



## 24. til 27 skýrsla Íslands um framkvæmd samnings um afnám alls kynþáttamisréttis í samræmi við 9. gr. samningsins

### I. Inngangur

- Í samræmi við 9. gr. alþjóðasamningsins um afnám alls kynþáttamisréttis hefur íslenska ríkið tekið saman þessa skýrslu um framkvæmd sáttmálans. Við gerð skýrslunnar var tekið mið af leiðbeiningum nefndar Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis (CERD/C/2007/1). Skýrslan tekur til árána 2018 til ágúst 2025, en leitast er við að gefa sem réttasta mynd af því hvernig samningnum hefur verið framfylgt á því tímabili. Sérstaklega er tekið mið af þeim atriðum sem nefndin um afnám alls kynþáttamisréttis lagði áherslu á í lokaathugasemdum nefndarinnar í kjölfar 21. til 23. skýrslu Íslands. Skrifstofa jafnréttis- og mannréttindamála í dómsmálaráðuneytinu hélt utan um skrif skýrslunnar í samstarfi við stýrihóp Stjórnarráðsins um mannréttindi, en í þeim hópi sitja fulltrúar allra ráðuneyta. Áhersla var lögð á samráð við hagsmunaaðila og voru upplýsingar um fyrirhugaða skýrslugerð birtar í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2024 og óskað eftir ábendingum. Umsagnir bárust frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands. Í þeim var hvatt til kynningar á jafnréttislöggjöfinni, að komið væri á fót sjálfstæðri mannréttindastofnun, að vandað væri til verka við meðferð fatlaðs fólks á flóttu, fjárstuðningur aukinn við samtök sem aðstoða brotaþola ofbeldis, útlendingalöggjöf endurskoðuð, reglum um gjafsókn breytt og réttur til túlkunar í stjórnslunni tryggður. Drög að skýrslunni voru birt til umsagnar í samráðsgátt í lok október 2025, þar sem hagsmunaaðilum gafst kostur á að koma með athugasemdir við efni skýrslunnar. (lokaathugasemd 26).

### II. Almennar upplýsingar

#### Lýðfræðiupplýsingar

- Miklar breytingar hafa orðið á samsetningu mannfjölda á Íslandi á síðustu árum og raunar hefur fjölgun innflytjenda verið hvað mest hérlendis meðal OECD-ríkja. Í janúar 2024 voru innflytjendur 18,6% íbúa og hafði fjölgað úr 10,8% á átta árum eða frá árinu 2016. Það sem einkennir fólksflutninga (e. migration) til Íslands er að meirihluti innflytjenda kemur frá löndum innan evrópska efnahagssvæðisins eða um 80%. Rúmlega þriðjungur allra innflytjenda á Íslandi kemur frá Póllandi. Nánari upplýsingar má finna í kjarnaskjali Íslands (HRI/CORE/ISL/2021).

## **Kjarnaskjal Íslands og eftirfylgni með lokaathugasemdum**

3. Kjarnaskjal íslenska ríkisins (Common Core Document) var uppfært árið 2021, en þar má finna sérstakan kafla um jafnrétti og bann við mismunun (HRI/CORE/ISL/2021) (lokaathugasemd 28).
4. Árið 2020 var sérstakt vefsvæði um mannréttindi sett upp á vef Stjórnarráðsins þar sem fjallað er um þá mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að, þ.m.t. alþjóðasamning um afnám alls kynþáttamisréttis. Á vefsvæðinu má finna samninginn á íslensku og ensku sem og upplýsingar um færslur einstaklinga til nefndarinnar auk skýrsla Íslands um framkvæmd samningsins og lokaathugasemda nefndarinnar. Síðustu lokaathugasemdir hafa verið birtar á vefsvæðinu, á ensku og íslensku (lokaathugasemd 27).
5. Stýrihópur Stjórnarráðsins um mannréttindi hefur haft það hlutverk að fylgja eftir lokaathugasemdum nefndarinnar. Í samræmi við lokaathugasemd 29 veitti íslenska ríkið nefndinni upplýsingar um eftirfylgni með ákveðnum athugasemdum í september 2019.

## **Durban-yfirlýsingin og alþjóðlegur áratugur fólks af afrískum uppruna**

6. Íslensk stjórnvöld styðja við Durban-yfirlýsinguna og þær skuldbindingar sem voru samþykktar í Durban árið 2001. Sömuleiðis styðja íslensk stjórnvöld markmið ályktunar um alþjóðlegan áratug fólks af afrískum uppruna. Ekki hefur verið gripið til beinna ráðstafana til að innleiða umrædd skjöl, en þau sjónarmið sem birtast í yfirlýsingunni eru þau sömu og höfð eru að leiðarljósi við stefnumótun stjórnvalda (lokaathugasemdir 24 og 25).

## **III. Upplýsingar varðandi 1. til 7. gr. samningsins**

### **1. gr. samningsins**

7. 7. Vísað er í fyrri skýrslur Íslands um jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og aðra löggjöf sem miðar að því að tryggja vernd gegn hvers kyns mismunun (CERD/C/ISL/21-23, para. 13-18, para. 32). Í gildi er heildstæð og víðtæk löggjöf um bann við mismunun á öllum sviðum samfélagsins, þar á meðal á opinberum vettvangi í skilningi 1. mgr. 1. gr. samningsins. Þann 1. september 2018 tóku tveir lagabálkar gildi, lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar nr. 85/2018 og lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018. Markmið laganna er að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkenum eða kyntjáningu, innan og utan vinnumarkaðar. Framangreind jafnréttislöggjöf tekur ekki til mismunandi meðferðar á grundvelli ríkisfangs þó að hún taki til annarra þátta sem varða innflytjendur, s.s. þjóðernisuppruna (e. ethnicity), kynþáttar og trúar. (CERD/C/ISL/21-23, para. 32), sbr. nánari umfjöllun í málsgreinum 12-14.
8. Árið 2022 tóku gildi breytingar á ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem miðuðu meðal annars að því að bregðast við lokaathugasemdum nefndarinnar. Orðalagi 233. gr. a um hatursorðræðu hefur verið breytt þannig að í stað orðsins „þjóðerni“ segir nú

„þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna“. Er sú breyting talin í betra samræmi við 1. gr. sammingsins um afnám alls kynþáttamisréttis þar sem vísað er til „national or ethnic origin.“ Sambærileg breyting var gerð á 180. gr. um bann við mismunun við afhendingu vöru og þjónustu (lokaathugasemd 6).

9. Árið 2022 var nýjum tölulið einnig bætt við 1. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga þar sem talin eru upp atriði sem líta skal til við ákvörðun refsinga. Í 10. tölul. er nú kveðið á um að það leiði til refsibýgingar ef brot má rekja til þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fötlunar, kyneinkenna, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra sambærilegra þátta (lokaathugasemd 10).

## **2. gr. sammingsins**

10. Á Íslandi er hefð fyrir því að aðlaga landsrétt að mannréttindasamningum frekar en að lögfesta þá í heild sinni. Þar sem eftirlitsnefndir alþjóðlegra mannréttindasamninga hafa túlkað ákvæði þeirra á framsækinn hátt og gildissvið sammingsákvæðanna þar með vaxið og þróast, hafa íslensk stjórnvöld leitast við að taka tillit til þess með lagasetningu. Það endurspeglast m.a. í því verklagi við undirbúning stjórnarfrumvarpa að ætíð skuli fara fram mat á því hvort efni fyrirhugaðra laga samrýmist þjóðréttarskuldbindingum (lokaathugasemd 8).
11. Íslenska ríkið gerðist aðili að bæði samningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga og samningi Sameinuðu þjóðanna um að draga úr ríkisfangsleysi árið 2021. Ýmsar lagabreytingar hafa verið gerðar til að aðlaga íslensk lög að þessum samningum og voru þær m.a. unnar í samráði við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (lokaathugasemd 23).

### Löggjöf um jafnréttismál

12. Tveir lagabálkar um bann við mismunun voru samþykktir árið 2018, annars vegar lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018 og hins vegar lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar nr. 85/2018. Síðarnefndu lögin hétu í fyrstu lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (sjá CERD/C/ISL/21-23, para. 32). Árið 2022 var lögunum breytt og mismununarþáttunum trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kyntjáningu bætt við. Með breytingunni var heiti laganna breytt í lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar. Árið 2020 tóku gildi ný lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, sbr. lög nr. 150/2020. Með þeim lögum var í fyrsta sinn sett ákvæði í lög sem bannar fjölþætta mismunun, þ.e. mismunun á grundvelli fleiri en einnar mismununarbreytu sem vernduð er í fyrrnefndum lögum, hvort sem hún er samtvinnuð, tvöföld eða margföld. Markmiðið með þessu nýmæli var að stuðla að auknu jafnrétti og auka réttarvernd fólks sem er í hvað viðkvæmastri stöðu. Framangreind lög kveða einnig á um heimild til sértækra tímabundna aðgerða sem ætlað er að bæta stöðu einstaklinga á þeim sviðum sem á þá hallar í því skyni að stuðla að jafnri meðferð, sbr. 12. gr. laga nr. 85/2018 og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2018.
13. Saman mynda fyrrnefndir þrjú lagabálkar heildstæða og víðtæka löggjöf um bann við mismunun. Með mismunun á grundvelli laganna er átt við hvers kyns mismunun á öllum

sviðum samfélagsins, hvort heldur beina eða óbeina. Fyrirmæli um mismunun vegna einhverra þeirra þátta sem njóta verndar telst einnig mismunun samkvæmt lögum sem og áreitni þegar hún tengist einhverjum þeim þáttum, þar á meðal kynþætti eða þjóðernisuppruna (lokaathugasemd 14 a).

14. Fjallað er um skipulag jafnréttismála í sérstökum lögum um stjórnýslu jafnréttismála nr. 151/2020. Í samræmi við fyrrnefndar lagabreytingar hefur Jafnréttisstofu og kærufnd jafnréttismála verið falið viðtækara hlutverk en áður. Jafnréttisstofa, sem heyrir undir yfirstjórn dómsmálaráðherra, annast nú stjórnýslu á sviði jafnréttismála í viðtökum skilningi og ber ábyrgð á framkvæmd lagabálkanna þriggja. Jafnréttisstofa sinnir einnig fræðslu og upplýsingastarfsemi á sviði jafnréttismála og hefur m.a. gefið út veggspjöld með kynningu á löggjöfni og haldið sérstök námskeið fyrir vinnuveitendur um inntak laganna, sbr. nánari umfjöllun í málsgrein 81. Hlutverk kærufndar jafnréttismála hefur einnig víkkað út þannig að nú tekur nefndin ekki einungis til meðferðar kærur um mismunun á grundvelli kyns heldur einnig á grundvelli annarra þátta sem taldir eru upp í lögum, sbr. nánari umfjöllun í málsgrein 86.

#### Mannréttindastofnun Íslands

15. Lög um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun voru samþykkt á Alþingi í júní 2024 og tók stofnunin formlega til starfa 1. maí 2025. Hlutverk Mannréttindastofnunar Íslands er að efla og vernda mannréttindi á öllum sviðum samfélagsins. Mannréttindastofnunin er sjálfstæð í störfum sínum en starfar á vegum Alþingis. Í athugasemdum með frumvarpinu er sérstaklega tekið fram að með mannréttindum sé átt við réttindi eins og þau eru skilgreind í stjórnarskrá og alþjóðasamningum og er m.a. sérstaklega vísað í alþjóðasamninginn um afnám alls kynþáttamisréttis. Gert er ráð fyrir að Mannréttindastofnun Íslands uppfylli viðmiðunarreglur Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir eða svokölluð Parísarviðmið (lokaathugasemd 12).
16. Í samræmi við Parísarviðmið Sameinuðu Þjóðanna var lögð áhersla á dreifingu valds við vinnslu laganna og að þau sem komi að starfi stofnunarinnar endurspegli sem best samfélagið. Sérstök stjórn ber ábyrgð á rekstri, mótar áherslur og hefur eftirlit með starfi Mannréttindastofnunar Íslands. Alþingi kýs stjórn stofnunarinnar, sem ræður framkvæmdastjóra til að annast daglegan rekstur.
17. Mannréttindastofnun Íslands eru falin viðtæk verkefni, meðal annars að veita einstaklingum sem til hennar leita leiðbeiningar, ráðgjöf og aðstoð á sviði mannréttinda. Mannréttindastofnun er ætlað að vinna að því að opinberir aðilar jafnt sem einkaaðilar virði mannréttindi á öllum sviðum samfélagsins. Stofnuninni er einnig ætlað mikilvægt hlutverk þegar kemur að eftirliti með stöðu mannréttinda á Íslandi, auk þess að veita opinberum aðilum og eftir atvikum einkaaðilum ráðgjöf, stuðla að rannsóknum og efla vitundarvakningu og fræðslu um mannréttindi. Þá hefur Mannréttindastofnun Íslands viðtækan rétt til upplýsinga frá stofnunum, fyrirtækjum og félagasamtökum.
18. Við undirbúning sjálfstæðrar innlendar mannréttindastofnunar gaf forsætisráðuneytið út grænbók (e. green paper) um mannréttindi sem fól í sér kortlagningu á stöðu mannréttinda þar sem áhersla var lögð á samráð við almenning, fulltrúa stofnana, ráðuneyta,

mannréttindasamtaka og annarra hagsmunaaðila. Forsætisráðuneytið hélt opna samráðsfundi um allt land um stöðu mannréttinda og var góð þátttaka á þeim fundum en þáverandi forsætisráðherra tók sjálf þátt í öllum fundunum.

### 3. gr. sammingsins

19. Á Íslandi eru ekki haldnar opinberar skrár yfir kynþátt eða þjóðernisuppruna eða þjóðlegan uppruna (e. ethnicity). Þau gögn sem skráð eru hjá Hagstofu Íslands og Þjóðskrá byggja á kyni, fæðingarstað, ríkisborgararétti, hjúskaparstöðu, aðild að trúfélagi, hvort viðkomandi hefur hlotið alþjóðlega vernd og innflytjendastöðu. Undir sérstökum skilyrðum er Hagstofu Íslands heimilt að samkeyra gögn með skattayfirvöldum til að afla upplýsinga um tekjudreifingu ólíkra hópa og stöðu á vinnumarkaði. Eru því ekki til staðar aðgengilegar upplýsingar um hvort t.a.m. Rómafólk eða aðrir minnihlutahópar séu búsettir á landinu.
20. Íslensk lög og reglur miða að því að tryggja jafnræði íbúa og því eru ekki til staðar neindir þættir í hinu opinbera kerfi sem ættu að leiða til mismununar þegar kemur að búsetu. Þvert á móti miðar stuðningur hins opinbera að því að jafna stöðu fólks, t.a.m. á húsnæðismarkaði. Stjórnvöld gera sér grein fyrir að ytri þættir geta þó haft áhrif og eru meðvituð um að innflytjendur sinna í meira mæli en innfæddir störfum sem ekki krefjast sérhæfingar sem hefur áhrif á tekjumöguleika. Í gegnum Þróunarsjóð innflytjendamála studdu stjórnvöld við tvær rannsóknir á vegum Háskóla Íslands, annars vegar „Financial inclusion of immigrants in Iceland“ og hins vegar „Immigrant residential segregation in the capital city region“. Í fyrri rannsókninni er til skoðunar aðgengi innflytjenda á Íslandi að þjónustu fjármálastofnana og mögulegar hindranir innflytjenda í því samhengi og áhrif á félagslega stöðu þeirra. Hin rannsóknin snýr að því að kanna búsetu innflytjenda á höfuðborgarsvæðinu og fylgni hennar við félagslega stöðu. Niðurstaðna beggja rannsókna er að vænta síðla árs 2025.
21. Til að styðja við inngildandi samfélag hafa stjórnvöld nýtt Þróunarsjóð innflytjendamála og tvöfaldað úthlutunarfé sjóðsins frá árinu 2021. Þá hefur verið unnið markvisst að því að auðvelda innflytjendum sjálfum að sækja um í sjóðinn og styðja þannig með virkum hætti við grasrótarkerfni. Áherslur sjóðsins hafa verið á verkefni sem m.a. vinna gegn fordómum, haturstjáningu, ofbeldi og margþættri mismunun, auk verkefna sem styðja við notkun íslensku í daglegu lífi og þátttöku innflytjenda og innfæddra á jafningjagrunni, m.a. með því að stuðla að virkri lýðræðisþátttöku jafnt í félagasamtökum sem og stjórnámálum. Þá hafa sveitarfélögin á Íslandi og landshlutasamtök einnig gripið til aðgerða með það að markmiði að jafna þátttöku allra íbúa óháð uppruna og stuðla þannig að inngildandi samfélagi. Einnig má nefna að Jafnréttisstofa hefur, í samstarfi við ýmsa aðila, staðið fyrir herferðinni Játak sem hvetur öll framboð í sveitarstjórnarkosningum til að huga að fjölbreytni, standa vörð um jafnan rétt kynja og stilla upp listum sem spanna vel fjölbreytt litróf mannlífsins.
22. Íbúar njóta sama réttar óháð uppruna til menntunar og húsnæðisstuðnings. Sérstaklega hefur verið unnið að því að styðja við ákveðna hópa, s.s. flóttafólk, til samfélagsfræðslu og íslenskunáms. Þá hefur stuðningur við innflytjendur til tungumálanáms aukist, jafnt börn sem fullorðin, til að jafna tækifæri íbúa.

23. Félagasamtökin Hennar rödd fengu styrk úr Þróunarsjóð innflytjendamála til þess vinna að bókinni *Hennar rödd: Sögur kvenna af erlendum uppruna á Íslandi* (e. *Her voice: Stories of Women of Foreign Origin in Iceland*) sem var gefin út árið 2025. Verkefninu er ætlað að auka umræðu um þær áskoranir sem konur af erlendum uppruna á Íslandi standa frammi fyrir vegna þeirrar margþættu mismununar sem þær mæta vegna bæði uppruna og kyns.

#### Hatursglæpir og hatursorðræða

24. Líkt og fram hefur komið kveður 70. gr. almennra hegningarlaga á um refsipýngingu ef brot má rekja til þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fötlunar, kyneinkenna, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra sambærilegra þátta (lokaathugasemd 10).
25. Öll tilkynnt refsiverð brot eru skráð í gagnagrunn lögreglunnar. Þar sem 70. gr. almennra hegningarlaga leiðir aðeins til refsipýngingar er „hatursglæpur“ ekki sjálfstætt brot sem hægt er að skrá sérstaklega. Var því lengi vel ekki aðgengileg tölfræði um hatursglæpi. Árið 2018 var settur nýr flokkur í gagnakerfi lögreglunnar þar sem „grunur um hatursglæp“ er skráður sem viðbót við skráð brot. Á sá flokkur við ef talið er að ásetning brots megi rekja til fordóma gerandans gegn minnihlutahópi sem þólandi tilheyrir. Árið 2020 voru sex slíkar skráningar, 23 skráningar árið 2021, 25 árið 2022, 47 skráningar árið 2023 og 58 skráningar árið 2024. Einnig er skráð tegund hvata, s.s. kynhneigð, kynvitund, gyðingahatur, íslamófóbía, trúarbrögð (önnur), rasismi - útlendingahatur og annað. Nýjustu upplýsingar er varða tegund hvata eru frá árinu 2023, en í sjö málum var um að ræða grun um að brot mætti rekja til kynhneigðar brotaþola, tvö vegna kynvitundar, eitt til íslamófóbíu, fimm til þjóðernislegs uppruna (e. ethnicity) og fjögur tilvik skráð sem óljós (lokaathugasemd 16).
26. Ákvæði 233. gr. a almennra hegningarlaga kveður á um bann við hatursorðræðu, en ákvæðið var útvíkkað árið 2022, sbr. málsgrein 8. Á sama tíma var hliðstæð breyting gerð á 1. mgr. 180. gr. almennra hegningarlaga, þannig að sömu hópum og taldir eru upp í 233. gr. a laganna var veitt vernd gegn mismunun við afhendingu á vöru eða þjónustu. Á árunum 2020 til 2024 voru 66 mál skráð í kerfi lögreglunnar er vörðuðu 233. gr. a og fjögur mál er vörðuðu 180. gr. almennra hegningarlaga. Voru sextán skráð árið 2020, átta árið 2021, níu árið 2022, átján árið 2023 og nítján árið 2024. Af þeim málum sem tekin voru til rannsóknar vegna brota gegn ákvæði um hatursorðræðu fóru þrjú áfram til ákærvalds árið 2020, eitt árið 2021, þrjú árið 2022, fjögur árið 2023 og fjögur árið 2024. Samtals fóru því fimmtán brot áfram til ákærvaldsins á tímabilinu 2020 til 2024. Af þeim málum eru fjögur enn til meðferðar hjá ákærvaldinu, sjö voru felld niður og þremur þeirra lauk með dómi, sbr. nánari umfjöllun í málsgreinum 90 og 91 (lokaathugasemd 16).
27. Árið 2024 var lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 breytt og ákvæði tilskipunar ESB nr. 1808/2018 um breytingu á hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/EB tekin upp. Einnig var gerð breyting á 27. gr. fjölmiðlalaga sem mælir fyrir um bann við hatursáróðri en orðin „með markvissum hætti“ voru felld úr ákvæðinu, sjá nánari umfjöllun í málsgrein 112 (lokaathugasemd 14 b).
28. Þá fullgilti Ísland fyrstu viðbótarbókun tölvubrotasamningsins í janúar 2022 þar sem verknaðir, sem lýsa kynþátta- og útlendingahatri og framdir eru með því að hagnýta

tölvukerfi, eru gerðir refsinaemir. Af hálfu Íslands voru ákveðnir fyrirvarar gerðir við viðbótarbókunina með vísan til grundvallarreglna Íslands um tjáningarfrelsi.

29. Starfshópur gegn hatursorðræðu tók til starfa árið 2022 til að bregðast við vísbendingum um vaxandi hatursorðræðu. Var starfshópnum ætlað að vinna að samhæfðum aðgerðum gegn hatursorðræðu. Árið 2023 var unnin aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu, sem tók m.a. mið af lokaathugasemdum nefndarinnar og tilmælum nefndar Evrópuráðsins gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi. Rík áhersla var lögð á fræðslutengd verkefni sem og vitundarvakningu um málefni er tengjast hatursorðræðu. Víðtækt samráð var haft við hagsmunaaðila við gerð áætlunarinnar og í september 2022 voru haldnir sérstakir samráðsfundir með fulltrúum frá á þriðja tug hagsmunasamtaka og sérfræðinga. Í október 2022 var haldinn opinn samráðsfundur um aðgerðir gegn hatursorðræðu með um 100 þátttakendum. Enn fremur var haldinn sérstakur samráðsfundur með börnum á aldrinum 12–17 ára frá hinsegin félagsmiðstöð Samtakanna 78, ráðgjafarhópi umboðsmanns barna og ungmennaráði heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Drög að þingsályktunartillögunni voru birt í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2023 og bárust alls 20 umsagnir.
30. Fyrirnefnd aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu í formi þingsályktunartillögu var lögð fram á Alþingi en fékk ekki afgreiðslu. Stjórnvöld hafa tekið mið af ýmsu sem kom fram í áætluninni og hefur sú vinna og það samráð sem fór fram við gerð hennar nýst vel við ýmis verkefni, m.a. auglýsingaherferðina *Orðin okkar* sem var sett af stað í febrúar 2024. Herferðin var unnin af Jafnréttisstofu með stuðningi forsætisráðuneytisins og var ætlað að hvetja fólk til umhugsunar um áhrifamátt orða sinna. Herferðin var liður í því að stuðla að auknu jafnrétti og berjast gegn hatursorðræðu. Herferðina er að finna á [ordinokkar.is](http://ordinokkar.is), auk upplýsinga um hatursorðræðu, lagaumhverfi, hvernig bregðast megi við henni og hvert sé hægt að leita ef slík brot eiga sér stað. Þótt ekki sé til staðar sérstakt úrræði fyrir þolendur hatursglæpa geta þeir sem hafa orðið fyrir slíkum brotum fengið stuðning í gegnum almenn úrræði fyrir þolendur ofbeldis, þar á meðal Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð, sbr. nánari umfjöllun í málsgrein 46 (lokaathugasemd 16).
31. Hatursorðræða var meginumræðuefni á árlegum fundi samráðsvettvangs um jafnréttismál sem haldinn var í desember 2023. Tilmæli Evrópuráðsins gegn hatursorðræðu frá 2022 sem og greinargerð með tilmælunum hafa verið þýdd á íslensku og birt, bæði á íslensku og á ensku, á vefsvæði Stjórnarráðsins um jafnréttismál í þeim tilgangi að kynna þau fyrir almenningi og nýta í fræðslu m.a. í skólum, hjá sveitarfélögum og hjá frjálsum félagasamtökum.
32. Jafnréttisstofa stóð fyrir herferðinni *Meinlaust* frá 2022 til 2023 þar sem markmiðið var að auka vitund almennings um öræreitni í garð jaðarsettra hópa. Hluti herferðarinnar var unninn í samstarfi við félagasamtökin Hennar rödd, sem starfa með það að markmiði að auka vitund meðal almennings á stöðu kvenna af erlendum uppruna í íslensku samfélagi. Norrænni vitundarvakningu undir yfirskriftinni *Meinlaust* var síðan hleypt af stokkum í febrúar 2025 að fyrirmynd þeirrar íslensku.
33. Óvissa um hryðjuverkaógn fer vaxandi á Íslandi, líkt og á hinum Norðurlöndunum. Ríkislögreglustjóri taldi í uppfærðu hættumati árið 2025 að ógn vegna hugsanlegra

hryðjuverkaárása á Íslandi stafi fyrst og fremst frá einstaklingum sem starfa í litlum hópum eða einir síns liðs og sækja hvatningu í ofbeldisfullan áróður hægri öfga. Í umræddu hættumati kemur fram að tryggja verði stefnu í málefnum innflytjenda og flóttamanna sem tryggir jafnvægi í samfélaginu og auðveldar aðlögun nýrra borgara. Íslensk stjórnvöld hafa á síðustu misserum styrkt lagaumgjörð löggæslu á Íslandi, svo sem með rýmikum heimilda í reglum um sérstakar rannsóknaraðgerðir lögreglu. Settar hafa verið skýrari heimildir fyrir lögreglu til samstarfs innanlands við önnur stjórnvöld, stofnanir og félagastjórnvöld. Jafnframt hafa heimildir lögreglu til samstarfs við erlend lögregluyfirvöld og alþjóðastofnanir verið skýrðar og auknar.

## 5. gr. sammingsins

34. Í samræmi við 5. gr. sammingsins gildir heildstæð og víðtæk löggjöf um bann við mismunun á öllum sviðum samfélagsins, sbr. fyrri umfjöllun í málsgreinum 12-14. Með vísan til lokaathugasemda nefndarinnar frá árinu 2019 verður í þessum hluta gerð grein fyrir þremur málaflokkum sem er veitt sérstök athygli: i) Ofbeldi gegn jaðarsettum konum og innflytjendakonum, ii) mansal og iii) innflytjendur og fólk á flóttu.

### Ofbeldi gegn jaðarsettum konum og innflytjendakonum

#### *Þingsályktanir og aðgerðaáætlanir*

35. Þingsályktun um áætlun fyrir árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess var samþykkt sumarið 2019. Markmiðið var að stuðla að vakningu um málefnið með forvörnum og fræðslu, bæta verklag og málsmeðferð innan réttarvörslukerfisins og efla stuðning við þolendur. Meðal aðgerða var vitundarvakning gegn haturstali í samfélaginu. Mennta- og barnamálaráðuneytið hefur í þeim tilgangi m.a. styrkt námskeið um hatursorðræðu til samtaka sem mynda Æskulýðsvettvanginn, sem er samstarfsvettvangur félaga sem sinna æskulýðsstarfi.
36. Aðgerðaáætlun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi fyrir árin 2021–2025 var samþykkt árið 2021. Þar eru í fyrsta sinn settar fram heildstæðar úrbætur sem byggja á forvörnum og fræðslu, samþættri kennslu og æskulýðs- og tómstundastarfi á öllum skólastigum, í víðtæku samráði við stofnanir, fræðafólk og félagasamtök sem koma að forvarna- og fræðslumálum. Sérstakur stýrihópur hefur það hlutverk að fylgja 26 aðgerðum áætlunarinnar eftir og samhæfa störf. Mælaborð á vef Stjórnarráðsins sýnir stöðu og framvindu aðgerða áætlunarinnar á myndrænan hátt, auk þess sem hægt er að lesa nánar um stöðu hverrar aðgerðar. Í maí 2025 var 17 af 26 aðgerðum lokið og 9 komnar vel á veg. Haustið 2025 hófst vinna við gerð nýrrar áætlunar og er áætlað að ný áætlun taki til árána 2026-2030.
37. Árið 2022 voru fjárframlög til rannsókna og saksókna kynferðisbrota hækkuð varanlega um 200 milljónir kr. á ári. Var fjármagninu m.a. varið í að ráða sjö sérfræðinga til viðbótar í ýmsar deildir hjá Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, ásamt endurskoðun á rannsóknar- og ákærufarli. Nýjum verkferlum var komið á fót til að hraða málsmeðferð kynferðisbrota. Þessar aðgerðir hafa borið mikinn árangur, en frá 1. september 2022 til janúar 2023 fækkaði kynferðisbrotum sem voru til meðferðar og rannsókna hjá

kynferðisbrotadeildinni um 37% . Að auki hefur lögreglan nýtt símatúlkun til að tryggja að þolendur geti greint lögreglu á vettvangi frá atburðum á tungumáli sem þolandinn ræður vel við (lokaathugasemd 22 d).

38. Í júní 2022 var lögum um meðferð sakamála breytt í þeim tilgangi að bæta réttarstöðu brotþola, fatlaðs fólks og aðstandenda. Breytingarnar fela m.a. í sér aukna upplýsingaskyldu lögreglu til brotþola og aðgang réttargæslumanns að gögnum, auk breytinga sem eiga að tryggja að bótakrafa brotþola komist að á áfrýjunarstigi, jafnvel þó ákærði hafi verið sýknaður í héraði. Jafnframt fela breytingarnar í sér að brotþoli geti notið aðstoðar réttargæslumanns við skýrslutöku fyrir Landsrétti þó krafa hans sé ekki þar til meðferðar.
39. Í júní 2022 var samþykkt þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025. Ein aðgerð miðar að því að þolendur og gerendur ofbeldis af erlendum uppruna þekki þá þjónustu og úrræði sem í boði eru, ásamt því að þjónustu- og viðbragðsaðilar fái fræðslu um málefni innflytjenda, menningarnæmi og fjölmenningu. Þannig er tryggt að fræðsla og úrræði fyrir þolendur og gerendur ofbeldis um allt land taki mið af þörfum innflytjenda sem ekki tala nægilega vel íslensku eða ensku, auk þess sem hugað er sérstaklega að þörfum barna. Þá verða haldin námskeið fyrir starfsfólk í framlínu þjónustustofnana og sérfræðinga í nærþjónustu, svo sem félagsráðgjafa, náms- og starfsráðgjafa, hjúkrunarfræðinga, kennara og lögreglu, um flóknar birtingarmyndir ofbeldis.
40. Í gildi er aðgerðaáætlun fyrir árin 2023-2025 um meðferð kynferðisbrota. Í henni felast markvissar úrbætur við meðferð kynferðisbrota í réttarkerfinu, auk aðgerða sem stuðla að bættri upplifun og betri þjónustu við þá sem eiga í hlut. Meðal verkefna áætlunarinnar er stytting málsmeðferðartíma og mótun og kynning á verklagi og gátlistum vegna rannsóknar brota. Henni er einnig ætlað að tryggja viðeigandi heilbrigðisþjónustu fyrir þolendur, bæta upplifun málsaðila með virkari samskiptum og bæta aðstöðu í dómshúsi. (lokaathugasemd 22 d).
41. Vinnu við landsáætlun um aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi gegn konum fyrir árin 2026-2030 er að ljúka, en landsáætlunin felur í sér aðgerðir sem taka á meðferð kynferðisbrota. Hún tekur mið af tilmælum eftirlitsnefndar Evrópuráðsins með Istanbúlsamningnum (GREVIO) frá nóvember 2022. Nýja landsáætlunin sameinar tvær aðgerðaáætlanir, annars vegar aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota og hins vegar áætlun til að bregðast við tilmælum GREVIO en þau kveða m.a. á um að taka þurfi betur á tilteknum tegundum ofbeldis, s.s. heiðursofbeldi og neikvæðu félagslegu taumhaldi, auk þess sem taka þurfi aukið tillit til kvenna sem tilheyra jaðarsettum hópum, s.s. kvenna af erlendum uppruna eða kvenna af öðrum litarhætti en hvítum. Aðgerðir landsáætlunarinnar taka sérstaklega á framangreindum þáttum, m.a. með kortlagningu, vitundarvakningu, fræðslu og samræmingu verkferla.

#### *Forvarnir og vitundarvakning*

42. Vitundarvakning hefur átt sér stað um sérstakar þarfir innflytjenda sem hafa orðið fyrir ofbeldi auk þess sem komið hefur fram að tungumálakunnátta geti í mörgum tilvikum

takmarkað möguleika þeirra á að leita aðstoðar. Í fyrrnefndri þingsályktun um áætlun fyrir árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess var aðgerð um dreifingu fræðsluefnis um land allt um ofbeldi og úrræði í kjölfar ofbeldis. Sérstök áhersla var lögð á að fræðslan næði til fólks af erlendum uppruna og annarra viðkvæmra hópa. Stöðuskýrsla um framfylgd aðgerðaáætlunarinnar var birt í desember 2022. Kom þar fram að framangreindri aðgerð væri lokið og áhersla hafi verið lögð á að fræða almenning um allt land í gegnum nýja vefgátt, 112.is, sem er nú helsta upplýsingaveita landsins um ofbeldi. Efnt var til almennrar vitundarvakningar undir yfirskriftinni „Segðu frá“ sem hófst í október 2020 þar sem almenningur var hvattur til að segja frá heimilisofbeldi og leita aðstoðar lögreglu. Vitundarvakningin miðaði sérstaklega að viðkvæmum hópum, m.a. fólki af erlendum uppruna.

43. Önnur aðgerð miðaði að því að stuðla að menntun um ofbeldismál fyrir þau sem starfa innan réttarvörslukerfisins með áherslu á eðli og afleiðingar ofbeldis, birtingarmyndir þess og þá einkum sérstöðu tiltekinnna viðkvæmra hópa, þ.m.t. innflytjenda, til að efla getu starfsfólks til að bregðast við ofbeldismálum. Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar hefur tryggt að fræðsla um ofbeldi sé fastur liður í endurmenntun starfsfólks lögreglu til að mæta aðgerðinni. Á árunum 2019-2021 voru til að mynda sjö námskeið haldin sem tæplega 230 manns sóttu, bæði lögreglumenn og ákærendur. Þá hefur Mennta- og starfsþróunarsetrið útbúið vefnámskeið sem er aðgengilegt öllu starfsfólki lögreglunnar frá vorinu 2021 en námskeiðið var gert að skyldunámskeiði árið 2022 fyrir alla starfandi lögreglumenn (lokaathugasemd 22 e).
44. Árið 2022 var stofnaður starfshópur um forvarnir og vitundarvakningu gegn kynferðisbrotum og kynbundnu ofbeldi og áreitni undir forystu ríkislögreglustjóra. Hópnum var ætlað að styðja við uppbyggingu á samstarfi lögreglu og samstarfsaðila gegn ofbeldi og afleiðingum þess, þ. á m. formlegri þjónustu við þolendur kynferðisbrota og stuðla að almennri vitundarvakningu um kynbundið ofbeldi í samfélaginu. Í vinnu hópsins var sérstaklega hugað að viðkvæmum hópum fólks sem reynslan hefur sýnt að eru í meiri hættu á að verða fyrir ofbeldi. Hafa stjórnvöld ráðist í ýmsar forvarnaaðgerðir og vitundarvakningu á grundvelli tillagna starfshópsins, s.s. fyrrgreinda vitundarvakningu „Segðu frá“ og vitundarvakninguna „Þú átt von“ sem fólst í að miðla reynslu af aðferðum sem hafa skilað árangri í baráttu gegn ofbeldi í nánum samböndum.

#### *Þjónusta og ráðgjöf*

45. Félags- og húsnæðismálaráðuneytið hefur á undanförunum árum tryggt lagalega ráðgjöf til erlendra þolenda kynferðislegs og kynbundins ofbeldis. Ráðgjöfin er gjaldfrjál og fer fram í þeim athvörfum sem sinna hópnum. Unnið hefur verið að því að stuðla að auknu menningarlæsi hjá viðbragðsaðilum með sérstökum menningarnæmisnámskeiðum (lokaathugasemd 22 a).
46. Árið 2017 tók til starfa þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis í Reykjavík sem nefnist Bjarkarhlíð. Í kjölfarið opnuðu tvær slíkar þjónustumiðstöðvar til viðbótar, Bjarmahlíð árið 2019 á Akureyri og Sigurhæðir árið 2021 á Selfossi. Markmið þeirra er að veita stuðning, ráðgjöf og fræðslu um eðli og afleiðingar ofbeldis. Er þar boðið upp á einstaklingsviðtöl,

hópastarf, lögfræðiráðgjöf og félagslega ráðgjöf, auk viðtals við lögreglu þar sem kostur gefst á að fá upplýsingar um vinnslu mála hjá lögreglu, kærufarlið og fleira. Öll þjónusta er á forsendum þolenda og þeim að kostnaðarlausu. Skjólstæðingar af erlendum uppruna fá túlkajónustu sé þess þörf og fræðslu um réttindi þeirra í íslensku samfélagi. Um 10% þolenda sem leitað hafa til Bjarkarhlíðar eða Bjarmahlíðar eru innflytjendur eða af erlendum uppruna.

47. Kvennaathvarfið er neyðarathvarf sem tekur á móti konum og börnum þeirra, sem flýja þurfa heimili sín vegna ofbeldis. Um 59% kvenna sem dvelja í athvarfinu eru innflytjendur. Þetta háa hlutfall er talið mega rekja til þess að hópurinn hafi færri möguleika til þess að dvelja annars staðar en í Kvennaathvarfinu, frekar en að það bendi til þess að erlendar konur séu beittar meira ofbeldi en konur af íslenskum uppruna.
48. W.O.M.E.N. in Iceland (Women Of Multicultural Ethnicity Network in Iceland) eru frjáls félagasamtök með það markmið að berjast fyrir réttindum kvenna af erlendum uppruna á vinnumarkaði, í réttarkerfinu, innflytjendakerfinu, heilbrigðis- og velferðarkerfinu og öðrum sviðum þjóðfélagsins. Hjá W.O.M.E.N. geta erlendar konur fengið ráðgjöf um réttindi sín og úrræði sem þeim stendur til boða á Íslandi. Ráðgjöfin er notendum að kostnaðarlausu og tala ráðgjafar samtakanna fjölda tungumála, meðal annars íslensku, ensku, spænsku og rússnesku.
49. Bæklingur Jafnréttisstofu, *Réttur þinn – mikilvægar upplýsingar fyrir innflytjendur á Íslandi*, inniheldur meðal annars upplýsingar um réttindi fólks á Íslandi þegar kemur að heimilisofbeldi, kynferðisofbeldi og mansali og hvernig leita má hjálpar og ráðgjafar í slíkum tilvikum. Bæklingurinn er gefinn út á prenti og rafrænt á íslensku, ensku, pólsku, spænsku, tælensku, rússnesku, arabísku, frönsku og úkraínsku og kynntur reglulega. Hann er jafnframt aðgengilegur hjá opinberum stofnunum og frjálsum félagasamtökum þangað sem innflytjendur sækja þjónustu. Þá hefur aukin áhersla verið lögð á að fræða konur sem sækja um alþjóðlega vernd um þau úrræði sem eru vegna kynbundins ofbeldis og hvaða reglur og viðmið gilda á Íslandi (lokaathugasemd 22 b og c).
50. Stutt hefur verið við verkefni til valdeflingar kvenna úr hópi innflytjenda, m.a. með verkefninu *Courageous steps: Migrant Women Combatting Gender Based Violence* sem er ætlað að taka á kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi með vinnustofum í femínískri sjálfsuppyggingu og sjálfsvörn. Annað verkefni til valdeflingar innflytjendakvenna sem styrkt hefur verið af stjórnvöldum er t.a.m. *Mállíðan*, sem er stuðningshópur fyrir konur til að læra íslenskt mál í tengslum við öryggi kvenna og heilbrigði, sem valdeflir konur í að nota og skilja íslensku (lokaathugasemd 22 b).

#### *Aðgerðir vegna afleiðinga COVID-19*

51. Viðbrögð stjórnvalda vegna COVID-19 faraldursins miðuðust við að lágmarka samfélagsleg áhrif sóttvarnaaðgerða og draga úr aðstæðum sem gátu skapað aukna hættu á ofbeldi. Til dæmis var leik- og grunnskólum ekki lokað og ekki var gripið til útgöngubanns. Þjónustuúrræði gegn ofbeldi lokuðu ekki heldur aðlöguðu starfsemi sína að sóttvarnareglum. Til að bregðast við aukningu í tilkynningum um heimilisofbeldi og til barnaverndar í upphafi faraldursins ákváðu stjórnvöld að grípa til markvissra aðgerða og

vitundavakningar gegn ofbeldi, einkum heimilisofbeldi og ofbeldis gegn börnum. Stjórnvöld vörðu um 1,5 m. evra í aðgerðir auk mótframlaga samstarfsaðila og var aðgerðunum beint sérstaklega að viðkvæmum hópum, þar með talið börnum, innflytjendakonum, öldruðum og fötluðu fólki.

52. Sautján verkefni á vegum frjálsra félagasamtaka hlutu sérstaka styrki til að efla stoðþjónustu sína. Aðgerðir sem ráðist var í vegna heimsfaraldurs COVID-19 hafa lagt grunn að breyttu verklagi og auknum stuðningi við þolendur ofbeldis til lengri tíma. Eitt af þeim verkefnum var að þróa og efla þjónustu Neyðarlínunnar og opna upplýsingagátt um ofbeldi á vefsíðunni 112.is á íslensku og ensku. Neyðarverðir svara bæði símleiðis og í gegnum netspjall allan sólarhringinn. Hægt er að virkja sjálfvirka þýðingu á öllum upplýsingum á vefsvæðinu sem nýtast meginþorra innflytjenda á Íslandi. Þar er að finna upplýsingar um þjónustu og úrræði á vegum opinberra aðila, félagasamtaka og einkaaðila. Einnig er þar að finna upplýsingar um aðstoð fyrir gerendur ofbeldis og um stafrænt ofbeldi, mansal og fleiri tegundir ofbeldis.
53. Menntadeild Landspítala og Þróunarmiðstöð íslenskrar heilsugæslu standa saman að fræðslu um heimilisofbeldi, einkenni og úrræði. Gefið hefur verið út fræðsluefni sem er aðgengilegt á vef Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu. Efninu er ætlað að veita almennar upplýsingar til starfsmanna heilbrigðisstofnana um heimilisofbeldi til að stuðla að vitundarvakningu og aukinni umræðu. Þá hafa verið haldin námskeið fyrir fagfólk á heilsugæslum og spítölum undanfarin átta til tíu ár í samvinnu við ljósmóður á Landspítala um heimilisofbeldi og hvernig eigi að bregðast við. Árið 2023 voru gerðar nýjar verklagsreglur sem eru aðgengilegar öllum á vefsvæði Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu. Verklagsreglurnar gera m.a. ráð fyrir því að spurt sé um ofbeldi þegar tekin er heilsufarssaga og er ætlað að auðvelda heilbrigðisstarfsmönnum að spyrja, sýna stuðning og leiðbeina skjólstæðingum sínum.
54. Í maí 2023 var samþykkt frumvarp til breytinga á lögum um heilbrigðisstarfsmenn sem skýrði heimildir þeirra til að tilkynna til lögreglu heimilisofbeldi eða ofbeldi í nánu sambandi sem ógnað getur lífi eða heilsu sjúklings. Með þessum breytingum er heilbrigðisstarfsmönnum nú heimilt að tilkynna heimilisofbeldi til lögreglu að beiðni sjúklings. Í þeim tilvikum er heimilt að miðla til lögreglu almennum persónuupplýsingum sjúklings, upplýsingum um áverka sjúklings ásamt öðrum upplýsingum sem varða ofbeldi og aðstæður sjúklingsins og eru taldar nauðsynlegar í þeim tilgangi að lögregla getu gert viðeigandi ráðstafanir til að tryggja nauðsynlega vernd og stuðnings við sjúkling.

## Mansal

### *Áherslur stjórnvalda*

55. Aukin áhersla hefur verið lögð á aðgerðir gegn mansali, en þær lúta m.a. að lagasetningu, framkvæmd aðgerðaáætlana og þátttöku í alþjóðlegu samstarfi gegn þeirri brotastarfsemi. Aðgerðaáætlun með áherslu stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu var birt 2019 sem byggir á tíu aðgerðum. Áherslurnar eru fjórþættar: i) Forvarnir, ii) aðstoð, stuðningur og vernd, iii) rannsóknir og saksókn, og iv) samstarf og samráð.

56. Árið 2023 birti GRETA, eftirlitsnefnd Evrópuráðsins með samningi um aðgerðir gegn mansali, þriðju úttektarskýrslu sína um Ísland. Skýrslan dró fram nokkra vankanta í baráttu Íslands gegn mansali. Á grunni þeirrar skýrslu er unnið að nýrri aðgerðaáætlun gegn mansali til að mæta þeim athugasemdum sem þar komu fram.
57. Árið 2023 var 500 m.kr. varanlega bætt við framlög til lögreglunnar til að takast á við skipulagða brotastarfsemi, þar á meðal mansal. Árið 2025 var fjölgað um 50 lögregluþjóna á landsvísu og þar með var bætt við tveimur stöðugildum við mansalsteymi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Fjármagn til aðgerða gegn mansali og fyrir þolendur þess er úthlutað árlega til þeirra stofnana og samtaka sem hafa hlutverki að gegna á þessu sviði og má þar nefna lögreglu, ákærvald, dómstóla, félagsþjónustu og velferðarkerfi, stofnanir sem hafa það hlutverk að sinna eftirliti með atvinnumarkaði; s.s. ríkisskattstjóra, Vinnumálastofnun og fleiri auk þess sem frjáls félagasamtök njóta styrkja frá hinu opinbera til þess að rækja sitt hlutverk. Auk þess veitir ríkið fjármagni til einstakra verkefna sem ætlað er að sporna gegn hvers kyns ofbeldi og styðja við bæði þolendur og gerendur ofbeldis.

#### *Löggjöf um mansal*

58. Í samræmi við fyrrnefnda aðgerðaáætlun frá 2019 hefur verið unnið að því að endurskoða löggjöf og stjórnvaldsfyrirmæli með tilliti til mansals með heildstæðum hætti, ásamt því að endurskoða reglur og verklag í tengslum við tímabundin dvalarleyfi.
59. Árið 2021 voru gerðar breytingar á 227. gr. a almennra hegningarlaga um mansal í þeim tilgangi að bæta enn frekar vernd þolenda mansals, ekki síst umsækjenda um alþjóðlega vernd, farandverkafólks, erlendra ríkisborgara og þá sérstaklega kvenna og barna af erlendum uppruna. Jafnframt að auðvelda málsókn á hendur þeim sem ábyrgir eru fyrir brotunum. Ákvæðið var rýmkað þannig að bætt var við hagnýtingartegundum í samræmi við þekktar birtingarmyndir mansals, og nær nú einnig til þess að misnota annan mann í vændi eða á annan kynferðislegan hátt, í nauðungarhónaband, í þrældóm eða ánauð, til nauðungarvinnu eða nauðungarþjónustu, þ.m.t. betls, og til að fremja refsiverðan verknað. Einnig voru gerðar breytingar á ákvæðinu hvað varðar verknaðaraðferð og þeim verknaðaraðferðum bætt við að gerandi notfæri sér fákunnáttu eða varnarleysi eða hagnýti sér yfirburðastöðu sína. Breytingarnar miða að því að auðvelda yfirvöldum að berjast gegn vinnumansali, enda nær ákvæði 227. gr. a almennra hegningarlaga nú t.a.m. til þess að einstaklingar fái ekki viðeigandi hlífðarbúnað í byggingarvinnu, búi í óviðunandi húsnæði og/eða fái ekki greidd laun skv. kjarasamningi, t.d. vegna fákunnáttu, veikrar stöðu eða hótunar. Þá kemur fram í nefndaráli allsherjar- og menntamálanefndar að samþykki brotþola hafi engin áhrif á refsiaðbyrgð, þar sem um afar alvarleg brot er að ræða þar sem þolandi er í mjög viðkvæmri stöðu.
60. Tvær tegundir dvalarleyfa í lögum nr. 80/2016 um útlendinga taka sérstaklega til þolenda mansals. Annars vegar er heimilt að veita hugsanlegum þolanda mansals og barni viðkomandi dvalarleyfi í allt að níu mánuði samkvæmt 75. gr. laganna, þótt að grunnskilyrði dvalarleyfis samkvæmt 55 gr. laganna séu ekki uppfyllt. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 13. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og uppfyllir

jafnframt skuldbindingar skv. 2. mgr. 10. gr. samningsins og 1. mgr. 7. gr. Palermóbókunarinnar. Mikilvægt er að þolandí mansals fái tækifæri til að ná bata og losna undan áhrifum þeirra sem stunda mansal og er ákvæðinu ætlað að stuðla að því. Enn fremur er heimilt samkvæmt 76. gr. laganna að veita þolanda mansals og barni viðkomandi endurnýjanlegt dvalarleyfi til eins árs þrátt fyrir að uppfylla ekki framangreind grunnskilyrði 55. gr. laga um útlendinga.

#### *Tölfræði um mansal*

61. Á árunum 2020 til 2024 voru 324 mál skráð í gagnagrunn lögreglunnar sem brot gegn mansali eða hugsanlegt mansal. Sé eingöngu litið til ára 2023-2024 voru skráð í gagnagrunn lögreglu 245 mál sem hugsanlegt mansal eða mansal en 46 þeirra voru rannsökuð. Af þeim varðaði eitt málamyndahjónaband, þrjú hagnýtingu barns, ellefu kynferðislega hagnýtingu, sautján nauðungarvinnu og fjórtán voru óskilgreind eða óljós. Í þeim málum voru 63 einstaklingar skráðir sem þolendur mansals, þar af átta börn, en hlutfall karla og kvenna var nánast jafnt. Í fjórtán tilvikum voru einstaklingarnir frá Lettlandi, tólf voru frá Rúmeníu, ellefu frá Víetnam, níu frá Kína og sautján frá þrettán öðrum ríkjum. Þá fóru á árunum 2020 til 2024 tvö mansalsmál til ákærvaldsins. Annað málið var fellt niður og hitt fór fyrir dómstóla, sbr. dóm Landsréttar í máli nr. 324/2022. Í málinu var ákærða sýknuð þar sem varhugavert var talið að fram hefði komið sönnun þess að hún hefði gerst sek um mansal.
62. Árið 2024 leituðu 55 einstaklingar til Bjarkarhlíðar sem þolendur mansals, þar af voru um 55% karlkyns og 45% kvenkyns. Af þeim málum voru 80% tengd vinnumansali og 11% vændismansali. Ber þó að líta til þess að eitt umfangsmesta mansalsmál er varðaði veitingariðnað litaði að einhverju leyti tölfræði ársins 2024. Það mál er enn á rannsóknarstigi. Brotþolar í vændismansalsmálunum voru í öllum tilfellum konur. Flestum málum var vísað frá Bjarkarhlíð til lögreglu eða félagsþjónustu til frekari aðstoðar.

#### *Þjónusta fyrir þolendur mansals*

63. Þolendum mansals stendur til boða ýmis þjónusta, svo sem húsnæði og fjárhags- og lögfræðiaðstoð. Í Bjarkarhlíð, þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis, var starfandi mansalsteymi frá árinu 2020 á grundvelli samkomulags við stjórnvöld en samhæfingarsérfræðingur tók við starfi teymisins frá árinu 2024 þegar stjórnvöld lögðu aukið fjármagn til Bjarkarhlíðar. Bjarkarhlíð samhæfir störf og viðbrögð þeirra aðila sem koma að velferðarþjónustu fyrir þolendur mansals, kemur þolendum í samband við félagsþjónustu sveitarfélaga sem veitir þá aðstoð sem þörf er á, svo sem fjárhagsaðstoð og húsaskjól. Félags- og húsnæðismálaráðuneytið hefur verið með samning við Kvennaathvarfið um að taka á móti kvenkyns þolendum mansals og Vinnuálastofnun veitir karlkyns þolendum mansals tímabundið húsaskjól eða þar til þeir fá þjónustu hjá sínu sveitarfélagi eða í því sveitarfélagi þar sem málið kemur upp, séu þolendur ekki með kennitölu. Í tilfelli umfangsmikilla mála er stofnað sérstakt teymi um aðgerðir til samhæfingar líkt og gert var vor og sumar 2024 í einu umfangsmesta mansalsmáli sem upp hefur komið á Íslandi. Þolendur mansals eiga einnig rétt á neyðaraðstoð á vegum hins opinbera heilbrigðiskerfis hér á landi. Þá er lögreglu skylt að tilnefna þolendum mansals

réttargæslumann, óski viðkomandi eftir því, sbr. 2. mgr. 41. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála (lokaathugasemd 18).

64. Í júní 2021 var opnuð vefgátt um mansal á vefsvæðinu [www.112.is/mansal](http://www.112.is/mansal). Um er að ræða upplýsingagátt þar sem þolendur mansals geta sótt sér upplýsingar um þá aðstoð sem er í boði og almenningur sótt sér upplýsingar um einkenni mansals og birtingarmyndir þess.

#### *Vitundarvakning og aukin sérþekking*

65. Á grundvelli aðgerðaáætlunarinnar frá 2019 hefur verið leitast við að efla sérkunnáttu og færni fagstétta sem koma að mansalsmálum um eðli og einkenni hinna ýmsu birtingarmynda mansals. Áætlun hefur verið gerð um að stuðla að vitundarvakningu meðal launþega ásamt vitundarvakningu meðal almennings í þeim tilgangi að draga úr eftirspurn eftir þjónustu sem þrífst oft á mansali.
66. Íslensk stjórnvöld hafa gripið til nokkurra aðgerða til að bæta greiningu þolenda mansals, svo sem með leiðbeiningum um mansal fyrir lögreglumenn, handbók um greiningu og viðtöl við hugsanlega þolendur mansals fyrir starfsfólk Útlendingastofnunar og upplýsingagátt fyrir þolendur með upplýsingum á nokkrum tungumálum um vísbendingar um mansal og hvar hægt sé að leita aðstoðar. Dómsmálaráðuneytið gaf út bækling um vísbendingar um mansal á íslensku, ensku og pólsku árið 2022 sem er ætlað að aðstoða þá sem gætu þurft að bera kennsl á hugsanlega þolendur mansals, en nýtist einnig öllum almenningsi. Í bæklingnum eru jafnframt upplýsingar fyrir þolendur og aðra um úrræði og bjargráð við mansali. Honum er dreift til hinna ýmsu stofnana og félagasamtaka sem gætu hitt fyrir þolendur mansals. (lokaathugasemd 18).
67. Félagsmálaskóli alþýðu, Kvennaathvarfið, 112, Vinnueftirlitið og Jafnréttisstofa fengu styrk til að gera fræðslumyndband um mansal. Samstarfið var útvíkkað og Rauði krossinn var fenginn að verkefninu og með þeirra aðkomu var myndbandið talsett á ensku, pólsku, spænsku og rússnesku. Myndböndunum hefur verið komið á framfæri m.a. við aðildarfélög ASÍ og notuð í fræðslu á vegum Félagsmálaskóla alþýðu fyrir trúnaðarmenn á vinnustöðum.
68. Samkvæmt jafnréttislögum ber að halda jafnréttisþing annað hvert ár, en árið 2025 var sérstök áhersla lögð á mansal. Yfirskrift þingsins var *Mansal; íslenskur veruleiki – áskoranir og leiðir í baráttunni*. Á þinginu var fjallað um mikilvægi þess að Ísland taki markviss skref í baráttunni gegn kynferðislegu mansali og skipulagðri brotastarfsemi.
69. Í samræmi við framangreinda aðgerðaáætlun hefur verið unnið að því að efla þekkingu á mansalsmálum innan lögreglunnar og hjá ákærvaldinu. Þá hefur jafnframt verið unnið að því að efla frumkvæðislögsögu lögreglunnar og tryggja að rannsókn og saksókn mansalsbrota sé sett í forgang.
70. Einnig hefur verið unnið að því að auka færni innan réttarvörslukerfisins í að greina og leggja hald á ávinning af mansalsbrotum. Þá hafa samskipti við erlendar löggæslustofnanir og innlenda aðila verið eflað í þeim tilgangi að sporna gegn mansali og auka skilvirkni við

rannsókn brotanna. Ennfremur hafa stjórnvöld styrkt samstarf við önnur ríki til aðstoðar og verndar þolendum mansals.

71. Ísland tekur virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi gegn mansali, m.a. starfshópi Eystrasaltsráðsins gegn mansali. Starfshópurinn heldur reglulega fundi allt árið og vinnur að stefnumótun, þjálfun og fræðslu. Árið 2022 var einnig stofnaður starfshópur um mansal innan Norrænu ráðherranefndarinnar, sem skipaður er fulltrúum frá öllum Norðurlöndunum. Í formennsku Íslands árið 2023 héldu íslensk stjórnvöld námskeið um mansal og skipulögðu ráðstefnu um mansal haustið 2023. Þá hefur verið stofnaður undirhópur fyrir lögreglu til að efla upplýsingamiðlun um mál og verkferla.

#### Innflytjendur og fólk á flóttu á vinnumarkaði

72. Í nóvember 2023 var birt grænbók (e. green paper) í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Þar er mat lagt á stöðuna og áskoranir og tækifæri greind til framtíðar. Þá birti OECD ítarlega skýrslu í september 2024, sem unnin var í samstarfi við stjórnvöld, og nefnist *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Iceland*. Drög að stefnu í formi hvítbókar kom út í maí 2025.
73. Stöðumatíð í grænbókinni er sett fram í þemaskiptum köflum; menntun, vinnumarkaður og samfélag. Út frá matinu eru greind tíu lykilviðfangsefni í stefnumótuninni sem fram undan er. Má þar nefna að stefna skuli að inngildandi samfélagi þar sem gert sé ráð fyrir að innflytjendur séu þátttakendur á öllum sviðum, að aðkoma innflytjenda að ákvarðanatöku um eigin málefni verði tryggð og að kennsla í íslensku sem öðru máli verði eflid.
74. Hlutfall innflytjenda hefur aukist úr 10,8% í ársbyrjun 2016 í 18,6% í ársbyrjun 2024. Hefur hlutfall starfandi erlendra ríkisborgara einnig aukist úr 13% af heildarfjölda á vinnumarkaði í ársbyrjun 2016 í 23% í júlí 2023. Þá hefur hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarfjölda atvinnulausra aukist talsvert umfram hlutfall starfandi. Í ársbyrjun 2016 voru erlendir ríkisborgarar 20% af atvinnuleysissskrá en í júní 2023 námu þeir 48% af heildarfjölda atvinnulausra. Eins og fram hefur komið eru ekki haldnar opinberar skrár á Íslandi um kynþátt, þjóðernisuppruna eða þjóðlega uppruna á Íslandi. Því eru ekki til tölur frá opinberum aðilum um hlutfall hópa eftir þessum þáttum.
75. Á Íslandi gildir sú meginregla, líkt og í öðrum EES-ríkjum, að allir ríkisborgarar innan svæðisins hafa óheftan aðgang að þátttöku á vinnumarkaði. Ákveðnar reglur gilda um rétt fólks utan EES-svæðisins. Er þar litið til laga um útlendinga nr. 80/2016, sem gilda um réttindi útlendinga sem dveljast á Íslandi, og laga um atvinuréttindi útlendinga nr. 97/2002. Samkvæmt þeim lögum er meginreglan sú að allir útlendingar þurfi atvinnu- og dvalarleyfi til að starfa á Íslandi nema þeir séu sérstaklega undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi, s.s. útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar og þeir útlendingar sem hafa fengið ótímabundið dvalarleyfi.
76. Samkvæmt lögum nr. 116/2012 um málefni innflytjenda ber ráðherra sem fer með málaflokkinn að leggja fram framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda til fjögurra ára í senn. Í júní 2022 var samþykkt þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025. Byggir hún á fimm meginstöðum um samfélag,

fjölskylduna, menntun, vinnumarkað og flóttafólk. Meðal þeirra verkefna sem liggur fyrir samkvæmt áætluninni er mótun stefnu í málefnum innflytjenda, flóttafólks og fjölmennningar. Á grundvelli áætlunarinnar hafa m.a. verið gerðar breytingar á lögum um útlendinga nr. 80/2016 árið 2023 með þeim hætti að þau sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla við landið eru nú einnig undanþegin kröfu laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, um tímabundið atvinnuleyfi.

77. Gerðar voru breytingar á lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga árið 2022 þannig að einstaklingar sem flytjast til innan viðskiptafyrirtækis með starfsstöð á Íslandi geta fengið dvalar- og atvinnuleyfi á grundvelli starfa sem krefjast sérfræðiþekkingar. Í mars 2023 var lögfest heimild ráðherra til að birta í reglugerð lista yfir störf sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á á Íslandi. Þannig er Vinnumálastofnun heimilt að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfs sem birt hefur verið í þeirri reglugerð. Í fyrstu var heimilt að veita tímabundið atvinnuleyfi á þeim grundvelli í tvö ár en heimildin víkkuð í fjögurra ára leyfi með lagabreytingum sem tóku gildi í júlí 2023. Þá voru makar og sambúðarmakar útlendinga sem fengið hafa útgefið atvinnuleyfi vegna sérfræðiþekkingar og börn þeirra að átján ára aldri sem eru í forsjá og á framfæri þeirra undanþegin kröfu um atvinnuleyfi. Einnig var sá tími lengdur sem heimilt er að framlengja tímabundið atvinnuleyfi vegna skorts á starfsfólki, úr einu ári í tvö. Ásamt því var fellt á brott skilyrði þess efnis að óheimilt væri að veita útlendingi sem haft hefur slík atvinnuleyfi leyfi að nýju fyrr en að lokinni tveggja ára samfelldri dvöl erlendis frá loknum gildistíma leyfisins. Með sömu breytingum var lengdur sá tími sem heimilt er að veita tímabundið atvinnuleyfi fyrir íþróttafólk úr einu ári í tvö, ásamt því að leyfilegt hámarksstarfshlutfall útlendinga sem stundar nám hér á landi var hækkað úr 40% í 60%. Því hafa nýlegar breytingar á lögum um atvinnuleyfi rýmkað töluvert heimildir útlendinga til að dvelja og starfa á Íslandi. Hins vegar stendur ekki til að gefa út atvinnuleyfi fyrir launaða starfsemi og til tiltekins tíma í stað vinnu hjá tilteknum vinnuveitanda (lokaathugasemd 20 c).
78. Hinn 22. júní 2024 samþykkti Alþingi breytingar á lögum nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, vegna samstarfs og eftirlits á vinnumarkaði og tóku breytingarnar gildi 1. janúar 2025. Meðal þeirra breytinga sem um ræðir er að félags- og húsnæðismálaráðherra er ætlað að skipa samstarfsnefnd stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um aðgerðir gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði, sbr. 8. gr. a laganna. Samstarfsnefndin samanstendur af stjórnvöldum og samtökum aðila vinnumarkaðarins. Verkefni samstarfsnefndarinnar er að koma með tillögu að stefnu og aðgerðaáætlun stjórnvalda hvað varðar áherslur og aðgerðir gegn brotastarfsemi á innlendum vinnumarkaði og skal nefndin afhenda ráðherra tillögu sína innan árs frá alþingiskosningum. Áætlað er að tillaga nefndarinnar verði send ríkisstjórn í lok árs 2025. Jafnframt skal nefndin afhenda ráðherra skýrslur, eftir því sem þörf krefur að mati nefndarinnar og einnig ef ráðherra óskar sérstaklega eftir því.
79. Árið 2024 voru samþykktar aðgerðir í málefnum umsækjanda um alþjóðlega vernd, flóttafólks og innflytjenda með það markmið að stuðla að betri, skilvirkari og skýrari framkvæmd innan málaflokksins. Var í kjölfarið lagt nokkuð í styttingu á

málsmeðferðartíma umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá stefnir dómsmálaráðherra að því að leggja fram breytingar á lögum um útlendinga, sem miða m.a. að því að samræma reglurnar við reglur nágrannaríkja og gera kerfið skilvirkara. Markmið þess er að kerfið virki betur fyrir þau sem raunverulega þurfa á því að halda.

80. Árið 2023 sameinaðist Fjölmenningarsetur Vinnumálastofnun og varð að nýrri deild innan stofnunarinnar sem nefnist Fjölmenningardeild Vinnumálastofnunar (e. Multicultural Information Center). Markmiðið með sameiningunni var að veita á einum stað heildræna og samþætta þjónustu fyrir innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd, þar sem upplýsingamiðlun til hópsins hefur reynst áskorun. Fjölmenningardeild Vinnumálastofnunar veitir stuðning, ráðgjöf og upplýsingar í tengslum við málefni innflytjenda og flóttafólks á Íslandi og hefur hlutverkið að stuðla að samskiptum fólks af ólíkum uppruna og efla þjónustu við innflytjendur sem búa á Íslandi. Ráðgjafarþjónustan er gjaldfrjál og veitt á fjölda tungumála. Þá veitir Vinnumálastofnun grunnþjónustu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, s.s. varðandi húsnæði, læknisskoðun, sálfræðiþjónustu, aðstoð varðandi skólagöngu barna og fleira. Hafi einstaklingur fengið alþjóðlega vernd á Íslandi aðstoða ráðgjafar Vinnumálastofnunar við að leita að starfi og sækja íslenskunámskeið, samfélagsfræðslu og önnur starfstengd námskeið þegar við á (lokaathugasemd 20 a).
81. Vitundarvakningarherferðin, „Burt með mismunun”, hófst á vegum Jafnréttisstofu í maí 2025. Herferðin miðar að því að veita upplýsingar um ýmsar birtingarmyndir mismununar, s.s. við kaup á þjónustu eða í ráðningarferlum. Á vef Jafnréttisstofu er að finna upplýsingar bæði á íslensku og ensku og þar geta einstaklingar kynnt sér nánar hvað felst í banni við mismunun samkvæmt jafnréttislögum, auk þess sem þeir geta leitað eftir frekari aðstoð hjá stofnuninni. Jafnréttisstofa hefur sérstaklega hvatt fyrirtæki, stofnanir og félagasamtök til að kynna sér efnið. Þá hefur hún einnig haldið námskeið fyrir starfsfólk og stjórnendur vinnustaða um jafnrétti og mismunun á vinnumarkaði, þar sem farið er yfir skyldur atvinnurekanda og réttindi starfsfólks samkvæmt jafnréttislögum. Jafnframt hafa verið haldin námskeið fyrir stjórnendur og kjörna fulltrúa sveitarfélaga um inngildingu og samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða hjá sveitarfélögum, m.a. í starfsmannamálum, við úthlutun fjármagns og við veitingu þjónustu (lokaathugasemd 20 b).
82. Atvinnuþátttaka meðal innflytjenda á Íslandi er há. Hins vegar eru innflytjendur oftast en innfæddir í störfum þar sem menntun þeirra nýtist ekki. Er það vísbending um að menntun, reynsla og hæfni innflytjenda sé vannýtt. Rannsóknir sýna að innflytjendur standi ekki jafnfætis innfæddu menntuðu fólki á vinnumarkaði og má meginástæður þess rekja til tungumálaörðugleika, skorts á tengslaneti og að menntun innflytjenda sé ekki metin að verðleikum. Í fyrrnefndri framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025 má finna aðgerðir sem miðar að því að mæta þessari áskorun og stuðla að því að menntun innflytjenda sé metin að verðleikum. Má sem dæmi nefna aðgerð á ábyrgð mennta- og barnamálaráðuneytisins sem varðar mat á fyrri þekkingu og hefur það að markmiði að allir nemendur með annað móðurmál en íslensku fái mat á þekkingu, reynslu og námslegri stöðu sinni við upphaf skólagöngu hér á landi. Önnur aðgerð varðar raunfærnimat innflytjenda en markmið hennar er að innflytjendur með starfsreynslu og hæfni frá heimalandi sínu eigi

kost á raunfærnimati á eigin tungumáli og stuðningsúrræði til þess að fá lokið formlegu námi á framhalds- og háskólastigi. Raunfærnimat felur í sér skipulagt ferli þar sem með formlegum hætti er lagt mat á alhliða þekkingu og færni einstaklings. Matið getur byggst á skólagöngu, starfsreynslu, starfsnámi, frístundanámi, framhaldsfræðslu, félagsstörfum og lífsreynslu viðkomandi. Báðar þessar aðgerðir eru komnar vel á veg og hafa fyrstu skrefin verið stigin í einföldun á viðurkenningu á fyrra námi og starfsréttindum með einni umsóknargátt fyrir viðurkenningu á öllu námi óháð greinum.

83. Framhaldsfræðsla miðar að því að veita fullorðnum einstaklingum með stutta formlega skólagöngu viðeigandi námstækifæri og auðvelda þeim að hefja nám að nýju, sbr. lög nr. 27/2010 um framhaldsfræðslu. Hlutfall einstaklinga með erlent ríkisfang hefur hækkað í hópi þeirra sem fara í viðtal hjá ráðgjafa innan framhaldsfræðslunnar, úr 16% árið 2020 í 30% árið 2024. Hlutfall einstaklinga með erlent ríkisfang hjá framhaldsfræðslunni var 25% árið 2020 en 51% árið 2024.
84. Á grundvelli framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda hefur verið unnið að því að fjölga kennurum og fagfólki af erlendum uppruna innan menntakerfis. Í því felst m.a. að þróa og setja á laggirnar íslenskunám sem verði hluti af fimm ára kennaranámi. Einnig er ætlunin að greiða aðgengi þeirra innflytjenda sem hafa kennararéttindi frá heimalandi sínu, að starfsréttindum hér á landi svo þekking, reynsla og hæfni þeirra nýtist í íslensku samfélagi.
85. Á undanförunum árum hefur verið gerður fjöldi rannsókna til að kanna sérstaklega stöðu innflytjenda á Íslandi, auk þess sem mikilvægar rannsóknir eru í farvatninu. Má þar nefna að stjórnvöld hafa stutt við rannsóknir innan Háskóla Íslands, annars vegar um hvernig stimplun hefur áhrif á upplifun fyrstu og annarrar kynslóðar innflytjenda af réttarkerfinu (Afbrot og stimplun ungmenna af erlendum uppruna: Rannsókn á samskörun (e. Crime and labeling of immigrant youth: Research on intersectionality)) og hins vegar á reynslu og upplifun ungs fólks á aldrinum 16-25 ára á einelti sem byggir á kynþátta- og menningarfordómum með það að markmiði að þróa forvarnir gegn slíku ofbeldi (Reynsla og upplifun ungs fólks á Íslandi af einelti sem einkennist af kynþátta- og menningarfordómum).

## **6. gr.**

### Kærunefnd jafnréttismála

86. Hægt er að kæra mismunun á grundvelli kynþáttar, þjóðernisuppruna (e. ethnicity) og annarra þátta jafnréttislöggjafar til kærunefndar jafnréttismála. Kærunefnd jafnréttismála er starfrækt á grundvelli laga um stjórnslu jafnréttismála nr. 151/2020 og er sjálfstæð og óháð í störfum sínum. Nefndin tekur til meðferðar kærur sem til hennar beinast og kveður upp úrskurð um hvort ákvæði laga um jafnréttismál hafa verið brotin. Komist kærunefnd jafnréttismála að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn lögnum er henni heimilt að beina fyrirmælum um tiltekna úrbætur til hlutaðeigandi aðila. Úrskurðir nefndarinnar eru bindandi gagnvart málsaðilum og sæta ekki kæru til æðra stjórnvalds. Jafnréttisstofa getur, að beiðni kæranda, gert viðeigandi ráðstafanir til að framfylgja úrskurðum kærunefndar

jafnréttismála. Ef úrskurðinum er ekki fylgt getur Jafnréttisstofa gefið hlutaðeigandi aðila fyrir mæli um að gera úrbætur innan hæfilegs tímafrests og getur lagt á dagssektir þar til úrskurðinum er fylgt. Málsaðilum er þó einnig heimilt að bera úrskurði nefndarinnar undir dómstóla (lokaathugasemd 12).

87. Árin 2020-2023 bárust kærunefndinni 86 kærur vegna mismununar. Árið 2023 bárust nefndinni 21 kæra og úrskurðaði nefndin í 22 málum. Í 8 málum var fallist á brot og tvær kærur voru dregnar til baka. Flest málanna vörðuð mismunun á grundvelli kyns. Önnur mál vörðuð mismunun á grundvelli fötlunar, kynþáttar, þjóðernisuppruna (e. ethnicity), trúarbragða og aldurs, auk þess sem dæmi voru um mál sem vörðuð fjölþætta mismunun, annars vegar vegna aldurs og kyns og hins vegar vegna aldurs og kynþáttar. Árin 2023 var úrskurðað í þremur málum er vörðuð mismunun vegna þjóðernisuppruna og/eða kynþáttar, en ekki var fallist á brot í tveimur þeirra og því þriðja var vísað frá.
88. Árið 2024 var úrskurðað í einu máli er varðaði mismunun vegna þjóðernisuppruna og kynþáttar. Í málinu reyndi á tilkynningu um aðstæður barns til barnaverndar. Niðurstaðan var sú að ákvörðun grunnskólans að tilkynna um aðstæður barns hafi verið forsvaranleg og málefnaleg, með vísan til ríkrar tilkynningarskyldu kennara og skólastjórnaenda í grunnskólum samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002.
89. Árið 2025 hefur eitt mál hjá kærunefndinni varðað mismunun á grundvelli kynþáttar, en málið varðaði ummæli á samfélagsmiðli. Málinu var vísað frá á þeim grundvelli að ummælin voru ekki viðhöfð í tengslum við athafnir stjórnvalda eða einkaaðila og féllu því utan gildissviðs jafnréttislöggjafarinnar. Hins vegar leiðbeindi nefndin um að ummælin gætu mögulega varðað við 233. gr. a almennra hegningarlaga og að kærandi gæti leitað til lögreglu vegna málsins.

#### Dómstólar

90. Líkt og vísað hefur verið til kveður 233. gr. a almennra hegningarlaga á um bann við hatursorðræðu. Af dómaframkvæmd má sjá að ákvæðið kemur oftast til álita vegna mismununar vegna kynhneigðar, þótt dæmi séu um mál þar sem reynir á mismunun vegna kynþáttar. Á árunum 2020 til 2025 lauk þremur málum er vörðuð ákvæðið með dómi, en tvö þeirra vörðuð hatursorðræðu vegna kynhneigðar. Í einu máli reyndi á hatursorðræðu vegna kynþáttar, sbr. héraðsdóm Norðurlands Eystra í máli nr. S-27/2021. Í málinu voru tveir einstaklingar sakfelldir fyrir líkamsárás og kynþáttanið á grundvelli 233. gr. a almennra hegningarlaga. Annar sakborninganna var dæmdur í þriggja mánaða fangelsi og hinn í sex mánaða fangelsi (lokaathugasemd 8).
91. Í dómi Landsréttar í máli nr. 812/2023 reyndi á kröfu um lögbann á tilgreindri vefsíðu. Krafa var byggð m.a. á 233. gr. a almennra hegningarlaga, þar sem efni vefsíðunnar var talið bera með sér hatursorðræðu og gyðingahatur. Ekki var fallist á lögbann en Landsréttur vísaði m.a. til þess að tjáning verði að ná ákveðnum þröskuldi til að teljast hatursorðræða í garð þess sem henni er beint að. Dómaframkvæmd kveður á um að þegar tekin er afstaða til þess hvort tjáning á vefsíðu falli undir ákvæði 233. gr. a verði að líta til þess að ákvæðið felur í sér takmörkun á tjáningarfrælsi, ásamt því að háttsemin er refsiverð. Því verður að gæta að túlkun ákvæðisins þannig að hún sér fyrirsjáanleg (lokaathugasemd 8).

## Umboðsmaður Alþingis

92. Hlutverk umboðsmanns Alþingis felst í því að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, að jafnræðis sé gætt í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Allir einstaklingar geta kvartað til umboðsmanns Alþingis og eftir athugun máls getur umboðsmaður eftir atvikum gefið út álit sem geta falist í tilmælum, gagnrýni, ráðum eða leiðbeiningum til stjórnvalda.

## **7. gr. sammingsins**

### Mennta- og menningarmál

93. Grundvallarregla íslenska menntakerfisins er að allir skulu hafa jöfn tækifæri til menntunar, óháð kyni, efnahagsstöðu, búsetu, fötlun og menningarlegum eða félagslegum bakgrunni. Núverandi menntastefna felur í sér jöfn tækifæri til náms og aðgengi að námi á leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólastigi. Aðgengi að námi fyrir alla er einn af grundvallarþáttum stefnu íslenska skólakerfisins.

94. Árið 2021 skrifaði Ísland undir UNESCO-sáttmálann gegn mismunun í menntun frá 1960. Hefur Ísland í því sambandi lagt áherslu á að tryggja öllum jafnan aðgang að góðri inngildandi menntun og framkvæmd á heimsmarkmiði fjögur um menntun og forystu UNESCO á því sviði.

95. Vorið 2021 samþykkti Alþingi menntastefnu til ársins 2030 sem miðar að því að efla menntun á Íslandi. Menntastefnan hvílir á fimm meginstöðum: Jöfn tækifæri fyrir alla, kennsla í fremstu röð, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan í öndvegi og gæði í forgrunni. Í stefnunni er lögð áhersla á jöfn tækifæri og menntun fyrir alla og er markmiðið að tekið verið mið af þörfum, getu og hæfni sérhvers nemanda og unnið út frá styrkleikum og áhuga hvers og eins. Íslenska menntastefnan stuðlar að sterku og sveigjanlegu menntakerfi sem á að stuðla að jöfnum tækifærum til aðgengilegs náms. Stefnan miðar að því að allir eigi að hafa tækifæri, á eigin forsendum og án nokkurrar mismununar, til að þróa og auka færni sína (lokaathugasemd 20 d).

96. Menntastefnan er innleidd með þremur aðgerðaáætlunum yfir þrjú tímabil. Í fyrstu aðgerðaáætluninni fyrir tímabilið 2021-2024 voru níu megináætlunir skilgreindar. Að baki aðgerðaáætluninni var umfangsmikið samráð og greiningarvinna sem staðið hafði yfir frá árinu 2018. Markmið þeirrar vinnu var að skýra sýn á þróun og uppbyggingu íslenska menntakerfisins til framtíðar í ljósi þeirra áskorana sem það mætir, m.a. vegna örra samfélags- og tæknibreytinga. Einnig var stuðst við skýrslu starfshóps um nemendur með annað móðurmál en íslensku sem skilað var í maí 2020, en þar var m.a. að finna greiningu á stöðu nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn í menntakerfinu.

97. Með auknum fjölda innflytjenda stendur íslenska skólakerfið frammi fyrir nýjum áskorunum, en fjöldi nemenda á öllum skólastigum með fjölbreyttan menningar- og tungumálabakgrunn hefur aukist ár frá ári á undanförunum árum. Ein megináætlun aðgerðaáætlunar 2021-2024 varðaði markvissan stuðning við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Markmiðið var að íslenskt menntakerfi mæti náms- og

félagslegum þörfum þessara nemenda á öllum skólastigum og skólagerðum, svo þeir standi jafnfætis jafnöldrum sínum, nái góðri færni í íslensku og taki virkan þátt í námi, leik og íslensku samfélagi. Í samræmi við það voru gerðar breytingar á aðalnámsskrá grunnskóla árið 2023 sem fólu í sér aukna áherslu á íslensku sem annað tungumál í aðalnámsskrá grunnskóla. Helsta markmið breytinganna á aðalnámsskrá er að tryggja börnum með annað móðurmál en íslensku og öðrum fjöltyngdum börnum menntun sem undirbýr þau undir virka þátttöku í samfélaginu og nám á öðrum skólastigum. Jafnframt voru uppfærslur gerðar á aðalnámsskrá leikskóla þar sem m.a. var lögð áhersla á hlutverk leikskóla í að jafna félagslegar aðstæður barna, veita inngildandi menntun og tryggja virka þátttöku allra barna með valdeflandi samskiptum.

98. Önnur aðgerðaáætlun menntastefnu 2030 fyrir árin 2025-2027 var kynnt í júlí 2025. Aðgerðirnar byggja á víðtæku samráði og samtali við aðila skóla- og fræðsamfélagsins á undanförum árum og reynslu af fyrstu aðgerðaáætluninni. Aðgerðir áætlunarinnar eru settar fram undir þeim fimm stoðum sem menntastefna 2030 byggist á og eru fjórar aðgerðir undir hverri stoð. Meðal þeirra er aðgerð sem felur í sér að koma til móts við þarfir barna og ungmenna og stuðla að virkri þátttöku fjöltyngdra barna í íslensku samfélagi. Í því felst m.a. að efla kennslu í íslensku sem annars máls, áherslu á markvissa móttöku barna af erlendum uppruna í skóla og nærumhverfi þeirra og efla stuðning með og eftirfylgni við íslenskukennslu fyrir börn og ungmenni með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gegnir lykilhlutverki í innleiðingu aðgerða sem miðlæg þjónustustofnun á sviði menntamála en þar er verið að byggja upp skólaþjónustu, ráðgjöf, verkfæri og bjargir til að styðja við skólaþjónustu á landsvísu.
99. Unnið hefur verið að því að skoða orsakir brotthvarfs nemenda úr framhaldsskólum, sérstaklega meðal drengja og nemenda með annað móðurmál en íslensku. Markmiðið er að nýta þessar upplýsingar um orsakir brotthvarfs í stefnumótun, m.a. til að móta markvissari úrræði gegn brotthvarfi og forvarna- og mótvægisáðgerðir. Skýrsla um brotthvarf úr íslenskum framhaldsskólum var birt í janúar 2022 og felur í sér greiningu gagna Hagstofu Íslands og mennta- og barnamálaráðuneytisins. Niðurstöður skýrslunnar benda til þess að brotthvarf sé birtingarmynd ójafnra tækifæra, m.a. vegna félags- og efnahagslegs bakgrunns nemenda. Meðal þátta sem hafa áhrif á á brotthvarf eru að búa hjá einstæðu foreldri, örorkumat foreldris eða erlendur bakgrunnur. Þegar litið var til tölfræðinnar í tengslum við erlendan bakgrunn nemenda kom í ljós að ungmenni sem fæddust erlendis og báðir foreldrar eru af erlendum uppruna eru líklegri til að hverfa frá framhaldsskólanámi en aðrir. Þá eru ungmenni sem koma frá Póllandi með auknar líkur á brotthvarfi, en þau tilheyra stærsta innflytjendahópi Íslands. Það sama á við um ungmenni frá Asíu. Í því sambandi skiptir miklu máli hvenær ungmennin komu til Íslands, því yngri sem þau eru þegar þau koma til landsins, því betra vald má ætla að þau hafi á tungumálinu sem hefur mikil áhrif á árangur í námi og leiðir til sterkari félagslegra tengsla. Í kjölfar útgáfu skýrslunnar fór fram víðtæk kynning á niðurstöðum hennar og umræður um mögulegar leiðir til að draga enn frekar úr brotthvarfi og námstöfum í skólakerfinu, bæði á grunn- og framhaldsskólastigi. Þá var skipaður sérstakur starfshópur um snemmbæran stuðning í skólakerfinu sem átti að leita leiða til að bæta líðan og auka námsárangur nemenda, með áherslu á snemmbæran stuðning og draga þannig úr skólaförðun og brotthvarfi frá námi.

Starfshópurinn skilaði greinargerð til mennta- og barnamálaráðuneytisins í september 2023 og voru tillögur hópsins m.a. nýttar í vinnu og stefnumótun stjórnvalda.

100. Í desember 2023 tóku gildi lög nr. 91/2023 um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu er ætlað að styðja við mikilvægar umbætur í leik-, grunn- og framhaldsskólum landsins í samræmi við menntastefnu til ársins 2030 og stuðla að framúrskarandi menntun og farsæld allra barna og ungmenna með stuðningi og markvissri þjónustu við leik-, grunn- og framhaldsskóla um land allt. Markmiðið er að veita stuðning við starfsfólk skóla, frístundastarfs og skólaþjónustu sveitarfélaga, börn og ungmenni í skólakerfinu og hafa jákvæð áhrif á réttindi barna, þ.m.t. rétt til menntunar, með tilliti til jafnréttis barna og banni við mismunun. Þannig er leitast við að auka miðlægan stuðning við skólustarf sem er ætlað að hafa jákvæð áhrif á menntun barna og ungmenna sem hafa sértækar þarfir, til að mynda barna með fjölbreyttan menningar- og tungumálabakgrunn.
101. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu hefur mótað sér stefnu í útgáfu námsefnis og meðal annars unnið gátlista fyrir námsefnishöfunda. Í gátlistanum kemur til að mynda fram að þess ber að gæta að rætt sé um málefni minnihlutahópa þannig að þeir geti samsamað sig námsefninu. Einnig kemur þar fram að þar sem rætt er um aðrar þjóðir eða ákveðna hópa fólks í námsefni, ber að forðast alhæfingar og gæta þess að umfjöllun sé málefnaleg og ýkjulaus, bæði í máli og myndum. Til að framfylgja þessu ritstýra ritstjórar Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu öllu efni sem gefið er út með gátlistann að leiðarljósi. Einnig er allt námsefnið borið undir sérfræðinga í viðeigandi málaflokkum sem hafa tækifæri á að koma með athugasemdir.
102. Gagnagrunnurinn Frigg er þáttur í menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030 og heyrir undir Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Frigg er ætlað að halda utan um samræmda skráningu upplýsinga um nemendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Upplýsingar hafa fram til þessa verið vistaðar hjá mismunandi aðilum og í mismunandi kerfum sem er nú ætlað að vera á einum miðlægum stað þvert á skóla, skólastig og landsvæði. Þá er fyrirhugað að leggja fram frumvarp sem snýr að breytingu á ýmsum lögum til að styrkja lagaumhverfi að uppbyggingu gagnagrunnsins, þ. á m. styrkja heimildir til vinnslu og skráningu viðkvæmra persónuupplýsinga, með það að markmiði að tryggja heildstæða yfirsýn yfir stöðu menntakerfisins alls og stöðu barna eða einstaka barns. Gert er ráð fyrir að fyrsti áfangi Friggjar verði tekinn í notkun fyrir grunnskólastig á skólaárinu 2025-2026.
103. MEMM, sem stendur fyrir menntun, móttaka og menning, er tímabundið þróunarverkefni sem byggir á því að menntun sé jöfn og aðgengileg fyrir öll börn óháð bakgrunni þeirra og að starfsfólk, kennarar og stjórnendur hafi aðgengi að ráðgjöf, fræðslu og verkfærum til að styðja við menntun barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Verkefnið nær til leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og frístundastarfs um land allt og er unnið í víðtæku samstarfi helstu stofnana, sveitarfélaga og félagasamtaka með samhæfingu og samstarf að leiðarljósi. Markmið MEMM er að stuðla að inngildingu og virkri þátttöku barna með fjölbreyttan tungumálabakgrunn, koma á samræmdu verklagi um móttöku, menntun og þjónustu á landsvísu, og þróa og tryggja menntasamfélaginu öflugan ráðgjöf, námsgögn og verkfæri sem og stuðning til lausnar

flóknari aðstæðum. Verkefnið leggur áherslu á íslensku sem annað mál, inngildingu, fjölmennningarlega og fjöltýngismenntun, læsisráðgjöf og stöðumat, foreldrasamstarf, menntun og starfsþróun kennara og þróun og dreifingu námsgagna og annarra verkfæra sem styðja við skóla- og frístundastarf. Þróunarverkefninu er ætlað að ljúka í árslok 2026 og þá mun vera lögð fram tillaga um framtíðarfyrirkomulag.

104. Vefurinn *Saman gegn fordómum* var kynntur af mennta- og barnamálaráðuneytinu og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu í febrúar 2025. Vefnum er ætlað að fræða og vekja athygli á fordómum og hatursorðræðu í samfélaginu. Vefurinn býður upp á fjölbreytta fræðslu, m.a. um fordóma, hatursorðræðu, fjölmenningu og verkfæri sem ætlað er að stuðla að aukinni vitund og skilningi meðal almennings. Er þar jafnframt að finna efni bæði fyrir kennara og nemendur. Einnig eru þar leiðbeiningar um hvernig bregðast skal við fordómum skyldi maður verða vitni að því eða þeim beint gagnvart manni sjálfum.
105. Árið 2024 var samþykkt aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2024-2026 með 22 aðgerðum, þar af fjórtán sem tengjast málefnum innflytjenda með beinum eða óbeinum hætti. Aðgerðaáætlunin leggur áherslu á stuðning við börn af erlendum uppruna og fjölskyldur þeirra. Kemur þar fram að huga þurfi að íslenskukennslu barna og ungmenna, fullorðinna innflytjenda og íslenskunema til að mæta breyttum aðstæðum í samfélaginu. Gjaldfrjálsum tækifærum til íslenskunáms hefur fjölgað, m.a. með opnum aðgangi að snjallforritum á sviði tungumálanáms sem og öflugum tungumálavef hjá Ríkisútvarpinu (RÚV-orð). Í ágúst 2025 auglýsti mennta- og barnamálaráðuneytið til umsóknar styrki til að efla samstarf og nýsköpun í íslenskunámi innflytjenda. Úthlutað verður allt að 200 m.kr. í samstarfsverkefnið í nóvember 2025.
106. Mennta- og barnamálaráðuneytið og Háskóli Íslands undirrituðu í janúar 2024 samning um að þróa rafrænt stöðumat í íslensku fyrir innflytjendur á vegum Tungumálamiðstöðvar Háskóla Íslands. Verkefnið er liður í aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu og í samræmi við menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030 um markvissan stuðning við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Um er að ræða hönnun á stöðluðu prófi á netinu til að meta hæfni í íslensku samkvæmt staðli Evrópska tungumálaramma Evrópuráðsins sem notaður er til að meta færni í tungumálum. Stöðumatinu er ætlað að auka aðgengi að og einfalda ferli við mat á íslenskukunnáttu innflytjenda þannig að þeir eigi auðveldara með að nýta þekkingu sína og hæfni og taka virkan þátt í samfélaginu og á vinnumarkaði.
107. Flest sveitarfélög styðja frístundastarf barna með frístundastyrkjum, sem eru yfirleitt ákveðin fjárhæð á ári sem fylgir hverju barni og er ætlað að niðurgreiða frístundastarf. Frístundastyrkjunum er ætlað að jafna tækifæri barna til frístundastarfs og markmiðið er að öll börn og unglingar á aldrinum 6–18 ára geti tekið þátt í frístundastarfi óháð efnahag og félagslegum aðstæðum. Styrkirnir eru mismunandi eftir sveitarfélögum og nokkur sveitarfélög bjóða ekki upp á slíka styrki. Til að minnka hættuna á að börn hætti í íþrótt- og frístundastarfi vegna COVID-19 samþykktu yfirvöld að úthluta sérstökum íþrótt- og frístundastyrkjum fyrir lágtekjufjölskyldur. Markmiðið var að jafna tækifæri barna til þátttöku í skipulögðu frístundastarfi þrátt fyrir fjárhagserfiðleika. Til að ná til sem flestra í samfélaginu, og með áherslu á fjölskyldur með mismunandi tungumálabakgrunn, var

myndböndum um þessa sérstöku styrki dreift á mismunandi tungumálum, þ.e. ensku, pólsku, spænsku, arabísku, litháísku, rúmensku, farsí, taílensku, kúrdísku, víetnamísku, sem og á íslensku.

#### Þjálfun lögreglumanna

108. Reglulega fer fram þjálfun fyrir lögreglumenn um hatursglæpi, hatursorðræðu og skyld efni. Þar á meðal eru námskeið um lögreglustörf og fjölbreytt samfélag, þar sem fjallað er um fjölbreytileika samfélagsins og hvað lögreglumenn þurfa að hafa í huga þegar þeir starfa í fjölmennningarlegu samfélagi, sem og hvernig bera eigi kennsl á hatursglæpi og hatursorðræðu og rannsókn slíkra mála. Í lögreglufræðum er skyldunámskeið er varðar fjölbreytileika og lögreglustarf. Er námskeiðinu ætlað að veita félagsfræðilegt sjónarhorn á samfélagsvanda, lögreglustörf, jafnrétti og fjölbreytileika í nútímasamfélögum. Á námskeiðinu er fjallað um jaðarsetta hópa og leitast við að auka skilning á valdakerfum samfélagsins. Í grunnnámi lögreglunnar er einnig skylduáfangi er varðar mannréttindi, sem fer yfir alla helstu mannréttinasáttmála sem Ísland er aðili að og skyldur Íslands í því samhengi. Þá hefur Mennta- og þróunarsetur lögreglunnar haldið regluleg námskeið fyrir lögreglumenn um hatursglæpi, hatursorðræðu og skyld efni. Hefur það falið í sér efni um lögreglustörf í fjölbreyttu samfélagi, samskipti við jaðarsetta hópa og vinnustofu fyrir íslenska og pólska lögreglumenn um fjölmenningu, hatursglæpi, ásamt rafræns námskeið fyrir allt starfsfólk lögreglunnar um hatursglæpi og fjölmenningu.
109. Starfsfólki lögreglunnar hefur verið boðið upp á fræðslu sem tengjast hatursglæpum og fjölmenningu. Árið 2024 höfðu 200 lögreglumenn sótt fræðsluna undanfarin ár. Árið 2017 voru haldin námskeið fyrir lögreglu og ákærendur um hatursglæpi og meðferð slíkra mála, svokölluð TAHCLE (Training Against Hate Crime for Law Enforcement) og PAHCT (Prosecutors and Hate Crimes Training) þjálfun. Um er að ræða *train the trainers* fyrirkomulag, sem miðar að því að þeir sem hljóta þjálfunina geti þjálfað samstarfsmenn sína. Vorið 2024 var haldið endurmenntunarnámskeið á bæði TAHCLE og PAHCT þjálfuninni. Þjálfunin er í samstarfi við skrifstofu Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) fyrir lýðræðislegar stofnanir og mannréttindi (ODIHR). Námskeiðið var sótt af flestum lögreglustjórum landsins og ríkissaksóknara.
110. Starfsfólk lögreglunnar hefur einnig fengið þjálfun í sambandi við mansal. Árið 2021 var ráðgjafarteymi um mansal komið á fót innan lögreglunnar. Teymið hefur það hlutverk að veita öllum lögregluembættum landsins ráðgjöf um greiningu og rannsókn mála þar sem grunur er um mansal. Markmið þessa er að miðla reynslu og þekkingu til starfsfólks lögreglunnar og halda utan um tölfræði og stöðu mansalsmála í réttarvörslukerfi landsins. Lögreglan á Suðurnesjum, ásamt Alþýðusambandi Íslands, Félagsmálaskóla alþýðu, Bjarkarhlíð, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Stígamótum stóð einnig fyrir námskeiði um mansal árið 2023, þar sem farið var yfir formlega umgjörð mansalsmála og nauðsynleg viðbrögð bæði stjórnvalda og félagasamtaka (lokaathugasemd 18).
111. Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar sér um mansalþjálfun. Árið 2023 voru haldin námskeið fyrir bæði lögreglu og ákærendur um hvernig rannsaka skuli mansalsmál og saksækja þau. Þá hafa sérfræðingar frá lögreglunni sótt námskeið og fyrirlestra erlendis

um mansal. Tíu manna teymi fór frá Íslandi til að taka þátt í hermiþjálfun í mansalsmálum á vegum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE/OSCE) ásamt Eyrstrasaltsráðinu (CBSS) í byrjun nóvember 2023. Þeir sem sóttu þjálfunina voru frá lögreglu og ákærvaldi, Útlendingastofnun, Bjarkarhlíð, félagsþjónustu og vinnueftirliti verkalyðshreyfingarinnar, auk sjálfstætt starfandi lögmans. Barna- og fjölskyldustofa hélt fræðslufund á netinu um mansal fyrir m.a. starfsfólk barnaverndar, félagsþjónustu og skólayfirvalda þar sem um 250 manns tóku þátt. Þá hefur starfsfólk Útlendingastofnunar fengið sérstakar kynningar á mansali, auk þess sem þar starfar fimm manna mansalsteymi sem fer reglulega yfir verklag og ferla.

### Fjölmiðlar

112. Samkvæmt 26. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 skulu fjölmiðlaveitur virða mannréttindi og jafnrétti, sem og friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Breytingar á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 voru samþykktar í mars 2024 en með lögnum voru ákvæði tilskipunar ESB nr. 1808/2018 um breytingu á hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/EB tekin upp í lögin. Í þeim lagabreytingum fólst m.a. að gerð var breyting á 27. gr. fjölmiðlalaga er mælir fyrir um bann við hatursáróðri en orðin „með markvissum hætti“ voru felld úr ákvæðinu. Ákvæðið mælir nú fyrir um að fjölmiðlum sé óheimilt að hvetja til hryðjuverka og annarra refsiverðrar háttsemi og kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, kynvitundar, kyntjáningar, aldurs, fötlunar, tungumáls, stjórn mála-, lífs- eða trúarskoðana, erfðafræðilegra einkenna, þjóðernis- eða þjóðfélagsstéttar, menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.
113. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kemur fram að breytingunni sé ekki ætlað að leiða til þess að fjölmiðill eða fjölmiðlaveita geti þurft að sæta ábyrgð vegna einstakra ummæla sem falla t.d. í viðtölum, enda verði eftir sem áður unnt á grundvelli almennra hegningarlaga að stefna þeim sem hafa uppi hatursfull ummæli. Ábyrgð fjölmiðilsins eða fjölmiðlaveitunnar virkjast til dæmis ef um sé að ræða endurtekin tilvik þar sem engar ráðstafanir eru gerðar til að koma í veg fyrir hatursfull ummæli eða áróður. Þá gerir breytingin ekki ráð fyrir að ákvæðið eigi einungis við um ásetningsbrot af hálfu fjölmiðils (lokaathugasemd 14 b).
114. Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnslunefnd sem heyrir undir menningar-, nýsköpunar og háskólaráðuneytið. Hlutverk fjölmiðlanefndar er m.a. að stuðla að því að markmiðum og tilgangi fjölmiðlalaga verði náð og að efla upplýsinga- og miðlalæsi almennings. Erindum vegna brota á fjölmiðlalogum skal beina til fjölmiðlanefndar, auk þess sem nefndin getur ákveðið að taka upp mál að eigin frumkvæði. Fjölmiðlanefnd er heimilt að leggja stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur vegna brota á a-lið 27. gr. laga um fjölmiðla um hvatningu til refsiverðrar háttsemi. Þá geta slík brot einnig varðað refsingu ef sakir eru miklar. Hins vegar er fjölmiðlanefnd ekki heimilt að leggja stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur vegna brota á b-lið 27. gr. laganna. Nefndinni er þó heimilt að ljúka málum vegna brota á b-lið ákvæðisins með birtingu álit.

115. Fjölmiðlanefnd hefur ekki gefið út ákvörðun eða álit á grundvelli a-lið 27. gr. laga um fjölmiðla um bann við hvatningu til refsiverðrar háttsemi og fáar kvartanir og ábendingar hafa borist nefndinni. Þá hefur Fjölmiðlanefnd ekki gefið út álit þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að fjölmiðlaveita hafi brotið gegn b-lið ákvæðisins. Þó hefur reynt á reglur um bann við hatursáróðri í álit frá 5. febrúar 2019 í máli 2/2019 er varðaði meint brot Ríkisútvarpsins ohf. á þeim reglum. Með vísan til þeirra ummæla sem kvartað var yfir, verndarandlags 27. gr. laga um fjölmiðla og annarra skilyrða sem ákvæðið fæli í sér, m.a. um alvarleika ummællanna, féllst fjölmiðlanefnd ekki á að brotið hefði verið gegn reglum um hatursáróður. Þá hafa fjölmiðlanefnd borist níu kvartanir og ábendingar á grundvelli 27. gr. laga um fjölmiðla á árunum 2019-2025 sem nefndin taldi ekki nægar ástæður til að taka til meðferðar, m.a. á þeim grundvelli að vettvangur þar sem ummæli voru birt féllu utan gildissviðs laga um fjölmiðla og að ekki var talið að alvarleikastigi væri náð. Í máli nr. 2025/82 bókaði fjölmiðlanefnd að ekki væri gert ráð fyrir því að nefndin gæti gripið til viðurlaga vegna hatursfullra ummæla eða áróðurs heldur einungis vegna hvatningar til refsiverðrar háttsemi. Var það mat nefndarinnar að umfjöllunin sem ábendingarnar vörðuðu heyrði undir siðanefnd Blaðamannafélags Íslands og því ekki ástæða til að taka málið til efnislegrar meðferðar. Hins vegar bókaði nefndin að almennt væri ástæða til að fylgjast með því hvort fjölmiðlar eða fjölmiðlaveitur vanræktu í endurteknum tilvikum að gera ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir að viðmælendur eða dagskrárgerðarfólk viðhefði hatursfull ummæli eða áróður, en í samræmi við ummæli í greinargerð með frumvarpi til breytinga á lögum um fjölmiðla gæti fjölmiðill borið ábyrgð á slíkri endurtekinni háttsemi. Í september 2025 var fjölmiðlanefnd með eina kvörtun til meðferðar sem varðar b-lið 27. gr. laga um fjölmiðla.
116. Með lagabreytingunum árið 2024 varð það einnig hlutverk Fjölmiðlanefndar að hafa eftirlit með mynddeiliveitum (e. video sharing platforms). Með mynddeiliveitum er átt við vefsíður, forrit og tiltekna samfélagmiðla sem miðla myndefni, hvort sem það er komið frá miðlinum sjálfum eða er notendaframleitt efni. Samkvæmt 36. gr. b. laga um fjölmiðla skulu mynddeiliveitur gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda almenning fyrir efni, notendaframleiddu efni og viðskiptaboðum sem fela í sér hvatningu til ofbeldis eða haturs gagnvart hópi eða einstaklingum úr hópi á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, kynvitundar, kyntjáningar, aldurs, fötlunar, tungumáls, stjórn mála-, lífs- eða trúarskoðana, erfðafræðilegra einkenna, þjóðernis, þjóðfélagsstéttar, menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu, sbr. a-lið. Jafnframt að gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda almenning fyrir efni, notendaframleiddu efni og viðskiptaboðum sem fela í sér hvatningu til háttsemi sem talin er til refsiverðs verknaðar, þá sérstaklega hvatningu til hryðjuverka og háttsemi er lýtur að kynþátta- og útlendingahatri, sbr. b-lið.
117. Í 36. gr. d koma fram skyldur mynddeiliveitna m.a. í sambandi við 36. gr. b og er fjölmiðlanefnd heimilt að leggja stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur vegna brota á ákvæðinu. Þá geta slík brot einnig varðað refsingu ef sakir eru miklar. Fjölmiðlanefnd hefur ekki gefið út ákvörðun eða álit vegna brota mynddeiliveitna og hafa engar slíkar kvartanir borist.
118. Með breytingunum á fjölmiðlalögum árið 2024 var einnig bætt við nýmæli, 5. gr. a., er varðar tímabundna stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum vegna

almannaöryggis. Í því felst að brjóti fjölmiðlaþjónusta fjölmiðlaveitu augljóslega, verulega og alvarlega gegn ákvæði 27. gr. laganna eða skaði eða ógni almannöryggi, þ.m.t. þjóðaröryggi og vörnum ríkisins, getur fjölmiðlanefnd stöðvað slíka móttöku myndmiðlunarefnis tímabundið að uppfylltum skilyrðum.

119. Í byrjun árs 2024 færðist SAFT-netöryggismiðstöð Íslands (*Icelandic Safer Internet Center*) frá félagasamtökunum Heimili og skóli til fjölmiðlanefndar og hefur SAFT-verkefnið færst frá mennta- og barnamálaráðuneytinu til menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytisins. Breytingin felur jafnframt í sér að fjölmiðlanefnd verður m.a. tengiliður og samningsaðili Evrópusambandsins í netöryggisáætlun samgönguáætlunar Evrópusambandsins (Safer Internet Programme, SAFT) og annast útfærslu þess í formlegu samstarfi við hagsmunaaðila hérlendis. Fræðsla til barna og ungmenna um net- og miðlamál hafa ávallt verið helsta forgangsmálin SAFT verkefnisins og einnig vitundarvakning um ábyrga net- og miðlanotkun og stafræna borgaravitun (lokaathugasemd 14 c).
120. Upplýsinga- og miðlalæsisvika var haldin í fyrsta skipti á Íslandi í febrúar 2023. Var þar lögð áhersla á vitundarvakningu um mikilvægi upplýsinga- og miðlalæsis og stafrænnar borgaravitundar, sem er talið mikilvægt til að efla gagnrýna hugsun þannig að almenningur geti dregið skynsamur ályktanir af þeim upplýsingum sem verða á vegi þeirra. Grunnskólar hafa fengið fræðsluefni, bæði myndbönd og kennsluleiðbeiningar. Einnig hefur verið haldið málþing um fjölmiðlalæsi og nýrri vefsíðu komið á fót þar sem afla má upplýsinga um miðlalæsi.