



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 16. apríl 2018

1803055SA ETV/TP
Málalykill: 00.63

Efni: Jöfn meðferð á vinnumarkaði - 394. mál 148. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 27. mars sl., þar sem frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði var sent til umsagnar.

Almennt um þingmálið

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar hefur, ásamt öðru frumvarpi á þingmáli nr. 393, verið lengi í vinnslu hjá velferðarráðuneytinu. Fulltrúar sambandsins hafa tekið þátt í umfjöllun um frumvörpin við ýmis tækifæri og þannig komið að málinu bæði af hálfu sveitarfélaganna sem stærsta sameiginlega atvinnurekenda landsins sem og út frá almannajónustuhlutverki þeirra.

Í stefnumörkun sambandsins 2014-2018 er lögð áhersla á að sveitarfélög verði samfélög án aðgreiningar. Segir um þetta í meginmarkmiði 1.12:

Stefnt skal að því að jafnréttis- og jafnræðissjónarmið verði fléttuð inn í alla stefnumótun sveitarfélaganna og í lagasetningu sem snýr að sveitarfélögum. Stefnt skal að því að eyða allri mismunun, svo sem vegna búsetu, aldurs, kynferðis, kynhneigðar, trúarbragða, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Fyrirliggjandi frumvarp, ásamt því sem er á þingmáli númer 393, er almennt til þess fallið að ná þessu markmiði. Sambandið leggst ekki gegn því að frumvörpin bæði nái fram að ganga og gerir að svo stöddu ekki efnislegar tillögur um breytingar á þeim.

Sambandið telur sér hins vegar bæði rétt og skylt að vekja athygli allsherjar- og menntamálanefndar á tilteknum atriðum í frumvarpi um jafna meðferð á vinnumarkaði, sem viðbúið er að valda muni erfiðleikum í lagaframkvæmd. Þessi atriði eru rakin hér á eftir, en þau snúa að skýrleika áformaðra lagaákvæða og greiningu á áhrifum þeirra nýju skyldna sem lagðar eru til með frumvarpinu.

Skilgreiningar á fötlun og skertri starfsgetu

Í 8. tölul. 3. gr. frumvarpsins kemur fram skilgreining á fötlun. Eins og vikið er að í greinargerð er um að ræða þýðingu á enska hugtakinu *disability* eins og það er notað í skilningi tilskipana Evrópusambandsins. Til viðbótar þessu skilgreinir frumvarpið „skerta starfsgetu“ sem sjálfstæða mismunarástæðu óháðri fötlun. Fram kemur að munurinn á þessu tvennu, þ.e. „fötlun“ og „skertri starfsgetu“ felist í því að í fötlunarhugtakinu er lögð áhersla á almenna virkni en ekki starfsgetuna sem slíka.

Hvað varðar þessar skilgreiningar bendir sambandið á tvennt:

1. Fötlunarhugtakið þróast hratt um þessar mundir m.a. fyrir tilstilli Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, þar sem unnið er með skilgreiningar annars vegar og



afmörkun á þeim stuðningi og aðstoð sem mikið fatlað fólk á tilkall til. Allsherjar- og menntamálanefnd er hvött til þess að hafa samráð við velferðarnefnd til þess að tryggja ásættanlegt samræmi í skilgreiningum og rýni á það hvaða áhrif þær hafi á lagaframkvæmd.

2. Þær tilskipanir ESB sem byggð er á falla ekki undir EES-samninginn. Íslensk stjórnvöld hafa því fullt svigrúm til þess að ákveða hvort innleiðing héraðs er þrengri eða víðtækari en leiða myndi af ákvæðum tilskipunarinnar. Ekki verður betur séð en að sú tvöföld skilgreining sem lagt er upp með þ.e. bæði á fötlun og skertri starfsgetu, afmarki töluvert víðtækara gildissvið en leiðir af tilskipunum. Við blasir að útvíkkun á gildissviði mun hafa áhrif á það í hve mörgum tilvikum getur reynt á nýjar skyldur skv. frumvarpinu, sbr. hér á eftir. Sú spurning vaknar hvort sátt er um svo víðtækt gildissvið meðal aðila vinnumarkaðarins.

Skylda til viðeigandi ráðstafana skv. 10. gr. frv.

Fyrirliggjandi frumvarp um jafna meðferð á vinnumarkaði felur í sér margvíslegar nýjar lagaskyldur. Að mati sambandsins vega þar hvað þyngst ákvæði 10. gr. um skyldu atvinnurekenda til viðeigandi ráðstafana eða *reasonable accommodation* í skilningi Evrópuréttar. Við skýringu á þessari skyldu skiptir meginmáli að jafnframt er fjallað um *reasonable accommodation* (nefnd viðeigandi aðlögun) í Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks, sbr. m.a. 2. og 5. gr. sáttmálans.

Það vekur óneitanlega nokkra furðu að Sáttmáli SP um réttindi fatlaðs fólks er ekki nefndur einu orði í greinargerð með fyrirliggjandi frumvarpi. Spyrja má hver ástæðan er en í öllu falli er viðbúið að margvísleg álitamál munu koma upp við framkvæmd á 10. gr. þar sem lögskýringargögnin eru jafngloppótt og raun ber vitni. Undarlegt er einnig að umræddar tilskipanir virðast ekki hafa verið þýddar á íslensku, eins og telja verður að hljóti að vera liður í vandaðri lagasetningu.

Í nágrannalöndum, m.a. í Danmörku, hefur innleiðing á umræddum greinum sáttmálans verið talin verulega íþyngjandi fyrir bæði opinbera geirann og einkageirann. Er staðan þar í landi sú að frumvarp um bann við mismunun vegna fötlunar hefur ekki fengist lagt fram á danska þinginu vegna ágreinings um það hvaða afleiðingar ákvæði sáttmálans um viðeigandi aðlögun muni hafa í för með sér.

Þar í landi hefur einnig verið vísað til þess að óvissa um þýðingu og áhrif nýrra lagaskyldna geti hæglega bitnað á möguleikum fatlaðs fólks til þess að fá ráðningu í störf á vinnumarkaði. Atvinnurekendur, jafnt opinberir sem einkaaðilar, muni nýta gloppur í kerfinu til þess að koma sér hjá ráðningu á fötluðu fólki ef fyrirséð er að kostnaðarsamar ráðstafanir vegna aðlögunar fylgi í kjölfarið.

Tekið skal skýrt fram að sambandið tekur ekki undir þennan málflutning í Danmörku en athugasemdin er réttmæt hvað það varðar að innleiðing óskýrra og illa afmarkaðra lagaskyldna getur haft ýmsar afleiðingar í för með sér. Einnig snýr hún að mati á kostnaðaráhrifum frumvarpsins.

Í hversu mörgum tilvikum verður skyldan virkjuð?

Eins og rakið er að framan virðist stefnt að óvenju víðtækri „innleiðingu“ á skyldu til viðeigandi ráðstafana hér á landi. Sú spurning vaknar í hversu mörgum tilvikum þessi nýja lagaskylda verður virkjuð.



Skilgreining Evrópuréttar á „fötlun“ er til muna viðtækari en viðtekinn skilningur héraðs. Á meðan u.þ.b. 1,5% fólks er talið falla undir gildandi lög nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, nær skilgreining Evrópuréttar til a.m.k. 10% fólksfjöldans.¹

Þetta hlutfall er hærra innan Evrópu þegar horft er til þess hluta mannfjöldans sem er á vinnumarkaðsaldri. Taka má sem dæmi að í Bretlandi var hlutfall fatlaðs fólks af heildarfjölda á vinnumarkaðsaldri 18% á tímabilinu 2015-2016.² Hlutfallið hefur farið hækkandi og jókst um tvö prósentustig á tveggja ára tímabili fram að 2015-2016.

Til viðbótar fötluðum einstaklingum segir 10. gr. að einstaklingar með skerta vinnugetu geti virkjað skyldu atvinnurekenda að gera viðeigandi ráðstafanir. Fram kemur í greinargerð að skert starfsgeta nái til fleiri en fatlaðra einstaklinga. Dæmi eru nefnd um slík tilvik en engin greining hefur hins vegar farið fram á því um hvað sé að ræða.

Sambandið hefur ekki tók á að framkvæma slíkar greiningar en telur á hinn bóginn líklegt að þróunin héraðs muni verða á sama veg og sjá má í Bretlandi. Af því má draga upp þá mögulegu sviðsmynd að þegar áformuð lög verða komin til framkvæmda héraðs (að einhverjum árum liðnum) muni allt að því fimmti hver einstaklingur á vinnumarkaðsaldri geta kallað eftir því að skylda skv. 10. gr. frv. verði virkjuð.

Mat á áhrifum gagnvart fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga

Sambandið gerir alvarlega athugasemd við að frumvarpinu fylgir ekki neitt mat á því hvaða áhrif það muni hafa á fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga, sbr. það nýja verklag um bættu lagasetningu sem forsætisráðuneytið hefur forgöngu um og 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

Jafnframt er bent á að matið gagnvart ríkinu og stofnunum þess er vægast sagt í skötulíki og ófullkomið.

Um það efni segir í greinargerð:

Mögulegt er að dómsmálum fjölgi verði frumvarpið lögfest, svo sem hvað varðar bann við mismunun í starfi og við ráðningu og í tengslum við laun og önnur kjör. Ekki er þó hægt að áætla um slíkt fyrir fram og hvort það hafi einhver teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Þá kunna einhverjar opinberar stofnanir að verða fyrir kostnaði ef bæta þarf aðgengi eða gera breytingar á húsnæði og búnaði vegna fatlaðra einstaklinga en samkvæmt frumvarpinu ættu slíkar ráðstafanir ekki að vera of íþyngjandi að teknu tilliti til fjárhagslegs bolmagns viðkomandi stofnunar eða atvinnurekanda. Slíkar ráðstafanir hafa verði gerðar smám saman hjá hinu opinbera um langt árabíl, einkum þegar tilefni hefur gefist til við endurbætur á húsnæði og aðstöðu.

Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd er því ekki ástæða til að ætla að það hafi teljandi bein áhrif á útgjöld ríkissjóðs umfram það sem leiðir af núgildandi löggjöf um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla og framfylgd jafnra réttinda á vinnumarkaði í landinu.

¹ Sjá umfjöllun um fötluðarhugtakið í greinargerð með tillögu til þál. um stefnu og framkvæmda-áætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2017–2021 (<http://www.althingi.is/altext/146/s/0567.html>)

² Sjá á bls. 7 í útgefinni skýrslu Department of Work and Pensions og National Statistics: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/600465/family-resources-survey-2015-16.pdf



Af hálfu sambandsins eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við þennan tilvitnaða texta:

1. Það lýsir fremur óskhyggju en þeim veruleika sem opinberir aðilar búa við að gera lítið úr þörf fyrir breytingar á húsnæði og búnaði vegna einstaklinga sem búa við fötlun og/eða skerta starfsgetu. Sá veruleiki einkennist í sívaxandi mæli af gríðarlegum væntingum sem auðveldlega leiða til krafna sem opinberum aðilum veitist mjög erfitt að standa undir eins og nýleg tilvik úr dóma- og úrskurðaf framkvæmd sýna glögg.
2. Draga verður stórlega í efa að í framkvæmd muni það ganga eftir að horft verði til fjárhagslegs bolmagns viðkomandi stofnunar. Að lítil ríkisstofnun komist upp með minni ráðstafanir en stór ríkisstofnun eða að horft verði til fámennis í sveitarfélagi virðist afar langsótt miðað við þær víðu skilgreiningar sem frumvarpið hefur að geyma og réttindanálgun skv. Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks.
3. Vegna óskýrleika áformaðra lagaákvæða og skorts á greiningu á áhrifum þeirra, blasir við að réttarþróun eftir lögfestingu verði drifin áfram af kærnum og dómsmálum. Málin verða án efa fremur fleiri en færri, þar sem jafnvel tugmiljónaútgjöld geta hlotist af hverju m.a. að teknu tilliti til fordæmisgildis. Sérstaklega er bent á að litlir opinberir aðilar eru sennilegri en aðrir til þess að fá á sig málsókn. Umfangsmikið mál gagnvart litlu sveitarfélagi getur haft í för með sér stórkostlega íþyngjandi kostnað fyrir það.

Framkvæmdasjóður fatlaðra

Í 5. gr. Evróputilskipunarinnar er sérstaklega vísað til þess möguleika að íþyngjandi ráðstafanir séu m.a. fjármagnaðar af sjóðum sem starfræktir eru á grundvelli opinberrar stefnumörkunar í málefnum fatlaðs fólks.

Sambandið minnir á að Framkvæmdasjóður fatlaðra (FF) var starfræktur fram til loka árs 2010 þegar hann var lagður niður samhliða yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga. Á starfstíma sínum hafði sjóðurinn yfir verulegu fjármagni að ráða. Í hlutfalli við umfang málaflokksins í dag myndi ráðstöfunarfjármagnið að líkindum leggja sig á 1,5 til 2,0 ma.kr. árlega.

Að afloknu endurmati á yfirfærslunni var það skýr niðurstaða sambandsins að niðurlagning FF hefði verið misráðin og skilið eftir eyðu í kerfinu sem allar götur síðan hafi bitnað á uppbyggingu í málaflokknum. Þess vegna má líta svo á að endurreisn sjóðsins sé forsenda þess að ný lagaskylda um verulega íþyngjandi ráðstafanir taki gildi gagnvart opinberum aðilum.

Samantekt

Sambandið áréttar stuðning við þau markmið að eyða allri mismunun og flétta jafnræðissjónarmið inn í lagasetningu sem snýr að sveitarfélögum. Á hinn bóginn er ljóst að óskýr lagaákvæði og skortur á greiningu væntanlegra áhrifa geta hæglega unnið þvert gegn þeim jákvæðu markmiðum.

Sérstaklega er bent á að stigvaxandi útvíkkun fötlunarhugtaksins er ekki endilega þeim til framdráttar sem fyrst og fremst eru metnir í þörf fyrir aðstoð vegna fötlunar. Mikilvægt er að hafa ætíð hugfast það meginmarkmið velferðarþjónustu sveitarfélaga að aðstoð sé til þess fallin að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum og



styrkja hann til sjálfshjálpar, einkum í tímabundnum kringumstæðum. Jafnframt ber að virða þá meginreglu að opinberri aðstoð sé alltaf forgangsraðað í þágu þeirra sem eru í mestri þörf fyrir stuðning.

Þegar unnið var að því fyrir nokkrum árum síðan að bæta undirbúning lagasetningar valdi stjórnarráðið áttakinu yfirskriftina „Í upphafi skyldi endinn skoða“. Sambandið telur að þessi brýning eigi sérstaklega við um það þingmál sem hér hefur verið fjallað um. Er allsherjar- og menntamálanefnd hvött til þess að kalla sérstaklega eftir upplýsingum um það hvaða áhrif lögfestingin muni hafa og gera glögga grein fyrir þeim niðurstöðum í nefndaráliti sínu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri