

CRI(2017)3
Version islandaise
Icelandic version

SKÝRSLA ECRI UM ÍSLAND

(fimmta eftirlitslota)

Samþykkt þann 6. desember 2016

Birt þann 28 febrúar 2017

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

SKÝRSLA ECRI UM ÍSLAND

(fimmta eftirlitslota)

Samþykkt þann 6. desember 2016

Birt þann 28 febrúar 2017

EFNISYFIRLIT

FORMÁLI	7
ÁGRIP	9
NIÐURSTÖÐUR OG TILMÆLI	11
I. ALMENN ATRIÐI	11
1. Lög gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun	11
- Samningsviðauki nr. 12 við mannréttindasáttmála Evrópu	11
- Tilvist ákvæða í refsirétti, einka- og stjórnsýslurétti í samræmi við almenn stefnutilmæli nefndarinnar (GPR) nr. 7	11
- <i>Refsiréttur</i>	11
- <i>Einka- og stjórnsýsluréttur</i>	12
- Sérhæfðar landsstofnanir	13
2. Hatursorðræða	13
- Gögn	14
- Stjórn málaumræða og önnur almenn viðhorf	14
- Hatursorðræða í hefðbundnum fjölmiðlum og á internetinu	15
- Viðbrögð yfirvalda	15
3. Ofbeldi gagnvart kynþáttum og vegna hómó/transfóbíu	17
4. Aðlögunarstefnur	18
- Mat og árangur stefnunnar	18
- <i>Innflytjendur</i>	18
- <i>Flóttamenn</i>	22
II. ATRIÐI SEM EIGA SÉRSTAKLEGA VIÐ UM ÍSLAND	23
1. Áréttingartilmæli til bráðabirgða í fjórðu skýrslunni	23
2. Stefnur til að takast á við mismunun og umburðarleysi gagnvart hinsegin fólki (LGBT)	23
- Gögn	23
- Löggjafarmál	24
- Aukning umburðarlyndis og barátta gegn mismunun	25
ÁRÉTTINGARTILMÆLI	27
LISTI AF TILLÖGUM	29
HEIMILDASKRÁ	31

FORMÁLI

Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (European Commission against Racism and Intolerance - ECRI) var stofnuð af Evrópuráðinu og er sjálfstæður eftirlitsaðili á sviði mannréttinda sem sérhæfir sig í málum er varða kynþáttafordóma og umburðarleysi. Nefndin samanstendur af óháðum og óhlutdrægum meðlimum sem eru skipaðir á grundvelli siðferðisvitundar sinnar og viðurkenndrar sérþekkingar á því hvernig megi sporna við kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingaandúð og umburðarleysi.

Samkvæmt lagamma um verksvið nefndarinnar greinir hún stöðuna í hverju aðildarríkja Evrópuráðsins fyrir sig á sviði kynþáttafordóma og umburðarleysis og leggur fram ráðleggingar og tillögur um það hvernig best megi bregðast við vandamálunum sem koma í ljós.

Eftirlit og landsvakt ECRI er samræmd og nær jafnt til allra aðildarríkja Evrópuráðsins. Nefndin kemst yfir 9 til 10 lönd á ári þannig að hvert land er heimsótt á 5 ára fresti. Lokið var við skýrslur í fyrstu eftirlitslotu í árslok 1998, í annarri eftirlitslotu í árslok 2002, í þriðju eftirlitslotu í árslok 2007, og í fjórðu eftirlitslotu í byrjun 2014. Vinna við skýrslur í fimmtu eftirlitslotu hófst í nóvember 2012.

Skýrslur eru unnar á grundvelli greiningar á gögnum, heimsóknar til landsins sem um ræðir og trúnaðarsamræðna við viðkomandi stjórnvöld.

Skýrslur ECRI byggja ekki á fyrirspurnum eða vitnisburðum. Um er að ræða greiningu á grundvelli mikils magns upplýsinga sem er safnað úr mörgum áttum. Við yfirferð skjala er notast við fjölda skráðra innlendra og alþjóðlegra heimilda. Heimsóknir til einstakra landa gera nefndinni kleift að hitta aðila sem skýrslan varðar beint (bæði opinbera og einkaaðila) í því skyni að afla nákvæmra upplýsinga. Í trúnaðarsamræðum milli nefndarinnar og viðkomandi stjórnvalda geta hin síðarnefndu, ef þau telja það nauðsynlegt, gert athugasemdir við skýrsludrögin í þeim tilgangi að leiðrétta staðreyndavillur sem þar er hugsanlega að finna. Að samræðunum loknum geta stjórnvöld, ef þau kjósa, óskað eftir því að sjónarmiðum þeirra verði gerð skil í viðauka við lokaskýrslu ECRI.

Í skýrslum í fimmtu eftirlitslotu er áhersla lögð á fjögur atriði sem öll aðildarríkin eiga sammerkt: (1) löggjafarmál, (2) hatursorðræðu, (3) ofbeldi, (4) aðlögunarstefnur og ýmis málefni sem tengjast sérhverjum þessara þátta. Fylgt verður eftir sérstökum tillögum um framkvæmdir í kjölfar fjórðu eftirlitslotu sem enn eru ófrágengnar eða hafa ekki komið til framkvæmda.

Í lagamma fimmtu eftirlitslotu er aftur óskað eftir því að tvær ákveðnar tillögur sem gerðar eru í skýrslunni verði settar í forgang til framkvæmda. ECRI mun gera sérstaka úttekt á því hvort þessum ákveðnu tilmælum hafi verið fylgt innan tveggja ára frá útgáfu skýrslunnar.

Eftirfarandi skýrsla var samin af ECRI alfarið á eigin ábyrgð. Í henni er fjallað um stöðuna fram til 29. júní 2016. Þróun sem hefur átt sér stað eftir þann tíma er utan efnissviðs skýrslunnar og er ekki tekið mið af slíkri síðari þróun í niðurstöðum og tillögum nefndarinnar.

ÁGRIP

Frá gildistöku fjórðu skýrslu ECRI um Ísland þann 6. desember 2011 hafa framfarir orðið á mörgum sviðum.

Hegningarlögin eru til verndar gegn hatursorðræðu gagnvart kynhneigð eða kynvitund. Viðeigandi löggjöf hefur nú verið samþykkt af Alþingi og beðið er gildistöku á viðbótarbókun við samninginn um tölvubrot.

Ráðinn hefur verið lögreglumaður í nýja stöðu til rannsóknar á hatursglæpum á Reykjavíkursvæðinu. Settur hefur verið upp gagnagrunnur til að fylgjast með hatursorðræðu á Netinu og þá sérstaklega aukningu á tilfellum sem beinast að múslimum. Engin gögn gefa til kynna ofbeldisverk á Íslandi á undanförunum árum vegna fordóma gagnvart kynþætti, samkynhneigðum eða transfólki.

Hvítbók um endurbætur í menntamálum var samþykkt árið 2015 og var tilgangur hennar að koma af stað umræðu og aðgerðum til endurbóta í menntamálum. Var í henni m.a. ákvæði um sérstuðning við nemendur af erlendum uppruna til þess að auðvelda þeim að öðlast lestrar- og skriftarkunnáttu á borð við innfædda.

Árið 2012 samþykkti Alþingi Íslendinga lög um málefni innflytjenda, sem ákvarða formlega skipulag stjórnsýslu um aðlögun (integration) og kveða á um framkvæmdaáætlun á fjögurra ára fresti um aðlögun og málefni viðkomandi innflytjendum. Ríkisstjórnin samþykkti fyrstu framkvæmdaáætlun ríkisins og mun kynna drögin á Alþingi árið 2016 til samþykktar með þingsályktun.

Almennt eru réttindi hinsegin fólks á Íslandi virt og einnig er að mestu jákvætt viðhorf og umburðarlyndi í garð þeirra. Framkvæmdaáætlun um mál hinsegin fólks er í þróun hjá velferðarráðuneytinu og koma þar við sögu ýmis önnur ráðuneyti og áhugahópar. Er tilgangurinn sá að bæta enn frekar stöðu hinsegin fólks á ýmsum sviðum svo sem í menntun, vegna eineltis í skólum, í heilsugæslu, viðurkenningu á löglegu kyngervi og málefnum viðkomandi hælisleitun.

ECRI fagnar þessari jákvæðu þróun á Íslandi. Þrátt fyrir þessar framfarir eru þó enn ákveðin mál áhyggjuefni.

Það að enn er ekki fyrir hendi heildarlöggjöf sem bannar mismunun á öllum sviðum og á öllum vettvöngum og það er alvarlegur annmarki. Yfirvöld hafa ekki sett upp sérhæfða stofnun til að takast á við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun.

Fáar rannsóknir hafa átt sér stað og engar málsmeðferðir eða dómar fallið hingað til samkvæmt ákvæði um hatursorðræðu í hegningarlögum 233. gr. a.

Orðræða á Íslandi sem ber vitni um kynþáttafordóma hefur aukist og hefur á undanförunum árum aðallega beinst að múslimum. Ákvörðun borgarstjórnar Reykjavíkur að heimila byggingu á fyrstu moskunni á Íslandi og úthluta til þess lóð á **góðum** stað hefur verið gagnrýnd. Nokkrir stjórnámamenn hafa látið uppi fordómafullar og skaðlegar skoðanir um múslima, og þá sérstaklega með því að mála mynd af þeim sem hryðjuverkamönnum.

Auk áberandi aukningar á íslamófóbískum ummælum á samfélagsmiðlum hefur einnig borið á andfélagslegum viðhorfum gagnvart hinsegin fólki.

Stefna stjórnvalda frá árinu 2007 um aðlögun innflytjenda hefur ekki náð markmiði sínu eða skilað æskilegum árangri. Af þeim sökum rekast innflytjendur á fjölmörg vandamál, þar á meðal í íslenskukennslu, aðgangi að upplýsingum, aðgangi að sanngjörnum aðstæðum á vinnumarkaði, og ótímabæru brotthvarfi frá námi. Skortur á aðgangi um allt land að íslenskukennslu á viðráðanlegu verði torveldar aðlögun sem og áframhaldandi vöntun á miðstöð fyrir innflytjendur í höfuðborginni sem veitir upplýsingar- og þjónustu á ýmsum tungumálum.

Í augnablikinu er engin þjóðmálastefna eða áætlun um aðlögun innflytjenda á Íslandi.

Í þessari skýrslu fer ECRI þess á leit við yfirvöld að þau grípi til frekari aðgerða á ýmsum sviðum. Í því sambandi leggur nefndin fram ýmsar tillögur, þar á meðal eftirfarandi.

Lagt er til að ákvæði verði tekið upp í hegningarlögum sem mæli sérstaklega fyrir um að meta beri það sem aðstæður sem auka refsipýngd ef kynþáttafordómar eða fordómar á grundvelli kynhneigðar eða kynvitundar liggja að baki broti.

Með hliðsjón af almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 um löggjöf til að sporna við kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti skyldi alhliða löggjöf gegn mismunun tekin í gildi* og sérhæfðum aðila fengið það verkefni að fást við kynþáttafordóma og kynþáttamisrétti.

Yfirvöld ættu að auka skilning meðal almennings og lögreglunnar um leiðir til að koma á framfæri kvörtunum um hatursorðræðu í fjölmiðlum til fjölmiðlanefndar ríkisins. Þyrfti að sjá nefndinni fyrir nægu fé og mannafla til að fylgjast með fjölmiðlum og eiga frumkvæði í því að grípa til aðgerða við brotum á fjölmiðlalögum nr.38/2011.

Stofna þarf miðstöð í Reykjavík, í líkingu við Fjölmennningar- og upplýsingasetrið á Ísafirði, þar sem innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu hafi aðgang að þjónustu og geti leitað aðstoðar á mörgum tungumálum.

Yfirvöld ættu að innleiða endurskoðaða og ítarlega aðlögunaráætlun fyrir innflytjendur á Íslandi. Ætti hún meðal annars að ná yfir þætti eins og aðgengilega íslenskukennslu á viðráðanlegu verði, jafnrétti á vinnumarkaði og sérstuðning í námi, með markmiðum, tímamörkum, fjármögnun, velgengnivísunum og vöktunar- og matskerfi.

Yfirvöldin ættu að hrinda í framkvæmd áætlunum sínum í nýju aðgerðaáætluninni um aðlögun einstaklinga án ríkisborgararéttar um að koma aðlögunarmálum og þjónustu fyrir hælisleitendur á svipaðan stað og er fyrir kvótaflóttamenn, og þá sérstaklega með tilliti til húsnæðis, atvinnu og íslenskukennslu.*

Yfirvöld ættu líka að ljúka við framkvæmdaáætlunina um málefni hinsegin fólks og þá einnig með aðgerðum sem miðist við að taka hart á hatursorðræðu gagnvart þessu samfélagi og taki einnig á einelti í skólum.

* ECRI mun gera sérstaka úttekt á því hvort tilmælunum sem sett eru fram í þessari málsgrein hafi verið fylgt innan tveggja ára frá útgáfu þessarar skýrslu.

NIÐURSTÖÐUR OG TILMÆLI

I. Almenn atriði

1. Lög gegn kynþáttafordómum¹ og kynþáttamismunun²

- Samningsviðauki nr. 12 við mannréttindasáttmála Evrópu

1. Samningsviðauki nr. 12, sem var undirritaður 4. nóvember árið 2000 hefur enn ekki verið samþykktur. Telur ECRI gildistöku samningsviðauka nr. 12, sem kveður á um almennt bann við mismunun, vera grundvallaratriði í baráttunni gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun.

2. ECRI ítrekar tilmæli sín um gildistöku samningsviðauka nr. 12 við mannréttindasáttmála Evrópu.

- Tilvist ákvæða í refsirétti, einka- og stjórnsýslurétti í samræmi við almenn stefnutilmæli nefndarinnar (GPR) nr. 7

- Refsiréttur

3. Það vekur athygli ECRI að eina ákvæðið í refsirétti sem á sérstaklega við í tilvikum þar sem kynþáttahatur liggur að baki er 233. gr. a í hegningarlögum. Þar segir að „hver sem með háði, rógi, smáun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberleg á mann eða hóp fólks í orði eða með því að tjá sig á annan hátt, til dæmis með myndum eða táknum, vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða -vitundar, eða sem miðlar slíku efni, sæti sektum eða fangelsi allt að 2 árum“. Þegar borið er saman við stefnutilmæli nefndarinnar nr. 7, 18. gr. a, b og c, þá kemur fram að það vantar þætti sem skipta höfuðmáli eins og hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar, og þá einnig opinber meiðyrði. Þá vantar einnig að tiltaka tungumál og þjóðerni eða þjóðernislegan uppruna.

4. Það vekur einnig athygli ECRI að engin ákvæði er að finna í hegningarlögum við eftirfarandi gjörðum: opinberri yfirlýsingu, með kynþáttahatur að markmiði, í krafti hugmyndafræði sem gerir tilkall til yfirburða, sem rýrir eða svertir hóp einstaklinga á grundvelli „kynþáttar“, hörundslitar, tungumáls, trúar, ríkisfangs, eða þjóðernis eða þjóðernislegs uppruna, samkvæmt stefnutilmælum nefndarinnar (GPR) nr. 7, 18. gr. d; opinberri afneitun, lítilsmetingu, réttlætingu eða horfa framhjá, með kynþáttahatur að leiðarljósi, á þjóðarmorðum, glæpum gegn mannúð eða stríðsglæpum, samkvæmt stefnutilmælum nefndarinnar (GPR) nr. 7, 18. gr. e; almenningismiðlun eða dreifing, eða framleiðsla eða geymsla til almenningismiðlunar og dreifingar, með kynþáttahatur að markmiði, á efni í orðum, myndum eða öðru formi sem eru birtingarmyndir efnis sem fellur undir 18. gr. a, b, c, d og e og tiltekið er í stefnutilmælum nefndarinnar (GPR) nr. 7, 18. gr. f; stofnun eða forysta hóps sem stuðlar að kynþáttahatri, stuðningur við slíkan hóp eða þátttaka í starfsemi hans, samkvæmt stefnutilmælum nefndarinnar (GPR) nr. 7, 18. gr. g; og þjóðarmorð, samkvæmt stefnutilmælum nefndarinnar (GPR) nr. 7, 19. gr.

5. ECRI mælist til breytingar á hegningarlögum og að bætt verði við 233. gr. a tilvísunum í tungumál og þjóðerni eða þjóðernislegan uppruna og að hún verði látin ná yfir eftirfarandi afbrot með vísan til „kynþáttar“, hörundslitar, tungumáls, trúar, ríkisfangs, eða þjóðernis eða þjóðernislegs uppruna: hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar; opinberra meiðyrða; opinberrar yfirlýsingar, með kynþáttahatur að markmiði, í krafti hugmyndafræði sem gerir tilkall til yfirburða eða sem rýrir eða

¹ Samkvæmt almennum stefnutilmælum ECRI (GPR) nr. 7, skulu „kynþáttafordómar“ þýða þá skoðun að réttlætanlegt sé að sýna manneskju eða hópi fólks lítilsvirðingu, eða telja sig hafa hugmyndafræðilega yfirburði yfir manneskju eða hópi fólks á forsendum „kynþáttar“, hörundslitar, tungumáls, trúar, þjóðernis eða þjóðernislegs uppruna.

² Samkvæmt GPR nr. 7 skal „kynþáttamismunun“ notað um sérhverja mismunun í málsmeðferð á forsendum „kynþáttar“, hörundslitar, tungumáls, trúar, þjóðernis eða þjóðernislegs uppruna, þar sem ekki finnst nein sanngjörn eða réttlætanleg skýring.

svertir hóp einstaklinga; opinbera afneitun, lítilsmetingu, réttlætingu eða horfa framhjá, með kynþáttahatur að leiðarljósi, á þjóðarmorðum, glæpum gegn mannúð eða stríðsglæpum; almenningismiðlun eða dreifing, eða framleiðsla eða geymsla til almenningismiðlunar og dreifingar, með kynþáttahatur að markmiði, á efni í orðum, myndum eða öðru formi sem eru birtingarmyndir efnis sem fellur undir 18. gr. a, b, c, d og e; stofnun eða forysta hóps sem stuðlar að kynþáttahatri, stuðningur við slíkan hóp eða þátttaka í starfsemi hans; og þjóðarmorð.

6. Í fjórðu skýrslu sinni ítrekaði ECRI tillögu um að innleiða ákvæði í refsirétti sem gagngert dæmir afbrot runnið af rótum kynþáttafordóma sem sérlegar aðstæður sem auka refsipýngd, í samræmi við GPR nr. 7, 21. gr. ECRI minnir á að þetta var eitt af áréttingartilmælunum. Í ályktun ECRI sem samþykkt var 9. desember 2014, lítur nefndin svo á að tilmæli þeirra hafi ekki komið til framkvæmda. 70. gr. í hegningarlögunum gefur enn til kynna að þegar refsing er ákveðin skuli tekið mið af hvötum lögbrots, en kynþáttafordómar eru ekki gagngert nefndir sem sérlegar aðstæður sem auka refsipýngd.
7. ECRI ítrekar enn einu sinni tilmæli sín um að ákvæði verði bætt við hegningarlögin sem geri kynþáttafordóma að sérstökum aðstæðum sem auki refsipýngd í öllum refsilagabrotum.

- **Einka- og stjórnsýsluréttur**

8. Í fjórðu skýrslu sinni hvatti ECRI yfirvöld eindregið til þess að ljúka vinnu við frumvarp um bann við mismunun, með hliðsjón af GPR nr. 7, svo að leiða mætti það í lög eins fljótt og auðið væri. Var þetta ein af áréttingartilmælum ECRI. Í niðurstöðum sínum, sem samþykktar voru 9. desember 2014, tók ECRI fram að í undirbúningi væru tvö frumvörp um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna og um jafna meðferð á vinnumarkaði, með hliðsjón af tilskipun 2000/43/EB um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna og tilskipunar 2000/78/EB um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í starfi. ECRI bendir á að ef löggjöf gengur út frá ofangreindum tilskipunum mun koma fram veruleg gloppa í verndun gegn mismunun: önnur tilskipunin krefst jafnrar meðferðar einstaklinga á öllum sviðum samfélagsins (vinnumarkaði, þjálfun, lífeyristryggingum, heilsugæslu, menntun, í aðgangi að vörum og þjónustu) en aðeins með tilliti til kynþáttar eða þjóðernisuppruna, á meðan hin tilskipunin krefst jafnrar meðferðar á breiðari grundvelli (trúar eða lífsskoðunar, fötlunar, aldurs, kynhneigðar eða -vitundar) en nær eingöngu til vinnumarkaðarins. Þar sem ekki hafði verið gengið frá frumvörpunum ályktaði ECRI svo að tillaga nefndarinnar hefði ekki verið framkvæmd og hvetur yfirvöld eindregið til þess að breyta frumvörpunum og auka um leið gildissvið verndar gegn mismunun og sækja innblástur í almenn stefnutilmæli nefndarinnar (GPR) nr. 7.
9. ECRI þykir það miður að ofangreind frumvörp er enn ófrágengin og bíða samþykktar. Einu ákvæðin viðkomandi jafnrétti og banni við mismunun sem við á og eru til staðar á Íslandi er að finna í 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands,³ 14. gr. í lögum nr. 62/1994 um innlimun mannréttindasáttmála Evrópu (ECHR) í landslög,⁴ og nokkur ákvæði á víð og dreif um löggjöf sem banna mismunun, m.a. í refsirétti, stjórnsýslurétti og vinnulöggjöf.

³ Þar segir að allir skuli jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda óháð kynhneigð, trúarbrögðum, lífsskoðun, þjóðernisuppruna, kynþætti, litarhætti, eignum, uppruna eða annarrar stöðu.

⁴ Þar er að finna almennt bann við mismunun á grundvelli kynhneigðar, "kynþáttar", litarháttar, tungumáls, trúarbragða, stjórnmála- eða annarra skoðana, félagslegs- eða þjóðernisuppruna, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu; bannið takmarkast við réttindi sem tiltekin eru í mannréttindasáttmála Evrópu (ECHR).

10. ECRI telur vöntun á heildstæðri löggjöf á Íslandi gegn mismunun á öllum sviðum og vettvöngum alvarlegan annmarka.⁵ Tekur nefndin eftir því að meirihluta þeirra lykilþátta í landslöggjöf gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti sem settir eru fram í GPR nr. 7, 4.-17. gr. vantar. Má nefna sem dæmi skýrar skilgreiningar og bann við beinu eða óbeinu kynþáttamisrétti; viðhald eða innleiðingu á tímabundnum sérlegum ráðstöfunum í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða bæta upp fyrir persónulegt tjón einstaklinga sem liðið hafa vegna “kynþáttar”, litarháttar, tungumáls, trúarbragða, þjóðernis, þjóðernis- eða þjóðernislegs uppruna; tilfærslu sönnunarbyrði í mismununarmálum; og skilvirkar, sanngjarnar og letjandi refsiaðgerðir fyrir mismunun.

11. ECRI ítrekar eindregið tillögu nefndarinnar um að innleiða alhliða löggjöf gegn mismunun, í samræmi við almenn stefnutilmæli (GPR) nr. 7 um landslög sem takast á við kynþáttafordóma og kynþáttamisrétti.

- **Sérhæfðar landsstofnanir⁶**

12. Í fjórðu skýrslu sinn mælti ECRI einnig endregið með því að yfirvöld settu á laggirnar sérhæfða stofnun til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti. ECRI þykir það leitt að ekki hefur verið brugðist við þessum tilmælum nefndarinnar.⁷ Umboðsmaður Alþingis er eina óháða yfirvaldið á Íslandi í tengdum efnum. Þessi umboðsmaður sinnir hinsvegar hlutverki sem opinber eftirlitsaðili en ekki í einkageiranum og hefur ekkert sérstakt umboð til að fást við kynþáttafordóma, útlendingahatur, gyðingaandúð og umburðarleysi, eins og farið er fram á af ECRI í almennum stefnutilmælum (GPR) nr. 2 um sérhæfðar stofnanir til að berjast gegn kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingaandúð og umburðarleysi á landsvísu.

