

# SKÝRSLA ECRI UM ÍSLAND (fimmta eftirlitslota)



**Samþykkt þann 27 júní 2023**

Birt þann 20 september 2023

European Commission  
against Racism and Intolerance

**ECRI**  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

# EFNISYFIRLIT

---

FORMÁLI .....	4
ÁGRIP .....	5
NÍÐURSTÖÐUR OG TILMÆLI .....	7
<i>I. VIRKT JAFNRÉTTI OG AÐGANGUR AÐ RÉTTINDUM</i> .....	7
A. JAFNRÉTTISSTOFNANIR .....	7
B. MENNTUN ÁN AÐGREININGAR .....	8
C. INNFLYTJENDUR MEÐ ÓREGLULEGA VIÐDVÖL .....	11
D. JAFNRÉTTI FYRIR HINSEGIN FÓLK.....	11
<i>II. HATURSORÐRÆÐA OG HATURSKYNT OFBELDI</i> .....	14
A. HATURSORÐRÆÐA .....	14
B. HATURSKYNT OFBELDI .....	17
<i>III. AÐLÖGUN</i> .....	19
INNFLYTJENDUR.....	19
<i>IV. ATRÍÐI SEM EIGA SÉRSTAKLEGA VIÐ UM ÍSLAND</i> .....	24
A. LÖGGJÖF GEGN MISMUNUN .....	24
B. KYNÞÁTTAMÖRKUN .....	25
ÁRÉTTINGARTILMÆLI TIL BRÁÐABIRGÐA .....	26
LISTI AF TILLÖGUM .....	27
HEIMILDASKRÁ .....	29
VIÐAUKI: SJÓNARMÍÐ RÍKISSTJÓRNARINNAR .....	32

## FORMÁLI

---

Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) var stofnuð af Evrópuráðinu og er sjálfstæður eftirlitsaðili á sviði mannréttinda sem sérhæfir sig í málum er varða kynþáttafordóma, mismununar (af völdum „kynþáttar“, þjóðernis-/þjóðaruppruna, litarhatts, ríkisfangs, trúar, tungumáls, kynhneigðar og kynferðisvitundar), útlendingahatur, gyðingaandúð og umburðarleysi. Hún samanstendur af óháðum og óhlutdrægum meðlimum sem eru skipaðir á grundvelli siðferðisvitundar sinnar og viðurkenndrar sérfræðipækkingar á því hvernig megi sporna við kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingaandúð og umburðarleysi.

Samkvæmt lagaramma um verksvið ECRI, greinir hún stöðuna í hverju aðildarríki Evrópuráðsins fyrir sig á sviði kynþáttafordóma og umburðarleysis og leggur fram ráðleggingar og tillögur um það hvernig berst megi bregðast við vandamálum sem koma í ljós.

Eftirlit og landsvakt ECRI er samræmd og nær jafnt til allra aðildarríkja Evrópuráðsins. Vinnan fer fram í 5-ára lotum. Lokið var við skýrslur í fyrstu eftirlitslotu í árslok 1998, í annarri eftirlitslotu í árslok 2002, í þriðju eftirlitslotu í árslok 2007, í fjórðu eftirlitslotu í byrjun árs 2014 og í fimmtu eftirlitslotu í árslok 2019. Vinna við skýrslur í sjöttu eftirlitslotu hófst í árslok 2018.

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

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

Í skýrslum sjöttu eftirlitslotu er áhersla lögð á þrjú atriði sem öll aðildarríkin eiga sammerkt: (1) Virkt jafnrétti og aðgangur að réttindum, (2) hatursorðræðu og haturskynnt ofbeldi og (3) aðlögunarstefnur og ýmis málefni sem tengjast sérhverjum þessara þátta.

Í lagaramma sjöttu eftirlitslotunnar er aftur óskað eftir því að tvær ákveðnar tillögur, sem gerðar eru í skýrslunni, verði settar í forgang til framkvæmda. ECRI mun gera sérstaka úttekt á því hvort þessum tveimur tillögum 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 30. mars 2023 nema annað sé tekið fram. Þróun sem hefur átt sér stað eftir þann tíma er utan efnissviðs skýrslunnar og er ekki tekið mið af slíkri síðari þróun í niðurstöðum og tillögum nefndarinnar.**

### **Frá gildistöku fimmtu skýrslu ECRI um Ísland hinn 6. desember 2016 hafa orðið framfarir og góðar starfsvenjur verið mótaðar á mörgum sviðum.**

Laga- og stofnanarammi gegn mismunun og jafnrétti var eflur með samþykkt „jafnréttisлага“ árið 2018 og víkkun á umboði Jafnréttisstofu og kæruneftndar jafnréttismála árið 2020.

Í menntastefnu stjórnvalda til 2030, sem samþykkt var 2021, eru „jöfn tækifæri fyrir alla“ skilgreind sem ein af fimm stöðum stefnunnar á sviði menntunar án aðgreiningar. Fjölmörg verkefni gegn einelti hafa einnig komist til framkvæmdar.

Margvíslegt hefur verið gert til að efla jafnrétti meðal hinsegin fólks. Þar á meðal samþykkt laga um kynrænt sjálfraði árið 2019 og fyrstu íslensku aðgerðaráætlunarinnar í málefnum hinsegin fólks árið 2022.

Stjórnvöld hafa gripið til fjölmargra ráðstafana til að koma í veg fyrir hatursorðræðu með fræðslu, þar á meðal með vitundarvakningu um neteinelti og fjölmíðlalæsi. Stjórnvöld komu einnig á fót starfshópi gegn hatursorðræðu árið 2022.

70. grein almennra hegningarlaga var breytt árið 2022 í því skyni að ná yfir þjóðernis eða þjóðlegan uppruna, litarhaft, „kynþátt“, trúarbrögð, kynhneigð, kynvitund og kyneinkenni.

Stjórnvöld hafa lagt mikið á sig til að bæta aðlögun innflytjenda og flóttamanna með því að koma á fót samræmdu móttökukerfi og straumlínulaga þá þjónustu sem þeim stendur til boða. Nýstárleg skref hafa einnig verið tekin, einkum af hálfu sveitarfélaga líkt og bæjarstjórnar Reykjanesbæjar, sem stóð fyrir kortlagningu á þörfum þessara hópa til að betur væri hægt að sérsníða stefnumótun að þörfum þeirra. Einnig var ráðgjafarmiðstöð opnuð fyrir innflytjendur í Reykjavík árið 2021 og í kjölfarið opnaði móttökumiðstöð fyrir einstaklinga sem leita alþjóðlegrar verndar árið 2022.

Stjórnvöld hafa einnig tekið gríðarlega vel á móti þeim sem flúðu stríðið í Úkraínu og settu reglur um lagalega stöðu þeirra með hraði.

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

Skortur er á vitneskju almennings um löggjöf gegn mismunun og þau úrræði sem brotapolum standa til boða, þar á meðal fyrir kæruneftnd jafnréttismála. Lagaákvæðin um stofnun

Jafnréttisstofu og kæruneftndar jafnréttismála er varða hæfi, skilvirkni og sjálfstæði eru enn ekki að fullu í samræmi við almennar stefnuráðleggingar ECRI nr. 2 um jafnréttisstofnanir sem vinna gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi á landsvísi.

Einelti gegn hinsegin grunnskóla- og háskólanemum, einkum á netinu, veldur vaxandi áhyggjum. Þess utan er hvorki til staðar innlent kerfi til að fylgjast með atvikum er varða kynþáttafordóma og umburðarleysi í skólum né samantekt á gögnum um slík atvik.

Hatursorðræða hefur átt sér stað gegn hælisleitendum og innflytjendum, einkum á netinu og samfélagsmiðlum sem og í pólitískum herferðum. Einnig eru frásagnir um kynþáttafordóma með staðalmyndum, einkum hvað varðar múslima.

Skortur á kerfisbundinni og samræmdri nálgun hefur komið í veg fyrir gerð skilvirkra alhliða stefnu um hvernig megi koma í veg fyrir kynþáttafordóma og hatursorðræðu gegn hinsegin fólki, þar á meðal á netinu. Áhrif samfélagsmiðla á útbreiðslu hatursorðræðu gegn hinsegin fólki, einkum meðal ungs fólks, veldur sérstökum áhyggjum.

Enn hefur engin kerfisbundin gagnasöfnun farið fram á fjölda tilkynninga um kynþáttafordóma eða hatursorðræðu gegn hinsegin fólki, þar á meðal refsiverða hatursorðræðu og tengdum lögreglurannsóknum, ákæru og dómsuppkvaðningar. Lagarammi refsiréttarins um hatursorðræðu er enn takmarkaður og nær ekki yfir hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar.

Skortur á heildstæðum og kyngreindum gögnum um innflytjendur kemur í veg fyrir fullnægjandi viðbrögð stjórnvalda og skilning á því að hvaða marki innflytjendur hafa raunverulegan aðgang að réttindum sínum. Framkvæmdaáætlunin í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025 inniheldur hvorki tímaramma né mælikvarða til að mæla áhrif hennar.

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

Yfirvöld ættu að auka vitund meðal almennings um lagarammann gegn mismunun og þau úrræði

sem brotápolum standa til boða, þar á meðal málsmeðferðina fyrir kærunefnd jafnréttismála.\*

Stjórnvöld ættu að samræma lagarammann um hæfi, sjálfstæði og skilvirkni Jafnréttisstofu og kærunefndar jafnréttismála við almennu stefnuráðleggingar ECRI nr. 2 um jafnréttisstofnanir sem vinna gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi á landsvísu.

Stjórnvöld ættu að grípa til frekari ráðstafana til að efla stafrænt læsi og fjölmiðlalæsi, einkum á samfélagsmiðlum, hjá mismunandi hópum samfélagsins, einkum meðal barna og ungmenna, í því skyni að auka vitund um neikvæð áhrif hatursorðræðu á netinu.

Stjórnvöld ættu að efla aðgerðir sínar gegn hatursorðræðu, einkum með því að: i) stuðla að því að aðgerðaráætlunin gegn hatursorðræðu verði samþykkt með hraði og framkvæmd að fullu og leggja sérstaka áherslu á áhrifaríkar leiðir til að vinna gegn kynþáttafordómum og hatursorðræðu gegn hinsegin fólki á netinu; ii) veita nægum fjármunum til heildstæðrar framkvæmdar á aðgerðaráætluninni; iii) framkvæma reglulegt mat á framkvæmd aðgerðaráætlunarinnar; iv) fá

viðeigandi samtök úr samfélaginu og fulltrúa fjölmiðla, að því marki sem unnt er, til liðs við framkvæmd og mat á aðgerðaráætluninni.

Stjórnvöld ættu að koma á fót heildstæðu gagnasöfnunarkerfi sem veitir samþætta og samræmda sýn á mál sem varða kynþáttahatur og hatursorðræðu gegn hinsegin fólki og sundurliða gögnin að fullu eftir brotaflokkum, kveikju að baki hatrinu, brotapolahópi og eftirfylgni og niðurstöðu málsins í dómskerfinu og veita almenningi aðgang að þessum upplýsingum.\*

Stjórnvöld ættu að bæta söfnun á heildstæðum og kyngreindum jafnréttisgögnum um innflytjendur og einstaklinga sem njóta alþjóðlegrar verndar á Íslandi og auka notkun slíkra upplýsinga meðal viðeigandi stofnana til að tryggja skýrt mat á þörfum þessara einstaklinga og móta markvissari stefnu.

Það ætti að endurskoða framkvæmdaáætlunina í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025 kerfisbundið í nánú samstarfi við sveitarfélög og borgaraleg samtök og tryggja heildræna stefnu um skilvirka framkvæmd hennar.

---

\* ECRI mun gera sérstaka úttekt á þessari tillögu innan tveggja ára frá útgáfu þessarar skýrslu.

### I. VIRKT JAFNRÉTTI OG AÐGANGUR AÐ RÉTTINDUM

#### A. Jafnréttisstofnanir<sup>1</sup>

1. Í fimmtu skýrslu sinni (12. gr.) vakti ECRI máls á því að engin jafnréttisstofnun væri á Íslandi og að Umboðsmaður Alþingis væri eina óháða stjórnvaldið sem hefði þýðingu í þessum efnum. En hann, sem hefðbundinn umboðsmaður, hefði aðeins valdheimildir á hinum opinbera vettvangi og ekkert sérstakt umboð til að beita sér gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi.
2. ECRI fagnar því að verulegur árangur hefur náðst frá síðustu skýrslu ECRI í þróun jafnréttislöggjafar og stofnanaumgjarðar. Nefndin fagnar samþykkt laga nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði<sup>2</sup> og laga nr. 85/2018 um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (hér á eftir „jafnréttislög“) árið 2018 og endurskoðun hinna síðarnefndu í júní 2022<sup>3</sup>. Í þessu sambandi vísar ECRI til greiningarinnar í 86.-88. gr. um efni er varðar Ísland og tillögunni sem gerð er í 89. gr. þessarar skýrslu.
3. Auk framangreindrar löggjafar voru lög um stjórnábylgju jafnréttismála nr. 151/2020 samþykkt árið 2020. Löggjöfin miðar að því að efla aðgerðir á jafnréttissviði<sup>4</sup> og skilgreinir hlutverk tveggja tiltekinna stofnana<sup>5</sup>: Jafnréttisstofu<sup>6</sup> og kærunefndar jafnréttismála.<sup>7</sup>
4. Þrátt fyrir að Jafnréttisstofa hafi mörg af þeim hlutverkum og valdheimildum<sup>8</sup> sem fjallað er um í 13. grein (kynningar- og forvarnarheimildir) almennu stefnutilmæla (GPR) nr. 2 um jafnréttisstofnanir sem vinna gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi á landsvísi hefur hún ekki skýrar valdheimildir til að bjóða þolendum upp á sjálfstæða aðstoð nema í tengslum við sáttaumleitun mála.<sup>9</sup> Stuðnings- og málarekstursheimildir samkvæmt 14. gr. almennu stefnutilmæla ECRI nr. 2 eru í höndum kærunefndar jafnréttismála, sem er ígildi dómstóls, en hún tekur ákvarðanir um kærur í tengslum við einstök mál á sviði mismununar samkvæmt jafnréttislögunum.<sup>10</sup> Úrskurðir hennar, sem málsaðilar geta vísað til dómstóla, eru bindandi og geta falið í sér fyrirmæli til málsaðila um úrbætur ef um brot er að ræða. Jafnréttisstofa getur, að beiðni umsækjanda, gert viðeigandi ráðstafanir til að framfylgja úrskurðum kærunefndar jafnréttismála. Ef úrskurðinum er ekki fylgt, getur Jafnréttisstofa gefið hlutaðeigandi aðila fyrirmæli um að gera úrbætur innan hæfilegs tímafrests og getur lagt á dagssektir<sup>11</sup> þar til úrskurðinum er fylgt. En kærunefnd jafnréttismála hefur hins vegar ekki umboð til að hlutast til sem *amicus curiae*, þriðji aðili eða sérfræðingur eða til að reka þýðingarmikil mál fyrir dómi eða höfða mál fyrir dómstólum, eins og mælt er með í 14. gr. almennu stefnutilmæla ECRI nr. 2.

---

<sup>1</sup> Hugtakið „innlendar sérhæfðar stofnanir“ var uppfært í „jafnréttisstofnanir“ í endurskoðaðri útgáfu af GRP nr. 2 sem birt var 27. febrúar 2018.

<sup>2</sup> [Lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði.](#)

<sup>3</sup> Eftir endurskoðunina nefnast þau [lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar. 85/2018](#) (með breytingum 2022).

<sup>4</sup> [Lög nr. 151/2020 um stjórnábylgju jafnréttismála](#) Auk jafnréttislaganna fjalla þessi lög einnig um stjórnábylgju laganna um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

<sup>5</sup> Sjá einnig yfirlit yfir þessar stofnanir í EELN (2022): 50-55.

<sup>6</sup> [Jafnréttisstofa | Jafnréttisstofa - Íslandi \(jafnretti.is\).](#)

<sup>7</sup> [Stjórnarráð Íslands | Kærunefnd jafnréttismála](#) Sjá einnig reglugerð um vinnu kærunefndar jafnréttismála, nr. 408/2021. ECRI vekur athygli á því að nefndin starfaði upphaflega sem kærunefnd um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna. Eftir jafnréttislögin voru samþykkt var gildissvið nefndarinnar aukið til að tryggja innleiðingu þessara laga að sama skapi.

<sup>8</sup> 4. gr. laga nr. 151/2020.

<sup>9</sup> Í reynd getur Jafnréttisstofa veitt þolendum aðstoð við að reka mál fyrir kærunefnd jafnréttismála. EELN (2022), op.cit, 52.

<sup>10</sup> 5.-11. gr. laga nr. 151/2020.

<sup>11</sup> Allt að 50.000 kr á dag eða þar um bil. 352 evrur.

5. Hvað sjálfstæði og fjármögnun varðar er Jafnréttisstofa sérstök stofnun. Þrátt fyrir það er hún ekki lögaðili sem er aðskilinn framkvæmdavaldinu eins og kveðið er á um í 2. gr. almennu stefnutilmæla ECRI nr. 2. Jafnréttisstofa heyrir undir forsætisráðuneytið og er henni stjórnað af framkvæmdastjóra sem skipaður er af forsætisráðherra til fimm ára í senn og ber ábyrgð gagnvart honum. Framkvæmdastjórinn hefur umsjón með daglegum rekstri og starfsfólki Jafnréttisstofu.
6. ECRI fagnar því að veruleg hækkun hefur orðið á fjármagni til Jafnréttisstofu á síðustu árum<sup>12</sup> (141400000 kr. árið 2022 samanborið við 135600000kr. árið 2021)<sup>13</sup>. En ECRI hefur áhyggjur af því að Jafnréttisstofu skortir enn starfsfólk (aðeins 8 manns vinna þar) til að sinna umboði sínu með fullnægjandi hætti, einkum í ljósi þeirrar vaxandi ábyrgðar sem henni var falið í jafnréttislögunum. Samkvæmt 40. gr. almennu stefnutilmæla nr. 2 telur ECRI aðgengi að Jafnréttisstofu enn vera vandamál því hún er staðsett á Akureyri og heldur ekki úti neinni skrifstofu í Reykjavík eða annars staðar á landinu. Að mati ECRI gæti þetta hindrað almenn áhrif stofnunarinnar.
7. Hvað sjálfstæði kærunevndar jafnréttismála varðar bendir ECRI á að nefndin starfar sem sjálfstæður og óháður aðili og ekki sé hægt að áfrýja úrskurðum hennar til æðra stjórnvalds. En hún er hins vegar staðsett á jafnréttis- og mannréttindaskrifstofu forsætisráðuneytisins og meðlimir hennar þrír eru skipaðir af forsætisráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar til þriggja ára í senn. Skrifstofa hennar nýtur aðstoðar starfsfólks forsætisráðuneytisins en það vekur upp spurningar um sjálfstæði og skilvirkni samkvæmt 27.-39. gr. stefnutilmæla nefndarinnar nr. 2 (GPR).
8. Með hliðsjón af þessu telur ECRI að sá lagarammi sem Jafnréttisstofu og kærunevnd jafnréttismála var settur með samþykkt laga nr. 151/2020 feli í sér framfarir. En nefndin bendir á að stofnanaumgjörðin sé ekki að fullu í samræmi við mælikvarða ECRI. Í því ljósi undirstrikar ECRI sérstaklega mikilvægi þess að tryggja nauðsynlega lagalega réttarvernd fyrir sjálfstæði þessara stofnana en það er einnig forsenda þess að þær geti starfað snurðulaust. Í ljósi þess að umboð þeirra var víkkað mikið með samþykkt jafnréttislaganna ættu stjórnvöld einnig að sjá þeim fyrir fullnægjandi fjármagni.
9. ECRI mælir með því að stjórnvöld breyti lagarammanum um hæfi, sjálfstæði og skilvirkni Jafnréttisstofu og kærunevnd jafnréttismála til samræmis við almenn stefnutilmæli ECRI nr. 2 um jafnréttisstofnanir sem vinna gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi á landsvísu. Í því sambandi ættu stjórnvöld einnig að tryggja að báðar stofnanir fái nægilegt fjármagn og starfsfólk til að leysa af hendi öll atriði er lúta að umboði þeirra með fullnægjandi og sjálfbærum hætti.

## B. Menntun án aðgreiningar

10. Í þessum hluta er fjallað um menntastefnur<sup>14</sup> sem miða að því að koma í veg fyrir útskúfun og jaðarsetningu með menntun, sem er hugsuð fyrir alla, og skapar samfélag án aðgreiningar þar sem fjölbreytileiki er virtur í samræmi við II. og III. hluta almennu stefnutilmæla ECRI nr. 10 um baráttuna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti í og með skólamenntun.<sup>15</sup>
11. Í lagarammanum um menntun á skyldunáms- (grunnskóli) og framhaldsskólastigi<sup>16</sup> á Íslandi er „menntun fyrir alla“ skilgreind sem grundvallarregla. Í Menntastefnunni

<sup>12</sup> 70% frá 2014 og að meðaltali 10% frá einu ári til annars.

<sup>13</sup> Um 928432 evrur árið 2022 og 890349 evrur árið 2021.

<sup>14</sup> Þessi hluti tengist menntun fyrir öll börn og ungt fólk. Fjallað er um sértækar ráðstafanir vegna menntunar innflytjenda og barna sem tilheyra minnihlutahópum undir fyrirsögninni aðlögun.

<sup>15</sup> [Almenn stefnutilmæli ECRI nr. 10 um baráttuna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti í og með skólamenntun.](#)

<sup>16</sup> 2. gr. [laga um grunnskóla nr. 91/2008](#) og 2. gr. [laga um framhaldsskóla nr. 92/2008](#).

2030, sem samþykkt var árið 2021, er einnig skýrt kveðið á um „jöfn tækifæri fyrir alla“ sem eina af fimm stoðum<sup>17</sup> hennar en þar er lögð áhersla á aðgerðir til að þjóna fjölmenningslegum skólahópum og stuðla að fjölbreytni og aðlögun og tekur ECRI því fagnandi.

12. Í almennu stefnutilmælum ECRI nr. 10 er mælt með því að fræðsla um mannréttindi sé hluti af námsskrá skólans á öllum stigum og í öllum greinum. Á Íslandi eru sex grunnstoðir í aðalnámsskrá<sup>18</sup> grunnskóla: læsi, sjálfbærni, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti, heilbrigði og velferð og sköpun. Kennsla í lýðræði og mannréttindum byggir á gagnrýninni hugsun og grundvallargildum, þar á meðal jafnrétti. Menntun af þessu tagi byggir bæði á samstarfi innan sem utan skólastofunnar. Mannréttindi eru kennd með þverfaglegum hætti og fer kennsla í þeim helst fram í „samfélagsfræði“. Gert er ráð fyrir því að námsgreinin leiði til þess að „nemendur geti rætt um gildi jafnréttis og mannréttinda á öllum sviðum samfélagsins ásamt áhrifum staðalmynda og hafa þekkingu á almennum mannréttindaákvæðum“.<sup>19</sup> ECRI hefur jákvæða sýn á innihald námsgreinarinnar og tengd námsmarkmið í aðalnámsskránni.
13. Í þessum efnum hafa íslensk stjórnvöld gripið til fjölmargra aðgerða til að efla mannréttindavitund meðal háskólanemenda eins og til að mynda áætlun UNICEF Rights Respecting Schools. Stuðst hefur verið við áætlunina á öllum skólastigum, tómstundamiðstöðvum og félagsmiðstöðvum frá árinu 2015 og er hún nú hluti af stefnunni og aðgerðaáætluninni barnvænt Ísland<sup>20</sup> sem samþykkt var á Alþingi í júní 2021. Að mati ECRI fellur áætlunin undir **gott verklag**.
14. Fimmtu skýrslu sinni (92. gr.) um Ísland vísaði ECRI til þess að þörf væri á því að gera meira til að berjast gegn einelti í skólum í tilmælum sínum um að ljúka vinnu við framkvæmdaáætlun um málefni hinsegin fólks.<sup>21</sup> ECRI tekur jákvætt í þær sértæku aðgerðir sem getið er um í fyrstu íslensku aðgerðaáætluninni í málefnum hinsegin fólks (lesbíur, hommar, tvíkynhneigðir, transfólk og intersex) (2022-2025),<sup>22</sup> sem samþykkt var í júní 2022. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum fela aðgerðirnar meðal annars í sér gerð fræðsluefnis og viðmiðunarreglna fyrir fagstéttir um aðstæður hinsegin barna og ungs fólks í íþróttum og æskulýðsstarfi ásamt framkvæmd rannsókna á vellíðan hinsegin barna.<sup>23</sup> Auk þess inniheldur aðgerðaáætlunin um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni (2021-2025) forvarnir sem samþættar verða starfsemi á öllum skólastigum og á frístundaheimilum og í félagsmiðstöðvum. Þó að það sé of snemmt að leggja mat á áhrif aðgerðanna fagnar ECRI því að mælikvarðar séu í vinnslu til að fylgjast með framkvæmd aðgerðanna. Einnig hefur verið haldið áfram með forvarnaráætlanir gegn einelti eins og Olweus<sup>24</sup> og KiVa<sup>25</sup>.
15. Þrátt fyrir þetta bendir ECRI á að enn sé ekkert kerfi í landinu til að fylgjast með kynþáttafordómum og umburðarleysi í skólastarfi né samantekt gagna um slíkt.

---

<sup>17</sup> Hinar stoðirnar eru eftirfarandi: i. kennsla í fremstu röð, þar á meðal hæfnipróun kennara, nýsköpun og vinnuaðstæður; ii. hæfni fyrir framtíðina, þar á meðal læsi, íslenskukunnátta, vísindi, tæknimenntun, listir, sköpunargáfa, stafræn þróun og símenntun; iii. vellíðan í öndvegi, þar á meðal andleg líðan og skapandi nám á forsendum nemenda; iv. gæði í forgrunni, þar á meðal námsmat og ábyrgð, væntingar til nemenda og foreldra. Frekari upplýsingar OECD (2021).

<sup>18</sup> [Aðalnámsskrá grunnskóla](#) - með greinasviðum, mennta- og menningarmálaráðuneytið (2014).

<sup>19</sup> Ibid: 209.

<sup>20</sup> Stjórnarráð Íslands (2022): 11. ECRI bendir á að aðgerðaáætlunin um [barnvænt Ísland](#) hafi það að markmiði að tryggja heildstæða framkvæmd Barnasáttmálans, þar á meðal með aukinni þátttöku barna, mati á áhrifum á börn, barnvænum fjárhagsáætlunum, aukinni gagnasöfnun og kennslu í réttindum barna á öllum skólastigum og í samfélaginu öllu. Einnig hefur verið komið á fót barnvænum sveitarfélögum samkvæmt áætluninni en þau ná yfir 55% allra barna.

<sup>21</sup> ECRI (2017).

<sup>22</sup> <https://www.althingi.is/altext/152/s/1228.html>.

<sup>23</sup> Aðgerðir 8 og 9 í aðgerðaáætluninni í málefnum hinsegin fólks.

<sup>24</sup> <https://olweus.is/>

<sup>25</sup> Háskólinn í Turku (2018).

Fulltrúar almennasamtaka undirstrikuðu að það væri í höndum hvers skóla fyrir sig að taka á slíkum málum. Einnig er talið að áætlunum gegn einelti sé ekki alltaf fylgt sem skyldi vegna ófullnægjandi fjölda kennara. Í þeim efnum fagnar ECRI því að gert sé ráð fyrir tilteknum aðgerðum til að ráða fleiri kennara í Menntastefnunni til 2030.

16. Það vakti enn fremur athygli ECRI að einelti gegn hinsegin nemendum og háskólanemum, einkum á netinu, gæfi tilefni til að hafa auknar áhyggjur (sjá 38. gr.).<sup>26</sup> Í skólakönnun um vellíðan nemenda, sem framkvæmd var árið 2018 af Samtökunum 78, GLSEN og Háskóla Íslands kom í ljós að háskólanemar höfðu orðið fyrir munnlegri áreitni eða einelti í skólum vegna kynhneigðar sinnar (32,2%) og kyntjáníngar (25,9%).<sup>27</sup>
17. Í kjölfar könnunarinnar stóðu Samtökin 78 fyrir námskeiði um málefni í tengslum við hinsegin jafnrétti í samstarfi við menntavísindasvið Háskóla Íslands og sveitarfélögin Grindavíkurbæ og Snæfellsbæ.<sup>28</sup> Reykjavíkurborg gefur einnig út regnbogavottun fyrir skóla og stofnanir þegar allir nemendur og starfsmenn hafa sótt fræðslu í jafnrétti fyrir hinsegin fólk. ECRI telur þessar aðferðir **verklag sem lofar góðu**. Í því samhengi fagnar ECRI auknu fjármagni frá ríkinu til Samtakanna 78<sup>29</sup> árið 2022 með það fyrir augum að bjóða upp á fræðslu í grunn- og gagnfræðiskólum og gefa út fræðsluefni um stöðu hinsegin ungmenna ásamt leiðbeiningum fyrir fagaðila sem vinna með þeim.<sup>30</sup> Að mati ECRI er slík vitundarvakning afar brýn til að berjast gegn einelti og valdefla viðkomandi einstaklinga. Í tengslum við það telur ECRI að fræðsla um „jafnrétti og kynjamálefni, þar á meðal um staðalmyndir kynjanna og málefni hinsegin fólks“, sem gert er ráð fyrir í lögnum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá 2020 skref í rétta átt.<sup>31</sup>
18. Í því ljósi fagnar ECRI viðleitni stjórnvalda til að koma í veg fyrir einelti í skólum. Þrátt fyrir það bendir nefndin á að þörf sé á sérstækari stefnumótun til að taka á mismunun og stuðla að fjölbreytni. Í þeim efnum væri sérstök fræðsla um hinsegin málefni í mannréttindakennslu skref í rétta átt. ECRI telur einnig að öflugt kerfi til að fylgjast með, koma í veg fyrir og berjast gegn einelti gæti verið mjög gagnlegt til að koma í veg fyrir hatun. Með því að byggja á áætlunum, sem þegar eru til staðar, eins og „Olweus“ og „KiVa“ mætti sjá starfsfólki í skólum fyrir gagnlegum upplýsingum og leiðbeiningum. Auk þess bendir ECRI á að umboðsmaður barna gæti einnig gegnt jákvæðu hlutverki í forvörnum gegn einelti í skólum með því að hafa samband við viðkomandi börn í gegnum samráðshópa stofnunarinnar eins og ráðgjafarhóp umboðsmanns barna.<sup>32</sup>
19. ECRI mælir með því að stjórnvöld geri reglulega kannanir um stöðu barna í skólakerfinu til að fylgjast með og leggja mat á aðgerðir til að koma í veg fyrir og berjast gegn mismunun og umburðarleysi í skólum. Einkum ættu þau, til viðbótar við almennar forvarnir gegn einelti, að búa til og innleiða eineltisaðgerðir fyrir sérstaka hópa sem teljast viðkvæmir vegna kynhneigðar, kynvitundar eða kyneinkenna, svo fátt eitt sé nefnt. Einnig ætti að koma á fót öflugum kerfi til að fylgjast með, koma í veg fyrir og berjast gegn kynþáttafordómum og áreitni í garð hinsegin fólks í skólum.

<sup>26</sup> Reykjavík Grapevine (2020a).

<sup>27</sup> Könnun á líðan hinsegin ungmenna í skólaumhverfi (2018) : 12.

<sup>28</sup> ILGA-Europe (2022).

<sup>29</sup> ECRI bendir á að Samtökin 78 reka félagsmiðstöð fyrir hinsegin ungmenni þar sem boðið er upp á einstaklingsráðgjöf og stuðning fyrir börn á aldrinum 10-17 ára. Sjá einnig IGLYO (2022): 84-86.

<sup>30</sup> Reykjavík Grapevine (2022a). Sjá einnig Reykjavík Grapevine (2021).

<sup>31</sup> 15. gr. [laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna](#) nr. 150/2020.

<sup>32</sup> [Umboðsmaður barna](#) Ráðgjafarhópurinn samanstendur af börnum á aldrinum 12 til 17 ára og hefur það hlutverk að veita umboðsmanni ráðgjöf um þau málefni sem snúa að börnum í íslensku samfélagi.

### C. Innflytjendur með óreglulega viðdvöl

20. Í almennu stefnutilmælum nr. 16<sup>33</sup> um verndun innflytjenda með óreglulega viðdvöl gegn mismunun hvetur ECRI til þess að gripið verði til skilvirkra aðgerða („eldveggja“) til að tryggja grundvallarmannréttindi innflytjenda með óreglulega viðdvöl á sviðum eins og í skólastarfi, heilbrigðisþjónustu, húsnæðismálum, almannatryggingum og félagslegri aðstoð, vinnuvernd og dómsmálum. Slíkir eldveggir ættu að aðskilja störf innflytjendaeftirlits og löggæslu frá þjónustu til þeirra svo innflytjendur með óreglulega viðdvöl á Íslandi forðist ekki að sækja rétt sinn vegna ótta við brottvísun (sjá einkum 3., 11. og 12. gr. almennu stefnutilmæla nr. 16).
21. Engar opinberar tölur eru til um heildarfjölda innflytjenda sem koma til landsins eða dvelja óreglulega hér á landi. Almenn er talið að vegna landfræðilegrar legu Íslands sé viðvera slíkra einstaklinga á landinu mjög takmörkuð. Þó að íslensk stjórnvöld hafi stefnu og innviði í málefnum innflytjenda, þar á meðal móttökumiðstöðvar (sjá hluta III) eru engar sérstakar ráðstafanir til staðar fyrir innflytjendur sem dvelja með óreglulegum hætti á Íslandi.
22. Þrátt fyrir það upplýstu íslensk stjórnvöld ECRI um að skortur á reglulegu dvalarleyfi, til dæmis, hindraði einstakling ekki í því að fá bráðaþjónustu á sjúkrahúsum. Einnig væri félagsleg aðstoð,<sup>34</sup> þar á meðal neyðarhúsnæði og fæðisstyrkur í boði enda sendi viðkomandi sveitarfélag félagsmála- og atvinnuráðuneytinu skýrslu um veitingu slíkrar þjónustu og óskað hefði verið eftir aðstoð frá heimalandi viðkomandi. Sambærilegt fyrirkomulag er í boði fyrir þjónustu á öðrum sviðum, þar á meðal aðgengi að menntun og húsnæði.
23. ECRI hefur ekki fengið neinar ábendingar, hvorki frá stjórnvöldum, almannasamtökum eða öðrum viðmælendum um að brýn þörf sé á aðgerðum á þessu sviði eins og er. En nefndin hvetur stjórnvöld í forvarnarskyni til að endurmeta stöðu innflytjenda sem (hugsanlega) dvelja með óreglulegum eða varanlegum hætti á Íslandi og grípa til aðgerða, þar sem það á við, í samræmi við almenn stefnutilmæli ECRI nr. 16 um verndun innflytjenda með óreglulega viðdvöl gegn mismunun.

### D. Jafnrétti fyrir hinsegin fólk<sup>35</sup>

24. Á evrópska Regnbogakortinu og vísitölunni sem endurspeglar löggjöf og stefnur Evrópuríkja um réttindi hinsegin fólks er Ísland í 11 sæti yfir 49 lönd með heildareinkunnina 61,38%.<sup>36</sup> Þó að hinsegin fólki sé almennt tekið opnum örmum á Íslandi töldu margir viðmælendur, sem sendinefnd ECRI ræddi við í heimsókninni, að það hafi orðið afturför í opinberri umræðu um viðhorf til jafnréttismála hinsegin fólks. Þessi þróun er sögð sýnilegri meðal ungs fólks og birtist helst á samfélagsmiðlum (sjá hluta II.A að neðan).
25. Þegar kemur að refsilöggjöf bendir ECRI á að almenn hegningarlög standi vörð um kynhneigð og kynvitund í 233. gr. a og kyneinkennum hafi verið bætt við með lagabreytingum í júní 2022. Með breytingunum var þessum atriðum einnig bætt við 70. gr. um atriði sem hafa áhrif á þyngd refsinga eins og ECRI mælti með í fimmtu skýrslu sinni (sjá 55. gr. í þessari skýrslu). Þetta er jákvæð þróun. Hvað varðar einkamálarétt og stjórnarsýslurétt vísar ECRI til þeirrar greiningar sem er að finna í 86.-88. gr. um efnisatriði sem eiga sérstaklega við um Ísland og tilmælanna sem koma fram í 89. gr.

<sup>33</sup> Sjá 3., 4., 11. og 12. gr. almennu stefnutilmælanna og 3., 4., 11. og 12. gr. í greinargerðinni við þær.

<sup>34</sup> Samkvæmt 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (nr. 40/1991).

<sup>35</sup> Upplýsingar um hugtök má finna í skilgreiningum mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins 2011.

<sup>36</sup> ILGA-Europe (2021), Country Ranking, [Country Ranking | Rainbow Europe \(rainbow-europe.org\)](https://rainbow-europe.org), sjá Ísland.

26. ECRI fagnar einnig fjölda annarra framfara sem stuðla að auknu jafnrétti fyrir hinsegin fólk á Íslandi. Árið 2019 voru lög um kynrænt sjálfræði samþykkt<sup>37</sup> sem kveða á um lögfestingu á kynjaviðurkenningu trans og intersex einstaklinga. Einstaklingar 15 ára og eldri eiga nú rétt á því að skipta um kyn og nafn í Þjóðskrá án þess að gerðar séu kröfur um læknismeðferð eða annað.<sup>38</sup> Auk þess heimila löggin kynhlutlausu<sup>39</sup> skráningu í Þjóðskrá (kynmerki X). Börn undir 15 ára aldri geta einnig skipt um kyn með samþykkt foreldra sinna.<sup>40</sup> Auk þess viðurkenna lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá 2020 þá sem hafa skráð sig með hlutlausu kynmerki.<sup>41</sup>
27. Eins og áður var minnst á samþykkti Ísland fyrstu aðgerðaáætlun sína í málefnum hinsegin fólks (2022-2025)<sup>42</sup> í júní 2022. ECRI tekur jákvætt í aðgerðaáætlunina sem samanstendur af 21 aðgerð á ýmsum sviðum, þar á meðal kortlagningu á núverandi lagaramma og stöðu hinsegin fólks í landinu. Að mati ECRI getur gagnasöfnun af fúsum og frjálsum vilja um hinsegin einstaklinga og í samræmi við tilmæli CM/Rec (2010) 5 ráðherranefndar Evrópuráðsins um aðgerðir til að sporna gegn mismunun á grundvelli kynhneigðar eða kynvitundar verið gagnlegur grundvöllur til að skýra núverandi þörf hinsegin einstaklinga og fyrir markvissari stefnumótun. Enn fremur er það fagnaðarefni að gert sé ráð fyrir sérstakri aðgerð (nr. 18) til að búa til reglur fyrir sjúkrahús um kynleiðréttingu og breytingar á kyneinkennum.
28. Þó að samþykkt aðgerðaáætlunarinnar í málefnum hinsegin fólks sé jákvæð þróun bendir ECRI á að aðgerðaáætlunina skorti mælikvarða fyrir árangur og kerfi fyrir eftirlit og mat sem geta grafið undan skilvirkri framkvæmd hennar.
29. ECRI mælir með því að stjórnvöld setji markvissa mælikvarða fyrir aðgerðir og árangur og þeim fylgi skilvirkt eftirlit og kerfi fyrir reglulegt mat á framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar í málefnum hinsegin fólks (2022-2025). Slíkt ætti að gera í nánú samstarfi við stjórnvöld og sveitarfélög ásamt fulltrúum hinsegin samfélagsins. Auk þess ættu stjórnvöld að tryggja fullnægjandi fjármagn fyrir árangursríka framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar.
30. ECRI fjallar einnig um stöðu intersex-fólks, sem fæðist með litninga-, hormóna- eða líffæraeinkenni sem samræmast ekki nákvæmum læknisfræðilegum skilgreiningum á karli eða konu, í þessari eftirlitslotu.<sup>43</sup> Margir þessara einstaklinga þjást af völdum læknismeðferðar, sem í flestum tilvikum er án samþykkis og læknisfræðilega ónauðsynleg, og hefur í för með sér óafturkræfar afleiðingar. Í þessu samhengi fagnar ECRI því að sett hafi verið sérstakt lagaákvæði í lög um kynrænt sjálfræði frá 2019,<sup>44</sup> sem bannar ónauðsynlegt læknisfræðileg inngrip á börnum sem fæðast með ódæmigerð kyneinkenni þar til barnið er fært um að taka þátt í ákvörðuninni, á grundvelli sjálfsákvörðunarréttar og meginreglunnar um frjálst og upplýst samþykki.

<sup>37</sup> [Lög um kynrænt sjálfræði nr. 80 /2019](#) eins og þeim var breytt með lögum nr. 159/2019, nr. 152/2020 og nr. 154/2020. Löggin komu í stað fyrri krafna um skyldubundna greiningu og læknisfræðileg inngrip vegna lögbundinnar viðurkenningar kyngervis og kynntu til sögunnar sjálfsákvörðunarlíkanið. Sjá nánar stýrinednd Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mismunun, fjölbreytni og aðlögun (CDADI) (2022), [Thematic report on legal gender recognition in Europe](#) og ILGA-Europe (2020).

<sup>38</sup> Ibid, 4. gr. ECRI bendir á að þegar lög um kynrænt sjálfræði voru samþykkt árið 2019 voru aldursmörkin til að skipta um kyn í Þjóðskrá 18 en þau voru síðar lækkuð í 15 með breytingum árið 2020 sem tóku gildi í janúar 2021.

<sup>39</sup> Einstaklingar, sem skrá kyn sitt sem „X“, hafa heimild til að taka sér kynhlutlaus eftirnöfn í stað eftirnafna sem tilgreina viðkomandi sem son eða dóttur einhvers (6. gr. um kynrænt sjálfræði).

<sup>40</sup> Ef samþykki forsjáraðila er ekki fyrir hendi tekur sérfræðinefnd ákvörðun um málið (5. gr. laga um kynrænt sjálfræði).

<sup>41</sup> 1. gr. kveður á um að hugtakið „kyn“ þýði konur, karlar og einstaklingar með hlutlausu kynskráningu í Þjóðskrá, nema annað sé tekið fram. Sjá einnig 6. gr. laga um kynrænt sjálfræði. Í desember 2021 höfðu fimmtán einstaklingar óskað eftir breytingu á kynmerkingu sinni. ILGA-Europe (2022).

<sup>42</sup> <https://www.althingi.is/altext/152/s/1228.html>.

<sup>43</sup> EU FRA (2015): 2.

<sup>44</sup> 11. gr. a í lögum um kynrænt sjálfræði.

31. Þó svo að ónauðsynleg læknisfræðileg inngrip á kyneinkennum barns séu bönnuð hafa ýmsir viðmælendur bent á að bannið útiloki sérstaklega tvö kyneinkenni (þ.e. neðanrás og smálim) og lýst yfir áhyggjum yfir því að undantekningarnar skapi hættu á því að börnum, sem fæðast með kyneinkenni, sé veitt ójöfn vernd samkvæmt lögum. ECRI bendir á að þverfaglegt teymi lækna þurfi að samþykkja ákvarðanir um inngrip einróma og þær þurfi að vera staðfestar af ráðherraefnd sem skipuð er barnasálfræðingi, barnalækni og sérfræðingi í mannréttindum.<sup>45</sup> Í löggjöfinni er einnig að finna endurskoðunarákvæði að þremur árum liðnum en það býður upp á tækifæri til þess að leggja mat á þessar undanþágur í lögum.
32. ECRI mælir með því að stjórnvöld safni upplýsingum um intersex-börn, fylgist náið með framkvæmd laganna um kynrænt sjálfræði og einkum ákvæðunum um bann við ónauðsynlegum læknisfræðilegum inngripum í tengslum við kyneinkenni barna, leggi mat á áhrif undanþáganna í lögum og endurskoði löggjöfina því til samræmis þegar þar að kemur. Við endurskoðun laganna ætti að hafa samráð við sérfræðinga í öllum viðeigandi greinum, intersex-börn og/eða foreldra/forsjáraðila þeirra. Við slíka endurskoðun á lögnum ætti einnig að huga að málum sem tengjast viðurlögum og bótum ef brotið er gegn viðeigandi lagaákvæðum.
33. Í ljósi ofangreindra atriða telur ECRI að jafnrétti á Íslandi fyrir hinsegin fólk hafi verið eftt frá samþykkti síðustu skýrslu nefndarinnar. Auk þeirra jákvæðu aðgerða, sem gripið hefur verið til á landsvísu, er stefnumörkun á sveitarstjórnarstigi einnig til marks um mikinn vilja af hálfu stjórnvalda. Meðal annars fagnar ECRI þróun **verklags sem lofar góðu, eins og samþykkt** borgarstjórnar Reykjavíkur árið 2021 á leiðbeiningum<sup>46</sup> til líkamsræktarstöðva og sundlauga um hvernig eigi að bjóða transfólk velkomið og kjör á transkonu sem talskonu borgarstjórnar Reykjavíkur sama ár.<sup>47</sup> Nefndin fagnar því einnig að gleðigöngur hafa verið haldnar í öðrum bæjarfélögum en höfuðborginni Reykjavík. Til að mynda var fyrsta gleðiganga Borgarness haldin árið 2021.

---

<sup>45</sup> ILGA-Europe (2022).

<sup>46</sup> [https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis\\_skjol/skjol\\_utgefid\\_efni/trans\\_folk\\_kyngreind\\_rymi\\_vefur.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/trans_folk_kyngreind_rymi_vefur.pdf)

<sup>47</sup> ILGA-Europe (2022).

## II. HATURSORÐRÆÐA OG HATURSKYNT OFBELDI

### A. Hatursorðræða<sup>48</sup>

#### Gögn

34. Gögnum um hatursglæpi, en hatursorðræða fellur þar undir, er safnað af ríkislögreglustjóra. Tilkynt lögprot eru varðveitt í miðlægum gagnagrunni lögreglu (LÖKE).<sup>49</sup> Stjórnvöld upplýstu ECRI um að skráð hefðu verið 44 hatursorðræðumál sem falla undir 233. gr. a<sup>50</sup> almennra hegningarlaga á tímabilinu frá janúar 2018 til september 2022. Samkvæmt gögnum frá ríkissaksóknara var ákært í sextán málum samkvæmt 233. gr. a (átta árið 2016 og tvö árið 2017 og eitt árið 2018, þrjú árið 2019, tvö árið 2022 og ekkert árið 2021) og leiddu þær til fimm sakfellinga í heildina. Stjórnvöld hafa einnig veitt upplýsingar um úrræði í boði samkvæmt 180. gr. almennra hegningarlaga (neitun um vörur eða þjónustu). Gefin var út ákæra í einu máli af tveimur er skráð voru árið 2020. Hinn ákærði var síðar sýknaður vegna skorts á fullnægjandi sönnunargögnum.<sup>51</sup>

#### Opinber umræða

35. Skýrslur<sup>52</sup> benda til hatursorðræðu gegn hælisleitendum og innflytjendum, einkum á netinu og samfélagsmiðlum svo og í pólitískum herferðum og kappræðum.<sup>53</sup>
36. Nokkur dæmi eru um hatursorðræðu meðal stjórnmalamanna. Til að mynda vísaði innviðaráðherra árið 2022 til framkvæmdastjóra Bændasamtakanna sem „hinnar svörtu“,<sup>54</sup> sem leiddi til mikillar gagnrýni almennings.
37. Einnig eru dæmi um kynþáttafordóma meðal almennings, einkum hvað varðar múslima. Samkvæmt rannsókn<sup>55</sup> frá árinu 2020 er til staðar sú staðalmynd um múslima að þeir séu ógn við öryggi: um 44% þjóðarinnar telja að áhætta á hryðjuverkum aukist með því að taka við fleiri innflytjendum frá múslimalöndum. ECRI bendir á að sú ímynd að múslimar tilheyri „grunsamlegu samfélagi“ stuðli að mismunandi birtingarmyndum kynþáttafordóma og umburðarleysi gegn múslimum, þar á meðal hatursorðræðu í garð þeirra. Enn fremur getur það leitt til eittraðs andrúmslofts að draga upp ónákvæmar hliðstæður á milli hryðjuverkamanna og trúarofstækismanna annars vegar og múslima hins vegar og er líklegt til að ýta undir höfnun og fjandskap í garð múslima og útskúfun þeirra og sniðgöngu á daglegum veruleika þeirra.<sup>56</sup> Í þeim efnum hvetur ECRI stjórnvöld til að sækja sér innblástur í endurskoðuð almenn stefnutilmæli sín nr. 5 um forvarnir og baráttu gegn kynþáttafordómum og mismunun gegn múslimum<sup>57</sup> þegar tekist er á við hvers kyns niðurlægjandi staðalmyndir og hatur gegn múslimum eða þeim sem taldir eru slíkir.
38. ECRI bendir á að hinsegin fólk hafi stundum orðið fyrir særandi ummælum, þar á meðal frá opinberum embættismönnum. Til að mynda hafði vararíkissaksóknari uppi fordómafull ummæli í garð hinsegin hælisleitenda árið 2022.<sup>58</sup> Auk þess létu

<sup>48</sup> Sjá skilgreiningar á hatursorðræðu og hatursglæpum í [orðalista ECRI](#).

<sup>49</sup> [National frameworks to address hate crime in Iceland | HCRW \(osce.org\)](#)

<sup>50</sup> Þetta ákvæði er hluti af XXV. kafla ([almennra hegningarlaga](#)) undir heitinu „ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs“.

<sup>51</sup> Sjá viðeigandi dóm frá 23. desember 2021 [hér](#)

<sup>52</sup> Mannréttindaskrifstofa Íslands (2019).

<sup>53</sup> Nefnd Sameinuðu þjóðanna um afnám kynþáttamisréttis (CERD), lokaathugasemdir um Ísland (2019a), 13.-14. gr.

<sup>54</sup> Iceland Review (2022a); Iceland Review (2022b).

<sup>55</sup> Valdímarsdóttir, M. and Jónsdóttir, G. (2020): 235. ECRI bendir á að í október 2018 hafi maður verið sakfelldur fyrir hatursorðræður gegn múslimum í Hæstarétti eftir þessa fullyrðingu: „múslimakona yrði fyrir hryðjuverkaárás „skítafólks“ af eigin tegund“. Sjá nefnd Sameinuðu þjóðanna um afnám kynþáttamisréttis (CERD), samantekt á fundargerð fundar (2019b), 46. gr., CERD/C/SR.2751.

<sup>56</sup> Sjá ECRI [Almenn stefnutilmæli nr. 5 \(endurskoðuð\)](#) um forvarnir og baráttu gegn kynþáttahatri og mismunun gegn múslimum, CRI(2022)6: 14.-17. gr.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Iceland Review (2022c).

nánast allir viðmælendur ECRI, þar á meðal embættismenn, uppi áhyggjur um áhrif samfélagsmiðla á útbreiðslu hatursorðræðu gegn hinsegin fólki, einkum meðal ungs fólks. Fyrir liggur að hinsegin ungmenni hafi orðið fyrir áreitni, að hluta vegna áhrifa frá tiskustraumum á TikTok sem ýtir undir gelt á hinsegin ungmenni,<sup>59</sup> en það hefur leitt til þess að þeim hefur verið útskúfað úr vindahópum og stundum alvarlegri afleiðinga eins og sjálfsvígs.<sup>60</sup>

39. ECRI hefur einnig áhyggjur af því að tilteknir öfgahópar nýta sér hatursorðræðu, meðal annars Norðurvígi,<sup>61</sup> sem skipar sér við hlið Norrænu andspyrnuhreyfingarinnar sem eru nýnasistasamtök. Þeir kynda meðal annars undir hatur, oft með því að breiða út hugmyndafræði sína á opinberum stöðum og er aðallega um að ræða hugmyndafræði gegn múslimum, innflytjendum<sup>62</sup> og hinsegin fólki<sup>63</sup>.

### **Viðbrögð við hatursorðræðu**

40. Fjölmarginn hefur verið gert til að draga úr hatursorðræðu á Íslandi. Til að mynda hafa stjórnvöld stutt við SAFT, samfélag, fjölskylda og tækni,<sup>64</sup> sem leitast við að bæta örugga og jákvæða netnotkun meðal barna, foreldra, kennara, stjórnáamanna og upplýsingatækniiðnaðarins ásamt því að samræma verkefni í samstarfi við ungmennaráð til að auka vitund um einelti og hatursorðræðu á netinu. Auk þess stóð þáverandi mennta-, vísinda- og menningarmálaráðuneytið fyrir verkefni undir heitinu *Ekkert hatur - orðum fylgir ábyrgð* sem miðaði að því að sporna gegn kynþáttafordómum og hatursáróðri með fræðslu og fjölmiðlalæsi.<sup>65</sup> ECRI fagnar í því sambandi þeirri sérstöku áherslu sem lögð var á aðgerðir Fjölmiðlanefndar til að efla stafrænt borgarasamfélag barna og fjölmiðlalæsi almennt. Að mati ECRI eru slík verkefni<sup>66</sup> áhrifarík leið til að skoða og taka á undirrot hatursorðræðu. ECRI telur því þessar aðgerðir **verklag sem lofar góðu**. Að mati ECRI ættu stjórnvöld að leggja slíkum verkefnum til meira fjármagn einkum í ljósi þess að hatursorðræða hefur færst í aukana meðal unglínga á netinu að undanförmu.
41. ECRI mælir með því að stjórnvöld grípi til frekari aðgerða til að auka stafrænt læsi og fjölmiðlalæsi, einkum á samfélagsmiðlum, hjá mismunandi hópum samfélagsins, einkum börnum og ungmennum, til að auka vitund um þau neikvæðu áhrif sem hatursorðræða á netinu hefur í för með sér.
42. Hvað varðar viðbrögð við hatursorðræðu bendir ECRI á að nokkur góð dæmi liggja fyrir. Þar á meðal afsökunarbeiðni þingforseta Alþingis fyrir hönd þingsins á þeim meiðyrðum sem sumir þingmenn notuðu.<sup>67</sup> Innviðaráðherra sendi einnig frá sér skriflega afsökunarbeiðni fyrir ummæli sín um framkvæmdastjóra Bændasamtaka Íslands.<sup>68</sup> ECRI er ekki kunnugt um afsökunarbeiðni vararíkissaksóknara fyrir ummæli hans um hinsegin hælisleitendur. En nefndin fékk upplýsingar um að hann hefði verið áminntur. ECRI minnir á að stjórnáamenn og embættismenn, ekki síst í æðstu embættum, bera sérstaka ábyrgð þegar kemur að því að koma í veg fyrir og sporna gegn hatursorðræðu. Þeir ættu ekki aðeins að forðast slíka orðræðu

<sup>59</sup> Reykjavík Grapevine (2022b).

<sup>60</sup> Iceland Review (2022e).

<sup>61</sup> [Norræna Mótstöðuhreyfingin \(nordurvigi.is\)](http://Norræna Mótstöðuhreyfingin (nordurvigi.is))

<sup>62</sup> Vísir (2018).

<sup>63</sup> Mbl.is (2022); ILGA (2020).

<sup>64</sup> <https://www.saft.is/>

<sup>65</sup> Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna (2021): 37. gr. Verkefnið var hluti af hreyfingu Evrópuráðsins „Engin hatursorðræða“.

<sup>66</sup> Sjá einnig, Evrópuráðið (CoE), tilmæli CM/Rec (2022)16; 47.-47. gr.

<sup>67</sup> Reykjavík Grapevine (2018b).

<sup>68</sup> Iceland Review (2022b).

sjálfir heldur fordæma hana afdráttarlaust, ekki síst þegar aðrir stjórnámálamenn eða embættismenn gerast sekir um hana.

43. Aðstoð við þolendur, þar á meðal þolendur hatursglæpa, er veitt af almenna kerfinu. Bjarkarhlíð veitir fullorðnum þolendum ofbeldis aðstoð „á einum stað“ - hún býður upp á ráðgjöf, lögfræðiráðgjöf og túlkajónustu án endurgjalds. Miðstöðin er samstarfsverkefni löggæslustofnana, ríkis og sveitarfélaga og borgaralegra samtaka.<sup>69</sup> Yfirvöld upplýstu ECRI einnig um að aðgerðaáætlunin um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingar þess fyrir árin 2019-2022 innihalda sérstakar aðgerðir til að vekja frekari vitund um hatursorðræðu og uppræta hana í opinberri umræðu.
44. Með hliðsjón af þessu minnir ECRI á að aðgerða er þörf á mörgum sviðum til að koma með áhrifaríkum hætti í veg fyrir og berjast gegn hatursorðræðu, þ.m.t. vitundarvakningu, forvörnum og mótrökum gegn hatursorðræðu, stuðningi við fórnarlömb, sjálfseftirliti, beitingu reglusetningarvalds og, sem síðasta úrræði, rannsókn sakamála og refsingu. Í þeim efnum fagnar ECRI því að baráttan gegn hatursorðræðu sé sett í forgang í stefnu stjórnvalda og forsætisráðherra hafi í júní 2022 skipað vinnuhóp gegn hatursorðræðu en í honum sitja fulltrúar fjölmargra ríkisstofnana og sveitarfélaga.<sup>70</sup> Stjórnvöld upplýstu ECRI um að frá síðustu heimsókn hafi vinnuhópur stjórnvalda gegn hatursorðræðu lokið vinnu sinni og hinn 22. febrúar 2023 hafi forsætisráðherra lagt fram þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn hatursorðræðu. Tillagan samanstendur af 22 aðgerðum sem falla undir ábyrgðarsvið ýmissa ráðuneyta og stofnana. Hún er til meðferðar eins og er í þinginu. ECRI fagnar gerð vinnuhópsins og aðgerðaáætlunarinnar og telur að grípa ætti til frekari skrefa til að tryggja samræmda nálgun við forvarnir og baráttu gegn hatursorðræðu í reynd.
45. ECRI mælir með því að stjórnvöld efla viðbrögð sín gegn hatursorðræðu, einkum með því að i) stuðla að hraðri samþykkt og heildstæðri framkvæmd á aðgerðaáætluninni gegn hatursorðræðu þar sem sérstök áhersla er lögð á skilvirkar leiðir til að taka á kynþáttafordómum og hatursorðræðu gegn hinsegin fólki á netinu; ii) veita fullnægjandi fjármagni til heildstæðrar framkvæmdar aðgerðaáætlunarinnar; iii) framkvæma reglulegt mat á framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar; iv) vinna með viðeigandi almannasamtökum og fulltrúum fjölmiðla eftir því sem unnt er við framkvæmd og mat á aðgerðaáætluninni. Við samþykkt, framkvæmd og mat á aðgerðaáætluninni ætti að taka tilhlýðilegt tillit til almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttuna gegn hatursorðræðu og tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins CM/Rec (2022) nr. 16 um baráttuna gegn hatursorðræðu.
46. ECRI hefur ávallt mælt til þess að aðildarríkin skýri umfang og gildissvið ábyrgðar samkvæmt einkamála- og stjórnsýslurétti á hatursorðræðu. ECRI hefur einnig mælt með því að þau grípi til viðeigandi og skilvirkra aðgerða gegn opinni hatursorðræðu sem ætlað er eða ætla má að kyndi undir ofbeldi, ógnanir, fjandskap eða mismunun með beitingu refsilaga ef engar aðrar vægari aðgerðir skiluðu árangri en virða jafnframt réttinn til tjáningarfrelsis.<sup>71</sup>
47. Í íslenskum lögum er kveðið á um refsingu fyrir hatursorðræðu samkvæmt einkaréttarlegri og stjórnsýslulegri ábyrgð. Til dæmis upplýstu stjórnvöld ECRI um að almennt mætti beita ákvæðinu um „áreitni“ (1. mgr. 7. gr.) jafnréttislaganna<sup>72</sup> (sjá 86.-88. gr.) í slíkum málum. En ECRI hefur ekki vitneskju um að slík kvörtun hafi verið lögð fyrir kærunefnd jafnréttismála enn sem komið er.

<sup>69</sup> [National frameworks to address hate crime in Iceland | HCRW \(osce.org\)](#)

<sup>70</sup> Vinnuhópurinn samanstóð af fulltrúum forsætisráðuneytisins, félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, mennta- og barnamálaráðuneytisins, jafnréttisskrifstofu, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Fjölmenningsseturs, ríkislögreglustjóra og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

<sup>71</sup> ECRI almenn stefnutilmæli nr. 15,8. gr.og 10. gr.

<sup>72</sup> Lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018 og lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar nr. 85/2018 (eins og þeim var breytt í júní 2022).

