



Velferðarráðuneytið
b.t. ráðuneytisstjóra
Skógarhlíð 6
105 REYKJAVÍK

Reglur um aðgreiningu salerna, snyrtinga og baðaðstöðu eftir kynjum.

Að undanfögnu hafa Reykjavíkurborg borist nokkur erindi, bæði frá hagsmunaaðilum á borð við Samtökin 78 og Trans Ísland, og frá hinsegin einstaklingum sem skilgreina sig hvorki sem karl né konu. Hjá Reykjavíkurborg starfa jafnframt einstaklingar sem tilheyra þeim hópi sem ekki skilgreinir sig eftir hefðbundinni greiningu í tvö kyn. Eiga þessi erindi það sammerkt að vera ákall um aðgerðir af hálfu Reykjavíkurborgar um að viðurkenna réttindi og þarfir hópsins, meðal annars með því að falla frá aðgreiningu salerna, snyrtinga og baðklefa eftir þessum tveimur kynjum. Erindin lýsa þeirri upplifun einstaklinganna að þeim sé mismunað þegar tilgreind aðstaða er aðeins í boði fyrir þessi tvö kyn.

Reykjavíkurborg hefur einsett sér að vera í farabroddi 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 var eftirfarandi tillaga samþykkt á fundi mannréttinda- og lýðræðisráðs Reykjavíkurborgar sem fram fór þann 5. júlí síðastliðinn:

„Lagt er til að öll salerni fyrir starfsfólk í stjórnsýsluhúsum Reykjavíkurborgar, þ.e. á Höfðatorgi og í Ráðhúsi, verði gerð ókyngreind frá og með hausti 2018.

Samráðsferli við starfsfólk fari fram áður en að farið verði í framkvæmdir. Í framhaldi verði gerð úttekt á klefa- og salernisaðstæðum í húsnæði þar sem Reykjavíkurborg veitir þjónustu. Þetta verði gert í samráði við þau hagsmunasamtök er málið varðar. Mannréttindaskrifstofu verði falið að útfæra nánar með hvaða hætti þetta verði unnið.

Að þessu loknu verði lagðar fram tillögur til úrbóta sem taki mið af ólíkum þörfum borgarbúa og þeirra sem heimsækja borgina.

Óskað er eftir að skoðað verði hvort 22. gr. reglugerðar um húsnæði vinnustaða geti komið í veg fyrir að salerni í stjórnsýsluhúsum verði gerð ókyngreind.“

Efni tillögunnar varð í kjölfarið að umfjöllunarefni fjölmiðla. Þann 15. júlí síðastliðinn birtist viðtal við fyrirsvarsmann Vinnueftirlits ríkisins, þar sem hann tjáði þá afstöðu stjórnvaldsins að

fyrirhugaðar aðgerðir á grundvelli tillögu ráðsins færu gegn 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða en með ákvæðinu er gerð sú krafa að á vinnustöðum þar sem starfa fleiri en fimm karlar og fimm konur skuli salerni og snyrting fyrir hvort kyn aðgreind. Þá sagði fyrisvarsmaðurinn jafnframt að málið væri til skoðunar hjá eftirlitinu og að brugðist yrði við með formlegum hætti. Reykjavíkurborg hefur, þegar bréf þetta er ritað, enn ekki borist erindi frá Vinnueftirliti ríkisins vegna málsins. Hvað sem því líður má ljóst vera að mat stofnunarinnar sé að Reykjavíkurborg sé óheimilt að lögum að gera þær breytingar sem birtast í framangreindri tillögu mannréttinda- og lýðræðisráðs. Á sama tíma er það mat Reykjavíkurborgar að henni beri skylda til þess að bregðast við ákalli hópsins um að gerðar verði umbætur í málaflokknum. Í þessu samhengi er rétt að benda á að starfsfólk í ráðhúsi Reykjavíkur telur á milli 100 -110 einstaklinga. Þar af eru 32 karlar og 78 konur. Þar á meðal eru einstaklingar sem skilgreina sig ekki innan þessa tveggja flokka. Í vinnurýminu eru 13 salerni. Öll eru þau einstaklingsrými án þvagstæða og eins að öllu leyti. Sambærilegar aðstæður eru í hinu stjórnsýsluhúsi Reykjavíkurborgar, Höfðatorgi.

Með hliðsjón af framangreindu telur Reykjavíkurborg rétt að leita eftir afstöðu velferðarráðuneytisins um lögmati fyrirhugaðra framkvæmda. Samhengisins vegna er rétt að fara lauslega yfir þá löggjöf sem gerir ráð fyrir aðgreiningu á salernum, snyrtingum og baðklefum í húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar.

I

Um lögboðna skyldu til aðgreiningar á salernum, snyrtingum og baðklefum eftir karlkyni og kvenkyni

1.

Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980

Í 1. gr. laganna er kveðið á um þann tilgang þeirra að tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi, sem jafnan sé í samræmi við félagslega og tæknilega þróun í þjóðfélaginu og enn fremur að tryggja skilyrði fyrir því, að innan vinnustaðanna sjálfra sé hægt að leysa öryggis- og heilbrigðisvandamál, í samræmi við ráðleggingar og fyrirmæli Vinnueftirlits ríkisins. Lögin gilda skv. 2. gr. um alla starfsemi, þar sem einn eða fleiri menn vinna, hvort sem um er að ræða eigendur fyrirtækja eða starfsmenn. Í 43. gr. laganna er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglur um fyrirkomulag fastra og bráðabirgðavinnustaða, innan húss og utan, sem m.a. fjalla um aðbúnað starfsmanna og fleira, svo sem setu- og matsali, kaffistofur, búningsherbergi, fatageymslur og fatahengi, salerni og þvagstæði. Með heimild í því ákvæði hafa reglur um húsnæði vinnustaða nr. 581/1995 verið settar. Í 1. tl. 22. gr. reglnanna segir að þar sem að staðaldri starfi fleiri en 5 karla og 5 konur skuli salerni og snyrting fyrir hvort kyn aðgreind. Í 2. tl. sama ákvæðis er svo að finna skilyrði um fjölda salerna í samhengi við fjölda kvenna annars vegar og karla hins vegar sem vinnustaðinn sækja.

2.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998.

Samkvæmt 1. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er markmið þeirra meðal annars það að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðu umhverfi. Lögin taka til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi skv. 2. gr. laganna. Þá er kveðið á um heimild ráðherra til að setja í reglugerð almenn ákvæði til að stuðla að framkvæmd hollustuverndar, sbr. 4. gr. laganna. Á grundvelli þeirrar heimildar hefur verið sett reglugerð um hollustuhætti nr. 941/2002. Markmið hennar er að stuðla að framkvæmd hollustuverndar og samræma heilbrigðiseftirlit í landinu. Í 15. gr. reglnanna er fjallað um salernisaðstöðu. Í 1. mgr. segir að í eða við hverja byggingu, þar sem fólk hefst við að jafnaði, skuli koma fyrir hæfilegum fjölda salerna og hreinlætistækja, sbr. ákvæði í fylgiskjali með reglugerðinni. Í 2. mgr. er nánar kveðið á um stærð og skipulag rýmis og í lokamálslið segir að þar sem skilrúm salernisklefa nái ekki niður að gólf og upp að lofti skuli salernisrými vera aðgreind fyrir konur og karla. Í fylgiskjali 2 með reglugerðinni er svo

kveðið á um lágmarksfjölda salerna eftir fjölda gesta og heimild til að láta þvagstæði koma að hluta til fyrir salerni karla.

Reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum er sett með stoð í 15. tl. 4. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og tekur til allra sund- og baðstaða sem almenningur hefur aðgang að. Gildir hún m.a. um búnað, hreinlæti og þrif á sund- og baðstöðum og í nánasta umhverfi þeirra og um aðbúnað gesta. Í IV. kafla reglugerðarinnar er fjallað um húsakynni og aðbúnað og í 1. mgr. 9. gr. er fjallað um búningsaðstöðu. Þar segir m.a. að í búningsaðstöðu skuli miða við a.m.k. 0,5 m² rými fyrir hvern gest. Þar sem samtímis geti dvalið allt að 50 gestir skuli vera a.m.k. eitt salerni ásamt handlaug fyrir hvort kyn. Fyrir hverja 100 gesti til viðbótar bætist við eitt salerni fyrir hvort kyn. Í búningsaðstöðu karla geti í stað tveggja salerna komið eitt salerni og tvö þvagstæði. Fjöldi handlauga skuli vera í samræmi við fjölda salerna og þvagstæða. Um salerni gildi að öðru leyti ákvæði reglugerðar um hollustuhætti. Í 2. mgr. sama ákvæðis er kveðið á um að aðgangur skuli vera að salerni við sturtur. Við mat á nauðsynlegum fjölda sturta skuli miða við það að hver sturta sé notuð af 12 manns á klukkustund. Aldrei skuli þó vera færri en tvær sturtur fyrir hvort kyn og þrjár á þeim stöðum þar sem sundkennsla fer fram.

* * *

Framanrakin ákvæði leggja því skyldur á herðar Reykjavíkurborgar að tryggja konum annars vegar og körlum hins vegar tiltekna aðstöðu og byggir á því að sú aðstaða sé aðgreind eftir þessum kynjum. Þessi hugtök, karl og kona, eru hins vegar ekki skilgreind í íslenskum lögum en óhætt er að segja að íslensk löggjöf byggji alfarið á kynjatvíhyggju og gerir ekki ráð fyrir öðrum kynjum en karli og konu. Á sama tíma hafa mannréttindi þeirra sem falla undir skilgreiningu hinsegin samfélagsins þróast og orðið fyrirferðameiri. Hefur Reykjavíkurborg einsett sér að vera í fremstu röð í vernd mannréttinda þessa hóps auk þess sem jafnréttislöggjöf hefur í seinni tíð lagt áherslu á bann við mismunun á grundvelli kynvitundar, kyneinkenna og kyntjáningar. Má í þessu samhengi sérstaklega benda á ný lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018.

Frá þeim tíma sem framanrakin lagaákvæði 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 kynjatvíhyggju þá sem einkennir löggjöfina. Hugtökin karl og kona eru því í samfélagslegu tilliti grundvölluð á öðrum og félagslegri þáttum en aðeins líffræðilegum einkennum. Að mati Reykjavíkurborgar veldur þetta vandkvæðum við túlkun framangreindra lagaákvæða auk þess sem ósamræmi kann að hafa myndast í löggjöf sem gerir ráð fyrir rétti karla og kvenna til tilgreindrar aðstöðu og löggjafar sem leggur á bann við mismunun á grundvelli kyns, kyntjáningar, kyneinkenna eða kynvitundar. Hjá Reykjavíkurborg liggur skýr vilji til þess að eyða aðgreiningu á grundvelli tveggja kynja eins og kostur er, ekki hvað síst í tengslum við aðstöðu og aðbúnað húsnæðis sem Reykjavíkurborg á og rekur, þ.m.t. vinnustaði Reykjavíkurborgar, sundlaugar og baðstaði.

Með hliðsjón af þeirri afstöðu telur Reykjavíkurborg rétt að vekja athygli velferðarráðuneytisins á eftirfarandi:

II

Ákvæði 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða og önnur sambærileg ákvæði kunna að ganga gegn ákvæðum laga um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018 og fyrirhuguðum breytingum á lögum nr. 85/2018.

Þann 1. september síðastliðinn tóku lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði gildi. Með lögnum er innleidd í landsrétt Evróputilskipun ráðsins nr. 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000 um almennar reglur um jafnrétti á vinnumarkaði og í starfi. Í 1. gr. laganna er fjallað um gildissvið laganna en þau gilda um jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund,

kyneinkennum eða kyntjáningu. Markmið laganna er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð framangreindum þáttum, sbr. 2. gr. laganna.

Í 7. gr. laganna er kveðið á um að hvers kyns mismunun á vinnumarkaði, hvort heldur bein eða óbein, vegna einhverra þeirra þátta sem getið er um í 1. mgr. 1. gr., þar með talin kynvitund, kyneinkenni og kyntjáning, sé óheimil. Í 2. mgr. er meðal annars kveðið á um að atvinnurekendur skuli vinna markvisst að jafnri meðferð á vinnumarkaði í samræmi við markmið laganna. Með síðasta málslið sömu málsgreinar er sérstök skylda lögð á herðar atvinnurekendum að vinna að jafnri meðferð starfsmanna innan fyrirtækis síns eða stofnunar og koma í veg fyrir mismunun vegna einhverra þeirra þátta sem kveðið er á um í 1. mgr. 1. gr.

Samhliða gildistöku laga nr. 86/2018 tóku gildi lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Þau lög gilda, samkvæmt 1. gr. þeirra, um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar, sbr. fyrrgreind lög nr. 86/2018. Samkvæmt 2. gr. laganna er markmið þeirra að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar. Lögin leggja fjölþætt bann við hvers kyns mismunun í samfélaginu. Í ákvæði til bráðabirgða segir að ráðherra skuli innan árs frá gildistöku laganna leggja fram á Alþingi frumvarp þar sem kveðið verði á um að lögunum verði breytt þannig að þau gildi ekki eingöngu um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna heldur einnig óháð trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu á öllum sviðum samfélagsins utan vinnumarkaðar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði. Það er því ljóst að vilji löggjafan stendur til þess að leggja skýrt bann við hvers kyns mismunun á grundvelli kynvitundar, kyneinkenna eða kyntjáningar á öllum sviðum samfélagsins.

Meðal annars á grundvelli þessarar skyldu hefur Reykjavíkurborg komið á framfæri vilja sínum til að afnema aðgreiningu salerna og snyrtinga í stjórnsýsluhúsum borgarinnar eftir karl- og kvenkyni og í kjölfarið að afnema aðgreiningu eftir þeim kynjum í víðara samhengi. Krafa um slíka aðgreiningu byggir, eins og áður segir, á kynjatvíhyggju, þ.e. að kynin séu aðeins tvö, karlkyn og kvenkyn. Kyn og kynjatvíhyggjan fela í sér takmarkanir fyrir einstaklinga sem upplifa sig ekki innan þessa ramma sem bæði og eða hvorki né. Þann hóp ber Reykjavíkurborg skylda til að standa vörð um á grundvelli laga nr. 86/2018, alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga, þeirra jafnræðisreglna sem víða koma fram í lögum og mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar.

Af því sem að framan er rakið leiðir að hin tilgreindu ákvæði, ekki hvað síst ákvæði reglna um húsnæði vinnustaða nr. 581/1995 (og með hliðsjón af afstöðu Vinnueftirlits ríkisins sem að framan er rakin), kunna að rekast á við ákvæði laga um jafna meðferð á vinnumarkaði og fyrirhugaðar breytingar á ákvæðum laga nr. 85/2018 og eru þeim því að ákveðnu leyti ósamrýmanleg. Að mati Reykjavíkurborgar kann það að hafa í för með sér að reglur um skyldu til aðgreiningar snyrtinga, salerna og baðaðstöðu í húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar fyrir konur annars vegar og karla hins vegar eigi að víkja fyrir ákvæðum laga nr. 86/2018 sem banna mismunun á vinnustöðum á grundvelli kynvitundar, kyneinkenna eða kyntjáningar. Sömu sjónarmið kunna að eiga við um fyrirhugaðar breytingar á lögum nr. 85/2018. Leiðir þá niðurstöðu af beitingu forgangsreglna við lögskýringu. Annars vegar sjónarmiðum um *lex superior*, enda eru lög nr. 86/2018 æðri réttarheimild gagnvart reglum nr. 581/1995 og öðrum reglugerðum sem að framan eru raktar, og hins vegar *lex posterior*, enda eru lög 86/2018 mun yngri en reglur 581/1995 og aðrar réttarheimildir sem að framan eru raktar. Sú niðurstaða er þó háð þeim fyrirvara að þau ákvæði sem á reynir, svo sem 22. gr. reglna um húsnæði vinnustaða, séu ekki „ráðstafanir sem mælt er fyrir um í lögum og eru nauðsynlegar með vísan til allsherjarreglu, almannaoýggis, lýðheilsu eða til verndar réttindum og frelsi annarra“ í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga nr. 86/2018. Er það sérstakt álítaefni í þessu samhengi hvort aðgreining á þeirri aðstöðu sem fjallað er um í bréfi þessu falli undir þann fyrirvara laganna. Í því samhengi er rétt að benda á að markmiðsákvæði þeirra laga sem fjallað er um að framan nefna ekki á nafn allsherjarreglu, almannaoýggi, lýðheilsu eða sérstaka vernd réttinda og frelsis fólks sem andlag

réttarverndar sem fellur undir réttarheimildirnar.

Með hliðsjón af því sem í bréfi þessu er reifað óskar Reykjavíkurborg eftir afstöðu velferðarráðuneytisins til framanrakinna álítaefna. Er þess sérstaklega óskað að ráðuneytið láti í té afstöðu sína til lögmæti fyrirhugaðrar ákvörðunar Reykjavíkurborgar um að breyta salernum á tilgreindum vinnustöðum Reykjavíkurborgar á þann hátt að þau verði ókyngreind. Að sama skapi óskar Reykjavíkurborg eftir því að ráðuneytið láti í té afstöðu sína til þess hvort ákvæði um aðgreiningu baðklefa á baðstöðum Reykjavíkurborgar, svo sem í sundlaugum, komi í veg fyrir að þeir aðilar sem fella sig ekki undir hefðbundna skilgreiningu í karlkyn og kvenkyn geti ákvarðað, á grundvelli kynvitundar og kyntjáningar, hvort þeir nýti baðklefa fyrir karlkyn eða kvenkyn.

Afrit er sent til umhverfis- og auðlindarráðuneytis.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Anna Kristinsdóttir
Mannréttindastjóri Reykjavíkurborgar

