

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 lögin 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 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 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 lagabálkum 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 fötlðu 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.

152. löggjafarþing 2021-2022
168. mál

Um breytingu á lögum nr 85/2018

Umsögn frá Hvítasunnukirkjunni Fíladelfíu

Það er alltaf fagnaðarefni þegar tekin eru skref til þess að verja hópa í viðkvæmri stöðu gegn mismunun eða kúgun hverskonar. Sérstaklega má fagna því að hér sé lagt fram frumvarp sem gengur svo langt í að tryggja aðgengi fatlaðra að allri þjónustu.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram til hvaða aðila var leitað varðandi samráð. Þar kemur fram að trú- og lífsskoðunarfélög áttu þar enga fulltrúa ólíkt öðrum sem breytingin nær til. Lítið sem ekkert er vikið að stöðu trúfélaga í frumvarpinu eða greinargerðinni með því og ekkert fjallað um þá spennu sem felst í því að mörg trúfélög viðurkenna aðeins tvö kyn og eitt form hjúskapar.

Í greinargerðinni eru nefnd nokkur dæmi um hverskonar mismunun lögnum er ætlað að taka á, þau taka taka til verzlunar og þjónustu (bakstur á köku og gistiþjónusta) en ekki er ljóst hvort t.d. starfsemi trúfélaga fellur þar undir. Talað er um að lögin eigi um alla þá þjónustu sem stendur almenningi til boða, hvort sem greitt er fyrir hana eða ekki. Mörg trúfélög hafa boðið upp á hjónavígslur óháð trúfélagsaðild, fellur sú þjónusta undir gildissvið laganna?

Þó svo að vissulega sé fjölbreytni í viðhorfum trúarbragða heimsins til málefna á borð við skilgreiningu á hjónabandinu, viðhorfum til kyns og kyntjáningar - þá er það mjög algengt innan trúarbragða að skilningur á hvoru tveggja sé þröngt skilgreindur.

Skilgreiningin á því sem telst til áreitnis vekur upp ýmsar spurningar.

Eins og áreitni er skilgreind í frumvarpinu þá telst til hennar:

Hegðun sem tengist kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi og skapa aðstæður sem eru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi fyrir viðkomandi.

Ekkert í þessari skilgreiningu felur í sér að hinn ásakaði hafi ásetning eða sé einu sinni meðvitaður um neikvæð áhrif á þann sem upplifir áreitnina.

Hegðun sem hefur þau áhrif að misbjóða virðingu, eða sem viðkomandi upplifir sem móðgandi, nægir til þess að þessi lög nái yfir hana.

Í ljósi þeirrar umræðu sem skapaðist þegar lög gegn guðlasti voru afnumin er þetta mjög áhugavert frumvarp. Það sem trúaðir upplifa sem guðlast er hegðun sem hefur þau áhrif að vera móðgandi, misbýður virðingu og þegar um ræðir eitthvað sem á sér stað á opinberum vettvangi upplifir trúað fólk það sem fjandsamlegar og ógnandi kringumstæður.

Það er mat undirritaðs að þessi skilgreining á áreitni sé of við. Orðin í *Óþökk viðkomandi*, voru tekin út því þau þóttu óþörf. Ef áreitnin er þannig að manneskja sé tekin fyrir og að henni veist með móðgunum og svívörðingum er auðvitað óþarfi að hafa þetta skilyrði, það er augljóst. Af lestri frumvarpsins má skilja að upprunalega hafi þessi skilgreining á áreitni verið notuð í lögum gegn mismunun á vinnumarkaði. Ef markmið upprunalegu skilgreiningarinnar var að vernda gegn kynferðislegri áreitni á vinnustað, sem getur birst í daglegu samstarfi eða samskiptum tveggja einstaklinga sem tengdir eru vegna vinnu, er skiljanlegt að einhver tengi „í óþökk“ við þolendaskömmun. Auðvitað er kynferðisleg áreitni í óþökk þolanda og ekki á hans ábyrgð.

Þetta frumvarp á hinsvegar við um mun víðtækari og fjölbreyttari kringumstæður, skilgreiningin á áreitni byggir á upplifun eins aðila og er mjög opin.

Sem fulltrúi trúfélags óttast ég að þessi skilgreining muni leiða af sér tilefnislaus og skaðleg málaferli fyrir trúfélög.

Ástæða þessa ótta er ekki sú að trúfélög séu almennt með áreitni gagnvart fólki. Ástæðan er sú að við boðun heimssýnar sem er ekki allra er algengt að einhver bregðist illa við. Fólk móðgast án þess að verið sé að tala til þess sérstaklega eða umfram aðra eða með nokkrum illvilja. Kristin predikun hefst á orðunum *gerið iðrun*. Þannig predikaði Jesús. Það er eðli kristinnar boðunnar að storka gildum sem stangast á við hana, kalla fólk frá einni heimssýn til annarrar. Það er margra alda reynsla kirkjunnar að á hverjum tíma séu einstaklingar sem firrast við kristna boðun, móðgast, finnst að sér vegið eða sjá kirkjuna sem óvin sinn. Það hefur ekki og mun ekki breytast.

Ef viðburðir trúfélaga, sem eru opinir öllum almenningi, falla undir lögina má búast við málsóknum.

Það er væntanlega ekki tilgangur frumvarpsins að banna frjálsa tjáningu trúar, sérstaklega ekki þar sem frumvarpinu er ætlað að vernda fólk á grundvelli trúar.

Sem fulltrúi trúfélags finnst mér óljóst hver staða trúfélaga verður ef lögina taka gildi, þeirri óvissu sem snýr að starfsemi trúfélaga þarf að eyða.

Í frumvarpinu er einnig tekið á mismunun hverskonar. Óbein mismunun er þegar aðstæður eða skilyrði fyrir þátttöku eða hlutdeild eru þannig að þau útiloki einhvern vegna þeirra þátta sem frumvarpið tekur til. Að vísu er klausa um að slíkt sé stundum hægt að réttlæta með lögmætum markmiðum - en hvað ef mismununin stafar af þeim þáttum sem frumvarpið tekur til? Hver ákvarðar hvenær markmið eru lögmæt?

Er trúfélögum heimilt að setja eigin skilyrði fyrir því hverja það gefur saman í hjúskap?

Er trúfélögum heimilt að kenna kynlífssiðferði samkvæmt sinni trú t.d. í starfi með ungmennum?

Í öllum helstu yfirlýsingum og sáttmálum sem tryggja mannréttindi er trúfrelsi framarlega sem hluti af þeim réttindum sem á að vernda.

Það er því mjög eðlilegt að trú og lífskoðun sé vernduð í þessum lögum. Það virðist hinsvegar eins og þeim sé bætt inn í eftirá án þess að hugsað hafi verið fyrir því að lögin gætu skapað erfiðar kringumstæður fyrir þau.

Á heimsvísu er það útbreiddur skilningur innan flestra trúarbragða, í það minnsta eingyðistrúarbragða, að til séu tvö kyn og sköpun þeirra endurspegli Guð. Málefnið er því ekki bara tengt samfélaginu eða hjónabandinu, það snýr að sköpunarverkinu sem endurspeglar skaparann.

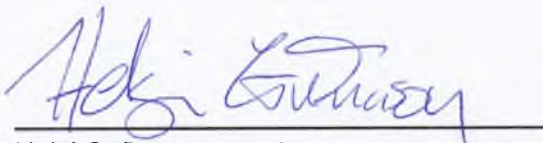
Það er mjög sterk hefð innan trúarbragða að það sé ekki okkar skilningur sem skilgreini Guð, heldur sé okkur ætlað að leitast við að skilja Guð eða vilja Guðs og nálgast Guð á hans forsendum. Mjög mörg trúfélög álíta sér ekki vera heimilt að breyta skilningi sínum á þessum málefnum, enda eru þau hluti af trúnni.

Þó það sé auðvitað misjafnt eftir hópum, þá er það í það minnsta ekki viðhorf þess trúfélags sem undirritaður skrifar fyrir, að það sé krafa að allir eigi að lifa í samræmi við hvernig við teljum okkur ætlað að lifa. Við erum ekki á móti frelsi eða mannréttindum annarra hópa. En við viljum fá að lifa í samræmi við okkar trú, tjá okkar trú óhindrað og geta vænst þess að börn okkar séu ekki jaðarsett eða þrýst til að taka afstöðu gegn trú foreldra sinna í skóla eða frístundastarfi.

Undirritaður telur það ljóst að frumvarpið er sett fram í góðum hug og með góðum vilja. Það er þó mat hans að huga þurfi betur að stöðu trúfélaga áður en frumvarpið verður að lögum.

Viðringarfullt

Fyrir hönd Hvítasunnukirkjunnar Filadelfíu



Helgi Guðnason, prestur



Jafnréttisstofa

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 2. febrúar 2022
2202004 JFK

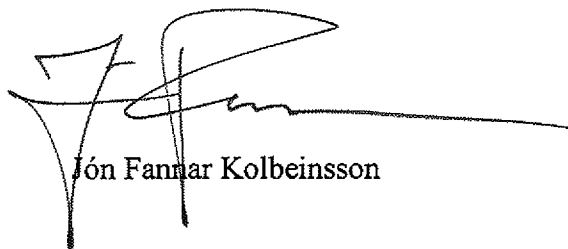
Efni: Umsögn Jafnréttisstofu vegna frumvarps til laga um breytinga á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna nr. 85/2018 -Þingskj. 170 -168. Mál

Jafnréttisstofa þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri umsögn vegna ofangreinds máls.

Stofan fagnar framlagningu frumvarpsins og hvetur til þess að það verði samþykkt sem lög.

Um er að ræða fjölgun á þeim mismununarþáttum sem löggin taka til og munu lög 85/2018 þannig gilda um sömu þætti og lög nr. 86/2018. Telur Jafnréttisstofa í þessu felist eðlileg samræming og aukin réttarvernd fyrir þá aðila sem að telja sér mismunað á grundvelli annarra þátta en þeirra sem núverandi lög ná til. Þá er þetta einnig í samræmi við bráðabirgðaákvæði í lögum 85/2018 þar sem kveðið er á um að fjölga mismununarþáttum.

F.h. Jafnréttisstofu,



Jón Fannar Kolbeinsson

Umsögn Landssamtakanna Proskahjálpar¹ um frumvarp til laga um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018 (fjölgun mismununarþátta). Þingskjal 170 – 168. mál.

Landssamtökin Proskahjálpar þakka fyrir gott samráð sem forsætisráðuneytið hafði við samtökin við samningu frumvarpsins og einnig fyrir að hafa fengið frumvarpið til umsagnar og vilja koma eftirfarandi á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd og Alþingi.

Þetta frumvarp og samþykkt þess er mjög mikilvægur þáttur í að innleiða ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í íslenska löggjöf, eins og íslenska ríkið skuldbatt sig til að gera við fullgildingu samningsins árið 2016.

Sú skuldbinding þýðir að íslenska ríkið verður að tryggja að íslensk lög veiti fötluðu fólki alla þá vernd gegn mismunun á öllum sviðum samfélagsins, sem mælt er fyrir um í 5. gr. samningsins, sem hefur yfirskriftina „Jafnrétti og bann við mismunun og hljóðar svo:

1. *Aðildarríkin viðurkenna að allar manneskjur eru jafnar fyrir og samkvæmt lögum og eiga rétt á jafnri vernd og jöfnum ávinningi af lögum án nokkurra mismununar.*
2. *Aðildarríkin skulu banna hvers kyns mismunun á grundvelli fötlunar og tryggja fötluðu fólki jafna og árangursríka réttarvernd gegn mismunun af hvaða ástæðu sem er.*
3. *Aðildarríkin skulu, í því skyni að efla jafnrétti og uppræta mismunun, gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða.*
4. *Eigi ber að líta á sértækar aðgerðir, sem eru nauðsynlegar til þess að flýta fyrir eða ná fram raunverulegu jafnrétti fyrir fatlað fólk, sem mismunun í skilningi samnings þessa.*

Í þessu sambandi skiptir 3. mgr. 5. gr. samningsins, þar sem mælt er fyrir um skyldu ríkja til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða, sérstöku máli. „Viðeigandi aðlögun“ er skilgreind í 2. gr. samningsins. Þar segir:

„Viðeigandi aðlögun“ merkir nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki, til þess að tryggt sé að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, öll mannréttindi og grundvallarfrelsi.

¹ Landssamtökin Proskahjálpar vinna að réttinda- og hagsmunamálum fatlaðs fólks, með sérstaka áherslu á fólk með þroskahömlun og fötluð börn og ungmenni. Samtökin byggja stefnu sína á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, barnasáttmála SP og öðrum fjölþjóðlegum mannréttindasamningum sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Um 20 félög eiga aðild að samtökunum.

Samtökin ítreka ábendingu um að nauðsynlegt sé að skoða vel hvort rétt, sanngjarnt og eðlilegt sé að hafa skilyrði um „langvarandi“ í skilgreiningu fötlunar og fatlaðs fólks í lögum í ljósi efnis og tilgangs laganna og eðlis þeirra margvíslegu mannréttinda sem þeim er ætlað að vernda. Í því sambandi er afar mikilvægt að líta til þess að skilyrði til að eiga lagalegan rétt til verndar gegn mismunun á grundvelli fötlunar á öllum sviðum samfélagsins þurfa alls ekki falla að öllu leyti saman við skilyrði til réttar til tiltekinnar þjónustu.

Samtökin fagna því að skipa eigi starfshóp, sbr. 10. gr. frumvarpsins, „til að fjalla sérstaklega um mismunun vegna tengsla og mögulegar tillögur til breytinga á lögum þessum og lögum nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði, til að koma til móts við þessar háttar mismunun“ en leggja eindregið til að starfshópnum verði einnig falið að fjalla um mismunun á grundvelli skynjunar eða skilnings (e. discrimination by perception). Með mismunun á grundvelli skynjunar eða skilnings er átt við þegar einstaklingi er mismunað vegna þess að hann er talinn tilheyra tilteknum hópi, s.s. talinn vera fatlaður, samkynhneigður, tiltekinnar trúar o.s.frv.

Þá vilja Landssamtökin Proskahjálpi enn og aftur benda á að í 33. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna, sem hefur yfirskriftina „Framkvæmd og eftirlit innanlands“, er kveðið á um skyldur ríkja hvað varðar eftirlit með að fatlað fólk njóti allra þeirra mannréttinda og verndar gegn mismunun sem mælt er fyrir um í samningnum.

Í 2. mgr. 33. gr. er sú skylda lögð á ríki, sem fullgilt hafa samninginn, að setja á fót sjálfstæða mannréttindastofnun, sem tekur mið af Parísar-meginreglunum (e. Paris Principles), til að hafa eftirlit með að fatlað fólk njóti allra þeirra mannréttinda sem mælt er fyrir um í samningnum.

Vernd fyrir mismunun á öllum sviðum samfélagsins er grundvallarþáttur í samningnum. Stofnun sem uppfyllir skyldur ríkisins samkvæmt 2. mgr. 33. gr. samningsins hefur ekki enn verið sett á af íslenska ríkinu fót þó að nú séu meira en fimm ár síðan ríkið skuldbatt sig til þess með fullgildingunni samningsins árið 2016.

Íslenska ríkið hefur þó viðurkennt þessa skyldu eins og m.a. má sjá í áformum um frumvarp um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun sem dómsmálaráðuneytið birti til kynningar í samráðsgátt stjórnarráðsins 5. mars 2019. Þar segir:

Á undanförunum árum hefur verið stefnt að því að koma á laggirnar sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun (e. National Human Rights Institution) sem uppfyllir svokölluð Parísarviðmið, viðmiðunarreglur Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir. Fjöldi áskorana hefur borist frá innlendum og erlendum aðilum um að koma á fót slíkri stofnun.

Sem dæmi má nefna að íslenska ríkið fékk fjölmörg tilmæli þess efnis í tengslum við allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttinda á Íslandi árið 2016 (UPR) og var samþykkt að fylgja þeim eftir. Þá leggur samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland fullgilti árið 2016, þá skyldu á íslenska ríkið að slík stofnun sé til staðar hér á landi, sbr. 2. mgr. 33. gr. samningsins.

Þar segir einnig:

Loks má greina ákveðna áherslu á mannréttindi í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar, þar sem m.a. er lögð áhersla á mannréttindi í utanríkisstefnu Íslands, mannréttindi hinsegin fólks, mannréttindi barna skv. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í síðastnefnda samningnum er gerð krafa um tilvist sjálfstæðrar innleðndrar mannréttindastofnunar og er slík stofnunin því nauðsynlegur liður í innleiðingu samningsins.

Samtökin telja að það eftirlit sem nú er hér landi með því að fatlað fólk njóti þeirra mannréttinda, sem áréttuð eru og varin í samningi SP um réttindi fatlaðs fólks þ.m.t. og sérstaklega vernd gegn mismunun á grundvelli fötlunar, sé engan veginn fullnægjandi. Að mati samtakanna er það eftirlit ómarkvisst og brotakennt og alls ekki nægilega óháð félagsmálaráðuneytinu, sveitarfélögum og fleiri stjórnvöldum sem bera mesta ábyrgð lögum samkvæmt á að veita fötluðu fólki nauðsynlegan stuðning og þjónustu til að það geti notið þeirra mannréttinda sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að veita og tryggja.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að mannréttindastofnun verði stofnuð en þar kemur ekki fram hvenær það verður gert. Í ljósi þess mikla dráttar sem þegar er orðinn á því að hrinda í framkvæmd þessari þjóðréttarlegu skyldu sem íslenska ríki undirgekkst fyrir meira en fimm árum síðan, þ.e. við fullgildingu samnings SP um réttindi fatlaðs fólks, skora Landssamtökin þroskahjálpar á ríkisstjórnina og Alþingi að ljúka því mikilvæga verkefni án frekari tafa.

Sérstaklega skal áréttað að Jafnréttisstofa uppfyllir alls ekki kröfur 2. mgr. 33. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks né Parísar-meginreglnanna. Það fyrirkomulag sem er samkvæmt núgildandi lögum við eftirlit íslenska ríkisins með að fatlað fólk njóti mannréttinda og sé varið fyrir mismunun á grundvelli fötlunar á öllum sviðum samfélagsins, eins og er tilgangur og markmið þess frumvarps sem hér er til umsagnar, uppfyllir því ekki kröfur samnings SP og skyldur íslenska ríkisins.

Landssamtökin þroskahjálpar óska eindregið eftir að fá fund með allsherjar- og menntamálanefnd til að gera nefndinni betur grein fyrir sjónarmiðum sínum, áherslum og tillögum.

Virðingarfyllst,

Unnur Helga Óttarsdóttir, formaður þroskahjálpar

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri þroskahjálpar



Berist til:
Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Kópavogur, 7. febrúar 2022

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018 (fjölgun mismununarþátta), mál nr. 168, 152. löggjafarþing 2021-2022.

Áherslur:

Að löggjöf sem ætlað er að stuðla að jafnrétti fatlaðs fólks á við ófatlað fólk og koma í veg fyrir mismunun á grundvelli fötlunar, taki mið af sérstökum og sérgreindum aðstæðum fatlaðs fólks.

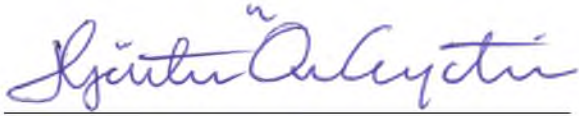
Greinargerð:

NPA miðstöðin er samvinnufélag fatlaðs fólks sem er með notendastýrða persónulega aðstoð (NPA). Félagið hefur meðal annars það hlutverk að stuðla að innleiðingu NPA á Íslandi og framgangi hugmyndafræðinnar um sjálfstætt líf. Miðstöðin er alfarið í eigu og undir stjórn fatlaðs fólks. NPA miðstöðinni barst ekki umsagnarbeiðni vegna frumvarps um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, þar sem meðal annars er ætlunin að bæta fötluðu fólki við gildandi löggjöf. NPA miðstöðin óskar framvegis eftir því að fá umsagnarbeiðnir um mál sem varða fatlað fólk og hagsmuni þess. Ekki hefur unnist tími til þess að taka saman ítarlega umsögn um frumvarpið en NPA miðstöðin telur þó rétt að koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri.

Til þess að löggjöf sem ætlað er að vinna gegn mismunun gegn fötluðu fólki og stuðla að raunverulegu jafnrétti þeirra til jafns við aðra náí markmiði sínu, er mikilvægt að hún taki tillit til sértækra og sérgreindra aðstæðna fatlaðs fólks. Mismunun, fordómar og órétti sem beinist gegn fötluðu fólki er gjarnan af öðrum meiði en það sem beinist að ófötluðu fólki, auk þess sem skyldur hvíla á stjórnvöldum til þess að uppfylla kröfur um tiltekna þjónustu, aðgengi og aðlögun. Tilurð þess að sérstökum samningi var komið á um réttindi fatlaðs fólks á vegum Sameinuðu þjóðanna var einmitt vegna þess að ekki er hægt að skeyta saman aðstæðum fatlaðs fólks við aðra jaðarsetta hópa eða hópa sem eru gjarnan útsettir fyrir mismunun, fordómum eða órétti. Til þess stuðla að raunverulegu jafnrétti og inngildingu fatlaðs fólks í samfélaginu, til jafns við aðra, þarf að mati NPA miðstöðvarinnar að útfæra slíka löggjöf nánar og sérstaklega með aðstæður fatlaðs fólks í huga, en ekki þannig að

fötluðu fólki sé skeytt inn í aðra löggjöf, með öðrum hópum sem vissulega þarfnast einnig verndar gegn mismunun.

Virðingarfyllt,
Fh. NPA miðstöðvarinnar,



Hjörtur Örn Eysteinnsson
Framkvæmdastjóri

Rúnar B.H. Þorkelsson

Rúnar Björn Herrera Þorkelsson
Formaður



Réttindagæslumaður fatlaðs fólks

Seltjarnarnes, 7. febrúar 2022

Efni: Umsögn við frumvarp um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018 (fjölgun mismununarþátta, sbr. þingskjal 170 vegna þingmáls 168.

Eftirfarandi eru athugasemdir Réttindagæslumanns fatlaðs fólks við frumvarpi um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018 (fjölgun mismununarþátta).

Inngangur

Enginn þjóðfélagshópur býr við jafn rótgróna, margþætta og alvarlega mismunun í íslensku samfélagi og fatlað fólk. Hún birtist á öllum sviðum samfélagsins, ekki síður innan þess kerfis þar sem ætlun er að veita því „nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum“. Brotalamir á því að það fái notið þessa nauðsynlega stuðnings, lögformlegs hæfis og sjálfsákvörðunarréttar elur af sér frekari mismunun, einangrun, fátækt, ofbeldi og óvilhalla meðferð, ásamt því að viðhalda neikvæðum viðhorfum í garð þess. Það helgast ekki síst af því að nálgun samfélagsins einkennist af því að fatlað fólk sé viljalaus viðföng velferðarkerfisins en ekki fólk jafnborið, án aðgreiningar og mismununar, til þeirra óafsalanlegu réttinda sem viðurkennd eru sem hornsteinn frelsis, réttlætis og friðar. Það að fatlað fólk sé minna virði og aðgreint frá meginstraumnum er félagsleg innræting sem á sér stað allt frá æsku, hvort heldur í huga ófatlaðs eða fatlaðs fólks. Afar takmörkuð vinna er lögð í því að valdefla fatlað fólk og aðlaga samfélagið að þörfum þess. Krafa þess í stað lögð á að það aðlagi sig að kröfum ófatlaðs fólks og samfélagsins eða finni sig í aðgreindu umhverfi. Aðgengi fatlaðs fólks að lögbundum stuðningi og nauðsynlegum hjálpartækjum er oft á tíðum takmarkaður og ábyrgðinni velt yfir á foreldra eða aðgreindar stofnanir, sem getur leitt til þess að fatlað fólk elst upp í eitruðu umhverfi að gefnu tillit til valds, samskipta og réttinda, sem litar sjálfmynd þess og sjálfsskilning, sem og ímynd og skilning samfélagsins.

Stofnað var til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (CRPD) til að skuldbinda stjórnvöld til að standa betur vörð um virða, vernda og tryggja réttindi þess og manngildi. Misréttið á sér margar birtingarmyndir – ofbeldi, fátækt, brotnari skólaganga, ójöfn tækifæri á atvinnumarkaði, skert staða á húsnæðismarkaði, meiri líkur á heimilisleysi, skert aðgengi að rétti, auknar líkur á ólögumatri frelsisviptingu og nauðung og borgaralegum dauða inn á stofnunum. Upplýsingar um þessar margþætta birtingarmyndir mismununar eru velþekktar. Samfélagið hefur á undanförunum árum verið slegið yfir fréttum brotum og illri meðferð gagnvart fötluðum börnum sem var gert að sæta langvarandi vistun utan heimilis inn á stofnunum. Það fylltist einnig óhug yfir ólögumatri frelsisviptingu, nauðung og mannréttindabrotum fullorðins fólks á Arnarholti og Bitru. Í dag heyrir

Það af fötluðu fólki sem býr við sambærilegar takmarkanir á almennum réttindum og grundvallarfrelsi inn á hjúkrunarheimilum eða er án faglegs stuðnings og aðstoðar, jafnvel í óaðgengilegu húsnæði, vegna deilna milli opinberra aðila um kostnað. Í ársbyrjun á síðasta ári gaf greiningardeild ríkislögreglustjóra út skýrslu þar sem bent var á að engar rannsóknir væru til um umfang og eðli ofbeldis gegn fötluðu fólki hér á landi og lögreglan héldi enga tölfræði um ofbeldismál tengd fötluðu fólki. Á sama tíma sýna alþjóðlegar rannsóknir að áætla megi að fötluð börn séu þrisvar til fjórum sinnum líklegri til að þurfa að þola ofbeldi (UNICEF), þar sem áhættan er rakin til fjölbættra hindrana að almennum gæðum og stuðningi, auk menningar sem stuðlar að og viðheldur aðgreiningu með sértækum úrræðum frekar en inngilding. Samkvæmt úttekt Centre for Disability Rights er áætlað að 82% ofbeldis gegn fötluðu fólki eigi sér stað í sérgreindum þjónustuúrræðum. Sama úttekt áætlar að konur með þroskahömlun séu sjö sinnum líklegri til að þola kynferðisofbeldi innan sértækra úrræða en utan þeirra og tólf sinnum líklegri til að þola kynferðisofbeldi en ófatlaðar konur. Þá eru ótalin álit eftirlitsaðila og úrskurðir á andanförnum mánuðum sem sýna fram á umfangsmiklar brotalamir við málsmeðferð fatlaðs fólks til félagslegra réttinda og lögbundinnar aðstoðar, auk nauðungar sem fötluð börn geta þurft að þola í skólum og fullorðið fólk inn á heilbrigðisstofnunum. Hér er aðeins stiklað á stóru í hafsjó upplýsingum um það misrétti sem beinist gegn fatlað fólki. Það er ekki hægt að segja að vitneskjan um margþætta mismunun á grundvelli fötlunar sé ekki til staðar.

Mynstur skipulagðrar aðgreiningar, jaðarsetningar og óvilhallrar meferðar á grundvelli fötlunar og mannréttindabrota sem viðhaldið er af samfélaginu stuðlar að því að veikja stöðu fatlaðs fólks, ljær hindrunum þess fyrir því að njóta jafns réttar félagslegt samþykki og sveipar í kjölfarið þöggun um ofbeldið, áreitnina, vanræksluna og misnotkunina gegn því. Í þess háttar andrúmslofti er manngildi fatlaðs fólks og verðleikar metnir minna en annarra. Félagsleg aðgreining frá samfélaginu, og sú meðferð sem sýnt er að geti átt sér stað þar, er aðeins ein birtingarmynd þessa rótgróna misréttis sem fatlað fólk býr við um allan heim, líka hér á landi. Þó samfélagið sé að líkum sammála um ömurleg örlög fólks inn á Kópavogshæli, Arnarholti og fleiri stöðum á sínum tíma, og skilgreini það ef til vill sem smánarblett í sögu þjóðarinnar, er erfiðara fyrir stjórnvöld að harma ofbeldi, mismunun og misrétti sem gerist á degi hverjum enn þann dag í dag. Krafa um uppgjör á fortíðinni er eðlilega nokkuð hávær, en þrátt fyrir vitneskju um ofbeldi gegn fötluðu fólki, skert aðgengi þess til að fá notið hlutdeildar í og hagræðis af almennum gæðum og það margþætta misrétti sem því er gert að þola á grundvelli fötlunar, hefur mismununin fengið að viðgangast tiltölulega óáreitt. Réttindagæslumaður fatlaðs fólks fagnar þar leiðandi því að nú sé loks farið að grilla í löggjöf sem taki m.a. á mismunun á grundvelli fötlunar á öðrum sviðum en vinnumarkaði.

Hver sú manneskja sem þekkir sögu réttindabaráttu fatlaðs fólks, þeirra öflugu mótmæla sem það stofnaði til og fórna sem það færði í því skyni að knýja bandarísk stjórnvöld, og seinna bresk stjórnvöld, til samþykkja umfangsmikla mismununarlöggjöf á seinni hluta síðustu aldar, sem lagði grunn að því að á vettvangi evrópusambandsins var ráðist í gerð tilskipana um bann við mismunun við aldamót og á vettvangi Sameinuðu þjóðanna var unnið að gerð sérstaks mannréttindasamnings tileinkuðum réttindum fatlaðs fólks, hún skilur mikilvægi og þýðingu fullnægjandi og skilvirkar mismununarlöggjöfar fyrir fatlað fólk. Mismunarlöggjöf sem inniheldur ákvæði um algilda hönnun, aðgengi og viðeigandi aðlögun er reist á sögu réttindabaráttu fatlaðs fólks. Öflug mótmæli þess gagnvart kerfisbundnu misrétti, mismunun og ofbeldi lagði grunninn að öllum þeim áföngum sem hafa orðið í alþjóðlegri stefnumótun og verið er að innleiða nú með frumvarpinu. Frumvarpið er þar af leiðandi áfangi sem réttindagæslumaður fatlaðs fólks fagnar að sé komin til meðferðar, en er sömuleiðis áminning um að betur má ef duga skal og þá miklu vinnu sem er framundan í átt að þeirri stefnu á að virða réttindi fatlaðs fólks, vernda það gagnvart mismunun á grundvelli fötlunar og tryggja því raunverulegt efnislegt jafnrétti á öllum sviðum samfélagsins.

Samráð

Það er alit réttindagæslumanns fatlaðs fólks að við gerð frumvarpsins hefði þurft að virða betur þær skuldbindingar sem fylgja 3. tl. 4. gr. CRPD.

Við þróun og innleiðingu löggjafar og stefnu við innleiðingu samnings þessa og við annað ákvörðunartökufæri varðandi málefni fatlaðs fólks, skulu aðildarríkin hafa náið samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess, þar á meðal fatlaðra barna, með milligöngu samtaka sem koma fram fyrir þess hönd.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að við gerð þess hafi verið haft samráð við Öryrkjabandalagið og Proskahjálp. Rétt er að benda á að hér er ekki um þjónustulög ræða, heldur löggjöf sem er ætlað taka á mismunun á grundvelli fötlunar. Bæði samtökin falla undir viðmið um samráðshópa samkvæmt almennri athugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks varðandi túlkun á áður nefndri grein, og það er enginn vafi um þá þekkingu sem þar býr. En þau standa ekki fyrir heild fatlaðs fólks og svo verður það samtal að eiga sér stað í hvert skipti hvort ákveðnir hópar, til að mynda Döff samfélagið og fólk með geðrænar áskoranir (til að nefna aðeins tvo) séu þess viljugir að samtökin tvö tali máli þeirra við gerð laganna, þegar til eru samtök eins og Félag heyrnarlausra og Geðhjálp sem hafa ef til vill betri innsýn inn í birtingamyndur mismununar hjá þessum hópum. Þá eru ótaldir self-advocacy hópar, bæði fólks með ákveðna skerðingu og vegna samþættra mismununar, til að mynda fatlaðra kvenna, fatlaðra barna, hinsegins fatlaðs fólks og fatlaðs fólks á erlendu bergi. Í skýringum sínum á grein 4(3) í CRPD áréttar Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skyldur stjórnvalda um að víðtækt samráð sé haft við fatlað fólk, sökum þess margbreytileika sem einkennir hópinn (e. „consultations should include organizations representing the wide diversity of persons with disabilities“).

Á sama hátt verður að gefa fötluðum einstaklingum aðgengi að öllum upplýsingum sem varðar frumvarpið (s.s. drög þess, CRPD og þær almennu athugasemdir sem hafa verið unnar um einstakar greinar hans), sem og jöfn tækifæri til að koma umsögnum um að til skila á hverju stigi samráðsins. Aðgengi að upplýsingum og tækifæri til að tjá skoðanir sínar á frumvarpinu getur ekki verið aðeins á færri ófatlaðra talsmanna og fólks með hreyfihömlun. Verulegar brotalamir eru aðgengi stórs hóps fatlaðs fólks að öllu samráðsferlinu, hvar þau geta aldrei með virkum hætti tekið þátt í því.

Hvers konar jafnrétti er frumvarpinu/lögunum ætlað að tryggja

Í þriðju grein samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks greinir almennu meginreglum hans og eins konar ramma utan um löggjöf sem er ætla að taka á mismunun á grundvelli fötlunar. Þær eru:

- a) virðing fyrir eðlislægri reisu, sjálfræði einstaklinga, þ.m.t. frelsi til að taka eigin ákvarðanir, og sjálfstæði einstaklinga,
- b) bann við mismunun,
- c) full og árangursrík þátttaka í samfélaginu án aðgreiningar,
- d) virðing fyrir fjölbreytni og viðurkenning á fötluðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika og mannkyni,
- e) jöfn tækifæri,
- f) aðgengi,
- g) jafnrétti á milli karla og kvenna,

- h) virðing fyrir stigvaxandi getu fatlaðra barna og virðing fyrir rétti þeirra til að varðveita sjálfsmynd sína.

Eins og greina má er þarna horfið frá formlegu jafnrétti (e. formal equality) og þess í stað gerðar kröfur um efnislegt jafnrétti (e. substantive model of equality). Það þýðir að mismunarlöggjöf sem er ætlað að leiða inn skuldbindingar samningsins verður taka á bæði valdakerfinu sem er til undirstöðu mismununinni og þeirri kerfisbundnu mismunun sem þræðist um allar formgerðir samfélagsins, eða eins og segir í 10. lið almennrar athugasemdar nefndar Sameinuðu þjóðanna með réttindum fatlaðs fólks til skýringar ákvæðum hans um jafnrétti og bann við mismunun.

Equalization of opportunities, as a general principle of the Convention under article 3, marks a significant development from a formal model of equality to a substantive model of equality. Formal equality seeks to combat direct discrimination by treating persons in a similar situation similarly. It may help to combat negative stereotyping and prejudices, but it cannot offer solutions for the “dilemma of difference”, as it does not consider and embrace differences among human beings. Substantive equality, by contrast, also seeks to address structural and indirect discrimination and takes into account power relations. It acknowledges that the “dilemma of difference” entails both ignoring and acknowledging differences among human beings in order to achieve equality.

Í þessu ljósi verður réttindagæslumaður að benda á þann óútskýrða efnislega mun sem er á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 annars vegar og svo þeirra laga sem ætlun er að leiða í lög með því frumvarpi sem er til umsagnar. Jafnréttislögin byggja frekar á því markmiði að vinna að efnislegu jafnrétti, leggja til ríkari skyldur á samfélagið og sækja aðgerðir til kortlagningar á stöðu kynjanna í íslensku samfélagi og raunverulegum umbótum í átt að „koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins“. Frumvarpið sem er til umsagnar er aftur á móti nánast hrá þýðing á tuttutugu tveggja ára gamalli evróputilskipun og nálgunar á mismunun og jafnrétti sem hefur sætt almennri gagnrýni innan fræðanna sem „formalistic and static“ (De Vos, 2020 -The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union anti-discrimination law). Útfærsla frumvarpsins er aðeins innleiðing á lágmarksskilyrðunum innan Evrópu, að viðbættu skilgreiningu á fötlun úr eldri þýðingu CRPD og á viðeigandi aðlögun. Þrátt fyrir að greint sé frá því athugasemdum frumvarpsins að litið hafi verið til sambærilegrar löggjafar í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi, verður að geta þess að þær hafa allar sætt umtalsverði gagnrýni, m.a. í eftirlitsskýrslum nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, fyrir að vera veikar að gefnu tilliti til innleiðingar CRPD og fötlunarjafnréttis. Þykja þær almennt halla sér um of að þröngum ramma evróputilskipanna og áherslum þeirra á formlegt jafnrétti með tilheyrandi óskýrleika og vanköntum að hafðri hliðsjón til réttaröryggissjónarmiða og markmiða um raunverulegt efnislegt jafnrétti. Í þeim aðstæðum getur stefnumótunarhlutverkið til að vinna að raunverulegu jafnrétti fyrir þá hópa sem falla undir lögin verið tekið úr höndum stjórnvalda og þess í stað falið evrópskri dómafrankvæmd og túlkunum MDE.

Eins og áður segir eru markmið laganna tveggja, Jafnréttislaga og laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, efnislega gerólík. Markmið jafnréttislaga er mun ítarlegri og marksækarni að því stefnu að vinna að raunverulegu efnislegu jafnrétti. Þau eru lögð fram í þrettán undirliðum að því meginmarkmiði „að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins.“

- a) gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins,
- b) vinna að jöfnum áhrifum kvenna og karla í samfélaginu,

- c) bæta sérstaklega stöðu kvenna og auka möguleika þeirra í samfélaginu,
- d) vinna gegn launamisrétti og annarri mismunun á grundvelli kyns á vinnumarkaði, m.a. með því að fyrirtæki og stofnanir uppfylli skilyrði jafnlaunavottunar eða jafnlaunastaðfestingar,
- e) gera öllum kleift, óháð kyni, að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf,
- f) efla fræðslu um jafnréttismál,
- g) greina tölfraeðiupplýsingar eftir kyni,
- h) efla rannsóknir í kynja- og jafnréttisfræðum,
- i) vinna gegn kynbundnu ofbeldi, kynbundinni áreitni og kynferðislegri áreitni,
- j) breyta hefðbundnum kynjaímyndum og vinna gegn neikvæðum staðalímyndum um hlutverk kvenna og karla,
- k) stuðla að því að störf flokkist ekki í sérstök kvenna- og karlastörf,
- l) gæta sérstaklega að stöðu fólks með hlutlausa skráningu kyns í þjóðskrá,
- m) vinna gegn fjölþættri mismunun.

Þarna eru atriði sem eru hvergi nefnd í lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna eða því frumvarpi sem er til umsagnar, en hefðu auðsýnilega umtalsverða þýðingu að því að vinna að raunverulegu efnislegu jafnrétti fyrir þá hópa sem lögum er ætlað að viðurkenna, vernda og tryggja jafna meðferð, jafna stöðu og jafnan rétt. Atriðin eiga með einum eða öðrum hætti einnig við um þessa hópa þótt það kunnir að vera undir öðrum formerkjum. Hvers vegna skyldi ekki gætt sjónarmiða fötlunarjafnréttis við stefnumótun og ákvörðunum? Hvers vegna skyldi ekki unnið að jöfnum áhrifum fatlaðs fólks í samfélaginu og að því að bæta stöðu þeirra og möguleika í samfélaginu? Hvers vegna skyldu tölfraeðiupplýsingum ekki vera markvisst og skipulega safnað til kortlagningar stöðu fatlaðs fólks á öllum sviðum samfélagsins?

Fleiri atriði má nefna. Í jafnréttislögum er t.a.m. að finna ákvæði um þátttöku í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum hins opinbera. Nú er hlutfall fatlaðs fólks álitid vera 15-20% af fólksfjölda samkvæmt alþjóðastofnunum. Það getur tæpast verið óskrifad lögmal að allar ákvarðanir um skiptingu almennra gæða séu teknar af ófötludú fólki. Þannig að, hvað skýrir þennan efnislega mun á milli laganna tveggja? Hvað réttlætir það að fatlað fólk, sem vitað er að býr við meira ofbeldi og misrétti, fái búid við veikari löggjöf gagnvart sínum helsta mismunarþætti?

Þessi félagsleg aðgreining og útlökun fatlaðs fólks, sem sækir stoð í rótgríð valdaleysi og misrétti sem byggir á því að manngildi þess og verðleikar eru minna metnir í samfélagið, kallar á þriðju nálgunin á jafnrétti; svokallað inngildandi jafnrétti (inclusive equality), sem líta verður til við innleiðingu samningsins í íslenskt samfélag. Um það segir í 11. lið almennrar athugasemdar sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Inclusive equality is a new model of equality developed throughout the Convention. It embraces a substantive model of equality and extends and elaborates on the content of equality in: (a) a fair redistributive dimension to address socioeconomic disadvantages; (b) a recognition dimension to combat stigma, stereotyping, prejudice and violence and to recognize the dignity of human beings and their intersectionality; (c) a participative dimension to reaffirm the social nature of people as members of social groups and the full recognition of humanity through inclusion in society; and (d) an accommodating dimension to make space for difference as a matter of human dignity. The Convention is based on inclusive equality.

Um 1. grein laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

Áður hefur rætt hvernig markmiðum laganna greinir efnislega frá markmiðum jafnréttisлага. Í 2. mgr. 1.gr. er hins vegar einnig að finna setningu sem gæti, að óbreyttu, hallað á fatlað fólk, altént valdið réttaróvissu. Hún er á þá vegu að lögin, í heild, gildi ekki á sviði einka- og fjölskyldulífs. Setningin er fengin úr 4. tl. í formála evróputilskipuninni um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (2000/43/EC) og hljóðar svo; „ It is also important, in the context of the access to and provision of goods and services, to respect the protection of private and family life and transactions carried out in this context.“ Sambærilegrar setningar er ekki að finna í norsku lögunum og innan sænsku laganna á hún, eins og ætlun var, aðeins við í tengslum við vörukaup og þjónustu. Slík áminning kann að eiga við þar, enda margskonar sértæk viðskipti sem geta verið til hagsbóta fyrir fatlað fólk. En það erfiðara að átta sig hvaða þýðingu setningin hefur á öðrum sviðum og það þarf að skoða mjög vandlega hvort nokkuð sé verið að leggja til hömlur á til dæmis fjölskyldu- og frjósemisréttindi (reproductive rights) fatlaðs fólks eða á fullnægjandi vernd innan félagslega kerfisins.

Um breytingar á 3. grein laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna – skilgreiningar

Réttindagæslumaður fatlaðs fólks bendir á að skilgreining lagafrumvarpsins á fötlun er fengin úr lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Sú skilgreining var sótt úr ófullnægjandi þýðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna á réttindum fatlaðs fólks. Núna er hinsvegar búið að samþykkja nýja endurbætta þýðingu þar sem skilgreining á fötlun er ekki jafn afdráttarlaus um að skerðing þurfi að a) vera langvinn og b) líkamleg, andleg eða vitsmunaleg eða skert skynjun. Skilgreining lagafrumvarpsins, sem byggir á rangri þýðingu, getur boðið þeirri hættu heim að hópar sem hafa fundið vernd innan evrópskrar dómaframkvæmdar og CRPD verði undanskildir við beitingu laganna hér á landi, s.s. fólk með astma, fólk sem notar vímuefni og er í þörf fyrir félags- og heilbrigðisþjónustu af þeim sökum, feitt fólk og fólk innan Döff samfélagsins. Þessir hópar hafa ekki snuðrulaust fundið vernd undir regnhlífarhugtakinu fötlun í landsrétti þeirra ríkja sem hafa innleitt evróputilskipanirnar um mismunun, heldur hefur það verið í höndum evrópskrar dómaframkvæmdar og athugasemda eftirlitssaðila að móta stefnuna þar. Út frá réttaröryggssjónarmiðum, og ekki síst að höfðu tilliti til viðurkenningar á manngildi þessara hópa og því misrétti sem það býr við á mörgum sviðum, hvers mál eru sannarlega á borðum réttindagæslumanns, væri ákjósanlegt að löggjafinn annaðist það sjálfur að móta stefnuna um jafnan rétt þeirra og fella þá með skýrari hætti undir lögin. Fólk sem notar vímuefni og glímur við vanda af þeim sökum býr við mismunun og félagslega mótaðar hindranir að almennum gæðum, t.d. að félagslegu öryggi og heilbrigðisþjónustu. Það er áriðandi til viðurkenningar á manngildi þeirra og misréttinu, að mismununin sé ávörpuð í svona löggjöf og girt fyrir hana. Sama má segja um Döff samfélagið, sem er það fólk sem notar íslenskt táknmál í daglegu lífi. Samkvæmt lögum er íslenskt táknmál jafn rétthátt íslensku. Hinsvegar gleymast iðulega réttindi þessara einstaklinga sem notast við málið og hvernig athafnaleysi á því sviði vinnur að því að afmá sjálfsmynd þeirra, menningu og sögu.

Réttindagæslumaður bendir einnig á að í 2. grein samnings Sameinuðu þjóðanna um réttind fatlaðs fólks er að finna eftirfarandi skilgreiningu á mismunun á grundvelli fötlunar.

„mismunun á grundvelli fötlunar“ merkir hvers konar greinarmun útilokun eða takmörkun á grundvelli fötlunar sem hefur þann tilgang eða þau áhrif að torvela eða koma í veg fyrir að öll

mannréttindi og grundvallarfrelsi séu viðurkennd, þeirra sé notið eða þau séu nýtt, á jafnréttisgrundvelli, á sviði stjórn mála, efnahagsmála, félagsmála og menningarmála, sem borgari eða á öðrum sviðum. Hugtakið tekur til mismununar í hvaða mynd sem er, þ.m.t. þegar fötluðu fólki er neitað um viðeigandi aðlögun,

Skilgreiningin helgast af því að fatlað fólk býr við kerfislæga félagslega aðgreiningu á grundvelli fötlunar og aðgengisleysis og er hættara á að búa við til að mynda langvarandi stofnanavistun og borgaralegan dauða, þar sem gengið er á mannréttindi þess og grundvallarfrelsi. Getur þetta til að mynda átt við um þá fötluðu einstaklinga sem eru vistaðir á hjúkrunarheimilum, en í dómaframkvæmd hefur einnig verið fundið að mismunun á grundvelli fötlunar í tengslum við verndaða vinnustaði, akstursþjónustu og önnur aðgreinandi úrræði. Birtingarmyndir mismununar á grundvelli fötlunar eru nefnilega annars konar en hjá öðrum hópum og torveldara að fella hana undir sama form um jafna meðferð. Jöfn meðferð er vitaskuld mikilvæg, en hún getur orðið marklaus fyrir þann einstakling sem býr ekki við sama aðgengi að henni eða býr við hættu á því að vera aðgreindur frá henni á grundvelli fötlunar. Hafa ber hér líka í huga áherslur félagslegs skilnings á fötlun í skilgreiningu CRPD, gildandi laga og nú frumvarpsins á fötlun, þar sem hún er skilgreind sem „afleiðing skerðinga og hindrana af ýmsum toga sem verða til í samspili fólks með skerðingar og **umhverfis og viðhorfa sem hindra fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra**

Að hafðri hliðsjón til innleiðingar CRPD og alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar í því samhengi er einnig rétt að vekja á athygli á 20. lið í almennri athugasemd nefndar SP um réttindi fatlaðs fólks um jafnrétti og bann við mismunu, sem og vöntun á því, sem hefur verið í auknu mæli verið fært inn í sambærilega löggjöf annars staðar í kjölfar dómaframkvæmdar MDE, um mismunun vegna tengsla, svo sem þegar aðstandendur fatlaðs fólks nýtur óvilhallrar meðferðar og er mismunað sökum þess að þurfa að leysa úr margskonar ómættum (e. unmet) umsýslu-, umönnunar- og stuðningsþörfum.

Discrimination “on the basis of disability” can be against persons who have a disability at present, who have had a disability in the past, who have a disposition to a disability that lies in the future, who are presumed to have a disability, as well as those who are associated with a person with a disability. The latter is known as “discrimination by association”. The reason for the wide scope of article 5 is to eradicate and combat all discriminatory situations and/or discriminatory conducts that are linked to disability.

Réttindagæslumaður telur ákjósanlegt að ofangreind skilgreining CRPD um „mismunun á grundvelli fötlunar“ verði efnislega felld inn í lögin. Ennfremur, í því samhengi, að færð verði í lögin ákvæði um algilda hönnun og aðgengi, að sambærilegri fyrirmynd og gert er í Noregi, Bandaríkjunum og Bretlandi. Ableismi táknar það að hér hefur verið reist samfélag á forsendum ófatlaðs fólks fyrir ófatlað fólk, sem fötluðu fólki er annaðhvort gert að aðlaga sig að eða finna sig aðgreint frá. Aðgengi og algild hönnun er nauðsynlegt að þessu leyti til að fatlað fólk njóti jafnrar aðildar/hlutdeildar í og hagræðis af þjónustu, verkefnum og iðju á öllu almennu sviði, á ensku “equal benefit of the law”. Hvort tveggja eru hluti af jákvæðum skyldum stjórnvalda til að hanna samfélag fyrir allt fólk og gera það aðgengilegt öllu. Algild hönnun og aðgengi sker sig frá öðrum jákvæðum skyldum, eins og að tryggja fullnægjandi stuðning og viðeigandi aðlögun, að því leyti að það er “ex ante” skylda, þ.e. hún kemur til áður en það reynir á meðferðina og varðar það hvort það sem við hönnun, mótum, upplýsum um og ákveðum geri ekki alveg örugglega ráð fyrir allskonar fötluðu fólki, alltaf. Það er til dæmis erfiðara að tala fyrir jafnri meðferð á umsóknum að einhverri þjónustu eða gæðum ef fatlað fólk hefur ekki aðgengi að því að sækja um það, sem dæmi vegna þess að það þarf að nota rafræn skilríki sem það getur ekki notað, þarf að mæta í óaðgengilegt húsnæði eða er gert að leggja skilning á texta sem er ekki til á auðlesnu máli. Aðgengi og algild hönnun er sem sagt forsenda fyrir jafnri meðferð, jafnri stöðu og jöfnum rétti og sjálfsgöð almenn aðgerð til tryggja að öll manngerð smíð, hvort heldur það er gerð og birting

lagafrumvarps eða húsbygging, sé aðgengileg og nothæf öllu fólki, til viðurkenningar á því að allar manneskjur séu jafnar fyrir og samkvæmt lögum og eigi rétt á jafnri vernd og jöfnum ávinningi af lögum án nokkurra mismununar. Til þess að geta notið jafnrar meðferð og inngildingar þarf að tryggja að fatlað fólk komist inn yfir gættina og geti athafnað sig þar til jafns við aðra. Í þessu sambandi áréttar réttindagæslumaður athugasemdir sem hann sendi nefndarsviði Alþingis varðandi aðgengi fatlaðs fólks að sjálfu frumvarpinu sem er til umsagnar og umsagnarferlinu inn á vef þingsins og dóm Hæstaréttar Bretlands þar sem stjórnvöld voru gerð afturreka með framkvæmdaáætlun sökum þess að aðgengi og aðkoma fatlaðs fólks hafði verið ófullnægjandi.

Viðeigandi aðlögun er aftur á móti það sem tekur við eftir á, "ex nunc", þegar aðgengi þrýtur og er bundið einstaklingnum hverju sinni. Ábyrgðin fyrir því að greina frá mismununinni og kalla eftir viðeigandi aðlöguninni er mikið til á herðum fatlaðs fólks sjálfs; það þarf að reka sig aðgengisleysið, kvarta/kæra, afhjúpa persónulegar upplýsingar um sig og þarfir sínar, bíða og reka eftir úrbótum, eiga við fjölda kerfa í því skyni o.s.frv.. Því getur fylgt ómæld slítandi vinna og langvarandi bið eftir úrbótum. Fyrir vikið er það fötluðu fólki mikilvægt að leiddar séu í lög ríkari skyldur um að hugað sé að aðgengi fatlaðs fólks í allri manngerðri smíð.

Um 4., 5. og 6. grein laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

Sé litið til tölfraediupplýsinga um fjölda tilkynninga og afgreiddra mála hjá þeim stofnunum sem annast stjórnýslu sambærilegrar löggjafar í Svíþjóð, Noregi og enskumælandi löndum má greina að fötlun er önnur tveggja mismunarástæða sem koma oftast á borð stofnanna. Hún er í raun töluvert algengari mismunarástæða í stjórnýslu tilkyntra og afgreiddra mála heldur mismunun og áreitni á grundvelli kyns. Það vekur spurningar um hvernig þess verði gætt að Jafnréttisstofa og kærufnd jafnréttismála verði öllu fötluðu fólki aðgengileg og geti með markvissum og skilvirkum hætti unnið að því að virða, vernda og tryggja jafna meðferð, jafnan rétt og jafna stöðu fatlaðs fólks, sem og annarra hópa. Til þess að svo verði þurfa þær búa yfir nauðsynlegum innviðum, hafa fatlað fólk í starfi, búa yfir nauðsynlegri þekkingu á fötlun í félagslegu samhengi og út frá mannréttindasjónarhorni, vera mótað út frá algildri hönnun og vera fötluðu fólki aðgengilegt og valdeflandi, og vera fært um hafa skynbragð á sértökum ráðstöfunum og viðeigandi aðlögun. Eins og staðan er í dag er fötlun jaðarsett í umhverfi jafnréttisfræða og stjórnýslu jafnréttismála. Það mun ekki breytast sjálfkrafa með samþykkt þessara breytinga á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðerni, heldur þurfa raunverulegar aðgerðir að fylgja með til að raunverulegt efnislegt jafnrétti verði að veruleika fyrir þá hópa sem tilgreindir eru í frumvarpinu.

Í dag er flókið fyrir fatlað fólk að sækja rétt sinn. Það er einnig dagleg reynsla réttindagæslumanna og félagsráðgjafa. Innkoma nýrrar stofnunar á það svið mun flækja það enn frekar, þótt lögin séu vissulega fagnaðarefni. Nefnum sem dæmi konu með væga þroskahömlun og heilaskaða sem neytir vímuefna. Hún býr við hindranir til að sækja og njóta almennrar geðheilbrigðisþjónustu, sem og til að sækja um virkniúrræði, endurhæfingarlífeyri og félagslega aðstoð vegna neyslunnar. Aðgreiningin jaðarsetur hana og færir hana í umhverfi þar sem hún verður fyrir ítrekuðu ofbeldi og misnotkun. Hvert sem hún kemur er hún beðin um að sækja um hitt og þetta í gegnum rafræn skilríki, sem hún hefur ekki og getur ekki notað. Hvernig á hún að bera sig að til að sækja rétt sinn? Hvaða aðgengilegu og auðskildu leiðir verða til staðar fyrir hana til að kæra/kvarta yfir misréttinu? Og hvað er viðeigandi aðlögun í þessu efni? Á hún að kvarta til umboðsmanns vegna stjórnýslunnar, Landlæknis vegna heilbrigðisþjónustunnar, Úrskurðarnefndar velferðarmála vegna stjórnvaldsákvæðana,

Jafnréttisstofu/úrskurðarnefndar jafnréttismála vegna mismununarinnar, eða til lögreglunnar vegna ofbeldisins? Hvað af þessu er henni auðskilið og aðgengilegt. Hvaða traust getur hún haft á því að til staðar sé nauðsynlegir innviðir hjá þessum stofnunum til að afgreiða mál hennar að gefnu tilliti til alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga og CRPD? Sú mismunun sem fatlað fólk getur staðið fyrir er margþætt. Ekki vegna ólíkra mismununarástæða, heldur vegna þess hvernig ein hindrun getur leitt af sér keðjuverkun aðgreiningar, mismununar, misréttis og ofbeldis byggt á rótgrónum viðurhorfum til fötlunar og manngildis.

Í lokaskýrslu nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks á stöðu innleiðingar CRPD í Noregi (Concluding observations on the initial report of Norway) eru stjórnvöld veitt þau tilmæli að veita fötluðu fólki lögfræðilega aðstoð í tengslum við tilkynningar og kæru/kvartanir á grundvelli laganna (liður 8 b). Réttindagæslumaður fatlaðs fólks mælist til þess að litið verði til tilmællanna við meðferð frumvarpsins.

Take effective measures to provide legal aid in all discrimination cases and increase the resources of the Equality and Anti-Discrimination Ombud to enable it to assist persons with disabilities in filing complaints to the Equality and Anti-Discrimination Tribunal, including in cases of multiple and intersectional discrimination;

Um viðeigandi aðlögun í frumvarpinu

Réttindagæslumaður fatlaðs fólks fagnar því að leiða eigi viðeigandi aðlögun í lög á öllum sviðum samfélagsins. Hann vill þó vekja athygli á því evróputilskipunin sem liggur til grundvallar lögunum veitir enga leiðsögn um hvað felst í því að tryggja viðeigandi aðlögun. Sömu sögu er nánast að segja um evróputilskipun 2000/78/EC um jafna meðferð á vinnumarkaði, sem leggur þó til hugtakið. Spurning er hvernig þær grindur sem þar eru lagðar fást yfirfærðar á önnur svið. Hvernig yfirfærast þær kröfur sem lagðar eru á vinnuveitandi til frjálsra félagasamtaka sem dæmi? Og hvað felst í nauðsynlegum og viðeigandi breytingum og lagfæringum? Tuttugasti liður í formála tilskipunar 2000/78/EC gefur takmarkaða mynd hvað getur á við í þessu efni á öðrum sviðum en vinnumarkaði.

Appropriate measures should be provided, i.e. effective and practical measures to adapt the workplace to the disability, for example adapting premises and equipment, patterns of working time, the distribution of tasks or the provision of training or integration resources.

Það kann, út frá réttaröryggissjónarmiðum, að vera ábótasamt, fyrir alla aðila, að það yrði útfært nánar í lögunum eða stjórnvaldsfyrirmælum hvað felst í viðeigandi aðlögun á hverju sviði. Ákveðinna fyrirmýnda um það má sækja til American with Disabilities Act í Bandaríkjunum og Disability Discrimination Act í Bretlandi. Þrátt fyrir að skilgreining CRPD á viðeigandi aðlögun hafi komið að liði við að skýra út skyldur aðila í evrópskri dómaframkvæmd, ber enn á milli túlkunar MDE og eftirlitsaðila með alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum á því hvað teljist „viðeigandi“ í breytingum/lagfæringum til að aðlaga sig ólíkum einstaklingum. Í almennri athugasemd nefndar SP um réttindi fatlaðs fólks er horft til þess hvað telst viðeigandi út frá sjónarhorni fatlaðs fólks:

It is not a means by which the costs of accommodation or the availability of resources can be assessed — this occurs at a later stage, when the “disproportionate or undue burden” assessment is undertaken. Rather, the reasonableness of an accommodation is a reference to its relevance, appropriateness and effectiveness for the person with a disability.

Það kallar á aðgerð til að greina hvaða breytinga/lagfæringa er þörf í hvert skipti til að aðlaga sig að einstaklingnum, þannig að það sé vitað hvað þurfi til. Hér eru hagsmunir og réttindi fatlaðra einstaklinga hafðar að leiðarljósi, óháð því hvað aðlögunin kann að kosta eða möguleika þess aðila sem ber skylduna til að framkvæma breytingarnar/lagfæringarnar. Í athugasemdum um 5. grein lagafrumvarpsins er hinsvegar lagt út frá hinni andstæðri túlkun.

Lagt er til að skyldan til viðeigandi aðlögunar þegar kemur að sviðum utan vinnumarkaðar takmarkist annars vegar við að unnt sé koma tilteknum ráðstöfunum í framkvæmd og hins vegar við að umræddar ráðstafanir séu ekki of íþyngjandi að teknu tilliti til þeirrar starfsemi sem um ræðir hverju sinni. 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, en í því tilliti þarf jafnframt að líta til möguleika á opinberum fjárstuðningi, svo sem styrkjum úr opinberum sjóðum sem ætlað er að styðja við aðgerðir til að bæta aðgengi og aðbúnað fatlaðra einstaklinga.

Samkvæmt CRPD er ekkert álitamál um það hvort einstaklingur fái viðeigandi aðlögun eða ekki, því eins og segir í lok skilgreiningar samningsins á mismunun á grundvelli fötlunar í 2. grein þá tekur hugtakið „til mismununar í hvaða mynd sem er, þ.m.t. þegar fötluðu fólki er neitað um viðeigandi aðlögun“. Það er eðlilegt að það fari fram mat að lokinni greiningu á viðeigandi aðlögun um það hvort breytingin sem álitin er nauðsynleg geti verið þeim aðila íþyngjandi að gefnu tilliti til kostnaðar eða annarra þátta (e. disproportionate or undue burden) og veiti honum undanþágu frá þeirri skyldu að tryggja viðeigandi aðlögunina. En það undanskilur hins vegar ekki ábyrgð stjórnvalda til að tryggja einstaklingunum hana, sbr. 5. grein samningsins.

1. Aðildarríkin viðurkenna að allar manneskjur eru jafnar fyrir og samkvæmt lögum og eiga rétt á jafnri vernd og jöfnum ávinningi af lögum án nokkurra mismununar.
2. Aðildarríkin skulu banna hvers kyns mismunun á grundvelli fötlunar og tryggja fötluðu fólki jafna og árangursríka réttarvernd gegn mismunun af hvaða ástæðu sem er.
3. Aðildarríkin skulu, í því skyni að efla jafnrétti og uppræta mismunun, gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða.
4. Eigi ber að líta á sértækar aðgerðir, sem eru nauðsynlegar til þess að flýta fyrir eða ná fram raunverulegu jafnrétti fyrir fatlað fólk, sem mismunun í skilningi samnings þessa.

Það er álit réttindagæslumanns að stjórnvöld þessa þurfi að útfæra nánar og skýra, með hagsmuni allra að leiðarljósi, en ekki síst út frá skuldbindingum stjórnvalda varðandi jafnrétti og bann við mismunun á grundvelli fötlunar. Leiði mat á því að breytingar til að tryggja viðeigandi aðlögun séu íþyngjandi þeim aðila sem er skylt að framkvæma þær verða að koma aðra ráðstafanir til að tryggja framkvæmd þeirra, líkast til úr opinberum sjóðum. Stjórnvöld geta ekki firrt sig ábyrgð að því tryggja árangursríka réttarvernd gegn mismunun þótt þær kunni að vera íþyngjandi einhverjum einkaaðila.

Um III. kafla laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

Réttindagæslumaður hefur almennt litlar athugasemdir varðandi III. kafla laganna að gefnu tilliti til fötlunarréttar, annað en að ítreka ábendingu um þann efnislegan mun sem er á jafnréttislögum og lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, til að mynda ákvæði um menntun og skólastarf. Það er vitneskja um einstaka áreksta tengdum ákvæðum kaflans, til að mynda varðandi höfundarétt og aðgengi/viðeigandi aðlögun, en það verður ekki leyst úr þeim hér.

Það eru þó tvo atriði sem vakna upp við lesturinn. Þau falla ekki efnislega að kaflanum, en þurfa með einhverjum hætti að koma til umræðu og þingleg meðferð frumvarpsins kann að vera sá vettvangur.

Í 2. mgr. 15. grein laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 segir; „Á öllum skólastigum skulu nemendur hljóta jafnréttis- og kynjafræðslu við hæfi þar sem m.a. er kennt um kynjaðar staðalímyndir, kynbundið náms- og starfsval og málefni fatlaðs fólks og hinsegin fólks.“ Ekki er almennilega ljóst hvað átt er við með „málefni fatlaðs fólks“, en fræðslan virðist þó samkvæmt þessu vera skylda. Réttindagæslumaður hefur ekki orðið var nánari útfærslu á fræðslunni í stjórnvaldsfyrirmælum eða framkvæmdar á henni og bendir á að fræðsla og fötlun er hvort tveggja pólitískt mál; það skiptir fatlað fólk máli hvað er kennt, hver gerir það og hvernig.

Í öðru lagi væntir réttindagæslumaður þess að sami skilningur liggja til undirstöðu ákvæðis um auglýsingar og finna má í jafnréttislögum. Þar er stofn sambærilegs ákvæðis sóttur til 8. greinar fyrstu jafnréttislaganna, þ.e. laga um jafnrétti karla og kvenna nr. 78/1976. Í skýringum greinarinnar í stjórnarfrumvarpi sem varð að þeim lögum segir:

Ekki skiptir máli hvar auglýsingin birtist, hvort heldur í dagblöðum, tímaritum, auglýsingaspjöldum, kvikmyndum, útvarpi, sjónvarpi o.fl. Einnig er ætlunin að ljósaskilti, auglýsingar í verslunum eða á vörum teljist til auglýsinga í þessu sambandi, þótt ekki birtist þær í fjölmiðlum.

Að hafðri hliðsjón til þeirra samfélagsbreytinga sem hafa orðið frá fyrstu jafnréttislögum má ætla að hér sé þó að líkindum átt við alla birtingu í markaðslegum tilgangi. Sú breyting hefur hins vegar orðið með tímanum að birting myndefnis er mun fjölbreyttari en hún var um miðjan áttunda áratuginn og mörk markaðsstjórnar, áhrifa og athygli flóknari. Það er einnig algengara en fólk kann að halda að stjórnmalafólk, íþróttafólk og aðrir sem standa í samkeppni noti fötlun til lítillækkunnar á andstæðingum sínum eða dómendum. Þetta vekur upp spurningar um annars vegar um birtingu einstaklinga á ableisku efni, þ.e. hvort skýra þurfi ákvæðið með tilliti til einstaklinga og t.a.m. notkunnar samfélagsmiðla, og hins vegar á því hvort rétt sé að fellt verði inn í ákvæðið, eða undir lögin, sambærilegar aðgerðir gagnvart hatursorðræðu. Réttindagæslumaður er meðvitaður um umræðu tengdri hatursorðræðu og hvort rétt sé til dæmis að gera breytingar á hegningarlögum í því sambandi. Án þess að taka afstöðu til þess sérstaklega, vill hann engu að síður vekja athygli á að hatursorðræða gæti einnig átt heima í mismunarlöggjöf, sbr. ákvæði varðandi auglýsingar, hvar slíkt ákvæði kann ef til vill að vera betur til þess fallið að leggja til greiningar, vitundavakningar, áætlanir gagnvart vanni og stuðning fyrir fatlað fólk í gegnum frekari stjórnvaldsfyrirmæli.

Sökum mikilla anna, m.a. vegna fjölda mála borðum réttindagæslumanna sem varða mismunun á grundvelli fötlunar og óska um athugasemdir á öðrum málum, gafst takmarkaður tími til að vinna að umsögninni og að líkum eitthvað sem stendur eftir sem ekki gafst tími til að fara yfir. Verði eftir því leitað er réttindagæslumaður fatlaðs fólks er hins vegar tilbúin að veita frumvarpinu meiri skoðun og svara spurningum.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 973/2012 um réttindagæslumenn fatlaðs fólks, sem sækir stoð til laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, hafa réttindagæslumenn það hlutverk að koma með ábendingar til stofnana um það sem betur má fara við viðurkenningu, vernd og tryggingu á réttindum fatlaðs fólks.

Til umsagnar liggur nú frumvarp sem varðar jafna meðferð fatlaðs fólks á öllum sviðum samfélagsins, sem teljast verður mikilsvert réttlætis- og hagsmunarmál fyrir fatlað fólk. Það vekur eftirtekt að aðilar eins og Réttindagæslumenn fatlaðs fólks, Rannsóknarsetur í fötlunarfræðum, Geðhjálp, NPA miðstöðin, Sjálfsbjörg, Átak, Félag heyrnarlausra o.fl. eru ekki í hópi þeirra sem aðila sem greint er frá að hafi fengið sendar umsagnarbeiðni vegna þingmálsins. Mig langaði að gera athugasemd við það og spyrja í leiðinni um þau sjónarmið sem liggja þar að baki.

Ennfremur, að gefnu tilliti til efni frumvarpsins og þeirra mikilsverðu réttindaumbóta sem þeim er ætlað að tryggja, verður að gera athugasemd við það þingskjalið sé ekki gert aðgengilegt fólki sem notar t.d. íslenskt táknið eða styðst við auðlesin texta og það njóti af þeim sökum ekki jafnar meðferðar til að veita málinu umsögn við þinglega meðferð þess. Í því samhengi bendi ég m.a. á meðfylgjandi niðurstöðu hæstaréttar Bretlands frá 25. janúar s.l. hvar bresk stjórnvöld voru gerð afturreka með framkvæmdaráætlun um réttindi fatlaðs fólks sökum þess að ekki var hugað jafnri meðferð og beinni þátttöku fólks með þroskahömlun í samráðsferlinu, t.a.m. með því að færa hana yfir á auðskilin texta

([https://www.bindmans.com/uploads/files/documents/Binder_v_SoS_for_Work_and_Pensions_2022_EWHC_105_\(Admin\).pdf](https://www.bindmans.com/uploads/files/documents/Binder_v_SoS_for_Work_and_Pensions_2022_EWHC_105_(Admin).pdf)). Að hafðri hliðsjón til jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar verður ennfremur að líta svo að stjórnvöldum beri að tryggja aðgengi sem flestra að umsagnarferlinu og geti ekki gert greinamun þar á vegna fötlunar. Langaði mig í því efni að vita hvort hægt væri að gera bragarbót hér á við meðferð málsins, í því skyni að tryggja jafna meðferð fatlaðs fólks til að nýta rétt sinn til umsagnar á máli sem varðar jafna stöðu og jafnan rétt þess í samfélaginu, og ef ekki, á hvaða sjónarmiðum það hvílir.

Með góðri kveðju,

Eiríkur Smith

Réttindagæslumaður fatlaðs fólks

Austurströnd 3

170 Seltjarnarnes, Iceland

Sími / tel.: (+354)8581753

eirikur@rettindagaesla.is / www.rettindagaesla.is



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 3. febrúar 2022

2102029SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (fjölgun mismununarþátta), mál nr. 168

Vísað er til tölvuskeytis frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. janúar sl., þar sem óskað var eftir umsögn Sambandi Íslenskra sveitarfélaga vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (fjölgun mismununarþátta), nr. 85/2018.

1. Almenn um frumvarpið og lögbundin verkefni sveitarfélaga.

Með hliðsjón af fyrirliggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir því að lögum, nr. 85/2018, verði breytt á þann veg að þau gildi ekki eingöngu um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar, heldur verður réttarvernd aukin með tilgreiningu á fleiri mismununarþáttum. Ákvæði frumvarpsins lúta þannig að jafnri meðferð á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu. Með jafnri meðferð utan vinnumarkaðar er í lögum m.a. átt við félagslega vernd, svo sem í tengslum við almannatryggingar, menntun og aðgang almennings að vörum og þjónustu.

Í stefnumörkun Sambands Íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2018-2022 er að finna meginmarkið sambandsins. Kemur þar fram að stefnt skuli að því að sveitarfélög verði samfélög án aðgreiningar. Jafnréttis- og mannréttindasjónarmið, svo sem alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, verði fléttuð inn í alla stefnumótun og lagasetningu sem snýr að sveitarfélögum.

Telur sambandið að frumvarp það sem hér er til umfjöllunar sé almennt til þess fallið að styðja við fyrrgreind markmið um mannréttindi. Áréttar sambandið stuðning sinn við allar slíkar aðgerðir, bæði af hálfu ríkis og sveitarfélaga, sem fela í sér að mismunun sé eytt og að jafnræðis sé gætt.

Í stefnumörkun sambandsins er einnig lögð rík áhersla á fjárhagslega sjálfbærni og að sveitarfélögum skuli tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin að lögum. Leggur sambandið áherslu á það markmið að nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins í garð sveitarfélaga skuli ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggir fullnægjandi fjármögnun. Jafnframt skal sambandið vinna að því að tryggja fjármögnun frá ríkinu vegna nýrra lögbundinna verkefna. Eins og vikið verður að síðar í þessari umsögn eru verulegir annmarkar á frumvarpinu hvað varðar mat á áhrifum lögfestingar þess.

2. Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

Viðeigandi aðlögun vegna fötlunar einstaklings – 5. gr. frumvarpsins (7. gr. a). Eftirlit, kærur o.fl.

Tilvitnað ákvæði leggur þá skyldu á herðar opinberra aðila, þ.m.t. sveitarfélög, að gera „*nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar*“ til þess að gera fötluðum einstaklingi kleift að nýta sér eða fá notið samfélagsins utan vinnumarkaðar til jafns á við aðra, enda séu þær ráðstafanir ekki of íþyngjandi eða umfram það sem eðlilegt má teljast.

Um er að ræða sérreglu hvað varðar mismununarþáttinn „fötlun“ og má leiða líkur að því að umrætt ákvæði geti haft víðtæk áhrif á þjónustu og starfsemi sveitarfélaga gagnvart fötluðum einstaklingum.

Nálgun ákvæðisins er víðtæk og viðmið þess matskennd, sem að mati sambandsins kann að valda réttaróvissu og mögulega skapa óraunhæfar væntingar í framkvæmd. Ómögulegt er að spá fyrir um hversu víðtækar skyldurnar geta orðið á grundvelli þessa ákvæðis. Gerir frumvarpið ráð fyrir því að synjun sveitarfélags um viðeigandi aðlögun skv. 7. gr. a, teljist mismunun í skilningi laganna, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Telur sambandið að hér skorti upplýsingar og viðhlítandi greiningu á því hvaða áhrif fyrirhuguð löggjöf muni hafa á starfsemi sveitarfélaga. Leyfir sambandið sér að benda á í því sambandi að unnt væri að bæta við ákvæði í frumvarpið sem myndi kveða um á um skyldu hins opinbera, í samráði við sambandið, að gefa út leiðbeinandi viðmið um það hvað felist í viðeigandi aðlögun í skilningi 7. gr. a. Í því sambandi má benda á fræðsluefni sem [Proskahjálpi](#) hefur gefið út í tengslum við viðeigandi aðlögun fatlaðs fólks á vinnustað.

Ákvarðanir um framkvæmd laganna, þ.m.t. mat sveitarfélags á því hvort og þá hvernig skuli beita „viðeigandi aðlögun“, sætir endurskoðun af hálfu eftirlitsaðila (Jafnréttisstofa), sbr. m.a. 4. gr. laga nr. 85/2018. Þá heimilar frumvarpið einnig einstaklingum að leita réttar síns fyrir Kærunefnd jafnréttismála, sbr. 8. gr. laga um stjórnslu jafnréttismála, nr. 151/2020. Ennfremur geta ákvarðanir sveitarfélaga um viðeigandi aðlögun leitt til bótaskyldu þeirra, sbr. 16. gr. laga nr. 85/2018.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi kemur eftirfarandi fram: „*Mögulegt er að dóms- og kærumálum fjölgi verði frumvarpið lögfest þar sem verið er að fjölga þeim þáttum sem geta orðið grundvöllur slíkra mála. Ekki er þó hægt að áætla slíkt fyrir fram eða hvort það hafi teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs*“.

Sambandið tekur undir framangreint og varar við því að hætta sé á því að réttarþróun verði drifin áfram af stjórnslukærum og dómsmálum. Ágreiningsmál verð væntanlega fleiri og getur kostnaður vegna slíkra mála hlaupið á tugum milljóna króna. Auk frekari greiningar þar að lútandi telur sambandið einnig nauðsynlegt að kostnaðarmeta áhrifin, sbr. kafli 3.

Bann við mismunun í skólum og öðrum menntastofnunum, á frístundaheimilum og í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi - 7. gr. frumvarpsins (10. gr.)

Í frumvarpinu er lagt til að hvers kyns mismunun vegna tilvitnaðra mismununarþátta verði óheimil í skólum, öðrum menntastofnunum, á frístundaheimilum og í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi og skuli þess gætt í námi og kennslu, þjálfun, starfsháttum og daglegri umgengni við nemendur á öllum skólastigum sem og iðkendur. Er markmiðið að leggja áherslu á mikilvægi þess að ná fram jafnri meðferð í öllu skólastarfi óháð framangreindum mismununarþáttum.

Sambandið lítur svo á að í skólum sem reknir eru af sveitarfélögum sé þegar að mestu starfað á þeim grundvelli sem greinin mælir fyrir um. Rétt er þó að hafa í huga að mögulega þarf að aðlaga námsefni og/eða kennsluáðferðir í skólastarfi. Til efni er til þess að benda á að fjárheimildir Menntamálastofnunar til námsefnisgerðar fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla hafa verið skornar verulega niður á undanförunum árum og kallar samþykkt þessa máls að líkindum á að þessar fjárheimildir verði endurskoðaðar.

3. Kostnaðaráhrif

Sambandið bendir á að frumvarpið var ekki kostnaðarmetið gagnvart sveitarfélögum þrátt fyrir lagafyrirmæli þar um í 129. gr. laga nr. 138/2011.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem hér er til umfjöllunar er m.a. tekið fram að: “*Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd er ekki ástæða til að ætla að það hafi teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.[..]*” Hvergi er vikið að auknum útgjöldum fyrir sveitarfélög þrátt fyrir að fyrirliggjandi frumvarp hafi í för með sér fjölmörg ný verkefni sem munu hafa umtalsverð áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Frumvarpið gerir engan greinarmun á kröfum til opinberra aðila eftir stærð þeirra. Auðvelt er að leiða líkur að því að minni opinberir aðilar, t.d. fámenn sveitarfélög, verði líklegri en aðrir til þess að fá á sig kærumál og málsóknir af hálfu einstaklinga sem glíma við fötlun. Sérhvert mál mun hafa í för með sér umfangsmikinn kostnað hvort sem um ræðir meðferð mála innan stjórnslunnar eða fyrir dómstólum. Þá felast einnig aukin útgjöld í tengslum við fordæmisgildi slíkra mála og breytingar þar að lútandi. Ekki er unnt að horfa fram hjá því.

Að áliti sambandsins er enginn vafi á að ákvæði frumvarpsins hafi áhrif á þjónustu sem sveitarfélögin veita íbúum sínum og því hafi ráðuneytinu borið skylda til þess að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um mat á áhrifum þess. **Leggur sambandið áherslu á að þess mats verði aflað áður en frumvarpið er tekið til efnislegrar umfjöllunar í þingnefndinni.**

Telur sambandið að nauðsynlegt sé á þessu stigi málsins að greina áhrif frumvarpsins fremur en að slíkt verði gert eftir frumvarpið verður að lögum, líkt og bráðabirgðaákvæði frumvarpsins virðist gera ráð fyrir. Sveitarfélögum er falið það hlutverk að lögum að annast um þessa þjónustu. Þegar af þeim sökum hljóta þau að kalla eftir auknum fyrirsjáanleika og sterkari aðkomu ríkisins til þess að fjármagna fyrirhugaðar lagabreytingar.

Einnig er vert að benda á að með frumvarpinu eru Jafnréttisstofu og kærunefnd jafnréttismála fengin ný verkefni sem munu kalla á aukið fjármagn. Um nýjar reglur er að ræða sem þarfnast túlkunar, gefa þarf út vandaðar leiðbeiningar og fræðsluefni og stjórnarsýsluleg úrlausnarefni munu verða flóknari, líka m.t.t. reglna frumvarpsins um fjölþætta mismunum, þ.e.a.s. þegar mál grundvallast á fleiri en einni mismununarástæðu.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri