

Ärende GRA 2016/8 **handling** 5
Handläggare Linnea Sigeman

Stockholms stad
Idrottsförvaltningen
Box 8313
104 20 Stockholm

Tillsyn avseende könsseparerade öppetider i sim- och idrottshallar

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Stockholms 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 de separata öppetider för kvinnor och män som Stockholms stad tillämpat på Liljeholmsbadet har utgjort en överträdelse av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering som har samband med kön.

De separata öppetider för kvinnor som tillämpas i Skärholmens och Tenstas sim- och idrottshallar bedöms vara förenliga med diskrimineringslagen.

Med dessa synpunkter avslutar DO ärendet.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

DO tagit del av uppgifter i media om att badhus runt om i Sverige tillämpar separata öppetider för kvinnor. Den 8 augusti 2015 rapporterade SVT Nyheter att Stockholm är en av kommunerna som tillämpar särskilda öppetider för kvinnor. DO beslutade med anledning av det att inleda en tillsyn av Stockholms stad.

Utredningen i ärendet

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

Stockholms stad har sammanfattningsvis uppgett följande. Staden har separata öppetider för kvinnor och flickor vid Skärholmens sim- och idrottshall och Tensta sim- och idrottshall. Stockholms stad tillämpar även separata öppetider för kvinnor och flickor på Liljeholmsbadet. Liljeholmsbadet har också separata öppetider för män och pojkar.

Skärholmens och Tenstas sim- och idrottshall

I Skärholmens sim- och idrottshall gäller separata öppettider för kvinnor i simhall, gym och bastu på lördagar mellan kl. 8.30 – 10.00. Under denna tid genomförs bland annat simskola. Kvinnosimmet är förlagt före simhallens ordinarie öppettid.

I Tensta sim- och idrottshall gäller separata öppettider för kvinnor i simhallen på onsdagar mellan kl. 12.15 – 17.30 med två olika insläpp, kl. 12.15 och 14.50. Det släpps in maximalt 100 personer per insläpp och under denna tid genomförs bland annat simskola, skolsim och vattengymnastik. Kvinnosimmet är förlagt under simhallens ordinarie öppettider, under en tid då det normalt är förhållandevis få besökare.

Den som identifierar sig som kvinna eller ger uttryck för att tillhöra det kvinnliga könet är välkommen på kvinnosim i Skärholmen och i Tensta. På kvinnosimmet i Skärholmen och i Tensta får barn av manligt kön inte medfölja, oavsett ålder. Under de separata öppettiderna tjänstgör endast kvinnlig personal, förutom i receptionen/kassan där manlig personal tjänstgör. Simhallarna har också utrustats med särskilda gardiner och skärmar för att upprätthålla avskildhet.

De separata öppettiderna har erbjudits i Skärholmen sedan år 1996 och i Tensta sedan år 1997. De separata öppettiderna är mycket populära. Kvinnor från både Tensta och Skärholmen men även från övriga staden besöker simhallarna på dessa tider. Besökstrycket kan ibland vara mycket stort. År 2010 anmäldes staden och dess kvinnosim till DO. DO beslutade då att inte utreda saken närmare.

Staden är medveten om att det vid tillhandahållandet av tjänsten kvinnosim i Skärholmens och Tensta sim- och idrottshall sker en särbehandling av kvinnor och män. Syftet med stadens särbehandling i detta fall är att möjliggöra ett deltagande för kvinnor som på grund av religiösa och kulturella skäl annars inte skulle delta i simhallsaktiviteter. Kvinnor/mödrar är en viktig väg till ökad simkunnskap, fysisk aktivitet och god hälsa hos kommande generationer. Stadens undersökningar visar att få av kvinnosimmets besökare har varit i någon simhall på tider utanför kvinnosimmet och att få av kvinnorna skulle besöka en simhall om inte kvinnosimmet fanns. Detta motiveras till största del av religiösa skäl. Staden anser att något annat sätt att uppnå syftet inte föreligger och att tillämpningen sker på minst möjliga begränsande sätt.

Liljeholmsbadet

På Liljeholmsbadet är en dag i veckan avsatt för kvinnor och en för män. För kvinnor är tid avsatt på måndagar mellan kl. 07.00 – 19.00 och för män är motsvarande tid på fredagar. De separata tiderna är förlagda under badets ordinarie öppettid. På Liljeholmsbadet anpassas inte tjänstgörande personal efter kön utan både manlig och kvinnlig personal kan förekomma.

Bakgrunden till de separata baddagarna för kvinnor och män på Liljeholmsbadet är att dessa tider förr var avsedda för nakenbad. Nakenbad har

sedan ett antal år avskaffats men de separata baddagarna lever av tradition kvar. De separata baddagarna på Liljeholmsbadet är uppskattade av de många besökarna.

På Liljeholmsbadet får under måndagar den som identifierar sig som kvinna eller ger uttryck för att tillhöra det kvinnliga könet besöka badet. Den som identifierar sig som man eller ger uttryck för att tillhöra det manliga könet får besöka badet på fredagar. På Liljeholmsbadet får barn av motsatt kön medfölja upp till cirka tio års ålder under de separata badtiderna.

Övrig dokumentation

Till sitt yttrande har Stockholms stad bifogat följande dokumentation

- Motion 1995:145 av Annica Dominius (c) om öppethållandetider av Skärholmens sim- och idrottshall för enbart kvinnor
- Redovisning av särskilda insatser för kvinnor, tjänsteutlåtande av den 18 oktober 2011 med protokollsutdrag från idrottsnämnden
- Kvinnosim – en utvärdering, Blomdahl och Elofsson, 2010

I Stockholms stads **Redovisning av särskilda insatser för kvinnor** uppges bland annat följande. Syftet med kvinnosimmet är att ge möjlighet till kvinnor som, på grund av kultur eller religion, inte vill/får idrotta, motionera eller bada tillsammans med män att genom kvinnosimmet och stadens/samhällets stöd få röra på sig, bli simkunniga och ta del av stadens service/utbud. Målet är ökad fysisk aktivitet för dessa grupper. Kvinnotiderna blir ett socialt sammanhang där kvinnorna kan röra på sig, få vattenvana, bli simkunniga och öka sin fysiska aktivitet. Idrottsförvaltningens ambitioner att öka kunskapen om hälsans betydelse hos den målgrupp som kvinnosimmet riktar sig till är långsiktiga och bedöms ta tid. Jämförs kvinnosimmets besökare i åldern 30–59 år med Stockholms kvinnor i allmänhet i samma åldersgrupp är dessa besökare fysiskt aktiva i mindre grad.

Av redovisningen framgår vidare att 84 procent (Tensta simhall) respektive 75 procent (Skärholmens simhall) av besökarna i en undersökning år 2010 uppgett att de inte skulle besöka simhallen om inte kvinnosimmet fanns. 73 procent av de tillfrågade kvinnorna över 15 år kunde inte simma 200 meter bröstsim år 2009. Motsvarande siffra år 2010 var 64 procent.

Anläggningarnas öppettider

DO har inhämtat information om anläggningarnas öppettider genom Stockholms stads hemsida.

Skärholmens sim- och idrottshall har öppet för allmänheten kl. 06.30 – 21.00 måndag till torsdag samt 06.30 – 20.00 på fredag. Lördag och söndag är öppettiderna 10.00 – 17.00.

Tensta sim- och idrottshall har öppet för allmänheten kl. 06.30 – 20.00 på måndagar, tisdagar och torsdagar. På onsdagar är öppettiden (efter den tid då

kvinnosimmet slutar) 17.30 – 20.00, på fredagar 06.30 – 18.00, lördag 8.00 – 15.00 samt söndag 11.00 – 17.00.

Stockholms stad har i pressmeddelande den 17 augusti 2016 meddelat att Liljeholmsbadet tills vidare är stängt för allmänheten på grund av badets dåliga skick.

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 Stockholms stad överträder diskrimineringsförbudet som gäller vid tillhandahållande av tjänster genom att införa särskilda badtider enbart för kvinnor (och i ett fall för män), 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 Stockholms stads yttrande huruvida Stockholms stad särskilt har beaktat barnperspektivet.

Skärholmens sim- och idrottshall

Stockholms stad har angett att separata öppettider gäller för kvinnor och flickor i simhall, gym och bastu på lördagar mellan kl. 8.30 – 10.00 i Skärholmens sim- och idrottshall. Öppettiden enbart för kvinnor är förlagd före ordinarie öppettid. Under denna tid genomförs bland annat simundervisning.

Av Stockholms stads yttrande och den dokumentation som staden ingett till DO framgår att syftet bakom stadens beslut att enbart tillåta kvinnor att besöka simhallen på vissa tider är att möjliggöra ökade möjligheter till motion och simkunnighet för kvinnor som av kulturella och/eller religiösa skäl inte vill bada tillsammans med män. Enligt de undersökningar som staden redovisat är en stor andel av målgruppen inte simkunniga.

Mot bakgrund av de uttalanden i förarbetena till diskrimineringslagen och de angivna skälen i direktiv 2004/113/EG som redovisats ovan bedömer DO att syftet att öka simkunnigheten och ge möjlighet till fysisk aktivitet och motion utgör ett sådant berättigat syfte som kan motivera att ett avsteg från likabehandlingsprincipen görs.

För att undantagsbestämmelsen i diskrimineringslagen ska vara tillämplig krävs därutöver att den åtgärd som vidtagits är lämplig och nödvändig. Enligt EU-domstolen är en åtgärd lämplig om åtgärden 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).

Av de undersökningar som Stockholms stad har låtit göra framgår att 75 procent av de kvinnor som besökte kvinnosimmet i Skärholmen inte skulle ha besökt simhallen om det inte hade funnits en särskild tid för enbart kvinnor. Åtgärden att enbart ge kvinnor tillträde till simhallen uppfyller syftet att få fler kvinnor att komma dit och lära sig simma och är därför att betrakta som lämplig. Eftersom det är nödvändigt att bedriva simundervisning i en simhall finns det inte något mindre ingripande sätt att uppfylla syftet.

Vid en samlad bedömning där DO särskilt har beaktat den utredning som staden redovisat avseende behovet av att öka simkunnigheten och att den aktuella åtgärden endast avser en begränsad tid, som därtill förlagts utanför simhallens ordinarie öppettider, bedömer DO att den separata badtiden för kvinnor i Skärholmens sim- och idrottshall är förenlig med bestämmelserna i diskrimineringslagen. Vid denna bedömning får även åtgärden att under samma tid enbart ge kvinnor tillgång till simhallens gym anses rymmas inom undantagsbestämmelsen i 2 kap. 12 a § diskrimineringslagen.

Tensta sim- och idrottshall

Stockholms stad har uppgett att det i Tensta sim- och idrottshall finns separata öppettider för kvinnor i simhallen på onsdagar mellan kl. 12.15 – 17.30. Under denna tid genomförs bland annat simskola, skolsim och vattengymnastik. Kvinnosimmet är förlagt under simhallens ordinarie öppettider men under en tid då det normalt är förhållandevis få besökare. I en undersökning år 2010 uppgav 84 procent av kvinnosimmets besökare att de inte skulle besöka simhallen om inte kvinnosimmet fanns.

DO har ovan bedömt att syftet att öka simkunnigheten och ge möjlighet till fysisk aktivitet och motion i en grupp där simkunnigheten är betydligt lägre än hos genomsnittsbefolkningen är ett sådant berättigat syfte kan godtas enligt

undantagsbestämmelserna i diskrimineringslagen och direktiv 2004/113/EG. En mycket stor andel av de kvinnor som besöker kvinnosimmet i Tensta har uppgett att de inte skulle besöka simhallen om inte kvinnosimmet fanns. I likhet med resonemanget rörande Skärholmens sim- och idrottshall talar detta för att åtgärden att införa särskilda baddtider för kvinnor bidrar till att uppnå syftet. Åtgärden är därmed att anse som lämplig.

I Tensta simhall är kvinnosimmet förlagt under ordinarie öppetid och pågår under drygt fem timmar varje onsdag. Tensta sim- och idrottshall har i övrigt öppet mellan kl. 06.30 – 20.00 de flesta veckodagar. Anläggningen har också öppet på helgen. De särskilda öppettider enbart för kvinnor som gäller i detta fall är betydligt mer omfattande än de som tillämpas vid Skärholmens sim- och idrottshall. En åtgärd som innebär att manliga besökare utestängs från simhallen under nära nog en eftermiddag i veckan inger också betänkligheter ur proportionalitetssynpunkt. I ljuset av de i övrigt generösa öppettider som tillämpas vid Tensta sim- och idrottshall framstår emellertid inte en sådan separat öppetid för kvinnor under fem timmar i veckan som orimlig.

Mot denna bakgrund bedömer DO att den åtgärd med separata öppettider för kvinnor som tillämpas vid Tensta sim- och idrottshall inte går längre än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå det angivna syftet. Åtgärden är därför förenlig med bestämmelserna i diskrimineringslagen.

Liljeholmsbadet

Stockholms stad har uppgett att bakgrunden till de separata baddagarna för kvinnor och män på Liljeholmsbadet är att dessa tider förr var avsedda för nakenbad. Nakenbad har sedan ett antal år avskaffats men de separata baddagarna lever av tradition kvar.

I de förarbetsuttalanden som redovisats ovan anges bland annat att undantagsregeln är tillämplig om det är fråga om en dokumenterad strävan att uppnå ett visst syfte. Det får inte vara fråga om rutiner som är en följd av slentrian. Intresset av att upprätthålla en könsseparation som sådan kan alltså inte godtas endast med hänvisning till att en sådan har upprätthållits tidigare. DO bedömer därför att Stockholms stad har saknat lagligt stöd för att utestänga besökare av skäl som har samband med kön på Liljeholmsbadet. De separata öppettiderna för kvinnor och män har därmed utgjort en överträdelse av diskrimineringslagen.

Med dessa synpunkter avslutar DO tillsynsärendet och utgår från att Stockholms stad vidtar nödvändiga åtgärder för att följa diskrimineringslagen.

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