

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneyti
Lækjargötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 17. júlí 2020

2007007SA AGB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frv. um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna

Vísað er til frumvarps sem er til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda til 7. ágúst nk., sbr. S-126/2020. Sambandið átti aðkomu að undirbúningi frumvarpsins á frumstigi með þátttöku í starfshópum sem skipaðir voru til að vinna að endurskoðun núgildandi jafnréttis laga. Hóparnir tóku ekki þátt í að móta þá lokagerð sem er til umsagnar hér. Umsögnin fylgir kaflaskiptingu frumvarpsdraganna.

I. Gildissvið, markmið og orðskýringar.

Hvað varðar gildissvið endurskoðaðra jafnréttis laga kemur fram í **1. gr.** að frumvarpið eigi að taka jafnt til kvenna, karla og fólks með hlutlausu skráningu kyns nema annars sé sérstaklega getið. Hér er um veigamikið nýmæli að ræða og fráhrarf frá þeirri löggjafarstefnu að lög um kynjajafnrétti eigi að miða að jafnri stöðu og jöfnum rétti kvenna og karla. Nýmælið styðst við gild rök og nýlega samþykkt lög um kynrænt sjálfræði. Útfærslan í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er á hinn bóginn ekki vandalaus og býður meðal annars upp á þá spurningu hvort rökrétt sé að hlutlaus skráning í Þjóðskrá sé ígildi „kyns“ sem fellt verði undir heiti og gildssvið laga um kynjajafnrétti. Ennfremur er spurningin hvort það samrýmist í reynd þeim ríku jafnræðissjónarmiðum sem að er stefnt að undanskilja þetta „þriðja kyn“ (sem svo mætti nefna) frá sértækum aðgerðum, sbr. 8. tölul. 2. gr. og 2. mgr. 15. gr. Viðbúið er að látið verði á það reyna hvort almennt halli á þá sem vilja njóta kynræns sjálfræðis og að sértækra aðgerða sé þörf til þess að bæta úr óbeinni mismunun sem þeir verði fyrir, t.d. vegna hugmynda um flokkun starfa. Hvað það varðar er jákvætt að lögð sé til sú viðbót við 1. gr. gildandi laga að stuðla beri að því að störf flokkist ekki í sérstök kvenna- og karlastörf. Að mati sambandsins er þetta eitt brýnasta úrlausnarefnið til þess ná því meginmarkmiði að stuðla að raunverulegu jafnrétti í samfélaginu, ekki síst hvað varðar réttindi á vinnumarkaði.

Þá er einnig jákvætt að gerð skuli tillaga um að inn í markmiðsgreinina komi að vinna gegn fjölþættri mismunun. Árangur í þessu efni skiptir ekki hvað síst máli á sviði menntunar og skólstarfs, sbr. umfjöllun um 14. gr. frumvarpsdraganna hér á eftir. Sambandið hvetur þó til þess að frumvarpið

verði lesið vel yfir með tilliti til þessarar nýju áherslu og m.a. verði skoðað hvort vísa þarf til fjölþættrar mismununar á fleiri stöðum. Sem dæmi má nefna skilgreiningu á „sambættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða“ í 7. tl. 1. mgr. 2. gr. en þar virðist gert ráð fyrir að eingöngu sé átt við kynjajafnrétti en ekki vísað til fjölþættrar mismununar sem líklega á þó að falla undir jafnréttissjónarmið í skilgreiningunni, sbr. ummæli á bls. 22 í greinargerð um að með því að tala um „rannsóknir í kynja- og jafnréttisfræðum“ en ekki bara „kynjafræðum“ sé einnig verið að ná utan um fjölþætta mismunun. Mikilvægt er að lagasetning og hugtakanotkun sé skýr í þessum efnunum.

Skilgreiningar í löggjöf um jafnréttismál eru að töluverðu leyti sóttar til Evrópuréttar. Af þeirri ástæðu er ekki sama þörf á því og ella að tilgreina mikilvægar orðskýringar með tæmandi hætti. Auk þess má hafa í huga að það getur valdið skýringarvanda ef skilgreining í íslenskum lögum er ekki uppfærð til þess að endurspeglar réttarþróun í Evrópu. Hins vegar bendir sambandið á að nauðsynlegt er að fara yfir hugtakanotkun í frumvarpinu og samræma eins og kostur er. Sem dæmi er stundum talað um atvinnurekanda en á öðrum stöðum um fyrirtæki og stofnanir eða opinbera aðila. Hér er mikilvægt að hafa í huga þann mun sem er á uppbyggingu hins opinbera gagnvart því sem gildir um almennan vinnumarkað og einkaréttarlega aðila. Þannig getur skipt máli þegar opinberir aðilar eiga í hlut hver teljist launagreiðandi og hver það er sem gengur frá ráðningarsamningi af hálfu stjórnvalds eða lögaðila sem er í eigu stjórnvalds (almennt viðmið um eignarhald er 51% sbr. meðal annars upplýsingalög). Þá er til staðar munur á þessum opinberu aðilum þegar kemur að því á hvaða grundvelli stjórnendur ganga frá ráðningarsamningum. Hjá sveitarfélögum er þessi grundvöllur sóttur í lögbundnar reglur um framsal á ákvörðunarvaldi, sbr. almenna reglu 42. gr. sveitarstjórnarlaga og sérstaka reglu um ráðningarvald sbr. 56. gr. laganna. Yfirlétt liggur ljóst fyrir hvaða heimildir eru framseldar og að hvaða marki almennur rammi sveitarfélags gildir um ákvarðanir sem teknar eru í ráðningarsambandinu (m.a. út frá starfsmannastefnu). Innan stjórnsýslu stærri sveitarfélaga getur þó reynst flókið að greina þær heimildir sem framseldar eru¹. Þá getur þróunin orðið sú hjá stærri sveitarfélögum að hver og ein stjórnsýslueining komi sér upp nokkuð sjálfstæðri starfsmannastefnu. Gerð og samþykkt jafnlaunastefnu fyrir sveitarfélag (sbr. jafnlaunastaðal) getur reynst mjög ákjósanleg leið til þess að tryggja gegnsæi og nauðsynlegan ramma um ákvarðanir sem teknar eru í ráðningarsambandi milli sveitarfélags og starfsmanns þess.

Vakin er athygli á því að í greinargerð með frumvarpsdrögunum (sögulegt yfirlit, um miðja bls. 14) er vísað til þess í umfjöllun um skýringu á hugtökum

¹ Sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9561/2018.

úr Evrópurétti að innleidd hafi verið „tilskipun Evrópuráðsins og þingsins 2004/113/EB”. Þessa tilvísun þarf að laga og samræma einnig hvernig vísað er til gerða úr Evrópurétti í greinargerð og athugasemdum við einstakar greinar (m.a. hvort ráðið er skrifað með stórum staf eða litlum).

II. Réttindi og skyldur

Í 4., 6. og 7. gr. er notað orðalagið „fyrirtæki og stofnanir“ án þess að skilgreint sé í greinargerð hvað fellur undir umrædd hugtök. Í ljósi þess að hugtökin eru lykilþáttur í því að skilgreina hvaða aðilar falla undir umræddar greinar og skyldu til að setja jafnréttisáætlun og fá jafnlaunavottun telur sambandið eðlilegt að endurskoða orðalagið svo það sé skýrara. T.d. teljast opinberir aðilar almennt ekki sem fyrirtæki og ekki eru allir opinberir aðilar stofnanir. Einnig er óljóst hvort atvinnurekstur sem fer fram á kennitölu einstaklings falli þar undir eða atvinnurekstur og launagreiðslur þriðja geirans. Velta má fyrir sér hvort ekki sé skýrara að tala um launagreiðendur eða atvinnurekendur. Einnig væri hægt að bæta „opinberir aðilar“ við upptalninguna til frekari skýringar. Vakin er athygli á því að það er vel skilgreint í greinargerðinni um 7. gr. hvað flokkast sem opinberir aðilar en á sama tíma er ekkert í 4. eða 6. gr. sem segir skýrt að opinberir aðilar falli undir þá grein. Þegar sveitarfélög unnu að jafnlaunavottun á árinu 2019 vöknudú ítrekað spurningar um þetta orðalag „fyrirtæki og stofnanir“ og hvort og hvernig sveitarfélög féllu undir þá skilgreiningu. Í ljósi þess hvað þessi hugtök voru óskýr í augum margra og að leita þurfti djúpt í greinargerð og tilgang lagasetningarinnar til þess að rökstyðja að sveitarfélög féllu þar undir þykir rétt að hvetja til þess að orðalagið sé gert skýrara svo enginn vafi sé á því hverjir falla undir þær skyldur er löggin setja á aðila.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um að fyrirtæki og stofnanir þar sem starfa 25 eða fleiri skuli setja sér jafnréttisáætlun til þriggja ára eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu sína. Tilfni er til að áréttu að sveitarfélög hafa sérstöðu gagnvart þessari grein þar sem 13. gr. frumvarps um stjórnarsýslu jafnréttismála kveður á um skyldu sveitarfélaga til að gera víðtækari áætlanir um jafnréttismál fyrir hvert kjörtímabil sem skulu m.a. tiltaka markmið og aðgerðir til að stuðla að jafnrétti og jafnri meðferð í starfsmannamálum. Eðlilegt er að líta svo á að það sérákvæði gangi framur þessari grein þannig að þeim sé ekki skylt að gera jafnframt aðra jafnréttisáætlun á grundvelli 4. gr. Til að eyða öllum vafa um þetta er rétt að víkja að þessu í athugasemdum við greinina í greinargerð.

Í 14. gr. frumvarpsins eru ákvæði sem svara til 23. gr. gildandi laga um jafnrétti í menntun og skólastarfi. Efni og framsetning ákvæðanna virðist vera í ágætu samræmi við inntak námsskráa og fellur vel að áherslum

sveitarfélaga. Áréttað er mikilvægi þess að unnið sé gegn fjölþættri mismunun í skólastarfi. Því leggur sambandið til að tilvísun til fjölþættrar mismununar komi inn í upptalninguna í niðurlagi 2. mgr. greinarinnar sem dæmi um það sem veita þarf fræðslu um.

III. Bann við mismunun á grundvelli kyns

Áður er vikið að því álitaefni hvort þeir sem vilja njóta kynræns sjálfræðis séu nægjanlega varðir gagnvart mismunun á hliðstæðan hátt og hefðbundnu kynin tvö en mikilvægt er að skoða ákvæði þessa kafla með tilliti til þess.

Hvað sveitarfélög varðar á bann við mismunun eðli málsins samkvæmt við um nánast alla starfsemi þeirra. Rekstur skóla er stærsti einstaki liðurinn í þessari starfsemi, hvort sem litið er á fjölda starfsmanna eða fjárhagslegt umfang. Eðlilegt er því að sérstaklega sé mælt fyrir um bann við mismunun í skólum, sbr. 28. gr. gildandi laga. Í arftaka hennar, þ.e. 20. gr. fyrirbyggjandi draga er lagt til að ákvæðið um bann við mismunun í skólum á grundvelli kyns nái yfir frístunda- og æskulýðsstarf með skýrari hætti en áður. Að mati sambandsins er sú tillaga í samræmi við faglega þróun undanfarinna ára innan skóla- og velferðarþjónustu þar sem lögð er áhersla á samþættingu og samfellu. Sambandið styður tillöguna en bendir þó á að mál sem varða mismunun í æskulýðsstarfi geta orðið flókin og tímafrek. Áriðandi er að stjórnendur í slíku starfi geti sótt ráðgjöf og þekkingu til Jafnréttisstofu, sbr. c-lið 4. gr. í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum um stjórnarsýslu jafnréttismála.

Lagt er til að það komi fram með skýrari hætti í 1. mgr. að hún eigi við um starfsemi, hvort sem hún er á vegum opinberra aðila, einkaaðila eða félagasamtaka. Jafraamt verði tekin af öll tvímæli um hvort greinin eigi einnig við um íþróttastarf fyrir fullorðna.

Aftur er einnig rétt að minna á að samkvæmt 13. gr. frumvarps um stjórnarsýslu jafnréttismála ber sveitarstjórnnum að setja áætlun ekki eingöngu á grundvelli laga um kynjajafnrétti, heldur einnig laga um jafna stöðu á vinnumarkaði og laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, til að koma í veg fyrir mismunun á öllum sviðum í starfsemi sveitarfélagsins.

IV. Jafnréttisráð, jafnréttisþing, framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum o.fl.

Í 23. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir viðhalda jafnréttisráði með breyttri skipan. Í skýringum við greinina í greinargerð er það rökstutt með því að mikilvægt þyki að koma til móts við þau sjónarmið, sem komið hafa fram í

umræðunni um útvíkkun jafnréttishugtaksins, að gæta þurfi sérstaklega að jafnrétti kynjanna. Með vísun til þess sé lagt til að ráðherra jafnréttismála skipi áfram sérstakt jafnréttisráð til að fjalla um kynjajafnrétti. Sambandið er sammála því að það er þörf á sérstöku samráði og aðgerðum til að vinna að jafnrétti kynjanna en telur umgjörðina sem frumvarpið kveður á um til þess of þunga og óskilvirka, sbr. að auk ákvæðis um jafnréttisráð, er í 6. mgr. 23. gr. nýmæli um samráðsvettvang um jafnrétti sem jafnréttisráð á að kalla saman tvisvar á ári. Þá er í 24. gr. kveðið á um að áfram skuli ráðherra boða til jafnréttisþings á tveggja ára fresti, sbr. núgildandi 10. gr. jafnréttislaga. Sambandið telur tilefni til að árétt hugmyndir sem fulltrúi þess, í starfshópi III um stjórnáætlun jafnréttismála, setti fram með vísun til sænska fyrirmynda. Í grófum dráttum felst í þeim að í stað ákvæða um jafnréttisráð, samráðsvettvang og jafnréttisþing verði kveðið á um að ráðherra bjóði öllum hagaðilum um kynjajafnrétti að taka þátt í mótun markmiða Íslands í kynjajafnréttismálum, á grundvelli stöðulýsingar, til ákveðins tíma í senn. Framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum og jafnvel jafnréttissjóður verði verkfæri til að vinna að markmiðum um jafnrétti kynjanna sem samstaða hefur náðst um. Allir hagaðilar hafi möguleika á að sækja um fjárstuðning til að vinna að verkefnum sem þjóna markmiðum Íslands í kynjajafnréttismálum.

Verði niðurstaðan hins vegar sú að viðhalda ákvæði um skipan jafnréttisráðs þá gerir sambandið alvarlega athugasemd við að í 23. gr. frumvarpsins er ekki gert ráð fyrir að sambandið eigi sérstakan fulltrúa í jafnréttisráði, svo sem verið hefur, heldur virðist gert ráð fyrir að sambandið deili fulltrúa með samtökum atvinnurekenda. Þetta skýtur skökku við m.a. með tilliti til athugasemda við greinina um að færa eigi áherslur ráðsins frá vinnumarkaðnum yfir á öll svið samfélagsins og að mikilvægt sé að fulltrúar ráðsins endurspegli þekkingu á mörgum sviðum jafnréttismála. Skyldur sveitarfélaga í jafnréttismálum snúa ekki eingöngu að skyldum þeirra sem atvinnurekendur heldur líka sem stjórnvalda og veitenda þjónustu, ekki síst gagnvart börnum, sbr. 14. og 20. gr. frumvarpsins.

Í 27. gr. frumvarpsins (1. - 3. mgr.) eru tekin upp - nánast óbreytt - ákvæði gildandi laga (15. gr.) um kynjahlutföll við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga. Sambandið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við óbreytta skipan lagaákvæða en bendir á að umrædd ákvæði hafa stundum vakið upp spurningar hjá sveitarfélögum, þar sem bæði lög og hefðir mæla fyrir um að eiginlegar kosningar fari fram til trúnaðarstarfa. Vilji virtist vera til staðar hjá félags- og tryggingamálanefnd Alþingis við afgreiðslu þess frumvarps sem varð að lögum, nr. 10/2008, sbr. ummæli í framhaldsnefndaráliti á þann veg að í umræðum um gildissvið 15. gr. frumvarpsins hafi komið fram „að skýra þyrfti ákvæðið þannig að ljóst væri

að það ætti ekki við um kosningar í nefndir, ráð og stjórnir á vegum hins opinbera þar sem um er að ræða kjörna fulltrúa.“Ástæða er til þess að fjalla um þetta atriði í skýringum og greinargerð, sem og samspili við 44. og 45. gr. sveitarstjórnarlaga.

V. Viðurlög

Þegar lög, nr. 10/2008, voru til meðferðar á frumvarpsstigi í þinginu lagði sambandið til að sérfræðingar yrðu fengnir til þess að yfirfara ákvæði sem snúa að réttarfari og viðurlögum. Vegna tímaskorts varð ekki úr því enda þótt tilefni hafi verið til þess að rýna umrædd ákvæði út frá kröfum um skýrleika refsheimilda, tilgreiningu á málsmeðferð og öðrum atriðum sem varða réttarstöðu þeirra sem sakaðir eru um brot á jafnréttislögum. Sérstök ástæða er til þess endurtaka þessa tillögu þar sem nú virðist áformað að færa atriði úr lagatexta yfir í greinargerð, þar á meðal fyrir mæli um að mál um brot gegn jafnréttislögum fari að hætti laga um meðferð sakamála. Fram kemur í skýringum að óþarfi þygi að tiltaka réttarfarslega stöðu mála í lagaákvæðinu sjálfu. Sambandið telur fyllstu ástæðu til þess að fá sérfræðinga til þess að fara yfir slík atriði ásamt fyrirbyggjandi álítefnum um aðild að málum skv. frumvarpi til laga um stjórnslu jafnréttismála (sjá umsögn við mál nr. S-127/2020 í samráðsgátt stjórnvalda).


VI. Önnur ákvæði og ákvæði til bráðabirgða

Engar athugasemdir eru gerðar af hálfu sambandsins við þessi ákvæði.

Að lokum lýsir sambandið sig reiðubúið til áframhaldandi samvinnu við forsætisráðuneytið um lokadrög frumvarpsins

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Anna G. Björnsdóttir
sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs