



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Reykjavík, 20. ágúst 2013

Velferðarráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

Athugasemdir Mannréttindaskrifstofu Íslands; drög að fjórum frumvörpum til laga á sviði jafnréttismála.

1. Almennt

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hafa borist til umsagnar drög að fjórum frumvörpum til laga á sviði jafnréttismála.

Þótt margt hafi áunnist á Íslandi í jafnréttismálum, s.s. aukin réttindi kvenna og samkynhneigðra, þá er enn margt óunnið og ýmsir samfélagshópar eiga enn undir högg að sækja án þess að geta sótt rétt sinn telji þeir á sér brotið. MRSÍ hefur um nokkurt skeið vakið athygli á því hversu ófullkomin íslensk jafnréttislöggjöf er þegar um er að tefla aðrar tegundir jafnréttis en kynjajafnrétti. Lögin eru afar brotakennd í samanburði við það sem kveðið er á um í Evrópurétti og þá löggjöf sem finna má í löndum sem Ísland ber sig helst saman við. Í þessu ljósi fagnar MRSÍ frumvarpsdrögum og því að nú skulu stigin lokaskref í innleiðingu mismununar tilskipana Evrópusambandsins nr. 2000/43/EB og 2000/78/EB. MRSÍ telur þó að betur hefði farið á því að setja þessi fjögur frumvörp í einn heildstæðan lagabálg um jafnrétti og allar mismununarástæður þar sem grunnþættir þeirra eru þeir sömu, eða náskyldir. Einnig má betur bregðast við fjölþættri mismunun ef finna má allar mismununarástæðurnar á sama stað.

MRSÍ vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri;

1. Skilgreining óbeinnar mismununar

Í drögum að frumvarpi að breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 er fjallað sérstaklega um ástæður þær sem liggja að baki breytingum þeim sem lagðar eru til á núverandi skilgreiningu laganna á óbeinni mismunun. Þar segir að eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi gert athugasemdir við núverandi skilgreiningu og sagt að hún samræmist ekki skilgreiningu þeirri sem finna má í 1. mgr. 2. gr. tilskipunar ESB, nr. 2006/54/EB, um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna að því er varðar atvinnu og störf. MRSÍ telur þó að með þeim breytingum sem lagðar eru til á skilgreiningu óbeinnar mismununar verði jafnvel farið enn lengra frá því að veita sambærilega réttarvernd og tilskipanir ESB á sviði jafnréttismála.

Óbein mismunun á sér stað þegar ráðstafanir, skilyrði eða aðferðir sem virðast gera öllum jafnt undir höfði eru einstaklingum, sem tilheyra tilteknum hópi, óhagstæðar í samanburði við aðra. Hér er um óbeina mismunun að ræða, nema rökstyðja megi ráðstafanirnar, skilyrðin eða aðferðirnar á hlutlausan hátt með því að þær miði að lögmætu markmiði og að aðferðirnar sem beitt er til að ná markmiðinu séu viðeigandi og nauðsynlegar.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Mismunandi meðferð eins eða mjög svipaðra tilvika brýtur þó ekki alltaf gegn jafnræðisreglunni. Réttmætar starfskröfur fyrir tiltekna starfsgreinar, „sanngjörn aðlögun“ til að mæta þörfum fólks með fötlun, sértækar aðgerðir með vísan til jafnréttislöggjafar og ákveðnar undantekningar tengdar aldri, eru heimilar.

Þegar greina á hvort um óbeina mismunun er að ræða þarf að líta til stöðu einstaklingsins sem tilheyrir vernduðum hópi og bera saman við viðmiðunarhópa í samfélaginu. Miðar því hugtakið óbein mismunun að því að ná yfir það sem almennt á sér stað í samfélaginu og áhrif þess á ákveðna hópa. Það er þó ekki skilyrði að allir einstaklingar sem tilheyra ákveðnum hópi fái lakari meðferð en allir þeir sem tilheyra viðmiðunarhópnum. Í frumvarpsdrögum fjórum er hinsvegar lagt upp með það í skilgreiningu á óbeinni mismunun að bera eigi saman einstaklinga sem er aldrei gert þegar verið er að skoða hvort um óbeina mismunun er að ræða. Er það í raun augljóst ef lesnar eru skilgreiningar tilskipana ESB á óbeinni mismunun er þar talað um persons ft. (ekki person et.) til að endurspegla þann grundvallarmun sem er á beinni mismunun og óbeinni mismunun.

MRSÍ telur mikilvægt að skilgreining óbeinnar mismununar sé skýr og skilmerkileg og í samræmi við ákvæði jafnréttistilskipana ESB og dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu. MRSÍ telur þau dæmi sem gefin eru af óbeinni mismunun í athugasemdum með frumvarpsdrögum fjórum ekki fullnægjandi og gefi ekki nægilega skýra mynd af því hvað átt er við með óbeinni mismunun. Þessu mætti bæta úr með því að gefa betri dæmi um óbeina mismunun; slík dæmi má finna í dómaframkvæmd MDE og Evrópuðómstólsins en auk þess í skrifum bæði íslenskra og erlendra sérfræðinga. Bein mismunun, þ.e. mismunun sem byggir á augljósum ástæðum s.s. kyni, kynþætti eða öðru, er mun sjaldgæfara vandamál í dag en áður. Nú á dögum reynir frekar á óbeina mismunun því er mikilvægt að skilgreining óbeinnar mismununar lögunum sé skýr og skilmerkileg og veiti fullnægjandi réttarvernd.

2. Fjölpætt mismunun

Lítið sem ekkert er fjallað um fjölpætta mismunun í athugasemdum með frumvarpsdrögum og ekki er minnst á hana í ákvæðum frumvarpanna. Fjölpætt mismunun á sér stað þegar fólk verður fyrir mismunun á grundvelli fleiri en eins eiginleika; t.d. bæði á grundvelli aldurs og vegna fötlunar. Fjölpætt mismunun er flókið fyrirbrigði þar sem erfitt getur verið að greina á milli einstakra mismununarþátta. Einstaklingurinn fær lakari meðferð vegna þess sem kalla má „neikvæð samlegðaráhrif“ ólíkra eiginleika, s.s. vegna kynhneigðar, aldurs, kynþáttar og kynferðis. Hefðbundin jafnréttislöggjöf hefur til þessa ekki tekið ásættanlega á fjölpættri mismunun enda hefur vernd gegn mismunun byggð á því að einstaklingur sem kærir mismunun geri það á grundvelli einnar mismununarástæðu og þá sé unnt að bera stöðu hans saman við annan sem ekki hafi til að bera þau einkenni sem mismununin er talin byggja á. Sjaldnast er gert ráð fyrir samspili fleiri mismununarþátta og er hin hefðbundna krafa um „samanburðartilvik“ erfið þegar um fjölpætta mismunun er að ræða. MRSÍ telur mikilvægt að fjallað sé um fjölpætta mismunun og gefin dæmi um slík tilvik og viðeigandi samanburðartilvik. Sérstaklega er þetta mikilvægt þar sem ekki er ætlunin að innleiða eina samræmda löggjöf um mismunun.

3. Ekki er gert grein fyrir öðrum tilvikum sem um getur verið að ræða mismunun

Vert er að minnast á að ekki er minnst á mismunun vegna tengsla (e. discrimination by association) sbr. mál Evrópuðómstólsins Coleman gegn Attridge Law og Steve Law, C-303/06, eða „discrimination by declaration“



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

líkt og fjallað er um í dómi Evrópudómstólsins í Feryn málinu, C—57/07. Telur MRSÍ að skoða verði hvort ekki þurfi að endurskoða ákvæði það sem tekur á fyrirmælum um mismunun í frumvarpsdrögunum til þess að mögulegt verði að beita því um ofangreind mismununartilvik.

4. Fullnægjandi réttarvernd

MRSÍ telur, að með því að setja ekki eina samræmda löggjöf um mismunun og jafnrétti, náist ekki að innleiða með viðeigandi hætti tilskipanir ESB á sviði jafnréttismála. Vandséð er hvaða ástæður liggja fyrir því að vernda ekki gegn mismunun í tengslum við veitingu á vöru og þjónustu á grundvelli fleiri mismununarástæðna en gert er í frumvarpsdrögunum. Í íslenskri löggjöf má þegar finna ákvæði þar sem ekki þótti ástæða til að greina á milli þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða og kynhneigðar í sambandi við veitingu á vöru og þjónustu. MRSÍ telur að í nútímasamfélagi þar sem það er almennt viðurkennt að allir skuli vera jafnir ætti löggjöfin að vera í takt við samfélagsvitundina og banna mismunun, hver sem grundvöllurinn er og hvert sem formið er, svo fremi að ekki séu málefnalegar ástæður að baki mismunun.

5. Staða þeirra sem telja á sér brotið

Lögð er mikil áhersla á það hjá Mannréttindadómstól Evrópu, ESB og Evrópudómstólnum að jafnréttislöggjöf sé virk og að tryggð séu raunveruleg úrræði fyrir þá sem telja á sér brotið. Eitt af því sem nauðsynlegt er til þess að ná því fram er að kveðið verði á um eftirlit í formi virkrar eftirlitsstofnunar ásamt raunhæfum, áhrifaríkum viðurlögum sem hafi forvarnargildi. Ekki verður séð af frumvarpsdrögunum að hugað hafi verið sérstaklega að þessum málum, þ.e. áfram mun kærunefnd Jafnréttismála aðeins vera ætla að kveða upp úrskurði um það hvort að brotið hafi verið gegn lögunum og er nefndinni ekki ætluð heimild til að ákveða greiðslu skaðabóta til þess sem mismunað var. MRSÍ telur að skoða ætti hvort að veita ætti kærunefndinni slíka heimild eða gera þolanda mismununar á annan hátt kleift að leita til dómstóla með kröfu um bætur án þess að þurfa að bera kostnaðinn við málsmeðferðina sjálfur.

Að lokum árættar MRSÍ að tilskipanir ESB kveða aðeins á um lágmarksréttindi og eru mikilvægur grunnur sem jafnrétti víðast hvar í Evrópu byggist á, en ekkert stendur í vegi fyrir því að aðildarríki setji löggjöf sem veiti einstaklingum ríkari réttarvernd.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Jóna Aðalheiður Pálmadóttir, lögfræðingur