

Mannréttindaskrifstofa Íslands

Laugavegi 7 • 3. hæð • 101 Reykjavík
Sími: 552 2720 • Fax: 552 2721 • e-mail: icehr@humanrights.is

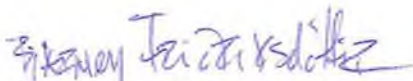
Alþingi
Erindi nr. P 125/914
komudagur 7.3.2000

Félagsmálanefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. mars 2000

Meðfylgjandi er umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, 272. mál, heildarlög.

Virðingarfyllst,


Bjarney Friðriksdóttir
framkvæmdastjóri

Mannréttindaskrifstofa Íslands

Laugavegi 7 • 3. hæð • 101 Reykjavík

Sími: 552 2720 • Fax: 552 2721 • e-mail: icehr@humanrights.is

Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, 272 mál, heildarlög.

Um árabíl hefur verið þörf úrbóta á núgildandi jafnréttislögum, sem á sínum tíma voru þó gott framfaraskref í átt til þess að jafna stöðu karla og kvenna.

Á 123. löggjafarþingi Alþingis, 1998-1999, var lagt fram frumvarp til jafnréttis laga, sem í var að finna ýmis ákvæði, er líkleg virtust til að geta orðið mikilvæg tæki til að hraða jöfnun stöðu karla og kvenna. Þar hafði sýnilega verið byggt á ýmsum vandamálum, sem verið hafa til umræðu á undanförunum árum og þeirri reyslu, sem fengist hefur meðal annars í starfi skrifstofu jafnréttismála. Tekið var á mörgum mikilvægum þáttum jafnréttismála svo sem samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs og kynferðislegri áreitni. Hvað hæst bar þar ákvæði um breytta stöðu kærunefndar jafnréttismála. Skyldi hún gerð að raunverulegri urskurðarnefnd, er bær væri til að kveða upp bindandi fullnaðarúrskurði á stjórnarsýslusviði og yrði þeim einungis hnekk fyrir dómstólum. Jafnframt var lagt til að breyta samsetningu jafnréttisráðs þannig, að hluti fulltrúa væri kjörinn á jafnréttisþingi. Hefði það sennilega orðið til að hleypa nýju lífi í starfsemi ráðsins sem með núverandi skipan er meira og minna háð hagsmunaaðflum vinnumarkaðarins og togstreitu þeirra.

Frumvarp þetta varð ekki útrætt og var tekið til endurskoðunar í félagsmálaráðuneytinu. Hefur það nú verið lagt fram í nýrri og breyttri myndi, sem í verulegum atriðum verður að telja spor aftur á bak - og líklegt til að seinka því, að náð verði þeim markmiðum, sem kveðið er á um í 1. mgr. beggja frumvarpanna.

Er þá fyrst að telja, að með öllu er fallið frá því að efla starfsemi kærunefndar jafnréttismála. Hún verður eftir sem hingað til eingöngu álitstgefandi nefnd án úrskurðarvalds. Það sem er þó enn verra; henni er ekki lengur heimilt að höfða mál fyrir dómstólum til viðurkenningar á rétti kæranda í samráði við hann svo sem segir í

21. gr. nógildandi laga, það verða aðilar að gera sjálfir. Má búast við, að þetta muni - vegna kostnaðar við málaferli - draga verulega úr viðleitni einstaklinga til að leita réttar síns, bæði fyrir nefndinni og fyrir dómstólum. Einkum má búast við tregðu til að láta á lögin reyna þar sem verulegur vafi leikur á um hver niðurstaðan gæti orðið.

Þar sem flest brot á jafnréttislögum til þessa hafa snúist um misrétti milli karla og kvenna á vinnumarkaði, bæði á almennum markaði og hjá opinberum stofnunum, er hér ljóslega verið að mismuna aðilum gróflega. Þessi mál snúast alla jafna um baráttu til þess að gera lágt launaðra einstaklinga gegn fjársterkum andstæðingum, fyrirtækjum eða ríkisstofnunum, sem geta látið almenning standa straum af málskostnaði sínum. Segja má, að 1. mgr. 5. gr. vegi þarna ögn upp á móti, þar sem hún gerir ráð fyrir, að félagasamtök geti leitað atbeina kærunefndar fyrir hönd félagsmanna sinna og myndu þá hugsanlega einnig höfða dómsmál fyrir þeirra hönd. Hvorki er þó víst, að félagasamtök sjái alltaf ástæðu til þess að taka upp slík mál fyrir félagsmenn né, að umrædd brot á jafnréttislögum séu beinlínis á þeirra verksviði. Er því brýnt að málshöfðunarheimild kærunefndar verði ekki felld úr jafnréttislögum.

Athugavert er einnig, að í nýja frumvarpinu er felld niður rannsóknarskylda kærunefndar. Vitað er, að til þessa hefur verið svo slaklega búið að nefndinni, að hún hefur ekki haft nægileg tækni á að sinna þessari skyldu sem skyldi. Hefði verið æskilegra að efla starf nefndarinnar að þessu leyti í stað þess að veikja hana umfram það sem nú er.

Nokkur ákvæði eru í nýja frumvarpinu um málsmeðferð fyrir kærunefnd og eru þau viðunandi svo langt sem þau ná. Hinsvegar væri æskilegt að samrýma réttarfarsreglur um málsmeðferð hjá hinum fjölmörgu úrskurðarnefndum og álitsnefndum, sem settar hafa verið á laggirnar innan stjórnarsýslunnar á undanförunum árum, svo að tryggt sé samræmi og jafnræði í málsmeðferð. Þá verður og að telja vafasamt að úrskurðarnefndir og álitsnefndir innan stjórnarsýslunnar séu skipaðar starfandi dómurum svo sem nú tíðkast. Dómstólar og dómarar eiga að vera óháðir framkvæmdavaldinu og á því byggjast launakjör þeirra. Er því óviðunandi, að dómarar séu að vinna launuð störf hjá stjórnarsýslunni jafnframt dómarastörfum.

Í fyrra frumvarpinu, frá 123. löggjafarþinginu, var lögð til ný skipan jafnréttisráðs, sem hugsanlega hefði, svo sem fyrr var getið, hleypt nýju lífi í ráðið. Í nýja frumvarpinu er fallið frá þessari hugmynd og

gert ráð fyrir tilhögun eðlislíkri þeirri sem fyrir er svk. nógildandi lögum þótt nokkrar breytingar séu gerðar á skipan fulltrúa. Ef til vill skiptir þetta ekki miklu máli þar sem verulega er dregið úr hlutverkum jafnréttisráðs með því að skrifstofu jafnréttismála er ætlað að taka við flestum þeirra og hún er sett beint undir félagsmálaráðuneytið. Sú skipan ætti að geta orðið til bóta svo framarlega sem almenningur og frjáls félagasamtök gæta þess að viðhalda nægilegum pólitískum þrýstingi á félagsmálaráðherra hverju sinni til að sinna þessum málaflokki með viðunandi hætti.

Öllu verra er, að í nýja frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir hinum reglulegu jafnréttisþingum, sem nógildandi lög og fyrra frumvarpið kveða á um. Á þingum þessum hafa komið saman ýmsir aðilar hvaðanæva af landinu, sem að jafnréttismálum koma. Þeir hafa skipst þar á reynslu og skoðunum og rökrætt hin ýmsu vandamál sem við er að eiga. Verður að telja afar hæpið að leggja af þessi þing, sé ætlun stjórnvalda að stuðla að framförum á sviði jafnréttismála og ætti að vera eðlilegt að halda að minnsta kosti eitt slíkt þing á hverju kjörtímabili.

