

Nefndasvið Alþingis
Félags- og tryggingamálanefnd
b/t Þórunnar Maríu Bjarkadóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 21. nóvember 2007.

Efni: Frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér endurskoðun á efni núverandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 96/2000.

Viðskiptaráð Íslands tekur heilshugar undir markmið frumvarpsins, sem er að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna. Það er alveg skýrt að kraftar karla sem og kvenna eru vannýttir á mörgum sviðum samfélagsins. Jöfn tækifæri skapa grundvöll og hvata til árangurs einstaklinga óháð kyni til hagsbóta fyrir samfélagið í heild. Það frumvarp sem lagt er fram hér felur hinsvegar, að mati ráðsins, ekki í sér þá aðferðafræði sem er rétt að beita til að ná framangreindu markmiði.

Frumvarpið ber með sér yfirgripsmikla íhlutan hins opinbera í daglegan rekstur fyrirtækja. Ekki nóg með að Jafnréttisstofu séu veittar yfirgripsmiklar eftirlits- og valdheimildir, heldur er dregið úr sönnunarbyrði kæranda við meðferð mála og það ennfremur lagt í hendur kærunefndar að meta hvort hinn kærði eigi þess kost að koma fram andmælum sínum. Rúmar túlkanir og stuttir tímafrestir eru ekki til þess fallnir að varpa jákvæðu ljósi á efni frumvarpsins.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er kveðið á um samvinnu hins opinbera og aðila vinnumarkaðarins í að leita leiða við að eyða kynbundnum launamun. Að mati Viðskiptaráðs felur frumvarpið ekki í sér framangreinda stefnu.

Til að auðvelda yfirferð og sundurgreiningu álitaeftna eru athugasemdir ráðsins settar fram í neðangreindum töluliðum:

1. Umfangsmikil stjórnsýslan og ógagnsæi

Stjórnsýsluskipan jafnréttismála, sem þó er ekki ný af nálinni, er óvenju flókin og viðamikil. Félagsmálaráðherra fer með framkvæmd laganna og hægt er að kæra álagningu dagsekta af hálfu Jafnréttisstofu til hans. Jafnréttisstofa skal annast stjórnsýslu á því sviði sem lögin taka til. Kærunefnd jafnréttismála hefur eins og Jafnréttisstofa heimild til að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði þrátt fyrir að nefndin sé úrskurðaraðili. Þessu til viðbótar samanstendur stjórnsýslan af Jafnréttisráði, Jafnréttisþingi, jafnréttisnefndum sveitarfélaga, jafnréttisfulltrúum ráðuneyta og svo jafnréttisráðgjafa sem ráðnir eru af félagsmálaráðherra til

sértækra verkefna. Alls eru þetta átta stofnanir og aðilar sem koma að jafnréttismálum hér á landi.

Viðskiptaráð telur að unnt sé að einfalda þessa skipan og auka þannig skilvirkni og stuðla að frekari árángri í starfi umræddra aðila. Í því augnamiði er nauðsynlegt að afnema heimildir kærunefndarinnar til að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði, einnig er unnt að sameina Jafnréttisráð og Jafnréttisþing enda meginmarkmið beggja að vera stefnumótandi fyrir hið opinbera og að endingu væri æskilegt að leggja niður starf jafnréttisráðgjafa enda starfa jafnréttisfulltrúar í öllum ráðuneytum og félagsmálaráðherra í lófa lagið að fela verkefni jafnréttisráðgjafa í þeirrar hendur.

Því miður er orðalag frumvarpsins almennt óskýrt sem gerir framfylgni atinnurekenda örðugari og eykur þ.a.l. réttaróvissu. Sem dæmi um þetta má nefna skilgreiningu frumvarpsins á beinni mismunun í 1. tl. 2. gr. Óskýrt orðalag er iðulega tilefni útgáfu leiðbeinandi tilmæla af hálfu opinberra aðila sem oftast en ekki auka flækjustig og fela í sér reglur er ganga lengra en lögin.

Enn fremur gæti ákveðins misræmis í frumvarpinu, en hvað það varðar má annars vegar benda á 3. mgr. 24. gr. og hins vegar á 2. mgr. 26. gr. Fyrra ákvæðið kveður á um að sé sérstakt tillit tekið til kvenna vegna meðgöngu og barnsburðar sé það ekki mismunun en síðara ákvæðið ber með sér að óheimilt sé að láta fæðingarorlof eða aðrar aðstæður tengdar meðgöngu eða barnsburði hafa neikvæð áhrif. Þessi ákvæði ganga í berhögg við hvert annað.

2. Ráðningar og uppsagnir

Það er nauðsynlegt að gæta þess að íslenskt atvinnulíf hafi yfir að ráða talsverðum sveigjanleika við ráðningar og uppsagnir. Aðeins þannig tryggjum við hreyfanleika vinnuafis sem er grundvöllur samkeppni, nýliðunar, nýsköpunar og fjölbreyttni.

Nái frumvarpið fram að ganga verða áður lögfest viðmið við ráðningar og uppsagnir starfsmanna gerð enn ítarlegri og íþyngjandi. Þrátt fyrir að 26. og 27. gr. frumvarpsins beri ekki með sér miklar breytingar frá ákvæðum núgildandi laga, er þar að finna eina markverða nýlundan, nánar tiltekið í 4. og 6. mgr. 26. gr. Þannig er lögð á atvinnurekendur sú skylda að rökstyðja ráðningu umsækjanda fari annar umsækjandi af gagnstæðu kyni fram á það.

Við mat á því hvort ákvæði 26. gr. hafi verið brotið og við mat á framangreindum rökstuðningi skal annars vegar taka mið af nánar tilgreindum hlutlægum mælikvörðum svo sem menntun og starfsreynslu, en hins vegar er opin mælikvarði um eitthvað annað sem telja verður að komi að gagni í starfinu. Hið síðastnefnda felur í raun í sér að hinu opinbera er veitt forræði á að meta hvað annað gæti komi að gagni í tilteknu starfi – opin ákvæði af þessu tagi ber að forðast enda eru þau einungis til þess fallin að auka réttaróvissu. Ákvæðið hefur enn frekar í för með sér að frjálst mat atvinnurekanda á viðmiðum við ráðningar og uppsagnir er afnumið, sem verður að teljast óeðlileg íhlutan hins opinbera í daglegan rekstur fyrirtækja. Er því lagt til að ákvæðinu verði breytt þannig að miðað verði við annað sem atvinnurekandi telur að komi að gagni í starfi.

3. Skýrslugerð og skilgreining atvinnurekstrar

Almennt skal varast að leggja of ríkar skyldur á fyrirtæki til skýrslugerðar enda íþyngjandi áhrif ótvíræð og umdeilt hvort að Jafnréttisstofa hafi ráðrúm til að sinna þessu hlutverki sínu af

kostgæfni. Líklegt er að framkvæmdin verði ómarkviss og því í raun óþarfi. Hér ætti frekar að reyna að leita leiða við að hvetja fyrirtæki til að samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnur sínar og umbuna þeim, t.a.m. í formi vottunar. Slík nálgun væri ennfremur í samræmi við samvinnuarkmið stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar.

Í 19. gr. frumvarpsins er að finna meginákvæði þess, en ákvæðið kveður á um þá sjálfsögðu og eðlilegu kröfu að konur og karlar skuli fá jöfn laun og njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafnverðmæt störf hjá sama atvinnurekanda. Huga verður hins vegar nánar að skilgreiningu frumvarpsins á hugtakinu sami atvinnurekandi. Sami atvinnurekandi er, skv. greinargerð frumvarpsins, sá atvinnurekstur sem tengdur er eignaböndum, svo sem móður- og dótturfélag. Þessi skilgreining er einungis rökstudd með vísan til mikilla breytinga á atvinnurekstri undanfarinna ára. Ekki er nánar vikið að því hvaða afleiðingar slíkar breytingar hafa haft í för með sér fyrir kyndbundin launamun, hvorki með vísan rannsókna né dómsniðurstaðna. Enn fremur er ekki loku fyrir það skotið að ákvæðið gæti á við um annars konar eignabönd enda eru móður- og dótturfélög einungis nefnd í dæmaskyni. Þá er það einnig ekki útilokað að litið verði til tengdra félaga í mismunandi ríkjum.

Viðskiptaráð dregur í efa að unnt verði að fylgja framangreindri skilgreiningu eftir með þeim hætti sem ætlað er. Þrátt fyrir að svo væri hægt er ljóst að gengið er gegn almennum reglum félagaréttar um sjálfstæði lögaðila enda kallar ákvæðið á umfangsmikla samvinnu milli lögaðila. Leggur ráðið því til að túlkun núgildandi laga verði haldið.

4. Upplýsingaskylda og dagsektir

Í 5. mgr. 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu atvinnurekenda til að afhenda Jafnréttisstofu hvers konar upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að upplýsa um málsatvik, hafi hún rökstuddan grun um að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna. Að mati Viðskiptaráð er ofangreind skylda of víðtæk og telur ráðið að hún muni leiða til þess að fyrirtæki verði skylduð til að leggja fram óþarfa magn þýðingarlausra upplýsinga. Næði frumvarpið fram að ganga er sú mótbára atvinnurekenda að upplýsingar hafi ekki þýðingu við meðferð málsins algerlega afnumin.

Að mati Viðskiptaráðs þarf að einskorða framangreinda upplýsingaskyldu við þær upplýsingar og þau gögn sem tengjast málsatvikum beint. Með því móti væri spornað gegn framlagningu þýðingralausra gagna og þar af leiðandi ýtt undir skilvirkni í starfsemi Jafnréttisstofu. Hvað þetta varðar verður einnig að huga að friðhelgi einkalífs þeirra starfsmanna sem vinna hjá því fyrirtæki sem um ræðir og eru bersýnilega ekki í sömu eða jafnverðmætum störfum. Allar upplýsingar um laun og hlunnindi slíkra starfsmanna kæmu til meðferðar hjá Jafnréttisstofu sem Viðskiptaráð telur óþarft og brjóta gegn 71. gr. stjórnarskrár Íslands um friðhelgi einkalífs.

Í 8. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði er kveður á um að fyrirtækjum beri að setja sér jafnréttisáætlun eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu sína. Framkvæmdaáætlun skal fylgja ofangreindum gögnum og skal endurskoða hvort tveggja á þriggja ára fresti. Framangreind gögn skulu afhendast Jafnréttisstofu en jafnframt skal afhenda framvinduskýrslu óski Jafnréttisstofa eftir henni. Verði fyrirtæki ekki við ofangreindu er Jafnréttisstofu heimilt að leggja á dagsektir, allt að 50 þúsund krónur á dag.

Ráðið gerir athugasemd við heimildir frumvarpsins til álagningar dagsekta. Í greinargerð frumvarpsins eru umræddar heimildir réttlæt看 með vísan til þess að sambærileg sektarákvæði

sé að finna í löggjöf annarra norrænna ríkja og að þau hafi þótt reynast vel. Ekki er tilgreint nánar hver fjárhæð slíkra sekta er, hvort heimildir til beiðingar séu álíka víðtækar eða hver reynslan hafi verið með vísan til rannsókna eða dómafordæma. Ráðið hefur alla tíð lagt áherslu á að lög feli ekki í sér viðurlög nema að þörf sé sannanlega á því. Ekki verður talið að framangreind rök sýni fram á slíka þörf. Ef ekki er vilji fyrir hendi að draga úr upplýsingaskyldu fyrirtækja telur ráðið samt sem áður að fella ætti út ákvæði frumvarpsins um dagsektir.

5. Frestun réttaráhrifa og kostnaður

Viðskiptaráð telur að takmarkaður frestur málsaðila til að bera úrskurð kærunefndar undir dómstóla ekki standast kröfur réttaröryggisins. Skilyrði um að mál sé höfðað innan 30 daga frá birtingu úrskurðar er óraunsætt og miða ætti frekar við sömu reglur og gilda um áfrýjun einkamála eða þrjú mánuðir sbr. 153. gr. laga um meðferð einkamála. Í greinargerð frumvarpsins er ekki að finna næg rök til að réttlæta styttri málshöfðunarfrest.

Heimild kærunefndar í 6. mgr. 5. gr. til að láta hin kærða bera kostnað kæranda við að hafa mál uppi er ekki í samræmi við þá meginreglu að aðili sem krefst athafna hins opinbera greiði þann kostnað sem af þeim hlýst. Almennt ræðst tilfærsla málskostnaðar yfir til gagnaðila eftir því hver niðurstaða máls er, sbr. 130. gr. laga um meðferð einkamála og 165. gr. laga um meðferð opinberra mála. Leggur ráðið til að 6. mgr. 5. gr. frumvarpsins verði því samræmd almennum reglum á þessu sviði.

Að sama skapi leggur ráðið til að 5. mgr. 5. gr. um gjafsókn kæranda verði samræmd XX. kafla laga um meðferð einkamála sé ekki vilji til að fella það ákvæði niður. Slík samræming myndi m.a. fela í sér að báðir málsaðilar gætu farið fram á gjafsókn og að gjafsókn mætti takmarka þannig að hún næði aðeins til tiltekinnna þátta málskostnaðar eða hún gæti hæst numið tiltekinni fjárhæð. Þetta er eðlileg breyting sem er til þess fallin að gæta jafnræðis milli málsaðila.

6. Kærunefnd – frumkvæði og tímafrestir

Viðskiptaráð telur rétt að gera athugasemd við heimild kærunefndar til að taka mál upp að eigin frumkvæði, en það er ekki í samræmi við hlutverk hennar sem úrskurðaraðila. Jafnréttisstofu er veitt slík heimild og því nauðsynlegt réttaröryggisins vegna að fella út sambærilega heimild kærunefndarinnar.

Að mati Viðskiptaráðs eru þrjú mánuðir fyrir kærunefndina til að kveða upp úrskurð of skammur tími. Umfang vinnuréttarmála er iðulega talsvert og hætt er við því að málsmeðferðinni verði ábótavant og að réttindi málsaðila fái ekki að njóta sín sem skyldi við flýtimeðferð af þessu tagi.

Enn fremur gerir Viðskiptaráð athugasemd við 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er kveður á um að kærunefndin geti komið í veg fyrir að aðili máls geti tjáð sig um efni málsins áður en nefndin kveður upp úrskurð. Orðalag ákvæðisins er ekki í fullu samræmi við 13. gr. stjórnsýslulaga og leggur Viðskiptaráð til að gerð verði bragarbót hér á.

Lokaorð

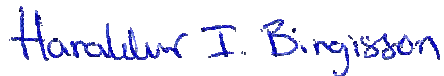
Þrátt fyrir að því er virðist umfangsmiklar athugasemdir ítrekar Viðskiptaráð að markmið laganna sé af hinu góða, það er nauðsynlegt að sporna við kynjamisrétti í hvaða mynd svo sem

Það birtist. Ráðið telur hins vegar að aðrar leiðir séu færar er fela ekki í sér jafn umfangsmiklar og íþyngjandi rannsóknar- og eftirlitsheimildir. Ráðið dregur í efa getu jafnréttisyfirvalda til að sinna þeim lögbundnu hlutverkum er felast í frumvarpinu nema til komi margföldun í mannafla og fjármögnun. En ráðið hefur alla tíð lagt áherslu á að stærri stofnanir séu ekki endilega öflugri stofnanir, þvert á móti. Stofnanir með tiltölulega litla yfirbyggingu eru sveigjanlegri, markvissar og skilvirkari en þær stærri. Markvisst og skilvirkt eftirlit við gott markmið af þessu tagi er einmitt það sem þarf.

Að mati ráðsins mun frumvarpið ekki hafa í för með sér þann árangur sem því er ætlað. Samvinna af því tagi sem stjórnarsáttmálinn ber með sér er öflugra tól til að eyða kynbundnum launamun. Slík samvinna gæti verið í formi þeirrar jafnréttisvottunar sem samráðshópur fyrrum félagsmálaráðherra lagði til í apríl á þessu ári. Með því móti væru fyrirtæki hvött til að skara fram úr og þeim umbunað fyrir – til hagsbóta fyrir alla óháð kyni.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllt,



Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs