

Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar: Áskoranir, togstreita og tækifæri

Þorgerður H. Þorvaldsdóttir, sagn- og kynjafræðingur, ReykjavíkurAkademíunni¹

Guðbjörg Lilja Hjartardóttir, stjórn málafræðingur, ReykjavíkurAkademíunni²

Útdráttur

Reykjavíkurborg tók ákveðið frumkvæði í jafnréttis- og mannréttindamálum á Íslandi þegar mannréttindastefna borgarinnar var samþykkt árið 2006. Stefnan ber sterkan svip af regluverki Evrópusambandsins þar sem áhersla er lögð á jafnrétti allra hópa og bann við mismunun. Innleiðing og framkvæmd mannréttindastefnunnar hefur reynst vandasant ferli, ekki síst þar sem löggjöf um bann við mismunun hér á landi er ábótavant, nema á sviði kynjajafnréttis, og hefur það haft bein áhrif á stöðu málaflokksins. Spurningakönnun sem lögð var fyrir stjórnendur hjá Reykjavíkurborg um mannréttindastefnuna, fordóma og stöðu jaðarsettra hópa leiddi í ljós að í grunninn virðist mannréttindastefna Reykjavíkurborgar vera gott verkfæri. Stefnan er ágætlega þekkt meðal stjórnenda og þeir nýta hana sem tæki til breytinga, sér í lagi þegar kemur að mannaráðningum og starfsmannahaldi, en minna við úrhlutun fjármagns. Þrátt fyrir ásetning um að sinna jafnrétti allra og vinna gegn margþættri mismunun virðast sumir jaðarsettir hópar berskjaldaðri fyrir mismunun og jaðarsetningu en aðrir, sérstaklega innflytjendur, fatlað fólk og langveikt fólk.

Efnisorð: Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar; margþætt mismunun; samvinnun mismununarþreyta; mannréttindaborg.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 12, Issue 2 (369-392)

© 2016 Contacts: Þorgerður H Þorvaldsdóttir, thorget@hi.is og Guðbjörg Lilja Hjartardóttir: lilja@hi.is

Article first published online December 19th 2016 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 2. tbl. 12. árg. 2016 (369-392) Fræðigreinar

© 2016 Tengiliðir: Þorgerður H Þorvaldsdóttir, thorget@hi.is og Guðbjörg Lilja Hjartardóttir: lilja@hi.is

Vefbirting 19. desember 2016 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2016.12.2.9>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

The city of Reykjavík's human rights policy: Challenges, dilemmas and opportunities

Abstract

The City of Reykjavík took the lead in promoting equality and human rights in Iceland when the City Council adopted the first human rights policy in 2006. The policy is based on international human rights law and principles of equality and non-discrimination. A questionnaire for the city's managers and administrators, enquiring about their experience of the human rights policy, prejudice and the status of marginalized groups, demonstrated various challenges in implementing and promoting the policy. This is due, not the least, to the fact that the national legislation on ban on discrimination is limited to gender equality, thus halting further development in the field of human rights. The human rights policy is fairly well known by the city's managers and administrators. They apply the policy in their different and demanding jobs especially in human resource management but to a limited extent in finance management. The policy has thus proven to be a valuable instrument to bring about changes. The City of Reykjavik aims to achieve equality for all and to work against multiple discrimination. However, some of the marginalized groups seem more vulnerable to discrimination and marginalization than other groups, notably immigrants, people with disabilities and people with long-term health issues.

Keywords: Reykjavik's human rights policy; multiple discrimination; institutionalizing intersectionality; human rights city.

Inngangur

Reykjavíkurborg tók ákveðið frumkvæði í jafnréttis- og mannréttindamálum á Íslandi þegar mannréttindastefna Reykjavíkurborgar var samþykkt einróma í borgarstjórn þann 16. maí 2006. Með því var jafnréttisstefnu borgarinnar, sem tók á kynjajafnrétti eingöngu, skipt út fyrir viðtæka mannréttindastefnu þar sem tiltekið var að allar manneskjur skyldu njóta mannréttinda „án tillits til uppruna, þjóðernis, litarháttar, trúarbragða, stjórnmalaskoðana, kynferðis, kynhneigðar, aldurs, efnahags, ættar, fítlunar, heilsufars eða annarrar stöðu“ (Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar 16. maí 2006). Lítillega endurskoðuð útgáfa stefnunnar var síðan samþykkt í borgarstjórn 7. maí 2013 og þá var hnykkt á því að með mannréttindastefnunni sé „unnið gegn margþættri mismunun.“ Í kjölfar borgarstjórnarkosninga 2014 var enn ráðist í endurskoðun stefnunnar og rúmum tveimur árum seinna, 18. október 2016, var endurskoðuð mannréttindastefna samþykkt í borgarstjórn. Stefnumótun borgarinnar á sviði mannréttinda, fjölmenningar og kynjajafnréttis rímar vel við löggjöf Evrópusambandsins um bann við mismunun. Slík lög hafa hins vegar ekki verið innleidd á landsvísi, og því er gap eða tómarúm á milli Evrópusviðsins, landssviðsins og höfuðborgarinnar.

Í greininni verður sjónum beint að mannréttindum í nærumhverfinu. Í því augnamiði

verður reynslan af mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar skoðuð, en hún byggir á meginreglum alþjóðlegrar mannréttindalöggjafar, jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og lögum um kynjajafnrétti. Útgangspunkturinn er þekkt ummæli Eleanor Roosevelt (1958), en hún stýrði vinnunni við gerð Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 1948. Hún ræddi mikilvægi þess að „færa mannréttindin heim“, það er, að koma meginreglum alþjóðamannréttindalaga, sem ganga út á jafnrétti og bann við mismunun, inn í okkar daglega líf. Mannréttindahugtakið er margslungið og flókið og það er rík tilhneiging til þess að tengja það við „langtíburtistan“ í stað þess að heimfæra það upp á nærsamfélagið og pólitík hversdagsins, en það er eitt af markmiðum þessarar greinar. Það felur ekki eingöngu í sér stefnumótun hins opinbera heldur krefst það einnig breytinga á hugarfari almennings og að mannréttindi séu á dagskrá í almennu stjórn málastarfi. Því verður spurt hvort og þá hvernig veik staða mannréttindamála á vettvangi innanlandsstjórnmála hafi hindrað þróun staðbundinna mannréttinda hjá Reykjavíkurborg.

Þó að mannréttindastefna Reykjavíkurborgar hafi verið í gildi í tíu ár hafa engar rannsóknir verið gerðar á því hvernig til hefur tekist við innleiðingu, framkvæmd og kynningu stefnunnar. Markmið þeirrar rannsóknar sem hér er kynnt er að fylla upp í það þekkingargat. Fyrst munum við þó skoða regluverk Evrópusambandsins um jafnrétti allra og margþætta mismunun – og staðsetja Ísland í málaflokknum, út frá femínískum kenningum um stofnanavæðingu samvinnunar (e. *institutionalizing intersectionality*) og alþjóðlegum hugmyndum um mannréttindaborgir. Því næst verður sjónum beint að Reykjavíkurborg. Fyrst verða saga jafnréttisstarfs hjá borginni og tilurð mannréttindastefnunnar lauslega rakin. Þá verður fjallað um stjórnsýslu borgarinnar í mannréttindamálum og þau verkfæri sem borgin hefur byggt upp til þess að framfylgja stefnunni. Nýnæmi rannsóknarinnar er síðan ítarleg umfjöllun um spurningakönnun sem lögð var fyrir stjórnendur hjá Reykjavíkurborg snemma árs 2014, þar sem spurt var um mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, fordóma og stöðu jaðarsettra hópa. Samhliða þeirri umræðu verður fjallað um helstu nýjungar og áskoranir sem fram hafa komið við endurskoðun stefnunnar. Í því sambandi verður sérstaklega rýnt í tvenn drög að nýrri mannréttindastefnu frá árunum 2015 og 2016, og loks í lokaniðurstöðuna, mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar sem samþykkt var í borgarstjórn 18. október 2016.

1. Evrópusambandið, Ísland og margþætt mismunun

Það sem einkennt hefur jafnréttisordræðu og jafnréttisstarf í Evrópu á 21. öldinni eru áherslur á margbreytileika (e. *diversity*), jafnrétti allra og margþætta mismunun (e. *multiple discrimination*). Í stað þess að horfa á jafnrétti kynjanna í einangrun, en slíkar áherslur voru t.d. einkennandi á Norðurlöndunum (Kantola 2014; Borchorst et al. 2012), eða halda úti tveggja turna kerfi eins og gert var í Bretlandi þar sem einblínt var á kynjajafnrétti annars vegar og kynþátt og réttindi þjóðernisminnihluta hins vegar (Hermanin & Squires 2012), hefur jafnréttisstarf nú verið útvíkkað til þess að ná utan um jafnrétti ýmissa minnihlutahópa, eða „jafnrétti allra“. Sérstök áhersla hefur verið lögð á það sem kallast margþætt mismunun. Evrópusambandið hefur sett upp öflugt regluverk sem snýr að vernd gegn mismunun en það byggir á mannréttindalöggjöf Sameinuðu þjóðanna

og Evrópuráðsins. Þar ruddi brautina 13. grein Amsterdamsáttmálans frá 1997 (sem 2009 varð 19. grein Lissabonsáttmálans), en þar eru tiltekin sex atriði sem ekki mega vera forsendur mismununar, þ.e. kyn, kynþáttur eða etniskur uppruni, trú eða trúleysi, fötlun, aldur og kynhneigð. Á þeim grunni byggja tvær Evróputilskipanir frá árinu 2000 sem gegnt hafa lykilhlutverki við mótun og uppbyggingu jafnréttisstarfs í Evrópu frá aldamótum. Það er annars vegar tilskipun 2000/43/EB um bann við mismunun á öllum sviðum samfélagsins á grundvelli kynþáttar eða etnis, en það er sú mismununartilskipun sem veitir víðtækasta vernd, og hins vegar tilskipun 2000/78/EB um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi þar sem horft er til trúarbragða eða lífsskoðunar, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs og kynhneigðar. Auk þess eru nokkrar tilskipanir sem snúa að kynjajafnrétti sem ekki verða útlistaðar hér, en þær falla allar undir EES-samninginn og hafa því verið innleiddar í gildandi íslensk jafnréttislög. Kynþáttartilskipunin og tilskipunin um vernd á vinnumarkaði falla hins vegar utan EES-samningsins og þar af leiðir að Íslandi ber ekki lagaleg skylda til að innleiða þær, og nú, sextán árum síðar, hefur það ekki enn verið gert. Fyrir vikið er sú réttarvernd sem íslensk löggjöf veitir gegn mismunun sem ekki er bundin við kyn götött og brotakennd (Oddný Mjöll Arnardóttir 2009; Guðrún Dögg Guðmundsdóttir 2011). Efni mismununartilskipana hefur þó lengi verið á dagskrá hérlendis. Starfshópur um málið var fyrst skipaður af félagsmálaráðherra árið 2006 og hann skilaði skýrslu árið 2008 (Skýrsla starfshóps um tilskipanir Evrópusambandsins um bann við mismunun 2008). Síðan hefur málið verið í vinnslu innan velferðarráðuneytisins og nú liggja fyrir tvenn frumvarpsdrög sem byggja á ofangreindum Evróputilskipunum og eru þau bæði dagsett 17. febrúar 2014. Það eru, frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði og frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Þegar þinginu var slitið í október 2016, í aðdraganda alþingiskosninga, höfðu frumvörpin ekki enn verið lögð fram. Í norrænu og evrópsku samhengi reka Íslendingar því lestina þegar kemur að útvíkkun jafnréttisstarfs.

2. Hugmyndafræðilegur grunnur

Eitt af markmiðum rannsóknarinnar er að greina að hvaða marki Reykjavíkurborg hefur tekist að innleiða hugmyndafræði samvinnunar sem aðferðafræði í jafnréttis- og mannréttindastarfi. Kenningar um samtvinnun skoða hvernig félags- og menningarbundin valdamismunun sem verður til í kringum breytur eins og kyn, þjóðerni, kynþátt, kynhneigð, aldur, stétt, fötlun, trúarbrögð o.s.frv. skarast og móta hver aðra. Á þeim byggja vaxandi rannsóknaráherslur sem skoða „stofnanavæðingu samvinnunar“ (Sjá t.d. Kantola 2010, 2014; Krizsan, Skjeig & Squires 2012; Kantola & Nousiainen 2009; Lombardo & Verloo 2009; Þorgerður Þorvaldsdóttir 2012, 2014), það er hvernig útvíkkun jafnréttisstarfs verður best sinnt og hvernig taka beri á neikvæðum samlegðaráhrifum slíkrar skörunar, sem kölluð hafa verið margþætt mismunun.

Þá verður mannréttindastefna Reykjavíkurborgar skoðuð með hliðsjón af niðurstöðum QUING-hópsins, en hann var stór evrópskur rannsóknarhópur sem skoðaði jafnréttisstarf og jafnréttisþólitík í 27 Evrópusambandslöndum á árunum 2006-2011. QUING-hópurinn kynnti til sögunnar hugtakið *Gender + Equality Policies*, sem þýða

mætti sem kynjajafnrétti+. Niðurstaða hópsins var að alvöru jafnréttisstarf þyrfti alltaf að horfa á heildarmyndina þar sem allar breyturnar eru undir og tekist er á við þær samhliða og sem órjúfanlegan hluta af kynjajafnrétti (Sjá QUING – Quality in Gender+ Equality Policies, (www.quing.eu). Mieke Verloo, verkefnisstjóri QUING verkefnisins, hrakti efasemdir um að kynjajafnrétti+ þýddi að kynjabreytan fengi minna vægi. Hún minnti á að ef plúsarnir, sem standa fyrir annars konar mismunun, væru undanskildir þannig að innflytjendakonur, fatlaðar konur, gamlar konur, fátækar konur og hinsegin konur (og hér getum við í öllum tilfellum talað um karla líka) væru sífellt teknar út fyrir og settar í sviga, er hætt við að jafnréttisstarf þjónaði fyrst og fremst fólki í forréttingastöðu en ekki þeim hópum sem eru jaðarsettir í samfélaginu (Verloo 2011).

Þá verður hugað að grundvallarspurningum sem snúast um jafnrétti hverra beri að sinna andspænis því hverskonar jafnréttisstarf skuli ástundað (Þorgerður Þorvaldsdóttir 2014, 293–296). Þar verður sérstaklega horft til gagnrýni finnska kynja- og stjórnmálafræðingsins Johanna Kantola (2014) en hún heldur því fram að með útvíkkun jafnréttisstarfs, frá kynjajafnrétti yfir í margþætta mismunun, hafi fylgt ákveðnar áherslubreytingar í jafnréttisstarfi. Þar sem kynjajafnrétti var í forgrunni, eins og á Norðurlöndunum, ríkti sá skilningur að (kynja)misrétti væri samfélagslegur vandi sem stjórnvöldum, þeim sem vinna að stefnumótun, atvinnurekendum og veitendum þjónustu, bæri að takast á við. Meðölin sem beitt var voru þríþætta módelið, bann við mismunun, sértækar aðgerðir og kynjasamþætting. Kantola heldur því fram að í hinu samtvinnaða evrópska módeli, þar sem margþætt mismunun er sett á oddinn, hafi jákvæðar, fyrirbyggjandi aðferðir eins og sértækar aðgerðir og kynjasamþætting vikið fyrir einföldu banni við mismunun (e. *anti-discrimination framwork*). Þar eru það sannarlega stjórnvöld sem setja lagarammann en það er á ábyrgð þeirra einstaklinga sem brotið er á að sækja rétt sinn, sanna að mismunun hafi átt sér stað og leggja þá fram kæru (Kantola 2014, 9). Skoðað verður hvort og þá hvernig þessar áherslubreytingar hafi fylgt með í kaupunum þegar Reykjavíkurborg útvíkkaði sína (kynja)jafnréttisstefnu og skipti henni út fyrir mannréttindastefnu, sem í grunnin er stefna í anda Evrópusambandsins um bann við margþættri mismunun.

Loks verður spurt hvað myndi ávinnast, og hvort innistæða sé fyrir því að Reykjavíkurborg setji mannréttindi í öndvegi með markvissari hætti þegar kemur að stefnumótun og ímyndarsköpun heima og heiman, með því að flagga titlum á borð við „Mannréttindaborgin Reykjavík.“ Þar með myndi Reykjavíkurborg skipa sér í sveit með borgum eins og Graz í Austurríki, sem er fyrsta evrópska mannréttindaborgin, Barcelona, Salzburg, Nantes, Búdapest, Gautaborg og York, sem allar eru opinberar mannréttindaborgir (*Human Rights Cities* 2014, 167-168). Skilgreining á mannréttindaborg (e. *human right city*) er sú að það sé „sveitarfélag sem með skýrum hætti byggir stefnu sína á mannréttindum eins og þau eru útlitstúð í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, og markar sér þannig sérstöðu á meðal annara sveitarfélaga“ (Oomen & Baumgärtel 2012, 2). Þá hafa mannréttindaborgir að leiðarljósi grundvallargildin bann við mismunun, jafnrétti og fulla þátttöku allra. Engir leiðarvísar eða gáttlistar eru þó til sem borgir geta stuðst við til þess að verða mannréttindaborgir og þær skilgreiningar sem haldið er á lofti eru fremur opnar og almennar. Oft setja mannréttindaborgir tiltekna málaflokka á oddinn og beina kröftum sínum að þeim

sérstaklega, t.d. jafnrétti kynja, baráttu gegn kynþáttamisrétti eða réttindi fatlaðs fólks, frekar en að halda úti viðfeðmu mannréttindastarfi. Í því sambandi má segja að Reykjavíkurborg hafi valið torsóttu leiðina, þar sem mannréttindastefna og mannréttindastarf borgarinnar byggir á heildstæðri nálgun þar sem öll mannlífsflóran er undir. Í samamburði við evrópskar mannréttindaborgir sker Reykjavíkurborg sig hins vegar úr að því leyti að hér er það borgin sem leiðir, á meðan íslensk stjórnvöld draga lappirnar.

3. Aðferðir og gögn

Hagnýtur tilgangur rannsóknarinnar er að skoða hvernig til hefur tekist við innleiðingu og framkvæmd mannréttindastefnu borgarinnar. Í því sambandi verður rýnt í niðurstöður spurningakönnunar sem send var út til 353 stjórnenda hjá borginni dagana 21. febrúar til 6. mars 2014.³ Þar var spurt um reynslu stjórnenda af mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, fordóma og stöðu jaðarsettra hópa, en þar er átt við hópa sem falla undir þær mismunarbreytur sem taldar eru upp í mannréttindastefnunni frá 2013 og sem mannréttindastarf borgarinnar varðar; þ.e. „uppruna, þjóðerni, litarhátt, trúarbrögð, stjórnmálaskoðun, kynferði, kynhneigð, aldur, efnahag, ætterni, fötlun, heilsufar eða annarrar stöðu.“

Svarhlutfallið í könnunni var 66%, en alls bárust 234 svör. Til þess að fá gleggri mynd af þátttakendum var spurt um ákveðnar bakgrunnsupplýsingar. Í fyrsta lagi var spurt um kyn svarenda en þar voru aðeins gefnir upp tveir svarmöguleikar, karl eða kona.⁴ Í ljós kom að mikill meirihluta þeirra sem svöruðu voru konur, eða 70%, á meðan karlsvarendur voru 30%. Þessi mikli kynjamunur skýrist ef til vill að hluta þegar horft er til næstu bakgrunnsbreytu, en þar var spurt á hvaða sviði fólk starfaði. Í ljós kom að yfirgnæfandi meirihluti svarenda kom af tveimur fjölmönnum sviðum þar sem flestir starfsmenn borgarinnar vinna og þar sem konur eru í miklum meirihluta, þ.e. af skóla- og frístundasviði og velferðarsviði, en 73 einstaklingar af hvoru sviði svöruðu könnuninni. Auk þeirra svöruðu 18 af umhverfis- og skipulagssviði, 8 af íþrótt- og tómstundasviði, 4 af menningar- og ferðamálasviði, og loks merktu 18 við valkostinn annað. Í könnuninni voru staðlaðar krossaspurningar þar sem hakað var við fyrirfram skilgreind svör. Einnig var boðið upp á opnar spurningar þar sem fólk gat tjáð sig frá eigin brjósti og verður svörunum sem þar birtust teft fram í bland við tölfræðiupplýsingar og prósentur til þess að gæða textann lífi og fá aukna dýpt í rannsóknina.

Auk spurningakönnunarinnar er byggt á hverskyns opinberum gögnum sem tengjast jafnréttis- og mannréttindastarfi Reykjavíkurborgar. Þar eru mannréttindastefnan frá 2006 og endurskoðuð útgáfa hennar frá 2013 lykilgögn. Einnig er rýnt í tvenn drög að endurskoðaðri mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Fyrri drögin, dagsett 7. ágúst 2015, voru birt á heimasíðu mannréttindaskrifstofu 18. ágúst 2015, þar sem óskað var eftir ábendingum og athugasemdum (Drög að mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, dags. 7. ágúst 2015), hér eftir nefnd drög 2015. Síðari drögin, dagsett 10. júní 2016 voru lögð fram á fundi borgarráðs 16. júní 2016 og síðan á fundi borgarstjórnar 21. júní 2016 (Drög að mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar 10. júní 2016), hér eftir nefnd drög 2016. Loks er horft á lokaniðurstöðuna úr þessu tveggja ára endurskoðunarferli, það

er mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar sem samþykkt var í borgarstjórn 18. október 2016 hér eftir nefnd mannréttindastefna Reykjavíkurborgar 2016 eða MR 2016. Í umfjöllun um einstök atriði stefnunnar verður almennt vísað í nýsamþykktu mannréttindastefnu frá 2016. Einungis verður vísað í drögin þegar þau eru frábrugðin endanlegu útgáfunni.

Loks er byggt á gögnum frá samráðsfundi með fulltrúum grasrótahreyfinga, sem greinarhöfundar stóðu fyrir. Fundurinn var haldinn 9. desember 2013 og þar var m.a. rætt um reynslu félaganna af mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Haft var samband við sjö félagasamtök sem tengjast jafnrétti kynjanna, aldri, fötlun, heilsufari, kynhneigð, trúarbrögðum og þjóðerni/uppruna. Fulltrúar tveggja félaga mættu ekki til fundarins og enginn viðbrögð bárust frá einu félagi. Fundinn sátu því fulltrúar félagasamtaka um jafnrétti kynjanna, öldrun, kynhneigð og heilsufar, auk greinarhöfunda sem stýrðu fundinum. Þátttakendum var heitið nafnleynd og trúnaði.

4. Horft í baksýnispegilinn – tilurð mannréttindastefnunnar

Aukinn áhugi og afskipti sveitarfélaga af mannréttindamálum eru að hluta tilkomin vegna þess að verkefni eins og velferðarþjónusta, skipulagsmál, málefni fatlaðs fólks og málefni leik- og grunnskóla eru nú öll í höndum sveitarfélaga. Það er einmitt í slíkum verkum sem grundvallaratriði alþjóðlegra mannréttinda eru heimfærð upp á nærsamfélagið og fólkið sem þar býr og það er yfirleitt þar sem brot á þeim eiga sér stað (*Human Rights Cities* 2014, 11-12). Það að „færa mannréttindin heim“, eins og Roosevelt (1958) orðaði það, er því flókið og umfangsmikið verk. Eins og fram hefur komið tók Reykjavíkurborg ákveðið frumkvæði í jafnréttis- og mannréttindamálum hér á landi þegar mannréttindastefna Reykjavíkurborgar var samþykkt einróma í borgarstjórn þann 16. maí 2006. Það skipti sköpum að um þann gjörning náðist þverpólitísk sátt því þegar kosið var til borgarstjórnar ellefu dögum síðar, féll sitjandi meirihluti og við tók skeið pólitísks umróts þar sem fjórir meirihlutar stýrðu borginni á einu kjörtímabili. Á þeim tíu árum sem liðin eru frá því að stefnan var samþykkt hefur hún því staðið af sér sjö borgarstjórnarmeirihluta og sex borgarstjóra.

Því skal haldið til haga að áður en Reykjavíkurborg samþykkti mannréttindastefnu sína hafði Háskóli Íslands sett sér viðtæka mannréttindastefnu (Stefna Háskóla Íslands gegn mismunun, 2005) sem nú er fallin úr gildi, en hún stóð samhliða jafnréttisáætlun sem snéri að kynjajafnrétti og stefnu í málefnum fatlaðra og var hún höfð til hliðsjónar þegar mannréttindastefna borgarinnar var í smíðum (Niðurstæða rannsóknarhóps um samþættingu mannréttindamála 2005, 3).

Tilkoma mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar byggði á löngu og markvissu jafnréttisstarfi þar sem fókusinn var á kynjajafnrétti. Fyrsta jafnréttisstefna borgarinnar var sett fram árið 1990. Ný jafnréttisstefna var síðan samþykkt árið 1996, en þá var jafnréttisfulltrúi kominn til starfa hjá borginni.⁵ Fyrstu þreifingarnar í átt að því sem kallað hefur verið „útvíkkun jafnréttisstarfs“ má sjá vorið 2003 en þá efndi jafnréttisnefnd Reykjavíkurborgar til ráðstefnunnar *Jafnrétti kynja – jafnrétti allra*, þar sem innlendir og erlendir sérfræðingar ræddu útvíkkun jafnréttisstarfs og helstu jafnréttisáherslur ólíkra

minnihlutahópa. Sama ár var unnin rannsókn fyrir Reykjavíkurborg um minnihlutahópa, jafnrétti og kynferði sem byggði á viðtölum við fulltrúa þeirra þriggja minnihlutahópa sem þá voru helst í umræðunni, þ.e. innflytjenda, fatlaðs fólks og samkynhneigðra. Heilt yfir sýndi rannsóknin fremur neikvæð viðhorf til ríkjandi jafnréttisorðræðu. Viðmælendur töldu að málefni þeirra hópa sem þau voru í forsvari fyrir hefðu orðið útundan og kenndu kvennahreyfingunni að hluta til um þá jaðarsetningu (Berglind Rós Magnúsdóttir 2003, 14–15). Þá var þó ekki vilji fyrir því að sameina allt jafnréttisstarf hjá borginni undir einn hatt. Þess í stað var lagt til að unnið yrði með markvissum hætti að þörfum og áherslum hvers minnihlutahóps fyrir sig.

Þrátt fyrir það var settur á fót sérstakur rannsóknarhópur árið 2005, en hlutverk hans var að kanna til hlítar kosti og galla þess að samþætta allt jafnréttis- og mannréttindastarf á vegum borgarinnar (Niðurstæða rannsóknarhóps um samþættingu mannréttindamála 2005). Fjórir þættir voru lagðir til grundvallar í greiningunni: kynferði, uppruni, fötlun og efnahagur. Nú hafði hins vegar orðið einhvers konar viðsnúningur í afstöðu til útvíkkunar. Meirihluti þeirra sem rætt var við voru nú fylgjandi því að jafnréttisstarf borgarinnar yrði samþætt undir eina stefnu. Aðeins fulltrúar innflytjenda höfðu uppi efasemdir, en þeir óttuðust að þeirra málefni yrðu undir í útvíkkunni jafnréttisstarfi. Þegar Jafnréttisnefnd Reykjavíkurborgar hélt árlegan landsfund jafnréttisnefnda sveitarfélaga 17. febrúar 2006, undir yfirskriftinni *Jafnrétti fyrir alla*, kynnti formaður nefndarinnar áætlanir um að skipta jafnréttisstefnu borgarinnar út fyrir mannréttindastefnu og þremur mánuðum síðar var hún samþykkt í borgarstjórn.

Innleiðing nýrrar mannréttindastefnu kom því í hlut nýs meirihluta. Fyrsta skrefið í þá átt var ráðning mannréttindastjóra sem gegndi embættinu í tvö ár. Í hönd fóru pólitískir umrótstímar sem ekki urðu til þess að styrkja hina nýju stefnu í sessi. Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar var því rekin af einni manneskju fyrstu tvö árin, og í einhverja mánuði var staða mannréttindastjóra ófyllt. Í júlí 2008 var hins vegar ráðinn nýr mannréttindastjóri sem gegnt hefur embættinu síðan. Samhliða ráðningunni var ákveðið að efla mannréttindaskrifstofuna og frá þeirri ákvörðun hefur ekki verið hvikað þrátt fyrir efnahagshrun, tvennar borgarstjórnarkosningar og ítrekuð meirihlutaskipti.

5. Stjórnsýsla Reykjavíkurborgar á sviði lýðræðis- og mannréttindamála

Mannréttindaráð er í forsvari fyrir mannréttindamálum í borginni og hefur það starfað frá árinu 2007. Ráðið er skipað sjö pólitískum fulltrúum, kjörnum af borgarstjórn. Það hefur eftirlit með því að mannréttindastefnunni sé fylgt eftir og með rekstri mannréttindaskrifstofu. Þá starfa mannréttindafulltrúar á öllum sviðum borgarinnar. Hlutverk þeirra er að sjá til þess í samráði við stjórnendur að mannréttindastefnu borgarinnar sé framfylgt. Aðrar stjórnsýslustofnanir og ráð sem ber að nefna í tengslum við mannréttindi og eflingu lýðræðis er stjórnkerfis- og lýðræðisráð en það varð til í kjölfar borgarstjórnarkosninga 2014. Verkefni ráðsins er m.a. að yfirfara og einfalda stjórnkerfi borgarinnar, bæta samráð og aðgang að upplýsingum og auka þátttöku borgarbúa. Þá var embætti umboðsmanns borgarbúa stofnað vorið 2013. Embættinu er ætlað að styrkja tengslin á

milli borgarbúa og borgarkerfisins og auka réttaröryggi í tengslum við stjórnsýslufrákvæmd og þjónustu borgarinnar. Þá veitir umboðsmaður lagalega aðstoð vegna erinda sem snúa að mismunun og annast, með mannréttindaskrifstofu, þjónustu við þá hópa sem falla undir mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar (Ingi B. Poulsen 2014).

Miklu skiptir að öflug tengsl séu á milli þeirra sem sinna mannréttindastarfi og þeirra frjálsu félagasamtaka sem mannréttindastarfið snýr að, því í grasrótinni býr dýrmæt sérfræði- og reynsluþekking um stöðu einstakra hópa sem mikilvægt er að nýta við stefnumótun og innleiðingu mannréttindastefnu. Þarna virðist þó pottur brotinn hjá Reykjavíkurborg. Einhver félagasamtök, t.d. Samtökin '78 og Geðhjálpar eru nú þegar með þjónustusamning við borgina sem tryggir samráð og gagnkvæmt flæði upplýsinga. Hjá öðrum félagasamtökum hafa slík tengsl hins vegar ekki verið formgerð. Á samráðsfundi sem haldin var 2013 með fulltrúum grasrótahreyfinga kom því fram ákall um aukin samskipti og vettvangur þar sem starfsemi mannréttindaskrifstofu yrði kynnt og þar sem grasrótahreyfingar gætu kynnt sig og starfsemi sína.

Athyglisverð skref sem borgin hefur stigið til þess að efla íbúalýðræði og aðkomu grasrótahreyfinga er skipan í ýmiss konar borgararáð, svo sem fjölmeningarráð, Reykjavíkurráð ungmenna fyrir 13–18 ára og öldungaráð. Ráðunum er ætlað að vera vettvangur samráðs og vera nefndum og ráðum Reykjavíkurborgar til ráðgjafar um málefni og hagsmuni þeirra hópa sem undir þau heyrja. Þá hefur mannréttindaskrifstofa, í samstarfi við fjölmeningarráð og aðra tengda aðlila, staðið fyrir viðamiklum fjölmeningarþingum sem haldin hafa verið á þriggja ára fresti þar sem fulltrúar innflytjenda koma saman og benda á möguleg úrræði til þess að auðvelda gagnkvæma aðlögun þeirra og íslensks samfélags. Þá starfar ferlinefnd fatlaðs fólks í samvinnu við umhverfis- og skipulagsráð. Henni er ætlað að hafa frumkvæði að verkefnum sem stuðla að bættu aðgengi fatlaðs fólks að byggingum borgarinnar og öðrum opinberum svæðum í borgarlandslaginu (Samþykkt fyrir ferlinefnd fatlaðs fólks 2014). Yngsta nefndin sem tekur á mannréttindum er ofbeldisvarnarnefnd en til hennar var stofnað á sérstökum hátíðarfundum í tilefni af 100 ára afmæli kosningaréttar kvenna 19. júní 2015. Nefndin er viðbrögð borgarstjórnar við dæmalausum frásögnum af kynferðisofbeldi gegn konum sem birtust í lokuðum hópi á facebook á vordögum 2015 og er henni ætlað að vera borgarstjórn til ráðgjafar um aðgerðir og viðbrögð við ofbeldi í samfélaginu (Samþykkt fyrir ofbeldisvarnarnefnd Reykjavíkurborgar 2015).

Mannréttindastefnan stendur utan og ofan við einstök svið borgarinnar og skal mannréttindastarfið vera samofið allri starfsemi hennar. Hlutverk mannréttindastefnu er því að bæta og efla opinbera þjónustu, ýta undir samvinnu og vinna gegn aðgreiningu, enda skal áhersla lögð á að finna lausnir á kerfisbundnum orsökum mismununar (*Bringing Human Rights Home* 2012, 14). Þegar skoðað er hvort og þá hvernig mannréttindastjórnarmið hafa verið fléttuð inn í stefnumótun borgarinnar, ber endurskoðun stjórnлага- og lýðræðisráðs á upplýsingastefnu borgarinnar hátt. Þar eru skyldur borgarinnar og réttindi borgarbúa vel útfærð, en stefnan „stýður við að borgin sé leiðandi í opinberri upplýsingamiðlun, upplýsingamiðaðri þjónustu við íbúa og framsetningu upplýsinga á margvíslegu formi“ (Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar 2015–2020, 2). Þá er áréttað

að markmið borgarinnar sé fullt gagnsæi og virk þátttaka borgarbúa í gagnkvæmum samskiptum í opnu lýðræðislegu samfélagi. Í innkaupastefnu borgarinnar segir að gæta skuli jafnræðis þeirra sem eiga viðskipti við Reykjavíkurborg og áréttað er að „við innkaup sé auk kostnaðar tekið tillit til gæða-, umhverfis- og mannréttindasjónarmiða“ (Innkaupastefna Reykjavíkurborgar 2011). Í atvinnustefnu borgarinnar er lögð áhersla á virka þátttöku allra íbúa og að unnið sé á grundvelli hugmyndafræði samþættingar jafnréttissjónarmiða við alla stefnumótun á sviði atvinnumála (Atvinnustefna – skapandi borg 2012). Loks eru nýjar áherslur sýnilegar í heiti endurskoðaðrar menningarstefnu, „Menning er mannréttindi“, sem og í meðfylgjandi aðgerðaráætlun. Stefnan vísar til alþjóðlegra menningarlegra réttinda, sérstaklega í samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (Menning er mannréttindi. Menningarstefna Reykjavíkurborgar 2014).

6. Spurningakönnun meðal stjórnenda – helstu niðurstöður

Í þessum hluta verður rýnt í niðurstöður spurningakönnunnar sem lögð var fyrir stjórnendur hjá Reykjavíkurborg í ársbyrjun 2014. Umfjölluninni hefur verið skipt upp í fimm efnisflokka sem hér standa sem undirkaflar. Í þeim verður fjallað um: þekkingu stjórnenda á mannréttindastefnunni og ákalli eftir meiri kynningu; mikilvægi þess að jaðarsettir hópar séu nefndir á nafn; notkun mannréttindastefnunar á vettvangi en þar verður sérstaklega hugað að sviðum þar sem hún hefur „gleymst“; hvernig kynjajafnrétti hefur reitt af í mannréttindastarfi borgarinnar, og loks verður rætt um mannaráðningar og jaðarsetta hópa.

6.1 Þekking á mannréttindastefnunni og ákall eftir meiri kynningu

Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar er verkfæri sem fjölmargir nýta til gagns. Þótt ekki hafi verið spurt um það með beinum hætti, leiddi spurningakönnunin sem hér liggur til grundvallar í ljós að nokkuð almenn ánægja virðist ríkja með stefnuna meðal stjórnenda borgarinnar. Í opinni spurningu þar sem fólk var spurt hverja það teldi vera helstu kosti mannréttindastefnunnar tiltóku nokkrir einfaldar staðreyndir eins og „að hún sé til!“ eða „að hún sé til staðar og stöðugt í umræðunni“, að hún væri „skýr og aðgengileg“, að hún „tæki á málefnum allra jaðarhópa“ og „vekti umræðu“.

Könnunin sýndi að mannréttindastefnan er vel þekkt meðal stjórnenda borgarinnar, en 59% þeirra sem svöruðu sögðust þekkja stefnuna vel eða mjög vel, á meðan 28% svarenda sögðust þekkja hana aðeins. Þótt hlutfall þeirra sem þekkja stefnuna vel sé býsna hátt, kalla þau rúmlega 40% sem þekkja stefnuna aðeins, lítið eða ekkert á aukna kynningu, en ákall eftir meiri fræðslu um mannréttindastefnuna og mannréttindamál var lykilstef sem ítrekað kom fram. Til marks um það tiltóku 26 einstaklingar sem svöruðu opinni spurningu um hvað mætti bæta í tengslum við framgang stefnunnar, að stefnan mætti vera sýnilegri og að hún þyrfti meiri og fjölbreyttari kynningu meðal starfsmanna á gólfu, meðal stjórnenda og meðal pólitískra fulltrúa sem koma að stjórn borgarinnar. Einhverjir nefndu mikilvægi aðgerðaáætlana og þess að hafa nákvæmlega skilgreind og tímasett markmið, sem og skilvirkara eftirlit. Loks var kallað eftir meiri og betri eftir-

fylgni og meira fjármagni í málaflokkinn. Sterkur samhljómur var með þessum niðurstöðum og áherslum sem fram komu á samráðsfundi með fulltrúum grasrótarhreyfinga. Á fundinum var gagnrýnt að stefnan væri mjög almenn – og jafnvel yfirborðskennnd. Kallað var eftir meiri og skýrari aðgerðatengingu og áhersla lögð á mikilvægi þess að hafa nákvæmlega skilgreind og tímasett markmið sem hægt væri að mæla og ljúka. Bent var á markmið sem sett var fram í kynningarbæklingi 2013 um að vinna að „fordómalausum andrúmslofti á vinnustað þar sem fatlað fólk og ófatlað vinnur saman á jafnréttisgrunni“ (*Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar* 2013, 7). Spurt var hvernig borgin ætlaði að vinna að því, hver bæri ábyrgð á verkefninu, hvað verkefnið fæli í sér, hvað það mætti kosta og hvenær því ætti að vera lokið.

Rúmlega helmingur svarenda, eða 52%, sagðist hafa fengið formlega kynningu á stefnunni, en einungis 38% vissu til þess að stefnan hefði verið kynnt fyrir starfsfólki á þeirra vinnustað. Þá virðast stjórnendur ekki leita mikið til mannréttindaskrifstofu. Þó sögðust 27% svarenda hafa leitað þangað til þess að afla upplýsinga, og sama hlutfall sagðist hafa leitað til skrifstofunnar til þess að fá aðstoð og leiðbeiningar. Tæp 19% höfðu vísað þangað einstaklingum sem til þeirra höfðu leitað, en einungis 6% svarenda sögðust hafa komið á framfæri ábendingum um möguleg brot á stefnunni. Þessar niðurstöður vekja upp spurningar um tengsl eða tengslaleysi mannréttindaskrifstofunnar við svið borgarinnar, t.d. velferðarsvið þar sem ítrekað koma upp stór mál sem án efa flokkast sem mannréttindamál. Í því sambandi má nefna skort á búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og aðgang að ferðaþjónustu fatlaðs fólks og liðveislu, sem í daglegri umræðu eru ekki endilega tengd mannréttindastefnunni. Einn svarenda tiltók sérstaklega vandann sem fylgir því að stefnan tilheyrði ákveðinni skrifstofu, sem þá ber ábyrgð á kynningu hennar, framkvæmd og eftirfylgni í stað þess að stefnan sé sameiginleg ábyrgð allra sviða ásamt og með borgarráði, en sú sýn er mjög í anda (kynja)samþættingar.

Í tengslum við kynningu skiptir útgáfa aðgengilegs kynningarefnis sköpum. Á þeim tíu árum sem stefnan hefur verið í gildi hafa tvisvar verið gefnir út myndskreyttir kynningarbæklingar. Sá fyrri kom út 2009 og í kjölfarið var í fyrsta sinn blásið til kynningarátaks þar sem mannréttindastefnan var kynnt á ólíkum starfsstöðvum borgarinnar. Kynningarbæklingur var aftur gefinn út 2013 eftir að mannréttindastefnan hafði verið endurskoduð og aðspurðir sögðust 74% svarenda þekkja hann. Mikilvæg skref hafa verið stigin til þess að koma mannréttindastefnunni á framfæri við þá jafnarsettu hópa sem henni er einkum ætlað að þjóna. Á heimasíðu mannréttindaskrifstofu má nú nálgast stefnuna á íslensku, á íslensku táknmáli og sem auðlesid efni á íslensku, auk þess sem stefnan hefur verið þýdd á ensku, pólsku, rússnesku og litháísku.

6.2 Mismunun nefnd á nafn

Það að beina sjónum að stöðu ólíkra hópa í samfélaginu getur varpað ljósi á það hvernig mismunun getur bæði verið stofnanabundin og kerfislæg. Það einfalda atriði að jafnarsettur hópur sé nefndur á nafn er nokkuð sem minnihlutahópar hafa víða sett í forgang, enda staðfestir það tilvist hópsins og gefur honum rými í almennri umræðu. Í því sambandi má nefna að þegar unnið var að gerð Amsterdamsáttmálans, sem Evrópusam-

bandið innleiddi 1997, unnu fulltrúar ýmissa minnihlutahópa ötullega að því að vera tilgreindir í sáttmálanum sem hópar sem nytu verndar (Woodward 2004). Svipuð viðhorf komu fram 2005 þegar rannsóknarhópur um samþættingu mannréttindamála ræddi við fulltrúa minnihlutahópa í tengslum við gerð mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar (Niðurstaða rannsóknarhóps um samþættingu mannréttindamála 2005; sjá einnig Þorgerður Þorvaldsdóttir 2012, 161).

Vegna þess að samfélög manna eru breytingum undirorpin, má listinn yfir mismununarbreitur sem njóta verndar aldrei vera klappaður í stein heldur þarf hann að vera lifandi plagg sem reglulega er uppfært (Yuval-Davis 2006, 203). Þegar rýnt er í þær fimm útgáfur af mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar sem hér eru undir, blasir við að það hvaða mismununarbreitur eru nefndar á nafn er síhvikult ferli. Í útgáfunum frá 2006 og 2013 eru taldir upp 12 þættir sem mannréttindastefnunni er ætlað að vernda. Til samanburðar má nefna að í tillögum stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá segir að allir skuli njóta mannréttinda án mismununar, og í framhaldinu eru taldar upp 15 breytur, en upptalningunni líkur á „stöðu að öðru leyti“ (Þjóð til þings. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna 2011, 6. gr.).

Við endurskoðun mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar 2015 og 2016 hafa orðið töluverðar hræringar varðandi það hvað er nefnt og hverju sleppt. Í drögum frá 2015, þar sem grundvöllur mannréttindastefnunnar er kynntur, voru breyturnar orðnar 16 – en tungumál, kynvitund, þjóðfélagsstaða og atgervi höfðu þar bæst við. Í drögunum frá 2016 hafa sex nýjar breytur bæst við, þ.e. lífsskoðun, trúleysi, kyntjáning, kyneinkenni, holdafar og líkamsgerð, og eru þær því orðnar 19 talsins. Þess ber þó að geta að fyrstu fjóra þættina mátti finna í undirköflum stefnunnar í fyrri drögum. Holdafar og líkamsgerð komu hins vegar ný inn 2016, og hafa þau nú fengið sérstakan undirkafla. Það sem ef til vill vekur meiri athygli í drögunum frá 2016 er brotthvarf þriggja mismununarbreyta, þ.e. efnahags, ætternis, sem bæði voru inni 2006 og 2013, og þjóðfélagsstöðu, en sú breyta kom fyrst fram í drögunum frá 2015. Þar með voru allar vísanir í stétt eða efnahagslega stöðu formlega afmáðar úr mannréttindastefnu borgarinnar. Áður höfðu þessar breytur haft nokkuð einkennilega stöðu. Efnahagur var t.d. frá upphafi listaðar í kaflanum um grundvöll stefnunnar, en hefur aldrei fengið sjálfstæða undirkafla þar sem útlistað er hvernig borgin sem stjórnvald, atvinnurekandi, veitandi þjónustu og samstarfsaðili hyggst takast á við efnahagslega mismunun. Brotthvarf efnahags og þjóðfélagsstöðu tónar vel við regluverk Evrópusambandsins, því þótt stéttarstaða sé iðulega ávísun á ójafnrétti og samfélagslega mismunun, er hún hvergi nefnd í tilskipunum Evrópusambandsins sem mismunun sem taka þarf á (Verloo 2006, 216). Athygli vekur að í lokayfirferð endurskoðunarferlisins hefur stéttarhugtakinu verið kippt inn, og er það í fyrsta skipti sem hugtakið stétt er notað í mannréttindastefnu borgarinnar. Í fyrsta kafla, þar sem fjallað er um grundvöll stefnunnar, segir nú:

Mannréttindastefnan ... miðar að því að allar manneskjur fái notið mannréttinda án tillits til uppruna, þjóðernis, stéttar, tungumáls, litarháttar, trúarbragða, lífs-, stjórnmalaskoðana, trúleysis, kyns, kynhneigðar, kynvitundar, kyntjáningar, kyneinkenna, aldurs, fötlunar,

holdafars, líkamsgerðar, heilsufars, atgervis eða annarrar stöðu (Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar 2016, 1. gr.)

Til þess að áréttta áhrifamátt þess að mismununarbreytur eru nefndar á nafn hjá borginni má segja frá því að spurt var hvort að framsetning mannréttindastefnunnar hefði vakið athygli svarenda á aðstöðu tiltekinna hópa sem þau hefðu ekki leitt hugann að áður. Alls svörðu 57 þessari spurningu játandi og í kjölfarið tilgreindu 42 svarendur aðstöðu hvaða hópa mannréttindastefnan hefði vakið athygli þeirra á. Sá flokkur sem oftast var nefndur er fötlun, en 12 einstaklingar tilgreindu hann sérstaklega. Aldur fylgdi svo í kjölfarið, með tíu tilnefningar. Næstar komu breytur heilsufar og þjóðerni/uppruni, en átta nefndu hvorn flokk fyrir sig. Því er ljóst að mannréttindastefnan og kynningarefni og fræðsla henni tengd hefur vakið einhverja til vitundar um jaðarsetta hópa sem áður höfðu fallið í skuggann.

Loks má segja frá því að opnað var fyrir umræðu um transfólk í jafnréttisfræðslu í skólum með endurskoðaðri útgáfu mannréttindastefnunar frá 2013. Þar segir að allt uppeldis- og tómstundastarf, menntun og fræðsla skuli taka mið af því „að þátttakendur geti verið samkynhneigðir, tvíkynhneigðir, transgender eða gagnkynhneigðir.“ Og kveðið er á um að: „Ólíkar kynhneigðir fólks séu ræddar kinnroðalaust“ (6.3.1. MR 2013). Starfsmaður sem starfaði sem verkefnastjóri jafnréttis á skóla- og frístundasviði sagði frá því að ítrekað hefði komið upp að kennarar segðust fúsir til þess að ræða ólíkar kynhneigðir og transfólk, en þeir óttuðust að foreldrar yrðu ósáttir við slíka umræðu. Þá skipti sköpum að geta sagt: „já en mannréttindastefna Reykjavíkurborgar stendur með þér í því“.⁶ Þetta er skýrt dæmi um hvernig mannréttindastefnan hefur verið notuð með markvissum hætti til þess að staðfesta tilvist lítils, jaðarsetts hóps og gefa honum rými í almennri umræðu. Athygli vekur að slíkar áherslur hafa að einverju leyti verið tónaðar niður í mannréttindastefnunni 2016. Þar kemur fram að allt „uppeldis- og tómstundastarf, menntun og menningarstarf taki mið af því að þátttakendur geti verið hinsegin“ (7.3.1. MR 2016). Í drögunum frá 2015 er kveðið á um að „ólíkar kynhneigðir, kynvitund, kyntjáning og kyneinkenni fólks séu rædd á opinskáan og fordómalausán hátt“ (6.3.1. Drög 2015). Í mannréttindastefnunni 2016 er hins vegar þessi almenna yfirlýsing: „Margs konar fjölskyldugerðir á að ræða á opinskáan og fordómalausán hátt.“ Og að lokum er þó kveðið á um að skólastjórnendur og ábyrgðarfólk skóla- og frístundastarfs eigi að sjá til þess að „nemendur hljóti hinsegin fræðslu“ enda sé það stefna borgarinnar „að hinsegin fólk njóti virðingar“ (7.3.1. MR 2016).

6.3 Mannréttindastefnan sem tæki á vettvangi

Næsta spurning sem rýnt verður í snýr að notkun mannréttindastefnunnar á vettvangi. Taldir voru upp tíu verkþættir og spurt hvort mannréttindastefnan væri höfð til hliðsjónar við úrlausn þeirra. Til einföldunar má gróflega skipta verkþáttunum í tvennt. Fyrri flokkurinn snýr að mannaráðningum og starfsmannahaldi, en síðari flokkurinn snýr að úthlutun fjármagns, en þar er bæði um að ræða kaup og kjör, og úthlutun styrkja og þjónustu til einstaklinga, félagasamtaka og stofnana. Auk þess voru tveir þættir sem

ekki falla undir tveggjaflokka kerfið. Annars vegar var verkþátturinn „við undirbúning stefnumótunar“ en þar sögðu 62% að mannréttindastefnan væri höfð til hliðsjónar. Hins vegar var spurt um „skipulagsmál“, en þar sagði einungis 31% hafa stuðst við stefnuna. Þegar nærumhverfið er skipulagt er mikilvægt að muna eftir kynja- og mannréttindasjónarmiðum. Í mannréttindastefnunni frá 2016 er því áréttað að skipulagsmál séu jafnréttismál og að borgarmyndin eigi að taka „tillit til allra kynja í skipulagi“ (2.1.4. MR 2016). Þá er kveðið á um að opinberar byggingar eigi „að vera aðgengilegar fyrir alla, óháð fötlun“ (4.3.2. MR 2016) enda verða aðgengismál og skipulagsmál ekki sundur slitin.

Snúum okkur þá að meginflokkunum tveimur. Eins og áður sagði snýr fyrri flokkurinn að mannráðningum og starfsmannahaldi, og þar er ástandið býsna gott. Tæp 83% tiltóku þannig að stefnan væri höfð til hliðsjónar við mannráðningar, 63% sögðu að hún væri nýtt í tengslum við endurmenntun og þjálfun starfsfólks, en tæp 49% sögðu að hún væri nýtt í tengslum við skipan í stöður og framgang í starfi. Í því sambandi ber að nefna að starfsmannastefna Reykjavíkurborgar er frá 2001, og því er hún eldri en mannréttindastefnan, en þrýstingur er á að uppfæra hana.

Þegar rýnt er í síðari flokkinn, sem snýr að úthlutun fjármagns, verða niðurstöðurnar hins vegar sláandi. Einungis 23% svarenda sögðu stefnuna nýtta við úthlutun fjármagns, en tæplega helmingur, eða 48%, töldu að þar ætti spurningin ekki við. Fjarvera mannréttindastefnunar vekur sérstaka athygli í ljósi þess að markvisst hefur verið unnið að kynjadrí fjárlagagerð í borginni frá 2011 og á málþingi um kynjaða fjárhags- og starfsáætlun sem Reykjavíkurborg stóð fyrir 17. september 2015 voru ræddar mögulegar leiðir til þess að útvíkka starfið, þannig að allir hópar sem mannréttindastefnan nær til séu undir. Þá sögðu einungis 32% að stefnan væri höfð til hliðsjónar við ákvarðanir um kaup og kjör, en tæp 45% sögðu að spurningin ætti ekki við, sem er athyglisvert í ljósi þess að kynbundinn launamunur er eitt stærsta og erfiðasta úrlausnarefnið í jafnréttisstarfi samtímans, en hjá borginni eru til gögn um kynbundinn launamun allt aftur til ársins 1995. Í könnun sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vann fyrir Reykjavíkurborg kom fram að kynbundinn launamunur var 4,1% árið 2013 og 3,5% árið 2014 meðal starfsfólks sem var í að minnsta kosti 70% starfi, „eftir að tekið hefur verið tillit til aldurs, starfsaldurs, starfaflokks, starfshlutfalls, yfirvinnustunda og vinnustunda utan venjulegs vinnutíma“ (Helgi Guðmundsson & Guðbjörg Andrea Jónsdóttir 2015, 7). Athygli vekur að í mannréttindastefnunni frá 2013 er ekki kveðið á um það með skýrum hætti að útrýma skuli kynbundunum launamun. Þó segir: „Konur og karlar skulu njóta sambærilegra kjara og réttinda“ (2.2.3. MR 2013). Einnig er talað um að útrýma beri launaleynd, þar sem hún sé ein af uppsprettum kynbundins launamunar. Í drögunum frá 2015 er enn áréttað að „launaleynd sé ein af uppsprettum kynbundins launamunar og að henni beri því að útrýma ... rétt eins og kynbundnum launamun“⁷ (2.2.3. Drög 2015). Í mannréttindastefnunni frá 2016 er talað um „að aðstæður sem bjóði uppá launaleynd séu ein af uppsprettum kynbundins launamunar og því beri að útrýma þeim“ (2.2.3. MR 2016). Lokasetningunni úr drögunum frá 2015, sem undirstrikuð er að framan, hefur hins vegar verið kippt út (2.2.3. Drög 2016).

Þegar kom að úthlutun fjármagns og þjónustu til einstaklinga, hópa eða félagsam-

taka sögðu tæp 33% að stefnan væri höfð til hliðsjónar, á meðan 56% töldu spurninguna ekki eiga við. Þegar spurt var um úthlutun styrkja og gerð þjónustusamninga breikkaði bilið enn, en einungis 26% sögðu að stefnan væri þá höfð til hliðsjónar á meðan 59% sögðu spurninguna ekki eiga við. Af þessu má ráða að þörf virðist á aukinni kynningu á stefnunni – en sér í lagi þarf þó að auka meðvitund um að stefnan þarf alltaf að vera til hliðsjónar – í öllum málaflokkum, og við alla ákvarðanatöku – og sérstaklega er þörf á að beita mannréttindagleraugunum þegar kemur að úthlutun fjármagns.

Í mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar 2016 eru ýmis ný málefni sett á dagskrá. Í 12. kafla, þar sem fjallað er um borgina sem samstarfsaðila, hefur hugtakinu verkkaupi nú verið bætt við. Þar er tekið fram að „öllum nefndum og ráðum borgarinnar sem úthluta styrkjum“ beri að fara eftir mannréttindastefnunni við úthlutun þeirra (12.2. MR 2016). Þá segir: „Reykjavíkurborg gerir þær kröfur til þeirra fyrirtækja sem hún kaupir þjónustu af að þau virði mannréttindi þeirra sem þau þjónusta í nafni borgarinnar og mismuni ekki starfsfólki sínu“ (12.5. MR 2016). Ennfremur hvetur borgin „þau fyrirtæki sem hún kaupir þjónustu af til að móta sér mannréttindaáætlun með mælanlegum markmiðum“ (12.6. MR 2016). Þessi ákvæði eiga vafalítið eftir að valda pólitískum titringi, en bæði komust þó óbreytt úr tvennum drögum og yfir í nýsamþykktu mannréttindastefnu. Það vekur athygli að hér er hugtakið keðjuábyrgð ekki notað, en því er ætlað að tryggja að þeir sem vinna hjá verktökum, undirverktökum eða starfsmannaleigum, njóti réttinda og kjara í samræmi við lög og kjarasamninga sem gilda hér á landi. Þann 29. apríl 2016 samþykkti innkauparáð Reykjavíkurborgar hins vegar að setja ákvæði í alla samninga við verktaka sem starfa á vegum borgarinnar til að sporna gegn mögulegu mansali (Innkauparáð. Fundur nr. 370).

Þá er það nýlunda að umhverfis- og öryggismál séu skilgreind sem mannréttindamál (kaflar 10 og 11 MR 2016). Því skal þó haldið til haga að í tillögum stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá bar mannréttindakaflinn titilinn „Mannréttindi og náttúra“, og í undirköflum var fjallað um náttúru Íslands og náttúruauðindir (Þjóð til þings. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna 2011, II. kafli 33. og 34. gr.). Í mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar 2016 eru umhverfis- og öryggismál sett á dagskrá með nokkuð almennum en yfirgrípsmiklum hætti, og án þess að nákvæmlega sé útfært hvar, hvenær og hvernig þeim skuli haldið á lofti í borgarsamfélaginu. Orð eru hins vegar til alls fyrst og lög og stefnur geta verið mikilsverð tæki til þess að koma málum á dagskrá og breyta þannig hugsunarhætti og hegðun fólks.

6.4 Afdrif kynjajafnréttis í útvíkkaðri mannréttindastefnu

Í spurningakönnuninni var sérstaklega hugað að afdrifum kynjajafnréttis. Spurt var: „Telur þú að áherslan á kynjajafnrétti hafi breyst við innleiðingu mannréttindastefnunar?“ Þetta er brýn spurning þar sem áður höfðu komið fram þungar áhyggjur af því að útvíkkun jafnréttisstarfs myndi þýða að kynjabreytunni yrði ýtt til hliðar (Þorgerður Þorvaldsdóttir 2012, 221-224). Þegar lagt var upp í þá vegferð að útvíkka jafnréttisstarf borgarinnar var lögð þung áhersla á að kynjajafnrétti yrði áfram miðlægt í allri stefnu-mótun. Til marks um það var sérstaklega tekið fram að greina þyrfti stöðu kvenna annars

vegar og karla hins vegar innan hvers minnihlutahóps (Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar 2006 og 2013). Fyrir útvíkkun jafnréttisstarfsins kom ítrekað fyrir að erindi þar sem kynjajafnrétti skaraðist við málefni innflytjenda, hinsegin fólks eða fatlaðs fólks rötudu inn á borð jafnréttisnefndar, sem þá hafði hvorki umboð né verkfæri til þess að takast á við þau með fullnægjandi hætti (Thorvaldsóttir & Einarsdóttir 2011, 112). Með tilkomu mannréttindastefnunnar, þar sem fleiri hópar voru teknir inn, var eins og almenningur yrði jákvæðari gagnvart fræðslu og umræðu um jafnréttismál (Þorgerður Þorvaldsdóttir 2012, 251). Mikilvægi kynjabreytunnar var sérstaklega áreittað í kynningarbæklingi sem út kom 2009, en þar birtist kynjajafnrétti sem rauður þráður sem vefur sig í gegnum bæklinginn og samtvinnast öllum öðrum mismununarbreytum (Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar 2009). Þótt sú myndlíking hafi horfið í kynningarbæklingnum frá 2013, virðast áherslur á mikilvægi kynjajafnréttis þó enn halda velli og í mannréttindastefnunni frá 2016 er áhersla á kynjajafnrétti enn ítrekuð í öllum málaflokkum. Nú er hins vegar rætt um öll kyn í stað beggja kynja áður þar sem venjubundnar skilgreiningar á karlkyni og kvenkyni eigi ekki alltaf við.

Aðspurð sögðust tæp 26% þeirra sem svöruðu spurningakönnunni telja að áhersla á kynjajafnrétti hafi aukist við innleiðingu mannréttindastefnunnar, einungis 6% töldu áhersluna á kynjajafnrétti hafa minnkað, tæp 39% töldu að áherslan hafi haldist óbreytt, en um 30% svarenda höfðu ekki skoðun á málinu. Þessar tölur má taka sem vísbendingar um að áherslur á kynjajafnrétti hafi ekki farið hálloka með nýrri stefnu og nýju stofnanaumhverfi. Hér er þó rétt að gera örlítinn fyrirvara og rifja upp áhugaverðar niðurstöður sem fram komu í skýrslu um stöðu og þróun jafnréttismála við Háskóla Íslands árin 2003–2007 (Auður Magnús Leiknisdóttir ofl. 2009). Þar komu fram mjög ólíkar skoðanir á því hvernig til hefði tekist með jafnréttisstarf í Háskólanum og var merkjanlegur munur á almennum stjórnendum skólans, sem töldu hann vera í fararbroddi í jafnréttismálum, og fólki sem unnið hafði að málaflokknum innan skólans, en þau voru á því að jafnréttisstarfið væri í mikilli lægð. Í ljósi þessara andstæðu skoðana er því ástæða til að taka jákvæðum niðurstöðum varðandi stöðu kynjajafnréttis hjá Reykjavíkurborg með ákveðnum fyrirvara, þar sem lítið er vitað um bakgrunn svarenda og þekkingu þeirra á málaflokknum. Í opnum spurningum kom til að mynda ítrekað fram óánægja með kynbundinn launamun. Þegar spurt var hvað mætti betur fara í tengslum við framkvæmd stefnunnar, svaraði einn að „borgin ætti að jafna laun á milli sviða borgarinnar, þannig að kynjamisrétti komi ekki svona skýrt fram í launaumslaginu.“ Og annar sagði: „Fólki er mismunað eftir kyni hjá Reykjavíkurborg, t.d. er viðvarandi launamisrétti á milli kynja. Á meðan svo er er mannréttindastefnan ekki að virka.“

6.5 Mannaráðningar og jaðarsettir hópar

Það er áhugavert að skoða hvernig borginni hefur tekist að rækta hlutverk sitt sem atvinnurekanda gagnvart fólki úr jaðarsettum hópum. Í spurningakönnuninni var spurt: „Hefur þú ráðið til þín starfsfólk sem tilheyrir jaðarsettum hópum?“ Afgerandi meirihluti, eða 77% svarenda, svaraði spurningunni játandi en einungis 17% sögðu nei. Það kom á óvart hversu hátt hlutfall stjórnenda taldi sig hafa ráðið starfsfólk sem tilheyrir

jaðarsettum hópum og hversu öruggir þeir voru í tengslum við slíkar ráðningar. Hér hefði því verið áhugavert að kafa dýpra og fá nánari útlistanir á því hvaða jaðarsettu hópa var um að ræða. Aðeins var snert á því þegar spurt var hvort fólk hefði fundið til óöryggis í starfi gagnvart nýjum áskorunum, eins og þeim að ráða til starfa fólk úr jaðarsettum hópum. Rúmlega 19% svöruðu játandi, og í kjölfarið svöruðu 25 einstaklingar opinni spurningu þar sem þeir útlistuðu hvaða aðstæður hefðu kallað fram óöryggi. Tvær flokkatvennur voru mest áberandi. Annars vegar fundu svarendur til óöryggis í tengslum við mannaráðningar vegna uppruna eða þjóðernis starfsmanna og hins vegar nefndi fólk óöryggi gagnvart fötlun eða heilsufari starfsfólks.

Í fyrri flokknum snérist svörin fyrst og fremst um óöryggi gagnvart innflytjendum og þar voru vandamálin tengd tungumálakunnáttu og menningarlegum mismun. Einn lýsti t.d. áhyggjum sínum af því „hvort einstaklingur gæti sinnt verkefninu vegna tungumálaörðugleika.“ Annar tiltók ólík gildi og sagðist ekki geta gengið að því vísu „hvort viðkomandi skildi hluti á sama hátt og aðrir þjóðernishópar.“ Í framhaldi af umræðunni um innflytjendur má geta þess að síðar í könnunni var spurt hvort fólk hefði notað sérstaka móttökuáætlun sem ætluð er fyrir móttöku nýrra starfsmanna af erlendum uppruna. Mikill meirihluti, eða 71%, svaraði þeirri spurningu neitandi. Aðspurð hvers vegna, sögðu tæp 53% að þau hefðu ekki vitað að slík móttökuáætlun væri til, sem aftur er áminning um mikilvægi kynningar og fræðslu, því vandaðar stefnur og áætlanir eru gagnslitlar ef fólk veit ekki af þeim. Tæp 44% svarenda sögðust hins vegar aldrei hafa ráðið erlent starfsfólk, sem er athyglisvert í ljósi þess að um 14.000 innflytjendur voru búsettir í borginni 1. janúar 2014 (Hagstofa Íslands 2014). Í fyrsta kafla mannréttinda-stefnunnar frá 2016, þar sem fjallað er um Reykjavíkurborg sem atvinnurekanda, er skýrt kveðið á um að starfsfólk borgarinnar skuli endurspeglar það „margbreytilega samfélag sem borgin er“ (1. MR 2016) Í kaflanum um uppruna og þjóðerni er lögð áhersla á að fjölga skuli innflytjendum í störfum borgarinnar og í áhrifastöðum (9.2. MR 2016) og tekið er fram að þekking og menntun fólks af erlendum uppruna skuli metin að verðleikum að fólk skuli njóta „leiðsagnar við að meta þá menntun sem það hefur aflað sér“ (9.2.2. MR 2016).

Hinn flokkurinn sem veldur óöryggi og gjarnan var nefndur tengdist fötlun og/eða heilsufari. Þar mátti finna einhver svör sem lýsa almennum fordómum, hræðslu og óöryggi gagnvart fötluðu fólki og fólki með langvarandi heilsuþrest, og þar voru geðraskanir ítrekað nefndar. Þá var talsvert um að fólk nefndi fjármagn sem takmarkandi þátt. Í því sambandi var talað um fjármagn vegna túlkajónustu og fjármagn til þess að ráða fólk með skerta starfsgetu. Einn sagði; „Vont að vilja ráða fatlað fólk til starfa sem geta ekki tekið fulla ábyrgð á starfinu en geta svo hæglega sinnt starfinu að hluta. Það vantar hvatningu til að geta ráðið starfsfólk með fötlun, sérstaklega fjárhagslega.“ Og annar sagði; „Það vantar fjármagn til að veita t.d. fötluðum einstaklingum með skerta starfsgetu störf. Margir einstaklingar gætu unnið afmörkuð störf í leikskólum en leikskólarnir geta ekki greitt þau laun af mjög svo þröngum fjárhagsramma.“

Þarna þarf borgin augljóslega að bregast við þannig að ekki myndist gjá milli yfirlýstra markmiða og þess sem mögulegt er að standa við og framkvæma innan þess

fjárhagsramma sem stofnunum borgarinnar er settur. Á þessu er tekið með afgerandi hætti í nýrri mannréttindastefnu, sem augljóslega er innblásin af Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Alþingi fullgilti 2016. Útgangspunkturinn þar er sá skilningur að fötlun megi rekja „til víxlverkunar milli einstaklinga með skerðingar og viðhorfa sem ríkja í samfélaginu til þeirra, og koma í veg fyrir virka samfélagsþátttöku þeirra“ (4. MR 2016). Gert er ráð fyrir að borgin taki á sig auknar skyldur þegar kemur að atvinnumálum fatlaðra. Til að mynda er rätt um að veita „fötludu fólki tíma til aðlögunar í nýju starfi“ (4.2. MR 2016) og að stuðla skuli að því að „færni og geta fatlaðs fólks sé viðurkennd í ríkari mæli, sem og framlag þess til vinnustaða sinna og vinnumarkaðarins í heild“ (4.2.1. MR 2016). Þá einsetur borgin sér „að ráða til starfa ... það hlutfall starfsfólks með skerta starfsgetu sem endurspeglar hlutfall þeirra í samfélaginu“ og að „hlutastörf séu í boði“ (4.2.1. MR 2016).

Þetta eru vissulega áskoranir til stjórnenda borgarinnar sem vinna, eins og könnunin leiddi í ljós, undir stöðugum kröfum um skilvirkni, aðhald og sparnað. Þeir virðast því ítrekað settir í þá stöðu að velja á milli þess að framfylgja mannréttindastefnunni eða halda sig innan fjárhagsramma.

7. Niðurlag

Reykjavíkurborg hefur verið óhrædd við að taka frumkvæði á landsvísu. Hún útvíkkaði jafnréttisstarfið árið 2006 og skipti (kynja)jafnréttisstefnu borgarinnar út fyrir viðtæka mannréttindastefnu. Þegar stefnan var endurskoðuð árið 2013 var bætt inn ákvæði um að unnið skuli gegn margþættri mismunun. Þar er borgin mikilvæg fyrirmynd fyrir lög-gjafarvaldið, þar sem margþætt mismunun er hvergi nefnd í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum sem nefnd voru hér að framan, þ.e. frumvarpi um jafna meðferð á vinnumarkaði og frumvarpi um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Í mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar sem samþykkt var í borgarstjórn 18. október 2016, eftir tveggja ára endurskoðunarferli, eru enn boðaðar nýjar áherslur sem ganga lengra en landslög. Dæmi um það er aukin áhersla á mannréttindi í viðskiptum. Þá er það nýlunda að umhverfis- og öryggismál séu skilgreind sem mannréttindamál.

Mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar er ætlað að vera framsækinn leiðarvísir í starfi borgarinnar í jafnréttis-, fjölmennigar- og mannréttindamálum. Það sem hindrar þróun staðbundinna mannréttinda er veik staða þeirra á vettvangi innanlandsstjórnmála. Á meðan stefnumótun borgarinnar á sviði mannréttinda, starfsmannamála, atvinnumála, fjölmenningar og kynjajafnréttis rímar vel við löggjöf Evrópusambandsins um bann við mismunun, hefur gætt tregðu hjá ríkisvaldinu. Ísland hefur, eitt vestrænna ríkja, ekki innleitt löggjöf um bann við mismun, nema á sviði kynjajafnréttis. Misræmið á milli landslaga og sveitarstjórnarstígsins hefur því veikt gerendamátt mannréttindastefnunnar og möguleika borgarinnar til að halda uppi öflugum mannréttindastarfi, því þótt mannréttindastefnan sé metnaðarfull og skýr, þá varða brot á henni ekki við landslög og það hefur hindrað að hún sé innleidd af fullum þunga. Í staðinn stendur hún sem falleg orð á pappír sem erfitt hefur reynt að raungera inni á ólíkum starfssviðum borgarinnar.

Þegar kemur að mannréttindum og margþættri mismunun er mikilvægt að efla

tengslin á milli mannréttindaskrifstofu og þeirra frjálsu félagasamtaka sem mannréttindastefnan snýr að. Hluti af slíkri samvinnu er söfnun jafnréttisgagna – þar sem stefnumótun og innleiðing mannréttindastefnu verður markvissari með meiri og betri upplýsingum um stöðu jaðarsettra hópa í borginni. Miklu skiptir að slík vinna gangi í báðar áttir, þ.e. að frumkvæði komi bæði að ofan – („top down“ nálgun) og að það spretti úr grasótinni og af jaðrinum („bottom up“ nálgun). Nú einkennist stefnumótun borgarinnar af pólitískum vilja til aukins gagnsæis, virkari þátttöku íbúa og betri og aðgengilegri upplýsingagjöf þeim til handa. Í mannréttindastefnunni frá 2016 kemur fram ný áhersla á frelsi til tjáningar bæði starfsmanna og þjónustuþega borgarinnar um það sem betur má fara. Slíkum áherslum þarf að fylgja vilji stjórnenda og embættismanna til að hlusta og bregðast við ábendingum. Stjórnendur þurfa einnig að hafa nauðsynlegt fjármagn og mannafla auk vel útfærðar stefnumörkunna með skýrum grunnildum til að starfsfólki sé ljóst eftir hvaða viðmiðum það á að vinna. Þá skiptir sköpum að borgin hefur innleitt kynjaða fjárhags- og starfsáætlun sem vilji er til að víkka út þannig að hún taki á öllum hópum sem mannréttindastarfið nær til, því fjármagn ræður.

Þegar mannréttindastefnan er skoðuð út frá gagnrýni Kantola (2014), sem heldur því fram að með útvíkkun jafnréttisstarfs sé hætta á að jákvæðar, fyrirbyggjandi aðferðir, eins og sértækar aðgerðir og kynjasamþætting, víki fyrir einföldu banni við mismunun, er það niðurstaða okkar að slíkt hafi ekki gerst hjá Reykjavíkurborg. Mannréttindastefnan er annað og meira en einfalt bann við mismunun. Í henni eru margskonar ákvæði sem lúta að aðgerðaskyldu borgarinnar til þess að taka á kerfislægri mismunun gagnvart ólíkum minnihlutahópum. Innleiðing stefnunnar á ólíkum sviðum borgarsamfélagsins hefur hins vegar reynst vandasöm. Þannig leiddi rannsóknin í ljós að áherslur borgarinnar sem eru í anda samþættingar eða sértækra aðgerða virðast oft „gleymast“ þegar kemur að úthlutun fjármagns og í skipulagsmálum. Eins virðast mannréttindasjónarmið jafnvel þurfa að víkja fyrir fjárhagssjónarmiðum þegar kemur að mannaáráðningum fólks úr jaðarhópum. Þrátt fyrir fögur fyrirheit um annað í mannréttindastefnunni, kom skýrt fram að þar stendur fatlað fólk, innflytjendur og langveikt fólk höllum fæti af því þau þurfa oft meiri og dýrari aðlögun og það virðist lítið svigrúm til þess að ráða inn fólk með skerta starfsgetu. Stjórnendur standa því frammi fyrir misvísandi kröfum, annars vegar eiga þeir að sýna aðhald og sparnað í rekstri og hins vegar þurfa þeir að taka mið af inntaki mannréttindastefnunnar, mæta þörfum ólíkra jaðarhópa og taka á margþættri mismunun.

Þrátt fyrir þessa ágalla hefur Reykjavíkurborg margt til að bera til að ganga til liðs við evrópskar borgir sem þegar flagga titlinum mannréttindaborg. Þótt margir stjórnsmálaflokkar hafi komið að stjórn borgarinnar hefur náðst pólitísk samstaða um mikilvægi málaflokksins, markmið og leiðir. Þá hefur mannréttindastarfið verið stofnavætt. Fallegur titill á borð við „Mannréttindaborgin Reykjavík“ má hins vegar aldrei verða eins og sparikjöll sem dreginn er upp við hátíðleg tækifæri en síðan lokaður inni í skáp þess á milli. Titlinum fylgja bæði skyldur og ábyrgð og fjármagn og sérfræðipækning verða að fylgja markmiðum. Þegar rýnt var í þær hindranir og erfiðleika sem evrópsku mannréttindaborgirnar höfðu staðið frammi fyrir, voru efnahagslegar hindranir af ýmsu tagi

efstar á blaði (*Human Rights Cities* 2014, 173-174). Nærtæk dæmi úr íslensku umhverfi um mannréttindamál sem kosta, er umræða um fríar skólamáltíðir, aðgengi að viðunandi búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk, aðgangur að ferðaþjónustu fatlaðs fólks og liðveislu, sem og úrræðaleysi í tengslum við NPA – eða notendastýrða persónulega aðstoð fyrir fatlað fólk, sem enn er í skötulíki því fjármuni skortir.

Lög og stefnur, í þessu tilfalli mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, geta hins vegar verið tæki til breytinga. Með framsækinni lagasetningu og stefnumótun er hægt að marka nýjar áherslur og koma málum á dagskrá sem ekki hafa verið í almennri umræðu og breyta þannig hugsunarhætti og hegðun fólks. Tilurð mannréttindastefnunnar er skýr yfirlýsing frá borgaryfirvöldum um að jafnréttis- og mannréttindamál skuli vera grundvallarstef í stjórn og stefnumótun borgarinnar. Einn aðalhvatin fyrir ritun þessarar greinar er sú trú að mikilvægt sé að slíkar niðurstöður séu kynntar á víðara grunni en bara innan borgarkerfisins, þar sem reynslan frá borginni getur verið lærdómsrík fyrir önnur sveitarfélög – og fyrir ríkisvaldið sem nú áætla að innleiða nýja löggjöf og nýtt stofnanalandslag í tengslum við jafnrétti í víðum skilningi og bann við mismunun.

Aftanmálgreinar

- 1 Þorgerður vann sinn hluta rannsóknarinnar fyrir styrk frá EDDU Öndvegissæti.
- 2 Guðbjörg Lilja starfaði sem sérfræðingur á mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar frá júlí 2013-febrúar 2014.
- 3 Greinarhöfundar sömdu og hönnuðu spurningakönnunina í nánú samráði við Halldóru Gunnarsdóttur, sérfræðing á sviði kynjajafnréttis á Mannréttindaskrifstofu, og er henni hér með þökkuk samvinnan. Það var hins vegar Mannauðsdeild Reykjavíkurborgar sem sendi könnunina út og vann úr niðurstöðunum. Við fengum síðan frjálsar hendur til þess að vinna áfram með þau gögn og þökkum við fyrir það.
- 4 Í hádegisfyrirlestri RIKK sem haldin var 21.11.2014, þar sem greinarhöfundar kynntu helstu niðurstöður könnunarinnar kom fram gagnrýni á það að aðeins voru tveir flokkar í boði þegar spurt var um kyn, og ekki gefin þriðji valkostur. Þessu var sannarlega velt upp þegar spurningakönnunin var búin til, en höfundar þorðu ekki að rugga bátnum og völdu öruggu leiðina með aðeins tveimur valkostum, sem eftir á að hyggja var misráðið, því könnunina hefði mátt nota sem tæki til þess að opna umræðu um transfólk og aðra þá sem ekki falla undir tveggja kynja kerfið.
- 5 Það var deildarstjóri skjaladeildar hjá Reykjavíkurborg, Halla María Árnadóttir, sem gróf þetta upp fyrir milligöngu Halldóru Gunnarsdóttur sérfræðings á mannréttindaskrifstofu og er þeim báðum þakkað fyrir aðstoðina.
- 6 Þessi frásögn er annars vegar byggð á stuttu óformlegu samtali sem fram fór í nóvember 2014 og hins vegar samræðum í einkaskilaboðum á samskiptavefnum facebook.
- 7 Undirstrikun er höfunda.

Heimildaskrá

- Atvinnustefna Reykjavíkurborgar – skapandi borg 5. júní 2012. Sótt 14. október 2015 á [http://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_svida/ATVINNUSTEFNA\(low\)_1.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_svida/ATVINNUSTEFNA(low)_1.pdf)
- Auður Magnús Leiknisdóttir, Ásdís Aðalbjörg Arnalds og Friðrik H. Jónsson (2009). *Staða og þróun jafnréttismála við Háskóla Íslands 2003-2007*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Berglind Rós Magnúsdóttir (2003). *Minnihlutabópar, kynferði og jafnrétti*. Sótt 14. október 2015 á <http://gamli.reykjavik.is/upload/files/Minnihlutahópar - kynferði og jafnrétti.pdf>
- Borchorst, A., Freidenvall, L., Kantola, J., Reisel, L. og Teigen, M. (2012). „Institutionalizing Intersec-

- tionality in the Nordic Countries: Anti-Discrimination and Equality in Denmark, Finland, Norway and Sweden“, í A. Krizsan, H. Skjeie og J. Squires (ritstj.), *Institutionalizing Intersectionality. The Changing Nature of European Equality Regimes* (bls. 59–88). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bringing Human Rights Home; How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy.* (2012). NY: Columbia Law School, Human Rights Institute, under the auspices of the Human Rights at Home Campaign.
- Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Race Directive). *Official Journal of the European Communities* (L 180, 19.07.2000).
- Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Framework Directive). *Official Journal of the European Communities* (L 303, 02.12.2000).
- Drög að mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, 10. júní 2016. Sótt 12. október 2016 á http://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_borgarstjornarfundur/manntindastefna.pdf
- Drög að mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, dags. 7. ágúst 2015. Sótt 13. október 2015 á http://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_frettir/marstefnan_drog_18.8.15utsending.pdf
- Frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði. (Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.) 17. febrúar 2014. Sótt 12. október 2016 á <https://www.velferdarraduneyti.is/media/fretta-tenget-2014/Frumvarp-til-laga-um-jafna-medferd-a-vinnumarkadi.pdf>
- Frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. (Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.) 17. febrúar 2014. Sótt 12. október 2016 á <https://www.velferdarraduneyti.is/media/frettatengt-2014/Frumvarp-til-laga-um-jafna-medferd-ohad-kynthaetti-eda-thjodernisuppruna.pdf>
- Guðrún Dögg Guðmundsdóttir (2011). *Bann við mismunun. Tilskipanir ESB um jafnrétti án tillits til fötlunar, kynþáttar, þjóðernisuppruna, kynbneiðar, aldurs, trúar og lífskøðunar.* Reykjavík: Mannréttindaskrifstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (2014). „Innflytjendur í Reykjavík eftir hverfum 1998–2014“. Sótt 14. október 2015 á <http://hagstofa.is/temp/Dialog/Saveshow.asp>
- Helgi Guðmundsson og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir (2015). *Greining á kynbundnum launamun hjá Reykjavíkurborg 2013 og 2014.* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt 13. október 2015 á http://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_utgefid_efni/kynbundinn_launamunur_i_rvk_2013-2014.pdf
- Hermanin, C. og Squires J. (2012). „Institutionalizing Intersectionality in the ‘Big Three’: The Changing Equality Framework in France, Germany, and Britain, í A. Krizsan, H. Skjeie og J. Squires (ritstj.), *Institutionalizing Intersectionality. The Changing Nature of European Equality Regimes* (bls. 89–108). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Human Rights Cities: Motivations, Mechanisms, Implications. A Case Study of European HRCs.* (2014). Ritstj. Dr. E. van den Berg. Prof. Dr. B. Oomen. Utrecht: URC University College Roosevelt. Sótt 14.10.2015 á <http://kks.verdus.nl/upload/documents/HRC-Book.pdf>
- Ingi B. Poulsen (2014). *Afangaskýrsla umboðsmanns borgarbúa.* Sótt 12. október 2015 á http://umbodsmadurborgarbua.is/sites/default/files/skyrsla_umbodsmanns_borgarbua_2014.pdf
- Innkauparáð. Fundur nr. 370. Sótt 25. nóvember 2016 á <http://reykjavik.is/fundargerdfundur-nr-370>
- Innkaupastefna Reykjavíkurborgar 15. mars 2011. Sótt 13. október 2015 á http://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_svida/Innkaupastefna_Reykjav_kurborgar_Sam_ykkt_borgarstj_rn_15.3.2011_0.pdf
- Kantola, J. (2010). *Gender and the European Union.* NY: Palgrave Macmillan.
- Kantola, J. (2014). „The paradoxical gendered consequences of the EU policy on multiple discrimination: The Nordic case“, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special issue 18(1), 1-19. Sótt 12.10.2016 á <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2014-007.pdf>
- Kantola, J. og Nousiainen, K. (2009). „Institutionalising intersectionality in Europe: Introducing the theme“, *International Feminist Journal of Politics*, 11(4), 459–477.

- Krizsan, A., Skjcie H. og Squires, J., (ritstj.) (2012). *Institutionalizing Intersectionality. European Comparative Analyses*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Lombardo, E. og Verloo, M. (2009). „Institutionalizing intersectionality in the European Union?“ *International Feminist Journal of Politics* 11(4), 478–495.
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 16. maí 2006.
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 16. maí 2006. Endurskoðun samþykkt í borgarstjórn 7. maí 2013. Sótt 14. október 2015 á http://eldri.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/mannr_tindaskrifstofa/skjol/Lokastefnan_endursko_u_-_tilb_fyrir_vef.pdf
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 18. október 2016. Sótt 25. nóvember 2016 á http://reykjavik.is/sites/default/files/mannrettindastefna_reykjavikurborgar.pdf
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar*. (2009). Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar*. (2013). Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Menning er mannréttindi. Menningarstefna Reykjavíkurborgar 20. maí 2014. Sótt 13. október 2015 á <http://reykjavik.is/frettir/menning-er-mannrettindi-ny-menningarstefna-reykjavikurborgar>
- Niðurstæða rannsóknarþóps um samþættingu mannréttindamála*. (2005).
- Oddný Mjöll Arnardóttir (2009). „Vernd gegn mismunun í íslenskum rétti: Breytinga er þörf“, *Tímarit lögfræðinga*, 59(1), 51–83.
- Oomen, B. og Baumgärtel, M. (2012). *Human Rights Cities*. Overview for the Sage Handbook on Human Rights. Sótt 14. október 2015 á <http://kks.verdus.nl/upload/documents/Oomen-Baumgartel-Human-Rights-Cities-v2-March-13.pdf>
- QUING – Quality in Gender+ Equality Policies. Sótt 13. október 2015 á <http://www.quing.eu/>
- Roosevelt, E. (1958). „In Our Hands“, ræða flutt á 10 ára afmæli Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna. Sótt 14. október 2015 á <http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/human-rights/quotes.shtml>
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Sóttur 14. október 2015 á <https://www.innannrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/CRPD-islensk-thyding--lokaskjal.pdf>
- Samþykkt fyrir ferlinefnd fatlaðs fólks. Samþykkt í borgarstjórn 2. september 2014. Sótt 12. október 2016 á http://reykjavik.is/sites/default/files/samthykkt_fyrir_ferlinefnd_fatlads_folks_lokautgafa.pdf
- Samþykkt fyrir Fjölmenningsráð Reykjavíkurborgar. Samþykkt í borgarstjórn 16. desember 2014. Sótt 12. október 2016 á http://reykjavik.is/sites/default/files/samthykkt_fyrir_fjolmenningarrad_0.pdf
- Samþykkt fyrir ofbeldisvarnarnefnd Reykjavíkurborgar. Samþykkt í borgarstjórn 16. júní 2015. Sótt 12. október 2015 á http://reykjavik.is/sites/default/files/samthykkt_ofbeldisvarnarnefnd.pdf
- Samþykkt fyrir Öldungaráð Reykjavíkurborgar. Samþykkt í borgarstjórn 16. desember 2014. Sótt 12. október 2016 á http://reykjavik.is/sites/default/files/samthykkt_fyrir_oldungarad.pdf
- Skýrsla starfshóps um tilskipanir Evrópusambandsins um bann við mismunun*. (2008). Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.
- Starfsmannastefna Reykjavíkurborgar 19. desember 2001. Sótt 14. október 2015 á http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_sjol/sjol_utgefid_efni/starfsmannastefna_12_2001.pdf
- Stefna Háskóla Íslands gegn mismunun (2005). Samþykkt á Háskólafundi 18. febrúar 2005. Reykjavík: Jafnréttisnefnd Háskóla Íslands.
- Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, Stjórnskipunarlög nr. 97/1995, 65. gr.
- Thorvaldsdóttir, Th. og Einarsdóttir, Th. (2011). „Equality discourses at crossroads: Gender equality versus diversity“, í E. H. Oleksy, J. Hearn & D. Golanska (ritstj.), *The limits of gendered citizenship: Contexts and complexities* (100–122). NY: Routledge.
- Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar 2015–2020. Sótt 14. Október 2016 á http://reykjavik.is/sites/default/files/upplýsingastefna_-_samthykkt_0.pdf
- Verloo, M. (2006). „Multiple inequalities, intersectionality and the European Union“, *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 211–228.

- Verloo, M. (2011). *Gender equality policies as interventions in a changing world*. Fyrirlestur fluttur á ráðstefnunni The 2nd Gender and Politics ECPR Conference, Budapest.
- Woodward, A. E. (2004). *Diversity? The Europeanization of difference and the influence of the United States on conceptualizations of equality policy*. Fyrirlestur fluttur á ráðstefnunni The inclusion and exclusion in contemporary European societies.
- Yuval-Davis, N. (2006). „Intersectionality and feminist politics“, *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 193–209.
- Þjóð til þings. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna. Stjórnlagaráð 2011. Sótt 12. október 2016 á http://www.stjornlagarad.is/other_files//stjornlagarad/Frumvarp-til-stjornarskipunarlaganna.pdf
- Þorgerður H. Þorvaldsdóttir (2012). *From Gender Only to Equality for All: A Critical Examination of the Expansion of Equality Work in Iceland*. Doktorsritgerð frá Háskóla Íslands.
- Þorgerður H. Þorvaldsdóttir (2014). „Jafnrétti fyrir alla: Eitt markmið, ólíkar leiðir“ í Annadís Gréta Rúdólfsdóttir, Guðni Elisson, Ingólfur Ásgeir Jóhannesson og Irma Erlingsdóttir (ritstj). *Fléttur III – jafnrétti, menning, samfélag* (285–309). Reykjavík: Rannsóknarstofnun í jafnréttisfræðum, Háskólaútgáfan.

