

MINNISBLAÐ

Helstu athugasemdir í umsögnum sem bárust til Alþingis frá 3. – 11. febrúar 2022 um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 85/2018 (fjölgun mismununarþátta).

Umsagnaraðilar voru sjö:

Hvítasunnukirkjan Fíladelfía, Jafnréttisstofa, Landssamtökin Proskahjálpi, NPA miðstöðin svf, Réttindagæslumenn fatlaðs fólks (tvær umsagnir) og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Hér á eftir verður farið yfir helstu athugasemdir umsagnaraðila og afstöðu ráðuneytisins til þeirra.

1. Hvítasunnukirkjan Fíladelfía.

- a) **Athugasemd: Það er lítið sem ekkert vikið að stöðu trúfélaga og því ekkert fjallað um þá spennu sem felst í því að mörg trúfélög viðurkenna aðeins tvö kyn og eitt form hjúskapar. Það þarf að huga betur að stöðu trúfélaga áður en frumvarpið verður að lögum.**

Frumvarpið mælir fyrir um bann gegn mismunun á grundvelli trúar og lífsskoðunar á öllum sviðum samfélagsins. Hugtökin *trú* og *lífsskoðun* eru skilgreind til samræmis við sömu hugtök í lögum nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 86/2018 er tekið fram að mikilvægt sé að einstaklingar verði ekki fyrir mismunun á grundvelli lífsskoðana sinna og að sífellt meiri áhersla hafi hin síðari ár verið lögð á að hugsana- og samviskufrelsi sé verndað til jafns við trúfrelsi. Sama eigi við um stöðu lífsskoðunarfélaga gagnvart trúfélögum. Sé þetta meðal annars í samræmi við 18. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórn mála réttindi og 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá er tekið fram að samkvæmt lögum nr. 6/2013, um breytingu á lögum um skráð trúfélög, nr. 108/1999, sem samþykkt voru 30. janúar 2013, sé skilyrði fyrir skráningu lífsskoðunarfélags að um sé að ræða félag sem byggist á veraldlegum lífsskoðunum, miði starfsemi sína við ákveðin siðferðisgildi og mannrækt og fjalli um siðfræði eða þekkingarfræði með skilgreindum hætti. Efni frumvarps þessa takmarkast þannig hvorki við hefðbundin trúarbrögð né þá sannfæringu eina sem hafi skipulagsleg einkenni eða hefðir sem líkja megi við hefðbundin trúarbrögð.

Með þessari nálgun fellur til dæmis trúleysi og efahyggja undir lífsskoðun í skilningi frumvarpsins enda séu skilyrði frumvarpsins uppfyllt að öðru leyti. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að t.d. pólitískar skoðanir eða skoðanir um mismunandi verðleika einstaklinga vegna einhverra þeirra mismununarþátta sem frumvarp þetta tekur til falli hér undir. Í nefndaráliti með breytingartillögu um frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði frá allsherjar- og menntamálanefnd (þskj. 1184, 394. mál á 148. löggjafarþingi) kemur fram að í umsögn Siðmenntar um sambærilegt frumvarp frá 146. löggjafarþingi (435. mál) sé fjallað um að lífsskoðun geti hvort heldur sem er verið veraldleg eða trúarleg. Nefndin taki undir ábendingu Siðmenntar um að lífsskoðanir geti verið hvort heldur sem er

trúarlegar eða veraldlegar og líti á skilgreiningu hugtaksins í frumvarpinu sem skilgreiningu á veraldlegri lífsskoðun enda sé það í samræmi við þann tilgang hennar í frumvarpinu að greina þess háttar lífsskoðun frá trúarlegum skoðunum.

Ekkert sérstakt ákvæði er í frumvarpinu um starfsemi trúfélaga en ákvæðið um bann við mismunun í tengslum við vörukaup og þjónustu gildir um alla aðila, jafnt opinbera sem einkaaðila, sem útvega vörur og veita þjónustu sem býðst almenningi á almennum markaði sem og á opinberum markaði. Líkt og fram kemur í skýringum við 9. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 85/2018 er með hugtakinu þjónusta í ákvæðinu átt við þjónustu sem að jafnaði er veitt gegn þóknun að því leyti sem hún lýtur ekki ákvæðum um frjálsa vöruflutninga, frjálsa fjármagnsflutninga og frjálsa fólksflutninga, sbr. 50. gr. stofnsáttmála Evrópusambandsins sem er efnislega samhljóða 37. gr. samningsins um evrópska efnahagssvæðið. Af dómafordæmum Evrópudómstólsins má ráða að undir þjónustu geti fallið hvers konar atvinnustarfsemi sem felur í sér þjónustu gegn endurgjaldi. Ekki virðist skipta máli hvaða fyrirkomulag er á slíku endurgjaldi eða hver reiðir það af hendi. Það er því ekki gert að skilyrði að sá sem njóti þjónustunnar greiði fyrir hana. Frumvarpið nær til allrar þjónustu sem stendur almenningi til boða, hvort sem greitt er fyrir hana eða ekki. Í framangreindum skýringum er lögð áhersla á að lagaákvæðið takmarki ekki samningsfrelsi manna almennt. Aðili sem býður vörur eða þjónustu kann að hafa margar huglægjar ástæður fyrir vali sínu á samningsaðila. Lögin koma ekki í veg fyrir að aðilum sé frjálst að velja sér samningsaðila svo lengi sem valið hefur lögumætan tilgang og byggist ekki á ómálefnalegum ástæðum sem ganga lengra en nauðsyn krefur.

Mismunandi meðferð vegna trúar eða lífsskoðunar telst ekki brjóta gegn frumvarpinu, séu færð fyrir henni málefnaleg rök sem helgast af lögumætu markmiði, enda gangi slíkar aðgerðir ekki lengra en nauðsynlegt er talið til að ná því markmiði sem stefnt er að. Hvert tilvik þarf að meta fyrir sig.

Hafa skal í huga að lífsskoðun eða trú getur ekki falið í sér réttlætingu fyrir því að grundvallarmannréttindi annarra hópa séu skert, enda þarf að tryggja að réttindi eins hóps gangi ekki á réttindi annarra hópa.

b) Athugasemd: Það er ekkert í skilgreiningu á áreitni sem felur í sér ásetning eða að viðkomandi sé einu sinni meðvitaður um neikvæð áhrif á þann sem upplifir áreitnina.

Skilgreining á áreitni skv. frumvarpinu er sambærileg skilgreiningum í lögum nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði og lögum nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna. Einnig má nefna skilgreiningu í reglugerð nr. 1009/2015 um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Skilgreiningarnar eiga sér stöð í sambærilegum skilgreiningum í evrópulöggjöf. Hvort um áreitni sé að ræða eða ekki sem fellur undir löginn þarf að meta í hverju tilviki fyrir sig.

c) Athugasemd: Það er eins og trú og lífsskoðun sé bætt inn eftir á.

Trú og lífsskoðun eru vernduð í lögum nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði. Við gerð þeirra laga var höfð hliðsjón af efni tilskipunar ráðsins 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000 um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi. Samkvæmt þeirri tilskipun eru einstaklingar verndaðir gegn mismunun á grundvelli trúar og lífsskoðunar (e. religion and belief). Við þinglega meðferð frumvarps sem varð að lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018, í allsherjar-og menntamálanefnd, komu fram sjónarmið um að rýmka mætti gildissvið laganna og láta þau ná yfir fleiri mismununarþætti. Nefndin lagði til í nefndarátliti sínu með

breytingartillögu um frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (þingskjal 1179 – 393. mál á 148. lögb.) að við lögin myndi bætast eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða: *Ráðherra skal innan árs frá gildistöku laga þessara leggja fram á Alþingi frumvarp þar sem kveðið verði á um að lögnum verði breytt þannig að þau gildi ekki eingöngu um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna heldur einnig óháð trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði.*

Frumvarp þetta er unnið í samræmi við framangreint ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 85/2018. Verði frumvarp þetta samþykkt koma lög nr. 85/2018 til með að samræmast betur lögum nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði, en þau lög fjalla um alla framangreinda mismununarþætti en ekki einungis kynþátt og þjóðernisuppruna. Báðir lagabálgarnir ná þá til sömu mismununarþátta. Við gerð frumvarpsins var jafnframt höfð hliðsjón af norsku (Lov om likestilling og forbud mot diskriminering), sænsku (s. diskrimineringslag) og finnsku lögnum (s. diskrimineringslag). Öll vernda þau einstaklinga gegn mismunun á grundvelli trúar og lífsskoðunar.

Því er ljóst að mismununarþáttunum *trú* og *lífsskoðun* var ekki bætt við eftir á heldur voru til staðar við gerð frumvarpsins frá upphafi til samræmis við þá löggjöf sem frumvarpið byggir á.

2. Jafnréttisstofa.

Jafnréttisstofa fagnar framlagningu frumvarpsins og hvetur til að það verði samþykkt sem lög. Um sé að ræða eðlilega samræmingu og aukna réttarvernd fyrir þá aðila sem að telja sér mismunað. Jafnréttisstofa gerir engar athugasemdir.

3. Landssamtökin Þroskahjálp.

Samtökin þakka gott samráð og telja frumvarpið mikilvægan þátt í að innleiða ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

- a) Athugasemd: Skoða þarf hvort rétt, sanngjarnt og eðlilegt sé að hafa skilyrði um „langvarandi“ í skilgreiningu fötlunar og fatlaðs fólks í frumvarpinu í ljósi efnis og tilgangs laganna og eðlis þeirra mannréttinda sem þeim er ætlað að vernda.**

Í frumvarpinu er lagt til að sami skilningur verði lagður í hugtakið fötlun og í lögum nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði, og til samræmis við 1. tölul. 2. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Í framangreindum lagabálgum er gert að skilyrði að skerðingar séu „langvarandi“ og til að gæta samræmis við túlkun og framkvæmd laganna er mikilvægt að skilgreiningarnar séu þær sömu.

Einnig er skilyrði um að skerðingar séu „langvarandi“ til samræmis við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sbr. 2. mgr. 1. gr. samningsins sem og almennt álit nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, nr. 6 (2018) um jafnrétti og mismunun sbr. b-liður athugasemdar nr. 73.

- b) Athugasemd: Starfshópur samkvæmt 11. gr. frumvarpsins sem á að fjalla um mismunun vegna tengsla ætti einnig að fjalla um mismunun á grundvelli skynjunar eða skilnings (discrimination by perception).**

Ekki var farin sú leið í frumvarpinu að veita starfshópnum það hlutverk sérstaklega að fjalla um þess háttar mismunun.

- c) Athugasemd: Samtökin gagnrýna að hér á landi sé engin sjálfstæð mannréttindastofnun til sem uppfylli svokölluð Parísarviðmið til að hafa eftirlit með réttindum fatlaðs fólks.**

Vinna við frumvarp um sjálfstæða mannréttindastofnun sem uppfyllir Parísarviðmiðin er í undirbúningi í forsætisráðuneytinu.

4. NPA miðstöðin.

Gagnrýnir meðal annars að hafa ekki fengið frumvarpið til umsagnar. Löggjöf um raunverulegt jafnrétti og inngildingu fatlaðs fólks í samfélaginu þarf að útfæra nánar og sérstaklega með aðstæður fatlaðs fólks í huga, en ekki þannig að fötlugu fólki sé skeytt inn í aðra löggjöf, með öðrum hópum sem vissulega þarfnast einnig verndar gegn mismunun.

Fyrri athugasemdin lýtur að Alþingi.

Varðandi vinnslu frumvarpsins var haft samráð við eftirfarandi aðila: Öryrkjabandalagið, Proskahjálp, Samtökin '78, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Jafnréttisstofu, félagsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Frumvarpsdrög voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-57/2021) 25. febrúar 2021 og var umsagnarfrestur til 8. mars.

Hvað síðari athugasemdina varðar er um að ræða heildarlöggjöf um bann við mismunun utan vinnumarkaðar á grundvelli ýmissa mismununarþátta. Við þinglega meðferð frumvarps sem varð að lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018, í allsherjar- og menntamálanefnd, komu fram sjónarmið um að rýmka mætti gildissvið laganna og láta þau ná yfir fleiri mismununarþætti. Nefndin lagði til í nefndaráliti sínu með breytingartillögu um frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (þingskjal 1179 – 393. mál á 148. löggjafarþing) að við lögin myndi bætast eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða: *Ráðherra skal innan árs frá gildistöku laga þessara leggja fram á Alþingi frumvarp þar sem kveðið verði á um að lögunum verði breytt þannig að þau gildi ekki eingöngu um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna heldur einnig óháð trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði.*

Frumvarp þetta er unnið í samræmi við framangreint ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 85/2018. Verði frumvarp þetta samþykkt koma lög nr. 85/2018 einnig til með að samræmast betur lögum nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði, en þau lög fjalla um alla framangreinda mismununarþætti en ekki einungis kynþátt og þjóðernisuppruna. Báðir lagabálkarnir ná þá til sömu mismununarþátta. Við gerð frumvarpsins var jafnframt höfð hliðsjón af norsku (Lov om likestilling og forbud mot diskriminering), sænsku (s. diskrimineringslag) og finnsku lögunum (s. diskrimineringslag). Öll banna þau mismunun á grundvelli fötlunar sem og á grundvelli fleiri mismununarþátta.

Að þessu sögðu kemur fram í meginefni frumvarpsins að nauðsynlegt sé að taka tillit til þess að þeir mismununarþættir sem lagt er til að verði bætt við lögin með frumvarpinu eru ólíkir innbyrðis og að það geti verið þörf á sérreglum hvað einstaka mismununarþætti varðar. Því er lagt til að bætt verði meðal annars við lögin nýju ákvæði vegna fötlunar, þ.e. 7. gr. a um viðeigandi aðlögun, sbr. a-lið 5. gr. Þessi sérregla er sambærileg 10. gr. laga um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. [86/2018](#).

5. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Sambandið telur að frumvarpið styðji almennt við markmið Sambandsins um mannréttindi.

- a) **Athugasemd: Það má leiða að því líkur að ákvæðið um viðeigandi aðlögun vegna fötlunar einstaklings geti haft víðtæk áhrif á þjónustu og starfsemi sveitarfélaga gagnvart fötluðum einstaklingum. Nauðsynlegt er að kostnaðarmeta áhrifin.**

Frumvarpið fór í hefðbundið kostnaðarmatsferli innan stjórnarráðsins líkt og önnur stjórnarfrumvörp. Þar á meðal var 129. gr. sveitastjórnarlaga, nr. 138/2011 tekin til greina.

Ekki verður séð að frumvarpið leggi miklar umfram skyldur á sveitarfélögin hvað viðeigandi aðlögun vegna fötlunar einstaklings varðar en lög nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir gera nú þegar sbr. einnig samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Gildandi löggjöf setur nú þegar ríkar kröfur á hendur sveitarfélaga um viðeigandi aðlögun svo að fatlað fólk geti notið réttinda sinna og tekið virkan þátt í samfélaginu til jafns við aðra. Verið er að tryggja réttindi sem nú þegar eru í gildi með heildstæðri löggjöf sem hluta af innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Viðeigandi aðlögun er þegar aðstaða eða upplýsingar eru gerðar aðgengilegar fyrir tiltekinn fatlaðan einstakling, eitthvað tiltekið tæki er lagfært eða breytt, einhver tiltekin starfsemi er lagfærð til að gera fötluðum einstaklingi kleift að taka þátt og námsefni og/eða kennsluaðferðir í skólastarfi er aðlagð fyrir tiltekinn fatlaðan einstakling enda teljist lagfæringarnar eða breytingarnar ekki of íþyngjandi að teknu tilliti til þeirrar starfsemi um ræðir hverju sinni.

Ekki er um mismunun samkvæmt frumvarpinu að ræða ef viðeigandi aðlögun sem tiltekinn fatlaður einstaklingur óskar eftir eru of íþyngjandi. Við ákvörðun um hvort ráðstafanir teljist of íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi þannig að honum beri þá ekki skylda til að hrinda þeim í framkvæmd ber sérstaklega að líta til fjárhagslegs kostnaðar og umfangs þeirra með tilliti til eðlis og stærðar stofnunar eða fyrirtækis sem í hlut á hverju sinni. Í því ljósi ber enn fremur að líta til fjárhagslegs bolmagns viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis til að hrinda ráðstöfununum í framkvæmd. Ætla má að stærð sveitarfélags yrði þar tekin með í reikninginn. Þá er gert ráð fyrir að sérstaklega verði tekið tillit til þess hvers eðlis fötlunin sé og hvað það er sem viðkomandi einstaklingi verði gert kleift að njóta til jafns við aðra í kjölfar þeirra ráðstafana sem grípa þarf til. Einnig gæti þurft að taka tillit til hvers eðlis samband þess fatlaða einstaklings sem á í hlut er við tiltekna stofnun eða fyrirtæki og hve lengi það hefur varað eða í hverju samskiptin þar á milli hafa verið.

Hafa verður í huga að *viðeigandi aðlögun* vegna fötlunar er ekki það sama og *almennt aðgengi* vegna fötlunar.

Almennt aðgengi varðar fyrirbyggjandi og kerfisbundna skyldu stjórnvalda. Þá þarf að taka tillit til jafns aðgengis í öllum kerfum og ferlum án tillits til þarfa tiltekins fatlaðs einstaklings, t. d. að gera byggingu, þjónustu eða vöru aðgengilega fyrir alla, smám saman, einkum við endurbætur á húsnæði og aðstöðu.

Viðeigandi aðlögun er einstaklingsmiðuð *viðbragðsskylda* sem stofnast um leið og krafa um viðeigandi aðlögun er sett fram – af *tilteknum* fötluðum einstaklingi sem krefst aðgengis að *tiltekinni* aðstöðu og vill nýta rétt í *tilteknu* tilviki. Frumvarp þetta tekur aðeins til viðeigandi aðlögunar. Erfitt er að sjá það fyrir fram hvort krafa um viðeigandi aðlögun verði sett fram og um hvernig tilvik verði að ræða. Enn fremur er erfitt að sjá það fyrir fram hvort krafan í því tilviki verði metin of íþyngjandi eða ekki. Því er óhægt um vik að framkvæma kostnaðarmat þegar kemur að viðeigandi aðlögun. Hvert tilvik þarf að meta fyrir sig þegar það kemur upp. Annað gildir þegar kostnaðarmeta á almennt aðgengi.

Mögulegt er að dóms- og kærumálum fjölgi verði frumvarpið lögfest, á hendur sveitarfélögum líkt og öllum öðrum þjónustuaðilum, þar sem verið er að fjölga þeim þáttum sem geta orðið grundvöllur slíkra mála. Það er þó ekki hægt að áætla slíkt fyrir fram eða hvort það muni hafa teljandi áhrif á sveitarfélög hvað kostnað varðar.

Samband íslenskra sveitarfélaga fékk sérstaka tilkynningu senda þann 25. febrúar 2021 um að frumvarpið væri komið í samráðsgátt stjórnvalda en ráðuneytinu barst ekki umsögn frá Sambandinu.

- b) Athugasemd: Mögulega þarf að aðlaga námsefni/kennsluaðferðir í skólastarfi vegna ákvæðisins um bann við mismunun í skólum og öðrum menntastofnunum, á frístundaheimilum og í skipulögðu íþrótt og æskulýðsstarfi. Fjárheimildir Menntamálastofnunar til námsefnisgerðar fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla þarf mögulega að endurskoða verði frumvarpið samþykkt.**

Skólar sem reknir eru af sveitarfélögum starfa nú þegar að mestu leyti á grundvelli þess sem ákvæðið mælir til um líkt og sambandið bendir sjálft á. Hugsanlegt er að aðlaga þurfi námsefni og kennsluaðferðir að einhverju leyti og í einhverjum tilvikum. Sú aðlögun getur tekið á sig ýmsar myndir og oft þurfa þær ekki að þýða fjárútlát. Hvert tilvik þarf að meta fyrir sig.

6. Réttindagæslumaður fatlaðs fólks (Eiríkur Smith).

Gagnrýnir að fleiri hafi ekki fengið frumvarpið sent til umsagnar (nefnir réttindagæslumenn, rannsóknarsetur í fötlunarfræðum, Geðhjálp). Gagnrýnir að skjalið hafi ekki verið gert aðgengilegt á vef þingsins fyrir fólk sem notar t.d. íslenskt táknmál.

Athugasemdir hans lúta að Alþingi.

7. Réttindagæslumaður fatlaðs fólks (nafnlaust).

Gagnrýnir að ekki hafi verið haft samráð við gerð frumvarpsins við fleiri hópa fatlaðs fólks. Umfjöllun almennt um misrétti fatlaðs fólks, samanburður á kynjajafnréttislögum og þessu frumvarpi o. fl. Fagnar að það eigi að leiða viðeigandi aðlögun í lög á öllum sviðum samfélagsins.

Haft var samráð við eftirfarandi aðila við gerð frumvarpsins: Öryrkjabandalagið, Þroskahjálp, Samtökin '78, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Jafnréttisstofu, félagsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Frumvarpsdrög voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-57/2021) 25. febrúar 2021 og var umsagnarfrestur til 8. mars. Þrjár umsagnir bárust á þeim tíma, frá Landssamtökunum Þroskahjálp, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands. Allir umsagnaraðilarnir sem sendu inn umsögn í samráðsgátt stjórnvalda styðja fyrirhugaða lagasetningu.