ BG.

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

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

²³ EE og PL. I EE anses en arbejdsgivers aktiviteter for diskriminerende, hvis der fastlægges betingelser for aflønning, som er mindre gunstige for en ansat af det ene køn end for en ansat af det modsatte køn, som udfører det samme arbejde eller arbejder af samme værdi.

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

²⁵ DE, IT, LV, AT, FI, SE og UK.

²⁶ UK.

²⁷ Sag C-7/93 og C-351/00.

²⁸ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LT, LU, NL, AT, FI og UK. I HU skelnes der ikke i lovgivningen mellem kategorier af arbejdstagere, men der er ingen specifikke pensionsordninger for tjenestemænd.

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

³⁰ IT og SK.

³¹ LV, PL, PT og SE.

³² RO.

3.3. Udvidelse af horisontale bestemmelser til at omfatte erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger

Et af direktivets betydelige nye elementer er udvidelsen af de horisontale bestemmelser i kapitel 3 til også at omfatte erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger³³. Det tidligere direktiv om erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger³⁴ indeholdt ikke udtrykkeligt disse bestemmelser, som omfatter klageadgang³⁵, erstatning eller godtgørelse³⁶, bevisbyrde³⁷, ligebehandlingsorganer³⁸, social dialog³⁹ og dialog med ikke-statslige organisationer⁴⁰. Konsolideringen af EU-retten om ligebehandling i direktivet var en lejlighed til udtrykkeligt at udvide anvendelsen af disse horisontale bestemmelser til også at omfatte erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger. I størstedelen af medlemsstaterne er de horisontale bestemmelser omsat i national ret og gælder for erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger⁴¹. I fire medlemsstater forekommer dette ikke at være tilfældet for alle direktivets horisontale bestemmelser⁴². I en enkelt medlemsstat er det uklart, om ligestillingsorganet har beføjelser på området for erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger⁴³. I en anden medlemsstat vil regelkomplekset for ikkediskrimination, som indeholder de horisontale bestemmelser, finde anvendelse, når loven om erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger er indført⁴⁴. I to medlemsstater forekommer lovgivningen om erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger ikke at indeholde bestemmelser om ligebehandling⁴⁵. I en anden medlemsstat, hvor der i øjeblikket ikke er nogen erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, er det uklart, om den nationale lovgivning med de horisontale bestemmelser ville finde anvendelse, hvis der skulle blive indført sådanne ordninger⁴⁶.

3.4. Kønskifte

Betragtning 3 i direktivet henviser til EU-Domstolens retspraksis, ifølge hvilken princippet om ligebehandling for mænd og kvinder ikke kan indskrænkes til at omfatte forbud mod den forskelsbehandling, der følger af, at den pågældende tilhører det ene eller det andet køn, men også finder anvendelse på den forskelsbehandling, der følger af den pågældendes kønskifte⁴⁷. Meget få medlemsstater har udtrykkeligt gennemført dette nye element⁴⁸. To medlemsstater har indarbejdet "seksuel eller kønslig identifikation"⁴⁹ og "kønsidentitet"⁵⁰ i deres diskriminationsgrundlag. To medlemsstaters nationale lovgivning rummer allerede

³³ Selv om disse ordninger ikke blev udtrykkeligt nævnt i de horisontale regler, betyder EU-Domstolens klarlæggelse af, at en erhvervstilknyttet pension udgør (udsat) løn, at de eksisterende horisontale regler om ligeløn og arbejdsvilkår (herunder løn) også gælder for disse ordninger.

³⁴ Rådets direktiv 86/378/EØF.

³⁵ Artikel 17.

³⁶ Artikel 18.

³⁷ Artikel 19.

³⁸ Artikel 20.

³⁹ Artikel 21.

⁴⁰ Artikel 22.

⁴¹ BE, BG, CZ, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, SE og UK (dog tvivl om Nordirland).

⁴² DE, SI, SK og FI.

⁴³ DK.

⁴⁴ RO.

⁴⁵ PL og PT.

⁴⁶ HR.

⁴⁷ Sag C-13/94, C-117/01 og C-423/04.

⁴⁸ BE (men tilsyneladende med undtagelse af Bruxelles-regionen), CZ, EL og UK.

