

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. maí 2017

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (jafnlaunavottun), 437. mál

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (jafnlaunavottun). Bandalagið styður eindregið framgang þessa máls og hvetur Alþingi til að samþykkja frumvarpið.

Það eru 59 ár síðan að Ísland fullgilti jafnlaunasamþykkt Alþjóðavinnumálastofnunarinnar. Með því skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að tryggja jöfn laun til karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf með lögum, eða sértækum ráðstöfunum, eða heildarsamningum aðila vinnumarkaðarins eða með þessum mismunandi aðferðum sameiginlega. Um var að ræða fyrstu jafnlaunaregluna hér á landi sem síðar var fylgt enn frekar eftir með lagasetningu 1961. Verði frumvarpið samþykkt væri í fyrsta sinn komið á sértækri aðgerð af hálfu stjórvalda til að stemma stigu við launamisrétti á vinnustöðum sem að meginstefnu til er algild fyrir vinnumarkaðinn, með þeim fyrirvara þó að byggt er á tilteknu fjöldaviðmiði starfsmanna á vinnustað. Það er mikilvægt skref í rétta átt að jafnri stöðu og jöfnum rétti kvenna og karla og er í samræmi við ábendingar norrænna sérfræðinga í jafnréttismálum sem hafa bent á að stöðnun sé í málaflokknum og mikilvægt sé að grípa til aðgerða til að tryggja jafnrétti kynjanna.

Inntak þeirra jafnlaunaákvæða sem Ísland hefur undirgengist vegna aðildar að alþjóðasamningum og lögfest frá 1958 fela öll í sér að óheimilt sé að mismuna konum og körlum í launum og öðrum kjörum fyrir sömu eða jafnverðmæt störf. Það hafa því verið í gildi ákveðnar takmarkanir á frjálsum heimildum atvinnurekenda til að ákvarða laun í næri sex áratugi. Hins vegar hefur því ekki verið fylgt eftir með neinum hætti að tryggt sé að atvinnurekendur virði jafnlaunaákvæðið af hálfu stjórvalda. Málum er skipað með þeim hætti nú að það er á ábyrgð einstaklingsins að fylgja því eftir að hann njóti launajafnréttis, þ.e. á grundvelli ákvæðis jafnréttislaga sem fjallar um bann við mismunun í kjörum. Áður en til þess kemur er ljóst að einstaklingurinn þarf að afla sér upplýsinga um launakjör innan síns vinnustaðar. Telji einstaklingurinn að sér hafi verið mismunað í kjörum á grundvelli kyns þarf hann að leiða líkum að hann og samanburðaraðili njóti mismunandi launakjara

fyrir sömu eða jafnverðmæt störf. Við það varpast sönnunarbyrðin yfir á atvinnurekanda sem skal sýna fram á að ef um launamun er að ræða, skýrist munurinn af öðrum ástæðum en kyni.

Staðan á íslenskum vinnumarkaði er sú að þrátt fyrir að launaleynd hafi verið afnumin með lögum 2008 eru laun almennt ekki rædd á vinnustöðum. Jafnvel þó einstaklingur myndi bera sig eftir upplýsingum er ekki tryggt að samstarfsmenn muni gefa þær upp. Þá liggja að jafnaði ekki fyrir neinar upplýsingar á vinnustöðum um launasetningu starfsmanna. Það er því á brattann að sækja fyrir einstaklinga að fá upplýsingar um launasetningu innan vinnustaða sem er meginforsenda þess að þeir geti metið hvort þeir búi við launajafnrétti. Starfsfólk á opinberum vinnumarkaði er þó betur í stakk búið til að afla sér upplýsinga um föst laun og föst kjör einstakra samstarfsmanna eða annarra starfsmanna ríkis og sveitarfélaga samkvæmt upplýsingalögum.

Mjög fá mál hafa verið lögð fyrir kærunefnd jafnréttismála eða dómstóla varðandi mismunun í launum á grundvelli kyns en eftir því sem næst verður komist liggja engar innlendar rannsóknir fyrir um ástæður þess. Danska mannréttindaskrifstofan gerði rannsókn, „Experiences in equal pay cases – a perspective from Danish complainants“, 2014 um framkvæmd jafnlaunamála vegna þess hve fá mál voru lögð fyrir endurskoðunaraðila þrátt fyrir að launamunur kynjanna mældist 17%. Rætt var við einstaklinga sem höfðu lagt fram kæru eða kvörtun vegna launamismununar. Fæstir einstaklinganna höfðu hugmynd um launasetningu annarra starfsmanna, þær væru almennt ekki aðgengilegar og þegar þeir fengu upplýsingarnar þá var erfitt að lesa úr þeim. Laun voru talin vera tabú sem átti ekki að ræða. Upplýsingar um launamun hafi einkum borist frá einstaklingum sem höfðu slæma samvisku yfir því að fá meira greitt en konurnar. Þegar konurnar voru fullvissar um launamuninn leituðu þær til yfirmanns og óskuðu eftir skýringum á því hverju hann byggðist. Reynslan var almennt sú að þær fengju ekki fullnægjandi svör og þær ættu því þann eina kost í stöðunni að leggja málið fyrir endurskoðunaraðila. Flestar þeirra fengu bakþanka yfir því að vera að kæra yfirmann sinn eða launagreiðanda. Dæmi voru um starfsmenn voru reknir þegar þeir tilkynntu yfirmanni að þeir ætluðu að leggja málið fyrir endurskoðunaraðila. Einnig sýndi rannsóknin að áhrif slíkrar kvörtunar væru fyrir hendi til margra ára eftir að málínau lauk sem skapaði starfsóryggi ásamt því að hafa slæm áhrif á samband milli yfirmanna og starfsmanns. Loks hefði ákvörðun um að fylgja málínau eftir neikvæð áhrif á persónulegan fjárhag, líðan einstaklingsins og fjölskyldu og starfsframa. Margir einstaklinganna leituðu í önnur störf vegna þessa en þá kom fram að þeim þætti erfitt að vera opinber persóna og væru mjög meðvituð um að ef þau myndu tjá sig um málið með opinberum hætti yrði þau stimpluð þannig að þau væru m.a. að valda vandræðum, sem ótraust starfsfólk og ekki álitlegur starfskostur. Meginniðurstaða þeirra einstaklinga sem rætt var við var að þetta væri ekki þess virði og væri of íþyngjandi, aðrir töldu sig bera ábyrgð á því að berjast fyrir launajafnrétti fyrir hönd annarra.

Reynsla Norðmanna er sambærileg en í skýrslu um launajafnrétti frá umboðsmanni jafnréttismála segir að þrátt fyrir að fjöldi mála kæmi inn á borð embættisins kæmu tiltölulega fá má til kasta dómstóla. Samkvæmt skýrslunni geri það launþegum erfitt fyrir að eiga ekki rétt á upplýsingum um laun samstarfsmanna þar sem það geri þeim erfitt fyrir

að bera sig saman við þá til að meta hvort um hugsanlegt launamisrétti sé að ræða. Auk þess valdi það álagi að kæra og litlar líkur á að bera nokkuð úr býtum.¹

Upplifun BSRB af aðstoð við félagsmenn aðildarfélaga sem telja að sér hafi verið mismunað á grundvelli kyns er sambærileg þeirri sem lýst er í framangreindum rannsóknum. Sem dæmi má nefna nýjasta úrskurð kærunefndar jafnréttismála, nr. 1/2014, sem varðaði félagsmann aðildarfélags BSRB. Málsatvik voru þau að félagsmaðurinn, kona, taldi sig njóta lægri launakjara fyrir sömu störf og karl sem starfaði fyrir sama atvinnurekanda. Konan leitaði til jafnréttisráðgjafa atvinnurekanda og óskaði eftir því að kannað yrði hvort launamisrétti væri við lýði innan þess sviðs eru þau tvö störfuðu. Í áltí jafnréttisráðgjafa kom fram að það væri mat hans að brotið hafi verið gegn ákvæðum jafnréttislaga við ákvörðun um grunnlaun konunnar. Konan fór í kjölfarið ítrekað fram á að atvinnurekandi myndi bregðast við álitinu en án árangurs. Niðurstaða kærunefndarinnar var að atvinnurekanda hefði ekki tekist að sýna fram á að launamunur milli karlsins og konunnar skýrðist af öðru en kyni og hann hefði því brotið gegn ákvæðum jafnréttislaga. Atvinnurekandi ákvað að bregðast við úrskurðinum með því að lækka laun karlsins. Afleiðingar leitar hennar að réttlætis voru þær að laun einstaklings, sem tengdist málunum ekki neitt að öðru leyti en að hafa verið ráðin til að sinna jafnverðmætu starfi, voru lækkuð. Þá er rétt að benda að nær allir þeir sem lagt hafa mál fyrir dómkóðun eða kærunefnd jafnréttismála hér á landi starfa á opinberum vinnumarkaði en telja verður að ástæðu þess sé að rekja til mismunandi starfsöryggis á almenna og opinbera vinnumarkaðnum.

Þetta fyrirkomulag er bæði úrelt og fráleitt. Innleiðing jafnlaunastaðalsins tryggir að atvinnurekendur komi sér upp jafnlaunakerfi byggt á faglegum og málefnalegum forsendum og gagnsæi launakerfisins. Samkvæmt frumvarpinu skulu fyrtæki eða stofnanir jafnframt láta þar til bæra aðila framkvæma úttekt sem staðfestir að jafnlaunakerfið og framkvæmd þess uppfylli kröfur staðalsins ÍST 85. Verði frumvarpið að lögum verða því fyrirtæki og stofnanir, þar sem starfa 25 eða fleiri, að innleiða tæki sem stuðlar að því að ákvarðanir um laun byggi ekki á ómálefnalegum sjónarmiðum, meðvituðum sem ómeðvituðum. Ætla verður að slík innleiðing feli í sér stóraukna þekkingu og skilning á þeim ákvæðum jafnréttislaga sem varða launaákvarðanir en ein helsta tillaga til aðgerða í baráttunni fyrir jafnrétti á vinnumarkaði er aukin fræðsla. Þá eru væntingar BSRB þær að slík lagabreyting myndi einnig leiða til breytinga á viðhorfi þannig að bæði atvinnurekendur og starfsfólk telji það sjálfsgagt og eðlilegt réttlætismál að fylgja því eftir að allt starfsfólk njóti launajafnréttis. Það er því í besta falli sérkennilegt að þau meginrökk sem hafa verið færð gegn frumvarpinu sem hér er til umsagnar, eru að ekki sé hægt að segja til um hvort kynbundinn launamunur sé fyrir hendi eða ekki vegna aðferðafræði rannsókna. Það er vissulega rétt að launakannanir innan vinnustaða eru fátíðar og almennt taki launarannsóknir til launa karla og kvenna sem ekki starfi á sömu vinnustöðum. Hins vegar sýna nær allar rannsóknir sem framkvæmdar hafa verið fram á að það hallar á konur þegar kemur að jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði, hvort heldur sem

¹ Byggt á skýrslunni "Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði – staðreyndir og staða þekkingar", bls. 113-134, en höfundar hennar eru dr. Katrín Ólafsdóttir og Steinunn Rögnvaldsdóttir. Nálgast má skýrsluna [hér:](https://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2015/Stada_karla_og_kvenna_29052015.pdf) https://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2015/Stada_karla_og_kvenna_29052015.pdf

er í launamálum eða öðrum þáttum. Það eru jafnframt nær eingöngu konur sem leita réttar síns í tengslum við möguleg brot á jafnréttislögum. Raunin er sú að við höfum í gildi lög um jafna stöðu karla og kvenna þar sem ástæða er til að vinna að því að útrýma ójafnrétti kynjanna. Það gengur hins vegar allt of hægt og ljóst að meira þarf til en eingöngu löggið.

Í vinnurétti er algengt að litið til aðstöðumunar atvinnurekenda og launafólks við mat á því hvor aðila eigi að bera hallann af því að ekki hafi verið staðið rétt að málum í hvers kyns aðstæðum hvort heldur sem er vegna aðgerða eða aðgerðaleysis. Það er gerð rík krafa til atvinnurekenda um að þeir hafi yfirsýn og þekkingu á þeim lögum og reglum sem varða starfsemina og starfsmennina. Enn fremur að þeir hafi sérfræðiþekkingu og yfirsýn til að mynda við uppgjör launa. Fjöldi skyldna hafa verið lagðar á þá sem hafa það að markmiði að lögum sé framfylgt en markmið jafnlaunastaðalsins er að tryggja launajafnrétti kynjanna. Það verður ekki séð að innleiðing hans sé ósanngjörn skylda né úr hófi þar sem kjarni krafnanna sem hann gerir er starfaflokkun og launaröðun starfa. Í inngangi staðalsins segir að ákvörðun fyrirtækis um að taka staðalinn upp geti aukið trúverðugleika þess varðandi faglega mannaðssstjórnun, samfélagslega ábyrgð og góða stjórnunarhætti. BSRB telur kröfur staðalsins aftur á móti eðlilegar og sjálffssagðar kröfur í ljósi þróunar mannaðssstjórnunar og stjórnunarháttar sem fyrirtæki og stofnanir ættu nú þegar að hafa innleitt. Að sama skapi mun það auðvelda innleiðingu jafnlaunastaðalsins ef slík vinna hefur þegar átt sér stað.

Bandalagið tók frá upphafi þátt í gerð jafnlaunastaðalsins og er einn þeirra aðila sem stendur að tilraunaverkefni um innleiðingu hans. BSRB lítur svo á að um mikilvægt tæki sé að ræða til að auka gegnsæi og gæði í launaákvörðunum sem auðveldar atvinnurekendum að viðhalda launajafnrétti kynjanna innan vinnustaða. Um sé að ræða aðgerðir sem atvinnurekendur hafi í raun borið skylda til að framkvæma að einhverju leyti í nærrí sex áratugi enda vandséð hvernig hægt sé að tryggja launajafnrétti ef ekki hefur farið fram mat á verðmæti starfa né nokkur yfirsýn er yfir launasetningu á vinnustöðum. Jafnframt er vænting bandalagsins til laganna sú að þau feli í sér viðhorfsbreytingu og ábyrgðin á eftirfylgni þess að launajafnrétti ríki á vinnustöðum sé að meginstefnu færð frá einstaklingum og yfir á atvinnurekanda. Það er því mat bandalagsins að verði frumvarp þetta að lögum sé um mikilvæga aðgerð að ræða í þágu jafnréttis kynjanna á vinnumarkaði.

Fyrir hönd BSRB



Helga Jónsdóttir
framkvæmdastjóri