158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 326 — 194. mál.

Svar

dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Ragnhildi Jónsdóttur um framkvæmd nýs fyrirkomulags jafnlaunamála.

1. *Hefur ráðuneytið metið hvort kröfur sem leiðir af reglugerð nr. 946/2026 og framkvæmd hennar séu í samræmi við þau markmið sem lágu að baki breytingum á fyrirkomulagi jafnlaunamála með lögum nr. 53/2026, m.a. hvað varðar einfaldari framkvæmd og minni kostnað og stjórnsýslu fyrir fyrirtæki og stofnanir? Ef svo er, hver var niðurstaða þess mats?*

Markmið breytinga á fyrirkomulagi jafnlaunamála var að gera fyrirtækjum og stofnunum betur kleift að uppfylla markmið jafnréttislaga með skilvirkari, hagkvæmari og gagnsærri hætti en áður.

Aðeins eru tæpar átta vikur frá því að nýtt fyrirkomulag var tekið upp. Breytingalög nr. 53/2026, um skýrslugjöf um kynbundinn launamun, tóku gildi 1. september sl. og reglugerð nr. 946/2026 var gefin út 2. september sl. Frekari reynsla þarf að liggja fyrir áður en hægt er að meta hvort framkvæmdin sé í samræmi við væntingar. Ljóst er að slíkt mat verður framkvæmt innan tiltekins tíma enda ríkir lögbundin skylda til þess.

Strax frá fyrsta degi hefur verið lögð rík áhersla á að styðja við farsæla innleiðingu hins nýja fyrirkomulags. Jafnréttisstofa fylgist náið með notkun hins nýja rafræna þjónustu- og gagnakerfis og leiðbeinir og aðstoðar þá atvinnurekendur sem eftir því leita. Stofnunin hefur einnig unnið markvisst að kynningu nýja fyrirkomulagsins fyrir aðilum vinnumarkaðarins, stjórnendum stofnana og fyrirtækja og öðrum sem hafa óskað eftir því, þeim að kostnaðarlausu. Auk þess býður stofnunin upp á reglubundin og ókeypis netnámskeið fyrir stjórnendur og tengiliði fyrirtækja og stofnana sem eru að undirbúa skýrsluskil. Enn fremur hefur fræðslu- og leiðbeiningaefni verið birt á vef stofnunarinnar.

Í lögunum er kveðið á um reglubundið mat á framgangi og árangri af skýrslugjöf um kynbundinn launamun. Ráðherra skal á þriggja ára fresti láta rannsaka launamun kvenna og karla á vinnumarkaði í samstarfi við Hagstofu Íslands. Fyrsta heildarmatið verður framkvæmt að þremur árum liðnum frá gildistöku laganna.

Í lögunum er jafnframt tekið fram að æskilegt sé að gerður verði samanburður á gögnum um launaþróun á opinberum og almennum vinnumarkaði fyrir og eftir gildistöku laga um jafnlaunavottun 1. janúar 2018, sem og eftir þær breytingar sem gerðar voru með breytingalögum nr. 53/2026, um skýrslugjöf um kynbundinn launamun. Enn fremur á ráðuneyti jafnréttismála að halda áfram að gera reglubundnar viðhorfskannanir um skýrslugjöf um kynbundinn launamun, líkt og gert var í tengslum við jafnlaunavottun á árunum 2020–2024.

2. *Á hvaða lagaheimild byggist sú krafa við framkvæmd reglugerðar nr. 946/2026 að við starfaflokkun séu notuð sömu viðmið og mælikvarðar á öll störf og að atvinnurekandi ákvarði hlutfallslegt vægi einstakra viðmiða?*

Við útfærslu laganna og hönnun kerfisins var nauðsynlegt að velja eina ákveðna aðferð við flokkun starfa til að gera rafræna yfirferð gagna einfaldari og skilvirkari og á sama tíma tryggja launajafnrétti.

Skýra lagaheimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna er að finna í 33. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, sbr. 8. gr. breytingalaga nr. 53/2026, um skýrslugjöf um kynbundinn launamun. Í ákvæðinu er sérstaklega kveðið á um að ráðherra sé heimilt að mæla nánar fyrir um framkvæmd skýrslugjafar um *kynbundinn launamun* í reglugerð. Jafnframt er lögð sérstök áhersla á þessa heimild hvað varðar *viðmið um starfaflokkun.*

Samkvæmt lögunum sjálfum skulu störf flokkuð út frá hlutlægum viðmiðum sem ákveðin eru fyrir fram þar sem lagt er mat á þær kröfur sem störf gera til starfsfólks þannig að saman flokkist sömu eða jafnverðmæt störf. Í reglugerðinni segir svo að notast skuli við sömu viðmið og mælikvarða á öll störf og að atvinnurekandi skuli skilgreina vægi hvers viðmiðs sem hlutfall af heildarmati. Vísað er til svars við 3. tölul. fyrirspurnarinnar hvað varðar nánari umfjöllun um það sem hér um ræðir.

3. *Var lagt mat á kostnað og vinnuframlag sem fyrirtæki og stofnanir þurfa að leggja í starfaflokkun, launagreiningu og eftir atvikum gerð úrbótaáætlunar samkvæmt nýju fyrirkomulagi áður en reglugerð nr. 946/2026 tók gildi? Ef svo er, hver var niðurstaðan og hvernig ber áætlað umfang þeirrar vinnu saman við fyrra fyrirkomulag jafnlaunavottunar og jafnlaunastaðfestingar?*

Samanborið við jafnlaunavottun er nýja kerfið einfaldara og ódýrara en áður. Ekki þarf að semja við vottunaraðila, fá vottun og greiða fyrir viðhaldsvottanir árlega. Mat á áhrifum byggist heildstætt á reynslu af framkvæmd jafnlaunavottunarlöggjafar á undanförnum árum og var metið í samráði dómsmálaráðuneytisins, Jafnréttisstofu, Stafræns Íslands og Hagstofu Íslands.

Í stað jafnlaunavottunar sem fól í sér innleiðingu og framkvæmd jafnlaunastaðalsins ÍST 85:2012, úttekt vottunaraðila og árlega viðhaldsvottun með tilheyrandi kostnaði gerir nýja fyrirkomulagið ráð fyrir því að fyrirtæki og stofnanir skili gögnum á þriggja ára fresti. Nýju lögin taka auk þess til fyrirtækja og stofnana þar sem 50 eða fleiri starfa, en áður miðuðust kröfurnar við 25 eða fleiri starfsmenn. Skilaskyldum aðilum fækkar þannig úr 1.300 í 662.

Skil á gögnum fara fram í gegnum nýtt rafrænt þjónustu- og gagnakerfi Jafnréttisstofu sem er atvinnurekendum að kostnaðarlausu. Með því er leitast við að tryggja einfalt og skilvirkt verklag og halda kostnaði í lágmarki. Kerfið framkvæmir sjálfvirkt launagreiningu á grundvelli gagna sem atvinnurekandi skilar inn í kerfið og því er enginn umframkostnaður atvinnurekanda við launagreiningu.

Enginn viðbótarkostnaður ætti heldur að vera við gerð úrbótaáætlunar. Kerfið leiðir atvinnurekanda áfram og úrbótaáætlun er eingöngu tól fyrir viðkomandi atvinnurekanda til að gera úrbætur á launakerfi sínu ef í ljós kemur að laun eru ekki ákveðin með málefnalegum hætti. Lagaskyldan er skýr að atvinnurekendur ákveði laun með málefnalegum hætti og sýni fram á að ekki sé mismunað í launasetningu á grundvelli kyns. Því er það sjálfsögð krafa að atvinnurekendur sýni fram á að þeir hafi skýra áætlun um úrbætur eftir því sem þörf krefur. Atvinnurekendur hafa þrjú ár til að framkvæma úrbótaáætlun að fullu eða fram að næstu skilum.

Fyrirtæki og stofnanir eiga ekki að bera kostnað við þetta nýja fyrirkomulag. Leiðbeiningar er að finna á vef Jafnréttisstofu auk þess sem stofnunin er til aðstoðar og leiðbeinir eftir því sem þörf er á, atvinnurekendum að kostnaðarlausu. Jafnframt heldur stofnunin regluleg, ókeypis, námskeið fyrir atvinnurekendur um nýtt fyrirkomulag. Nú er mælt fyrir um *tiltekna* aðferð við starfaflokkun, sbr. svar við 2. tölul. fyrirspurnarinnar. Breytingin felst í því að atvinnurekandi skilgreini vægi hvers viðmiðs sem hlutfall af heildarmati. Þeir atvinnurekendur sem hingað til hafa stuðst við aðrar aðferðir við starfaflokkun þurfa því að aðlaga sig að nýju

kerfi. Flestir atvinnurekendur ættu að geta byggt á þeirri vinnu sem áður hefur átt sér stað við innleiðingu jafnlaunastaðalsins. Gera má ráð fyrir að mat launagreiðanda á virði starfa innan síns launakerfis liggi fyrir í sem flestum fyrirtækjum nú þegar. Við útfærslu laganna og hönnun kerfisins var nauðsynlegt að velja eina ákveðna aðferð við flokkun starfa til að gera rafræna yfirferð gagna einfaldari og skilvirkari líkt og áður segir.

Flestir atvinnurekendur eiga að þekkja til þeirrar aðferðar sem kerfið byggist á þar sem fjallað er um hana í jafnlaunastaðlinum sem áður var notast við. Í staðlinum kemur fram að, að mati sérfræðinga í launajafnrétti og mati á störfum, þyki það almennt öruggasta leiðin til þess að meta hvort jafnrétti í launum sé ríkjandi að flokka störf út frá formlegu og greinandi mati á inntaki starfa. Þar segir jafnframt að algengasta og sennilega aðgengilegasta aðferðin sé að nota stigagjöf fyrir viðmiðin sem eiga að lýsa mikilvægu inntaki starfa. Auk þess er í staðlinum mælt með því fyrir stærri fyrirtæki þar sem ætla má að störf og starfsskyldur séu fjölbreyttari, að fara þá leið við starfaflokkun að hverju starfi er gefin einkunn á öllum viðmiðum og heildareinkunn reiknuð út frá vægi viðmiða.

Framangreint þýðir ekki að öll störf skuli metin eftir sömu viðmiðum og með sama vægi óháð fyrirtæki. Atvinnurekendur hafa sjálfir svigrúm til að ákveða hvaða viðmið eru notuð (að grunnviðmiðunum meðtöldum), hvaða vægi þau fá og hvernig stigagjöf er háttað, eftir því sem hentar þeirra starfsemi best. Vali á viðmiðum, vægi viðmiða og stigagjöf er einmitt ætlað að taka mið af ólíkri starfsemi og mismunandi störfum milli vinnustaða.

Með vísan til framangreinds var það metið sem svo að með nýja kerfinu myndi kostnaður og umsýsla atvinnurekenda dragast verulega saman, einkum þar sem kostnaður vegna vottunaraðila og reglulegra viðhaldsvottana fellur brott.

4. *Hvaða faglegu og aðferðafræðilegu sjónarmið lágu að baki ákvörðun um 3,9% viðmið í reglugerð nr. 946/2026? Á hvaða forsendum er niðurstaða rannsóknar Hagstofu Íslands á leiðréttum launamun kvenna og karla á vinnumarkaðnum í heild lögð til grundvallar við launagreiningu einstakra fyrirtækja og stofnana þegar aðferðafræði mælinganna er ólík?*

Mikilvægt er að árétta í upphafi að 3,9% viðmiðið felur ekki í sér að sá kynbundni launamunur sé talinn ásættanlegur. Skylda atvinnurekenda til að tryggja jöfn laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf er óbreytt, óháð því hvort niðurstaða launagreiningar er yfir eða undir viðmiðinu.

Viðmiðið hefur þann tilgang að segja til um hvenær niðurstaða launagreiningar kallar á sérstaka eftirfylgni og gerð úrbótaáætlunar. Nauðsynlegt var að setja skýrt og hlutlægt viðmið svo rafræn úrvinnsla kerfisins gæti greint þau tilvik þar sem ástæða er til sérstakrar skoðunar.

Við ákvörðun viðmiðsins var litið til nýjustu rannsóknar Hagstofu Íslands á leiðréttum kynbundnum launamun á vinnumarkaðnum í heild, sem mældist 3,6%, og viðmiðið því ákveðið 3,9% með vikmörkum. Rannsóknin var birt í janúar 2025 og nær yfir árabilið 2019–2023. Ákvörðun um 3,9% viðmið í reglugerð nr. 946/2026 er því ætlað að skapa skýrt, fyrirsjáanlegt og hlutlægt viðmið fyrir því hvenær úrbótaáætlunar er þörf og að atvinnurekanda beri að skila úrbótaáætlun til Jafnréttisstofu.

Ráðherra, skv. 11. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, sbr. 7. gr. laga nr. 53/2026, skal láta meta framgang og árangur af skýrslugjöf um kynbundinn launamun á þriggja ára fresti og í fyrsta skipti að þremur árum liðnum frá gildistöku breytingalaga nr. 53/2026, um skýrslugjöf um kynbundinn launamun. Matið skal fara fram með gerð rannsóknar á launamun kvenna og karla sem nái til vinnumarkaðarins í heild, í samstarfi

við Hagstofu Íslands. Við gerð reglugerðarinnar þótti réttast og eðlilegast að miða við rannsókn Hagstofu Íslands.

Ekki er um að ræða beinan samanburð á niðurstöðum launagreininga fyrirtækja og stofnana við niðurstöður rannsókna Hagstofu Íslands. Aðferðafræði launagreininga samkvæmt reglugerðinni og aðferðafræði rannsókna Hagstofunnar þjóna ólíkum tilgangi og byggja á ólíkum gagnasöfnum og greiningaraðferðum. Notkun niðurstöðu Hagstofunnar felur því ekki í sér að launagreining einstakra atvinnurekenda eigi að endurspegla eða ná sömu niðurstöðu og rannsókn Hagstofunnar.

Niðurstaða rannsóknar Hagstofu Íslands er sem fyrr segir einungis notuð sem hlutlægt og vel þekkt viðmið við afmörkun skyldu til gerðar úrbótaáætlunar. Rannsókn Hagstofunnar er eina heildstæða mælingin á launamun kynjanna á íslenskum vinnumarkaði. Hún byggir á víðtækum gögnum og gagnsærri aðferðafræði og er unnin af óháðri og sjálfstæðri stofnun sem er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forystu um framkvæmd hennar og samskipti við alþjóðastofnanir á þessu sviði.

Ekki er um að ræða viðmið sem skilgreinir hvað telst ásættanlegur eða „leyfilegur“ kynbundinn launamunur eins og fyrr segir. Viðmiðið er eingöngu notað til að afmarka þau tilvik þar sem atvinnurekandi skal skila úrbótaáætlun samkvæmt reglugerðinni. Þar sem 0% kynbundinn launamunur er tölfræðilegur ómöguleiki í raun, varð að finna einhver fráviksmörk til að koma í veg fyrir að öll launakerfi yrðu flögguð með kynbundnum launamun. Til að hafa eitthvað fast viðmið var þessi tala valin. Markmið þess er því að ákvarða hvenær sérstök eftirfylgni og úrbótavinna skuli eiga sér stað.

Skyldur atvinnurekenda samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna til að tryggja jöfn laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf eru hins vegar óbreyttar óháð því hvort niðurstöður launagreiningar eru yfir eða undir 3,9% viðmiðinu.

Markmiðið er því ekki að festa tiltekinn launamun í sessi heldur að hafa fyrirsjáanlegt og málefnalegt kerfi sem tryggir að brugðist sé við þegar niðurstöður gefa tilefni til þess.

5. *Hvernig verður við framkvæmd og mat á árangri hins nýja fyrirkomulags tekið tillit til þess að tölfræðilegur launamunur kynjanna geti átt sér aðrar skýringar en launamismunun á grundvelli kyns fyrir sömu eða jafn verðmæt störf?*

Engin ein aðgerð útrýmir kynbundnum launamun. Skýrslugjöf um kynbundinn launamun er eitt af þeim úrræðum sem beitt er til að sporna gegn kynbundnum launamun. Það er úrræði til að sporna gegn kynbundnum launamun innan einstakra fyrirtækja og stofnana. Kynbundinn launamunur stafar einnig að stórum hluta af kynskiptum vinnumarkaði og sögulegu vanmati á virði hefðbundinna kvennastarfa. Lagaákvæði og reglugerð um skýrslugjöf um kynbundinn launamun taka ekki sérstaklega á því.

Önnur vinna stjórnvalda beinist að stærri kerfislægum ástæðum. Stjórnvöld hafa á síðustu misserum einnig lagt áherslu á vinnu við endurmat á störfum kvenna og leiðir dómsmálaráðuneytið stýrihóp sem vinnur að þróun virðismatskerfis í þágu launajafnréttis.

Í baráttunni gegn kynbundnum launamun er mikilvægt að beita fleiri leiðum en einni og skoða málið í stærra samhengi.