



Alþingi

Erindi nr. P 138/3025

komudagur 16.8.2010

# Jafnréttisstofa

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Akureyri 13. ágúst 2010.

**Efni:** umsögn Jafnréttisstofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum, 658. mál, þskj. 1258.

Með tölvubréfi 22. júní 2010 óskaði allsherjarnefnd eftir umsögn Jafnréttisstofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum, 658. mál, þskj. 1258. Óskað var eftir því að umsögn bærist fyrir 10. ágúst 2010. Þann 9. ágúst hafði Jafnréttisstofa samband við nefndasvið og samkomulag varð um að umsögn mætti skila inn í síðasta lagi 13. ágúst 2010, en ekki hafði verið unnt að ljúka umsögninni fyrir 10. ágúst vegna sumarleyfa.

## Almennar athugasemdir.

Í greinargerð með frumvarpinu segir: „Markmið með frumvarpi þessu er að endurskipuleggja ráðuneyti í því skyni að gera þjónustu hins opinbera við almenning og atvinnulíf eins góða og kostur er með þeim fjármunum sem til ráðstöfunar eru hverju sinni.“ Í frumvarpinu eru lagðar meginlínur hvað þetta varðar. Lagt er til að ráðuneytum verði fækkað úr 12 í 9. Mestu breytingarnar eru sameining félagsmála- og heilbrigðisráðuneytis í velferðarráðuneyti, sameining iðnaðarráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðaráðuneytis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og sameining dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis í innanríkisráðuneyti. Varðandi þær tillögur sem koma fram í



frumvarpinu þá er ljóst að töluvert verk er óunnið ennþá til þess að hægt sé að gefa raunhæfa mynd af þeirri fjárhagslegu hagræðingu sem ætti að nást með fyrirhuguðum sameiningum ráðuneyta. Með því að leggja frumvarpið fram án þess að því fylgi nánari útfærsla á ýmsum liðum skapast mikil óvissa, sérstaklega meðal starfsfólks ráðuneyta og ekki síður stofnana ríkisins.

Í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytis um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis<sup>1</sup> er tilvísun til skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, varðandi það að efla þurfi fagmennsku og stórbæta vinnubrögð innan stjórnsýslunnar. Þetta kalli á skoðun á því hvort mönnun ráðuneyta sé í samræmi við margvíslegu verkefni sem í ráðuneytum eru unnin. Í skýrslunni segir að vísbendingar séu um „að vegna vinnuálags séu ráðuneyti fremur að bregðast við erindum en að taka frumkvæði í málum. Bent er á að ýmsar viðurkenndar aðferðir séu notaðar til að meta mannaflapörf. Síðan segir orðrétt: „Til að unnt sé að meta þessa þörf er nauðsynlegt að skilgreina hlutverk og verkefni Stjórnarráðsins, framtíðarþróun og starfsumhverfi.“ Jafnréttisstofa telur að þetta sé lykilatriði og miklu betur færi á því að byrja á því að skilgreina hlutverk, setja fram markmið o.þ.u.l. áður en farið er að leggja til sameiningu ráðuneyta og stofnana. Það þarf að vera miklu betur ljóst hverju á að ná fram áður en farið er í svo viðamiklar breytingar á Stjórnarráðinu sem lagðar eru til í frumvarpi þessu.

Undanfarin ár hefur ríkið fært verkefni úr ráðuneytunum og í sérstakar stofnanir sem hafa nauðsynlega sérþekkingu á ýmsum sviðum. Einnig hafa stofnanir verið færðar eða stofnaðar á landsbyggðinni til þess að færa stjórnsýslu nær fólkinu út um landið og til þess að búa til störf á fleiri stöðum en í Reykjavík. Hlutverk ríkisins á öllum sviðum sem hér um ræðir þarf einnig að vera skýrt. Í greinargerðinni er tekið upp úr áður nefndri skýrslu starfshóps forsætisráðuneytis um þetta fyrirkomulag. „Ókostur þessa fyrirkomulags er sá að ráðuneyti þurfa að treysta í miklum mæli á sérþekkingu þeirra stofnana sem undir þau heyra.“ Var það ekki einmitt grundvöllurinn fyrir þessu skipulagi sem við líði hefur verið undanfarið? Að tryggja sérþekkingu, hlutleysi og tryggja aðgang ráðuneytanna að bestu sérfræðingum á hverju sviði, fremur en að allir sérfræðingar á öllum sviðum þyrft að heyra beint undir pólitískan ráðherra? Ef hverfa á frá þessu fyrirkomulagi þá þarf að vera skýrt hvers vegna á að gera það og hvernig.

Af frumvarpinu er alls ekki hægt að ráða hver er framtíð margra stofnana og starfsfólks þar og nauðsynlegt að útfæra miklu nánar sem allra fyrst hvernig standa á að sameiningu og fækkun



stofnana sem lagt er upp með í frumvarpinu, og hver tilgangurinn og markmiðin eru. Er hugmyndin að innlima tiltekna stofnanir inn í ráðuneyti aftur? Um hvaða stofnanir getur hér verið að ræða?

Í greinargerðinni með frumvarpinu segir: „Samhliða endurskipulagningu á ráðuneytum er unnið að heildarendurskipulagningu á stofnanakerfi ríkisins á grundvelli framtíðarsýnar um skilvirkan og þjónustumiðaðan ríkisrekstur.“ Ef ekki er vandað nægilega til verka í upphafi getur það leitt til þess að breyta þurfi fyrirkomulagi fljótt aftur, með tilheyrandi kostnaði. Jafnréttisstofa telur að betra hefði verið að leggja fram, með frumvarpinu, einhver drög að þeirri heildarendurskipulagningu á stofnanakerfi ríkisins sem boðuð er, ásamt nánari greinargerð um framtíðarsýn og hlutverk og markmið einstakra ráðuneyta og stofnana ríkisins. Það hefði auðveldað umsagnaraðilum að átta sig á því hvað fyrirhugaðar sameiningar ráðuneyta þýða í raun fyrir stofnanakerfi ríkisins.

#### Um jafnrétti kynjanna.

Ef frumvarp þetta verður samþykkt og farið í þær sameiningar ráðuneyta sem í því eru lagðar til vill Jafnréttisstofa benda á ýmis atriði sem hafa þarf í huga við slíka vinnu. Samkvæmt 17. gr. jafnréttislaga skal kynjasambættingar gætt við alla stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneyta/opinberra stofnana og sama á við um alla ákvörðunartöku. Ef farið verður þær breytingar sem lagt er til í frumvarpinu er nauðsynlegt að byggja á aðferða- og hugmyndafræði kynjasambættingar. Tækifæri skapast fyrir Stjórnarráðið að sýna gott fordæmi í jafnréttismálum almennt. Huga þarf að starfsmannafjölda í ráðuneytum. Nauðsynlegt er að kyngreindar tölulegar upplýsingar liggi ávallt til grundvallar. Hver er fjöldi kvenna og hver er fjöldi karla, í hverju ráðuneyti, í hverju „lagi“ starfsmanna? Er/verður staða kynjanna sú sama/svipuð eftir sameiningar? Ef kynjaskekkjur koma fram, hvornig skal þá staðið að því að koma í veg fyrir þær, eða bæta úr? Jafnréttisstofa bendir sérstaklega á skyldur atvinnurekenda skv. 18. gr. jafnréttislaga nr. 10/2008 um að jafna hlut kynjanna í stjórnunar- og áhrifastöðum. Af frumvarpinu má ráða að eitthvað starfsfólk muni lækka í launum. Verða það konur eða karlar eða verður það í eðlilegum hlutföllum m.v. fjölda kvenna og karla í ráðuneytinum? Gæta þarf að 19. gr. jafnréttislaga um launajafnrétti. Gæta þarf vel að því að breytingar á starfsmannahaldi, þ.á.m. tengdar kjörum starfsfólks, leiði hvergi til kynbundinnar mismununar.



Ef ráðist verður í sameiningar ráðuneytanna er tækifæri til þess að styrkja til muna stöðu jafnréttisfulltrúa ráðuneytanna, en skv. 13. gr. jafnréttislaga skal starfa jafnréttisfulltrúi í hverju ráðuneyti. Jafnréttisstofa telur að í nýju ráðuneytunum væri full ástæða til þess að jafnréttisfulltrúar væru í fullu starfi sem slíkir.

Rétt er að því verði velt upp og það skoðað vandlega í samhengi við vinnu við markmiðasetningu fyrir stjórnsýsluna og hvert ráðuneyti fyrir sig hvort raunverulega sé stætt á því að fækka starfsfólki eins og ráð er fyrir gert í frumvarpinu. Í áðurnefndri skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins kemur fram að ráðuneytin séu of fámenn og einingar of litlar. Jafnréttisstofa telur að í skýrslunni sé fremur verið að benda á nauðsyn þess að fjölga starfsfólki en að fækka því. Það þurfi einnig að tryggja faglegar ráðningar til að efla faglegan grundvöll stjórnsýslunnar.

#### Athugasemd varðandi allar fyrirhugaðar sameiningar ráðuneyta.

Jafnréttisstofa ítrekar það sem áður er fram komið að stofan telur fara best á því að setja fram markmið og hlutverk stjórnsýslunnar í stóru samhengi og fyrir hvert málefnasvið (ráðuneyti) áður en ákveðið hvort og þá hvaða ráðuneyti heppilegast væri að sameina.

#### Um atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Jafnréttisstofa minnir á að samkvæmt samstarfssamningi ríkisstjórnarflokkanna eigi að líta til atvinnuuppbyggingar fyrir bæði konur og karla og að samkvæmt jafnréttislögum nr. 10/2008 skuli hafa jafnréttissjónarmið að leiðarljósi og byggja á aðferðafræði kynjasambættingar við alla ákvarðanatöku og alla stefnumótun á vegum hins opinbera. Nausynlegt er að tryggja hagsmuni bæði kvenna og karla í atvinnulífmu. Sérstaklega bendir Jafnréttisstofa á að tryggja verði aðkomu bæði kvenna og karla við það að vinna að sameiningu ráðuneytanna og þegar unnið verður að samræmdri „stefnumörkun fyrir atvinnulífið og mótun og eftirfylgni heildstæðrar atvinnugreinastefnu fyrir Ísland“ eins og fram kemur í greinargerðinni. Reyndar mætti útskýra betur hvað atvinnugreinastefna er, það er alls ekki ljóst á þessu stigi málsins.



### Um velferðarráðuneyti.

Varðandi sameiningu heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis er margt óljóst. Lagt er til að gengið verði í sameiningu ráðuneytanna þótt ekki sé búið að ganga frá flutningi viðamikilla málaflokka til sveitarfélaganna. Bent er á að verkaskipting sé óskýr milli ráðuneytanna. Jafnréttisstofa fagnar því ef næst að koma betra skipulagi á mál með þessari sameiningu, ef af henni verður. Margt er þó enn óskýrt. Jafnréttisstofa telur einnig að betur færi á því að ljúka flutninga málefna fatlaðra og aldraðra til sveitarfélaganna áður en hugað verður að þeirri sameiningu ráðuneyta sem hér er fjallað um. Um er að ræða stóra málaflokka sem hafa mikil áhrif á ráðuneytin.

### *Um jafnréttismál og Jafnréttisstofu.*

Í samstarfssamningi ríkisstjórnarflokkanna segir að jafnréttismál, sem nú heyra undir félags- og tryggingamálaráðuneytið, skuli flytjast í forsætisráðuneytið. Ekkert kemur fram um það í frumvarpinu hvornig þessu skuli háttað. Jafnréttisstofa telur brýnt að gengið verði í það að flytja málaflokkinn í heild sinni til forsætisráðuneytisins, enda eigi hann betur heima þar heldur en í velferðarráðuneytinu, ef það verður að veruleika. Jafnréttismál ganga þvert á alla málaflokka, hvort sem það eru atvinnumál, velferðarmál, skipulagsmál eða mannréttindamál. Jafnréttismál tengjast einnig bæði innanríkis- og utanríkismálum. Því er eðlilegast og fer best á því að málaflokkurinn verði vistaður í forsætisráðuneytinu, eins og fram kemur í samningi ríkisstjórnarflokkanna. Einnig telur Jafnréttisstofa brýnt að styrkja stöðu stofunnar eins og fyrirheit eru um í títt nefndum samstarfssamningi. Í kjölfar efnahagshrunsins hefur komið í ljós að víða er pottur brotinn í jafnréttismálum og nauðsynlegt að styrkja Jafnréttisstofu til þess að hún geti unnið að því eins og best verður á kosið að efla jafnrétti kynjanna á öllum sviðum samfélagsins og hafa eftirlit með því að ríki, sveitarfélög og einkaaðilar geri slíkt hið sama, allt í samræmi við ákvæði jafnréttislaga.

Ef horfið verður frá því að flytja jafnréttismálin yfir í forsætisráðuneytið þá væri eðlilegt, skv. mati Jafnréttisstofu, að málaflokkurinn yrði kyrr á sínum stað og færi því með félags- og tryggingamálaráðuneytinu inn í hið nýja velferðarráðuneyti, ef af stofnun þess verður. Sérstaklega á það við vegna margra snertiflata við vinnumarkaðsmál, sem heyra undir sama ráðuneyti.



Brýnt er að gæta þess, sérstaklega á sviðum þessara tveggja ráðuneyta, að ekki sé verið að leggja niður og fækka störfum kvenna í óeðlilegu hlutfalli við störf sem karlar sinna. Jafnréttisstofa brýnir fyrir stjórnvöldum að gæta að því að tekið verði mið af kynjasjónarmiðum við alla endurskipulagningu og stefnumótun og ákvarðanatöku við fyrirhugaðar sameiningar og endurskipulag stofnanakerfis ríkisins.

#### Um innanríkisráðuneyti.

Sömu sjónarmið um störf fyrir konur og karla eiga hér við og áður hafa komið fram. Einnig þarf að gæta þess að öll þjónusta, öryggismál og önnur málefni sem til innanríkisráðuneytisins eiga að heyra, verði það að veruleika, taki til bæði kvenna og karla, þannig að kynin fái sömu þjónustu, sömu tækifæri og sömu stöðu. Jafnréttisstofa áttar sig ekki á einum rökum sem tilgreind eru fyrir því að sameina þessi tvö ráðuneyti, en það eru eftirfarandi rök. „Heildstæð nálgun við uppbyggingu innviða með hliðsjón af þörfum löggæslu og borgaralegra varna.“ Á ekki löggæsla að vera með hliðsjón af þörfum borgaranna og innviðir samfélagsins að tryggja réttindi og velferð þeirra?

#### Niðurlag.

Við breytingar eins og þær sem lagðar eru til í frumvarpinu skapast kjörið tækifæri til þess að innleiða kynjasambættingu inn í allt ferlið, frá stefnumótun til ákvarðanatöku, eins og jafnréttislög kveða á um að skuli gert. Jafnréttisstofa brýnir fyrir stjórnvöldum að taka jafnréttismálin föstum tókum í fyrirhuguðu breytingaferli, þannig að íslensk stjórnvöld verði öðrum, bæði innanlands sem utan, fyrirmynd í þessum málaflokki.

Virðingarfyllst

f.h. Jafnréttisstofu

Ingibjörg Elíasdóttir lögfræðingur

<sup>1</sup> Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytis. Viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, maí 2010. (bls. 25)