

# **ECRI**

Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum

Skýrsla til félags- og tryggingamálaráðherra

október 2009

Skýrsla Baldurs Kristjánssonar, fulltrúa Íslands í Evrópunefndinni  
gegn kynþáttafordómum, til félags- og tryggingamálaráðherra

# Efnisyfirlit

1 Inngangur	4
2 Hlutverk ECRI	5
2.1 Ráðleggingar til einstakra ríkja	5
2.2 Almennar ráðleggingar	6
2.3 Sérfræðiálit	7
2.4 Upplýsinga- og samskiptaverkefni	7
3 Megintilhneigingar	7
3.1 Löggjöf, þýðingarmikið tæki gegn kynþáttafordómum	7
3.2 Sérstakar stofnanir í baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun	9
3.3 Kynþáttafordómar og málfrelsi	10
3.4 Kynþáttafordómar og óumburðarlyndi í stjórnámum.	11
3.5 Kynþáttafordómar á netinu	12
3.6 Að andæfa kynþáttafordómum um leið og barist er gegn hryðjuverkum	12
3.7 Kynþáttafordómar og hlutverk lögreglu	13
3.8 Misrétti í menntun	13
3.9 Jákvæð mismunun	14
3.10 Mannréttindadómstóllinn	14
4 Ársskýrsla ECRI 2008	14
5 Skýrslurnar um Ísland	17
6 Helstu samstarfsaðilar ECRI	18
7 Sérfræðingar tilnefndir af Íslands hálfu	19
Heimildir	20

# 1 Inngangur

Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum (The European Commission against Racism and Intolerance, ECRI), hér eftir kölluð ECRI, er sjálfstæð eftirlitsstofnun innan Evrópuráðsins. Nefndinni var sérstaklega komið á til þess að berjast gegn kynþáttahatri og kynþáttafordómum í Evrópu og mismunun af þeim sökum. ECRI var sett á laggirnar af leiðtogafundi Evrópuráðsins sem var haldinn í Vín í október 1993. Ákvörðun um stofnun nefndarinnar er þannig tekin af leiðtogum ríkja Evrópuráðsins.

Með stofnun ECRI var mörkuð sú stefna að baráttan gegn kynþáttafordómum stæði djúpum rótum í mannréttindabaráttu Evrópuráðsins þar sem vernd gegn kynþáttamismunun væri grundvallarréttur.

Ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti nýjan lagagrunn fyrir ECRI árið 2002. Þá var ECRI viðurkennd sem varanleg mannréttindaeftirlitsstofnun. Í henni er einn sérfræðingur frá hverju ríki Evrópuráðsins. Starf ECRI er skilgreint og sú skylda lögð á aðildarríki að tilnefna sjálfstæða óháða sérfræðinga. Sérfræðingar ECRI eru ekki fulltrúar ríkisstjórna sinna. Þeir eru valdir vegna sérþekkingar sinnar á málefnum þeim sem ECRI berst fyrir. Þá er gerð sú krafa að virðingaverðar persónur séu valdar til setu í ECRI.

Í sjálfstæði sérfræðinga ECRI felst meðal annars að þeir mega ekki taka við fyrirskipunum frá yfirvöldum og mega ekki vera háðir þeim um atvinnu, til dæmis mega þeir ekki vinna í ráðuneytum.

Verkefni ECRI er að berjast gegn kynþáttafordómum, kynþáttamisrétti, útlendingaótta, gyðingaandúð og skorti á umburðarlyndi í Evrópu frá sjónarmiði mannréttinda í ljósi mannréttindasáttmála Evrópu, viðauka við hann og dóma Mannréttindadómstólsins.

ECRI fæst ekki aðeins við augljós form kynþáttahyggju, svo sem aðskilnaðarstefnu eða nasisma, heldur einnig annað birtingarform kynþáttafordóma, þ.e. mismunun í daglegu lífi sem getur falið í sér mismunun gagnvart hópum vegna kynþáttar, uppruna, trúarbragða, þjóðernis eða tungumáls eða vegna samspils þessara þátta.

ECRI skoðar alla framangreinda þætti út frá því sjónarhorni að vernda og efla mannréttindi.

## 2 Hlutverk ECRI

ECRI rækir hlutverk sitt með því að skoða löggjöf aðildarríkja, stefnumörkun og aðra mælikvarða um það hvernig þau fást við kynþáttafordóma, útlendingaótta, gyðingaandúð og skort á umburðarlyndi og hver árangurinn sé. Jafnframt gerir ECRI tillögur um úrbætur. Þá hefur ECRI samþykkt og lagt fram almennar ráðleggingar til aðildarríkja og rannsakar alþjóðalög og sáttmála í þeim tilgangi að gera lögin og sáttmálana virkari.

ECRI á að gefa aðildarríkjum Evrópuráðsins raunhæf og hagnýt ráð um það hvernig eigi að fást við vandamál sem stafa af kynþáttafordómum og skorti á umburðarlyndi. Í þeim tilgangi rannsakar ECRI lagarammann í hverju landi, hvernig lögum og reglum er framfylgt, hvort stofnanir séu til sem aðstoði fórnarlömb kynþáttafordóma og hvernig búið sé að viðkvæmum minnihlutahópum á sviði menntunar, atvinnu og húsnæðis. Loks hlustar ECRI eftir tóninum í pólitískri og almennri umræðu um málefni er snerta þessa hópa.

### 2.1 Ráðleggingar til einstakra ríkja

Svonefnt *eftirlit frá einu landi til annars* tekur til allra aðildarríkjanna 47 og eru þau meðhöndluð á jafnréttisgrundvelli. Markmiðið með eftirlitinu er að greina og rannsaka kynþáttafordóma, útlendingahræðslu, gyðingaandúð og skort á umburðarlyndi í þeim tilgangi að gefa ríkisstjórnnum raunhæf og hagnýt ráð til að fást við vandamálin sem hafa verið greind.

ECRI kemst yfir níu til tíu lönd á ári þannig að hvert land er heimsótt á um það bil fimm ára fresti. Fjórði hringurinn byrjaði í janúar 2008 þar sem lagt er upp úr því að skoða hvernig stjórnvöldum hefur tekist að koma í framkvæmd ráðleggingum þriðju umferðarinnar. ECRI rannsakar hvort farið hefur verið eftir ráðleggingunum, hvernig þær hafa verið útfærðar og með hvaða árangri. Farið er ofan í stefnumörkun og breytingar greindar frá síðustu skýrslu. Nú er ráðleggingum fylgt betur eftir en áður. ECRI gerir þá kröfu til ríkja að þau geri grein fyrir því, tveimur árum eftir útkomu hvernar skýrslu, hvernig tekist hafi að koma í framkvæmd sérstökum fyrir fram tilgreindum ráðleggingum.

Í aðdraganda hvernar skýrslu fer þriggja til fjögurra manna sendinefnd og ræðir við yfirvöld viðkomandi ríkis og fulltrúa frjálsra félagasamtaka um ástand mála á því sviði sem snertir ECRI. Síðasta skýrsla um Ísland var gefin út 13. febrúar 2007 í kjölfar heimsóknar ECRI 2006. Útgáfa næstu skýrslu er ráðgerð árið 2011 og má því búast við því að sendinefnd frá ECRI komi til Íslands á haustdögum 2010. Í skýrslunni frá 2007 eru fjölmargar leiðbeiningar um endurbætur á löggjöf og mögulegar aðferðir stjórnvalda og samfélagsins um það hvernig komast megi hjá misrétti sem stafa kann af uppruna, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, tungumáli eða trúarbrögðum.

## **2.2 Almennar ráðleggingar**

ECRI er ekki bundin einni aðferð en skoðar hvað geti best gagnast í baráttunni gegn ofbeldi, mismunun og fordómum gagnvart einstaklingum og hópum vegna kynþáttar, litarháttar, tungumáls, trúarbragða, þjóðernis eða uppruna.

Auk skýrslna til hvers aðildarríkis hefur ECRI gefið út tólf ráðleggingarskjöl um efni sem öll eru mjög áberandi í skýrslum um einstök ríki. Í þessum skjölum er tekið á nokkrum meginsviðum í baráttunni gegn kynþáttahyggju og skorti á umburðarlyndi í garð annarra vegna uppruna þeirra, trúarbragða eða annars slíks. Þessar almennu ráðleggingar eru ætlaðar öllum ríkjum Evrópuráðsins. Þær eru ætlaðar þeim sem annast stefnumörkun í samfélagi sínu, þ.e. stjórn mála- og embættismönnum.

ECRI hefur samþykkt eftirfarandi tólf ráðleggingar:

1. Hvernig berjast má gegn kynþáttafordómum, útlendingaótta, gyðingaandúð og skorti á umburðarlyndi.
2. Um sérstök embætti eða stofnanir sem fást við kynþáttafordóma, útlendingaótta, gyðingaandúð og skort á umburðarlyndi.
3. Hvernig berjast skuli gegn skorti á umburðarlyndi í garð Róma-fólks.
4. Um rannsóknir á reynslu þolenda kynþáttamisréttis og hvernig þolendur upplifa kynþáttamisrétti.
5. Hvernig taka skuli á og komast frá skorti á umburðarlyndi og misrétti gegn múslimum.
6. Hvernig berjast megi gegn dreifingu kynþáttaóhróðurs og efni sem felur í sér útlendingaótta og gyðingaandúð á Netinu.
7. Um löggjöf til að fást við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun.
8. Um baráttu gegn kynþáttafordómum um leið og barist er gegn hryðjuverkum.
9. Um baráttuna gegn gyðingaandúð.
10. Að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun í skólum með menntun.
11. Hvernig forðast megi kynþáttafordóma og mismunun vegna þeirra í störfum lögreglunnar.
12. Um baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun á sviði íþróttar.

## **2.3 Sérfræðiálit**

Þá hafa sérstök fræðileg álit verið unnin af stjórnvöldum í ríkjum Evrópuráðsins til leiðbeiningar um:

1. Hvernig standa beri að embættum eða stofnunum sem settar eru á fót til að fást við kynþáttafordóma og þar af leiðandi misrétti.
2. Hvernig mögulegt sé að fást við kynþáttafordóma og virða um leið tjáningarfrelsi.
3. Hvernig mögulegt sé að fást við kynþáttafordóma meðan barist er gegn hryðjuverkum.
4. Kynþáttafordóma, gyðingaandúð og útlendingaótta í pólitískri umræðu.
5. Upplýsingaöflun á grundvelli kynþátta.
6. Löggjöf til að fást við kynþáttafordóma og þar af leiðandi mismunun.

## **2.4 Upplýsinga- og samskiptaverkefni**

Baráttan gegn kynþáttahyggju getur aðeins orðið árangursrík ef hún hríslast um samfélagið allt ef svo má segja. Í því skyni hefur ECRI beitt sér fyrir eftirtöldum verkefnum:

1. Skipulagningu dagsráðstefna í aðildarríkjum.
2. Samstarfi við frjálsa mannréttindahópa.
3. Ráðstefnum sérfræðinga um tiltekin málefni.
4. Samskiptum við æskulýðsdeild Evrópuráðsins.

## **3 Megintilhneingingar**

Skýrslurnar um einstök ríki fást við sérstök vandamál í aðildarríkjunum en séu þær bornar saman varpa þær ljósi á megintilhneingingar í Evrópu og þær tilhneingingar greinir ECRI og leggur upp hinar almennu ráðleggingar sem nefndar hafa verið.

Hér eftir verður gerð grein fyrir afstöðu ECRI á helstu sviðum sem tekin hafa verið fyrir.

### **3.1 Löggjöf, þýðingarmikið tæki gegn kynþáttafordómum**

Misjafnt er eftir tímabilum hvað kallar á athygli og aðgerðir. Það hefur þó ekki breyst í gegnum árin að kynþáttamismunun er fyrirbrigði sem hefur ekki horfið. Ástæðan er meðal annars sú að mati ECRI að löggjöf í aðildarríkjunum þar sem tekið er á kynþáttamismunun er ekki virkjuð nægilega vel og nýtist því ekki nægilega vel þeim sem verða, með einum eða öðrum hætti, fyrir barðinu á kynþáttafordómum eða kynþáttamismunun. Þess vegna er meginverkefnið núna að innleiða þá löggjöf sem til staðar er.

Góð lög eru mikilvæg í þeim tilgangi að útrýma kynþáttahyggju og kynþáttamismunun í öllum ríkjum Evrópuráðsins. Þess vegna mælir ECRI með því að ríkin setji sér lög sem líkleg eru til að virka og eftir því sem tilefni er til í skýrslum um hvert ríki. Þar sem þessi skilaboð eru eins og rauður þráður í öllum skýrslum hefur ECRI gefið frá sér almennar ráðleggingar í þessa veru sem voru þau sjöundu í röðinni.

Í þeim ráðleggingum leggur ECRI áherslu á þýðingu viðeigandi lagaúrræða til þess að fást við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun með árangursríkum hætti. Lögin þurfa að vera þannig kynnt og á þann veg virkjuð að þau fæli fólk frá því að sýna fordóma og að mismuna fólki. Auk þess þurfa fórnarlömb fordóma að upplifa lögin sem vernd.

Kynþáttamismunun getur birst með ýmsum hætti og það verður að taka fyrir hvert og eitt birtingarform með löggjöf. Oft er mjög erfitt að sanna mismunun þar sem sannanirnar eru oftast en ekki í höndum og huga þess sem mismunar. Til þess að lögin verði árangursríkari ættu þau að ganga út frá því að sönnunarbyrðinni sé skipt milli fórnarlamb og þess sem mismunar. Skipt sönnunarbyrði þýðir það að sá sem kvartar eða kærir ætti að leggja fram staðreyndir er benda til mismununar en sá sem kærður er ætti að sanna að slík mismunun hafi ekki átt sér stað.

Refsirétt verður einnig að nýta gegn tjáningu á kynþáttafordómum. Að mati ECRI ættu félög eða samtök sem gera út á kynþáttafordóma að vera ólögleg og því ætti að vera mögulegt að leysa þau upp og refsa leiðtogum þeirra. Þá ættu lagaákvæði sem banna útbreiðslu kynþáttafordóma að vera í gildi til þess að fást við hatursáróður gegn fólki eða hópi fólks eða hatursáróðri sem getur leitt til skemmda eða eyðileggingar á eignum fólks. Þetta eru aðeins nokkur af þeim lagaákvæðum sem ECRI mælir með að ríki setji sér í þeim tilgangi að berjast gegn kynþáttafordómum.

Til þess að ná árangri verður einnig að gefa gaum að lögreglunni, hvernig hún skilur lögin og vill útfæra þau. Í ráðleggingum ECRI nr. 11 er fjallað um það hvernig megi bæta vinnu lögreglunnar þegar kemur að kynþáttafordómum. Í ráðleggingunum er lögð áhersla á að lögreglan þekki vel þau lög er snúa að kynþáttafordómum og geri sér grein fyrir ýmsum pyttum sem hægt er að falla í, til dæmis að auglýsa ekki eftir „útlendingslegu“ fólki eða tengja ekki saman litarhátt, uppruna og glæpi. Í öllum löndum Evrópu þurfa þeir sem sinna fullnustu laga að kynna sér birtingarmyndir kynþáttafordóma og gildir það jafnt um lögreglumenn og dómara á öllum stigum. Því miður er ýmsum lagaákvæðum er lúta að kynþáttafordómum sjaldan eða aldrei beitt.

Vissulega er ECRI fyllilega ljóst að löggjöfin ein eyðir ekki kynþáttafordómum og kynþáttamismunun. En hitt er víst að án góðra laga er sú barátta vonlítill.



### **3.2 Sérstakar stofnanir í baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun**

Rétt er að vekja athygli á ráðleggingum ECRI nr. 2 þar sem hvatt er til þess að settar séu á fót sérstakar stofnanir til þess að fást við þennan málaflokk. Má bæði nefna óháða stofnun sem rannsakar ásakanir gagnvart lögreglunni og einnig hefðbundinn umboðsmann á þessu sviði sem sérhæfir sig í baráttunni gegn kynþáttafordómum. Reynslan er góð af umboðsmönnum sem sérhæfa sig í kynþáttafordómum því þá byggist upp sérþekking á þessu sviði. Slíkar stofnanir eru mjög þýðingarmiklar þar sem þær gera fórnarlömbum mun hægara fyrir að leita réttar síns. Því hefur ECRI ávallt mælt með slíkum stofnunum.

Í ráðleggingum nr. 2 kemur fram það álit ECRI að slíkar stofnanir geti haft afgerandi áhrif í þá veru að vernda einstaklinga og hópa gegn kynþáttafordómum og tilheyrandi kynþáttamismunun, meðal annars með því að vinna að stefnumörkun og stuðla að því að löggjöf virki, að auka meðvitund almennings, að standa vörð um rétt einstaklinga sem tilheyra minnihlutahópum og að vera yfirvöldum til ráðgjafar, upplýsa þau um stöðu mála og leggja á ráðin um stefnumörkun.

Í þessum ráðleggingum ECRI eru einnig lagðar fram grundvallarreglur um hvaða stöðu slíkar stofnanir eigi að hafa innan stjórnkerfisins, hvaða form sé best að hafa, hver ætti að vera ábyrgð þeirra og hvernig stjórnun sé best að hafa þar sem lögð er áhersla á sjálfstæði þeirra og sýnileika.

Ráðleggingar ECRI í þessum efnum eru í samræmi við evrópska og alþjóðlega staðla, til dæmis er tekið mið af alþjóðlega viðurkenndum lágmarksstaðli um slíkar stofnanir (the Paris Principles) og hefur hlotið samþykki Sameinuðu þjóðanna.

Evrópusambandið hefur einnig leitast við að efla slíkar stofnanir með tilskipun EB/2000/43 frá 29. júní 2000 þar sem sett er fram grundvallarreglan um jafna meðhöndlun, óháð kynþætti og uppruna. Þessi tilskipun skyldar aðildarríki Evrópusambandsins til þess að setja á fót stofnanir til þess að vinna að því að allir fái jafna meðferð óháð uppruna. Slíkar stofnanir hafa í kjölfarið verið settar upp í nær öllum Evrópusambandsríkjum. Þær standast þó ekki allar kröfur ECRI (sem eru settar fram í ráðleggingum nr. 2) um sjálfstæði og næga fjármögnun sem tryggi virkni þeirra.

Í ráðleggingum nr. 7 er lögð áhersla á mikilvægi stofnana sem fást við kynþáttafordóma og kynþáttamismunun. ECRI hefur einnig safnað frá þeim stofnunum dæmum um góð vinnubrögð og vel heppnuð verk og gefið út í bæklingi í þeim tilgangi að efla aðra í viðleitni til góðra verka.

### **3.3 Kynþáttafordómar og málfrelsi**

Á undanförunum áratugum hafa kynþáttafordómar hneigst frá hugmyndinni um að einn kynstofn væri öðrum æðri líffræðilega í átt að menningarmismun, að menning „mín“ væri merkilegri en menning „hinna“.

Smám saman hefur þetta form kynþáttafordóma rutt sér leið inn í pólitíska umræðu sem hefur víða tekið á sig meiri blæ kynþáttafordóma. Það hefur eftt þessa þróun að upp hafa risið öfgaflokkar og hefðbundnir flokkar hafa að hluta til tekið upp þessa umræðu. Skýrslur ECRI sýna að þegar umræðan verður óvinveitt innflytjendum eða fjandsamleg aðlögun þá blómstra kynþáttafordómar og útlendingaótti gýs upp. Þetta setur fórnarlömb kynþáttafordóma í hættu og getur leyst upp samfélög.

ECRI gerir sér grein fyrir því að það þarf að finna jafnvægið milli þess annars vegar að bæla niður kynþáttafordómafulla umræðu sem vegur að virðingu þeirra sem fyrir henni verða og hins vegar virðingu fyrir málfrelsi, en tjáningarfrelsið er ein grundvallarstoð lýðræðissamfélagsins.

Í fjölmeningarsamfélagi okkar verður stöðugt þýðingarmeira en jafnframt erfiðara að finna þetta jafnvægi. Það er samstaða í Evrópu um það að berjast verði gegn tjáningu sem felur í sér kynþáttafordóma en samstaðan um það hvernig á að fara að því er ekki jafn mikil. Það sem verra er, er að andrúmsloft kvíða og ótta vegna hryðjuverka virðist hafa orðið til þess að almenningur lætur sér meira standa saman um mannréttindi en áður.

Ein af ráðleggingum ECRI er að í refsilöggjöf verði að vera ákvæði um kynþáttaþundna verknaði. Slík ákvæði ættu að ná til þess þegar opinberlega er kynt undir kynþáttahatur, ofbeldi eða mismunun af þeim toga. Þau þyrftu jafnframt að ná yfir opinberar móðganir eða róg kynþáttalegs eðlis og ná til þess þegar haldið er fram yfirburðum einnar menningar yfir aðra eða þegar talað er niðrandi um eða til fólks vegna kynþátta, litar, tungumáls, trúarbragða, þjóðernis eða uppruna. Einnig ætti að vera til staðar refsiréttarbann við dreifingu, framleiðslu, geymslu á rituðu efni og myndefni sem inniheldur kynþáttafordóma. ECRI er sannfært um að þessir verknaðir eru ekki aðeins skaðlegir heldur fóstra einnig andrúmsloft kynþáttafordóma og skorts á umburðarlyndi og eiga að heyra undir refsirétt.

Mannréttindi eru samantengd. Spurningin er ekki hvort að baráttan gegn kynþáttafordómum annars vegar og málfrelsi hins vegar stangist á heldur hvernig þau geta bætt hvort annað upp. Það á að standa vörð um báða þessa þætti samtímis og að mati ECRI ættu þjóðþing að hafa þetta hugfast við lagasetningu og dómstólar þegar þeir dæma eftir þessum lögum.

Ávallt skal hafa það hugfast að kynþáttahyggja er ekki eðlislæg mönnum en lærist í samræðum og samskiptum. Kennarar, stjórnámálmenn og fjölmiðlafólk ættu að hafa það hugfast hvaða áhrif þau hafa með orðum sínum og gjörðum.

Það sem þessar stéttir gera bergmálar áfram – þessar stéttir eiga að vera hluti af lausninni en ekki vandanum í að stemma stigu við kynþáttafordómum.

### **3.4 Kynþáttafordómar og skortur á umburðarlyndi í stjórnámálum**

Í sáttmála evrópskra stjórnámálaflokka um samfélag án kynþáttafordóma er að finna leiðbeiningar um það hvernig best sé að fást á ábyrgan hátt við málefni er tengjast uppruna, litarhætti og trúarbrögðum. Í sáttmálanum eru stjórnámálaflokkar einnig hvattir til þess að hafa í sínum röðum fólk úr minnihlutahópum. Sáttmálinn hefur verið undirritaður af stjórnámálaflokkum í 25 ríkjum Evrópu.

Meðal þess sem ECRI hefur hvað mestar áhyggjur af er pólitísk umræða þar sem gætir kynþáttafordóma og skorts á umburðarlyndi, en hún hefur til lengri tíma litið neikvæð áhrif á skoðanir fólks og hvetur til kynþáttafordóma, þar á meðal til ofbeldis og mismununar. Þessi umræða vegur einnig beint eða óbeint að réttindum minnihlutahópa, þar á meðal réttindum innflytjenda og hælisleitenda.

Því miður hefur kynþáttafordómafull umræða færst í vöxt í Evrópu. Flokkar sem byggjast á kynþáttafordómum og skorti á umburðarlyndi hafa náð ótrúlegum árangri í kosningum. Sumir hafa jafnvel komist í ríkisstjórn í löndum sem tilheyra Evrópuráðinu. Það eru þó ekki eingöngu þessir flokkar sem nota orðfæri kynþáttahyggju. Þess verður vart innan hefðbundinna flokka sem aftur verður til þess að kynþáttafordómar lauma sér inn í orðfæri og daglegt líf og fólk fer að umbera það sem áður var ekki liðið.

Til eru ýmis form kynþáttafullrar orðræðu. Sum form brjóta lög sem banna það að kynt sé undir hatum meðal fólks eða hópa þótt þau séu oft ekki notuð. Önnur orðræða af þessari gerð er ekki ólögleg en stuðlar engu að síður að fordómum og fjandskap og elur á kynþáttafordómum og kynþáttamismunum. Hin síðari ár hefur það sífellt orðið algengara að tengja minnihlutahópa við hryðjuverk og ofbeldi og að telja kerfisbundið að af þeim stafi ógn við öryggi annarra. Jafnframt er algengt að dregnar séu rangar ályktanir um menningu og lífsgildi minnihlutahópa og að heilsu og þjóðarímynd stafi af þeim ógn. Stjórnámálamenn hafa gerst sekir um tungumál af þessum toga, bæði þingmenn og sveitarstjórnarmenn.

ECRI telur að stjórnámálaflokkar og löggjafarþing ættu að setja sér innri reglur í þessum efnum og fylgja þeim virkilega vel eftir, ekki síst þegar kosningar eru í nánd. Stjórnámálaflokkar ættu einnig að undirrita sáttmála evrópskra stjórnámálaflokka um kynþáttahaturslaust samfélag.

Þá brýnir ECRI stjórnvöld til þess að nota ákvæði í lögum gegn kynþáttafordómafullri tjáningu og setja löggjöf sem kveður á um að refsivert sé að leiða hóp sem ýtir undir kynþáttafordóma. Jafnframt þyrftu stjórnvöld að gera refsiverðan stuðning við slíka hópa og þátttöku í þeim og koma í veg fyrir

fjármögnun slíkra hópa, til dæmis með því að svipta stjórnáflökka sem ala á kynþáttafordómum opinberum stuðningi.

Eins og segir í yfirlýsingu ECRI frá 17. mars 2005 þá veltur mikið á stjórnáflökum í þessu tilliti. Því heitir ECRI á þá sem fást við stjórnáflök að virða mannréttindi.

### **3.5 Kynþáttafordómar á Netinu**

Í ráðleggingum ECRI nr. 6 kemur fram hvernig bregðast megi við kynþáttafordómum á Netinu, en það er erfitt viðfangs því það er alþjóðlegt.

Netið getur verið þýðingarmikill vettvangur í baráttunni gegn kynþáttafordómum en á sama tíma er það notað af þeim sem vilja dreifa hatursáróðri gegn fólki og hópum fólks. Þannig hefur ECRI miklar áhyggjur af dreifingu efnis sem felur í sér gyðingaandúð.

Opinberar reglur um Netið ættu að innihalda bann við dreifingu efnis sem felur í sér kynþáttahyggju, útlendingahatur og gyðingaandúð. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði þyrfti að aukast.

Það er hængur á að sum ríki leyfa vefsvæði sem dreifa rasistaáróðri og þá með tilvísun til málfrelsis. Þessi ríki eru skjól sem fólk frá mörgum löndum notfærir sér og vista rasistasamtök síður sínar þar. Þess vegna hefur ECRI kallað eftir því að Netið setji sér sjálft innri reglur í þessum efnum.

### **3.6 Að andæfa kynþáttafordómum um leið og barist er gegn hryðjuverkum**

Hryðjuverkastarfsemi ógnar gildum, grundvallarreglum og hugmyndum um lýðræði, réttlæti og mannréttindi. Hryðjuverk byggjast á hatri og öfgum sem leiðir aftur til misréttis og mannréttindabrota. Að sama skapi er þýðingarmikið að andsvar við hryðjuverkum eða hryðjuverkastarfsemi vegi ekki að mannréttindum.

Óneitanlega hafa ýmsir hópar orðið fyrir barðinu á rasisma í meira mæli en áður eftir atburðina 11. september 2001. Arabar, gyðingar, múslimar, hælisleitendur, flóttamenn og innflytjendur hafa mátt þola kynþáttafordóma og misrétti á ýmsum sviðum, svo sem í menntun, atvinnu, húsnæði, aðgengi að vörum og þjónustu, aðgengi að opinberum stöðum og frelsi til ferðalaga. Af þessu tilefni setti ECRI fram ráðleggingar nr. 8 sem fjalla um það hvernig má berjast gegn rasisma meðan barist er gegn hryðjuverkum.

ECRI hvetur ríki til þess að berjast gegn hryðjuverkum án þess að mismuna einstaklingum og þá sérstaklega ekki vegna kynþáttar, litarháttar, tungumáls, trúarbragða, þjóðernis eða uppruna, og að löggjöf og reglum sé framfylgt án þess að það feli í sér mismunun. Sérstaklega þarf lögreglan að gæta þess að falla ekki í þá gryfju að sigta fólk út eftir uppruna eða útliti eins og fram kemur í ráðleggingum nr. 11.

### **3.7 Kynþáttafordómar og hlutverk lögreglu**

Hlutverk lögreglu er að tryggja öryggi borgaranna og mannréttindi þeirra. Þess vegna er svo mikilvægt að koma í veg fyrir það að lögreglan brjóti á mannréttindum fólks með því að sigta það út eftir útliti eða uppruna. Það bitnar alltaf á sýnilegum minnihlutahópum, glæpgerir þá og mismunar þeim þar með og skapar fordóma.

Þegar fengist er við eftirlit eða að upplýsa glæpi er mjög mikilvægt að lögregla falli ekki í þá gryfju að sigta fólk út eftir útliti, heldur stöðva til dæmis frekar sýnilega minnihlutahópa vegna þeirrar fyrirframskoðunar að þeir séu líklegri en aðrir til þess að aðhafast eitthvað ólöglegt. Slík hegðun mismunar borgurunum og eykur fordóma. Það er stundum sagt að mannlýsingar eftir kynþætti, sem nefnist „racial profiling“, sé gjaldið sem greiða þurfi fyrir öryggi en þessu hafnar ECRI. Í fyrsta lagi eru mannlýsingar eftir kynþætti mannréttindabrot sem felur í sér kynþáttamismunun. Í öðru lagi auka þær fordóma sem fyrir eru, yfirleitt í garð ákveðinna minnihlutahópa, og í því felst beinlínis viðurkenning á kynþáttafordómum. Í þriðja lagi sýnir reynslan að mannlýsingar eftir kynþætti eru ekki árangursrík leið í löggæslu og leiða beinlínis til þess að öryggisstig lækkar. Þá er það vel kunn staðreynd að mannlýsingar eftir kynþætti skapa reiði hjá þeim sem fyrir þeim verða og koma í veg fyrir samstarf og samvinnu lögreglu og minnihlutahópa.

ECRI tekur mannlýsingar eftir kynþætti fyrir í ráðleggingum nr. 11 og leggur áherslu á að nauðsynlegt sé að skilgreina þær og banna hana með lögum. Þá beri að þjálfa lögreglumenn þannig að þeir átti sig á fyrirbrigðinu.

### **3.8 Misrétti í menntun**

Versta dæmið um mismunun í menntun er í mörgum löndum Evrópu þar sem eru hlutfallslega fleiri Róma-börn en önnur börn í skólum sem ætlaðir eru þroskaheftum. Víða ganga börn úr minnihlutahópum í fjársvelta skóla vegna þess að foreldrarnir búa í hverfum sem eru afskipt og njóta þar með verri þjónustu. Þetta er afleiðing af félagslegum og efnahagslegum aðstæðum fólks í minnihlutahópum. ECRI tekur þetta fyrir í ráðleggingum nr. 10 og hvetur aðildarríki Evrópuráðsins til þess að tryggja öllum börnum ókeypis og góða skólagöngu, berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti í skólum, þjálfa leiðbeinendur og kennara til að vinna í fjölmennningarlegu umhverfi, sjá til þess að á þessu sviði skorti ekki fjármagn og sjá til þess að hlutirnir verði í lagi.

ECRI leggur áherslu á það að skólar verði skyldaðir til þess að berjast fyrir jafnrétti í menntun og grípa til ráðstafana til þess að tryggja að börn úr minnihlutahópum lendi ekki fyrir utan skólakerfið. Þá leggur ECRI áherslu á að fylgst verði með kynþáttafordómum í skólum, gripið verði til ráðstafana og að mannréttindi verði kennd.

### **3.9 Jákvæð mismunun**

ECRI mælir með jákvæðri mismunun á sama hátt og Mannréttindadómstóll Evrópu hefur gert. Margs konar form jákvæðrar mismununar eru möguleg. Hún getur falið í sér að auðvelda fólki úr minnihlutahópum aðgang að menntakerfinu og auðvelda þannig fulltrúum slíkra að undirbúa sig undir það að verða lögreglumenn eða kennarar. Þannig sé ekki endilega sett kvótakerfi á stöður heldur séu ákveðnir hópar studdir til menntunar.

### **3.10 Mannréttindadómstóllinn**

Mannréttindadómstóll Evrópu vísar iðulega í skýrslur ECRI og notar þær í rökstuðningi sínum. Sérstaklega hefur dómstóllinn notað skilgreiningu ECRI á kynþáttafordómum og á beinni og óbeinni mismunun eins og hún birtist í ráðleggingum nr. 7. ECRI tekur einnig mið af rökstuðningi dómsins í störfum sínum.

## **4 Ársskýrsla ECRI 2008**

Í ársskýrslu ECRI fyrir árið 2008 er lýst yfir áhyggjum af birtingarmyndum kynþáttafordóma og skorti á umburðarlyndi sem oft er magnað upp í fjölmiðlum en einnig með notkun fordómafullra röksemda í pólitískri umræðu sem elur á ótta í garð útlendinga. ECRI mælir því með strangari lagalegri vernd gegn hvers kyns birtingarmyndum kynþáttafordóma og misréttis vegna kynþáttar, litarháttar, tungumáls, trúarbragða, þjóðernis eða uppruna. Mörg ríki eru að fínstilla lög sín í þessum efnum og er það vel, en hins vegar eiga mörg eftir að fylla upp í götótta löggjöf á þessu sviði. Ekki nægir að setja lög, heldur þarf einnig að uppfræða þá sem eiga að fylgja lögum eftir og upplýsa möguleg fórnarlömb um réttindi sín.

Sérstakar stofnanir eða embætti sem fást við kynþáttamismunun eru mjög þýðingarmiklar. ECRI mælir með slíkum sjálfstæðum embættum og leggur áherslu á að rekstrargrundvöllur þeirra sé tryggður.

Sú neikvæða mynd sem dregin var upp af múslimum árið 2008 í fjölmiðlum hindraði víða aðlögun þeirra að samfélögum. Þannig viðhélst svonefnd *íslamafóbía* með staðalímyndum og fordómum gagnvart múslimum sem aftur leiddi til ofbeldis og misréttis gegn þeim. Nauðsynlegt er að auðvelda múslimum að stunda trú sína og það hefur verið gert í mörgum löndum. Einnig er nauðsynlegt að hjálpa múslimum að aðlagast betur að menntakerfi og atvinnu en múslimar verða fyrir misrétti og höfnun á þessum sviðum.

Árið 2008 voru 70 ár liðin frá kristalnóttinni og enn láta margir gyðingaandúð sína í ljós í Evrópu. Árásir á musteri, kirkjugarða gyðinga og gyðinga sjálfa halda áfram. Gyðingaandúð á einnig sinn farveg á Netinu. Víða blésu stjórnmalaflokkar og stjórnmalamenn eldi í glæðurnar. ECRI leggur að ríkjum Evrópu að finna leiðir til að stemma stigu við gyðingaandúð á Netinu.

Sígaunaandúð er viðvarandi vandamál í Evrópu. Róma-fólkið hefur upplifað mjög alvarlega kynþáttafordóma og kynþáttamisrétti. Almenningsálitið er enn mjög óvinveitt Róma fólki í Evrópu og stundum kynda stjórnmalamennirnir undir í atkvæðaskyni. Á hinn bóginn má segja að vitundin um það misrétti sem þessir hópar þurfa að upplifa sé orðin meiri en áður, þökk sé starfi grasrótahreyfinga í mannréttindamálum og því að ýmis ríki hafa sett upp áætlanir um að bæta stöðu þessara hópa.

Fordómar gagnvart svörtum sem hafa flutt eða sótt um hæli í aðildarríkjum Evrópuráðsins halda áfram. Svartir hafa upplifað kynþáttafordóma og misrétti á ýmsum sviðum, til dæmis varðandi húsnæði, og fá iðulega ekki atvinnu sem hæfir menntun þeirra og reynslu. Þeir verða fyrir árásum, eru sigtaðir út af lögreglu vegna kynþátta og verða fyrir ofbeldi af hálfu lögreglu. Þá er alkunna að svartir íþróttamenn mega þola kynþáttafordóma af áheyrendapöllum. ECRI minnir á ráðleggingar nr. 12 um kynþáttafordóma og kynþáttamisrétti í íþróttum.

Innflytjendur, flóttamenn og hælisleitendur búa víða við fjandsamlegt andrúmsloft. Oftsinnis er útlendingum kennt um það sem aflaga fer í þjóðfélaginu og hætta er á því að slíkt aukist í því efnahagsástandi sem nú ríkir.

Skylda ríkisvaldsins er að berjast gegn hryðjuverkum. Það verður þó að gera án þess að ala á fordómum og misrétti í garð minnihlutahópa.

Misrétti heldur áfram að vera til staðar. Þrátt fyrir framför í löggjöf og stefnumótun þjást margir vegna misréttis þegar kemur að atvinnu, menntun, húsnæði og heilsugæslu. ECRI mælir með að tölfræðilegum upplýsingum sé safnað um þjóðerni, uppruna, tungumál og trúarbrögð svo unnt sé að komast að raun um stöðu mála. Viðurkenning á því að þörf sé á slíkri tölfræði fer vaxandi meðal aðildarþjóðanna og er það vel.

Aðlögun er umræðuefni í flestum ríkjum; hvernig að henni skuli staðið, hvað felist í henni og hvernig henni skuli náð. Ýmsar leiðir eru mögulegar, til dæmis ókeypis eða ódýr tungumálanámskeið eða sértækar aðgerðir svo fólk úr minnihlutahópum fái vinnu eða komist í tilteknar atvinnustéttir. ECRI lýsir þó yfir áhyggjum af því að umræður hverfast of oft um neikvæða þætti sem tilvist aðkominna gæti haft og litlum vilja þeirra til aðlögunar en síður um jákvæðar afleiðingar af komu þeirra, svo sem menningarlegan og fjárhaglegan ávinning samfélags. Árangursrík aðlögun er ferli gagnkvæmrar viðurkenningar og á ekkert skylt við innlimun.

Dómstólar í mörgum Evrópuríkjum hafa bætt dómavenjur sínar þegar kemur að kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti og hafa tekið á mismunun í atvinnuráðningum og mismunandi aðgengi að þjónustu og vöru. Þá hefur Mannréttindadómstóllinn í auknum mæli fengist við tilvik kynþáttamisréttis, kynþáttaofbeldis og trúfrelsis.

Viðauki nr. 12 við mannréttinasáttmála Evrópu tók gildi 1. apríl 2005 og í honum felst almennt bann við misrétti. Albanía, Andorra, Armenía, Bosnía og Hersegóvína, Króatía, Kýpur, Finnland, Georgía, Lúxemborg, Svartfjallaland, Holland, Rúmenía, San Marínó, Serbía, Spánn, Makedónía og Úkraína hafa þegar innleitt viðaukann. ECRI heitir á ríki sem hafa undirritað viðaukann að staðfesta hann eins fljótt og mögulegt er, þ.e. Austurríki, Aserbaídsjan, Belgíu, Tékkland, Eistland, Þýskaland, Grikkland, Ungverjaland, Ísland, Írland, Ítalíu, Lettland, Liechtenstein, Moldóvu, Noreg, Portúgal, Rússland, Slóvakíu, Slóveníu og Tyrkland. Búlgaría, Danmörk, Frakkland, Litháen, Malta, Mónakó, Pólland, Svíþjóð, Sviss og Bretland hafa hvorki undirritað né staðfest viðaukann og skorar ECRI á þau að gera það sem fyrst.



## 5 Skýrslurnar um Ísland

Önnur skýrslan af þremur um Ísland hefur verið þýdd á íslensku. Fyrsta skýrslan kom út í september 1997, önnur skýrslan kom út 8. júlí 2003 (samþykkt í ECRI 13. desember 2002) og sú þriðja kom út 13. febrúar 2007 (samþykkt í ECRI 30. júní 2006).

Helstu atriði sem ECRI nefndi í þriðju skýrslunni voru:

- Gagnrýni á hendur íslenskra stjórnvalda fyrir að hafa ekki staðfest viðauka nr. 12 við mannréttindasáttmála Evrópu en viðaukinn kveður á um algert bann við kynþáttamisrétti. Þessi gagnrýni er mjög ákveðin.
- Taldir voru upp aðrir sáttmálar varðandi réttindi minnihlutahópa og farandverkamanna sem Ísland hefur ekki skrifað upp á en ætti að hafa gert að mati ECRI.
- Íslensk stjórnvöld voru hvött til þess að setja löggjöf gegn kynþáttamisrétti sem ná til allra þátta lífs í samfélagi og geri þolendum auðvelt um vik að sækja rétt sinn.
- Mælt var eindregið með því að sett verði upp embætti umboðsmanns sem taki á kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti.
- Stjórnvöld voru hvött til að auka stuðning sinn við Alþjóðahús og Fjölmenningarsetur.
- Hvatt var ákaft til þess að tryggt verði að félagasamtök sem vinna að framgangi mannréttinda, þ.m.t. útrýmingu kynþáttafordóma, fái fjárstuðning með þeim hætti að sjálfstæði þeirra og virkni sé tryggð.
- Hvatt var til þess að aukin áhersla verði lögð á mannréttindi í skólakerfinu með áherslu á jafnræði og virðingu fyrir fjölbreytni að leiðarljósi.
- Hvatt var til aukinna rannsókna á högum minnihlutahópa á Íslandi.
- Stungið var að íslenskum stjórnvöldum að þau geri lagaumhverfi skýrara varðandi móttöku á kvótaflóttamönnum.
- Þeim tilmælum var beint til ríkisstjórnarinnar að hún athugi það hvers vegna svo fáir flóttamenn hljóti hæli hér og að skoða þurfi allt það ferli, meðal annars áfrýjunarferlið.
- Setja þurfi skýrar reglur um rétt barna þeirra sem sækja um hæli til skólagöngu.
- Bæta verði úr tungumálakennslu barna sem hafa íslensku sem annað tungumál.
- Skoðaðar verði ástæður þess að börn af erlendum uppruna falli fyrr úr skóla en önnur börn.
- Þess verði gætt að börn sem ekki vilja sækja tíma í kristinni siðfræði og trúarbragðafræðum fái skýran valkost í skólum.
- Varað var við íslamafóbíu sem hefur skotið upp kollinum.
- Stjórnvöld voru hvött til þess að gæta réttar kvenna sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi, en hlutfallega margar þeirra tilheyra minnihlutahópum.
- Varað var við gyðingaandúð.

- Því var beint til fjölmiðla að þeir grandskoði það að með fréttum sínum stuðli þeir ekki að óvinsamlegu andrúmslofti í garð minnihlutahópa.
- Sá háttur var gagnrýndur að atvinnuleyfi skuli fara beint til atvinnurekanda (á nú við þá sem eru utan EES-svæðisins) en ekki til umsækjandans.
- Hvatt var til íslenskukennslu og minnt á að þeir sem ekki hafi náð valdi á málinu eigi rétt á túlkajónustu við tiltekna aðstæður.
- Að innflytjendur fái notið menntunar sinnar.
- Gætt verði virðingar fyrir fjölskyldulífi þeirra sem eru ekki íslenskir ríkisborgarar. Í þeim efnum var 24 ára reglan gagnrýnd.
- Stjórnvöld voru hvött til þess að koma sér upp innflytjendastefnu til lengri tíma þar sem lagt sé upp með gagnkvæma aðlögun.
- Mörgu var hrósað, til dæmis innflytjendaráði, og látin í ljósi sú ósk að það hljóti verði virkt. Þá er starfsemi Alþjóðahúss og Fjölmenningsseturs á Ísafirði hrósað.

## 6 Helstu samstarfsaðilar ECRI

ECRI fundar reglulega með aðilum sem fást við hliðstæð verkefni og skiptist á upplýsingum við þá. Þeir eru helstir:

- Evrópusambandið (ESB): Grundvallarréttindastofnun ESB (The European Union Fundamental Rights Agency, FRA).
- Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE): Skrifstofa um lýðræðisstofnanir og mannréttindi. Deild um umburðarlyndi og bann við mismunun (The Office for Democratic Institutions and Human Rights. Tolerance and Non- Discrimination Unit).
- Sameinuðu þjóðirnar (SB): Nefnd um afnám kynþáttamisréttis (The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) og Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna (The Anti-Discrimination Unit of the Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR).

## **7 Sérfræðingar tilnefndir af Íslands hálfu**

Skýrsluhöfundur var tilnefndur af hálfu Íslands sem sérfræðingur í ECRI frá 1997 en á undan honum var Berglind Ásgeirsdóttir sem þá var ráðuneytisstjóri í félagsmálaráðuneytinu.

Þá var skýrsluhöfundur varaforseti ECRI um þriggja ára skeið, annar varaforseti í eitt ár og fyrsti í tvö ár.

Vegna skýrslugerðar hefur skýrsluhöfundur farið til eftirfarandi landa: Þýskalands, Belgíu, Svíþjóðar, Noregs, Ítalíu, San Marínó, Möltu, Bosníu og Hersegóvínu, Ungverjalands, Úkraínu og Eistlands.

Jafnframt hefur skýrsluhöfundur verið fulltrúi ECRI á hringborðsráðstefnu í Úkraínu.

ECRI fundar þrjár vikur á ári í Strassborg.

Ingibjörg Broddadóttir, deildarstjóri í félags- og tryggingamálaráðuneytinu, er tengiliður ECRI við íslensk stjórnvöld.

## Heimildir

Þessi skýrsla er unnin upp úr skýrslum ECRI, einkum ECRI General Policy Recommendations 1-12 og Annual report of ECRI's activities – 2008 og Third report of Iceland, sem er að finna á vefslóðinni:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/library/publications\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/library/publications_en.asp)