



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 11. apríl 2018.

Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði, þskj. 551, 394. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði. Frumvarpinu er ætlað að tryggja að engum sé mismunað, á almennum jafnt sem opinberum vinnumarkaði, á grundvelli kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldri, kynhneigðar, kynvitundar, kyneinkenna eða kyntjáningar. Skal bann við mismunun jafnt ná til aðgengis að störfum, framgangs í starfi, náms- og starfráðgjöf, starfskjörum, þátttöku í samtökum launafólks o.fl. Í frumvarpinu er sérstaklega tekið fram að löggin skuli ekki gilda um mismunun einstaklinga á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis. Rétt er að benda á að mismunun á grundvelli þjóðernis er undanskilin gildissviði Evróputilskipana nr. 2000/43/EB og nr. 2000/78/EB af þeirri ástæðu að Rómarsáttmálinn, sem markaði upphaf Evrópusambandsins (ESB) tók til mismununar á grundvelli þjóðernis. Þar sem Ísland er ekki í ESB má velja fyrir sér hvort ástæða er til að bæta því þjóðerni inn í mismununarástæður laganna.

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. Hafa margir alþjóðlegir eftirlitsaðildar og eftirlitsnefndir, einna síðast Kvennanefnd Sp og í svokölluðu UPR ferli hjá Sp, gert athugasemdir við að enga slíka heildstæða löggjöf skuli hér að finna. MRSÍ hefur og um nokkurt skeið vakið athygli á því hversu ófullkomin íslensk jafnréttislöggjöf er þegar um er að tefla aðrar tegundir jafnréttis en kynjajafnrétti. Löggin 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 frumvarpsdrögunum í þeirri von að nú verði stigin lokaskref í innleiðingu mismununartilskipana Evrópusambandsins nr. 2000/43/EB og 2000/78/EB, en í greinargerð með frumvarpi þessu segir að hliðsjón hafi verið höfð af síðarnefndri tilskipun við gerð frumvarpsins.

Eins og fram er komið styður MRSÍ frumvarp þetta og hvetur til lögleiðingar þess. Skrifstofan vill þó koma eftirfarandi sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri:

1. Fullnægjandi réttarvernd.

MRSÍ telur að betur hefði farið á því að setja frumvörpin tvö (mál. 393 og 394) í einn heildstæðan lagabálk um jafnrétti og allar mismununarástæður þar sem grunnþættir þeirra eru þeir sömu, eða náskyldir og bæði til einföldunar og í raun nauðsynlegt að samræma gildissvið frumvarpanna. Sem dæmi



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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). Þá má og benda á að samkvæmt Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er mismunun gegn fötludum bönnuð á öllum sviðum samfélagsins, stjórnvöld hafa þegar fullgilt samninginn og þurfa því að innleiða löggjöf 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. Einnig má betur bregðast við fjölþættri mismunun ef finna má allar mismununarástæðurnar á sama stað.

2. Jafnréttisstofa, fjármagn og mannaflí.

MRSÍ gerir ekki athugasemdir við að Jafnréttisstofu verði falið það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd laga um jafna meðferð á vinnumarkaði. Er henni ætlað afar víðtækt hlutverk sem er vel. Í greinargerð með frumvarpinu segir að innan útgjaldaramma Jafnréttisstofu hafi verið gert ráð fyrir kostnaði sem leiði af lögfestingu frumvarpsins. MRSÍ fagnar því en bendir þó á að tryggja þarf sérþekkingu hvað varðar allar mismununarástæður s.s kynþátt og þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, kynhneigð, kyneinkenni og kynvitund, sem og sérþekkingu og skilning hvað varðar fjölþætta mismunun svo tryggja megi að Jafnréttisstofa geti rækt verkefni sín skilmerkilega.

3. Skaðabætur.

Í 16. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sá sem með saknæmum og ólögðum hætti brjóti gegn lögum þessum sé skaðabótaskyldur vegna fjártjóns og miska samkvæmt almennum reglum. Í 17. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um sektir.

MRSÍ veltir fyrir sér hvort framangreind ákvæði endurspegli ákvæði 17. gr. tilskipunar nr. 2000/78/EB, en þar er ekki talað um saknæmi heldur er mælt fyrir um að við innleiðingu tilskipananna verði aðildarríkin að tryggja að brot á innlendra löggjöf gegn mismunun sæti viðurlögum og að slíkum viðurlögum sé beitt. Viðurlög við mismunun verði að vera „virk, í réttu hlutfalli við brotið og letjandi“; það er, viðunandi úrlausn fyrir brotþola sem jafnframt letur geranda og aðra til að beita viðlíka mismunun í framtíðinni. Dæmi um möguleg viðurlög er greiðsla skaðabóta þar sem ekki er heimilt að kveða á um hámarksupphæðir.

Benda má á að í 31. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, segir:

„Sá sem af ásettu ráði eða vanrækslu brýtur gegn lögum þessum er skaðabótaskyldur samkvæmt almennum reglum. Enn fremur má dæma hlutaðeigandi til að greiða þeim sem misgert er við, auk bóta fyrir fjártjón ef því er að skipta, bætur vegna miska.“

Að mati MRSÍ yrði mun nær 17. gr. tilskipunar nr. 2000/78/EB komis ef samhljóða ákvæði yrði sett inn í frumvarpið í stað núverandi 16. gr. þess.

4. Sértækar aðgerðir (positive action).

Athygli vekur að í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði varðandi sértækar aðgerðir en slík ákvæði er að finna í 7. gr. tilskipunar nr. 2000/78/EB. Sértækar aðgerðir eru almennar ráðstafanir eða kerfislæggar aðgerðir sem ætlað er að mæta kerfislægri jaðarstöðu og flýta því að jafnrétti náist í raun, t.d. “kvótar”



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

eða matsreglur sem leiðréttu fyrir kerfislæga mismunun. Hvetur MRSÍ til þess að slíku ákvæði verði bætt inn í frumvarpið.

5. Fjölpætt mismunun

Fjölpætt mismunun á sér stað þegar fólk verður fyrir mismunun á grundvelli fleiri en eins eiginleika; t.d. bæði á grundvelli þjóðernisuppruna 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 fjölpættari mismunun enda hefur vernd gegn mismunun bygggt 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. Í ljósi þessa telur MRSÍ afar mikilvægt það er í frumvarpinu greinir um að til þess að taka meggi á fjölpættari mismunun sé gert ráð fyrir að byggja meggi á tvennum eða fleiri lögum í einu og sama málinu. Sérstaklega er þetta mikilvægt þar sem ekki er ætlunin að innleiða eina samræmda löggjöf um mismunun.

6. Mismunun vegna tengsla

Vert er að benda 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. Hvetur MRSÍ til þess að í umfjöllun um 7. gr. frumvarpsins verði mismununar vegna tengsla getið svo mögulegt verði að beita ákvæðinu um slík mismununartilvik.

7. Kærunefnd jafnréttismála

MRSÍ telur líklegt að mála fjöldi kærunefndar jafnréttismála muni aukast verulega frá því sem verið hefur með útvíkkun verksviðs hennar. Reynist svo vera hvetur MRSÍ til þess að haft verði í huga skipa fleiri nefndarmenn eða starfsmenn nefndarinnar, tímabundið eða varanlega.

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 hvetur því til þess að þessum aðilum verði gert kleift að leita til nefndarinnar án þess að þurfa að kosta til þjónustu túlka- eða skjalaþýðenda, þar sem það gæti orðið þeim verulega þyngjandi og takmarkað aðgengi þeirra að nefndinni.

MRSÍ gerir ráð fyrir að úrskurðir kærunefndar jafnréttismála í málum er falla undir gildissvið frumvarpsins verði ópersónugreinanlegir líkt og nú er um úrskurði kærunefndarinnar.

8. 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



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir

framkvæmdastjóri