

1993-94. – 1063 ár frá stofnun Alþingis.
117. löggjafarþing. – 392. mál.

591. Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 28/1991.

Flm.: Kristín Einarsdóttir, Anna Ólafsdóttir Björnsson,
Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jóna Valgerður Kristjánsdóttir,
Kristín Ástgeirsdóttir.

1. gr.

Orðin „og sambærileg“ í 4. gr. laganna falla brott.

2. gr.

2. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Ef einhver telur rétt á sér brotinn samkvæmt ákvæðum þessarar greinar og vísar máli sínu til kærunefndar jafnréttismála, sbr. 19 gr., eða höfðar mál fyrir dómi skal atvinnurekandi sýna fram á að aðrar ástæður en kynferði hafi legið til grundvallar ákvörðun hans.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frá árinu 1976 hafa verið í gildi jafnréttislög hér á landi sem hafa þann tilgang að koma á jafni stöðu og jöfnum rétti kvenna og karla. Lögunum hefur verið breytt nokkuð í árunum síðast árið 1991. Meginbreytingin, sem gerð var á lögunum 1991, fól í sér að sett var á fót kærunefnd jafnréttismála sem fjallar um kærur út af meintum brotum á jafnréttislögum. Einnig var tekið inn það nýmæli að nú er kveðið á um það í 6. gr. að atvinnurekandi skuli „sýna kærunefnd fram á að aðrar ástæður en kynferði hafi legið til grundvallar ákvörðun hans“, ef einhver telur rétt á sér brotinn og vísar málinu til kærunefndar. Þetta þýðir að þeir sem kæra launamisrétti þurfa hvorki að afla nákvæmra upplýsinga og leggja fram um t.d. laun þeirra karla sem kæra er miðuð við né sanna að launamunurinn sé kynbundinn. Atvinnurekandinn þarf að sýna fram á að ekki sé um mismunun eftir kynferði að ræða. Þetta hefur verið kallað „öfug sönnunarbyrði“.

Þær breytingar, sem hafa verið gerðar á jafnréttislögum, lúta að því að reyna að ná betur þeim markmiðum sem sett eru með lögunum. Ýmis ákvæði jafnréttislaganna eru þó með þeim hætti að ekki er alltaf auðvelt að túlka ákvæði þeirra. Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á jafnréttislögum á Norðurlöndum og í Evrópu á undanförunum árum til að auka líkurnar á að markmiðum um jafnan rétt kynjanna verði náð. Eðlilegt er að jafnréttislög séu ávallt í endurskoðun. Flutningsmenn þessa frumvarps telja eðlilegt að leggja nú til breytingar á núgildandi lögum að því er varðar tvö efnisatriði.

Í fyrsta lagi er lagt til að niður falli orðin „og sambærileg störf“ í 4. gr. laganna. Þegar þessi ákvæði voru samþykkt á Alþingi árið 1976 var þess getið að ákvæðið væri í samræmi við samþykktir Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar sem Ísland fullgilti árið 1958

en þar er kveðið á um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf. Óheimilt er að mismuna starfsfólki vegna litarháttar, kynferðis, trúarskoðana og fleiri slíkra atriða. Þar er þess ekki sérstaklega getið að um sambærileg störf þurfi að vera að ræða. Í jafnréttislöggjöf Norðurlanda og EB er ekki áskilið að við samanburð á launum kvenna og karla þurfi að vera um sambærileg störf að ræða. Í 69. gr. EES-samningsins segir: „Hver samningsaðili skal tryggja og viðhalda beitingu þeirrar meginreglu að karlar og konur hljóti jöfn laun fyrir jafna vinnu.“ Eðlilegt er að breyta orðalagi 4. gr. jafnréttislaga í samræmi við samþykktir Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar sem er fyrirmynd lagasetningar um jöfn laun karla og kvenna í þeim ríkjum sem hafa fullgilt hana. Í kynningarriti um starfsmat og launamál, sem Jafnréttisráð gaf út í desember 1993, segir Birna Hreiðarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu jafnréttismála: „Á þessu ári eru liðin 35 ár frá því að íslensk stjórnvöld fullgiltu jafnlaunasamþykkt ILO. Á þessum tímamótum vaknar sú spurning hvort ekki sé tímabært að íslensk stjórnvöld taki afstöðu til þess með hvaða hætti þau ætli að standa við þær skuldbindingar sem tekist var á hendur með fullgildingu samþykktarinnar. Það er til lítills að gangast undir alþjóðlegar skuldbindingar ef ekki fylgir hugur máli.“

Í bæklingi, sem Norræna jafnlaunaverkefnið gaf út árið 1992 með leiðbeiningum um meðferð kærumála út af launamisrétti kynja, er meðal annars fjallað um hvernig störf eru borin saman. Þar er meðal annars lögð áhersla á að ekki sé aðeins hægt að kæra út af launum fyrir sömu störf heldur sé einnig hægt að kæra þó að störfín séu ólík eða önnur að verulegu leyti. Líkur eru á að störf séu jafnverðmæt ef þau hafa fengið svipað mat eða svipaða stigagjöf í starfsmati (sjá fylgiskjal).

Í öðru lagi er lagt til að sönnunarbyrðin sé atvinnurekandans ekki aðeins fyrir kærunefnd jafnréttismála heldur einnig fyrir dómstólum þegar um meint brot á jafnréttislögum er að ræða, þ.e. að hin svokallaða öfuga sönnunarbyrði gildi að þessu leyti einnig fyrir dómstólum. Í núgildandi lögum er í 6. gr. slíkt ákvæði aðeins að því er varðar kærunefnd jafnréttismála. Erfitt getur reynst að sýna fram á að lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla hafi í raun verið brotin því að atvinnurekendur geta borið aðrar ástæður fyrir sig þegar á reynir. Með reglum um öfuga sönnunarbyrði verða atvinnurekendur að sýna fram á að kynjunum hafi ekki verið mismunað með einstökum ráðstöfunum. Slík ákvæði eru í löggjöf í Danmörku og Svíþjóð. Norska Stórþingið hefur nú til meðferðar tillögur um breytingar á jafnréttislögum þar sem m.a. er gert ráð fyrir slíkri tilhögun. Ákvæði sem þessi eru í samræmi við EB-rétt og þróun og meðferð jafnréttismála hjá dómstól Evrópubandalagsins. Forsenda þess að slík mál séu tekin til meðferðar með þessum hætti er að kærandi leggi fram gögn sem sýni fram á að líkur séu á að um launamisrétti sé að ræða. Ein af röksemdunum fyrir breyttri sönnunarbyrði er að atvinnurekandi hafi betri aðgang að gögnum málsins. Í mörgum fyrirtækjum ríkir svokölluð launaleynd sem gerir það að verkum að launþegi hefur takmarkaðan aðgang að upplýsingum um laun í því fyrirtæki sem hann vinnur hjá. Það er því eðlilegt að sönnunarbyrðin sé atvinnurekandans.

Þann 27. október 1993 kvað dómstóll EB í Lúxemborg upp úrskurð í máli sem talmeinafræðingur, sem er kona, höfðaði gegn breskum heilbrigðisyfirvöldum. Hún taldi að talmeinafræðingar, sem að meiri hluta eru konur, fengju lægri laun en greidd væru í starfsgreinum þar sem karlar væru í að meiri hluta. Samanburður var gerður við sálfræðinga og lyfjafræðinga.

Í úrskurði EB-dómstólsins segir að fram komi í gögnum sem liggja fyrir að umtalsverður munur sé á launum milli jafnverðmætra starfa sem annars vegar eru unnin aðal-

lega af konum og hins vegar af körlum. Þess vegna gerði dómstóllinn þá kröfu að atvinnurekandinn sýndi fram á að mismunurinn væri ekki vegna kynferðis. Jafnframt segir að það sé ekki nægjanleg réttlætning á mismunandi launum kvennastarfa og karlastarfa að samið hafi verið um þau laun í kjarasamningi.

Með þessu frumvarpi eru aðeins lagðar til breytingar á tveimur greinum jafnréttisлага. Lögin þyrfti að endurskoða í heild, setja inn ný ákvæði og skerpa þau sem fyrir eru, til að auka líkurnar á að komið verði á jafnrétti og jafnri stöðu kvenna og karla á öllum sviðum.

Fylgiskjal.

JÖFN LAUN FYRIR JAFNVERÐMÆT OG SAMBÆRILEG STÖRF
(Úr leiðbeiningum um meðferð kærumála vegna launamisréttis kynja sem teknar voru saman á vegum Norræna jafnlaunaverkefnisins 1992.)

5. Um kæruleið.

Gera má ráð fyrir að ákvörðun um að leita úrskurðar kærunefndar vegna meints launamisréttis verði ekki tekin nema aðrar tilraunir til að leita leiðréttinga hafi ekki borið árangur. Ef kona telur sig misrétti beitta þarf hún fyrst að vekja athygli yfirmanna sinna eða atvinnurekanda á að hún telji kjör sín brjóta í bága við ákvæði jafnréttisлага. Gildi það sama um hóp samstarfskvenna getur það styrkt stöðu þeirra að hafa samráð um að leita leiðréttinga. Reynist það árangurslaust er rétt að verða sér úti um nánari upplýsingar og ráð. Það fer eftir eðli málsins hvert réttast er að snúa sér, en í flestum tilvikum geta trúnaðarmenn á vinnustað, stéttarfélög viðkomandi og skrifstofa Jafnréttisráðs og kærunefndar veitt gagnlegar upplýsingar.

Eðli málsins samkvæmt miðast kærur kvenna um meint launamisrétti við kjör karla á sama vinnustað sem þær telja að gegni jafnverðmætum og sambærilegum störfum og þær. Karlar geta veitt samstarfskonum sínum mikilvægan stuðning með því að gefa þeim greiðlega upplýsingar um kjör sín og forðast að líta á samanburð þeirra á milli sem ógnun við hagsmuni sína. Launajafnrétti er sameiginlegt hagsmunamál karla og kvenna. Engu að síður er raunhæft að gera ráð fyrir að konur sem kæra meggi í sumum tilvikum búast við tímabundnum vandamálum á vinnustað. Mikilvægt er að þær leiti aðstoðar við að glíma við þau. Þessa aðstoð er hægt að fá hjá samstarfsfólki, öðrum konum innan sem utan vinnustaðarins, hjá stéttarfélögum og félagasamtökum, skrifstofu Jafnréttisráðs og víðar. Þrátt fyrir tímabundin persónuleg óþægindi, sem geta fylgt því að leita réttar síns, er hver kæra sem vinnst mikilvægur áfangi á leið allra kvenna — alls íslenska þjóðfélagsins — að auknu launajafnrétti.

6. Hverjir geta kært?

Sérhver einstaklingur, sem telur rétt á sér brotinn samkvæmt ákvæðum jafnréttisлага, getur leitað úrskurðar kærunefndar. Í málum sem snerta meint launamisrétti, skiptir engu hvort kærandi er í fullu starfi eða í hlutastarfi, lausráðinn eða fastráðinn, eða hvort vinnunni er sinnt heima eða á sérstökum vinnustað.

Samstarfskonur geta kært sameiginlega. Dæmi um slíka starfshópa væru konur í pökkunarsal verksmiðju eða konur á kassa í stórmarkaði. Stéttarfélag konu eða starfshóps kvenna getur kært fyrir þeirra hönd.

7. Upplýsingaskylda við kærunefnd.

Við rannsókn mála er atvinnurekendum, opinberum stofnunum, félagasamtökum og öllum öðrum sem búa yfir vitneskju er varðar rannsóknina skylt að veita kærunefnd hvers konar upplýsingar sem hún telur máli skipta. Kærunefnd getur óskað eftir skriflegum gögnum og upplýsingum og boðað samstarfsfólk, yfirmenn og atvinnurekendur á sinn fund til að veita upplýsingar. Þær geta varðað eðli og umfang þeirra starfa sem eru ástæða kæru en einnig launagreiðslur og fyrirkomulag þeirra, án tillits til þess hvort launaleynd ríki á þeim vinnustað sem kæran varðar.

Þegar kærunefnd rannsakar ábendingu frá einstaklingi, sem telur sig beittan misrétti vegna kynferðis í launum, fríðindum eða öðrum kjaraatriðum, ellegar við ráðningu, stöðuhækkun eða stöðuveitingu, er það hlutverk atvinnurekandans að sýna kærunefnd fram á aðrar ástæður en kynferði hafi legið til grundvallar ákvörðun hans. Þetta er merk nýjung í íslenskum jafnréttislögum og er á lögfræðimáli kallað „öfug sönnunabyrði“. Það er með öðrum orðum ekki hlutverk kærands að sanna að hann sé beittur kynbundnu misrétti heldur er það hlutverk atvinnurekandans að afsanna að svo sé.

Hirði atvinnurekandi ekki um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og sinna upplýsingaskyldu sinni við kærunefnd getur hann átt á hættu að kærunefnd taki ekki tillit til sjónarmiða hans og túlki vafaatriði kæranda í hag, enda byggir hann úrlausn sína á fyrirbyggjandi upplýsingum og gögnum.

8. Við hvern getur kona miðað sig?

Í kærum, sem varða brot á ákvæðum um launajafnrétti kynjanna, verður ávallt að miða við kjör samstarfsfólks af gagnstæðu kyni. Í reynd þýðir þetta oftast að kona eða hópur kvenna verður að byggja kæru sína á samanburði við kjör samstarfskarls eða samstarfskarla.

Kona getur borið kjör sín saman við kjör karls sem nú þegar er í starfi því sem miðað er við. Hún getur líka miðað kjör sín við kjör karlkyns forvera í starfi eða karls sem tekur við starfi af henni, svo fremi að inntak starfsins hafi ekki breyst að marki. Kona getur miðað sig við karlmann sem er hærra launaður en aðrir karlmenn á vinnustaðnum ef hún telur sig gegna sambærilegu starfi. Gera má ráð fyrir kærum starfshópa kvenna á tvenns konar grunni:

Kvennastörf og karlastörf — mismunandi störf.

Kæra getur byggst á tilviki þar sem konur í kvennastarfi telja sér mismunað miðað við karla í karlastarfi sem þær telja jafnverðmætt og sambærilegt. Með „kvennastarfi“ og „karlastarfi“ er átt við störf sem eingöngu eða að mestu er gegnt af konum annars vegar og körlum hins vegar.

Konur og karlar — sami starfshópur.

Kæra starfshóps kvenna getur einnig byggst á tilviki þar sem um mismunandi kjör karla og kvenna innan sama starfshóps er að ræða þannig að konurnar telji sig misrétti beittar miðað við karla í sama starfshópi og þær tilheyra sjálfar.

9. Hvenær er hægt að kæra?

Í málum, sem varða meint launamisrétti, er hægt að kæra um leið og ráðning hefur farið fram eða starf hafist. Þá er konu heimilt að leggja fram kæru eftir að því starfi hennar lýkur sem er tilefni kærunnar. Í lögum eru engin ákvæði um tímamörk, en undir flestum kringumstæðum er heppilegt að kæra komi fram sem fyrst. Langvarandi aðgerðarleysi getur leitt til þess að réttur glatist. Kærunefnd metur í hverju tilviki hvort óeðlilega langur tími hefur liðið frá starfslokum þar til kært er.

10. Hvern er hægt að kæra?

Kæra þarf í öllum tilvikum að beinast að atvinnurekanda, þ.e. þeim sem að lögum ber ábyrgð á ráðningu og launagreiðslum. Kona getur eingöngu miðað kæru við kjör karla hjá sama atvinnurekanda. Þar sem starfsemi sama fyrirtækis eða stofnunar greinist á fleiri vinnustaði getur kona miðað kæru við kjör karla annars staðar í fyrirtækinu ef sami lögadili ber ábyrgð á launagreiðslum. Sveitarfélag telst einn atvinnurekandi og stofnanir og vinnustaðir ríkisins einnig, nema þar sem stofnanir fara sjálfar með samninga um kaup og kjör.

11. Hvernig eru störf borin saman?

Þegar störf eru borin saman er meginreglan sú að meta hvaða störfum starfsmennirnir sinna í raun. Það er með öðrum orðum inntak starfanna sem er metið, óháð starfsheimum eða titlum.

Sömu störf.

Störf, sem eru eins að öllu leyti, eru jafnverðmæt og sambærileg. Kæra getur því byggst á því að um sömu störf sé að ræða.

Dæmi: Kona með starfsheitið sendill, sem sendist og sinnir erindum utan vinnustaðar á bifreið, getur miðað sig við karl með starfsheitið bílstjóri ef starfssviðið er hið sama.

Lík störf.

Hægt er að byggja kæru á því að störf séu jafnverðmæt og sambærileg án tillits til starfsheita þó um einhvern mun á störfum sé að ræða. Þá er það hlutverk kærunefndar að meta hvaða munur sé á störfunum og vega þá þætti sem aðgreina þau. Ef einhver munur á störfunum telst skipta máli eftir að mismunandi þættir hafa verið vegnir þarf kærunefnd að meta hvort sá munur réttlætir þann launamun sem kært er út af.

Dæmi: Karlmaður í starfi gæti af og til þurft að lyfta þungum hlutum meðan kona í sambærilegu starfi gæti af og til þurft að beita sérstakri fingrafimi og lipurð. Þessa þætti í störfum hans er hægt að vega upp á móti lipurð konunnar og er meginreglan sú að sé karlinum umbunað fyrir sérstaka eiginleika sem nýtast í starfi beri á sama hátt að umbuna konunni fyrir hennar sérstöku eiginleika sem einnig nýtast í starfi.

Ólík störf.

Störf geta verið jafnverðmæt og sambærileg þótt þau séu ólík eða önnur að verulegu leyti. Við mat á því er skoðað hvaða kröfur eru gerðar til þeirra sem vinna þau. Þessar kröfur geta verið um menntun og hæfni, ábyrgð og aðgæslu. Mat á álagi og vinnuskilyrðum getur einnig átt við í þessu samhengi.

Líkur eru á að störf séu jafnverðmæt ef þau hafa fengið svipað mat eða svipaða stigagjöf í starfsmati. Kærunefnd getur hafnað því að leggja starfsmat til grundvallar úrskurði

um réttmæti kæru telji hún að í matinu felist kynbundin skekkja sem kerfisbundið dragi úr eiginleikum er teljast dæmigerðir fyrir konur og nýtast þeim í starfi og/eða ýki eða dragi sérstaklega fram eiginleika sem teljast dæmigerðir fyrir karla og nýtast þeim starfi.

12. Hvað eru laun?

Allar greiðslur atvinnurekenda til starfsmanns fyrir vinnuframlag hans, hvort heldur er venjulegt grunnkaup, launatengd fríðindi, hlunnindi, beinar eða óbeinar þóknanir eða önnur kjör, svo sem lífeyris-, orlofs- og veikindaréttur, falli undir skilgreiningu jafnréttislaga á launum og kjörum.

Laun eru ýmist ákveðin í kjarasamningum eða einstaklingsbundnum ráðningarsamningum. Mörg fyrirtæki og opinberir aðilar fylgja kjarasamningum og fastmótuðum umsömdum reglum, en laun í öðrum fyrirtækjum geta ráðist af einstaklingsbundnum samningum sem taka mið af samningsaðstöðu, markaðsaðstæðum og öðrum slíkum þáttum.

Kjarasamningar stéttarféлага, vinnustaðasamningar eða einstaklingsbundnir samningar geta falið í sér brot á jafnréttislögum. Hlunnindi, sem veitt eru tilteknum starfsmönnum eða starfshópum umfram ákvæði kjarasamninga, svo sem bílastyrkir eða yfirvinnugreiðslur, geta einnig falið í sér brot á ákvæðum jafnréttislaga.

Einstaklingsbundinn launasamningur er ekki trygging fyrir því að jafnréttislög séu virt. Ríki launaleynd á vinnustaðnum má gera ráð fyrir að kona, sem áður hefur samþykkt einstaklingsbundinn launasamning, geti talið sig misrétti beitta eftir að hún fær upplýsingar um kjör annarra í sambærilegum störfum. Í slíkum tilvikum skerðir fyrra samþykki hennar á launasamningi ekki rétt hennar til að leita úrskurðar kærunefndar.

Þar sem hluti heildarlauna starfsmanns ræðst af mati á frammistöðu hans þarf atvinnurekandi að geta sýnt fram á að launamunur stafi ekki af kynferði.

Þegar kærunefnd rannsakar kærur um meint kynbundið launamisrétti má búast við samanburði á heildarkjörum kæranda og þess eða þeirra sem kærán er miðuð við. Einstakir launaþættir geta verið óljósir eða ólíkir hjá viðkomandi launþegum. Mismunandi samningsaðferðir eða reglur við ákvörðun launa koma ekki í veg fyrir að um kynbundið launamisrétti geti verið að ræða.

Launagreiðslur til kæranda geta svo dæmi sé tekið verið með þeim hætti að hann fái þau grunnlaun sem ákvörðuð eru í kjarasamningum stéttarfélags. Laun þess sem kærán er miðuð við kunna að vera ákvörðuð með einstaklingsbundnum launasamningi án viðmiðunar við taxta stéttarfélagsins. Myndist kjaramunur af þessum orsökum betur verið um brot á jafnréttislögum að ræða. Fleiri dæmi mætti nefna um að kjaramunur, sem á rætur að rekja til mismunandi kjarasamninga eða reglna við ákvörðun launa, getur falið í sér brot á jafnréttislögum. Æskilegt er að atvinnurekandi hafi sem mest samræmi í fyrirkomulagi launagreiðslna til að koma í veg fyrir kynbundna mismunun vegna mismunandi mats á afmörkuðum launaþáttum, en auk grunnlauna geta afmarkaðir launaþættir snert starfsaldursákvæði, rétt til hlunninda, bónus, kaupauka, ferða-, fata- og fæðispeninga og önnur kjaraatriði.

Ef kjör eru jöfn og ákvörðuð með sama hætti hjá körlum og konum í störfum hjá sama atvinnurekanda en tiltekinn afmarkaður launaþáttur er metinn mismunandi eftir því hvort kynið á í hlut er hægt að kæra vegna þess sérstaklega. Dæmi um þetta væri ef námskeið væri metin til launa hjá körlum en ekki sambærilegt námskeið hjá konum.