



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 29. október 2020

2009328SA KB/agb  
Málalykill: 00.64

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, 14. mál**

Umsögn þessi er veitt með vísun til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis 15. október sl. Sambandið veitti ítarlega umsögn um drög að frumvarpinu í samráðsgátt, sbr. bréf, dags. 17. júlí sl. Að nokkru leyti hefur verið tekið tillit til ábendinga sambandsins en að nokkru leyti er ennþá tilefni til athugasemda.

Áður en gerð er grein fyrir athugasemdum við einstaka greinar og kafla vill sambandið taka fram að það er sammála þeirri leið að gera ráð fyrir sérlögum um stjórnýslu jafnréttismála með breiðara gildissviði en væntanleg lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, sem og umbótum á orðalagi og framsetningu í ljósi þróunar jafnréttismála og breyttra viðhorfa. Sambandið fagnar einnig að kveðið sé á um aðgerðir gegn fjölþættri mismunun í frumvarpinu.

#### **Útvíkkun gildissviðs í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins**

Ein aðalbreytingin frá gildandi jafnréttislögum felst í því að skv.1. mgr. 1. gr. frumvarpsins munu löggin í heild sinni ekki eingöngu taka til kvenna og karla heldur einnig fólks með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá. Sambandið telur eðlilegt að útvíkka gildissvið jafnréttislaga með tilliti til laga um kynrænt sjálfræði. Hins vegar verður ekki fram hjá því litið að þessi breyting kallar á nokkuð flókna lagatæknilega útfærslu á réttindum þar sem sá hópur sem skráir kynrænt hlutleysi er mjög fámennur í samanburði við hin kynin tvö. Telur sambandið að reynt hafi verið að taka á þessu í frumvarpinu en ekki ólíklegt að álitamál geti komið upp í framkvæmd þar sem fólk sem tilheyrir þessu þriðja kyni, ef svo má kalla, gæti talið að það njóti ekki jafnrar stöðu á við hin kynin tvö í ákveðnum aðstæðum. Dæmi um þetta er skilgreiningin á sértækum aðgerðum í 8. tl. 2. gr. þar sem greint er á milli sértækra aðgerða fyrir konur og karla annars vegar og hins vegar fyrir þá sem eru með hlutlausu skráningu. Talað er um að jafna stöðu hefðbundnu kynjanna tveggja og kveðið á um heimild til að grípa til tímabundinna forgangsaðgerða en talað um að bæta stöðu eða auka möguleika þeirra sem eru með hlutlausu skráningu. Hliðstætt á við um almenna ákvæðið um vinnumarkað í 4. gr. frumvarpsins.

**Staða sveitarfélaga gagnvart II. og III. kafla um réttindi og skyldur og bann við mismunun.**

## 1. Jafnréttisskyldur sveitarfélaga vegna þjónustuhlutverks þeirra

Skyldur sveitarfélaga í jafnréttismálum snúa bæði að vinnuveitenda- og þjónustuhlutverki þeirra. Hvað varðar síðarnefnda hlutverkið þá hafa sveitarfélögin um margt sérstaka stöðu þar sem þau eru í mjög nánnum þjónustutengslum við íbúa sína og þeir háðir sveitarfélögunum um mikilvæga grunnþjónustu. Það er því eðlilegt að löggjöf árétti ríkar skyldur þeirra til að gæta jafnræðis og mismuna ekki neinum hópum innan sveitarfélagsins. Að mati sambandsins eru sveitarfélög almennt meðvituð um þessar skyldur sínar og það endurspeglast m.a. í stefnumörkun landsþings sambandsins.

### Úr stefnumörkun landsþings sambandsins 2018-2022

3.3.9. Sambandið skal stuðla að frekari framþróun í þjónustu við fatlað fólk með Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks að leiðarljósi. Sérstök áhersla verður lögð á umbætur í atvinnumálum í samstarfi við Vinnumálastofnun og aðila vinnumarkaðarins. Sveitarfélögin fái faglegan og fjárhagslegan stuðning til þess að mæta ólíkum þörfum fólks á vinnumarkaði og sporna gegn mismunun.

3.5.8. Sambandið hvetji og styðji sveitarfélög í aðgerðum til að allir njóti fullra mannréttinda í sveitarfélögum og eigi jafnt aðgengi að þjónustu þeirra og jöfn tækifæri til að vera virkir og viðurkenndir þátttakendur í samfélaginu.

3.5.9. Sambandið leggi sitt af mörkum og hvetji sveitarfélögin til að sporna gegn kynbundu ofbeldi, kynferðislegri áreitni og valdniðslu og styðji við að fullnægjandi úrræði séu fyrir hendi í sveitarfélögum.

3.5.10. Sambandið hvetur og styður sveitarfélögin í því ná fram jafnrétti kynjanna í reynd, bæði sem þjónustuveitendur og vinnuveitendur og þ. á m. að því að þau innleiði jafnlaunastaðal. Sambandið vinnur að þessu markmiði á grundvelli Evrópusáttmála um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum og héruðum og með auknu samstarfi við Jafnréttisstofu, norræn og önnur evrópsk systursamönd.

3.5.11. Sambandið leggi sitt af mörkum til að stuðla að því að hagsmunir íbúa af erlendum uppruna séu tryggðir. Mikilvægt er að þjónusta sé þeim aðgengileg og þeir séu viðurkenndir og virkir þátttakendur í samfélaginu.

Þetta mikilvæga jafnréttishlutverk sveitarfélaga endurspeglast líka í nýju ákvæði í frumvarpi um stjórnýslu jafnréttismála um gerð jafnréttisáætlana sem taki ekki eingöngu til kynjanna heldur til allra hópa sem njóta lagalegrar verndar gegn mismunun. Það er einnig í samræmi við þá þróun að sveitarfélögin hafa á síðustu árum í vaxandi mæli farið þá leið að setja sér slíkar víðtækar jafnréttisáætlanir, enda þótt þeim hafi ekki borið lagaskylda til þess.

Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar eru það sérstaklega 15. gr. um menntun og skólastarf, sem og 21. gr. um bann við mismunun í skólum, frístundaheimilum og í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi, sem tengjast þjónustuhlutverki sveitarfélaga. Sambandið hefði gjarnan viljað sjá að það væri skýrar tekið á því að þessar greinar taki til fjölbættrar mismununar í samræmi við m-lið 1. gr. frumvarpsins. Þetta á

sérstaklega við um 21. gr. þar sem eingöngu er vísað til mismununar á grundvelli kyns en 15. gr. er víðtækari þar sem vísað er til kynja- og jafnréttissjónarmiða.

Rétt er þó að áréttta að þetta snertir sveitarfélög minna en aðra þjónustuveitendur þar sem þeim ber skv. stjórnslufrumvarpinu hvort sem er að gera áætlanir um víðtækt jafnréttisstarf.

Í báðum greinum er kveðið með skýrari hætti en í gildandi lögum á um að þau eigi við um íþrótta-; frístunda- og æskulýðsstarf. Sambandið er sammála þeirri áréttingu en leyfir sér að benda á að það gæti verið þörf á að kveða skýrar á um ábyrgðaraðila og stuðning þeim til handa. Eins og ákvæðin eru sett fram er ekki alveg skýrt hvort þau eigi við um alla sem reka íþrótta-, frístunda- og æskulýðsstarfsemi og bæði fyrir börn og fullorðna. Ef gildissviðið er svo vítt er tilefni til að kveða á um sérstakar stuðningsaðgerðir vegna nýrra lagaskyldna. Löggjöfin þarf að vera þannig úr garði gerð að raunhæfur möguleiki sé á að fullnægja ákvæðunum.

#### Staða sveitarfélaga gagnvart 7. gr. frumvarpsins um jafnlaunavottun.

Við meðferð Alþingis á frumvarpi sem varð að lögum, nr. 56/2017, um jafnlaunavottun kom fram sú áhersla að hið opinbera eigi að ganga fram með góðu fordæmi og að opinberar stofnanir verði með þeim fyrstu til að öðlast jafnlaunavottun. Var nýrri málsgrein bætt við frumvarpið til að ná þessu fram, sbr. 2. mgr. VI. ákvæðis til bráðabirgða í núgildandi jafnréttislögum. Orðalagið í því ákvæði olli reyndar vafa hjá nokkrum sveitarfélögum um hvort þau falli undir það en forsætisráðuneytið tók af öll tvímæli um það í tölvupósti til framkvæmdastjóra sambandsins 28. ágúst 2019.

Benti sambandið á í umsögn sinni um frumvarp um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna í samráðsgáttinni að tilefni væri til að skýra betur hugtökin fyrirtæki og stofnanir. Þessi hugtök eru bæði notuð í 7. og 8. gr. þar sem kveðið er á um skyldur **fyrirtækis og stofnunar** til undirgangast jafnlaunavottun og jafnlaunastaðfestingu, sem og í niðurlagi ákvæðis II til bráðabirgða. Í hugum margra er sveitarfélag hins vegar hvorki fyrirtæki né stofnun heldur eðlilegra að tala um það sem stjórnvald eða opinberan aðila.

Þessi áhersla á að hið opinbera eigi að hafa ríkari skyldur í jafnlaunamálum er óbreytt í frumvarpinu, sbr. niðurlag 8. gr., þar sem orðalaginu hefur reyndar verið breytt úr „opinberar stofnanir“ í „opinbera aðila“ og kveðið á um að þeir geti ekki valið jafnlaunastaðfestingu í stað jafnlaunavottunar. Áherslan kemur einnig fram í niðurlagi II. ákvæðis til bráðabirgða. Þar segir að sú skylda **fyrirtækja og stofnana** sem kveðið er á um í 1. og 2. mgr. IV. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, verði enn fyrir hendi fyrir þau fyrirtæki og þær stofnanir sem áttu að öðlast jafnlaunavottun fyrir 31. desember 2019 en hafa ekki uppfyllt þá lagaskyldu.

**Að þessu sögðu er ljóst að frumvarpið felur í sér að viðhaldið er þeirri lagaskyldu fyrir sveitarfélög, sem eru með fleiri en 25 starfsmenn, að hafa öðlast jafnlaunavottun fyrir 31. desember 2019.**

Staðan er þó sú samkvæmt upplýsingum Jafnréttisstofu að jafnlaunavottunin hefur reynst snúið og umfangsmikið verkefni fyrir mörg sveitarfélög, auk þess sem Covid

og aðrar staðbundnar aðstæður hafa haft neikvæð áhrif. Í lok október hafa 21 sveitarfélag öðlast vottun en eftir standa 33 sveitarfélög með 25 starfsmenn eða fleiri. Jafnréttisstofa metur það svo að 15 sveitarfélög til viðbótar verði búin að fá vottun fyrir árslok og þ. á m. öll fjölmennustu sveitarfélögin. Þá munu 18 sveitarfélög standa eftir væntanlega aðallega þau í fámennasta flokknum með undir 1000 íbúa en staðan í þeim stærðarflokki í dag er sú að eingöngu þrjú af 21 hafa öðlast vottun.

Sambandið telur, með skírskotun til þessara upplýsinga, það vera fremur augljóst að óraunhæfar lagaskyldur hafi verið lagðar á minnstu sveitarfélögin hvað varðar jafnlaunavottun, sem og almennt á sveitarfélög varðandi tímafresti til að klára vottun. Telur sambandið mikilvægt að sveitarfélögum, sem eftir standa, verði sýndur skilningur og þau fái stuðning til að ljúka vottuninni og eigi ekki í hættu að gripið verði til þvingunaraðgerða gagnvart þeim.

#### **Breytt skipan og hlutverk jafnréttisráðs í IV. kafla.**

Í 24. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að viðhalda jafnréttisráði með breyttri skipan. Í skýringum við greinina í greinargerð er það rökstutt með því að mikilvægt þygi að koma til móts við þau sjónarmið, sem komið hafa fram í umræðunni um útvíkkun jafnréttishugtaksins, að gæta þurfi sérstaklega að jafnrétti kynjanna. Með vísun til þess sé lagt til að ráðherra jafnréttismála skipi áfram sérstakt jafnréttisráð til að fjalla um kynjajafnrétti. Sambandið er sammála því að það er þörf á sérstöku samráði og aðgerðum til að vinna að jafnrétti kynjanna en telur umgjörðina sem frumvarpið kveður á um til þess of þunga og óskilvirka, sbr. að auk ákvæðis um jafnréttisráð, er í 6. mgr. 24. gr. nýmæli um samráðsvettvang um jafnrétti sem jafnréttisráð á að kalla saman tvisvar á ári. Þá er í 25. gr. kveðið á um að áfram skuli ráðherra boða til jafnréttisþings á tveggja ára fresti, sbr. núgildandi 10. gr. jafnréttisлага.

Samkvæmt frumvarpinu á að fækka fulltrúum í jafnréttisráði. Í athugasemdum við greinina er þetta rökstutt þannig:

*„Gert er ráð fyrir að fulltrúum ráðsins verði fækkað úr ellefu í sex til að tryggja meiri skilvirkni og markvissara starf ráðsins. Áherslur ráðsins verða færðar frá vinnumarkaðnum yfir á öll svið samfélagsins og gerð verður skýrari grein fyrir hlutverki og verkefnum ráðsins.*

*Áfram er gert ráð fyrir að ráðherra skipi formann án tilnefningar en lagðar eru til breytingar á þeim aðilum sem skulu tilnefna í ráðið og fjölda þeirra fulltrúa sem hver tilnefningaraðili getur tilnefnt. Þykir mikilvægt að fulltrúar ráðsins endurspegli þekkingu á mörgum sviðum jafnréttismála en þó þannig að ráðið verði skilvirkt og markvisst líkt og frammar greinir. Er því lagt til að aðilar sem starfa á svipuðum vettvangi tilnefni sameiginlega fulltrúa eins og verið hefur.“*

Sambandið gerir alvarlega athugasemdir við þessa röksemdafærslu og telur að hún standist ekki skoðun. Það hefur fram að þessu átt sérstakan fulltrúa í jafnréttisráði sem er eðlilegt með hliðsjón af sérstökum jafnréttisskyldum sveitarfélögum, sbr. umfjöllun hér að framan, sem og stöðu þeirra sem annars stjórnsýslustigsins í landinu.

Í frumvarpinu er ekkert minnst á fulltrúa sveitarfélaga í ráðinu. Það er því spurning hvort litið sé svo á að það eigi að deila fulltrúa með Samtökum atvinnulífsins? Ef það er hugsunin þá er það mjög óeðlilegt og algerlega á skjön við það sem tilgreint er í athugasemdum um að færa eigi áherslur ráðsins frá vinnumarkaðnum yfir á öll svið samfélagsins og fulltrúar ráðsins endurspegli þekkingu á mörgum sviðum jafnréttismála. Að mati sambandsins er einnig mjög óeðlilegt að framselja umfangsmiklar og mikilvægar samráðsskyldur stjórnvalds til svo þröngskipaðs fulltrúaráðs.

Skrifstofa jafnréttismála í forsætisráðuneytinu hefur verið efld verulega undanfarin ár. Að mati sambandsins væri skilvirkara að skrifstofunni verði sjálfri falið að skipuleggja og framkvæma víðtækt samráð við alla þá aðila sem þurfa að leggjast á árarinnar til að vinna að framgangi jafnréttismála hér á landi. Mikilvægt er að ná samstöðu um sameiginleg markmið og tryggja eignarhlutdeild allra framkvæmdaaðila. Tryggja þarf að samráðsaðilar komi snemma að málum og hafi tækifæri til að hafa raunveruleg áhrif á stefnumótun og úthlutun fjármagns til jafnréttisaðgerða. Telur sambandið að ef slíkt fyrirkomulag væri tryggt í lögunum sé óþarfi að vera með sérstakt jafnréttisráð. Ef niðurstaðan verður hins vegar sú að viðhalda jafnréttisráði gerir sambandið kröfu um að sveitarfélögin eigi sérstakan fulltrúa í því.

#### **26. gr. um framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum.**

Eins og fram kemur í athugasemdum við 26. gr. er ákvæðið efnislega samhljóða 11. gr. núgildandi jafnréttislaga. Í greininni er gildissvið áætlunarinnar skilgreint breitt sbr.: „skal fela í sér verkefni sem ætlað er að tryggja jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna í íslensku samfélagi“. Í framkvæmd hefur framkvæmdaáætlunin fram að þessu eingöngu snúist um stuðning við aðgerðir ráðuneyta. Sambandið telur mikilvægt að þróa framkvæmdaáætlunina þannig að hún verði breiðara verkfæri til að vinna að jafnréttisaðgerðum. Æskilegt er að framkvæmdaaðilar utan stjórnarráðsins, s.s. sveitarfélög, félagasamtök og aðilar vinnumarkaðarins, geti einnig fengið stuðning í gegnum framkvæmdaáætlunina til jafnréttisverkefna sem þjóna áherslum sem hafa orðið til að höfðu samráði við þá, sbr. athugasemdir hér að ofan. Slíkur stuðningur til að hvetja til jafnréttisaðgerða er mjög mikilvægur. Vegna þess hversu þröngt lagagreinin hefur verið túlkuð í framkvæmd væri æskilegt að skýra betur gildissvið áætlunarinnar við meðferð Alþingis á frumvarpinu.


Að lokum vill sambandið áréttu athugasemd sína við ákvæði um þátttöku í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum hins opinbera, sem það setti fram í umsögn sinni við frumvarpið í samráðsgátt stjórnvalda:

„Í 27. gr. frumvarpsins (nú 28. gr.) (1. - 3. mgr.) eru tekin upp - nánast óbreytt - ákvæði gildandi laga (15. gr.) um kynjahlutföll við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga. Sambandið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við óbreytta skipan lagaákvæða en bendir á að umrædd ákvæði hafa stundum vakið upp spurningar hjá sveitarfélögum, þar sem bæði lög og hefðir mæla fyrir um að

eiginlegar kosningar fari fram til trúnaðarstarfa. Vilji virtist vera til staðar hjá félags- og tryggingamálanefnd Alþingis við afgreiðslu þess frumvarps sem varð að lögum, nr. 10/2008, sbr. ummæli í framhaldsnefndaráli á þann veg að í umræðum um gildissvið 15. gr. frumvarpsins hafi komið fram „að skýra þyrfti ákvæðið þannig að ljóst væri að það ætti ekki við um kosningar í nefndir, ráð og stjórnir á vegum hins opinbera þar sem um er að ræða kjörna fulltrúa.“ Ástæða er til þess að fjalla um þetta atriði í skýringum og greinargerð, sem og samspili við 44. og 45. gr. sveitarstjórnarlaga.“

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

  
Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri