

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna og frumvarp til laga um stjórnáslu jafnréttismála.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað sameiginlega um framangreind mál og fengið á sinn fund Steinunni Valdísi Óskarsdóttur og Rán Ingvarsdóttur frá forsætisráðuneyti, Bryndísi Elfu Valdemarsdóttur frá Akureyrarbæ, Halldór Oddsson frá Alþýðusambandi Íslands, Andra Val Ívarsson og Þórunni Sveinbjarnardóttur frá Bandalagi háskólamanna, Dagnýju Aradóttur Pind frá BSRB, Katrínu Björgu Ríkarðsdóttur og Jón Fannar Kolbeinsson frá Jafnréttisstofu, Tatjónu Latinovic, Brynhildi Heiðar- og Ómarsdóttur og Helgu Dögg Björgvinsdóttur frá Kvenréttindafélagi Íslands, Arnald Hjartarson frá kærunevnd jafnréttismála, Árna Múla Jónasson og Ingu Björk Margrétar Bjarnardóttur frá Landssamtökum Þroskahjálpar, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Halldóru Dýrleifu Gunnarsdóttur frá mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar, Önnu Guðrúnu Björnsdóttur, Bryndísi Gunnlaugsdóttur og Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sigríði Ólöfu Guðmundsdóttur frá Mosfellsbæ, Ölmú Ýri Ingólfsdóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Brynhildi G. Flóvenz, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, og Tryggva Gunnarsson, umboðsmann Alþingis.

Vegna frumvarps til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna fékk nefndin einnig á sinn fund Brynju E. Halldórsdóttur frá jafnréttisnevnd Háskóla Íslands, Derek T. Allen frá Landssamtökum íslenskra stúdenta, Sigrúnu Birnu Björnsdóttur og Hönnu Björk Vilhjálmssdóttur frá Kennarasambandi Íslands, Stellu Samúelsdóttur frá UN Women á Íslandi, Daníel E. Arnarsson frá Samtökunum '78, Uglu Stefaníu Kristjónudóttur Jónsdóttur frá Trans Íslandi, Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Heimi Hilmarsson frá Félagi um foreldrajafrétti, Guðmund Sigbergsson og Sigurð M. Harðarson frá iCert ehf. og Silju Báru Ómarsdóttur frá Jafnréttisráði.

Nefndinni bárust umsagnir um málin frá Akureyrarbæ, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Jafnréttisstofu, Kvenréttindafélagi Íslands, kærunevnd jafnréttismála, Landssamtökum Þroskahjálpar, Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar, mannréttindaskrifstofu Íslands, Mosfellsbæ, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Öryrkjabandalagi Íslands. Auk þess bárust umsagnir um frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna (14. mál) frá BSRB, Félagi um foreldrajafrétti, Háskóla Íslands, Jafnréttisráði, Kennarasambandi Íslands, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum '78, Trans Íslandi, UN Women á Íslandi og vottunarstofu iCert.

#### **Almennt.**

Með frumvarpi til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna (14. mál) er lagt til að sett verði ný heildarlög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna og falla þá úr gildi lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Samhliða því frumvarpi er lagt fram frum-

varp um stjórnýsly jafnréttismála (15. mál). Með því frumvarpi er lagt til að sett verði heildarlög um skipulag á þeirri stjórnýsly sem lögð er til að gildi um jafnréttismál á því sviði sem frumvarp til nýrra laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna (14. mál), lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018, og lög um jafna meðferð á vinnu-markaði, nr. 86/2018, taka til. Tillögurnar ná meðal annars til starfa Jafnréttisstofu og kæruneftndar jafnréttismála.

Í umfjöllun nefndarinnar var almenn ánægja meðal umsagnaraðila með frumvörpin, til að mynda að í frumvarpi til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna er gildissvið laganna útvíkkað svo þau taki til fólks með hlutlausu kynskráningu og kveðið er á um nýmæli um fjölþætta mismunun, sem og að í frumvarpi til laga um stjórnýsly jafnréttismála er kveðið á um breiðara gildissvið.

### **Umfjöllun nefndarinnar í 14. máli.**

#### *Hugtakanotkun.*

Við meðferð málsins var bent á ósamræmi í hugtakanotkun sem og að sveitarfélög féllu illa að skilgreiningu um atvinnurekendur eða sem fyrirtæki eða stofnun, sbr. t.d. 4., 12.–14. og 18.–20. gr. frumvarpsins. Þess í stað væri æskilegra að nota hugtökin stjórnvöld, opinber aðili eða vinnuveitandi.

Meiri hlutinn bendir á að þessi hugtök sem um ræðir hafa verið í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, og auk þess að komin er ákveðin reynsla á túlkun þeirra, t.d. í úrskurðum kæruneftndar jafnréttismála. Ekki verður heldur séð að það hafi verið einhver raunverulegur ágreiningur um hugtökin nema að því undanskildu þegar lög um jafnlaunavottun, nr. 56/2017, öðluðust gildi og nokkur sveitarfélög töldu sig ekki falla undir lögin. Nú hafa hins vegar verið tekin af öll tvímæli um það og það áréttað hverjir falla þar undir, þar á meðal sveitarfélög. Með hliðsjón af framangreindu áréttar meiri hlutinn að sveitarfélög heyra undir umrædd hugtök sem vinnuveitendur.

#### *Jafnréttisstofa.*

Á fundum nefndarinnar var bent á mikilvægi þess að Jafnréttisstofu yrði tryggð nægjanleg fjármögnun vegna aukinna verkefna sem stofunni eru falin með frumvörpunum og fjölga þurfi um fleiri en eitt stöðugildi hjá Jafnréttisstofu. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að Jafnréttisstofa geti sinnt lögbundnum hlutverkum sínum. Meiri hlutinn bendir á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjölga þurfi um eitt stöðugildi hjá Jafnréttisstofu og í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021 (1. mál) er Jafnréttisstofu tryggt aukið fjármagn. Í því samhengi hefur einnig komið fram að eitt stöðugildi til viðbótar verði auglýst hjá Jafnréttisstofu sökum skipulagsbreytinga. Í ljósi þess má ætla að fjármögnun sé tryggð en þó verði reynslan einnig að leiða í ljós hvort bæta þurfi fleiri stöðugildum eða auka fjármagn til Jafnréttisstofu.

#### *Jafnlaunavottun (7. gr.).*

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu fyrirtækja og stofnana þar sem 25 eða fleiri starfa að jafnaði á ársgrundvelli til að öðlast jafnlaunavottun.

Við meðferð málsins var bent á að jafnlaunavottun hafi reynst snúið og umfangsmikið verkefni fyrir mörg sveitarfélög, auk þess sem heimsfaraldurinn og aðrar staðbundnar aðstæður hafi haft neikvæð áhrif. Þá hafi óraunhæfar lagaskyldur verið lagðar á minnstu sveitarfélögin hvað varðar tímafresti til að öðlast vottun. Því væri mikilvægt að þeim sveitarfélögum sem eftir standa verði sýndur skilningur og þau fái stuðning til að ljúka jafnlaunavottun og að ekki verði gripið til þvingunarúrreæða gagnvart þeim.

Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að gætt verði meðalhófs í þessum efnum og að tekið verði m.a. tillit til áhrifa heimsfaraldursins.

*Jafnlaunastaðfesting (8. gr.).*

Í 8. gr. frumvarpsins er að finna heimild fyrir fyrirtæki eða stofnun þar sem starfa 25–49 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli til að gangast undir jafnlaunastaðfestingu. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að miða ætti heimildina við fyrirtæki eða stofnun þar sem starfa 25–99 starfsmenn að jafnaði líkt og er skv. 5. mgr. 19. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Meiri hlutinn telur rétt að miða sé við 25–49 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli. Hér sé um að ræða vægari úrræði en jafnlaunavottun og ekki til efni til að fleiri falli þar undir.

Þá komu fram athugasemdir um að jafnlaunastaðfesting yrði seint samanburðarhæf við jafnlaunavottun í ljósi þess að ekki væri gerð krafa um að Jafnréttisstofa þekkti til krafna jafnlaunastaðalsins ÍST 85:2012 en ætti samt að veita staðfestingu um að kröfur hans séu uppfylltar. Jafnframt væri ekki gerð krafa um að teknar væru út kröfur staðalsins í heild heldur aðeins hluti þeirra. Þannig drægi jafnlaunastaðfesting verulega úr gildi vottunar og hlutverki vottunaraðila og faggildingar. Meiri hlutinn telur mikilvægt að fámennari fyrirtæki geti öðlast jafnlaunastaðfestingu þar sem þau hafa ekki sömu innviði og burði og stærri fyrirtæki til að setja upp gæðastjórnunarkerfi samkvæmt yfstrustu kröfum jafnlaunastaðalsins sem þarf til að standast tæknilega vottun hjá faggiltum vottunaraðilum. Þá er ekki verið að gera minni kröfur til jafnlaunareglunnar sjálfrar heldur að veita minni fyrirtækjum og stofnunum val um þessa leið eða þá leið að innleiða gæðakerfið í heild sinni samkvæmt jafnlaunastaðlinum. Reynslan hefur leitt í ljós að hægt er að ná markmiðum laganna um launajafnrétti og að sýnt sé fram á að ekki sé um kynbundinn launamun að ræða með báðum aðferðum. Að auki skulu fyrirtæki og stofnanir endurnýja jafnlaunastaðfestingu á þriggja ára fresti.

*Aðferðafræði og matsgrundvöllur kærunefndar jafnréttismála (19. gr.).*

Í 19. gr. frumvarpsins er fjallað um mismunun í starfi og við ráðningar á grundvelli kyns. Í 4. og 5. mgr. greinarinnar eru settar fram annars vegar sönnunarregla og hins vegar matsregla sem eru efnislega samhljóða 4. og 5. mgr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Fyrir nefndinni var nokkuð rætt um tilmæli umboðsmanns Alþingis vegna annmarka á aðferðafræði og matsgrundvöll kærunefndar jafnréttismála og að ekki yrði annað séð en kærunefndin viðhefði að mestu áfram þær sömu aðferðir og mat sem gagnrýni og tilmæli setts umboðsmanns hefðu beinst að í álitinu frá 2013 í máli nr. 6395/2011. Í álitinu var það niðurstaða umboðsmanns að mat og aðferðir kærunefndar jafnréttismála hefðu ekki verið í samræmi við lögbundið hlutverk nefndarinnar samkvæmt lögum nr. 10/2008.

Í því samhengi var bent á að sjónarmið umboðsmanns Alþingis hefði að vissu marki komið til kasta Hæstaréttar og rétturinn hefði talið aðferðafræði kærunefndarinnar lögmæta og að nefndin hefði ekki farið út fyrir valdsvið sitt eða verksvið, sbr. dóm réttarins frá 15. janúar 2015 í máli nr. 364/2014.

Í athugasemdum við 19. gr. eru helstu sjónarmiðin rakin m.a. um aðferðafræði og matsgrundvöll kærunefndar jafnréttismála og vísar meiri hlutinn til þeirrar umfjöllunar. Í því samhengi tekur meiri hlutinn fram að sú umfjöllun í greinargerð sem ætlað er að rekja mismunandi sjónarmið í þessum efnum er ekki ætlað að hafa áhrif á efnislega túlkun ákvæðisins eða draga úr réttarvernd, enda verður ekki séð að með frumvarpinu sé gert ráð fyrir að breyta reglum gildandi réttar um bann við mismunun á grundvelli kyns við ráðningu í störf. Meiri

hlutinn telur því að við túlkun ákvæðisins skuli litið til fyrrgreinds dóms Hæstaréttar um aðferðafræði eða matsgrundvöll nefndarinnar. Þannig kunni það að vera óhjákvæmilegt fyrir kærunefndinni að líta ekki einvörðungu til krafna um hæfni heldur einnig til annarra atriða sem veitingarvaldshafi kveðst hafa byggt ákvörðun sína á, og taka þannig afstöðu til þess hvort þær kröfur og þau atriði svo og beiting þeirra hafi verið málefnaleg. Samkvæmt dómnum nægir því að taka afstöðu til þess hvort sjónarmiðin hafi verið málefnaleg en ekki ber-sýnilega ómálefnaleg.

*Framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum (26. gr.).*

Við meðferð málsins voru gerðar athugasemdir þess efnis að gildissvið framkvæmda-áætlunar í kynjajafnréttismálum hefði verið túlkað þröngt og æskilegt væri að framkvæmda-áðilar utan stjórnarráðsins, svo sem sveitarfélög, félagasamtök og aðilar vinnumarkaðarins, gætu einnig fengið stuðning í gegnum framkvæmdaáætlunina til jafnréttisverkefna sem þjóna áherslum sem hafa orðið til að höfðu samráði við þá. Meiri hlutinn áréttar að framkvæmda-áætlanir lýsa aðgerðum einstakra ráðuneyta og eftir atvikum undirstofnana í samstarfi við ráðuneyti. Í sumum tilfellum geta sveitarfélögin eða Samband íslenskra sveitarfélaga verið samstarfsaðili ráðuneyta en gildissvið þessara tilteknu framkvæmdaáætlana taka eingöngu til ráðuneyta.

*Jafnréttisfulltrúar (27. gr.).*

Samkvæmt 27. gr. frumvarpsins skal í sérhverju ráðuneyti starfa jafnréttisfulltrúi sem hefur sérþekkingu á jafnrétti kynjanna. Fram komu sjónarmið um að tryggja ætti fullt starfs-hlutfall jafnréttisfulltrúa í hverju ráðuneyti. Meiri hlutinn bendir á að innan forsætisráðu-neytisins hefur skrifstofa jafnréttismála verið eflað og að þar hafi byggst upp reynsla og þekking á jafnréttismálum sem nýst getur öðrum ráðuneytum. Mikilvægt er að miðla þeirri reynslu til jafnréttisfulltrúa hvers ráðuneytis sem verður til að efla stöðu jafnréttismála ráðu-neytanna þó svo að ekki verði um fullt stöðugildi jafnréttisfulltrúa að ræða á hverjum stað.

*Þátttaka í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum hins opinbera (28. gr.).*

Í 28. gr. er kveðið á um þátttöku í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum hins opinbera. Fyrir nefndinni voru gerðar athugasemdir við þá umfjöllun í greinargerð að ákvæðið geti tæpast tekið fullum fetum til fólks með hlutlausu skráningu kyns enda ólíklegt að sá hópur verði ýkja stór. Þá fari það gegn tilgangi laga um kynrænt sjálfræði að í stað orðsins „kynj-anna“ komi „kvenna og karla“. Meiri hlutinn bendir á að í einhverjum ákvæðum er nauðsyn-legt að nefna karlkyn og kvenkyn sérstaklega þar sem enn er til staðar valdaójafnvægi þar á milli. Ákvæðið byggist á því að fjöldi kvenna og karla á hverjum tíma sé svipaður af stærð og miðar að því að jafna þátttökumöguleika og áhrif þessara tveggja hópa í samfélaginu. Þá liggur ekki fyrir hversu hátt hlutfall fólks með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá verður. Meiri hlutinn telur að ákvæði frumvarpsins tryggi réttindi allra kynja þar sem 28. gr. frum-varpsins standi ekki í vegi fyrir því að fólk með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá verði tilnefnt eða skipað í nefndir, ráð og stjórnir.

Þá komu fram sjónarmið um að gæta þyrfti að samspili 28. gr. frumvarpsins við 44. og 45. gr. sveitarstjórnarlaga. Meiri hlutinn beinir því til forsætisráðuneytis, í samráði við sam-göngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, að skoða þetta atriði nánar og hvort tilefni er til að gera breytingar á sveitarstjórnarlögum í samræmi við þetta frumvarp. Þó áréttar meiri hlutinn að 28. gr. frumvarpsins snýr að skipan í nefndir, ráð og stjórnir hins opinbera en tekur ekki til kosninga til sveitarstjórna eða Alþingis.

*Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða (30. gr.).*

Í 30. gr. frumvarpsins er kveðið á um að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða skuli gætt við alla stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneyta og opinberra stofnana er starfa á málefnasviði þeirra, sem og alla ákvörðunartöku innan ráðuneyta og stofnana eftir því sem við getur átt. Við meðferð málsins var áhersla lögð á að samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða ætti einnig við um úthlutun fjármagns.

Meiri hlutinn bendir á að það að gæta skuli jafnréttis milli kynja við úthlutun opinbers fjármagns má leiða af markmiðsákvæði 1. gr. frumvarpsins sem og frumvarpinu í heild sinni, þó einkum 30. gr. frumvarpsins. Í því samhengi er í greinargerð frumvarpsins áréttað að framangreint eigi við um gerð fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og frumvarps til fjárlaga. Þá er kveðið á um kynjaða fjárlagagerð og jafnrétti í 18. gr. laga um opinber fjárlög, nr. 123/2015, sem höfð skal til hliðsjónar við gerð frumvarps til fjárlaga.

*Jafnlaunastaðfesting (ákvæði til bráðabirgða II).*

Í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II eru lagðir til tímafrestir sem fyrirtæki og stofnanir hafa til að öðlast jafnlaunavottun eða eftir atvikum jafnlaunastaðfestingu eftir stærð fyrirtækis og stofnunar.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að áætlað er að ákvæði um jafnlaunastaðfestingu nái til u.þ.b. 500 fyrirtækja og stofnana sem hafa val um að öðlast annaðhvort jafnlaunavottun eða jafnlaunastaðfestingu. Í ákvæði til bráðabirgða II er gert ráð fyrir að fyrirtæki og stofnanir hafi frest til ársloka 2022. Nefndinni var bent á að ætla mætti að þau fyrirtæki og stofnanir kysu jafnlaunastaðfestingu frekar en jafnlaunavottun sökum kostnaðar og umfangs og að mikill þungi yrði í umsóknum um jafnlaunastaðfestingu síðustu mánuði ársins 2022. Í ljósi þessa komu fram sjónarmið um að skipta þessum flokki í a.m.k. tvennt þar sem annar hópurinn þyrfti að hafa fengið staðfestingu eða vottun fyrir árslok 2022 og hinn fyrir árslok 2023.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að halda sömu frestum og veittir eru samkvæmt gildandi lögum hvað varðar jafnlaunavottun og jafnlaunastaðfestingu, bæði til að gæta jafnræðis við þá sem nú þegar hafa öðlast jafnlaunavottun en einnig vegna þess að tímafresturinn hefur nú þegar verið lengdur um eitt ár með reglugerð.

*Launagagnsæi (ákvæði til bráðabirgða III).*

Í ákvæði til bráðabirgða III er kveðið á um skipan starfshóps til að fjalla sérstaklega um launagagnsæi og leggja fram mögulegar tillögur til breytinga á lögum sem fyrirbyggja að launamun sé viðhaldið með launaleynd á vinnustöðum.

Að mati Alþýðusambands Íslands og BSRB hefði mátt að ganga lengra í þessum efnun og skylda fyrirtæki og stofnanir að ákveðinni stærð að miðla ákveðnum upplýsingum um meðaltal og miðgildi launa, eftir kyni. Á móti komu fram sjónarmið um að leggja ætti áherslu á að fyrirbyggja ómálefnalegan launamun fremur en launaleynd. Fyrir liggur að aðilar eru ekki einhuga um hvaða leið henti til að draga fram eða útrýma kynbundnum launamun og því telur meiri hlutinn æskilegt að starfshóp verði falið að fara nánar yfir þetta og leggja fram mögulegar tillögur í þeim efnun, hvort sem það er til að skýra jafnlaunavottunina enn frekar eða hvort tilefni er til að koma með aðrar tillögur.

*Hlutlaus skráning kyns og fjöldi kynja.*

Við meðferð málsins voru gerðar athugasemdir við umfjöllun í greinargerð um fjölda kynja og að sú umfjöllun ýtti undir kynjatvíhyggju. Þá þurfi að gera ráð fyrir fjölbreytileika

kyns í stað þess að vísa einungis til „hlutlausrar kynskráningar“ þar sem ekki er um að ræða kyn heldur þriðju kynskráninguna sem heimilt er að skrá samkvæmt lögum um kynrænt sjálf-ræði, nr. 80/2019. Það færi betur á að nota orðalagið „hlutlaus skráningu kyns í þjóðskrá“.

Meiri hlutinn áréttar að sannarlega eru kynin fleiri en tvö og þegar vísað er til kynjanna er vísað til allra kynja. Þá er í ákvæðum frumvarpsins vísað til „hlutlausrar skráningu kyns í þjóðskrá“ þó að orðalag hafi verið annað í greinargerð, en meiri hlutinn telur það ágætis áminningu um að gæta þurfi að samræmi í hugtakanotkun.

#### *Forgangsregla jafnréttis laga.*

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að lögfesta ætti hina svokölluðu forgangsreglu jafnréttis laga sem snýr að því að ef karl og kona eru jafnhæf í starf þá beri að ráða einstakling af því kyni sem hallar á á því starfssviði. Reglan hafi nú þegar verið staðfest í dómaframkvæmd.

Meiri hlutinn bendir á að óskráðu forgangsreglunni er einungis beitt ef aðilar eru metnir jafnhæfir og er beiting reglunnar frekar skýr í framkvæmd. Meiri hlutinn telur ekki ástæðu til að lögfesta regluna og leggja þurfi áherslu á hvernig staðið er að því að meta hæfi. Til samanburðar er regluna ekki að finna í jafnréttislöggjöf annarra Norðurlanda og ekki í þeim tilskipunum sem innleiddar hafa verið á sviði jafnréttismála.

#### *Útvíkkun gildissviðs laga um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.*

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í lögum um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018, skal ráðherra innan árs frá gildistöku laganna leggja fram á Alþingi frumvarp þar sem kveðið verði á um að lögunum verði breytt þannig að þau gildi ekki eingöngu um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna heldur einnig óháð trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáníngu á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnu-markaði, nr. 86/2018.

Fyrir nefndinni var kallað eftir þeirri löggjöf. Á fundum nefndarinnar kom fram að frá því að lögin tóku gildi hefur málaflókkurinn færst frá félagsmálaráðuneyti til forsætisráðuneytis. Fram kom að ákveðið hefði verið að styrkja grunnstoðirnar með þeim frumvörpum sem nú væru lögð fram en stefnt væri að því á næstunni að leggja fram frumvarp þar sem gildissvið laga um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna yrði útvíkkað. Meiri hlutinn hvetur ráðuneytið til að ljúka þeirri vinnu sem allra fyrst.

#### *Alþjóðlegar skuldbindingar.*

Á fundum nefndarinnar var áréttað mikilvægi þess að uppfylla alþjóðlega sáttmála og samninga, þar á meðal að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks en þar er mismunun gagnvart fötluðu fólki bönnuð á öllum sviðum samfélagsins, auk þess sem kveðið er á um að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun. Í því samhengi bendir meiri hlutinn á að árið 2019 voru birt á samráðsgátt stjórnvalda áform um frumvarp um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun, sbr. mál nr. S-76/2019. Í athugasemdum við málið á samráðsgáttinni kemur fram að frumvarpið hafi ekki verið lagt fram þar sem ekki var gert ráð fyrir stofnuninni í fjármálaáætlun en áfram verði leitað leiða til þess að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun og séu næstu skref til umfjöllunar í stýrihópi Stjórnarráðsins um mannréttindi. Meiri hlutinn hvetur til þess að þeirri vinnu verði fram haldið og leggur áherslu á að alþjóðlegar skuldbindingar séu uppfylltar í þessum efnunum.

### Umfjöllun nefndarinnar í 15. máli.

*Sveitarfélög (5. gr.).*

Við meðferð málsins var nefndinni bent á það ósamræmi að eftirlitshlutverk Jafnréttisstofu næði til stofnana, fyrirtækja og félagasamtaka, sbr. 5. gr. frumvarpsins, en skyldurnar næðu einnig til sveitarfélaga, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Enn fremur mætti upplýsingaöflun ekki vera íþyngjandi þannig að um tvíverknað yrði að ræða ef sambærilegar upplýsingar væru aðgengilegar hjá öðrum opinberum aðilum. Meiri hlutinn tekur fram að 5. gr. frumvarpsins er að mestu leyti efnislega samhljóða 4.–6. mgr. 4. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, og telur ekki tilefni til breytinga á ákvæðinu. Þá er áréttað í greinargerð að skv. X. kafla stjórnsýslulaga sé starfsfólki Jafnréttisstofu óheimilt að nota aðstöðu sína til að afla sér annarra upplýsinga eða gagna en nauðsynleg eru eða kunna að vera nauðsynleg til að stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Enn fremur er óheimilt að veita eða afhenda gögn öðrum en aðilum máls og kærunefnd jafnréttismála sem aflað er í þágu eftirlitsins eða starfsfólk verður áskynja vegna starfa þess.

*Jafnréttisstofa (3.–6. gr.).*

Í 6. gr. er að finna heimildir Jafnréttisstofu til álagningar dagsekta í nánar tilgreindum tilvikum. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að tilefni væri til að hækka hámarksdagsekt í 80.000 kr. Meiri hlutinn telur upphæð dagsekta vera í samræmi við heimildir annarra stofnana til álagningar dagsekta, sbr. reglugerð um álagningu dagsekta sem Lyfjastofnun ákveður, nr. 412/2012, og telur því ekki þörf á breytingum.

Þá var bent á mikilvægi þess að Jafnréttisstofa fái heimild til að taka þjónustugjald. Meiri hlutinn tekur fram að vinna við upplýsingaöflun og eftirlit Jafnréttisstofu er hluti af daglegri starfsemi Jafnréttisstofu eins og verið hefur hingað til. Verkefni stofnunarinnar eru fjármögnuð meðal annars með fjárheimild í fjárlögum og í fjármálaáætlun.

Að öðru leyti vísar meiri hlutinn í framangreinda umfjöllun um lögbundin verkefni Jafnréttisstofu og fjármagn til hennar.

*Hlutverk, málskostnaður, varnaraðild o.fl. (8. gr.).*

Við meðferð málsins var talinn vera vafi á því hvort kærunefndin gæti úrskurðað á grundvelli allra lagabálkanna í einu og hvort sérákvæði um fjölþætta mismunun þyrfti. Af því tilefni áréttar meiri hlutinn að í 8. gr. frumvarpsins kemur skýrt fram að kærunefnd jafnréttismála taki til meðferðar kærur á grundvelli allra lagabálkanna þriggja og kveður upp skriflegan úrskurð um hvort ákvæði þeirra laga hafi verið brotin.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að skýra mætti betur hvaða fyrirmælum kærunefnd jafnréttismála væri hægt að beita og við hvaða tækifæri, sbr. 1. mgr. 8. gr. Meiri hlutinn vísar til umfjöllunar í greinargerð þar sem kemur fram hvenær slík tilvik gætu átt við og hvenær ekki.

Þá ræddi nefndin nokkuð um það nýmæli að kærunefnd jafnréttismála skuli einnig stefnt ef gagnaðili vill ekki una úrskurði kærunefndarinnar sem er kæranda í hag, sbr. 5. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Fram komu t.d. sjónarmið um hvort slík skipan væri til þess fallin að fæla einstaklinga frá því að bera mál sín undir kærunefnd jafnréttismála eða leiddi jafnvel til aukins málafjölda hjá dómstólum. Í ljósi þessa nýmælis beinir meiri hlutinn því til ráðuneytisins að fylgjast vel með þróun í þessum efnum og hvort ákvæðið skili tilætluðu markmiði og bregðist þá við ef þess gerist þörf.

*Málsmeðferð (9. gr.).*

Samkvæmt 9. gr. er málsmeðferð fyrir nefndinni skrifleg. Í því samhengi var nefndinni bent á að huga þyrfti að aðgengi þeirra sem ekki kunna íslensku eða Norðurlandamál og hvort ástæða væri til að nefndin tæki við kærnum á fleiri tungumálum í ljósi laga um jafnréttismál, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Fyrir liggur að þetta atriði er til nánari skoðunar og hvetur meiri hlutinn ráðuneytið að bregðast við þessari ábendingu sem fyrst.

*Frjáls álitsumleitan (10. gr.).*

Í 5. mgr. 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um það nýmæli að hafi kærnefnd jafnréttismála til umfjöllunar mál sem varðar ráðningu, setningu eða skipun í starf geti hún aflað frekari upplýsinga um málið frá þeim einstaklingi sem hlaut starfið, telji hún ástæðu til, í því skyni að upplýsa málið nægjanlega í samræmi við 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Af greinargerð má ráða að með ákvæðinu er verið að bregðast við að hluta til þeim til-mælum sem koma fram í áliti setts umboðsmanns Alþingis frá árinu 2013 í máli nr. 6395/2011. Í því samhengi er bent á að hingað til hefur ekki tíðkast að sá sem starfið hlýtur verði aðili að máli hjá kærnefnd jafnréttismála. Það stafar m.a. af því að kærnefndin hefur ekki vald til að hnekkja þeim ráðningum sem veitingarvaldshafi tekur ákvörðun um og þannig hafa niðurstöður nefndarinnar ekki áhrif á réttarstöðu þess sem starfið hlaut, sbr. fyrrgreindan dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 364/2014. Meiri hlutinn telur þess vegna rök ekki hníga til þess að sá sem er ráðinn í starf verði veitt aðild að slíkum málum en þó kann að vera nauðsynlegt í tilteknum málum að afla frekari upplýsinga um málið frá þeim sem hlaut starfið og telur því ekki tilefni til að gera breytingar á þessu fyrirkomulagi og að með þessum hætti hafi verið komið til móts við fyrrgreint álit umboðsmanns.

*Áætlanir sveitarfélaga um jafnréttismál (13.gr.).*

Samkvæmt 13. gr. skulu sveitarstjórnir af afloknum sveitarstjórnarkosningum sjá til þess að gerð verði áætlun fyrir nýtt kjörtímabil um markmið og aðgerðir til að koma í veg fyrir mismunun.

Fyrir nefndinni var gagnrýnt það fyrirkomulag að kveðið væri á um jafnréttisáætlanir sveitarfélaga í 15. máli en jafnréttisáætlanir fyrirtækja og stofnana í 14. máli. Í því samhengi bendir meiri hlutinn á að í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, er nú þegar það fyrirkomulag að fjalla um þessar jafnréttisáætlanir hvora í sínu ákvæðinu. Hins vegar hefur ákvæði um jafnréttisáætlanir sveitarfélaga tekið breytingum til að gera það skilvirkara. Það er síðan háð mati Jafnréttisstofu hverju sinni hvort kröfum um jafnréttisáætlun sé fullnægt.

**Breytingartillögur við frumvarp í 14. máli.***Jafnréttisráð (24. gr.).*

Í 24. gr. frumvarpsins er fjallað um skipan, hlutverk og verkefni Jafnréttisráðs og lagðar til breytingar á núverandi fyrirkomulagi og skipan þess, eins og að fækka fulltrúum ráðsins úr ellefu í sex.

Við meðferð málsins var í flestum tilvikum lagt til að leggja niður Jafnréttisráð, sérstaklega í ljósi þess að ráðið hefði að vissu leyti misst hlutverk sitt með árunum. Aftur á móti hugnaðist aðilum ekki, ef ráðið yrði ekki lagt niður, að gefa eftir sæti sitt í ráðinu ef fulltrúum yrði fækkað.

Meiri hlutinn bendir á að svo virðist sem Jafnréttisráð hafi lokið hlutverki sínu enda hafa aðrar stofnanir á sviði jafnréttismála eflst og tekið við. Meiri hlutinn leggur þess vegna til



að Jafnréttisráð verði lagt niður en þess í stað verði minnst einu sinni á ári kallaður saman samráðsvettvangur um jafnréttismál með fulltrúum frá aðilum vinnumarkaðarins, fræðasamfélaginu og samtökum sem vinna að kynjajafnrétti ásamt þeim aðilum sem óska eftir þátttöku. Þó svo að verið sé að fella niður Jafnréttisráð í núverandi mynd leggur meiri hlutinn til að yfir nýja vettvanginn verði notað heitið Jafnréttisráð þar sem það hefur unnið sér sess í samfélaginu. Þá verður hlutverk vettvangsins að vera ráðherra jafnréttismála til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málum er tengjast jafnrétti kynjanna og skal ráðherra funda einu sinni á ári með samráðsvettvanginum. Að mati meiri hlutans er það vænlegra til árangurs að stofna til reglulegs samráðs þessum hætti. Að auki telur meiri hlutinn samráðsvettvang vera betri til þess fallinn að veita hagsmunaaðilum tækifæri á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Þá leggur meiri hlutinn til að ráðherra jafnréttismála hafi heimild til að veita árlega sérstaka jafnréttisviðurkenningu. Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til breytingar á 26., 33. og 34. gr. sem og ákvæði til bráðabirgða I sem leiðir af því að leggja niður Jafnréttisráð.

### **Breytingartillögur við frumvarp í 15. máli.**

*Áætlanir sveitarfélaga um jafnréttismál (13. gr.).*

Fram komu sjónarmið um að huga þyrfti að samspili 13. gr. frumvarpsins við 4. gr. frumvarps til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna (14. mál) og því hlutverki sveitarfélaga að móta heildstæða stefnu í jafnréttismálum fyrir íbúa sína og hlutverki sveitarfélaga sem vinnuveitanda að tryggja starfsfólki sínu ákveðin réttindi. Í ljósi þess leggur meiri hlutinn til að í jafnréttisáætlun sveitarfélaga skuli tekið fram hvernig starfsfólki skuli tryggð þau réttindi sem kveðið er á um í 6.–14. gr. frumvarps til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna og leggur til breytingar þess efnis á 13. gr. frumvarpsins.

### **Aðrar breytingartillögur og tillaga um afgreiðslu.**

Aðrar breytingartillögur eru til leiðréttingar og af tæknilegum toga og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á frumvörpin. Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvörpin verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerðar eru tillögur um á sérstökum þingskjöllum.

Alþingi, 15. desember 2020.

Páll Magnússon,  
form.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Guðmundur Andri Thorsson.  
frsm.

Birgir Ármannsson,  
með fyrirvara.

Silja Dögg Gunnarsdóttir. Steinunn Þóra Árnadóttir.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.