

## Svar

### félags- og jafnréttismálaráðherra við fyrirspurn frá Jóni Þór Ólafssyni um kynjamismun.

1. *Er stofnunum og opinberum fyrirtækjum heimilt að setja reglur um klæðaburð fólks, t.d. um að konur séu í kjól og karlar í jakkafötum eða að konur séu með huldar geirvörtur í sundi en karlar ekki? Samræmast slíkar reglur stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008?*

Atvinnurekendum er heimilt að setja reglur, hvort sem þær eru skráðar eða óskráðar, um klæðaburð starfsfólks svo framarlega sem reglurnar fela ekki í sér brot á 65. gr. stjórnarskrárinnar og meginreglunni um jafna meðferð karla og kvenna á vinnumarkaði, sbr. lög nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (hér á eftir nefnd jafnréttislög).

#### Lagaákvæði sem málið varða.

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar segir að allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Kynjajafnréttið er síðan áréttað í 2. mgr. 65. gr. þar sem segir að konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

Tilgangur og markmið jafnréttislaganna eru skilgreind í 1. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er markmið laganna að „... koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Allir einstaklingar skulu eiga jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína óháð kyni.“

Þá er einnig skýrt kveðið á um það í 1. mgr. 18 gr. sömu laga að atvinnurekendur og stéttarfélag skuli vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Þá skuli atvinnurekendur sérstaklega vinna að því að jafna stöðu kynjanna innan fyrirtækis síns eða stofnunar.

Í 1. mgr. 24. gr. er kveðið á um að hvers kyns mismunur á grundvelli kyns, hvort heldur bein eða óbein, sé óheimil. Jafnframt segir að fyrirmæli um mismunur á grundvelli kyns teljist einnig mismunur samkvæmt lögnum sem og hvers konar óhagstæð meðferð einstaklings sem rekja megir til þess að hann hafi vísað á bug kynbundinni eða kynferðislegri áreitni eða hafi látið hana yfir sig ganga.

Í 1. tölul. 2. gr. jafnréttislaganna er bein mismunur skilgreind og óbein mismunur í 2. tölul. sömu greinar. Þessar skilgreiningar eiga sér fyrirmyndir í samningnum um afnám allrar mismununar gegn konum og gerðum Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Bein mismunur er þegar einstaklingur fær óhagstæðari meðferð en annar einstaklingur af gagnstæðu kyni fær, hefur fengið eða mundi fá við sambærilegar aðstæður.

Óbein mismunur er þegar að því er virðist hlutlaust skilyrði, viðmið eða ráðstöfun kæmi verr við einstakling af öðru kyninu borið saman við einstaklinga af hinu kyninu nema slíkt sé unnt að réttlæta á málefnalegan hátt með lögmætu markmiði og aðferðirnar til að ná þessu markmiði séu víðeigandi og nauðsynlegar.

Þetta þýðir að við mat á því hvort mismunu hafi átt sér stað eða ekki er áhersla lögð á samanburð við annan einstakling við sambærilegar aðstæður. Einstaklingar við sambærilegar aðstæður eiga ávallt að hljóta sambærilega meðferð nema unnt sé að réttlæta meðferðina á málefnalegan hátt með lögmætu markmiði. Mismunandi meðferð á grundvelli kyns kann því að vera réttlætunleg samkvæmt jafnréttislögunum við vissar aðstæður, þ.e. ef hún er réttlætunleg á grundvelli lögmætra markmiða og aðferðirnar til að ná því markmiði eru viðeigandi og nauðsynlegar. Hvert tilvik þarf því að meta fyrir sig og er það hlutverk kærunefndar jafnréttismála að meta það hvort jafnréttislög hafi verið brotin sem og dómstóla, enda meta þeir hvort lög og afleiddar reglur af þeim varða við brot á stjórnarskrá eða jafnréttislögum.

### **Reglur um klæðaburð starfsfólks á vinnustöðum.**

Sterk hefð og venjur um klæðaburð starfsmanna ríkir á mörgum vinnustöðum. Algennt er að um sé að ræða óskráðar reglur um að klæðnaður starfsfólks skuli vera snyrtilegur og innan velsæmismarkna og oftsinnis er um að ræða skyldu starfsfólks til að klæðast sérstökum búningum eða hlífðarbúnaði. Reglur sem atvinnurekendur setja um klæðaburð starfsfólks mega hins vegar ekki fela í sér mismunun á grundvelli kyns, hvort sem hún er bein eða óbein, sbr. það sem að framan greinir. Að þessu sögðu þá er um að ræða réttarsvið sem enn er ómótað hér á landi og enn hefur ekki reynt á lögmæti slíkra reglna fyrir kærunefnd jafnréttismála eða fyrir dómstólum.

### **Reglur um klæðaburð sundlaugargesta.**

Þingmaður spyr jafnframt hvort heimild sé til þess að setja reglur sem skylda konur að hylja geirvörtur sínar í sundi.

Hér er einnig um ómótað réttarsvið að ræða sem ekki hefur reynt á fyrir kærunefnd jafnréttismála eða fyrir dómstólum. Í gildi eru almennar reglur í sundlaugum.<sup>1</sup> Ekki er sérstaklega fjallað um klæðaburð sundlaugargesta í reglunum en við það miðað að allir sundlaugargestir þurfi að klæðast viðurkenndum sundfatnaði. Þessi regla á sér óbeint stoð í viðmiðunum og handbókum Umhverfisstofnunar<sup>2</sup> og markmiðum reglugerðar um hollustuhætti sund- og baðstaða nr. 814/2010,<sup>3</sup> án þess þó að hennar sé sértaklega getið þar. Óheimilt er að fara í sundlaugar í nærfatnaði, íþróttafötum eða annars konar fatnaði sem hentar illa til sundiðkunar. Þær reglur sem í gildi eru og er framfylgt gagnvart sundlaugargestum hafa skírskotun til reglna um hollustuhætti og almennan þrífnað. Reglurnar eru málefnalegar og gilda jafnt um alla sundlaugargesti.

Ekkert ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, eða lögreglulaga, nr. 90/1996, bannar beint nekt á almannafæri. Í 209. gr. hegningarlaganna er aftur á móti að finna bann við því að særa blygðunarkennd manna með lostugu athæfi og í lögreglusamþykktum margra sveitarfélaga er að finna ákvæði sem fela í sér bann við ósæmilegri háttsemi eða hegðun og getur nekt á almannafæri fallið þar undir. Það verður að teljast ólíklegt að kona sem kys að vera berbrjósta í sundi félli undir þessi ákvæði.

Ólíklegt verður að teljast að lagalegur grundvöllur sé fyrir því að sveitarfélög setji sundlaugargestum skorður varðandi klæðaburð eftir kyni. Ekki verður séð að slíkar reglur væri unnt að réttlæta á málefnalegan hátt og leiða má að því líkur að slíkar reglur feli í sér mis-

<sup>1</sup> Úr lögfræðiáliti Unnar Steins Bjarnalds hrl. sem hann vann fyrir Íþrótt- og tómsundaráð Reykjanesbæjar fyrir á þessu ári.

<sup>2</sup> [http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Hollustuhaettir/Sundstadir/Handbok\\_Sundstada\\_2821f.pdf](http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Hollustuhaettir/Sundstadir/Handbok_Sundstada_2821f.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/814-2010>

munun á grundvelli kyns sbr. 1. mgr. 24. gr. jafnréttislaga og væru í andstöðu við jafnræðisreglu Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. 65. gr. laga nr. 33/1944.

2. *Er eitthvert eftirlit með því hvort stofnanir og fyrirtæki mismuni fólki eftir kyni? Ef svo er, er eftirlitið bundið við ákvæðna þætti?*

Með lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, er eftirlit með lögumunum falið Jafnréttisstofu og kærunefnd jafnréttismála. Samkvæmt 3. gr. jafnréttislaga fer ráðherra með framkvæmd laganna nema annars sé sérstaklega getið og Jafnréttisstofa, sem er sérstök stofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra, annast stjórnslu á því sviði sem lögum taka til. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laganna er eitt af þeim verkefnum sem Jafnréttisstofa annast er að hafa eftirlit með framkvæmd jafnréttislaga. Skv. 5. mgr. 4. gr. laganna skal Jafnréttisstofa kanna hvort ástæða sé til að óska eftir því að kærunefnd jafnréttismála taki mál til meðferðar, hafi stofnan rökstuddan grun um að stofnun, fyrirtæki eða félagasamtök hafi brotið gegn jafnréttislögum. Hlutaðeigandi stofnun, fyrirtæki eða félagasamtökum er þá skylt að láta Jafnréttisstofu í té upplýsingar og gögn sem hún telur nauðsynleg til að upplýsa um málsatvik. Verði viðkomandi aðilar ekki við þessari beiðni Jafnréttisstofu innan hæfilegs frests getur hún ákveðið að þeir greiði dagsektir þar til upplýsingar og gögn hafa verið látn í té.<sup>4</sup> Sé það svo mat Jafnréttisstofu að umræddar upplýsingar og gögn renni frekari stoðum undir að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna skal hún óska eftir því að kærunefnd jafnréttismála taki málið til meðferðar og jafnframt tilkynna hlutaðeigandi stofnun, fyrirtæki eða félagasamtökum skriflega um þá ákvörðun sína. Samkvæmt 6. mgr. 4. gr. laganna skal Jafnréttisstofa að beiðni kæranda fylgja því eftir að úrskurðum kærunefndar jafnréttismála sé framfylgt eftir því sem við getur átt. Þegar sá sem úrskurður kærunefndar beinist að fer ekki að úrskurðinum getur Jafnréttisstofa beint þeim fyrirmælum til viðkomandi að gripið verði til viðunandi úrbóta til samræmis við úrskurðinn innan hæfilegs frests. Verði sá sem úrskurður beinist að ekki við fyrirmælum Jafnréttisstofu getur Jafnréttisstofa ákveðið að viðkomandi greiði dagsektir þar til farið verður að fyrirmælunum.<sup>5</sup>

**Eftirlit kærunefndar jafnréttismála.**

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. jafnréttislaga er það verkefni kærunefndar jafnréttismála að taka erindi til meðferðar og kveða upp skriflegan úrskurð um hvort ákvæði jafnréttislaga hafi verið brotin. Niðurstöður kærunefndar sæta ekki kærú til æðra stjórnvalds. Í 3. mgr. 5. gr. laganna er kveðið á um að þegar um er að ræða mál sem ætla má að geti haft stefnumarkandi áhrif á vinnu- og atvinnurekendu áður en úrskurður er kveðinn upp. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laganna fela úrskurðir kærunefndar jafnréttismála í sér bindandi niðurstöðu fyrir málsaðila um hvort brotið hafi verið gegn lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Úrskurðarorð nefndarinnar hafa hins vegar eingöngu falið í sér niðurstöðu um það hvort ákvæði laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla hafi verið brotin eður ei, enda er það skilgreint hlutverk nefndarinnar að lögum. Málsaðilum er heimilt að bera úrskurði nefndarinnar undir

<sup>4</sup> Ákvörðun um dagsektir skv. 5. og 6. mgr. skal tilkynnt bréflaga á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Dagsektir geta numið allt að 50.000 kr. hvern dag. Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta skal m.a. líta til fjölda starfsmanna fyrirtækis, stofnunar eða félagasamtaka og hversu umsvifamikill atvinnurekstur er. Dagsektir skulu renna í ríkissjóð og þeim sem fyrirmælum Jafnréttisstofu er beint að samkvæmt ákvæðinu er heimilt að kæra ákvörðun Jafnréttisstofu til ráðherra.

<sup>5</sup> Sbr. nmgr. 3.

dómstóla. Dómstólar eiga almennt úrskurðarvald um gildi stjórnvaldsákvarðana, sbr. meginreglu 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Verður því að ætla að dómstólar hafi heimild að uppfylltum ákveðnum réttarfarsskilyrðum til að skera úr ágreiningi um hvort kærufnd jafnréttismála hafi byggt úrskurð á ákvæðum laga sem og málefnalegum sjónarmiðum.

### **Þættir sem eftirlitið er bundið við.**

Lög nr. 10/2008 gilda um jafna meðferð einstaklinga óháð kyni. Sum ákvæðin taka sérstaklega til vinnumarkaðarins<sup>6</sup> og önnur til samfélagsins alls.<sup>7</sup> Eftirlit Jafnréttisstofu og kærufndar jafnréttismála er bundið við ákvæði jafnréttislaganna. Jafnframt þarf að taka tillit til stjórnáráðslulaga, nr. 37/1993, og þeirra réttarheimilda sem geta haft þýðingu í því tilviki sem um ræðir hverju sinni.

#### *3. Eru viðurlög við því að stofnanir og fyrirtæki mismuni fólki eftir kyni? Ef svo er, hver eru þau og hvers konar brot þarf til?*

Hingað til hafa úrskurðir kærufndar jafnréttismála eingöngu falið í sér niðurstöðu um það hvort ákvæði laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla hafi verið brotin eður ei, enda er það skilgreint hlutverk nefndarinnar að lögum. Með jafnréttislögunum frá 2008 urðu úrskurðir kærufndar jafnréttismála bindandi fyrir málsaðila í stað álita áður. Var með þeirri tilhögun verið að leitast við að veita niðurstöðum nefndarinnar meira vægi en áður var gert og framkvæmd þessara mála þar með færð nær því sem tíðkaðist hjá öðrum norrænum ríkjum. Nú er komið að því að kanna hvort ganga skuli lengra og kanna hvort ástæða sé til að skilgreina viðbrögð eða viðurlög við úrskurðum kærufndar jafnréttismála. Því verður það eitt af þeim atriðum sem farið verður yfir í þeirri endurskoðunarvinnu á jafnréttislögunum sem framundan er. Farið verður yfir hvort fela skuli kærufndinni aukið vald til að hrinda úrskurðum sínum í framkvæmd og hvaða leiðir séu best til þess fallnar. Lögð verður áhersla á að kanna það hvaða leiðir hinar Norðurlandþjóðirnar og önnur ríki sem Ísland ber sig saman við hafa farið til að hrinda úrskurðum kærufnda sinna í framkvæmd ef þau gera það á annað borð, en í sumum tilfellum er einungis um leiðbeinandi álit að ræða.

#### *4. Telur ráðherra reglur Alþingis um klæðaburð þingmanna, þar sem körlum er skylt að vera í jakka en konur eiga að vera „snyrtilega klæddar“, standast lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008?*

Vísað er til svars við 1. tölul. fyrirspurnarinnar um reglur um klæðaburð á vinnustöðum. Þeir sem telja að réttur á þeim hafi verið brotinn hvað þetta varðar eiga þess kost að leita til kærufndar jafnréttismála sem fjallar um málið og kveður upp úrskurð. Ekki hefur reynt á þetta álitaeftir þar fram til þessa.

<sup>6</sup> Til dæmis 18. gr. um vinnumarkaðinn, 19. gr. um launajafnrétti, 25. gr. um bann við mismunum í kjörum og 26. gr. um bann við mismunum í starfi og við ráðningu.

<sup>7</sup> Til dæmis 24. gr. laganna um almennt bann við mismunum, 24. gr. a um bann við mismunum í tengslum við vörukaup og þjónustu, 28. gr. um bann við mismunum í skólum og á uppeldisstofnunum og 29. gr. sem bannar það að auglýsing sé öðru kyninu til minnkunar, lítilsvirðingar eða stríði gegn jafnri stöðu og jöfnu rétti kynjanna á nokkurn hátt.