

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent á netfangið: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 13. apríl 2018

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á 148. löggjafarþingi 2017-2018, þingskjal 550 – 393. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir
framkvæmdastjóri



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna.

148. löggjafarþing 2017-2018.

Þingskjal nr. 550 – 393. mál.

Rauði krossinn á Íslandi þakkar fyrir það tækifæri sem hér gefst til umsagnar á ofangreindu frumvarpi til laga. Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna, hælisleitenda og innflytjenda í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Félagið er hluti af Alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans og vinnur að margs konar verkefnum á sviði þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoðar í samvinnu við Alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans.

Rauði krossinn leggur áherslu á málefni innflytjenda. Starf Rauða krossins með þessum hópi lýtur bæði að aðstoð við innflytjendur með sérstökum verkefnum sem hjálpa þeim að fóta sig betur í íslensku samfélagi og eins að því að fá innflytjendur til liðs við Rauða krossinn og taka þannig virkan þátt í stefnumótun félagsins. Þá hefur Rauði krossinn útvegað flóttamönnum stuðningsfjölskyldur sem aðstoða við aðlögun að íslensku samfélag.

Umsögn sína byggir Rauði krossinn á ofangreindu auk grundvallarhugsjóna Rauða kross hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði, sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins og Rauða hálfmánans ásamt áratuga löngu starfi við móttöku flóttamanna og aðstoðar við hælisleitendur.

Almennar athugasemdir

Rauði krossinn á Íslandi fagnar því að fram sé komið frumvarp til laga sem innleiðir ákvæði kynþáttamisréttistilskipunar Evrópusambandsins nr. 2000/43 í íslenskan rétt. Rauði krossinn telur að frumvarpið feli í sér tækifæri til að ganga lengra á ákveðnum sviðum en tilskipunin kveður á um og að breiðari hópi verði veitt réttarvernd, en kynþáttamisréttistilskipunin hefur m.a. verið gagnrýnd fyrir að hún veiti einstaklingum frá ríkjum utan Evrópusambandsins of litla vernd.¹

Rauði krossinn á Íslandi sendir nú í annað sinn umsögn við frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna en fyrri umsögn félagsins er frá 10. maí 2017. Eftir yfirferð frumvarpsins fær Rauði krossinn ekki annað séð en að frumvarpið sé samhljóða fyrri frumvarpi að öllu leyti nema að nú hefur því verið bætt inn í 6. gr. frumvarpsins að 7. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla gilda eftir því sem við á. Er þetta í samræmi við tillögur Rauða krossins í umsögn sinni frá 10. maí 2017. Umsögnin er að mestu leyti samhljóða fyrri umsögn.

¹ Sjá Brown, Christopher, „The Race Directive: Towards Equality for All“. 2002 og Brennan, Fernne, „The Race Directive: Recycling Racial Inequality“. 2002.



Athugasemdir við einstaka kafla og greinar frumvarpsins:**I. kafli****Gildissvið, markmið og orðskýringar****1. gr.***Gildissvið*

Útvíkkun frá kynþáttamisréttistilskipun: Lagt er til að gildissvið laganna verði víkkað. Lagt er til að lagt verði bann við mismunun á grundvelli kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar og tungumáls.

Tungumál: Stór hluti innflytjenda á Íslandi kemur frá Austur-Evrópu. Þeir skera sig ekki úr vegna útlits, klæðaburðar eða trúar heldur einkum og sér í lagi vegna tungumáls. Af þeim sökum telur Rauði krossinn á Íslandi æskilegt að lögini taki sérstaklega fram að óheimilt sé að grundvalla mismunun á tungumáli líkt og gert er í 1. gr. norsku kynþáttajafnréttislaganna.²

Trú/trúleysi: Jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar leggur bann við mismunun á grundvelli trúar. Þrátt fyrir að færa megi rök fyrir því að trúarbrögð eða trúarskoðanir séu hluti af því sem felst í kynþáttahugtakinu þá verður ekki séð að skilgreining alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis gefi afdráttarlaust í skyn að trú sé hluti af hugtakinu. Með vísan til aukinnar áherslu á menningarlegan og trúarlegan mun í umræðu um innflytjendur telur Rauði krossinn nauðsynlegt að leggja skýrt bann við mismunun á grundvelli trúar og trúleysis. Kynþáttamisréttistilskipunin veitir ekki vernd gegn mismunun á grundvelli trúar eða trúarbragða, heldur er sú vernd veitt í atvinnumálatilskipuninni nr. 2000/78/EB en gildissvið þeirrar tilskipunar er mun þrengra en kynþáttamisréttistilskipunarinnar.³ Lagt er til að gildissvið laganna verði hið sama hvort sem um er að ræða trú eða kynþátt og þannig verði t.d. múslimum af íslenskum uppruna veitt vernd skv. lögnum. Að auki er nauðsynlegt að lagt verði bann við mismunun á grundvelli trúleysis og lífsskoðana. Þessi leið hefur verið farin bæði í norsku kynþáttajafnréttislögnum og sænsku lögnum um almennt bann við mismunun.⁴

Kynþáttamisréttistilskipunin gerir kröfu um að meginreglan um sambærilega meðferð skuli gilda óháð því hvort sá einstaklingur sem verður fyrir mismunun sé raunverulega af öðrum kynþætti eða ekki. Þetta er sérstaklega mikilvægt í tengslum við trú þar sem t.d. einstaklingar frá Mið-Austurlöndum eiga á hættu að verða fyrir mismunun á grundvelli þess að þeir séu múslimatrúar án þess að vera það í raun. Hér er aðalatriðið að sá sem beitir mismunandi meðferð hafi gert það vegna þess að hann áleit að um væri að ræða einstakling af öðrum kynþætti, trú eða þjóðernisuppruna.

3. gr.*Orðskýringar*

Lagt er til að hugtakið kynþáttur verði skilgreint í lögnum og við þá skilgreiningu verði notast við skilgreiningu alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis.⁵ Hér á landi hefur hugtakið kynþáttur

² Lov 2005-06-03 nr. 33: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).

³ Gildissvið tilskipananna er afmarkað í 3 gr. þeirra.

⁴ Lag (2003:307) om forbud mot diskriminering

⁵ Í 2. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisrétti er kynþáttamisrétti skilgreint á eftirfarandi hátt:



ekki verið skilgreint í lögum. Ástæða þess kann að vera sú að jafnræðisreglan inniheldur ekki tæmandi talningu yfir þá þætti sem óheimilt er að grundvalla mismunun á, enda lýkur upptalningunni á því að segja að mismunun á öðrum grundvelli sé einnig bönnuð. Því hefur nákvæm, afmörkuð skilgreining á því hvað felist í orðinu kynþáttur ef til vill ekki þótt nauðsynleg þar sem mismunun er allt að einu bönnuð á hvaða grundvelli sem er. Þegar sett eru sérlög sem banna mismunun á grundvelli kynþáttar og þjóðernisuppruna er mikilvægt að skilgreina hvað felst í hugtökunum. Í þjóðarétti og landsrétti margra aðildarríkja Evrópusambandsins er notast við skilgreiningu alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis. Úr þeirri skilgreiningu má lesa víðtæka merkingu orðins kynþáttur og ljóst að hugtakið vísar ekki einungis til líkamlegra þátta heldur einnig til menningarlegra, trúarlegra og sögulegra þátta. Af því leiðir að skilgreiningin gerir ráð fyrir því að kynþáttur feli í sér etniskan uppruna. Þar sem hugtakið etni er ekki notað í almennu máli hér á landi getur notkun á orðinu í löggjöf leitt til óskýrleika. Af þeim sökum er gerð tillaga um að löginn leggi bann við mismunun á grundvelli kynþáttar en að fram komi jafnframt að með því sé ekki verið að viðurkenna kenningar um kynþáttahyggju. Þá er nauðsynlegt að skilgreina hugtakið kynþátt á þann hátt í lögum að enginn vafi leiki á að það taki til sögulegra og menningarlegra þátta líkt og virðist vera gengið út frá í skilgreiningu alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis.

Rétt er að geta þess að notkun orðsins kynþáttur (e. *race*) hefur valdið töluverðum deilum milli fræðimanna þar sem sumir þeirra telja að orðið vísi til kynþáttahyggju (e. *racism*) og þeirra kenninga um að einn kynþáttur sé öðrum æðri. Merki um þessar deilur má m.a. sjá í skýringum með norsku jafnréttislögum en þar segir að ekki verði notast við hugtakið kynþátt (no. *rase*) sem grundvöll fyrir mismunun í lögum þar sem ekki séu fyrir hendi vísindalegar sannanir sem styðja kenningar um að til séu ólíkir kynþættir. Það sé mikilvægur þáttur í baráttunni gegn kynþáttafordómum að hafna hugmyndum um að skipta megi fólki niður í ólíka kynþætti.⁶ Einnig má sjá merki um þessar deilur í sjöundu almennu tilmælum Evrópuráðsnefndar gegn kynþáttafordómum og hatri (ECRI).⁷ Þar segir að kynþáttahyggja merki þá sannfæringu að þættir eins og kynþáttur, litarháttur, tungumál, trú, þjóðerni eða þjóðlegur uppruni réttlæti fyrirlitningu á einstaklingum eða hópi einstaklinga eða viðhorf um yfirburði einstaklinga eða hóp einstaklinga.⁸ Í neðanmálgrein er síðan tekið fram að þar sem allar manneskjur tilheyri sömu ættkvísl afneiti ECRI nefndin kenningum sem byggjast á því að til séu mismunandi kynþættir. Hins vegar sé hugtakið kynþáttur notað í þessum leiðbeiningunum til að tryggja að þeir einstaklingar, sem almennt og ranglega skynja að þeir tilheyri öðrum kynþætti, njóti þeirrar verndar sem veitt er í lögum.⁹ Sömu skoðun má sjá í 6. tölulið formála kynþáttamisréttistilskipunarinnar en þar segir að Evrópusambandið hafni kenningum sem gefi í skyn að til séu aðskildir kynþættir. Síðan segir að notkun hugtaksins kynþáttur í tilskipuninni feli ekki á nokkurn hátt í sér viðurkenningu á slíkum kenningum. Þannig virðist sem í tilskipuninni sé gengið út frá

Í samningi þessum merkir „kynþáttamisrétti“ hvers kyns aðgreiningu, útilokun, takmörkun eða forgang sem byggður er á kynþætti, litarhætti, ætterni eða þjóðernis- eða þjóðlegum uppruna sem hefur það markmið eða þau áhrif að koma í veg fyrir eða hamla að hægt sé að fá viðurkennd eða geta notið eða framfylgt á jafnræðisgrundvelli, mannréttindum og grundvallarfrelsi á sviði stjórn mála, efnahagsmála, félagsmála, menningarmála eða öðrum opinberum vettvangi.

⁶ Odelstingsproposisjon nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnistet, religion mv.

⁷ Hér eftir verður vísað til ECRI nefndarinnar.

⁸ ECRI General Policy Recommendation N°7: National Legislation to combat racism and racial discrimination. CRI (2003) 8, 13. desember 2002, bls. 8. Aðgengilegt á heimasíðu ECRI. www.coe.int/ecri.

⁹ Sama heimild, bls. 5



Því að mannkynið sé ein heildstæð ættkvísl sem samanstandi af mismunandi kynþáttahópum.¹⁰ Kynþáttamisréttistilskipunin inniheldur ekki frekari skilgreiningu á hugtökunum *race* og *ethnic origin*. Af þeim sökum hefur hún verið gagnrýnd fyrir óskýrleika og ósamræmi og því verið haldið fram að þessi óskýrleiki kunni að valda því fórnarlömb mismununar muni eiga í erfiðleikum með að byggja rétt sinn á ákvæðum tilskipunarinnar þar sem ekki sé fyrir hendi skýr og nákvæm skilgreining á hugtökunum. Kynþáttamisréttistilskipunin hefði því orðið áhrifaríkari hefði hún skilgreint hugtökin með nákvæmum og skýrum hætti.¹¹

Mörg aðildarríki Evrópusambandsins hafa grundvallað skilgreiningu sína á kynþætti (e. *race*) og etniskum uppruna (e. *ethnic origin*) á skilgreiningu alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis, á hugtakinu kynþáttamisrétti. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur einnig notast við þá skilgreiningu.¹²

5. gr.

Jafnréttisstofa

Með ákvæðinu er Jafnréttisstofu falið að annast framkvæmd laganna og tekið fram að 4. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla gildi eftir því sem við á. Í því ákvæði er með ítarlegum hætti gerð grein fyrir þeim verkefnum sem Jafnréttisstofu er falið að annast. Rauði krossinn telur að almenn tilvísun þessa frumvarps til 4. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla sé ekki til þess fallið að afmarka hlutverk Jafnréttisstofu nægilega hvað lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna varðar. Lagt er til að hlutverk Jafnréttisstofu við framkvæmd laganna verði skilgreint og afmarkað nánar meðal annars með upptalningu á hvers konar verkefnum stofnuninni er ætlað að sinna til að ná markmiðum laganna. Lagt er til að við þá skilgreiningu verði höfð hliðsjón af ákvæðum 10. og 12. gr. kynþáttamisréttistilskipunarinnar þar sem fjallað er um upplýsingagjöf og samráð við frjáls félagasamtök.

6. gr.

Kæruheimild

Í ákvæðinu er fjallað um kæruheimild aðila samkvæmt lögnum. Þar segir að ákvæði 5. -7. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla gildi eftir því sem við getur átt. Í tilgreindum ákvæðum er fjallað um kærunefnd jafnréttismála. Í athugasemdum með 4.-6. gr. frumvarpsins er fjallað með nánari hætti en áður að hvaða leyti framangreindum ákvæðum er ætlað að gilda í tengslum við lög þessi og þá hvaða hlutverk kærunefnd jafnréttismála er ætlað við framkvæmd laganna, er þetta í samræmi við ábendingar Rauða krossins í fyrri umsögn frá því í maí 2017.

III. kafli

Bann við mismunun

Nauðsynlegt er að gildissvið laga um bann við mismunun á grundvelli kynþáttar og þjóðernis sé víðtækt. Er það í samræmi við 12. gr. formála kynþáttamisréttistilskipunarinnar þar sem segir að til þess að unnt sé að tryggja þróun lýðræðislegs og umburðarlynds samfélags sem geri öllum kleift að vera virkir

¹⁰ Ellis, *EU-Anti Discrimination Law*, bls. 29 -31.

¹¹ Brennan, Fernne, „The Race Directive: Recycling Racial Inequality“. *Cambridge Yearbook of Legal studies* 2002 (5), bls. 320-324.

¹² Dómur MDE í málinu *Jersild gegn Danmörku* frá 23. september 1994. Series A. 298, mgr. 37



þátttakendur, óháð kynþætti eða etniskum uppruna, sé nauðsynlegt að setja löggjöf sem nær lengra en inn á svið vinnuréttar. Kynþáttamisréttistilskipunin telur með tæmandi hætti upp þau svið sem tilskipunin nær til. Norsku kynþáttajafnréttislögin gilda á öllum sviðum samfélagsins nema í einkalífi.

Slíkt fyrirkomulag er að mörgu leyti ákjósanlegra og fagnar Rauði krossinn á Íslandi því að sú leið hafi verið valin í frumvarpinu. Í III. kafla frumvarpsins er þó sérstaklega fjallað um bann við mismunun í tengslum við ákveðna þætti, þ.e. félagslega vernd (8. gr.), vörukaup og þjónustu (9. gr.) og í skólum og á uppeldisstofnunum (10. gr.). Rauði krossinn leggur til að í athugasemdum við umrædd ákvæði komi fram að ekki megi gagnálykta frá ákvæðunum að gildissvið laganna einskorðist við 8., 9. og 10. gr. heldur gildi lögin á öllum sviðum samfélagsins öðrum en í einkalífi og á vinnumarkaði.

Vernd þriðja manns: Lagt er til að lögin veiti þriðja manni vernd gegn mismunun. Slíkt bann er t.a.m. að finna í 1. mgr. 3. gr. dönsku laganna um jafna meðferð óháð etni.¹³ Þar með er þeim sem verða fyrir mismunun á grundvelli kynþáttar, þjóðernis eða trúar maka síns, foreldra sinna eða barna sinna veitt réttarvernd.

13. gr.

Vernd gegn órétti

Rauði krossinn gerir athugasemd við óskýrleika 2. mgr. 13. gr. en svo virðist vera sem markmiðið með ákvæðinu sé að kveða á um árs fyrningarfrest á brotum. Gerð er athugasemd við að brotin fyrnist á einu ári, þá er ákvæðið óskýrt. Nauðsynlegt er að skýra merkingu og tilgang ákvæðisins betur og hafa hliðsjón af 3. mgr. 6. gr. laga 10/2008.

Þá er lagt til að þriðji maður njóti einnig verndar og að tryggt verði að þeir sem aðstoða fórnarlömb mismununar á einhvern hátt, t.d. með því að bera vitni eða aðstoða við kærumál, njóti einnig verndar skv. greininni.

IV. Kafli

Viðurlög

Lagt er til að kveðið verði með skýrari hætti á um að 15. gr. laganna um sönnunarbyrði gildi þegar dæmt er um skaðabótaskyldu vegna fjártóns og miska skv. lögnum. Rauði krossinn á Íslandi telur að til þess að lögin nái markmiði sínu verði að tryggja að fórnarlömb mismununar skv. lögnum eigi rétt á skaðabótum og að reglan um skipta sönnunarbyrði gildi við ákvörðun um hvort skaðabótaskylda sé fyrir hendi.

Í 15. gr. kynþáttamisréttistilskipunarinnar er kveðið á um viðurlög við brotum á ákvæðum tilskipunarinnar. Þar segir að viðurlög geti falist í greiðslu bóta til fórnarlamba, slíkar bætur skuli vera áhrifaríkar, í samræmi við brot og til þess fallnar að hafa varnaðaráhrif. Þá er lagt til að ákvæði 17. gr. um sektir verði skýrt frekar. Gerð er tillaga að því að unnt verði að beita fyrirtæki dagsektum verði þau ekki við tilmælum úrskurðarnefndar jafnréttismála, sambærilegt því sem kveðið er á um í 6. mgr. 18. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Lokaorð

Rauði krossinn er hér eftir sem hingað til reiðubúinn til frekara samstarfs og samvinnu og eru fulltrúar félagsins tilbúnir til að hitta fulltrúa allsherjar- og menntamálanefndar til að reifa ofangreindar athugasemdir, ábendingar og tillögur félagsins enn frekar.

¹³ Lov nr. 374 af 28/05/2003 om etnisk ligebehandling.

