



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 3. september 2019

Sendandi: Lögfræði- og velferðarsvið / BG

Málsnr.: 1705006SA

Málalykill: 00.63

Efni: Jafnlaunavottun sveitarfélaga

Hinn 1. janúar 2018 tóku gildi breytingar á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008. Með lagabreytingunni var lagt til að fyrirtæki og stofnanir þar sem starfa 25 eða fleiri á ársgrundvelli skyldu öðlast vottun að undangenginni úttekt á jafnlaunakerfi fyrirtækisins eða stofnunarinnar, sem staðfestir að jafnlaunakerfið og framkvæmd þess uppfylli kröfur staðalsins ÍST 85.

Helstu breytingarnar má finna í 1. másl. 4. mgr. 19. gr. laganna sem er svohljóðandi:

Fyrirtæki eða stofnun þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli skal öðlast vottun, sbr. 10. tölul. 2. gr., að undangenginni úttekt vottunaraðila á jafnlaunakerfi fyrirtækisins eða stofnunarinnar sem staðfestir að jafnlaunakerfið og framkvæmd þess uppfylli kröfur staðalsins ÍST 85, sbr. 1. gr. c staðalsins.

Á sama tíma var einnig lögfest bráðabirgðaákvæði tengt þessari málsgrein varðandi tímamörk er fyrirtæki og stofnanir hafa til þess að öðlast vottun samkvæmt ákvæðinu en bráðabirgðaákvæði VI. er svohljóðandi:

Prátt fyrir ákvæði 4. og 5. mgr. 19. gr. skulu fyrirtæki og stofnanir þar sem 250 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2018. Þá skulu fyrirtæki og stofnanir þar sem 150–249 starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2019. Fyrirtæki og stofnanir þar sem 90–149 starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli skulu hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. eða staðfestingu skv. 5. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2020. Fyrirtæki og stofnanir þar sem 25–89 starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli skulu hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. eða staðfestingu skv. 5. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2021.

Prátt fyrir ákvæði þetta skulu opinberar stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins og þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. eða staðfestingu skv. 5. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2019. Prátt fyrir ákvæði þetta skal Stjórnarráð Íslands, samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. eða staðfestingu skv. 5. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2018.

Óskað hefur verið eftir áliti sambandsins á því hvort umrætt bráðabirgðaákvæði feli í sér að sveitarfélög skuli vera búin að öðlast vottun 31. desember 2019, sbr. 2. mgr. VI. gr. eða

hvort sveitarfélög falli undir tímamörk 1. mgr. sömu greinar en þar koma fram mismunandi tímamörk eftir fjölda starfsmanna.

Frumvarpið og breytingartillagan ber með sér að ekki hafi verið vandað nægjanlega vel til verka við vinnslu málsins. T.d. er talað um atvinnurekendur í 1. mgr. 19. gr. en í 4. mgr. sömu greinar er talað um fyrirtæki og stofnanir. Ekki kemur fram hvort sú orðalagsbreyting feli í sér að allir atvinnurekendur falli ekki undir 4. mgr. heldur eingöngu atvinnurekendur sem flokkast sem fyrirtæki eða stofnanir. Kemur því hvergi fram nægjanlega skýr framsetning á því að jafnlaunavottun eigi að ná til allra atvinnurekenda eða hvort orðalagsbreytingin eigi að leiða til þess að ákveðnir atvinnurekendur falli ekki undir jafnlaunavottun. Sami óskýrleiki er til staðar í bráðabirgðaákvæðinu varðandi hvaða aðilar falla undir 2. mgr. og skulu því ljúka jafnlaunavottun fyrir 31. desember 2019.

Þegar frumvarpið er lesið í heild sinni má þó sjá að í greinargerðinni er ýmist notað orðið „atvinnurekendur“ eða „fyrirtæki og stofnanir“. Hvergi er þó fjallað sérstaklega um hvað falli undir „fyrirtæki og stofnanir“ og gefur greinargerðin frekar í skyn að um sé að ræða alla atvinnurekendur óháð því hvers konar rekstrarform er um að ræða. Líklegt er að um málvenju sé að ræða þar sem fyrirtæki stendur fyrir almennan vinnumarkað en stofnanir fyrir hið opinbera.

Bráðabirgðaákvæðið kom inn sem breytingartillaga við frumvarpið. Í nefndaráliti með breytingartillögunni er eftirfarandi texti:

Staða opinberra stofnana og fyrirtækja.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að æskilegt væri að hið opinbera, þ.e. opinberar stofnanir og fyrirtæki að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins, mundu vera með þeim fyrstu í innleiðingarferlinu til þess að öðlast jafnlaunavottun og að mikilvægt væri að hið opinbera mundi ganga á undan með góðu fordæmi. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og leggur til tvær breytingar á frumvarpinu að því er þetta varðar.

Meiri hlutinn leggur í fyrsta lagi til að opinberar stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins og þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli skuli hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. eða staðfestingu skv. 5. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2019. Meiri hlutinn leggur áherslu á að breytingartillagan tekur m.a. til allra opinberra stofnana og fyrirtækja og lánastofnana, ásamt sameignar- eða hlutafélögum í meirihlutaeigu ríkisins.

...

Samhliða innleiðingu jafnlaunastaðalsins í stofnunum hins opinbera telur meiri hlutinn brýnt að kostnaður verði greindur og umræddum stofnunum tryggt fjármagn til þess að uppfylla þær skyldur sem frumvarpið kveður á um.

Ljóst er af ofangreindum gögnum að hvergi er vikið sérstaklega að sveitarfélögum við lagasetninguna heldur er almennt talað um fyrirtæki og stofnanir. Í þingræðum er heldur hvergi vikið að sveitarfélögum í tengslum við umrædda lagasetningu. Með hliðsjón að því er eðlilegt að lagatextinn sé túlkaður í samræmi við orðalag hans eingöngu, þ.e. almenn lögskýring. Í 19. gr. laganna er fjallað um launajafnrétti og er þar talað um að konur og karlar er starfa hjá sama atvinnurekanda skulu fá greidd jöfn laun og njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafnverðmæt störf. Í 4. mgr. sömu greinar þar sem fjallað er um jafnlaunavottun er þó fallið frá því að notað hugtakið „atvinnurekendur“ og í staðinn

notað „Fyrirtæki og stofnanir“. Orðin fyrirtæki og stofnanir koma ekki fyrir í 2. gr. laganna þar sem finna má orðskýringar. Verður því að túlka orðin samkvæmt almennri málvenju enda hefur ekkert gefið tilefni til þess að þrengri lögskýring eigi við. Í íslenski nútímamálsorðabók hjá stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum er fyrirtæki skilgreint sem efnahagsleg rekstrareining. Stofnun er skilgreind sem föst starfsemi með ákveðin verkefni í almannapágu. Verður því að telja að allir aðilar, hvort sem þeir eru almennir eða opinberir, sem eru í rekstri eða vinna verkefni í almannapágu falli undir lögin. Með hliðsjón af þessu er ljóst að sveitarfélög falla undir 4. mgr. 19. gr. og ber að framkvæma jafnlaunavottun ef hjá sveitarfélaginu starfa að jafnaði 25 eða fleiri starfsmenn á ársgrundvelli.

Í 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis VI. kemur fram að opinberar stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins og þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli skulu öðlast vottun eigi síðar en 31. desember 2019. Eðlilegt er að orðin „stofnanir“ og „fyrirtæki“ séu skilgreind í bráðabirgðaákvæðinu á sama hátt og í 4. mgr. 19. gr. Með hliðsjón að því þá þýðir orðið „opinberar stofnanir“ föst starfsemi með ákveðin verkefni í almannapágu á vegum hins opinbera. Hið opinbera er skilgreint samkvæmt sömu orðabók „sem tilheyrir til ríki eða bæ“. Opinberar stofnanir samkvæmt almennri lögskýringu þýðir því föst starfsemi með ákveðin verkefni í almannapágu á vegum ríkis eða bæja. Starfsemi sveitarfélaga fellur því undir skilgreininguna opinberar stofnanir eins og notkunin er í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Fram hafa komið vangaveltur um að 2. mgr. bráðabirgðaákvæðisins feli í sér að það ákvæði eigi eingöngu við um aðila sem er í meirihlutaeigu ríkisins en 1. másl. 2. mgr. er svohljóðandi „Prátt fyrir ákvæði þetta skulu opinberar stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins og þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli hafa öðlast vottun skv. 4. mgr. 19. gr. eða staðfestingu skv. 5. mgr. 19. gr. á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2019.“ Þegar umrædd setning er brotin niður þá má sjá að orðin „sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins“ á eingöngu við um fyrirtæki. Þ.e.a.s. stofnanir og sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu ríkisins skulu öðlast vottun eigi síðar en 31. desember 2019 ef þar starfa 25 eða fleiri starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli. Orðin „meirihluta í eigu ríkisins“ á því eingöngu við um fyrirtæki sem er þar fyrir framan en ekki öll orðin á undan.

Einnig hefur verið bent á að í greinargerð með breytingatillögunni þar sem umrætt bráðabirgðaákvæði var kynnt hafi verið tekið sérstaklega fram að tryggja yrði stofnunum fjármagn til að uppfylla þær skyldur sem frumvarpið kveður á um. Ekki verður séð að sú setning ein og sér sé forsenda fyrir því að hægt sé að falla frá almennri lögskýringu. Það gæti þó verið forsenda til að ítreka við löggjafann að sveitarfélögum hafi ekki verið tryggt fjármagn til að standa undir umræddum skyldum líkt og nefndarálitíð gefur til kynna að eigi að gera.

Sambandið óskaði einnig eftir rökstuðningi forsætisráðuneytisins fyrir því að lögin um jafnlaunavottunina nái til sveitarfélaga og þá sérstaklega varðandi tímamörk skv. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða með lögnum. Barst svar frá ráðuneytinu hinn 28. ágúst sl. og kom þar meðal annars eftirfarandi fram:

Tilgangurinn með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 56/2017 (jafnlaunavottun) var að tryggja betur en áður hafði verið gert að konur og karlar njóti sömu launa og kjara fyrir sömu eða jafnverðmæt störf þar sem kynbundinn launamunur sé enn að mælast þrátt

fyrir langa og mikla atvinnuþátttöku kvenna. Í því skyni er það markmið laganna að allir vinnustaðir á landinu að ákveðinni lágmarksstærð, þar með talið sveitarfélög, undirgangast ákveðið vottunarferli til að leiða í ljós hvort að á vinnustaðnum ríki launajafnrétti, þ.e. að jafnlaunakerfi vinnustaðararins og framkvæmd þess uppfylli skilyrði jafnlaunastaðalsins.

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi kom fram sú áhersla að mikilvægt væri að **hið opinbera** gengi fram með góðu fordæmi og að opinberir aðilar yrðu með þeim fyrstu til að öðlast jafnlaunavottun. Áhersla var lögð á þetta bæði hjá meiri- og minnihluta allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis. Var nýrri málsgrein (2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða VI) bætt við frumvarpið til að ná þessu fram. Sjá: <https://www.althingi.is/alttext/146/s/0942.html>

Það er viðtekin skilningur að *hið opinbera* nái bæði til ríkis og sveitarfélaga. Sveitarfélögin eru stjórnvöld og fara með opinbert hlutverk. Þau eru hluti af hinu opinbera stjórnslukerfi og teljast til opinberra aðila. Það má m.a. leiða af ákvæðum sveitastjórnarlaga nr. 138/2011 og greinargerð með frumvarpi sem varð að þeim lögum sem og lögum um opinber fjármál nr. 123/2015. Hugtökin *hið opinbera* og *opinber aðili* eru skilgreind í 9. tl. og 12. tl. 3. gr. laga um opinber fjármál og eru þau skilgreind á eftirfarandi hátt:

- 9. tl. *Hið opinbera*: Starfsemi og verkefni sem teljast til A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga.
- 12. tl. *Opinber aðili*: Aðili sem fer með ríkis- eða sveitarstjórnarvald og þær stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga.

Í 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða VI í lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sbr. 4. gr. laga nr. 56/2017 (jafnlaunavottun) var ráðherra gert heimilt að lengja þann frest sem fyrirtæki og stofnanir er veittur til að öðlast jafnlaunavottun skv. 1. mgr. um allt að 12 mánuði. Þessi heimild í lögum til að lengja frestinn var ekki látin ná til 2. mgr. ákvæðisins.

Það virðist því ekki hafa verið vilji löggjafans að veita ráðherra sambærilega heimild til að lengja frestinn til að öðlast jafnlaunavottun þegar kemur að hinu opinbera.

Samkvæmt þessu telur ráðuneytið skýrt að tímamörk samkvæmt 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 55/2017 (jafnlaunavottun) taki til sveitarfélaganna.

Með hliðsjón að ofangreindu er það mat lögfræði- og velferðarsviðs að sveitarfélög þar sem 25 starfsmenn eða fleiri starfa að jafnaði á ársgrundvelli beri að ljúka jafnlaunavottun fyrir 31. desember 2019.

BG



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Til sveitarfélaga

Reykjavík 15. júlí 2019

1906009SA KB
Málalykill: 00.36

Efni: Jafnlaunavottun

Nú, þegar tæpir sex mánuðir eru til ársloka 2019, vill Samband íslenskra sveitarfélaga minna sveitarfélög á lögbundinn frest til að öðlast jafnlaunavottun. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 56/2017 um breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, með síðari breytingum (jafnlaunavottun) sem tóku gildi 1. janúar 2018, skulu opinberar stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu ríkisins og þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli hafa öðlast vottun á jafnlaunakerfi og framkvæmd þess eigi síðar en 31. desember 2019. Á þetta jafnframt við um sveitarfélög.

Innleiðing jafnlaunakerfis samkvæmt Jafnlaunastaðli ÍST 85 er viðamikið verkefni sem krefst góðs skipulags og nægs framkvæmdatíma. Í niðurstöðum könnunar sem forsætisráðuneytið lét gera meðal fyrirtækja og stofnana sem hafa öðlast jafnlaunavottun kemur fram að algengt er að vanáætla framkvæmdatíma fyrir innleiðingu jafnlaunakerfa sem og fyrir sjálft vottunarferlið. Í því ljósi vill sambandið hvetja sveitarstjórnir til að hafa lögbundinn frest í huga við skipulag innleiðingarinnar.

Eftir samráð við skrifstofu jafnréttismála í forsætisráðuneytinu ná lögin til eftirfarandi 56 sveitarfélaga:

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| 1. Akraneskaupstaður | 21. Hrunamannahreppur |
| 2. Akureyrarbær | 22. Húnaþing vestra |
| 3. Bláskógabyggð | 23. Hvalfjarðarsveit |
| 4. Blönduósibær | 24. Hveragerðisbær |
| 5. Bolungarvíkurkaupstaður | 25. Hörgársveit |
| 6. Borgarbyggð | 26. Ísafjarðarbær |
| 7. Dalabyggð | 27. Kópavogsbær |
| 8. Dalvíkurbyggð | 28. Langanesbyggð |
| 9. Djúpvogshreppur | 29. Mosfellsbær |
| 10. Eyjafjarðarsveit | 30. Mýrdalshreppur |
| 11. Fjallabyggð | 31. Norðurþing |
| 12. Fjarðabyggð | 32. Rangárþing eystra |
| 13. Fljótsdalshérað | 33. Rangárþing ytra |
| 14. Flóahreppur | 34. Reykhólahreppur |
| 15. Garðabær | 35. Reykjanesbær |
| 16. Grindavíkurbær | 36. Reykjavíkurborg |
| 17. Grímsnes- og Grafningshreppur | 37. Seltjarnarnesbær |
| 18. Grundarfjarðarbær | 38. Seyðisfjarðarkaupstaður |
| 19. Grýtubakkahreppur | 39. Skaftárhreppur |
| 20. Hafnarfjarðarkaupstaður | 40. Skeiða- og Gnúpverjahreppur |

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| 41. Skútustaðahreppur | 49. Sveitarfélagið Skagafjörður |
| 42. Snæfellsbær | 50. Sveitarfélagið Skagaströnd |
| 43. Strandabyggð | 51. Sveitarfélagið Vogar |
| 44. Stykkishólmsbær | 52. Sveitarfélagið Ölfus |
| 45. Suðurnesjabær | 53. Vestmannaeyjabær |
| 46. Svalbarðsstrandahreppur | 54. Vesturbyggð |
| 47. Sveitarfélagið Árborg | 55. Vopnafjarðarhreppur |
| 48. Sveitarfélagið Hornafjörður | 56. Þingeyjarsveit |

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri