

Nefndarálit

um frv. til l. um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Frá félagsmálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Berglindi Ásgeirsdóttur og Hönnu Sigríði Gunnsteinsdóttur frá félagsmálaráðuneyti, Elsu S. Þorkelsdóttur frá Skrifstofu jafnréttismála, Ólaf Þ. Stephensen frá karlanefnd Jafnréttisráðs, Gísla Tryggvason frá Bandalagi háskólamanna, Hrafnhildi Stefánsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Ernu Guðmundsdóttur og Þórveigu Þormóðsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Hildi Jónsdóttur, jafnréttisráðgjafa Reykjavíkurborgar, Drífu Sigurðardóttur frá PricewaterhouseCoopers, Hrafnhildi Arnkelsdóttur frá kjararannsóknarnefnd, Halldór Grönvold, Þórunni Sveinbjörnsdóttur og Guðmund B. Ólafsson frá Alþýðusambandi Íslands, Magnús Baldursson frá Háskóla Íslands, Sigurð Tómas Magnússon frá kærunefnd jafnréttismála og Þórunni Hafstein og Hellen M. Gunnarsdóttur frá menntamálaráðuneyti. Þá bárust umsagnir um málið frá jafnréttisnefnd Mosfellsbæjar, jafnréttisnefnd Hvolhrepps, Sambandi íslenskra viðskiptabanka og samninganefnd bankanna, Ungmennafélagi Íslands, jafnréttisnefnd Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, Kennaraháskóla Íslands, Alþýðusambandi Íslands, Íþróttá- og Ólympíusambandi Íslands, Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Jafnréttisráði, Samtökum atvinnulífsins, jafnréttisnefnd Kópavogs, stjórn Eyþings, kærunefnd jafnréttismála, karlanefnd Jafnréttisráðs, Kvenréttindafélagi Íslands, Kvenfélagasambandi Íslands, Eimskipafélagi Íslands, jafnréttisráðgjafa Reykjavíkurborgar, Verzlunarmannafélagi Reykjavíkur og Háskóla Íslands. Sameiginleg umsögn barst frá jafnréttisnefnd Háskóla Íslands og Rannsóknastofu í kvennafræðum.

Mál þetta var fyrst flutt á 123. löggjafarþingi og bárust nefndinni þá umsagnir og gögn frá karlanefnd Jafnréttisráðs, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, félagsmálaráðuneyti, kærunefnd jafnréttismála, Jafnréttisráði, Vinnuveitendasambandi Íslands, jafnréttisfulltrúa Landssíma Íslands hf. og Vinnumálasambandinu. Málið er nú endurflutt með nokkrum breytingum.

Skrifstofa jafnréttismála er framkvæmdaraðili fyrir Jafnréttisráð, en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hún verði lögð niður og í staðinn taki ný stofnun að mestu við hlutverki ráðsins. Með hliðsjón af því telur nefndin eðlilegt að heiti hennar verði breytt í Jafnréttisstofa. Breytingartillaga þess efnis er gerð við frumvarpið, en fjölmargar stofnanir með sambærilegt starfssvið bera svipuð nöfn, svo sem Barnaverndarstofa, Löggildingarstofa og Fiskistofa. Einnig má benda á að í þingsályktunartillögu um stefnu í byggðamálum fyrir árin 1999–2001 sem samþykkt var á Alþingi á 123. löggjafarþingi segir í 6. lið að leitast skuli við að staðsetja

Prentað upp.

nýja starfsemi hins opinbera utan höfuðborgarsvæðisins, í þeim tilgangi að opinberum störfum fjölgi ekki minna hlufallslega á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Hin nýja Jafnréttisstofa gæti rækt hlutverk sitt jafnt á landsbyggðinni sem á höfuðborgarsvæðinu. Með nútímatækni hafa möguleikar á fjarvinnslu margfaldast og fyrirtæki og stofnanir þurfa ekki að vera bundin við ákveðinn stað á landinu.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir töluverðum breytingum í stjórnsýslu og fyrirkomulagi jafnréttismála hér á landi. Þar er lagt til að Jafnréttisstofa verði sérstök stofnun sem heyrir undir félagsmálaráðherra og taki við því hlutverki sem Jafnréttisráð hefur hingað til gegnt, þ.e. annist stjórnsýslu á gildissviði laganna. Hér er gert ráð fyrir algjörrri breytingu á hlutverki Skrifstofu jafnréttismála og í raun er verið að setja á fót nýja stofnun í stjórnsýslunni. Í frumvarpinu er jafnframt gert ráð fyrir að töluverðar breytingar verði á hlutverki Jafnréttisráðs og skipan í það. Verkefnasvið þess er gert mun afmarkaðra og því eingöngu ætlað að fást við jafnréttismál að því leyti sem þau snúa að vinnumarkaðinum. Einnig er í frumvarpinu gert ráð fyrir miklum breytingum á hlutverki og starfi kærunefndar jafnréttismála þar sem málshöfðunarheimild sem nefndin hefur haft samkvæmt gildandi lögum er felld brott. Þá er gert ráð fyrir ýmsum nýmælum í jafnréttislöggjöfnni, m.a. vegna skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir í tengslum við aðild að Evrópska efnahagssvæðinu. Hér er um að ræða ítarlegri ákvæði til samræmis við tilskipun um samræmingu á lögum aðildarríkjanna er varða beitingu meginreglunnar um sömu laun karla og kvenna, nr. 75/117, tilskipun um framkvæmd meginreglunnar um jafnrétti kvenna og karla varðandi aðgang að störfum, starfsþjálfun og stöðuhækkunum, sem og varðandi starfskjör, nr. 76/207, og tilskipun um sönnunarbyrði í málum er varða mismunun vegna kynferðis, nr. 97/80. Þá er ein helstu nýmæli frumvarpsins að finna í 16. gr. þess þar sem kveðið er á um skyldu atvinnurekenda til að gera konum jafnt sem körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf og í 17. gr. þar sem kveðið er á um ráðstafanir til að koma í veg fyrir kynferðislega áreitni og hvernig bregðast eigi við henni. Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að rannsóknir á stöðu kynjanna í íslensku samfélagi verði eflar og að hægt sé að beita sektum við brotum á tilteknum ákvæðum laganna.

Nefndarmenn jafnt sem umsagnaraðilar gerðu fjölmargar athugasemdir við það fyrirkomulag að felld væri brott málshöfðunarheimild kærunefndar jafnréttismála, en fram til þessa hefur hún ein kærunefnda haft slíkan rétt. Upplýst var við meðferð málsins að stefnt væri að því að kær- og úrskurðarnefndir væru jafnan óháðar stjórnsýslunefndir og að ekki væri við hæfi að ein nefnd hefði málshöfðunarheimild umfram aðrar. Slík heimild skapaði ávallt hættu á að kærunefndarmenn ættu erfitt með að gæta fyllsta hlutleysis og málsaðilar nytu því ekki jafnræðis við meðferð málsins. Einnig var bent á að ekki væru síður möguleikar á að gjafsókn fengist veitt vegna jafnréttismála en annarra mála. Nefndin bendir á að Jafnréttisstofa gæti í slíkum tilvikum veitt kærendum aðstoð við að sækja um gjafsókn og verið þeim innan handar við undirbúning málaferla. Í umsögn kærunefndar jafnréttismála kom fram að mikilvægt væri að þeim sem nefndin álti að brotið hefði verið gegn yrði áfram auðveldað að leita réttar síns þegar ekki væri fallist á tilmæli nefndarinnar. Lagt var til að Jafnréttisstofu yrði veitt heimild til málshöfðunar á grundvelli álitsgerða kærunefndarinnar að ákveðnum þröngum skilyrðum uppfylltum sem ráðherra mundi kveða nánar á um í reglugerð. Nefndin tekur undir þessa hugmynd og gerir breytingartillögu þess efnis við frumvarpið. Nefndin lítur svo á að eðlilegt sé að hafa svipuð skilyrði til hliðsjónar við mat á heimild til málshöfðunar og kærunefnd jafnréttismála hefur hingað til stuðst við þegar hún hefur beitt heimildinni. Mál yrði eingöngu höfðað við sérstakar kringumstæður þegar ætla

mætti að það gæti haft almennt fordæmisgildi að máli yrði fylgt eftir fyrir dómstólum eða hagsmunir kæranda væru metnir þess eðlis að rétt þætti að fá úrlausn dómstóla. Einkum yrði litið til þeirra áhrifa sem ætla mætti að úrlausn dómstóla gæti haft í átt til jafnréttis. Þar sem mál vegna brota á jafnréttislöggjöf eru sérstaks eðlis og geta verið viðkvæm telur nefndin að nauðsynlegt sé að halda opnum möguleika á því að kærandi þurfi ekki að höfða mál í eigin nafni, t.d. gegn fyrirtæki sem hann hefur lengi starfað hjá.

Jafnframt var til umræðu hjá nefndinni hvort ráðlegt væri að gera þær breytingar á skipan í Jafnréttisráð sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu og hvort ekki bæri að fjölga þeim sem þar ættu sæti þannig að sjónarmið fleiri aðila ættu greiðan aðgang að ráðinu. Þannig taldi nefndin eðlilegt að Kvenfélagasamband Íslands og Kvenréttindafélag Íslands ættu einn fulltrúa hvort í ráðinu eins og verið hefur, en ekki sameiginlegan fulltrúa eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þá taldi nefndin ráðlegt að bæta við fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, en gert er ráð fyrir að jafnréttisnefndir starfi áfram á vegum sveitarfélaganna. Á þeim vettvangi hefur verið unnið að jafnréttismálum og verður áfram. Einnig taldi nefndin eðlilegt að veita Jafnréttisráði tillögurétt til félagsmálaráðherra um aðgerðir í vinnumarkaðsmálum og viðtækari heimildir til að láta í ljós skoðanir á fleiri málum en eingöngu þeim sem tengdust vinnumarkaðinum, þannig að það gæti komið fram með tillögur og verið uppspretta nýrra hugmynda á fleiri sviðum samfélagsins. Breytingartillögur þess efnis eru gerðar við frumvarpið.

Í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að fyrirtæki og stofnanir þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn skuli setja sér jafnréttisáætlun eða kveða sérstaklega á um jafnrétti í starfsmannastefnu sinni. Í þessu sambandi bendir nefndin á hlutverk Jafnréttisstofu, eins og verkefnum hennar er lýst í 3. gr. frumvarpsins, en með hliðsjón af því er eðlilegt að gera kröfu til þess að Jafnréttisstofa muni veita fyrirtækjum og stofnunum ráðgjöf við gerð jafnréttisáætlana. Jafnframt bendir nefndin á þann möguleika að Jafnréttisstofa taki árlega saman lista yfir þau fyrirtæki og stofnanir sem undir ákvæðið falla og tilkynnt hafa að jafnréttisáætlun hafi verið gerð. Slíkur listi væri aðgengilegur almenningi og fjölmiðlum og kynni að virka hvetjandi á atvinnurekendur og yfirmenn til að sinna skyldu sinni til að gera jafnréttisáætlun sem fyrst. Einnig ítrekar nefndin að við beitingu 2. mgr. 13. gr. verði ekki síst lögð áhersla á ákvæði 16. gr. um samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs.

Einnig komu fram athugasemdir hjá nefndarmönnum við að vandkvæði kynnu að vera á því að finna út hvað væru jafnverðmæt og sambærileg störf, eins og gert er ráð fyrir í ákvæði 14. gr.

Í 17. gr. frumvarpsins er fjallað um kynferðislega áreitni og skyldu til að gera ráðstafanir gegn henni. Hér er aftur bent á hlutverk Jafnréttisstofu og eðlilegt að atvinnurekendur og yfirmenn stofnana geti leitað til hennar og fengið þar ráðgjöf um hvaða ráðstafanir hægt væri að gera til að koma í veg fyrir kynferðislega áreitni. Að sjálfsögðu gæti sá sem teldi sig hafa orðið fyrir kynferðislegri áreitni einnig leitað til Jafnréttisstofu og fengið þar leiðbeiningar og ráðgjöf um hvaða leiðir væru færar til að bregðast við henni. Jafnframt bendir nefndin á að eðli málsins samkvæmt getur ákvæði 4. mgr. 17. gr. einungis átt við þar sem því verður við komið. Það getur til dæmis ekki átt við um lítil fyrirtæki þar sem einungis er um einn yfirmann og fáa starfsmenn að ræða.

Sömuleiðis fannst nefndarmönnum óeðlilegt að í 17. og 26. gr. frumvarpsins væru skólastjórnendur nefndir sem sérstakur hópur. Ástæða þess var sögð vera sú að skólastjórnendur hefðu ekki stöðu atvinnurekanda gagnvart nemendum sem heyrðu undir valdsvið þeirra.

Nefndarmenn töldu þó réttara að tala hér um yfirmenn stofnana frekar en skólastjórnendur þar sem engin rök eru fyrir því að taka skólastjórnendur eina út úr hópi þeirra sem reka fyrirtæki og stjórna stofnunum. Breytingartillaga er því gerð þess efnis, sem og þess efnis að ákvæðið eigi einnig við í félagsstarfi og leggi sömu skyldur á herðar þeim sem ábyrgir eru fyrir því.

Nefndin leit svo á að óþarft væri að taka sérstaklega fram í 5. mgr. 19. gr. frumvarpsins að ákveðinn ráðherra bæri ábyrgð á málum sem heyrðu augljóslega undir ráðuneyti hans og taldi nægjanlegt að taka fram að menntamálaráðuneytið skyldi fylgjast með þróun jafnréttismála í skóla- og uppeldisstarfi, að jafnréttis kynja væri gætt í íþrótt- og tómstundastarfi og rannsóknum á sviði jafnréttismála. Í 5. mgr. 19. gr. er gert ráð fyrir því að Háskóli Íslands beri ábyrgð á framkvæmd rannsókna á stöðu kynjanna í íslensku samfélagi, sem og að menntamálaráðherra beri ábyrgð á fræðslu um jafnréttismál á öllum skólastigum. Nefndarmenn gerðu athugasemdir við það að Háskóla Íslands væri einum falin ábyrgð á þessum málum, en hér á landi starfa nú þónokkrir skólar á háskólastigi. Einnig var á það bent að starfsmenn Háskóla Íslands sem ráðnir væru til kennslu-, vísinda- og fræðastarfa nytu akademísku frelsis við val á rannsóknarverkefnum. Þar sem styrkjafyrirkomulag er algengt í rannsóknarstarfi skýtur einnig skökku við að fela einni stofnun á háskólastigi umfram aðrar ábyrgð á rannsóknarvinnu í ákveðnum málaflokki. Breytingartillögur hvað þetta varðar eru gerðar við frumvarpið.

Nefndarmenn ræddu töluvert hvort eðlilegt væri að láta brot eða vanrækslu á að framfylgja einstökum ákvæðum frumvarpsins varða sektum, eins og gert er ráð fyrir í 29. gr. Þau brot á lögnum sem gert er ráð fyrir að varði sektum eru matskennd og erfitt getur verið að skera úr um hvort um brot hafi í raun og veru verið að ræða, auk þess sem nefndin telur að sá álitshnekkir sem fyrirtæki kunna að verða fyrir vegna brota á lögnum vegi þyngra en greiðsla sekta. Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til að 29. gr. verði breytt á þann veg að hún hafi að geyma almenna heimild til álagningar sekta þannig að öll brot á lögnum geti varðað sektum. Mat á því hvenær það væri réttlætanlegt væri þá að sjálfsögðu í höndum dómara.

Nefndin leggur einnig til að bætt verði við frumvarpið heimild til handa félagsmálaráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna. Með slíkri reglugerð yrði m.a. unnt að kveða nánar á um starfsemi Jafnréttisstofu.

Í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er kveðið á um lagaskil, en ákvæðinu er ætlað að tryggja að starfsemi Jafnréttisstofu, Jafnréttisráðs og kærunefndar jafnréttismála raskist sem minnst í tengslum við nýja löggjöf. Nefndin telur eðlilegt að nýtt Jafnréttisráð verði skipað um leið og lögin taka gildi og starfi fram að næstu alþingiskosningum, en gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að nýtt ráð sé skipað að loknum hverjum kosningum. Þar sem verulegar breytingar eru fyrirhugaðar á starfsemi Jafnréttisráðs telur nefndin rétt að kveða á um að núverandi framkvæmdastjóri þess skuli gegna starfinu áfram þar til nýr framkvæmdastjóri hefur verið skipaður. Breytingartillögur hvað þetta varðar eru gerðar við frumvarpið. Jafnframt bendir nefndin á að eðlilegt sé að núverandi starfsfólk Jafnréttisráðs hafi rétt til starfa við hina nýju Jafnréttisstofu á grundvelli þeirrar reynslu og þekkingar sem það hefur öðlast með störfum sínum við ráðið.

Nefndin bendir á að í athugasemdum við frumvarpið er minnst á Rannsóknastofu í kynjafræðum. Hér hlýtur að vera átt við Rannsóknastofu í kvennafræðum sem starfrækt er við Háskóla Íslands.

Nefndin mælir með **samþykkt** frumvarpsins með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali. Auk þeirra sem skýrt er frá hér að framan eru þær eftirfarandi:

1. Lögð er til breyting á 2. gr. þess efnis að Jafnréttisstofa heyri undir yfirstjórn félagsmálaráðherra, en starfi ekki í umboði hans eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.
2. Lagt er til að orðin „í umboði félagsmálaráðherra“ í 3. mgr. 3. gr. falli brott þar sem fram kemur í 2. gr. að Jafnréttisstofa lýtur yfirstjórn félagsmálaráðherra.
3. Í 4. gr. er lagt til að talað verði um „launafólk“ frekar en „launþega“ í samræmi við breytta málvenju á sviði vinnumarkaðsmála og að 5. mgr. falli brott, en óþarft er að taka fram að aðilar hafi heimild til að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla.
4. Lagt er til að orðin „nema hún telji slíkt óþarft eða ónauðsynlegt“ í 2. mgr. 6. gr. falli brott þar sem sá fyrirvari er í ákvæðinu sjálfu.
5. Lagt er til að jafnréttisnefndir sveitarfélaga, sem kveðið er á um í 10. gr. frumvarpins, skuli hafa rétt til umsagnar eða hafa umsjón með gerð jafnréttisáætlana sveitarstjórna í þeim tilgangi að gera þær skilvirkari.
6. Gerð er tillaga um að jafnréttisfulltrúi, sem skipaður skal við hvert ráðuneyti skv. 11. gr. frumvarpsins, skuli árlega gefa Jafnréttisstofu skýrslu um jafnréttisstarf viðkomandi ráðuneytis.
7. Lagt er til að orðunum „force majeure“ verði bætt við 16. gr. til að hnykkja á því að með lokaákvæði hennar sé ekki átt við samnings- eða lögbundið leyfi til lengri tíma.
8. Gerð er tillaga um að orðunum „kennslutæki og kennslubækur“ í 19. gr. verði breytt í „kennslu- og námsgögn“ í samræmi við málvenju í menntamálum.

Guðrún Ögmundsdóttir og Kristján L. Möller skrifa undir álitid með fyrirvara og áskilja sér rétt til að leggja fram og styðja breytingartillögur við frumvarpið.

Alþingi, 3. maí 2000.

Arnbjörg Sveinsdóttir,
form., frsm.

Pétur H. Blöndal.

Ólafur Örn Haraldsson.

Kristján Pálsson.

Steingrímur J. Sigfússon.

Drífa Hjartardóttir.

Jónína Bjartmarz.

Guðrún Ögmundsdóttir,
með fyrirvara.

Kristján L. Möller,
með fyrirvara.