

Nefnd um afnám alls kynþáttamisréttis - Lokaathugasemdir við sameinaðar 21.–23. reglulega skýrslu Íslands frá 18. september 2019

1. Nefndin fjallaði um sameinaðar 21.–23. reglulega skýrslu Íslands (CERD/C/ISL/21-23), sem lögð var fram sem eitt skjal, á 2751. og 2752. fundi nefndarinnar (CERD/C/SR.2751 og 2752) sem haldnir voru 14. og 15. ágúst 2019. Hún samþykkti neðangreindar lokaathugasemdir sínar á 2765. fundi nefndarinnar sem haldinn var 23. ágúst 2019.

A. Inngangur

2. Nefndin fagnar því að lagðar hafa verið fram sameinaðar 21.–23. regluleg skýrsla aðildarríkisins en harmar jafnframt þá töf sem orðið hefur á skilum þeirra. Nefndin lýsir ánægju með uppbyggileg skoðanaskipti við sendinefnd aðildarríkisins og þakkar sendinefndinni fyrir þær upplýsingar sem hún veitti við umfjöllun um skýrslurnar.

B. Jákvæðir þættir

3. Nefndin fagnar fullgildingu aðildarríkisins á valfrjálsri bókun við samninginn gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu, hinn 20. febrúar 2019.

4. Nefndin fagnar einnig þeim löggjafarráðstöfunum og stefnuúrræðum af hálfu aðildarríkisins sem hér fara á eftir:

- a) Lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018.
- b) Lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018.
- c) Lög um útlendinga, nr. 80/2016, sem öðluðust gildi 2017.
- d) Ákvæði 27. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, um bann við því að fjölmiðlaþjónustuveitendur kyndi undir hatri í fjölmiðlum á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.
- e) Uppfærð aðgerðaáætlun gegn mansali undir heitinu „Áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu“, birt 29. mars 2019.
- f) Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019.
- g) Landsbundin framkvæmdaáætlun um aðlögun innflytjenda fyrir árið 2016.

C. Áhyggjuefni og tilmæli

Ástæður kynþáttamisréttis

5. Nefndin veitir því athygli að 65. gr. stjórnarskrár aðildarríkisins, ásamt 180. gr. og 233. gr. a í almennum hegningarlögum þess, er ætlað að veita vernd gegn kynþáttamisrétti en lýsir jafnframt áhyggjum af því að þjóðlegur eða þjóðernislegur uppruni er ekki talinn til þeirra ástæðna fyrir mismunun sem settar eru fram í 233. gr. a í almennum hegningarlögum (1. gr.).

6. Nefndin mælist til þess að aðildarríkið víkki út 233. gr. a í hegningarlögunum þannig að þjóðlegur eða þjóðernislegur uppruni teljist til ástæðna fyrir mismunun í samræmi við 1. gr. samningsins.

Samningurinn tekinn upp í innlent réttarkerfi

7. Nefndin hefur áhyggjur af því að samningurinn hefur ekki verið tekinn upp í innlent réttarkerfi að öllu leyti og einkum því að ekki hefur verið samþykkt alhliða löggjöf gegn mismunun til verndar öllum réttindum sem eru sett fram með afdráttarlausum hætti í 2. og 5. gr. samningsins, þrátt fyrir fyrri tilmæli nefndarinnar (CERD/C/ISL/CO/19-20, 11.–12. gr.). Nefndin harmar skort á upplýsingum um mál sem varða kynþáttamisrétti sem fara fram fyrir dómstólum eða stjórnslustofnunum landsins og lýsir áhyggjum af því að aðildarríkið lagði aðeins fram eitt dæmi um mál þar sem gerandi var fundinn sekur um brot gegn 233. gr. a í hegningarlögunum og dæmdur til refsingar (2. og 6. gr.).

8. Nefndin ítrekar tilmæli sín um að aðildarríkið taki öll efnisákvæði samningsins upp í landslög með það fyrir augum að tryggja alhliða vernd gegn kynþáttamismunun. Hún mælist einnig til þess að aðildarríkið geri ráðstafanir til að tryggja fulla og skilvirka framkvæmd gildandi lagaákvæða um bann við kynþáttamisrétti, greiði fyrir skilvirku aðgengi að réttarkerfinu og bjóði öllum þolendum kynþáttamisréttis viðeigandi úrræði. Nefndin fer þess á leit að aðildarríkið setji fram ítarleg dæmi um mál sem varða kynþáttamisrétti í næstu reglulegu skýrslu, m.a. greiningu og gögn um beitingu samningsins samkvæmt viðeigandi lagaákvæðum í dómsúrskurðum og stjórnvaldsákvörðunum.

Kynþáttafordómar sem aðstæður sem auka á saknæmi

9. Nefndin hefur áhyggjur af því að ekki er að finna ákvæði í hegningarlögunum þar sem kynþáttafordómar teljast aðstæður sem auka á saknæmi en það er álitid nauðsynlegt til að tryggja viðeigandi viðurlög við brotum á grundvelli kynþáttamisréttis (4. gr.).

10. Nefndin mælist til þess að aðildarríkið geri breytingar á hegningarlöggjöf sinni þannig að kynþáttafordómar bætist við sem aðstæður sem auka á saknæmi í hegningarlagabrotum og setji viðeigandi viðurlög í samræmi við 4. gr. samningsins.

Landsstofnun um mannréttindi

11. Nefndin veitir útskýringum aðildarríkisins athygli en lýsir jafnframt yfir áhyggjum af því að aðildarríkið hefur enn ekki komið á fót landsstofnun um mannréttindi með víðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda sem samrýmist meginreglum um stöðu og starfsemi stofnana til eflingar og verndar mannréttindum (Parísarreglunum) (2. og 6. gr.).

12. Nefndin hvetur aðildarríkið til að hraða því að koma á fót sjálfstæðri landsstofnun um mannréttindi með víðtækt umboð til að vinna að eflingu og vernd mannréttinda og láta henni í té fullnægjandi mannafla og fjármagn til að hún geti framfylgt umboði sínu í

samræmi við Parísarreglurnar. Nefndin mælir eindregið með því að aðildarríkið fjárfesti í slíkri stofnun sem hafi umboð til þess að fjalla um kærur einstaklinga varðandi kynþáttamisrétti, eins og fram kemur í 2. mgr. 14. gr. samningsins.

Hatursorðræða sem lýsir kynþáttafordómum

13. Nefndin veitir því athygli að aðildarríkið hefur gert ráðstafanir til að berjast gegn hatursorðræðu sem lýsir kynþáttafordómum, m.a. ráðstafanir til vitundarvakningar um gildi fjölbreytileika og samþykkt laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, þar sem bann er lagt við því í 27. gr. að kynda undir hatri í fjölmiðlum á ýmsum grundvelli, s.s. á grundvelli kynþáttar. Nefndin hefur engu að síður áhyggjur af vaxandi hatursorðræðu, einkum í garð þjóðernis- og trúarhópa og útlendinga sem játa íslamstrú, af hvatningu til kynþáttahaturs og útbreiðslu hugmynda um yfirburði kynþátta með staðalímyndum byggðum á kynþáttahatri, m.a. í stjórnmálaherferðum og umræðum, í fjölmiðlum og á Netinu og samfélagsmiðlum. Nefndin lýsir einnig áhyggjum af því að viðurlögum við brotum skv. 27. gr. laganna er aðeins beitt þegar um er að ræða alvarleg og endurtekin brot sem kemur í veg fyrir skilvirka saksókn og refsingu fyrir hatursorðræðu í fjölmiðlum. Nefndin lýsir enn fremur áhyggjum af því að vegna þessara háu viðmiðunarmarka hafa til þessa engar kærur skv. 27. gr. laga um fjölmiðla leitt til saksóknar (2., 4. og 7. gr.).

14. Nefndin minnir á almenn tilmæli sín nr. 35 (2013) um að berjast gegn hatursorðræðu sem lýsir kynþáttafordómum og mælist til þess að aðildarríkið geri öflugar ráðstafanir til að berjast gegn hatursorðræðu, m.a. með því að:

- a) fordæma alla framsetningu hatursorðræðu sem lýsir kynþáttafordómum, einnig af hálfu stjórnmálamanna og opinberra persóna, og berjast ötullega gegn henni, einkum með því að fylgjast með fjölmiðlum, Netinu og samfélagsmiðlum til þess að hafa upp á einstaklingum eða hópum manna sem viðhafa hatursorðræðu sem lýsir kynþáttafordómum og með því að rannsaka slíkar athafnir, saksækja þá sem bera ábyrgð á þeim og láta þá sæta viðeigandi refsingu ef þeir verða sakfelldir,
- b) gera breytingu á lögum um fjölmiðla til að fella úr gildi ákvæðið um að brot þurfi að vera bæði alvarlegt og endurtekið til að viðurlögum sé beitt, þannig að skilvirkari saksókn og refsing fyrir öll tilvik sem varða hatursorðræðu verði möguleg,
- c) stuðla að skilningi og umburðarlyndi milli minnihlutahópa, innflytjenda, flóttamanna og heimamanna, m.a. með því að halda áfram frumkvæðisverkefnum mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Netöryggismiðstöðvar Íslands til að berjast gegn hatursorðræðu.

Hatursglæpir vegna kynþáttafordóma

15. Nefndin veitir athygli þeim frumkvæðisverkefnum aðildarríkisins til að auka vitund lögreglunnar og efla getu hennar, m.a. með aðgengi að sérþjálfun um hatursglæpi og námskeiðum um fjölbreytileika og bann við mismunun. Hún lýsir engu að síður yfir

áhyggjum af því að enn eiga hatursglæpir vegna kynþáttfordóma sér stað (átta hatursglæpir vegna kynþáttfordóma og útlendingahaturs voru skráðir 2017) og skráningu þeirra kann enn að vera ábótavant (4. og 6. gr.)

16. Nefndin mælist til þess að aðildarríkið tryggi að allir hatursglæpir séu tilkynntir og rannsakaðir, að þeir sem bera ábyrgð á þeim verði sóttir til saka og dæmdir til viðeigandi refsingar verði þeir sakfelldir og að brotapolum séu boðin úrræði. Hún mælist einnig til þess að aðildarríkið haldi skrá yfir hatursglæpi vegna kynþáttafordóma og láti nefndinni í té tölfræðilegar upplýsingar um tilkynnta hatursglæpi, niðurstöður rannsókna og álagðar refsingar vegna þeirra. Enn fremur mælist nefndin til þess að aðildarríkið haldi áfram frumkvæðisverkefnum sínum til vitundarvakningar til þess að fræða íbúa landsins, einkum minnihlutahópa, um hatursglæpi og þau lagalegu úrræði sem eru fyrir hendi, þ. á m. málskotsleiðir fyrir brotþola.

Mansal

17. Nefndin tekur mið af þeim tölfræðiupplýsingum sem sendinefnd aðildarríkisins hefur lagt fram um hugsanleg tilvik er varða mansal sem greind hafa verið á tímabilinu 2015–2019 og um aðstoð sem er veitt brotapolum sem eru yfirleitt útlendingar frá Austur-Evrópu, Eystrasaltslöndum, Suður-Ameríku og Austur-Asíu. Nefndin lýsir engu að síður áhyggjum sínum af því að á sama tíma hefur enginn verið sakfelldur vegna mansals enda þótt 74 hugsanleg tilvik hafi verið tilkynnt, formleg rannsókn hafi farið fram í 27 málum og 88 brotþolar hafi verið greindir (2., 5. og 6. gr.).

18. Nefndin mælist til þess að aðildarríkið efli viðleitni sína við að rannsaka staðhæfingar um mansal, sækja þá sem fremja slík afbrot til saka og tryggja vernd, aðstoð og bætur brotapolum til handa. Nefndin mælist einnig til þess að aðildarríkið standi að herferðum til vitundarvakningar um forvarnir gegn mansali, m.a. þjálfun lögreglu og landamærarvarða við að bera kennsl á brotþola mansals, og herferðum um réttindi og úrræðum sem beinast að þeim þjóðfélagshópum sem eru í hvað viðkvæmastri stöðu.

Staða erlendra ríkisborgara, m.a. farandfólks, hælisleitenda og flóttamanna

19. Nefndin veitir því athygli að erlendum ríkisborgurum sem búa í aðildarríkinu hefur haldið áfram að fjölga umtalsvert (frá 7,6 af hundraði heildarfjölda íbúanna 2009 í 12,6 af hundraði árið 2018). Hún fagnar þeim ráðstöfunum sem aðildarríkið hefur gert til að auðvelda aðlögun þeirra, m.a. að koma á fót Fjölmeningarsetri í Reykjavík, sem veitir margþætta þjónustu á mörgum tungumálum og stendur fyrir herferðum til vitundarvakningar til að fagna fjölbreytileika. Nefndin hefur þó áhyggjur af því að:

- a) atvinnuleysishlutfall meðal þeirra sem tilheyra þjóðernisminnihlutahópum eða eru af erlendum uppruna er áfram hátt, eða 7,4 af hundraði, sem er meira en tvöfalt hærra en meðal almennings í landinu,
- b) þrátt fyrir fyrri tilmæli nefndarinnar (CERD/C/ISL/CO/19-20, 18. mgr.) gefur aðildarríkið enn út tímabundin atvinnuleyfi til tiltekinna vinnuveitenda fremur en

vegna tiltekinna tegunda vinnu, sem gerir hlutaðeigandi launafólki erfitt um vik að tilkynna um brot af hálfu vinnuveitenda gegn vinnulöggjöf, þ.m.t. samningsbrot, og setur það í viðkvæmari stöðu gagnvart misnotkun og misbeitingu,

- c) viðvarandi misræmi er í aðgengi barna af erlendum uppruna að framhaldsskólamenntun.

20. Nefndin mælist til þess að aðildarríkið:

- a) geri ráðstafanir til að draga úr hærra hlutfalli atvinnuleysis meðal þeirra sem tilheyra þjóðernisminnihlutahópum, innflytjenda og fólks af erlendum uppruna, m.a. með því að bjóða upp á starfsmenntun og tungumálakennslu,
- b) standi að herferðum til vitundarvakningar meðal vinnuveitenda til að koma í veg fyrir kynþáttamisrétti í ráðningarferli og fræði launafólk um þau úrræði sem standa til boða vegna mismununar í starfi,
- c) gefi út atvinnuleyfi fyrir tilteknar tegundir vinnu eða launaða starfsemi og til tiltekins tíma en ekki fyrir vinnu hjá tilteknum vinnuveitanda,
- d) haldi áfram viðleitni til að bæta aðgengi barna af erlendum uppruna að framhaldsskólamenntun, m.a. með því að móta innlenda menntastefnuáætlun til þess að greina ójöfnuð í aðgengi að menntun og þróa lausnir í samráði við þá hópa sem eiga í hlut.

Ofbeldi gegn konum sem tilheyra minnihlutahópum og konum af erlendum uppruna

21. Nefndin veitir athygli þeim ráðstöfunum sem aðildarríkið hefur gert til að berjast gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og mismunun, m.a. með því að dreifa bæklingum og spjöldum um heimilisofbeldi og um tiltæk úrræði meðal innflytjendahópa, en hefur jafnframt áhyggjur af því að líklegra er að konur sem tilheyra minnihlutahópum og konur meðal innflytjenda verði fyrir ofbeldi en konur almennt í landinu og að á árinu 2018 hafi 35 af hundraði kvenna í Kvænnaathvarfinu verið erlendar (5. gr.)

22. Nefndin mælist til þess, í ljósi almennra tilmæla nr. 25 (2000) um kynbundnar hliðar kynþáttamisréttis, að aðildarríkið:

- a) efli ráðstafanir til að vernda erlendar konur og konur sem tilheyra minnihlutahópum gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og kynþáttamisrétti, þ.m.t. heimilisofbeldi, og tryggja að brotapolum sé veitt fullnægjandi lögfræðiaðstoð, læknishjálp og sálfélagsleg aðstoð, án tillits til innflytjendastöðu þeirra,
- b) efli ráðstafanir til að tryggja að erlendar konur og konur sem tilheyra minnihlutahópum fái upplýsingar um réttindi sín og þau úrræði sem standa þeim til boða, m.a. með því að gera fræðsluefni aðgengilegt á ýmsum tungumálum,
- c) geri ráðstafanir til að auðvelda erlendum konum að koma kærur á framfæri, m.a. með fræðslu til þeirra um innflytjendalöggjöf, sem heimilar einstaklingum frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins að halda dvalarleyfi sínu eftir

skilnað við íslenska maka þeirra í tilvikum þar sem þær hafa orðið fyrir misnotkun eða ofbeldi,

- d) rannsaki staðhæfingar um kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og tryggi að þeir sem bera ábyrgð á slíku verði sóttir til saka og dæmdir til viðeigandi refsingar,
- e) vekji almenning, einkum meðal fólks sem tilheyrir minnihlutahópum, til vitundar um bann við kynbundnu ofbeldi og neikvæð áhrif slíks ofbeldis.

D. Önnur tilmæli

Fullgilding annarra sáttmála

23. Nefndin hefur hugfast að öll mannréttindi eru algild og hvetur aðildarríkið til að íhuga að fullgilda þá alþjóðasamninga um mannréttindi sem það hefur enn ekki fullgilt, einkum sáttmála sem innihalda ákvæði sem hafa beina þýðingu fyrir samfélög sem geta orðið fyrir kynþáttamisrétti, þ.m.t. alþjóðasamningurinn um verndun réttinda allra farandverkamanna og fjölskyldna þeirra. Nefndin hvetur aðildarríkið til að gerast aðili að samningnum um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga og samningnum um að draga úr ríkisfangsleysi.

Eftirfylgni við Durban-yfirlýsinguna og aðgerðaáætlunina

24. Í ljósi almennra tilmæla nefndarinnar nr. 33 (2009) um eftirfylgni við ráðstefnuna um endurskoðun Durban-yfirlýsingarinnar og aðgerðaáætlunarinnar mælist nefndin til þess að þegar aðildarríkið tekur samninginn upp í innlent réttarkerfi verði Durban-yfirlýsingunni og aðgerðaáætluninni, sem samþykktar voru á heimsráðstefnunni gegn kynþáttafordómum, kynþáttamisrétti, útlendingahatri og öðru skyldu umburðarleysi, komið í framkvæmd, með tilliti til niðurstöðuskýrslu ráðstefnunnar um endurskoðun Durban-yfirlýsingarinnar og aðgerðaáætlunarinnar, sem var haldin í Genf í apríl 2009. Nefndin krefst þess að í næstu reglulegu skýrslu aðildarríkisins verði sérstaklega fjallað um til hvaða aðgerðaáætlana og annarra ráðstafana hafi verið gripið til að innleiða Durban-yfirlýsinguna og aðgerðaráætlunina.

Alþjóðlegur áratugur fólks af afrískum uppruna

25. Í ljósi ályktunar allsherjarþingsins 68/237 þar sem allsherjarþingið lýsti árin 2015–2024 alþjóðlegan áratug fólks af afrískum uppruna og ályktunar allsherjarþingsins 89/16 um starfsáætlun til framkvæmdar áratugnum mælist nefndin til þess að aðildarríkið semji og komi til framkvæmda viðeigandi áætlun um ráðstafanir og stefnumið. Nefndin fer þess á leit að aðildarríkið veiti nákvæmar upplýsingar í næstu reglulegu skýrslu um raunhæfar ráðstafanir innan þess ramma, með tilliti til almennra tilmæla hennar nr. 34 (2011) um kynþáttamisrétti gegn fólki af afrískum uppruna.

Samráð við borgaralegt samfélag

26. Nefndin mælist til þess að aðildarríkið haldi áfram samráði og efla samræður við borgaralegt samtök sem starfa á sviði verndunar mannréttinda, einkum þau sem leitast við

að berjast gegn kynþáttamisrétti, í tengslum við undirbúning næstu reglulegu skýrslu og í eftirfylgni við þessar lokaathugasemdir.

Miðlun upplýsinga

27. Nefndin mælist til þess að almenningur fá greiðan aðgang að skýrslum aðildarríkisins þegar þær eru lagðar fram og að lokaathugasemdir nefndarinnar, að því er tekur til þessara skýrslna, verði að sama skapi gerðar tiltækar öllum aðilum á vegum ríkisins sem er falin framkvæmd samningsins, einnig sveitarfélögum, og birtar á vefsetri utanríkisráðuneytisins á opinberu tungumáli og öðrum tungumálum sem eru almennt notuð, eftir því sem við á.

Almennt kjarnaskjal

28. Nefndin hvetur aðildarríkið til að uppfæra almennt kjarnaskjal sitt, sem er dagsett 22. apríl 1993, í samræmi við samhæfðar viðmiðunarreglur um skýrslugjöf samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum, einkum um almennt kjarnaskjal, sem voru samþykktar á fimmta sameiginlega fundi nefndar stofnana á vegum mannréttindasáttmálanna sem var haldinn í júní 2006 (HRI/GEN/2/6. endursk., I. kafli). Í ljósi ályktunar allsherjarþingsins 68/268 hvetur nefndin aðildarríkið til að takmarka umfang slíkra skjala við 42 000 orð.

Eftirfylgni við þessar lokaathugasemdir

29. Nefndin fer fram á að aðildarríkið veiti, í samræmi við 1. mgr. 9. gr. samningsins og 65. gr. málsmeðferðarreglnanna, upplýsingar um framkvæmd tilmælanna sem er að finna í 10. og 12. lið hér að framan, eigi síðar en ári eftir samþykkt þessara lokaathugasemda.

Liðir sem eru sérstaklega mikilvægir

30. Nefndin vill vekja athygli aðildarríkisins á sérlegu mikilvægi tilmælanna sem er að finna í 14., 16. og 20. lið hér að framan og fer fram á að aðildarríkið veiti ítarlegar upplýsingar í næstu reglulegu skýrslu um raunhæfar ráðstafanir sem hafa verið gerðar til að koma þessum tilmælum í framkvæmd.

Undirbúningur næstu reglulegu skýrslu

31. Nefndin mælist til þess að aðildarríkið leggi fram 24.–27. reglulegu skýrslu sína í einu skjali sem skila ber 4. janúar 2022, þar sem tillit er tekið til leiðbeininga um skýrslugjöf sem nefndin samþykkti á 71. fundi sínum (CERD/C/2007/1) og fjallað er um allar athugasemdir sem gerðar eru í þessum lokaathugasemdum. Í ljósi ályktunar allsherjarþingsins 68/268 hvetur nefndin aðildarríkið til að takmarka umfang slíkra reglulegra skýrslna við 21 200 orð.