

Frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna.

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

I. KAFLI

Gildissvið, markmið, orðskýringar.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um jafna meðferð einstaklinga á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna.

Lög þessi taka ekki til mismunandi meðferðar einstaklinga á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis. Enn fremur ganga lög þessi ekki frammar ákvæðum laga sem binda réttindi einstaklinga við búsetu þeirra hér á landi. Þá gilda lögin ekki á sviði einka- og fjölskyldulífs, svo sem í tengslum við aðgengi að eða afhendingu vöru annars vegar eða aðgengi að eða veitingu þjónustu hins vegar.

Um stjórnslu á grundvelli laga þessara gilda lög um stjórnslu á sviði jafnréttismála.

2. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna.

3. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

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

e. *Sértækar aðgerðir:* Sérstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu einstaklinga á þeim sviðum þar sem á þá hallar vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í því skyni að stuðla að jafnri meðferð.

II. KAFLI

Bann við mismunun.

4. gr.

Almennt.

Hvers kyns mismunun á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði, hvort heldur bein eða óbein, vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna er óheimil. Fyrirmæli um mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna telst einnig mismunun samkvæmt lögum þessum sem og áreitni þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna.

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

5. gr.

Bann við mismunun í tengslum við félagslega vernd.

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

6. gr.

Bann við mismunun í tengslum við vörukaup og þjónustu.

Hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna er varðar aðgang að eða afhendingu á vöru sem og aðgang að eða veitingu þjónustu er óheimil.

7. gr.

Bann við mismunun í skólum og á uppeldisstofnunum.

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

Kennslu- og námsgögn skulu þannig úr garði gerð að ekki sé mismunað á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

8. gr.

Auglýsingar.

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

9. gr.

Frávik vegna sértækra aðgerða.

Sértækar aðgerðir, sbr. e-lið 3. gr., ganga ekki gegn lögum þessum.

10. gr.

Vernd gegn órétti.

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

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

11. gr.

Bann við afsali réttinda.

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

12. gr.

Sönnunarbyrði.

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

III. KAFLI.

Viðurlög.

13. gr.

Bætur fyrir fjártjón og miska.

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

14. gr.

Sektir.

Brot gegn lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim geta varðað sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Með mál er varða brot á lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim fer að hætti laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Sektir renna í ríkissjóð.

IV. KAFLI

Önnur ákvæði.

15. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara.

16. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2015.

Ákvæði til bráðabirgða.

Lög þessi skulu endurskoðuð að liðnum fimm árum frá gildistöku þeirra skv. 1. mgr. 16. gr.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að í íslenskri löggjöf verði kveðið á um meginregluna um jafna meðferð á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Er þetta í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins frá 22. maí 2013 sem kveður á um að unnið verði markvisst að því að ná raunverulegu jafnrétti fyrir alla. Við gerð frumvarpsins var höfð hliðsjón af efni tilskipunar ráðsins 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, en þó einungis þeim hluta hennar sem lýtur að öðrum sviðum samfélagsins en vinnumarkaði. Sú tilskipun kveður á um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna og gildir hún innan sem utan vinnumarkaðar, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar. Hvað varðar þann hluta tilskipunarinnar sem lýtur að vinnumarkaði er gert ráð fyrir að samhliða frumvarpi þessu verði lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði þar sem lagt er til að innleidd verði á vinnumarkaði meginreglan um jafna meðferð óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund en í almennum athugasemdum með því frumvarpi kemur meðal annars fram að við gerð þess hafi einungis verið höfð hliðsjón af þeim hluta framangreindrar tilskipunar er lýtur að vinnumarkaði. Ákvæði frumvarps þess sem hér um ræðir fjalla því um jafna meðferð á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna en með jafnri meðferð utan vinnumarkaðar er í frumvarpinu meðal annars átt við félagslega vernd, svo sem í tengslum við almannatryggingar, menntun og aðgengi almennings að vörum og þjónustu.

Í janúar árið 2003 samþykkti ríkisstjórn Íslands að gæta skyldi efnislegs samræmis í íslenskum rétti og þeim rétti er gildi innan Evrópusambandsins á grundvelli tilskipunar 2000/43/EB, sem og tilskipunar 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000, um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi, enda þótt efni tilskipananna ætti ekki formlega undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Í febrúar 2003 var svo sent staðalskjal til EFTA-skrifstofunnar þar sem tilkynnt var um að íslensk löggjöf yrði aðlöguð að efni tilskipananna til að tryggja einsleitni á innri markaði. Einnig er rétt að geta þess að Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna og Sérfræðinganevnd Félagsmálasáttmála Evrópu gera ríka kröfu til íslenskra stjórnvalda um að löggjöf um bann við mismunun á grundvelli þeirra þátta sem framangreindar tilskipanir taka til, verði sett hér á landi.

Í tilskipun 2000/78/EB er kveðið á um meginregluna um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri eða kynhneigð en gildissvið hennar takmarkast við vinnumarkaðinn, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar. Árið 2006 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra starfshóp sem falið var það hlutverk að koma með tillögur til ráðherra um hvernig endurspeglar mætti efni framangreindra tilskipana í reglum þeim er gilda á íslenskum vinnumarkaði. Jafnframt stóð velferðarráðuneytið fyrir sérstökum fundi í nóvember 2011 þar sem fulltrúum stjórnvalda, samtaka aðila vinnumarkaðarins og hagsmunasamtaka sem láta sig varða jafnrétti kynjanna og málefni þeirra einstaklinga sem efni umræddra tilskipana tekur til, var gefinn kostur á að taka þátt. Á fundinum kom meðal annars fram sú skoðun að mikilvægt væri að stefna að samþættingu jafnrar meðferðar óháð kyni, kynþætti eða þjóðernisuppruna, trú eða lífsskoðun, fötlun/örorku, aldri eða kynhneigð enda þótt enn væri ekki tímabært að fjalla um þessar mismununarástæður í einni löggjöf. Var því lögð áhersla á að annars vegar yrði um að ræða sérstaka löggjöf um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna, trú eða lífsskoðun, fötlun/örorku, aldri eða kynhneigð og hins vegar sérstaka löggjöf um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Á vormánuðum 2012 hófst markviss vinna við gerð frumvarps til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði í nánú samráði við samtök aðila vinnumarkaðarins en samhliða þeirri vinnu var í ráðuneytinu unnið að gerð frumvarps þessa. Í því sambandi var meðal annars litið til athugasemda frá sérfræðingum hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem og til þeirrar umræðu sem fram fór á fyrrnefndum fundi í velferðarráðuneytinu í nóvember 2012. Enn fremur var litið til innleiðingar umræddra tilskipana annars vegar í Svíþjóð og hins vegar í Danmörku. Jafnframt var óskað eftir umsögn frá eftirfarandi aðilum um efni frumvarpsins: Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Biskupsstofu, Feministafélagi Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fjölmeningarsetri, fræðimönnum á tilteknum málavíðum í háskólasamfélaginu, innanríkisráðuneyti, Innflytjendaráði, Kærufnd jafnréttismála, Kvennaathvarfi, Kvenréttindafélagi Íslands, Landssambandi eldri borgara, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar, mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samráðsvettvangi trúfélaga og lífsskoðunarfélaga um trúarleg efni og samstarfsaðila þeirra, Samtökum 78, Samtökum atvinnulífsins, Siðmennt, Stígamótum, talsmönnum stúdenta í háskólum á Íslandi, Trans Íslandi, Þroskahjálpi og Öryrkjabandalagi Íslands.

Gert er ráð fyrir að ráðherra fari með yfirstjórn á sviði jafnréttismála þar sem átt er við meginregluna um jafna meðferð óháð kyni, kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund en ekki eingöngu jafnrétti kynjanna. Enn fremur er gert ráð fyrir að ein stofnun annist stjórnslu á sviði jafnréttismála sem beri í störfum sínum að fjalla um jafnrétti kynjanna og jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna, bæði innan og utan vinnumarkaðar, sem og jafna meðferð á vinnumarkaði óháð trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund. Er því gert ráð fyrir að samhliða frumvarpi þessu verði lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um stjórnslu á sviði jafnréttismála en eðlilegt þykir að fjallað sé um stjórnslu á sviði jafnréttismála í einum lögum, meðal annars í því skyni að tryggja

heildaryfirsýn í því sambandi. Er því í frumvarpi þessu ekki fjallað sérstaklega um stjórnslu í tengslum við framkvæmd frumvarpsins en vísað hvað það varðar í fyrrnefnt frumvarp til laga um stjórnslu á sviði jafnréttismála. Í því frumvarpi er meðal annars kveðið á um að STOFNUN skuli annast stjórnslu á því sviði sem lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla og lög um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna gilda um, verði frumvarp þetta að lögum. Enn fremur er í fyrrnefndu frumvarpi um stjórnslu á sviði jafnréttismála kveðið á um að STOFNUN skuli annast stjórnslu á því sviði sem lög um jafna meðferð á vinnumarkaði gilda um, verði samnefnt frumvarp að lögum sem gert er ráð fyrir að lagt verði fram á Alþingi samhliða frumvarpi þessu.

II. Markmið lagasetningar.

Markmið frumvarpsins er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Þess ber þó að geta að þegar hafa íslensk stjórnvöld fullgilt milliríkjasamninga sem ætlað er að stuðla að jafnri meðferð í samfélaginu en þar má nefna mannréttinasáttmála Evrópu, samning Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, samning Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og Félagsmálasáttmála Evrópu. Enn fremur eru í gildi ýmis ákvæði í íslenskri löggjöf sem hafa sama markmið en þar má nefna 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum, sem kveður á um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ættneris og stöðu að öðru leyti. Einnig ber að nefna 233. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940, með síðari breytingum, sem mælir fyrir um að hver sá sem ræðst opinberlega á mann eða hóp manna með háði, ærumeiðingum, móðgunum, hótunum eða öðrum hætti á grundvelli ríkisfangs þeirra, hörundslitar, kynþáttar, trúar eða kynhneigðar skuli vera látinn sæta sektum eða fangelsi í allt að tvö ár sem og 180. gr. sömu laga sem kveður á um að hver sem í atvinnurekstri eða þjónustustarfsemi neitar manni um vörur eða þjónustu til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis hans, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar skuli sæta sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum. Það varðar sömu refsingu að neita manni um aðgengi til jafns við aðra að opinberum samkomustað eða öðrum stöðum sem opnir eru almenningi, sbr. 2. mgr. 180. gr. laganna. Í 11. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, segir að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti og að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ættneri eða öðrum sambærilegum ástæðum. Einnig má nefna 24. gr. laga nr. 91/2008, um grunnskóla sem og 1. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga. Sem dæmi um fleiri lagaákvæði sem ætlað er að stuðla að jafnri meðferð í samfélaginu eru 6. gr. laga nr. 19/2002, um pósthjónustu, 24. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, 1. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, 1. gr. laga nr. 125/1999, um málefni aldraðra og lög nr. 65/2006, um breytingu á réttarstöðu samkynhneigðra (sambúð, ættleiðingar, tæknifrjóvgun).

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

Umrædd tilskipun 2000/43/EB tekur ekki til mismunandi meðferðar einstaklinga á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis, sbr. 13. tölul. aðfararorða og 2. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Á þetta meðal annars við að því er varðar aðgengi erlendra ríkisborgara að landsvæðum einstakra ríkja. Frumvarp þetta hefur því ekki áhrif á mismunandi meðferð sem viðhöfð er á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis, svo sem á grundvelli laga nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum, og laga nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, með síðari breytingum. Í framangreindum lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga er kveðið á um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að heimilt sé að veita ríkisborgurum ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins, Færeyja eða Sviss annars vegar tímabundin dvalarleyfi og hins vegar tímabundin atvinnuleyfi hér á landi auk þess sem í lögnum er fjallað um heimildir ríkisfangslausra einstaklinga til að dvelja og starfa hér á landi. Enn fremur er í framangreindum lögum að finna reglur um landamæraeftirlit, komu erlendra ríkisborgara hingað til lands sem og tilvik er geta leitt til brottvísunar þeirra frá landinu. Hið sama gildir um mismunandi meðferð á grundvelli ríkisfangs að öðru leyti en ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarps þessa gildi um slíka meðferð. Í því sambandi má nefna dæmi um einstakling með erlent ríkisfang sem hefur ekki sama aðgengi að þjónustu og annar einstaklingur með annað ríkisfang. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarps þessa gildi um slíka mismunandi meðferð ef meðferðin byggist eingöngu á ríkisfangi viðkomandi. Ef meðferðin byggist hins vegar á kynþætti eða þjóðernisuppruna viðkomandi er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi og viðkomandi njóti þar með verndar samkvæmt þeim.

III. Efni frumvarpsins.

Tilskipun 2000/43/EB kveður meðal annars á um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, að því er varðar félagslega vernd (e. *social protection*) þar á meðal í tengslum við almannatryggingar og heilbrigðisþjónustu, félagsleg gæði (e. *social advantages*), menntun (e. *education*), aðgengi að eða veitingu þjónustu sem og aðgengi að eða afhendingu vöru, þar á meðal aðgengi að húsnæði (e. *access to and supply of goods and services which are available to the public, including housing*). Með félagslegum gæðum er í frumvarpi þessu meðal annars átt við tækifæri til að njóta tiltekinna gæða innan aðildarríkjanna á vegum opinberra aðila eða einkaaðila, hvort sem um er að ræða efnahagsleg gæði í formi afsláttar eða tilboða eða gæði á sviði frístunda eða menningar. Þar getur því verið átt við aðgengi að

stöðum sem ætlaðir eru almenningi þar sem unnt er að njóta frístunda, svo sem að sundstöðum, skíðasvæðum, skautasvellum, fjölskyldugörðum sem og að bókasöfnum, listasöfnum, leikhúsum og ýmsum öðrum menningar- eða listviðburðum. Er í þessu sambandi jafnframt átt við afslætti eða tilboð sem gilda í tengslum við aðgengi að slíkum stöðum eða viðburðum. Miðað er við að framangreint eigi við um alla staði sem ætlaðir eru almenningi, hvort sem viðkomandi staður telst vera opinber staður eða í einkaeigu, en stundum er talað um almannarými í þessu samhengi. Enn fremur má nefna aðgengi að almenningssamgöngum, niðurgreiddar máltíðir í skólum sem og niðurgreidd leikskólagjöld. Þess ber að geta að ekki eru hér tæmandi talin þau tilvik sem geta talist til félagslegra gæða. Með hliðsjón af gildissviði tilskipunarinnar er gert ráð fyrir að frumvarp þetta gildi um jafna meðferð á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna.

Í frumvarpinu eru lagðar til skýringar á hugtökunum bein og óbein mismunun sem og jöfn meðferð. Skýringar þessar eru efnislega samhljóða þeim skýringum sem er að finna í framangreindri tilskipun 2000/43/EB. Einnig er í frumvarpinu lagt til að litið verði á fyrirmæli um mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna sem mismunun í skilningi frumvarpsins sem og áreitni þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna. Með áreitni í skilningi frumvarpsins er átt við hegðun sem er í óþökk þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misþjóða virðingu viðkomandi, einkum þegar hegðunin leiðir til ógnandi, fjandsamlegra, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi aðstæðna.

Með kynþætti (e. *race*) í frumvarpi þessu er einkum verið að vísa til flokkunar fólks í kynþætti sem sögulega séð hefur verið mikilvæg og gengur út á að unnt sé að vísa til líffræðilegra þátta, svo sem litarháttar og/eða annarra útlitseinkenna sem oft eru talin einkennandi fyrir tiltekinn kynþátt. Í frumvarpi þessu er þó ekki gengið út frá því að til séu mismunandi kynþættir manna. Með orðinu þjóðernisuppruni (e. *ethnicity*) er verið að vísa til sameiginlegs uppruna hóps fólks en þar getur verið átt við sameiginlegan landfræðilegan uppruna, sameiginlega sögu eða menningu eða sameiginlegt tungumál. Til að einstaklingar njóti verndar samkvæmt frumvarpinu verður að vera orsakasamband milli þeirrar mismununar sem einstaklingur telur sig hafa orðið fyrir og tiltekins kynþáttar eða þjóðernisuppruna. Í þessu sambandi ber jafnframt að nefna að kynþáttur eða þjóðernisuppruni geta verið þess eðlis að ekki er alltaf ástæða til að ætla að öðrum sé kunnugt um að einstaklingur sé af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna. Verður því að ætla að í þeim tilfellum er ætluðum geranda var sannanlega ekki kunnugt um tiltekinn kynþátt eða þjóðernisuppruna einstaklings verði ekki talið að um mismunun hafi verið að ræða í skilningi frumvarpsins.

Frumvarpinu er ætlað að veita einstaklingum sem kvarta undan eða kæra mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna tiltekna vernd sem og þeim er krafist hafa leiðréttingar á grundvelli þess. Auk þess er frumvarpinu ætlað að koma í veg fyrir að óviðkomandi aðilar séu látnir gjalda þess að kvartað hafi verið undan eða kærð mismunun vegna framangreindra þátta eða krafist leiðréttingar á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Samkvæmt frumvarpinu er því óheimilt að láta einstaklinga gjalda þess að kvartað hafi verið, kært eða krafist leiðréttingar á grundvelli frumvarps þessa. Þá er í tilskipun

2000/43/EB mælt til þess að aðildarríki Evrópusambandsins hvetji til skoðanaskipta við frjáls félagsamtök sem berjast gegn mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

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

IV. Mat á áhrifum frumvarpsins.

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

Einstaklingar koma því til með að njóta meiri verndar en þeir áður hafa gert í tilteknum tilvikum en gera verður ráð fyrir að áhrif frumvarpsins á þeim sviðum þar sem þegar eru í gildi lög sem banna mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna verði lítil, svo sem innan stjórnsýslunnar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt ákvæði þessu er gert ráð fyrir að frumvarp þetta gildi um jafna meðferð einstaklinga á öllum sviðum samfélagsins óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Ekki er þó gert ráð fyrir að frumvarpið gildi um jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna þar sem samhliða frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að lagt verði fram á Alþingi frumvarp til laga þar sem kveðið verði á um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund. Er frumvarpi þessu meðal annars ætlað að gilda um félagslega vernd, þar á meðal almannatryggingar og heilbrigðisþjónustu, félagsleg gæði, menntun, aðgengi að eða veitingu þjónustu sem og aðgengi að eða afhendingu vöru, svo sem aðgengi að húsnæði. Er þetta í samræmi við 3. gr. tilskipunar 2000/43/EB. Í fyrrnefndri tilskipun er þó ekki að finna nánari skýringar á því hvað átt er við með félagslegum gæðum en í frumvarpi þessu er með slíkum gæðum meðal annars átt við tækifæri til að njóta tiltekinna gæða innan aðildarríkjanna á vegum opinberra aðila eða einkaaðila, hvort sem um er að ræða efnahagsleg gæði í formi afslátta eða tilboða eða gæði á sviði frístunda eða menningar. Þar getur því verið átt við aðgengi að stöðum sem ætlaðir eru almennungi þar sem unnt er að njóta frístunda, svo sem að sundstöðum, skíðasvæðum, skautasvellum, fjölskyldugörðum sem og að bókasöfnum, listasöfnum, leikhúsum og ýmsum öðrum menningar- eða listviðburðum. Er í þessu sambandi jafnframt átt við afslætti eða tilboð sem gilda í tengslum við aðgengi að slíkum stöðum eða viðburðum.

Miðað er við að framangreint eigi við um alla staði sem ætlaðir eru almenningi, hvort sem viðkomandi staður telst vera opinber staður eða í einkaeigu. Enn fremur má nefna aðgengi að almenningsamgöngum og niðurgreiddar máltíðir í skólum.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarp þetta taki til mismunandi meðferðar einstaklinga á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis og er sú tilhögun meðal annars í samræmi við 13. tölul. aðfararorða og 2. mgr. 3. gr. tilskipunar 2000/43/EB. Á þetta meðal annars við að því er varðar aðgengi erlendra ríkisborgara að landsvæðum einstakra ríkja. Frumvarp þetta hefur því ekki áhrif á mismunandi meðferð sem viðhöfð er hér á landi á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis, svo sem á grundvelli laga nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum, sem og laga nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, með síðari breytingum. Í framangreindum lögum um útlendinga annars vegar og um atvinnuréttindi útlendinga hins vegar er kveðið á um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að heimilt sé að veita ríkisborgurum ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins, Færeyja eða Sviss annars vegar tímabundin dvalarleyfi og hins vegar tímabundin atvinnuleyfi hér á landi. Enn fremur er í framangreindum lögum fjallað um heimildir ríkisfangslausra einstaklinga til að dvelja og starfa hér á landi auk þess sem þar er að finna reglur um landamæraeftirlit, komu erlendra ríkisborgara hingað til lands sem og tilvik er geta leitt til brottvísunar þeirra frá landinu. Hið sama gildir um mismunandi meðferð á grundvelli ríkisfangs að öðru leyti en ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarps þessa gildi um slíka meðferð. Í því sambandi má nefna dæmi um einstakling með erlent ríkisfang sem hefur ekki sama aðgengi að þjónustu og annar einstaklingur með annað ríkisfang. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarps þessa gildi um slíka mismunandi meðferð ef meðferðin byggist eingöngu á ríkisfangi viðkomandi. Ef meðferðin byggist hins vegar á kynþætti eða þjóðernisuppruna viðkomandi er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi og viðkomandi njóti þar með verndar samkvæmt þeim.

Þá er ekki gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi á sviði einka- og fjölskyldulífs, svo sem hvað varðar aðgengi að eða afhendingu vöru annars vegar eða aðgengi að eða veitingu þjónustu hins vegar. Ekki er því gert ráð fyrir að frumvarp þetta gildi um tilvik þar sem einstaklingur leigir út íbúð sína tímabundið eða leigir út herbergi í húsi þar sem fjölskylda hans býr. Öðru máli gegnir þegar um er að ræða leigufélag sem býður íbúðir til leigu eða einstakling sem leigir út íbúðir að staðaldri en í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi. Enn fremur er frumvarpinu ætlað að gilda um leigu herbergja á hótelum og gistiheimilum. Skiptir þá ekki máli þótt sá er rekur viðkomandi gistiheimili búi í einni íbúð heimilisins. Að öðru leyti er vísað til almennra athugasemda við frumvarp þetta.

Um 2. gr.

Markmið frumvarps þessa er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Í því skyni er í frumvarpi þessu skýrt kveðið á um að mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna, hvort heldur um er að ræða beina eða óbeina mismunun, sé óheimil. Er slíkt talið mikilvægt, meðal annars til að unnt sé að stuðla að virkri þátttöku sem flestra í íslensku samfélagi óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Er

Þetta jafnframt liður í því að koma í veg fyrir að skoðanir um mismunandi gildi kynþátta festi hér rætur.

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

Um 3. gr.

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

Með jafnri meðferð í frumvarpi þessu er átt við þegar einstaklingum er hvorki mismunað beint né óbeint vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna. Í ákvæðinu eru hugtökin bein mismunun og óbein mismunun enn fremur skýrð nánar. Þess ber að geta að skýringar tilskipunar 2000/43/EB á hugtökunum bein og óbein mismunun eru efnislega samhljóða skýringum á sömu hugtökum í tilskipun 2006/54/EB, um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna að því er varðar atvinnu og störf (endurútgefin). Eftirlitsstofnun EFTA hefur gert athugasemdir við hvernig umrædd hugtök hafa verið skýrð í gildandi lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla þar sem þar hafi texta tilskipunar 2006/54/EB ekki verið fylgt nægjanlega vel eftir að mati stofnunarinnar. Við gerð frumvarps þessa var því litið til framangreindra athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA, meðal annars í því skyni að tryggja samræmi þegar kemur að skýringum þessara hugtaka í innlendra löggjöf en gert er ráð fyrir að samhliða frumvarpi þessu verði lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, með síðari breytingum, þar sem meðal annars verði lagt til að skýringum á þessum hugtökum verði breytt í lögum til að koma til móts við fyrirnefndar athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA.

Við skýringar á hugtökunum bein mismunun og óbein mismunun er meðal annars lögð áhersla á samanburð við aðra einstaklinga við sambærilegar aðstæður. Er þar verið að undirstrika mikilvægi þess að einstaklingar við sambærilegar aðstæður fái ávallt sambærilega meðferð og að einstaklingar við ósambærilegar aðstæður fái ósambærilega meðferð nema unnt sé að réttlæta meðferðina á málefnalegan hátt með lögmætu markmiði. Í vissum tilvikum getur þessi krafa um sambærileika staðið í vegi fyrir því að einstaklingur geti sýnt fram á ætlaða mismunun og er því jafnframt gert ráð fyrir ímynduðum samanburði sem felst í orðunum þegar einstaklingur fær óhagstæðari meðferð en aðrir einstaklingar mundu fá við sambærilegar aðstæður vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna. Sem dæmi má nefna tilvik þar sem hörundsökkri konu með afríska hárgerð væri neitað

um aðgengi að samkomuhúsi því hún hefði ekki sléttáð hár sitt heldur hefði fléttáð það á þann hátt sem hefðbundinn er í mörgum Afríkuríkjum sunnan Saharaeyðimerkurinnar. Í þessu samkomuhúsi væri ef til vill ekki unnt að finna hvíta konu með afríska hárgerð til samanburðar þannig að unnt væri að sýna fram á mismunun vegna hárgerðar sem einkennandi er fyrir tiltekinn kynþátt. Ef skilyrðinu um sambærileika væri fylgt til hins ýtrasta væri því erfitt fyrir þessa tilteknu konu að sýna fram á að í þessu tilviki væri raunverulega um mismunun vegna kynþáttar að ræða. Í þessu felst einnig að gerðar eru efnislegar kröfur til þess að ákvæði frumvarpsins séu ekki óréttlát með hliðsjón af jafnréttishugtakinu. Þannig myndi lagaregla sem kvæði á um að rauðhærðir mættu ekki ganga í tiltekinn skóla standast regluna um formlegt jafnrétti ef henni væri beitt eins um alla rauðhærða en hún stæðist hins vegar ekki regluna um efnislegt jafnrétti og þar með væri um mismunun að ræða.

Sem dæmi um beina mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna er unnt að nefna hörundsökkan einstakling sem vill leigja sér íbúð. Þegar hann kemur að skoða íbúðina er honum sagt að íbúðin hafi þegar verið leigð út. Vinur hans sem er hvítur hringir í leigumiðlunina í kjölfarið og er þá sagt að íbúðin sé enn laus, vinurinn skoðar íbúðina og er boðið að leigja hana. Þetta er í þriðja sinn sem hörundsökki einstaklingurinn reynir að leigja íbúð hjá sömu leigumiðlun en þrátt fyrir góð meðmæli og þá staðreynd að íbúðin sé ávallt sögð laus þegar hringt er þá er honum alltaf tjáð að íbúðin hafi þegar verið leigð út þegar hann hittir leigumiðlarann á staðnum. Annað dæmi um beina mismunun er ef einstaklingi er neitað um aðgang að veitingastað með þeim ummælum að „sígaunar séu ekki velkomnir“. Í þessu tilviki er verið að mismuna einstaklingi vegna þess að sá sem neitar honum um aðgang telur hann tilheyra Rómafólki. Hvort að einstaklingurinn raunverulega tilheyri þeim hópi skiptir hér ekki máli.

Frumvarpið gerir þannig ráð fyrir að um óbeina mismunun sé að ræða þegar að því virðist hlutlaust skilyrði, viðmið eða ráðstöfun kemur verr við einstakling vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna borið saman við annan einstakling nema slíkt sé unnt að réttlæta á málefnalegan hátt með lögmetu markmiði og aðferðirnar til að ná þessu markmiði eru viðeigandi og nauðsynlegar. Með málefnalegum hætti í skilningi frumvarps þessa er átt við að litið verði til málefnalegra sjónarmiða sem bæði geta verið hlutlæg og huglæg. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að áreitni teljist mismunun þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna, sbr. 4. gr. frumvarpsins, og er það í samræmi við efni tilskipunar 2000/43/EB. Með áreitni er átt við hegðun sem er í óþökk þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi, einkum þegar hegðunin leiðir til ógnandi, fjandsamlegra, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi aðstæðna.

Með sértækum aðgerðum er í frumvarpi þessu átt við sérstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu einstaklinga á þeim sviðum þar sem á þá hallar vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í því skyni að stuðla að jafnri meðferð. Dæmi um sértæka aðgerð væri sérstakt átak til að styðja betur við skólagöngu hörundsökkrara barna í framhaldsskólum eftir að skólaskyldu í grunnskóla lýkur. Annað dæmi gæti verið sérstakt átak til að tryggja hópi fólks af tilteknum þjóðernisuppruna betra aðgengi að íbúðarhæfu húsnæði.

Um 4. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að hvers kyns mismunun á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði hvort heldur bein eða óbein, vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna verði óheimil. Jafnframt er gert ráð fyrir að fyrirmæli um mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna teljist mismunun og er það í samræmi við 4. mgr. 2. gr. tilskipunar 2000/43/EB en þar er skýrt kveðið á um að slík fyrirmæli skuli teljast til mismununar. Enn fremur er gert ráð fyrir að áreitni, sbr. d-lið 3. gr. frumvarps þessa, teljist mismunun þegar hún tengist kynþætti eða þjóðernisuppruna.

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

Um 5. gr.

Tilskipun 2000/43/EB kveður á um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna, meðal annars í tengslum við félagslega vernd, en samkvæmt frumvarpi þessu er þar meðal annars átt við almannatryggingar og heilbrigðisþjónustu. Er í frumvarpinu þannig lagt til að hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í tengslum við aðgengi að eða veitingu heilbrigðisþjónustu sem og félagsþjónustu verði óheimil. Lagt er til að hið sama gildi um mismunun í tengslum við aðgengi að almannatryggingakerfinu eða öðrum félagslegum kerfum, svo sem atvinnuleysistryggingakerfinu og fæðingarorlofskerfinu. Í þessu sambandi þykir mikilvægt að geta þess að ákvæðinu er ætlað að vera til fyllingar 11. gr. stjórnsýslulaga er gildir um töku stjórnvaldsákvarðana, meðal annars innan framagreindra velferðarkerfa. Þar kemur fram að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála sem og að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða byggðum, meðal annars á kynþætti, litarhætti og þjóðerni. Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins sem hér um ræðir nái þó jafnframt til veitingu þjónustunnar sem slíkrar en ekki eingöngu stjórnvaldsákvarðana í tengslum við veitingu slíkrar þjónustu. Þannig má ætla að um mismunun sé ræða þegar einstaklingar af asískum uppruna fá tiltekna félagsþjónustu eingöngu tvisvar í viku þegar einstaklingar af öðrum þjóðernisuppruna sem eins er ástatt um fá sömu þjónustu daglega.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að hvers kyns mismunun vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í tengslum við aðgang að eða afhendingu á vöru sem og aðgang að eða veitingu þjónustu verði óheimil. Er þetta lagt til með það fyrir augum að framfylgja meginreglunni um jafna meðferð á þessum sviðum óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Í þessu er meðal annars talið felast að óheimilt verði að haga aðstæðum með þeim hætti að aðgangur að eða afhending vöru annars vegar og aðgangur að eða veiting þjónustu hins vegar sé hagstæðari fyrir einstakling af tilteknum kynþætti eða þjóðernisuppruna en einstakling af öðrum kynþætti eða þjóðernisuppruna.

Gert er ráð fyrir að bann við mismunun samkvæmt ákvæði þessu skuli gilda um alla aðila, jafnt opinbera aðila sem einkaaðila, sem útvega vörur og veita þjónustu sem býðst

almenningi. Þó er ekki gert ráð fyrir að ákvæðið eigi við um viðskipti á öðrum sviðum, svo sem á sviði einka- og fjölskyldulífs. Um það atriði vísast til athugasemda við 1. gr. frumvarps þessa.

Með orðinu vörur í ákvæði þessu er átt við framleiðsluvörur í skilningi ákvæða stofnsáttmála Evrópusambandsins að því er varðar frjálsa vöruflutninga, sbr. einnig 8. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Með orðinu þjónusta í ákvæðinu er átt við þjónustu sem að jafnaði er veitt gegn þóknun að því leyti sem hún lýtur ekki ákvæðum um frjálsa vöruflutninga, frjálsa fjármagnsflutninga og frjálsa fólksflutninga, sbr. 50. gr. stofnsáttmála Evrópusambandsins sem er efnislega samhljóða 37. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Af dómafordæmum Evrópudómstólsins má ráða að undir þjónustu geti fallið hvers konar atvinnustarfsemi sem felur í sér veitingu þjónustu gegn endurgjaldi. Ekki virðist skipta máli hvaða fyrirkomulag er á slíku endurgjaldi eða hver það er sem reiðir endurgjaldið af hendi. Þannig er ekki gert að skilyrði að sá sem njóti þjónustunnar greiði fyrir hana.

Almennt má gera ráð fyrir að allir aðilar njóti þess frelsis að gera samninga, þar með talið frelsis til að velja sér samningsaðila í viðskiptum. Aðili sem býður vörur eða veitir þjónustu kann að hafa margar huglægar ástæður fyrir vali sínu á samningsaðila. Að því tilskildu að val á samningsaðila byggist ekki á kynþætti eða þjóðernisuppruna einstaklings er ekki gert ráð fyrir að ákvæði þetta brjóti í bága við frelsi aðila til að velja sér samningsaðila.

Um 7. gr.

Í samræmi við g-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2000/43/EB er gert ráð fyrir að hvers kyns mismunur vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna verði óheimil í skólum og öðrum mennta- og uppeldisstofnunum og skuli þessa gætt í námi, kennslu, starfsháttum og daglegri umgengni við nemendur. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 28. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla en efnislega sambærilegt ákvæði hefur verið í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá árinu 1991. Markmið þessa ákvæðis er meðal annars að leggja áherslu á mikilvægi þess að ná fram jafnri meðferð í öllu skólustarfi óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Jafnframt skulu kennslu- og námsgögn vera þannig úr garði gerð að ekki sé mismunur á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

Um 8. gr.

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

Ákvæðið á sér fyrirmynd í 29. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Efnislega sambærilegt ákvæði hefur verið í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá árinu 1976 enda þótt skert hafi verið á efni þess í gegnum tíðina. Þykir mikilvægt að ákvæðið nái bæði til auglýsanda sem og þess aðila sem hannar eða

birtir auglýsingu þannig að hver um sig verði þar með ábyrgur fyrir sinni aðkomu að viðkomandi auglýsingu. Jafnframt er talið nauðsynlegt að kveða skýrt á um að ákvæðið nái einnig til birtingarinnar sem slíkrar þannig að unnt sé að stöðva birtingu auglýsingar uppfylli hún ekki þau skilyrði sem ákvæðið gerir ráð fyrir. Í þessu sambandi er ekki gert ráð fyrir að það skipti máli hvar auglýsingin birtist, svo sem í dagblöðum, tímaritum, á auglýsingaspjöldum, í kvikmyndum, útvarpi, sjónvarpi eða á veraldarvefnum. Einnig er gert ráð fyrir að ljósaskilti sem og auglýsingar í verslunum eða á vörum teljist til auglýsinga í þessu sambandi, þótt þær birtist ekki í fjölmiðlum.

Um 9. gr.

Í því skyni að stuðla að jafnri meðferð á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði er í frumvarpi þessu lagt til að heimilt verði að beita sértækum aðgerðum, sbr. e-lið 3. gr. frumvarpsins. Er í þessu sambandi átt við sérstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu þeirra einstaklinga sem standa höllum fæti á ákveðnum sviðum vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

Um 10. gr.

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

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

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

Um 11. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að óheimilt verði að afsala sér þeim réttindum sem kveðið er á um í frumvarpi þessu. Þykir mikilvægt að taka það fram með svo afgerandi hætti þar sem í því geti falist ákveðin vernd fyrir einstaklinga þar sem til dæmis samningar eða loforð um minni rétt þeim til handa yrðu þar með ógild.

Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 30. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla en í athugasemdum við frumvarp það er varð að þeim lögum segir meðal annars að mikilvægt sé að í lögunum sé skýrt kveðið á um að ekki sé unnt að afsala sér þeim rétti sem lögin kveða á um með samningum, loforðum eða á annan hátt. Verður að ætla að hið sama gildi um frumvarp þetta.

Um 12. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að séu leiddar líkur að því að mismunun samkvæmt ákvæðum frumvarps þessa hafi átt sér stað skuli sá sem talinn er hafa mismunað sýna fram á að ástæður þær sem legið hafi til grundvallar meðferðinni tengist ekki kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund viðkomandi. Er þetta lagt til í samræmi við 1. mgr. 10. gr. tilskipunar 2000/78/EB og 1. mgr. 8. gr. tilskipunar 2000/43/EB.

Ákvæði þetta á sér jafnframt fyrirmynd í 2. mgr. 25. gr. sem og í 4. mgr. 26. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Fyrirnefnda ákvæðið kveður á um að séu leiddar líkur að því að kona og karl sem starfa hjá sama atvinnurekanda njóti mismunandi launakjara fyrir sömu eða jafnverðmæt störf skuli atvinnurekandi sýna fram á, ef um launamun er að ræða, að munurinn skýrist af öðrum þáttum en kyni. Síðarnefnda ákvæðið kveður á um sambærilega reglu þannig að séu leiddar líkur að því að við ráðningu, setningu eða skipun í starf, stöðuhækkun, stöðubreytingu, endurmenntun, starfsþjálfun, símenntun, námsleyfi, uppsögn, vinnuástandur eða vinnuskilyrði hafi einstaklingum verið mismunað á grundvelli kyns, töku fæðingar- og foreldraorlofs eða annarra aðstæðna í tengslum við meðgöngu og barnsburð skal atvinnurekandi sýna fram á að aðrar ástæður en kyn, fæðingar- og foreldraorlof eða aðrar aðstæður tengdar meðgöngu og barnsburði hafi legið til grundvallar ákvörðun hans. Efnislega samhljóða ákvæði var jafnframt að finna í 2. mgr. 23. gr. og 3. mgr. 24. gr. laga nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, en í athugasemdum við frumvarp það er varð að þeim lögum er meðal annars lagt er til að sama sönnunarreglan gildi fyrir kærunefnd jafnréttismála og fyrir dómstólum í samræmi við ákvæði tilskipunar 87/80/EBE. Enn fremur kemur fram í umræddum athugasemdum að réttarforsnefnd dómsmálaráðuneytis hafi fengið tilskipunina til skoðunar og sé það niðurstaða nefndarinnar að ákvæði tilskipunarinnar séu í öllum meginatriðum í samræmi við ólögfestar grunnreglur um sönnun sem íslenskir dómstólar beiti við úrlausn einkamála, þar á meðal þeirra sem lúti að jafnrétti kvenna og karla, en tilskipunin taki til málsmeðferðar fyrir þar til bærum stjórnvöldum og dómstólum. Samkvæmt 4. gr. tilskipunarinnar 87/80/EBE skuli aðildarríkin gera ráðstafanir sem tryggja að þeir sem telji sig misrétti beitta vegna kynferðis síns og geti sýnt fram á líkur á beinni eða óbeinni mismunun þurfi ekki að sanna að svo sé en sambærileg sönnunarregla er í 19. gr. tilskipunar 2006/54/EB, um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna að því er varðar atvinnu og störf (endurútgefin). Þeir verði þó að leggja fram staðreyndir eða önnur sönnunargögn sem gefa ástæðu til að ætla eða bendi til við fyrstu sýn að bein eða óbein mismunun hafi átt sér stað. Er það í samræmi við dóma Evrópudómstólsins þar sem reynt hefur á umrædda tilskipun, sbr. mál C-104/10 Kelly, 30. mgr., mál C-196/02 Nikoloudi, 69. mgr. og mál C-415/10 Meister, 36. mgr. Takist þeim að leiða líkur að slíkri mismunun færast sönnunarbyrðin yfir á atvinnurekandann sem verður þá að sýna fram á að aðrar ástæður en kyn hafi legið til grundvallar ákvörðun hans eða með öðrum orðum að sanna að meginreglan um jafnrétti kynja hafi ekki verið brotin. Verður að ætla að sömu sjónarmið eigi við um ákvæði það sem hér um ræðir.

Um 13. gr.

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

Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 31. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Efnislega sambærilegt ákvæði var að finna í 22. gr. laga nr. 28/1991, um sama efni, sem þá var nýmæli, en í athugasemdum við frumvarp það er varð að þeim lögum kemur meðal annars fram að samkvæmt ákvæðinu sé unnt að dæma menn til að greiða miskabætur með eða án bóta fyrir fjártjón. Ákvæði þetta var sérákvæði sem vék til hliðar ákvæðum um miskabætur í 264. gr. gildandi hegningarlaga. Samkvæmt þessu gat sá sem misgert var við átt rétt á bótum fyrir miska, auk bóta fyrir fjártjón. Í fyrrnefndum athugasemdum við ákvæðið kom jafnframt fram að almennt mætti telja löglíkur fyrir því að einstaklingur, sem mismunað væri vegna kynferðis, biði ófjárhagslegt tjón, hann yrði fyrir andlegri þjáningu og skapraun, álitshnekki og röskun á stöðu og högum, hvort sem af mismununinni leiddi fjártjón eða ekki

Um 14. gr.

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

Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 32. gr. gildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Efnislega sambærilegt ákvæði var að finna í 29. gr. laga nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sem þá var nýmæli. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að þeim lögum segir meðal annars að með ákvæðinu sé á afdráttarlausari hátt en áður lýst yfir að brot á tilteknum ákvæðum geti komið í veg fyrir að markmiðinu um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla innan samfélagsins verði náð. Enn fremur kemur fram að dómstólar einir séu bærir til að kveða á um sektir samkvæmt lögnum. Verður að ætla að hið sama eigi við um brot gegn ákvæðum frumvarps þessa.

Um 15. gr.

Ákvæði þetta þarfnast ekki skýringa.

Um 16. gr.

Í ákvæði þessu er lagt til að verði frumvarp þetta að lögum muni þau taka gildi 1. janúar 2015. Þá er í ákvæðinu tekið fram að við gerð laganna, verði frumvarp þetta að lögum, hafi verið höfð hliðsjón af efni tilskipunar ráðsins 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, að því er varðar réttindi og skyldur utan vinnumarkaðar. Þar sem fyrrnefnd tilskipun er ekki hluti af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið er ekki um eiginlega innleiðingu á tilskipuninni að ræða í íslenskan rétt heldur er með frumvarpi þessu verið að gæta þess að efnislegt samræmi sé í íslenskum rétti og þeim rétti sem gildir innan Evrópusambandsins á grundvelli umræddrar tilskipunar og er það í samræmi við samþykkt ríkisstjórnar Íslands frá janúar 2003 sem og staðalskjal sem sent var til EFTA-skrifstofunnar í febrúar 2003 þar

sem tilkynnt var um að íslensk löggjöf yrði aðlöguð að efni tilskipananna til að tryggja einsleitni á innri markaði.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ekki hafa áður verið í gildi lög hér á landi þar sem kveðið er með jafn skýrum hætti og gert er í ákvæðum frumvarps þessa á um jafna meðferð á öllum sviðum samfélagsins nema á vinnumarkaði óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Þykir því eðlilegt að farið verði yfir efni laganna, verði frumvarpið að lögum, að liðnum tilteknum tíma frá gildistöku þar sem meðal annars verði horft til hugsanlegra álitaefna sem upp kunna að hafa komið í tengslum við framkvæmd þeirra. Í því sambandi þykir jafnframt rétt að horft verði til úrskurða kærunefndar jafnréttismála sem og uppkveðinna dóma hjá dómstólum landsins í tengslum við hugsanleg kærur á grundvelli laganna. Er því í frumvarpi þessu lagt til að efni laganna, verði frumvarpið að lögum, verði endurskoðað að liðnum fimm árum frá gildistöku.