



Jafnréttisstofa

Mál nr. 14060089	
Dagur	11.09.2014
Mána	
Áhrif	

Forsætisráðuneytið
c/o Skúli Sverrisson
Stjórnarráðshúsinu v/Lækjartorg
150 Reykjavík

Akureyri, 8. september 2014
1409001 KÁ/IE

Efni: Svar við bréfi vinnuhóps um viðmið fyrir eftirlitsstofnanir.

Jafnréttisstofu hefur borist bréf yðar þar sem óskað er eftir álitum Jafnréttisstofu á því að hve miklu leyti unnið er eftir viðmiðum OECD varðandi bætt eftirlit opinberra stofnana og hvort þau séu talin henta sem leiðbeiningar. Jafnframt er óskað eftir ábendingum um hvernig bæta megi eftirlitsstarfsemi hjá stofnuninni, þ.m.t. hvort þær reglur sem hún starfar eftir séu við hæfi.

Um Jafnréttisstofu og eftirlitsstarfsemi stofnunarinnar:

Jafnréttisstofa er sérstök stofnun sem starfar samkvæmt lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (jafnréttislög). Stofnunin heyrir undir yfirstjórn ráðherra, sbr. 3. gr. laganna. Jafnréttislögin eru lög á sviði mannréttinda og þeim er ætlað að tryggja það að fólki sé hvergi mismunað á grundvelli kyns. Þeim er ætlað að tryggja mannréttindi, félagsleg og borgaraleg réttindi einstaklinga og tryggja það einnig að íslensk löggjöf sé í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist á þessu sviði, sjá t.d. greinargerðir með jafnréttislögum og síðari breytingum á lögnum. Markmið jafnréttislaganna er tilgreint í 1. mgr. 1. gr. laganna og er það leiðarljós í öllu starfi Jafnréttisstofu.

Í a. lið 3. mgr. 4. gr. segir að Jafnréttisstofa hafi eftirlit með framkvæmd laganna. Í 2. mgr. 12. gr. jafnréttislaganna segir að sveitarfélög skuli setja sér jafnréttisáætlanir, í 2. mgr. 18. gr. segir að öll fyrirtæki og stofnanir sem hafa fleiri en 25 starfsmenn skuli setja sér jafnréttisáætlanir eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu sína og tekið er fram í ákvæðinu að sérstaklega skuli kveða á um markmið og gerð áætlun um það hvernig þeim skuli náð til að tryggja starfsfólki þau réttindi sem talin eru upp í 19. – 22. gr. laganna. Í 23. gr. er sérstaklega fjallað um ýmis atriði sem tryggja þarf og taka mið af í skóla- og uppeldisstarfi, þ.á.m. íþróttar- og tómstundastarfi. Í 15. gr. er kveðið á um að í öllum nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum ríkis og sveitarfélaga skuli hlutfall kynjanna vera sem jafnast og ekki minna en 40% þegar fulltrúar eru fleiri en þrír.

Af ákvæðum jafnréttislaganna er því ljóst að eftirlit Jafnréttisstofu er mjög umfangsmikið og tekur í raun til samfélagsins alls.



Jafnréttisstofa

Hér má sjá yfirlit yfir fjölda helstu fyrirtækja og stofnana sem eiga að vera með jafnréttisáætlun:

Fyrirtæki með fleiri en 25 starfsmenn	727 (skv. tölum Credit Info)
Ríkisstofnanir með fleiri en 25 starfsmenn	131
Sveitarfélög	74
Framhaldsskólar	34
Grunnskólar	181
Leikskólar	254
Tónlistarskólar	89
Samtals	1490

Á undanförunum árum hefur Jafnréttisstofa haft það sem forgangsverkefni á sviði eftirlits að hafa eftirlit með því að jafnréttisáætlanir, sem uppfylli a.m.k. lágmarkskröfur samkvæmt jafnréttislögunum, séu í gildi á öllum þeim vinnustöðum, bæði hjá hinu opinbera og á almennum vinnumarkaði, þar sem þær eiga að vera til skv. jafnréttislögunum. Einnig er árlegt eftirlit með skipan í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins.

Um framkvæmd eftirlits:

Í téðu bréfi frá vinnuhópnum er „óskað eftir álitum frá Jafnréttisstofu á því að hve miklu leyti unnið sé eftir þessum viðmiðum og hvort þau séu talin henta sem leiðbeiningar“. Því er til að svara að Jafnréttisstofa hefur ekki unnið samkvæmt ráðleggingum og viðmiðum OECD um eftirlit, enda var stofnuninni ekki kunnugt um þessar ráðleggingar og viðmið sem hópurinn er að skoða. Eftirlit Jafnréttisstofu er unnið samkvæmt jafnréttislögum nr. 10/2008 og samkvæmt stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Jafnframt hefur Jafnréttisstofa sett sér verklagsreglur um eftirlit með jafnréttisáætlunum til þess að tryggja að það sé skýrt, gert á gagnsæja hátt, jafnræði og samræmi sé tryggt og að tiltangi eftirlits sé náð. Verklagsreglurnar fylgja með þessu bréfi til upplýsingar.

Nánari upplýsingar um eftirlitsstarf Jafnréttisstofu og samræmi við ráðleggingar OECD:

Til þess að gefa vinnuhópnum sem bestar upplýsingar verður hér farið yfir ráðleggingar OECD lið fyrir lið, en þær fylgdu bréfi vinnuhópsins til Jafnréttisstofu. Þótt Jafnréttisstofa hafi ekki unnið eftir þessum reglum, heldur eingöngu haft jafnréttislög og stjórnarsýslulög til hliðsjónar er ljóst að í raun hefur það þýtt að farið hefur verið eftir þessum reglum að hluta. Vegna tilgangs og markmiðs jafnréttislaga sem áður hefur verið greint frá er einnig ljóst að reglur OECD eiga ekki við eftirlitsstarfssemi stofnunarinnar að öllu leyti.

1. *Gagnreynt eftirlit.* Það kemur fram í jafnréttislögum með hverju Jafnréttisstofa á að hafa eftirlit og það er mælanlegt (fjöldi jafnréttisáætlana sem uppfyllir kröfur laganna, fjöldi nefnda t.d. sem eru skipaðar í samræmi við 15. gr. jafnréttislaga).



Jafnréttisstofa

2. *Forgangsröðun.* Þetta viðmið á eiginlega ekki við varðandi eftirlit Jafnréttisstofu. Löggjafinn hefur ákveðið hvernig því skuli háttað, það snýr bæði að hinu opinbera og almennum vinnumarkaði og á bæði við um réttindi starfsfólks, þjónustu sem veitt er og fleira. Einkageirinn væri t.d. tæpast til þess bær að sinna því viðtæka eftirliti sem Jafnréttisstofa sinnir, lögum samkvæmt. Eðli málsins samkvæmt þarf opinber stofnun að sinna því eftirlit sem kveðið er á um í jafnréttislögum.
3. *Áhættumat og meðalhóf.* Jafnréttisstofa vinnur samkvæmt stjórnsýslulögum og gætir þess því samkvæmt stjórnsýslulögum og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að gæta meðalhófs. Jafnréttisstofa hefur ekki heimildir til að fara í eftirlitsferðir og seinni hlutinn undir lið 3 á því ekki vel við starfsemi stofnunarinnar.
4. *Sveigjanleg og viðbragðsmiðuð eftirfylgni.* Jafnréttisstofa þarf að gæta jafnræðis, samræmis og sanngirni í störfum sínum í samræmi við góða stjórnsýsluhætti. Meginreglur varðandi framkvæmd eftirlits hafa verið settar fram, sjá meðfylgjandi verklagsreglur. Jafnréttisstofa sýnir fyrirtækjum og stofnunum sveigjanleika eins og hægt er varðandi eftirlitið (t.d. hefur verið auðsótt mál að fá fresti þegar sýnt hefur verið fram á að vinna við að uppfylla kröfur jafnréttislaganna er farin af stað. Sveigjanleikanum eru þó einhver takmörk sett, ekki síst vegna jafnræðissjónarmiða. Jafnréttisstofa er ekki viss um hvað það þýðir í viðmiði OECD nr. 4 þegar sagt er að eftirlit ætti að „taka mið af einkennum og framferði fyrirtækja“ og því ekki ljóst að hvaða leyti þetta viðmið getur verið gagnlegt fyrir opinbert eftirlit, umfram það sem fellur undir almenn sanngimissjónarmið samkvæmt góðum stjórnsýsluháttum.
5. *Langtímasýn.* Sú langtímasýn sem Jafnréttisstofa tekur mið af í sínu eftirlitsstarfi er sú sem sett er fram með jafnréttislögunum, sbr. tilvísun hér framur til markmiðs jafnréttisлага. Einnig tekur stofnunin mið af framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum eftir því sem við á. Jafnréttisstofa er sammála því að nauðsynlegt sé að stjórnvöld setji fram langtímasýn og styðji við framgang hennar með viðeigandi stofnanaumhverfi, regluverki og fjármagni.
6. *Samræming og sameining.* Jafnréttisstofa hefur ekki forsendur til að meta þessa ráðleggingu. Ekki er vitað til þess að það sé önnur stofnun sem sinnir eftirliti sem færi saman við eftirlit það sem Jafnréttisstofa sinnir lögum samkvæmt.
7. *Gagnsæir stjórnarhættir.* Jafnréttisstofa hefur það að markmiði að hafa stjórnsýslu þá hún sinnir bæði gagnsæja og skilvirka og hefur í þeim tilgangi sett sér verklagsreglur um ákveðna þætti. Unnið er að frekari verklagsreglum sem varða starfsemi stofnunarinnar. Jafnréttisstofu er ekki vel ljóst hvað átt er við með vísun til mannauðsstefnu við eftirlit.
8. *Samþætting upplýsinga.* Jafnréttisstofa reynir að vinna samkvæmt þessum ráðleggingum innan þess fjárhagsramma sem henni er sniðinn, en ljóst er að bæta þarf bæði vélbúnað og sérstaklega hugbúnað á stofnuninni ef vel ætti að vera.
9. *Skýrt og sanngjarnt ferli.* Þessi ráðlegging snýr fyrst og fremst að stjórnvöldum, yfirstjórn framkvæmdarvaldsins. Jafnréttisstofa vinnur innan þess lagaramma sem henni er settur.



Jafnréttisstofa

10. *Hvatning til að framfylgja reglum.* Lögum samkvæmt veitir Jafnréttisstofa ráðgjöf og leiðbeiningar, en stofnunin hefur einnig möguleika til að framfylgja ýmsum ákvæðum jafnréttislaga með markvissari hætti, þ.e. beitingu dagsekta. Vegna skorts á verklagsreglum þar um og nánari reglum frá stjórnvöldum um þann þátt í starfsemi hefur dagsektum ekki verið beitt, en ítrekað hefur stofnunum og fyrirtækjum verið bent á að bregðist þau ekki við þá geti þau átt von á slíku. Það hefur sýnt sig í starfi Jafnréttisstofu að það er nauðsynlegt að hafa slíkt úrræði til þess að hægt sé að framfylgja lögnum. Hvatning til að fara að lögum dugar skammt, í sumum tilvikum a.m.k.

11. *Fagmennska.* Starfsfólk Jafnréttisstofu er vel menntað á sviði opinberrar stjórnsýslu en Jafnréttisstofa tekur undir þær ráðleggingar OECD að þjálfun sé nauðsynleg og myndi styðja það að stjórnvöld reyni að leggja meira fjármagn í það að starfsfólk stjórnsýslunnar geti sinnt þessum þætti starfs síns, þ.e. að afla sér stöðugt nýrrar þekkingar og þjálfunar til þess að geta sinnt lögbundnum hlutverkum stofnunarinnar enn betur.

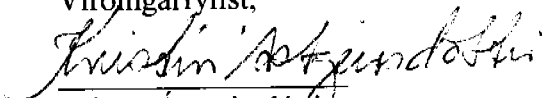
Lokaorð:

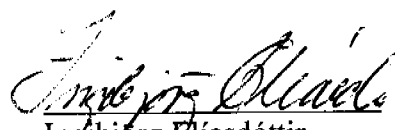
Hér fyrir framan hefur Jafnréttisstofa leitast við að gera grein fyrir því hvernig starf stofnunarinnar við eftirlit rímar við ráðleggingar OECD sem vinnuhópurinn óskaði upplýsinga um og álits á. Ekki verður annað séð en að ýmislegt í hinum alþjóðlegu ráðleggingum OECD séu af hinu góða og gætu orðið til þess að gera eftirlit ríkisstofnana hér á landi enn árifarikara, sanngjarnara og gagnsærra. Hafa þarf í huga að nú þegar gilda ýmsar reglur um opinbert eftirlit, ekki síst reglur stjórnsýslulaganna sem allar opinberar eftirlitsstofnanir taka mið af. Einnig eru reglur um eftirlit í sérlögum um viðkomandi stofnanir. Þessar stofnanir geta verið ólíkar að eðli og umfangi starfsemi og því ekki hægt að ganga að því sem gefnu að hægt sé að samræma reglur um opinbert eftirlit nema að hluta.

Varðandi það hvort þær reglur sem Jafnréttisstofa starfar eftir séu við hæfi þá er því til að svara að lagaramminn er nokkuð skýr, en helst vantar nánari útfærslu á því hvernig álagningu og innheimtu dagsekta skuli háttáð. Til dæmis mætti skoða þann kost að setja reglugerð á grundvelli jafnréttislaga sem fjallaði um þessi atriði.

Sé óskað frekari upplýsinga eða skýringa þá vinsamlegast hafið samband við Kristínu Ástgeirsdóttur framkvæmdastýru Jafnréttisstofu eða Ingibjörgu Elíasdóttur lögfræðing. Undirritaðar geta einnig komið á fund vinnuhópsins ef óskað yrði eftir því.

Virðingarfyllst,


Kristín Ástgeirsdóttur
framkvæmdastýra


Ingibjörg Elíasdóttir
lögfræðingur

Meðfylgjandi: verklagsreglur Jafnréttisstofu

VERKLAGSREGLUR VIÐ EFTIRLIT MEÐ JAFNRÉTTISÁÆTLUNUM

<u>AÐGERÐIR</u>	<u>TÍMARAMMI</u>
INNKÖLLUN JAFNRÉTTISÁÆTLUNAR	ÞRIGGJA VIKNA FRESTUR
ÍTREKUN 1	14 DAGA FRESTUR
ÍTREKUN 2	14 DAGA FRESTUR
BEIÐNI UM FREST ¹	ÞRIGGJA MÁNAÐA FRESTUR
AHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR MEÐ FYRIRMÆLUM	EINS MÁNAÐAR FRESTUR
FYRIRMÆLI MEÐ ÁMINNINGU UM DAGSEKTIR ²	14 DAGA FRESTUR
MAT UPPFYLLIR ÁKVÆÐI LAGA ³	MÁLI LOKIÐ MEÐ FORMLEGU BRÉFI

AFGREIÐSLUTÍMI - VIÐMIÐ:

- AFGREIÐSLUTÍMI AÐ JAFNAÐI EKKI LENGRI EN **NÍU MÁNUÐIR**
- AFGREIÐSLUTÍMI TIL AÐ SVARA INNSENDUM GÖGNUM AÐ JAFNAÐI EKKI LENGRI EN **EINN MÁNUÐUR**
- VIÐ **AÐRA ÍTREKUN** ER VAKIN ATHYGLI Á ÁKVÆÐUM UM DAGSEKTIR

ORÐALAG – VIÐMIÐ

- SKÝRT
- SKILMERKILEGT
- VIÐEIGANDI LAGATILVÍSANIR

¹ Frestur umfram þrjá mánuði er matsatriði, hafa skal í huga jafnræði, sanngirni og gildar skýringar

² Ekki sent nema að undangengnu bréfi með athugasemdum og ábendingum

³ Sjá *Forsendur mats á jafnréttisáætlunum*