



Reykjavík 12. maí 2020

Félagsmálaráðuneytið

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar

Skógarhlíð 6

Tjarnargata 11

105 Reykjavík

101 Reykjavík

Efni: Kæra mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar vegna ákvörðunar Vinnueftirlitsins varðandi merkingar salerna á skrifstofum Reykjavíkurborgar í Borgartúni 12-14. sbr. skoðunarskýrsla nr. B #109446 frá 23. september 2019 og svar Vinnueftirlitsins við andmælum mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar dags. 14. apríl 2020.

Kröfur: Þess er krafist að Félagsmálaráðuneytið taki efnislega ákvörðun í málinu þar sem tekið verði tillit til þeirra atriða sem fram koma í þessari kæru.

Þá er þess krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Kæruheimild: Framangreind ákvörðun Vinnueftirlitsins er kærð til Félagsmálaráðuneytisins með vísan til 98. gr. laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og 26. gr. stjórnsýslulaga.

1. Málavextir

Mannréttindastefna borgarinnar var fyrst samþykkt í borgarstjórn 16. maí 2006. Núverandi stefna var samþykkt í borgarstjórn 18. október 2016. Stefnan leggur áherslu á heildstæða sýn í þágu borgarbúa. Stjórnendum og starfsfólki ber að tryggja virðingu fyrir mannréttindum innan stjórnkerfis borgarinnar, á vinnustöðum hennar og í þjónustu. Mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráð fer með verkefni jafnréttisnefndar skv. lögum nr. 10/2008 og önnur verkefni á sviði mannréttindamála í samræmi við mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar og stuðlar þannig að bættum mannréttindum borgarbúa. Ráðið starfar í umboði borgarráðs og hefur m.a. það hlutverk að móta stefnu í mannréttinda, stjórnkerfis- og lýðræðismálum, taka ákvarðanir og gera tillögur til borgarráðs hvað varðar verksvið þess. Jafnframt hefur ráðið eftirlit með rekstri mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu borgarinnar og að samþykktum og stefnumörkun Reykjavíkurborgar á verksviði ráðsins sé fylgt. Þá fer ráðið með önnur þau verkefni sem borgarráð ákveður.

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 m.a. á mannréttindastefnu borgarinnar og framangreiddum áherslum Reykjavíkurborgar að vinna gegn mismunun borgaranna, þá sérstaklega mismunun á grundvelli kyns, kynvitundar, kyntjáníningar og kyneinkenna.

Í kjölfarið óskaði Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa eftir afstöðu Velferðaráðuneytisins og Vinnueftirlitsins til þess að salernin yrðu gerð ókyngreind, en þau samskipti eru rakin í andmælum mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu til Vinnueftirlitsins. Í kjölfarið lagði Mannréttinda- og lýðræðisráð Reykjavíkurborgar fram bókun á fundi sínum 14. mars 2019 undir 9. lið fundarins þess efnis að heimilt væri að gera salernisaðstöðu starfsfólks ókyngreinda, að því gefnu að kröfu um lágmarksfjölda lokaðra salerna væri náð. Samarið 2019 voru því teknar niður merkingar sem tákna kyn af salernum í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar í ráðhúsi og á Höfðatorgi.

Þann 14. október 2019 barst mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu skoðunarskýrsla Vinnueftirlitsins nr. B #109446, undirrituð þann 23. september 2019, en dagsetning móttöku skjalasafns ráðhússins 1. október 2019. Athugasemdir Vinnueftirlitsins vörðuðu kynjaskiptingu salerna í stjórnsýsluhúsi Reykjavíkurborgar á Höfðatorgi, en samkvæmt fyrirmælum skýrslunnar skulu salerni vera kynjaskipt. Fyrirmælum skýrslunnar til stuðnings var vísað til 22. gr. reglna nr. 581/1995 um húsnæði vinnustaða. Samkvæmt skýrslunni var Reykjavíkurborg veittur frestur til 14. október 2019 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. Skrifstofan sendi Vinnueftirlitinu andmæli þann 28. október þar sem ákvörðun Vinnueftirlitsins var mótmælt og þess óskað að hún yrði tekin til endurskoðunar.¹

Þann 27. nóvember 2019 var fulltrúum Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu boðið á fund með aðilum frá Vinnueftirlitinu. Á fundinum var lagt til að Vinnueftirlitið frestaði að svara andmælum Reykjavíkurborgar til að veita starfsmönnum skrifstofunnar svigrúm til að eiga samráð við starfsfólk í stjórnsýsluhúsi borgarinnar í Borgartúni 12-14. Þann 29. nóvember, í samræmi við niðurstöðu fundarins, óskaði mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa eftir fresti til föstudagsins 31. janúar 2020 til að eiga samtal við starfsfólk, en ítrekaði jafnframt skrifleg andmæli frá 28. október.

Þann 29. janúar 2020 tilkynnti skrifstofan Vinnueftirlitinu að samtal við starfsfólk hefði átt sér stað og að skrifstofan teldi ekki tilefni til þess að leggja fram frekari gögn vegna málsins. Voru andmæli skrifstofunnar ítrekuð að nýju og óskað eftir svörum Vinnueftirlitsins við þeim sem allra fyrst.

Þann 17. apríl 2020 svaraði Vinnueftirlitið andmælum Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu. Í svari Vinnueftirlitsins voru fyrirmæli um kynjaskiptingu salerna ítrekuð. Þá var tilgangur og uppruni reglna um húsnæði og vinnustaði rakinn auk hlutverk Vinnueftirlitsins við eftirlit með því að atvinnurekendur fullnægi skyldum sínum samkvæmt lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglum settum með stoð í lögum. Einnig kom fram að ekki yrðu gerðar athugasemdir við að önnur salerni umfram viðmið um lágmarksfjölda skv. 2. mgr. 22. gr. reglnanna væru ókyngreind. Þann 5. maí barst mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu bréf þess efnis að frestur til að senda inn tilkynningu um úrbætur hefði verið framlengdur til 29.05.2020.

¹ Þar sem frestur til andmæla hafði runnið út þegar skrifstofunni barst erindi vinnueftirlitsins óskaði skrifstofan samdægurs eftir framlengdum fresti til að andmæla efni skýrslunnar. Þann 15. október 2019 var erindi skrifstofunnar svarað og henni veittur framlengdur frestur til úrbóta fyrirmæla í eftirlitsskýrslu B#109446 til 28. október 2019. Þann 16. október sendi undirrituð Vinnueftirlitinu beiðni um skýrari svör við ósk um framlengdan frest til andmæla. Þann 24. október hafði starfsmaður Vinnueftirlitsins samband við undirritaða í síma og fékk undirrituð staðfest að réttur til andmæla væri framlengdur til og með 28. október 2019.

2. Málástæður og lagarök

2.1 Lög nr. 80/2019 um kynrænt sjálfræði

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. 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 er skilgreint og er ljóst að kynjatvíhyggja sem áður var ríkjandi nær ekki yfir þann veruleika sem við búum við í dag. 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 hugtakið „kynáttunarfandi“ sem notað var í eldri lögum frá 2012 sé óviðeigandi og að sá hugsunarháttur að trans fólk hafi eingöngu löngun til að fara úr einu stöðluðu kynhlutverki yfir í annað, háð samþykki heilbrigðisfyrivalda sé úreldur. Með nýrri löggjöf er viðurkenndur réttur allra til að skilgreina hver við erum og hvernig við upplifum kyn okkar, m.a. með hlutlausri skráningu kyns. 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.

Að mati mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu verður ekki komist hjá því 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. Niðurstaða Vinnueftirlitsins er ekki í samræmi við skýran vilja löggjafans í málefnum hópsins. Samspil lagabálkanna þarf að túlka út frá réttarheimildarfræðilegum sjónarmiðum. Gangi reglur um húsnæði vinnustaða í berhögg 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 Ákvæði 1. mgr. 22. gr. gerir kröfu um aðgreiningu salerna en ekki merkingar þeirra.

Athugasemdir Vinnueftirlitsins samkvæmt skoðunarskýrslu nr. B#109446 varða kynjaskiptingu salerna í stjórnarsýsluhúsi Reykjavíkurborgar á Höfðatorgi, en samkvæmt fyrirmælum Vinnueftirlitsins skulu salerni vera kynjaskipt. Fyrirmælum sínum til stuðnings vísar Vinnueftirlitið til 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða.

Greinin sem hér kemur til skoðunar ber titilinn „salernafjöldi.“ 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 orðalags ákvæðisins og vilja löggjafans er ljóst að megintilgangur þess er að tryggja nægilegan fjölda salerna fyrir starfsmenn, enda ber 22. gr. titilinn „salernafjöldi.“ 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 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 er talið ljóst að salernisaðstaða í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar fer 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 salerni á Höfðatorgi eru 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.²

3. Samantekt

Með nýrri löggjöf um kynrænt sjálfræði er viðurkennt að einstaklingar geti skilgreint kyn sitt og að kynvitund þeirra njóti viðurkenningar, m.a. með hlutlausri skráningu kyns. Í samræmi við þá áherslu Reykjavíkurborgar að vinna gegn mismunun borgaranna á grundvelli kyns, kynvitundar og kyntjáningar telur mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa mikilvægt að salerni fyrir starfsfólk í stjórnsýsluhúsum 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 stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar 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 Félagsmálaráðuneytið taki efnislega ákvörðun í málinu með tilliti til framangreindra atriða.

Virðingarfyllst,

Guðrún Elsa Tryggvadóttir

lögfræðingur

mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar

² 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.

Fylgiskjöl:

1. Umsögn Vinnueftirlitsins um erindi Reykjavíkurborgar dags. 06.12.2018.
2. Skoðunarskýrsla Vinnueftirlitsins nr. B #109446 dags. 23.09.2019.
3. Andmæli mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar vegna fyrirmæla um úrbætur á merkingum salerna í Borgartúni 12-14. dags. 28.10.2019
4. Svar Vinnueftirlitsins við andmælum mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar dags. 17.04.2020.