

# ECRI

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2003) 37  
Version islandaise  
Icelandic version

## **Evrópunefndin gegn kynþátta- fordómum og umburðarleysi**

**ÖNNUR SKÝRSLAN UM ÍSLAND**

Samþykkt 13. desember 2002

Strasbourg, 8. júlí 2003



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Til að fá frekari upplýsingar um störf Evrópunefndar um kynþáttafordóma og umburðarleysi (ECRI) og um önnur störf Evrópuráðsins:

Secretariat of ECRI  
Directorate General of Human Rights – DG II  
Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

Farið inn á vefsíðuna okkar: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

## EFNISYFIRLIT

<b>INNGANGSORÐ</b> .....	<b>5</b>
<b>YFIRLIT YFIR FRAMKVÆMDIR</b> .....	<b>6</b>
<b>I. KAFLI: YFIRLIT YFIR ÁSTAND MÁLA</b> .....	<b>7</b>
A. ALÞJÓÐLEG LÖGGJÖF .....	7
B. STJÓRNARSKRÁRÁKVÆÐI OG ÖNNUR GRUNDVALLARÁKVÆÐI.....	7
- Lög um trúarbrögð .....	8
C. ÁKVÆÐI HEGNINGARLAGA .....	8
D. ÁKVÆÐI EINKAMÁLARÉTTAR OG STJÓRNSÝSLULAGA .....	9
E. SÉRTÆKAR STOFNANIR OG AÐRAR STOFNANIR.....	10
- Fjölmeningarstöðvar .....	10
F. MENNTUN OG ÞJÁLFUN/AUKINN SKILNINGUR.....	11
- Löggæsla.....	11
- Skólar .....	11
G. MÓTTAKA OG STAÐA ÞEIRRA SEM HAFNA EKKI ÍSLENSKAN RÍKISBORGARARÉTT.....	11
- Flóttamenn og þeir sem óska eftir landvistarleyfi .....	11
H. AÐGANGUR AÐ OPINBERRI ÞJÓNUSTU .....	14
- Aðgangur að menntun .....	14
I. ATVINNA.....	14
J. VIÐKVÆMIR HÓPAR .....	15
- Konur í hópi innflytjenda .....	15
K. FYLGST MEÐ STÖÐU MÁLA Á ÍSLANDI .....	15
- Gögn og staðtölur .....	15
- Almenningsálitið .....	16
L. ATFERLI TILTEKINNA STOFNANA (Á VEGUM RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA).....	16
<b>II. KAFLI: HELSTU ÁHYGGJUEFNI</b> .....	<b>16</b>
M. STAÐA INNFLYTJENDA OG AFKOMENDA ÞEIRRA .....	16
<b>HEIMILDIR</b> .....	<b>19</b>



## Inngangsorð

Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) er ein af stofnunum Evrópuráðsins skipuð sjálfstæðum fulltrúum. Hlutverk nefndarinnar er að berjast gegn kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingahatri og umburðarleysi á evrópskum vettvangi og til þess að vernda mannréttindi.

Ein af máttarstöðum starfsáætlunar nefndarinnar er starfsemi hennar í hverju ríki, starfsemi sem felst því að greina ástand mála varðandi kynþáttafordóma og umburðarleysi í sérhverju aðildarríki Evrópuráðsins og gera tillögur um úrlausn mála.

Í árslok 1998 lauk nefndin fyrstu lotu skýrslugerðar fyrir hvert aðildarríki. Fyrsta skýrsla nefndarinnar um Ísland er dagsett 7. júní 1996 (og var hún birt í september 1997). Önnur lota starfsins varðandi sérhvert ríki, lota sem hófst í janúar 1999, fólst í því að semja aðra skýrslu um hvert aðildarríki. Tilgangurinn með skýrslu númer 2 fyrir hvert ríki er að fylgja eftir þeim tillögum sem gerðar voru í fyrstu skýrslu, og uppfæra þær upplýsingar sem í henni var að finna og gera nánari grein fyrir tilteknum málefnum sem vöktu sérstaka athygli í hlutaðeigandi landi.

Mikilvægur þáttur í starfi nefndarinnar varðandi sérhvert ríki eru trúnaðarviðræður við yfirvöld í hlutaðeigandi ríki áður en gengið er endanlega frá skýrslunni. Nýmæli í starfsháttum við gerð skýrslu númer 2 um hvert ríki er heimsókn skýrslugjafa til hlutaðeigandi ríkis áður en skýrsla númer 2 er samin.

Heimsóknin til Íslands fór fram 23.-25. september 2002. Á meðan á henni stóð hittu skýrslugjafar að máli fulltrúa ýmissa ráðuneyta og opinberra stofnana sem hafa með höndum þau málefni sem snerta verksvið nefndarinnar. Nefndin færir íslenskum stjórnvöldum kærar þakkir fyrir skilyrðislausu samvinnu um skipulagningu heimsóknarinnar, einkum öllum þeim einstaklingum sem tóku á móti fulltrúum nefndarinnar, en sérhver þeirra veitti miklar og mikilvægar upplýsingar hver á sínu sviði. Nefndin færir einnig þakkir íslenskum tengilið sínum en atorka hans og samvinna er mjög mikils metin af skýrslugjöfum nefndarinnar.

Enn fremur færir nefndin þakkir öllum fulltrúum frjálsra félagasamtaka, sem skýrslugjafar hittu að máli í heimsókninni, fyrir mjög gagnlegt framlag þeirra til starfs hennar.

**Eftirfarandi skýrslu samdi nefndin á eigin ábyrgð. Skýrslan lýsir ástandi mála 13. desember 2002. Í þessari greiningu er ekki tekið tillit til neins konar framvindu mála eftir þann tíma, né heldur er tillit tekið til hennar í niðurstöðum og tillögum nefndarinnar.**

### **Yfirlit yfir framkvæmdir**

Íslendingar hafa gert ýmsar ráðstafanir á undanförunum árum til að takast á við kynþáttafordóma og mismunun, m.a. með því að leggja fram tillögu um stjórnarskrárbreytingu á jafnrétti og tryggingu mannréttinda handa öllum, og væntanlegar eru frekari lagabreytingar sem varða málefni þeirra sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt, stofnun fjölmenningsstöðva til aðstoðar og ráðleggingar handa þeim sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt, svo og ráðstafanir í menntakerfinu í því skyni að koma til móts við þarfir barna innflytjenda.

Hins vegar eru enn til veilur í löggjöfnni um vernd gegn kynþáttafordómum og mismunun. Vísbendingar eru um að aðstæður þeirra, sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt, innflytjenda og afkomenda þeirra, séu ekki eins og best verður á kosið, m.a. varðandi atvinnu og menntun, en þetta hefur lítt verið rannsakað. Dæmi eru um fjandskap og mismunun í daglegu lífi gagnvart því fólki sem lítur öðruvísi út en fjöldinn, og skortur virðist vera á heildarstefnumótun til að takast á við þann vanda sem við er að etja.

**Í eftirfarandi skýrslu mælir nefndin með því að íslensk stjórnvöld geri ráðstafanir á ýmsum sviðum, þ.m.t. að stuðla að setningu frekari laga í einkamálarétti og í opinberum málum í því skyni að berjast gegn kynþáttafordómum og mismunun, að fylgjast náið með og, þar sem þess gerist þörf, að aðlaga væntanlega löggjöf stöðu þeirra sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt, svo og að stuðla að rannsóknum á öllum sviðum mannlífsins varðandi stöðu innflytjenda og afkomenda þeirra og umfang kynþáttafordóma og mismununar á Íslandi.**

## I. KAFLI: YFIRLIT YFIR ÁSTAND MÁLA

### A. Alþjóðleg löggjöf

1. Íslendingar hafa undirritað og staðfest ýmsar alþjóðlegar samþykktir um baráttu gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi. Nefndinni skilst að í undirbúningi sé að staðfesta allmargar aðrar samþykktir, þ.m.t. staðfesting á endurskoðuðum Félagsmálasáttmála Evrópu, Evrópusamþykkt um þjóðerni, viðaukasamningur nr. 12 við Mannréttindasáttmála Evrópu og Evrópusamþykkt um þátttöku útlendinga í sveitarstjórnarmálum. Nefndin vonast til þess að Alþingi ræði og samþykki að staðfesta þessa lagagerningu í náinni framtíð
2. Nefndin mælir enn fremur með því að Íslendingar geri ráðstafanir til að staðfesta Rammásamning um vernd minnihlutahópa af öðru þjóðerni, Evrópasáttmála um svæðisbundin tungumál og tungumál minnihlutahópa og að undirrita og staðfesta Evrópasáttmála um lagalega stöðu farandverkamanna.
3. Íslendingar búa við tvíþætt kerfi og aðhyllast þá lögskýringu að alþjóðasamningar hafi ekki sama gildi og landslög jafnvel þótt þeir hafi verið staðfestir; að samningarnir séu aðeins bindandi samkvæmt alþjóðalögum. Enn fremur, þótt landslög séu samin í samræmi við alþjóðalög þá hafi þau að jafnaði meira vægi en alþjóðalög ef um ágreining er að ræða; hins vegar hafa íslenskir dómstólar tekið aukið tillit til alþjóðalaga í meðferð mála að undanförunu. Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur verið felldur inn í íslenska löggjöf, með lögum nr. 62/1994, og er nú unnt að vitna beint til þeirra fyrir dómstólum sem landslaga. Hins vegar hefur ekki enn sem komið er verið tekin nein ákvörðun um að fella aðra alþjóðlega sáttmála um mannréttindi inn í íslenska löggjöf. Með tilliti til þess hve miklu máli skiptir að fella slíka sáttmála inn í íslenska löggjöf til að auðvelda og skýra dómsúrskurði, svo og til að vekja athygli almennings á mikilvægi mannréttindalöggjafar, hvetur nefndin íslensk stjórnvöld til að hyggja alvarlega að því að fella aðra mannréttindalöggjöf inn í íslenska löggjöf.

### B. Stjórnarskrárákvæði og önnur grundvallarákvæði

4. Breytingar voru gerðar á og viðaukar við mannréttindakafli Stjórnarskrár Íslands með lögum um breytingu á stjórnarskrá Íslands, nr. 97/1995. Einn þáttur þessa var að í Stjórnarskrá Íslands var bætt við 65. gr. jafnréttisreglu þar sem segir að allir skuli vera jafnir að lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernislegs uppruna, kynþáttar, litarháttar, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna. Áður en þessari reglu var bætt við Stjórnarskrána hafði verið talið að hún gilti vegna stjórnarskrárlegs fordæmis. Ekki hefur verið skírskotað til jafnræðisreglu Stjórnarskrárinnar fyrir dómstólum, en vitnað hefur verið til hennar í öðrum mikilvægum málum varðandi mismunun.
5. Ekki er í Stjórnarskránni neitt ákvæði sem bannar sérstaklega kynþáttamisrétti á grundvelli kynþáttar, þjóðernislegs uppruna o.s.frv. Nefndin mælir með því að íslensk stjórnvöld íhugi að innleiða slíkt ákvæði í því skyni að móta grundvöll ítarlegrar lagasetningar sem bannar mismunun (sjá kaflann um einkamálarétt og stjórnarsýslulög hér á eftir).

- **Lög um trúarbrögð**

6. Stjórnarskráin mælir fyrir um trúfrelsi í 63. gr., en þar segir að allir hafi rétt til að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu sína. Hins vegar er ekki heimilt að prédika eða leggja stund á neitt sem er ósiðlegt eða skaðar almenna reglu. Hinn 1. janúar 2000 gengu í gildi ný lög um skráð trúfélög, nr. 108/1999, og komu þau í stað fyrri laga frá 1975 um sama efni. Í nýju lögunum eru nánari ákvæði um að trúfrelsi sé tryggt í Stjórnarskránni, þau skilgreina grundvöll starfsemi trúfélaga á Íslandi og fella úr gildi þá kröfu fyrri laga að leiðtogi trúfélags skuli vera íslenskur ríkisborgari. Trúariðkun manna er einnig vernduð með 125. kafla hegningarlaga þar sem ákvæði eru um sektir eða allt að þriggja mánaða fangelsi fyrir að hæðast að eða gera lítið úr trúarkenningum eða tilbeiðslu lögmætra trúfélaga sem starfa á Íslandi.
7. Ríkið styður, m.a. fjárhagslega, þjóðkirkju, hina evangelísk-lútersku kirkju. Öllum ríkisborgurum, 16 ára og eldri, er skylt að greiða kirkjuskatt sem þeim er heimilt að beina til einhvers hinna 24 safnaða eða samfélaga sem hafa hlotið opinbera viðurkenningu stjórnvalda, þ.m.t. hin evangelísk-lúterska kirkja. Ef um er að ræða einstaklinga, sem eru ekki skráðir sem félagar í trúfélagi eða tilheyra trúfélagi sem er ekki skráð og stjórnvöld hafa ekki viðurkennt, gengur framlag þeirra til veraldlegrar stofnunar, Háskóla Íslands.
8. Samkvæmt lögum ber að kenna kristinfræði í skyldunámi barna, en nemendur geta fengið undanþágu frá henni. Hins vegar hefur nefndin haft spurnir af því að í sumum tilvikum hafi reynst erfitt fyrir börn að fá slíka undanþágu, einkum á grunnskólastigi. Nefndin hvetur stjórnvöld til að tryggja að þau börn, sem kjósa að þiggja ekki kristinfræðikennslu, fái aðgang að annarri fræðslu og tryggja að öllum börnum gefist tækifæri til að fræðast um mismunandi trúarbrögð og trú.

**C. Ákvæði hegningarlaga**

9. Í 180. kafla hegningarlaga er mælt fyrir um sektir eða fangelsisvist í allt að sex mánuði fyrir að meina einstaklingi aðgang að vörum og þjónustu í verslunarviðskiptum eða þjónustustarfsemi eða aðgang að nokkrum stað sem ætlaður er til almenningsnota og öðrum opinberum stöðum á grundvelli litarháttar, kynþáttar eða þjóðernis, trúar eða kynhneigðar eða annarra sambærilegra atriða. Í 233. kafla er mælt svo fyrir að hver sá maður, sem með háði, rógi, móðgun, ógnun eða öðrum hætti ræðst opinberlega á einstakling eða hóp manna á grundvelli þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar, skuli sæta sektum eða fangelsi í allt að tvö ár. Í 125. gr. segir að hver sá maður, sem opinberlega hæðist að eða vanvirðir trúarbrögð eða tilbeiðslu lögmæts trúfélags á Íslandi, skuli sæta sekt eða fangelsi í allt að þrjá mánuði.
10. Félag kynþáttahatara eru sem slík ekki bönnuð á Íslandi, en unnt er að banna starfsemi félags sem telst hafa ólögmæt markmið á stefnuskrá sinni. Félag, sem hefur það markmið að ráðast á hóp manna á grundvelli þjóðernis, litarháttar, kynþáttar eða trúarbragða, með háði, rógi, hótun eða með öðrum hætti, kann þannig að teljast hafa ólögmæt markmið, þar eð slík háttsemi telst refsivert brot samkvæmt 233. kafla hegningarlaga.



11. Engir dómur hafa fallið vegna brota á 180. gr. hegningarlaga, en aðeins er um að ræða eitt brot á 233. gr. a, þ.e. í apríl 2002 sem snerist um yfirlýsingar einstaklings í viðtali við íslenskt dagblað. Nefndin hefur áhyggjur af því að skortur á dómsúrskurðum kunni að benda til þess að lögnum sé ekki að fullu framfylgt fremur en að ekki sé um að ræða nein tilvik um kynþáttamisrétti eða yfirlýsingar sem bera vott um kynþáttahatur á Íslandi, þar eð fregnir hafa borist af tilvikum um mismunun eða kynþáttahatur, þ.m.t. að mönnum hafi verið meinaður aðgangur að börum, eða þeir hafi í daglegu lífi orðið fyrir móðgunum eða áreitni byggðri á kynþáttahatri. Nefndin mælir því með því að íslensk stjórnvöld kanni nákvæmlega hugsanlegar ástæður þess að ákvæðum hegningarlaga á þessu sviði sé ekki framfylgt. Slík könnun mætti taka til raunverulegs umfangs kynþáttamisréttis og móðgana tengdra kynþætti, afstöðu lögreglu, saksóknara og dómstóla, þegar þessir aðilar fá slík mál til meðferðar, meta þörfina fyrir að vekja athygli almennings og minnihlutahópa á gildandi lögum og möguleika á því að auðvelda fórnarlömbum mismununar að ná rétti sínum, með því að stuðla að setningu alhliða lagabálks gegn mismunun bæði í einkamálarétti og stjórnsýslulögum (sjá hér að neðan).
12. Nefndin telur einnig að setja ætti frekari ákvæði í hegningarlög, t.d. ákvæði sem ná til hvatningar til kynþáttahatars, að skilgreina venjulega glæpi af kynþáttalegum toga sem kynþáttaglæpi eða að setja ákvæði þess efnis að dómstólum sé heimilt að taka tillit til kynþáttabundinna hvata sem íþyngjandi kringumstæðna við dómsuppkvaðningu. Í þessu sambandi vekur nefndin athygli á tillögu sinni um almenna stefnumótun, nr. 7, um löggjöf í hverju ríki gegn kynþáttahatri og kynþáttamisrétti sem felur í sér leiðbeiningar um setningu viðeigandi ákvæða laga á þessu sviði.

#### **D. Ákvæði einkamálaréttar og stjórnsýslulaga**

13. Íslendingar hafa ekki samræmdan lagabálg í einkamálarétti og stjórnsýslulögum þar sem lagt er bann við mismunun þegar t.d. um er að ræða atvinnu, húsnæði, menntun, aðgang að þjónustu og stöðum sem ætlaðir eru almenningi o.s.frv., en þó nær 180. kafli hegningarlaga til hins síðarnefnda (sjá hér að framan). Um er að ræða dreifð ákvæði sem ná til mismununar á tilteknum sviðum. Þannig segir í 11. kafla laga um starfsreglur í stjórnsýslu, nr. 37/1993, að yfirvöld skuli tryggja lagalegt samræmi og jafnræði við ákvarðanir og að hvers konar mismunun milli einstaklinga á grundvelli kynferðis, kynþáttar, litarháttar, þjóðernislegs uppruna, trúarbragða, stjórnmalaskoðana, þjóðfélagsstöðu, ætternis eða annarra svipaðra þátta sé bönnuð. Enn fremur lög um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997 sem mæla svo fyrir í 1. kafla að hvers konar mismunun sjúklinga á grundvelli kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernislegs uppruna, kynþáttar, litarháttar, eigna, ætternis eða annarra kringumstæðna sér bönnuð. Í 29. gr. laga um skyldunám, nr. 66/1995, segir að við gerð almennrar námskrár á landsvísu skuli við skipulag kennslu og undirbúning og val námsefnis sérstaklega leitast við að tryggja að aðgangur að menntun sé jafngreiður fyrir alla nemendur að svo miklu leyti sem því verður við komið. Önnur ákvæði um mismunun eru í ýmsum lögum, svo sem í lögum um pósthjónustu, útvarpslögum, lögum um persónuvernd, en í lögum um lagalega stöðu starfsmanna, sem dvelja tímabundið á Íslandi í þjónustu erlendra fyrirtækja, segir að tiltekin ákvæði íslenskra laga, þ.m.t. ákvæði um bann við mismunun, eigi við um slíka starfsmenn.

14. Í því skyni að koma á fót heildstæðum og virkum lagaramma um aðgerðir gegn kynþáttamisrétti mælir nefndin með því að íslensk stjórnvöld stuðli að setningu lagabálks í einkamálarétti og stjórnsýslulögum sem nær m.a. til atvinnu, menntunar, húsnæðis, heilbrigðisþjónustu, vara og almenningsþjónustu, atvinnustarfsemi og opinberrar þjónustu. Hvað þetta varðar vekur nefndin athygli á tillögu sinni um almenna stefnumörkun, nr. 7, um lagasetningu á landsvísu til að vinna gegn kynþáttamisrétti og mismunun á grundvelli kynþáttar, en þar eru tilgreindir meginþættir heildstæðra laga á þessu sviði.

#### **E. Sértekjar stofnanir og aðrar stofnanir**

15. Á Íslandi starfa umboðsmaður Alþingis og umboðsmaður barna. Umboðsmaður Alþingis, sem starfar samkvæmt lögum sem samþykkt voru 1987, fylgist með og hefur eftirlit með starfsemi yfirvalda á landsvísu og í sveitarfélögum. Umboðsmaðurinn tekur á móti og bregst við kvörtunum, sem honum berast, en honum er einnig heimilt að eiga frumkvæði að aðgerðum, til dæmis með því að móta tillögur sínar til Alþingis. Umboðsmaður Alþingis hefur fengist við nokkur mál sem ná til fólks sem er ekki íslenskir ríkisborgarar, oft mál sem varða útgáfu dvalarleyfa eða atvinnuleyfa eða samskipti við yfirvöld, svo sem lögregluna.
16. Nefndin telur, með tilliti til vaxandi fjölda íbúa á Íslandi, sem eru ekki íslenskir ríkisborgarar, og innflytjenda og afkomenda þeirra, og með tilliti til þess að tilvik um mismunun í daglegu lífi koma fyrir, að heppilegt væri að koma á fót stofnun til að rannsaka, veita ráðleggingar og grípa til aðgerða í tilvikum um mismunun á ýmsum sviðum daglegs lífs, svo sem varðandi atvinnu, aðgang að húsnæði, aðgang að þjónustu, sem ætluð er almenningi, og aðgang að opinberum stöðum o.s.frv. Í þessu sambandi mætti taka til athugunar að auka valdsvið umboðsmanns Alþingis þannig að það nái jafnt til einkaaðila og opinberra aðila eða að koma á fót sérstakri valdastofnun á þessu sviði, svo sem lagt er til í tillögu nefndarinnar um almenna stefnumörkun, nr. 3, um sérstakar stofnanir til að vinna gegn kynþáttahatri og mismunun á landsvísu.

#### **- Fjölmenningarstöðvar**

17. Fjölmenningarstöð var komið á fót í Reykjavík í því skyni að veita þjónustu innflytjendum og afkomendum þeirra, þ.m.t. málsvarnar- og ráðgjafarþjónusta, fræðslu- og málanámskeið og vettvangur til fjölmenningarlegra samskipta Íslendinga og fólks sem er af erlendu bergi brotið. Svipaðri stofnun hefur einnig verið komið á fót á Akureyri á Norðurlandi. Félagsmálaráðuneytið stóð fyrir stofnun fjölmenningarlegrar upplýsingamiðstöðvar á Vestfjörðum í því skyni að veita upplýsingar og aðra þjónustu fólki, sem er af erlendu bergi brotið og býr á Vestfjörðum. Nefndin fagnar þeirri starfsemi sem veitt er í slíkum miðstöðvum og leggur áherslu á mikilvægi þess hlutverks sem þær gegna bæði til að veita leiðsögn og aðstoð fólki, sem er af erlendu bergi brotið, að stofna til samskipta ólíkra menningarheima og veita yfirvöldum leiðsögn um vanda og þarfir þeirra menningarkima sem þau hafa afskipti af.

## F. Menntun og þjálfun/aukinn skilningur

### - **Löggæsla**

18. Lögreglumenn fá þjálfun í mannlegum samskiptum í skólanámi sínu. Sérstakir fyrirlestrar og námskeið hafa verið haldin í þágu landamæravarða sem hafa áður stundað nám í lögregluskóla. Nefndin hefur í huga mikilvægi þess að lögreglumenn fái reglubundna og reglulega þjálfun að því er varðar kynþáttafordóma og mismunun og hvernig þeim beri að bregðast við kvörtunum um kynþáttafordóma sem athygli þeirra er vakin á. Í þessu sambandi fagnar nefndin tilnefningu tengiliðar innan lögreglunnar, sem ber ábyrgð á samskiptum við innflytjendur og afkomendur þeirra, og vonast nefndin til þess að tilnefning þessa aðila styrki tiltrú innflytjenda og afkomenda þeirra og hvetji fórnarlömb kynþáttafordóma og mismununar til að vekja athygli á málum sínum.
19. Nefndin leggur einkum áherslu á þörfina fyrir að tryggja að landamæraverðir, sem hafa afskipti af þeim sem koma til Íslands og hafa ekki ríkisborgararétt – þ.m.t. innflytjendur og flóttamenn sem óska eftir landvistarleyfi – fái ítarlega fræðslu um það hvernig tekið skuli á móti slíku fólki, þ.m.t. nákvæmar leiðbeiningar hvaða upplýsingar skuli gefnar flóttamönnum um réttindi þeirra og með hvaða hætti skuli tekið á móti umsóknum og þær afgreiddar.

### - **Skólar**

20. Fræðsla í mannréttindum er veitt í grunnskólum og framhaldsskólum innan námsgreinarinnar „lífsleikni“ og einnig innan félagsfræði í framhaldsskólum. Ráðstafanir hafa verið gerðar á öllum skólastigum til að auka skilning á mismunandi menningarheimum og til að tryggja aðlögun nemenda að mismunandi uppruna. Þannig er í almennt námskrá leikskóla gert ráð fyrir því að skólinn stuðli m.a. að umburðarlyndi og víðsýni og að öllu leyti að jöfnun aðstæðna við uppeldi. Grunnskólar hafa það einnig að sértöku markmiði að stuðla að umburðarlyndi og virðingu fyrir öðru fólki og þeim er ætlað að efla vitund um íslensk menningargildi og virðingu fyrir menningu annarra þjóða. Nefndin fagnar almennum ráðstöfunum til að veita fræðslu um mannréttindi og fjölmennarleg málefni í skólum og leggur áherslu á að tryggt sé að kennurum sé veitt ítarleg menntun og þeir fái í hendur viðeigandi efni til að tryggja að leiðbeiningum almennrar námskrár sé fullnægt í öllum skólum.

## G. Móttaka og staða þeirra sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt

### - **Flóttamenn og þeir sem óska eftir landvistarleyfi**

#### „Flóttamannakvóti“

21. Íslendingar hafa á undanförunum árum tekið á móti tilteknum „kvóta“ flóttamanna, þ.e. 20-30 einstaklingum á ári. Stjórnvöld vinna að þessum málum í samráði við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og Rauða kross Íslands og önnur mannúðarfélög þegar tekið er á móti þessu fólki sem hefur að jafnaði sest að í litlum byggðarlögum. Rauði kross Íslands hefur, í samvinnu við flóttamannaráð félagsmálaráðuneytisins (sjá hér að neðan) gert áætlun um fjölskylduaðstoð þar sem gert er ráð fyrir að a.m.k. þrjár íslenskar fjölskyldur séu fengnar til að aðstoða sérhvern flóttamann eða fjölskyldu flóttamanns. Flóttamenn fá atvinnuleyfi og aðstoð við að verða sér úti um atvinnu og fyrsta árið er þeim einnig veitt ókeypis húsnæði, þjónusta veitustofnana og

heilsugæsla, auk námsstyrks sem gerir þeim kleift að taka daglega þátt í hálf dags tungumálanámskeiði. Orð fer af því að þessu fólki hafi að jafnaði gengið fremur vel að aðlaga sig samfélaginu, að sveitarstjórnir hafi mikinn áhuga á að taka við því og að það hafi notið stuðnings samfélagsins á hverjum stað. Nú sem stendur hefur áætlunin ekki verið mótuð formlega með lagasetningu heldur hafa ákvarðanir um móttöku tiltekins kvóta flóttamanna verið teknar árlega. Nefndin hvetur stjórnvöld til að halda áfram þróun þessarar áætlunar og kanna hvort unnt sé að koma henni á fastari grundvöll til að auðvelda virkni hennar og góðan árangur.

#### *Flóttamannaráð*

22. Í febrúar 1995 skipaði ríkisstjórnin flóttamannaráð með þátttöku fulltrúa frá utanríkis-, dóms-, félagsmála-, menntamála- og heilbrigðisráðuneytunum, auk fulltrúa Rauða krossins. Ráðið er varanleg stofnun sem heldur reglulega fundi. Meginmarkmið ráðsins er að skipuleggja móttöku og komu tiltekins „kvóta“ flóttamanna til landsins.

#### *Flóttamenn sem óska eftir landvistarleyfi*

23. Vegna landfræðilegrar legu landsins hafa Íslendingum borist fáar umsóknir um landvistarleyfi flóttamanna, en fjöldi þeirra hefur þó aukist að mun á undanförunum árum, frá 6 einstaklingum árið 1997 í 24 árið 2000 og 53 árið 2001. Aðeins einum manni, sem hefur óskað eftir landvistarleyfi, hefur fram til þessa verið veitt formleg staða flóttamanns, en öðrum hafa verið veitt landvistarleyfi á Íslandi af mannúðarástæðum.
24. Hvorki í Stjórnarskránni né í lögum hafa fram til þessa verið ákvæði um veitingu formlegrar stöðu flóttamanna eða veitingu landvistarleyfis í samræmi við alþjóðasamþykkt um stöðu flóttamanna frá árinu 1951 og valkvæðs viðaukasamnings frá 1967. Áhyggjum hefur verið lýst að þessu leyti af afleiðingum þessa skorts á lagaramma: til dæmis hefur verið skýrt frá því að lögreglu og tollvörðum í innflutningshöfnum hafi verið veitt of mikið vald til að hafna aðgangi flóttamanna ef þeir telja staðhæfingar þeirra ekki trúverðugar. Í nýjum lögum, sem ganga í gildi í janúar 2003, eru ákvæði um flóttamenn og þá sem óska eftir landvistarleyfi. Hins vegar hafa frjáls félagasamtök vakið athygli á því að sum atriði um móttöku og meðferð þeirra, sem óska eftir landvistarleyfi, séu óljós í hinum nýja lagaramma. Til dæmis er í 32. kafla ákvæði um að vísa megi flóttamanni úr landi í þeim tilvikum þegar „augljóst er“ að hlutaðeigandi einstaklings bíði ekki þær aðstæður þar sem hann þarf að óttast ofsóknir, líflát eða ómannúðlega meðferð, en í 46. kafla segir að hafna megi umsókn um landvistarleyfi á grundvelli „mikilvægra þjóðarhagsmuna“. Þótt stjórnvöld segi að þessu síðarnefnda ákvæði hafi aðeins verið beitt á Íslandi í mjög sérstökum tilvikum tekur nefndin undir þær áhyggjur að slík ákvæði séu fremur óljós og kunni að veita stjórnvöldum færi á frjálslægri túlkun þeirra.
25. Auk þess hefur nefndin áhyggjur af 45. kafla hinna nýju laga um útlendinga þar sem fjallað er um vernd gegn ofsóknum. Þótt þetta ákvæði heimili ekki að útlendingur sé sendur til svæðis þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir, þar sem hann er í bráðri lífhættu eða hann á á hættu að verða fyrir ómannúðlegri meðferð, mælir ákvæðið svo fyrir að slík vernd verði ekki veitt „ef ætla má að útlendingur ógni öryggi ríkisins eða ef hann hefur á endanlegu dómstigi sætt dómi fyrir mjög alvarlega glæpi og telst af þeim sökum hættulegur samfélaginu.“ Nefndin hefur áhyggjur af því að þetta ákvæði sé ekki í samræmi

- við fordæmisrétt Mannréttindadómstóls Evrópu um vernd gegn brottvísun til lands þar sem hlutaðeigandi einstaklingur á raunverulega á hættu að sæta pyntingum eða ómannúðlegri eða niðurlægjandi meðferð eða refsingu. Nefndin mælir sterklega með því að íslensk stjórnvöld endurskoði þetta ákvæði.
26. Einnig hefur verið bent á að enn séu gloppur í stjórnsýslureglum um meðferð umsókna um landvistarleyfi, einkum hvað varðar rétt til lögfræðilegrar aðstoðar, rétt til túlkajónustu og rétt til áfrýjunar mála. Löggin mæla fyrir um skyldu yfirvalda að kynna umsækjendum um landvistarleyfi rétt þeirra til lögfræðilegrar aðstoðar og að þeir hafi rétt til að fá skipaðan talsmann (starfandi lögmann) þegar þeir áfrýja ákvörðun um höfnun landgöngu, brottvísun eða ógildingu leyfis og í málum sem snúast um umsókn um landvistarleyfi (25. kafli og 34 kafli). Slíkur réttur til að fá skipaðan talsmann er háður tilteknum undantekningum; einkum varða þær einstaklinga sem hefur verið vísað úr landi vegna þess að þeir hafi verið dæmdir á Íslandi eða erlendis fyrir afbrot sem varða meira en þriggja mánaða fangelsi (sjá 20., 21. og 43. kafla laga um útlendinga). Rauði kross Íslands veitir lögfræðiaðstoð í fimm klukkustundir vegna áfrýjunar. Í 24. kafla, þar sem meðal annars er fjallað um möguleika þeirra, sem óska eftir landvistarleyfi, til að tjá sig á tungumáli sem þeir þekkja, er ekki ákvæði þess efnis að nauðsynlegt sé að útvega túlkun heldur að yfirvöld skuli „að því marki sem mögulegt er“ veita hlutaðeigandi einstaklingi möguleika á að tjá skoðanir sína á tungumáli sem hann er fær um að tjá sig á með viðunandi hætti. Hvað varðar möguleika á áfrýjun ákvarðana Útlendingastofnunar (sem kveður upp úrskurði um veitingu landvistarleyfa) skal áfrýjunum beint til dómsmálaráðuneytisins sem er það ráðuneyti sem Útlendingastofnun heyrir undir. Nefndin leggur áherslu á nauðsyn þess að þeim, sem óska landvistarleyfis, séu veittir allir möguleikar til að leggja mál sitt fram með fullkomnum hætti, að fenginni lögfræðilegri aðstoð og túlkajónustu þar sem þess gerist þörf, og á það við um öll stig umsóknarferlisins. Nefndin leggur einnig áherslu á þörf fyrir áfrýjunarstofnun, svo sem almennan dómstól, sem er augljóslega óháð þeirri stofnun sem fellt hefur upphaflegan úrskurð.
27. Að því er varðar móttöku þeirra, sem óska landvistarleyfis og bíða eftir úrskurði í sínum málum, ber Rauði kross Íslands, samkvæmt ákvæðum samnings við dómsmálaráðuneytið, meginábyrgð hvað varðar húsnæði, félagslega og fjárhagslega aðstoð fyrstu þrjá mánuði dvalar þeirra, en eftir það ber yfirvöldum að endurgreiða útlagðan kostnað. Fulltrúi Rauða kross Íslands er viðstaddur fyrstu yfirheyrslu lögreglu yfir einstaklingi sem óskar landvistarleyfis, en aðeins sem áheyrnarfulltrúi. Þótt þeir, sem óska landvistarleyfis, hafi ekki rétt til atvinnu virðist svo sem yfirvöld megi veita þeim atvinnuleyfi ef þeim tekst að finna sér vinnu. Enn fremur mæla ný lög, sem eiga að taka gildi í janúar 2003, svo fyrir að yfirvöld megi veita þeim, sem óska landvistarleyfis, atvinnuleyfi á meðan þeir bíða eftir ákvörðun um umsókn þeirra eða á meðan þeir bíða eftir brottvísun úr landi eftir að umsókn þeirra hefur verið hafnað. Engin lög veita börnum þeirra, sem óska landvistarleyfis, rétt til að stunda skólanám: Rauði kross Íslands hefur því gert óformlegt samkomulag við einstaka skóla í þessu skyni. Rauði kross Íslands hefur einnig skipulagt og fjármagnað nokkur tungumálanámskeið fyrir fullorðna.
28. Nefndin fagnar og þakkar hið mikilvæga hlutverk og starf Rauða kross Íslands við skipulagningu og fjármögnun umönnunar þeirra sem óska landvistarleyfis á Íslandi, en óttast að erfitt kunni að reynast að viðhalda slíkri sjálfböðinni umönnun vaxandi fjölda þeirra sem óska landvistarleyfis á Íslandi. Nefndin telur einnig að umönnun þeirra, sem óska landvistarleyfis, skuli vera á ábyrgð

ríkisins. Hlutverk stjórnvalda skal meðal annars felast í ókeypis lögfræðilegri aðstoð allt frá byrjun, fjármögnun vegna húsnæðis og félagslegri aðstoð og skýrum reglum um aðgang barna að menntun.

29. Eins og fram kom hér að ofan fá fæstir þeirra, sem óska landvistarleyfis, formlega viðurkennda stöðu sína sem flóttamenn heldur er þeim veitt „heimild til dvalar og atvinnu“. Á það hefur verið bent að slíkt ástand haldi fólki í viðkvæmari stöðu en þeim sem veitt er formleg staða flóttamanna vegna þess að endurnýja þarf heimildina árlega og yfirvöld kunna að hafna endurnýjun. Einnig hefur verið vakin athygli á því að þótt þeim, sem hafa búið á Íslandi í þrjú ár, sé að jafnaði veitt varanlegt búsetuleyfi, þá er þeim, sem hefur verið veitt dvalarleyfi, ekki í öllum tilvikum veitt varanlegt búsetuleyfi. Auk þess er þeim, sem veitt hefur verið dvalarleyfi, ekki veitt nein aðstoð við að útvega sér vinnu eða húsnæði. Nefndin telur að endurskoða beri ástand mála með ofangreindar áhyggjur í huga.

## H. Aðgangur að opinberri þjónustu

### - *Aðgangur að menntun*

30. Nokkrar ráðstafanir hafa verið gerðar nýlega til að koma til móts við þarfir barna innflytjenda innan menntakerfisins. Í núgildandi almennri námskrá eru ákvæði um jafna möguleika til menntunar, þ.m.t. sérstök kennsla í íslensku handa nemendum sem hafa annað móðurmál og eiga rétt á sérstakri kennslu í íslensku í því skyni að gera þeim fyllilega kleift að taka þátt í íslensku skólalífinu og íslensku samfélagi. Slíkur réttur er einnig tryggður í 36. kafla (1) grunnskólalaga sem hefur að geyma ákvæði þess efnis að nemendur, sem hafa annað móðurmál en íslensku, eigi rétt á sérstakri kennslu í íslensku. Í Reykjavík og stærri byggðarlögum bjóða sumir skólar nú upp á „móttökubekki“ þar sem kennarar og túlkar aðstoða börn innflytjenda í eitt eða tvö ár þangað til þau eru tilbúin að setjast á almennan skólalabekk. Auk þess eru fullorðnum innflytjendum boðin námskeið í íslenskri tungu og íslensku samfélagi á vegum fræðslustofnana með nokkurri fjárhagslegri aðstoð menntamálaráðuneytisins.
31. Þótt engar kerfisbundnar kannanir hafi farið fram er viðurkennt að börn innflytjenda standa sig ekki jafn-vel í skóla og íslensk börn og að mörg þeirra stundi ekki nám í framhaldsskóla. Nefndin telur að nauðsynlegt sé að kanna betur stöðu menntunarmála innflytjendabarna í því skyni að móta stefnu og aðferðir til að takast á við þau vandamál sem við þeim blasa.

## I. Atvinna

32. Sjá hér að neðan „Vandamál sem valda sérstökum áhyggjum“ þar sem veittar eru upplýsingar um atvinnuástand þeirra sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt.

**J. Viðkvæmir hópar**

**Í þessum kafla er fjallað um tiltekna minnihlutahópa sem kunna að vera sérstaklega viðkvæmir fyrir kynþáttafordómum, mismunun og skorti á umburðarlyndi í hlutaðeigandi landi. Ætlunin er ekki að gefa hér tæmandi yfirlit yfir stöðu allra minnihlutahópa í landinu, né heldur að gefa í skyn að þeir hópar sem ekki eru nefndir verði ekki fyrir kynþáttafordómum og mismunun.**

**- Konur í hópi innflytjenda**

33. Vakin hefur verið athygli á sérstökum vanda kvenna í hópi innflytjenda, einkum kvenna frá Asíu. Í fyrri skýrslu sinni vakti nefndin athygli á hugsanlega afar einangraðri stöðu innfluttra kvenna sem kunna að hafa lítil tækifæri til að læra íslenska tungu og siði og er e.t.v. ókunnugt um réttindi sín og stöðu samkvæmt íslenskum lögum og eru því viðkvæmar fyrir misnotkun af hálfu eiginmanna sinna. Heyrst hefur að asískar konur verði einkum fyrir andúð og fordómum af hálfu samfélagsins.
34. Í fyrri skýrslu sinni gat nefndin þess að nokkrar ráðstafanir hefðu verið gerðar til að ráða bót á málum slíkra kvenna, m.a. með stofnun móttökustöðvar í Reykjavík sem ætluð er innflytjendakonum sem hafa slitið tengsl sín við eiginmenn sína eða eiga ekkert heimili af einhverri ástæðu, svo og með stofnun Menningarmiðstöðvar útlendinga (nú Þjóðahússins) og Fjölmenningar- og upplýsingamiðstöðvar Vestfjarða. Nefndin telur að framhald eigi að verða á slíkum ráðstöfunum og þær efldar í því skyni að ná til innfluttra kvenna og kynna þeim réttindi sín og veita þeim tækifæri til að læra íslensku og taka þátt í samfélaginu.
35. Erlendar konur, sem koma til Íslands til að starfa í nektarklúbbum, hafa einnig valdið nokkrum áhyggjum á undanförunum árum og hafa borist fregnir um verslun með slíkar konur, bæði til Íslands og gegnum Ísland. Grunur leikur á að sumar þessara kvenna, einkum þær sem koma frá Austur- og Mið-Evrópu, hafi verið fluttar til Íslands á fölskum forsendum og síðan neyddar til að starfa sem nektardansmeyjar eða vændiskonur. Í maí 2001 var í fyrsta skipti höfðað opinbert mál á hendur tilteknum klúbbi fyrir slíka þvingun. Málinu lauk þó án sakfellingar. Nefndin hvetur yfirvöld til að gefa nákvæmar gætur erlendum konum, sem starfa í klúbbum á Íslandi, til að tryggja að þær séu verndaðar fyrir misnotkun og þeim veitt ráðgjöf og aðstoð eftir þörfum.

**K. Fylgst með stöðu mála á Íslandi****- Gögn og staðtölur**

36. Nú sem stendur eru fyrir hendi takmarkaðar upplýsingar um ástand minnihlutahópa á Íslandi hvað varðar t.d. menntun og atvinnuþátttöku eða hversu mikið er um kynþáttafordóma og mismunun á landinu. Nefndin telur, einkum með tilliti til sívaxandi fjölda innflytjenda á Íslandi, að mjög tímabært sé að koma á fót kerfi til að meta og fylgjast með stöðu þeirra á ýmsum svæðum svo að unnt verði að móta viðeigandi stefnu til að bregðast við hvers konar vandamálum sem þeir eiga við að glíma.

- **Almenningsálitid**

37. Þótt ekki virðist enn finnast alvarleg dæmi um kynþáttafordóma á Íslandi, þar sem ofbeldi hefur verið beitt, hafa fregnir borist um mismunun og kynþáttafordóma í „daglegu lífi“ sem beinast einkum að einstaklingum sem líta auðsjáanlega öðruvísi út en fjöldinn. Meðal slíkra dæma má nefna höfnun um aðgang að stöðum sem opnir eru almenningi, svo sem diskótekum, og einnig áreitni og móðganir á götunni. Heyrst hefur að litið sé á innflytjendur fremur sem mannafla en fyllilega aðlagaða þátttakendur í samfélaginu og að hvers konar breytingar á efnahagsástandi á Íslandi gæti leitt til almennrar andúðar í garð fólks sem talið er frábrugðið meirihlutanum. Nefndin telur að mjög sé orðið tímabært að móta stefnu til að auka skilning almennings á návist og framlagi innflytjenda til íslensks samfélags sem heildar og afla þeirri staðreynd fylgi að íslenskt samfélag er í vaxandi mæli misleitt.

**L. Atferli tiltekinna stofnana (á vegum ríkis og sveitarfélaga)**

38. Fregnir hafa borist um að t.d. lögreglu og embættismönnum, sem fjalla um búsetu og önnur réttindi, kunni að skorta viðeigandi þjálfun og sérfræðipækkingu til að hafa afskipti af innflytjendum og afkomendum þeirra og að stundum sé talið að afskiptin komi að litlu gagni og séu jafnvel fráhrindandi. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að tryggt sé að þeir aðilar, sem frá degi til dags fást við þarfir og óskir fólks, sem er af erlendu bergi brotið, fái ítarlega og stöðuga þjálfun í málefnum sem snerta fordóma og mismunun og hvernig þeir eigi að umgangast fólk af öðrum toga og með aðra menningu en þeir búa við sjálfir. Ráðstafanir til að ráða innflytjendur og afkomendur þeirra til starfa í lögreglunni, til kennslu og til starfa í öðrum meginstofnunum væru einnig af hinu góða.

**II. KAFLI: HELSTU ÁHYGGJUEFNI**

Í þessum kafla skýrslu nefndarinnar, sem snertir tiltekin ríki, vekur nefndin athygli á takmörkuðum fjölda málefna sem að hennar mati krefjast sérstakrar athygli og eru áriðandi í hlutaðeigandi ríki. Hvað varðar Ísland vekur nefndin athygli á stöðu innflytjenda og afkomenda þeirra.

**M. Staða innflytjenda og afkomenda þeirra**

39. Á undanförunum árum hefur fjöldi þess fólks, sem er af erlendu bergi brotið og sest hefur að á Íslandi, farið mjög vaxandi. Þannig dvöldu um 5.000 erlendir ríkisborgarar á Íslandi árið 1996 en voru orðnir nær 10.000 árið 2001. Fólk, sem er af erlendu bergi brotið og hefur hlotið íslenskan ríkisborgararétt, er ekki meðtalið. Margir innflytjendur frá ríkjum í Mið- og Austur-Evrópu koma til landsins til að leita sér að atvinnu og fá yfirleitt atvinnu í fiskiðnaði og við önnur lágláunastörf.
40. Dvöl erlendra ríkisborgara á Íslandi ræðst af búsetustöðu og atvinnustöðu þeirra en slík mál falla undir tvö mismunandi ráðuneyti sérstaklega. Tvenn ný lög ganga í gildi í janúar 2003: lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi erlendra ríkisborgara.
41. Lögin um útlendinga ná til stöðu þeirra sem óska landvistarleyfis og flóttamanna (sjá hér að ofan „Móttaka og staða þeirra sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt“), svo og til annarra einstaklinga sem hafa ekki íslenskt ríkisfang



- og koma til dvalar á Íslandi. Þau ná meðal annars til útgáfu dómsmálaráðuneytisins á dvalarleyfum.
42. Dvalarleyfi eru í fyrstu gefin út til eins árs. Samkvæmt hinum nýju lögum um útlendinga ber að afla dvalarleyfis fyrir komuna til landsins nema „í tilvikum um sérstök sanngirnissjónarmið“. Veiting dvalarleyfa og endurnýjun þeirra er háð tilteknum skilyrðum, m.a. að tryggð sé framfærsla og að aflað hafi verið sjúkratryggingar og húsnæðis samkvæmt reglum sem dómsmálaráðuneytið mun gefa út. Að liðnum þrem árum er heimilt að gefa út ótakmarkað búsetuleyfi. Hin nýju lög um útlendinga mæla svo fyrir að útlendingur, sem sækir um ótakmarkað búsetuleyfi, verði að hafa sótt námskeið í íslensku. Dómsmálaráðherra ákveður skilyrði um skipulag og kostnað af slíkum námskeiðum.
  43. Hvað varðar ættingja erlendra ríkisborgara, sem búa á Íslandi, mæla hin nýju lög svo fyrir að veita megi nánustu ættingjum (mökum eða skráðum sambýlisaðilum, börnum yngri en 18 ára og áum) búsetuleyfi með því skilyrði að séð hafi verið fyrir framfærslu þeirra og húsnæði samkvæmt nánari reglum sem dómsmálaráðuneytið setur. Auk þess leggja löggin útlendingum þá skyldu á herðar að veita upplýsingar um hverjir þeir eru og mæla svo fyrir að útlendingum sé skylt að sýna lögreglunni persónuskilríki sín sé þess krafist og er dómsmálaráðuneytinu heimilt að ákveða að útlendingum, að undanteknum dönskum, finnskum, norskum og sænskum ríkisborgurum, sé ávallt skylt að bera á sér vegabréf eða önnur persónuskilríki meðan þeir dveljast á Íslandi. Löggin mæla einnig svo fyrir að dómsmálaráðuneytinu sé heimilt að gefa út reglur þess efnis að þeim aðilum, sem sjá útlendingum fyrir húsnæði, vinnuveitendum, menntastofnunum og öðrum, sé skylt að veita Útlendingastofnun upplýsingar um þá.
  44. Nefndin hefur veitt því athygli að væntanleg lög um útlendinga hafa verið gagnrýnd á ýmsum forsendum varðandi búseturétt þeirra sem hafa ekki íslenskt ríkisfang, einkum varðandi skort á skýrum ákvæðum laganna hvað varðar skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfa, hve mikið vald dómsmálaráðuneytinu er veitt til að túlka löggin og hvað varðar þá kröfu að þeir, sem hafa ekki íslenskt ríkisfang og sækja um ótakmarkað dvalarleyfi, ljúki tungumálanámskeiði með góðum árangri. Hvað þetta varðar viðurkennir nefndin þörf þeirra, sem hafa ekki íslenskt ríkisfang, til að læra tungumál þess ríkis þar sem þeir búa, en vekur athygli á því að lögboðin krafa um að ná valdi á tungumálinu kunni að reynast sumu fólki erfið, einkum ef þau námskeið, sem eru í boði, eru kostnaðarsöm og ekki er tekið nægilegt tillit til mismunandi uppruna, vinnuskilyrða og hæfni nemenda. Nefndin telur einnig að sú skylda sem hvílir á öllum útlendingum, að undanteknum ríkisborgurum Norðurlanda, að bera ávallt á sér persónuskilríki, kunni að teljast fela í sér mismunun og að þau ákvæði sem skylda ýmsa aðila til að veita upplýsingar um útlendinga gætu talist of uppáþrengjandi. Nefndin hvetur yfirvöld til að fylgjast vel með framkvæmd hinna nýju laga um útlendinga og skýra sem fyrst raunverulegt umfang hinna fremur víðtæku ákvæða sem þau fela í sér á sumum sviðum.
  45. Hvað varðar veitingu atvinnuleyfa þá eru þau nú veitt vinnuveitanda fyrir tiltekna stöðu fremur en erlendum starfsmanni. Vinnuveitanda er heimilt að ráða hlutaðeigandi einstakling til starfa í allt að þrjú ár án þess að honum sé veitt nokkur búseturéttur eða tengd réttindi. Að þrem árum liðnum öðlast einstaklingurinn tiltekin réttindi og er þá heimilt að veita honum persónuleg atvinnu- og búsetuleyfi. Þau skilyrði, sem gilda um starfssamninga þeirra sem

- hafa ekki íslenskt ríkisfang, eru afar ströng: auglýsa ber sérhverja stöðu á Íslandi í þrjár vikur og tilkynna stéttarfélaginu um lausa stöðu áður en vinnuveitandanum er heimilt að sækja um atvinnuleyfi handa erlendum starfsmanni. Auk þess ber erlendum starfsmönnum að afla sér starfssamnings áður en þeir koma til landsins. Heyrst hefur að þetta hafi valdið vanda einkum fyrir maka og börn erlendra starfsmanna sem er skylt að fara úr landi til þess að afla sér atvinnuleyfa.
46. Sagt hefur verið að núverandi kerfi atvinnuleyfa, sem lýst er hér að ofan, setji erlenda starfsmenn í mjög erfiða stöðu. Þar eð atvinnuleyfið er veitt vinnuveitandanum fremur en starfsmanninum kann slíkt að valda því að menn veigri sér við að kvarta undan mismunun eða ólöglegum vinnuaðstæðum. Heyrst hefur að sumir vinnuveitendur notfæri sér aðstöðu erlendra starfsmanna, til dæmis með því að greiða þeim lægri laun og hafa af þeim orlofsrétt. Hvað þetta varðar fagnar nefndin því frumkvæði yfirvalda að tilkynna þeim, sem hafa ekki íslenskt ríkisfang, um atvinnuréttindi þeirra og rétt þeirra til almannatrygginga, svo sem með upplýsingabæklingum og efni sem prentað er á mismunandi tungumálum.
47. Í hinum nýju lögum um atvinnuréttindi útlendinga, sem ganga í gildi í janúar 2003, eru enn ákvæði um að veita vinnuveitendum atvinnuleyfi fremur en erlendu starfsmönnum sjálfum. Einnig verður enn í gildi það ákvæði að aðeins sé unnt að afla atvinnuleyfis frá útlöndum, þótt gera megi undantekningu frá þeirri reglu „í tilvikum um mikil sanngirnissjónarmið“. Erlendir makar Íslendinga og einstaklingar, sem eru í sambúð með íslenskum ríkisborgurum, eru undanþegnir kröfunni um að fara úr landi til þess að afla sér atvinnuleyfis. Nefndin hefur samt sem áður áhyggjur af því að sú regla að veita atvinnuleyfi samkvæmt núverandi og væntanlegri löggjöf valdi vandkvæðum og setji erlenda starfsmenn í viðkvæma stöðu varðandi réttindi sín.
48. Þótt enn sé of snemmt að spá fyrir um hvaða áhrif hin nýja löggjöf um útlendinga og atvinnuréttindi útlendinga kann að hafa þegar til kastanna kemur telur nefndin að yfirvöldum beri að hafa í huga áhyggjuefni, sem ýmsir aðilar hafa vakið athygli á og grein er gerð fyrir hér að framan, þegar þau fylgjast með framkvæmd þessara laga.
49. Hvað varðar almenn ákvæði og atriði utan lagarammans, sem mælir fyrir um stöðu þeirra sem hafa ekki íslenskt ríkisfang, telur nefndin að þróun mála á Íslandi, hvað varðar innflytjendur og afkomendur þeirra, útheimti tilkomu samræmdrar heildarstefnumótunar um eftirlit með stöðu þeirra og til að takast á við þau vandamál sem að þeim kunna að steðja. Nefndin gerir sér grein fyrir því að þau vandamál sem snúa að stöðu innflytjenda og afkomenda þeirra, svo og málefni tengd kynþáttafordómum og mismunun, eru alveg nýtt fyrirbæri á Íslandi og að yfirvöld eru að byrja að takast á við þessi mál og finna leiðir til að takast á við vanda sem hefur komið fram og mun koma fram. Nú sem stendur, þótt sumar sveitarstjórnir hafi markað stefnu til að koma til móts við þarfir innflytjenda og afkomenda þeirra, virðist slík stefnumótun ekki vera fullþróuð á landsvísi þótt yfirvöld geri sér æ betri grein fyrir þeim málum sem nauðsynlegt er að takast á við. Nefndin hvetur ríkisstjórn Íslands til að halda áfram þróun stefnumótunar hvað þetta varðar og veita sérstaka athygli meginsviðum, svo sem menntun og atvinnu, og tryggja heildarsamræmingu þeirra ráðstafana sem gerðar eru á hinum ýmsu sviðum.

## HEIMILDIR

Í þessum lista yfir heimildir er að finna helstu ritaðar heimildir sem notaðar hafa verið við könnun aðstæðna á Íslandi. Þó ber ekki að telja listann tæmandi upptalningu á öllum heimildagjöfum sem nefndin hafði aðgang að við vinnslu þessarar skýrslu.

1. CRI (97) 54: Report on Iceland, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, September 1997
2. CRI (96) 43: ECRI general policy recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
3. CRI (97) 36: ECRI general policy recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
4. CRI (98) 29: ECRI general policy recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
5. CRI (98) 30: ECRI general policy recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (2000) 21: ECRI general policy recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
7. CRI (2001) 1: ECRI general policy recommendation n° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000
8. CRI (98) 80 rev: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, ECRI, Strasbourg, 2000
9. CDMG (97) 17 rev.: « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, January 1998
10. CDMG (99) 7 final: « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, 1999
11. CERD/C/304/Add.111: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 58<sup>th</sup> Session, 27 April 2001: Iceland
12. CERD/C/384/Add.1, 16<sup>th</sup> periodic report on Iceland, 26 September 2000
13. CERD/C/338/Add.10, 15<sup>th</sup> periodic report on Iceland, 5 July 1999
14. U.S. Department of State: Country Reports on Human Rights Practices 2001 – Iceland
15. U.S. Department of State: Country Reports on Human Rights Practices 2000 – Iceland
16. Constitution of the Republic of Iceland
17. Act On Foreigners, No. 96, 15 May 2002 (*Translated from the Icelandic*)
18. Icelandic Nationality Act No. 100 of 23<sup>rd</sup> December 1952, as amended by the Acts No. 49 of 11<sup>th</sup> May 1982, No. 62 of 12<sup>th</sup> June 1998 and No. 82 of 16 June 1998 (*translated from Icelandic*)
19. The Social Security Act No. 117/1993
20. Act No. 85/1997 on the Althing Ombudsman
21. Icelandic Administrative Act No. 37/1993
22. Employment in Iceland, Practical Information for Foreign Nationals, Ministry of Social Affairs, Eight edition, March 1997

23. Information for foreigners who move to Iceland, Icelandic Society Rights and Obligations, Ministry of Social Affairs, 1<sup>st</sup> edition, July 1998
24. Occupational Health and Safety – Guidelines for Foreign Workers in Iceland, Ministry of Social Affairs, 2002
25. Intercultural Centre Info-Pack, 15 August 2002
26. European Council on Refugees and Exiles – “Iceland”
27. Worldwide refugee information – country report: Iceland 2001
28. Defending Immigrants Rights in Iceland, Gudjon Atlason, Human Rights Organization of Immigrants in Iceland and their families, published in In Motion Magazine, 20 September 1999





