



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 29. október 2020

2010064SA KB/bg
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stjórnýslu jafnréttismála, 15. mál.

Umsögn þessi er veitt með vísan til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis 15. október sl. Sambandið veitti ítarlega umsögn um drög að frumvarpinu í samráðsgátt, sbr. bréf dags. 16. júlí sl. Að nokkru leyti hefur verið tekið tillit til ábendinga sambandsins en að nokkru leyti er enn þá tilefni til athugasemda.

Áður en gerð er grein fyrir athugasemdum við einstaka greinar og kafla vill sambandið taka fram að það er að 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.

Almennt

Í umsögn sambandsins, sem send var í samráðsgátt stjórnvalda 16. júlí sl., var gerð athugasemd við að aukin væru verkefni Jafnréttisstofu frá gildandi lögum á sama tíma og stofnunin ætti fullt í fangi með að ná yfir núverandi verkefni. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, kemur fram að fjölga eigi um eitt stöðugildi hjá Jafnréttisstofu. Þar segir að fjölgunin sé vegna jafnlaunamála en ekki til að bregðast við nýjum verkefnum og væntanlegri fjölgunar kærumála. Þarf því að fylgjast vel með þróun mála og hvort eitt stöðugildi sé fullnægjandi aukning í ljósi víðtækari kærueimilda sem og fjölbreyttara hlutverks Jafnréttisstofu samkvæmt lögnum.

Sambandið vill einnig ítreka þá ábendingu um að tilefni er til að endurhugsa hlutverk Jafnréttisstofu og forgangsraða verkefnum hennar mun skýrar en gert er í frumvarpinu. Má sem dæmi nefna að rýna þarf verkaskiptingu milli stofnunarinnar og skrifstofu jafnréttismála í forsætisráðuneytinu, m.a. út frá stjórnunarheimildum og eftirlitsskyldum ráðherra.

Jafnframt er tilefni til að ítreka ábendingu sambandsins um að lagt verði mat á hvort þær eftirlitsreglur sem kveðið er á um í frumvarpinu séu óþarflega íþyngjandi fyrir þá sem eftirlit beinist að. Eðlilegt er að gera þá kröfu að ákvæði um skyldu til að afhenda gögn og þola þvingunarúrræði hafi skýran tilgang og að þau gangi ekki lengra en tilefni er til miðað við það markmið sem að er stefnt.

Sambandinu þykir miður að ekki var tekið tillit til ábendinga þess um að mikilvægt væri að gætt væri að lagasamræmi þar sem við á. Í því samhengi má nefna tillögur um að breytingar á ákvæðum um kærunefnd jafnréttismála ætti að skoða í tengslum við aðrar úrskurðarnefndir í stjórnýslu. Má þar sérstaklega nefna ákvæði

um aðild kæruneftndar að dómssmálum sem höfðuð eru til að fá úrskurðum neftndarinnar hnekk.

Sambandið telur að mikilvægt að frumvarpið sé yfirfarið með hliðsjón að hugtakanotkun til að tryggja að gildissvið laganna sé skýrt, sérstaklega í ljósi aukinna heimilda Jafnréttisstofu til gagnaöflunar og ákvörðunar dagsekta. Sem dæmi um hugtakanotkun þá segir í 5. gr. að *Stofnunum, fyrirtækjum og félagasamtökum er skylt að veita Jafnréttisstofu hvers konar almennar upplýsingar sem nauðsynlegar eru starfsemi hennar á grundvelli löggjafar um jafnréttismál skv. 1. gr.* Í daglegu tali er almennt ekki talað um sveitarfélög sem stofnanir og gæti því almenn lögskýring leitt til þess að ákvæðið ætti ekki við um sveitarfélög. Skoða mætti hvort ekki ætti að bæta við upptalninguna „opinberir aðilar“. Hvatt er til þess að umrætt frumvarp sé yfirfarið með tilliti til þessa sem og frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna. Tryggja þarf að hugtakanotkun sé sem skýrust og engin vafi leiki á því hvort aðilar falli undir gildissvið laganna.

Ábendingar við einstakar greinar

Um 4. gr.

Ítrekuð er fyrri ábending sambandsins um að stafliðir í 4. gr. verði rýndir frekar og horft til þess að í framkvæmdaáætlun um kynjajafnrétti verði tilgreind önnur verkefni sem stofnunin, eða eftir atvikum skrifstofa jafnréttismála eða aðrar stofnanir, sinni samkvæmt áherslum á hverjum tíma. Framkvæmdaáætlun miðar að því að styðja með heildstæðum hætti við aðgerðir ólíkra aðila á sviði kynjajafnréttis. Því er mikilvægt að einum aðila sé falið að fylgja því eftir að árangur aðgerða sé metinn og framvinda þeirra kortlögð.

Einnig þykir rétt að hvetja til þess að skoða sérstaklega hvaða verkefni eigi heima hjá Jafnréttisstofu og hvaða verkefni eigi frekar heima hjá skrifstofu jafnréttismála í forsætisráðuneytinu en þar er nánast sami starfsmannafjöldi og hjá Jafnréttisstofu.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 5. gr. er stofnunum, fyrirtækjum og félagasamtökum uppálagt að veita Jafnréttisstofu hvers konar almennar upplýsingar sem nauðsynlegar eru í starfsemi hennar. Gæta þarf þess að þessi almenna upplýsingaöflun verði ekki of íþyngjandi og einnig verður að gæta þess að ekki sé um tvíverknað að ræða ef sambærilegar upplýsingar eru aðgengilegar hjá öðrum opinberum aðilum s.s. hjá Hagstofu Íslands. Ítrekað er einnig mikilvægi þess að yfirfara hugtakanotkun svo skýrt sé að ákvæðið nái yfir alla þá aðila sem stefnt er að.

Um 8. gr.

Greinin fjallar um hlutverk kæruneftndar jafnréttismála og réttaráhrif úrskurða hennar. Í 6. mgr. 8. gr. er nýmæli um að stefna skuli kæruneftnd jafnréttismála til varnar ef höfðað er mál til ógildingar úrskurði. Þess má vænta að ákvæðið muni auka kostnað og umfang verkefna kæruneftndar. Jafnframt er ástæða til að ræða nánar hvort á grundvelli þess fordæmis, sem hér er lagt til, ætti að leggja til samsvarandi breytingu um aðild annarra úrskurðarneftnda að dómssmálum. Röksemdir um aðild kæruneftndar jafnréttismála að dómssmálum, er koma fram í greinargerð, eiga við um nánast allar kæruneftndir innan stjórnisýslunnar. Einnig

kemur fram að kærunefnd jafnréttismála sé heimilt í úrskurði að beina fyrir mælum til málsaðila um tilteknar úrbætur. Ljóst er að slík áform hafa verulega þýðingu gagnvart meginreglum stjórnsluréttar um endurskoðunarheimildir kærustjórnvalds. Sambandið telur það orka tvímælis að slíkum heimildum sé bætt við gildandi lagabókstaf þannig að úrskurðir kærunefndar verði „bindandi gagnvart málsaðilum“. Má raunar færa að því gild rök að þar með sé verið að auka réttaróvissu fremur en að koma til móts við ábendingar umboðsmanns Alþingis vegna álitafna um réttaráhrif úrskurða kærunefndar (sbr. t.d. mál setts umboðsmanns nr. 6395/2011).

Sambandið telur einboðið að umrædd tillaga fái umfjöllun í tengslum við niðurstöður dr. Páls Hreinssonar í úttekt hans á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í stjórnslunni. Þá tekur sambandið undir ábendingu í bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra, dags. 8. júlí 2020, um að sú aðferðarfræði og matsgrundvöllur sem kærunefndin beitir í málum sem snúa að stjórnvöldum sé með öðrum hætti heldur en umboðsmaður byggir á við úrlausn kvartana vegna ákvarðana um ráðningar í opinber störf.

Ekki var brugðist við þessum ábendingum sambandsins á fyrri stigum og hvetur sambandið því allsherjar- og menntamálanefnd til að taka þetta atriði til alvarlegrar skoðunar og leggi m.a. sérstakt mat á hvort æskilegt sé að setja þetta fordæmi sem getur haft áhrif á starfsemi annarra kærunefnda.

Sambandið vill einnig ítreka fyrri ábendingar hvað varðar réttarfar og viðurlög en þegar lög, nr. 10/2008, voru til meðferðar á frumvarpsstigi í þinginu lagði sambandið til að sérfræðingar yrðu fengnir til þess að yfirfara ákvæði sem snúa að réttarfari og viðurlögum. Vegna tímaskorts varð ekki úr því enda þótt tilefni hafi verið til þess að rýna umrædd ákvæði út frá kröfum um skýrleika refsheimilda, tilgreiningu á málsmeðferð og öðrum atriðum sem varða réttarstöðu þeirra sem sakaðir eru um brot á jafnréttislögum. Sérstök ástæða er til þess endurtaka þessa tillögu þar sem nú virðist áformað að færa atriði úr lagatexta yfir í greinargerð, þar á meðal fyrir mæli um að mál um brot gegn jafnréttislögum fari að hætti laga um meðferð sakamála. Fram kemur í skýringum að óþarfi þyki að tiltaka réttarfarslega stöðu mála í lagaákvæðinu sjálfu. Sambandið telur fyllstu ástæðu til þess að fá sérfræðinga til þess að fara yfir slík atriði ásamt fyrirbyggjandi álitefnum um aðild að málum skv. frumvarpi til laga um stjórnslu jafnréttismála (sjá umsögn við mál nr. S-127/2020 í samráðsgátt stjórnvalda).

Um 10. gr.

Í greininni er fjallað um upplýsingaöflun og kemur fram að fara skuli með upplýsingar um laun, önnur starfskjör og réttindi einstaklinga, sem ekki eiga aðild að viðkomandi kærumáli, sem trúnaðarmál. Kemur síðan fram í greinargerð að ákvæðið sé efnislega samhljóða 7. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Samkvæmt stjórnslulögum eiga aðilar máls rétt á öllum gögnum máls og sá aðgangur er aðeins takmarkaður í mjög afmörkuðum tilfellum. Er því æskilegt að betur sé skýrt út hvað sé átt við með að gögn séu trúnaðarmál. á Felur það t.d. í sér

að aðilar máls hafi ekki aðgang að þeim gögnum. Einnig er rétt að hafa í huga að samkvæmt upplýsingalögum geta upplýsingar um laun, starfskjör og réttindi starfsmanna opinberra aðila fallið undir upplýsingalögin og eru því ekki trúnaðarmál. Sambandið hvetur til þess að í greinargerð sé betur skýrt hvað sé átt við með að umrædd gögn séu trúnaðarmál og hvert sé samspil þessarar greinar við upplýsingalög og stjórnsýslulög. Hægt væri að leysa þetta t.d. með því að taka fram að gögnin væru trúnaðarmál, nema að því leyti er stjórnsýslulög eða upplýsingalög kveði á um að veita skuli aðgang að umræddum upplýsingum.

Um 11. gr.

Í 2. mgr. 11. gr. kemur fram það nýmæli að kærunefnd jafnréttismála skuli árlega skila ráðherra skýrslu um störf sín. Í skýrslunni skuli koma fram helstu niðurstöður og ályktanir sem draga má af úrskurðum nefndarinnar.

Í skýringum við þetta nýmæli er vísað til Úrskurðarnefndar velferðarmála, sbr. lög nr. 85/2015 og ákvæðis sem áður var í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og barnaverndarlögum.

Sambandið vekur athygli á þeim rökum sem þjuggu að baki þeirri skipan að fela Úrskurðarnefnd velferðarmála (og forverum hennar) að skila skýrslu til ráðherra. Í nefndarálit meirihluta velferðarnefndar¹ um frumvarp það sem varð að lögum um Úrskurðarnefnd velferðarmála segir þannig undir yfirskriftinni *Almennt um sjálfstæðar úrskurðarnefndir*:

„Í íslenski stjórnskipan er byggt á því að ráðherrar fari með æðstu yfirstjórn stjórnsýslunnar, hver á sínu sviði, sbr. 13. og 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þeir hafa því ákveðnar stjórnunarheimildir og eftirlitsskyldur gagnvart lægra settum stjórnvöldum. Þær geta m.a. birst í formi endurskoðunar ákvarðana lægra settra stjórnvalda sem kærðar hafa verið til ráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Löggjafanum hefur þó í krafti stjórnskipunarvenju verið talið heimilt að setja á fót sjálfstæðar úrskurðarnefndir sem ekki lúti almennum stjórnunar- og eftirlitshæðum ráðherra. Síðari ár hafa margvísleg málefni verið færð undan úrskurðarvaldi ráðherra til sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Þótt slík tilfærsla geti verið viðeigandi í sérstökum tilvikum telur meiri hluti nefndarinnar ástæðu til að gjalda varhug við því að of langt sé gengið í þessu efni. Umfangsmikil tilfærsla á meðferð kærumála frá ráðherrum til sjálfstæðra úrskurðarnefnda grefur undan stjórnunarheimildum og ábyrgð ráðherra á stjórnsýslunni, þar á meðal gagnvart þinginu, og samræmist því illa því stjórnskipulagi sem stjórnarskráin gerir ráð fyrir. Enn fremur dreifir hún fámennri íslenski stjórnsýslu og er þannig til þess fallin að draga úr sérfræðipækkingu innan ráðuneyta, flækja stjórnkerfið og auka útgjöld ríkisins.“

Sérstök ástæða er til þess að undirstrika þessi sjónarmið og minna á að forsætisráðuneytið hefur byggt upp öflugan einingu með sérstakri skrifstofu jafnréttismála sem hefur á að skipa álíka mörgum starfsmönnum og Jafnréttisstofa. Engin vafi getur því leikið á því að forsætisráðuneytið hefur burði til þess að sinna stjórnunarheimild og eftirlitsskyldu ráðherra.

¹ Sjá þingskjal 1268 á 207. máli 144. löggjafarþings 2014-2015

Afar brýnt er að þeir aðilar sem þannig bera ábyrgð á framkvæmd jafnréttisлага: Jafnréttisstofa, Kærunefnd jafnréttismála og forsætisráðuneytið stilli saman strengi, og vinni gegn þeirri tilhneigingu sem meirihluti velferðarnefndar gerði að umfjöllunarefni, þ.e. að dreifa starfskröftum innan hinnar fámennu íslensku stjórnarsýslu og draga þannig úr sérfræðipækkingu innan ráðuneyta, flækja stjórnkerfið og auka útgjöld ríkisins. Það fyrirkomulag að kærunefnd jafnréttismála sendi ráðherra árlegar skýrslur miðar að þessu marki og styður sambandið því tillögu þar um í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Um 13. gr.

Greinin kveður á um áætlanir sveitarfélaga um jafnréttismál og á sér fyrirmynd í 12. gr. gildandi laga en er nú útvíkuð með hliðsjón af setningu laga um bann við mismunun, sbr. lög nr. 85 og 86/2018. Því er lagt til að í stað jafnréttisáætlana skv. gildandi lögum skulu sveitarstjórnir sjá til þess, að afloknum sveitarstjórnarkosningum, að gerð verði áætlun fyrir nýtt kjörtímabil um markmið og aðgerðir til að koma í veg fyrir mismunun, sbr. lög um jafnan rétt og jafna stöðu kynja, lög um jafna meðferð á vinnumarkaði og lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, innan hvers sveitarfélags, þar sem meðal annars komi fram hvernig unnið skuli að kynja- og jafnréttissjónarmiðum á öllum sviðum. Áætlunin skal taka til markmiða og aðgerða til að stuðla að jafnrétti og jafnri meðferð við ráðstöfun fjármagns, í þjónustu sveitarfélagsins og starfsmannamálum. Er því eðlilegt að samkvæmt 3. mgr. greinarinnar ber sveitarfélögum ekki að gera jafnréttisáætlun eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu skv. 5. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna enda væri þá um tvíverknað að ræða. Áætlunin skal lögð fram til samþykktar í viðkomandi sveitarstjórn eigi síðar en ári eftir sveitarstjórnarkosningar, framvinda hennar rædd árlega í sveitarstjórn eftir það og hún endurskoðuð eftir þörfum. Þá er ákvæði um sérstakar jafnréttisnefndir sveitarfélaga felld á brott en í þess stað skal sveitarstjórn fela byggðaráði eða annarri fastanefnd sveitarfélags að fara með jafnréttismál innan sveitarfélagsins.

Sambandið gerir ekki athugasemd við framangreindar breytingar og telur jákvætt nú er búið að taka af allan vafa um það að sveitarfélög geri eingöngu eina jafnréttisáætlun en ekki áætlun samkvæmt þessu frumvarpi sem og samkvæmt frumvarpi um lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

Lokaorð

Líkt og að framan er rakið bendir sambandið á að lögbundið hlutverk Jafnréttisstofu þarf að taka mið af þeim takmarkaða mannafla sem stofnunin hefur til umráða. Þarf því að fylgjast vel með á næstu árum hvort fullnægjandi sé að fjölga aðeins um eitt stöðugildi miðað við mjög víðtækt hlutverk stofnunarinnar. Sérstaklega er tilefni til umræðu um hvort rétt sé að draga úr formlegu eftirlitshlutverki stofnunarinnar og leggja frekar áherslu á að stofnunin framfylgi aðgerðaáætlun í jafnréttismálum á hverjum tíma.

Til framtíðar litið telur sambandið tilefni til þess að skoða hvort meiri uppstokkun þurfi að fara fram á stjórnarsýslu jafnréttis- og mannréttindamála, mögulega með sameiningu Jafnréttisstofu og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Hvað það varðar er

vakin sérstök athygli á skipan mála í Danmörku þar sem sjálfstæð stofnun, „Institut for menneskerettigheder“ (sjá: <https://menneskeret.dk/>) fer með mál sem snúa að jafnrétti og mannréttindum, m.a. á sviði velferðarmála. Mikil samlegðaráhrif hafa náðst í Danmörku með þessari stofnun auk þess sem skipanin uppfyllir skyldur danska ríkisins skv. alþjóðlegum mannréttindasáttmálum (m.a. um réttindi fatlaðs fólks) og svonefndum Parísarviðmiðum sem njóta almennrar viðurkenningar m.a. af hálfu Sameinuðu þjóðanna.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri