

SKÝRSLA ECRI UM ÍSLAND

(fjórða eftirlitslota)

Samþykkt þann 6 desember 2011

Birt þann 21 febrúar 2012

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-Mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

SKÝRSLA ECRI UM ÍSLAND

(fjórða eftirlitslota)

Samþykkt þann 6 desember 2011

Birt þann 21 febrúar 2012

Vinsamlegast athugið að skjal þetta er þýðing. Í tilviki vafa skal taka mið af ensku og frönsku frumútgáfunum.

EFNISYFIRLIT

FORMÁLI	7
ÁGRIP	9
NIÐURSTÖÐUR OG TILMÆLI	11
I. GILDANDI LAGAÁKVÆÐI OG BEITING ÞEIRRA	11
ÞJÓÐRÉTTARLEGAR SKULDBINDINGAR	11
ÁKVÆÐI Í STJÓRNARSKRÁ OG ÖNNUR GRUNDVALLARÁKVÆÐI	12
- <i>KJÖRGengi og kosningaréttur einstaklinga sem ekki eru íslenskir ríkisborgarar</i>	12
- <i>Ríkisborgararéttur</i>	13
ÁKVÆÐI HEGNINGARLAGA	13
ÁKVÆÐI Á SVIÐI EINKAMÁLA- OG STJÓRNSÝSLURÉTTAR	14
ÞJÁLFUN LÖGGÆSLUMANNA, STARFSMANNA ÁKÆRUVALDS OG DÓMARA	15
SÉRHÆFT EMBÆTTI OG AÐRAR STOFNANIR	15
II. MISMUNUN Á ÝMSUM SVIÐUM	17
MENNTUN	17
ATVINNA, FÉLAGSÞJÓNUSTA OG ÖNNUR ÞJÓNUSTA	18
III. KYNÞÁTTAOFBELDI	19
IV. KYNÞÁTTAFORDÓMAR Í OPINBERRI UMRÆÐU	20
VIÐHORF OG STJÓRNMÁLAUMRÆÐA	20
FJÖLMIÐLAR, Þ.Á.M. INTERNETIÐ OG ÚTGEFIN RIT	20
V. VIÐKVÆMIR HÓPAR/MARKHÓPAR	21
INNFLYTJENDUR	21
- <i>Konur af erlendum uppruna</i>	25
MÚSLÍMAR	25
GYÐINGAR	26
KVÓTAFLÓTTAMENN	26
HÆLISLEITENDUR OG FLÓTTAMENN	27
VI. EFTIRLIT MEÐ KYNÞÁTTAFORDÓMUM OG KYNÞÁTTAMISRÉTTI	32
VII. FRAMFERÐI LÖGGÆSLUMANNA	32
VIII. FRÆÐSLA OG VITUNDARVAKNING	33
TILMÆLI SEM FYLGT VERÐUR EFTIR	35
HEIMILDASKRÁ	37

Formáli

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

Samkvæmt lagaramma um verksvið nefndarinnar framkvæmir hún svonefnt eftirlit frá einu landi til annars, sem felur í sér að hún greinir stöðuna í hverju aðildarríki fyrir sig á sviði kynþáttafordóma og umburðarleysis og leggur fram ráðleggingar og tillögur um hvernig best sé að bregðast við vandamálunum sem komið hefur verið auga á.

Eftirlit ECRI frá einu landi til annars er framkvæmt í öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins á jafnræðisgrundvelli. 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, og í þriðju eftirlitslotu í árslok 2007. Vinna við skýrslur í fjórðu eftirlitslotu hófst í janúar 2008.

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 mikilvægra innlendra og alþjóðlegra heimilda. Heimsóknir til einstakra landa gera nefndinni kleift að hitta aðila sem skýrslan varðar beint (opinbera sem einkaaðila) í því augnamiði 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 fjórðu eftirlitslotu er áhersla lögð á framkvæmd og mat. Fjallað er um að hvaða marki helstu tilmælum ECRI úr fyrri skýrslum hafi verið hrint í framkvæmd og mat lagt á þær stefnur og ráðstafanir sem gerðar hafa verið. Skýrslurnar innihalda einnig greiningu á nýlegri þróun sem hefur átt sér stað í viðkomandi landi.

Óskað er eftir því að framkvæmd ákveðinna tilmæla sem lögð eru til í skýrslu í fjórðu eftirlitslotu verði sett í forgang. 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 23. júní 2011. Þróun sem hefur átt sér stað eftir þann tíma er utan efnissviðs skýrslunnar og ekki er tekið mið af slíkri síðari þróun í niðurstöðum og tillögum nefndarinnar.

ÁGRIP

Frá birtingu þriðju skýrslu ECRI um Ísland þann 30. júní 2006 hafa framfarir orðið á mörgum sviðum sem þar er fjallað um.

Frumvarp til laga um bann við mismunun er í undirbúningi, en þar verður m.a. lagt bann við mismunun á grundvelli „kynþáttar“.

Árið 2007 var aðlögun innflytjenda í fyrsta skipti sett á stefnuskrá ríkisstjórnar og árið 2008 var framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda samþykkt. Lagafrumvarp um aðlögun innflytjenda er nú í smíðum.

Í nýrri löggjöf á sviði menntunar eru settar fram áætlanir um móttöku nemenda sem hafa íslensku ekki að móðurmáli og kveðið á um rétt til að fá kennslu í íslensku sem öðru tungumáli.

Með breytingum á lögum um útlendinga hefur verið felld niður skilyrðið um lágmarksaldur maka sem sækir um dvalarleyfi svo fjölskyldan fái búið saman. Tiltæknir varnaglar hafa verið innleiddir til að tryggja að konur neyðist ekki til að vera áfram í ofbeldissamböndum af ótta við að missa rétt sinn til veru á Íslandi. Tímabundin atvinnuleyfi eru nú gefin út í nafni viðkomandi erlends starfsmanns.

Unnið hefur verið að því að bæta reglur um hælisleitendur. Hælisleitendur eiga nú rétt á viðtali við fulltrúa Útlendingastofnunar eftir skýrslutöku lögreglu. Samkvæmt lögum er skylt að veita ókeypis lögfræðiaðstoð á fyrsta stigi málsmeðferðar og í reynd er slík aðstoð einnig í boði á kærustigi. Sérstakar ráðstafanir hafa verið gerðar til verndar ólöggráða börnum sem eru án fylgdarmanns.

ECRI fagnar þeirri jákvæðu þróun sem hefur átt sér stað á Íslandi, en þó valda áveðin atriði enn áhyggjum.

Ísland hefur enn ekki komið á fót sérhæfðu embætti sem hefur það hlutverk að sporna gegn kynþáttafordómum og mismunun á grundvelli kynþáttar, litarhafts, tungumáls, trúar, ríkisfangs eða þjóðernis. Fjölmenningarsetur, sem nú gegnir því hlutverki að veita innflytjendum aðstoð og þjónustu, er staðsett á Vestfjörðum, sem gerir það að verkum að flestir innflytjendur eiga ekki lengur greiðan aðgang að sérhæfðri stoðþjónustu.

Breytingar á lögum um íslenskan ríkisborgararétt hafa í för með sér að endurtekin minniháttar brot sem sektir liggja við geta orðið þess valdandi að viðkomandi einstaklingur eigi aldrei möguleika á að öðlast íslenskan ríkisborgararétt. Enda þótt það sé skilyrði fyrir ríkisborgararétti að standast próf í íslensku hefur fjármagn til íslenskukennslu útlendinga verið skorið niður.

Fjölmiðlar tilgreina iðulega ríkisfang eða þjóðerni einstaklinga sem grunaðir um afbrot enda þótt það hafi enga þýðingu varðandi málið sem um ræðir. Á einni sjónvarpsstöð og nokkrum vefsíðum tíðkast að viðhafa fjandsamleg ummæli um múslíma. Múslímar á Íslandi hafa enn ekki fengið byggingarleyfi fyrir mosku til að geta iðkað trú sína þrátt fyrir að ein umsókn hafi verið til meðferðar í yfir 12 ár.

Hlutfall þeirra sem hætta námi í framhaldsskóla er mun hærra meðal nemenda sem koma úr röðum innflytjenda en meðal íslenskra nemenda.

Hælisleitendur eiga enn ekki kost á að skjóta málum sínum til sjálfstæðs og óhlutdrægs úrskurðaraðila sem hefur umboð til að taka hælisumsóknir til efnismeðferðar. Ekki eiga öll börn aðgang að grunnskólakennslu á meðan hælisumsókn er til meðferðar.

Enn hefur ekki verið komið á fót sérstöku embætti sem er óháð lögreglu og ákærvaldi og fer með rannsókn ásakana um ósæmilega hegðun af hálfu lögreglunnar.

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

Stjórnvöld ættu að ljúka smíði frumvarps til laga gegn mismunun svo samþykkja megi lögin eins fljótt og auðið er*. Stjórnvöld ættu einnig að koma á fót sérstöku embætti sem hefur það hlutverk að sporna gegn kynþáttafordómum og mismunun á grundvelli kynþáttar, tungumáls, trúar, þjóðernis eða uppruna, en slíkt embætti gæti verið hluti stofnunar sem hefði víðtækara hlutverki að gegna á sviði mannréttinda almennt. Lagt er til að ákvæði verði tekið upp í hegningarlög sem mæli sérstaklega fyrir um að meta beri það til refsihækkunar ef kynþáttafordómar liggja að baki broti.

Mælt er með að lögum um íslenskan ríkisborgararétt verði breytt þannig að endurtekin minniháttar brot sem fésektir liggja við leiði ekki sjálfkrafa til þess að einstaklingur geti ekki fengið ríkisborgararétt.

Lagt er til að stjórnvöld ljúki gerð lagafrumvarps um aðlögun innflytjenda og fylgi eftir áformum um víðtækt átaksverkefni á landsvísu um að vekja almenning til vitundar um kynþáttafordóma. Mælt er með því að stjórnvöld bjóði aftur upp á íslenskukennslu fyrir þá sem þess þurfa, helst ókeypis en annars gegn lágu gjaldi.

Leggja ætti áherslu á að draga úr brottfalli nemenda af erlendum uppruna úr námi. Hvetja ætti þessa nemendur til að halda áfram bók- eða iðnnámi á framhaldsskólastigi.

Veita ætti múslimum á Íslandi lóð og byggingaleyfi fyrir mosku svo þeir geti iðkað trú sína eins og þeir hafa rétt til. Mælt er með því að eftirlit verði haft með internetinu og komið í veg fyrir að það verði notað til að dreifa ummælum og efni sem endurspeglar kynþáttafordóma og útlendingahatur. Lagt er til að þeir sem vinna við fjölmiðla verði hvattir til að taka upp í siðareglur sínar ákvæði um hvernig skuli fjallað um ríkisfang eða þjóðerni grunaðra afbrotamanna til að forðast að skapa óvinveitt andrúmsloft í garð viðkvæmra þjóðfélagshópa.

Hælisleitendur ættu að geta kært ákvörðun um hælisumsókn til sjálfstæðs og óhlutdrægs úrskurðaraðila sem hefur umboð til að taka hælisumsóknir til efnislegrar meðferðar. Lagt er til að landamæralögreglu verði veitt þjálfun í því hvernig haga skuli viðtölum við hælisleitendur og að öllum börnum verði tryggður aðgangur að menntun á meðan mál þeirra bíður afgreiðslu.

* 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. Gildandi lagaákvæði og beiting þeirra

Þjóðréttarlegar skuldbindingar

1. Í þriðju skýrslu sinni lagði ECRI eindregið til að íslensk stjórnvöld staðfestu 12. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu án tafar. Nefndin ítrekaði tilmæli sín um að íslensk stjórnvöld staðfestu félagsmálasáttmála Evrópu (endurskoðaðan) [e. European Social Charter (Revised)], sáttmála UNESCO gegn mismunun á sviði menntunar [e. UNESCO Convention against Discrimination in Education], rammameninginn um vernd þjóðernisminnihlutahópa [e. Framework Convention for the Protection of National Minorities] og Evrópusáttmálann um svæðisbundin tungumál og tungumál minnihlutahópa [e. European Charter for Regional or Minority Languages]. ECRI hvatti íslensk stjórnvöld einnig til að hefja undirbúning að staðfestingu alþjóðasamningsins um vernd réttinda allra farandverkamanna og fjölskyldumeðlima þeirra [e. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families] og mælti með því að þau staðfestu viðbótarbókunina við sáttmálann gegn tölvuglæpum án tafar [e. Additional Protocol to the Convention on Cybercrime].
2. ECRI veitir því athygli að enginn ofangreindra samninga hefur verið staðfestur. Stjórnvöld hafa skýrt ECRI frá því að þau séu að kanna möguleika á að staðfesta félagsmálasáttmálann (endurskoðaðan) sem Ísland undirritaði 4. nóvember 1998 og rammameninginn um vernd þjóðernisminnihlutahópa, sem var undirritaður 1. febrúar 1995. Að því er varðar viðbótarbókunina við sáttmálann gegn tölvuglæpum, sem undirritaður var 9. október 2003, er frumvarp í smíðum sem ráðgert er að leggja fram á Alþingi í október 2011.
3. Fullgilding 12. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sem kveður á um almennt bann við mismunun að því er varðar réttindi sem tryggð eru í lögum og var undirritaður af Íslandi 4. nóvember 2000, myndi fylla í eyður í ákvæðum stjórnarskrárinnar um jafnrétti (sjá kaflann *Ákvæði í stjórnarskrá og önnur grundvallarákvæði* að neðan).
4. ECRI leggur reglulega áherslu á mikilvægi greinar E í endurskoðuðum félagsmálasáttmála Evrópu, sem staðfestir meginregluna um jafnræði að því verðar aðgang að þeim réttindum sem sáttmálinn tryggir. Enn fremur getur félagsmálasáttmálinn verið til leiðsagnar um hvernig taka skuli á málum sem tengjast vernd og aðstoð við farandverkamenn og fjölskyldur þeirra. Þar sem fjöldi innflytjenda á Íslandi fer vaxandi telur ECRI að fullgilding þess sáttmála, sem og alþjóðasamningsins um verndun réttinda allra farandverkamanna og fjölskyldumeðlima þeirra, fæli í sér ótvíræða skuldbindingu af hálfu íslenskra stjórnvalda um að þau hygðust vinna að aðlögun þessa þjóðfélagshóps.
5. Fullgilding UNESCO sáttmálans gegn mismunun á sviði menntunar myndi leggja þá skyldu á herðar íslenskum stjórnvöldum að þau tryggðu börnum trúar- og siðferðiskenndu í samræmi við eigin siði (sjá kaflann *Mismunun á ýmsum sviðum – Menntun*). Aðild að viðbótabókuninni við sáttmálann gegn tölvuglæpum myndi hjálpa Íslandi að vinna bug á sumum þeirra vandamála sem nefnd eru að neðan og varða internetið (sjá kaflann *Kynþáttafordómar í opinberri umræðu – Fjölmíðlar, þ.á.m. internetið og útgefin rit*).
6. ECRI ítrekar tilmæli sín um að Ísland fullgildi 12. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, félagsmálasáttmálann (endurskoðaðan), UNESCO sáttmálann gegn mismunun á sviði menntunar, rammameninginn um vernd þjóðernisminnihluta og alþjóðasamninginn um verndun réttinda allra

Ákvæði í stjórnarskrá og önnur grundvallarákvæði

7. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að efla þá vörn sem stjórnarskrá Íslands veitir gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti. Í skýrslunni var athygli íslenskra stjórnvalda vakin á almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 um löggjöf til að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, einkum að því er varðar nauðsyn þess að stjórnarskrár tryggi „meginregluna um jafnræði, skuldbindingu viðkomandi ríkis til að efla jafnrétti sem og rétt einstaklinga til að þurfa ekki að sæta mismunun á grundvelli þátta svo sem kynþáttar, litarháttar, tungu, trúar, ríkisfangs eða þjóðernis“.
8. Íslensku stjórnarskránni hefur ekki verið breytt. Stjórnvöld ítrekuðu þá skoðun sína að 65. grein stjórnarskrárinnar - sem kveður á um að „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti“ -veiti fullnægjandi vernd gegn kynþáttafordómum¹ og kynþáttamisrétti². ECRI telur hins vegar að greinin tryggi ekki með fullnægjandi rétt einstaklinga til að þurfa ekki að „sæta mismunun af hálfu neins opinbers yfirvalds af nokkurri ástæðu“ svo sem af þeim sem tilgreindar eru að ofan, með álíka hætti og 2. mgr. 1. gr. 12. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu (en það ákvæði eykur við þá vernd sem veitt er samkvæmt 1. mgr. 1. gr. 12. samningsviðauka, sem með svipuðum hætti og 65. gr. íslensku stjórnarskrárinnar tryggir „að sérhver fái notið þeirra réttinda sem lög kveða á um án mismununar“).
9. ECRI veitir því athygli að stjórnlagaráð skipað 25 einstaklingum var kosið í beinum almennum kosningum í nóvember 2010 og var falin endurskoðun íslensku stjórnarskrárinnar með formlegum hætti af hálfu Alþingis. Ráðinu er veittur 3 til 4 mánaða frestur frá 6. apríl 2011 til að smíða frumvarp til breytinga á stjórnarskránni. Gert er ráð fyrir opinni og ótakmarkaðri þátttöku almennings í öllu ferlinu. ECRI hefur verið tjáð að efling mannréttinda sé ekki eitt af þeim átta sviðum sem eru í forgrunni en vonar þó að íslensk stjórnvöld nýti þetta einstæða tækifæri til að efla þá vernd sem stjórnarskráin veitir gegn mismunun af því tagi sem ECRI leitast við að sporna gegn. Aftur er vísað í almenn stefnutilmæli nefndarinnar nr. 7 um löggjöf til að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, sem veita leiðsögn.
10. ECRI leggur það enn til að stjórnvöld efli þá vernd sem íslenska stjórnarskráin veitir gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti.
- *Kjörgengi og kosningaréttur einstaklinga sem ekki eru íslenskir ríkisborgarar*
11. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld í viðleitni sinni að efla stjórnsmálaþátttöku einstaklinga sem ekki hafa íslenskan ríkisborgararétt og þá einkum að efla vitund þessa þjóðfélagshóps um rétt sinn til að bjóða sig fram og kjósa í sveitastjórnarkosningum.
12. ECRI hefur verið tjáð að leiðbeiningar á átta tungumálum hafi verið gefnar út til að auka meðvitund útlendinga um réttindi sín almennt, þ.á.m. stjórnsmálaleg

¹ Samkvæmt almennum stefnutilmælum nr. 7 eru kynþáttafordómar sú trú að þættir á borð við kynþátt, litarhátt, tungumál, trú, ríkisfang eða þjóðernisuppruna réttlæti fyrirleitningu í garð einstaklings eða hóp einstaklinga eða sú tilfinning að maður sé hafinn yfir annan einstakling eða hóp einstaklinga.

² Samkvæmt almennum stefnutilmælum nr. 7 er kynþáttamisrétti sérhver mismunandi meðferð sem byggist á þáttum á borð við kynþátt, litarhátt, tungumál, trú, ríkisfang eða þjóðernisuppruna, sem ekki verður réttlætt með neinum óhlutdrægum og sanngjörnum rökum.

réttindi. Fyrir sveitastjórnarkosningarnar 2010 voru upplýsingabæklingar sendir í pósti öllum sem höfðu kjörgengi. Af kosningabærum einstaklingum sem ekki höfðu íslenskan ríkisborgararétt neyttu 40,4% kosningaréttar síns.

- *Ríkisborgararéttur*

13. Árið 2007 var lögum um íslenskan ríkisborgararétt breytt. Í 9. gr. laganna er kveðið á um tvennskonar takmarkanir sem ECRI hefur áhyggjur af. Í fyrsta lagi er nú unnt að neita umsækjanda um ríkisborgararétt ef hann hefur hlotið sekt eða fangelsisdóm eða er grunaður um eða ákærður fyrir refsiverðan verknað. Veita má undanþágur 1 til 14 árum eftir að brot var framið eftir fjárhæðar sekur eða lengd refsivistar enda hafi brot ekki verið ítrekað. Frjáls félagasamtök hafa gert athugasemdir við að endurtekin minniháttar brot sem sektir liggja við, eins og t.d. hraðaakstur, geti haft þær afdrifaríku afleiðingar að útiloka einstakling alfarið frá því að geta fengið íslenskan ríkisborgararétt. Að mati ECRI er um óþarflega strangt ákvæði að ræða sem samrýmist ekki meginreglunni um meðalhóf.
14. ECRI bendir á að frumvarp um breytingar á lögum um íslenskan ríkisborgararétt hefur verið samið þar sem miðað er við hærri sektir til þess að koma í veg fyrir að minniháttar brot geti orðið til þess að einstaklingur eigi ekki möguleika á ríkisborgararétti. Til stóð að frumvarpið yrði lagt fram á Alþingi haustið 2011.
15. ECRI mælir með að lögum um íslenskan ríkisborgararétt verði breytt þannig að endurtekin minniháttar brot sem fésektir liggja við leiði ekki sjálfkrafa til þess að einstaklingur geti ekki fengið ríkisborgararétt.
16. Í öðru lagi verða umsækjendur nú að standast íslenskupróf eða að fá undanþágu frá því til að geta fengið ríkisborgararétt. Almennt er viðurkennt að prófið sé tiltölulega auðvelt (grunnþrep A2 samkvæmt viðmiðunarramma Evrópuráðsins fyrir erlend tungumál) og samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum standast um 90% umsækjenda prófið. Frjáls félagasamtök hafa tekið eftir að ákveðnir hópar umsækjenda, einkum einstaklingar frá Suðaustur-Asíu sem margir hverjir eru annað hvort ólæsir (sem getur ekki verið tilefni til undanþágu) eða hafa litla sem enga formlega menntun, eiga sérstaklega erfitt með að fullnægja tungumálsskilyrðinu og fallhlutfall þeirra er hærra. ECRI hvetur stjórnvöld til að tryggja að lestrarkennsla og námskeið í undirstöðuatriðum íslensku séu aðgengileg sem víðast (sjá einnig kaflann að neðan um innflytjendur).
17. Enn fremur veitir ECRI því athygli að samkvæmt 6. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt getur Alþingi veitt íslenskan ríkisborgararétt „með lögum“. Það þýðir að uppfylli umsókn ekki skilyrði fyrir ríkisborgararétti sem tilgreind eru í 9. gr. getur viðkomandi einstaklingur vísað máli sínu til Alþingis. Eftir athugun málsins getur viðkomandi nefnd lagt fram lagafrumvarp sem veiti ríkisborgararéttinn. Um 80 slíkar umsóknir eru teknar til meðferðar árlega. ECRI hefur verið tjáð að þessi aðferð við veitingu ríkisborgararéttar með lögum hafi verið notuð þegar einstaklingur hefur ekki getað náð þeim tókum á íslensku sem krafist er þrátt fyrir viðleitni til að læra málið og einnig í málum þar sem fólk hefur framið mjög smávægileg brot. ECRI bendir á að þó þessi tilhögun teljist jafngilda þrautaúrræði eða lokaáfrýjun, þá mætti einnig líta svo á að hún skapi óvissu og ójafnræði.

Ákvæði hegningarlaga

18. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að grípa til aðgerða sem tryggja skilvirkari beitingu þeirra ákvæða hegningarlaga sem í gildi eru gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti. Einkum var lagt til að stjórnvöld rannsökuðu ástæður þess að kvartanir væru jafn fáar og raun ber vitni og

brygðust við með viðeigandi hætti, m.a. með því að upplýsa hugsanleg fórnarlömb kynþáttafordóma og kynþáttamisréttis um réttindi sín og gildandi löggjöf.

19. Stjórnvöld hafa upplýst ECRI um að frá árinu 2003 hafi hvorki verið gefnar út ákærur fyrir brot á 180. grein, sem leggur bann við kynþáttamisrétti, né fyrir brot á grein 223a um bann við kynþáttahatri. Í þriðju skýrslu ECRI var nefnt að þetta samrýmdist ekki fjölda tilkynninga um kynþáttamisrétti. Síðan þá hafa frjáls félagasamtök hins vegar upplýst að þau hafi heldur ekki fengið kvartanir frá fórnarlömbum kynþáttafordóma á undanförunum árum. ECRI fagnar þessum jákvæðu merkjum. Nefndin bendir engu að síður á að á Íslandi er engum sérhæfðum aðila til að dreifa sem fórnarlömb geta snúið sér til með kvartanir, að lögreglunni frátalinni, sem gæti að einhverju leyti skýrt af hverju tilkynningar um kynþáttafordóma eru ekki fleiri en raun ber vitni (sjá einnig kaflann *Sérhæft embætti og aðrar stofnanir*).
20. Í þriðju skýrslu sinni mælti ECRI eindregið með því að íslensk stjórnvöld innleiddu hegningarlagaákvæði sem kveði beinlínis á um að meta beri það til sérstakrar refsipýngingar ef kynþáttafordómar liggja að baki broti og að almennt séð haldi þau áfram endurskoðun á þeim ákvæðum hegningarlaga sem í gildi eru um kynþáttafordóma og kynþáttamisrétti og breyti þeim eftir því sem þörf krefur.
21. ECRI hefur verið tjáð að unnið sé að undirbúningi löggjafar um rammaákvörðun ráðs Evrópusambandsins nr. 2008/913/JHA um að sporna gegn tilteknum tegundum og birtingarmyndum kynþáttafordóma og útlendingahatus með hegningarlögum. ECRI hvetur stjórnvöld til að taka af öll tvímæli um að ef kynþáttafordómar liggja að baki broti þá leiði það sjálfkrafa til refsipýngingar með því að setja sérstök ákvæði þess efnis í lög, í stað ákvæða um að dómari geti litið til slíkrar ástæðu við ákvörðun viðurlaga.
22. ECRI ítrekar tilmæli sín um að ákvæði verði tekið upp í hegningarlög sem mæli sérstaklega fyrir um að meta beri það til refsihækkunar ef kynþáttafordómar liggja að baki broti.

Ákvæði á sviði einkamála- og stjórnsýsluréttar

23. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk yfirvöld til að samþykkja ýmis lagaákvæði, bæði á sviði einkaréttar og stjórnsýslu, sem tækju til kynþáttamisréttis á öllum sviðum þjóðlífsins og gæfu fórnarlömbum raunhæfa möguleika á að fá hlut sinn réttan í samræmi við almenn stefnutilmæli nefndarinnar nr. 7.
24. ECRI hefur verið tjáð að velferðarráðuneytið vinni að frumvarpi að almennum lögum gegn misrétti á grundvelli fimm þátta (þ.e. kynþáttar, kyns, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar) sem muni innleiða tilskipunina um jafnrétti án tillits til kynþáttar (tilskipun ráðsins nr. 2000/43/EB) og tilskipunina um innleiðingu meginreglunnar um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi (tilskipun ráðsins nr. 2000/78/EB). Ráðgert er að leggja frumvarpið fram á Alþingi í byrjun árs 2012. ECRI fagnar þessum fréttum og hvetur stjórnvöld til að ljúka vinnunni eins fljótt og unnt er.
25. ECRI hvetur stjórnvöld eindregið til að ljúka vinnu við lagafrumvarp til laga um bann við mismunun, með hliðsjón af almennum stefnutilmælum nefndarinnar nr. 7 um löggjöf til að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, svo unnt verði að samþykkja lögina sem fyrst.

Þjálfun löggæslumanna, starfsmanna ákærvalds og dómara

26. Í þriðju skýrslu sinni lagði ECRI til við íslensk stjórnvöld að þau gerðu frekari ráðstafanir til að tryggja að allir sem komi að refsiréttarkerfinu, þ.m.t. lögmenn, lögregla, ákærvaldið og dómarar, búi yfir góðri þekkingu á þeim ákvæðum sem gilda um kynþáttafordóma og kynþáttamisrétti og séu að fullu meðvitaðir um nauðsyn þess að sporna gegn birtingamyndum þessara fyrirbæra á skilvirkan og heildstæðan hátt. ECRI lagði til við íslensk stjórnvöld að þau legðu aukna áherslu á að veita löggæslufólki góða þjálfun á sviði mannréttinda og jafnréttis og veittu því sérstaka þjálfun sem miðaði að því að auka skilning þess á menningarlegri fjölbreytni í samskiptum við fólk af mismunandi uppruna.
27. ECRI hefur verið tjáð að ekki sé mikið um að þeim, sem komi að refsiréttarkerfinu, sé veitt sérstök leiðsögn á sviði lagaákvæða um bann við kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti. Námskeið um mannréttindi eru hluti af grunnþjálfun í Lögregluskólanum og er þar vikið að kynþáttafordómum, kynþáttamisrétti og menningarlegum fjölbreytileika. Landamæralögreglan fær þjálfun á sviðum sem varða samskipti við útlendinga.
28. ECRI bendir á að skortur á viðeigandi þjálfun lögreglumanna, starfsmanna ákærvalds, dómara og lögmanna og skortur á þekkingu á því hvernig koma megí auga á kynþáttafordóma sem afbrotahvata gæti skýrt af hverju fyrrgreindum ákvæðum hegningarlaga er ekki beitt. Nefndin telur að sú staðreynd að glæpir af þessu tagi eru mjög sjaldgæfir á Íslandi (sjá kaflann um kynþáttaofbeldi) réttlæti ekki að þeim sé lítil gaumur gefinn við þjálfun þeirra sem koma að refsiréttarkerfinu.
29. ECRI leggur það aftur til að stjórnvöld efli þá þjálfun sem lögreglumönnum, ákærendum, dómurum og lögmönnum er veitt, bæði í upphafi starfa sinna sem og í starfi, á sviðum sem tengjast kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, um gildandi ákvæði hegningarlaga gegn slíkum fyrirbærum og hvernig megí koma auga á kynþáttafordóma sem afbrotahvata.

Sérhæft embætti og aðrar stofnanir

30. Í þriðju skýrslu sinni lagði ECRI eindregið til að íslensk stjórnvöld kæmu á fót sérhæfðu embætti til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti á landsvísu og við það verkefni yrði stuðst við leiðsögn ECRI sem er að finna í almennum stefnutilmælum nefndarinnar nr. 2 og 7 að því er varðar stöðu, hlutverk og starfsemi slíkra stofnana.
31. ECRI vekur athygli á að enda þótt þessi mál séu til umræðu í viðkomandi ráðuneyti hefur Ísland enn ekki komið á fót sérhæfðu embætti til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti og stjórnvöld hafa gefið til kynna að ólíklegt sé að sérstakt jafnræðisembætti verði stofnað á grundvelli laganna um almennt bann við mismunun sem liggur fyrir í drögum og vísað er til að ofan.
32. Í ljósi þess að næstum engin mál hafa komið upp sem varða kynþáttafordóma og kynþáttamisrétti er ef til vill vafi á að þörf sé fyrir slíkt embætti. Þannig barst umboðsmanni Alþingis aðeins ein kvörtun árið 2008 sem varðaði neikvætt viðhorf yfirvalda innflytjendamála í garð konu frá Tælandi í tengslum við umsókn um vegabréfsáritun og hafa embættinu ekki borist aðrar kvartanir vegna meintrar mismunar af ástæðum sem falla undir umboð ECRI. ECRI minnir á að umboðsmaður Alþingis þjónar því hlutverki að vera eftirlitsaðili Alþingis með ríkisstofnunum en hefur engu hlutverki að gegna gagnvart einkageiranum.
33. ECRI er í engum vafa um að sérhæfð embætti hafi ótvírætt gildi þegar kemur að því að efla skilvirkni ráðstafana sem miða að því að sporna gegn mismunun. Verksvið slíks embættis þyrfti ekki að einskorðast við baráttu gegn mismunun af

því tagi sem fellur undir umboð ECRI heldur gæti því einnig verið falið að vinna gegn annars konar mismunun eða verið hluti embættis sem hefði víðtækara hlutverki að gegna á sviði mannréttinda. Aftur vísar ECRI til almennra stefnutilmæla sinna nr. 2 um sérhæfð embætti til að sporna gegn kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingaandúð, og umburðarleysi innan hvers lands, og almennra stefnutilmæla nr. 7 um löggjöf til að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, en þau veita leiðsögn um starfsemi og skyldur slíkra stofnana.

34. ECRI beinir aftur þeim eindregnu tilmælum til stjórnvalda að þau komi á fót sérhæfðu embætti sem gegni því hlutverki að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti. Það gæti verið hluti af stofnun sem hefði víðtækara hlutverki að gegna á sviði mannréttinda almennt.
35. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að auka stuðning sinn við starf fjölmenningsarmiðstöðva, m.a. með því að tryggja þeim bæði fjármagn og hæft starfsfólk í samræmi við þarfir stækkandi hóps innflytjenda. ECRI hvatti íslensk stjórnvöld einnig til að eiga náð samráð við þessar miðstöðvar um útfærslu og framkvæmd reglna á sviði innflytjendamála og til að nýta sér þekkingu þeirra á þeim vandamálum sem innflytjendur á Íslandi glíma við.
36. ECRI veitir því athygli að Alþjóðasetri, sem vikið er að í þriðju skýrslu nefndarinnar, var lokað árið 2010. Fjölmenningsasetur, sem heyrir undir velferðarráðuneytið, var stofnað árið 2001 og er nú sú stofnun sem gegnir því hlutverki að veita innflytjendum aðstoð og þjónustu. Stofnunin er staðsett á Ísafirði á Vestfjörðum, en er engu síðar ætlað að veita þjónustu um allt land. Stjórnvöld hafa réttlætt þessa staðsetningu með því að benda á að á landsbyggðinni sé hlutfall innflytjenda hátt (á sumum stöðum eru allt að 20% íbúa af erlendum uppruna). ECRI bendir á móti á að í reynd er um lítinn fjölda að ræða. Langflestir innflytjendur búa á höfuðborgarsvæðinu. Þótt Fjölmenningsasetur bjóði þjónustu í gegnum síma á íslensku, ensku, pólsku, serbnesku/kroátísku, tælensku, spænsku, litháísku og rússnesku og haldi úti góðri vefsíðu sem veitir upplýsingar á átta tungumálum, þá getur það ekki komið í staðinn fyrir bein mannleg samskipti. ECRI er ekki í nokkrum vafa um að þessi þróun þýðir að flestir innflytjendur eiga ekki lengur greiðan aðgang að sérhæfðri stoðþjónustu.
37. ECRI leggur til að stjórnvöld komi á fót miðstöð á þekkri Fjölmenningsasetri í Reykjavík þannig að innflytjendur sem búa á því svæði eigi aðgang að sérhæfðri aðstoð og þjónustu.
38. Í þriðju skýrslu sinni mælti ECRI eindregið með því að íslensk stjórnvöld tryggðu að samtökum, sem hafa það að markmiði að vekja fólk til vitundar og standa vörð um mannréttindi á Íslandi, m.a. með því að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, sé veitt nægt opinbert fjármagn til að geta rækt hlutverk sitt og að slíkar fjárveitingar fari þannig fram að sjálfstæði og skilvirkni umræddra samtaka sé tryggð.
39. Ekki verður betur séð en að frjáls félagasamtök hafi hlotið nægan stuðning og fjármagn af hálfu ríkisins. Að auki geta frjáls félagasamtök sótt um styrki í tengslum við einstök verkefni. ECRI leggur áherslu á mikilvægi þess að borgaraleg samtök sem berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti eigi kost á fjármögnun.

II. Mismunun á ýmsum sviðum

Menntun

40. Í júní 2008 voru eftirfarandi lög á sviði menntunar samþykkt: lög um leikskóla, lög um grunnskóla og lög um framhaldsskóla. Í mars 2010 tóku gildi lög um framhaldsfræðslu. Börnum á aldrinum sex til sextán ára er skylt að sækja skóla.
41. Í þriðju skýrslu sinni mælti ECRI með því að íslensk stjórnvöld byðu nemendum, sem eru með annað móðurmál en íslensku, upp á aukin tækifæri til að læra íslensku sem annað tungumál á öllum skólastigum, einkum á framhaldsskólastigi. Samhliða því hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að bjóða nemendum sem eru með annað móðurmál en íslensku upp á aukna kennslu í sínu eigin tungumáli.
42. Í lögum um grunnskóla (16. gr.) og lögum um framhaldsskóla (35. gr.) er kveðið á um móttökuáætlanir fyrir nemendur sem hafa annað móðurmál en íslensku og rétt þeirra til að hljóta kennslu í íslensku sem öðru tungumáli. Í reglugerð nr. 654/2009, þar sem kveðið er á um að kennsla í íslensku sem öðru tungumáli skuli teljast sérstök námsgrein, er enn fremur mælt fyrir um nauðsyn þess að mæta þörfum nemenda sem hafa annað móðurmál en íslensku, m.a. með túlkabjónustu, þýðingum og stuðningi af öðru tagi. Þótt ECRI fagni hinum nýjum ákvæðum hafa nefndinni einnig borist upplýsingar um að kennslubækur fyrir nemendur sem stunda nám í íslensku sem öðru tungumáli á framhaldsskólastigi séu enn ófánlegar.
43. ECRI mælir með því að stjórnvöld tryggi öllum nemendum sem þess þurfa og stunda nám í íslensku sem öðru tungumáli á framhaldsskólastigi viðeigandi kennslubækur. Lagt er til að þjálfun í kennslu íslensku sem annars tungumáls verði veitt á háskólastigi sem og þeim kennurum sem þegar stunda slíka kennslu.
44. Að því er varðar móðurmálskennslu er í lögum um framhaldsskóla miðað við að nemendur með annað móðurmál en íslensku fái tækifæri til að viðhalda móðurmáli sínu sem valgrein í fjarnámi eða með öðrum hætti. Því má segja að þótt ekki sé kveðið með beinum hætti á um móðurmálskennsla er a.m.k. gert ráð fyrir henni.
45. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að halda áfram aðgerðum til að taka á þeim erfiðleikum sem nemendur af erlendum uppruna eiga við að etja á framhaldsskólastigi, þ.á.m. óeðlilegu háu brottfalli þeirra úr námi. ECRI mælti með því að íslensk stjórnvöld tæku upp eftirlit og réðust í rannsóknir sem gerðu þeim kleift að greina vandamál sem nemendur af erlendum uppruna glíma við í skóla og að meta skilvirkni aðgerða sem gripið er til í þeim tilgangi að bregðast við slíkum vandamálum.
46. Stjórnvöld hafa tjáð ECRI að árið 2007 hafi verkefni verið ýtt úr vör sem miðaði að því að bæta stöðu nemenda af erlendum uppruna og draga úr brottfalli þeirra úr námi. Liður í því verkefni var útgáfa bæklinga á átta tungumálum sem bar heitið „Nám að loknum grunnskóla“, sem hefur að geyma upplýsingar um alla framhaldsskóla landsins og námsframboð þeirra. Árangur af verkefninu var nokkuð góður. Samkvæmt tölum frá menntamálaráðuneytinu hefja 4% Íslendinga sem eru 16 ára og eldri ekki nám í framhaldsskóla. Sama hlutfall hjá útlendingum er nú 20%, og hefur lækkað úr 28%. Bilið er þó enn of stórt og gera þarf meira til að hvetja nemendur af erlendum uppruna til að halda áfram námi og ljúka stúdentsprófi eða öðlast starfsréttindi.

47. ECRI mælir eindregið með því að stjórnvöld haldi áfram aðgerðum sem miða að því að draga úr brottfalli nemenda af erlendum uppruna og hvetja þá til að halda áfram námi á framhaldsskólastigi.
48. Í þriðju skýrslu sinni ítrekaði ECRI tilmæli sín um að íslensk stjórnvöld gerðu ráðstafanir til að tryggja að börnum, sem vildu ekki sækja kennslu í „kristnum fræðum, siðfræði og trúarbragðafræði“, stæðu til boða önnur kennsla í staðinn og að stjórnvöld myndu sjá til þess að börnum yrðu veitt raunveruleg tækifæri til að fræðast um mismunandi trúarbrögð. ECRI lagði áherslu á mikilvægi þess að sérhverjar ráðstafanir sem gerðar yrðu í þessu sambandi endurspegluðust í vali og þjálfun kennara sem og námsgögnum.
49. Í 2. gr. laga um grunnskóla frá árinu 2008 segir að starfshættir grunnskóla skuli mótað af „kristinni arfleifð íslenskrar menningar“. ECRI bendir á að fagið „Kristin fræði, siðfræði og trúarbragðafræði“ er enn kennt í íslenskum grunnskólum. Foreldrar sem vilja ekki að börn sín sækji þetta fag geta fengið undanþágu, en ekki er boðið upp á neitt annað fag í staðinn.
50. Að auki veitir ECRI því athygli að viðburðir sem tengjast kristinni trú, á borð við kirkjuheimsóknir og ferðir sem hafa trúarlegan tilgang (t.d. í tengslum við undirbúning nemenda fyrir fermingu), fara stundum fram á skólatíma. Nemendum er ekki skylt að taka þátt en athugasemdir hafa borist um að þeim finnist þeir vera litnir hornauga ef þeir gera það ekki. Þetta hefur leitt til umræðu nýverið um aðskilnað ríkis og kirkju á Íslandi³, a.m.k. á sviði menntunar.
51. ECRI telur að menntun geti komið að mikilvægu gagni í baráttunni gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi með fræðslu um fjölbreytileika mannlífs. Börn ættu að eiga kost á að fræðast um mismunandi trúarbrögð, einkum þau sem eru iðkuð í landinu af hinum ýmsu hópum innflytjenda. Hins vegar ætti að bjóða upp á valkosti sem lúta skýrum reglum fyrir nemendur sem ekki vilja sækja trúarbragðakennslu þar sem höfuðáhersla er lögð á ríkistrúna, svo þeir finni ekki fyrir skömm eða hafi það á tilfinningunni að þeir séu skildir útundan.
52. ECRI hvetur stjórnvöld til að tryggja að trúarlegur fjölbreytileiki íslensks samfélags verði viðurkenndur og njóti virðingar í trúarbragðakennslu í skólum. Einnig ættu þau að íhuga að bjóða nemendum sem ekki vilja sækja trúarbragðakennslu upp á valkosti samkvæmt reglum þar um svo þeir finni ekki fyrir skömm eða hafi það á tilfinningunni að þeir séu skildir útundan.