⁴⁹ SK.

⁵⁰ MT.

bestemmelser om, at "seksuel identitet" er et diskriminationsgrundlag⁵¹. Det ser ud til, at disse udtryk omfatter, men ikke begrænser sig til kønsskifte. I en enkelt medlemsstat har ligestillingsombudsmanden udstedt retningslinjer for, at diskriminationsgrundlaget omfatter alle transpersoner og ikke kun dem, der har fået foretaget en kønsskifteoperation⁵². I fire medlemsstater, hvor der ikke er indført specifikke gennemførelsesforanstaltninger, har de nationale domstole fortolket den nationale ligebehandlingslovgivning som et forbud mod forskelsbehandling på grund af kønsskifte⁵³. I tre andre medlemsstater, hvor der igen ikke findes specifikke gennemførelsesforanstaltninger, beror den nationale lovgivning direkte på EU-Domstolens retspraksis⁵⁴. I flere andre, hvor dette nye element ikke er specifikt gennemført, og hvor der ikke findes eksisterende udtrykkelig reference i den nationale ligestillingslovgivning til forbud mod diskrimination på grund af kønsskifte, kan de eksisterende forbudte diskriminationsgrundlag være tilstrækkeligt udtømmende til også dække kønsskifte. I en medlemsstat kan diskrimination på grund af kønsskifte være omfattet af diskrimination på af "personlige omstændigheder"⁵⁵. Imidlertid har de fleste medlemsstater ikke benyttet lejligheden, som direktivet giver, til tydeligt at indarbejde den ret i deres nationale lovgivning, som personer, der er i gang med eller har fået foretaget et kønsskifte, har til ikke at blive diskrimineret af den grund.

3.5. Samlet vurdering

Medlemsstaterne var kun forpligtede til at gennemføre direktivets nye træk. Generelt synes de ikke at have benyttet denne lejlighed til en mere omfattende gennemgang af deres nationale systemer med henblik på at forenkle og modernisere ligebehandlingsloven.

Kommissionens tjenestegrene stiller i øjeblikket detaljerede spørgsmål til 26 medlemsstater om deres gennemførelse og anvendelse. De pågældende spørgsmål skal løses så hurtigt som muligt. De fremtidige udfordringer for alle medlemsstater bliver at bevæge sig fra korrekt gennemførelse af direktivet i national ret til at sikre fuld anvendelse og håndhævelse i praksis af de rettigheder, der er fastlagt i direktivet.

4. ANVENDELSE AF LIGELØNSBESTEMMELSERNE I PRAKSIS

Selv om ligelønsprincippet har været en integreret del af traktaterne siden Rom-traktaten og siden da er blevet udbygget yderligere i EU-retten og i de nationale love i medlemsstaterne, er der fortsat problemer med at udmønte det i praksis.

Artikel 4 i direktivet fastlægger princippet om ligeløn, idet den for det samme arbejde eller arbejde, som tillægges samme værdi afskaffer direkte eller indirekte forskelsbehandling med hensyn til køn for så vidt angår alle lønelementer og lønvilkår. Når der anvendes faglige klassifikationssystemer til at fastsætte lønnen, står det i direktivet, at de skal bygge på de samme kriterier for mandlige og kvindelige arbejdstagere og indrettes således, at de udelukker forskelsbehandling med hensyn til køn.

Medlemsstaterne gennemfører primært ligelønsprincippet gennem ligestillingslovgivning og arbejdsretlige regler. Flere har indarbejdet princippet i deres forfatningsretlige

⁵¹ DE og HU.

⁵² FI.

⁵³ DK, IE, ES og FR.

⁵⁴ CY og AT. I HR må bestemmelserne i ligestillingsloven ifølge loven selv ikke fortolkes eller gennemføres i strid med EU-retten.

⁵⁵ SI.

bestemmelser⁵⁶. Nogle få har indført love til specifik gennemførelse af princippet om ligeløn⁵⁷, og nogle har gennemført bestemmelsen ved kollektive overenskomster⁵⁸.

De fleste medlemsstaters lovgivning forbyder udtrykkeligt løndiskriminering⁵⁹. Trods de nationale retsregler, der forbyder løndiskriminering, er der dog stadig problemer med anvendelsen af ligelønsprincippet i praksis. Dette illustreres af den vedvarende lønforskel og det lave antal løndiskrimineringssager, der indbringes for de nationale domstole i de fleste medlemsstater.

Den kønsbestemte lønforskel er i øjeblikket gennemsnitligt 16,2 % i EU-medlemsstaterne⁶⁰. Selv om der er varierende skøn over, i hvor høj grad den samlede lønforskel stammer fra løndiskriminering, som er forbudt ifølge artikel 157 i TEUF og artikel 4 i direktivet, synes der at være enighed om, at en betydelig del af den kan spores tilbage til diskriminerende metoder⁶¹. Mens direkte diskrimination i forbindelse med nøjagtig samme job ser ud til at blive mindre udbredt, er der store problemer med evalueringen af det arbejde, der hovedsagelig udføres af kvinder eller mænd, især når denne evaluering udføres i forbindelse med overenskomster.

Antallet af løndiskrimineringssager, der indbringes for nationale domstole, er lavt eller meget lavt i de fleste medlemsstater med nogle få undtagelser⁶². Samtidig er ligelønssagerne langvarige⁶³. Imidlertid findes der på grund af datamangel og ineffektiv overvågning i mange medlemsstater ikke nogen udtømmende information om retslige afgørelser i løndiskrimineringssager. Dette gør det til en udfordring fuldt ud at vurdere og kvantificere løndiskriminering mellem mænd og kvinder⁶⁴.

Manglen på national retspraksis vedrørende ligeløn kan være tegn på manglende effektiv adgang til retsvæsenet for ofrene for kønsdiskriminering, hvad angår løn. Den faktiske anvendelse af bestemmelserne om ligelønsprincippet i praksis kan hæmmes af tre faktorer: i) manglen på klarhed og retssikkerhed vedrørende begrebet arbejde af samme værdi, ii) manglen på gennemsigtighed i lønsystemerne og iii) procedurmæssige hindringer. Disse tre hindringer behandles i det følgende.

4.1. Definition og anvendelse af begrebet "arbejde af samme værdi" og faglige evalueringssystemer, der bruges til at fastslå lønnen

Der findes ikke nogen EU-definition af arbejde af samme værdi eller nogen klare vurderingskriterier for, hvordan man sammenligner forskellige job. Men EU-Domstolen har klarlagt begrebet ligeløn ved adskillige lejligheder⁶⁵. Et fuldt overblik over EU-Domstolens retspraksis gives i bilag 2 til arbejdsdokumentet. I direktivets betragtning 9 bestemmes det, at

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

⁵⁷ DK, EL og CY.

⁵⁸ BE og DK.

⁵⁹ Flere medlemsstater (f.eks. BE, DE, PL og SE) har ikke et sådant udtrykkeligt forbud, men et generelt forbud mod kønsdiskriminering synes også at dække løndiskriminering.

⁶⁰ Eurostat Online Database 2011:

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

⁶¹ Se f.eks. det belgiske formandskabs rapport 2010 "The gender pay gap in the Member States of the European Union: quantitative and qualitative indicators":

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16516-ad02.en10.pdf>

⁶² F.eks. IE og UK. I 2011 blev det i den britiske konsekvensanalyse af lovgivningsforanstaltninger til fremme af ligeløn vurderet, at der årligt blev indbragt 28 000 ligelønssager for arbejdsretterne.

⁶³ Dette gælder også Det Forenede Kongerige. De årlige retsstatistikker for 2011-2012 viser, at ligelønssager er de mest langvarige af alle typer, se:

<http://www.justice.gov.uk/downloads/statistics/tribs-stats/ts-annual-stats-2011-12.pdf>

⁶⁴ Flere medlemsstater mangler specifikke statistikker om antallet og typerne af løndiskrimineringssager.

⁶⁵ Se sag 237/85, C-262/88, C-400/93 og C-381/99. Se også betragtning 9 i direktivet.

det til vurdering af, om arbejdstagere udfører samme arbejde eller arbejde af samme værdi i overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis, bør fastslås, om arbejdstagerne kan anses for at være i sammenlignelige situationer under hensyntagen til en række faktorer, bl.a. arbejdets art, uddannelse og arbejdsvilkår.

De fleste medlemsstaters lovgivning forklarer ikke, hvad der skal forstås ved arbejde af samme værdi, hvorfor det overlades til de nationale domstoles fortolkning. Tolv medlemsstater⁶⁶ har indført en definition af dette begreb i deres lovgivning og angivet en analytisk ramme eller de vigtigste kriterier for en sammenligning af værdien af forskellige job. I de fleste tilfælde er der i lovgivningen oversigter over færdigheder, indsats, ansvar og arbejdsvilkår som de primære faktorer for at vurdere værdien af arbejdet. Indarbejdelsen af en sådan definition i national lovgivning kunne være en værdifuld hjælp for ofre for løndiskriminering i forbindelse med indbringelsen af sag for de nationale domstole. Flere medlemsstater uden sådanne specifikke bestemmelser forklarede, at begrebet blev beskrevet af deres nationale domstole⁶⁷ eller er forankret i kommentarerne⁶⁸ eller forberedelserne til lovgivning om ligeløn⁶⁹.

En måde at fastslå arbejde af samme værdi på er at bruge **kønsneutrale faglige evalueringssystemer og klassifikationssystemer**. Men direktivet forpligter ikke medlemsstaterne til at indføre sådanne systemer, og adgangen til dem på nationalt plan varierer betydeligt. Mens nogle medlemsstaters lovgivning udtrykkeligt sikrer, at faglige evalueringssystemer og klassifikationssystemer, der bruges til at fastlægge løn, er kønsneutrale⁷⁰, har andre ikke udtrykkeligt indført dette aspekt i deres lovgivning⁷¹. I nogle få medlemsstater sikres den kønsneutrale faglige evaluering af de kollektive overenskomster⁷². De praktiske instrumenter til at hjælpe med etablering af kønsneutrale faglige evalueringssystemer og lønssystemer varierer også mellem medlemsstaterne. Nogle få har udformet vejledninger og tjeklister til faglig evaluering og klassifikation, der gør det muligt at vurdere job på en mere objektiv måde og undgå kønsbetinget skævhed. Disse specifikke redskaber udstedes primært af medlemsstaternes ligestillingsorganer⁷³ eller af de nationale myndigheder⁷⁴. Flere medlemsstater har uddannelsesprogrammer til hjælp for arbejdsgivere i forbindelse med indførelse af kønsneutrale faglige klassifikationssystemer⁷⁵.

Bilag 1 til arbejdsdokumentet, som ledsager denne beretning, om kønsneutrale faglige evalueringssystemer og klassifikationssystemer kunne bidrage til en bedre udmøntning af ligelønsprincippet i praksis.

4.2. Åbenhed om løn

Øget åbenhed om løn kan afsløre kønsbetinget skævhed og forskelsbehandling i lønstrukturerne i en virksomhed eller en branche og sætte arbejdstagere, arbejdsgivere eller arbejdsmarkedets parter i stand til at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at sikre indførelsen af ligelønsprincippet. I overensstemmelse med artikel 21, stk. 3 og 4, i direktivet har flere medlemsstater indført specifikke foranstaltninger til åbenhed om løn. Disse kan opdeles i foranstaltninger, som viser de enkelte medarbejders løn, og foranstaltninger, som

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

⁶⁷ DK, DE, EL, ES, LV og AT.

⁶⁸ AT.

⁶⁹ FI.

⁷⁰ F.eks. EL, FR, IT, CY, LT, AT og SI.

⁷¹ F.eks. BE, DE, EE, IE, HR, LV, LU, HU, PL og FI.

⁷² F.eks. i BE.

⁷³ F.eks. BE, NL, PT, SE og UK.

⁷⁴ F.eks. BE, EE, LU og AT.

⁷⁵ F.eks. BE, EE, CY og SE.

kollektivt viser lønoplysninger for grupper af medarbejdere. Mens foranstaltningerne, som afdækker individuel løn, kan hjælpe med at opbygge individuelle sager og have en præventiv virkning, kan kollektive lønoplysninger danne grundlag for mere generelle foranstaltninger til indskrænkning af lønforskellen.

