

Vinnueftirlitið

Dvergshöfða 2

110 Reykjavík

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar

Tjarnargata 11

101 Reykjavík

Efni: Andmæli mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar vegna fyrirmæla um úrbætur á merkingum salerna í Borgartúni 12-14 sbr. skoðunarskýrsla nr. B #109446.

Afstaða mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu: Skrifstofan telur ljóst að salernisaðstaða í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar fari ekki á skjön við ákvæði 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða.

1. Málavextir

Þann 5. júlí 2018 var samþykkt á fundi mannréttinda- og lýðræðisráðs Reykjavíkurborgar tillaga þess efnis að öll salerni fyrir starfsfólk í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar, þ.e. á Höfðatorgi í Borgartúni 12-14 og í ráðhúsi, yrðu gerð ókyngreind. Tillagan byggði á áherslum Reykjavíkurborgar að vinna gegn mismunun borgaranna á grundvelli kyns, kynvitundar, kyntjáningar og kyneinkenna.

Þann 20. nóvember 2018 sendi mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa velferðarráðuneytinu bréf þar sem óskað var eftir afstöðu ráðuneytisins til þeirra breytinga sem tillagan gerði ráð fyrir. Sérstaklega var óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort túlkun 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða nr. 581/1995 kæmi í veg fyrir aðgerðirnar, en með ákvæðinu er m.a. gerð sú krafa að á vinnustöðum þar sem starfa fleiri en fimm karlar og fimm konur skuli salerni og snyrting fyrir hvort kyn aðgreind. Velferðarráðuneytið svaraði skrifstofunni þann 4. mars 2019 með bréfi dags. 20. nóvember 2018 frá Vinnueftirlitinu þar sem fram kom að um lágmarkskilyrði væri að ræða og ekkert því til fyrirstöðu að hægt sé að aðgreina sérstaklega salerni fyrir starfsmenn sem skilgreina kyn sitt með öðrum hætti en karl og kona eða hafa þau salerni ókyngreind að svo miklu leyti sem þeim lágmarksfjölda salerna sé náð sem eiga að vera aðgreind milli kvenna og karlmannna í samræmi við meginreglur 2. mgr. 22. gr. reglnanna.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa óskaði eftir frekari útskýringum á efni bréfsins og túlkun 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða. Fimmtudaginn 14. mars 2019 kom starfsmaður Vinnueftirlitisins á fund Mannréttinda- og lýðræðisráðs og hélt kynningu vegna málsins. Undir 9. lið fundargerðar má finna eftirfarandi bókun ráðsins:

„Mannréttinda- og lýðræðisráð þakkar Birni Þór Rögnvaldssyni frá Vinnueftirlitinu fyrir komuna á fund ráðsins. Það er ljóst af skriflegu svari Vinnueftirlitsins og kynningu Björns að Reykjavíkurborg er heimilt að gera salernisaðstöðu starfsfólks ókyngreinda, að því gefnu að kröfu um lágmarksfjölda lokaðra salerna sé uppfyllt. Ráðið fagnar að nú sé komin niðurstaða í málið og þannig hægt að framfylgja fyrri ákvörðun ráðsins frá 5. júlí 2018. Markmiðið er sem fyrr að vinna gegn mismunun og tryggja aðgengi allra enda eiga allir að geta blómstrað í mannréttindaborginni Reykjavík.“

Var það niðurstaða fundarins að túlkun starfsmanns Vinnueftirlitsins á framangreindum reglum heimilaði mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu að gera salernisaðstöðu starfsfólks ókyngreinda, þar sem lágmarksfjölda salerna fyrir karla annars vegar og konur hins vegar er náð og að öll eru þau einstaklingsrými án þvagstæða og henta því öllum óháð kyni. Sumarið 2019 voru teknar niður merkingar sem tákna kyn af salernum í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar í ráðhúsi og á Höfðatorgi.

Þann 14. október sl. barst mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu skoðunarskýrsla nr. B #109446, undirrituð 23. september sl., en skýrslan var upphaflega send skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og er dagsætning móttöku skjalasafns ráðhússins 1. október sl. Samkvæmt skýrslunni var Reykjavíkurborg veittur frestur til 14. október til þess að bregðast við fyrirmælum um að haga merkingum á salernum í stjórnsýsluhúsi Reykjavíkurborgar í Borgartúni 12-14 með þeim hætti að þau væru kynjaskipt, sbr. 22. gr. reglna nr. 581/1995 um húsnæði vinnustaða. Þar sem frestur til andmæla hafði runnið út óskaði skrifstofan samdægurs eftir framlengdum fresti til að andmæla efni skýrslunnar. Þann 15. október var erindinu svarað og skrifstofunni veittur framlengdur frestur til úrbóta fyrirmæla í eftirlitsskýrslu B#109446 til 28. október 2019.

2. Svör mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar við fyrirmælum Vinnueftirlitsins

2.1 Viðurkenning réttinda þeirra sem skilgreina kyn sitt utan tvíhyggju kynjakerfisins

Reykjavíkurborg hefur einsett sér að vera í fararbroddi þegar kemur að vernd og eflingu mannréttinda íbúa og annarra er eiga í samskiptum við sveitarfélagið. Í því skyni hefur Reykjavíkurborg meðal annars sett sér metnaðarfulla mannréttindastefnu sem leggur á bann við hvers kyns mismunun á grundvelli kyns, kynvitundar, kyntjáningar og kyneinkenna. Í samræmi við þá áherslu Reykjavíkurborgar að vinna gegn mismunun borgaranna á grundvelli framangreindra þátta hafa öll salerni fyrir starfsfólk í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar, þ.e. á Höfðatorgi og í ráðhúsi, verið gerð ókyngreind.

Að undanfögnu hafa Reykjavíkurborg borist erindi frá hagsmunasamtökum og einstaklingum þar sem vakin hefur verið athygli á réttindum og þörfum einstaklinga sem skilgreina sig hvorki sem karl né konu. Eiga þessi erindi það sammerkt að vera ákall um aðgerðir af hálfu Reykjavíkurborgar um að viðurkenna réttindi og þarfir þessa hóps, meðal annars með því að falla frá kynjaskiptingu salerna. Einstaklingar sem skilgreina sig ekki eftir hefðbundinni greiningu í tvö kyn upplifa gjarnan að þeim sé mismunað á stöðum þar sem salerni eru aðeins í boði fyrir karla og konur. Kynjaskipting getur m.a. verið útilokandi fyrir trans fólk og skapað vandræði fyrir fólk sem fellur ekki að viðteknum hugmyndum um kvenlegt og karllægt útlit (hvort sem það er trans eða sís) og annarra einstaklinga sem skilgreina kyn sitt utan tvíhyggju kynjakerfisins. Þar að auki geta ókyngreind salerni nýst öðrum, til dæmis foreldrum með börn af öðru kyni og fötludu fólki með aðstoðarmenn af öðru kyni.

Frá þeim tíma sem reglur um húsnæði vinnustaða nr. 581/1995 tóku gildi hefur umtalsverð þróun orðið í samfélaginu þegar kemur að því hvernig kyn eru skilgreind og má slá því föstu að samfélagið hafi yfirgefið kynjatvíhyggjuna. Voru lög nr. 80/2019 um kynrænt sjálfræði samþykkt á Alþingi 1. júlí 2019 og tóku þegar gildi. Í dag eru flestir sammála um að orðalagið „kynáttunarfandi“ sem notað var í eldri

lögum og sá hugsunarháttur að kynvitund trans fólks sé eingöngu löngun til að tilheyra öðru kyni séu úrelt sjónarmið. Með nýrri löggjöf er viðurkenndur réttur allra til að skilgreina hver við erum og hvernig við upplifum okkur. Í 1. gr. laganna kemur fram að markmið þeirra sé að einstaklingar hafi rétt til þess að skilgreina kyn sitt og tryggja að kynvitund þeirra njóti viðurkenningar. Hugtakið kynvitund vísar til þess hvernig einstaklingur upplifir kyn sitt og skilgreinir það, óháð líffræðilegum kyneinkennum. Í 3. gr. segir jafnframt að sérhver einstaklingur njóti, í samræmi við aldur og þroska, óskoraðs réttar til að skilgreina kyn sitt og hljóta viðurkenningar á kyni sínu, kynvitund og kyntjáningu. Þá kemur fram í 8. gr. laganna að einstaklingur sem hefur breytt opinberri skráningu kyns síns njóti allra þeirra réttinda að lögum sem skráð kyn ber með sér.

Að mati mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu verður að túlka reglur um húsnæði vinnustaða nr. 581/1995 til samræmis við framangreinda löggjöf og þann skýra vilja löggjafans sem endurspeglast í löggjöfinni til þess að efla stöðu framangreinds hóps. Gengur afstaða Vinnueftirlitsins, sem fram kemur í bréfi þess frá 23. september síðastliðnum, í berhöggi við skýran vilja löggjafans í málefnum hópsins. Mikilvægt er að samspil lagabálkanna sé rökrænt út frá réttarheimildarfræðilegum sjónarmiðum. Gangi reglur um húsnæði vinnustaða í berhöggi við reglur sem tryggja vernd og jafnræði hins tilgreinda hóps ber að beita sjónarmiðum um forgangsáhrif við lögskýringu á grundvelli *lex posterior* og *lex superior*. Af því leiðir að ákvæði og sjónarmið reglna sem verða til á grundvelli laga sem eru nýrri eða eru hærri í réttarheimildarlegu tilliti ganga framár.

2.2 Einstaklingssalerni í stjórnarsýsluhúsum Reykjavíkurborgar

Líkt og fyrr segir kom fulltrúi Vinnueftirlitsins á fund mannréttinda- og lýðræðisráðs 14. mars 2019. Var það niðurstaða fundarins að kynning fulltrúans á túlkun ákvæðisins heimilaði mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu að gera salernisaðstöðu starfsfólks ókyngreinda, þar sem lágmarksfjöldi salerna fyrir konur annars vegar og karla hins vegar væri náð og að öll eru þau einstaklingsrými án þvagstæða og henta því öllum óháð kyni. Kemur það því Reykjavíkurborg verulega á óvart að Vinnueftirlitið geri nú athugasemdir við merkingar salerna.

Athugasemd Vinnueftirlitsins samkvæmt skoðunarskýrslu nr. B#109446 varðar kynjaskiptingu salerna í stjórnarsýsluhúsi Reykjavíkurborgar á Höfðatorgi, en samkvæmt fyrirmælum skýrslunnar skulu salerni vera kynjaskipt. Fyrirmælum skýrslunnar til stuðnings er vísað til 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða.

Greinin sem hér kemur til skoðunar ber titilinn „*salernafföldi*.“ Í 1. mgr. 22. gr. segir að „þar sem að staðaldri starfa fleiri en 5 karlar og 5 konur skulu salerni og snyrting fyrir hvort kyn aðgreind.“ Í umsögn Vinnueftirlitsins um erindi Reykjavíkurborgar, dags. 20. nóvember 2018, segir að ástæðan fyrir þessari aðgreiningu komi fram í 2. mgr. ákvæðisins og byggist á því að mismunandi meginreglur gilda um fjölda salerna eftir því hvort þau eru fyrir karlmenn eða kvenmenn. Þá kemur jafnframt fram í umsögn Vinnueftirlitsins að ástæða slíkrar aðgreiningar sé einnig til komin vegna mismunandi þarfa karlanna og kvenmanna þar sem m.a. er gert ráð fyrir þvagstæðum fyrir karlmenn í framangreindu ákvæði.

Þegar litið er til samhengis textans og vilja löggjafans er ljóst að megin tilgangur ákvæðisins er að tryggja nægilegan fjölda salerna fyrir starfsmenn, enda ber 22. gr. titilinn „*salernafföldi*.“ Krafa 1. mgr. 22. gr. um að salerni fyrir konur og karla skuli *aðgreind* helst í hendur við ákvæði 2. mgr. sem gerir kröfu um ákveðinn lágmarksfjölda salerna fyrir konur annars vegar og karla hins vegar, en gert er ráð fyrir að konur þurfi fleiri salerni. Tilgangur aðgreiningar er því að tryggja viðeigandi salernisaðstöðu fyrir bæði kynin með tilliti til fjölda salerna. Túlkun Vinnueftirlitsins á ákvæðum 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða í fyrrnefndri skoðunarskýrslu er því varhugaverð. Líkt og önnur íþyngjandi lagaákvæði ber

að túlka 22. gr. þröngt og á þann hátt að beiting hennar leiði til eðlilegrar niðurstöðu miðað við þær forsendur sem lágu að baki lagasetningu. Í því samengi má benda á að ekki er gerð krafa um sérstaklega merkt salerni fyrir fatlaðar konur annars vegar og fatlaða karlmenn hins vegar.

Af framangreindu telur mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa ljóst að salernisaðstaða í stjórnsluhúsum Reykjavíkurborgar fari ekki á skjön við ákvæði 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða. Ákvæði 1. mgr. 22. gr. gerir kröfu um aðgreiningu salerna en ekki merkingar þeirra. Öll eru salernin á Höfðatorgi aðgreind einstaklingsrými án þvagstæða og eins að öllu leyti. Þau henta því öllum óháð kyni. Hvernig Reykjavíkurborg velur að merkja salernin fellur ekki undir 22. gr., enda miðar ákvæðið að því að tryggja nægilega mörg salerni fyrir starfsmenn með tilliti til þarfa þeirra. Því markmiði hefur verið náð.¹

2.3 Málsmeðferð Vinnueftirlitsins

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa gerir ennfremur athugasemd við málsmeðferð Vinnueftirlitsins, en að mati skrifstofunnar stenst hún ekki þær kröfur sem gerðar eru til stjórnslunnar og leiða af vönduðum stjórnsluháttum.

Mál þetta hófst að frumkvæði Vinnueftirlitsins. Með skoðunarskýrslu Vinnueftirlitsins er Reykjavíkurborg tilkynnt um atriði sem þarfnist úrbóta í starfsmannarými á Höfðatorgi, en jafnframt eru veittar upplýsingar um rétt til andmæla skv. 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Það vekur athygli að í skýrslunni er einnig gerð grein fyrir möguleika á áfrýjun úrskurða. Réttur til andmæla byggist á þeirri meginreglu að aðili máls eigi þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því. Er aðila máls þannig veitt tækifæri til að tryggja réttindi sín og hagsmuni og veita stjórnvöldum frekari upplýsingar um málsatvik áður en komist er að niðurstöðu í málinu. Af skýrslu Vinnueftirlitsins er því óljóst hvernig réttur til andmæla var tryggður þar sem skýrslan virðist gefa til kynna að niðurstæða hafi legið fyrir áður en nokkur samskipti höfðu átt sér stað milli Vinnueftirlitsins og Reykjavíkurborgar vegna athugasemda þess fyrrnefnda. Að mati mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu er öll framsetning ákvörðunar Vinnueftirlitsins óskýr og óvönduð. Ekki er ljóst hvort tekin hafi verið stjórnvaldsákvörðun sem megi skjóta til æðra stjórnvalds eða hvort verið sé að bjóða Reykjavíkurborg andmælarétt vegna fyrirhugaðrar stjórnvaldsákvörðunar. Í ljósi kærufrests er þess óskað að afstaða Vinnueftirlitsins liggji fyrir sem allra fyrst og innan gildandi kærufrests svo Reykjavíkurborg geti nýtt réttinn til að kæra ákvörðunina með hæfilegum fyrirvara.

3. Samantekt

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að vinna gegn hvers kyns mismunun á grundvelli kyns, kynvitundar, kynþjáningar og kyneinkenna. Á síðustu árum hefur umtalsverð þróun orðið í samfélaginu þegar kemur að því hvernig kyn eru skilgreind og má slá því föstu að samfélagið hafi yfirgefið kynjatvíhyggjuna. Með nýrri löggjöf um kynrænt sjálfræði er viðurkennt að einstaklingar geti skilgreint kyn sitt og að kynvitund þeirra njóti viðurkenningar. Í samræmi við þá áherslu Reykjavíkurborgar að vinna gegn mismunun borgaranna á grundvelli framangreindra þátta hafa öll salerni fyrir starfsfólk í stjórnsluhúsum Reykjavíkurborgar, þ.e. á Höfðatorgi og í ráðhúsi, verið gerð ókyngreind.

Óháð þeirri þróun sem orðið hefur frá því að reglur um húsnæði vinnustaða nr. 581/1995 tóku gildi telur mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa ljóst að merkingar salerna í stjórnsluhúsum Reykjavíkurborgar

¹ Í apríl 2019 taldi starfsfólk á Höfðatorgi 547 einstaklingar. Þar af voru 197 karlar og 350 konur. Í vinnurýminu eru 42 einstaklingssalerni. Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða ætti heildarfjöldi salerna á Höfðatorgi að vera að lágmarki 23 salerni til þess að uppfylla kröfu 2. mgr. 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða um fjölda salerna fyrir konur annars vegar og karla hins vegar.

brjóta ekki gegn fyrirmælum um fjölda salerna. Ákvæði 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða gera ekki kröfu um merkingu salerna heldur aðgreiningu, en salernin í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar eru einstaklingsrými og að fullu aðgreind. Telur mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa ljóst að Reykjavíkurborg uppfyllir skilyrði regnanna enda mæti salernin þeim þörfum sem reglurnar gera ráð fyrir. Er ákvörðun Vinnueftirlitsins því mótmælt og þess óskað að hún verði tekin til endurskoðunar á grundvelli andmæla þessara.

Virðingarfyllst,

Guðrún Elsa Tryggvadóttir
lögfræðingur
mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar