

Ärende GRA 2016/9 handling 5
Handläggare Linnea Sigeman

Malmö Stad
205 80 Malmö

DELBESLUT

Tillsyn avseende könsseparerade öppettider i sim- och idrottshallar

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Malmö stad överträder diskrimineringsförbudet som gäller vid tillhandahållande av tjänster genom att införa särskilda badtider enbart för kvinnor respektive män i kommunala simhallar.

DO:s beslut

DO bedömer att Malmö stad har överträtt diskrimineringslagens förbud mot diskriminering som har samband med kön genom arrangemanget Ladies day den 8 mars 2016 på Hylliebadet. De separata tiderna för män respektive kvinnor på Hylliebadets relaxavdelning bedöms däremot som förenliga med diskrimineringslagen.

DO bedömer att Malmö stad överträder diskrimineringslagen i samband med arrangemanget Ladies evening på Oxievångsbadet.

DO avslutar därmed utredningen i den del som avser Hylliebadet och Oxievångsbadet. DO kommer att fortsätta utredningen i den del som avser Rosengårdsbadet.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

DO har tagit del av uppgifter i media om att badhus runt om i Sverige tillämpar separata öppettider för kvinnor. Den 6 mars 2016 rapporterade Sydsvenskan att Malmö stad tillämpar särskilda öppettider för kvinnor. DO mottog i samband med det ett antal anmälningar rörande särskilda öppettider på Hylliebadet under Internationella kvinnodagen den 8 mars. DO beslutade då att inleda en tillsyn av Malmö stad.

Utredningen i ärendet

DO har begärt ett yttrande från Malmö stad med frågor om eventuella separata öppettider för kvinnor och anledningarna till dessa öppettider.

Malmö stad har sammanfattningsvis uppgett följande. Fritidsförvaltningen ansvarar för drift och skötsel av fyra badanläggningar: Hylliebadet, Oxievångsbadet, Rosengårdsbadet samt Simhallsbadet.

Fritidsförvaltningen har ett ansvar för att erbjuda samtliga Malmöbor möjligheten att bada och simma. Malmö är en kuststad som satsar på att tillgängliggöra stränderna och erbjuder Malmöborna ett antal olika badmöjligheter i havet. För att dessa områden ska vara tillgängliga för alla Malmöbor innebär det att fler behöver ha vattenvana och vara simkunniga.

För att nå detta arbetar fritidsförvaltningen tillsammans med grundskoleförvaltningen för att erbjuda alla barn i årskurs två simskola under skoltid. Utöver detta erbjuder fritidsförvaltningen i viss mån simskola i egen regi, men framförallt föreningsdriven simskola på badanläggningarna.

Fritidsförvaltningen följer regelbundet upp besöksstatistik på badanläggningarna. År 2015 var 46 procent av besökarna på badanläggningarna kvinnor och 54 procent män. På badhuset Aq-va-kul var könsfördelningen 35 procent kvinnor och 65 procent män. Fritidsförvaltningen önskar uppnå en jämnare könsfördelning och vill därmed målgruppsinrikta viss verksamhet för kvinnor, vilket har skett sedan flera år tillbaka i enlighet med fritidsnämndens politiska mål avseende en jämställdhetsintegrerad verksamhet.

Hylliebadet, Oxievångsbadet och Rosengårdsbadet har alla mottagit önskemål från besökare samt föreningar om att erbjuda målgruppsinriktad verksamhet för kvinnor. För att uppnå målet att öka Malmöbornas simkunnighet är det av vikt att fler får möjlighet att bekanta sig med badanläggningarna.

Fritidsförvaltningen ser ett behov av att erbjuda målgruppsinriktad verksamhet för att kunna främja simkunnigheten bland Malmöbor, vilken är låg i jämförelse med andra kommuner. Riktad verksamhet möjliggör tillträde till badanläggningarna för de grupper i Malmö som normalt inte är besökare på badet. Att rikta aktiviteter gör det möjligt för förvaltningen att nå målet med en jämnare könsfördelning på badanläggningarna. Med hänvisning till ovanstående syften har riktade aktiviteter till kvinnor bedömts av fritidsförvaltningen som lämpliga och nödvändiga för att syftena ska uppnås. Att vid något eller några tillfällen anordna aktiviteter för endast kvinnliga badgäster har bedömts som rimligt för att ge alla medborgare möjlighet att nyttja badet.

Hylliebadet

Hylliebadet är en multifunktionell badanläggning som är anpassad för barnfamiljer, motionärer, personer med funktionsnedsättning, skolsim samt viss föreningsverksamhet.

Hylliebadet tillhandahåller separata besökstider på relaxavdelningen en gång i veckan för män och kvinnor. Detta har genomförts efter önskemål från besökarna. Relaxavdelningen finns på andra våningen på badet. De separata besökstiderna där påverkar inte tillgängligheten i övrigt på badet. Möjligheter till separat bastu och relax har funnits på Simhallsbadets/Aq-va-kuls turkavdelning sedan 1956. Att tillämpa separata lokaler eller separata tider i relax och bastu är vanligt förekommande i kommunala anläggningar som simhallar och kallbadhus.

I samband med relaxkvällar för kvinnor på tisdagar kl. 18.00 – 21.00 har önskemål framförts om möjlighet att få tillgång till den avskilda multifunktionsbassängen för samma målgrupp, vilket förvaltningen har tillmötesgått. Samma önskemål har ännu inte framförts av de manliga besökarna på torsdagskvällarna, men förvaltningen överväger att ge samma erbjudande för att se om intresse finns.

Den 8 mars 2016 genomförde Hylliebadet Ladies day i samband med internationella kvinnodagen. Arrangemanget har genomförts under många år, men då på simhallen Aq-va-kul. Hylliebadet invigdes 2015, då Aq-va-kul stängdes för allmänheten. Verksamheten från Aq-va-kul flyttades över till Hylliebadet, inklusive arrangemanget på internationella kvinnodagen.

Ladies day anmäldes till DO år 2009. DO gjorde då bedömningen att förbudet mot diskriminering inte hindrar att män och kvinnor behandlas olika vid tillhandahållandet av tjänster om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Avsteg från likabehandlingsprincipen kunde göras om syftet var tillräckligt viktigt för att ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Att möjliggöra badtillfälle för kvinnor som annars inte kan, vill eller vågar besöka badet, bedömdes kunna vara ett sådant syfte. Insatser för att främja jämställdheten bedömdes också vara sådant syfte. DO valde då att inte utreda anmälan vidare. Med detta som stöd har fritidsförvaltningen valt att fortsätta med evenemanget Ladies day.

Den 8 mars 2016 hade Hylliebadet öppet enligt ordinarie öppethållande kl. 07:00 – 13:30 för alla besökare. Mellan kl. 15:00 – 21:00 hade Hylliebadet öppet endast för kvinnor med eventuellt medföljande yngre barn. Syftet med åtgärden var att utjämna könsfördelningen på badanläggningen samt att möjliggöra aktiviteter för kvinnor som annars inte kommer i kontakt med badets verksamhet. Öppettiderna var desamma som man haft för arrangemanget sedan 2009. Information om öppettiderna och Ladies day kommunicerades via bland annat Malmö stads hemsida och sociala medier. På Ladies day den 8 mars 2016 besöktes Hylliebadet av 800 kvinnor mellan kl. 15.00 – 21.00. En vanlig vardag under samma tid besöks badet i genomsnitt av 250 besökare. Det är ett stort antal kvinnor som av många olika skäl föredrar att besöka badet när det erbjuds aktiviteter enbart för kvinnor.

Oxievångsbadet

Oxievångsbadet är en badanläggning för barnfamiljer, motionärer, förenings- och skolsimsverksamhet. Här erbjuds besökare också gym samt olika aktiviteter. Oxievångsbadet erbjuder målgruppsinriktad verksamhet för kvinnor, men tillämpar inga separata öppettider enbart för kvinnor med undantag av Ladies evening. Ladies evening har arrangerats under 15 år och har alltid förlagts utanför den ordinarie öppettiden, på enstaka fredagar mellan kl. 18.30 – 22.00. Fokus ligger på en verksamhet för vuxna med exempelvis gruppaktiviteter och relax.

Rättslig reglering på området

Enligt 1 kap. 4 § 1 diskrimineringslagen (2008:567) avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 2 kap. 12 § 1 diskrimineringslagen är diskriminering förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten.

Enligt 2 kap. 12 a § första stycket diskrimineringslagen hindrar förbudet mot diskriminering i 12 § som har samband med kön inte att kvinnor och män behandlas olika i fråga om tjänster eller bostäder, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

DO:s bedömning

Frågan som DO ska ta ställning till är om Malmö stad överträder diskrimineringsförbudet som gäller vid tillhandahållande av tjänster genom att införa särskilda badtider enbart för kvinnor, eller om de särskilda badtiderna för kvinnor kan vara en sådan åtgärd som är tillåten enligt diskrimineringslagens undantagsbestämmelse vid tillhandahållande av tjänster till allmänheten.

Likabehandling oavsett kön är diskrimineringslagens utgångspunkt och huvudprincip. Utrymmet för avsteg från likabehandlingsprincipen är snävt och undantagsregeln ska tolkas och tillämpas restriktivt.

Avgörande för bedömningen om ett avsteg är tillåtet, är om andra intressen i det enskilda fallet kan väga tyngre än eller i vart fall lika tungt som likabehandlingsprincipen. När det är fastställt att någon missgynnas på grund av sitt kön krävs det att den som tillämpar åtgärden eftersträvar att uppnå ett viktigt syfte. Syftet måste vara objektivt sett godtagbart. Det krävs vidare att åtgärden – i detta fall att begränsa tillträdet till simhallen till enbart det ena könet – är både lämplig och nödvändig. Om det finns andra icke diskriminerande handlingsalternativ eller medel utgör missgynnandet som regel diskriminering i strid med lagen. Ytterst är det EU-domstolens praxis som är

vägledande för bedömningen (se förarbetena till diskrimineringslagen, prop. 2007/08:95 s. 520).

Vidare ska det vara fråga om en dokumenterad strävan att uppnå ett visst syfte. Det får inte vara fråga om rutiner som är en följd av slentrian, obetänksamhet eller fördomar. Rent kommersiella intressen omfattas inte. Som exempel på hur undantagsregeln är avsedd att tillämpas nämns i diskrimineringslagens förarbeten skyddade boenden för det ena könet eller om det i andra fall kan visas att villkoren är nödvändiga för att tillgodose kvinnors eller mäns särskilda skyddsintressen. Ett tänkbart exempel kan också vara att en kommun genomför en riktad insats mot ett kön i syfte att utjämna skilda förutsättningar i idrottsammanhang eller rådgivning på mer förmånliga villkor till kvinnor i samband med start av näringsverksamhet (prop. 2007/08:95 s. 521).

Undantaget i diskrimineringslagen ska också tolkas utifrån artikel 4.5 i direktiv 2004/113/EG (Rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster). I artikel 4.5 anges att direktivet inte utesluter skillnader i behandling, om tillhandahållandet av varor och tjänster uteslutande eller främst till personer av ett kön motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

I direktivets inledande skäl 16 återfinns exempel på vad som kan anses vara ett berättigat syfte. Det kan till exempel vara skydd av offer för könsrelaterat våld (som vid upprättande av skyddat boende för enbart det ena könet), skäl som rör privatliv och anständighet (som då en person upplåter en bostad i en del av sitt hem), främjande av jämställdhet eller kvinnors eller mäns intressen (till exempel frivilligorganisationer för enbart det ena könet), föreningsfrihet (som medlemskap i privata klubbar för enbart det ena könet) samt anordnande av idrottsaktiviteter (som idrottsarrangemang för enbart det ena könet). Varje begränsning bör dock vara lämplig och nödvändig i enlighet med de kriterier som följer av EU-domstolens praxis.

För det fall undantagsbestämmelsen inte bedöms vara tillämplig innebär åtgärden att neka besökare tillträde till en simhall enbart på grund av deras kön, att det är fråga om direkt diskriminering och en överträdelse av diskrimineringslagen. Av EU-domstolens dom i målet Firma Feryn NV, C-54/07, följer att det inte krävs att någon identifierbar person har missgynnats för att direkt diskriminering ska kunna konstateras.

Vidare uppstår frågan om hur de separata öppettiderna för kvinnor och flickor ska bedömas i ett barnperspektiv. Barn skyddas också av förbudet mot diskriminering som har samband med kön. DO noterar att det inte framgår av Malmö stads yttrande huruvida Malmö stad särskilt har utrett barnperspektivet.

Hylliebadet

Malmö Stad har uppgett att Hylliebadet har separata besökstider på relaxavdelningen en gång i veckan för män respektive kvinnor. Relaxavdelningen finns på andra våningen på badet och de separata

besökstiderna där påverkar inte tillgängligheten i övrigt på badet. När relaxavdelningen är öppen för kvinnor har de också tillgång till multifunktionsbassängen. Motsvarande gäller inte under den tid som är reserverad för manliga besökare, men förvaltningen överväger att erbjuda detta.

Den 8 mars 2016 hade Hylliebadet öppet enligt ordinarie öppethållande kl. 07:00 – 13:30 för alla besökare. Mellan kl. 15:00 – 21:00 pågick evenemanget Ladies day och då hade Hylliebadet öppet enbart för kvinnor.

Av Malmö stads yttrande framgår att syftet bakom stadens beslut att ha särskilda tider för respektive kön på relaxavdelningen samt att enbart erbjuda kvinnor möjlighet att bada på Hylliebadet i samband med evenemanget Ladies Day dels är att uppnå en jämnare könsfördelning på badanläggningarna, dels att öka simkunnigheten bland Malmöborna.

DO har i ett tillsynsbeslut i dag gällande könsseparerade öppettider i sim- och idrottshallar i Stockholms stad gjort bedömningen att ett syfte att öka simkunnigheten är ett sådant syfte som kan godtas enligt undantagsbestämmelserna i diskrimineringslagen och direktiv 2004/113/EG. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning i detta fall.

Såvitt gäller det andra av de av Malmö stad angivna syftena står det vidare klart att främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män utgör ett sådant berättigat syfte som kan göra undantagsbestämmelsen tillämplig. DO kan inte heller utesluta att målet att skapa en jämn könsfördelning bland mottagarna av en tjänst under vissa förutsättningar skulle kunna anses syfta till att främja jämställdhet i denna mening. Enbart det förhållandet att det bland vissa användare av en tjänst finns önskemål om att tjänsten ska tillhandahållas i en könsseparerad miljö, och att införandet av skilda öppettider för kvinnor och män därför skulle leda till en jämnare könsfördelning bland tjänstens mottagare, kan emellertid enligt DO:s uppfattning inte anses vara tillräckligt för att en sådan åtgärd ska anses ha ett berättigat syfte. En motsatt slutsats skulle enligt DO:s bedömning riskera att i alltför hög grad undergräva diskrimineringsförbudets effektivitet och leda till att önskemål om könsseparation när det gäller tjänster skulle kunna rättfärdigas i inte obetydlig omfattning – något som inte kan anses stå i överensstämmelse med samhällets jämställdhetssträvanden i bredare bemärkelse.

För att undantagsregeln ska vara tillämplig krävs även att den åtgärd som vidtagits är lämplig och nödvändig för att uppnå syftet. Enligt EU-domstolen är en åtgärd lämplig om den uppfyller syftet på ett effektivt sätt och nödvändig om inte någon annan, mindre inskränkande åtgärd kan användas (se i detta avseende EU-domstolens dom i målet CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, C-83/14, punkterna 119–122).

DO konstaterar att Malmö stad upplyst att Hylliebadet på Ladies day den 8 mars 2016 besöktes av 800 kvinnor och att badet en vanlig vardag under samma tid besöks av i genomsnitt 250 besökare. I ärendet har dock inte redovisats någon utredning när det gäller i vilken omfattning de personer som besökt evenemanget Ladies day annars skulle ha besökt simhallen under tider

då den är öppen både för kvinnor och män. Av utredningen i ärendet framgår inte heller i vilken omfattning det funnits ett behov av att öka simkunnigheten bland en eventuell sådan grupp av personer som inte skulle besöka simhallen om inte en särskild öppettid endast för kvinnor fanns.

Oavsett detta är de omständigheter som Malmö stad redovisat beträffande Ladies day i vart fall sådana att DO bedömer att det inte varit fråga om ett evenemang som i verklig mening kan anses ha bidragit till att öka simkunnigheten. Det är tveksamt om syftet att uppnå ökad simkunnighet kan uppnås genom ett evenemang som äger rum en gång per år. Det har inte heller framkommit att någon simundervisning eller liknande genomförts i detta sammanhang.

Malmö stad har som ovan konstaterats uppgett att Hylliebadet haft betydligt fler besökare under Ladies day än under motsvarande tid då badet är öppet som vanligt. DO har ovan funnit att målet att uppnå en jämnare könsfördelning bland besökarna i detta fall inte utgjort ett berättigat syfte som kunnat motivera att undantag görs från diskrimineringsförbudet. Härutöver kan konstateras att Malmö stad inte gett in någon utredning till stöd för att Ladies day bidragit till att på längre sikt uppnå en jämnare könsfördelning på kommunens badanläggningar. Till detta kommer att den uppgivna skillnaden i andelen män och andelen kvinnor som besöker Malmö stads badhus är förhållandevis liten. I ljuset av detta och med beaktande av att det inte finns någon utredning som talar för att åtgärden varit effektiv, framstår åtgärden att utestänga män och pojkar under en eftermiddag inte heller som lämplig. Malmö stad förefaller inte heller ha övervägt om det finns andra sätt att öka andelen kvinnor och flickor som besöker badhusen utan att män och pojkar utestängs.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer DO att åtgärden att endast ha öppet för kvinnor mellan kl. 15.00 – 21.00 i samband med evenemanget Ladies day den 8 mars 2016 inte kunnat motiveras med hänvisningen till önskemålet att få en jämn könsfördelning mellan besökare på badhusen. Åtgärden har inte heller varit lämplig för att uppnå ökad simkunnighet. Det är därmed fråga om ett otillåtet tillvägagångssätt i strid med diskrimineringslagens regler. Malmö stad har således enligt DO:s bedömning överträtt förbudet mot diskriminering som har samband med kön.

Åtgärden att ha separata öppettider på relaxavdelningen på Hylliebadet kan inte motiveras med syftet att öka simkunnigheten. DO har redan konstaterat att det finns en liten skillnad mellan andelen kvinnor och andelen män som besöker kommunens badanläggningar. Malmö stad har vidare uppgett att de separata öppettiderna på relaxavdelningen har införts efter önskemål från besökarna. Malmö stad har dock inte redovisat någon närmare utredning till styrkande av behovet av åtgärden eller hur de separata öppettiderna på relaxavdelningen bidrar till att uppnå en jämnare könsfördelning på badanläggningarna i kommunen. DO konstaterar dock att könsseparerade utrymmen vid denna typ av verksamhet är vanligt förekommande, och typiskt sett får anses medge att duschning och bastubad sker utan kläder. Hylliebadet erbjuder dessutom tider för män och kvinnor i lika stor omfattning, vilket innebär att missgynnandet

begränsas. DO bedömer därmed att de separata tiderna på relaxavdelningen kan omfattas av undantagsmöjligheten i diskrimineringslagen.

Oxievångsbadet

Malmö stad har uppgett att separata öppettider för kvinnor tillämpas i samband med arrangemanget Ladies evening som äger rum utanför den ordinarie öppettiden, på enstaka fredagar mellan kl. 18.30 – 22.00.

Eftersom Malmö stad har uppgett att fokus under Ladies evening ligger på gruppaktiviteter och relax konstaterar DO att det inte är fråga om åtgärder som i egentlig mening syftar till att höja simkunnigheten. Åtgärden har inte heller kunnat motiveras med hänvisning till målet att uppnå en jämnare könsfördelning bland besökarna. Härtill kommer, på samma sätt som i bedömningen avseende Hylliebadet, att det varit fråga om en förhållandevis liten skillnad mellan andelen män och kvinnor som besöker badanläggningarna. Det har inte framkommit att andelen män som besöker just Oxievångsbadet är större än på andra badanläggningar i kommunen. Malmö stad har inte redovisat om kommunen beaktat huruvida syftet att öka andelen kvinnor som besöker badet kan uppnås med mindre inskränkande åtgärder än att tillämpa öppettider enbart för kvinnor. Åtgärden framstår således inte heller som varken lämplig eller nödvändig. DO bedömer därmed att Malmö stad har överträtt diskrimineringslagen i samband med arrangemanget Ladies evening på Oxievångsbadet.

Med dessa synpunkter avslutar DO tillsynen i den del som avser Hylliebadet och Oxievångsbadet och utgår från att Malmö stad vidtar nödvändiga åtgärder för att följa diskrimineringslagen. DO kommer att fortsätta utredningen i den del som avser Rosengårdsbadet.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Agneta Broberg efter föredragning och förslag från utredare Linnea Sigeman. I ärendets slutliga handläggning har enhetschefen Martin Mörk deltagit.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman