



**RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN**

## **Hatursglæpir**

**Áfangaskýrsla um stöðu og þróun hatursglæpa á  
Íslandi og innan aðildarríkja Öryggis – og  
samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE)**

**Júlí 2008**

## Efnisyfirlit

<b>1. Formáli</b> .....	3
<b>2. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE)</b> .....	4
2.1. Ráðherrafundur - Maastricht 04/2003 .....	4
2.2. Tengiliður vegna hatursglæpa (National Point of Contact) .....	4
<b>3. Hatursglæpir</b> .....	5
3.1. Skilgreining .....	5
3.2. ODIHR tillögur .....	6
3.2.1. Tölfræðilegar upplýsingar .....	6
3.2.2. Lagasetning .....	7
3.2.3. Lögreglan .....	7
3.2.4. Skipulögð félagasamtök (NGOs), aðilar og sérfræðingar í aðildarríkjunum .....	8
<b>4. Fundur tengiliða vegna hatursglæpa í Helsinki 16-17. Júní 2008</b> .....	8
<b>5. Hatursglæpir á Norðurlöndum</b> .....	10
5.1. Ýmsar upplýsingar um tölfræði og skráningu gagna .....	10
5.2. Lagasetning .....	10
5.3. Samanburður .....	11
5.4. Kynþáttahatur: rasistasamtök .....	13
<b>6. Hatursglæpir á Íslandi</b> .....	13
6.1. Þróun .....	14
6.1.1. Tölfræði .....	14
6.1.2. Lagasetning .....	15
6.1.3. Lögreglan .....	15
6.1.4. Skipulögð félagasamtök (NGOs) .....	15
6.2. Tillögur .....	16
<b>7. Niðurstöður</b> .....	17
<b>8. Heimildir</b> .....	18

## 1. Formáli

Í mars 2006 barst dóms- og kirkjumálaráðneytinu beiðni frá utanríkisráðuneytinu um að tilnefna tengilið vegna hatursglæpa sem færi með samskipti við Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu (ODIHR) Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Þann 4. júlí 2006 fól dóms- og kirkjumálaráðuneytið embætti ríkislögreglustjóra að vera þessi tengiliður Íslands. Á ráðherrafundi ÖSE í Maastricht árið 2003 var samþykkt ákvörðun um umburðarlyndi og bann við mismunun (Tolerance and Non-Discrimination – Decision Nr. 4/13) þar sem ODIHR var falið að safna saman upplýsingum um hatursglæpi, m.a. afbrotatölfræði, lagasetningar, frumkvæðisverkefni o.s.frv. Til að safna áreiðanlegum upplýsingum um hatursglæpi frá öllum 55 aðildarríkjunum (56 með inngöngu Svartfjallalands árið 2006) ÖSE var farið fram á það í byrjun árs 2004 að hvert aðildarríki myndi tilnefna tengilið (National Point of Contact on Hate Crime).

Þáttur ríkislögreglustjóra hefur að mestu falist í því að svara fyrirspurnum frá ODIHR um tíðni hatursglæpa, íslenska skilgreiningu á hatursglæpum, hvaða lög taki á hatursglæpum, hvaða dómur hafi fallið, frumkvæðisverkefni o.s.frv. Þessi áfangaskýrsla er gerð í kjölfar fundar sem tengiliður Íslands sótti í Helsinki í Finnlandi dagana 16-17. júní 2008. Tilgangur fundarins var að efla samvinnu milli tengiliða aðildarríkja um hatursglæpi og Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu ÖSE. Meðal efni fundarins var drög að ársskýrslu ODIHR um hatursglæpi fyrir árið 2007 (Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses - Annual report for 2007).

Í þessari skýrslu er farið í stuttu máli yfir hvernig þetta samstarf varð til í desember 2003 og þróun þess. Fjallað er um skilgreininguna á hatursglæpum og þau vandamál sem aðildarríkin standa frammi fyrir varðandi skráningu gagna og mat á stöðu hatursglæpa í viðkomandi ríkjum. Hvaða lög nái til hatursglæpa á Íslandi og hvernig Ísland stendur í samanburði við nágrannaríki. Hlutverk lögreglunnar í greiningu hatursglæpa er skoðað auk þess sem farið er yfir mismunandi birtingarmyndir þessara brota.

Í lokakafla skýrslunnar eru ýmsar tillögur og ábendingar lagðar fram um framþróun þessara mála á Íslandi. Taka þær m.a. til verkefna, tölfræði, þjálfunar og kennslu, samstarf, stuðnings stjórnvalda, lagabreytinga o.s.frv. Aðildarríki Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu hafa skuldbundið sig samkvæmt ákvörðun nr. 621 frá 29. júlí 2004 um að skoða sérstaklega ofangreinda þætti.

Í þessari skýrslu er lítið fjallað um stöðu gyðinga og sígauna (Roma og Sinti) þar sem hatursglæpir eða mál er varða þessa hópa hafa ekki verið áberandi á Íslandi. Hins vegar ber að nefna að ODIHR leggur mikla áherslu á að berjast gegn hatursglæpum sem er beint gegn gyðingum og sígaunum. Á þessu ári hafa málefni sígauna hafa verið mikið til umfjöllunar innan ODIHR m.a. í kjölfar umfjöllunar um stöðu þeirra á Ítalíu.

Pétur Berg Matthíasson  
Embætti ríkislögreglustjóra

## 2. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE)

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu var sett á laggirnar árið 1973 og hefur Ísland verið aðila að stofnuninni frá upphafi. ÖSE eru stærstu svæðisbundnu öryggissamtök í heiminum með 56 aðildarríki frá Evrópu, Norður-Ameríku og Mið-Asíu. Samtökin gegna mikilvægu hlutverki við eflingu öryggis, mannréttinda, lýðræðis og átakavarna í aðildarríkjunum. Virðing fyrir mannréttindum, frelsi einstaklinga, lýðræði og réttarríkinu eru lykilhugtök í skilgreiningu ÖSE á öryggi. Aðildarríki ÖSE hafa skuldbundið sig til að tryggja að fyrrgreind atriði séu virt auk þess að hvetja til umburðarlyndis í hvívetna. Árið 1990 var undirstofnun ÖSE, Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofan (ODIHR) sett á laggirnar. ODIHR er með aðsetur í Varsjá í Póllandi og kemur að ýmsum verkefnum til að styðja við og aðstoða aðildarríkin til að uppfylla ofangreindar skuldbindingar. Meginverkefni ODIHR má skilgreina í fimm flokka; kosningar, lýðræðisþróun, mannréttindapróun, umburðarlyndi og bann við mismunun, málefni sígauna (Roma og Sinti). Ákvörðun nr. 4/2003 um hatursglæpi fellur undir verkefni ODIHR um umburðarlyndi og bann við mismunun.

### 2.1 Ráðherrafundur - Maastricht 04/2003

Á ráðherrafundi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu í Maastricht í desember 2003 var samþykkt ákvörðun um umburðarlyndi og bann við mismunun (Tolerance and Non-Discrimination). Ákvörðun nr. 4/03 er endurnýjun á stefnu stofnunarinnar um að vinna gegn mismunun sem rekja má allt aftur til Helsinki sáttmálans frá 1975 og fleiri samninga. Ákvörðun nr. 4/03 einblínir ekki einvörðungu á hatursglæpi heldur fjallar hún einnig um skuldbindingar aðildarríkjanna þegar kemur að jafnréttismálum kynjanna, gyðingahatri, kynþáttahatri og fleiru.

Ákvörðun nr. 4/03 kveður m.a. á um að öll aðildarríkin eru hvött til þess að taka saman og varðveita tölfræðiupplýsingar um hatursglæpi, m.a. ofbeldisbrot vegna kynþáttahatus, útlendingahatus, mismunar og gyðingahatus. Ríkin eru einnig hvött til þess að leggja áherslu á lagagerð gegn hatursglæpum. Aðildarríki ÖSE munu upplýsa ODIHR um þann lagagrundvöll sem fyrir er í hverju ríki um afbrot þar sem mismunun er undirliggjandi hvati fyrir brotinu. Aðildarríkin geta einnig leitað til ODIHR eftir aðstoð við lagagerð.

Hlutverk Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa (ODIHR) ÖSE er m.a. að koma á framfæri verkefnum sem skilað hafa árangri. Aðildarríkin skulu vinna gegn hatursglæpum, sem hvetja til kynþáttafordóma, útlendingahatus og gyðingahatus sem birtist á Internetinu. ODIHR hefur unnið mjög dyggilega í þessum málaflokki síðustu ár. Má þar nefna að búið er að tilnefna þrjá fulltrúa sem starfa með formanni ÖSE hverju sinni; einn er vegna gyðingahatus, annar vegna mismunar á múslimum og sá þriðji vegna mismunar á öðrum hópum. Ýmsar ráðstefnur hafa verið haldnar, þ. á m. í Cordoba 2005 sem lagði áherslu á fræðslu um innflytjendur. Árið 2006 lagði ODIHR áherslu á að aðildarríkin uppfylltu skuldbindingar sínar og árið 2007 var haldin ráðstefna í Búkaresht um hatursglæpi gegn múslimum. ODIHR hefur einnig lagt mikla áherslu á málefni sígauna (Roma/Sinti) á þessu ári.

Á ráðherrafundi ÖSE í Brussel í desember 2006 var samþykkt ákvörðun nr. 13/06 um að hvetja aðildarríkin til að framkvæma skuldbindingar sem þau hafa gengist við og safna áreiðanlegum upplýsingum um hatursglæpi.

### 2.2 Tengiliður vegna hatursglæpa (National Point of Contact)

Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa (ODIHR) ÖSE hefur leitað til aðildarríkja stofnunnar síðan árið 2004 eftir upplýsingum um tölfræði, lagagrundvöll og frumkvæðisverkefni vegna hatursglæpa. Í tilkynningu (note verbale 417/2005) frá ODIHR er lögð áhersla á að öll aðildarríkin tilnefni tengilið vegna hatursglæpa. Mikilvægt er að mati ODIHR að safna áreiðanlegum upplýsingum um hatursglæpi, vitnisburði um kynþáttahatur, útlendingahatur, gyðingahatur og annars konar mismunun.

Hlutverk tengiliðs vegna hatursglæpa (National Point of Contact – NPC) er að halda utan um upplýsingar varðandi hatursglæpi, tölfræði, lög og lagabreytingar og verkefni. Til að tryggja áreiðanlegar upplýsingar hefur ODIHR sett ákveðin vinnuramma sem NPC er ætlað að taka tillit til við úrvinnslu upplýsinga.

**A) Tölfræði:** Tengiliður skal gera ODIHR grein fyrir opinberri tölfræði stjórnvalda um hatursglæpi innan ríkisins. Upplýsingar kunna að hafa verið skráðar af lögreglunni eða öðrum stofnunum sem vinna með þennan málaflokk.

Aðildarríkin eru beðin um að flokka tölfræðiupplýsingar til að tryggja áreiðanleika og gæði:

1. Mismunun hópa vegna kynþáttars, litarháttar, trúar, aldurs o.s.frv.
2. Fórnlömb innan (mismunun) hópa, t.d. vegna trúar, þá múslimi, gyðingur o.s.frv.
3. Eðli afbrots, líkamleg árás, vanhelgun eignar, áróður-hvetja til hatur o.s.frv.

**B) Lagasetning:** Tengiliður kann að vera beðinn um að afla upplýsinga um núverandi og breytta löggjöf í viðkomandi aðildarríki og þá hvaða lagagreinar fjalla sérstaklega um fyrrgreindan brotaflokk.

**C) Frumkvæðisverkefni:** Tengiliður skal gera ODIHR grein fyrir frumkvæðisverkefnum sem hvetja til umburðurlýndis, almennrar vitundar almennings og verkefni gegn hatursglæpum. Frumkvæðisverkefni geta verið söfnun tölfræðiupplýsinga, þjálfun fyrir lögreglumenn, þjálfun fyrir starfsmenn ákærvaldsins, almenn fræðslunámskeið um hatursglæpi og varnir gegn þeim. Einnig geta verkefni snúist um stofnun starfshóps til að þróa aðgerðaáætlun um hatursglæpi.

**D) Skýrslur:** Tengiliður skal gera ODIHR grein fyrir öllum þeim skýrslum sem fjalla um hatursglæpi sem unnar hafa verið innan ríkisins eða í alþjóðlegu samstarfi, sem einblína á ástand hatursglæpa í viðkomandi ríki.

### 3. Hatursglæpir (Hate Crime)

Aðildarríki Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu skilgreina hatursglæpi á mismunandi hátt. Sum ríki hafa mjög víðar skilgreiningar meðan önnur eru með frekar þröngar. Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE hefur skilgreint hatursglæpi þrátt fyrir að skortur sé á sameiginlegri alþjóðlegri skilgreiningu. Hatursglæpur er verknaður sem skilgreinist sem brot eða afbrot samkvæmt hegningarlögum (criminal law). Til að afbrot teljist hatursglæpur þarf í fyrsta lagi brot að eiga sér stað. Í öðru lagi þarf sá sem framdi brotið að hafa valið viðkomandi fórnarlamb vegna þess að það tilheyrði ákveðnum hópi eða brotamaður taldi að fórnarlamb tilheyrði ákveðnum hópi. Fórnarlamb í þessu tilviki getur verið einstaklingur eða hlutur/eign. Seinna atriðið er það sem skilgreinir hatursglæp frá hefðbundnu afbroti og er stundum talað um mismunun í þessu sambandi. Þó talað sé um hatursglæpi þá er mismunun, en ekki hatur, sá þáttur sem er undirliggjandi þegar hatursglæpur er framin og þarf lögreglan að geta greint þar á milli.

#### 3.1 Skilgreining

Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa (ODIHR) ÖSE hefur skilgreint hatursglæp þar sem bæði löggjöf og notkun hugtaksins innan aðilarríkja stofnunarinnar og eru mjög ólík.

#### Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa (ODIHR) skilgreining á hatursglæp

- a) Öll afbrot, einnig afbrot gegn einstaklingum eða munum, þar sem fórnarlambið, staðurinn eða aðilinn sem brotið er á, er valinn vegna raunverulegra eða mögulegra tengsla, sambands eða þátttöku í hópum sem skilgreindir eru í lið b.

- b) Aðilar hóps geta haft ákveðin sameiginleg einkenni; eins og kynþáttur, þjóðerni- eða þjóðlegur uppruni, tungumál, litarháttur, trúarbrögð, kynferði, aldur, andleg eða líkamleg fötlun, kynhneigð eða önnur staða að öðru leyti.

Það sem greinir hatursglæpi frá öðrum hefðbundnum afbrotum eru afleiðingar þeirra. Hatursglæpir eru líklegri til að valda meiri tilfinningalegum og sálrænum skaða en aðrir hefðbundnir glæpir. Fórnlömb hatursglæpa kunna að upplifa meiri kvíða, reiði, hræðslu, einangrun, öryggisleysi og þunglyndi. Hræðslan og kvíðinn sem hatursglæpir kalla fram ná lengra en til viðkomandi fórnarlamb. Hún nær einnig til fjölskyldu hans og þess hóps eða samfélags sem fórnarlambið tilheyrir. Meðlimum hópsins líður sem brotið hafi verið á þeim auk þess sem þeir eru minntir á að þeir séu varnarlausir og geti orðið fyrir barðinu á samskonar árás.

Fórnlömb hatursglæpa og hópar sem þeir tilheyra kunna að forðast ákveðin fyrirtæki og götur, breyta daglegum venjum, klæðaburði og útliti þar sem þeir óttast að verða fyrir árás. Segja má að hatursglæpir hafi mjög neikvæð áhrif á þjóðfélagið, frið og lífsgæði í samfélaginu auk þess sem einstaklingar eru hræddir við að verða mismunað fyrir að tilheyra ákveðnum hópi.

### 3.2 ODIHR tillögur

Frá því ákvörðun nr. 4/03 í Maastricht 2003 var tekin hefur ODIHR lagt mikla áherslu á að uppfylla skuldbindingar aðildarríkja og stofnunarinnar. ODIHR hefur greint fjóra þætti sem eru til þess fallnir að styrkja lagaumhverfi og framkvæmd ríkja til að eiga við hatursglæpi. Ekki er einungis um tillögur að ræða sem lagt er til að aðildarríkin taki upp, heldur einnig verkefni sem ODIHR ætlar að vinna að ýmist í samstarfi við tengiliði, alþjóðastofnanir o.s.frv.

#### 3.2.1. Tölfræðilegar upplýsingar

Meginástæða þess að ODIHR hefur lagt svo mikla áherslu á tölfræðiupplýsingar um hatursglæpi í aðildarríkjum ÖSE er sú að slæm söfnun tölfræðiupplýsinga kemur í veg fyrir að stjórnvöld og almenningur geti greint hversu stór hluti samfélagsins eru fórnarlömb slíkra afbrota. Því má svo við bæta að ófullnægjandi upplýsingar um eðli og umfang hatursglæpa geri það að verkum að lögreglan, ákærvaldið, og samfélagið hafa ekki fullnægjandi upplýsingar til að bregðast við og koma í veg fyrir frekari hatursglæpi.

Afbrotatölfræði ber að líta með gagnrýnum augum þar sem rannsóknir hafa sýnt að þær einar og sér gefa ekki alltaf réttu myndina. Nefna ber tvo þætti sérstaklega, annars vegar flokkun afbrota og hins vegar vantalin brot. Erfitt getur reynst fyrir lögregluna að flokka brot sem ýmist líkamsárás eða líkamsárás/hatursglæpur. Sérstaklega getur það reynst erfitt ef viðkomandi hefur fengið takmarkaða þjálfun. Eins og fram hefur komið þá þarf lögreglan að greina ástæðu að baki árásinni og í kjölfarið að flokka brotið sem ýmist hatursglæp eða líkamsárás ef um það er að ræða. Ekki er alltaf ljóst hver ástæðan er og því getur það tekið þó nokkurn tíma, ítarlegar yfirheyrslur o.s.frv.

Þau gögn sem aðildarríkin hafa sent ODIHR gefa til kynna að ýmsar upplýsingar um hatursglæpi eru ekki tiltækar. Ófullnægjandi upplýsingar um hatursglæpi hafa víðtæk áhrif og geta komið í veg fyrir ýmsar greiningar, þar sem spurt er:

1. Hvort hatursglæpum sé að fjölga eða fækka?
2. Hvort ákveðnum einstaklingum eða hópum sé mismunað?
3. Hvers eðlis hatursglæpir eru og hversu víðtækir?
4. Hvort fjölgun eða fækkun hafi orðið á ákveðnum svæðum?

Ýmsar rannsóknir hafa verið gerðar til að greina hlutfall hatursglæpa sem tilkynntir eru lögreglu, mannréttindasamtökum eða öðrum. Samkvæmt rannsókn frá Kanada sem ODIHR vitnar til þá er talið að um 10% hatursglæpa séu tilkynntir fyrrgreindum aðilum. Ýmsar leiðir eru til að flokka hatursglæpi, hefðbundna leiðin er að lögreglumaður metur að um hatursglæp er að ræða, önnur leið byggir á vitnisburði fórnarlambins en Bretar og Írar hafa notast við þá aðferð. Ef t.a.m. samkynhneigður maður telur að ráðist hafi verið á hann vegna þess að hann er samkynhneigður þá myndu Bretar og Írar skilgreina það sem hatursglæp. Ef þessi samkynhneigði maður segir að hann hafi lent í rifrildi við árásaðila út af knattspyrnuleik sem endaði með líkamsárás, þá er ekki um hatursglæp að ræða samkvæmt aðferðum Breta og Íra.

### 3.2.2. Lagasetning

Lög er fjalla um hatursglæpa geta verið mismunandi en talið er að hægt sé setja þau í þrjá flokka. Í fyrsta lagi má nefna lög við broti sem þegar eru við lýði, ef það brot er framið þar sem fórnarlambi er mismunað fellur brotið undir aðra grein í lögunum. Þessi aðferð er ekki algeng en segja má að með breytingum á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 árið 1973 hafi íslensk stjórnvöld notast við fyrrgreinda aðferð. Árið 1973 með lögum nr. 96/1973 um breytingu á almennum hegningarlögum var bætt inn grein nr. 233. a sem tekur sérstaklega á mismunun. Algengsta aðferð ríkja er að hafa t.a.m. klausu í grein um líkamsárásir þar sem heimilað er að þvingja dóm þegar sannað er að fórnarlambi hafi verið mismunað. Ýmis vandkvæði fylgja þessari aðferð, m.a. getur verið erfitt að greina hversu oft dómari hefur ákveðið að þvingja dóm yfir sakborningi eftir aðildarríkjum. Þriðja leiðin er að ríki hafi lög um hatursglæpi en geri engar breytingar á hegningarlögum.

Aðildarríki ÖSE hafa mjög ólíka skilgreiningu á hatursglæpum í lögum, sum hafa víða skilgreiningu meðan önnur hafa þrengri. Ríki hafa einnig opna skilgreiningu og enda þá lagagreinar gjarnan á „og stöðu að öðru leyti“. Samkvæmt upplýsingum ODIHR fyrir árið 2007 voru fjögur ríki sem höfuð einnig fötlun sem mismunun í lögum um hatursglæpi og tíu ríki höfðu kynhneigð.

Á Íslandi hafa hatursglæpir ekki verið sérstaklega skilgreindir. Það er hins vegar að finna ákvæði í hegningarlögum, gr. 180 og 233. a, sem falla að hluta undir skilgreiningu ODIHR. Í ákvæðunum er fjallað um mismunun vegna þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar. Í gögnum sem send hafa verið ODIHR um íslenska lagasetningu og hatursglæpi hefur verið fjalla um gr. 180, 233. a og 125 sem bannar að smána trúarbrögð.

Þegar vinnuskilgreiningin sem ODIHR hefur sett fram er borin saman við ákvæði hegningarlaganna kemur í ljós að ekki er minnst á aldur, kynferði, tungumál eða fötlun. Í 65. gr. stjórnarskrárinnar er lagt bann við mismunun en ekki er minnst á kynhneigð, né tungumál, fötlun eða aldur. Hafa ber í huga að ODIHR hefur ekki skilgreint alla mismunun sem hatursglæpi, heldur einungis þá sem falla undir hegningarlög (criminal law) aðildarríkja ÖSE eins og áður segir.

Meðal þess sem ODIHR hefur lagt til á sviði löggjafar er að aðildarríki ÖSE upplýsi um lagasetningu er lítur að hatursglæpum; setji lög sem kveða á um skráningu hatursglæpa; innleiði og setji í framkvæmd tillögur Evrópuráðsins gegn rásisma og mismunun. Auk þess hefur ODIHR unnið að leiðbeiningum um lagasetningu vegna hatursglæpa fyrir aðildarríki ÖSE.

### 3.2.3. Lögreglan

Lögreglumenn eru oftast þeir fyrstu sem eiga samskipti við fórnarlömb hatursglæpa. Í ljósi þess er mjög mikilvægt að lögreglumenn geti greint hatursglæpi frá öðrum brotum. Einnig er mikilvægt að lögreglumenn geti greint hvernig samskipti sín við fórnarlömb hatursglæpa geta haft áhrif á það hvort einstaklingur kærir eða ekki. Ástæðurnar geta verið margar en ODIHR



hefur m.a. nefnt að fórnarlömb óttist að brot þeirra séu ekki tekin alvarlega af lögreglunni. Í sumum aðildarríkjum ÖSE eru hatursglæpir gagnvart eintaklingum eða eignum ekki rannsakaðir nógu vel þar sem þekking og reynsla af slíkum málum er takmörkuð. Ófullnægjandi viðbrögð af hálfu lögreglunnar geta ýtt undir það að einstaklingar telji að ekki sé refsað fyrir slíka glæpi sem síðar ýtir undir fjölgun brota.

Þjálfun fyrir lögreglumenn og skýrar reglur um rannsókn hatursglæpa geta eflt samskipti milli fórnarlamba og lögreglu og aukið líkurnar á því að fórnarlömb slíkra brota tilkynni um þau. ODIHR hefur þróað þjálfunarnámskeið fyrir lögreglumenn í samstarfi við sex aðildarríki ÖSE (Kanada, Frakkland, Ungverjaland, Spán, Bretland og Bandaríkin). Námskeiðin voru upphaflega einungis fyrir lögreglumenn, kennd af lögreglumönnum, en nýverið var því breytt og nú nýttist það einnig saksóknurum slíkra brota.

#### **Þjálfunarnámskeið ODIHR byggist á fjórum þáttum:**

1. Þjálfun fyrir lögreglumenn er lútur að öllum þáttum hatursglæpa; viðbrögð; rannsókn; upplýsingasöfnun; upplýsingamiðlun og samvinnu við ákærvaldið.
2. Þróun áætlana til að bregðast við hatursglæpum sem byggist á forvirkum aðgerðum og samstarfi við aðila í samfélaginu.
3. Þróa skilvirkan feril til að safna og greina upplýsingar um hatursglæpi.
4. Þjálfna ákærhendur við notkun sönnunargagna til að sýna fram á að afbrot hafi verið framið.

#### **3.2.4. Skipulögð félagasamtök (NGOs), aðilar og sérfræðingar í aðildarríkjunum**

ODIHR hefur lagt á það mikla áherslu að aðildarríkin viðurkenni að skipulögð félagasamtök (NGOs) hafi hlutverki að gegna í baráttunni gegn hatursglæpum. Mikilvægt er að lögreglan, ákærvaldið og samfélagið vinni náið með félagasamtökum þar sem þau hafa eftirlit og upplýsingar um hatursglæpi. Þegar fjallað er um skipulögð félagasamtök er bæði átt við mannréttindarsamtök sem hafa mjög vítt verksvið sem og hagsmunasamtök samkynhneigðra, trúarfélög gyðinga, kristinna eða múslíma o.s.frv. Miðað við þær upplýsingar sem til eru um hatursglæpi er ljóst að vinna þarf náið með félagasamtökum. Nánara samstarf lögreglu og ákærvalds við ýmis félagasamtök mun leiða af sér aukna þekkingu á málaflokknum, byggja samband sem mun leiða af sér meira traust á störfum lögreglunnar af hálfu fólksins í samtökunum auk þess sem upplýsingamiðlun mun styrkjast.

Á ráðherrafundi aðildarríkja ÖSE í Sofíu í desember 2004 var ákvörðun nr. 12/04 tekin um umburðarlyndi og bann við mismunun. Ákvörðunin skuldbindur aðildarríkin til að skoða möguleikann á því að koma á fót einhvers konar stofnun til að efla umburðarlyndi, vinna gegn kynþáttahatri, útlendingahatri og mismunun, m.a. gegn múslimum og gyðingum. Mörg aðildarríki hafa falið stofnunum sem fyrir eru ýmis þau verkefni sem ákvörðunin tekur til. Skrifstofa umboðsmanns hefur verið stofnuð í sumum aðildarríkjum, þ. á m. Finnlandi og Noregi og er henni ætlað að bregðast við og rannsaka kvartanir og brot á réttindum fólks.

## **4. Fundur tengiliða vegna hatursglæpa í Helsinki 16-17. júní 2008**

ODIHR stóð fyrir fundi tengiliða vegna hatursglæpa (NPC) dagana 16-17. júní sl. Fundurinn var haldinn í Helsinki þar sem Finnar gegna nú formennsku í ÖSE. Tengiliðar frá 38 aðildarríkjum ÖSE sóttu fundinn, þ. á m. frá Bandaríkjunum, Þýskalandi, Ítalíu, Rússlandi, Íslandi og Liechtenstein ásamt fulltrúum frá ODIHR. Tengiliðar aðildarríkja ÖSE koma frá mjög ólíkum stofnunum en þó má segja að meirihluti þeirra sé frá innanríkis- eða utanríkisráðuneytum, en einnig ríkislögreglu, skrifstofu ákærvalds og sendiráðum.



Tilgangur fundarins var að efla samskipti tengiliða vegna hatursglæpa og ODIHR og ræða leiðir til að berjast gegn hatursglæpum. Meðal þess sem rætt var á fundinum voru leiðir til að safna áreiðanlegum upplýsingum um hatursglæpi og lagasetningu í hinum ýmsu aðildarríkjum. Einnig var rætt um námskeið til að fræða betur lögreglumenn og ákærændur um eðli þeirra og afleiðingar.

Fundurinn að öðru leyti skiptist í fyrirlestra og vinnuhópa. Vinnuhóparnir skiluðu mjög miklu bæði fyrir tengiliði og ODIHR.

Verkefni vinnuhópanna var annars vegar að ræða:

1. Um hlutverk tengiliða.
2. Þróun hatursglæpa í viðkomandi ríki.
3. Verkefni og leiðir til að fækka hatursglæpum.

Verkefni vinnuhópanna var hins vegar að ræða:

1. Uppsetningu á árlegri hatursskýrslu ODIHR um hatursglæpi í aðildarríkjunum.
2. Samskipti tengiliða við ODIHR.
3. Hvernig hægt er að þróa ársskýrslu um hatursglæpi.
4. Tillögur um samskipti og samvinnu tengiliða og ODIHR í framtíðinni.

Almennt má segja að þessi fyrsti fundur tengiliða vegna hatursglæpa hafi verið mjög gagnlegur. Fulltrúar aðildarríkjanna tóku virkan þátt í umræðum á fundinum og góð tengsl voru án efa mynduð. Þó aðildarríki ÖSE hafi skuldbindið sig til að safna gögnum og vinna gegn hatursglæpum, þá er ljóst að opinberar tölur sumra ríkja gefa ekki rétta mynd, þ. á m. Íslandi. Hins vegar eru ekki allir tilbúnir að viðurkenna þessa staðreynd sem getur hamlað framförum í átt til hins betra meðal viðkomandi ríkja. Tengiliður Íslands tók undir með mörgum öðrum ríkjum að mikilvægt er að styðja við skipulögð félagasamtök (NGOs) þar sem þau geta tekið virkan þátt í því að upplýsa um raunverulega stöðu mála.

#### **Tillögur sem tengiliður Íslands lagði fram í vinnuhópum:**

- ✚ Það er mikilvægt að tengiliðir aðildarríkja séu upplýstir um þær upplýsingar sem fjölmiðlar, skipulögð félagasamtök (NGOs) eða aðrar alþjóðastofnanir veita ODIHR um hatursglæpi í þeirra ríkjum. Sérstaklega ef ætlunin er að birta viðkomandi upplýsingar í ársskýrslu ODIHR um hatursglæpi í aðildarríkjum ÖSE.
- ✚ Það er mikilvægt að skipulögð félagasamtök (NGOs) komi að þessu ferli svo að hægt sé að fá betri mynd af stöðu mála í aðildarríkjunum.
- ✚ Það er mikilvægt að tengiliðir aðildarríkja séu upplýstir um það efni sem sett er á undirvef stofnunarinnar Tolerance and Non-Discrimination Information System (TANDIS). Hægt er að skoða stöðu mála í viðkomandi ríkjum á TANDIS vefnum og er mikilvægt að ekki sé um rangar upplýsingar að ræða. Auk þess er mikilvægt að tengiliður hafi góða yfirsýn yfir málaflokkinn.
- ✚ Varðandi uppsetningu á árlegri hatursskýrslu (Hate Crime Report) ODIHR; þá er mikilvægt að reyna að minnka textann, gæti verið gott að vera með töflur til að einfalda og bera saman. Þó er ætíð erfitt að bera saman jafn ólík ríki.
  - Sú hugmynd að aðildarríkin fylli út eyðublöð sem þróuð hafa verið af ODIHR í samvinnu við aðildarríki gæti aðstoða við upplýsingagjöf og samanburð.
  - Það er mikilvægt að tengiliðir aðildarríkja séu upplýstir um upplýsingar frá öðrum aðilum sem ætlað er að nota í árlegri hatursskýrslu ODIHR.
- ✚ Notkun þolendakannanna (Crime Victim Surey) er tæki sem gæti nýst til að fá betri yfirsýn yfir stöðu hatursglæpa í aðildarríkjum.

## 5. Hatursglæpir á Norðurlöndum

Ísland hefur ætíð litið mikið til annarra Norðurlanda og nýtt sér margt sem þaðan er komið, nægir að nefna lög sem samþykkt hafa verið á Alþingi Íslendinga. Ísland hefur einnig litið til Norðurlandanna vegna stöðu afbrota þar, en reynslan hefur sýnt að þróun sem er að gerast þar kemur á endanum til Íslands. Íslendingum ber að fylgjast með þróun hatursglæpa á Norðurlöndunum, hvernig upplýsingasöfnun þeirra er háttáð og lagaumhverfið. Einnig er mikilvægt að skoða ýmis verkefni sem þau hafa hrundið af stað til að draga úr fordómum og hatursglæpum sem Íslendingar geta mögulega lært af.

### 5.1 Ýmsar upplýsingar um tölfraði og skráningu gagna

Í **Finlandi** kom út skýrsla árið 2006 sem lagði til að lögreglan og ákærvaldið myndi bæta skráningu gagna um afbrot þar sem einstaklingum hafði verið mismunað. Lögreglumönnum í Finlandi er skylt að skrá brot sem hatursglæp ef fórnarlambið er ólíkt geranda hvað varðar kynþátt, litarhátt, þjóðerni eða þjóðlegan uppruna. Finnar hafa kerfisbundið fylgst með hatursglæpum frá því 1997 og hafa sett upp kerfi sem byggir á þremur þrepum. Meðal þess sem kerfið býður upp á er að lögreglan getur leitað í lögregluskýrslum út frá ákveðnum orðum, en skýrslunnar eru einnig lesnar af starfsmönnum eftir að búið er að síða út brot sem ekki eru talin falla undir hatursglæp.

Í **Danmörku** er það í höndum dönsku leyniþjónustunnar að halda utan um upplýsingar um hatursglæpi. Danska leyniþjónustan (PET) hefur unnið að þróun kerfis sem gerir það að verkum að hún fær tilkynningar um líklega hatursglæpi.

**Danir** og **Svíar** hafa sérstaklega fylgst með afbrotamönnum þar sem ástæður að baki brotunum er pólitískar. Er þá oftast er um að ræða róttæka hægri-menn.

Afbrotavarnarráð **Svíþjóðar** (Brå) var falið árið 2006 að safna og halda til haga upplýsingum um hatursglæpi. Svíar standa framarlega þegar kemur að því að flokka hatursglæpi. Má þar nefna að hatursglæpir eru skráðir eftir því hvort um er að ræða útlendingahatur, múslimahræðslu, gyðingahatur eða andúd gegn samkynhneigðum. Óvenjumargir hatursglæpir eru framdir í Svíþjóð samanborið við önnur aðildarríki ÖSE. Aðferðir og gagnasöfnun Svía skýrir að mörgu leyti þetta háa hlutfall hatursglæpa og því ekki hægt að segja að ástandið sé mun verra þar en annars staðar. Árið 2006 voru um 3000 brot skilgreind sem hatursbrot. Svíar nota svipaða aðferð og Finnar við leit að málum þar sem talið er að hatursglæpur hafi verið framinn. Notast er við leitarorð sem fer kerfisbundið í gegnum allar lögregluskýrslur. Í Finlandi eru orðin um 40 talsins en í Svíþjóð um 260. Þetta eru orð eins og múslimi, hommi, gyðingur o.s.frv. Um 67% allra hatursglæpa í Svíþjóð árið 2006 beindist að útlendingum og um 21% að samkynhneigðum.

Í **Noregi** árið 2007 leiddi rannsókn í ljós að afbrotum gegn samkynhneigðum hafði fjölgað. Í kjölfarið ákvað lögreglan að innleiða skráningu vegna brota gegn samkynhneigðum og klæðskiptingum.

### 5.2 Lagasetning

#### Danmörk

Samkvæmt 266. gr. b dönsku hegningarlögganna skal hver sem opinberlega eða af ásetningu breiðir út til fjölda manna ummæli eða aðra yfirlýsingu þar sem hópi manna er ógnáð, þeir smánaðir eða niðurlægðir vegna kynþáttar, litarháttar, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna, trúar eða kynhneigðar sæta sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 2 árum. Í öðrum málslíð 266. gr. b er kveðið á um að þegar ákvarða skal refsingu að þá skuli aðstæður skoðaðar sérstaklega, ef um áróður er að ræða. ODIHR hefur fjallað um þetta ákvæði dönsku hegningarlögganna og sagt að það sé mjög opið.

## Noregur

Samkvæmt 135. gr. a norsku hegningarlögunum skal refsa þeim með sektum eða fangelsi allt að 3 árum sem með yfirlýsingu eða annarri tjáningu lítilsvirðir eða lætur hatur fram opinberlega. Slík yfirlýsing eða tjáning sem borin er fram og er líkleg til að ná til fjölda manns skal einnig falla undir 2. tölul. 7. gr. hegningarlögunum. Notkun tákna skal skilgreina sem tjáningu. Hver sá sem aðstoðar eða hvetur til slíkra afbrota er einnig ábyrgur og ávinnur sér sömu stöðu og sakborningur.

Með mismunun er átt við lítilsvirðingu, eða hatursfulla og ógnandi tjáningu gagnvart einhverjum vegna hennar eða hans: litarháttar, þjóðernis- eða þjóðlegs uppruna, trúarjátningu þeirra, lífsskoðun, kynhneigð eða lífstíl.

## Svíþjóð

Samkvæmt kafla 16, 8. gr. sænsku hegningarlögunum skal refsa þeim með sektum ef um minniháttar brot er að ræða eða fangelsi allt að 2 árum, sem með yfirlýsingu eða annarri tilkynningu hótar eða hæðir eða lætur hatur, ofsókn eða lítilsvirðingu bitna á hópi manna vegna kynþáttar, hörundslitar, þjóðernis- eða þjóðlegs uppruna, trúarjátningar þeirra eða kynhneigðar.

Annar málsliður 8. gr. kafla 16 var bætt við árið 2003. Ef brotið er talið vera meiriháttar, þá skal þeim refsað með fangelsi í hið minnsta 6 mánuði til allt að fjórum árum. Við mat á því hvort um meiriháttar brot er að ræða skal meta hvort að yfirlýsingin hafi verið sérstaklega ógnandi eða móðgandi gagnvart hópi fólks í þá veru að vekja átti mikla athygli.

## Finnland

Samkvæmt kafla 11, 8. gr. finnsku hegningarlögunum skal refsa þeim með sektum eða fangelsi allt að 2 árum, sem með yfirlýsingu eða annarri tilkynningu hótar, hæðir eða lítilsvirðir hóp manna vegna kynþáttar, þjóðernis- eða þjóðlegs uppruna, trúarjátningar þeirra eða vegna annarra sambærilegri þátta/hópa.

## Ísland

Samkvæmt 233. gr. a almennra hegningarlögunum skal hver sem með háði, rógi, smáun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á mann eða hóp manna vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar sæti sektum eða fangelsi allt að 2 árum.

### 5.3 Samanburður

Orðalag danska og norska refsíákvæðisins er mjög sambærilegt íslenska ákvæðinu. Það hefur hins vegar orðið breyting á norska ákvæðinu síðan Íslendingar gerðu síðast breytingu á gr. 233. a árið 1998. Breytingin á norska ákvæðinu felst aðallega í því að frá og með 1. janúar 2006 var hægt að refsast með fangelsi allt að 3 árum en fyrir þann tíma var það 2 ár. Breytingarnar sem gerðar voru í janúar 2003 á sænsku hegningarlögunum voru þær að nú er hægt að refsast með fangelsi í allt að 4 ár.

Ekki hefur verið sérstaklega fjallað um 180. gr. íslensku hegningarlögunum, en ákvæðið er sambærilegt löggjöf Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar þar sem refsivert er að neita mönnum um þjónustu og vöru sem boðin er almenningi í atvinnuskyni eða aðgang að almenningstöðum á grundvelli kynþáttar, litarháttar, þjóðernis, trúar eða samkynhneigðar.

Í töflu eitt hér að neðan má sjá samanburð á skilgreingu þeirra þátta sem Norðurlöndin hafa skilgreint sem refsiverð þegar einstaklingum er mismunað. Það er vert að nefna sérstaklega tvennt, annars vegar að með breytingum á 135. gr. a norsku hegningarlögunum 1. janúar 2006 var kynþáttur (race) tekinn út og lífsskoðun bætt við. Annað sem vert er að benda á er að á Íslandi er ekki getið um þjóðlegan uppruna (ethnic origin) eins og á hinum Norðurlöndunum. Finnar hafa mjög víða skilgreiningu og nefna sérstaklega aðra sambærilega stöðu hópa.

**Tafla 1.** Samanburður á refsiverðri mismunun á Norðurlöndunum

Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Finland
<i>Þjóðerni</i>	<i>Þjóðerni</i>	<i>Þjóðerni</i>	<i>Þjóðerni</i>	<i>Þjóðerni</i>
<i>Litarháttur</i>	<i>Litarháttur</i>	<i>Litarháttur</i>	<i>Litarháttur</i>	<i>Kynþáttur</i>
<i>Kynþáttur</i>	<i>Kynþáttur</i>	<i>Þjóðlegur uppruni</i>	<i>Kynþáttur</i>	<i>Þjóðlegur uppruni</i>
<i>Trúarbrögð</i>	<i>Trúarbrögð</i>	<i>Trúarbrögð</i>	<i>Trúarbrögð</i>	<i>Trúarbrögð</i>
<i>Kynhneigð</i>	<i>Þjóðlegur uppruni</i>	<i>Lífsskoðun</i>	<i>Þjóðlegur uppruni</i>	<i>Aðrir sambærilegir hópar.</i>
	<i>Kynhneigð</i>	<i>Kynhneigð</i>	<i>Kynhneigð</i>	
		<i>Lífstíll</i>		

Þeir einstaklingar eða hópar sem Norðurlöndin hafa skilgreint sérstaklega í lögum að bannað sé að mismuna, vegna ákveðinna einkenna eða fyrir að tilheyra ákveðnum hópi, eru færri en þeir sem ODIHR hefur talið til. ODIHR nefnir sérstaklega tungumál, kynferði, aldur og andlega eða líkamlega fötlun sem hvergi er að finna í þeim ákvæðum sem Norðurlöndin hafa tilkynnt ODIHR að séu í lögum vegna hatursglæpa.

Með breytingum á norsku hegningarlögunum 1. janúar 2006 verður ekki betur séð en að einungis íslensku hegningarlögin taki til bæði einstaklinga og hópa meðan Danir, Svíar, Norðmenn og Finnar nefna einungis hópa en ekki einstaklinga. Í kafla þrjú er fjallað um lagasetningar á sviði hatursglæpa og hvernig aðildarríkin hafa farið mismunandi leiðir við að refsa fyrir þessi brot. Þær greinar sem hér að ofan hafa verið bornar saman taka á mismunun, þar sem einstaklingur eða hópur beitir annan einstakling eða hóp hótunum eða ógnun.

Framangreind ákvæði taka ekki til líkamsárásar eða beint líkamlegt ofbeldi né t.a.m. eignaspjalla. Á Íslandi er ekki sérstaklega tekið fram í öðrum greinum hegningarlaga að refsipýnging sé möguleg sé sannað að viðkomandi hafi mismunað gegn einstaklingi eða hópi. Danir hafa sérstök lög um þjóðarmorð sem taka á ofbeldishatursglæpum. Finnar skilgreina þjóðarmorð í hegningarlögunum. Samkvæmt 292. gr. norsku hegningarlögunum má þyngja refsingu við eignarspjöllum ef talið er að ástæður verknadar sé kynþáttahatur. Í Svíþjóð er einnig hægt að þyngja refsingu við t.a.m. líkamsárás, eignarspjöllum og hótunum ef ástæðan að baki verknadi er mismunun eins og kynþáttur. Samkvæmt kafla 6, 4. tölul. 5. gr. finnsku hegningarlögunum má þyngja refsingu fyrir brot gegn einstakling sem framið var vegna þess að brotþoli var af ákveðnu þjóðerni eða þjóðlegum uppruna, kynþætti eða vegna þess að hann tilheyrði tilteknum hópi.

#### *Dæmi um hatursglæpi á Norðurlöndunum*

Í **Finlandi** árið 2006 réðust ungir menn með kylfur og steina að húsi þar sem um 40 flóttamenn frá Búrma höfðu aðsetur.

Í **Danmörku** árið 2006 voru fimm grafir múslima vanhjelgaðar. Í Brøndby sama ár voru eignarspjöll framkvæmd í kirkjugarði múslima þar sem m.a. hakakrossinn var málaður.

Í **Svíþjóð** árið 2007 áreitti strætisvagnbílstjóri múslimakonu fyrir að vera með höfuðklút og heimilaði henni ekki að ferðast með vagninum.

Í **Danmörku** árið 2007 kom danskur stjórn málaflakkur fram með plakat þar sem mynd var af spámanninum Múhammed ásamt slagorðinu; Tjáníngarfrelsi er danskt, ritskoðun ekki.

Í **Noregi** árið 2007 var sagt frá öfga hægri sinnuðum stjórn málamönnum sem lofuðu að hrekja burt múslima ef nota ætti aðaltorgið í Bergen fyrir bænir.

Í **Danmörku** árið 2007 sagði þingmaður að höfuðklútur múslima væri eins og hakakross nasista, þar sem þeir stæðu fyrir kúgun.

**Dæmi um fræðsluverkefni**

**Danir** hafa unnið með ODIHR og notað fræðslufni frá stofnunni um gyðingahatur sem kennt hefur verið í skólum.

**Svíar** og **Norðmenn** hafa unnið kerfisbundið að því að auka umburðarlyndi og draga úr mismunun og hatursglæpum í samfélaginu til lengri tíma litið. Þetta er m.a. gert með því að þróa og framkvæma aðgerðaráætlun um fjölmenningarlega menntun.

Í **Svíþjóð** hefur verið sett upp ráð ólíkra trúarhópa sem fundar fimm sinnum á ári.

Lögreglan í Stokkhólmi í **Svíþjóð** hóf verkefni til að fjölga ákærum þar sem ástæða afbrots var mismunun/hatursglæpur. Námskeið var haldið fyrir starfsfólk lögreglu í samvinnu við Umboðsmann og fleiri þar sem markmiðið var að einblína á hatursglæpi og mikilvægi þess að skilgreina undirliggjandi ástæður hatursglæpa meðan á rannsókn stæði.

Í **Noregi** hefur lögreglan þróað nokkur verkefni sem miða að því að efla samstarf og samskipti við minnihlutahópa í samfélaginu til að auk skilning á félags-, menningar- og trúarlegum bakgrunni.

Í **Svíþjóð** hefur Brá þróað handbækur fyrir kennara um það hvernig eigi að taka á útlendingahatri og andúð á samkynhneigðum í skólum. Handbókinni er ætlað að kynna afleiðingar þess að mismuna fólki sem tilheyrir þessum hópum.

Í **Finnlandi** var sett á fót verkefni til að draga úr hegðun sem stuðlar að mismunun innan finnska hersins. Verkefninu var beint bæði að hermönnum og öðru starfsfólki hersins.

Í **Noregi** voru meðlimir í minnihlutahópum hvattir til að sækja um í lögregluskólanum, auk þess sem lögregluskólinn hefur námskeið til efla þekkingu lögreglunema um ólíka menningarheima.

**5.4 Kynþáttahatur: rasistasamtök**

Á Íslandi eru ekki skipulögð samtök sem ofsækja kerfisbundið útlendinga, þó áróður sé að einhverju leyti til staðar. ODIHR hefur farið fram á það við aðildarríki ÖSE að þau greini frá réttarstöðu rasistasamtaka sem ýmist með áróðri eða aðgerðum mismuna einstaklingum út frá ofangreindri skilgreiningu. Á **Íslandi** eru samtök sem hvetja til kynþáttahaturs eða útlendingahaturs ekki bönnuð. Hins vegar geta aðgerðir slíkra samtaka varðað við gr. 233. a almennra hegningarlaga. Í **Danmörku** er ekki bann við samtökum sem hvetja til kynþáttahaturs eða útlendingahaturs. Samkvæmt gr. 330 **norsku** hegningarlaganna skal refska þeim með sektum eða fangelsi allt að 3 mánuðum fyrir að stofna eða taka þátt í starfi samtaka sem eru bönnuð samkvæmt lögum.

**6. Hatursglæpir á Íslandi**

Útlendingum og innflytjendum hefur fjölgað ört á Íslandi á síðustu árum, auk þess sem eftirspurn eftir erlendu vinnuafli og fjöldi ferðamanna hefur aukist til muna. Þróunin hefur verið hröð og þann 1. janúar 2008 voru 6,8% íbúa á Íslandi erlendir ríkisborgarar, en 4,6% árið 2006. Með fjölgun erlendra borgara hefur afbrotum fjölgað þar sem útlendingar eru bæði gerendur og fórnarlömb. Það er mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að aukin aðkoma útlendinga að skipulagðri glæpastarfsemi og mikil fjölgun aðkomumanna á vinnumarkaði geti skapað spennu í samskiptum þeirra og Íslendinga. Fjölgun erlendra borgara hér á landi og fjölgun ferðamanna hefur m.a. leitt af sér fjölgun hegningarlagabrota og hraðakstursbrota.

Afbrot útlendinga, einkum kynferðis- og ofbeldisbrot, vekja jafnan athygli og viðbrögð. Hætta er á að slík brot sem fá jafnan mikla umfjöllun yti undir hatursróður gegn erlendum borgurum. Á síðustu 12 mánuðum hafa alvarleg brot, bæði kynferðisbrot og líkamsárásir framin af erlendum borgurum verið rædd opinberlega. Einnig má nefna umræðu sem varð um erlenda borgara sem rufu farbann og einstakling sem greindist með fjölonæma berkla. Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að afbrot framin af útlendingum geti bæði leitt til útlendingahaturs og kynþáttafordóma sem kann að leiða til stofnunar samtaka sem ala á andúð í garð útlendinga. Einnig telur greiningardeildin að það sé hætta á myndun jaðarhópa útlendinga og innflytjenda.



Áróður gegn erlendum borgurum og kynþáttahatur mun aukast á netinu en sú þróun er vel þekkt í nágrannaríkjum Íslendinga. Lögreglan hafði afskipti af Íslending árið 2007 sem haldið hafði uppi skrifum á netsíðu, en þar var að finna hatursfull skrif um gyðinga og hörundsdökkt fólk. Talið er að fjölgun útlendinga veiti íslenskum öfgamönnum ákveðin tækifæri m.a. til hópamyndunar. Slíkir aðilar geta t.a.m. hafið samstarf á grundvelli kynþáttahaturs og útlendingaandúðar.

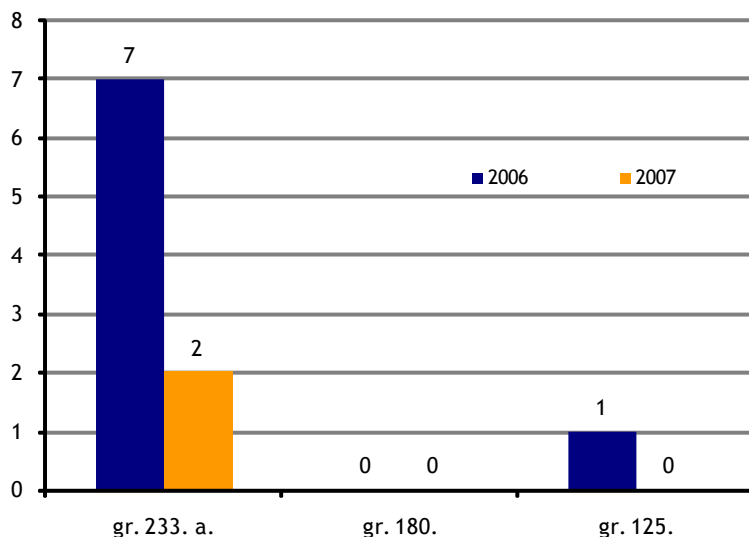
## 6.1 Þróun

Eins og fram hefur komið er litið sérstaklega til Norðurlandanna um þróun afbrota þegar meta á mögulega framtíð þessara mála á Íslandi. Það er reynsla Íslendinga að sú þróun sem er að eiga sér stað á Norðurlöndunum í dag muni á næstu árum koma til Íslands í einhverri mynd. Því er mjög mikilvægt að fylgjast með stöðu þessara mála og eiga gott samstarf við kollega á Norðurlöndunum.

### 6.1.1. Tölfræði

Eins og fram hefur komið eru tölfræðiupplýsingar um fjölda hatursglæpa engan veginn fullnægjandi meðal aðildarríkja ÖSE. ODIHR hefur nefnt þetta í útgefnum ritum einnig sem niðurstaða fundar tengiliða aðildarríkjanna vegna hatursglæpa í Helsinki tók að mörgu leyti undir þetta sjónarmið. Svíar hafa unnið mjög kerfisbundið að því að greina hatursglæpi ásamt Finnum og fyrir vikið eru upplýsingar þaðan mun áreiðanlegri en margra annarra aðildarríkja ÖSE.

Á mynd eitt má sjá að mjög fáir hatursglæpir hafa verið skráðir á Íslandi síðustu ár. Sérstaklega er áhugavert að skoða gr. 180 í hegningarlögunum, en samkvæmt málaskrá lögreglunnar hefur ekkert brot á þeirri grein verið skráð síðustu ár, líklega ekki neitt síðan greininni var bætt við fyrir rúmum 12 árum síðan. Megingreinin sem fjallað hefur verið um og borin saman við aðrar sambærilegar á Norðurlöndum er gr. 233. a í hegningarlögunum. Samkvæmt málaskrá lögreglunnar fækkaði þeim brotum milli ára 2006 og 2007.



**Mynd 1.** Fjöldi skráðra brota á gr. 233. a, 180 og 125 almennra hegningarlaga árið 2006 og 2007. Upplýsingar voru teknar úr málaskrá lögreglunnar í júní 2008.



### 6.1.2. Lagasetning

Lagaumhverfið vegna hatursglæpa á Íslandi hefur ekki tekið breytingum síðan 1998. Þá var m.a. refsing fyrir brot á 125. gr. almennra hegningarlaga þyngd. Síðasta stóra breytingin var hins vegar árið 1996 þegar ný 180. gr. var samþykkt og breyting var gerð á gr. 233. a. Þessar tvær greinar byggja á norrænni fyrirmynd og var orðalag þeirra mjög svipað danska og norska refsíákvæðinu árið 1996. Þó nokkur munur er á ákveðnum þáttum er lúta að hatursglæpum. Í fyrsta lagi hafa flest Norðurlöndin sérstakt ákvæði um þyngingu refsingar þegar sannað þykir að fórnarlambi hafi verið mismunað. Ekki er að finna sambærilegt ákvæði í íslensku hegningarlögunum vegna mismunar út frá ofangreindum þáttum. Í öðru lagi eru Norðurlöndin jafnvel með sérlög eins og Danir sem eru með lög um þjóðarmorð nr. 135/1955. Í þriðja lagi má nefna þær breytingar sem orðið hafa á greinum sambærilegum gr. 180. og 233. a almennra hegningarlaga er lýtur að refsiramma. Í Noregi hefur hámarksrefsing verið aukin í þrjú ár úr tveimur og í Svíþjóð er hámarksrefsing 4 ár.

Þær greinar almennra hegningarlaga sem falla undir skilgreiningu ODIHR:

**125. gr.** Hver, sem opinberlega dregur dár að eða smánar trúarkenningar eða guðsdýrkun löglegs trúarbragðafélags, sem er hér á landi, skal sæta sektum eða [fangelsi allt að 3 mánuðum].<sup>1)</sup> Mál skal ekki höfða, nema að fyrirlagi saksóknara.

<sup>1)</sup>[L. 82/1998, 48. gr.](#)

**180. gr.** [Hver sem í atvinnurekstri eða þjónustustarfsemi neitar manni um vörur eða þjónustu til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis hans, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar skal sæta sektum ...<sup>1)</sup> eða fangelsi allt að 6 mánuðum.

Sömu refsingu varðar að neita manni um aðgang til jafns við aðra að opinberum samkomustað eða öðrum stöðum sem opnir eru almenningi.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 82/1998, 91. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 135/1996, 1. gr.](#)

**233. gr. a.** Hver sem með háði, rógi, smánum, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á [mann eða hóp manna]<sup>1)</sup> vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, [kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar]<sup>1)</sup> sæti sektum ...<sup>2)</sup> eða fangelsi allt að 2 árum.]<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 135/1996, 2. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 82/1998, 126. gr.](#) <sup>3)</sup>[L. 96/1973, 1. gr.](#)

Í 65. gr. íslenska stjórnarskrárinnar er lagt bann við mismunun út frá ákveðnum þáttum eða stöðu fólks. Þegar greinin var sett inn í stjórnarskrána árið 1995 var hvorki minnst á tungumál, kynhneigð, aldur og andlega eða líkamlega fötlun. Aftur á móti endar greinin á „og stöðu að öðru leyti“ sem felur í sér alla þá sem ekki eru taldir upp í greininni.

**65. gr.** [Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.]<sup>1)</sup>

Skilgreining Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu (ODIHR) ÖSE á þáttum sem bannað er að mismuna nær mun lengra en t.a.m. 65. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Með upptalningu felast ákveðin skilaboð sem talið er að geti haft meiri áhrif út í samfélagið en t.a.m. grein sem er tæmandi og endar á orðunum „og stöðu að öðru leyti.“

### 6.1.3. Lögreglan

Þekking lögreglunnar á eðli hatursglæpa og afleiðingum þeirra er nauðsynleg til að tryggja framgang réttvísinnar. Samskipti lögreglunnar við fórnarlömb skipta höfuðmáli að mati ODIHR. Lögreglumenn á Íslandi fara ekki í gegnum sérstaka kynningu eða námskeið um hatursglæpi eða hvernig bregðast eigi við slíkum brotum. Ætla má að bæta þurfi þekkingu lögreglumanna á þessum málaflokki í ljósi þess hversu fáir hatursglæpir eru skráðir á Íslandi.

### 6.1.4. Skipulögð félagasamtök (NGOs)

ODIHR leggur mikla áherslu á að skipulögð félagasamtök fái að starfa óáreitt í aðildarríkjum ÖSE þar sem þau hafa oft á tíðum upplýsingar sem opinberir aðilar hafa ekki. Á fundi tengiliða í Helsinki lagði Bandaríkjana mikla áherslu á að félagasamtök fengju heimild til að sækja ársfundi tengiliða auk þess sem hlutverk félagasamtaka yrði gert viðameira innan málaflokksins.

Mannréttindasamtök, hagsmunasamtök samkynhneigðra, samtök gyðinga, kaþólska kirkjan og fleiri samtök gegna stóru hlutverki í samfélagi margra aðildarríkjanna og taka jafnvel þátt í stefnumótun á ákveðnum sviðum. Á Íslandi er einnig leitað til félagasamtaka við stefnumótun og lagasetningu stjórnvalda. Það sem greinir hins vegar Ísland frá mörgum aðildarríkjum ÖSE er að mannréttindi og þróun lýðræðis er víða ábótavant meðal aðildarríkja og nægir að vitna í skýrslur kosningareftirlits ODIHR. Hlutverk félagasamtaka í slíkum ríkjum er sérlega mikilvægt til að tryggja lágmarksupplýsingar um stöðu mála.

## 6.2 Tillögur

Helstu stofnanir ÖSE; ráðherrafundur (Ministerial Council), reglulegir fundir sendifulltrúa aðildarríkjanna (Permanent Council) og ÖSE-þingið (Parliamentary Assembly) hafa allar kveðið á um mikilvægi þess að aðildarríki grípi til aðgerða til að fækka hatursglæpum. Nú síðast á ársfundi ÖSE-þingsins í Kasakstans í byrjun júlí sem þrjú íslenskir alþingismenn sátu. Hér að neðan má finna tillögur sem byggja á greiningu á stöðu mála á Íslandi og í nágrannalöndunum.

1. Löggæsluyfirvöld þurfa að mæta þeirri þróun sem á sér stað með því að efla þjálfun og fræðslu á þessu sviði. Bæta þarf skráningu hatursglæpa, bæði söfnun upplýsinga og flokkun.
2. Afla upplýsinga um stöðu þessara mála innan refsivörslukerfisins; fjöldi brota, fjöldi mála þar sem rannsókn er hætt, fjöldi ákæra, sakfellingar, sýknun o.s.frv.
3. Skrá aðgerðir íslenskra stjórnvalda og annarra aðila sem hafa það að markmiði að koma í veg fyrir eða fækka hatursglæpum.
4. Bæta við setningu eða grein í kafla VIII í almennum hegningarlögum um atriði er hafa áhrif á refsihæð. Kveða skal á um heimild til að þyngja dóm ef sannað þykir að sakborningur hafi mismunað fórnarlambi.
5. Þyngja refsingu við broti á gr. 125 í hegningarlögunum í sex mánuði.
6. Þyngja refsingu við broti á gr. 180 í hegningarlögunum í 1 ár.
7. Þyngja refsingu við broti á gr. 233. a í hegningarlögunum í 3 ár.
8. Breyta 65. gr. stjórnarskrárinnar og nefna sérstaklega tungumál, kynhneigð, aldur og andlega eða líkamlega fötlun.
  - a. *Dæmi:*
  - b. **65. gr.** [Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, **tungumáls, kynhneigðar, aldurs, andlegrar eða líkamlegrar fötlunar**, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvítna.
9. Samstarf lögreglu við félagasamtök og aðrar stofnanir er að mörgu leyti gott. Hins vegar þarf lögreglan að vera tilbúinn að vinna náið með Mannréttindaskrifstofu Íslands, Samtökunum 78, íslensku þjóðkirkjunni, kaþólsku kirkjunni, félagi múslima á Íslandi, Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar, Alþjóðahúsi, Ríkissaksóknara og fleirum ef ákveðið verður að útfæra aðgerðaráætlun gegn hatursglæpum líkt og gert hefur verið varðandi mansal.

## 7. Niðurstöður

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu hefur lagt mikla áhersla á baráttuna gegn hatursglæpum hin síðari ári. Hins vegar er ekki hægt að segja að mikil umræða hafi farið fram á Íslandi um hatursglæpi samanborið við aðgerðir stjórnvalda gegn hryðjuverkum og mansali. Þessir þrír stóru málaflokkar; hryðjuverk, mansal og hatursglæpir eiga hins vegar það sameiginlegt að vera viðvarandi vandamál í Evrópu, sérstaklega mansal og hatursglæpir. Takmarkaðar upplýsingar um mansal og hatursglæpi er að finna í flestum aðildarríkjunum þ. á m. Íslandi. Sökum þess er ekki hægt að segja til um stöðuna, en talið er að hún sé verri en opinberar tölur gefa til kynna.

Tilgangur þessarar skýrslu er að upplýsa um stöðu þessara mála á Íslandi og hvað nágrannalönd eru að gera. Ef ætlunin er að vinna markvisst gegn hatursglæpum þá þarf fyrst og fremst að bera kennsl á þau og það verður ekki gert nema með aukinni þekkingu og fræðslu um orsök og afleiðingar slíkra brota. Það er nokkuð ljóst að þau aðildarríki ÖSE sem unnið hafa markvisst að því að draga úr þessum brotum, hafa eft skráningu, þekkingu lögreglu og ákærvalds auk þess sem refsingar hafa verið þyngdar. Þær tillögur sem finna má undirkafla 6.2 eru ekki tæmandi en gefa til kynna að það er margt sem má bæta.

## 8. Heimildir

Fundur tengiliða vegna hatursglæpa í Helsinki 16-17. júní 2008.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra: *Stefnumiðuð greining: skipulögð glæpastarfsemi og hryðjuverk* (2008).

OCSE/ODIHR, *Combating Hate Crime In The OSCE Region: An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives* (2005).

OCSE/ODIHR, *Hate Crime In The OSCE Region: Incidents And Responses Annual Report for 2006* (2007).

OCSE/ODIHR, *DRAFT Hate Crime In The OSCE Region: Incidents And Responses Annual Report for 2007* (2008).