

Nefndarálit með frávísunartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt
kvenna og karla, nr. 10/2008, með síðari breytingum (jafnlaunavottun).

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Allsherjar- og menntamálanefnd hefur haft til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á lögum jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, með síðari breytingum. Nefndin fékk á sinn fund Þorstein Víglundsson, félags- og jafnréttismálaráðherra, Ellý Öldu Þorsteinsdóttur, Rán Ingvarsdóttur, Rósu Guðrúnu Erlingsdóttur og Þorbjörgu Sigríði Gunnlaugsdóttur frá velferðarráðuneyti, Guðrúnu Rögnvaldsdóttur frá Staðlaráði Íslands, Ólaf Stephensen frá Félagi atvinnurekenda, Halldór Benjamín Þorbergsson frá Samtökum atvinnulífsins, Ingibjörgu Ösp Stefánsdóttur og Eyrúnu Arnarsdóttur frá Samtökum iðnaðarins, Erlu S. Árnadóttur frá kærunefnd jafnréttismála, Kristínu Ástgeirsdóttur frá Jafnréttisstofu, Brynhildi Heiðar- og Ómarsdóttur og Dagnýju Ósk Aradóttur Pind frá Kvenréttindafélagi Íslands, Lárus M.K. Ólafsson frá SVÞ - Samtökum verslunar og þjónustu, Steinunni Böðvarsdóttur frá VR, Georg Brynjarsson frá Bandalagi háskólamanna, Gylfa Arnbjörnsson og Mariönnu Traustadóttur frá Alþýðusambandi Íslands, Sonju Ýr Þorbergsdóttur frá BSRB, Snorra Olsen og Unni Ýr Kristjánsdóttur frá Tollstjóra, Sigríði Vilhjálmsdóttur frá Vátryggingafélagi Íslands, Baldur G. Jónsson frá Landsbankanum og Sólrúnu Kristjánsdóttur frá Orkuveitu Reykjavíkur.

Umsagnir bárust frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, Félagi atvinnurekenda, Hagstofu Íslands, Helga Tómassyni, Jafnréttisstofu, Kennarasambandi Íslands, Kvenréttindafélagi Íslands, Kvenfélagasambandi Íslands, kærunefnd jafnréttismála, RIKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum við Háskóla Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Staðlaráði Íslands, SVÞ - Samtökum verslunar og þjónustu, Viðskiptaráði Íslands og VR.

Frumvarpið leggur til breytingar á lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, um að skylda fyrirtæki og stofnanir, með fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli, til þess að afla sér sérstakrar vottunar faggilts vottunaraðila. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að vottunaraðilar hafi öðlast faggildinguna hjá faggildingarsviði Einkaleyfastofu eða sambærilegum aðila á Evrópska efnahagssvæðinu í samræmi við 4. gr. reglugerðar nr. 929/2014 um vottun á jafnlaunakerfum fyrirtækja og stofnana á grundvelli staðalsins ÍST 85:2012. Þá er gert ráð fyrir því að með vottuninni geti fyrirtæki og stofnanir unnið gegn kynbundnum launamun meðal starfsmanna sinna.

Í umsögnum kom fram margvísleg gagnrýni á frumvarpið. Sér í lagi frá Staðlaráði Íslands, sem harmaði samráðsleysi við ráðið og hefur nú sent allsherjar- og menntamálanefnd bréf þess efnis að breytingartillaga meiri hluta nefndarinnar þess efnis að kröfur staðalsins skuli birtar í reglugerð jafngildi eignaupptöku ráðherra á eignum ráðsins.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá 10. janúar 2017 þar sem kveðið er á um að jafnrétti í viðtækri merkingu sé órjúfanlegur þáttur

í réttlátu og sanngjörnu samfélagi og að þar vegi jafnrétti á vinnumarkaði þungt. Þar er einnig kveðið á um að í því skyni að sporna við launamisrétti vegna kynferðis verði áskilið að fyrirtæki með 25 starfsmenn eða fleiri taki upp jafnlaunavottun. Því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar var útbýtt 4. apríl sl. og er 1. umræðu um það lokið. Málið gekk til allsherjar- og menntamálanefndar 26. apríl sl. Minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar bendir á að frumvarpið hafi verið lagt fram eftir þann frest sem tilgreindur er í 3. mgr. 37. gr. laga um þingsköp, nr. 55/1991. Þá hafi tími til umfjöllunar verið mjög af skornum skammti fyrir svo veigamikla breytingu sem hér er lögð til.

Með frumvarpinu er lagt til að stofnunum og fyrirtækjum þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa verði gert skylt að undirgangast jafnlaunavottun, en það verði gert með þeim hætti að vottunaraðili staðfesti að viðkomandi fyrirtæki eða stofnun uppfylli kröfur staðals Staðlaráðs ÍST 85:2012. Ekki hefur tíðkast hér á landi að lögfesta staðla með þeim hætti sem hér er gert, þ.e. að fyrirtækjum eða stofnunum verði lögskylt að fylgja þeim að viðlögðum dagsektum. Í máli gesta og í umsögnum sem nefndinni bárust hefur þetta fyrirkomulag fengið nokkra gagnrýni.

Má þar einna helst líta til umsagnar Staðlaráðs Íslands. Staðlaráð er eigandi þess staðals sem lagt er til að verði lögfestur en þrátt fyrir það telur Staðlaráð ekki rétt að skylda fyrirtæki og stofnanir til þess að innleiða staðalinn. Staðlar séu almennt ætlaðir til valfrjálsrar notkunar og eigi þeir frekar að láta fyrirtækjum og stofnunum í té lausnir en vera skyldubundin úrræði. Vottun á jafnlaunakerfi samkvæmt ÍST 85:2012 sé ein lausn sem fyrirtæki og stofnanir geti notað til að sýna fram á að þau fari að lögum en slík vottun þurfi ekki – og ætti ekki – að vera eina úrræðið. Það vekur athygli að sá aðili sem samdi staðalinn skuli mæla gegn því að hann verði lögfestur eins og hér er lagt til. Staðlaráð gagnrýnir einnig að ekki hafi verið haft samráð við ráðið fyrir framlagningu frumvarpsins. Það verður að teljast merki um ófagleg vinnubrögð að ekki hafi verið haft samráð við höfund staðalsins sem á að lögfesta áður en lagafrumvarpið var lagt fram.

Þá verður einnig að líta til þess að skv. 27. gr. stjórnarskrárinnar skal birta lög. Um birtingarhátta og framkvæmd laga fari að landslögum. Í umfjöllun gesta kom fram að til þess að frumvarp þetta verði að lögum verði að tryggja að staðall sá sem hér er vísað til verði birtur opinberlega þannig að hann sé aðgengilegur öllum án endurgjalds. Fram hefur komið sú mögulega lausn að staðallinn verði birtur með reglugerð ráðherra sem sett verði með stoð í lögum þeim sem frumvarp þetta leggur til breytingar á. Þar sem sú reglugerð liggur ekki fyrir við umræðu um frumvarpið verður að líta svo á uppi sé stjórnskipunarleg óvissa sem ekki hafi verið fyllilega skýrð. Það er mat minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar að óvissu þessa verði að skýra fyllilega áður en frumvarpið verði að lögum. Enn fremur hefur nú komið í ljós að meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar hafði heldur ekki samráð við Staðlaráð þegar það lagði fram breytingartillögu sína þess efnis að kröfur staðalsins skyldu birtar í reglugerð ráðherra. Staðlaráð lítur svo á að með birtingu staðalsins í reglugerð sé brotið á eignarrétti ráðsins, nánar tiltekið höfundarrétti þess á staðlinum sem jafnlaunavottunin byggist á.

Fyrr á árinu tók gildi reglugerð nr. 365/2017 um vottun á jafnlaunakerfum fyrirtækja og stofnana á grundvelli staðalsins ÍST 85. Skv. 4. gr. reglugerðarinnar fær vottunaraðili faggildingu hjá faggildingarsviði Einkaleyfastofu eða sambærilegum aðila á Evrópska efnahagssvæðinu. Vottunaraðili sem votti jafnlaunakerfi skal vera faggiltur skv 4. gr. Skv. 5. gr. reglugerðarinnar er vottunaraðilum sem hlotið hafa faggildingu samkvæmt ÍST ISO/IEC 17021 heimilt að framkvæma úttektir og votta jafnlaunakerfi fyrirtækja og stofnana samkvæmt ÍST 85 til 31. desember 2019. Í meðförum nefndarinnar á málinu hefur komið fram

að faggildingardeild Einkaleyfastofu sé ekki í stakk búin til þess að sinna því aukna álagi sem muni fylgja lögfestingu frumvarpsins. Ráðuneytið hefur enda ekki lokið vinnu við þau viðmið sem líta beri til við faggildingu staðalsins. Þá skuli bregðast við getuleysi faggildingardeildarinnar með því að heimila vottunaraðilum að stunda úttektir samkvæmt lögnum með því skilyrði að þeir hafi sótt um faggildingunni, en ekki að þeir hafi hlotið faggildingunni áður en þeir fái heimild til þess að gerast vottunaraðilar. Þegar svo er í pottinn búið er ekki hægt að segja að faglega verði staðið að slíkum vottunum né heldur að stofnanir hins opinbera séu tilbúnar til þess að takast á við þau verkefni sem frumvarpið leggur þeim á herðar.

Í meðförum nefndarinnar komu fram þær áhyggjur að standi ekki vel menntaðir sérfræðingar að baki jafnlaunavottun og úttekt verði staðallinn lítills megnugur gagnvart þeim huglægu þáttum sem valda því að störf karla og kvenna eru gjarnan metin misverðmæt eftir kyni. Verði ófaggiltum vottunaraðilum leyft að gera úttektir á jafnlaunakerfum fyrirtækja er hætt við að útkoma frumvarpsins verði mögulega að greidd verði sömu laun fyrir sömu störf, en ekkert tryggir að greidd verði sömu laun fyrir sambærileg störf.

Meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar hefur lagt fram breytingartillögu sem felst í því að Stjórnarráð Íslands skuli vera fyrsti aðilinn til að undirgangast jafnlaunavottun samkvæmt lagafrumvarpinu. Ekki hefur farið fram greining á því hver kostnaður ríkissjóðs muni verða af þessari framkvæmd en minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar telur að nauðsynlegt sé að kostnaðarmat verði gert áður en breytingartillagan verði að lögum.

Rétt er að taka fram að minni hlutinn styður tilgang og markmið frumvarpsins um að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Jöfn kjör kynjanna eru ein af grunnstöðum jafnréttissamfélags. Það er því miður að mál þetta skuli fært til 3. umræðu og atkvæðagreiðslu þegar ljóst verður að teljast að málið er hvergi nærri tilbúið til afgreiðslu. Tími til umfjöllunar um málið hefur verið mjög af skornum skammti og eru margir þættir þess enn óskýrðir. Engin málefnaleg rök hafa komið fram sem rökstyðja það að mál þetta verði að afgreiða nú. Málsmeðferðin hefur leitt til þess að ekki hefur verið raunhæft að skoða breytingar sem leitt hefðu til þess að frumvarpið yrði unnið í sátt allra aðila sem það snertir. Ef frumvarpið á að ná því markmiði sem að er stefnt er nauðsynlegt að málið sé unnið vel og í sátt. Verði frumvarpið að lögum á þessum tímapikti verður að teljast ólíklegt að það nái markmiði sínu.

Minni hlutinn leggur til að frumvarpinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 30. maí 2017.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir,
frsm.

Gunnar Ingiberg Guðmundsson.