



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 3. febrúar 2022

2102029SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (fjölgun mismununarþátta), mál nr. 168

Vísað er til tölvuskeytis frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. janúar sl., þar sem óskað var eftir umsögn Sambandi Íslenskra sveitarfélaga vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (fjölgun mismununarþátta), nr. 85/2018.

1. Almenn um frumvarpið og lögbundin verkefni sveitarfélaga.

Með hliðsjón af fyrirliggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir því að lögum, nr. 85/2018, verði breytt á þann veg að þau gildi ekki eingöngu um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar, heldur verður réttarvernd aukin með tilgreiningu á fleiri mismununarþáttum. Ákvæði frumvarpsins lúta þannig að jafnri meðferð á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu. Með jafnri meðferð utan vinnumarkaðar er í lögum m.a. átt við félagslega vernd, svo sem í tengslum við almannatryggingar, menntun og aðgang almennings að vörum og þjónustu.

Í stefnumörkun Sambands Íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2018-2022 er að finna meginmarkið sambandsins. Kemur þar fram að stefnt skuli að því að sveitarfélög verði samfélög án aðgreiningar. Jafnréttis- og mannréttindasjónarmið, svo sem alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, verði fléttuð inn í alla stefnumótun og lagasetningu sem snýr að sveitarfélögum.

Telur sambandið að frumvarp það sem hér er til umfjöllunar sé almennt til þess fallið að styðja við fyrrgreind markmið um mannréttindi. Áréttar sambandið stuðning sinn við allar slíkar aðgerðir, bæði af hálfu ríkis og sveitarfélaga, sem fela í sér að mismunun sé eytt og að jafnræðis sé gætt.

Í stefnumörkun sambandsins er einnig lögð rík áhersla á fjárhagslega sjálfbærni og að sveitarfélögum skuli tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin að lögum. Leggur sambandið áherslu á það markmið að nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins í garð sveitarfélaga skuli ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggir fullnægjandi fjármögnun. Jafnframt skal sambandið vinna að því að tryggja fjármögnun frá ríkinu vegna nýrra lögbundinna verkefna. Eins og vikið verður að síðar í þessari umsögn eru verulegir annmarkar á frumvarpinu hvað varðar mat á áhrifum lögfestingar þess.

2. Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

Viðeigandi aðlögun vegna fötlunar einstaklings – 5. gr. frumvarpsins (7. gr. a). Eftirlit, kærur o.fl.

Tilvitnað ákvæði leggur þá skyldu á herðar opinberra aðila, þ.m.t. sveitarfélög, að gera „*nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar*“ til þess að gera fötluðum einstaklingi kleift að nýta sér eða fá notið samfélagsins utan vinnumarkaðar til jafns á við aðra, enda séu þær ráðstafanir ekki of íþyngjandi eða umfram það sem eðlilegt má teljast.

Um er að ræða sérreglu hvað varðar mismununarþáttinn „fötlun“ og má leiða líkur að því að umrætt ákvæði geti haft víðtæk áhrif á þjónustu og starfsemi sveitarfélaga gagnvart fötluðum einstaklingum.

Nálgun ákvæðisins er víðtæk og viðmið þess matskennd, sem að mati sambandsins kann að valda réttaróvissu og mögulega skapa óraunhæfar væntingar í framkvæmd. Ómögulegt er að spá fyrir um hversu víðtækar skyldurnar geta orðið á grundvelli þessa ákvæðis. Gerir frumvarpið ráð fyrir því að synjun sveitarfélags um viðeigandi aðlögun skv. 7. gr. a, teljist mismunun í skilningi laganna, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Telur sambandið að hér skorti upplýsingar og viðhlítandi greiningu á því hvaða áhrif fyrirhuguð löggjöf muni hafa á starfsemi sveitarfélaga. Leyfir sambandið sér að benda á í því sambandi að unnt væri að bæta við ákvæði í frumvarpið sem myndi kveða um á um skyldu hins opinbera, í samráði við sambandið, að gefa út leiðbeinandi viðmið um það hvað felist í viðeigandi aðlögun í skilningi 7. gr. a. Í því sambandi má benda á fræðsluefni sem [Proskahjálp](#) hefur gefið út í tengslum við viðeigandi aðlögun fatlaðs fólks á vinnustað.

Ákvarðanir um framkvæmd laganna, þ.m.t. mat sveitarfélags á því hvort og þá hvernig skuli beita „viðeigandi aðlögun“, sætir endurskoðun af hálfu eftirlitsaðila (Jafnréttisstofa), sbr. m.a. 4. gr. laga nr. 85/2018. Þá heimilar frumvarpið einnig einstaklingum að leita réttar síns fyrir Kærunefnd jafnréttismála, sbr. 8. gr. laga um stjórnslýslu jafnréttismála, nr. 151/2020. Ennfremur geta ákvarðanir sveitarfélaga um viðeigandi aðlögun leitt til bótaskyldu þeirra, sbr. 16. gr. laga nr. 85/2018.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi kemur eftirfarandi fram: „*Mögulegt er að dóms- og kæruráðgjöf verði frumvarpið lögfest þar sem verið er að fjölga þeim þáttum sem geta orðið grundvöllur slíkra mála. Ekki er þó hægt að áætla slíkt fyrir fram eða hvort það hafi teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs*“.

Sambandið tekur undir framangreint og varar við því að hætta sé á því að réttarþróun verði drifin áfram af stjórnslýslukærum og dómsmálum. Ágreiningsmál verð væntanlega fleiri og getur kostnaður vegna slíkra mála hlaupið á tugum milljóna króna. Auk frekari greiningar þar að lútandi telur sambandið einnig nauðsynlegt að kostnaðarmeta áhrifin, sbr. kafli 3.

Bann við mismunun í skólum og öðrum menntastofnunum, á frístundaheimilum og í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi - 7. gr. frumvarpsins (10. gr.)

Í frumvarpinu er lagt til að hvers kyns mismunun vegna tilvitnaðra mismununarþátta verði óheimil í skólum, öðrum menntastofnunum, á frístundaheimilum og í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi og skuli þess gætt í námi og kennslu, þjálfun, starfsháttum og daglegri umgengni við nemendur á öllum skólastigum sem og iðkendur. Er markmiðið að leggja áherslu á mikilvægi þess að ná fram jafnri meðferð í öllu skólastarfi óháð framangreindum mismununarþáttum.

Sambandið lítur svo á að í skólum sem reknir eru af sveitarfélögum sé þegar að mestu starfað á þeim grundvelli sem greinin mælir fyrir um. Rétt er þó að hafa í huga að mögulega þarf að aðlaga námsefni og/eða kennsluáðferðir í skólastarfi. Til efni er til þess að benda á að fjárheimildir Menntamálastofnunar til námsefnisgerðar fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla hafa verið skornar verulega niður á undanförunum árum og kallar samþykkt þessa máls að líkindum á að þessar fjárheimildir verði endurskoðaðar.

3. Kostnaðaráhrif

Sambandið bendir á að frumvarpið var ekki kostnaðarmetið gagnvart sveitarfélögum þrátt fyrir lagafyrirmæli þar um í 129. gr. laga nr. 138/2011.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem hér er til umfjöllunar er m.a. tekið fram að: “*Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd er ekki ástæða til að ætla að það hafi teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.[..]*“ Hvergi er vikið að auknum útgjöldum fyrir sveitarfélög þrátt fyrir að fyrirliggjandi frumvarp hafi í för með sér fjölmörg ný verkefni sem munu hafa umtalsverð áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Frumvarpið gerir engan greinarmun á kröfum til opinberra aðila eftir stærð þeirra. Auðvelt er að leiða líkur að því að minni opinberir aðilar, t.d. fámenn sveitarfélög, verði líklegri en aðrir til þess að fá á sig kærumál og málsóknir af hálfu einstaklinga sem glíma við fötlun. Sérhvert mál mun hafa í för með sér umfangsmikinn kostnað hvort sem um ræðir meðferð mála innan stjórnarsýslunnar eða fyrir dómstólum. Þá felast einnig aukin útgjöld í tengslum við fordæmisgildi slíkra mála og breytingar þar að lútandi. Ekki er unnt að horfa fram hjá því.

Að áliti sambandsins er enginn vafi á að ákvæði frumvarpsins hafi áhrif á þjónustu sem sveitarfélögin veita íbúum sínum og því hafi ráðuneytinu borið skylda til þess að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um mat á áhrifum þess. **Leggur sambandið áherslu á að þess mats verði aflað áður en frumvarpið er tekið til efnislegrar umfjöllunar í þingnefndinni.**

Telur sambandið að nauðsynlegt sé á þessu stigi málsins að greina áhrif frumvarpsins fremur en að slíkt verði gert eftir frumvarpið verður að lögum, líkt og bráðabirgðaákvæði frumvarpsins virðist gera ráð fyrir. Sveitarfélögum er falið það hlutverk að lögum að annast um þessa þjónustu. Þegar af þeim sökum hljóta þau að kalla eftir auknum fyrirsjáanleika og sterkari aðkomu ríkisins til þess að fjármagna fyrirhugaðar lagabreytingar.

Einnig er vert að benda á að með frumvarpinu eru Jafnréttisstofu og kærunefnd jafnréttismála fengin ný verkefni sem munu kalla á aukið fjármagn. Um nýjar reglur er að ræða sem þarfnast túlkunar, gefa þarf út vandaðar leiðbeiningar og fræðsluefni og stjórnsýsluleg úrlausnarefni munu verða flóknari, líka m.t.t. reglna frumvarpsins um fjölþætta mismunum, þ.e.a.s. þegar mál grundvallast á fleiri en einni mismununarástæðu.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri