



Reykjavíkurborg

mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa

Reykjavík, 18. nóvember 2021  
R20060042

Ofbeldisvarnarnefnd

***Starfshópur öruggra borga á Norðurlöndum (e. Nordic Safe Cities)***

Starfshópur öruggra borga á Norðurlöndum hefur samkvæmt meðfylgjandi erindisbréfi, unnið tillögur að framtíðaraðild Reykjavíkurborgar, ásamt aðgerðaráætlun gegn hatri og öfgahyggju 2021 - 2022.

Aðgerðaráætlunin er hér með lögð fyrir ofbeldisvarnarnefnd til samþykktar.

Með kveðju

Svandís Anna Sigurðardóttir

Hjálagt:

Aðgerðaráætlun  
Tillögur um framtíð aðildar  
Erindisbréf

Október 2021



# Aðgerðaráætlun gegn hatri og öfgahyggju 2021-2022

Aðild Reykjavíkurborgar að Örugnum  
borgum á norðurlöndunum /  
Nordic Safe Cities



Reykjavík

## Efnisyfirlit

<b>Bakgrunnur</b> .....	3
Starfshópur .....	3
<b>Lög, stefnur og straumar</b> .....	4
<i>Hryðjuverk</i> .....	4
<i>Hatursglæpir</i> .....	5
<i>Stefna ríkisins</i> .....	6
<i>Áherslur Nordic Safe Cities</i> .....	6
<i>Stefna Reykjavíkurborgar</i> .....	6
<b>Aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn hatri og öfgahyggju</b> .....	7
1. Samfélagið og forvarnir .....	7
2. Hatursorðræða og hatursglæpir .....	9
3. Örugg borgarrými.....	10
<b>Framtíð aðildar Reykjavíkurborgar að Nordic Safe Cities.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

## Bakgrunnur

Samþykkt var á fundi borgarstjórnar þann 16. maí 2017 að Reykjavíkurborg gerðist aðili að sáttmálanum Öruggar borgir á Norðurlöndum eða *Nordic Safe Cities* (NSC). Um er að ræða samstarfsverkefni og tengslanet borga á Norðurlöndunum sem koma saman, deila reynslu sinni og koma í framkvæmd aðgerðum sem fyrirbyggja öfgahyggju (e. violent extremism) og ofbeldisfulla hegðun í aðildarborgunum. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa heldur utan um aðild Reykjavíkurborgar að Nordic Safe Cities, en hún er undir pólitískri forystu ofbeldisvarnarnefndar sem samþykkti tillögur um áframhaldandi þátttöku Reykjavíkurborgar í Nordic Safe Cities 8. júní 2020 og um leið stofnun starfshóps til þess að vinna að þessari áætlanagerð og skila tillögum um næstu skref.

## Starfshópur

Starfshópurinn var fullskipaður í október 2020 og sameinar stofnanir innan sem utan Reykjavíkurborgar sem taldar eru lykilaðilar í forvarnarstarfi gegn hatri og öfgahyggju. Meðlimir starfshópsins voru:

- Svandís Anna Sigurðardóttir MOL, formaður hópsins
- Ágúst Már Gröndal, fulltrúi umhverfis- og skipulagssviðs (USK)
- Emilía Rafnsdóttir, fulltrúi skóla- og frístundasviðs (SFS)
- Dalreen Carmen Soares, frá maí 2021, fulltrúi velferðarsviðs (VEL)
- Sigrún Þórarinsdóttir, fram til maí 2021, fulltrúi VEL
- Þóra Jónasdóttir, fulltrúi lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu (LRH)

Starfshópurinn fundaði 11 sinnum frá desember 2020 - september 2021. Fundir voru ýmist í gegnum fjarfundabúnað og í eigin persónu. Starfshópurinn átti fund með framkvæmdastjórn NSC í febrúar 2021. Starfshópurinn fékk Eyrúnu Eypórsdóttur lektor við Háskólann á Akureyri á sinn fund í apríl 2021. Þá sótti formaður starfshópsins fjölda funda á vegum NSC árin 2020-2021.

Hlutverk og helstu verkefni starfshópsins samkvæmt erindisbréfi voru:

1. Að útbúa aðgerðaráætlun gegn hatri og öfgahyggju sem lögð er fyrir ofbeldisvarnarnefnd til samþykktar.
2. Að skila tillögum til Ofbeldisvarnarnefndar sem tryggja eftirfylgd við og utanumhald um aðgerðaráætlunina og þátttöku Reykjavíkurborgar í Nordic Safe Cities.
3. Að sækja fundi Nordic Safe Cities árið 2020-2021.

Starfshópurinn studdist við ýmis gögn á borð við stefnur Reykjavíkurborgar, áætlanir og ályktanir ríkisins, rannsóknir og gögn (meðal annars frá NSC). Starfshópurinn nýtti sér einnig samstarfið við aðrar borgir sem og fundi og samtöl við sérfræðinga NSC til þess að útbúa þessa áætlun og tillögurnar sem henni fylgja.

## Lög, stefnur og straumar

Í 65. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands sem samþykkt var af Alþingi með lögum nr. 33/1944 segir:

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.

Á Íslandi eru í gildi lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna en markmið laganna er „að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins“.

Lög um jafna meðferð einstaklinga óháð kynþætti og þjóðernisuppruna 85/2018 tóku gildi 1. september 2018. Með lögnum er kveðið á um meginregluna um jafna meðferð einstaklinga á öllum sviðum samfélagsins, utan vinnumarkaðar. Með lögum um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018 er kveðið á um bann við allri mismunun fólks á vinnumarkaði, hvort heldur beina eða óbeina, á grundvelli kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynhneigðar, kynvitundar, kyneinkenna eða kyntjáningar.

Þá tekur 180. gr. almennra hegningarlaga á mismunun í atvinnurekstri og þjónustu vegna ofangreindra þátta, en í henni kemur fram að:

Hver sem í atvinnurekstri eða þjónustustarfsemi neitar manni um vörur eða þjónustu til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis hans, litarháttar, kynþáttar, [trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar] <sup>1)</sup> skal sæta sektum ... <sup>2)</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.

Ísland er einnig aðili að fjölda alþjóðasamninga um mannréttindi, meðal annars Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins.

## Hryðjuverk

Í 100. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 segir:

Fyrir hryðjuverk skal refsa með allt að ævilöngu fangelsi hverjum sem fremur eitt eða fleiri af eftirtöldum brotum í þeim tilgangi að valda almenningi verulegum ótta eða þvinga með ólögætum hætti íslensk eða erlend stjórnvöld eða alþjóðastofnun til að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert eða í því skyni að veikja eða skaða stjórnskipun eða stjórnmalalegar, efnahagslegar eða þjóðfélagslegar undirstöður ríkis eða alþjóðastofnunar.

Eru þar á eftir talin upp möguleg brot: manndráp, líkamsárás, frelsissvipting, rökun umferðaröryggis, truflun á rekstri almennra samgöngutækja, flugrán, brenna, sprenginga, útbreiðsla skaðlegra lofttegunda o.fl. Einnig er refsing fyrir að hóta að femja ofantalin brot, fyrir að fjármagna hryðjuverk (100. gr. b) og fyrir að liðsinna eða styðja við refsiverða starfsemi sem brýtur gegn 100.gr. a eða 100. gr. b.

Greiningardeild Ríkislögreglustjóra birtir skýrslu um hættumat um hryðjuverkaógn á Íslandi á nokkurra ára fresti, síðast árið 2021. Í henni er fjallað um mögulegar hryðjuverkaógnir eða tengingar við þær í íslensku samfélagi. Fram kemur að það ber að hafa áhyggjur annars vegar af einstaklingum, oftast ungum körlum sem koma frá íslömskum ríkjum og sýna ógnandi framferði eða láta í ljósi vilja til ofbeldisverka, hins vegar af hópum hægri öfgamanna sem eru á móti innflytjendum og múslimum og beina spjótum sínum gegn ríkisvaldi, pólitískum andstæðingum, minnihlutahópum og samkynhneigðum. Norrænn hópur hægri öfgamanna hefur náð fótfestu á Íslandi.

Það er niðurstaða greiningardeildarinnar að hryðjuverkaógn sé minni á Íslandi en á hinum norðurlöndunum og eru því haldið fram að það séu hvorki þekktir hópar hryðjuverkamanna starfandi á Íslandi né vitað til þess að einstaklingar frá Íslandi hafi gengið til liðs við ISIS. Í skýrslu greiningardeildarinnar er talið líklegast að einstaklingur sem aðhyllist öfgahyggju og ber hatur til samfélagsins myndi fremja hryðjuverk hér á landi, og að heimatilbúin og einföld vopn yrðu notuð til þess. Vegna þessa má ekki vanmeta fámenni hryðjuverkahópa á Íslandi. Mat ríkislögreglustjóra er að hættustig sé í meðallagi, en í skýrslunni er fjallað um veikleika og úrræðaleysi lögreglunnar á þessu sviði og þar með þekkingarskort á stöðu mála, takmarkanir í frumkvæðislöggæslu sem og í viðbúnaðargetu til að bregðast við mögulegum hryðjuverkum.

### **Hatursglæpir**

Ein lagagrein í íslenskum lögum tekur á hatursorðræðu, en það er 233. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem segir að:

Hver sem opinberlega hæðist að, rógber, smánar eða ógnar manni eða hópi manna með ummælum eða annars konar tjáningu, svo sem með myndum eða táknum, vegna þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar, eða breiðir slíkt út, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum.

Þrír dómar hafa fallið undir þessu ákvæði hér á landi, tveir vegna ummæla sem tengdust hinseginfræðslu og einn sem sneri að kynþáttahyggju.

Í grein Eyrúnar Eypórsdóttur (2019) „Gryta þetta pakk“: Haturstjáning í íslensku samhengi“ er talað um það að pólitískt og félagslegt samhengi haturstjáningar skiptir miklu máli ásamt stöðu þeirra sem orðræðan beinist að. Í greininni tilgreinir hún þrjá þætti sem einkenna oft haturstjáningu: „Henni er beint að vel afmörkuðum hópi; hópurinn er tengdur við óæskilega eiginleika; og lögð er áhersla á að hann sé óæskilegur og því sé ofbeldi gegn honum að einhverju leyti réttlætanlegt.“ Þegar minnihlutahópar fá aukin réttindi, berjast fyrir sínum málstað og verða sýnilegri fylgir oft í kjölfarið skörp aukning á hatursglæpum í þeirra garð. Þá bendir Eyrún á að sumir telja *hatursglæpur* vera rangnefni þar sem frekar er um að ræða brot byggð á neikvæðu viðhorfi (e. bias crime). Hatursglæpir og orðræðan í kringum þá þróast og taka breytingum í takti við samhengið sem þeir eru í, t.d. getur verið talað um menningu í stað uppruna eða kynþáttar til að komast hjá ásökunum um rasisma.

## **Stefna ríkisins**

Íslenska ríkið er ekki með stefnu eða aðgerðaráætlun gegn öfgahyggju eða hatursglæpum. Þó er ein aðgerð þessu tengt í áætlun alþingis fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum sem er *A.8. Vitundarvakning í samfélaginu gegn haturstali*:

Vitundarvakningu gegn haturstali í samfélaginu verði ýtt úr vör með samfélagssáttmála og fræðslu sem verði sniðin annars vegar að börnum og ungmennum og hins vegar fullorðnum. Í sáttmálanum felist yfirlýsing um að haturstal verði ekki liðið í opinberri umræðu, fjölmiðlum eða samskiptum manna í milli og að barist verði gegn því. Starfshópi á forræði Mannréttindaskrifstofu Íslands verði falið að útfæra verkefnið nánar, hann útbúi meðal annars tillögu að samfélagssáttmála og leggi til hugmyndir að ýmiss konar fræðsluefni.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið ber ábyrgð á aðgerðinni, en Mannréttindaskrifstofu Íslands er falið að vinna verkefnið. Vitundarvakningin átti að hefjast fyrir árslok 2020 en í ágúst 2021 var vinna við hana þó ekki hafin (samkvæmt upplýsingum frá Mannréttindaskrifstofu Íslands). Ljóst er að aðgerðin myndi styðja við verkefni borgarinnar á þessu sviði.

## **Áherslur Nordic Safe Cities**

Í leiðarvísinum *The Nordic Safe Cities Guide* er lögð áhersla á sex svið sem taka öll mið af mismunandi þáttum borgarmenningar og hafa það að markmiði að gera borgir og íbúa þeirra öruggari. Þessi sex svið eru örugg almenningssými, öruggur vefur, sterkar fjölskyldur, öruggar opinberar stofnanir, sterk ungmennatengsl og örugg samfélög. Í gegnum þessi svið leggja Nordic Safe Cities sérstaka áherslu á: forvarnir og að tryggja þátttöku barna og ungmenna í skóla- og frístundastarfi, m.a. með því að ná til og byggja upp tengsl við fjölskyldur þeirra; samtal við íbúa, þá sérstaklega ungmenni, minnihlutahópa og hópa sem eru lítið tengdir við samfélag sitt; samvinnu ólíkra stofnanna (t.d. innan borgarinnar, borgin og lögreglan); fræðslu um hatursorðræðu inn í stjórnkerfið sem og gagnsæjar og áreiðanlegar upplýsingar um neikvæð áhrif þess á íbúa og lýðræði; borgarskipulag sem eykur hlutdeild og ábyrgð fólks á sínu nærumhverfi. Allt er þetta gert til þess að byggja upp traust og virðingarfullt samband á milli íbúa sem og stjórnvalds í því miði að auka öryggistilfinningu fólks, skapa farveg fyrir farsælt fjölmenningsamfélag og koma í veg fyrir öfgahyggju og hatur. Þessar áherslur voru hafðar að leiðarljósi við gerð þessarar aðgerðaáætlunar.

## **Stefna Reykjavíkurborgar**

Það eru fjölmargar stefnur borgarinnar sem tengjast áherslum NSC og leiða af sér ýmsar aðgerðir, t.d. forvarnarstefna Reykjavíkurborgar, upplýsingastefna Reykjavíkurborgar, mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, stefna Reykjavíkurborgar í málefnum innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd, stefnumótun í málefnum ungs fólks 16 ára og eldri, stefna um frístundapjónustu, menntastefna og stefna skóla- og frístundasviðs Reykjavíkur um fjölmenningslegu skóla- og frístundastarf.

Reykjavíkurborg stýrir nú þegar fjölmörgum verkefnum á sviði forvarna, sem vinna að því að skapa öflugt fjölmenningsarsamfélag og vinna gegn hatri. Dæmi um slík verkefni eru Brúarsmiðir, Velkomin í hverfið þitt, Flotinn félagsmiðstöð sem og annað frístundastarf borgarinnar og frístundakortið, samráðsvettvangur Reykjavíkurborgar og trú- og lífsskoðunarfélaga, fjölmenningsráð, Regnbogavottun Reykjavíkurborgar, íbúaráð, ungmennaráð og fleira. Mismunandi svið og stofnanir borgarinnar taka saman tölfraði um sín störf og leggja reglulega vinnu í það að endurskoða og bæta sína starfsemi, sem dæmi má sjá árlegar upplýsingar um skóla- og frístundastarf í tölum, einnig var nýverið unnin skýrsla starfshóps um börn innflytjenda í Reykjavík sem inniheldur tillögur til úrbóta.

Eins og NSC hefur bent á er best að nýta það sem er nú þegar er gert sem vinnur gegn hatri og öfgahyggju og bæta í. Einnig hefur NSC bent á að ólíkar einingar og stofnanir þurfa að tala betur saman, þ.e. að deila upplýsingum og þekkingu á málefnum til þess að tryggja sameiginlega stefnu og árangursríkari starfsemi.

## Aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn hatri og öfgahyggju

Í þessari aðgerðaráætlun er einblínt á nokkra þætti sem er hægt að innleiða og skerpa á til að samþætta áherslur NSC við starfsemi borgarinnar. Samvinna og sameiginleg markmið borgarinnar og lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu (LRH) eru mikilvægir liðir í því að vinna gegn hatri og öfgahyggju. Í aðgerðaráætluninni eru aðgerðir sem snúa ýmist að stofnunum borgarinnar, samvinnu borgarinnar og LRH eða einungis að LRH og byggja þær á meðmælum NSC.

Eftir mikla yfirlegu og skoðun á stöðu mála í Reykjavík sem og þeim stefnum og verkefnum sem eru til staðar í öðrum aðilarborgum NSC ákvað starfshópurinn að farsælast væri að gera áætlun til eins árs með fáum en mikilvægum aðgerðum. Hugmyndin með þessari stefnu er að innleiða markmið NSC í litlum skrefum, kynna hana fyrir ólíkum einungum, skoða núverandi stöðu og starfsemi og taka vel ígrundaðar ákvarðanir um næstu skref eftir að þessum aðgerðum er lokið.

Aðgerðaráætluninni er skipt í þrjá kafla: *samfélagið og forvarnir*, *hatursorðræða og hatursglæpir* og *borgarskipulag*.

### 1. Samfélagið og forvarnir

Nordic Safe Cities leggja ríka áherslu á það að efla þátttöku ungmenna og tryggja aðkomu þeirra að samfélaginu, en lítið er á það sem forvörn gegn öfgahyggju og hatri. Hægri öfgamenn sem hafa framið hryðjuverk á vesturlöndum undanfarin ár hafa flestir staðið einir og upplifað sig út undan í sínu samfélagi og ræktað með sér hatursfulla heimsýn. Í þeim tilfellum þar sem trúarbrögð eru notuð hjá öfgahópum eru það sjaldnast skilaboðin um trú sem laða til sín fólk, heldur eru það loforð um að tilheyra hópi og að upplifa samúð og skilning frá honum. Því er mikilvægt að tryggja að ekkert barn verði utanvelta, að efla lýðræðislega umræðu, rækta og fagna fjölmenningu og vera vakandi fyrir þeim sem þurfa á sérstakri aðstoð og umhyggju að halda.



Borgin þarf áfram að sinna öfluggu forvarnarstarfi, sem nær allt frá félagsaðstoð, frístund og að barnavernd og vinna áfram að því að gera Reykjavík að barnvænni borg. Stofnanir borgarinnar, lögreglan þ.m.t., þurfa að vera virkar í því að ná til barna, ungmenna og fjölskyldna þeirra. Það er mikilvægt að byggja upp traust og eiga í virku samtali við íbúa, en vinir, fjölskyldur og fagfólk sem vinnur með börnum eru yfirleitt þau sem fyrst taka eftir breytingum hjá ungmennum. Starfsfólk stofnanna þarf að vera vakandi fyrir mögulegum hættumerkjum og einangrun ungmenna og grípa inn í með viðeigandi hætti. Slík gengur best þegar traust foreldra og forsjáraðila á stofnunum og yfirvöldum er til staðar og því þarf sérstaklega að huga að því.

### **1.1. Markmið: Að auka traust nýrra íbúa á lögreglu.**

- i. Aðgerð: Að lögregla fái aðkomu í verkefni Reykjavíkurborgar *Velkomin í hverfið þitt*. Tilraun um slíkt verði gerð í samvinnu þjónustumiðstöðvar Breiðholts og lögreglustöðvar 3 í Reykjavík.
- ii. Tímabil: Janúar – desember 2022.
- iii. Ábyrgð: Forstöðumaður þjónustumiðstöðvar í Breiðholtinu og lögreglustjóri á lögreglustöð 3.
- iv. Niðurstaða: Að lögreglumenn frá lögreglustöð 3 kynni sig og sína starfsemi fyrir öllum nýjum íbúum sem taka þátt í *Velkomin í hverfið þitt* hjá þjónustumiðstöð Breiðholts árið 2022.
- v. Fjármagn: Innan ramma verkefnisins *Velkomin í hverfið þitt* og lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

### **1.2. Markmið: Að öll ungmenni hafi tækifæri til að sækja viðeigandi frístundaúrræði Reykjavíkurborgar.**

- i. Aðgerð: Að tryggja fjármagn til reksturs Flotans flakkandi félagsmiðstöðvar til frambúðar sem og til Hinsegin félagsmiðstöðvarinnar. Báðar félagsmiðstöðvar eru innan Frístundamiðstöðvarinnar Tjarnarinnar og búa við tímabundið fjármagn og þar með ótrygga framtíð. Flotinn nær til ungmenna sem sækja ekki hefðbundin frístundaúrræði með því að flakka um borgina og sækja staði þar sem ungmenni eru gjarnan, byggja upp samband og kynna frístundastarf fyrir þeim. Hinsegin félagsmiðstöðin er úrræði sérstaklega ætluð hinsegin ungmennum í Reykjavík en hún hefur verið gífurlega vinsæl og árangursrík undanfarin ár. Báðar félagsmiðstöðvar hafa mikið forvarnargildi. Með þessari aðgerð er lagt til að rekstur þeirra verði tryggður með því að hann verði innan ramma fjárhagsáætlunar skóla- og frístundasviðs.
- ii. Tímabil: Unnið verður að þessari aðgerð fyrir haustið 2022.
- iii. Ábyrgð: Sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs og forstöðumaður Tjarnarinnar.
- iv. Niðurstaða: Að starfsemi Flotans og Hinsegin félagsmiðstöðvarinnar verði tryggð.
- v. Fjármagn: Gert er ráð fyrir að fjármagn til reksturs Hinsegin félagsmiðstöðvarinnar og Flotans verði innan ramma SFS.

### **1.3. Markmið: Að starfsfólk á skóla- og frístundasviði þekki hættumerki um öfgahyggju og forvarnir gegn henni**

- i. Aðgerð: Gefið verður út fræðsluefni um hættumerki þess að einstaklingar leiðist út í öfgahyggju (e. lone wolves) ásamt upplýsingum um það hvernig

forvarnir fyrirbyggja slíkt. Efnið verður kynnt fyrir starfsfólki skóla- og frístundasviðs í gegnum *Torgið*, nýtt fræðslukerfi Reykjavíkurborgar.

- ii. Tímabil: Fræðsluefni tilbúið haustið 2022. Kynnt veturinn 2022-2023.
- iii. Ábyrgð: Sviðsstóri SFS og mannréttindastjóri.
- iv. Niðurstaða: Að starfsfólk SFS öðlist þekkingu á hættumerkjum öfgahyggju.
- v. Fjármagn: Innan ramma mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu.

#### **1.4. Markmið: Að auka tengsl og traust á milli almennings og lögreglu**

- i. Aðgerð: Tilraunaverkefni um að innleiða samfélagslöggur á öllum lögreglustöðvum höfuðborgarsvæðisins í þeim tilgangi að auka nærveru við borgarbúa, vera sýnilegri og aðgengilegri og þannig auka traust borgarbúa til lögreglu. Stöðugildi og hlutverk þeirra verði skilgreind og tryggð.
- ii. Tímabil: Verkefnið verði undirbúið fyrri hluta 2022 og hafið haustið 2022.
- iii. Ábyrgð: Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu.
- iv. Niðurstaða: Að samfélagslögreglur verði starfandi á hverri lögreglustöð á höfuðborgarsvæðinu.
- v. Fjármagn: Innan ramma lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

#### **1.5. Markmið: Að bæta stöðu barna innflytjenda í Reykjavík**

- i. Aðgerð: Að framfylgja öllum tillögum starfshóps um börn innflytjenda í Reykjavík (frá maí 2020). Lagt er til að ráðist verði í framkvæmd þeirra tillagna sem eftir sitja, enda er að baki þeim ítarleg vinna sérfræðinga borgarinnar sem höfðu það að markmiði að kortleggja stöðu barna innflytjenda á Íslandi með tilliti til liðan, neyslu, þátttöku í skipulögðu íþrótt- og félagsstarfi sem og nám eftir skólaskyldu. Starfshópurinn byggði tillögur sínar um börn innflytjenda í Reykjavík á Íslenska forvarnarmódelinu. Starf og markmiðið hópsins er því í takti við markmið NSC.
- ii. Tímabil: Að útistandandi tillögum verði hrint í framkvæmd í ársbyrjun 2022.
- iii. Ábyrgð: Sviðstjóri SFS.
- iv. Niðurstaða: Að tillögum úr skýrslu starfshóps um börn innflytjenda í Reykjavík verði hrint í framkvæmd.
- v. Fjármagn: Innan ramma SFS.

## **2. Hatursorðræða og hatursglæpir**

Almenn hegningarlög nr. 19/1940 gera hatursorðræðu refsiverða (233 gr. a). Umræðan um hatursorðræðu getur verið viðkvæm og flókin og er tjáningarfrelsinu oft stillt upp sem andsvari og álitnið vera í hættu þegar fjallað er um hatursorðræðu. Á móti hefur verið bent á að tjáningarfrelsinu fylgi ábyrgð og að það veiti ekki frelsi til að tjá hatur, sem er bannað með ofangreindum lögum. Það er mikilvægt að hafa í huga að hatursorðræða beinist frekar að ákveðnum hópum en öðrum, oft minnihlutahópum. en ofangreind lög um hatursorðræðu tilgreina þjóðerni, litarhátt, kynþátt, trúarbrögð, kynhneigð og kynvitund. Hatursorðræða getur orðið til þess að einstaklingar sem fyrir henni verða veigri sér við því að taka þátt í opinberri umræðu, svo sem í pólitík. Þessar afleiðingar hatursorðræðu eru ógn við lýðræðið. Umræða og fræðsla um hatursorðræðu er þörf, þ.e. hvað hún felur í sér, hver áhrif hennar eru og hvað flokkast sem hatursorðræða. Eftirfarandi aðgerðir tengjast hatursglæpum, þá sérstaklega hatursorðræðu, og hafa þann tilgang að efla umræðu og starfsemi á þessu sviði, þannig að þekking á hatursglæpum verði meiri og að þeir verði ekki liðnir.

## **2.1. Markmið: Að koma í veg fyrir hatursorðræðu á internetinu**

- i. Aðgerð: Að rýna í mögulegar útfærslur á viðveru og virkni LRH á internetinu, sérstaklega samfélagsmiðlum og taka mið af reynslu og sambærilegum verkefnum hjá öðrum borgum innan og utan NSC. Tilgangurinn er að fylgjast með og vinna gegn hatursorðræðu.
- ii. Tímabil: Tillögur um útfærslu liggja fyrir haustið 2022.
- iii. Ábyrgð: Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu.
- iv. Niðurstaða: Að tillögur um útfærslu á svokallaðri internetlögreglu verði tilbúnar haustið 2022.
- v. Fjármagn: Innan ramma lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

## **2.2. Markmið: Að koma í veg fyrir hatursglæpi í samfélaginu**

- i. Aðgerð: Sókn lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu í hatursmálum þannig að frumkvæðislöggæsla verði eflað á þessu sviði, fylgst verður með hatursorðræðu og unnið gegn henni. Skoðaðar verða útfærslur og sóknir lögreglu á Norðurlöndunum og mismunandi aðferðum sem hefur verið beitt í þeim tilgangi að koma í veg fyrir og sækja hatursglæpi.
- ii. Tímabil: Tillögur um útfærsluna liggja fyrir haustið 2022.
- iii. Ábyrgð: Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu.
- iv. Niðurstaða: Að aukning verði í starfsemi hatursglæpadeildar lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.
- v. Fjármagn: Innan ramma lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

## **2.3. Markmið: Að auka þekkingu almennings um hatursorðræðu**

- i. Aðgerð: Útbúið verði fræðsluefni um hatursorðræðu og ólýðræðislega orðræðu ásamt afleiðingum hennar. Það verði kynnt fyrir starfsfólki á skóla- og frístundasviði, velferðarsviði, ungmennaráðum og íbúaráðum meðal annarra. Leitað verði leiða til að nýta það í tillögu starfshóps um börn innflytjenda sem fjallar um fræðslu um fjölmenningu (tillaga 2).
- ii. Tímabil: Fræðsluefni verði tilbúið haustið 2022.
- iii. Ábyrgð: Sviðstjóri skóla- og frístundasviðs og mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa.
- iv. Niðurstaða: Fræðsluefni um hatursorðræðu verði tilbúið haustið 2022.
- v. Fjármagn: Gert er ráð fyrir að verkefnið rúmist innan fjárhagsramma SFS og mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu.

## **2.4. Markmið: Að borgarfulltrúar verði upplýstir um hatursorðræðu**

- i. Aðgerð: Að útbúið verður námskeið fyrir borgarfulltrúa um hatursorðræðu, sérstaklega er snertir þeirra störf. Námskeiðið verður tilbúið og haldið eftir næstu borgarstjórnarkosningar (2022).
- ii. Tímabil: Námskeiðið tilbúið fyrir haustið 2022.
- iii. Ábyrgð: Skrifstofustjóri skrifstofu borgarstjórnar.
- iv. Niðurstaða: Að borgarfulltrúar sitji námskeið um hatursorðræðu í störfum sínum.
- v. Fjármagn; Innan ramma SBS.

## **3. Örugg borgarrými**

Í Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2010–2030 kemur m.a fram að:

Tilhögun gatna, torga, húsagarða og opinna svæða hefur áhrif á líf okkar, öryggi og líðan. Af henni ræðst borgarbragurinn og möguleikar okkar til að skapa lifandi borg.

Enn fremur eru örugg hverfi og almenningsrými orðin að markmiði tengt lýðheilsu og borgarskipulagi í kynningu á tillögum að Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2040 (sjá Mynd 1).



Mynd 1

Með ofangreint í huga er mikilvægt að við skipulagsgerð og borgarhönnun sé tekið tillit til þeirra þátta sem geta haft jákvæð áhrif á öryggis tilfinningu borgarbúa án þess að það skerði virkni rýmisins eða fagurfræðina. Það er til dæmis gert með:

- góðri lýsingu
- blandaðri byggð svo að ólíkir hópar lifa í nálægð við hvorn annan, einnig þannig að íbúahúsnæði sé innan um verslunar- og vinnustaði
- opnum svæðum sem almenningur samnýtir og á hlutdeild í
- öflugum almenningssamgöngum sem auðvelda fólki að fara á milli borgarhluta til vinnu, leiks og til að kynnast öðrum hverfum
- því að rýna í nýtingu borgarlandsins út frá kynja- og mannréttindagleraugum og skapa svæði þar sem t.d. öll kyn og fólk af ólíkum uppruna upplifa sig velkomin og örugg.

Þannig er hægt að hafa jákvæð áhrif á ábyrgðartilfinningu borgarbúa á almenningsrýmum, fleiri fylgjast með nærumhverfi sínu og tengsl á milli ólíkra hópa samfélagsins aukast. NSC hafa tekið saman efni og gefið út bæklingana *The Nordic Safe Cities Guide* og *Safe Urban Spaces* sem innihalda upplýsingar og leiðbeiningar um skipulag og hönnun í borgarlandi með áherslu á fyrirbyggjandi lausnir við hönnun rýma t.d með því að fella öryggisráðstafanir inn í umhverfið. Lagt er til að þetta efni verði nýtt af Reykjavíkurborg til þess að efla vitund um og flétta öryggissjónarmið saman við hönnun á borgarrými.

### 3.1. Markmið: Að skapa öruggt borgarrými

- i. Aðgerð: Að útbúa drög að efni, svo sem stefnu, leiðbeiningar eða verklag varðandi arkitektúr og hönnun fyrir Reykjavíkurborg sem fléttar öryggissjónarmið saman við borgarskipulag. Það skal í framhaldinu vera samþætt við stefnur og skipulag borgarinnar og gildir jafnt fyrir eigin verkefni borgarinnar sem og aðra sem vinna að uppbyggingu í borginni. Bæklingarnir *The Nordic Safe Cities Guide* og *Safe Urban Spaces* verða hafðir til hliðsjónar.
- ii. Tímabil: Drögin verða tilbúin haustið 2022.
- iii. Ábyrgð: Sviðsstjóri umhverfis- og skipulagssviðs.
- iv. Niðurstaða: Að áherslur um öryggi í borgarhönnun verði samþættar starfsemi umhverfis- og skipulagssviðs og verði aðgengilegar starfsfólki borgarinnar, verktökum, íbúum og öllum þeim sem koma að uppbyggingu hverfa, byggingu húsa og opinna svæða. Um leið verður vitneskja um hvernig má skapa öruggara borgarrými aukin.
- v. Fjármagn: Innan ramma USK.

## Framtíð aðildar Reykjavíkurborgar að Nordic Safe Cities 2021

Reykjavíkurborg hefur verið aðili að Nordic Safe Cities frá 2017 og hefur nú fyrsta aðgerðaráætlunin því tengt litið dagsins ljós. Áætlunin inniheldur 10 aðgerðir og tekur til þriggja megin sviða í baráttunni gegn hatri og öfgahyggju, en þau eru: samfélagið og forvarnir, hatursorðræða og hatursglæpir og örugg borgarrými. Aðgerðirnar sem lagðar eru fram kalla á samvinnu mismunandi eininga og sviða borgarinnar sem og lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu. Þær ná yfir ólíka starfsemi í borginni en hafa það allar að markmiði að efla forvarnir, koma í veg fyrir hatur og auka samtál og traust á milli ólíkra hópa borgarbúa sem og á borgarkerfinu og lögreglunni. Góð reynsla er nú komin á aðild Reykjavíkurborgar að NSC og er ljóst að hún kallar á mikla vinnu, samhliða eftirfylgdinni og úrvinnslu á aðgerðaráætluninni.

Starfshópurinn sem hefur unnið að þessari aðgerðaráætlun telur tímabært að ígrunda vel næstu skref er varðar aðild Reykjavíkurborgar að NSC. Fari svo að ákveðið verður að endurnýja aðild Reykjavíkurborgar að NSC er ljóst að útfærsluna þarf að skoða sérstaklega til þess að hún skili góðum árangri. Aðildin er bæði kostnaðarsöm og tímafrek ef vel er staðið að henni. NSC halda reglulega fundi og krefja borgir um virka þátttöku. Það þarf að fylgja aðildinni eftir innan borgarkerfisins og kynna sér verkefni sem þegar eru unnin á sviðinu sem og að vita hvar megi gera betur. Það þarf að tengja saman ólíkar einingar, koma þekkingu og fræðslu inn í borgarkerfið og útbúa nýtt efni og verkefni. Umfang þessarar vinnu má ekki vanmeta. Sá starfsmaður eða hópur sem kemur til með að halda utan um verkefnið þarf að hafa boðvald, pólitískan stuðning og fjármagn, en æskilegast væri að þau sem kæmu að aðildinni hefðu sérstaka þekkingu á málaflokknum. Ljóst er að Reykjavíkurborg ein og sér mun aldrei ná árangri í vinnu sinni gegn hatri og öfgahyggju án aðkomu og samvinnu við lögregluna á höfuðborgarsvæðinu. Þátttaka lögreglunnar er lykilatriði og þarf að vera þekking og vilji hjá því embætti ásamt fjármagni ef vel á að vera, rétt eins og hjá borginni. Starfshópurinn leggur því til að aðild Reykjavíkurborgar að Nordic Safe Cities verði vandlega skoðuð og metið hvort og þá með hvaða hætti hún skilar árangri. Í nýlegri rannsókn á starfsemi NSC og þátttöku borga kom í ljós að Ísland (þ.e.a.s. Reykjavíkurborg) sker sig nokkuð úr að því leytinu til að staða þessara mála er þar ólík því sem hin norðurlöndin búa við, en í rannsókninni kemur fram að „Aðrir viðmælendur álitu einnig að Ísland væri lengst frá þeirra eigin baráttu og sagði viðmælandi nr. 4 að „stundum þegar Ísland talar um þeirra áskoranir hugsa ég að við erum svo nálægt en samt svo langt frá hvort öðru“<sup>1</sup>. Tilgangurinn með aðildinni að Nordic Safe Cities þarf að vera skýr, sem og hvort og hver mögulegur ávinningur af henni gæti orðið.

Starfshópurinn leggur til tvær leiðir í framhaldinu:

- a) að endurnýja aðildina við NSC og tryggja að starfsmaður hafi tækifæri til að halda utan um samskipti og samvinnu við NSC, og getur jafnframt fylgt

---

<sup>1</sup> Úr óbirtri ritgerð Mari Bondevik (2021). „Other informants also saw Iceland as the country furthest away from their own struggles, and informant 4 said that “sometimes when Iceland talks about their challenges, I think that we are so close yet so far away from each other”.“

aðgerðaáætlun þessari eftir, unnið að einstaka liðum hennar, kallað eftir fundum með viðeigandi aðilum og unnið að áframhaldandi vinnu á þessu sviði, þ.m.t. að nýrri aðgerðaáætlun sem tekur gildi árið 2023. Þannig gæfist starfsmanninum tækifæri til að einblína á þennan málaflokk og vinna að honum af fullum krafti í samvinnu við svið og skrifstofur borgarinnar.

- b) að endurnýja **ekki** aðildina við NSC, en þess í stað fylgja eftir þessari aðgerðaáætlun og tryggja að vinna gegn hatri og öfgahyggju verði áfram á borði mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu/ofbeldisvarnarnefndar og fléttist saman við aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi, þegar við á.

# ERINDISBRÉF

## Starfshópur öruggra borga á Norðurlöndunum (Nordic Safe Cities)

**Ábyrgðarmaður:**  
Mannréttindastjóri

### Inngangur:

Samþykkt var á fundi borgarstjórnar þann 16. maí 2017 að Reykjavíkurborg gerðist aðili að sáttmálanum Öruggar borgir á Norðurlöndum eða *Nordic Safe Cities (NSC)*. Um er að ræða samstarfsverkefni og tengslanet 19 borga á Norðurlöndunum sem koma saman, deila reynslu sinni og koma í framkvæmd aðgerðum sem fyrirbyggja öfgahyggju og hatri í aðildarborgunum. Aðilar að NSC hittast alla jafnan tvisvar á ári til funda og samvinnu.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa vistar verkefnið en það er undir pólitískri forystu ofbeldisvarnarnefndar sem samþykkti tillögur um áframhaldandi þátttöku Reykjavíkurborgar í Nordic Safe Cities 08. júní 2020 og um leið stofnun starfshóps. Fundargerðir starfshópsins eru lagðar fyrir Ofbeldisvarnarnefnd.

### Hlutverk og helstu verkefni:

- Að útbúa aðgerðaráætlun gegn hatri og öfgahyggju sem lögð er fyrir ofbeldisvarnarnefnd til samþykktar.
- Að skila tillögum til Ofbeldisvarnarnefndar sem tryggja eftirfylgd við og utanumhald um aðgerðaráætlunina og þátttöku Reykjavíkurborgar í Nordic Safe Cities.
- Að sækja fundi Nordic Safe Cities árið 2020-2021.

### Starfshópurinn skipa:

Svandís Anna Sigurðardóttir MOL, verkefnisstjóri hópsins  
Ágúst Már Gröndal, fulltrúi USK  
Emilía Rafnsdóttir fulltrúi SFS  
Sigrún Þórarinsdóttir, fulltrúi VEL  
Þóra Jónasdóttir, fulltrúi LRH

### Til ráðgjafar og samstarfs:

Starfshópurinn leiti auk þess ráðgjafar innan og utan borgarkerfis hjá aðilum með sérþekkingu og reynslu á viðfangsefninu, svo sem í tengslum við forvarnir, þekkingu á hatursorðræðu og hatursglæpum og stöðu ólíkra minnihlutahópa.

### Starfstími og skil:

Starfshópsins starfar frá 08.12.20.

Starfshópurinn skili aðgerðaráætlun og tillögum að áframhaldandi vinnu við verkefnið eigi síðar en 1.10.21.

Reykjavík, 08.12.20

---

Anna Kristinsdóttir, mannréttindastjóri