I tilfælde af påstået løndiskriminering er arbejdsgiveren i visse medlemsstater forpligtet til at give medarbejderen oplysninger om løn, der kan bidrage til vurderingen af, om der er sket forskelsbehandling⁷⁶. I nogle medlemsstater kan denne information indhentes af medarbejderrepræsentanten med medarbejderens samtykke⁷⁷. Hvis dette afvises, kan der opnås adgang til informationen via domstolene i nogle medlemsstater⁷⁸. I bestemte medlemsstater er der i reglerne indarbejdet pligt til at angive den lovbestemte mindsteløn i jobopslag⁷⁹, og der findes forbud mod, at en arbejdsgiver forhindrer en ansat i at fortælle om sin løn til andre, hvis formålet med denne åbenhed er at fastslå, om der foreligger lønforskelle eller overtrædelse af forbuddet mod at diskriminere på grund af f.eks. køn⁸⁰. Flere medlemsstaters ligestillingsorganer har ret til at kræve lønoplysninger⁸¹, f.eks. information om indkomst for sammenlignelige medarbejdere, hos den sociale sikringsmyndighed⁸². Imidlertid anses lønoplysninger ofte som fortrolige i henhold til national databeskyttelseslovgivning. Derfor kan sådanne oplysninger i mange medlemsstater ikke udleveres til arbejdsgiverne. Medarbejderne kan endog være kontraktligt forhindret i at oplyse kolleger om deres løn. At afsløre lønoplysninger er sædvanligvis mere problematisk i den private sektor end i den offentlige sektor.

For så vidt angår de kollektive foranstaltninger, tilskynder flere medlemsstater til fremme af ligestillingsplanlægning ved at pålægge arbejdsgiverne at foretage en regelmæssig vurdering af deres lønpraksis og lønforskelle og udarbejde en handlingsplan for ligeløn⁸³. Denne pligt pålægges normalt større arbejdsgivere. Der kan forekomme bestemmelser om økonomisk straf for overtrædelse af denne forpligtelse⁸⁴. Visse medlemsstater kræver også, at arbejdsgiverne udarbejder lønundersøgelser⁸⁵, mens andre kræver, at de indsamler beskæftigelsesrelaterede statistiske data baseret på køn⁸⁶. I visse medlemsstater har arbejdsgiverne pligt til periodisk at give medarbejderrepræsentanterne en skriftlig rapport om ligestillingssituationen i virksomheden, herunder oplysninger om løn⁸⁷.

4.3. Proceduremæssige hindringer i ligelønssager

Ofre for løndiskriminering møder visse hindringer for deres adgang til retsvæsenet, bl.a. langvarige og bekostelige retssager, tidsfrister, mangel på effektive sanktioner og tilstrækkelig erstatning og begrænset adgang til den information, der er nødvendig for at anlægge en ligelønssag.

Den enkelte medarbejder har normalt begrænset adgang til den information, der er nødvendig for at vinde en ligelønssag, f.eks. information om løn til ansatte, der udfører samme arbejde eller arbejde af samme værdi. Dette er en hindring for den effektive anvendelse af reglen om

⁷⁶ F.eks. BG, EE, IE, SK og FI.

⁷⁷ F.eks. FI.

⁷⁸ F.eks. CZ og LV.

⁷⁹ F.eks. AT.

⁸⁰ F.eks. UK.

⁸¹ F.eks. EE og SE.

⁸² F.eks. AT.

⁸³ F.eks. BE, ES, FR, FI og SE.

⁸⁴ Dette er tilfældet i FR.

⁸⁵ F.eks. FI og SE.

⁸⁶ F.eks. DK og EE.

⁸⁷ F.eks. BE, DK, FR, IT, LU og AT.

omvendt bevisbyrde i artikel 19 i direktivet, som kræver, at ofret først påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er sket forskelsbehandling. En arbejdsgiver forpligtes først da til at bevise, at der ikke foregik forskelsbehandling. Anvendelsen af reglen om omvendt bevisbyrde er fortsat problematisk i visse medlemsstater, hvor der synes at være en højere tærskel end den, der fastlægges i direktivet, for at flytte bevisbyrden⁸⁸.

Omkostningerne til juridisk bistand og retssager er sædvanligvis større og en byrde for ofret. Den erstatning og godtgørelse, der kan opnås, er også ofte begrænset⁸⁹. Derfor ville **en aktiv indsats fra ligestillingsorganer og fagforeninger** for at yde uvildig bistand til ofre for diskrimination hjælpe disse med at få adgang til retsvæsenet og sikre, at retsreglerne for ligeløn udmøntes i praksis. Det kunne også nedsætte risikoen for tvister for den enkelte medarbejder og kunne være en mulig afhjælpning af den betydelige mangel på ligelønssager. Derfor er inddragelse af ligestillingsorganer vejen til mere effektiv anvendelse af ligelønsprincippet. Men de nationale ligestillingsorganers opgaver og beføjelser er meget forskellige, og det er kun i visse medlemsstater, at ligestillingsorganernes opgaver omfatter repræsentation af enkeltpersoner i sådanne sager⁹⁰. Enkeltpersoner kan også repræsenteres af fagforeninger⁹¹ og ngo'er.

Direktivet pålægger medlemsstaterne at træffe **forebyggende foranstaltninger** i forbindelse med overtrædelse af ligelønsprincippet⁹², men det er op til dem selv at vælge foranstaltningerne. Blandt de forebyggende foranstaltninger kan nævnes undersøgelser, der skal forebygge lønforskelle, afholdelse af undervisning af interessenter og oplysningsaktiviteter.

5. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

Med direktivet indførtes flere nye træk, som skal gøre EU-retten mere sammenhængende på dette område, bringe det i overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis og i sidste ende gøre loven mere effektiv og tilgængelig for aktørerne i marken og for offentligheden.

Med hensyn til korrekt gennemførelse i national ret af de nye elementer har Kommissionens tjenestegrene stadig spørgsmål at stille de fleste medlemsstater. Disse resterende spørgsmål vil blive afklaret snarest muligt, om nødvendigt gennem traktatbrudssager. I fremtiden er alle medlemsstaters primære udfordring den korrekte anvendelse og håndhævelse i praksis af rettighederne i dette direktiv.

Den praktiske anvendelse af ligelønsbestemmelserne i medlemsstaterne synes at være et af direktivets mest problematiske områder. Dette illustreres af den vedvarende kønsbestemte lønforskel, som for en stor dels vedkommende kunne skyldes løndiskriminering og manglen på enkeltpersoners indbringelse af sager for de nationale domstole.

Medlemsstaterne bør benytte de redskaber, der stilles til rådighed i det vedhæftede arbejdsdokument for at gøre anvendelsen af ligelønsprincippet mere effektiv og afhjælpe den vedvarende lønforskel.

⁸⁸ F.eks. CY, MT og BG. RO ændrede for nylig lovgivningen for at fjerne det problem.

⁸⁹ I de fleste tilfælde er erstatningen lig med tabt fortjeneste baseret på lønforskellen mellem sagsøger og en sammenlignelig ansat. I visse medlemsstater er immateriel skade også omfattet. De nationale retsregler for sanktioner varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat.

⁹⁰ F.eks. BE, BG, EE, IE, HU, MT, AT, RO, SK, FI, SE og UK.

⁹¹ F.eks. i BE, DK, FR, SE og UK.

⁹² Direktivets artikel 26.

Kommissionen vil fortsætte sin vidtrækkende overvågning af anvendelsen af ligelønsprincippet. I overensstemmelse med Europa 2020-strategien og i tillæg til oplysningsaktiviteterne og udbredelsen af bedste praksis vil Kommissionen i forbindelse med det årlige europæiske semester fortsat udstede landespecifikke anbefalinger til, hvordan der tages fat på årsagerne til lønforskellen.

Endvidere planlægger Kommissionen i 2014 at vedtage et ikke-lovgivningsmæssigt initiativ, der skal fremme en effektiv anvendelse af princippet om ligeløn i praksis og hjælpe medlemsstaterne med at finde den rette tilgang til at reducere den eksisterende forskel på mænds og kvinders løn⁹³. Initiativet vil formodentlig fokusere på åbenhed om løn.

⁹³ Kommissionens arbejdsprogram 2014, COM(2013) 739 final, findes på:
http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_annex_en.pdf.