Í báðum frumvörpunum er nýmæli, sem gæti verið til bóta, þ.e. að sérhvert ráðuneyti skuli skipa jafnréttisfulltrúa, sem fjalli um og hafi eftirlit með jafnrétti á málsviði þeirra hvers um sig. Fljótt á litið virðist þetta ákvæði lofa góðu en efasemdir hljóta að vakna um hver hugur fylgi máli, þegar gætt er þess sem segir í athugasemdum með frumvörpunum, sem sé að "ekki er sérstaklega gert ráð fyrir að ráða þurfi nýja starfsmenn í ráðuneytin vegna þessa heldur mætti fela einhverjum núverandi starfsmanna verkefnið". Þá er ekki tekið fram, að jafnréttisfulltrúar þessir eigi að fjalla um jafnréttismál hjá þeim stofnunum, sem undir ráðuneytin heyra - en til þess ber brýna nauðsyn.

Í 2.mgr. 21.gr. fyrra frumvarpsins var gert ráð fyrir því, að þar sem tilnefnt væri "...í nefndir, stjórnir eða ráð á vegum ríkis og sveitarfélaga skyldi tilnefna tvo, konu og karl....." og síðan gæta þess við skipan að skiptingin milli kynja væri sem jöfnust. Í nýja frumvarpinu er ekki svo markvisst ákvæði; einungis segir, að í slíkum nefndum, ráðum og stjórnnum skuli sitja sem næst jafnmargar konur og karlar, "...þar sem því verður við komið....". Hér er greinilega verið að koma í veg fyrir afdráttarlausar framfarir í þessum efnunum.

Í 2.mgr. 23. gr. nýja frumvarpsins er orðalag, sem virðist til bóta frá fyrra frumvarpinu. Í því fyrra hefst ákvæðið á orðunum: "Ef sýnt er

fram á, að..." o.s.v. frv. en í því síðara segir: "Ef leiddar eru líkur að því, að...." o.s.v.frv., sem gerir minni kröfur til sönnunar af hálfu brotþola fyrir því að um mismunandi laun og önnur kjör sé að ræða, áður en sönnunarbýrðin snýst yfir á atvinnurekandann.

Í báðum frumvörpunum er ákvæði, sem verður að telja varasamt, þ.e. samhljóða lokasetningar 25. gr. þeirra beggja. Það gefur til kynna, að sé starfsmanni sagt upp starfi ári eftir að hann krefst leiðréttingar á grundvelli jafnréttislaga, þurfi atvinnurekandinn ekki að sýna fram á að "upsögn eða meint óréttlæti grundvallist ekki á leiðréttingarkröfu starfsmanns eða kæru um kynferðislega áreitni eða aðra kynjamismunun". Með hliðsjón af reynslu liðinna ára af viðbrögðum stjórnenda við kærum starfsmanna um brot á jafnréttislögum er viðbúið, að þetta ákvæði muni enn draga úr viðleitni starfsmanna til að leita réttar síns vegna jafnréttisbrota.

Í báðum frumvörpunum er innleitt sérstakt refsíákvæði vegna brota á jafnréttislögum, þau skulu varða sektum. Það vekur þá spurningu, hvort gert sé ráð fyrir að slík brot skuli kærð til lögreglu, sem rannsaki þau og hinir brotlegu skuli hugsanlega sæta opinberri ákæru eða hvort ætlast er til að dómstólar kveði upp úr um sektir í ríkissjóð í einkamálum.

Í heild verður að segja, að þrátt fyrir ýmsa kosti veldur hið nýja frumvarp til jafnréttislaga verulegum vonbrigðum þeim sem sjá vilja aukna jafnstöðu kynjanna hér á landi. Það litla bit, sem verið hefur í núgildandi lögum, er slævt og sú tilraun, sem gerð var í fyrra frumvarpinu til að efla löggjöfina sem baráttutæki, er í mikilvægum atriðum að engu gerð í því síðara. Frumvarpið ber öll merki þeirrar stefnu, að sem minnstum fjármunum skuli varið til að fylgja lögnum eftir. Er því ástæða til að hvetja alþingismenn til að taka frumvarpið til endurskoðunar að nýju og gefa því á ný þann slagkraft sem nauðsynlegur er til að hraða þróuninni í átt til jafnræðis íslenskra karla og kvenna.