Atvinna, félagsþjónusta og önnur þjónusta

53. Að því er varðar atvinnu hefur fjármálakreppan sem skall á Íslandi árið 2008 haft alvarleg áhrif á ástandið á vinnumarkaði. Atvinnuleysi jókst úr 3% árið 2008 í 8% árið 2011. Innflytjendur verða fyrir hlutfallslega meiri áhrifum af þessari þróun en aðrir hópar, þar sem 17% atvinnulausra eru innflytjendur þótt þeir telji einungis um 8% af heildaríbúafjölda landsins.
54. Í þriðju skýrslu sinni ráðlagði ECRI íslenskum stjórnvöldum að veita atvinnuleyfi beint til starfsmanna fremur en vinnuveitenda. Stjórnvöld voru hvött til að gera meira til að tryggja að erlendum starfsmönnum séu veittar skýrar upplýsingar um réttindi sín.
55. Árið 2008 voru gerðar breytingar á lögum um útlendinga frá árinu 2002 og lögum um atvinnuréttindi útlendinga frá árinu 2002, sem fólu í sér að reglum um veitingu atvinnuleyfa var breytt og útlendingum frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) var gert erfiðara um vik að sækja um vinnu á Íslandi.

³ Í stjórnarskrá segir „Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda“. Nú heitir hún Þjóðkirkjan.

Dvalarleyfi eru veitt í samræmi við tilgang dvalar, sem getur m.a. verið að stunda vinnu. Slíkum dvalarleyfum er skipt í þrjá flokka: dvalarleyfi íþróttafólks, dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérþekkingar og dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli. Innflytjendur hafa að mestu unnið störf sem ekki krefjast sérþekkingar þar sem skortur er á vinnuafli. Þar sem atvinnuleysi hefur aukist og enginn skortur er á vinnuafli nú um stundir er orðið sjaldgæft að atvinnuleyfi í þessum flokki séu gefin út. Markmiðið með breytingunum er augljóslega að draga úr innstreymi ófaglærðs starfsfólks og leggja þess í stað áherslu á störf sem krefjast sérþekkingar. ECRI hefur skilning á því að með þessum ráðstöfunum er verið að bregðast við þörfum markaðarins fremur en að verið sé að reyna að loka landinu fyrir innflytjendum. Engu að siður hvetur nefndin stjórnvöld til að gera ráðstafanir til að sporna gegn hugsanlegum ásökunum um útlendingahatur með því að stuðla að jákvæðu viðhorfi í garð þeirra innflytjenda sem þegar dveljast í landinu.

56. ECRI veitir því athygli að tímabundin atvinnuleyfi eru nú gefin út í nafni erlendra starfsmanna en eru bundin tilteknum atvinnuveitanda. Gefa verður leyfið út áður en útlendingurinn kemur til landsins. Fyrsta leyfið er ávallt tímabundið og er yfirleitt gefið út til eins árs í senn með möguleika á endurnýjun.
57. ECRI tekur einnig eftir því að Vinnumálastofnun tók í notkun nýtt rafrænt atvinnuleitarkerfi í nóvember 2010. Kerfið er einungis í boði á íslensku eins og er, en unnið er að enskri útgáfu. Athugasemdir bárust um að útlendingar eigi oft í erfiðleikum með að fyllta út eyðublöð á netinu. Röng skráning leiðir til þess að kerfið getur ekki vísað umsækjendum á störf sem hæfa þeim. Vinnumálastofnun er kunnugt um vandamálið og ánægjulegt er að sjá að stofnunin hefur haldið fundi (m.a. á pólsku) þar sem nýja kerfið er útskýrt og bæklingar hafa verið gefnir út á nokkrum tungumálum. ECRI telur að allir einstaklingar sem eru með atvinnuréttindi á Íslandi eigi að hafa jöfn tækifæri á vinnumarkaðnum og hvetur því stjórnvöld til að veita þeim sem þurfa á að halda aðstoð við notkun nýja kerfisins.
58. Í þriðju skýrslu sinni beindi ECRI því til íslenskra stjórnvalda að rannsókn færi fram á öllum tilvikum í skemmtanaðnaðinum um að einstaklingum af erlendum uppruna hafi verið meinaður aðgangur að vissum stöðum. Einnig voru stjórnvöld hvött til að veita opinberum starfsmönnum og þjónustuveitendum sem eiga samskipti við innflytjendur frá degi til dags nauðsynlega þjálfun í fagmannlegri framkomu í fjölmenningarlegu umhverfi.
59. ECRI veitir því athygli að Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkur hefur haldið nokkur námskeið fyrir starfsmenn kráa og næturklúbba þar sem sérstök áhersla er lögð á að viðskiptavinum sé ekki mismunað.

III. Kynþáttaofbeldi

60. Kynþáttaofbeldi er sem betur fer ekki sérstakt vandamál á Íslandi, en þó koma öðru hvoru upp einangruð tilvik. Árið 2010 urðu til að mynda feðgar frá Kúbu fyrir kynþáttaofbeldi sem varð til þess að þeir yfirgáfu landið. Ráðist var á heimili þeirra, gluggar og hurðar brotnar og syninum var hótad lífláti vegna þess að hann átti í sambandi við íslenska stúlku. Tveir voru handteknir í tengslum við málið. Viðbrögð almennings við þessum atburðum vekja einnig athygli nefndarinnar: yfir þúsund manns tóku þátt í göngu í Reykjavík sem haldin var til stuðnings feðgunum og til að mótmæla kynþáttafordómum.

IV. Kynþáttafordómar í opinberri umræðu

Viðhorf og stjórnmálaumræða

61. Samkvæmt rannsókn sem gerð var árið 2010⁴ vildu um 30% Íslendinga takmarka fjölda innflytjenda til landsins. Þar af vildu tveir þriðju setja skorður við innflutningi allra útlendinga en einn þriðji vildi takmarka komu fólks með annan litarhátt, trú og menningu en meirihluti Íslendinga. Niðurstaða rannsóknarinnar var að kynþáttafordómar væru sannarlega til staðar á Íslandi.
62. ECRI bendir á að eitt af markmiðum framkvæmdaáætlunar stjórnvalda í málefnum innflytjenda (sjá kaflann *Viðkvæmir hópar/markhópar - Innflytjendur*) er að berjast gegn fordómum af hvaða tagi sem er, hvort sem þeir byggjast á „uppruna, litarhætti eða öðrum þáttum“. Þar er kveðið á um skipulagningu átaksverkefna um að sporna gegn fordómum og andúð í garð innflytjenda í samstarfi við frjáls félagasamtök, fjölmiðla og innflytjendur sjálfa. Stjórnvöld hafa upplýst ECRI um að á undanförunum fjórum árum hafi verið ráðist í átaksverkefni til að vekja almenning til vitundar um mismunun, m.a. með auglýsingum í útvarpi, veggspjöldum, bæklingum og póstkortum. Enn fremur hafa rannsóknir og kannanir verið framkvæmdar og fræðsla farið fram í skólum og vinnustöðum. Niðurstöður rannsóknarinnar frá árinu 2010 sýna hins vegar að þörf er á frekari aðgerðum til að stuðla að jákvæðara viðhorfi gagnvart fjölbreytileika íslensks samfélags.
63. ECRI hvetur stjórnvöld til að halda til streitu aðgerðum sínum til að vekja almenning til vitundar um kynþáttafordóma og stuðla að jákvæðu viðhorfi til samfélagslegrar fjölbreytni.
64. Að því er varðar stjórnmálalega umræðu er einungis vitað til þess að einn stjórnmálaflokkur, Frjálslyndi flokkurinn, hafi haft stefnu sem er fjandsamleg innflytjendum og talað fyrir því að takmarka eigi fjölda þeirra. Í þingskosningunum árið 2009 fékk sá flokkur einungis 2,2% atkvæða og tapaði öllum þingsætum sínum.

Fjölmiðlar, þ.á.m. internetið og útgefin rit

65. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að koma fjölmiðlum í skilning, án þess að ganga á ritstjórnarlegt frelsi þeirra, um mikilvægi þess að tryggja að umfjöllun í fjölmiðlum stuðli ekki að neikvæðu viðhorfi og andúð í garð minnihlutahópa, þ.m.t. innflytjenda, múslima og gyðinga. ECRI mælti með því að íslensk stjórnvöld ræddu við fjölmiðla og meðlimi annarra viðeigandi borgaralegra samtaka um hvernig best væri að ná þessu markmiði.
66. ECRI hefur fengið upplýsingar frá ýmsum aðilum um að algengt sé að íslenskir fjölmiðlar tilgreini ríkisfang eða þjóðerni einstaklinga sem grunaðir eru um glæpsamlegt athæfi jafnvel þótt það hafi enga þýðingu í málinu sem um ræðir. Þetta hefur komið órorði á ákveðna þjóðfélagshópa (einkum litháa og pólvérja). ECRI hefur áhyggjur af því að slík umfjöllun auki hættu á fordómum og leiði til þess að almenningur líti á allt fólk sem tilheyrir þessum þjóðfélagshópum sem glæpamenn. Stjórnvöld gætu einnig vakið athygli á þessu vandamáli í tengslum við átaksverkefni um að vekja almenning til vitundar um fordóma (sjá tilmæli ECRI í 61. mgr. að ofan).
67. Ráðstefna sem velferðarráðuneytið stóð fyrir árið 2008 í því skyni að ræða við fjölmiðla um þetta vandamál virðist ekki hafa breytt miklu. Sem dæmi má nefna

⁴ Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

að í siðareglum blaðamanna er hvergi kveðið á um að ekki skuli nefna ríkisfang eða þjóðerni einstaklinga sem grunaðir eru um glæpsamlegt athæfi til að forðast útbreiðslu fordóma og dreifingu hlutdrægra upplýsinga.

68. ECRI ráðleggur stjórnvöldum að leggja það til við fjölmiðlamenn að þeir innleiði í siðareglur sínar ákvæði um hvernig skuli staðið að umfjöllun um ríkisfang eða þjóðerni einstaklinga sem grunaðir eru um glæpsamlegt athæfi með þeim hætti að ekki verði alið á andúð í garð meðlima viðkvæmra þjóðfélagshópa.
69. ECRI hefur fengið upplýsingar um að á einkarekinni sjónvarpsstöð sem ber heitið Omega séu fjandsamleg ummæli um múslima gjarnan viðhöfð og alið á þeirri staðalímynd að múslímar séu hryðjuverkamenn. Einnig hafa upplýsingar borist um vefsíður sem birta fjandsamleg ummæli um múslima sem og nokkrar vefsíður sem voru stofnaðar í þeim tilgangi einum að dreifa bröndurum byggðum á kynþáttafordómum sem eru vinsælir á meðal unglinga og ungs fólks. Að sögn stjórnvalda hefur ekki verið gripið til aðgerða þar sem engar kvartanir hafi borist lögreglu.
70. ECRI minnir á að tjáningarfrelsi, sem nýtur verndar skv. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, er ekki skilyrðislaus réttur. Við vissar aðstæður getur verið réttlætanlegt að takmarka hann, m.a. í því skyni að vernda orðspor eða réttindi annarra. Enn fremur er hugsanlegt að dreifing efnisins á internetinu jafngildi því að mælt sé með, stuðlað sé að eða hvatt sé til mismununar á grundvelli kynþátta, litarháttar, uppruna, ríkisfangs eða þjóðernis í skilningi viðbótarbókunarinnar við Sáttmálann gegn tölvuglæpum (en unnið er að innleiðingu hans á Íslandi - sjá mgr. 2 og tilmæli ECRI í mgr. 6).
71. ECRI mælir með því að stjórnvöld hafi eftirlit með internetinu og komi í veg fyrir að það verði nýtt til þess að dreifa ummælum og efni sem felur í sér kynþáttafordóma eða útlendingahatur. Vísað er í almenn stefnutilmæli ECRI nr. 6 um að sporna gegn dreifingu efnis sem felur í sér kynþáttafordóma, útlendingahatur eða gyðingaandúð í gegnum internetið.
72. Ánægjulegt er að sjá að í apríl 2011 samþykkti Alþingi lög um fjölmiðla sem gilda um alla fjölmiðla sem miðla efni til almennings á Íslandi, þ.e. ritmiðla, ljósvakamiðla og rafræna miðla. Lögin innihalda ákvæði sem leggur bann við því að alið sé á hatri „á grundvelli kynþátta, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu“. Með lögnum er einnig komið á fót óháðum eftirlitsaðila, fjölmiðlanefnd, sem hefur það hlutverk að fylgjast með því að ákvæðum laganna sé fylgt og að taka við kvörtunum, auk þess sem henni er veitt vald til að rannsaka mál að eigin frumkvæði. ECRI fagnar því sérstaklega að eitt af hlutverkum hins nýstofnaða eftirlitsaðila á sviði fjölmiðlunar sé að bregðast við vandamálum af því tagi sem vísað er til að ofan.

V. Viðkvæmir hópar/markhópar

Innflytjendur

73. Í þriðju skýrslu hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að halda áfram vinnu við þróun langtímaáætlunar um gagnkvæma samlögun innflytjenda og íbúa sem fyrir eru á Íslandi. Mælt var með því að Flóttamannaráði Íslands yrði veittur sá aðbúnaður sem það þyrfti til að rækja skyldur sínar með fullnægjandi hætti. Stjórnvöldum var ráðlagt að leggja sérstaka áherslu á aðgerðir gegn mismunun og að vekja almenning til vitundar um slíkt misrétti og mikilvægi þess að sporna gegn því.
74. ECRI bendir á að á árunum fyrir 2008 hafði fjöldi innflytjenda til Íslands aldrei verið meiri. Í janúar 2007 innleiddi ríkisstjórnin stefnu um aðlögun innflytjenda í

fyrsta sinn. Markmið hennar var að tryggja að innflytjendur fengu allar nauðsynlegar upplýsingar um réttindi sín og að þeim yrðu veitt raunhæf tækifæri til að læra íslensku, sem var talinn lykillinn að aðlögun þeirra að samfélaginu. Enn fremur er í stefnunni lögð áhersla á það hlutverk sem opinberar stofnanir gegna við að hvetja innflytjendur til þátttöku í samfélaginu og að stuðla að skjótari aðlögun.

75. Sem dæmi um aðgerðir í þessa veru má nefna að árið 2007 gaf Reykjavíkurborg út íþrótta- og tómstundakort sem veitti öllum börnum á aldrinum sex til átján ára 25.000 kr. styrk til þátttöku í íþrótta-, menningar- og félagsstarfsemi. Upplýsingar um kortið voru sendar á öll heimili í borginni. ECRI bendir á að þótt kortið hafi ekki verið sérstaklega ætlað innflytjendum var það mikilvægur liður í að stuðla að þátttöku þeirra í félagslegu starfi af ýmsu tagi með öðrum íbúum með því að ryðja kostnaðarhindrunum úr vegi.
76. Í maí 2008 var framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda samþykkt með þingsályktun Alþingis. Hún hefur það að markmiði að betur verði tekið á móti erlendu fólki sem flyst til landsins og því auðveldað að verða virkir þátttakendur í íslensku samfélagi. Áætlunin tiltekur 98 verkefni sem stjórnvöldum var ætlað hrinda í framkvæmd innan tveggja ára til að tryggja réttindi innflytjenda, aðgang þeirra að opinberri þjónustu og aðlögun. Um er að ræða verkefni sem tengjast ýmsum málaflokkum á sviði atvinnu-, menntunar-, heilbrigðis- og félagsmála og fela m.a. í sér gerð frumvarps um aðlögun innflytjenda.
77. Þessi markmið féllu hins vegar í skuggann af hruni bankakerfisins í október 2008 sem steypti landinu í fjármála- og stjórnmalakreppu. Eftir það einblíndu stjórnvald á endurreisn efnahagskerfisins og baráttuna gegn skipulögðum glæpum. Þetta skýrir hvers vegna ekki hafa orðið miklar framfarir á sviði aðlögunar og áætluninni hefur einungis verið hrint í framkvæmd að takmörkuðu leyti, en vinnu við um helming verkefnanna er lokið eða er yfirstandandi.
78. Af því sögðu er ánægjulegt að geta greint frá því að nú er verið að vinna að undirbúningi ofangreinds frumvarp um aðlögun innflytjenda og er stefnt að því að leggja það fram á Alþingi haustið 2011. Með frumvarpinu verður opinber þjónusta fyrir innflytjendur samræmd og Flóttamannanefnd settur lagarammi. Þar er um ræða nefnd sem heyrir undir velferðarráðuneytið og gegnir því hlutverki að styðja við aðlögun og veita ríkisstjórninni ráðgjöf um málefni innflytjenda, þótt hún sé ekki talsmaður innflytjenda.
79. ECRI hvetur stjórnvöld til að ljúka vinnu við frumvarp um aðlögun innflytjenda svo hægt verði að samþykkja það sem lög eins fljótt og auðið er.
80. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að sjá til þess að innflytjendur lærðu íslensku með tungumálakennslu sem mætti þörfum þeirra. ECRI mælti með því að íslensk stjórnvöld hefðu eftirlit með gæðum tungumálakennslu og tryggðu að hún stæðist gæðastaðla um allt land. Einnig var mælt með því að íslensk stjórnvöld tryggðu að tungumálakennslan væri sniðin að aðstæðum þeirra einstaklinga sem um ræddi eftir því sem kostur væri. Lögð var áhersla á að tungumálakennsla ætti að standa til boða á viðráðanlegu verði og að æskilegast væri að hún yrði veitt innflytjendum á vinnutíma þeim að kostnaðarlausu.
81. ECRI veitir því athygli að innflytjendur sem eru á atvinnuleysisbótum eiga rétt á ókeypis íslenskukennslu. Hins vegar hafa fjárframlög til íslenskukennslu fyrir aðra útlendinga verið skorin niður í tengslum við þann víðtæka niðurskurð sem orðið hefur í kjölfar fjármálakreppunnar. Til ársins 2009 niðurgreiddi ríkið tungumálakennslu og nemendur þurftu einungis að greiða málamyndagjald. Frá árinu 2009 hefur ríkið hins vegar aðeins greitt helming kostnaðarins.

82. ECRI bendir á að stéttarfélög niðurgreiða allt að 30% til viðbótar af kostnaði við tungumálakennslu fyrir fólk á vinnumarkaði. Af því leiðir að þeir sem eru í vinnu þurfa einungis að greiða um 20% kostnaðarins úr eigin vasa. ECRI hefur hins vegar fengið upplýsingar um að jafnvel sú fjárhæð reynist sumum erfið.
83. Reykjavíkurborg hefur upplýst að innflytjendur í vinnu eigi rétt á tveimur 60 klukkustunda íslenskunámskeiðum án endurgjalds á vinnutíma. ECRI fagnar þessu mikilvæga framtaki borgarinnar og hvetur önnur sveitarfélög á landinu til að bjóða upp á sambærilega þjónustu.
84. Einstaklingar sem eru ekki á vinnumarkaði eiga hins vegar ekki rétt á neinni frekari aðstoð við að standa straum af kostnaði við tungumálakennslu. ECRI bendir á að fyrir flesta er um umtalsverðar fjárhæðir að ræða sem gerir þeim ókleift að nýta sér þessa þjónustu. Sveitarfélög hafa greint frá því að þvermenningarlegir viðburðir og samkomur sem þau hafa staðið fyrir í því skyni að auðvelda aðlögun innflytjenda hafi ekki alltaf borið árangur þar sem algengt sé að innflytjendur tali ekki íslensku.
85. ECRI leggur ávallt áherslu á að aðlögun er tvíhliða ferli sem felur í sér gagnkvæma viðurkenningu á meirihluta- og minnihlutahópum. Ferlið ætti að leiða til þess að minnihlutahópar taki fullan þátt í samfélaginu. ECRI tekur undir það sjónarmið íslenskra stjórnvalda að tungumálið sé lykilþáttur í aðlögun. Hins vegar ætti ekki að líta svo á að það sé alfarið á ábyrgð innflytjendanna sjálfra að læra tungumálið. Stjórnvöld ættu að grípa til aðgerða sem miða að því að gera innflytjendum kleift að læra opinbert tungumál þjóðarinnar.
86. Þetta er sérstaklega mikilvægt í löndum þar sem innflytjendur eiga það á hættu að umsóknum þeirra um ríkisborgararétt verði synjað vegna ónógrar tungumálakunnáttu, eins og raunin er á Íslandi. ECRI minnir enn fremur á að samkvæmt reglugerð um útlendinga frá 2003, eins og henni var breytt árið 2008, verða einstaklingar sem sækja um dvalarleyfi að hafa sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga að lágmarki í 150 klukkustundir. Skortur á íslenskukunnáttu getur því haft alvarlegar afleiðingar í för með sér.
87. Því bendir ECRI á að þrátt fyrir að íslenskukunnátta sé einn af lykilþáttum í fyrrnefndri stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda hafa stjórnvald dregið umtalsvert úr stuðningi sem innflytjendum er veittur til að ná því markmiði. ECRI hefur skilning á þeim fjárhagslegu sjónarmiðum sem liggja að baki niðurskurðinum en telur að lækkun niðurgreiðslna til tungumálakennslu muni hafa neikvæð áhrif og velti ábyrgð á aðlögun með ósanngjörnum hætti yfir á innflytjendur.
88. ECRI mælir með því að stjórnvöld taki aftur upp þá venju að veita einstaklingum sem ekki tala íslensku tungumálakennslu gegn lágu gjaldi. Að öðrum kosti gæti verið vert að taka upp kerfi sem felur í sér könnun á fjárhagslegri stöðu til að tryggja að allir innflytjendur eigi jafna möguleika til að læra íslensku.
89. Í þriðju skýrslu sinni ráðlagði ECRI íslenskum stjórnvöldum að sjá til þess að einstaklingar sem hefðu ekki nægilegt vald á íslenskri tungu nytu ávallt aðstoðar hæfs túlks þegar nýting réttinda þeirra væri til umræðu.
90. ECRI veitir því athygli að ástand mála á þessu sviði hefur ekki breyst frá því að þriðja skýrsla nefndarinnar var gefin út. Þótt kveðið sé á um í lögum að veita skuli ókeypis túlkunarþjónustu við aðstæður sem varða heilbrigðismál og við málsmeðferð fyrir dómstólum er stjórnvöldum enn ekki skylt að bjóða upp á túlkunarþjónustu í tengslum við annars konar málsmeðferð sem fer fram utan dómstóla. ECRI bendir á að samningar um forræði barna í skilnaðarmálum eru útbúnir og undirritaðir á skrifstofum sýslumanna. Sumir sýslumenn bjóða upp á túlkun á meðan aðrir treysta á að hinn íslenski maki taki að sér hlutverk túlks.

Greint hefur frá tilvikum þar sem konur af erlendum uppruna undirrituðu samninga um eftirgjöf á forræði barna sinna án þess að þær hafi áttað sig á því. ECRI telur óásættanlegt að einstaklingur geti þurft að undirrita lögræðileg skjöl í jafn mikilvægum málum án þess að njóta aðstoðar óhlutdrægs túlks í tilvikum þar sem augljóslega er þörf á slíkri þjónustu.

91. Enn fremur er almennt viðurkennt að túlkunarþjónusta sé ekki í háum gæðaflokki. Einungis er gerð krafa um löggilta túlka í málsmeðferð fyrir dómi. Á flestum öðrum sviðum eru túlkar ekki löggiltir. Það er vegna skorts á einstaklingum sem búa yfir nægilega mikilli færni í íslensku og tungumálum innflytjenda. Augljóst er að flestir innflytjendur tala enga íslensku við komuna til landsins og þurfa að læra tungumálið. ECRI hefur skilning á því að nokkurn tíma muni taka að bæta úr ástandi mála á þessu sviði og hvetur stjórnvöld til að fjárfesta hvort tveggja í íslenskukennslu fyrir útlendinga (sjá tilmælin að ofan) og í þjálfun túlka.
92. Í þriðju skýrslu sinni beindi ECRI því til íslenskra stjórnvalda að gera ráðstafanir til að tryggja að innflytjendur hafi aðgang að störfum sem hæfa menntun þeirra og starfsreynslu. Stjórnvöld voru hvött til að gera ráðstafanir til að bæta viðurkenningu erlendra prófgráða og starfsréttinda og auka skilning vinnuveitenda á kynþáttamisrétti og hvernig megi forðast það.
93. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum hafa frjálslyndari reglur verið teknar upp um viðurkenningu á menntun og hæfi fólks sem kemur frá löndum utan EES á sömu forsendum og innflytjendur frá EES svæðinu. Reglurnar byggja á tilskipun ESB nr. 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, sem leggur þá skyldu á herðar aðildarríkjum að þau veiti einstaklingi aðgang að lögverndaðri starfsgrein á yfirráðasvæði sínu þótt hann hafi öðlast til þess faglega menntun og hæfi í öðru aðildarríki. Í reynd eru vandamál hins vegar enn fyrir hendi vegna skorts á vottorðum og skjölum sem staðfesta menntun eða starfsreynslu. Afleiðingarnar eru þær, samkvæmt upplýsingum sem ECRI hefur borist, að einungis fáir innflytjendur, að hjúkrunarfræðingum undanskildum, fá vinnu sem hæfir menntun þeirra og fáir sækja um störf þar sem starfsréttindi þeirra nýtast.
94. Í þriðju skýrslu sinni beindi ECRI því til íslenskra stjórnvalda að þau skyldu tryggja að réttur íbúa sem ekki væru íslenskir ríkisborgarar til fjölskyldu- og einkalífs yrði að fullu virtur. Mælt var með því að ákvæði sem mæltu fyrir um 24 ára lágmarksaldur maka íbúa sem koma frá löndum utan EES yrðu felld úr gildi. Einnig voru stjórnvöld eindregið hvött til þess að tryggja að ákvæði um veitingu dvalarleyfis til einstaklinga yfir 18 ára aldri veiti ungu fólki sem stundar menntun kost á að gera það áfram án þess að eiga það á hættu að vera vísað úr landi.
95. Ánægjulegt er að sjá að með breytingum sem gerðar voru á lögum um útlendinga árið 2008 voru aldursskilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis til aðstandenda felld brott. Í 13. gr. segir nú að nánustu aðstandendur íslensks ríkisborgara eða útlendinga sem dvelst hér landi geti samkvæmt umsókn fengið dvalarleyfi.
96. Í 3. mgr. 13. gr. er hins vegar kveðið á um að ef annar makinn er 24 ára eða yngri skuli Útlendingastofnun ávallt kanna hvort til hjúskapar hafi verið stofnað í réttmætum tilgangi. Rannsókn á því hvort til hjúskapar hafi verið stofnað í svíksamlegum tilgangi eða gegn vilja annars hvors makans fer m.a. fram með viðtölum við báða maka, eftirliti með heimilinu og athugun samskiptamiðla á borð við Facebook.
97. ECRI fagnar þeirri viðbót sem felst í ákvæði 5. mgr. 13. gr., en með því er brugðist við athugasemdum sem gerðar voru í þriðju skýrslu nefndarinnar varðandi öflun menntunar. Þar segir að heimilt sé að endurnýja dvalarleyfi útlendinga sem dvalið hefur á Íslandi á grundvelli dvalarleyfis aðstandanda en

missir rétt til dvalar á þeim grundvelli við 18 ára aldur, enda séu skilyrði um framfærslu, sjúkratryggingu og húsnæði uppfyllt og hann stundi annað hvort nám eða störf á Íslandi.

- *Konur af erlendum uppruna*

98. Í þriðju skýrslu sinni hvatti ECRI íslensk stjórnvöld til að leggja aukna áherslu á að ná sambandi við konur af erlendum uppruna sem hafa flust til Íslands, upplýsa þær um réttindi sín og veita þeim tækifæri til að læra íslensku og taka þátt í samfélaginu. Stjórnvöld voru eindregið hvött til að þess að tryggja að erlendar konur sem eru fórnarlömb heimilisofbeldis neyðist ekki til að vera áfram í ofbeldisfullu sambandi til að forðast brottvísun úr landinu, m.a. með því að gera viðeigandi lagabreytingar.
99. ECRI fagnar hinum nýju ákvæðum 6. mgr. 13. gr. laga um útlendinga. Nú er málum þannig háttað að ef hjúskap, staðfestri samvist eða óvígðri sambúð er slitið vegna þess að útlendingur eða barn hans hefur sætt misnotkun eða ofbeldi í sambandinu er, þegar sérstaklega stendur á og ríkar sanngirnisástæður mæla með, heimilt að endurnýja dvalarleyfi þrátt fyrir breyttar forsendur dvalar á Íslandi. Er þá litið til atriða á borð við lengd sambands og tengsl viðkomandi útlendingss við landið. Að meginreglu til þurfa konur því ekki lengur að sætta sig við heimilisofbeldi af ótta við að þeim verði vísað úr landi. Stjórnvöld hafa upplýst að hingað til hafi níu konur verið veitt dvalarleyfi á grundvelli hinna nýju ákvæða.
100. ECRI mælir með því að stjórnvöld fylgist með stöðu kvenna af erlendum uppruna sem eru fórnarlömb heimilisofbeldis og áhrifum hinna nýja ákvæða 6. mgr. 13. gr. laga um útlendinga.
101. Einnig er fagnaðarefni að velferðarráðuneytið hafi útbúið bækling sem ber heitið „Réttur þinn: Mikilvægar upplýsingar fyrir erlendar konur á Íslandi“. Í bæklingnum er að finna einfaldar, skýrar en jafnframt ítarlegar upplýsingar um jafnrétti kynjanna, hjúskap, ofbeldi í nánum samböndum, skilnaði, forsjármál og dvalarleyfi. Bæklingurinn er fáanlegur á tíu tungumálum og er álitinn vandaður.

Múslímar

102. Í þriðju skýrslu sinni ráðlagði ECRI íslenskum stjórnvöldum að gera ráðstafanir til að hafa eftirlit með og taka á öllum birtingarformum kynþáttafordóma og mismununar í garð múslima og vakti athygli á almennum stefnutilmælum nefndarinnar nr. 5.
103. Því miður hafa engar ráðstafanir verið gerðar til að hafa eftirlit með kynþáttafordómum og mismunun í garð múslima. Eins og minnst er í kaflanum *Kynþáttafordómar í opinberri umræðu - Fjölmiðlar, þ.á.m. internetið og útgefin rit*, er vitað til þess að sjónvarpsstöð og nokkrar vefsíður hafi dreift hatursfullum ummælum um múslima. Því hafa múslímar á Íslandi það á tilfinningunni að íslamafóbía sé orðin stofnanavædd og að ástandið sé verra nú en það var fyrir fimm árum síðan. Í þessu sambandi hefur ECRI ráðlagt stjórnvöldum að hafa eftirlit með hatursáróðri á internetinu, sbr. tilmæli 70. mgr.
104. Í þriðju skýrslu sinni ráðlagði ECRI íslenskum stjórnvöldum að sjá til þess að umsókn um byggingarleyfi fyrir mosku og menningarmiðstöð múslíma yrði tekin til meðferðar án frekari tafa. Stjórnvöld voru hvött til að sjá til þess að múslímar hefðu fullnægjandi aðstöðu til að iðka trú sína í nánu samráði við þá aðila sem málið snerti.
105. Það er ECRI mikið áhyggjuefni að þetta mál, sem fjallað var um í þriðju skýrslu nefndarinnar og hefur verið í umræðunni í yfir 12 ár, hefur enn ekki hlotið

úrlausn. Um 1.500 múslímar á Íslandi geta enn ekki iðkað trú sína í mosku. Margir þeirra notast við aðstöðu sem komið hefur verið upp á þriðju hæð í skrifstofubyggingu, sem er allsendis ófullnægjandi.

106. ECRI hefur fengið upplýsingar um að félag múslíma á Íslandi hafi afhent Reykjavíkurborg umsókn um lóð og byggingarleyfi fyrir mosku árið 1999 án þess að nokkur ákvörðun hafi verið tekin. Enn fremur hafi engar skýringar á töfunum verið veittar. Það hefur flækt málið að önnur samtök, Menningarsetur Múslíma, lagði fram sambærilega umsókn árið 2008. Stjórnvöld hafa gefið til kynna að þessir tveir hópar ættu að leggja fram sameiginlega umsókn um byggingu einnar mosku.
107. Að mati ECRI verður að líta á tregðu stjórnvalda til að leyfa byggingu fyrstu mosku á landinu sem merki um umburðarleysi gagnvart trúarbrögðum. Enn fremur er augljóslega verið að mismuna trúarbrögðum, þar sem fulltrúar annarra minnihlutatrúarbragða hafa ekki átt í neinum erfiðleikum með að fá lóðir og leyfi fyrir byggingu tilbeiðslustaða⁵. Með því að tefja þetta mál er verið að senda skýr skilaboð um að múslímar séu ekki velkomnir á Íslandi. Þetta skýtur stoðum undir andúð á múslimum af því tagi sem lýst er að ofan. Að mati ECRI er mikilvægt að íslensk stjórnvöld leysi úr þessu máli sem fyrst.

108. ECRI hvetur stjórnvöld eindregið til að veita samfélagi múslíma á Íslandi leyfi til að byggja moskur og úthluta þeim landi svo þeir geti iðkað trú sína eins og þeir hafa rétt til skv. 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Gyðingar

109. Í þriðju skýrslu sinni ráðlagði ECRI íslenskum stjórnvöldum að vera á varðbergi gagnvart gyðingaandúð og bregðast við öllum birtingarmyndum hennar. Vísað var í almenn stefnutilmæli ECRI nr. 9 varðandi aðgerðir til að sporna gegn gyðingaandúð.
110. ECRI er ekki kunnugt um nein tilvik kynþáttafordóma eða umburðarleysis í garð gyðinga. Gyðingar á Íslandi eru mjög fáir og ekki er haldin skrá um þá.

Kvótaflóttamenn

111. Í þriðju skýrslu sinni ítrekaði ECRI tilmæli sín um að íslensk stjórnvöld settu skýrari lagaramma um móttöku kvótaflóttamanna til þess að samrýma betur framkvæmd og skilyrði móttöku slíkra flóttamanna. Íslensk stjórnvöld voru hvött til að vinna að frekari þróun áætlaða, í nánu samstarfi við borgaraleg og önnur viðeigandi samtök, sem miða að því að kvótaflóttamenn verði virkir þátttakendur í íslensku samfélagi og samlagist því samfélagi þar sem þeir búa. Mælt var með því að íslensk stjórnvöld lagfærðu alla annmarka á því að flóttamenn gætu fengið fjárstuðning til háskólamenntunar.
112. Í 51. gr. laga um útlendinga, eins og þeim var breytt árið 2010, segir að Útlendingastofnun geti heimilað hópum flóttamanna komu til landsins í samræmi við ákvörðun stjórnvalda að fenginni tillögu Flóttamannaráðs Íslands. Útlendingi, sem er heimiluð koma til landsins með þessum hætti, verður veitt dvalarleyfi til fjögurra ára, en að þeim tíma liðnum er honum heimilt að sækja um búsetuleyfi eða íslenskan ríkisborgararétt þegar liðin eru fimm ár. ECRI fagnar því að móttöku flóttamanna hafi verið settur lagarammi, þótt fjöldi flóttamanna sem tekið er á móti sé enn breytilegur.
113. Árið 2007 tilkynnti ríkisstjórnin um ákvörðun sína um að taka á móti 25 til 30 flóttamönnum árlega. Það ár var tekið á móti 30 einstaklingum frá Kólumbíu og

⁵ Árið 2007 úthlutaði Reykjavíkurborg lóð til rússnesku rétttrúnaðarkirkjunnar.

árið 2008 var tekið við samtals 30 palestínskum flóttamönnum frá Írak. Eftir það dró út móttöku kvótaflóttamanna. Árið 2009 var engum boðið og árið 2010 var einungis tekið á móti sex einstaklingum. Við gerð þessarar skýrslu gátu stjórnvöld ekki upplýst um hvort og þá hversu mörgum flóttamönnum yrði boðið til landsins árið 2011.

114. Þótt ECRI hafi skilning á þeim fjárhagslegu sjónarmiðum sem liggja að baki þessari fækkun eru íslensk stjórnvöld engu að síður hvött til að leggja ekki móttöku flóttamanna alfarið af, enda er um afar gott fordæmi að ræða fyrir aðrar þjóðir. Ísland er í hópi þeirra 25 þjóða sem hafa gert samkomulag við flóttamannafulltrúa Sameinuðu þjóðanna um að taka á móti ákveðnum fjölda kvótaflóttamanna á hverju ári⁶.
115. Kvótaflóttamönnum hefur verið veitt húsnæði, full félagsleg þjónusta, heilbrigðisþjónusta til jafns við Íslendinga, sálfræðiaðstoð, tungumálakennsla, starfsþjálfun og aðstoð við atvinnuleit að loknu tímabili sérstakrar aðstoðar. Samkvæmt stuðningsfjölskyldukerfi Rauða kross Íslands aðstoða stuðningsfjölskyldur flóttamenn við viðfangsefni sem koma upp í daglegu lífi og að koma sé upp stuðningsneti. ECRI bendir á íslenska aðferðin við aðlögun flóttamenn að samfélaginu er almennt talið öðrum þjóðum til fyrirmyndar.
116. Verkefnið hefur notið stuðnings almennings og fjölmiðla og ECRI teldi það miður ef Ísland héldi ekki áfram að leiða með góðu fordæmi á þessu sviði. Nefndin hvetur stjórnvöld til að taka verkefnið upp aftur og efla það eftir því sem efnahagsástandið batnar.

Hælisleitendur og flóttamenn

117. Í þriðju skýrslu sinni beindi ECRI ýmsum tilmælum til íslenskra stjórnvalda varðandi hælisleitendur: (i) að þau rannsaki hvers vegna svo fáum er veitt réttarstaða flóttamanns þannig að tryggt sé að allir sem eiga rétt á slíkri stöðu fái hana í reynd og til að bæta ákvarðanatöku á fyrsta stigi; (ii) að þau tryggi að hælisumsækjendur geti kært ákvarðanir um hælisumsóknir til óháðs og óhlutdrægs úrskurðaraðila sem hefur vald til að taka ákvörðunina til efnislegrar meðferðar; (iii) að þau tryggi að ákvörðun um að vísa hælisleitanda úr landi verði sjálfkrafa frestað ef ákvörðun um hælisumsókn er kærð; (iv) að þau tryggi að hælisleitendum standi til boða ókeypis lögfræðiaðstoð frá fyrstu stigum meðferðar hælisumsóknar; (v) að þau tryggi að meginreglan um að vísa fólki ekki aftur þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu sé ávallt virt og endurskoði 45. og 46. gr. laga um útlendinga; (vi) að þau leggi aukna áherslu á að veita landamæravörðum góða þjálfun í málefnum hælisleitenda og bjóði lögreglumönnum einnig upp á slíka þjálfun; (vii) að þau takist á hendur höfuðábyrgð á móttöku hælisleitenda og festi ferlið sem stuðst skal við í því sambandi í lög; að þau setji skýrar reglur um aðgang barna hælisleitenda að menntun; að þau grípi til aðgerða til að draga úr þeirri tiltölulegu einangrun sem nýja miðstöðin skapar fyrir hælisleitendur; að þau bjóði hælisleitendum upp á aukin atvinnutækifæri á meðan umsókn þeirra er til meðferðar; (viii) að þau geri ráðstafanir til verndar ólöggráða börnum af erlendum uppruna sem eru án fylgdarmanns.
118. Sem fyrr eru umsækjendur um hæli á Íslandi fáir og einungis lítill hluti umsókna hlýtur samþykki. Árið 2009 sóttu 35 manns um hæli og þar af hlutu átta réttarstöðu flóttamanns. Árið 2010 voru umsóknir um hæli 51 talsins og hingað til hafa 12 verið samþykktar. Vegna landfræðilegrar stöðu sinnar er sjaldgæft að Ísland sé fyrsta landið þar sem hælisleitendur sækja um hæli. Um helmingur

⁶ Sjá alþjóðaskýrslu flóttamannafulltrúa Sameinuðu þjóðanna fyrir árið 2010.

allra umsækjenda fellur undir Dublin II reglugerðina⁷, sem kveður á um hvernig skuli ákvarða hvaða ríki beri ábyrgð á yfirferð umsóknar og hvernig hægt sé að koma í veg fyrir að hælisleitendur misnoti umsóknarferlið með því að leggja fram margar umsóknir. Allar umsóknir um hæli á Íslandi eru þess vegna fyrst yfirfarnar með það í huga að athuga hvort eitthvert annað ríki beri ábyrgð á yfirferð umsóknarinnar og sé þess vegna skylt að hleypa umsækjandanum aftur inn í landið.

119. Í apríl 2009 skipaði ráðuneytið nefnd til að fara yfir lög og reglugerðir varðandi málefni hælisleitenda og kanna samræmi þeirra við alþjóðlegar skuldbindingar. Haustið 2009 gaf nefndin út skýrslu með 22 tillögum um breytingar á lögum um útlendinga frá 2002. Tillögurnar voru lagðar fyrir Alþingi og voru lagabreytingarnar samþykktar í september 2010. ECRI hefur verið tjáð að um jákvæðar breytingar sé að ræða (fjallað er um sumar þeirra að neðan) sem bæti stöðu hælisleitenda umtalsvert. Enn á hins vegar eftir að bæta úr ákveðnum atriðum sem ekki var tekið á í hinum nýju lögum.
120. Að því er varðar ákvörðunartöku á fyrsta stigi málsmeðferðar veitir ECRI því athygli að hælisleitendur eiga nú rétt á viðtali við starfsmann Útlendingastofnunar með talsmanni ef þeir óska að loknu fyrsta viðtali sem tekið er af lögreglu. Fulltrúum Rauða krossins er boðið að vera viðstaddir viðtal við starfsmann Útlendingastofnunar. Þeir hafa engin áhrif á ákvörðunartöku en viðvera þeirra tryggir að ákveðið eftirlit sé til staðar og einnig geta þeir veitt aðstoð við upplýsingaöflun í tengslum við hælisumsóknina.
121. Að því er varðar kæruehimildir hafa því miður engar breytingar verið gerðar frá annarri og þriðju skýrslu ECRI. Hælisleitendum sem er synjað um hæli á fyrsta stigi af Útlendingastofnun geta kært niðurstöðuna til innanríkisráðuneytisins⁸ innan 15 daga. Þótt yfirferð ráðuneytisins taki bæði mið af málsmeðferð og efni umsóknar er enn um stjórnsýslumeðferð að ræða. Staðfesti ráðuneytið synjunina eiga hælisleitendur kost á að kæra niðurstöðuna til dómstóla. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum byggist ákvörðun dómstólanna hins vegar „fyrst og fremst á því hvort rétt hafi verið staðið að málsmeðferð“. Því er enn engum óháðum og óhlutdrægum úrskurðaraðila til að dreifa sem er heimilt að taka efnislega afstöðu til hælisumsókna.
122. ECRI ítrekar tilmæli sín um að hælisumsækjendum verði gert kleift að kæra ákvarðanir um hælisumsóknir til óháðs og óhlutdrægs úrskurðaraðila sem hefur heimild til að taka hælisumsóknir til efnismeðferðar.
123. Varðandi frestunaráhrif kæru til íslenskra stjórnsýsluyfirvalda inniheldur 32. gr. nýtt ákvæði sem mælir fyrir um að ákvörðun um að vísa hælisleitanda úr landi megi ekki framkvæma fyrr en kærinni hefur verið synjað, nema í tilvikum sem falla undir Dublin II reglugerðina eða í málum þar sem Útlendingastofnun telur augljóst að ekki sé um ofsóknir að ræða. Þó segir í málsgrein sem nýlega var bætt við 32. gr. að ákvörðun um að vísa hælisleitanda úr landi megi ekki framkvæma (i) fyrr en útlendingurinn hefur fengið færi á að leggja fram kæru eða (ii) fyrr en niðurstaða liggur fyrir í máli þar sem útlendingurinn hefur óskað eftir frestun réttaráhrifa.
124. Samkvæmt 33. gr. frestar málshöfðun fyrir dómstólum ekki framkvæmd ákvörðunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið. ECRI bendir á að nýleg breyting á 33. gr. veitir innanríkisráðherra aukið vald til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar um brottvísun að kröfu útlendingans sem um ræðir þar til endanleg niðurstaða dómstóla liggur fyrir.

⁷ Þótt Ísland sé ekki meðlimur Evrópusambandsins er það aðili að Dublin-samningnum og Dublin II samkvæmt hliðstæðum samningi.

⁸ Áður dómsmálaráðuneytið, sem varð hluti af innanríkisráðuneytinu í janúar 2011.

125. Þótt ofangreind ákvæði feli í sér breytingar til batnaðar frá því að þriðja skýrsla ECRI var gefin út er mjög stutt síðan þau tóku gildi og því enn of snemmt að meta áhrif þeirra. Þau virðast hins vegar vera nokkuð flókin og skorta skýrleika. Enn fremur teldi ECRI æskilegast að það væri í verkahring dómsyfirvalds að afgreiða umsóknir um frestun réttaráhrifa brottvísunarúrskurða þar til niðurstaða dómstóla liggur fyrir en ekki innanríkisráðherra.
126. ECRI mælir með því að ákvæðum 32. og 33. gr. verði breytt til að tryggja að þau séu nægilega skýr og að það verði í verkahring dómsyfirvalds að afgreiða umsóknir um frestun réttaráhrifa brottvísunarúrskurða þar til niðurstaða dómstóla liggur fyrir en ekki innanríkisráðherra.
127. Varðandi heimild til að vísa útlendingum úr landi á grundvelli Dublin reglugerðarinnar, sem Ísland nýtir sér óspart, er rétt að vekja athygli á nýlegum dómi Mannréttindadómstóls Evrópu⁹ þar sem dómstóllinn mælir fyrir um að við beitingu Dublin II reglugerðarinnar beri ríkjum að ganga úr skugga um að meðferð hælisumsókna í landinu þangað sem vísa á hælisleitanda aftur sé með þeim hætti að tryggt sé að hælisleitandinn verði ekki sendur aftur, beint eða óbeint, til upprunalslands síns án þess að mat fari fram á þeim áhættum sem það hefur í för með sér fyrir viðkomandi einstakling í skilningi 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Fyrir utan fullnægjandi meðferð umsókna verða ríki sem útlendingum er vísað aftur til á grundvelli Dublin reglugerðarinnar einnig að geta boðið upp á lágmarks móttökuskilyrði.
128. Að því er varðar gjaldfrjálsa lögfræðiaðstoð eiga hælisleitendur nú kost á slíkri aðstoð lögum samkvæmt á fyrsta stigi meðferðar hælisumsókna í tengslum við viðtalið hjá Útlendingastofnun. Íslensk stjórnvöld hafa upplýst að til standi að innleiða framkvæmdarlöggjöf á þessu sviði en þar til því er lokið hefur innanríkisráðherra ákveðið að miða skuli við fimm klukkustundir sem almenna reglu. Að auki eiga hælisleitendur í reynd kost á gjaldfrjálsri lögfræðiaðstoð í allt að 20 klukkustundir á áfrýjunarstigi þótt ekki sé sérstaklega kveðið á um það í lögum. Stjórnvöld hafa greint frá því að upplýsingabæklingar verði útbúnir þar sem hælisleitendum verður kynnt nýfengin réttindi sín. ECRI fagnar þessari þróun.
129. Því miður hafa engar breytingar verið gerðar á 45. gr. laga um útlendinga þrátt fyrir athugasemdir sem gerðar voru í annarri og þriðju skýrslu ECRI. Í 45. gr., sem nú ber yfirskriftina „Bann við að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu“ segir að útlendingur skuli ekki njóta verndar ef skynsamlegar ástæður eru til að álíta hann hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir mjög alvarlegt brot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu.
130. ECRI bendir á að þessi ákvæði samrýmast ekki 2. mgr. 33. gr. flóttamannasamningsins um bann við brottvísun eða endursendingu. Í íslenska ákvæðinu er ekki skýrt tekið fram, eins og í flóttamannasamningnum, hvort undantekningin frá reglunni um að ekki skuli vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu gildi einungis um viðurkennda flóttamenn sem eru hættulegir öryggi ríkisins „þar sem þeir eru staddir“ eða sem eru hættulegir samfélagi „þess ríkis“ af völdum þess að þeir hafa hlotið endanlegan dóm fyrir mjög alvarleg brot.
131. ECRI bendir enn fremur á að Ísland er bundið af 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur ítrekað túlkað þessa grein með þeim hætti að hún feli í sér algert bann við brottvísun einstaklings til staðar þar

⁹ Málið M.S.S gegn Belgíu og Grikklandi, umsókn nr. 30696/09, dómur Mannréttindadómstóls Evrópu (Yfirdeild), 21. janúar 2011.

sem hann á hættu á að verða fyrir pyntingum eða ómannúðlegri eða niðurlægjandi meðferð eða refsingu. Þetta setur víðtækar skorður við gildi undantekninganna tveggja frá meginreglunni um að ekki skuli vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu, sem sett er fram í 2. mgr. 33. gr. flóttamannasamningsins.

132. ECRI bendir á að sömu takmarkanir og vísað er til að ofan er nú einnig að finna í 46. gr. sem ber yfirskriftina „Réttur til hælís“. Vakin er athygli á því að umræddar takmarkanir ganga lengra en undantekningarákvæði (sem eru tæmandi) greinar 1F samningsins um réttarstöðu flóttamanna frá 1951¹⁰. Þær samrýmast því ekki alþjóðlegum viðmiðum.
133. Stjórnvöld hafa greint frá því að ofangreindum ákvæðum 45. og 46. gr. sé ekki beitt. Að mati ECRI gefur það enn frekara tilefni, til viðbótar rökunum sem færð eru að ofan, til þess að fella þessi ákvæði brott úr lögum til að tryggja samræmi við alþjóðleg viðmið.
134. ECRI ítrekar tilmæli sín um að stjórnvöld felli brott þau ákvæði 45. og 46. gr. laga um útlendinga sem samrýmast ekki alþjóðlegum viðmiðum.
135. Á hinn bóginn er jákvætt að 46. gr. laga um útlendinga kveði ekki lengur á um að meina megí flóttamanni inngöngu í landið á grundvelli mikilvægra þjóðarhagsmuna.
136. Að því er varðar þjálfun landamæravarða og lögreglu hafa stjórnvöld upplýst ECRI um að sérstök námskeið séu haldin fyrir þá sem starfa við landamæravörslu á Keflavíkurflugvelli um hvernig meðferð útlendinga skuli háttað, sem feli m.a. í sér kynningu á viðeigandi löggjöf. Upplýsingar hafa borist um að lögreglu skorti viðeigandi þjálfun, einkum varðandi það hvernig staðið skuli að viðtali við hælisleitanda. ECRI leggur áherslu á að þessi fyrstu viðtöl eru mikilvægur liður í því að afla nægilegra upplýsinga um hælisleiðnina, en ekki er síður mikilvægt að tekið sé nægilegt tillit til viðkvæms ástands og hugsanlegrar neyðar viðkomandi einstaklings.
137. ECRI mælir með því að landamæralögreglu sé veitt sérstök þjálfun í því hvernig best sé að haga viðtölum við hælisleitendur.
138. Að því er varðar móttöku hælisleitenda veitir ECRI því athygli að ákvæði þess efnis er nú að finna í 47. gr. b laga um útlendinga. Í greininni er kveðið á um að ráðherra skuli setja reglur um réttindi hælisleitanda, þ.m.t. lágmarksframfærslu, heilbrigðisþjónustu, aðgang að menntun og starfsþjálfun, sem og aðgang barna sem sækja um hæli að menntun. ECRI skilst að samsvarandi reglugerð sé nú í undirbúningi en þeirri vinnu sé ekki lokið.
139. ECRI hvetur stjórnvöld til að ljúka vinnu við gerð reglugerðar um móttöku hælisleitenda eins fljótt og auðið er.
140. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum er börnum hælisleitenda á grunnskólaaldri¹¹ tryggður aðgangur að grunnskólakerfinu í samræmi við 47. gr. b laga um útlendinga¹² og geta nú skráð sig í skóla innan viku frá komu þeirra til

¹⁰ Samkvæmt þessu skulu ríki ekki beita ákvæðum samningsins gagnvart nokkrum aðila sem gild ástæða er til að ætla að hafi framið glæp gegn friði, stríðsglæp, glæp gegn mannkyninu eða alvarlegan glæp sem ekki er pólitískis eðlis utan landsins sem hann hefur flúið til eða hafi gerst sekur um athæfi sem brýtur í bága við tilgang og grundvallarreglur Sameinuðu þjóðanna.

¹¹ Samkvæmt lögum um grunnskóla frá 2008 er öllum börnum á aldrinum sex til sextán ára skylt að sækja grunnskóla.

¹² 47. gr. b laga um útlendinga hljóðar svo: „Í reglugerð skal mælt fyrir um réttindi hælisleitenda, þ.m.t.: ... b. aðgang að menntun og starfsþjálfun; c. tryggja skal barni sem sækir um hæli aðgang að skyldunámi grunnskóla eða sambærilegri menntun innan hins almenna skólakerfis eða á dvalarstað barnsins.“

landsins. Hins vegar hefur ECRI fengið upplýsingar annars staðar frá um að þetta gildi einungis í tilvikum þar sem ákvörðun um hæli er tekin á Íslandi. Í tilvikum sem falla undir Dublin II reglugerðina (en eins og áður segir eru það um helmingur allra hælisumsókna), þar sem málsmeðferð getur tekið allt að 80 daga, er börnum ekki veitt skólavist fyrr en ljóst er orðið að mál þeirra verði tekin til meðferðar á Íslandi. Rauði krossinn býður upp á ýmsa samfélagslega þjónustu fyrir þessi börn, en staðreyndin er eftir sem áður sú að sum börn hafa engan aðgang að menntun í nærri þrjá mánuði. ECRI hefur skilning á því að það er ákveðnum vandkvæðum bundið fyrir stjórnvöld að gera fullnægjandi ráðstafanir fyrir börn sem falla í þennan flokk þar sem dvöl þeirra á landinu kann að vara í mjög skamman tíma. Menntun er hins vegar grundvallarréttur allra barna sem staðsett eru á landinu, óháð réttarstöðu barns eða foreldris. Ein lausn gæti verið sú að bjóða upp á kennslu í móttökumiðstöð hælisleitenda sem er sniðin að þörfum þessara barna undir umsjón hæfra kennara.

141. ECRI mælist til þess að stjórnvöld tryggi öllum börnum aðgang að menntun á meðan hælisumsókn þeim tengdum bíður afgreiðslu. Þau gætu til að mynda íhugað að bjóða börnum sem ekki sækja skóla upp á kennslu í móttökumiðstöð flóttamanna undir umsjón hæfra kennara. Einnig ættu þau að gera sitt ýtrasta til að flýta afgreiðslu hælisumsókna sem varða börn.
142. ECRI hefur verið upplýst um að í tilvikum þar sem Dublin II reglugerðin á ekki við þurfi hælisleitendur oft að bíða í nokkur ár eftir endanlegri niðurstöðu um hælisumsókn sína. Í ljósi þess hversu fáir einstaklingar sækja um hæli á Íslandi telur ECRI að stjórnvöld ættu að gera það sem í þeirra valdi stendur til að stytta biðtímann. Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar haft er í huga hversu einangrað lífið í miðstöð hælisleitenda er (sjá umfjöllun að neðan).
143. Hælisleitendum er boðið að dvelja í miðstöð fyrir hælisleitendur og fjölskyldum eru útvegaðar íbúðir. Miðstöðin er staðsett í Reykjanesbæ skammt frá flugvellinum á afskekktu svæði í talsverðri fjarlægð frá höfuðborginni. Hælisleitendur eiga rétt á að stunda atvinnu og þeim er veitt atvinnuleysi ef þeir finna vinnu. ECRI hefur hins vegar fengið upplýsingar um að vegna staðsetningar miðstöðvarinnar og mikils atvinnuleysis á svæðinu sé nær ómögulegt fyrir hælisleitendur að finna vinnu. ECRI leggur til að stjórnvöld íhugi að færa miðstöðina nær Reykjavík til þess að íbúar eigi betri möguleika á að finna sér vinnu og sjá sjálfum sér farborða.
144. Ánægjulegt er að sjá að í lögum um útlendinga er nú að finna ákvæði sem tryggja fylgdarlausum börnum ákveðin réttindi. Lögfræðiaðstoð er veitt frá byrjun og barninu skipaður talsmaður úr hópi lögmanna. Einnig er að finna ákvæði um viðtöl og aldursgreiningu. Þegar fylgdarlausu barni er veitt hæli er því skipaður forsjáraðili.
145. Að lokum hefur ECRI fengið upplýsingar um að á hverju ári komi upp u.þ.b. tíu tilfelli þar sem hælisleitendur eru handteknir, kærðir, sakfelldir og dæmdir til 30 daga fangelsisvistar fyrir að reyna að komast til Kanada eða Bandaríkjanna á fölsuðum vegabréfum í gegnum Ísland. Að auki er þeim gert að greiða 100.000 kr. sekt. Ef þeir sækja um hæli eru þeir yfirleitt látnir dvelja 15 daga í fangelsi og síðan fluttir í miðstöð fyrir hælisleitendur. Athugasemdir hafa verið gerðar við þessa tilhögun, sem í ákveðnum tilfellum gæti brotið í bága við 31. gr. (flóttamenn sem dvelja ólöglega í landinu sem þeir flýja til) samningsins um réttarstöðu flóttamanna frá 1951¹³. Að auki hefur ECRI áhyggjur af því að það

¹³ Í 1. mgr. 31. gr. segir: „Aðildarríkin skulu ekki beita refsingum gagnvart flóttamönnum vegna ólöglegrar komu þeirra til landsins eða vistar þar, ef þeir koma beint frá landi þar sem líf þeirra eða frelsi var ógnað í merkingu 1. gr., og koma inn í lönd þeirra eða eru þar án heimildar, enda gefi þeir sig tafarlaust fram við stjórnvöldin og beri fram gildar ástæður fyrir hinni ólöglegu komu sinni eða vist þar“.

geti haft neikvæð áhrif á möguleika viðkomandi einstaklinga að aðlagast íslensku samfélagi ef þeir eru ekki með hreint sakavottorð.

VI. Eftirlit með kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti

146. Í þriðju skýrslu sinni mælti ECRI með því að íslensk yfirvöld bættu fyrirkomulag eftirlits með stöðu minnihlutahópa á hinum ýmsu sviðum mannlífs með því að safna viðeigandi upplýsingum sem skipt er niður í flokka á borð við trú, tungumál, ríkisfang og þjóðerni. Mælt er með því að slíkra upplýsinga sé undantekningalaust aflað í samræmi við meginreglurnar um trúnað, upplýst samþykki og valfrjálsa sjálfsauðkenningu [e. voluntary self-identification] einstaklinga sem tilheyra ákveðnum hópum.
147. ECRI bendir á að framkvæmdaáætlunin í málefnum innflytjenda (sjá kaflann *Viðkvæmir hópar/markhópar - Innflytjendur*, að ofan) inniheldur ákveðin markmið í tengslum við öflun tölfræðilegra upplýsinga um fjölda, uppruna, aldur og dreifingu innflytjenda á Íslandi, þ.m.t. innflytjenda af annarri kynslóð sem hafa fengið íslenskan ríkisborgararétt. Við söfnun slíkra upplýsinga skal enn fremur greint á milli innflytjenda sem eiga foreldra sem eru báðir af erlendu bergi brotnir og þeirra sem eiga eitt íslenskt foreldri.
148. Samkvæmt lögum sem tóku gildi þann 1. janúar 2008 er Hagstofa Íslands miðstöð opinberrar hagsýslugerðar á Íslandi sem hefur umsjón með söfnun, úrvinnslu og miðlun upplýsinga um þjóðarbúið og þjóðfélagsmál, þ.á.m. á sviði menntunar og menningar, um fjölmiðla, vinnumarkaðinn, líf skjör, félags- og heilbrigðismál og skiptingu milli kynja, sem og lýðfræði- og mannfjöldaupplýsinga. Um er að ræða faglega og sjálfstæða stofnun sem heyrir undir efnahagsráðherra. Samkvæmt ýmsum heimildum auðveldar nýi gagnagrunnurinn til muna aðgang að upplýsingum um innflytjendur á Íslandi á mismunandi svæðum.
149. Í þriðju skýrslu sinni mælti ECRI með því að íslensk stjórnvöld styddu rannsóknir sem miðuðu að því að öðlast betri skilning á raunverulegri stöðu viðkvæmra þjóðfélagshópa á Íslandi og viðhorfi almennings til þeirra. Mælt var með því að í slíkum rannsóknum yrði höfuðáhersla lögð á mismunun, þ.m.t. beina, óbeina og kerfislæga mismunun. Enn fremur beindi ECRI því til íslenskra stjórnvalda að þau leituðust við að tryggja að stefnuákvæðanir sem varða viðkvæma þjóðfélagshópa taki mið af niðurstöðum slíkra rannsókna.
150. Í ofangreindri framkvæmdaáætlun er gert ráð fyrir að viðhorf innflytjenda og viðhorf almennings til þeirra verði kannað í þeim tilgangi að sporna gegni fordómum og óvild í þeirra garð. Í kaflanum *Kynþáttafordómar í opinberri umræðu - Viðhorf og stjórn málaumræða*, er vísað til kannana sem gerðar hafa verið á málefnum innflytjenda og viðhorfi almennings til þeirra.

VII. Framferði löggæslumanna

151. Í þriðju skýrslu sinni lagði ECRI til að íslensk stjórnvöld íhuguðu stofnun sjálfstæðs embættis sem ekki heyrði undir lögregluna og hefði það hlutverk að rannsaka ásakanir um ósæmilega hegðun af hálfu lögreglu, þ.m.t. hegðun eða misrétti sem byggði á kynþáttafordómum.
152. ECRI bendir á að sjálfstætt embætti sem hefur það hlutverk að rannsaka ásakanir um ósæmilega hegðun af hálfu lögreglu hefur ekki verið sett á laggirnar. Kvörtunum er hægt að beina til lögreglunnar eða ríkissaksóknara. Rannsókn kvartana er á hendi ríkissaksóknara eða skólástjóra Lögregluskólans. Árið 2010 voru 29 ásakanir um ósæmilega hegðun lögreglu lagðar fram, en engin þeirra varðaði kynþáttafordóma eða kynþáttamisrétti. Á hverju ári eru ein eða tvær ákærur gefnar út og flestar leiða til sakfellingar.

Yfirvöld hafa tjá ECRI að samkvæmt skoðanakönnunum njóti lögreglan mikils trausts meðal almennings. Að meginreglu til telur ECRI hins vegar að ríki ættu að setja á laggirnar embætti, óháð lögregluþyrirvöldum og ákærvaldinu, sem er falin rannsókn á ásökunum um ósæmilega hegðun af hálfu lögreglunnar, þ.m.t. hegðun sem byggir á kynþáttafordómum eða kynþáttamisrétti.

153. Í þriðju skýrslu sinni ítrekaði ECRI tilmæli sín um að íslensk stjórnvöld ættu að grípa til aðgerða sem miða að aukinni hlutdeild innflytjenda eða fólks af erlendum uppruna í starfsliði lögreglunnar.
154. Ekki virðist hins vegar hafa verið gripið til neinna ráðstafana í því skyni að fjölga innflytjendum innan lögreglunnar, jafnvel þótt eitt af markmiðum framkvæmdaáætlunarinnar í málefnum innflytjenda (sjá kaflann *Viðkvæmir hópar/markhópar - Innflytjendur* að ofan) sé að fjölga lögreglumönnum sem hafa fjölmennningarlegan bakgrunn. Sem fyrr eru fáir starfsmenn lögreglunnar af erlendu bergi brotnir. Að mati ECRI er mikilvægt að tryggja að starfslið lögreglunnar endurspegli fjölbreytileika þjóðarinnar. Einnig er mikilvægt að lögreglumenn búi yfir hæfileikum, þ.á.m. tungumálahæfileikum, sem auðvelda þeim að eiga samskipti við og öðlast traust minnihlutahópa. Því leggur ECRI til að stjórnvöld íhugi hvaða leiðir séu færar til að fjölga ráðningum innflytjenda hjá lögreglunni.

VIII. Fræðsla og vitundarvakning

155. Í þriðju skýrslu sinni ráðlagði ECRI íslenskum stjórnvöldum að efla mannréttindafræðslu í skólum með sérstaka áherslu á jafnrétti og virðingu fyrir fjölbreytileika mannlífsins. Lagt var til að námskráin endurspegladi mikilvægi mannréttinda með skýrum og fullnægjandi hætti og að stjórnvöld íhuguðu þann möguleika að gera mannréttindi að skyldufagi á grunn- og framhaldsskólastigi. ECRI ráðlagði stjórnvöldum einnig að leggja meira af mörkum til að tryggja að fjölmennningarleg fræðsla verði innleidd með skilvirkum hætti í námsstefnu allra skóla.
156. Mennta- og menningarmálaráðuneytið gaf út aðalnámskrá sem endurspegladi markmið laga um grunnskóla frá 2008 og leiðbeiningar um hvernig ætti að hrinda þeim í framkvæmd. Árið 2011 voru síðan nýjar aðalnámskrár leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla gefnar út. Þær byggja á sex grunnþáttum og snýr einn þeirra að lýðræði og mannréttindum og annar að jafnrétti. Ekki er vikið að fjölmennningarlegri fræðslu í lögunum eða aðalnámskránni, en í þeirri síðarnefndu er þó lögð áhersla á siðferðislega vitund, félagslegan skilning og að nemendur geri sér grein fyrir borgaralegri ábyrgð sinni og skyldum. ECRI telur að fjölbreytni sé mikilvægur þáttur í góðri menntun og að nauðsynlegt sé að skólar viðurkenni og virði fjölmennningarlegan veruleika þjóðarinnar.
157. ECRI mælir aftur með því að stjórnvöld geri ráðstafanir til að tryggja að fjölmennningarleg fræðsla verði innleidd í stefnu allra skóla.
158. Í þriðju skýrslu sinni ráðlagði ECRI íslenskum stjórnvöldum að leggja sérstaka áherslu á þjálfun kennara sem lið í þeirri viðleitni að bæta mannréttinda- og fjölmenningarfræðslu í skólum. ECRI hvatti íslensk stjórnvöld til að vinna náið með háskólum til að tryggja fullnægjandi fræðslu á sviði fjölmennningar og fjölbreytni.
159. Samkvæmt lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla frá júní 2008 er nú gerð krafa um að kennarar á öllum skólastigum hafi lokið meistaraþrófi. Menntavísindasvið Háskóla Íslands ber ábyrgð á þjálfun kennara. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum er boðið upp á valnámskeið á sviði mannréttinda, jafnréttis og fjölbreytni.

TILMÆLI SEM FYLGIR VERÐUR EFTIR

ECRI fer þess á leit við íslensk stjórnvöld að þau geri framkvæmd þriggja neðangreindra tilmæla að forgangsverkefni:

- ECRI hvetur stjórnvöld eindregið til að veita samfélagi múslíma á Íslandi leyfi til að byggja moskur og úthluta þeim landi svo þeir geti iðkað trú sína eins og þeir hafa rétt til skv. 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.
- ECRI hvetur stjórnvöld eindregið til að ljúka vinnu við lagafrumvarp til laga um bann við mismunun, með hliðsjón af almennum stefnutilmælum nefndarinnar nr. 7 um löggjöf til að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, svo unnt verði að samþykkja lögin sem allra fyrst.
- ECRI ítrekar tilmæli sín um að ákvæði verði tekið upp í hegningarlög sem mæli sérstaklega fyrir um að meta beri það til refsihækkunar ef kynþáttafordómar liggja að baki broti.

ECRI mun gera sérstaka úttekt á því hvort þessum þremur tilmælum hafi verið fylgt innan tveggja ára frá útgáfu þessarar skýrslu.

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. Third report on Iceland, 13 February 2007, CRI(2007)3
2. Second report on Iceland, 8 July 2003, CRI(2003)37
3. Report on Iceland, September 1997, CRI(97)54
4. General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI(96)43
5. General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI(97)36
6. General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI(98)29
7. General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI(98)30
8. General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, April 2000, CRI(2000)21
9. General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI(2001)1
10. General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, December 2002, CRI(2003)8
11. General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, June 2004, CRI(2004)26
12. General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, September 2004, CRI(2004)37
13. General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, March 2007, CRI(2007)6
14. General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, October 2007, CRI(2007)39
15. General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, March 2009, CRI(2009)5

Other sources

16. European Social Charter, 22nd National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the Government of Iceland, Cycle XIX-2 (2009), 5 October 2009, RAP/Cha/IC/XXII(2009)
17. European Social Charter, European Committee of Social Rights, Conclusions XIX-2 (2009) (ICELAND), February 2010
18. European Social Charter, European Committee of Social Rights, Conclusions XIX-1 (ICELAND), November 2008
19. Department of the European Social Charter, Factsheet Iceland, May 2010
20. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations, Iceland, 25 March 2010, CERD/C/ISL/CO/19-20
21. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Written replies by the Government of Iceland concerning the list of issues (CERD/C/ISL/Q/20) formulated by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination related to Iceland's nineteenth and twentieth periodic reports (CERD/C/ISL/Q/20)
22. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention, Twentieth periodic reports of States parties due in 2008 - Iceland, 27 October 2008, CERD/C/ISL/20

23. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Response, Annual Report for 2009, November 2010
24. European Commission, Commission Staff Working Document, Iceland 2010 Progress Report, Brussels 9 November 2010, SEC(2010)1328
25. European Commission, Conclusions on Iceland, extract from the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011”, COM(2010)660 final
26. European Commission, Commission Staff Working Document, Analytical Report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Iceland’s application for membership of the European Union {COM(2010)62}, Brussels, 24 February 2010, SEC(2010)153
27. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) - UNHCR News Stories, Vulnerable Palestinians head towards a new life in Iceland, 8 September 2008
28. UNHCR News Stories, Chilly Iceland gives a warm welcome to South American refugees, 4 January 2008
29. Centre for Gender Equality, Your rights – Important information for foreign women in Iceland, Reykjavík 2010
30. Eurydice, Organisation of the education system in Iceland 2009/2010, European Commission
31. Guðný Björk Eydal and Guðbjörg Ottósdóttir, Faculty of Social Work, University of Iceland, Immigration and the economic crisis: The case of Iceland, REASSESS, Strand 5 Work Shop, Reykjavík 4-6 May 2009, Working papers; nr. 4 2009
32. Ice News, Man held over Reykjavik race attacks, 13 September 2010
33. Ice News, Good turn out for Reykjavik anti-racism rally (Iceland), 20 September 2010
34. Iceland Review, Celebrating Cultural Diversity, 24 May 2009
35. Iceland Review, In the Name of Art, 25 May 2008
36. Iceland Review, Students in Iceland : Too Many Immigrants, 9 May 2008
37. Unnur Dís Skaptadóttir, Integration and transnational practices of Filipinos in Iceland, e-Migrinter n° 5 2010, laboratoire Migrinter, Maison des Sciences de l’Homme et de la Société (MSHS), Poitiers
38. US Department of State, 2009 Human Rights Report: Iceland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, 11 March 2010
39. US Depart of State, 2008 Human Rights Reports: Iceland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, 25 February 2009
40. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2010 Report on International Religious Freedom, Iceland, 17 November 2011
41. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2009 Report on International Religious Freedom, Iceland, 26 October 2009