

Reykjavík, 12. maí 2017.

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Umsögn um frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, þskj. 569, 436. 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 frumvarpsdrögunum 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 til að hægt sé að leiðrétta þá kerfisbundnu mismunun sem viðgengst. Til að geta náð til allra og unnið að sameiginlegu markmiði um að bæta þróun og lífskjör allra í heiminum nauðsynlegt að finna leið til að afla aðgreinananlegra gagna sem taka tillit til s.s. staðsetningar, kyns, félagslegrar stöðu, kynþáttar og þjóðernis. Stjórnvöld bera ábyrgð á því að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja þróun fyrir alla. Leggur Þróunarskýrsla Sameinuðu þjóðanna til aðgerðaráætlun þar sem m.a. er lagt er upp með að skilgreina þá 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 engann eftir þar sem 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 margvið eða fjölþætt (e. multidimensional) áhrif tiltekinna einkenna ákveðinna einstaklinga og hópa skapa aukna hættu á mismunun. 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]

3. Jaðarstaða á grundvelli kynþáttar og þjóðernisuppruna

Samtökin fagna því að bundið sé í lög jöfn meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar. Þó skýtur það skökku við að einskorða jafna meðferð við þessar tvær mismunabreytur, um leið og frumvarp um jafna meðferð á atvinnumarkaði, sem lagt er fram samhliða, nær yfir miklu fjölbreyttari samfélagshópa. Við teljum nauðsynlegt að þetta frumvarp ávarpi mismunun í víðari skilningi, svo sem á grundvelli kynhneigðar, kynvitundar, kyneinkenna, kyntjáningar, líkamsgerðar, trúar, aldurs, fötlunar, starfsgetu, holdafars og líkamsgerðar.

Í greinargerð með frumvarpi er sú tilhögun að draga tvær mismununarbreytur, kynþátt og þjóðernisuppruna, rökstudd með því tryggja þurfi efnislegt samræmi íslensks réttar við þann rétt sem gildir innan Evrópusambandsins og svo með vísan til kannana sem sýna fram á fordóma gagnvart fólki af ólíkum kynþætti og þjóðernisuppruna á Íslandi. Í greinargerð með frumvarpinu segir að gildissvið þess nái m.a. yfir „félagslega vernd, svo sem í tengslum við almannatryggingar, menntun og aðgang almennings að vörum og þjónustu.“ Einstaklingar og hópar sem falla undir aðrar mismununarbreytur mæta einnig hindrunum á mörgum þessara sviða sem má rekja beint til jaðarsetningar þeirra í samfélaginu.

Jaðarstaða og mismunun á grundvelli hinseginleika

Engin vernd gegn mismunun í garð hinsegin fólks er til staðar í íslenskum lögum fyrir utan 180. grein almennra hegningarlaga, sem kveður á um jafnt aðgengi að vörum og þjónustu á grundvelli kynhneigðar og kynvitundar. Að þessu leyti stendur Ísland langt að baki hinum Norðurlöndunum en Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Finnland leggja öll bann við mismunun um aðgengi að menntun og á vinnumarkaði út frá kynhneigð, kynvitund og kyntjáningu. Að auki tryggja norsk, sænsk og finnsk lög jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu á grundvelli þessara mismunabreyta. Í víðara evrópsku samhengi er Ísland í 35. sæti af 42 Evrópuráðsríkjum þegar kemur að hinsegin jafnréttislöggjöf og banni við mismunun, og eru Andorra, Lettland og Ítalía meðal okkar næstu samanburðarlanda.[7]

Alþjóðleg viðmið um réttindi hinsegin fólks, til að mynda Yogyakarta-gildi Sameinuðu þjóðanna frá 2007,[8] kveða á um að öll ríki skuli banna með lögum mismunun á grundvelli kynhneigðar og kynvitundar. Til að Ísland uppfylli þau viðmið Yogyakartagildanna er nauðsynlegt að víkka út grundvöll frumvarpsins og taka tillit til kynhneigðar, kynvitundar, kyntjáningar og kyneinkenna. Ennfremur væri slík lagasetning skref í átt að því að uppfylla tilmæli sem Ísland samþykkti frá 26. reglubundnu heildarendurskoðun Sameinuðu þjóðanna (Universal Periodic Review) sem kveða á um að banna skuli mismunun á grundvelli kyneinkenna.[9]

Jaðarstaða og mismunun á grundvelli holdafars og líkamsgerðar

Þá taka undirrituð samtök undir athugasemdir Kvenréttindafélags Íslands um að það vanti inn mismununarbreytuna 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. [10, 11, 12] 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.[13] 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.[14]

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. [15] 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.

Jaðarstaða og mismunun á grundvelli fötlunar

Nýlega kynntu Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Rannsóknasetur í fötlunarfræðum rannsókn, sem unnin var að beiðni ÖBÍ, um fatlað fólk og öryrkja sem íbúa sveitarfélaga. Niðurstöðurnar leiddu meðal annars í ljós að fatlað fólk býr við mikla fordóma í íslensku samfélagi og má greina sérstaklega neikvæð viðhorf í garð fólks með geðraskanir og fólks með þroskaskerðingu.[16]

Í þessu samhengi er einnig nauðsynlegt að líta til annarra alþjóðlegra skuldbindinga eins og Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem hefur verið fullgiltur og mælir fyrir um jafnrétti og bann við mismunun á öllum sviðum á grundvelli fötlunar.

Lagabreytingartillaga

Lög um jafnrétti og bann við mismunun eru grunnstoð mannréttindaverndar. Til að tryggja jaðarsettu fólki þá vernd viljum við gera eftirfarandi orðalagsbreytingu á 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins og að hún hljóði svo:

“Lög þessi gilda um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, holdafari, útliti, líkamsgerð, kynhneigð, kynvitund, kyneinkenni og kyntjáningu á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði.”

4. Orðskýringar

Athugasemdir við 3. grein: Orðskýringar

Undirrituð hagsmunasamtök gera eftirfarandi tillögu að breytingu á orðalagi 3. gr. og að við bætist greininga bætist:

6. 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

7. 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).

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

5. Jafnréttisstofa, fjármagn, aðgengi og mannafla.

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 verður 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, kynvitund og kyneinkenni, 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.

Samtökin telja líkt og Kvenréttindafélag Íslands 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 stjórnslu 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 í á höfuðborgarsvæðinu.

- 3) Tryggja að starfsemi Jafnréttisstofu sé á landsvísu svipað og fyrirkomulag vinnueftirlits ríkisins.
- 4) Einnig vilja undirrituð samtök tryggja að Jafnréttisstofa hafi umboð til að takast á við fjölþætta 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).

6. Fjölþætt mismunun

Undirrituð samtök taka undir með Kvenréttindafélaginu og Mannréttindaskrifstofu að það sé galli á fyrirliggjandi frumvarpi að lítið sem ekkert sé fjallað um fjölþætta mismunun í athugasemdum með frumvarpsdrögunum og ekki er minnst á hana í ákvæðum frumvarpsins. Fjölþætt mismunun á sér stað þegar fólk verður fyrir mismunun á grundvelli fleiri en eins eiginleika; t.d. bæði á grundvelli þjóðernisuppruna 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, kynvitundar, kyntjáningar, kyneinkenna, aldurs, kynþáttar og kynferðis. Hefðbundin jafnréttislöggjöf hefur til þessa ekki tekið ásættanlega á fjölþættri 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. Undirrituð samtök telja nauðsynlegt 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.

7. 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.

8. 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.

Aðgengi að kærunefndinni: málsmeðferð fyrir kærunefndinni skal að jafnaði vera skrifleg og er venjan hér á landi að málsmeðferðin sé á íslensku. Við bendum á að ekki

hafa allir nægilega kunnáttu í íslensku eða ensku, eða getu/hæfni til þess að geta komið frá sér skriflegu erindi til kærunefndar og hvetjum við til þess 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. Mikilvægt er að starfsmenn nefndarinnar hafi þekkingu á flóknu samspili ólíkra mismununarbreyta og þekki til áhrifa holdafarsmisréttis, ableisma og gagnkynhneigðarhyggju (e. *heterosexism*).

9. 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 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. 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] http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/annual_review_2016-for_web.pdf
- [8] <http://www.yogyakartaprinciples.org/>
- [9] http://ilga.org/downloads/UPR_26_working_group_sessions_SOGIESC_recommendations.pdf
- [10] Puhl R.M., & Heuer, C.A. (2009). The stigma of obesity: a review and update. *Obesity*, 17, 941-64.
- [11] 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.
- [12] Andreyeva T, Puhl RM, Brownell, KD. (2008). Changes in perceived weight discrimination among Americans, 1995-1996 through 2004-2006. *Obesity*, 16, 1129-1134
- [13] 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>
- [14] Asgeirsdóttir, T.A. (2011). Do body weight and gender shape the work force? the case of Iceland. *Economics & Human Biology*, 9,148–156.
- [15] Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar (2016). Reykjavík: Reykjavíkurborg. Sjá: http://reykjavik.is/sites/default/files/mannrettindastefna_reykjavikurborgar_1.pdf
- [16] Félagsvísindastofnun og Rannsóknasetur í fötlunarfræðum. (2014) Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga. Reykjavík: Höfundar.