

Reykjavík, 12. maí 2017

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Umsögn um frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði, þskj. 568, 435. mál.

1. Almenn

Undirrituð hagsmunasamtök, Samtökin '78, Trans Ísland, Intersex Ísland, HIV-Ísland, Tabú, Geðhjálp, Öryrkjabandalag Íslands og Samtök um líkamsvirðingu, sem vinna að jafnrétti, mannréttindum og bættri stöðu hinna ýmsu jaðarhópa senda frá sér eftirfarandi athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Samtökin fagna frumvarpsdrögum í þeirri von að nú verði stigin lokaskref í innleiðingu mismununartilskipana Evrópusambandsins nr. 2000/43/EB og 2000/78/EB. Íslensk jafnréttislöggjöf er afar ófullkomin þegar kemur að jafnrétti í víðari skilningi en kynjajafnrétti. Umræddar tilskipanir eru 17 ára gamlar og mæla aðeins fyrir um lágmarksréttindi. Í landi sem er rómað um allan heim fyrir að standa framarlega þegar kemur að jafnrétti kynjanna hefði sómað sér betur að sjá þann metnað yfirfærðan á að skapa framsýna og heildstæða jafnréttislöggjöf sem tekur á stöðu jaðarsettra hópa og einstaklinga í samfélaginu á öllum sviðum.

2. Jafnrétti og jaðarstaða

Í þróunarskýrslu Sameinuðu þjóðanna fyrir árið 2016, *Þróun fyrir alla*[1], kemur skýrt fram að þrátt fyrir að lífskjör út um allan heim hafi aukist eru alltaf ákveðnir hópar og samfélög sem verða útundan í þeirri þróun. Í skýrslunni er lögð áhersla á að til þess að tryggja að þróun nái til allra sé brýn þörf á vitundarvakningu um orsakir jaðarsetningar. Aðeins þannig sé unnt að leiðrétta þá kerfisbundnu mismunun sem nú viðgengst. Til að geta unnið í sameiningu að því að bæta þróun og lífskjör allra í heiminum sé nauðsynlegt að afla aðgreinanlegra gagna sem taka tillit til staðsetningar, kyns, félagslegrar stöðu, kynþáttar, þjóðernis og fleiri þátta. Stjórnvöld beri ábyrgð á því að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja þróun og bætt lífsgæði fyrir alla. Leggur Þróunarskýrsla Sameinuðu þjóðanna til aðgerðaráætlun þar sem m.a. er lagt er upp með að skilgreina og ná til þeirra sem orðið hafa útundan í lífskjaraþróun og innleiða Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun[2] sem og aðra alþjóðasamninga. Leiðarstef Heimsmarkmiðanna er að skilja engan eftir. Lögð er áhersla á að ekki sé hægt að vinna að jafnrétti án þess að vinna jafnframt markvisst að því að breyta aðstæðum þeirra verst settu innan hvers samfélags til hins betra.

Jafnréttishugtakið hefur þróast mikið síðustu áratugi. Upp úr 1970 var þróunin frá formlegu jafnrétti í átt að svokölluðu efnislegu mismununar jafnrétti þar sem ákveðið tillit var tekið til þess að ólíkir líffræðilegir eiginleikar einstaklinga hefðu óréttlát áhrif sem eðlilegt væri að bæta upp, án þess að formgerð samfélagsins væri álitin ósanngjörn. Leitast var við að bæta stöðu ákveðinna hópa með viðeigandi aðlögun og jákvæðum

aðgerðum, en slíkt taldist þó undantekning frá meginreglunni.[3] Á sviði mannréttindaverndar endurspegladist þessi nálgun í áherslu á jákvæðar aðgerðir stjórnvalda við að koma mannréttindum í framkvæmd.[4] Upp úr 1990 hefur áherslan farið að beinast í auknum mæli að félagslega sköpuðum hindrunum sem birtast í samfélaginu og lagaframkvæmd auk þess sem fram kemur viðurkenning á þörfinni fyrir að nota jafnrétti sem mótvægi við forréttindi.[5] Horft er til þess hvernig margvíð eða fjölþætt (e. multidimensional) áhrif tiltekinna einkenna ákveðinna einstaklinga og hópa skapa aukna hættu á mismunun í núverandi samfélagsgerð. Með því að skoða einstaklinginn í tengslum við umhverfið með áherslu á ójöfn valdahlutföll, forréttindi og jaðarstöðu í samfélaginu er ekki lengur litið á jákvæðar eða sérstakar aðgerðir sem undantekningu, heldur nauðsynlegan undanfara þess að uppræta mismunun.[6]

Athugasemdir við 1. grein: Gildissvið laganna

Undirrituð samtök fagna því að verið sé að tryggja jafna meðferð á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund. Hins vegar hefði mátt fara fram greining á stöðu jaðarsettra einstaklinga og hópa til tryggja að allar mismununarbreytur sem til koma vegna fordóma, jaðarsetningar og ofbeldis féllu þar undir.

Kyneinkenni

Samtökin fagna því að frumvarp um jafna meðferð á vinnumarkaði taki til mismununar bæði vegna kynhneigðar og kynvitundar. Um leið sjáum við okkur knúin til að minna á að einn meginhópur hinsegin fólks stendur út af borðinu í texta frumvarpsins. Með því að tilgreina ekki kyneinkenni í 1. gr. frumvarpsins opnast glufa sem heimilar mismunun í garð intersex fólks á atvinnumarkaði. Þessi skortur á tilgreiningu kyneinkenna sem mismunabreytu stuðlar enn fremur að áframhaldandi ósýnileika intersex fólks í samfélaginu, en ósýnileiki vegur einkar þungt í jaðarsetningu þess hóps. Þetta er enn fremur í trássi við tilmæli sem Ísland samþykkti frá 26. reglubundnu heildarendurskoðunar Sameinuðu þjóðanna (Universal Periodic Review)[7] sem kveða á um að banna skuli mismunun á grundvelli kyneinkenna. Við teljum nauðsynlegt að kynteinkennum verði bætt inn í upptalningu mismunabreyta í 1. gr. frumvarpsins.

Kyntjáning

Hugtakið kyntjáning vísar til upplifunar og tjáningar einstaklings á kyni sínu og getur verið í samræmi eða á skjön við væntingar annarra til hans út frá kynvitund og/eða kyneinkennum. Heildarendurskoðun Sameinuðu þjóðanna hefur haft mikilvægi kyntjáningar sem mismunabreytu að leiðarljósi í umfjöllun sinni um hinsegin mál, en þar er nú fjallað um málefni tengd SOGIESC (Sexual Orientation, Gender Identity and Expression and Sex Characteristics) sem vísar til kynhneigðar, kynvitundar, kyntjáningar og kyneinkenna í stað SOGI (Sexual Orientation and Gender Identity) sem vísar einungis til kynhneigðar og kynvitundar. Kyntjáning er eðli sínu samkvæmt nokkuð sem einstaklingur ber utan á sér. Hún er miðlægur þáttur í mismunun í garð hinsegin fólks, sem og annarra sem brjóta í bága við kynjaðar væntingar samfélagsins. Við teljum nauðsynlegt að kyntjáningu verði bætt inn í upptalningu mismunabreyta í 1. gr. frumvarpsins.

Holdafar og líkamsgerð

Þá taka undirrituð samtök undir athugasemdir Kvenréttindafélags Íslands um að það vanti inn mismunarbreytuna holdafar og líkamsgerð eins og mannréttindastefna Reykjavíkurborgar samþykkti árið 2016, en sífellt fleiri rannsóknir sýna fram á að fólk með ákveðið holdafar upplifi mikla mismunun bæði á vinnumarkaði og á öðrum sviðum lífsins í okkar samfélagi.

Vaxandi rannsóknargrunnur undanfarinna áratuga sýnir svo ekki verður um villst að fordómar og mismunun vegna holdafars er algeng og alvarleg tegund félagslegs óréttlætis. [7, 8, 9] Skýrsla Embættis landlæknis frá árinu 2015, “Fordómar á grundvelli holdafars í íslensku samfélagi”, fer yfir þau mál og undirstrikar mikilvægi þess að litið verði til holdafars í allri umfjöllun um mannréttindi hér á landi. [10] Íslenskar rannsóknir staðfesta að mismunun á grundvelli holdafars eigi sér stað í atvinnulífi hér á landi, en feitar konur voru sá þjóðfélagshópur sem var líklegastur til að missa vinnuna í efnahagshruninu. [11]

Þrátt fyrir þetta eru engin lög ríkjandi hér á landi sem veita lagalega vernd gegn mismunun á grundvelli holdafars. Þetta er alvarleg staða sem stjórnvöldum ber að bregðast við. Nýlega reið Reykjavíkurborg á vaðið með nýrri mannréttindastefnu þar sem sérstakur kafli er um holdafar, útlit og líkamsgerð. [12] Með því setur höfuðborg landsins, og einn stærsti vinnuveitandi landsins, fram skýr ákvæði um að óheimilt sé að segja upp starfsfólki eða neita um ráðningu, stöðuhækkun, launahækkun eða umbun í starfi á grundvelli holdafars. Jafnframt undirstrikar Reykjavíkurborg með þessu viðurkenningu sína á því að óréttlæti á grundvelli holdafars sé mikilvægt mannréttindamál sem eigi sjálfsagðan sess í stjórnvaldsaðgerðum sem ætlað er að vinna gegn félagslegu óréttlæti.

Því er mælt fastlega til þess að frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði sem lagt er fyrir Alþingi taki mið af þeim rannsóknum og upplýsingum sem liggja fyrir um mismunun á grundvelli holdafars og gerð verði sú breyting að orðunum “holdafar”, “útlit” og “líkamsgerð” verði bætt við fyrrgreinda upptalningu atriða undir 1. gr.

Lagabreytingartillaga:

Undirrituð hagsmunasamtök gera eftirfarandi tillögu að breytingu á orðalagi 1. mgr. 1. gr. og að hún verði svohljóðandi (breytingar undirstrikaðar):

“Lög þessi gilda um jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, holdafari, útliti, líkamsgerð, kynhneigð, kynvitund, kyneinkenni og kyntjáningu svo sem hvað varðar:”

Athugasemdir við 3. grein: Orðskýringar

Í 3. grein frumvarpsins, um orðskýringar, er kynhneigð skilgreind sem „Gagnkynhneigð, samkynhneigð eða tvíkynhneigð“ (12. liður). Þessi upptalning er ekki tæmandi og þónokkur hópur Íslendinga skilgreinir sína kynhneigð á annan hátt en í þessa þrjá flokka. Í lögum Samtakanna '78 eru tilgreindar tvær kynhneigðir til viðbótar, pankynhneigð (e. *pansexuality*) og eikynhneigð (e. *asexuality*). Til að tryggja þessum

hópum jafna vernd fyrir lögum er mikilvægt að þessar kynhneigðir séu innifaldar í upptalningunni í 3. gr.

Lagabreytingartillaga:

Undirrituð hagsmunasamtök gera eftirfarandi tillögu að breytingu á orðalagi 3. gr. og að hún verði svohljóðandi:

12. Kynhneigð: Kynhneigð vísar til aðlöðunar einstaklinga að öðru fólki. Hún getur verið með ýmsu móti og byggt á kyni, persónuleika eða öðrum þáttum í fari þeirra sem einstaklingurinn laðast að. Kynhneigð er oft grundvöllur að sambandsformi og fjölskyldugerð fólks

Við bætist greininga bætist:

14. Kyneinkenni eru líffræðilegir þættir sem tengjast kyni. Þau skiptast í aðalkyneinkenni (litninga, ytri og innri kyn- og æxlunarfæri, hormónaframleiðslu og hormónaupptöku) og aukakyneinkenni sem koma fram á kynþroskatímabilinu (hæð, dreifingu fitu- og vöðvamassa, hárvöxt og brjóstamyndun).

15: Kyntjáning: upplifun og tjáning einstaklings á kyni sínu.

3. Jafnréttisstofa, fjármagn, aðgengi og mannaflí.

Undirrituð samtök gera ekki athugasemdir við að Jafnréttisstofu verði falið það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd laga um jafna meðferð á vinnumarkaði eða laga um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar. Hins vegar tökum við undir athugasemdir Kvenréttindafélagsins og Mannréttindaskrifstofu um að það verði að tryggja að Jafnréttisstofu sé gert kleift að rækja hlutverk sitt með nægjanlegu fjármagni, fræðslu og mannafla. Tryggja þarf sérþekkingu hvað varðar allar mismununarástæður s.s kynþátt og þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, kynhneigð, kyneinkenni, kyntjáningu og kynvitund, sem og sérþekkingu og skilning hvað varðar fjölpætta mismunun svo tryggja megi að Jafnréttisstofa geti rækt verkefni sín skilmerkilega. Enn fremur er nauðsynlegt að tryggja þeim sem telja á sér brotið auðvelt aðgengi að þjónustu Jafnréttisstofu.

Athugasemdir við 5. gr. Jafnréttisstofa

Samtökin telja líkt og Kvenréttindafélagið nauðsynlegt að:

1. Fjölga starfsmönnum Jafnréttisstofu til muna og bæta við sérfræðingum í þeim nýju málaflokkum sem henni er ætlað að sinna
2. Auka nálægð Jafnréttisstofu við stjórnarsýslu ríkisins. Í því skyni er nauðsynlegt að fjölga starfsmönnum Jafnréttisstofu sem staðsettir eru í Reykjavík til muna þar sem málaflokkurinn krefst nálægðar við þau ráðuneyti, stofnanir, frjáls félagasamtök og aðila vinnumarkaðarins sem staðsett eru á höfuðborgarsvæðinu.
3. Tryggja að starfsemi Jafnréttisstofu sé á landsvísu svipað og fyrirkomulag vinnueftirlits ríkisins.
4. Einnig vilja samtökin tryggja að Jafnréttisstofa hafi umboð til að takast á við fjölpætta mismunun þ.e. þegar fleiri en ein mismununarbreyta tvinnast sama og að starfsmenn Jafnréttisstofu hafi þekkingu á flóknu samspili ólíkra

mismununarbreyta og þekki til áhrifa holdafarsmisréttis, ableisma og gagnkynhneigðarhyggju (e. *heterosexism*).

4. Fjölpætt mismunun

Undirrituð samtök taka undir með Kvenréttindafélaginu og Mannréttindaskrifstofu að það sé galli á fyrirliggjandi frumvarpi að lítið sem ekkert sé 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 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, kyneinkenna, kyntjáningar, kynvitundar, aldurs, kynþáttar og kynferðis. Hefðbundin jafnréttislöggjöf hefur til þessa ekki tekið ásættanlega á fjölpætri 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. Undirrituð samtök telja nauðsynlegt 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.

5. Mismunun vegna tengsla

Samtökin taka undir ábendingu Mannréttindaskrifstofu um 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. Hvetja undirrituðu samtök til þess að í umfjöllun um 7. gr. frumvarpsins verði mismununar vegna tengsla getið svo mögulegt verði að beita ákvæðinu um slík mismununartilvik.

6. Kærunefnd jafnréttismála

Undirrituð samtök taka undir með Mannréttindaskrifstofu um að líklegt sé að málafjöldi kærunefndar jafnréttismála muni aukast verulega frá því sem verið hefur með útvíkkun verksviðs hennar. Reynist svo vera hvetja samtökin til þess að haft verði í huga skipa fleiri nefndarmenn eða starfsmenn nefndarinnar, tímabundið eða varanlega. Undirrituð samtök vilja einnig benda á að mikilvægt er að starfsmenn nefndarinnar hafi þekkingu á flóknu samspili ólíkra mismununarbreyta og þekki til áhrifa holdafarsmisréttis, ableisma og gagnkynhneigðarhyggju.

7. Staða þeirra sem telja á sér brotið

Undirrituð samtök taka undir ábendingu Mannréttindaskrifstofu um að lögð hafi verið 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 forvarngildi. 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. Undirrituð samtök telja 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

Eins og fram kemur í greinagerð með frumvarpinu er meginreglan um jafna meðferð í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar frá 10. janúar 2017 þar sem segir að jafnrétti í víðtækri merkingu sé órjúfanlegur þáttur í réttlátu og sanngjörnu samfélagi.

Undirrituð samtök taka undir það og leggja áherslu á mikilvægi þess að unnið sé að jafnrétti í víðtækri merkingu í náinni samvinnu og samráði við jaðarsetta hópa.

Samtökin '78

Trans Ísland

Intersex Ísland

HIV-Ísland

Tabú

Öryrkjabandalag Íslands

Geðhjálp

Samtök um líkamsvirðingu

-
- [1] United Nations. Human Development Report 2016: Development for Everyone. Sjá: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf
- [2] United Nations. Sustainable Development Goals: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- [3] Oddný Mjöll Arnardóttir, „A Future Of Multidimensional Disadvantage Equality?” 53–54.
- [4] sama heimild 50.
- [5] Marcia H. Rioux, „Towards a Concept of Equality of Well-Being” 136.
- [6] Oddný Mjöll Arnardóttir, „A Future Of Multidimensional Disadvantage Equality?” (n.23) 54.
- [7] SOGIESC Recommendations.
Sjá: http://ilga.org/downloads/UPR_26_working_group_sessions_SOGIESC_recommendations.pdf
- [8] Puhl R.M., & Heuer, C.A. (2009). The stigma of obesity: a review and update. *Obesity*, 17, 941-64.
- [9] Puhl, R.M., Andreyeva, T., & Brownell K.D. (2008). Perceptions of weight discrimination: prevalence and comparison to race and gender discrimination in America. *International Journal of Obesity*, 32, 992-1000.
- [10] Andreyeva T, Puhl RM, Brownell, KD. (2008). Changes in perceived weight discrimination among Americans, 1995-1996 through 2004-2006. *Obesity*, 16, 1129-1134
- [11] Sigrún Daníelsdóttir og Stefán Hrafn Jónsson (2015). Fordómar á grundvelli holdafars í íslensku samfélagi. Reykjavík: Embætti landlæknis. Sjá: <http://www.landlaeknir.is/um-embattid/frettir/frett/item28262/fordomar-a-grundvelli-holdafars-ny-skyrsla>
- [12] Asgeirsdóttir, T.A. (2011). Do body weight and gender shape the work force? the case of Iceland. *Economics & Human Biology*, 9,148–156.
- [13] Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar (2016). Reykjavík: Reykjavíkurborg. Sjá: http://reykjavik.is/sites/default/files/mannrettindastefna_reykjavikurborgar_1.pdf