48. Auk þess bannar 27. gr. fjölmiðlalaga hatursorðræðu og undirróður fyrir glæpastarfsemi. Þrátt fyrir lagarammann, eins og minnst var á í fyrri skýrslu ECRI (31. gr.) eru viðurlögsamkvæmt 27. gr. fjölmiðlalaga aðeins lögð á fyrir alvarleg og ítrekuð brot en það grefur með alvarlegum hætti undan viðeigandi ábyrgðarferlum þegar kemur að hatursorðræðu í fjölmiðlum. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um afnám kynþáttamisréttis (CERD) velti einnig upp þessum áhyggjum.<sup>73</sup> Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum liggur fyrir lagafrumvarp<sup>74</sup> þar sem þröskuldurinn fyrir beitingu 27. gr. er lækkaður. ECRI hvetur eindregið stjórnvöld til þess að gera sitt ítrasta til að gera 27. gr. fjölmiðlalaga að skilvirku lagatæki til að koma í veg fyrir og berjast gegn hatursorðræðu í fjölmiðlum án frekari tafa.
49. Hvað refsirétt varðar tekur 233. gr. a almennra hegningarlaga til hatursorðræðu sem nær refsimörkum. Í fimmtu skýrslu sinni (5. gr.) mælti ECRI með því við stjórnvöld að bæta tungumáli og þjóðernis- og þjóðlegum uppruna við 233. gr. a. Í þeim efnum fagnar ECRI því að þjóðernis- og þjóðlegum uppruna og kyneinkennum hafi meðal annars verið bætt við 233. gr. a<sup>75</sup> í júní 2022. En lögin gera það þó enn hvergi bersýnilega refsivert að hvetja til ofbeldis, haturs eða mismununar<sup>76</sup> né taka beinlínis til tungumáls en það er í andstöðu við almenn stefnutilmæli ECRI nr. 7 um landslögjöf gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti og fyrri tilmæli sem beint er til Íslands.
50. ECRI mælir með því að stjórnvöld samræmi refsilöggjöf sína að ECRI og öðrum stöðlum Evrópuráðsins með það fyrir augum að gera hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar refsiverða ásamt því að tiltaka tungumál með skýrum hætti í öllum ákvæðum refsilaga sem miða að því að berjast gegn kynþáttafordómum, mismunun og umburðarleysi.
51. Í desember 2017 fann Hæstiréttur tvo karlmenn seka um hatursorðræðu gegn hinsegin fólki samkvæmt 233. gr. a vegna athugasemda þeirra á netinu um hinsegin fræðslu í skólum um mál sem fjallað var um í fyrri skýrslu ECRI (23. gr.). ECRI bendir á að Mannréttindadómstóll Evrópu fór yfir rökstuðning<sup>77</sup> Hæstaréttar árið 2020 og komast að því að ekki væri um að ræða brot gegn tjáningarfrelsi samkvæmt 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.<sup>78</sup>
52. Hvað varðar baráttuna gegn hatursorðræðu á netinu bendir ECRI á að Ísland hafi fullgilt fyrstu viðbótarbókunina við netglæpasamninginn um refsingu við kynþáttahatri og útlendingahatri sem framið er í gegnum tölvukerfi í janúar 2023.<sup>79</sup>

## B. Haturskynt ofbeldi

53. Upplýsingar til ÖSE-ODIHR<sup>80</sup> sýna að lögreglan skráði 14 tilvik hatursglæpa árið 2017, sjó árið 2018, 11 árið 2019, fjóra árið 2020 og 15 árið 2021. Þó að engin

<sup>73</sup> UN (CERD) (2019a), op.cit, 13.-14. gr.

<sup>74</sup> Lagafrumvarp til innleiðingar á tilskipun um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu 1808/2018/ESB.

<sup>75</sup> Eftir breytingarnar kveður ákvæðið á um að „Hver sem opinberlega hæðist að, rógber, smánar eða ógnar manni eða hópi manna með ummælum eða annars konar tjáningu, svo sem með myndum eða táknum, vegna [þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna], litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fótunar, kyneinkenna, kynhneigðar eða kynvitundar, eða breiðir slíkt út, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum“.

<sup>76</sup> Samkvæmt stjórnvöldum má refsa fyrir hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar samkvæmt almennum ákvæðum almennra hegningarlaga en samkvæmt þeim er refsivert að hvetja aðra opinberlega til að fremja refsiverð verk (121. gr.) eða stuðla að broti með liðsinni í orði eða verki, fortöllum, hvatningum eða á annan hátt (1. mgr. 22. gr.). En stjórnvöld sýndu ECRI engin dómafordæmi sem styðja við slíka túlkun.

<sup>77</sup> Fimmta skýrsla ECRI um Ísland vísar til þessa máls (kærandi var Samtökin 78). Í dómi Hæstaréttar 14. desember 2017 taldi rétturinn að þeir einkalífshagsmunir sem verndaðir eru af 71. gr. stjórnarskrárinnar og a-lið 233. gr. almennra hegningarlaga vegi þyngra en tjáningarfrelsi kæranda í málinu og það væri bæði réttlætjanlegt og nauðsynlegt að hamla gegn því frelsi til að vinna gegn fordómum og hatri í garð ákveðinna þjóðfélagshópa sem slík hatursorðræða gæti ýtt undir. Hann dæmdi hann til 100 000 kr. sektar.

<sup>78</sup> Sjá [Carl Jóhann Lillendahl gegn Íslandi](#) (nr.29297/18, 11. júní 2020), úrskurður.

<sup>79</sup> Ísland listi yfir sáttmála Evrópuráðsins – [staða lands](#) Bókunin tekur gildi 1. maí 2023.

<sup>80</sup> [Ísland | HCRW \(osce.org\)](#)

sundurliðun liggja fyrir eftir ákvæðum refsilaga var meirihluti þeirra tilgreindur sem líkamsárásir (31) og hótanir (tíu). Tvö af málunum 51 leiddu til sakfellingar.

54. Frá 2018 getur ríkislögreglustjóri skráð málatilkynningar í nýjan flokk - „grun um hatursglæp“.<sup>81</sup> Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum voru níu mál árið 2018, 18 árið 2019, sex árið 2020, 23 árið 2021 og 18 fyrstu níu mánuði ársins 2022 sem skráð voru í þennan nýja flokk. Þessi mál snerust fyrst og fremst um hlutdrægni á grundvelli þjóðernisuppruna, trúar og kynhneigðar.
55. Í fimmtu skýrslu sinni (7. gr. og 80. gr.) benti ECRI á að í almennum hegningarlögum væri ekki sérstaklega kveðið á um að kynþáttahatur eða annar hatursáróður teljist ástæður til að þyngja refsingu fyrir öll refsiverð brot (sbr. 21. gr. almennra stefnutilmæla 7 um landslöggiöf til að berjast gegn kynþáttahatri og kynþáttamisrétti) og mælti með því að slíku ákvæði yrði bætt við. ECRI fagnar því að 70. gr. almennra hegningarlaga um ástæður til að þyngja refsingu var breytt í júní 2022 og nú er sérstaklega getið um þjóðerni eða þjóðlegan uppruna, litarhaft, „kynþátt“, trúarbrögð, kyneinkenni, kynhneigð og kynvitund sem þætti sem hafa áhrif á refsinguna.
56. ECRI telur að athugun á hlutdrægni í skráningu á hatursglæpum sé jákvæð þróun. Þrátt fyrir það er nefndin meðvituð um að enn eigi sér ekki stað kerfisbundin gagnasöfnun um fjölda mála þar sem kært er fyrir kynþáttahatur og hatursglæpi gegn hinsegin fólki, þar á meðal hatursorðræðu, rannsóknir þeirra, saksókn og dómsuppkvaðningu.<sup>82</sup> Hver stofnun safnar gögnum er varða eigin málsmeðferð en slík gögn veita oft ekki fulla yfirsýn. Skortur á samþættum og heildstæðum gögnum um slík mál torveldar mat á viðbrögðum löggæslustofnana, saksóknaraembætta og dómstóla við slíkum málum. Í þeim efnum minnir ECRI á að opinber viðurkenning á tilvist hatursglæpa og áhrifum þeirra hjálpar til við að byggja upp traust á löggæsluyfirvöldum meðal þolenda og vitna að hatursglæpum ásamt refsivörslukerfinu í heild. ECRI telur því að stjórnvöld ættu að auka viðleitni sína með það fyrir augum að koma á fót heildstæðu gagnasöfnunarkerfi sem nær meðal annars yfir beitingu 70. gr. almennra hegningarlaga.
57. ECRI mælir með því að stjórnvöld komi á fót heildstæðu gagnasöfnunarkerfi þar sem samþætt og heildstæð sýn fái á mál þar sem kynþáttahatur og hatursorðræða og hatursglæpir gegn hinsegin fólki eru til umfjöllunar, þar sem gögn eru að fullu sundurliðuð eftir brotaflokkum, tegund haturs, ástæðu og markhópi ásamt framvindu málsins og niðurstöðu fyrir dómstólum og hvernig þessi gögn eru gerð opinber.
58. ECRI bendir á að fjöldi haturskyntra ofbeldismála sé almennt fremur lítil. En þau eiga sér stað af og til. Til skýringar má nefna að ECRI fékk upplýsingar um hatursfull skilaboð gegn hinsegin fólki, sem sprejuð voru á regnbogafánann við kirkjutróppur í Reykjavík<sup>83</sup>, og eignaspjöll þar sem nýnasistatákn voru notuð. Gögn sem frjáls félagasamtök hafa sent í gagnagrunn ÖSE/ODIHR benda einnig til atvika er varða líkamsárásir á hinsegin fólk og skemmdarverk á eignum trúfélaga.
59. Hvað varðar rannsóknir á hatursglæpum fagnar ECRI nýlegum aðgerðum sem miða að því að auðvelda kærur á þeim. Til að mynda er nú hægt að kæra þá á netinu og hægt er að kæra þá til lögreglu í vefspjalli í rauntíma.<sup>84</sup> ECRI telur að slíkar kæruleiðir auki hugsanlega sveigjanleika og hraða og hvetji þolendur hatursglæpa til að gefa sig fram án tafar. Líta má á þær sem **gott verklag**, einkum í undantekningaraðstæðum eins og af völdum Covid-19 heimsfaraldursins. Í því

<sup>81</sup> Skráningarástæður eru meðal annars: kynhneigð, kynvitund, trúarbrögð (önnur), trúarbrögð (antisemitismi), trúarbrögð (andkristleg), trú (andmúslímsk), kynátta-útlendingahatur og aðrar.

<sup>82</sup> Sjá einnig S.þ. (CERD) (2019a), op.cit, 15.-16. gr.

<sup>83</sup> Iceland Review (2022d). Ein af skilaboðunum vísuðu til trúarvers sem segir að „menn sem stunda kynmök með öðrum karlmönnum skulu líflátnir“.

<sup>84</sup> [Lögreglan \(112.is\)](#)

samhengi mælist ECRI eindregið til þess að stjórnvöld haldi áfram að þróa aðgerðir sem valdefla þolendur hatursglæpa og hvetji þá til að leggja fram kærur.

60. Frá síðustu skýrslu ECRI hefur verið gripið til fjölmargra aðgerða til að efla getu lögreglumanna til að taka á hatursglæpum. Námskeið fyrir þjálfara og aðrar vinnusmiðjur voru haldnar í samræmi við þjálfunaráætlun ÖSE/ODIHR, þjálfun lögreglu gegn hatursglæpum (e. Training Against Hate Crimes for Law Enforcement, TAHCLE) árið 2017 og 2021. TACHLE-einingarnar eru nú hluti af grunnnámskrá í diplómanámi í lögreglufræðum hjá Háskólanum á Akureyri. Í þeim efnum bárust ECRI margsinnis mjög jákvæð viðbrögð um lögreglumann sem sérhæfir sig í hatursglæpum á Reykjavíkursvæðinu fyrir heimsókn ECRI.<sup>85</sup> Í því samhengi upplýstu stjórnvöld ECRI um að það væri forgangsmál að breiða út núverandi þekkingu og sérþekkingu með því að bjóða upp á fullnægjandi þjálfun með kerfisbundnum hætti. ECRI styður slíka nálgun.
61. Þó að slíkt hefði hjálpað við að efla getu löggæslustofnana á sviðinu hefur margoft komið fram að lögregla, saksóknaraembætti og dómstólar eigi áfram í vandræðum með að bera kennsl á og taka á hatursglæpum og starfsþjálfun í boði sé ábótavant. Í því samhengi fagnar ECRI því að í tillögunni um aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu, sem er til umræðu á Alþingi, sé að finna gerð nýs námsefnis um hvernig lögreglumenn, saksóknarar og dómara geta unnið gegn hatursorðræðu og hatursglæpum. Í því samhengi telur ECRI að það sé mikilvægt fyrir stjórnvöld að halda áfram að bæta þekkingu og sérþekkingu meðal löggæslumanna og annarra aðila í refsivörslukerfinu til að þeir skilji og átti sig betur á hatursglæpum og því sem þeim viðkemur.
62. ECRI mælir með því að stjórnvöld haldi áfram að þróa og bjóða upp á hagnýta þjálfun fyrir lögreglumenn, saksóknara og dómara í því hvernig eigi að taka á kynþáttafordómum og ofbeldi gegn hinsegin fólki. Þar á meðal bætt verklag til að greina ástæður að baki hlutdrægni.

### III. AÐLÖGUN

#### Innflytjendur

#### Gögn

63. Fólksflutningar til Íslands, sem er að stórum hluta vinnuafl hafa áfram farið vaxandi á síðustu árum. Fjöldi innflytjenda á Íslandi var 61.148 hinn 1. janúar 2022,<sup>86</sup> eða 16,3% af heildarfólksfjölda (samanborið við 15,5% árið 2020 og 12% árið 2018). Fjöldi barna innflytjenda jókst úr 6.117 árið 2021 í 6.575 í janúar 2022. Stærstur hluti innflytjenda voru einstaklingar fæddir í Póllandi eða 20.896 einstaklingar (34,2% af heildarfjölda innflytjenda). Næststærsti hópurinn voru Litháar (5,6%) og svo Rúmenar (4,1%).<sup>87</sup>
64. Samkvæmt gögnum UNHCR<sup>88</sup> voru 3.290 flóttamenn, 670 hælisleitendur og 68 ríkisfangslausir einstaklingar á Íslandi í júní 2022. Þrjú efstu upprunalönd flóttamanna voru Úkraína (1.240), Venúsúela (590) og Írak (315) en meðal hælisleitenda voru það Venúsúela (409), Úkraína (55) og Írak (30).

<sup>85</sup> Þegar heimsóknin fór fram starfaði umræddur lögreglumaður sem kennari í Lögregluskólanum.

<sup>86</sup> Hagstofan

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> UNHCR staðreyndir um Ísland ([september 2022](#)).

65. Frá því að Rússland réðst inn í Úkraínu 24. febrúar 2022 og fram til 30. september 2022 komu 1.640 flóttamenn frá Úkraínu til Íslands og voru skráðir fyrir tímabundinni vernd.<sup>89</sup> Stjórnvöld eiga hrós skilið fyrir það hvernig þau tóku á móti þeim sem flúðu stríðið.
66. Ísland hefur einnig haldið áfram að taka á móti 100 manns samkvæmt áætlun Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og tekið við 120 manns til viðbótar sem flúðu Afganistan árið 2021.
67. ECRI fagnar aðild Íslands frá 26. janúar 2021 að báðum samningunum um ríkisfangsleysi frá 1954 og 1961. Frá þeim tíma virðist áherslan hafa færst yfir á innleiðingu verklags til að greina ríkisfangsleysi með það að markmiði að uppræta ríkisfangsleysi í landinu fyrir árið 2024.<sup>90</sup>

### **Stefnurammí og aðgerðir stjórnvalda**

68. Ný lög um útlendinga nr. 80/2016 tóku gildi 1. janúar 2017. Með lögunum hefur málsmeðferð og skilvirkni í meðferð mála er varða umsækjendur um alþjóðlega vernd verið eflað og sérstök áhersla lögð á réttindi barna og fjölskyldusameiningar.<sup>91</sup>
69. Áður en framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda var samþykkt fyrir árin 2022–2025<sup>92</sup> í júní 2022, byggði stefna Íslands um aðlögun á framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016–2019, en hún var sú fyrsta sinnar tegundar á landinu. Hið almenna markmið áætlunarinnar var að tryggja aðgengi innflytjenda að þjónustu hins opinbera bæði hjá ríki og sveitarfélögum og bjóða upp á þjónustu í samræmi við þarfir þeirra. Auk þess var virk þátttaka innflytjenda í íslensku samfélagi skilgreind sem forgangsatriði.<sup>93</sup> Framkvæmdaáætlunin byggði á fimm meginstoðum: samfélagi, menntun, vinnumarkaði og flóttafólki. ECRI bendir á að í nýjustu áætluninni, sem nær til árána 2022–2025, sé sömu skipan fylgt, þar sem hver og ein meginstoð inniheldur aðgerðir til að styðja við aðlögun bæði innflytjenda og flóttamanna en fjallað verður nánar um það hér að neðan eftir því sem við á. Í nýjustu áætluninni virðist í upphafi áhersla lögð á að tryggja samræmt móttökukerfi og samhæfingu í þjónustu við flóttamenn (aðgerðir 5.1 og 5.2).
70. Þó að of snemmt sé að leggja mat á árangur nýju framkvæmdaráætlunarinnar eru til gögn varðandi þá fyrri. Samkvæmt MIPEX-vísitölunni fyrir stefnu í innflytjendamálum,<sup>94</sup> varð mest hækkun í gögnum ársins 2020 á Íslandi og fór vísitala landsins úr sjö stigum í 56 stig af 100 á árunum 2014 til 2019.<sup>95</sup> Margir viðmælendur hafa þó bent ECRI á það að þrátt fyrir að vel hafi miðað í framkvæmd hafi hvorki verið fylgst reglulega með fyrri áætlun né hafi nákvæmt mat farið fram áður en seinni áætlunin var samþykkt. ECRI hefur heldur enga vitneskju um slíkt mat. Enn fremur bendir ECRI á að þrátt fyrir vel skilgreindar aðgerðir hafi fyrri áætlun hvorki innihaldið raunhæfa tímaramma né árangursmælikvarða til að mæla áhrif þeirra. Því miður skortir einnig þessi þætti í nýju áætluninni en það gæti, að mati ECRI, grafið undan árangursríkri framkvæmd hennar.
71. Í heimsókninni var athygli sendinefndar ECRI einnig vakin á því að skortur á nákvæmum tölum um innflytjendur kynni að standa í vegi fyrir því að ríkið undirbúi og grípi til fullnægjandi viðbragða. Vöntun á kyngreindum gögnum um þessa

<sup>89</sup> Dómsmálaráðuneytið virkjaði 44. gr. laga um útlendinga um „sameiginleg vernd vegna fjöldaflótta“ hinn 4. mars 2022. Flóttamenn frá Úkraínu fengu yfirleitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum innan 48 klukkustunda frá innsendingu umsóknar. Í október 2022 höfðu 537 tímabundin atvinnuleyfi verið gefin út til flóttamanna frá Úkraínu. Fjá má frekari upplýsingar í [Norræna ráðherranefndin og UNHCR \(2022\)](#): 15-16.

<sup>90</sup> UNHCR staðreyndir um Ísland ([september 2022](#)).

<sup>91</sup> Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna (2021), 83. gr.

<sup>92</sup> [Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025](#).

<sup>93</sup> UN CERD (2018) : 30.-31. gr.

<sup>94</sup> [Iceland | MIPEX 2020](#)

<sup>95</sup> Nordic Labour Journal (2021).

einstaklinga gerir það að verkum að erfitt er að fylgjast með og meta árangurinn og að hvaða marki innflytjendur geta nýtt sér réttindi sín. Það er því mikilvægt að viðurkenna að vandamál, sem þessir hópar fólks hafa þurft að takast á við, eru marglaga og margþætt.<sup>96</sup> Í því samhengi gladdi það ECRI mjög að kynnast verkefninu „Community Data Analytic“ í vettvangsheimsókn sinni til bæjarstjórnar Reykjanesbæjar en hún stendur fyrir þessu verkefni í samvinnu við Hagstofu Íslands. Þessi kortlagning, sem virðist hafa skilað jákvæðum áhrifum, inniheldur ítarlegar upplýsingar um íbúðarhúsnæði og auðveldar mótun markvissari og sérsniðinna stefnuúrræða fyrir aðlögun innflytjenda sem búa á svæðinu, en að mati nefndarinnar er þetta **gott verklag**.

72. ECRI heyrði frá fyrstu hendi um annað jákvætt framtak sveitarfélagsins Reykjanesbæjar sem hefur innleitt nýstárlega og samræmda nálgun í móttöku<sup>97</sup> flóttafólks sem miðar að því að tryggja betri aðlögun og árangur. ECRI telur slíkt framtak **lofa góðu** og vera til marks um áhrif þeirra aðgerða sem gripið er til á hverjum stað.<sup>98</sup> Eins og ítrekað hefur komið fram hjá nokkrum viðmælendum virðist sem aðlögun innflytjenda og flóttamanna fari ekki fram í réttu hlutfalli hjá sveitarfélögum um allt land heldur sé einblínt á bæjarfélög eins og Reykjavík, Reykjanesbæ og Hafnarfjörð. Í þeim efnum fagnar ECRI sértæka markmiðinu í nýju framkvæmdaáætluninni um að styrkja aðgerðir sveitarfélaga til að tryggja framkvæmd hennar (aðgerð 1.4).
73. Í ljósi ofangreindra atriða minnir ECRI á það mikilvæga hlutverk sem sveitarfélög gegna við að tryggja aðlögun nýbúa því þau gegna lykilhlutverki á fyrstu stigum. Nefndin er þeirrar skoðunar að stíga eigi frekari skref til að koma á fót skilvirku samstarfskerfi á milli miðlægra stjórnvalda og staðbundinna stofnana og veita þeim á sama tíma stöðuga aðstoð og viðunandi fjármagn.
74. ECRI mælir með því að stjórnvöld bæti getu sína til að safna heildstæðum og kyngreindum jafnréttisgögnum um innflytjendur og einstaklinga, sem njóta alþjóðlegrar verndar á Íslandi, og auki notkun viðeigandi aðila á slíkum gögnum til að tryggja skýrt mat á þörfum þessara einstaklinga og markvissari stefnumótun.
75. ECRI mælir með því að stjórnvöld, í nánú samstarfi við sveitarfélög og almannasamtök, endurskoði kerfisbundið framkvæmdaáætlunina í innflytjendamálum fyrir árin 2022–2025 og tryggi heildræna nálgun fyrir skilvirka framkvæmd hennar. Þetta ætti einkum að gera með því að: i) framkvæma mat á áhrifum fyrri áætlunar til að greina vankanta í framkvæmd hennar á landsvísu og einstökum stöðum; ii) búa til árangursmælikvarða til að mæla áhrif hennar og endurskilgreina mælistærðir og markmið ef nauðsyn krefur; iii) koma á fót skilvirku eftirlits- og matskerfi. Stjórnvöld ættu einnig að tryggja sveitarfélögum sjálfbært og fullnægjandi fjármagn og skilgreina gott verklag og hvernig megi koma því á framfæri.
76. Í fimmtu skýrslu sinni um Ísland (53. gr.) ítrekaði ECRI tilmæli sín um að stofna miðstöð í Reykjavík, líkt og Fjölmenningssetrið (MCC) á Ísafirði, svo innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu geti nálgast þjónustu og fengið aðstoð á mismunandi tungumálum. ECRI fagnar því að ráðgjafarmiðstöð fyrir innflytjendur *New in Iceland*<sup>99</sup> opnaði í Reykjavík árið 2021. Upphaflega var miðstöðin tilraunaverkefni

<sup>96</sup> Ítarlegri upplýsingar um vandamál kvenna af erlendum uppruna á Íslandi má finna í U. Skaptadóttir / K. Loftsdóttir (2019).

<sup>97</sup> Innan ramma áætlunarinnar er flóttamönnum veitt aðstoð við að finna húsnæði og tekjur og fá þeir úthlutað tengilið sem aðstoðar þá við að leita réttar síns en þeir geta leitað til hans ef þeir eiga í erfiðleikum eða standa frammi fyrir hindrunum. Þeir fá aðstoð við daglegan veruleika sem kann að reynast þeim erfiður. Þeir fá einnig íslenskukennslu til að læra tungumálið og samfélagsfræðslu. Ennfremur eru uppi áform um að skapa fleiri tækifæri fyrir flóttafólk og nærsamfélagið til að hittast, eiga samskipti og taka þátt í sameiginlegum verkefnum. Sjá UNHCR (2022).

<sup>98</sup> ECRI bendir á að félagsmálaráðuneytið hafi gert samstarfssamninga við nokkur sveitarfélög um samræmda móttöku flóttafólks til að tryggja að allir flóttamenn fái sambærilega þjónustu. Samningarnir auka skilvirkni í aðstoð við flóttafólk eftir að umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa fengið íslenskt dvalarleyfi.

<sup>99</sup> [New in Iceland – We are here to help you](#)

félagsmálaráðuneytisins en hún var formlega sameinuð Fjölmeningarsetrinu í september 2022. Miðstöðin býður innflytjendum upp á aðgengilegar leiðbeiningar um þá þjónustu sem þeim stendur til boða og réttindi þeirra og skyldur. Hún þjónar einnig sem samstarfsvettvangur fyrir ríki, sveitarfélög og hagsmunaaðila eins og verkalyðsfélög og almennasamtök. Vefsíða miðstöðvarinnar og ókeypis ráðgjöf er í boði á ensku, pólsku, spænsku, arabísku, úkraínsku og rússnesku. Jafnframt var móttökumiðstöð komið á fót í fyrsta skipti í landinu í Reykjavík í apríl 2022<sup>100</sup> fyrir einstaklinga sem leita alþjóðlegrar verndar. Sendinefnd ECRI gat vitnað um jákvæð áhrif þessara tveggja miðstöðva í heimsókn sinni á starfsstöðvar þeirra og lýsti ánægju með framgöngu stjórnvalda, sem höfðu innleitt tilmæli ECRI að fullu.

77. Vefsíða Fjölmeningarsetursins<sup>101</sup> er í boði á 27 tungumálum og veitir upplýsingar um margar hliðar daglegs lífs, þar á meðal menntun, atvinnu, húsnæðismál, heilbrigðisþjónustu en að mati ECRI er þetta **gott verklag**. Fjölmeningarsetrið hefur einnig það verkefni að bjóða sveitarfélögum og þeim sem veita flóttafólki þjónustu upp á aðstoð og þjálfun. Því leikur það mikilvægt hlutverk við þróun og framkvæmd á aðgerðum fyrir aðlögun. Stofnanaumgjörð Fjölmeningarsetursins kom ECRI á óvart en hvorki stjórn né ráðgjafarnefnd starfar með setrinu. Auk þess er valdsvið þess, sem opinbers aðila, ekki vel skilgreint og tengsl setursins við aðrar stofnanir og samstarfsaðila, þ.m.t. sveitarfélög og almennasamtök, eru ekki alltaf samhæfð. ECRI hvetur stjórnvöld því eindregið til að styrkja laga- og stofnanaumgjörð Fjölmeningarsetursins, þar á meðal virkt eftirlit og fjölga starfsfólki þess og auka fjármagn til að tryggja sjálfbærni í þjónustu þess við aðlögun innflytjenda til langs tíma.
78. Hvað varðar námskeið í aðlögunarskyni er almenna námskeiðið „Community Education Course“<sup>102</sup> hannað til að hjálpa nýbúum og veita þeim leiðbeiningar um íslenskt samfélag. Þó að þetta sé ekki skyldunámskeið er það í boði á níu mismunandi tungumálum<sup>103</sup> og á netinu.<sup>104</sup> Þeir sem njóta alþjóðlegrar verndar eiga einnig rétt á grunnframfærslu (235€ á mánuði) fyrstu átta vikurnar.
79. Þar sem tungumál er lykillinn að aðlögun höfðu margir viðmælendur ECRI uppi áhyggjur af skorti á íslenskukunnáttu meðal innflytjenda. Nýleg rannsókn á aðgengi innflytjenda með háskólamenntun að störfum hjá hinu opinbera sýndi einnig fram á að takmörkuð kunnáttu í íslensku væri helsta hindrunin.<sup>105</sup> Þó að það séu ókeypis tungumálanámskeið í boði fyrir flóttamenn, njóta fullorðnir innflytjendur almennt ekki styrkja frá ríkinu með beinum hætti. Engu að síður bjóða „símenntunarmiðstöðvar“, sem eru styrktar af hinu opinbera og bjóða einnig upp á starfsráðgjöf, þjálfun og færnimat, upp á íslenskunámskeið fyrir fullorðna, en ECRI kynntist þeim ásetningi stjórnvalda að bæta gæði og aðgengi að þessum námskeiðum í heimsókn til slíkrar miðstöðvar í Reykjanesbæ. Einnig er möguleiki á að stéttarfélög niðurgreiði tungumálanám starfsmanna sinna. Í þessu sambandi vekur ECRI athygli á þeirri opinberu umræðu, sem átt hefur sér stað að undanförunu, um að bjóða upp á tungumálanámskeið á vinnutíma<sup>106</sup> og minnir á að slíkar aðgerðir gætu lagt grunn að því að efla jafnrétti og fjölbreytni á vinnustöðum, eins og mælt er með í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 14 um baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti á vinnumarkaði.<sup>107</sup>

---

<sup>100</sup> Fjölmeningarsetur (2022).

<sup>101</sup> [Forsida - Fjölmeningarsetur \(mcc.is\)](https://mcc.is)

<sup>102</sup> [Nýr innflytjandi á Íslandi | Landneminn](#)

<sup>103</sup> Íslenska, enska, arabíska, kúrdíska, farsí, pólska, úkraínska, rússneska og spænska.

<sup>104</sup> [Landneminn](#)

<sup>105</sup> EELN (2022), *op.cit.*: 62. Sjá einnig Rauði krossinn (2019): 23.

<sup>106</sup> Reykjavík Grapevine (2022d).

<sup>107</sup> [Almenn stefnutilmæli ECRI nr. 14 um baráttu gegn kynþáttafordómum og mismunun á vinnumarkaði](#), d-, og e-liður 5.gr.

80. ECRI leggur til að yfirvöld stórefli viðleitni sína, í samráði við aðila vinnumarkaðarins, til að bjóða upp á íslenskukennslu á viðráðanlegu verði sem sé aðgengileg fyrir innflytjendur á vinnumarkaði og atvinnuleitendur.
81. Hvað atvinnumál varðar bendir ECRI á að Vinnumálastofnun sinnir atvinnuráðgjöf til flóttamanna og innflytjenda. Fram hefur komið að innflytjendur hafi tiltölulega gott aðgengi að íslenskum vinnumarkaði.<sup>108</sup> Þeir eru þó oft ofmenntaðir til að sinna viðkomandi störfum sem eru aðallega í byggingarvinnu, ferðaþjónustu, við ræstingar og umönnun.<sup>109</sup> Tekjur innflytjenda eru almennt lægri en almennt gerist (þ.e. 8% lægri, miðað við gögn Hagstofu Íslands frá 2019). Sendinefnd ECRI barst nokkrum sinnum til eyrna mismunun á vinnustöðum og ekki væri brugðist við slíkum atvikum með skilvirkum hætti. Í þessu sambandi lætur ECRI í ljós áhyggjur af rannsókn, sem Samtök atvinnulífsins létu gera árið 2019, og leiddi í ljós að meira en helmingur allra launa- og brotakrafna voru gerðar af erlendu verkafólki þrátt fyrir að það væri aðeins 19% vinnuafsins og aðeins 25% félagsmanna í þeim fjórum stéttarfélögum sem könnunin náði til.<sup>110</sup> Að mati ECRI geta síðustu breytingar á jafnréttislögum bætt stöðu þessara einstaklinga. ECRI hvetur stjórnvöld engu að síður til að leitast við að nýta sér þá staðla sem er að finna í almennu stefnutilmælum ECRI nr. 14 með það fyrir augum að þróa frekari ráðstafanir sem miða að því að taka á þessum málum á vinnumarkaðinum á skilvirkan hátt.
82. Hvað menntun varðar bendir ECRI á að nemendur með fjölbreyttan menningar- og tungumálabakgrunn eru tæplega 12% allra grunnskólanema í landinu. Til að mæta betur þörfum þessa fjölbreytta hóps, var jafnrétti allra skilgreint sem ein af meginstöðum nýrrar stefnu - Menntastefna til 2030, þar sem kennsla í íslensku, sem öðru tungumáli, er sett í forgang og hefst hún á leikskólastigi, en það er nokkuð sem ECRI fagnar. Í því sambandi fagnar ECRI nýlegri lagabreytingu sem skyldar öll sveitarfélög til að veita börnum innflytjenda stuðning við að læra íslensku. Árið 2020 gaf mennta-, vísinda- og menningarmálaráðuneytið út leiðbeiningar á þremur tungumálum um stuðning í boði til að stuðla að virku tvítyngi í skóla- og frístundastarfi.<sup>111</sup> Jafnframt fengu börn innflytjenda og foreldrar þeirra aðstoð í Covid-19 heimsfaraldrinum með verkefnum eins og *Móðurmál*.<sup>112</sup>
83. Engu að síður harmar ECRI að sjá að enn skortir upp á námsárangur og hlutfall barna innflytjenda, sem útskrifast úr framhaldsskóla, er enn lægra (46% árið 2020) og brottfall meðal þessara nemenda heldur áfram að vera hærra (18% árið 2020).<sup>113</sup> ECRI hvetur því stjórnvöld til að halda áfram að bregðast við þeim vanda sem fylgir því að nemendur með innflytjendabakgrunn hætta snemma í skóla.
84. Hvað húsnæðismál varðar hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana, meðal annars með nýju húsnæðiskerfi árið 2016<sup>114</sup> og lagaskyldu sveitarfélaga til að veita sérstakar aukagreiðslur vegna húsnæðisbóta til þeirra sem þess þurfa. Að því sögðu er húsnæðisstaða innflytjenda enn áhyggjuefni vegna ýmissa þátta. Þar á

<sup>108</sup> ECRI bendir hins vegar á að samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum eru 44% atvinnulausra á Íslandi innflytjendur. Sjá einnig svipuð áhyggjuefni í UN CERD (2019), *op.cit.*, b-lið 19. gr.

<sup>109</sup> EELN (2022), *op.cit.*: 61-62.

<sup>110</sup> Ibid. Í sömu heimild er þess getið að um helmingur allra krafna eigi uppruna sinn í hótél-, veitinga- og ferðaþjónustugeiranum. Hæstu kröfurnar eru í byggingariðnaðinum.

<sup>111</sup> Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna, nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (CESCR), (2022), landsskýrsla, E/C.12/ISL/5; 110. gr., 112. gr., 113. gr. ECRI bendir einnig á að fyrir liggja [drög að](#) heildstæðri stefnu um menntun nemenda með annað móðurmál en íslensku. Sjá Horfur OECD í menntastefnu 2021, [Ísland](#).

<sup>112</sup> [Móðurmál – the Association on Bilingualism \(modurmal.com\)](#)

<sup>113</sup> [Námslok og brottfall úr framhaldsskóla 2020 - Hagstofa Íslands \(hagstofa.is\)](#) og sjá einnig OECD (2021), Yfirlit yfir menntun, [Ísland](#)

<sup>114</sup> Þetta almenna leiguíbúðakerfi miðar að því að auka aðgengi fólks undir ákveðnum tekjumörkum að viðeigandi leiguhúsnæði á viðráðanlegu verði. Íbúar í leiguhúsnæði eiga rétt á húsnæðisbótum, óháð því hvort þeir leigja félagslegt húsnæði eða eru á almennum markaði. Húsnæðisbætur eru tekjutengdar.

meðal hás leiguverðs og skorts á félagslegu húsnæði.<sup>115</sup> Þeim, sem njóta alþjóðlegrar verndar, býðst tímabundið húsnæði í allt að átta vikur. Gömul hótél og háskólasvæði hafa að mestu verið notuð í þeim tilgangi, jafnvel þó að bent hafi verið á slæmt ástand á sumum stöðum.<sup>116</sup>

85. Loks lýstu margir viðmælendur yfir áhyggjum sínum af þeim lagaramma og reglum sem gilda um einstaklinga, sem hlotið hafa vernd af mannúðarástæðum, einkum með tilliti til aðgangs að vinnumarkaði. Fram til 5. apríl 2023 höfðu þessir einstaklingar skilyrtan aðgang að vinnumarkaði sem var háður því að þeir fengju atvinnuleyfi fyrir alla þá vinnuveitendur sem þeir störfuðu hjá. Sagt er að þessi truflun á vinnu hafi valdið ýmsum raunverulegum vandamálum og aukið líkur á misnotkun á vinnustöðum.<sup>117</sup> Samkvæmt upplýsingum, sem íslensk yfirvöld sendu ECRI, fá einstaklingar, sem hlotið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, atvinnuleyfi án frekari skilyrða frá og með 5. apríl 2023. En þeir hafa enn takmarkaðan aðgang að öðrum félagslegum réttindum samanborið við flóttamenn.<sup>118</sup> ECRI fagnar þessari þróun og hvetur stjórnvöld til að huga að því að rýmka aðgengi þeirra sem njóta verndar að öðrum félagslegum réttindum á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

#### IV. ATRÍÐI SEM EIGA SÉRSTAKLEGA VIÐ UM ÍSLAND

##### A. Löggjöf gegn mismunun

86. ECRI minnir á að í fimmtu skýrslu sinni (11. gr.) var annað af tveimur forgangsatríðum gerð heildstæðrar löggjafar um bann við mismunun þar sem hliðsjón yrði höfð af almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 um baráttuna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti. Árið 2018 setti Alþingi lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði og lög nr. 85/2018 um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (hér eftir „jafnréttislög“) sem byggja á tilskipunum Evrópusambandsins og ráðsins 2000/78/EB og 2000/43/EB. Í niðurstöðum sínum árið 2020<sup>119</sup> taldi ECRI að samþykkt þessara tveggja lagabálka vera skref fram á við. Jafnframt benti ECRI á að eyður í vernd gegn mismunun væru enn til staðar vegna takmarkaðs gildissviðs verndar í lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna og komst því að þeirri niðurstöðu að tilmæli hennar í þessum efnum hefðu að hluta til komið til framkvæmda.
87. Í því ljósi er ánægjulegt að geta þess að lög nr. 85/2018 um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna voru endurskoðuð í júní 2022<sup>120</sup> og var gildissvið þeirra víkkað út þannig að fleiri ástæður fyrir mismunun falli undir þau, til að mynda trúarbrögð eða skoðanir, kynhneigð, kynvitund, kyntjáning og kyneinkenni.<sup>121</sup> Lögin gilda á öllum sviðum þjóðfélagsins<sup>122</sup> nema á vinnumarkaði í tengslum við lög nr. 86/2018 sem leiðir til þess að tryggja þarf mjög framsækna og heildstæða löggjöf um bann við mismunun á Íslandi.
88. Þrátt fyrir þessa mjög svo jákvæðu þróun kom fljótt í ljós í heimsókn ECRI að þekking á þessari umfangsmiklu breytingu á löggjöfinni gegn mismunun og þeim úrræðum sem þolendum standa til boða, m.a. fyrir kærunefnd jafnréttismála (sjá

<sup>115</sup> Nefnd Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (CESCR), (2022), landsskýrsla, E/C.12/ISL/5; 84. gr.

<sup>116</sup> Reykjavík Grapevine, (2020b).

<sup>117</sup> Sjá einnig UN (CERD) (2019a), op.cit, b-liður 19. gr.

<sup>118</sup> Til dæmis stendur einstæðum mæðrum, sem fá vernd af mannúðarástæðum, til boða barnabætur eftir þrjú ár á meðan flóttamenn í sömu stöðu fá þessar bætur frá upphafi.

<sup>119</sup> ECRI (2020).

<sup>120</sup> Eftir endurskoðunina nefnast þau [lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar nr. 85/2018](#) (með breytingum árið 2022).

<sup>121</sup> ECRI undirstrikar þó að bæði lögin veita ríkisfangi (borgararétti) enga vernd eins og ECRI mælti með í almennum stefnutilmælum nr. 7. Sjá einnig ECRI (2020).

<sup>122</sup> Þar á meðal er félagsleg vernd, þ.m.t. almannatryggingar og heilbrigðisþjónusta, félagslegar hagsbætur, menntun og aðgangur að og framboð á vörum og þjónustu fyrir almenning, þ.m.t. húsnæði.

hluta I.A. í skýrslunni), virðist ekki nægilega útbreidd meðal almennings eins og staðfest var af fjölmörgum viðmælendum. Að því er ECRI er best veit hefur ekki verið efnt til upplýsingaherferðar fyrir almenning um umfang breytinganna eða til hvers þær leiða í reynd fram að þessu. Að mati ECRI getur þekkingarskortur á breytingum á löggjöf og stofnunum valdið því að þolendur séu í óvissu um hvar, hvenær og hvernig þeir eigi að stíga fram en þar með skerðist aðgengi þeirra að réttarkerfinu. Þetta skiptir sérstaklega miklu máli því innlendir dómstólar virðast enn ekki hafa beitt jafnréttislögunum að miklu leyti og því er dómaframkvæmd skyldra mála einnig mjög takmörkuð.

89. ECRI mælir með því að stjórnvöld setji í forgang að grípa til skilvirkra aðgerða til að bæta þekkingu almennings á lagarammanum gegn mismunun og þeim úrræðum sem þolendum stendur til boða, þar á meðal málsmeðferðina fyrir kærunefnd jafnréttismála.

## B. Kynþáttamörkun

90. Í heimsókninni heyrði sendinefnd ECRI nokkrar frásagnir af kynþáttamörkun við stöðvanir og rannsóknir lögreglu þar sem sjónum var fyrst og fremst beint að svörtu fólki og innflytjendum. Leit að flóttamanni og þær aðfarir lögreglu, sem höfðu ruglað flóttamanninum saman við 16 ára svartan dreng tvisvar í röð árið 2022, vöktu sérstakar áhyggjur og var mikið fjallað um málið í fjölmiðlum.<sup>123</sup>
91. ECRI hefur fengið upplýsingar um að eftirlitsnefnd - nefnd um eftirlit með lögreglu - hafi verið sett á laggirnar árið 2017 og hefur hún heimildir til að fjalla um meint brot gegn lögreglulögum, þar á meðal kynþáttamörkun. Hins vegar komu nokkrir viðmælendur úr samfélaginu að máli við sendinefnd ECRI í heimsókninni og vöktu upp spurningar um raunverulegt sjálfstæði nefndarinnar og árangur af starfi hennar þegar kemur að baráttunni gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi í lögreglustarfi. ECRI hvetur því stjórnvöld til að endurskoða stöðu og heimildir nefndarinnar með það fyrir augum að auka tiltrú almennings á getu hennar til að takast á við ásakanir um kynþáttafordóma og umburðarleysi í lögreglustarfi á sjálfstæðan og skilvirkan hátt.<sup>124</sup>
92. ECRI minnir á að kynþáttamörkun hafi verulega neikvæð áhrif og grafi undan trausti viðkomandi samfélaga á lögreglunni og leiði til þess að síður sé tilkynnt um kynþáttafordóma og umburðarleysi. Markviss lögregluþjálfun í þessum efnum er nauðsynleg í forvarnarskyni. Að mati ECRI gætu verkefni til að auka fjölbreytni meðal lögreglumanna einnig skilað jákvæðum árangri í því að skapa traust milli lögreglunnar og samfélagsins, sérstaklega í ljósi þess hve hlutfall innflytjenda í landinu vex hratt.
93. ECRI leggur til að lögreglumönnum verði veitt markvissari þjálfun á sviði kynþáttamörkunar og notkun staðalsins um rökstuddan grun, í samræmi við almenn stefnutilmæli ECRI nr. 11 um baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti í lögreglustörfum og almenn tilmæli CERD nr. 36 um forvarnir og baráttu gegn kynþáttamörkun af hálfu löggæslumanna. Einnig ætti að grípa til aðgerða til að auka fjölbreytni í lögregluliði, m.a. með mótun á viðeigandi stefnu um nýliðun, starfsmannahald og stöðuhækkanir.

<sup>123</sup> Reykjavík Grapevine (2022c); Iceland Review (2022f); RÚV.is (2022); Mannlíf.is (2022).

<sup>124</sup> Sjá [almenn stefnutilmæli ECRI nr. 11 um baráttu gegn kynþáttafordómum og mismunun í lögreglustarfi](#) og greinargerð með þeim. Sjá einnig 11.-16. gr. í [ársskýrslu](#) ECRI fyrir árið 2021.

## ÁRÉTTINGARTILMÆLI TIL BRÁÐABIRGÐA

---

Þau tvö sérstöku tilmæli sem ECRI óskar eftir að stjórnvöld á Íslandi setji í forgang eru eftirfarandi:

- (§57) ECRI mælir með því að stjórnvöld setji upp víðtækan gagnagrunn sem samræmi upplýsingar um hatursumræðu og hatursglæpi sem beinast gegn hinsegin fólki og fólki af mismunandi kynþáttum; gögnin verði fullkomlega sundurliðuð eftir eðli brota, til hvers megi rekja þau, að hvaða hópi þau beindust og síðan hvernig dómskerfið tók á brotunum og hvernig niðurstöðum var fylgt eftir og að þessar upplýsingar verði öllum aðgengilegar..
- (§89) ECRI mælir með því að stjórnvöld setji í forgang að grípa til skilvirkra aðgerða til að bæta þekkingu almennings á lagarammanum gegn mismunun og þeim úrræðum sem þolendum stendur til boða, þar á meðal málsmeðferðina fyrir kærunefnd jafnréttismála.

ECRI mun gera sérstaka úttekt á því hvort þessum tveimur tilmælum hafi verið fylgt innan tveggja ára frá útgáfu skýrslunnar.

## LISTI AF TILLÖGUM

---

Staður tilmælanna í skýrslunni er gefinn til kynna inna sviga.

1. (§9) ECRI mælir með því að stjórnvöld breyti lagarammanum um hæfi, sjálfstæði og skilvirkni Jafnréttisstofu og kærunefnd jafnréttismála til samræmis við almenn stefnutilmæli ECRI nr. 2 um jafnréttisstofnanir sem vinna gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi á landsvísu. Í því sambandi ættu stjórnvöld einnig að tryggja að báðar stofnanir fái nægilegt fjármagn og starfsfólk til að leysa af hendi öll atriði er lúta að umboði þeirra með fullnægjandi og sjálfbærum hætti.
2. (§19) ECRI mælir með því að stjórnvöld geri reglulega kannanir um stöðu barna í skólakerfinu til að fylgjast með og leggja mat á aðgerðir til að koma í veg fyrir og berjast gegn mismunun og umburðarleysi í skólum. Einkum ættu þau, til viðbótar við almennar forvarnir gegn einelti, að búa til og innleiða eineltisaðgerðir fyrir sérstaka hópa sem teljast viðkvæmir vegna kynhneigðar, kynvitundar eða kyneinkenna, svo fátteitt sé nefnt. Einnig ætti að koma á fót öflugu kerfi til að fylgjast með, koma í veg fyrir og berjast gegn kynþáttafordómum og atvikum gegn hinsegin fólki í skólum.
3. (§29) ECRI mælir með því að stjórnvöld setji markvissa mælikvarða fyrir aðgerðir og árangur og þeim fylgi skilvirkt eftirlit og kerfi fyrir reglulegt mat á framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar í málefnum hinsegin fólks (2022-2025). Slíkt ætti að gera í nánu samstarfi við stjórnvöld og sveitarfélög ásamt fulltrúum hinsegin samfélagsins. Auk þess ættu stjórnvöld að tryggja fullnægjandi fjármagn fyrir árangursríka framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar.
4. (§32) ECRI mælir með því að stjórnvöld safni upplýsingum um intersex-börn, fylgist náið með framkvæmd laganna um kynrænt sjálfræði og einkum ákvæðunum um bann við ónauðsynlegum læknisfræðilegum inngripum í tengslum við kyneinkenni barna, leggi mat á áhrif undanþáganna í lögum og endurskoði löggjöfina því til samræmis þegar þar að kemur. Við endurskoðun laganna ætti að hafa samráð við sérfræðinga í öllum viðeigandi greinum, intersex-börn og/eða foreldra/forsjáraðila þeirra. Við slíka endurskoðun á lögnum ætti einnig að huga að málum sem tengjast viðurlögum og bótum ef brotið er gegn viðeigandi lagaákvæðum.
5. (§41) ECRI mælir með því að stjórnvöld grípi til frekari aðgerða til að auka stafrænt læsi og fjölmiðlalæsi, einkum á samfélagsmiðlum, hjá mismunandi hópum samfélagsins, einkum börnum og ungmennum, til að auka vitund um þau neikvæðu áhrif sem hatursorðræða á netinu hefur í för með sér.
6. (§45) ECRI mælir með því að stjórnvöld efla viðbrögð sín gegn hatursorðræðu, einkum með því að i) stuðla að hraðri samþykkt og heildstæðri framkvæmd á aðgerðaáætluninni gegn hatursorðræðu þar sem sérstök áhersla er lögð á skilvirkar leiðir til að taka á kynþáttafordómum og hatursorðræðu gegn hinsegin fólki á netinu; ii) veita fullnægjandi fjármagni til heildstæðrar framkvæmdar aðgerðaáætlunarinnar; iii) framkvæma reglulegt mat á framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar; iv) vinna með viðeigandi almannasamtökum og fulltrúum fjölmiðla eftir því sem unnt er við framkvæmd og mat á aðgerðaáætluninni. Við samþykkt, framkvæmd og mat á aðgerðaáætluninni ætti að taka tilhlýðilegt tillit til almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttuna gegn hatursorðræðu og tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins CM/Rec (2022) nr. 16 um baráttuna gegn hatursorðræðu.
7. (§50) ECRI mælir með því að stjórnvöld samræmi refsilöggjöf sína að ECRI og öðrum stöðlum Evrópuráðsins með það fyrir augum að gera hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar refsiverða ásamt því að tiltaka tungumál með skýrum hætti í öllum ákvæðum refsilaga sem miða að því að berjast gegn kynþáttafordómum, mismunun og umburðarleysi.
8. (§57) ECRI mælir með því að stjórnvöld komi á fót heildstæðu gagnasöfnunarkerfi þar sem samþætt og heildstæð sýn fáist á mál þar sem kynþáttahatur og hatursorðræða og hatursglæpir gegn hinsegin fólki eru til umfjöllunar, þar sem gögn eru að fullu sundurliðuð eftir brotaflokkum, tegund haturs, ástæðu og markhópi

ásamt framvindu málsins og niðurstöðu fyrir dómstólum og hvernig þessi gögn eru gerð opinber.

9. (§62) ECRI mælir með því að stjórnvöld haldi áfram að þróa og bjóða upp á hagnýta þjálfun fyrir lögreglumenn, saksóknara og dómara í því hvernig eigi að taka á kynþáttafordómum og ofbeldi gegn hinsegin fólki. Þar á meðal bætt verklag til að greina ástæður að baki hlutdrægni.
10. (§74) ECRI mælir með því að stjórnvöld bæti getu sína til að safna heildstæðum og kyngreindum jafnréttisgögnum um innflytjendur og einstaklinga, sem njóta alþjóðlegrar verndar á Íslandi, og auki notkun viðeigandi aðila á slíkum gögnum til að tryggja skýrt mat á þörfum þessara einstaklinga og markvissari stefnumótun.
11. (§75) ECRI mælir með því að stjórnvöld, í nánú samstarfi við sveitarfélög og almennasamtök, endurskoði kerfisbundið framkvæmdaáætlunina í innflytjendamálum fyrir árin 2022–2025 og tryggi heildræna nálgun fyrir skilvirka framkvæmd hennar. Þetta ætti einkum að gera með því að: i) framkvæma mat á áhrifum fyrri áætlunar til að greina vankanta í framkvæmd hennar á landsvísu og einstökum stöðum; ii) búa til árangursmælikvarða til að mæla áhrif hennar og endurskilgreina mælistærðir og markmið ef nauðsyn krefur; iii) koma á fót skilvirku eftirlits- og matskerfi. Stjórnvöld ættu einnig að tryggja sveitarfélögum sjálfbært og fullnægjandi fjármagn og skilgreina gott verklag og hvernig megi koma því á framfæri.
12. (§80) ECRI leggur til að yfirvöld stórefli viðleitni sína, í samráði við aðila vinnumarkaðarins, til að bjóða upp á íslenskukennslu á viðráðanlegu verði sem sé aðgengileg fyrir innflytjendur á vinnumarkaði og atvinnuleitendur.
13. (§89) ECRI mælir með því að stjórnvöld setji í forgang að grípa til skilvirkra aðgerða til að bæta þekkingu almennings á lagarammanum gegn mismunun og þeim úrræðum sem þolendum stendur til boða, þar á meðal málsmeðferðina fyrir kærunefnd jafnréttismála.
14. (§93) ECRI leggur til að lögreglumönnum verði veitt markvissari þjálfun á sviði kynþáttamörkunar og notkun staðalsins um rökstuddan grun, í samræmi við almenn stefnutilmæli ECRI nr. 11 um baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti í lögreglustörfum og almenn tilmæli CERD nr. 36 um forvarnir og baráttu gegn kynþáttamörkun af hálfu löggæslumanna. Einnig ætti að grípa til aðgerða til að auka fjölbreytni í lögregluliði, m.a. með mótun á viðeigandi stefnu um nýliðun, starfsmannahald og stöðuhækkanir.

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

### European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2020), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Iceland subject to interim follow-up, CRI(2020)6.
2. ECRI (2017), Fifth report on Iceland, CRI(2017)3.
3. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Iceland subject to interim follow-up, CRI(2015)3.
4. ECRI (2012), Fourth report on Iceland, CRI(2012)1.
5. ECRI (2007), Third report on Iceland, CRI(2007)3.
6. ECRI (2003), Second report on Iceland, CRI(2003)37.
7. ECRI (1997), Report on Iceland, CRI(97)54.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998a), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#): Preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination, CRI(2022)6.
13. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
15. ECRI (2004b), [General Policy Recommendation No.8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [General Policy Recommendation No. 9 \(revised\)](#): Preventing and combating antisemitism, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009b), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
21. ECRI (2012b), [General Policy Recommendation No. 14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2022), [ECRI Glossary](#).

### Other sources (listed in alphabetical order)

25. Council of Europe (CoE), Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2<sup>nd</sup> edition.
26. Council of Europe (CoE), Committee of Ministers (2022), Recommendation CM/Rec(2022)16 on combating hate speech.

27. Council of Europe (CoE), Steering Committee on Anti-discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI) (2022), [Thematic report on legal gender recognition in Europe](#)
28. EU, FRA (2015), The fundamental rights situation of intersex people, FRA focus paper.
29. European Court of Human Rights (ECtHR), [Carl Jóhann Lillindahl v. Iceland](#) (no.29297/18, 11 June 2020), decision.
30. European Interest (2018, December 11), [Iceland MPs make sexist and ableist comments](#)
31. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (European Equality Law Network-EELN) (2022), Country report on Non-discrimination, Iceland, for the reporting period January-December 2021.
32. Government of Iceland, Ministry of Education and Children (2022), [Child-Friendly Iceland](#), Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child.
33. Iceland Review (2022a, April 5), [Minister Harshly Criticised for Racist Remark](#)
34. Iceland Review (2022b, April 8), [Minister to Meet with CEO Vigdís Häsler in Wake of Racist Remark](#)
35. Iceland Review (2022c, July 24), [‘Of course they are lying’: Deputy Director of Public Prosecution Under Fire for Comments about LGBTQIA+ Asylum Seekers](#)
36. Iceland Review (2022d, July 28), [Hateful Graffiti on Church’s Pride Flag Now Matter for the Police](#)
37. Iceland Review (2022e, May 30), [Prejudice Just Below the Surface in Iceland, Says Prime Minister](#)
38. Iceland Review (2022f, April 25), [Mother Speaks Out About Racial Profiling of Son](#)
39. IGLYO (2022), LGBTQI Inclusive Education Report. IGLYO, Brussels.
40. ILGA-Europe (2022), [Annual Review](#) of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People covering the period of January to December 2021.
41. ILGA-Europe (2021), [Annual Review](#) of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People covering the period of January to December 2021.
42. ILGA-Europe (2020), [Annual Review](#) of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People covering the period of January to December 2019.
43. Mannlif.is (2022, May 23), [Chief of Police denies racial profiling but says police must listen to the community they serve](#)
44. Mbl.is (2022, August 17), [Hugsi yfir hómófóbískum nasistaáróðri](#)
45. Multicultural Information Center (2022, April 5), [New reception center open for applicants for international protection](#)
46. Nordic Labour Journal (2021, January 22), [Iceland: Immigrants are better protected, says MIPEX](#)
47. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)(2021), [Iceland Education Policy 2030 and its implementation](#).
48. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Education Policy Outlook 2021, [Iceland](#)
49. Rauða krossins (2019), The access to education for refugees in Iceland.
50. Reykjavík Grapevine, (2022a, November 23), [Icelandic Government Pledges Funds To Support Queer Youth](#)
51. Reykjavík Grapevine (2022b, May 27), [LGBTQ+ Teens Face Daily Harassment](#)
52. Reykjavík Grapevine (2022c, April 21), [Police Accused Of Racial Profiling In Search For Fugitive](#)
53. Reykjavík Grapevine (2022d, September 12) [Prime Minister: “Not At All Enough” Being Done To Help Immigrants Learn Icelandic](#)
54. Reykjavík Grapevine, (2021, May 6), [Four Million ISK Grant To Educate And Counsel LGBT Community](#)
55. Reykjavík Grapevine, (2020a, September 23), [Many Queer Youth Subjected to Bullying In Schools](#)
56. Reykjavík Grapevine, (2020b, October 27), [Allegations Of Negligence At Ásbrú Refugee Camp](#)
57. Reykjavík Grapevine (2018a, November 18), [Recording Of Icelandic Male MPs Speaking Misogynistically About Women Colleagues Leaked](#)
58. Reykjavík Grapevine (2018b, December 3). [Iceland’s Parliament Issues Apology For Abusive Remarks Of Six Parliamentarians](#)
59. RÚV.is (2022, April 26), [Manhunt raises racial profiling alarm](#)
60. The Icelandic Human Rights Centre (2019), Submission to the to UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) in advance of the Committee’s consideration of Iceland’s twenty-first to twenty-third periodic report.

61. The Nordic Council of Ministers and the UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries (2022), Implementation of temporary protection for refugees from Ukraine – [A systematic review of the Nordic countries](#)
62. University of Turku (2018, 18 May), [Iceland Evaluates Implementation of KiVa Antibullying Programme](#)
63. Unnur Dís Skaptadóttir / Kristín Loftsdóttir (2019), Konur af erlendum uppruna – Hvar kreppir að?, Háskóla Íslands.
64. United Nations (UN) Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (2022), National Report, E/C.12/ISL/5.
65. United Nations (UN) Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review (UPR) (2021), National Report, A/HRC/WG.6/40/ISL/1.
66. United Nations (UN) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)(2019a), Concluding Observations on the combined twenty-first to twenty-third periodic reports of Iceland, 18 September 2019, CERD/C/ISL/CO/21-23.
67. United Nations (UN) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2019b), Summary record of the meeting, CERD/C/SR.2751.
68. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2018), Combined twenty-first to twenty-third periodic reports submitted by Iceland under article 9 of the Convention, due in 2013, CERD/C/ISL/21-23.
69. UNHCR Factsheet on Iceland ([September 2022](#)).
70. UNHCR (2022, January 19), [Iraqi family finds refuge and new beginnings in Iceland](#)
71. Valdimarsdóttir, M. and Jónsdóttir, G. (2020), [Attitudes towards refugees and Muslim immigrants in Iceland: The perceived link to terrorism](#), in Icelandic Review of Politics & Administration 16(2):217-242.
72. Vísir (2018, July 9), [Dreifðu áróðri gegn hælisleitendum í Hlíðunum](#)

## VIÐAUKI: SJÓNARMÍÐ RÍKISSTJÓRNARINNAR

---

**Eftirfarandi viðauki er ekki hluti af greiningu og tillögum ECRI varðandi ástandið á Íslandi.**

ECRI, í samræmi við málsmeðferð hvers lands, tók upp trúnaðarviðræður við yfirvöld á Íslandi um fyrstu drög að skýrslunni. Nokkrar athugasemdir yfirvalda voru teknar til greina og felldar inn í lokaútgáfu skýrslunnar (sem, í samræmi við staðlaðar venjur ECRI og nema annað sé tekið fram, gat aðeins tekið tillit til þróunar fram til 30. mars 2023, dagsetningu athugunar á fyrsta uppkast).

Yfirvöld fóru einnig fram á að eftirfarandi sjónarmið yrðu birt sem viðauki við skýrsluna.

## Sjónarmið dómsmálaráðuneytisins vegna skýrslu ECRI

Líkt og lýst er í athugasemdum dómsmálaráðuneytisins við efnisgreinar númer 49 og 50 í skýrslu ECRI, þá var hugtökunum „þjóðernisuppruni eða þjóðlegur uppruni“, ásamt nokkrum öðrum hugtökum, bætt við 233. gr. a almennra hegningarlaga með breytingum á þeim lögum í júní árið 2022. Lögð er áhersla á að hugtakið "þjóðlegur uppruni" vísar til hóps af fólki sem deilir sameiginlegum menningararfi, uppruna eða tungumáli. Því tekur 233. gr. a almennra hegningarlaga eftir lagabreytingarnar hvort tveggja til hugtakanna þjóðernisuppruna og þjóðlegs uppruna, sem bæði falla undir skilgreiningu 1. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis. Viðbót hugtaksins „þjóðlegur uppruni“ við ákvæðið og framangreind umfjöllun um hugtakið „tungumál“ byggist á almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til framangreindra breytinga á almennum hegningarlögum og annarri undirbúningsvinnu við frumvarpið, og í þeim efnum var tekið mið af tilmælum nefndar á vegum Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis. Í þessu ljósi telur dómsmálaráðuneytið hugtakið þjóðernisuppruna í almennum hegningarlögum beinlínis taka til hugtaksins „tungumáls“ þannig að viðbót þess hugtaks myndi ekki víkka gildissvið 233. gr. a almennra hegningarlaga. Því er ekki talin þörf á slíkri breytingu.

Eins og lýst er í neðanmálsgrein nr. 76 í skýrslu ECRI leggur dómsmálaráðuneytið einnig áherslu á að hvatning til ofbeldis, haturs eða mismununar er skýrlega refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum. Samkvæmt 121. gr. laganna varðar það refsingu að hvetja menn opinberlega til þess að fremja refsivert verk og sömuleiðis á grunni 1. mgr. 22. gr. laganna að eiga þátt í því að brot sé framið með liðsinni í orði eða verki, fortölum, hvatningu eða á annan hátt. ECRI er jafnframt upplýst um að ráðuneytinu er ekki kunnugt um íslensk dómsmál þar sem ákært hefur verið fyrir brot af þessu tagi.

Að lokum er vísað til efnisgreinar númer 91 í skýrslu ECRI. Til skýringar vill dómsmálaráðuneytið benda á að nefnd um eftirlit með störfum lögreglu rannsakar ekki sakamál. Samkvæmt 35. gr. b lögreglulaga skal héraðssaksóknari rannsaka hegningarlagabrot sem lögreglumenn eru grunaðir um, bæði við störf og utan starfa. Ef grunur er um að starfsmaður héraðssaksóknara hafi framið brot fer ríkissaksóknari með rannsókn málsins.

Secrétariat de l'ECRI  
Direction générale de la Démocratie et de la dignité humaine  
Conseil de l'Europe  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

 [@ECRI\\_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.

European Commission  
against Racism and Intolerance

  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE