



Tillögur starfshóps um

endurskoðun siðareglna fyrir alþingismenn.

—

Aðgerðir gegn hvers konar kynferðislegri áreitni innan þingsins, svo og einelti eða annarri vanvirðandi framkomu í garð annarra þingmanna, starfsmanna þingsins eða gesta sem koma á Alþingi.

Alþingi
Reykjavík 18. janúar 2018.

Til: Skrifstofustjóra.

Frá:

Þórhalli Vilhjálmssyni, forstöðumanni lagaskrifstofu.

Guðnýju Völu Dýradóttur, lögfræðingi á þingfundaskrifstofu og fyrrverandi formanni jafnréttisnefndar.

Gunnlaugi Helgasynti, lögfræðingi á nefndasviði og formanni jafnréttisnefndar.

Með tölvupósti 30. nóvember 2017 óskaði skrifstofustjóri eftir því að komið yrði á fót starfshópi sem hefði það verkefni að endurskoða siðareglur alþingismanna í því skyni að þar kæmi skýrt fram bann við hvers konar kynferðislegri áreitni innan þingsins, svo og einelti eða annarri vanvirðandi framkomu í garð annarra þingmanna, starfsmanna þingsins eða gesta sem koma á Alþingi. Óskað var eftir því að hópurinn skilaði af sér greinargerð og drögum að tillögu um breytingar á þingsályktun um siðareglur fyrir alþingismenn.

Starfshópurinn átti fund með skrifstofustjóra 4. desember 2017, sem gerði nánari grein fyrir tilefninu og fundi sem hann hefði átt með forseta Alþingis og fleirum um m.a. mögulegar breytingar á siðareglum alþingismanna. Hópurinn hefur fengið aðstoð frá upplýsinga- og rannsóknþjónustu Alþingis við öflun gagna og upplýsinga, þ.m.t. um siðareglur annarra þjóðþinga og starfshópa. Jafnframt hefur hópurinn fylgst með umræðu í fjölmiðlum og á opinberum vettvangi undir yfirskriftinni „Í skugga valdsins: #metoo“.

Gerð er grein fyrir tillögum vinnuhópsins í 7. kafla. Til nánari skýringar eru áður rakin stuttlega ákvæði um kynferðislega áreitni í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, þ.m.t. ákvæði sem varða starfsmenn Alþingis. Þá er vikið að sérkennum Alþingis sem vinnustaðar alþingismanna og í framhaldi af því farið stuttlega yfir siðareglur þjóðkjörinna fulltrúa annarra þjóðþinga og annarra starfshópa. Loks er vikið stuttlega að efni og skipulagi gildandi siðareglna fyrir alþingismenn.

Reykjavík, 18. janúar 2018.

Þórhallur Vilhjálmsson

Guðný Vala Dýradóttir

Gunnlaugur Helgason

Innihald

1. Um tilefnið og afmörkun.	4
2. Hvar er fjallað um kynferðislega áreitni í íslenskum lögum?	5
2.1 Almenn hegningarlög.	5
2.2 Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.	5
2.3 Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.....	6
2.3.1 Reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum.	6
2.3.2 Áætlun um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi.....	7
2.4 Samantekt.....	7
3. Alþingi sem vinnustaður þingmanna.....	7
4. Siðareglur annarra þjóðþinga.....	8
4.1 Önnur norræn þjóðþing.....	8
4.2 England.....	10
4.3 Kanada.....	10
5. Siðareglur annarra starfshópa.....	10
6. Gildandi siðareglur fyrir alþingismenn.....	11
7. Tillögur.	12

1. Um tilefnið og afmörkun.

Á undanförunum mánuðum hafa konur í ólíkum starfsstéttum erlendis og hér á landi greint frá reynslu sinni af kynbundinni og kynferðislegri áreitni, einelti, ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi af hálfu karla. Fjöldi íslenskra kvenna, sem eru í eða hafa tekið þátt í stjórnámálum, hefur birt opinberlega reynslusögur sínar undir yfirskriftinni „Í skugga valdsins: #metoo“. Hafa þær skrifað undir áskorun til stjórnálanna um að breyting verði á og krafist „þess að allir karlar taki ábyrgð, að allir stjórnámaflokkar taki af festu á málinu, setji sér viðbragðsreglur og lofi konum að þær þurfi ekki að þegja meir því þær muni fá stuðning“. Karlar úr öllum stjórnámaflokkum, sem sitja á Alþingi, hafa lýst yfir fullum vilja til að bregðast við áskorun stjórnámalakvenna vegna kynferðisofbeldis og áreitni í stjórnámálum. Í yfirlýsingu þeirra segir: „Kynferðisofbeldi og áreitni á sér stað í stjórnámálum rétt eins og annars staðar í samfélaginu. Því verðum við að breyta.“ Sú umræða sem hér er vísað til dregur upp óheilbrigða mynd af samfélagi sem konur hafa sjálfar upplifað og karlar úr öllum þingflokkum hafa lýst vilja sínum til að vinna gegn og breyta.

Að beiðni Albertínu Friðbjargar Elíasdóttur alþingismanns setti forseti Alþingis á dagskrá þingfundar 19. desember 2017 sérstaka umræðu um „Ískugga valdsins: metoo“, sbr. 60. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Til andsvara var dómsmálaráðherra. Þingmenn úr öllum þingflokkum og af báðum kynjum tóku þátt í umræðunum. Umræðan tók til samfélagsins alls og var ekki einskorðuð við stjórnámalin. Ræðumenn fordæmdu einróma ríkjandi ástand og áréttuðu mikilvægi þess að karlmenn hefðu frumkvæði að því að stuðla að bættu hugarfari meðal karla og stuðla þannig að betra samfélagi. Var rík samstaða meðal ræðumanna um að hafna hvers konar ofríki og ofbeldi í garð kvenna.

Í umræðunni um reynslusögur kvenna undir yfirskriftinni #metoo er gjarnan vísað til byltingar eða hreyfingar þar sem krafist er breytinga á ríkjandi viðhorfum til stöðu og hlutverks kvenna og að karlar láti til sín taka í þeim efnum. Umræðan um reynslu kvenna í íslenskum stjórnámálum hér er engin undantekning, en áður höfðu þingkonur innan sænska þingsins stigið fram og lýst í þarlendum fjölmiðlum reynslu sinni. Hér má einnig nefna umfjöllun Evrópuþingsins, sbr. ályktun þess frá 26. október 2017 um aðgerðir gegn kynferðislegri áreitni og misnotkun innan Evrópusambandsins, þar sem aðildarríkin eru m.a. hvött til þess að fara yfir og kanna sérstaklega umfang kynferðislegrar áreitni og misnotkunar innan þjóðþinga þeirra. Loks má hér einnig vísa til ályktunar Evrópuráðsþingsins frá 29. júní 2017 (2177) um að binda skuli enda á kynferðislegt ofbeldi og áreitni gagnvart konum í almannarými. Í ályktuninni kemur m.a. fram að þingið fordæmi skilyrðislaust hvers konar ofbeldi gagnvart konum sem sé birtingarmynd á aldagömlu valdaójafnvægi milli kvenna og karla sem ekki verði bundinn endir á nema með grundvallarbreytingu hugarfars. Telur ráðið að karlar fari með mikilvægt hlutverk í því að berjast gegn kynbundnu ofbeldi eða áreitni gagnvart konum í almannarými.

Í ljósi umræðunnar vaknar sú spurning hvort tilefni sé til þess að breyta gildandi siðareglum fyrir alþingismenn frá 16. mars 2016 eða skerpa betur á einstökum ákvæðum þeirra um bann við kynferðislegri áreitni, einelti eða ótilhlýðilegri framkomu og meðferð slíkra mála. Áður en slíkri spurningu er svarað er rétt að gera stutta grein fyrir þeim lagaákvæðum sem skipta máli, þeim sérkennum sem felast í stöðu alþingismanna sem þjóðkjörinna fulltrúa og öðrum atriðum sem varpað geta ljósi á viðfangsefnið, t.a.m. hvort fjallað sé í siðareglum annarra þjóðþinga eða starfshópa um kynferðislega áreitni, einelti eða aðra vanvirðandi framkomu. Í lok umfjöllunarinnar er skipulagi og efni gildandi siðareglna alþingismanna lýst og settar fram tillögur um breytingar á þeim.

2. Hvar er fjallað um kynferðislega áreitni í íslenskum lögum?

Fjallað er um viðurlög við kynferðislegri áreitni í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, en um skyldur atvinnurekenda til að koma í veg fyrir kynferðislega áreitni á vinnustöðum í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, og lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980. Rétt er að rekja þessi ákvæði stuttlega og draga fram þau meginsjónarmið sem búa að baki þeim.

2.1 Almenn hegningarlög.

Kynferðisleg áreitni varðar allt að 2 ára fangelsi skv. 1. másl. 199. gr. almennra hegningarlaga. Skv. 2. másl. sömu greinar felst kynferðisleg áreitni m.a. í því að strjúka, þukla eða káfa á kynfærum eða brjóstum annars manns innan klæða sem utan, enn fremur í táknrænni hegðun eða orðbragði sem er mjög meiðandi, ítrekað eða til þess fallið að valda ótta. Greinina er að rekja til breytingalaga nr. 61/2007. Markmið hennar er að veita skýra refsivernd gegn kynferðislegri háttsemi sem er í óþökk þess sem hún beinist að en nær ekki því stigi að teljast til samræðis eða annarra kynferðismaka. Þar sem um refsíákvæði er að ræða verður henni þó aðeins beitt að fullnægðum ströngum sönnunarkröfum og hún tekur aðeins til brota sem framin eru af ásetningi, sbr. 18. gr. almennra hegningarlaga. Auk þess hefur hún verið túlkuð fremur þröngt. Þannig var snerting við neðanvert mjóbak talin falla utan verknaðarlýsingar ákvæðisins í dómi Hæstaréttar frá 29. janúar 2009 í máli nr. 558/2008. Af 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, leiðir enn fremur að ekki verður höfðað mál á hendur þingmanni fyrir meint brot á 199. gr. almennra hegningarlaga meðan Alþingi er að störfum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.

2.2 Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Meðal markmiða laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla er að vinna gegn kynbundinni áreitni. Skv. 1. mgr. 22. gr. laganna skulu atvinnurekendur og yfirmenn stofnana og félagasamtaka gera sérstakar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að starfsfólk, nemar og skjólstaðingar verði fyrir kynferðislegri áreitni á vinnustað,

stofnun, í félagsstarfi eða skólum. Ákvæðið er að rekja til 1. mgr. 17. gr. eldri laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 96/2000. Það ákvæði tók mið af stefnumótun Evrópusambandsins og Evrópuráðsins um rétt til mannlegrar reisnar og vernd gegn kynferðislegri áreitni í starfi.

Kynferðisleg áreitni er skilgreind í 4. tölul. 2. gr. laganna sem hvers kyns kynferðisleg 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 ógnandi, fjandsamlegra, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi aðstæðna. Hegðunin geti verið orðbundin, táknræn og/eða líkamleg. Skilgreiningin byggist á skilgreiningu á kynferðislegri áreitni í tilskipun 2002/73/EB, um breytingu á tilskipun 76/207/EBE, um framkvæmd meginreglunnar um jafnrétti karla og kvenna varðandi aðgang að störfum, starfsþjálfun og stöðuhækkunum, sem og varðandi starfskjör. Skilgreiningunni var breytt í núverandi horf með breytingalögum nr. 62/2014 til að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA um að fyrri skilgreining hefði verið of þröng, m.a. því að samkvæmt henni teldist háttsemi almennt ekki til kynferðislegrar áreitni nema henni væri haldið áfram þrátt fyrir að gefið væri skýrt í skyn að hún væri óvelkomin.

2.3 Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum er m.a. ætlað að tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi. Skv. e-lið 38. gr. laganna skal í reglugerð kveðið á um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Ákvæðið í núverandi mynd er að rekja til breytingalaga nr. 80/2015, en áður tók það aðeins til aðgerða gegn einelti á vinnustöðum. Breytingunni var ætlað að tryggja lagastoð fyrir nýja reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Setning slíkrar reglugerðar var talin samræmast markmiði laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla um að vinna gegn kynbundnu ofbeldi og áreitni og vera til þess fallin að bæta aðbúnað beggja kynja á vinnustöðum, auk þess að hafa jákvæð áhrif almennt hvað varðar jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla á vinnumarkaði.

2.3.1 Reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum.

Ráðherra hefur sett reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum, nr. 1009/2015. Meðal markmiða hennar er að koma í veg fyrir kynferðislega áreitni á vinnustöðum, m.a. með forvörnum. Í því skyni er atvinnurekendum m.a. falið að gera áætlun um forvarnir gegn og viðbrögð við kynferðislegri áreitni, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

2.3.2 Áætlun um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi.

Á grundvelli laganna og reglugerðarinnar hefur skrifstofa Alþingis samþykkt áætlun um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi sem tekur til starfsmanna Alþingis. Þar er tekið fram að kynferðisleg áreitni verði ekki látin viðgangast á skrifstofu Alþingis og að það sé á ábyrgð bæði stjórnenda og annarra starfsmanna að fyrirbyggja og bregðast við slíkri hegðun. Mælt er fyrir um forvarnir og hvernig skuli brugðist við grun um kynferðislega áreitni.

Áætlunin var síðast endurskoðuð í júní 2017. Við þá vinnu kom til skoðunar hvort fjallað skyldi um þingmenn auk starfsmanna í áætluninni. Það varð afstaða skrifstofunnar að þar sem þingmenn væru þjóðkjörnir fulltrúar heyrðu þeir ekki undir boðvald skrifstofunnar og hún gæti því ekki ein síns liðs fellt þá undir áætlunina.

2.4 Samantekt.

Í þeim ákvæðum sem hér hafa verið rakin koma fram þau almennu sjónarmið að vinna skuli gegn kynferðislegri og kynbundinni áreitni, einelti og ofbeldi. Er með skýrum hætti lagt bann við slíkri framkomu eða tekið fram að hún verður ekki liðin eða látin viðgangast. Eiga starfsmenn rétt á því að atvinnurekendur tryggi öruggt og heilbriggt starfsumhverfi og hafi sett sér áætlanir um viðbrögð við brotum.

3. Alþingi sem vinnustaður þingmanna.

Í umfjöllun um réttindi og skyldur þingmanna er gjarnan vísað til þess að sérstaða þeirra felist í því að þeir eru kosnir í lýðræðislegum kosningum og eru því ekki í venjulegu vinnuréttarsambandi. Þingmaður er sjálfstæður í störfum sínum. Hann er eingöngu bundinn við sannfæringu sína og tekur ekki við fyrirmælum um störf sín frá öðrum, þ.m.t. kjósendum, sbr. 48. stjórnarskrárinnar. Þingmenn njóta jafnframt verndar í starfi. Á meðan þing er að störfum verður t.a.m. ekki höfðað mál á móti þingmanni án samþykkis þingsins og tjáningarfrelsi hans nýtur verndar, sbr. 1. og 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar. Þó svo að staða þingmanna sé önnur en launþega á vinnumarkaði þýðir það ekki að þeir séu undanþegnir lögum eða ýmsum almennum óskráðum reglum eða viðmiðum um framkvæmd starfa sinna. Ákvæði almennra hegningarlaga taka t.a.m. til þingmanna líkt og annarra og litið hefur verið svo á að ákvæðum þeirra um opinbera starfsmenn kunni að verða beitt með lögjöfnun um alþingismenn, þótt ekki hafi reynt á það í dómaframkvæmd.¹ Samþykki Alþingis þarf þó, eins og áður segir, til að höfða mál á hendur alþingismanni fyrir meint brot á hegningarlögum eða sérrefsilögum, nema hann sé staðinn að glæp.

Af meginreglunni um sjálfræði Alþingis leiðir jafnframt að Alþingi ákveður sjálft skipulag sitt og setur reglur um starfsemi sína, t.a.m. í þingsköpum, sem sett eru með almennum lögum, og reglum forseta og forsætisnefndar. Þá hefur Alþingi

¹ Sjá Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds, 2015, bls. 322-323.

samþykkt, með siðareglum fyrir alþingismenn, almenn viðmið um hátterni og hátternisskyldur alþingismanna, sbr. ályktun Alþingis 16. mars 2016, nr. 23/145.

Samkvæmt 52. gr. stjórnarskrárinnar kýs Alþingi sér forseta sem stýrir störfum þingsins. Forseti stjórnar umræðum og sér um að allt fari fram með góðri reglu. Hann skal jafnframt sjá til þess að störf þingsins séu í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, þingskapa og annarra laga, sbr. 1. mgr. 8. gr. þingskapa. Sérstaklega er áréttað í 73. gr. þingskapa að þingmenn skuli lúta valdi forseta í hvívetna er að því lýtur að gætt sé góðrar reglu við umræðu í þingsal. Orðin góð regla fela í þessu samhengi í sér matskennda lagareglu (vísireglu) sem vísar til samfélagslegra, siðferðilegra eða sérfræðilegra forsendna, viðmiða eða sjónarmiða, sem leita verður utan reglunnar. Undir slík viðmið fellur augljóslega munnleg tjáning eða önnur framkoma þingmanns í þingsal, sem er t.d. andstæð banni við kynferðislegri eða kynbundinni áreitni eða öðru óviðurkvæmilegu hátterni í garð annarra þingmanna, en einnig utanþingsmanna, gesta, svo sem starfsmanna Stjórnarráðsins, eða starfsmanna Alþingis. Samkvæmt 3. gr. siðareglna fyrir alþingismenn eru reglurnar til fyllingar úrskurðum forseta um góða reglu.

Alþingi er jafnframt vinnustaður starfsmanna Alþingis. Starfsmenn Alþingis eru ríkisstarfsmenn í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (starfsmannalög). Þeir eru ráðnir af skrifstofustjóra Alþingis, sbr. 3. mgr. 11. gr. þingskapa. Samkvæmt 51. gr. starfsmannalaga fara forseti Alþingis og skrifstofustjóri Alþingis með stjórnunarheimildir gagnvart starfsmönnum. Þá hefur forseti staðfest, sbr. 15. gr. starfsmannalaga, siðareglur fyrir starfsmenn Alþingis 26. september 2016. Stjórnendur, þ.m.t. forstöðumenn og deildarstjórar, bera ábyrgð sem slíkir á því að skrifstofa þingsins starfi í samræmi við lög og að unnið sé að þeim markmiðum sem henni eru sett, þ.m.t. að starfsmönnum sé búið öruggt og heilbrigt starfsumhverfi.

Samkvæmt fyrrgreindu er Alþingi starfsvettvangur alþingismanna sem þjóðkjörinna fulltrúa, en jafnframt starfsmanna sem ráðnir eru til starfa í þágu Alþingis. Inn á þann vettvang geta einnig átt erindi ýmsir gestir á vegum þingmanna eða þingflokka, starfsmenn Stjórnarráðsins, stofnana og ýmissa hagsmunaaðila.

4. Siðareglur annarra þjóðþinga.

4.1 Önnur norræn þjóðþing.

Auk Alþingis hafa norska og sænska þingið sett siðareglur fyrir þjóðkjörna fulltrúa. Þar er ekki með beinum hætti fjallað um bann við kynferðislegri áreitni, einelti eða annarri vanvirðandi framkomu þingmanna. Starfsmenn norrænna þjóðþinga hafa þó tekið upp slíkar reglur sem ná yfir samskipti starfsmanna og í sumum tilvikum einnig samskipti starfsmanna við gesti.

Í *danska þinginu* hafa ekki verið teknar upp siðareglur fyrir þingmenn né sérstakar reglur um bann við kynferðislegri áreitni meðal þingmanna. Starfsmanna-

skrifstofa danska þingsins hefur unnið leiðbeiningar um hvernig eigi að fara með eineltismál meðal starfsmanna. Þá hefur þingið sett fram leiðbeiningar um viðbrögð við áreitni og einelti í gegnum netið gagnvart þingmönnum og skrifstofa þingsins vinnur að regluverki um hvernig eigi að bregðast við ofbeldi og ógnunum á vinnustaðnum.²

Norska Stórþingið hefur sett sér siðareglur fyrir þjóðkjörna fulltrúa sem tóku gildi 26. maí 2016. Í inngangskafla reglnanna er m.a. fjallað um skyldu þingmanna til að sinna starfi sínu af heilindum og stuðla að virðingu fyrir Stórþinginu. Fjallað er sérstaklega um aðgerðir til að koma í veg fyrir spillingu, hagsmunaárekstra og skyldu þingmanna til að taka þátt í þingstörfunum, en ekki um bann við áreitni eða ofbeldi.³ Sérstakar siðareglur gilda fyrir starfsmenn norska Stórþingsins. Í þeim er ekki fjallað með beinum hætti um bann við áreitni eða ofbeldi en í 2. kafla reglnanna kemur fram að starfsmönnum sé skylt að koma fram við aðra með virðingu og kurteisi og að gæta jafnræðis og mannréttinda.⁴

Sænska þingið hefur sett sér siðareglur fyrir þjóðkjörna fulltrúa, sem tóku gildi 1. janúar 2017. Í inngangskafla þeirra kemur fram sú almenna regla að þingmenn skuli sýna hver öðrum virðingu í störfum sínum. Meginefni þeirra fjallar um hagsmunaárekstra, hagsmunaskráningu, mútur og gjafir.⁵ Fyrir starfsmenn sænska þingsins hafa verið settar reglur um bann við vanvirðandi framkomu og kynferðislegri áreitni og einelti.⁶ Reglurnar eiga við alla starfsmenn sænska þingsins fyrir utan starfsmenn þingflokka. Í svari skrifstofu sænska þingsins við fyrirspurn skrifstofu Alþingis kemur fram að í ljósi þess að þingmenn eru ekki ráðnir starfsmenn heldur kjörnir fulltrúar hafi ekki verið talið viðeigandi að setja sérstakar reglur um vinnuaðstæður þeirra eins og gert er um starfsmenn skrifstofunnar.

Í *finnska þinginu* hafa ekki verið settar sérstakar siðareglur fyrir þjóðkjörna fulltrúa. Starfsmenn við finnska þingið hafa sett sér reglur um bann við óæskilegri hegðun og áreitni.⁷

² Leiðbeiningarnar eru ekki aðgengilegar á vefnum en bárust skrifstofu Alþingis frá skrifstofu danska þingsins með tölvupósti.

³ *Etisk veileder for stortingsrepresentantene*. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Etisk-veileder-for-stortingsrepresentantene/>, og á ensku: <https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Ethical-Guidelines-for-Members-of-the-Storting-including-Substitute-Members-when-in-attendance-/>.

⁴ Siðareglur fyrir starfsmenn norska Stórþingsins eru ekki aðgengilegar á vefnum en bárust skrifstofu Alþingis frá skrifstofu norska þingsins með tölvupósti.

⁵ *En uppförandekod för ledamöterna i Sveriges riksdag*. <http://riksdagen.se/globalassets/08.-sa-funkar-riksdagen/ledamoternas-villkor/en-uppforandekod-for-ledamoterna.pdf>.

⁶ *Riktlinjer för hantering av och utredning om kränkande behandling*. Reglurnar eru ekki aðgengilegar á vefnum en bárust skrifstofu Alþingis frá skrifstofu sænska þingsins með tölvupósti.

⁷ *Anvisning för att förhindra osakligt bemötande och trakasserier*. Reglurnar eru ekki aðgengilegar á vefnum en bárust skrifstofu Alþingis frá skrifstofu finnska þingsins með tölvupósti í sænskri þýðingu.

4.2 England.

Breska þingið staðfesti siðareglur fyrir þingmenn 17. mars 2015.⁸ Fyrir utan almennar reglur um að þingmenn skuli ekki sýna af sér hegðun sem gæti skaðað ásýnd eða orðspor þingsins eru ekki sérstakar reglur um bann við kynferðislegri áreitni eða einelti.

Í nýlegum umræðum um kynferðislega áreitni í breska þinginu kom fram í máli leiðtoga stjórnarmeirihlutans í neðri deild þingsins (e. Leader of the House of Commons), Andreu Leadsom, að þörf væri á nýrri nálgun sem næði til allra sem ynnu í þinginu. Reglur þingsins um meðferð kvartana vegna kynferðislegrar áreitni þjónuðu ekki hlutverki sínu. Allir ættu að vera óhultir í starfi sínu, án tillits til starfa, aldurs eða stöðu. Styrkja þyrfti hjálparúrræði og ríkisstjórnin og stjórn málaflökkarnir gætu látið til sín taka til að tryggja betri málsmeðferð og að tekið yrði á ósæmandi hegðun á viðeigandi hátt.⁹

Theresa May, forsætisráðherra Bretlands, hefur skipað vinnuhóp þingmanna sem ætlað er skoða möguleika á að auka vernd starfsmanna þingsins fyrir áreitni og efla stuðning við þingmenn.¹⁰

4.3 Kanada.

Kanadíska þingið hefur sett sérstakar siðareglur fyrir þingmenn um kynferðislega áreitni. Reglurnar eru annar tveggja viðauka við þingsköpin. Reglurnar geyma ítarleg fyrirmæli um meðferð mála þegar tilkynning berst um áreitni þingmanns í garð annars þingmanns. Þær eiga ekki við um starfsmenn eða gesti þingsins. Þingmenn undirrita auk þess sérstaka yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til þess að stuðla að vinnuumhverfi án kynferðislegrar áreitni. Samkvæmt yfirlýsingunni skuldbinda þingmenn sig *einnig* til þess að fylgja og virða reglur um kynferðislega áreitni.¹¹

5. Siðareglur annarra starfshópa.

Vinnuhópurinn kannaði sérstaklega siðareglur annarra starfshópa. Í siðareglum sem taka til stjórnmalamanna, svo sem ráðherra og kjörinna fulltrúa sveitarfélaga, þ.m.t. Reykjavíkurborgar, er ekki fjallað um kynferðislega áreitni eða meðferð slíkra mála. Sama á við um siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins. Í slíkum reglum er þó víða að finna almenna umfjöllun um virðingu fyrir mannréttindum og jafnrétti og að ekki megi

⁸ *The Code of Conduct for Members of Parliament.*

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107601.htm>.

⁹ *Sexual Harassment in Parliament.* <https://hansard.parliament.uk/Commons/2017-10-30/debates/832D011D-F22E-47EB-A7B2-E5062E84AF91/SexualHarassmentInParliament>.

¹⁰ Sjá <https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/07/theresa-may-meets-parliamentary-staff-to-hear-views-on-abuse>.

¹¹ *Code of Conduct for Members of the House of Commons: Sexual Harassment.*

<https://www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Appa2-e.htm>.

skaða orðspor viðkomandi stofnunar. Leiða má líkur að því að áreitni og einelti geti fallið undir slík efnisatriði.

Að öðru leyti er rétt að nefna hér sáttmála gegn einelti, áreitni og ofbeldi sem Samtök atvinnulífsins tóku nýlega saman. Á vefsíðu samtakanna, þar sem sáttmálinn er birtur, eru starfsmenn og stjórnendur fyrirtækja hvattir til að gera gildi hans hluta af daglegum rekstri. Í sáttmálanum sjálfum, sem er stuttur en skýr, eru dregin fram gildi sem eiga að minnka hættu á að einelti, áreitni eða ofbeldi á vinnustöðum eigi sér stað. Lögð er áhersla á sameiginlega ábyrgð starfsmanna á vinnuumhverfinu og vísað til þess að fyrirtæki eigi að hafa sett sér stefnu og viðbragðsáætlun í þessum málum.¹² Efni sáttmálans hefur verið tekið upp í viljayfirlýsingu um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum sem fulltrúar vinnumarkaðar og stjórnvalda, þar á meðal forsætisráðherra og félags- og jafnréttismálaráðherra, hafa skrifað undir.¹³

6. Gildandi siðareglur fyrir alþingismenn.

Í gildandi siðareglum fyrir alþingismenn, sbr. ályktun Alþingis frá 16. mars 2016, er greint á milli annars vegar almennra meginreglna eða viðmiða í sjö stafliðum um háttarni þingmanna, sbr. 1. mgr. 5. gr. reglnanna, og hins vegar háttarnisskyldna sem raktar eru í 7.–14. gr. siðareglanna. Þegar meta skal hvort þingmaður hafi gerst brotlegur við skyldur sínar samkvæmt siðareglunum koma meginreglurnar til sérstakrar athugunar.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. skulu þingmenn við upphaf þingsetu sinnar afhenda forseta Alþingis undirritaða yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér siðareglurnar. Sama gildir um varaþingmenn sem setið hafa samfellt í fjórar vikur á Alþingi.

Samkvæmt 7. gr. siðareglanna skulu þingmenn í öllu háttarni sínu sýna Alþingi, stöðu þess og störfum virðingu. Þá skulu þingmenn ekki kasta rýrð á Alþingi eða skaða ímynd þess með framkomu sinni, sbr. c-lið 1. mgr. 5. gr. reglnanna. Færa má rök fyrir því að í nefndum ákvæðum geti með almennum hætti falist bann við kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og annarri ótilhlýðilegri framkomu. Í siðareglunum er á hinn bóginn ekki með beinum og afdráttarlausum hætti lagt bann við slíkri framkomu.

Af 2. mgr. 88. gr. þingskapa Alþingis og 15. og 16. gr. siðareglanna leiðir að forsætisnefnd Alþingis fjallar um mál sem varða siðareglur alþingismanna, framkvæmd þeirra og brot á þeim. Forsætisnefnd skipar jafnframt þriggja manna ráðgefandi nefnd sem er forsætisnefnd til ráðgjafar og lætur henni í té álit sitt á því hvort þingmaður hafi með háttarni sínu brotið gegn háttarnisskyldum sínum og meginreglum um háttarni. Samkvæmt 16. gr. siðareglanna er einstaklingum og

¹² Sáttmáli gegn einelti, áreitni og ofbeldi. <http://sa.is/sattmali>.

¹³ Viljayfirlýsing um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. <http://www.vinnueftirlit.is/annad-efni/viljayfirlýsing/>.

lögaðilum heimilt að leggja fram í eigin nafni skrifleg og rökstudd erindi um meint brot á siðareglunum. Sérstaklega er tekið fram í 5. mgr. að rökstutt erindi um brot á siðareglum megi aldrei bitna á sendanda þess og að forsætisnefnd geti ákveðið að sendandi erindis njóti nafnleyndar ef telja má ljóst að meðferð málsins geti bitnað á honum. Þá er áréttað að einstakir þingmenn geti enn fremur leitað álits forsætisnefndar á háttarni sínu. Um úrlausn einstakra mála og málsmeðferð er fjallað í 17. og 18. gr. siðareglanna, auk reglna forsætisnefndar frá 29. ágúst 2016, um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn. Reglur forsætisnefndar víkja ekki sérstaklega að meðferð mála þar sem uppi eru ásakanir um kynferðislega áreitni, einelti eða aðra vanvirðandi háttsemi.

7. Tillögur.

Eins og rakið er í kafla 3 hér að framan er Alþingi ekki hefðbundinn vinnustaður sem sætir stjórn tiltekins vinnuveitanda. Vinnuverndarlöggjöf á því ekki við um Alþingi með sama hætti og um venjulega vinnustaði. Þau markmið sem búa að baki vinnuverndarlöggjöf, um að gera fólki kleift að sinna starfi sínu án þess að eiga á hættu að þurfa að þola kynferðislega áreitni og stuðla þannig að öruggu og heilbrigðu starfsumhverfi, eiga þó jafn vel við um alþingismenn, sem og starfsmenn og gesti þingsins, og aðra. Því er nauðsynlegt að skýrlega liggi fyrir hvernig eigi að fyrirbyggja og bregðast við kynferðislegri áreitni á Alþingi ekki síður en á venjulegum vinnustöðum.

Til svars við þeirri spurningu hvort ástæða sé til þess að breyta gildandi siðareglum fyrir alþingismenn verður enn fremur að líta til þess tilgangs siðareglanna að efla gagnsæi í störfum alþingismanna og ábyrgðarskyldu þeirra, svo og tiltrú og traust almennings á Alþingi. Í þessu felst jafnframt að stuðla að heilbrigðu starfsumhverfi þjóðkjörinna fulltrúa og um leið að þingmenn beri virðingu fyrir starfi sínu, samherjum sínum og mótherjum og öðrum, þ.m.t. þeim sem erindi eiga inn á starfsvettvang þeirra. Það er því eðlilegt og réttmætt, í ljósi þeirra krafna sem fram hafa komið, að í siðareglum fyrir alþingismenn komi fram sú meginregla að þingmenn skuldbindi sig til þess að leggja sitt af mörkum til að skapa heilbriggt starfsumhverfi sem sé laust við kynbundna og kynferðislega áreitni, einelti og aðra ótilhlýðilega framkomu. Jafnframt að það sé skylda hvers og eins þingmanns að hafna slíku háttarni. Skulu þingmenn ekki sýna öðrum þingmönnum, starfsmönnum þingsins eða gestum á Alþingi kynferðislega áreitni eða ofbeldi af neinu tagi, eða aðra vanvirðandi framkomu.

Með hliðsjón af framsetningu og skipulagi siðareglanna telur vinnuhópurinn rökrétt að leggja til að á eftir c-lið 1. mgr. 5. gr. bætist nýr staflíður, svohljóðandi:

„Alþingismenn skulu sem þjóðkjörnir fulltrúar:

...

d. leggja sig fram um að skapa heilbriggt umhverfi innan þings þar sem hafnað er hvers konar kynferðislegri eða kynbundinni áreitni, einelti eða annarri vanvirðandi framkomu.

Aðrir staflíðir færast þá til til samræmis. Jafnframt er lagt til að í þeim hluta siðareglanna sem fjallar um hátternisskyldur komi ný grein. Lagt er til að greinin komi á eftir 7. gr. reglnanna og verði svohljóðandi:

Þingmenn skulu ekki sýna öðrum þingmönnum, starfsmönnum þingsins eða gestum sem koma á Alþingi kynferðislega eða kynbundna áreitni, einelti eða aðra vanvirðandi framkomu.

Við mat á því hvort þingmaður hefði brotið slíka hátternisskyldu samkvæmt framansögðu kæmu til sérstakrar athugunar þær meginreglur sem tilgreindar eru í 1. mgr. 5. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.

Markmið breytinganna er að það komi fram með skýrum hætti að gildandi siðareglum alþingismanna er ætlað að stuðlað að öruggu og heilbrigðu umhverfi innan þings þar sem hvers konar áreitni, kynferðisleg eða kynbundin, og annarri vanvirðandi framkomu er afdráttarlaust hafnað. Er þá vísað til hátternis þingmanns gagnvart öðrum þingmönnum, starfsmönnum Alþingis og gestum í starfi hans á Alþingi eða á vegum þess sem þjóðkjörinn fulltrúi.

Ákveðin sérsjónarmið geta átt við um meðferð mála út af kynferðislegri áreitni, svo sem um trúnað og meðferð gagna og þörf á sérfræðilegri aðstoð. Vinnuhópurinn telur gildandi reglur nægjanlega sveigjanlegar til að mæta slíkum sjónarmiðum. Þannig segir t.d., sem fyrr segir, í 5. mgr. 16. gr. siðareglanna að rökstutt erindi um brot á siðareglunum megi aldrei bitna á sendanda þess og forsætisnefnd geti ákveðið að sendandi erindis um brot njóti nafnleyndar. Forsætisnefnd nýtur við meðferð mála ráðgjafar siðanefndar þriggja manna sem hafa sérþekkingu á störfum Alþingis, lögfræði og heimspeki eða hagnýtri siðfræði, sbr. 15. gr. siðareglanna. Siðanefndin nýtur aðstoðar skrifstofu Alþingis skv. 3. gr. reglna um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn og ætti á þeim grundvelli m.a. að geta óskað eftir nauðsynlegri sérfræðiaðstoð og aðstoð við varðveislu gagna. Ekkert væri þó því til fyrirstöðu að áréttu sérstaklega hvernig farið skuli með mál varðandi kynferðislega áreitni sé talið fara betur á því.