

Frumvarp til laga

um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

Frá félags- og jafnréttismálaráðherra.

I. KAFLI

Gildissvið, markmið og orðskýringar.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði.

Lög þessi taka ekki til mismunandi meðferðar einstaklinga á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis. Enn fremur ganga lög þessi ekki framár ákvæðum laga sem binda réttindi einstaklinga við búsetu þeirra hér á landi. Þá gilda lögin ekki á sviði einka- og fjölskyldulífs.

2. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði.

3. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

- Jöfn meðferð:* Þegar einstaklingum er hvorki mismunað beint né óbeint vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna.
- Bein mismunun:* Þegar einstaklingur fær óhagstæðari meðferð en annar einstaklingur fær, hefur fengið eða mundi fá við sambærilegar aðstæður vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna.
- Óbein mismunun:* Þegar að því er virðist hlutlaust skilyrði, viðmið eða ráðstöfun kemur verr við einstaklinga vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna borið saman við aðra einstaklinga nema slíkt sé unnt að réttlæta á málefnalegan hátt með lögmætu markmiði og aðferðirnar til að ná þessu markmiði eru viðeigandi og nauðsynlegar.
- Áreitni:* Hegðun sem er í óþökk þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misþjóða virðingu viðkomandi, einkum þegar hegðunin leiðir til ógnandi, fjandsamlegra, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi aðstæðna.
- Sértækar aðgerðir:* Sérstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu einstaklinga á þeim sviðum þar sem á þá hallar, utan vinnumarkaðar, vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í því skyni að stuðla að jafnri meðferð.

II. KAFLI
Stjórnsýsla.

4. gr.

Yfirstjórn.

Ráðherra fer með yfirstjórn samkvæmt lögum þessum.

5. gr.

Jafnréttisstofa.

Jafnréttisstofa annast framkvæmd laga þessara og skal 4. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla gilda eftir því sem við getur átt.

6. gr.

Kæruheimild.

Einstaklingar, fyrirtæki, stofnanir eða félagasamtök sem telja að ákvæði laga þessara hafi verið brotin á sér geta í eigin nafni eða fyrir hönd félagsmanna sinna, eftir því sem við á, leitað athæna kærunefndar jafnréttismála. Skal 5. og 6. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla gilda eftir því sem við getur átt.

III. KAFLI

Bann við mismunun.

7. gr.

Almennt.

Hvers kyns mismunun á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, hvort heldur bein eða óbein, vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna er óheimil, sbr. einnig lög um jafna meðferð á vinnumarkaði. Fyrirmæli um mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna teljast einnig mismunun samkvæmt lögum þessum sem og áreitni þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna.

Ákvæði í samningi sem fela í sér mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna skulu ógild.

8. gr.

Bann við mismunun í tengslum við félagslega vernd.

Hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í tengslum við heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu er óheimil. Hið sama gildir um mismunun í tengslum við aðgang að almannatryggingakerfinu og öðrum félagslegum kerfum, svo sem atvinnuleysistryggingakerfinu og fæðingarorlofskerfinu.

9. gr.

Bann við mismunun í tengslum við vörukaup og þjónustu.

Hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í tengslum við aðgang að eða afhendingu á vöru er óheimil. Hið sama gildir um þjónustu og aðgang að þjónustu og jafnframt um húsnæði sem er í boði fyrir almenning. Ákvæði þetta gildir þó ekki um viðskipti á sviði einka- og fjölskyldulífs.

10. gr.

Bann við mismunun í skólum og á uppeldisstofnunum.

Í skólum og öðrum mennta- og uppeldisstofnunum er hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna óheimil. Skyld er að gæta þessa í námi, kennslu, starfsháttum og daglegri umgengni við nemendur.

Kennslu- og námsgögn skulu þannig úr garði gerð að ekki sé mismunað á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna og þau séu einstaklingum af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna ekki til minnkunar eða lítilsvirðingar.

11. gr.

Auglýsingar.

Auglýsandi og sá sem hannar eða birtir auglýsingu skulu sjá til þess að auglýsingin sé einstaklingum af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna ekki til minnkunar eða lítilsvirðingar eða stríði á nokkurn hátt gegn jafnri meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Óheimilt er að birta slíka auglýsingu í fjölmiðlum eða á öðrum opinberum vettvangi.

12. gr.

Frávik vegna sértækra aðgerða.

Sértækar aðgerðir, sbr. 5. tölul. 3. gr., ganga ekki gegn lögum þessum.

13. gr.

Vernd gegn órétti.

Óheimilt er að láta einstaklinga gjalda þess að kvartað hafi verið undan eða kærð mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna eða krafist leiðréttingar á grundvelli laga þessara.

Eigi ætlað brot skv. 1. mgr. sér stað meira en einu ári eftir að kvörtun, kæra eða krafa um leiðréttingu kom fram á grundvelli laga þessara verður þó ekki litið svo á að um brot skv. 1. mgr. hafi verið að ræða.

14. gr.

Bann við afsali réttinda.

Óheimilt er að afsala sér þeim réttindum sem kveðið er á um í lögum þessum.

15. gr.

Sönnunarbyrði.

Ef leiddar eru líkur að því að mismunun samkvæmt ákvæðum laga þessara hafi átt sér stað skal sá sem talinn er hafa mismunað sýna fram á að ástæður þær sem lágu til grundvallar meðferðinni tengist ekki kynþætti eða þjóðernisuppruna.

IV. KAFLI

Viðurlög.

16. gr.

Bætur fyrir fjártjón og miska.

Sá sem með saknæmum og ólögmeætum hætti brýtur gegn lögum þessum er skaðabótaskyldur vegna fjártjóns og miska samkvæmt almennum reglum.

17. gr.

Sektir.

Brot gegn lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim geta varðað sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Með mál er varða brot á lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim fer að hætti laga um meðferð sakamála.

Sektir renna í ríkissjóð.

V. KAFLI

Önnur ákvæði.

18. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að setja ákvæði í reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, svo sem varðandi starfsemi kærunefndar jafnréttismála eða starfsemi Jafnréttisstofu þegar kemur að eftirliti með lögum þessum.

19. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að í íslenski löggjöf verði kveðið á um meginregluna um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði. Er þetta 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. Jafnframt segir að Ísland eigi að vera eftirsóknarvert fyrir alla þá sem vilji taka þátt í að byggja upp íslenskt samfélag til framtíðar. Mannréttindi, jöfn tækifæri, fjölbreytni, frelsi og ábyrgð ásamt virðingu fyrir ólíkum lífs- skoðunum myndi þar sterkan grunn. Enn fremur kemur fram að innflytjendum skuli auðveldað að verða fullgildir og virkir þátttakendur í íslensku samfélagi.

Við gerð frumvarpsins var höfð hliðsjón af efni tilskipunar 2000/43/EB frá 29. júní 2000 um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, en þó einungis þeim hluta hennar sem lýtur að öðrum sviðum samfélagsins en vinnumarkaði. Sú tilskipun kveður á um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna og gildir hún innan sem utan vinnumarkaðar, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar. Er því gert ráð fyrir að samhliða frumvarpi þessu verði lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði þar sem lagt er til að innleidd verði á vinnumarkaði meginreglan um jafna meðferð óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund en það frumvarp tekur mið af efni tilskipunar 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000, um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi. Gildissvið hennar takmarkast við vinnumarkaðinn, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar. Við gerð þess frumvarps var einungis höfð hliðsjón af þeim hluta tilskipunar 2000/43/EB er lýtur að vinnumarkaði. Ákvæði frumvarps þessa lúta hins vegar að jafnri meðferð á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, óháð kynþætti og þjóðernisuppruna en með jafnri meðferð utan vinnumarkaðar er í frumvarpinu m.a. átt við félagslega vernd, svo sem í tengslum við almannatryggingar, menntun og aðgang almennings að vörum og þjónustu.

Gert er ráð fyrir að ráðherra fari með yfirstjórn á sviði jafnréttismála, þar sem átt er við meginregluna um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Er þannig lagt til að sá ráð-

herra sem fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla fari jafnframt með yfirstjórn mála samkvæmt frumvarpi þessu. Enn fremur er gert ráð fyrir að ein stofnun annist stjórnarsýslu á sviði jafnréttismála, sem beri í störfum sínum að fjalla um jafnrétti kynjanna og jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, bæði innan og utan vinnumarkaðar, sem og jafna meðferð á vinnumarkaði óháð trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð og kynvitund. Er því gert ráð fyrir að Jafnréttisstofa annist stjórnarsýslu í tengslum við framkvæmd frumvarps þessa verði það að lögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Við gerð frumvarpsins var höfð hliðsjón af því efni tilskipunar 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, sem varðar ekki vinnumarkaðinn. Í janúar 2003 samþykkti ríkisstjórn Íslands að gæta skyldi efnislegs samræmis í íslenskum rétti og þeim rétti er gildi innan Evrópusambandsins á grundvelli tilskipunar 2000/43/EB og tilskipunar 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000 um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi, enda þótt efni tilskipananna heyrði ekki formlega undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Í febrúar 2003 var svo sent staðalskjal til EFTA-skrifstofunnar þar sem tilkynnt var að íslensk löggjöf yrði aðlöguð að efni tilskipananna til að tryggja einsleitni á innri markaði. Sem fyrr segir eiga umræddar tilskipanir ekki formlega undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið en innleidd löggjöf er aðlöguð að efni þeirra með frumvarpi þessu. Er því ekki um eiginlega innleiðingu á tilskipununum að ræða í íslenskan rétt heldur er frumvarpi þessu ætlað að tryggja að efnislegt samræmi sé í íslenskum rétti og þeim rétti sem gildir innan Evrópusambandsins á grundvelli umræddra tilskipana. Það hefur jafnframt þá þýðingu að Eftirlitsstofnun EFTA mun ekki hafa eftirlit með því hvort löggjöfin þyki fullnægjandi innleiðing á ákvæðum tilskipunarinnar á sama hátt og gildir um norsku löggin sem eru efnislega samhljóða umræddum tilskipunum. Engu að síður er gert ráð fyrir að við túlkun á ákvæðum frumvarpsins verði horft til dómafordæma Evrópudómstólsins um túlkun hans á efni tilskipananna. Einnig er rétt að geta þess að Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna og sérfræðinganefnd félagsmálasáttmála Evrópu gera ríka kröfu til íslenskra stjórnvalda um að löggjöf um bann við mismunun á grundvelli þeirra þátta sem framangreindar tilskipanir taka til verði sett hér á landi.

Nýlegar rannsóknir og kannanir benda til að fólk af erlendum uppruna finni fyrir fordómum og mismunun í daglegu lífi hér á landi. Í rannsókn sem stóð yfir í tvær vikur árið 2012 voru þátttakendur af bæði erlendum og íslenskum uppruna beðnir um segja frá upplifun sinni af fordómfullri hegðun í sinn garð. Í ljós kom að 93% þátttakenda af erlendum uppruna höfðu upplifað einhverjar birtingarmyndir fordóma eða mismununar einu sinni eða oftar á tveggja vikna tímabili en 35% þátttakenda af íslenskum uppruna sögðust hafa fundið fyrir því sama. Aðeins fimm af 72 erlendum þátttakendum töldu sig ekki hafa upplifað neina fordóma, sjá *Birtingarmyndir dulinna fordóma og mismunun í garð innflytjenda á Íslandi* sem Íslenska þjóðfélagið gaf út árið 2013; sjá jafnframt könnun Rauða krossins á Íslandi á hvaða hópar í samfélaginu eigi helst undir högg að sækja í *Hvar þrengir að?* sem kom út árið 2014. Í skýrslunni *Origin and multiple discrimination* sem gefin var út árið 2014 af Fjölmeningarsetri, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sögðust 72% þátttakenda hafa fundið fyrir fordómum í daglegu lífi. Fram kom að slík atvik voru algengari á veitinga- og skemmtistöðum og í verslunum en annars staðar.

3. Markmið lagasetningar.

Markmið frumvarpsins er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar. Þess ber þó að geta að þegar hafa íslensk stjórnvöld fullgilt milliríkjasamninga sem ætlað er að stuðla að jafnri meðferð í samfélaginu, en þar má nefna mannréttindasáttmála Evrópu, samning Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, samning Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og félagsmálasáttmála Evrópu. Enn fremur eru í gildi ýmis ákvæði í íslenskri löggjöf sem hafa sama markmið en þar má nefna 65. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Einnig ber að nefna 233. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem mælir fyrir um að hver sá sem opinberlega hæðist að, rógber, smánar eða ógnar manni eða hópi manna með ummælum eða annars konar tjáningu, svo sem með myndum eða táknum, vegna þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar, eða breiðir slíkt út, skuli sæta sektum eða fangelsi í allt að tvö ár; sem og 1. mgr. 180. gr. sömu laga sem kveður á um að hver sem í atvinnurekstri eða þjónustustarfsemi neitar manni um vörur eða þjónustu til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis hans, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar skuli sæta sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum. Það varðar sömu refsingu að neita manni um aðgang til jafns við aðra að opinberum samkomustað eða öðrum stöðum sem opnir eru almenningi, sbr. 2. mgr. 180. gr. laganna. Í 11. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, segir að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti og að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða sem byggjast á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Einnig má nefna 24. gr. laga nr. 91/2008, um grunnskóla, sem og 1. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga. Dæmi um fleiri lagaákvæði sem ætlað er að stuðla að jafnri meðferð í samfélaginu eru 6. gr. laga nr. 19/2002, um pósthjónustu, 24. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, 1. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, 1. gr. laga nr. 125/1999, um málefni aldraðra, og lög nr. 65/2006, um breytingu á lagaákvæðum er varða réttarstöðu samkynhneigðra (sambúð, ættleiðingar, tækniþróun).

Í því skyni að tryggja jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna í íslensku samfélagi er með frumvarpi þessu lagt til að skýrt verði kveðið á um að mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna, hvort heldur bein eða óbein, sé óheimil. Verður þetta að teljast nýmæli í lögum enda þótt öðrum ákvæðum innlendra laga sé einnig ætlað að tryggja að ákveðnu leyti jafna meðferð á tilteknum sviðum samfélagsins, þ.m.t. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Er þetta ekki síður mikilvægt í því skyni að stuðla að virkri þátttöku sem flestra í íslensku samfélagi óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að fyrirmæli um mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna teljist mismunun í skilningi frumvarpsins og séu þar með óheimil. Sama á við um áreitni þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna. Er þetta jafnframt liður í því að koma í veg fyrir að skoðanir á mismunandi verðleikum kynþátta festi hér rætur.

Tilskipun 2000/43/EB tekur ekki til mismunandi meðferðar einstaklinga á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis, sbr. 13. tölul. aðfaraorða og 2. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Á þetta m.a. við hvað varðar aðgang erlendra ríkisborgara að landsvæðum einstakra ríkja. Frumvarp þetta hefur því ekki áhrif á mismunandi meðferð sem viðhöfð er á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis, svo sem á grundvelli laga nr. 80/2016, um útlendinga, og laga nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga. Í framangreindum lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi

útlendinga er kveðið á um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að heimilt sé að veita ríkisborgurum ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins, Færeyja eða Sviss annars vegar tímabundin dvalarleyfi og hins vegar tímabundin atvinnuleyfi hér á landi, auk þess sem í lögnum er fjallað um heimildir ríkisfangslausra einstaklinga til að dvelja og starfa hérlendis. Enn fremur er í framangreindum lögum að finna reglur um landamæraeftirlit, komu erlendra ríkisborgara hingað til lands sem og tilvik er geta leitt til brottvísunar þeirra frá landinu. Hið sama gildir um mismunandi meðferð á grundvelli ríkisfangs að öðru leyti en því að ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarps þessa gildi um slíka meðferð. Í því sambandi má nefna dæmi um einstakling með erlent ríkisfang sem hefur ekki sama aðgang að þjónustu og annar einstaklingur með annað ríkisfang. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarps þessa gildi um slíka mismunandi meðferð ef meðferðin byggist eingöngu á ríkisfangi viðkomandi. Ef meðferðin byggist hins vegar á kynþætti eða þjóðernisuppruna viðkomandi er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi og viðkomandi njóti þar með verndar samkvæmt þeim.

4. Meginefni frumvarpsins.

Tilskipun 2000/43/EB kveður m.a. á um jafna meðferð utan vinnumarkaðar að því er varðar félagslega vernd, þar á meðal í tengslum við almannatryggingar og heilbrigðisþjónustu, félagsleg gæði, menntun, aðgang að eða afhendingu vöru sem og þjónustu eða aðgang þjónustu. Sérstaklega er tekið fram að ákvæðið eigi við hvað varðar húsnæði sem er í boði fyrir almenning. Með félagslegum gæðum er í frumvarpi þessu m.a. átt við tækifæri til að njóta tiltekinna gæða innan aðildarríkjanna á vegum opinberra aðila eða einkaaðila, svo sem aðgang að stöðum sem ætlaðir eru almenningi þar sem unnt er að njóta frístunda eins og sundstöðum, skíðasvæðum, skautasvllum, fjölskyldugörðum sem og bókasöfnum, listasöfnum, leikhúsum og ýmsum öðrum menningar- eða listviðburðum. Er í þessu sambandi jafnframt átt við afslætti eða tilboð sem gilda í tengslum við aðgang að slíkum stöðum eða viðburðum. Miðað er við að framangreint eigi við um alla staði sem ætlaðir eru almenningi, hvort sem viðkomandi staður telst vera opinber staður eða í einkaeigu, en stundum er talað um almannarými í þessu samhengi. Enn fremur má nefna aðgang að almenningssamgöngum, niðurgreiddar máltíðir í skólum og niðurgreidd leikskólagjöld. Þess ber að geta að ekki er hér tæmandi upptalning á því sem getur talist til félagslegra gæða. Með hliðsjón af gildissviði tilskipunarinnar er gert ráð fyrir að frumvarp þetta gildi um jafna meðferð á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

Við mat á því hvort mismunun hafi átt sér stað eða ekki er áherslan lögð á samanburð við annan einstakling við sambærilegar aðstæður. Einstaklingar við sambærilegar aðstæður eiga ávallt að hljóta sambærilega meðferð, en að sama skapi eiga einstaklingar sem eru ekki í sambærilegum aðstæðum að hljóta mismunandi meðferð, nema unnt sé að réttlæta sambærilega meðferð á málefnalegan hátt með lögmætu markmiði. Mismunandi meðferð á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna kann því að vera réttlætunleg samkvæmt frumvarpi þessu við vissar aðstæður, þ.e. ef hún er réttlætunleg á grundvelli lögmætra markmiða og aðferðirnar til að ná því markmiði eru viðeigandi og nauðsynlegar.

Í frumvarpinu eru lagðar til skýringar á hugtökunum *bein* og *óbein mismunun* sem og *jöfn meðferð*. Skýringar þessar eru efnislega samhljóða þeim skýringum sem er að finna í tilskipun 2000/43/EB eins og nánar verður fjallað um í skýringum við 3. gr. frumvarpsins. Þó er rétt að geta þess að hvorki hugtakið *kynþáttur* né *þjóðernisuppruni* er skilgreint í tilskipuninni. Í 6. tölul. aðfaraorða tilskipunarinnar kemur fram að Evrópusambandið hafni kenningum sem byggja á því að til séu mismunandi kynþættir manna. Notkun hugtaksins „kynþáttur“ í tilskipun-

inni sé því ekki til marks um viðurkenningu slíkra kenninga. Á nokkrum stöðum í aðfaraorðum tilskipunarinnar er notast við hugtakið „xenophobia“ sem skilgreint er sem útlendingahatur.

Með *kynþætti* í frumvarpi þessu er einkum vísað til skiptingar fólks í hópa eftir kynþætti sem sögulega séð hefur verið mikilvægt og miðast við að unnt sé að vísa til líffræðilegra þátta, svo sem litarháttar og/eða annarra útlitseinkenna sem oft eru talin einkennandi fyrir tiltekinn kynþátt. Í frumvarpinu er þó ekki gengið út frá því að til séu mismunandi kynþættir manna, sbr. 6. tölul. aðfaraorða framangreindrar tilskipunar. Orðið *þjóðernisuppruni* vísar til sameiginlegs uppruna hóps fólks sem getur verið sameiginlegur landfræðilegur uppruni, sameiginleg saga eða menning eða sameiginlegt tungumál. Þetta er í samræmi við dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Timishev gegn Rússlandi* frá 13. desember 2005 ([2005] ECHR 858).

Einnig er lagt til að lítið verði á fyriræmi um mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna sem mismunun í skilningi frumvarpsins sem og áreitni þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna. Með *áreitni* er átt við hegðun sem er í óþökk þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi, einkum þegar hegðunin leiðir til aðstæðna sem eru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi.

Til að ákvæði frumvarpsins eigi við verður að vera orsakasamband milli þeirrar mismununar sem einstaklingur telur sig hafa orðið fyrir og tiltekens kynþáttar eða þjóðernisuppruna. Í þessu sambandi ber jafnframt að nefna að kynþáttur og þjóðernisuppruni geta verið þess eðlis að ekki er alltaf ástæða til að ætla að öðrum sé kunnugt um að einstaklingur sé af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna. Verður því að ætla að í þeim tilfellum, er ætluðum geranda var sannanlega ekki kunnugt um tiltekinn kynþátt eða þjóðernisuppruna einstaklings, verði ekki talið að um mismunun hafi verið að ræða í skilningi frumvarpsins.

Frumvarpinu er ætlað að veita einstaklingum sem kvarta undan eða kæra mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna tiltekna vernd sem og þeim er krafist hafa leiðréttingar á grundvelli þess. Einnig er frumvarpinu ætlað að koma í veg fyrir að óviðkomandi aðilar verði látnir gjalda þess að kvartað hafi verið undan eða kært mismunun eða krafist leiðréttingar á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Samkvæmt frumvarpinu er því óheimilt að láta einstaklinga gjalda þess að kvartað hafi verið, kært eða krafist leiðréttingar á grundvelli frumvarps þessa. Þá er í tilskipun 2000/43/EB mælt til þess að aðildarríki Evrópusambandsins hvetji til skoðanaskipta við frjáls félagasamtök sem berjast gegn mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

Þá er í frumvarpi þessu lögð til sú sönnunarregla að ef leiddar eru líkur að því að mismunun samkvæmt ákvæðum frumvarpsins hafi átt sér stað skuli sá sem talinn er hafa mismunað sýna fram á að ástæður þær sem legið hafi til grundvallar meðferðinni tengist ekki kynþætti eða þjóðernisuppruna. Er þessi sönnunarregla í samræmi við 8. gr. tilskipunar 2000/43/EB sem og 2. mgr. 25. gr. og 4. mgr. 26. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

5. Samráð.

Árið 2006 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra starfshóp sem falið var það hlutverk að koma með tillögur til ráðherra um hvernig endurspeglu mætti efni umræddra tilskipana í reglum þeim er gilda á íslenskum vinnumarkaði. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólanna, fjármálaráðuneytinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum atvinnulífsins auk félagsmálaráðuneytisins. Starfshópurinn skilaði skýrslu til ráðherra í desember 2008 þar sem lagt var til að í stað þess að breyta einstökum lögum og reglugerðum yrði samið sérstakt lagafrumvarp þar sem m.a. yrðu almenn ákvæði þar sem tekið yrði mið af meginreglum tilskipananna um að engin mismunun, hvorki bein né óbein, skyldi eiga sér stað á vinnumarkaði á grundvelli kynþáttar eða þjóðernis, trúar eða trúarskoðana, fötlunar/örorku, aldurs eða kynhneigðar einstaklinga. Yrði þeim ákvæð-

um m.a. ætlað að gilda um aðgang að störfum, ráðningar, laun og önnur starfskjör, starfsþróun, starfsmenntun og uppsagnir að teknu tilliti til þeirra fyrirvara sem tilskipanirnar heimila. Enn fremur lagði starfshópurinn til að rannsóknarstofnunum háskólanna yrði falið að gera skýrslur og óháðar kannanir á mismunun vegna þeirra ástæðna sem umræddar tilskipanir Evrópusambandsins taka til. Var það m.a. lagt til í því skyni að nýta þá reynslu og þekkingu á rannsóknarvinnu sem þegar væri fyrir hendi innan háskólasamfélagsins. Þá lagði starfshópurinn til að Jafnréttisstofu yrði falið að veita þeim sem teldu sig hafa sætt mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernis, trúar eða trúarskoðunar, fötlunar/örorku, aldurs eða kynhneigðar aðstoð við að framfylgja kærnum vegna mismununar, setja fram tilmæli í málum er varða mismunun og annað sem fellur undir eftirlit með framkvæmd fyrirhugaðra laga um bann við mismunun á vinnumarkaði. Yrði það jafnframt hlutverk Jafnréttisstofu að eiga frumkvæði að gerð skýrslna og rannsókna á framangreindum ástæðum fyrir mismunun ásamt því að kalla árlega saman á fund aðila vinnumarkaðarins og hagsmunasamtök þeirra einstaklinga sem tilskipanirnar taka til í því skyni að efna til umræðu þar sem þekkingu yrði miðlað og tillögur að rannsóknarverkefnum lagðar fram og ræddar.

Ráðuneyti velferðarmála stóð fyrir sérstökum fundi í nóvember 2011 þar sem fulltrúum stjórnvalda, samtaka aðila vinnumarkaðarins og hagsmunasamtaka, sem láta sig varða jafnrétti kynjanna og málefni þeirra einstaklinga sem efni umræddra tilskipana tekur til, var gefinn kostur á að taka þátt. Á fundinum kom m.a. fram sú skoðun að mikilvægt væri að stefna að samþættingu jafnrar meðferðar óháð kyni, kynþætti eða þjóðernisuppruna, trú eða lífsskoðun, fötlun/örorku, aldri eða kynhneigð enda þótt enn væri ekki tímabært að fjalla um þessar ástæður fyrir mismunun í einni löggjöf. Var því lögð áhersla á að annars vegar yrði um að ræða sérstaka löggjöf um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, trú eða lífsskoðun, fötlun/örorku, aldri eða kynhneigð og hins vegar sérstaka löggjöf um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Á vormánuðum 2012 hófst vinna við gerð frumvarps þessa og frumvarps til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði í samráði við fulltrúa frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólamanna, fjármálaráðuneyti, Kennarasambandi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum atvinnulífsins. Enn fremur var haft samráð við sérfræðinga Jafnréttisstofu og sérfræðinga hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Jafnframt var litið til innleiðingar umræddra tilskipana annars vegar í Danmörku og hins vegar í Svíþjóð, framangreindrar skýrslu starfshóps félagsmálaráðherra frá árinu 2008 sem og þeirrar umræðu sem fram fór á fyrrnefndum fundi í ráðuneyti velferðarmála í nóvember 2011. Að auki var óskað eftir umsögnum frá eftirfarandi aðilum um efni frumvarpsins samtímis og óskað var eftir umsögn um frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði: Biskupsstofu, Femínistafélagi Íslands, Fjölmenningarsetri, fræðimönnum á tilteknum málavæðum í háskólasamfélaginu, innanríkisráðuneytinu, innflytjendaráði, kærunefnd jafnréttismála, Samtökum um kvennaathvarf, Kvenréttindafélagi Íslands, Landssambandi eldri borgara, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar, mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Samráðsvettvangi trúfélaga og lífsskoðunarfélaga um trúarleg efni og samstarfsaðila þeirra, Samtökunum 78, Siðmennt, Stígamótum, talsmönnum stúdenta í háskólum á Íslandi, Trans Íslandi, Landssamtökunum Þroskahjálpi og Öryrkjabandalagi Íslands. Þá fór frumvarpið í opið umsagnarferli á vef ráðuneytis velferðarmála í febrúar 2014 þar sem öllum sem vildu var boðið að senda inn athugasemdir. Alls bárust umsagnir frá 14 aðilum með margvíslegum athugasemdum við frumvarpsdrögin. Flestir fögnuðu því að fram væri komið frumvarp gegn mismunun en ólíkar skoðanir voru á því hvernig útfærslunni væri best háttað. Farið var yfir allar umsagnir og tillit tekið til athugasemda eftir því sem tilefni var til.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að í íslenskri löggjöf verði kveðið á um meginregluna um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

Frumvarpinu er ætlað að hafa þau áhrif að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Enn fremur er frumvarpinu ætlað að hafa þau áhrif að stuðla að virkri þátttöku sem flestra í íslensku samfélagi óháð kynþætti og þjóðernisuppruna sem og að koma í veg fyrir félagslega einangrun einstaklinga vegna fyrrnefndra ástæðna. Þá er frumvarpinu jafnframt ætlað að vera liður í því að hindra að skoðanir á mismunandi verðleikum kynþátta festi hér rætur.

Með frumvarpinu verður einstaklingum sem telja sér mismunað á grundvelli kynþáttar og þjóðernisuppruna veitt aukin réttarvernd. Enn fremur verður einstaklingum sem telja sér mismunað á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna, utan vinnumarkaðar, í fyrsta skiptið hér á landi veitt heimild til að leita réttar síns til úrskurðarnefndar innan stjórn-sýslunnar. Þannig er frumvarpinu ætlað að stuðla að auknu jafnrétti í samfélaginu.

Einstaklingar munu því njóta meiri verndar en þeir hafa áður hafa notið í tilteknum tilvikum en gera verður ráð fyrir að áhrif frumvarpsins verði lítil á þeim sviðum þar sem þegar eru í gildi lög sem banna mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna, svo sem innan stjórn-sýslunnar. Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd er ekki ástæða til að ætla að það hafi teljandi bein áhrif á útgjöld ríkissjóðs umfram það sem leiðir af núgildandi löggjöf um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna og framfylgd jafnra réttinda í landinu. Innan útgjaldaramma Jafnréttisstofu hefur verið gert ráð fyrir kostnaði sem leiðir af lögfestingu frumvarpsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt ákvæði þessu er lagt til að frumvarp þetta gildi um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins. Ekki er þó gert ráð fyrir að frumvarpið gildi um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á vinnumarkaði þar sem samhliða frumvarpi þessu verður lagt fram á Alþingi frumvarp til laga þar sem kveðið verður á um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífs-sköðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð og kynvitund.

Frumvarpi þessu er m.a. ætlað að gilda um félagslega vernd, þar á meðal almannatryggingar og heilbrigðisþjónustu, félagsleg gæði, menntun, aðgang að eða afhendingu vöru sem og þjónustu. Frumvarpinu er jafnframt ætlað að gilda um húsnæði sem er í boði fyrir almenning. Er þetta í samræmi við 3. gr. tilskipunar 2000/43/EB. Í tilskipuninni eru þó ekki nánari skýringar á því hvað átt er við með félagslegum gæðum en vísað er til 4. kafla greinargerðarinnar til skýringar á hvað átt er við með slíkum gæðum.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarp þetta taki til mismunandi meðferðar einstaklinga á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis og er sú tilhögun m.a. í samræmi við 13. tölul. aðfaraorða og 2. mgr. 3. gr. tilskipunar 2000/43/EB. Vísað er til 3. kafla greinargerðarinnar til nánari skýringar á því.

Þá er ekki gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi á sviði einka- og fjölskyldulífs, svo sem hvað varðar þjónustu eða aðgang að þjónustu annars vegar eða aðgang að eða afhendingu vöru hins vegar sem almenningi stendur til boða. Vísast til skýringa við 9. gr. frumvarps þessa til nánari skýringar á því.

Um 2. gr.

Markmið frumvarps þessa er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga, án þess að kynþáttur eða þjóðernisuppruni hafi þar áhrif, á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði. Í því skyni er í frumvarpi þessu skýrt kveðið á um að mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna sé óheimil, hvort heldur um er að ræða beina eða óbeina mismunun. Er slíkt talið mikilvægt, m.a. til að unnt sé að stuðla að virkri þátttöku sem flestra í íslensku samfélagi óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Allir skulu eiga jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Er þetta jafnframt liður í því að hindra að skoðanir á mismunandi verðleikum kynþátta festi hér rætur.

Ætla má að þekking og reynsla þeirra sem láta sig þau málefni varða er frumvarp þetta nær til hafi aukist hin síðari ár. Því má gera ráð fyrir að sú aukna þekking hafi þann kost í för með sér að unnt verði að efla almenna fræðslu um jafna meðferð í því skyni að auka vitund almennings á þessu sviði en oftast en ekki þykir mega rekja meinta mismunun til vanþekkingar og gáleysis ætlaðs geranda. Þykir því mikilvægt að upplýsingum á þessu sviði sé miðlað til almennings í ríkari mæli en einnig þykir skipta miklu máli að kynna sérstaklega leiðir sem geti stuðlað að jafnri meðferð og þar með jafnrétti í samfélaginu.

Um 3. gr.

Rétt þykir að skýra nánar tiltekin hugtök sem fram koma í frumvarpi þessu. Skýringarnar eru efnislega samhljóða þeim orðskýringum sem fram koma í 2. mgr. 2. gr. tilskipunar 2000/43/EB, að því marki sem umrædd hugtök eru skýrð sérstaklega í þeirri tilskipun. Við skýringu hugtakanna var enn fremur litið til skýringargagna sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur gefið út sem og túlkunar Evrópudómstólsins á ákvæðum fyrrnefndrar tilskipunar.

Með *jafnri meðferð* í frumvarpi þessu er átt við þegar einstaklingum er hvorki mismunað beint né óbeint vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna. Í ákvæðinu eru hugtökin *bein mismunun* og *óbein mismunun* enn fremur skýrð nánar. Þess ber að geta að skýringar tilskipana 2000/78/EB og 2000/43/EB á þeim hugtökum eru efnislega samhljóða skýringum á sömu hugtökum í tilskipun 2006/54/EB um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna að því er varðar atvinnu og störf (endurútféfin). Eftirlitsstofnun EFTA gerði athugasemdir við hvernig umrædd hugtök voru upphaflega skýrð í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla þar sem texta tilskipunar 2006/54/EB var ekki fylgt nægjanlega vel að mati stofnunarinnar. Við gerð frumvarps þessa var litið til þessara athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA og athugasemda í frumvarpi því er varð að lögum nr. 62/2014, um breytingu á lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, þar sem lagðar voru til breytingar á lögunum til að koma til móts við athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA. Var það gert m.a. í því skyni að tryggja samræmi þegar kemur að skýringum þessara hugtaka í innlendri löggjöf.

Við skýringar á hugtökunum *bein mismunun* og *óbein mismunun* er lögð áhersla á samannburð við aðra einstaklinga við sambærilegar aðstæður. Er þar verið að undirstrika mikilvægi þess að einstaklingar við sambærilegar aðstæður fái ávallt sambærilega meðferð nema unnt sé að réttlæta meðferðina málefnalega með lögmætu markmiði, þ.e. að litið verði til málefnalega sjónarmiða sem bæði geta verið hlutlæg og huglæg.

Dæmi um beina mismunun á grundvelli frumvarps þessa væri ef eigandi veitingahúss meinandi einstaklingum af ákveðnum kynþætti eða þjóðernisuppruna inngöngu á veitingastað sinn, ef einstaklingi yrði neitað um skráningu í skóla vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna eða ef leigufélag gæfi út yfirlýsingu um að það leigði ekki út íbúðir til einstaklinga af ákveðnum kynþætti eða þjóðernisuppruna. Dæmi um óbeina mismunun væri aftur á móti að ræða ef skilyrði, viðmið

eða ráðstöfun sem virtist hlutlaus kæmi verr við einstakling vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna borið saman við annan einstakling nema slíkt væri unnt að réttlæta málefnalega með lög-
mætu markmiði og aðferðirnar til að ná markmiðinu væru viðeigandi og nauðsynlegar. Bann við því að nemendur beri trúartákn í skólastofnum er oft nefnt sem dæmi um mögulega óbeina mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna þar sem talið er að slíkt bann sé líklegra til að hafa áhrif á fólk sem ekki er af vestrænum uppruna.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að *áreitni* teljist mismunun þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna, sbr. 7. gr. frumvarpsins, og er það í samræmi við efni tilskipunar 2000/43/EB. Með áreitni er átt við hegðun sem er í óþökk þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misþjóða virðingu viðkomandi, einkum þegar hegðunin leiðir til aðstæðna sem eru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi.

Með *sértækum aðgerðum* er í frumvarpi þessu átt við sérstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu einstaklinga á þeim sviðum þar sem á þá hallar, utan vinnumarkaðar, vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í því skyni að stuðla að jafnri meðferð. Nánar er fjallað um sértækar aðgerðir í skýringum við 12. gr.

Um 4.–6. gr.

Lagt er til að sá ráðherra sem fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla fari jafnframt með yfirstjórn mála samkvæmt frumvarpi þessu. Enn fremur er í frumvarpinu gert ráð fyrir að Jafnréttisstofu verði falin framkvæmd laganna verði frumvarp þetta óbreytt að lögum. Er jafnframt lagt til að eftir því sem við getur átt gildi sömu ákvæði um störf Jafnréttisstofu þegar starfsmenn hennar starfa á grundvelli frumvarps þessa og gilda þegar þeir starfa á grundvelli laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla enda er í báðum tilvikum um að ræða jafna meðferð utan vinnumarkaðar. Þá er lagt til að einstaklingar, fyrirtæki, stofnanir eða félagasamtök sem telja að ákvæði laga þessara hafi verið brotin geti í eigin nafni eða fyrir hönd félagsmanna sinna, eftir því sem við á, leitað atbeina kærufndar jafnréttismála og er gert ráð fyrir að ákvæði 5. og 6. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla gildi í því sambandi eftir því sem við getur átt.

Um 7. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að hvers kyns mismunun á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði, hvort heldur er bein eða óbein, vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna, verði óheimil. Frumvarpið tekur ekki til vinnumarkaðar þar sem sérstakt frumvarp um jafna meðferð á vinnumarkaði, sem lagt verður fram samhliða frumvarpi þessu, bannar hvers kyns mismunun á þeim vettvangi. Jafnframt er skýrt kveðið á um að fyrirmæli um mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna teljist mismunun og er það í samræmi við 4. mgr. 2. gr. tilskipunar 2000/43/EB. Dæmi um slíka mismunun væri ef eigandi skemmtistaðar gæfi dyravörðum þau fyrirmæli að hleypa ekki einstaklingum af ákveðnum kynþætti eða þjóðernisuppruna inn á skemmtistaðinn. Annað dæmi væri ef fyrirtæki sem sér um öryggisgæslu veitti öryggisvörðum í verslunarmiðstöð fyrirmæli um að fylgjast sérstaklega vel með fólki af ákveðnum kynþætti eða þjóðernisuppruna í verslunarmiðstöðinni. Enn fremur er gert ráð fyrir að áreitni, sbr. 4. tölul. 3. gr. frumvarps þessa, teljist mismunun þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna.

Þá er lagt til að ákvæði í samningi, sem fela í sér mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna, skuli vera ógild.

Um 8. gr.

Tilskipun 2000/43/EB kveður á um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna, m.a. í tengslum við félagslega vernd, og er þá m.a. átt við almannatryggingar og heilbrigðisþjónustu. Í frumvarpinu er lagt til að hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í tengslum við heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu sveitarfélaga verði óheimil og að hið sama gildi um mismunun í tengslum við aðgang að almannatryggingakerfinu eða öðrum opinberum félagslegum kerfum, svo sem atvinnuleysistryggingakerfinu og fæðingarorlofskerfinu. Í þessu sambandi þykir mikilvægt að geta þess að ákvæðinu er ætlað að vera til fyllingar 11. gr. stjórnsýslulaga sem gildir um stjórnvaldsákvæðanir, m.a. innan framangreindra velferðarkerfa. Þar kemur fram að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála og að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða sem byggjast m.a. á kynþætti, litarhætti og þjóðerni. Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins sem hér um ræðir nái jafnframt til þjónustunnar sem slíkrar en ekki eingöngu til stjórnvaldsákvæðana um að veita þjónustuna. Því má ætla að um mismunun sé að ræða ef einstaklingar af tilteknum uppruna fá ákveðna félagsþjónustu eingöngu tvisvar í viku þegar einstaklingar af öðrum þjóðernisuppruna, sem eins er ástatt um, fá sömu þjónustu daglega.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í tengslum við aðgang að eða afhendingu á vöru sem og þjónustu eða aðgang að þjónustu verði óheimil. Hið sama á við um húsnæði sem er í boði fyrir almenning. Er þetta lagt til með það fyrir augum að framfylgja meginreglunni um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á þessum sviðum. Í þessu felst m.a. að óheimilt verði að haga aðstæðum þannig að aðgangur að eða afhending vöru annars vegar og þjónusta eða aðgangur að þjónustu hins vegar, þ.m.t. húsnæði, sé hagstæðari fyrir einstakling af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna en einstakling af öðrum kynþætti eða þjóðernisuppruna.

Gert er ráð fyrir að bann við mismunun samkvæmt ákvæði þessu gildi um alla aðila, jafnt opinbera sem einkaaðila, sem útvega vörur og veita þjónustu sem býðst almenningi á almennum markaði sem og á opinberum markaði.

Með hugtakinu *aðgangur* í frumvarpi þessu er jafnframt átt við hugtakið *aðgengi*. Með hugtakinu *vörur* í ákvæði þessu er átt við framleiðsluvörur í skilningi ákvæða stofnsáttmála Evrópusambandsins að því er varðar frjálsa vöruflutninga, sbr. einnig 8. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Með hugtakinu *þjónusta* í ákvæðinu er 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 endurgjaldið af hendi. Það er því ekki gert að skilyrði að sá sem njóti þjónustunnar greiði fyrir hana.

Í samræmi við 4. tölul. aðfaraorða tilskipunar 2000/43/EB er ekki gert ráð fyrir að ákvæðið eigi við um viðskipti á sviði fjölskyldu- og/eða einkalífs. Ekki er því gert ráð fyrir að frumvarp þetta gildi um tilvik þar sem einstaklingur leigir út íbúð sína tímabundið eða herbergi í húsi þar sem fjölskylda hans býr. Öðru máli gegnir um leigufélag sem býður íbúðir til leigu eða einstakling sem leigir út íbúðir að staðaldri, en í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi. Enn fremur er frumvarpinu ætlað að gilda um leigu herbergja á hótelum og gistiheimilum. Skiptir þá ekki máli þótt sá sem rekur gistiheimilið búi í einu herbergjanna.

Áhersla er lögð á að frumvarp þetta takmarki ekki samningsfrelsi manna almennt. Aðili sem býður vörur eða þjónustu kann að hafa margar huglægar ástæður fyrir vali sínu á samningsaðila. Kemur frumvarpið ekki í veg fyrir að aðilum sé enn frjálst að velja sér samningsaðila svo lengi sem valið byggist ekki á kynþætti eða þjóðernisuppruna viðsejandans.

Um 10. gr.

Í samræmi við g-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2000/43/EB er gert ráð fyrir að hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna verði óheimil þegar kemur að menntun. Lagt er til í frumvarpi þessu að hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna verði óheimil í skólum og öðrum mennta- og uppeldisstofnunum og skuli þessa gætt í námi, kennslu, starfsháttum og daglegri umgengni við nemendur. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 28. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla en efnislega sambærilegt ákvæði hefur verið í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá árinu 1991. Markmið þessa ákvæðis er m.a. að leggja áherslu á mikilvægi þess að ná fram jafnri meðferð í öllu skólustarfi óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

Jafnframt skulu kennslu- og námsgögn vera þannig úr garði gerð að hvorki sé mismunað á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna né séu þau einstaklingum af tilteknum kynþætti og þjóðernisuppruna til minnkunar eða lítilsvirðingar.

Um 11. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að auglýsandi og sá sem hannar eða birtir auglýsingu skuli sjá til þess að auglýsingin sé einstaklingum af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna ekki til minnkunar eða lítilsvirðingar eða stríði á nokkurn hátt gegn jafnri meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Þá er gert ráð fyrir að óheimilt verði að birta slíka auglýsingu í fjölmiðlum eða á öðrum opinberum vettvangi.

Ákvæðið á sér fyrirmynd í 29. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Efnislega sambærilegt ákvæði hefur verið í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá árinu 1976 enda þótt skerpt hafi verið á efni þess í gegnum tíðina. Þykir mikilvægt að ákvæðið nái bæði til auglýsanda og þess sem hannar eða birtir auglýsingu svo að hvor um sig verði þar með ábyrgur fyrir sinni aðkomu að auglýsingunni. Jafnframt er talið nauðsynlegt að ákvæðið nái einnig til birtingarinnar sem slíkrar til að unnt verði að stöðva birtingu auglýsingar uppfylli hún ekki þau skilyrði sem sett eru í ákvæðinu. Í þessu sambandi er ekki gert ráð fyrir að það skipti máli hvar auglýsingin birtist, svo sem í dagblöðum, tímaritum, á auglýsingaspjöldum, í kvikmyndum, útvarpi, sjónvarpi eða á netinu. Einnig er gert ráð fyrir að ljósaskilti og auglýsingar í verslunum eða á vörum teljist til auglýsinga í þessu sambandi þótt þær birtist ekki í fjölmiðlum.

Um 12. gr.

Í þessu ákvæði er lagt til að heimilt verði að beita sértækum aðgerðum, sbr. 5. tölul. 3. gr. frumvarpsins. Er í því sambandi átt við sértakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu þeirra einstaklinga sem standa höllum fæti á ákveðnum sviðum vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

Sértækar aðgerðir eru heimilar samkvæmt íslenskum rétti. Þá er um að ræða kerfislægar aðgerðir sem ætlað er að mæta kerfislægri jaðarstöðu og flýta því að jafnrétti náist í raun. Slíkar aðgerðir verður að vera unnt að réttlæta hlutlægt séð og mega ekki vera of íþyngjandi.

Með sértækum aðgerðum er m.a. leitast við að ná fram efnislegu jafnrétti í stað aðeins formlegs jafnréttis en *formlegt* jafnrétti felur í sér að öll mismunun sem grundvallast á mismunandi

stöðu einstaklinga, svo sem kynþætti eða þjóðernisuppruna, sé ólögmæt. Beiting aðgerða til að ná *efnislegu* jafnrétti krefjast þess aftur á móti að litið sé til þess ójöfnuðar sem kann að ríkja milli fólks úr ólíkum þjóðfélagshópum. Aðgerðir sem beinast að efnislegu jafnræði fela því í sér að við ákveðnar aðstæður þurfi að meðhöndla einstaklinga úr ólíkum hópum á ólíkan hátt svo að raunverulegt jafnrétti náist. Með raunverulegu jafnrétti er átt við aðstæður þar sem engin undirliggjandi mismunun er til staðar og allir njóta jafnra tækifæra óháð persónueinkennum. Þannig þykja sértækar aðgerðir, sem vega upp á móti þeirri mismunun sem er til staðar í þjóðfélaginu, nauðsynlegar til að ná fram jafnrétti milli ólíkra einstaklinga.

Dæmi um sértæka aðgerð samkvæmt frumvarpi þessu væri sérstakt átak til að styðja betur við skólagöngu barna af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna í framhaldsskólum eftir að skólaskyldu í grunnskóla lýkur. Annað dæmi gæti verið sérstakt átak til að tryggja hópi fólks af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna betri möguleika á íbúðarhæfu húsnæði.

Um 13. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að óheimilt verði að láta einstaklinga gjalda þess að kvartað hafi verið undan eða kærð mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna eða krafist leiðréttingar á grundvelli ákvæða frumvarpsins.

Ákvæði þetta er sambærilegt 9. gr. tilskipunar 2000/43/EB. Ákvæði þetta á sér auk þess fyrirmynd í 27. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Það ákvæði var nýmæli í lögum nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, en slíkt ákvæði þótti nauðsynlegt til að ákvæði laganna yrðu virk á þann hátt að sá sem teldi sig misrétti beittan gæti leitað réttar síns án þess að eiga á hættu neikvæðar afleiðingar. Verður að ætla að hið sama gildi um kvartanir, kærur eða kröfur um leiðréttingu á grundvelli frumvarps þessa.

Þrátt fyrir framangreint er þó lagt til að eigi ætlað brot skv. 1. mgr. ákvæðisins sér stað meira en einu ári eftir að kvörtun, kæra eða krafa um leiðréttingu kom fram á grundvelli frumvarpsins verði þó ekki litið svo á að um brot skv. 1. mgr. hafi verið að ræða.

Um 14. gr.

Samkvæmt ákvæði þessu verður óheimilt að afsala sér þeim réttindum sem kveðið er á um í frumvarpinu. Þykir mikilvægt að taka það fram með svo afgerandi hætti þar sem í því getur falist ákveðin vernd fyrir einstaklinga með því að til dæmis samningar eða loforð um minni rétt þeim til handa verða þar með ógild.

Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 30. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, en í athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum segir m.a. að mikilvægt sé að í lögnum sé skýrt kveðið á um að ekki sé unnt að afsala sér þeim rétti sem lögin kveða á um með samningum, loforðum eða á annan hátt. Sömu rök eiga við um frumvarp þetta.

Um 15. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að ef leiddar verði líkur að því að mismunun samkvæmt ákvæðum frumvarpsins hafi átt sér stað skuli sá sem talinn er hafa mismunað sýna fram á að ástæður þær sem lágu til grundvallar meðferðinni tengist ekki kynþætti eða þjóðernisuppruna. Er þetta í samræmi við 1. mgr. 8. gr. tilskipunar 2000/43/EB.

Ákvæði þetta á sér jafnframt fyrirmynd í 2. mgr. 25. gr. og í 4. mgr. 26. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Í fyrrnefnda ákvæðinu er kveðið á um að ef leiddar eru líkur að því að kona og karl sem starfa hjá sama atvinnurekanda njóti mismunandi launakjara fyrir sömu eða jafnverðmæt störf skuli atvinnurekandi sýna fram á, ef um launamun er að ræða, að munurinn skýrist af öðrum þáttum en kyni. Í síðarnefnda ákvæðinu er mælt fyrir

um sambærilega reglu þannig að ef leiddar eru líkur að því að við ráðningu, setningu eða skipun í starf, stöðuhækkun, stöðubreytingu, endurmenntun, starfsþjálfun, símenntun, námsleyfi, upp-sögn, vinnuáðstæður eða vinnuskilyrði hafi einstaklingum verið mismunað á grundvelli kyns, töku fæðingar- og foreldraorlofs eða annarra aðstæðna í tengslum við meðgöngu og barnsburð skuli atvinnurekandi sýna fram á að aðrar ástæður en kyn, fæðingar- og foreldraorlof eða aðrar aðstæður tengdar meðgöngu og barnsburði hafi legið til grundvallar ákvörðuninni. Efnislega samhljóða ákvæði var jafnframt að finna í 2. mgr. 23. gr. og 3. mgr. 24. gr. laga nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, en í frumvarpinu sem varð að þeim lögum er m.a. lagt til að sama sönnunarreglan gildi fyrir kærunefnd jafnréttismála og fyrir dómstólum í samræmi við ákvæði tilskipunar 87/80/EBE. Enn fremur kemur fram í umræddum athugasemdum að réttarfarsnefnd dómsmálaráðuneytisins hafi fengið tilskipunina til skoðunar og niðurstaða nefndarinnar hafi verið á þá leið að ákvæði tilskipunarinnar séu í öllum meginatriðum í samræmi við ólögfestar grunnreglur um sönnun sem íslenskir dómstólar beiti við úrlausn einkamála, þar á meðal þeirra sem lúti að jafnrétti kvenna og karla, en tilskipunin taki til málsmeðferðar fyrir þar til bærum stjórnvöldum og dómstólum. Samkvæmt 4. gr. tilskipunar 87/80/EBE skuli aðildarríkin gera ráðstafanir sem tryggi að þeir sem telji sig misrétti beitta vegna kynferðis síns og geti sýnt fram á líkur á beinni eða óbeinni mismunun þurfi ekki að sanna að svo sé, en sambærileg sönnunarregla er í 19. gr. tilskipunar 2006/54/EB um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna að því er varðar atvinnu og störf (endurútfegin). Þeir verði þó að leggja fram staðreyndir eða önnur sönnunargögn sem gefi ástæðu til að ætla eða bendi til við fyrstu sýn að bein eða óbein mismunun hafi átt sér stað. Er það í samræmi við dóma Evrópuþingsmálsins þar sem reynt hefur á umrædda tilskipun, sbr. mál C-104/10 *Kelly*, 30. mgr., mál C-196/02 *Nikoloudi*, 69. mgr., og mál C-415/10 *Meister*, 36. mgr. Takist þeim að leiða líkur að slíkri mismunun færast sönnunarbyrðin yfir á atvinnurekandann sem verður þá að sýna fram á að aðrar ástæður en kyn hafi legið til grundvallar ákvörðun hans eða með öðrum orðum að sanna að meginreglan um jafnrétti kynja hafi ekki verið brotin. Þykja sömu sjónarmið eigi við um ákvæði það sem hér um ræðir.

Um 16. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að sá sem með saknæmum og ólögætum hætti brýtur gegn ákvæðum frumvarpsins verði skaðabótaskyldur vegna fjártjóns og miska samkvæmt almennum reglum. Er þetta lagt til í samræmi við 15. gr. tilskipunar 2000/43/EB.

Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 31. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Efnislega sambærilegt ákvæði var að finna í 22. gr. laga nr. 28/1991, um sama efni, sem þá var nýmæli, en í athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum kemur m.a. fram að samkvæmt ákvæðinu sé unnt að dæma menn til að greiða miskabætur með eða án bóta fyrir fjártjón. Ákvæði þetta var sérákvæði sem vék til hliðar ákvæðum um miskabætur í hegningarlögum. Samkvæmt þessu gat sá sem misgert var við átt rétt á bótum fyrir miska, auk bóta fyrir fjártjón.

Um 17. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að brot gegn ákvæðum frumvarps þessa, verði það að lögum, eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, geti varðað sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Jafnframt er gert ráð fyrir að sektir samkvæmt ákvæðinu renni í ríkissjóð.

Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 32. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Efnislega sambærilegt ákvæði var að finna í 29. gr. laga nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sem þá var nýmæli. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum segir m.a. að með ákvæðinu sé á afdráttarlausari hátt en áður lýst yfir að brot á til-

teknum ákvæðum geti komið í veg fyrir að markmiðinu um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla innan samfélagsins verði náð. Enn fremur kemur fram að dómstólar einir séu bærir til að kveða á um sektir samkvæmt lögnum. Þykir hið sama eigi við um brot gegn ákvæðum frumvarps þessa verði það að lögum.

Um 18. gr.

Ákvæði þetta þarfnast ekki skýringa.

Um 19. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að verði frumvarp þetta að lögum muni þau taka gildi 1. janúar 2018.

Við gerð frumvarpsins var höfð hliðsjón af tilskipun ráðsins 2000/43/EB frá 29. júní 2000 um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis að því er varðar réttindi og skyldur utan vinnumarkaðar. Þar sem fyrrnefnd tilskipun er ekki formlega hluti af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið er ekki um eiginlega innleiðingu á tilskipuninni að ræða í íslenskan rétt heldur er þess gætt með frumvarpi þessu að efnislegt samræmi sé í íslenskum rétti og þeim rétti sem gildir innan Evrópusambandsins á grundvelli umræddrar tilskipunar og er það í samræmi við samþykkt ríkisstjórnar Íslands frá janúar 2003 sem og staðalskjal sem sent var til EFTA-skrifstofunnar í febrúar 2003 þar sem tilkynnt var að íslensk löggjöf yrði löguð að efni tilskipunar 2000/43/EB og tilskipunar 2000/78/EB til að tryggja einsleitni á innri markaði.