

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneyti
Lækjargötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 16. júlí 2020

2007006SA GB
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frv. um stjórnýslu jafnréttismála, mál nr. S-127/2020

Vísað er til frumvarps sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 3. júlí sl. Sambandið átti nokkra aðkomu að undirbúningi frumvarpsins, með þátttöku í vinnuhópum sem fjölluðu um afmörkuð atriði en heildstætt frumvarp var þó ekki lagt fram til kynningar og umræðu í þeim hópum.

Almennt

Huga þarf að því að lögbundin verkefni stofnana séu í samræmi við mannafla og úrræði þeirra. Helsti framkvæmdar- og eftirlitsaðili skv. frv. er Jafnréttisstofa, sem er ríkisstofnun með einungis átta starfsmenn. Fyrir liggur að Jafnréttisstofa hefur ekki haft fullnægjandi burði til þess að starfa sem eftirlitsstofnun, líkt og kveðið er á um í gildandi lögum. Hún hefur heldur ekki haft mannafla og sérþekkingu til að sinna ýmsum öðrum lögbundnum verkefnum, t.d. sáttamiðlun í ágreiningsmálum. Ekki kemur fram að til standi að fjölga stöðugildum á Jafnréttisstofu, þrátt fyrir að verkefni stofnunarinnar hafi aukist umtalsvert á sl. árum, m.a. með löggjöf um bann við mismunun. Lítið er farið að reyna á áhrif þeirrar löggjafar en búast má við að á komandi árum muni málum á grundvelli hennar fara fjölgandi, bæði í stjórnýslu Jafnréttisstofu og hjá kæruneftnd Jafnréttismála.

Tilfni virðist því vera til þess að endurhugsa hlutverk Jafnréttisstofu og forgangsraða verkefnum hennar mun skýrar en gert er í frumvarpinu. Má sem dæmi nefna að rýna þarf verkaskiptingu milli stofnunarinnar og skrifstofu jafnréttismála í forsætisráðuneytinu, m.a. út frá stjórnunarheimildum og eftirlitsskyldum ráðherra. Þá þarf að tryggja að vandað sé til verka við mótun framkvæmdaáætlunar um kynjajafnrétti, m.a. með því að kostnaðarmeta og fjármagna þau verkefni og áherslur sem þar eru ákveðin.

Jafnframt er tilfni til þess að lagt verði mat á hvort þær eftirlitsreglur sem kveðið er á um í frumvarpinu séu óþarflega íþyngjandi fyrir þá sem eftirlit beinist að. Eðlilegt er að gera þá kröfu að ákvæði um skyldu til að afhenda gögn og þola þvingunarúrræði hafi skýran tilgang og að þau gangi ekki lengra en tilfni er til miðað við það markmið sem að er stefnt.

Loks telur sambandið mikilvægt að gætt sé að lagasamræmi þar sem við á. Má í því samhengi nefna að tillögur um breytingar á ákvæðum um kæruneftnd jafnréttismála ætti að skoða í tengslum við aðrar úrskurðarneftndir í stjórnýslu. Má þar sérstaklega nefna ákvæði um aðild kæruneftndar að dómsmálum sem höfðuð eru til að fá úrskurðum nefndarinnar hnekkkt.

Ábendingar við einstakar greinar

Um 4. gr.

Fjöldi og umfang verkefna sem talin eru upp í greininni meiri en eðlilegt er að leggja á stofnun sem aðeins hefur átta starfsmenn. Þá eru stofunni falin sérstök verkefni samkvæmt einstökum greinum þessa frumvarps, sbr. t.d. 13. gr., og frumvarps um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, sbr. t.d. 4. gr. Mögulega ætti að gera ráð fyrir að hluti þeirra verkefna sem upp eru talin eigi fremur heima hjá skrifstofu jafnréttismála í forsætisráðuneyti, sem er með nánast sama starfsmannafjölda og Jafnréttisstofa.

Lagt er til að við frekari vinnslu frumvarpsins verði staflíðir í 4. gr. rýndir frekar og horft til þess að í framkvæmdaáætlun um kynjajafnrétti verði tilgreind önnur verkefni sem stofnunin, eða eftir atvikum skrifstofa jafnréttismála eða aðrar stofnanir, sinni samkvæmt áherslum á hverjum tíma. Framkvæmdaáætlun miðar að því að styðja með heildstæðum hætti við aðgerðir ólíkra aðila á sviði kynjajafnréttis. Því er mikilvægt að einum aðila sé falið að fylgja því eftir að árangur aðgerða sé metinn og framvinda þeirra kortlögð.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 5. gr. er stofnunum, fyrirtækjum og félagasamtökum uppálagt að veita hvers konar almennar upplýsingar sem nauðsynlegar eru í starfsemi hennar. Gæta þarf þess að þessi almenna upplýsingaöflun verði ekki of íþyngjandi og einnig verður að gæta þess að ekki sé um tvíverknað að ræða heldur byggji stofnunin eftir því sem unnt er á gögnum sem þegar er safnað, s.s. hjá Hagstofu Íslands. Einnig þarf að huga að tengslum þessa ákvæðis við 4. mgr. 5. gr., þar sem Jafnréttisstofu er heimilað að leggja dagsekt á aðila sem ekki verður við beiðni um gögn eða upplýsingar. Verður að telja vafasamt að slíkt ákvæði geti átt við um almenna upplýsingabeiðni og mætti mögulega undanskilja 1. mgr. 5. gr. í þessu ákvæði.

Í 2. og 3. mgr. 5. gr. er kveðið á um frumkvæðishlutverk Jafnréttisstofu vegna meintra brota á löggjöf um jafnréttismál. Getur stofnunin m.a. óskað eftir að kærunefnd jafnréttismála taki mál til meðferðar ef um er að ræða mál sem varða hagsmuni margra. Einnig er kveðið á um, líkt og í gildandi lögum, að Jafnréttisstofa fylgi því eftir að beiðni kæranda að fyrirmælum í úrskurði kærunefndar um tiltekna úrbætur sé framfylgt á viðeigandi hátt. Þessi ákvæði eru að mörgu leyti eðlileg og endurspeglu æskilega stjórnarsýsluframkvæmd. Í skýringum við ákvæðið er gerð ágæt grein fyrir umræðu í starfshópum um að vafi kunni að leika á hversu raunhæf ákvæði gildandi laga eru, í ljósi þess hve stofnunin er fámenn og að hún hefur til þessa ekki sinnt slíkum verkefnum svo neinu nemi. Tekið er undir þær úrbætur á ákvæðum laganna sem lagðar eru til í frumvarpinu, svo sem að kærunefnd fái skýrari heimild til að gefa fyrirmæli um úrbætur, sem ætti að einfalda hlutverk Jafnréttisstofu við eftirfylgd úrskurða.

Í 3. mgr. ætti að bæta inn í upptalningu í síðari málslið að fjárhæð dagekta taki mið af eðli og alvarleika máls, þ.e. ekki eingöngu umfangi starfsemi dagsektapöla.

Um 7. gr.

Í greininni er fjallað um skipun kærunefndar jafnréttismála. Nokkuð auknar kröfur eru lagðar til í ákvæðinu, þ.e. að a.m.k. tveir nefndarmenn hafi sérþekkingu á sviði jafnréttismála, þar af a.m.k. einni á jafnrétti kynjanna og einn á jafnrétti í víðtækari merkingu. Skilningur sambandsins er sá að í slíkri sérþekkingu hljóti að felast haldgóð þekking á vinnu- og stjórnsýslurétti, sem mikið reynir á í flestum málum sem koma til kasta kærunefndar.

Um 8. gr.

Greinin fjallar um hlutverk kærunefndar jafnréttismála og réttaráhrif úrskurða hennar. Í 6. mgr. 8. gr. er nýmæli um að stefna skuli kærunefnd jafnréttismála til varnar ef höfðað er mál til ógildingar úrskurðar. Þess má vænta að ákvæðið muni auka kostnað og umfang verkefna kærunefndar. Jafnframt er ástæða til að ræða nánar hvort á grundvelli þess fordæmis, sem hér er lagt til, ætti að leggja til samsvarandi breytingu um aðild annarra úrskurðarnefnda að dómsmálum.

Í skýringum með 8. gr. kemur fram að fyrir utan nýmælið um málsaðild fyrir dómi sé 8. gr. efnislega samhljóða 5. gr. gildandi laga nr. 10/2008.

Gera verður athugasemd við þessa staðhæfingu því róttæk breyting felst í þeirri tillögu skv. frumvarpsdrögunum að kærunefnd jafnréttismála sé heimilt í úrskurði sínum að beina fyrirmælum til málsaðila um tilteknar úrbætur. Ljóst er að slík áform hafa verulega þýðingu gagnvart meginreglum stjórnsýsluréttar um endurskoðunarheimildir kærustjórnvalds. Sambandið telur orka tvímælis að slíkum heimildum sé bætt við gildandi lagabókstaf um að úrskurðir kærunefndar séu „bindandi gagnvart málsaðilum“. Má raunar færa að því gild rök að þar með væri verið að auka réttaróvissu fremur en að sinna þeirri úrlausn álitafna um réttaráhrif af niðurstöðum kærunefndarinnar sem umboðsmaður Alþingis hefur ítrekað kallað eftir (sbr. t.d. mál setts umboðsmanns nr. 6395/2011).

Sambandið telur einboðið að umrædd tillaga fái umfjöllun í tengslum við niðurstöður í þeirri úttekt sem forsætisráðuneytið fól dr. Páli Hreinssyni að gera á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í stjórnsýslunni. Þá tekur sambandið undir ábendingu í bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra dags. 8. júlí 2020 um að sú aðferðafræði og matsgrundvöllur sem kærunefndin beitir í málum sem snúa að stjórnvöldum sé með öðrum hætti heldur en umboðsmaður byggir á við úrlausn kvartana vegna ákvarðana um ráðningar í opinber störf.

Um 9. gr.

Í greinininni er félagasamtökum heimilað að leita atbeina kærunefndar jafnréttismála í eigin nafni, telji þau að ákvæði löggjafar um jafnréttismál hafi verið brotin og að umtalsverður hluti félagsmanna sinna eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins.

Þessi breyting er líkleg til þess að fjölga kærumálum umtalsvert, ekki síst þegar horft er til nýlegrar löggjafar um bann við mismunun. Skýrt þarf að vera hvernig standa þarf að málalíbúnaði við þessar aðstæður, þannig að mál sem vísað er til kærunefndar séu nægilega vel reifuð og varði skýrt afmörkuð tilvik.

Um 10. gr.

Í greininni er fjallað um upplýsingaöflun og kemur fram að fara skuli með upplýsingar um laun, önnur starfskjör eða réttindi einstaklinga sem ekki eiga aðild að viðkomandi kærumáli sem trúnaðarmál. Kemur síðan fram í greinargerð að ákvæðið sé efnislega samhljóða 7. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Samkvæmt stjórnarsýslulögum eiga aðilar máls rétt á öllum gögnum máls og sá aðgangur aðeins takmarkaður í mjög afmörkuðum tilfellum. Samkvæmt upplýsingalögum geta upplýsingar um laun, starfskjör og réttindi starfsmanna opinberra aðila fallið undir upplýsingalögin og eru því ekki trúnaðarmál. Sambandið hvetur til þess að í greinargerð verði betur skýrt hvað sé átt við með að umrædd gögn séu trúnaðarmál og hvert sé samspil þessarar greinar við upplýsingalög og stjórnarsýslulög. T.d. væri hægt að taka fram að gögnin væru trúnaðarmál nema að því leyti er stjórnarsýslulög eða upplýsingalög kveði á um að veita skuli aðgang að umræddum upplýsingum.

Um 11. gr.

Í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsdraganna kemur fram það nýmæli að kærunefnd jafnréttismála skuli árlega skila ráðherra skýrslu um störf sín. Í skýrslunni skuli koma fram helstu niðurstöður og ályktanir sem draga má af úrskurðum nefndarinnar.

Í skýringum við þetta nýmæli er vísað til Úrskurðarnefndar velferðarmála, sbr. lög nr. 85/2015 og ákvæði sem áður voru í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og barnaverndarlögum.

Sambandið vekur athygli á þeim rökum sem bjuggu að baki þeirri skipan að fela Úrskurðarnefnd velferðarmála (og forverum hennar) að skila skýrslu til ráðherra. Í nefndaráliti meirihluta velferðarnefndar¹ um frumvarp það sem varð að lögum um Úrskurðarnefnd velferðarmála segir þannig undir yfirskriftinni *Almennt um sjálfstæðar úrskurðarnefndir*:

Í íslenski stjórnskipan er byggt á því að ráðherrar fari með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar, hver á sínu sviði, sbr. 13. og 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þeir hafa því ákveðnar stjórnunarheimildir og eftirlitsskyldur gagnvart lægra settum stjórnvöldum. Þær geta m.a. birst í formi endurskoðunar ákvarðana lægra settra stjórnvalda sem kærðar hafa verið til ráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Löggjafanum hefur þó í krafti stjórnskipunarvenju verið talið heimilt að setja á fót sjálfstæðar úrskurðarnefndir sem ekki lúti almennum stjórnunar- og eftirlitshæðum ráðherra. Síðari ár hafa margvísleg málefni verið færð undan úrskurðarvaldi ráðherra til sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Þótt slík tilfærsla geti verið viðeigandi í sérstökum tilvikum telur meiri hluti nefndarinnar ástæðu til að gjalda varhug við því að of langt sé gengið í þessu efni. Umfangsmikil tilfærsla á meðferð kærumála frá ráðherrum til sjálfstæðra úrskurðarnefnda grefur undan stjórnunarheimildum og ábyrgð ráðherra á stjórnarsýslunni, þar á meðal gagnvart þinginu, og samræmist því illa því stjórnskipulagi sem stjórnarskráin gerir ráð fyrir.

¹ Sjá [þingskjal 1268](#) á 207. máli 144. löggjafarþings 2014–2015.

Enn fremur dreifir hún fámennri íslenskri stjórnsýslu og er þannig til þess fallin að draga úr sérfræðiþekkingu innan ráðuneyta, flækja stjórnkerfið og auka útgjöld ríkisins.

Sérstök ástæða er til þess að undirstrika þessi sjónarmið og minna á að forsætisráðuneytið hefur byggt upp öfluga einingu með sérstakri skrifstofu jafnréttismála sem hefur á að skipa álíka mörgum starfsmönnum og Jafnréttisstofa. Enginn vafi getur því leikið á að forsætisráðuneytið hafi burði til þess að sinna stjórnunarheimild og eftirlitsskyldu ráðherra.

Afar brýnt er að þeir aðilar sem þannig bera ábyrgð á framkvæmd jafnréttis laga: Jafnréttisstofa, Kærunefnd jafnréttismála og forsætisráðuneytið stilli saman strengi, og vinni gegn þeirri tilhneigingu sem meirihluti velferðarnefndar gerði að umfjöllunarefni, þ.e. að dreifa starfskröftum innan hinnar fámennu íslensku stjórnsýslu og draga þannig úr sérfræðiþekkingu innan ráðuneyta, flækja stjórnkerfið og auka útgjöld ríkisins. Það fyrirkomulag að Kærunefnd jafnréttismála sendi ráðherra árlega skýrslu miðar að þessu marki og styður sambandið því tillögu þar um í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum.

Um 13. gr.

Greinin kveður á um áætlanir sveitarfélaga um jafnréttismál og á sér fyrirmynd í 12. gr. gildandi laga en er nú útvíkkað með hliðsjón af setningu laga um bann við mismunun, sbr. lög nr. 85 og 86/2018. Því er lagt til að í stað jafnréttisáætlana skv. gildandi lögum skulu sveitarstjórnir sjá til þess, að afloknum sveitarstjórnarkosningum, að gerð verði áætlun fyrir nýtt kjörtímabil um markmið og aðgerðir til að koma í veg fyrir mismunun, sbr. lög um jafnan rétt og jafna stöðu kynja, lög um jafna meðferð á vinnumarkaði og lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, innan hvers sveitarfélags, þar sem meðal annars komi fram hvernig unnið skuli að kynja- og jafnréttissjónarmiðum á öllum sviðum.

Áætlun skal taka til markmiða og aðgerða til að stuðla að jafnrétti og jafnri meðferð við ráðstöfun fjármagns, í þjónustu sveitarfélagsins og starfsmannamálum. Hún skal lögð fram til samþykktar í viðkomandi sveitarstjórn eigi síðar en ári eftir sveitarstjórnarkosningar, framvinda hennar rædd árlega í sveitarstjórn eftir það og hún endurskoðuð eftir þörfum. Sveitarstjórn skal fela byggðaráði eða annarri fastanefnd sveitarfélags að fara með jafnréttismál sveitarfélagsins og hafa, með stuðningi starfsfólks, umsjón með undirbúningi áætlunar og framkvæmd hennar. Jafnréttisstofa hefur eftirlit með framkvæmd þessa ákvæðis og veitir sveitarfélögum stuðning við framkvæmd þess.

Þá er lagt til að ákvæði um sérstakar jafnréttisnefndir sveitarfélaga falli brott en þess í stað skuli sveitarstjórn fela byggðarráði eða annarri fastanefnd sveitarfélags að fara með jafnréttismál innan sveitarfélagsins og hafa, með stuðningi starfsfólks, umsjón með undirbúningi og framkvæmd áætlunar.

Sambandið gerir ekki athugasemd við framangreindar breytingar en áréttar athugasemd sína við frumvarp um jafna stöðu kynjanna um að þetta ákvæði gangi framur 4. gr. þess þannig að sveitarfélögum sé ekki jafnframt skylt að gera jafnréttisáætlun skv. þeirri grein.

Um 17. gr.

Í 3. tl. 17. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, sem miða að því að lögfesta jafnan rétt kvenna, karla og fólks með hlutlausa skráningu kyns í þjóðskrá. Áfram verður þó heimilt að auglýsa laust starf þar sem hvatt er til að umsækjendur af ákveðnu kyni sækja um ef tilgangurinn er að stuðla að jafnari kynjaskiptingu karla og kvenna innan starfsgreinar. Ástæða kann að vera til að skoða vinnulöggjöf í víðara samhengi til að stuðla að sömu markmiðum.

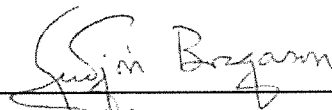
Lokaorð

Líkt og að framan er rakið bendir sambandið á að lögbundið hlutverk Jafnréttisstofu þarf að taka mið af þeim takmarkaða mannafla sem stofnunin hefur til umráða. Sérstaklega er tilefni til umræðu um hvort vert sé að draga úr formlegu eftirlitshlutverki stofnunarinnar og leggja frekar áherslu á að stofnunin framfylgi aðgerðaáætlun í jafnréttismálum á hverjum tíma.

Til framtíðar litið telur sambandið tilefni til þess að skoða hvort meiri uppstokkun þurfi að fara fram á stjórnslu jafnréttis- og mannréttindamála, mögulega með sameiningu Jafnréttisstofu og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Hvað það varðar er vakin sérstök athygli á skipan mála í Danmörku þar sem sjálfstæð stofnun, Institut for menneskerettigheder (sjá: <https://menneskeret.dk/>) fer með mál sem snúa að jafnrétti og mannréttindum, m.a. á sviði velferðarmála. Mikil samlegðaráhrif hafa náðst í Danmörku með þessari stofnun auk þess sem skipanin uppfyllir skyldur danska ríkisins skv. alþjóðlegum mannréttindasáttmálum (m.a. um réttindi fatlaðs fólks) og svonefndum Parísarviðmiðum sem njóta almennrar viðurkenningar m.a. af hálfu Sameinuðu þjóðanna.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs