



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Reykjavík, 3. mars 2014

Velferðarráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

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

1. Almennt

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) hefur ákveðið að taka til umsagnar drög að þremur frumvörpum til laga á sviði jafnréttismála. MRSÍ hefur áður skilað inn athugasemdum til velferðarráðuneytisins vegna fjögurra frumvarpsdraga um sömu mál og byggir eftirfarandi umsögn á henni.

Þótt margt hafi áunnist á Íslandi í jafnréttismálum, s.s. aukin réttindi kvenna og samkynhneigðra, þá er 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 í þeirri von að nú verði 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 lagabálk um jafnrétti og allar mismununarástæður þar sem grunnþættir þeirra eru þeir sömu, eða náskyldir. Enn fremur er gildissvið hinna ýmsu jafnréttistilskipana mismunandi. Sem dæmi má nefna að ef mismunun á grundvelli kynvitundar er færð undir löggjöf er bannar mismunun á vinnumarkaði, þá er þeirri mismununarástæðu veitt þrengri réttarvernd en nú tíðkast í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og Mannréttindadómstóls Evrópu, en þar hefur kynvitund verið felld undir gildissvið kynjajafnréttislöggjafar (þeir sem ætla í kynleiðréttingarferli, eru í kynleiðréttingarferli eða hafa lokið kynleiðréttingarferli). Einnig má betur bregðast við fjölþættri mismunun ef finna má allar mismununarástæðurnar á sama stað.

MRSÍ vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri;

1. STOFNUN; starfsvið, staðsetning og mannaflí. Fjármagn.

MRSÍ telur jákvætt að sett verði á fót stofnun sem hefur það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, laga um jafna meðferð á vinnumarkaði og laga um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna ásamt því að fylgja eftir framkvæmd stefnu ráðherra í málefnum innflytjenda og málefnum fatlaðs fólks. STOFNUN er ætlað afar víðtækt hlutverk sem er vel. MRSÍ bendir hins vegar á að í drögum að frumvarpi um stjórnslu á sviði jafnréttismála kemur hvergi fram hvar STOFNUN á að vera staðsett, þó eiga réttargæslumenn fatlaðra að halda áfram starfi sínu á sama stað. MRSÍ telur mikilvægt að starfstöðvar Fjölmenningsseturs á Ísafirði og Jafnréttisstofu á Akureyri verði enn til staðar sem og að sett verði á fót starfstöð í Reykjavík/á höfuðborgarsvæðinu. Þannig væri tryggt jafnt aðgengi að STOFNUN fyrir sem flesta aðila. Einnig er ekki minnst á auknar fjárveitingar til STOFNUNAR.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Varðandi einstök verkefni STOFNUNAR sem talin eru upp í 3. gr. frumvarpsdraganna þá gerir MRSÍ athugasemdir við eftirfarandi;

- liður b) um fræðslu og upplýsingastarfsemi á sviði jafnréttismála, þ.á.m. útgáfu á auðlesnu efni og bæklingum fyrir fatlað fólk og innflytjendur. Telur MRSÍ að mikilvægt sé að litið verði til þess starfs sem Fjölmeningarsetur innir af hendi og því verði áframhaldið hvað varðar upplýsingagjöf til innflytjenda. Í flestum tilvikum nægir ekki að gefa aðeins út auðlesið efni á íslensku eða ensku. Þá telur MRSÍ mikilvægt að unnið sé að upplýsingagjöf til fatlaðs fólks í samstarfi við hagsmunasamtök þeirra og byggt á þeirra þekkingu um hvaða leiðir henti best.
- liður j) sáttamiðlun. MRSÍ telur að til þess að uppfylla þetta hlutverk þurfi sérhæft starfsfólk sem hafi þekkingu og menntun á sviði sáttamiðlunar. Ganga verður úr skugga um að slík þekking sé fyrir hendi hjá þeim starfsmönnum sem eiga að sinna þessu hlutverki.
- Varðandi þekkingu starfsmanna er ekki vafi á að hún er mjög góð hvað varðar jafnrétti kynjanna og málefni innflytjenda en hins vegar er mögulega skortur á sérþekkingu hvað varðar aðrar mismunarbreytur frumvarpsdraganna s.s trú, lífsskoðun, fötlun, kynhneigð og kynvitund. Er ljóst að til þess að STOFNUN geti rækt verkefni sín skilmerkilega þarf að fjölga starfsmönnum sem hafa sérþekkingu á þessum mismunarbreytum sem og fjölþættri mismunun.

MRSÍ bendir og á að vísast er að það verði ærið verkefni fyrir einn jafnréttisfulltrúa í ráðuneyti að hafa eftirlit með jafnrétti á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis og stofnana þess, vinna að kynjasambættingu sem og sambættingu vegna kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynhneigðar og kynvitundar. Vert er í því samhengi að skoða hvort að fjölga þurfi jafnréttisfulltrúum ráðuneytanna eða hafa einn í a.m.k. fullu starfi.

Í þessu ljósi telur MRSÍ og einsýnt að auka verði fjárveitingar til STOFNUNAR frá því sem nú er til Fjölmeningarseturs, Jafnréttisstofu og réttindagæslumanna fatlaðra.

2. Skilgreining óbeinnar mismununar

MRSÍ fagnar því að bætt hefur verið úr skilgreiningu á óbeinni mismunun frá fyrri frumvarpsdrögum. Hins vegar mætti fjölga dæmum um óbeina 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 þremur ekki fullnægjandi og gefi ekki nægilega skýra mynd af því hvað átt er við með óbeinni mismunun.

3. Fjölþætt mismunun

Lítið sem ekkert er fjallað um fjölþætta mismunun í athugasemdum með frumvarpsdrögum og ekki er minnst á hana í ákvæðum frumvarpanna. Fjölþætt mismunun á sér stað þegar fólk verður fyrir mismunun á grundvelli fleiri en eins eiginleika; t.d. bæði á grundvelli aldurs og vegna fötlunar. Fjölþætt 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 fjölþættri



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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 fjölþætta mismunun er að ræða. MRSÍ telur mikilvægt að fjallað sé um fjölþætta 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.

4. Ekki er gerð grein fyrir öðrum tilvikum þar sem um mismunun getur verið að ræða

Vert er að minnst á að ekki er minnst á mismunun vegna tengsla (e. discrimination by association) sbr. mál Evrópudómstólsins Coleman gegn Attridge Law og Steve Law, C-303/06, eða „discrimination by declaration“ 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 frumvarpsdrögum til þess að mögulegt verði að beita því um ofangreind mismununartilvik.

5. Kærunefnd jafnréttismála

MRSÍ telur líklegt að málafjöldi kærunefndar jafnréttismála muni aukast verulega frá því sem verið hefur með útvíkkun verksviðs hennar. Með því að fjölga nefndarmönnum úr þremur í fimm verður að einhverju leyti brugðist við því en MRSÍ áltur að skoða verði hvort að það sé nóg til að sinna þeim málafjölda sem að öllum líkindum mun koma á borð nefndarinnar. Hugsanlega þarf að gera ráðstafanir til þess að bregðast við ef þörf krefur með skipan fleiri nefndarmanna, starfsmönnum nefndar eða á annan hátt, tímabundið eða varanlega. Mögulega væri að hafa bráðabirgðaákvæði í lögum er heimilaði það.

MRSÍ vill einnig benda á það að í lögum er gert ráð fyrir að allir nefndarmenn hafi lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði og hafi góða þekkingu á sviði jafnréttismála og vinnuréttar. Má velja því upp hvort að nauðsynlegt sé að allir fimm nefndarmenn séu lögfræðingar og hvort ekki sé gott að fá einnig inn aðra sérfræðinga í jafnréttismálum, en hafa formann og varaformann lögfræðinga.

Varðandi aðgengi að kærunefndinni. Málsmeðferð fyrir kærunefndinni skal að jafnaði vera skrifleg og er venjan hér á landi að málsmeðferðin sé á íslensku. MRSÍ bendir á að það hafa ekki allir nægilega kunnáttu í íslensku eða ensku, eða getu/hæfni til þess að geta komið frá sér skriflegu erindi til kærunefndar. MRSÍ áréttar því að þessum aðilum verði gert kleift að leita til nefndarinnar án þess að þurfa að kosta til þjónustu túlka- eða skjalapýðenda, þar sem það gæti orðið þeim verulega íþyngjandi og takmarkað aðgengi þeirra að nefndinni.

Í frumvarpsdrögum segir að kærunefndin skuli birta úrskurði sína en ekki er fjallað um tilhögun birtingarinnar. Má leiða líkum að því að reglur stjórnsýslulaga muni gilda um slíka birtingu en betur færi á því að í lögum um nefndina sjálfa væri fjallað um hvaða birtingarháttur skuli viðhafður. MRSÍ gerir ráð fyrir að úrskurðirnir verði ópersónugreinanlegir líkt og nú er um úrskurði kærunefndar jafnréttismála.

6. Fullnægjandi réttarvernd

MRSÍ telur hættu á 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



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

að vernda ekki gegn mismunun í tengslum við veitingu á vöru og þjónustu á grundvelli fleiri mismununar-
ástæðna en gert er í frumvarpsdrögum. 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. Þá má og benda á að samkvæmt Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er
mismunun gegn fötluðum bönnuð á öllum sviðum samfélagsins, til þess að fullgilda megi samninginn þurfa
því stjórnvöld að innleiða ákvæði þess efnis. 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.

7. Staða þeirra sem telja á sér brotið

Lögð er mikil áhersla á það hjá Mannréttindadómstól Evrópu, ESB og Evrópudómstólum 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 frumvarpsdrögum að hugað hafi verið
sérstaklega að þessum málum, þ.e. áfram mun kærunefnd jafnréttismála aðeins vera ætlað að kveða upp
úrskurði um það hvort brotið hafi verið gegn lögum og er nefndinni ekki ætluð heimild til að ákveða
greiðslu skaðabóta til þess sem mismunað var. MRSÍ telur vert að skoða hvort 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 áréttar 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