



Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa
Reykjavíkurborgar
b.t. Guðrúnar Elsu Tryggvadóttur
Tryggvagötu 11
101 Reykjavík

FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Skógarhlíð 6 105 Reykjavík
sími: 545 8100 frn@frn.is
stjornarradid.is

Reykjavík 7. ágúst 2020
Tilv.: FRN20050069/05.10.02

Úrskurður félagsmálaráðuneytisins nr. 004/2020

Föstudaginn 7. ágúst 2020 var í félagsmálaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r:

Með erindi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 12. maí 2020, kærði Reykjavíkurborg (hér eftir kærandi) fyrirmæli Vinnueftirlitsins í tengslum við merkingar salerna á skrifstofum kæranda í Borgartúni 12–14, sbr. skoðunarskýrslu stofnunarinnar nr. B#109446, dags. 23. september 2019, auk þess sem óskað var eftir að réttaráhrifum hinna kærðu fyrirmæla yrði frestað. Úrskurður þessi lýtur eingöngu að beiðni kæranda um frestun réttaráhrifa hinna kærðu fyrirmæla Vinnueftirlitsins.

I. Málavextir og málsástæður.

Málavextir verða hér einungis raktir að því marki sem þörf er á í tengslum við beiðni kæranda um frestun réttaráhrifa hinna kærðu fyrirmæla Vinnueftirlitsins.

Mál þetta varðar fyrirmæli Vinnueftirlitsins, dags. 23. september 2019, í tengslum við merkingar salerna á þeim vinnustað sem um ræðir, sbr. skoðunarskýrslu stofnunarinnar nr. B#109446, þess efnis að með vísan til 22. gr. reglna nr. 581/1995, um húsnæði vinnustaða, skuli umrædd salerni vera aðgreind fyrir konur annars vegar og karla hins vegar.

Kærandi vildi ekki una framangreindum fyrirmælum Vinnueftirlitsins og kærði þau til ráðuneytisins með bréfi, dags. 12. maí 2020, með vísan til 98. gr laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, með síðari breytingum, og 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, með síðari breytingum. Auk þess óskaði kærandi eftir að réttaráhrifum hinna kærðu fyrirmæla yrði frestað með vísan til 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, með síðari breytingum.

Erindi kæranda var sent Vinnueftirlitinu til umsagnar með bréfi ráðuneytisins, dags. 8. júní 2020. Í bréfinu óskaði ráðuneytið sérstaklega eftir umsögn Vinnueftirlitsins í tengslum við beiðni kæranda um frestun réttaráhrifa hinna kærðu fyrirmæla.

Með bréfi, dags. 16. júní 2020, barst ráðuneytinu umsögn Vinnueftirlitsins. Í umsögn stofnunarinnar kemur meðal annars fram, hvað varðar beiðni kæranda um frestun réttaráhrifa hinna kærðu fyrir mæla, að meginregla 29. gr. stjórnsýslulaga um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar sé að stjórnsýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar og ávallt verði að leggja heildstætt mat á þau andstæðu sjónarmið sem vegast á í hverju máli auk þess sem einnig verði að líta til réttmætra hagsmuna allra aðila málsins. Bendir Vinnueftirlitið meðal annars á að afstaða starfsmanna kæranda liggi ekki fyrir í máli þessu en stofnuninni sé kunnugt um að skiptar skoðanir séu um merkingar salerna meðal þátttakenda á innlendum vinnumarkaði og ætla megi að það kunni einnig að eiga við meðal starfsfólks kæranda. Þannig hafi stofnuninni borist kvartanir frá starfsfólki vinnustaða þar sem salerni hafi ekki verið aðgreind fyrir konur annars vegar og karla hins vegar og hafi viðkomandi einstaklingar jafnframt óskað eftir aðstoð Vinnueftirlitsins við að aðgreina salerni með þeim hætti með viðeigandi merkingum í samræmi við reglur nr. 581/1995, um húsnæði vinnustaða.

Þá kemur fram í umsögn Vinnueftirlitsins að stofnunin telji að líta verði til þess að það sé ekki viðurhlutamikil aðgerð fyrir kæranda að merkja umrædd salerni þannig að þau séu aðgreind fyrir konur annars vegar og karla hins vegar meðan úrskurðar ráðuneytisins sé beið í málinu. Í ljósi framangreinds þyki stofnuninni rök ekki hníga til annars en að meginregla stjórnsýsluréttar um að stjórnsýslukæra fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar gildi í máli þessu þannig að réttaráhrifum fyrir mæla Vinnueftirlitsins verði ekki frestað.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 18. júní 2020, var kæranda gefinn kostur á að koma á framfæri við ráðuneytið athugasemdum við umsögn Vinnueftirlitsins, dags. 16. júní 2020.

Með bréfi, dags. 22. júní 2020, bárust ráðuneytinu athugasemdir kæranda við umsögn Vinnueftirlitsins, dags. 16. júní 2020. Í bréfinu kemur meðal annars fram að ákvörðun kæranda um að hafa salerni á þeim vinnustað sem um ræðir ekki aðgreind fyrir konur annars vegar og karla hins vegar hafi verið tekin með jafnrétti starfsfólks kæranda í huga. Enn fremur kemur fram að kærandi telji mikilvægi þeirra hagsmuna sem um ræðir mæla með því að réttaráhrifum hinna kærðu fyrir mæla verði frestað. Í fyrrnefndu bréfi kæranda bendir kærandi einnig á að í athugasemdum við 29. gr. frumvarps þess er varð að stjórnsýslulögum hafi komið fram að almennt mæli það á móti frestun réttaráhrifa þegar mikilvægir almannahagsmunir séu til staðar, t.d. þegar ákvörðun er ætlað að koma í veg fyrir hættuástand. Það mæli hins vegar með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar þegar aðili máls er einungis einn og um íþyngjandi ákvörðun sé að ræða.

Að mati kæranda sé gífurlega mikilvægt fyrir ákveðinn hóp starfsmanna hans að salerni séu ekki aðgreind fyrir konur annars vegar og karla hins vegar þar sem um sé að ræða staðfestingu á rétti viðkomandi einstaklinga til að skilgreina kyn sitt líkt og þeir sjálfir kjósi. Þá kemur fram að í ljósi meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar fari kærandi fram á að réttaráhrifum íþyngjandi fyrir mæla um aðgreiningu umræddra salerna annars vegar fyrir konur og hins vegar fyrir karla verði frestað þangað til ráðuneytið hefur fengið tækifæri til að leggja mat á afstöðu kæranda.

II. Niðurstaða.

Samkvæmt 98. gr. laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, með síðari breytingum, er heimilt að kæra til félagsmálaráðuneytisins ákvarðanir Vinnueftirlitsins sem teknar eru á grundvelli laganna. Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, frestar stjórnsýslukæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis er æðra stjórnvaldi þó heimilt að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar á meðan kæra er til meðferðar þar sem ástæður mæla með því. Í athugasemdum við 2. mgr. 29. gr. frumvarps þess er varð að stjórnsýslulögum kemur meðal annars fram að ávallt verði að veða og meta í hverju tilviki fyrir sig hvort réttlætanlegt sé að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar. Við slíkt mat beri að líta til réttmætra hagsmuna hjá öllum aðilum málsins. Líta beri til þess hversu langt er um liðið frá því að hin kærða ákvörðun var tilkynnt aðilum en einnig verði að horfa til þess hversu líklegt það sé að ákvörðuninni verði breytt. Jafnframt kemur fram að almennt mæli það á móti því að réttaráhrifum ákvörðunar sé frestað ef fleiri en einn aðili eru að máli og þeir eiga gagnstæðra hagsmuna að gæta eða ef til staðar eru mikilvægir almannahagsmunir, t.d. þar sem ákvörðun hefur að markmiði að koma í veg fyrir hættuástand. Enn fremur kemur fram að sé hin kærða ákvörðun íþyngjandi fyrir aðila máls mæli slíkt almennt með því að heimila frestun réttaráhrifa.

Að framangreindu virtu lítur ráðuneytið almennt svo á að við mat á því hvort fresta beri réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar beri ávallt að leggja heildstætt mat á þau andstæðu sjónarmið sem vegast á hverju sinni, þar með talið þá hagsmuni sem um er að ræða fyrir aðila máls. Í því sambandi ber að mati ráðuneytisins meðal annars að líta til efnis þeirra réttaráhrifa sem hin kærða ákvörðun hefur í för með sér. Þá telur ráðuneytið að jafnframt beri að líta til þess að framangreind heimild til frestunar réttaráhrifa samkvæmt stjórnsýslulögum sé undantekning frá þeirri meginreglu laganna að stjórnsýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 29. gr. laganna, en að mati ráðuneytisins ber almennt að beita þröngri lögskýringu við túlkun slíkra undantekninga.

Í gögnum málsins kemur annars vegar fram að kærandi telji mikilvægt að réttaráhrifum hinna kærðu fyrirmæla verði frestað, meðal annars á grundvelli þess að mikilvægt sé fyrir ákveðinn hóp starfsfólks hans að salerni séu ekki aðgreind fyrir konur annars vegar og karla hins vegar þar sem um sé að ræða staðfestingu á rétti viðkomandi einstaklinga til að skilgreina kyn sitt líkt og þeir sjálfir kjósi.

Hins vegar kemur fram í gögnum málsins að Vinnueftirlitinu hafi borist kvartanir frá starfsfólki vinnustaða þar sem salerni hafi ekki verið aðgreind fyrir konur annars vegar og karla hins vegar og hafi viðkomandi einstaklingar jafnframt óskað eftir aðstoð stofnunarinnar við að aðgreina salerni með þeim hætti með viðeigandi merkingum í samræmi við reglur nr. 581/1995, um húsnæði vinnustaða. Vinnueftirlitinu sé þannig kunnugt um að skiptar skoðanir séu meðal þátttakenda á innlendum vinnumarkaði um merkingar salerna og að mati stofnunarinnar megi ætla að það kunni einnig að eiga við meðal starfsfólks kæranda.

Að mati ráðuneytisins má ætla að í því máli sem hér um ræðir líkt og í öðrum málum þar sem Vinnueftirlitið beinir fyrir mælum til atvinnurekenda um úrbætur í tengslum við aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum varði fyrir mæli stofnunarinnar almennt hagsmuni allra starfsmanna þess vinnustaðar sem fyrir mælin beinast að hverju sinni þrátt fyrir að um gagnstæða hagsmuni einstakra starfsmanna geti verið að ræða.

Í ljósi þess sem að framan er rakið sem og efnis þeirra fyrir mæla Vinnueftirlitsins sem hér um ræðir verður að mati ráðuneytisins ekki séð að réttlætanlegt sé að fresta réttaráhrifum hinna kærðu fyrir mæla. Á það ekki síst við þar sem fram kemur í gögnum málsins að Vinnueftirlitið hafi gefið umrædd fyrir mæli með vísan til 22. gr. reglna nr. 581/1995, um húsnæði vinnustaða, þar sem fram kemur í 1. mgr. að þar sem að staðaldri starfi fleiri en 5 karlar og 5 konur skuli aðgreina salerni og snyrtingu fyrir hvort kyn. Samkvæmt skoðunarskýrslu Vinnueftirlitsins nr. B#109446 var á umræddum vinnustað um að ræða átta ómerkt salerni og tvö salerni sem merkt höfðu verið fyrir fólk með fötlun. Það hafi því verið mat Vinnueftirlitsins að aðstæður á umræddum vinnustað hafi ekki verið í samræmi við gildandi reglur hvað varðar aðgreiningu salerna fyrir konur annars vegar og karla hins vegar.

Í ljósi alls framangreinds er það mat ráðuneytisins að ekki séu fyrir hendi ástæður sem mæla með því að 2. mgr. 29. gr. stjórnáskilgáa verði beitt í máli þessu þannig að réttaráhrifum hinna kærðu fyrir mæla Vinnueftirlitsins verði frestað meðan ráðuneytið hefur málið til meðferðar.

ÚRSKURÐARORÐ

Beiðni Reykjavíkurborgar um frestun réttaráhrifa hinna kærðu fyrir mæla Vinnueftirlitsins, dags. 23. september 2019, í tengslum við merkingar salerna á skrifstofum kæranda í Borgartúni 12–14, sbr. skoðunarskýrslu stofnunarinnar nr. B#109446, er hafnað.

Fyrir hönd félags- og barnamálaráðherra


Bjarnheiður Gautadóttir


Eva Margrét Kristinsdóttir

Ljósrit: Vinnueftirlitið
Dvergshöfða 2
110 Reykjavík

