

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Flm.: Atli Gíslason, Jón Bjarnason, Steingrímur J. Sigfússon,
Þuríður Backman, Ögmundur Jónasson.

1. gr.

4. og 5. mgr. 3. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Við lögina bætist ný grein er verður 4. gr. laganna og orðast svo ásamt fyrirsögn:

Upplýsingaskylda.

Jafnréttisstofa getur krafð opinberar stofnanir, sveitarfélög, atvinnurekendur og félagasamtök um allar almennar og sértækar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna verkefna hennar og athugunar á einstökum málum. Upplýsinga er hægt að krefjast munnlega eða skriflega og skulu þær gefnar innan hæfilegs frests sem stofan setur.

Jafnréttisstofa getur með sömu skilyrðum og í 1. mgr. krafist þess að fá gögn afhent til athugunar. Skulu þau afhent innan hæfilegs frests sem stofan setur.

Jafnréttisstofa getur einnig lagt skyldu á þá aðila sem um getur í 1. mgr. að upplýsa stofuna reglulega um atriði sem máli skipta við framkvæmd laga þessara. Jafnréttisstofa getur gefið slík fyrirmæli með opinberri tilkynningu.

Jafnréttisstofa getur við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöð fyrirtækis og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögum þessum eða fyrirmælum Jafnréttisstofu.

Við framkvæmd lagagreinar þessarar skal fylgja ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum.

Þegar sérstaklega stendur á og ætla má að úrskurður dómstóla geti haft víðtæk áhrif í átt til jafnréttis eða hagsmunir kæranda eru metnir þess eðlis að mikilvægt þykir að fá úrlausn dómstóla getur Jafnréttisstofa höfðað mál til viðurkenningar á rétti kæranda á grundvelli álitsgerða kærunefndar jafnréttismála skv. 5. gr. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um skilyrði fyrir málshöfðunarheimild Jafnréttisstofu.

3. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 3. mgr. og orðast svo:

Kærunefnd jafnréttismála getur við meðferð kærumála falið Jafnréttisstofu að afla allra tiltækra upplýsinga og gagna skv. 4. gr.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2005.

Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal fella meginmál þeirra inn í lög nr. 96 22. maí 2000 og gefa þau út með samfelldri greinatölu svo breytt.

Greinargerð.

Með þessu frumvarpi um breytingu á lögum nr. 96/2000 er mælt fyrir um úrræði til að vinna gegn kynbundnum launamun og öðru misrétti kynjanna.

Í 65. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis og að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna. Engu að síður er það staðreynd að kynbundinn launamunur er talinn vera á bilinu 14–18% þegar borin eru saman laun fyrir sambærileg og jafnverðmæt störf. Kerfisbundinn launamunur hefur verið viðvarandi um árábil og engin teikn á lofti um breytingar. Með kynbundnum launamun er að sjálfsögðu brotið í bága við jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar og enn fremur við lög nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, og hann misbýður réttlætiskennd fólks. Þessi mismunur leiðir til annars misréttis og hindrar þátttöku kvenna á jafnréttisgrundvelli í stjórn mála-, efnahags-, félags- og menningarlífi. Fleiri staðreyndir um misrétti kynjanna liggja fyrir. Heildaratvinnutekjur kvenna eru að jafnaði um 60% af atvinnutekjum karla, heildaratvinnutekjur kvenna meðal opinberra starfsmanna eru um 86% af atvinnutekjum karla, um 30% einstæðra mæðra hafa framfærslu af tekjum undir fátæktarmörkum og konur eru aðeins um 19% af forstöðumönnum ráðuneyta og ríkisstofnana svo að fátt eitt sé nefnt. Verk karla eru meira metin en verk kvenna. Kvinnastörf eru hvorki metin að félagslegum né fjárhagslegum verðleikum. Karlar eru „viðmið“ (norm) en konur „frávik“ og á þeim hugmyndum byggist óskráður kynbundinn og karllægur samfélagssamningur sem stjórnar aðstæðum kynjanna félagslega, efnahagslega og pólitískt. Allt eru þetta þekktar staðreyndir og það er einnig staðreynd að vilji er allt sem þarf til að koma á raunverulegu jafnrétti.

Í samræmdri könnun sem gerð var í sex Evrópulöndum árið 2002 og dr. Þorgerður Einarsdóttir, lektor í kynjafræði við Háskóla Íslands, hafði umsjón með hér á landi kemur í ljós að á Íslandi er kynbundinn launamunur á almenna vinnumarkaðnum meiri en á hinum opinbera. Þetta er í samræmi við launakannanir sem Félagsvísindastofnun hefur gert fyrir Verslunarmannafélag Reykjavíkur annars vegar og launakannanir Reykjavíkurborgar hins vegar. Þetta skýrist að hluta til af því að kjararákvarðanir eru í meira mæli einstaklingsbundnar á almennum vinnumarkaði en algengara er að miðstýrðir kjarasamningar séu hafðir til viðmiðunar á opinbera vinnumarkaðnum. Starfsfólki á almennum vinnumarkaði fer fjölgandi og sífellt algengara er að samið sé um laun á einstaklingsgrundvelli. Þessar staðreyndir ásamt landlægrri launaleynd gera það að verkum að sífellt erfiðara verður að fylgjast með launum, launaþróun og launamisrétti. Ýmsar vísbindingar eru um að kynbundið launamisrétti hafi fundið sér nýjan farveg í aukagreiðslum, svo sem bílahlunnindum, óunninni yfirvinnu og dagpeningum, en slíkt má meðal annars lesa út úr launakönnun Reykjavíkurborgar frá árinu 2001. Engin ráð eru í dag til að fylgjast með því hvernig körlum er hyglað með greiðslum af þessu tagi og slíkar upplýsingar eru takmarkaðar hjá kjararannsóknarnefndunum. Ekkert bendir hins vegar til þess að launamunur fari minnkandi en alþjóðlegar rannsóknir benda þvert á móti til þess að kynbundinn launamunur muni aukast á næstu árum með auknum einstaklingslaunasamningum verði ekkert að gert.

Ljóst er að lagasetningar hafa ekki dugað til og sértækar aðgerðir hafa heldur ekki skilað þeim árangri sem stefnt var að. Jafnréttissinnar hafa því í auknum mæli beint sjónum sínum að kerfislægri mismunur kynjanna en góð stjórnvaldstæki þarf til að vinna á rótgrónum stöðumun kynjanna á vinnumarkaði. Að veita opinberri stofnun heimild til að afla gagna og vinna úr þeim upplýsingar er nauðsynlegt tæki til að greina stöðuna til að geta gripið til aðgerða.

Frumvarpið veitir Jafnréttisstofu heimildir til að ganga úr skugga um það með rannsókn og gagnaöflun hvort réttindum og skyldum skv. III. kafla jafnréttislaganna sé fullnægt, svo sem um launajafnrétti, og tryggt sé að bannákvæðum IV. kafla þeirra sé framfylgt. Er gert ráð fyrir að Jafnréttisstofa geti hafið rannsókn og gagnaöflun að eigin frumkvæði, að móttæknum kvörtunum eða í kjölfar kæru til kærunefndar jafnréttismála. Um viðlíka heimildir er til að mynda mælt fyrir í skattalögum, samkeppnislögum og lögum um eftirlit með fjármálastarfsemi. Sýnu veigameiri eru rökin fyrir því að veita Jafnréttisstofu sambærilega heimildir til að tryggja konum stjórnarskrárbundin mannréttindi.

Það er yfirlýst markmið ríkisstjórnarinnar frá árinu 1998 að jafna launamun kynjanna og gæta að jafnrétti kynjanna við opinbera stefnumótun. Frumvarpið samræmist markmiðum ríkisstjórnarinnar og yfirlýstum stefnumiðum allra stjórnsmálaflokka í landinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í núgildandi 4. mgr. 3. gr. laganna er kveðið á um skyldu opinberra stofnana, atvinnurekenda og félagasamtaka til að veita Jafnréttisstofu hvers konar almennar upplýsingar sem nauðsynlegar eru starfsemi hennar. Lagt er til að málsgreinin verði felld niður sem 4. mgr. 3. gr., en umorðuð sem ný 4. gr. laganna og taki bæði til almennrar og sértækrar upplýsingaskyldu opinberra stofnana, sveitarfélaga, atvinnurekenda og félagasamtaka, sbr. almennar athugasemdir við lagafrumvarpið og 2. gr. þess. Samhengis vegna þykir rétt að 5. mgr. 3. gr. verði 6. mgr. nýrrar 4. gr. laganna.

Um 2. gr.

Í greininni eru Jafnréttisstofu veittar heimildir til að krefja opinberar stofnanir, sveitarfélög, atvinnurekendur almennt og félagasamtök um allar almennar og sértækar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna verkefna hennar skv. 3. gr. laganna og vegna athugunar einstakra mála, sbr. einnig III., IV. og V. kafla laganna. Jafnréttisstofu eru með frumvarpinu veittar heimildir bæði til að krefjast upplýsinga munnlega og skriflega, til að krefjast afhendingar gagna og hún getur við rannsókn máls, þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brot hafi verið framin gegn lögnum eða fyrirmælum hennar, gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöðvum atvinnurekenda og lagt hald á gögn. Hér er mælt fyrir um víðtækari heimildir fyrir Jafnréttisstofu en núgildandi 4. mgr. 3. gr. hefur veitt henni. Um tilgang þessara breytinga er vísað til almennra athugasemda um frumvarpið. Er frumvarpið samið í anda þeirra heimilda sem skattyfirvöldum, Samkeppnisstofnun og Fjármálaeftirliti og fleiri opinberum eftirlitsstofnunum er veitt lögum samkvæmt til eftirlits með skattgreiðslum, samkeppni og fjármálum. Vísað er til rökstuðnings í frumvörpum til laga fyrir þeim heimildum sem nefndum eftirlitsstofnunum eru lögákvæðin. Það er því rökrétt og varla tiltökumál að veita Jafnréttisstofu sambærilegar heimildir til að vinna gegn mannréttinda- og stjórnarskrárbrotum gegn konum. Það gefur auga leið að Jafnréttisstofa verður að gæta lagaákvæða um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga við rannsókn mála og gagnaöflun. Verður Jafnréttisstofa þannig að gæta þess að vinna persónuupplýsingar í samræmi við lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Jafnréttisstofu er í lófa lagið að afla gagna og gera athuganir og samanburð á launakjörum til að staðreyna mismunun og afla sannana án þess að nafngreina þá einstaklinga sem bornir eru saman í launakjörum. Sama gildir um haldlagningu og leit. Hefur ekki vafist fyrir opinberum eftirlitsaðilum, sem veittar eru sömu heimildir, að halda sig innan ramma laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og laga um

meðferð opinberra mála. Í 3. og 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um almennar heimildir sem ekki þarfnast skýringa. Í 6. mgr. 2. gr. kveðið á um sömu málshöfðunarheimild Jafnréttisstofu sem nú er mælt fyrir um í 5. mgr. 3. gr. núgildandi laga.

Um 3. gr.

Verkefni kærunefndar jafnréttismála er að taka til meðferðar og gefa skriflegt rökstutt álit um hvort ákvæði laganna hafi verið brotin. Nefndin hefur iðulega staðið frammi fyrir sönnunarvanda við úrlausnir kærumála. Hér eru lagðar til breytingar til að bregðast við þessum sönnunarvanda, eins og nánar er rökstutt í almennum athugasemdum við frumvarp þetta og í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.