13. ECRI heldur skoðun sinni til streitu um þörfina á sérhæfðri landsstofnun á Íslandi (sjá athugasemdir nefndarinnar í 40. gr. þessarar skýrslu). Helstu valdsvið slíkrar stofnunar ættu að vera: aðstoð við fórnarlömb; rannsóknarheimild; réttur til að hefja og taka þátt í dómsmáli; vöktunarréttur og ráðgjöf til yfirvalda löggjafar og stjórnenda; og fræðsla.

14. ECRI ítrekar tillögu sína um þörfina á sérhæfðri stofnun til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun, með tilvísun í almenn stefnutilmæli nefndarinnar (GPR) nr. 2 um sérhæfð embætti til að sporna við kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingaandúð og umburðarleysi á landsvísu og nr. 7 um heilda löggjöf til að fást við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun.

2. Hatusorðræða⁸

15. Samkvæmt almennum stefnutilmælum nefndarinnar (GPR) nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, er hatursorðræða í öllum formum stuðningur við, kynning á, eða hvatning til, mannorðsspjalla, haturs eða níðs á einstaklingi eða hópi einstaklinga, og þá einnig öll tilfelli um einelti, meiðyrði, neikvæða staðalímynd, smánun eða hótun sem beint er að þeim einstaklingi eða hópi einstaklinga og réttlætning allra þeirra tjáningarmynda sem upp hafa verið taldar, á grundvelli “kynþáttar”, litarháttar, erlends uppruna, þjóðernis eða þjóðernislegs uppruna, aldurs, fötlunar,

⁵ Eina alhliða löggjöfin gegn mismunun sem í gildi er á Íslandi er sú viðkomandi jafnrétti kynjanna: lögin um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá árinu 2008.

⁶ Óháð yfirvöld með það sértæka hlutverk að berjast gegn kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingahatri, umburðarleysi og mismunun á grundvelli t.d. þjóðernisuppruna, litarháttar, ríkisfangs, trúarbragða eða tungumáls (kynþáttamismunun), á landsvísu.

⁷ Eina sértæka kærunefndin til staðar á Íslandi vegna mismununar er kærunefnd jafnréttismála, sem fæst eingöngu við kynjamismunun.

⁸ Þessi hluti fjallar um orðræðu kynþáttahatara og áróður gegn einstaklingum vegna hómó/transfóbíu.

tungumáls, trúarbragða eða lífsskoðunar, kyns, kyngervis, kynvitundar, kynhneigðar eða annarra persónulegra eiginleika eða ástands.⁹

16. Orðræða kynþáttahatara og áróður gegn einstaklingum vegna hómó/transfóbíu er refsiverð samkvæmt 233. gr. a í hegningarlögunum, eins og tekið var fram í 3. gr. þessarar skýrslu. ECRI vísar í tillögu nefndarinnar í 5. gr. hér á undan sem fer fram á að fleiri grundvallaratriðum verði bætt við sem brota verðum.

- **Gögn**

17. Ríkislögreglustjóri safnar gögnum um hatusorðræðu. Árið 2014 voru skráð tvö mál af lögreglunni í samræmi við 233. gr. a, og voru múslimar fórnarlömbin í báðum tilvikum. Í öðru tilvikinu var ekkert gert í málinu og enn er verið að rannsaka hitt. Árið 2015 voru tíu mál skráð og snérust þau öll um hómófóbíska hatusorðræðu og eru öll óútkljáð (sjá gr. 23 fyrir neðan). Þegar þessi skýrsla er skráð hefur enn ekki verið saksótt eða dómur fallið fyrir hatusorðræðu í samræmi við 233. gr. a.

- **Stjórn mála umræða og önnur almenn viðhorf**

18. Vakið hefur athygli ECRI að kynþáttafordómar hafa færost í aukana í almennri umræðu á Íslandi og á seinni árum beinst hún einna helst að múslimum.¹⁰ Ákvörðun borgarstjórnar Reykjavíkur, í september 2012, að veita leyfi til byggingar fyrstu moskunnar á Íslandi, og úthluta samtökum múslima á Íslandi til þess lóð í janúar 2013 á fyrsta flokks stað (endurgjaldslaust, í samræmi við hefðbundnar starfsvenjur þar sem trúarsamfélög byggja sér hús til trúariðkana) var gagnrýnt af mörgum, og óttuðust sumir að moskan yrði gróðrastía fyrir róttæka múhameðstrú og myndi breyta svip Reykjavíkur og íslensks þjóðfélags á óbæt看legan hátt um lífstíð.¹¹ Mótmælin tóku á sig sérlega fjandsamlega mynd í nóvember 2013 þegar þrjú svínshöfuð og blóðugar blaðsíður úr Kóraninum fundust á víð og dreif um lóðina sem úthlutað hafði verið. Skoðanakönnun árið 2014 komst að þeirra niðurstöðu að 42.4% þeirra sem tóku þátt voru á móti byggingu moskunnar á meðan 29.7% voru fylgjandi henni.¹²
19. Sveitarstjórnarkosningarnar í júní 2014 einkenndust af æstri orðræðu gegn múslimum. Framsóknarflokkurinn gerði andstöðu við moskuna og múslima almennt að sínu helsta baráttumáli og fulltrúi flokksins í borgarstjóraembætti Reykjavíkur tilkynnti að hún myndi afturkalla ákvörðunina um að úthluta landi undir byggingu moskunnar. Á undan þessum stefnuyfirlýsingum höfðu skoðanakannanir bent til þess að flokkurinn myndi ekki fá nein sæti í Reykjavík, en eftir yfirlýsingarnar jókst fylgi við flokkinn til muna og fékk hann á endanum tvö sæti af 15 í borgarstjórn.
20. Í kjölfar þessa hafa ýmsir stjórnmalámennt látið hafa eftir sér umburðarlausar og fordómafullar athugasemdir um múslima og þá sérstaklega með því að lýsa þeim sem hryðjuverkamönnum. Í janúar 2015 spurði þingmaður Sjálfstæðisflokksins á Facebook síðu sinni hvort Íslendingar væru óhultir fyrir hryðjuverkum og vildi láta gera bakgrunnsrannsókn á þeim 1500 múslímum sem búa á Íslandi til þess að komast eftir því hvort þeir hefðu sótt æfingabúðir hryðjuverkamanna. Í mars 2015 póstaði fulltrúi sveitarfélags úr Framsóknarflokknum ítrekað efni mjög andsnúnu múslimum á Facebook þar sem dregin var upp mynd af múslimum á Íslandi sem “nauðgurum og illvirkjum”, og gekk hann svo langt að fara fram á brottvísun allra múslima frá Íslandi.¹³ ECRI telur að slíkar yfirlýsingar frá stjórnmalámennt hafi

⁹ Sjá einnig tilmæli ráðherranefndar aðildarríkja Evrópuráðs nr. R (97) 20 um “hatusorðræðu”, sem samþykkt voru 30. október 1997.

¹⁰ Árið 2015 voru 875 einstaklingar skráðir í tvö opinber samtök múslima á landinu, sem samsvarar 0.27% af íbúafjölda Íslands. Að sögn kjósa hinsvegar margir Íslenskra múslima að tengjast ekki formlegum samtökum og er heildarföldi þeirra á landinu talinn vera um 1500.

¹¹ Iceland Magazine 2015a.

¹² Islamophobia Watch 2014. Sjá einnig Public Radio International 2015.

¹³ The Reykjavik Grapevine 2015a.

kynt undir tortryggni og hræðslu við múslima og stuðlað að sífellt neikvæðara almennu viðhorfi gagnvart múslimum á Íslandi.

- **Hatursorðræða í hefðbundnum fjölmiðlum og á internetinu**

21. ECRI tekur eftir því að einkarekna sjónvarpsstöðin Omega, sem nefnd er í fjórðu skýrslunni, heldur áfram að gefa sig að hatursorðræðu gegn múslimum. Þá er ECRI einnig kunnugt um útvarpsstöðina Sögu sem dreifir hatursorðræðu sem beint er að innflytjendum, múslimum og hinsegin fólki (LGBT).
22. Viðvíkjandi internetinu, eins og fram kemur hér að ofan hefur orðið áberandi aukning á íslamófóbískum athugasemdum á samfélagsmiðlum. Stofnandi félags múslima á Íslandi skýrði svo frá árið 2014 að hatursorðræða hefði undanfarið blossað upp á internetinu og taldi kveikjuna vera útgáfu greina um þróun mála viðkomandi moskunni. Var sérlega óvægum orðum beint að stofnanda og formanni félags múslima.¹⁴
23. Þá vekur það einnig athygli ECRI að internetið hefur einnig verið notað til þess að tjá fjandsamlegt viðhorf til hinsegin fólks (LGBT). Má nefna sem dæmi viðbrögð við fréttatilkynningu Hafnarfjarðarbæjar í apríl 2015 um þá ákvörðun að hefja "hinsegin fræðslu" í skólum bæjarins, þegar rúmlega 300 manns póstuðu fjandsamleg ummæli í garð hinsegin fólks á samfélagsmiðla. Áhugahópurinn Samtökin '78 (einnig kölluð National Queer Organisation) kærði í samræmi við 233. gr. a í hegningarlögunum ummæli tíu einstaklinga til lögreglunnar.

- **Viðbrögð yfirvalda**

24. ECRI telur hatursorðræðu vera sérstakt áhyggjuefni, ekki aðeins vegna þess að hún er iðulega fyrsta skrefið að líkamlegu ofbeldi, heldur vegna skaðlegra tilfinningalegra og sálfræðilegra áhrifa á þá sem ráðist er að. Viðbrögð sem hæfa við hatursorðræðu eru aðferðir löggæslu (refsiviðurlög, einkaréttarviðurlög og stjórnsýsluviðurlög) en einnig aðrar aðferðir til að fást við skaðleg áhrif hatursorðræðu eins og forvarsla, sjálfseftirlit og svarræða.
25. Hvað refsirétt varðar, þá hefur ECRI þegar nefnt að aðeins einstaka rannsókn hefur átt sér stað og engar saksóknir eða dómar fallið samkvæmt ákvæði hegningarlaga um hatursorðræðu. Þykir nefndinni sérstaklega miður að ofangreindu tilviki, þar sem svínshausum og blóðugum síðum úr Kóraninum var dreift á lóð framtíðar mosku í Reykjavík, var ekki fylgt eftir og rannsakað.¹⁵
26. Hvað snertir fjandsamleg ummæli í garð hinsegin fólks á samfélagsmiðlum (sjá gr. 23 að ofan), vekur það athygli ECRI að lögreglan vísaði kvörtunum í fyrstu á bug án rannsóknar. Samtökin '78 skutu málinu til ríkissaksóknara í október 2015 og voru kvartanirnar endursendar til lögreglunnar í nóvember 2015 og farið fram á fulla rannsókn. ECRI hefur verið tjáð að rannsóknin sé á lokastigi og muni að öllum líkindum leiða til þess að einstaklingarnir tíu sem póstuðu ummælin verði sóttir til saka. Nefndin fagnar þessari þróun mála sem gæti endað sem fyrsta dómsmálið sem styðst við ákvæði í hegningarlögum um hatursorðræðu.
27. Í þessu samhengi minnir ECRI á að í fjórðu skýrslunni leggur nefndin til að Ísland ljúki við gildistöku viðbótarbókunar í alþjóðasamningnum um tölvubrot. Samvæmt upplýsingum yfirvalda til ECRI hefur viðkomandi löggjöf verið samþykkt af Alþingi og má vænta gildistöku viðbótarbókunarinnar. ECRI fagnar þessari þróun og hvetur yfirvöld til þess að ljúka gildistökuferlinu eins fljótt og auðið er.
28. Hvað forvarnir snertir, þá veitir ECRI því athygli með ánægju að ráðinn hefur verið lögregluþjónn í nýstofnað embætti sem annast mun rannsóknir á hatursglæpum á Reykjavíkursvæðinu. Settur hefur verið upp gagnabanki til þess að fylgjast með hatursorðræðu á internetinu og þá sérstaklega aukinni útbreiðslu áróðurs gegn

¹⁴ Iceland Review 2014a.

