

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Flm.: Kolbrún Halldórsdóttir, Jón Bjarnason, Steingrímur J. Sigfússon,
Hlynur Hallsson, Ögmundur Jónasson.

1. gr.

4. og 5. mgr. 3. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Við lögina bætist ný grein er verður 4. gr. laganna og orðast svo ásamt fyrirsögn:

Upplýsingaskylda.

Jafnréttisstofa getur krafð opinberar stofnanir, sveitarfélög, atvinnurekendur og félagasamtök um allar almennar og sértækar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna verkefna hennar og athugunar á einstökum málum. Upplýsinga er hægt að krefjast munnlega eða skriflega og skulu þær gefnar innan hæfilegs frests sem stofan setur.

Jafnréttisstofa getur með sömu skilyrðum og í 1. mgr. krafist þess að fá gögn afhent til athugunar. Skulu þau afhent innan hæfilegs frests sem stofan setur.

Jafnréttisstofa getur einnig lagt skyldu á þá aðila sem um getur í 1. mgr. að upplýsa stofuna reglulega um atriði sem máli skipta við framkvæmd laga þessara. Jafnréttisstofa getur gefið slík fyrirmæli með opinberri tilkynningu.

Jafnréttisstofa getur við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöð fyrirtækis og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögum þessum eða fyrirmælum Jafnréttisstofu.

Við framkvæmd lagagreinar þessarar skal fylgja ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum.

Þegar sérstaklega stendur á og ætla má að úrskurður dómstóla geti haft víðtæk áhrif í átt til jafnréttis eða hagsmunir kæranda eru metnir þess eðlis að mikilvægt þykir að fá úrlausn dómstóla getur Jafnréttisstofa höfðað mál til viðurkenningar á rétti kæranda á grundvelli álitsgerða kærunefndar jafnréttismála skv. 5. gr. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um skilyrði fyrir málshöfðunarheimild Jafnréttisstofu.

3. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 3. mgr. og orðast svo:

Kærunefnd jafnréttismála getur við meðferð kærumála falið Jafnréttisstofu að afla allra tiltækra upplýsinga og gagna skv. 4. gr.

4. gr.

Við 11. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 2. mgr. og orðast svo:

Í sérhverju fyrirtæki og stofnun þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn skulu þeir kjósa jafnréttisfulltrúa sem fjallar um og hefur eftirlit með jafnréttisáætlun, að jafnréttis sé gætt í

starfsmannastefnu og að farið sé að öðru leyti að lögum þessum. Jafnréttisfulltrúarnir skulu njóta sömu réttinda og bera sömu skyldur og trúnaðarmenn samkvæmt lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, og kjarasamningum sem um störf þeirra gilda.

5. gr.

20. gr. laganna orðast svo:

Við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal þess gætt að hlutfall kynjanna verði sem jafnast. Skal ávallt á það minnt þegar óskað er tilnefningar í hlutað-eigandi nefndir, ráð og stjórnir og skulu tilnefningaraðilar tilnefna einn karl og eina konu í þær.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2007.

Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal fella meginmál þeirra inn í lög nr. 96 22. maí 2000 og gefa þau út með samfelldri greinatölu svo breytt.

Greinargerð.

Hér er endurflutt frumvarp sem fyrst var lagt fram á vorþingi 2004 (þskj. 844, 565. mál á 130. löggjafarþingi) og síðan endurflutt vorið 2005 (þskj. 930, 620. mál á 131. löggjafarþingi). Atli Gíslason varaþingmaður var fyrsti flutningsmaður í bæði skiptin og hefur haft frumkvæði að málinu.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á lögum nr. 96/2000 í þeim tilgangi að vinna gegn kynbundnum launamun og öðru misrétti kynjanna.

Í 65. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis og að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna. Engu síður er það staðreynd að kynbundinn launamunur er talinn vera á bilinu 14–18% þegar borin eru saman laun fyrir sambærileg og jafnverðmæt störf. Kerfisbundinn launamunur hefur verið viðvarandi um árabil og engin teikn á lofti um breytingar. Með kynbundnum launamun er að sjálfsögðu brotið í bága við jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar og enn fremur við lög nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, og hann misbýður réttlætiskennd fólks. Þessi mismunur leiðir til annars misréttis og hindrar þátttöku kvenna á jafnréttisgrundvelli í stjórn mála-, efnahags-, félags- og menningarlífi. Fleiri staðreyndir um misrétti kynjanna liggja fyrir. Heildarvinnutekjur kvenna eru að jafnaði um 60% af atvinnutekjum karla, heildarvinnutekjur kvenna meðal opinberra starfsmanna eru um 86% af atvinnutekjum karla, um 30% einstæðra mæðra hafa framfærslu af tekjum undir fátæktarmörku- um og konur eru aðeins um 20% af forstöðumönnum ráðuneyta og ríkisstofnana svo að fátt eitt sé nefnt. Verk karla eru meira metin en verk kvenna. Kvinnastörf eru hvorki metin að félagslegum né fjárhagslegum verðleikum. Karlar eru „viðmið“ (norm) en konur „frávik“ og á þeim hugmyndum byggist óskráður kynbundinn og karllægur samfélagssamningur sem stjórnar aðstæðum kynjanna félagslega, efnahagslega og pólitískt. Allt eru þetta þekktar stað- reyndir og það er einnig staðreynd að vilji er allt sem þarf til að koma á raunverulegu jafn- rétti.

Í samræmdri könnun sem gerð var í sex Evrópulöndum árið 2002 og dr. Þorgerður Einars- dóttir, lektor í kynjafræði við Háskóla Íslands, hafði umsjón með hér á landi kemur í ljós að á Íslandi er kynbundinn launamunur á almenna vinnumarkaðnum meiri en á hinum opinbera. Þetta er í samræmi við launakannanir sem Félagsvísindastofnun hefur gert fyrir Verslunar- mannafélag Reykjavíkur annars vegar og launakannanir Reykjavíkurborgar hins vegar. Þetta

skýrist að hluta til af því að kjaraákvæðanir eru í meira mæli einstaklingsbundnar á almennum vinnumarkaði en algengara er að miðstýrðir kjarasamningar séu hafðir til viðmiðunar á opinbera vinnumarkaðnum. Starfsfólki á almennum vinnumarkaði fer fjölgandi og sífellt algengara er að samið sé um laun á einstaklingsgrundvelli. Þessar staðreyndir ásamt landlægri launaleynd gera það að verkum að sífellt erfiðara verður að fylgjast með launum, launaþróun og launamisrétti. Ýmsar vísbendingar eru um að kynbundið launamisrétti hafi fundið sér nýjan farveg í aukagreiðslum, svo sem bílahlunnindum, óunninni yfirvinnu og dagpeningum, en slíkt má meðal annars lesa út úr launakönnun Reykjavíkurborgar frá árinu 2001. Engin ráð eru nú til að fylgjast með því hvernig körlum er hyglað með greiðslum af þessu tagi og slíkar upplýsingar eru takmarkaðar hjá kjararannsóknarnefndum. Ekkert bendir hins vegar til þess að launamunur fari minnkandi, alþjóðlegar rannsóknir benda þvert á móti til þess að kynbundinn launamunur aukist á næstu árum með auknum einstaklingslaunasamningum verði ekkert að gert.

Ljóst er að lagasetningar hafa ekki dugað til og sértækar aðgerðir hafa heldur ekki skilað þeim árangri sem stefnt var að. Jafnréttissinnar hafa því í auknum mæli beint sjónum sínum að kerfislægri mismunun kynjanna en góð stjórnvaldstæki þarf til að vinna á rötgrónum stöðumun kynjanna á vinnumarkaði. Heimild fyrir opinbera stofnun til að afla gagna og vinna úr þeim upplýsingar er nauðsynlegt tæki til að greina stöðuna til að geta gripið til aðgerða.

Frumvarpið felur í sér að Jafnréttisstofu verði veittar heimildir til að ganga úr skugga um það með rannsókn og gagnaöflun hvort réttindum og skyldum skv. III. kafla jafnréttislaganna sé fullnægt, svo sem um launajafnrétti, og tryggt sé að bannákvæðum IV. kafla þeirra sé framfylgt. Er gert ráð fyrir að Jafnréttisstofa geti hafið rannsókn og gagnaöflun að eigin frumkvæði, að móttæknum kvörtunum eða í kjölfar kæru til kærunefndar jafnréttismála. Um viðlíka heimildir er til að mynda mælt fyrir í skattalögum, samkeppnislögum og lögum um eftirlit með fjármálastarfsemi. Sýnu veigameiri eru rökin fyrir því að veita Jafnréttisstofu sambærilegar heimildir til að tryggja konum stjórnarskrárbundin mannréttindi.

Í nýrri fjórðu grein laganna samkvæmt frumvarpinu yrði mælt fyrir um nýmæli í anda heimilda og úrræða sem kveðið er á um í 1. mgr. 11. gr. gildandi laga um skipun jafnréttisfulltrúa hjá sérhverju ráðuneyti og hlutverk þeirra, en þó yrði mælt fyrir um aukin verkefni jafnréttisfulltrúa hjá einkafyrirtækjum. Að mati sérfróðra aðila um jafnréttismál og samkvæmt tölfræðilegum upplýsingum er staða kvenna hjá einkafyrirtækjum verri en hjá ríki og sveitarfélögum og jafnréttisáætlanir þeirra virðast ekki skila tilætluðum árangri. Þar er bæði kynbundinn launamunur og munur á heildartekjum karla og kvenna meiri. Valdleysi kvenna í stjórnnum einkafyrirtækja, einkum stórfyrirtækja, er einnig sláandi og endurspeglar í engu menntun þeirra, hæfni og reynslu. Þá er þess að geta að starfsmenn ríkis og sveitarfélaga njóta réttinda og meiri verndar gegn mismunun samkvæmt stjórnsýslulögum og upplýsingalögum sem ekki hafa verið yfirfærð á einkarekstur.

Í 5. gr. er lögð til breyting á 20. gr. gildandi laga um þátttöku í nefndum, ráðum og stjórnun á vegum hins opinbera. Ákvæðið er að gefnu tilefni gert markvissara og lagt til að sami háttur verði á hafður við skipun og tilnefningu í nefndir, ráð og stjórnir ríkis og sveitarfélaga og við tilnefningar og skipun í Jafnréttisráð skv. 2. mgr. 7. gr. laganna. Lagt er til að tilnefningaraðilar tilnefni einn karl og eina konu þannig að veitingarvaldið hafi val og geti við það gætt þess að hlutfall kynjanna verði sem jafnast. Með lögfestingu þessarar tillögu má ætla að það muni heyra sögunni til að nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga verði eingöngu eða að miklum meiri hluta skipaðar körlum.

Á vorþingi 2004 var frumvarp sama efnis tekið til 1. umræðu og vísað til félagsmálanefndar sem fjallaði ekki um málið. Því miður virðist vera enn brýnni nauðsyn á þeim úrræðum

sem frumvarpið felur í sér nú en fyrir ári. Rökin standa öll óhöggð. Það hefur ekkert þokast í þjóðfélaginu í átt til launajafnréttis. Mannréttindabrot á konum, viðvarandi kynbundinn launamunur og fákvenni í nefndum, stjórnun og ráðum eru jafnóþolandi og fyrr. Það er yfirlýst markmið ríkisstjórnarinnar allt frá árinu 1998 að jafna launamun kynjanna og gæta að jafnrétti við opinbera stefnumótun. Frumvarpið samræmist þeim markmiðum. Þeir stjórn-málaflokkar sem eiga fulltrúa á Alþingi hafa einnig gefið ítrekuð fyrirheit um að jafna stöðu kvenna. Hér gefst þeim tækifæri til að efna loforð sín og rétta hlut kvenna verulega með stjórn-sýsluúrræðum og rjúfa kyrrstöðuna í jafnréttismálum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í nágildandi 4. mgr. 3. gr. laganna er kveðið á um skyldu opinberra stofnana, atvinnurekenda og félagasamtaka til að veita Jafnréttisstofu hvers konar almennar upplýsingar sem nauðsynlegar eru starfsemi hennar. Lagt er til að málsgreinin verði felld niður sem 4. mgr. 3. gr., en umorðuð sem ný 4. gr. laganna og taki bæði til almennrar og sértækrar upplýsinga-skyldu opinberra stofnana, sveitarfélaga, atvinnurekenda og félagasamtaka, sbr. almennar athugasemdir við lagafrumvarpið og 2. gr. þess. Samhengis vegna þykir rétt að 5. mgr. 3. gr. verði 6. mgr. nýrrar 4. gr. laganna.

Um 2. gr.

Í greininni eru Jafnréttisstofu veittar heimildir til að krefja opinberar stofnanir, sveitarfélög, atvinnurekendur almennt og félagasamtök um allar almennar og sértækar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna verkefna hennar skv. 3. gr. laganna og vegna athugunar einstakra mála, sbr. einnig III., IV. og V. kafla laganna. Jafnréttisstofu eru með frumvarpinu veittar heimildir bæði til að krefjast upplýsinga munnlega og skriflega, til að krefjast afhendingar gagna og hún getur við rannsókn máls, þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brot hafi verið framin gegn lögnum eða fyrirmælum hennar, gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöðvum atvinnurekenda og lagt hald á gögn. Hér er mælt fyrir um víðtækari heimildir fyrir Jafnréttisstofu en nágildandi 4. mgr. 3. gr. hefur veitt henni. Um tilgang þessara breytinga er vísað til almennra athugasemda um frumvarpið. Er frumvarpið samið í anda þeirra heimilda sem skattyfirvöldum, Samkeppnisstofnun og Fjármálaeftirliti og fleiri opinberum eftirlitsstofnunum er veitt lögum samkvæmt til eftirlits með skattgreiðslum, samkeppni og fjármálum. Vísað er til rökstuðnings í frumvörpum til laga um þessar eftirlitsstofnanir fyrir þeim heimildum sem þeim hafa verið veittar. Það er því rökrétt og varla tiltökumál að veita Jafnréttisstofu sambærilegar heimildir til að vinna gegn mannréttinda- og stjórnarskrárbrotum gegn konum. Það gefur auga leið að Jafnréttisstofa verður að gæta lagaákvæða um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga við rannsókn mála og gagnaöflun. Verður Jafnréttisstofa þannig að gæta þess að vinna persónuupplýsingar í samræmi við lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Jafnréttisstofu er í lófa lagið að afla gagna og gera athuganir og samanburð á launakjörum til að staðreyna mismunun og afla sannana án þess að nafngreina þá einstaklinga sem bornir eru saman í launakjörum. Sama gildir um haldlagningu og leit. Ekki hefur vafist fyrir opinberum eftirlitsaðilum, sem veittar eru sömu heimildir, að halda sig innan ramma laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og laga um meðferð opinberra mála. Í 3. og 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um almennar heimildir sem ekki þarfnast skýringa. Í 6. mgr. 2. gr. er kveðið á um málshöfðunarheimild Jafnréttisstofu sem nú er mælt fyrir um í 5. mgr. 3. gr. gildandi laga.

Um 3. gr.

Verkefni kærunefndar jafnréttismála er að taka til meðferðar og gefa skriflegt rökstutt álit um hvort ákvæði laganna hafi verið brotin. Nefndin hefur iðulega staðið frammi fyrir sönnunarvanda við úrlausnir kærumála. Hér eru lagðar til breytingar til að bregðast við þessum sönnunarvanda, eins og nánar er rökstutt í almennum athugasemdum við frumvarp þetta og í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Hér er kveðið á um kosningu jafnréttisfulltrúa í sérhverju fyrirtæki og stofnun, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn, til eftirlits með jafnréttisáætlun, með því að jafnrétti sé fylgt í starfsmannastefnu og með lögum nr. 96/2000 að öðru leyti, sbr. einnig 13. gr. laganna. Reiknað er með að jafnréttisfulltrúar starfi í nánú samstarfi við trúnaðarmenn viðkomandi fyrirtækis. Í störfum sínum geta jafnréttisfulltrúar tekið saman upplýsingar og fjallað bæði um almenn og sértæk jafnréttismál í samræmi við réttindi og skyldur skv. III. kafla laganna og gætt þess að ákvæði IV. kafla um bann við mismunun á grundvelli kynferðis séu virt. Jafnréttisfulltrúar geta í því skyni bæði beint tilmælum til stjórnenda, leitað til viðkomandi stéttarfélags og nýtt sér önnur úrræði sem kveðið er á um í lögnum. Ætla má að tilgangi jafnréttislaga verði náð mun fyrr með öflugu starfi jafnréttisfulltrúa. Vegna eðlis og mikilvægis starfa jafnréttisfulltrúa þykir rétt að tryggja starfsöryggi þeirra og stöðu að öðru leyti með því að veita þeim sambærilega stöðu eftir því sem við á og trúnaðarmönnum er veitt með lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, og ákvæðum kjarasamninga.

Um 5. gr.

Um skýringar á greininni er vísað til greinargerðar hér að framan. Henni er ætlað að koma í veg fyrir að nefndir, ráð og stjórnir á vegum hins opinbera verði einvörðungu eða að miklum meiri hluta til skipaðar körlum eins og alkunna er og nýleg dæmi sanna.

Um 6. gr.

Gert er ráð fyrir að lögin öðlist ekki gildi fyrir en 1. júlí 2007 þannig að ríkisstjórninni gefist ráðrúm til að gera ráð fyrir þeirri breytingu sem verður á starfsskyldum Jafnréttisstofu í fjárlögum. Einnig er þörf á að lögin þannig breytt verði kynnt vandlega fyrir atvinnurekendum, samtökum þeirra, stéttarfélögum og öðrum þeim sem málið varðar.