¹⁵ Iceland Review 2013.

múslimum. Einnig er fylgst með starfsemi ákveðinna öfgahópa, til dæmis Soldiers of Odin, sem eru virkir á internetinu en ekki út í þjóðfélaginu. ECRI fagnar þessu framtaki sem er svar við tillögu í fjórðu skýrslu nefndarinnar um að finna leiðir til að fylgjast með internetinu og koma í veg fyrir dreifingu áróðurs og efnis á internetinu sem gæti kynt undir kynþátta- og útlendingahatur. Lögregluembættið sem vaktar hatusglæpi mun veita bæði starfandi lögregluþjónum og nemum í lögregluskólanum þjálfun og þá sérstaklega í því að bera kennsl á hatusglæpi. ECRI álitur að drifið hafi verið í þessu framtaki aðallega til svörunar við skorti á viðbrögðum lögreglunnar við svínshausamálinu og ákvörðunar um að tryggja með þessu að hatusglæpir verði framvegis rannsakaðir til hlítar.

29. ECRI leggur mikla áherslu á sjálfseftirlit sem mikilvæga leið í baráttunni gegn hatusorðræðu. Í fjórðu skýrslu nefndarinnar mælist hún til þess að yfirvöld hvetji fagfólk innan fjölmiðla til að tileinka sér ákvæði í reglum um sjálfseftirlit í fréttaflutningi þegar greint er frá ríkisfangi eða þjóðaruppruna grunaðra í sakamálum, til þess að koma í veg fyrir að alið sé undir fjandskap í garð berskjaldaðra hópa. ECRI veitir því athygli að siðareglur Bláamannafélags Íslands í blaðamennsku, sem samþykktar voru árið 1988, eru mjög almennar og innihalda enga tilvísun í mismunun eða kynþáttafordóma í fréttaflutningi.
30. ECRI veitir því hinsvegar fagnandi athygli að fjölmiðlalög sem tóku gildi 2011, sem ná til allra tegunda fjölmiðla á Íslandi, innihalda ákvæði (27. gr.) um bann við hatusáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi. Segir þar að "fjölmiðlar skuli ekki taka þátt í beinni hvatningu til haturs á forsendum kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarbragða, þjóðernis, menningar-, efnahags- eða samfélagslegrar eða annarrar stöðu í þjóðfélaginu". Fjölmiðlanefndin er óháð umsýslunefnd (fimm einstaklinga) sem skipuð var af mennta- og menningarmálaráðherra til þess að hafa eftirlit með framkvæmd fjölmiðlalaganna. Fjölmiðlanefndinni er leyfilegt að banna útsendingu á hljóð- og myndefni sem telst brjóta í bága við ákvæði laganna. Brotin verða hinsvegar að vera alvarleg eða endurtekin til þess að gripið sé til sekta eða leyfi afturkölluð og hefur ECRI áhyggjur af því að skilyrðin séu of væg hvað hið síðara snertir. Þannig var ekkert hægt að bregðast við einu kvörtuninni við broti á 27. gr. sem hingað til hefur verið skilað inn á borð fjölmiðlanefndarinnar, sem snýst um hómófóbísk ummæli í dagblaði í kringum Hinsegin dagana árið 2012, vegna þess að þau ummæli voru ekki endurtekin. Telur ECRI þetta skilyrði hindra refsingu og stuðla að því að hatusorðræða í fjölmiðlum viðgangist án refsingar.
31. ECRI leggur til þess að fjölmiðlalögum ársins 2011 verði breytt og gert verði ráð fyrir refsiverðri háttsemi án þess að sett sé sem skilyrði að brotið sé ítrekað.
32. ECRI veitir því einnig athygli að fjölmiðlanefndinni hafa ekki borist neinar formlegar kvartanir varðandi útvarpsstöðina Sögu og sjónvarpsstöðina Omega (sjá 21. gr. hér að ofan). Nefndin hefur hinsvegar haft spurnir af því að kvartanir hafi borist til lögreglunnar um þessa fjölmiðla, sem hefur verið vísað frá vegna þess að forsendur þeirra teljast ekki heyra undir refsirétt. ECRI hefur áhyggjur af því að hugsanlega sé hvorki almenningi né lögreglu kunnugt um ákvæðin um hatusorðræðu í fjölmiðlalögunum og kvartanakerfi fjölmiðlanefndarinnar og telur nauðsyn á fræðsluáttaki í þessum efnum.
33. ECRI mælist til þess að yfirvöld geri almenningi og lögreglu kunnugt um möguleikana á því að koma á framfæri kvörtunum til fjölmiðlanefndar um hatusorðræðu í fjölmiðlum.
34. ECRI þykir einnig miður að fjölmiðlanefndin hefur ekki eftirlit með fjölmiðlum eða bregst ótilkvödd við brotum á löggjöf þó svo að það heyri til valdssviði hennar og má kenna þar um bæði fjár- og mannaflaskorti (fjölmiðlanefndin hefur aðeins tvo starfsmenn). Fyrir vikið halda fjölmiðlafyrirtæki á borð við Sögu og Omega uppteknum hætti við að dreifa hleypidómum og óumburðarlyndu efni.

35. ECRI mælist til þess að starfsemi fjölmiðlanefndar njóti aukinnar fjármögnunar og starfslíðs til þess að sinna eftirliti með fjölmiðlum og hafa frumkvæði um að bregðast við brotum á fjölmiðlalögum frá 2011.

36. Mikilvæg aðferð til þess að takast á við hatursáróður er sú að ráðast á hann og fordæma tafarlaust með svarræðu sem gerir grein fyrir því hversu óásættanlegur og skaðlegur boðskapurinn er. Í þessu sambandi tók ECRI fagnandi eftir viðbrögðum annarra stjórnámálanna við ummælunum gegn múslimum sem nefnd voru í 20. gr. þessarar skýrslu, en þau voru að fordæma samstundis; einnig fordæmingu utanríkisráðherra, sem lagði áherslu á virðingu fyrir mannréttindum og jafnrétti, og innanríkisráðherra, sem lagði áherslu á nauðsyn þess að virða múslima á Íslandi og ríkisborgararétt þeirra.¹⁶ Þar að auki, eftir að meðlimur Sjálfstæðisflokksins lýsti opinberlega yfir andstöðu sinni við hjónabönd samkynhneigðra og ættleiðingu barna af samkynhneigðum pörum, var skipun hans sem staðgengill fulltrúa flokksins í mannréttindanefnd Reykjavíkur afturkölluð á þeim forsendum að hann hefði ítrekað látið í ljósi skoðanir sem brjóta í bága við mannréttindi, réttindi hinsegin fólks, innflytjenda og ýmissa minnihlutahópa.¹⁷ ECRI fagnar slíkum aðgerðum og viðbrögðum sem senda skýr skilaboð til almennings um það að óumburðarlyndar skoðanir heyra til minnihluta og eru alls ekki almennar.

3. Ofbeldi gagnvart kynþáttum og vegna hómó/transfóbíu

37. Engin ákvæði eru í hegningarlögunum til refsingar við ofbeldi þar sem hvatinn er kynþáttahatur eða ofbeldi sem runnið er af rótum fjandsamlegrar afstöðu til kynhneigðar eða kynvitundar.

38. ECRI veitir því athygli að engar upplýsingar eru til staðar um tilfelli þess að ofbeldi hafi verið beitt á forsendum kynþáttar eða hómó/transfóbíu á Íslandi á síðustu árum. Um leið og ECRI óskar yfirvöldum til hamingju með árangurinn, telur nefndin að skýringu sé að finna í ýmsum þáttum. Í fyrsta lagi, og eins og fram kemur að ofan, þar sem ekki eru tilgreind brot sem ná til ofbeldis sem runnið er af rótum haturs, eru ofbeldistilfelli skráð samkvæmt 217. gr. eða 218. gr. hegningarlaganna og ekki skráð sem hatursglæpir. Í öðru lagi er engum gögnum safnað um beitingu 70. gr. hegningarlaganna um þætti sem gætu haft áhrif á ákvörðun hegningar. Ná þær yfir hvatir lögbrotsins, en raunverulegur hvati er ekki skráður. Fyrir bragðið er ómögulegt að fá raunsanna mynd af umfangi ofbeldis vegna kynþáttahaturs og hómó/transfóbíu á Íslandi.

39. ECRI mælist til þess að upplýsingum verði safnað um beitingu 70. gr. hegningarlaganna um þætti sem gætu haft áhrif á ákvörðun hegningar og að hvatir lögbrotsins verði skráðar þar sem þær reynast vera einn þáttanna.

40. Sú staðreynd að engar upplýsingar eru til um ofbeldisverk runnin af rótum kynþáttahaturs eða hómó/transfóbíu á sér einnig skýringu í tregðu fórnarlamba til að kvarta eða kæra atvikin. Vöntun á kærum vegna hatursglæpa er rötgríð fyrirbrigði og er oft tilkomið af þekkingarskort á því hvað telst til hatursglæpa, ótta við hefnd, vantrausti á lögreglunni og refsivörslukerfinu, og hræðslu við að verða ekki trúað. Eins og bent er á í fjórðu skýrslu ECRI má að auki rekja þennan skort á upplýsingum um hatursglæpi að einhverju leyti til vöntunar á sérlegu embætti á Íslandi fyrir utan lögregluna sem fórnarlömb gætu leitað til um aðstoð eða með kvartanir (sjá tillögu ECRI í 14. gr.). ECRI hvetur yfirvöld til þess að athuga möguleikann á því að hatursglæpir viðgangist án þess að þeir séu kærðir og að leita lausna með því til dæmis að koma upp kerfi fyrir kvartanir um þriðja aðila eða með sólarhrings hjálparvakt.

¹⁶ Iceland Review 2015a.

¹⁷ Iceland Review 2015b.

4. Aðlögunarstefnur

41. ECRI tekur fram að það eru sagnfræðilega engir þjóðfræðilegir-, trúarbragða- eða tungumálaminnihlutahópar á Íslandi.
42. Eina aðlögunarstefnan sem ECRI er kunnugt um er stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun (integration) innflytjenda frá janúar 2007. Virðist hún enn vera í gildi þó svo að hún hafi ekki verið uppfærð. Markmið stefnunnar er að “tryggja það að allir íbúar Íslands njóti jafnréttis og séu virkir þátttakendur á eins mörgum sviðum samfélagsins og mögulegt er”. Í henni eru kunngerð ýmis markmið varðandi íslenskukennslu handa fullorðnum, miðlun og öflun upplýsinga, þátttöku á vinnumarkaði, menntamál, heilsugæsluþjónustu, og hlutverk sveitarfélaga. Samkvæmt aðlögunarstefnunni er “kunnátta í íslenskri tungu lykillinn að íslensku samfélagi og getur ráðið úrslitum um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi”, og er ítrekað vikið að vandamálum vegna tungumálsins út í gegn. Í maí 2008 lögleiddi Alþingi aðgerðaáætlun sem kunngerir 98 framkvæmdaatriði sem ráðist skal í og lokið innan tveggja ára eins og mælt er með í fjórðu skýrslu ECRI.
43. Að auki veitir ECRI því athygli, og fagnar því, að Alþingi samþykkti lög nr. 116/2012 um málefni innflytjenda í nóvember 2012 og útfærði með því tillögu ECRI í fjórðu skýrslunni um frágang á frumvarpi um aðlögun innflytjenda og samþykkt laganna við fyrsta tækifæri. Lögin staðfesta formlegt skipulag stjórnsýslu fyrir aðlögun: innflytjendaráð, með hlutverk sem ráðgjafi ríkisstjórnarinnar, og fjölmenningarsetur, sem hafði verið starfrækt í tilraunarskyni frá árinu 2002, og boðið þeim aðstoð sem leituðu til þeirra um upplýsingar um daglegt líf og stjórnsýslumál á Íslandi á ýmsum tungumálum (sjá hér fyrir neðan). Þá kunngerá lögin enn fremur að framkvæmdaáætlun um aðlögun og málefni innflytjenda skuli komið á framfæri við félags- og húsnæðismálaráðherra á fjögurra ára fresti.
44. Í þessu sambandi hefur ECRI verið tjáð að ríkisstjórnin hefur samþykkt fyrstu framkvæmdaáætlun landsins um aðlögun einstaklinga án ríkisborgararéttar og hyggst leggja drögin fyrir Alþingi árið 2016 til þingsályktunar. Framkvæmdaáætlunin er fimmþætt: samfélagið (varðar gagnasöfnun um viðhorf til innflytjenda og fræðsluverkefni um kostina við fjölmenningarþjóðfélag), fjölskyldan (varðar aðallega upplýsingaþjónustu fyrir nýkomna innflytjendur, en einnig forvarnir gegn ofbeldi í garð og á milli innflytjenda), menntun (meðal annars varnir gegn fráhvarfi nema á gagnfræðastigi og íslenskutímar fyrir fullorðna), vinnumarkaðurinn (þ.m.t. sömu laun fyrir sömu störf) og flóttamenn (þ.m.t. þróun móttökuáætlunar, ráðgjöf og mál viðkomandi vinnumarkaði). Þar sem framkvæmdaáætlunin er ekki endanlega samþykkt eða útgefin getur ECRI ekki tjáð sig um innihald eða hugsanlegan árangur hennar að sinni.

- Mat og árangur stefnunnar

- *Innflytjendur*

45. Af heildaríbúafjölda Íslands eru 8.4% innflytjendur¹⁸ og 10% af íbúafjölda höfuðborgarinnar. Meirihlutinn eru farandverkamenn; er stærsti hluti þessa hóps Pólverjar (10.224 einstaklingar og 3.1% af heildaríbúafjölda)¹⁹ og þar á eftir Litháar (1659 einstaklingar og 0.5% af heildaríbúafjölda 1. janúar 2014). Þá býr á Íslandi töluverður fjöldi fólks frá Suðaustur-Asíu og þá einkanlega innflytjendur frá Filippseyjum (558 einstaklingar og 0.17% af heildaríbúafjölda) og Tælandi (531 einstaklingar og 0.17% af heildaríbúafjölda), sem næstum allir komu til landsins vegna hjúskapar við íslenska ríkisborgara eða til að sameinast fjölskyldu. Af þessari ástæðu er síðastnefndi hópurinn, að sögn, sérlega vel aðlagður inn í íslenskt samfélag.²⁰

¹⁸ Hagstofa Íslands 2015

¹⁹ Allar upplýsingar sem fram koma í þessari málsgrein eru frá og með 1. janúar 2014 og fengnar hjá Hagstofu Íslands: íbúafjöldi eftir landi ríkisfangs, kyni og aldri, 1. janúar 1998-2014.

²⁰ Bissat 2013: 46, 51.

46. Ofangreind aðlögunarstefna ríkisstjórnarinnar leggur mikla áherslu á mikilvægi þess að ná færni í íslensku máli til þess að aðlagast. Tekið er fram að “fullorðnir innflytjendur, bæði innan og utan vinnumarkaðar, skuli hafa aðgang að góðri kennslu á íslensku”. Þá er einnig tekið fram að “ríkisstjórnin hyggist tryggja það að allir hafi aðgang að íslenskukennslu sem hæfi þörfum allra einstaklinga”. ECRI tekur hinsvegar eftir því að stefnan gerir ekki ráð fyrir sérstöku embætti sem hafi umsjón og eftirlit með tungumálakennslu.
47. Vegna þessa annmarka á stefnunni er aðgangur að tungumálanámskeiðum erfiður mörgum innflytjendum. Að því er varðar kostnað við íslenskutíma er ástandið óbreytt frá því sem greint var frá í fjórðu skýrslu ECRI. Þurfa flestir innflytjendur að greiða skráningargjald sem er lítið niðurgreitt af ríkisstjórninni nema fyrir þá innflytjendur sem eru skráðir atvinnulausir og fá ókeypis kennslutíma. Sumir vinnuveitendur bjóða upp á tungumálakennslu og framlag verkalýðsfélaga getur verið allt að 75% af kostnaði. Að auki er ECRI kunnugt um að sum sveitarfélög bjóði íslenskunámskeið og greiði kostnaðinn í einstaka tilvikum. Þar sem kostnaður er ekki niðurgreiddur geta tungumálanámskeið verið óhóflega dýr fyrir marga. Eins og bent er á í fjórðu skýrslu ECRI ætti ekki að vanmeta mikilvægi þess þar sem krafist er 150 klukkustunda af íslenskunámi fyrir búsetuleyfi og 250 klukkustunda til þess að geta sótt um ríkisborgararétt auk þess að standast þarf próf í íslensku.
48. Ennfremur veitir ECRI því athygli að þar sem fjárframlög ríkisstjórnarinnar til tungumálanámskeiða innflytjenda eru fyrst og fremst til skammtímaverkefna sem einstaklingar og áhugahópar koma í kring, eru þau oft slitrótt og framboð á slíkum námskeiðum breytileg frá ári til árs og að sögn ófullnægjandi í strjálbýli.²¹ Samkvæmt nýlegri könnun telst það að hafa ekki reiprennandi íslensku meiriháttar hindrun sem kemur í veg fyrir að innflytjendur geti átt samskipti við kollega sína og vinnuveitendur.²² Hefur ECRI áhyggjur af því að skortur á aðgangi að tungumálanámskeiðum um allt land á viðráðanlegu verði komi í veg fyrir aðlögun.
49. Í ljósi þessara erfiðleika fagnar ECRI því að heyra um úttekt á ríkjandi fyrirkomulagi á íslenskukennslu fyrir fullorðna sem gerð var árið 2015 og að umbótatillögum var komið á framfæri við ríkisstjórnina. Eins og fram kemur að ofan hefur nýja framkvæmdaáætlunin að geyma ráðstafanir um íslenskukennslu fyrir fullorðna í kaflanum um menntun. Hvetur ECRI yfirvöld til þess að veita athygli athugasemd nefndarinnar hér að ofan og bæta fyrirkomulag á íslenskukennslu fyrir fullorðna.
50. Hvað viðkemur miðlun og öflun upplýsinga, þá segir í stefnu ríkisstjórnarinnar að innflytjendur skuli hafa aðgang að upplýsingum varðandi réttindi sín og skyldur og almennt um íslenskt þjóðfélag “á mörgum tungumálum á internetinu og þ.á m. á vefsetrinu island.is”. Það vekur athygli ECRI að vefsetrið island.is gefur upplýsingar eingöngu á íslensku og ensku. Þetta er ófullnægjand þar sem margir innflytjendur tala hvorki ensku né íslensku. Vefsetur Fjölmenningarsetursins (sjá fyrir neðan), sem er ríkisstofnun, gefur hinsvegar upplýsingar um réttindi og skyldur og upplýsingar um íslenskt samfélag á átta af helstu tungumálunum sem töluð eru á Íslandi.
51. ECRI harmar það að tillaga nefndarinnar í fjórðu skýrslunni um að stofnsetja miðstöð í Reykjavík samsvarandi Fjölmenningarsetrinu á Ísafirði, svo að innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu hafi greiðan aðgang að sérfræðiaðstoð og stuðningi, hefur ekki komið til framkvæmda. Þó að Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkur veiti innflytjendum með lögheimili í Reykjavík upplýsingar og ráðgjöf fást þær upplýsingar eingöngu á íslensku, ensku og pólsku. Alþjóðastofan fyrir norðan, á Akureyri, gegnir svipuðu hlutverki en gefur einnig upplýsingar aðeins á þessum þremur tungumálum. Fjölmenningarsetrið á afskekktum norðvesturhluta

²¹ Ólafsdóttir 2011: 175-186.

²² Kristjánsdóttir og Christiansen 2015.

landsins er áfram sú miðstöð sem býður innflytjendum upp á alhliða þjónustu á íslensku, ensku og pólsku, og að auki á serbó-króatísku, tælensku, spænsku, litháísku og rússnesku.

52. ECRI minnst þess hversu mikilvægt það er innflytjendum að hafa aðgang að upplýsingum á úrvali tungumála, þar sem öll almenningþjónusta, og þá einnig eyðublöð og skjöl, fást eingöngu á íslensku, og margir innflytjendur eiga að sögn töluvert erfitt með að skilja stjórnsýslukerfin. Þar sem meirihluti innflytjenda á Íslandi býr á Reykjavíkursvæðinu þykir aðeins sanngjarnt að setja á stofn miðstöð í höfuðborginni samsvarandi þeirri á Ísafirði. Þó svo sú síðarnefnda veiti aðstoð um síma og upplýsingar séu aðgengilegar á internetinu, getur það ekki – eins og fram kemur í síðustu skýrslu ECRI – komið í staðinn fyrir persónulega þjónustu á staðnum. Áframhaldandi vöntun á miðstöð sem veitir þjónustu á ýmsum tungumálum er veigamikil hindrun í aðlögunarhorfum margra innflytjenda sem búa í og umhverfis höfuðborgina.
53. ECRI endurtekur tillögu sína um stofnun miðstöðvar í Reykjavík í ætt við Fjölmenningarsetrið á Ísafirði svo að innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu hafi aðgang að þjónustu og fáið notið aðstoðar á úrvali tungumála.
54. Viðvíkjandi atvinnu, þá er að finna í stefnu ríkisstjórnarinnar ýmis markmið sem flest snúast um það að tryggja búsetu eins og við á og atvinnuleyfi fyrir útlendinga. Eitt markmiðanna er að tryggja það að erlendur ríkisborgari njóti sömu skilmála og réttinda og aðrir. Á hinn bóginn bendir margt til þess að ekki hafi verið staðið við þetta mikilvæga markmið til að komast hjá mismunun. ECRI veitir því athygli að kjarasamningsbundin lágmarkslaun eru töluvert lægri en meðallaun á Íslandi. Þannig nema lágmarkslaun ófaglærðra verkamanna í byggingariðnaðinum aðeins 53% meðallauna.²³ Farandverkamenn eru að sögn skilgreindir sem ófaglærðir, einnig þegar tilfellið er annað, og eru í flestum tilvikum eingöngu á lágmarkslaunum.²⁴ Samkvæmt skýrslu frá árinu 2013 er pólskum farandverkamönnum í Reykjavík (sem vinna aðallega í byggingariðnaði og fiskverkun) greidd aðeins 55% af meðaltímakaupi innfæddra íslenskra verkamanna.²⁵
55. Ennfremur sagði Evrópunefnd um félagsleg réttindi árið 2012 að löggjöf um bann við mismunun á vinnumarkaði á grundvelli annars en kyns væri mjög ábótavant á Íslandi.²⁶ Hefur ECRI reyndar nú þegar bent á það að enn er ekki til alhliða löggjöf gegn mismunun sem nær til allra vettvanga, þar með talið vinnumarkaðar og allra verndaðra svæða. Því hefur stefna ríkisstjórnarinnar (sjá 42. gr.) enn og aftur ekki náð settu markmiði, sem í þessu tilfelli var jafnrétti fyrir innflytjendur á vinnustað.
56. Stefnan hefur að geyma ýmis markmið hvað viðkemur menntun, þar með talinn réttur námsfólks, með móðurmál annað en íslensku, á menntun á öllum stigum á íslensku sem annað tungumál, og fjölgun á velmenntuðum kennurum sem eru þjálfaðir í að kenna íslensku sem annað tungumál. Þá kemur einnig fram í stefnunni að námsskrá skóla skuli vera á grunni þess að undirbúa nemendur undir virka þátttöku í fjölmenningarlegu þjóðfélagi.
57. ECRI veitir athygli að könnun fór fram árið 2014 á framkvæmd þriggja helstu laga um menntun á Íslandi (lög um leikskóla 2008, lög um grunnskóla 2008 og lög um framhaldsskóla 2008) og nær til vandamála við inntökuskilyrði barna innflytjenda. Þá má einnig nefna að mennta- og menningarmálaráðherra stóð árið 2015 fyrir hvítbók um endurbætur í kennslu,²⁷ og var megin tilgangurinn sá að setja upp vettvang fyrir umræðu og aðgerðir í endurbótum á menntun á Íslandi. Síndi

²³ Friberg et al. 2014: 48.

²⁴ Sama stað.

²⁵ Norden bókasafn 2013.

²⁶ Evrópuráðið, deild héraðsmálasáttmála Evrópu 2015.

²⁷ Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2014.

hvítbókin hnignun á lestrar- og skriftarkunnáttu á meðal nemenda, með lesskilning og kunnáttu í stærðfræði og vísindum meðal nemenda á Íslandi undir meðallagi innan OECD landa. Þá bendir hvítbókin sérlega á að nemendum af erlendum uppruna hefur fjölgað talsvert og að mörg þessara barna virðast ekki standa sig vel í skólanum og þá vegna þess að lesskilningur þeirra er mun verri enn barna með íslensku að móðurmáli. Hvítbókin bendir einnig á það að samkvæmt gögnum frá Eurostat er tíðni námsfólks sem hverfur snemma frá námi einna hæst á Íslandi af Evrópulöndunum eða um 20%. Er kunnlegt í skjalinu að tvö megin markmið endurbóta í menntun væru að bæta lesskilning og fjölga þeim nemendum sem ljúka grunnskólanámi. Eitt "hugsanlegt úrræði" sem sett er fram í skjalinu er það að veita nemendum af erlendum uppruna sérstuðning til þess að gera þeim kleift að ná sama lesskilningi og öðrum nemendum.

58. ECRI minnst þess að í fjórðu skýrslu nefndarinnar var eindregið mælt með því við yfirvöld að vinna að því öllum árum að draga úr fjölda nemenda úr hópi innflytjenda sem hverfa frá námi og hvetja þá til að halda áfram í menntun eða starfsnámi á framhaldsstigi. Þess vegna fagnar ECRI upplýsingum frá yfirvöldum þess efnis að nokkrar ráðstafanir hafi þegar verið gerðar til svars við niðurstöðum og tillögum hvítbókarinnar. Meðal þeirra er að setja á stofn "læsiteymi" til þess að þróa aðferðir til að bæta lestrar- og skriftarkunnáttu barna; stuðning við skóla til að fylgjast með því að allir nemendur ljúki skyldunámi; og fjárhagsstuðningur við verkefni um bestu starfsvenjur til þess að draga úr fjölda uppgjafarnema.
59. ECRI ráðlagði einnig í fjórðu skýrslu sinni að boðið yrði uppá menntun á háskólastigi í kennslu íslensku sem annars tungumáls og til þeirra kennara sem væru þegar virkir í starfi. Nefndin veitir því athygli að hvítbókin skoðaði einnig þjálfun og starf kennara og fór fram á endurbætur á innihaldi faglegrar þjálfunar kennara, á aðalnámsgreinum í kennaramenntun og æfingakennslu, meðal annars, þó ekki sé tiltekið sérstaklega kennsla á íslensku sem öðru tungumáli. ECRI er enn þeirrar skoðunar að slíkt ætti að vera liður í upphaflegri þjálfun og endurhæfingu kennara í ljósi aukins fjölda innflytjenda á Íslandi og vísbendinga í hvítbókinni um að innflytjendanemendur standi sérlega illa að vígi í læsi vegna þess að íslenskan er ekki móðurmál þeirra.
60. ECRI hvetur því yfirvöld til þess að innleiða endurbætur í menntun eins og útlistað er í hvítbókinni til þess að hækka læsistaðal, fækka uppgjafarnemum og bæta kennaramenntun, og þá sérstaklega með tilliti til íslensku sem annars tungumáls. Nefndin hvetur líka eindregið til þess að innflytjendanemendur fái sérstuðning til þess að brúa bilið í læsi.
61. Í heild telur ECRI stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda ekki hafa náð markmiðum sínum eða hafa borið þann árangur sem óskað var, annaðhvort vegna innbyggðra galla stefnunnar eða vegna þess að hún hefur ekki komið til framkvæmda. Fyrir bragðið rekast innflytjendur á mörg vandamál og má nefna vandamál varðandi íslenskukennslu, vandamál varðandi aðgang að upplýsingum, vandamál varðandi aðgang að sanngjörnum aðstæðum á vinnumarkaði, og uppgjöf í námi á grunnskólastigi. Fyrir ECRI er það augljóst að mikil þörf er á endurskoðaðri og uppfærðri stefnu um aðlögun innflytjenda til þess að takast á við ofangreinda annmarka.
62. ECRI mælist eindregið til þess að endurskoðuð og alhliða aðlögunarstefna fyrir innflytjendur á Íslandi verði samþykkt og náí meðal annars yfir vandamálið um aðgengilega íslenskutíma á viðráðanlegu verði, jafnrétti á vinnumarkaði og sérstuðning í námi, með markmiðum og viðmiðum, tímarömmum, fjárframlögum, velgengnivísu og eftirlits- og matskerfi.

- **Flóttamenn**

63. Ekki er til staðar stefna á landsvísu eða áætlun um aðlögun innflytjenda á Íslandi. Eins og fram kemur að ofan (sjá 44. mgr.) hefur hinsvegar verið þróuð aðgerðaáætlun um aðlögun einstaklinga án ríkisborgararéttar og inniheldur hún kafla um innflytjendur.
64. ECRI hefur ekki tekist að ganga úr skugga um nákvæman fjölda innflytjenda með búsetu eins og er á Íslandi. Samkvæmt upplýsingum í janúar 2014 á vefsetri flóttamannafulltrúa Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) voru 79 flóttamenn búsettir á landinu.²⁸ Tilkynntu yfirvöldin ECRI að 82 einstaklingum hefði verið veitt alþjóðleg vernd árið 2015.
65. Auk þeirra einstaklinga sem veitt hefur verið réttarstaða flóttamanna á Íslandi samkvæmt almennum hæliserli, tekur Ísland einnig á móti nokkrum svonefndra "kvótaflóttamanna" sem hafa verið fluttir til Íslands samkvæmt endurbúsetuáætlun UNHCR. Milli 1956 og 2012 hafa 525 flóttamenn flutt búferlum og sest að á Íslandi sem kvótaflóttamenn. Það vekur athygli ECRI að töluverður munur er á meðferð (og þá einnig möguleikum á aðlögun) á þessum tveimur ólíku hópum flóttamanna.
66. Hvað viðkemur þeim sem sóttu um hæli og var veitt réttarstaða flóttamanna á Íslandi, þá vantar sérstakar ráðstafanir til þess að styðja þá í kjölfar þess að þeim var veitt alþjóðleg vernd. ECRI tekur eftir því að velferðarráðuneytið gaf út leiðbeiningar til sveitarfélaga árið 2014 þar sem lögð er áhersla á það að flóttamenn hafa rétt á fjárhagsaðstoð og hjálp við húsnæðisleit. Yfirvöldin hafa einnig greint svo frá að Vinnumálastofnun veiti flóttamönnum aðstoð við að komast inn á vinnumarkað og ókeypis íslenskutíma. ECRI hefur hinsvegar heimildir fyrir því að í raun þurfi flóttamenn að flytja út úr hælismóttökugistingu innan tveggja vikna og einnig að aðeins takmörkuð aðstoð bjóðist við leit að annarri gistingu eða atvinnu. Þá bjóðist þeim fáir kostir á ókeypis íslenskutímum og takmarkar það enn frekar möguleika þeirra á því að aðlagast.
67. Kvótaflóttamenn fá hinsvegar fulla aðstoð í eitt ár frá komunni til landsins og einnig aðstoð hvað viðkemur húsnæði og aðgangi að vinnumarkaði. Þeir fá einnig ókeypis íslenskukennslu. Gefa yfirvöldin þá skýringu að gefinn sé góður fyrirvari á komu kvótaflóttamanna og að fjöldi þeirra sé viðráðanlegri og því auðveldara að undirbúa móttöku og fyrirkomulag í framhaldi, en að fyrirfram ráðstafanir séu ekki mögulegar fyrir flóttamenn sem koma til landsins sem hælisleitendur.
68. Viðbrögð íslensku ríkisstjórnarinnar árið 2015 við sýrlensku flóttamannakrísunni, í anda alþjóðlegrar samstöðu, voru þau að staðfesta endurbúsetukvóta til næstu þriggja ára. Í janúar 2016 fluttu fyrstu 35 sýrlensku flóttamennirnir (sex fjölskyldur) búferlum til Íslands og tók forsætisráðherrann hlýlega á móti þeim.²⁹ 21 flóttamenn í viðbót fluttu í apríl 2016 og er búist við öðrum 40 um haust 2016.
69. ECRI vill einnig benda á það að í kjölfar sýrlensku flóttamannakrísunnar buðust 11.000 Íslendingar til þess að skjóta skjólshúsi yfir flóttamenn á heimilum sínum.³⁰ ECRI virðir mikils þessa undraverðu sönnun á samhug almennings með varnarlausum útlendingum.
70. Um leið og ECRI fagnar stórhug í garð endurbúsetuflóttamanna, hefur nefndin áhyggjur af ólíkri meðferð á þessum tveimur hópum flóttamanna sem er bæði óréttlát og skaðleg. Allir flóttamenn, hvernig sem þeir enduðu á Íslandi, eru berskjaldaðir einstaklingar og þurfa á aðstoð að halda til þess að aðlagast inn í samfélagið. ECRI telur aðlögun vera gagnkvæmt ferli: ábyrgðin á happasælli aðlögun getur ekki verið eingöngu undir viðleitni einstaklings komin.

²⁸ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), Ísland, www.unhcr-northerneurope.org/where-we-work/iceland/.

²⁹ Reykjavík Grapevine 2016; Iceland Magazine 2016.

³⁰ Independent 2015.

71. ECRI bendir á að yfirvöld gera sér fulla grein fyrir því að ekki er hægt að sætta sig við slíka mismunun í meðferð. Því fagnar nefndin því að einn þáttur ofangreindrar framkvæmdaáætlunar fjallar um málefni flóttafólks (sjá 44. gr.). Er tilgangurinn sá að auka og bæta þjónustu við hælisleitendur svo að þeir hafi aðgang að svipaðri eða sömu aðstöðu og kvótaflóttamenn. Framkvæmdaáætlunin gerir ráð fyrir þróun á móttökukerfi fyrir allt flóttafólk hvernig sem það kemur til landsins, ráðgjöf, rannsóknir á aðstæðum og velferð flóttafólks og málefnum viðkomandi vinnumarkaði.
72. ECRI mælist eindregið til þess að yfirvöld fylgi eftir áætlunum sínum í nýrri framkvæmdaáætlun um aðlögun einstaklinga án ríkisfangs um að samræma aðlögunaraðgerðir og þjónustu handa hælisleitendum við það sem kvótaflóttamönnum er boðið upp á og þá sérstaklega hvað húsnæði snertir, atvinnu og íslenskukennslu.

II. Atriði sem eiga sérstaklega við um Ísland

1. Áréttingartilmæli til bráðabirgða í fjórðu skýrslunni

73. Í fyrstu áréttingartilmælunum (interim follow-up recommendation) hvatti ECRI stjórnvöld eindregið til þess að veita samfélagi múslima leyfi til að byggja mosku og úthluta til þess lóð svo að þeir geti neytt réttarins til að rækja sína trú einslega og í samfélagi við aðra í samræmi við 9. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Í niðurstöðum sínum sem samþykktar voru 9. desember 2014 fagnaði ECRI því að múslimum á Íslandi hefði verið veitt bæði leyfi og úthlutað lóð til þess að reisa mosku og dregur þá ályktun að tillaga nefndarinnar hafi verið framkvæmd.
74. ECRI harmar það að fyrirhuguð bygging moskunnar hafi orsakað óumburðarlyndi og töluverðan hatursáróður og íslamafóbíu (sjá 18.-20. mgr. hér að ofan). Þá veitir nefndin því einnig athygli að þó svo að uppdráttur að moskunni hafi verið samþykktur eftir alþjóðlega samkeppni hefur orðið töf á byggingu vegna fjárhagsörðugleika. Hefur ECRI áhyggjur af því að önnur hatursbylgja gegn múslimum gæti farið um landið þegar bygging loksins hefst. Hvetur nefndin yfirvöld til þess að vera viðbúin því og taka slíkt föstum tókum og vinna gegn slíku óumburðarlyndi.
75. Önnur áréttingartilmæli ECRI hvatti stjórnvöld eindregið til þess að ljúka við frumvarpið gegn mismunun, og hafa í huga almenn stefnutilmæli nefndarinnar (GPR) nr. 7 um landslög til að bregðast við kynþáttafordómum og kynþáttamismunum, svo að mögulegt sé að innleiða lögin sem fyrst. ECRI ályktar 9. desember 2014 að sú tillaga hefði ekki komið til framkvæmda. Vitnar nefndin í 8.-11. gr. þessarar skýrslu hér sem snúast um þessar spurningar.
76. Í þriðju áréttingartilmælunum endurtekur ECRI þá tillögu sína til yfirvalda að bæta við refsiréttaákvæði sem heimili að meta það til refsipýngdar ef brot grundvallast á kynþáttahatri. Álytur ECRI þ. 9. desember 2014 að tillagan hafi ekki komið til framkvæmda. Er þetta málefni tekið fyrir í 6.-7. gr. þessarar skýrslu.

2. Stefnur til að takast á við mismunun og umburðarleysi gagnvart hinsegin fólki (LGBT³¹)

- Gögn

77. Engin opinber gögn eru til staðar um fjölda hinsegin fólks á Íslandi. Á hinn bóginn eru samkvæmt skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands 1.8% þjóðarinnar samkynhneigð, 1% er tvíkynhneigð og 0.1% er transfólk.
78. Á Evrópsku regnbogakorti alþjóðlegra samtaka hinsegin fólks (lesbíur, hommar, tvíkynhneigðir, trans- og intersexfólk - ILGA) árið 2015, sem gefur til kynna löggjöf og stefnur Evrópuríkja gagnvart réttindum hinsegin fólks, er Ísland í 12. sæti af 49 á

³¹ Fyrir hugtök, sjá skilgreiningar gefnar af mannréttindafulltrúa 2011.

stigatöflunni.³² Hinsvegar hrapaði Ísland í 14. sæti árið 2016 og er það aðallega vegna gloppa í löggjöf gegn ójafnrétti og mismunun.³³ Samkvæmt skoðanakönnun á internetinu sem fram fór árið 2015 og 115.000 hommar frá 127 löndum tóku þátt í náði Ísland fyrsta sæti á Gay Happiness Index, með 79 stig af 100 mögulegum.³⁴ Skoðanakönnunin var þríþætt og snerist um lífsgleði, hegðun almennings og skoðun almennings.

- **Löggjafarmál**

79. Hvað refsirétti viðvíkur, þá veita hegningarlög vernd gegn hatursáróðri þar sem hvatinn er kynhneigð eða kynvitund. Hinsvegar er aðeins almennt ákvæði í 70. gr. hegningarlaganna með tilvísun í hvata lögbrot sem atriði sem auki refsipyngd þegar dæmt er í máli. ECRI hefur þegar lagt til að kynþáttur verði tilgreindur sérstaklega og bætt við sem hvata (sjá 7. gr.) og nefndin telur að einnig ætti að bæta við hvötum vegna hómó/transfóbíu.
80. ECRI mælir með því að ákvæðum verði bætt við hegningarlögin sem geri illdeilur vegna kynhneigðar eða kynvitundar að atriði sem auki refsipyngd í öllum hegningarlagabrotum.
81. Hvað einkarétti og stjórnsýslurétti viðkemur, vekur það athygli ECRI að tvö tiltekin lög voru samþykkt árin 2006 og 2012 um breytingu á löggjöf til þess að uppræta mismunun gegn samkynhneigðum og transfólki.³⁵ Á hinn bóginn, eins og áður hefur verið bent á, vantar á Íslandi heildstæða löggjöf gegn mismunun sem kemur í veg fyrir mismunun í öllum tilfellum og á öllum sviðum, þar með talið vegna kynhneigðar og kynvitundar. Vísar ECRI í tillögu nefndarinnar í 11. gr. þessarar skýrslu.
82. Viðkomandi sifjarétti, þá hefur skráð sambúð verið í boði frá því 1996, og jafnrétti til hjúskapar að öllu leyti, þar með talið ættleiðing og tæknifrjóvgun, frá því 2006. Breytingar á hjúskaparlögum árið 2010 heimila hjúskap tveggja einstaklinga án tillits til kynferðis eða kynhneigðar.
83. Löggjöfin um hjúskap samkynhneigðra inniheldur trúarlega undantekningu sem leyfir prestum íslensku þjóðkirkjunnar að beiðast undan því að gefa saman samkynhneigða.³⁶ Hinsvegar var leyfi presta til að neita að gefa saman samkynhneigða á grundvelli eigin sannfæringar afturkallað í október 2015 þegar ný regla var samþykkt á árlegu kirkjuþingi þar sem prestar vörpuðu lýðræðislegu atkvæði um andleg og stjórnsýsluleg málefni.³⁷ Nýleg skoðanakönnun sem ríkisútvarpið RÚV gerði meðal íslenskra presta leiddi í ljós að aðeins þrír af samtals 150 prestum voru á móti því að gifta samkynhneigða.
84. Hvað greiningu á löglegu kyni viðkemur, þá setja lög nr. 57/2012 varðandi réttarfarslega stöðu transfólks skilyrðin fyrir því að skrá opinberlega breytingu á nafni og kyni. Einstaklingar sem hafa verið greindir sem transfólk og fengið meðferð hjá teymi Landspítalans um kynáttunarvanda geta sótt um staðfestingu hjá sérfræðinefnd um kynáttunarvanda á því að þeir tilheyri gagnstæðu kyni. Skal fylgja greinargerð teymisins og koma þar fram að umsækjandi hafi verið undir eftirliti teymisins í a.m.k. 18 mánuði og að hann/hún hafi verið í gagnstæðu kynhlutverki í a.m.k. eitt ár. Ekki er krafist skurðaðgerðar, ófrjósemisaðgerðar eða skilnaðar og engum umsækjanda hefur verið hafnað samkvæmt siðarreglum lækna. Meðal skilyrða er að umsækjandendur þurfa að vera lögráða, eiga

³² www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/country_ranking.png.

³³ <https://rainbow-europe.org/#8638/0/0>.

³⁴ Icenews 2015.

³⁵ Sjá lög nr. 65/2006 lagabreytingar um réttarfarslega stöðu samkynhneigðra og lög nr. 57/2012 varðandi réttarfarslega stöðu transfólks.

³⁶ Arce 2010.

³⁷ Gay Iceland 2015a.

lögheimili á Íslandi og vera sjúkratryggðir. Leiðrétting á kyni verður ekki skráð fyrir en gild umsókn um nafnbreytingu hefur borist Þjóðskrá Íslands og nafni umsækjanda hefur verið breytt samkvæmt lögum um mannanöfn.

85. Með tilliti til hælís, veitir ECRI því athygli að tekið er við beiðnum frá hinsegin fólki (LGBT) og þær flokkaðar undir hugtakinu “sérstakur þjóðfélagshópur” innan ramma laga nr. 115/2010 um útlendinga, sem gefur mjög breiða skilgreiningu á hugtakinu “þjóðfélagshópur” sem tryggir með því verndun á hinsegin fólki.³⁸ Fimm flóttamenn frá ýmsum afrískum löndum og sem eru hinsegin fólk fluttust til Íslands í júní 2014.³⁹ Tilkyntu yfirvöld ECRI að sjö hinsegin fólk hefðu sótt um hæli árið 2015 og að þremur þeirra hafi verið veitt hæli.

- **Aukning umburðarlyndis og barátta gegn mismunun**

86. ECRI veitir því athygli að ekki er til dómaframkvæmd eða rannsókn á meintri mismunun gagnvart hinsegin fólki (LGBT) með tilliti til aðgangs þeirra að vinnumarkaði, húsnæði, heilsugæslu eða vöru og þjónustu.⁴⁰
87. Engin sérstök löggjöf kveður á um kynleiðréttingarmeðferðir. Almennar reglur sem við eiga um læknishjálp á Íslandi og kostnað samkvæmt sjúkratryggingum gilda í þessu samhengi. Nær sjúkratryggingin til skurðlæknisaðgerða til kynleiðréttingar en ekki til hormónameðferðar og ráðgjafarþjónustu. Lýtalækningar sem tengjast kynleiðréttingu falla undir valkvæðan flokk sjúkratryggingaverndar þar sem samþykking þarf kostnaðinn fyrirfram.
88. Hvað snertir menntun, þá vekur það athygli ECRI að fulltrúar Reykjavíkurborgar skrifuðu í júní 2015 undir samning við réttindafélag hinsegin fólks, Samtökin '78, sem veitir félaginu umboð til þess að skipuleggja þriggja ára námsáætlun fyrir grunnskóla borgarinnar um réttindi hinsegin fólks. Mun félagið veita starfsfólki og nemendum skólanna þjálfun í réttindum hinsegin fólks með því langtíma markmiði að skólarnir taki við námsáætluninni. Áætlunin felur einnig í sér samtaltíma hinsegin fólks á öllum aldri og fjölskyldna þeirra við ráðgjafa og stuðningshópa fyrir ungt hinsegin fólk.⁴¹
89. Áhugahópar segja svo frá að námsáætlun Samtaka '78 fyrir nemendur og kennara grunnskóla hafi verið vel tekið. Þátttaka skóla í þessari áætlun er hinsvegar undir ákvörðun einstakra skólastjóra komin en þeim er falið að skera úr um það hvort þeirra skóli taki þátt í námsáætluninni eða ekki.⁴²
90. Rannsóknir sýna að á Íslandi eru 30% meiri líkur á því að samkynhneigðir nemendur verði fyrir einelti en aðrir jafnaldrar. Einelti í skóla getur haft verulegar afleiðingar, allt á milli aukinnar hættu á því að nemandi hverfi frá námi og til sjálfsmorðshugleiðinga.⁴³ Tekur ECRI eftir því að nýlega stóðu innanríkisráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið fyrir herferð um vitundarvakningu um kynferðisbrot og andlegt og líkamlegt ofbeldi á börnum á árunum 2012-2014. Hinsvegar virðist þessi herferð ekki hafa náð til eineltis á hinsegin nemendum.
91. Þess vegna fagnar ECRI og veitir athygli að framkvæmdaáætlun um málefni hinsegin fólks (LGBTI⁴⁴) er í smíðum hjá velferðarráðuneytinu, og koma þar við sögu ýmis önnur ráðuneyti og áhugahópar. Er tilgangurinn sá að bæta frekar aðstöðu hinsegin fólks á Íslandi með tilliti til meðal annars menntunar, og þar með

³⁸ Guðmundsdóttir, D (engin dagsetning): 6.

³⁹ Iceland Review 2014b.

⁴⁰ ILGA Europe 2015.

⁴¹ Iceland Review 2015c.

⁴² Gay Iceland 2015b.

⁴³ Jósteynsson 2013.

⁴⁴ Lesbíur, hommar (gay), tvíkynhneigðir (bisexual), trans, intersex.

eineltis í skólum, heilsugæslu, viðurkenningu á löglegu kyni og málefnum viðkomandi hælisleitendum. Fyrirhugað er að leggja framkvæmdaáætlunina fyrir Alþingi í síðasta lagi árið 2016 til gildistöku með þingsályktun. Hvetur ECRI yfirvöld til þess að ljúka vinnu við þessa framkvæmdaáætlun og að taka með aðgerðir sem takast á við hatursáróður gegn þessum þjóðfélagshópi eins og undirstrikað er í 23. gr. þessarar skýrslu.

92. ECRI hvetur yfirvöld til þess að ljúka vinnu við framkvæmdaáætlun um málefni hinsegin fólks og taka með aðgerðir sem takast á við hatursáróður gegn þessum þjóðfélagshópi og einnig einelti í skólum.
93. Telur ECRI að virðing fyrir réttindum hinsegin fólks á Íslandi sé í heildina góð og að sýnd sé almennt jákvæð afstaða umburðarlyndis og viðurkenningar. Nefndin bendir fagnandi á skipulagningu árlegrar hátíðar hinsegin fólks (LGBTQI⁴⁵) og Pride Parade frá því 1999 í ágúst í Reykjavík, þar sem árlega safnast saman áfallalaust um 100.000 einstaklingar.⁴⁶

⁴⁵ Lesbíur, hommar (gay), tvíkynhneigðir (bisexual), trans, hinsegin (queer), intersex.

⁴⁶ Iceland Review 2014c.

ÁRÉTTINGARTILMÆLI

ECRI fer fram á að tvær tiltekna tillögur verði látnar sæta forgangi til framkvæmda hjá yfirvöldum Íslands og eru þær sem hér segir:

- ECRI ítrekar eindregið tillögu sína um innleiðingu löggjafar gegn mismunun sem tæki til greina almenn stefnutilmæli nefndarinnar (GPR) nr. 7 um heildarlög sem tækjust á við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun.
- ECRI leggur eindregið til þess að yfirvöld framkvæmi áætlanir sínar, á grundvelli viðmiðunarreglna flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks, og samræmi, eftir því sem mögulegt er, aðgerðir og þjónustu við hælisleitendur því sem býðst kvótaflóttamönnum, og þá sérstaklega hvað varðar húsnæði, atvinnu og íslenskukennslu.

ECRI mun fylgja eftir áréttingartilmælum (interim follow-up recommendations) um þessar tvær tillögur eigi síðar en tveimur árum frá útgáfu þessarar skýrslu.

LISTI AF TILLÖGUM

Staður tillaganna í skýrslunni er gefin til kynna inna sviga.

1. (2. gr.) ECRI ítrekar tilmæli sín um gildistöku samningsviðauka nr. 12 í mannréttindasáttmála Evrópu.
2. (5. gr.) ECRI mælist til breytingar á hegningarlögum og að bætt verði við 233. gr. a tilvísunum í tungumál og þjóðerni eða þjóðernislegan uppruna og að hún verði látin ná yfir eftirfarandi afbrot með vísan til “kynþáttar”, hörundslítar, tungumáls, trúar, ríkisfangs, eða þjóðernis eða þjóðernislegs uppruna: hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar; opinberra meiðyrða; opinberrar yfirlýsingar, með kynþáttahatur að markmiði, í krafti hugmyndafræði sem gerir tilkall til yfirburða eða sem rýrir eða svertir hóp einstaklinga; opinbera afneitun, lítilsmetingu, réttlætingu eða fyrirgefningu, með kynþáttahatur að leiðarljósi, á þjóðarmorðum, glæpum gegn mannúð eða stríðsglæpum; almenningsmiðlun eða dreifing, eða framleiðsla eða geymsla til almenningsmiðlunar og dreifingar, með kynþáttahatur að markmiði, á efni í orðum, myndum eða öðru formi sem eru birtingarmyndir efnis sem fellur undir 18. gr. a, b, c, d og e; stofnun eða forysta hóps sem stuðlar að kynþáttahatri, stuðningur við slíkan hóp eða þátttaka í starfsemi hans; og þjóðarmorð.
3. (7. gr.) ECRI ítrekar enn einu sinni tilmæli sín um að ákvæði verði bætt við hegningarlögin sem gera kynþáttafordóma sérlegar aðstæður sem auka refsipyngd í öllum refsilagabrotum.
4. (11. gr.) ECRI ítrekar eindregið tillögu nefndarinnar um að innleiða alhliða löggjöf gegn mismunun, í samræmi við almenn stefnutilmæli (GPR) nr. 7 um landslög sem takast á við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun.
5. (14. gr.) ECRI ítrekar tillögu sína um þörfina á sérhæfðri stofnun til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, með tilvísun í almenn stefnutilmæli nefndarinnar (GPR) nr. 2 um sérhæfð embætti til að sporna við kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingaandúð og umburðarleysi á landsvísi og nr. 7 um landslög til að fást við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun.
6. (31. gr.) ECRI leggur til þess að fjölmiðlalögum ársins 2011 verði breytt og gert ráð fyrir refsiaðgerðum við brotum á 27. gr. um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi án þess að sett sé sem skilyrði að brotið sé ítrekað.
7. (33. gr.) ECRI mælist til þess að yfirvöld geri almenningi og lögreglu kunnugt um möguleikana á því að koma á framfæri kvörtunum til fjölmiðlanefndar um hatursorðræðu í fjölmiðlum.
8. (35. gr.) ECRI mælist til þess að starfsemi fjölmiðlanefndar njóti aukinnar fjármögnunar og starfsliðs til þess að sinna eftirliti með fjölmiðlum og hafa frumkvæði um að bregðast við brotum á fjölmiðlalögum frá 2011.
9. (39. gr.) ECRI mælist til þess að upplýsingum verði safnað um beitingu 70. gr. hegningarlaganna um þætti sem gætu haft áhrif á ákvörðun hegningar og að hvatir lögbrotsins verði skráðar þar sem þær reynast vera einn þáttanna.
10. (53. gr.) ECRI endurtekur tillögu sína um stofnun miðstöðvar í Reykjavík í ætt við Fjölmenningarsetrið á Ísafirði svo að innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu hafi aðgang að þjónustu og fáði notið aðstoðar á úrvali tungumála.
11. (62. gr.) ECRI mælist eindregið til þess að endurskoðuð og alhliða aðlögunarstefna fyrir innflytjendur á Íslandi verði samþykkt og náð meðal annars yfir vandamálið um aðgengilega íslenskutíma á viðráðanlegu verði, jafnrétti á

vinnumarkaði og sérstuðning í námi, með markmiðum og viðmiðum, tímarömmum, fjárframlögum, velgengnivísum og eftirlits- og matskerfi.

12. (72. gr.) ECRI mælist eindregið til þess að yfirvöld fylgi eftir áætlunum sínum í nýrri framkvæmdaáætlun um aðlögun einstaklinga án ríkspfangs um að samræma aðlögunaraðgerðir og þjónustu handa hælisleitendum við það sem kvótaflóttamönnum er boðið upp á og þá sérstaklega hvað húsnæði snertir, atvinnu og íslenskukennslu.
13. (80. gr.) ECRI mælir með því að ákvæðum verði bætt við hegningarlögin sem gera illdeilur vegna kynhneigðar eða kynvitundar aðstæður sem auka refsipýngd í öllum hegningarlagabrotum.
14. (92. gr.) ECRI hvetur yfirvöld til þess að ljúka vinnu við framkvæmdaáætlun um málefni hinsegin fólks og taka með aðgerðir sem takast á við hatursáróður gegn þessum þjóðfélagshópi og einnig einelti í skólum.

HEIMILDASKRÁ

Helstu heimildir sem stuðst var við í tengslum við þessa athugun á stöðunni á Íslandi eru taldar upp í þessari heimildaskrá: Ekki skal litið svo á að um sé að ræða tæmandi lista yfir allar upplýsingar sem ECRI hafði aðgang að við gerð skýrslunnar.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Iceland subject to interim follow-up, CRI(2015)3.
2. ECRI (2012a), Fourth report on Iceland, CRI(2012)1.
3. ECRI (2007a), Third report on Iceland, CRI(2007)3.
4. ECRI (2003a), Second report on Iceland, CRI(2003)37.
5. ECRI (1997a), Report on Iceland, CRI(97)54.
6. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997b), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003b), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), General Policy Recommendation No.8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No.9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No.10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007c), General Policy Recommendation No.11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), General Policy Recommendation No.13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012b), General Policy Recommendation No.14: Combating racism and racial discrimination in employment, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), General Policy Recommendation No. 15: Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), General Policy Recommendation No. 16: Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.

Other sources

22. Arce, D. (2010, June 11), Iceland parliament approves same-sex marriage legislation, Jurist, Paper Chase, <http://jurist.org/paperchase/2010/06/iceland-parliament-approves-same-sex-marriage-legislation.php>.
23. Bissat, J. G. (2013), Effects of Policy Changes on Thai Migration to Iceland, International Migration Vol. 51 (2), 46-59.
24. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.

25. Council of Europe, Department of the European Social Charter (2015), Factsheet - Iceland and the European Social Charter.
26. Friberg, J. H., Arnholtz, J., Eldring, L., Hansen, N. W., and Thorarins, F. (2014), Nordic labour market institutions and new migrant workers: polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik, *European Journal of Industrial Relations*, 20 (1), 37-53.
27. Gay Iceland (2015a, September 27), The State Church is discriminating against same sex couples and breaking the law, www.gayice.is/news/latest/671-the-state-church-is-discriminating-against-same-sex-couples-and-breaking-the-law.
28. Gay Iceland (2015b, May 1), Bullying a big problem, www.gayiceland.is/2015/bullying-big-problem/.
29. Guðmundsdóttir, D., Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity - Legal Report: Iceland, (no date), www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/IcelandLegal_E.pdf.
30. Iceland Magazine (2015a, November 27), Design for the Reykjavík mosque unveiled, <http://icelandmag.visir.is/article/design-reykjavik-mosque-unveiled>.
31. Iceland Magazine (2016, January 19), First Syrian refugees to arrive in Iceland tonight, <http://icelandmag.visir.is/article/first-syrian-refugees-arrive-iceland-tonight>.
32. Icenews (2015, May 27), Iceland is the best place to be gay, www.icenews.is/2015/05/27/iceland-is-the-best-place-to-be-gay/.
33. Iceland Review (2013, November 29), Protest against Mosque may be Defined as Hate Crime, <http://icelandreview.com/news/2013/11/29/protest-against-mosque-may-be-defined-hate-crime>.
34. Iceland Review (2014a, June 4), Founder of Muslim Association Sues for Hate Speech, <http://icelandreview.com/news/2014/06/04/founder-muslim-association-sues-hate-speech>.
35. Iceland Review (2014b, June 8), Iceland to receive five LGBT refugees, <http://icelandreview.com/news/2014/06/08/iceland-receive-five-lgbt-refugees>.
36. Iceland Review (2014c, August 11), Well-attended LGBTQI festival in Reykjavík, <http://icelandreview.com/news/2014/08/11/well-attended-lgbtqi-festival-reykjavik>.
37. Iceland Review (2015a, January 15), Interior Minister: 'Muslims Must be Left in Peace', <http://efeyvua.icelandtourist.is/news/2015/01/15/interior-minister-muslims-must-be-left-in-peace>.
38. Iceland Review 2015b, January 21), Human Rights Council Appointment Withdrawn, <http://efeyvua.icelandtourist.is/news/2015/01/21/human-rights-council-appointment-withdrawn>.
39. Iceland Review (2015c, June 29), Reykjavik funds LGBT rights education, <http://icelandreview.com/news/2015/06/29/reykjavik-funds-lgbt-rights-education>.
40. ILGA Europe (2015), Bodily Integrity, Rainbow Digest, www.ilga-europe.org/resources/rainbow-digest/may-2015#10.
41. Independent (2015, September 1), More than 11,000 Icelanders offer to house Syrian refugees to help European crisis, www.independent.co.uk/news/world/europe/more-than-11000-icelanders-offer-to-house-syrian-refugees-to-help-european-crisis-10480505.html.
42. Islamophobia Watch (2014), archives category Iceland, <http://www.islamophobiawatch.co.uk/category/iceland/>.
43. Jósteinsson, S. P. (2013), Hinsegin einelti - Einelti í garð hinsegin nemenda (Queer bullying, Bullying of gay students), http://skemman.is/stream/get/1946/16021/36320/1/Hinsegin_einelti3.pdf. Icelandic only.
44. Kristjánsdóttir, E. S. and Christiansen, T., Damned foreigners! Immigrants' communication and negotiation position in the Icelandic labor market, www.sietareu.org/images/stories/congress2015/presentations/academic/Kristj%C3%A1nsd%C3%B3ttir_Damned%20foreigners.pdf.
45. Ministry of Education, Science and Culture (2014), White Paper on education reform, https://eng.menntamalaraduneyti.is/media/frettir2015/Hvitbok_ENSKA_04.pdf.

46. Norden Library (2013), Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries, www.norden-ilibrary.org/employment/labour-migrants-from-central-and-eastern-europe-in-the-nordic-countries_tn2013-570.
47. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015), Education Policy Outlook: Iceland, www.oecd.org/education/policyoutlook.htm.
48. Ólafsdóttir, H. (2011), Integration and adult education for immigrants in Iceland in Integration or Assimilation, Chapter 10, 175-186, http://www.migracje.civitas.edu.pl/migracje/images/pdf_eng/chapter%2010.pdf.
49. Public Radio International (2015, March 11), Could Charlie Hebdo happen in Reykjavik? How Iceland's Muslims try to convince people it won't, <http://www.pri.org/stories/2015-03-11/could-charlie-hebdo-happen-reykjavik-how-iceland-s-muslims-try-convince-people-it>;
50. Reykjavik Grapevine (2015a, April 15), Progressive Wants "All Muslims Out" Of Iceland, <http://grapevine.is/news/2015/04/15/progressive-wants-all-muslims-out-of-iceland/>.
51. Reykjavik Grapevine (2016, January 20), Syrian refugees receive warm welcome In Iceland, <http://grapevine.is/news/2016/01/20/syrian-refugees-receive-warm-welcome-in-iceland/>.
52. United Nations Refugee Agency (UNHCR), Iceland.

