Hatursorðræða

Yfirlit yfir gildandi lög og reglur – ábendingar til framtíðar

Höfundar:
Jóna Aðalheiður Pálmadóttir
Iuliana Kalenikova

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE
Efnisyfirlit

Inngangur ............................................................................................................................ 5

1. Hvað er hatursorðræða/-áróður? .......................................................................................... 6
   1.1 Hatursorðræða/-áróður í sögulegu ljósi ............................................................................. 6
   1.2 Skilgreining á hugtakinu „hatursorðræða” ...................................................................... 8
   1.3 Hatursorðræða sem refsiverður verknadur ................................................................. 9
   1.4 Hópar sem hatursorðræða beinist að ............................................................................. 9
   1.5 Gerendur sem viðhafa hatursorðræðu ....................................................................... 10
   1.6 Hatursorðræða og internetið ....................................................................................... 11
   1.7 Samantekt ..................................................................................................................... 12

2. Alþjóðaumhverfið ............................................................................................................... 12
   2.1 Sameinuðu þjóðirnar ..................................................................................................... 12
   2.2 Evrópsk lög um hatursorðræðu og mismunun .......................................................... 16
      • 2.2.1 Evrópuráðið ......................................................................................................... 16
         • 2.2.1.1 Ráðherranefnd Evrópuráðis ............................................................................. 17
         • 2.2.1.2 Þing Evrópuráðsins ...................................................................................... 17
         • 2.2.1.3 Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) .......... 18
            • 2.2.1.4 Herferð gegn hatursorðræðu (e. No Hate Speech Movement) ........... 18
      • 2.2.2 Mannréttindadómstóll Evrópu ......................................................................... 19
      • 2.2.3 Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) .................................................. 21
      • 2.2.4 Evróпусambandið .............................................................................................. 22

3. Samanburður á Íslandi lögjöf og lögjöf í nágrannalöndum ................................................. 23
   3.1 Íslands lög .................................................................................................................. 23
   3.2 Danmörk .................................................................................................................... 26
   3.3 Noregur ...................................................................................................................... 27
   3.4 Súþjóðið ................................................................................................................... 28
   3.5 Finnland ..................................................................................................................... 30
   3.6 Bretland ..................................................................................................................... 31
   3.7 Þýskaland ................................................................................................................ 32
   3.8 Kanada ....................................................................................................................... 33

4. Samspli tjáningarfrelsi og hatursorðræðu ............................................................................ 34
   4.1 Almennt ..................................................................................................................... 34
   4.2 Internetið og samskiptamiðlar ................................................................................ 37
   4.3 Hlutverk fjölmíla varðandi hatursorðræðu .................................................................. 38
4.4 Fjölmíðla- og netlæsi ................................................................. 40
5. Er þörf á breytingum? ............................................................................ 41
  5.1 Athugasemdir NAK og ECRI .......................................................... 41
  5.2 Breytinga er þörf ............................................................................ 43
  5.3 Samantekt á helstu breytingartillögum .......................................... 44
6. Niðurlag .............................................................................................. 45
Heimildaskrá .......................................................................................... 47

Skammstafanir:

ECRI – Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi
MDE – Mannréttindadómstöll Evrópu
MNE – Mannréttindanefnd Evrópu
MSE – Mannréttindasáttmáli Evrópu
NAK – Nefnd um afnám alls kynþáttamisréttis
S.þ. – Sameinuðu þjóðirnar
SAK – Samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis
SBSR - Samningur Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórmálaleg réttindi
Stjskr. – Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands
ÖSE – Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu
Inngangur

„Í upphafi var orðið“ – upphafsorð Jóhannesarguðspjalls segja það sem segja þarf, því orð eru til alls fyrrst. Á meðan einstaklingur heldur hugsunum sínum fyrir sig, hafa þær ekki áhřif á neina aðra en hann, en um leið og hann setur hugsanir sínar í orð eða hrin þeim í framkvæmd er líklegt að þessar hugsanir leiði til einhvers. Ávall er því mikilvægt að taka orð alvarlega og hlusta eftir þeim því naðsynlegt getur verið að bregðast við þégar orðin hætta að snúast um jákvæða tjáningu eða sköpun en fara þess í stað að níða niður og meiða aðra einstaklinga. Það sem gerir hatursåróðu réstakar eru skilaboðin sem gerandinn sendir til þolenda um stóðu þeirra í þjóðfélaginu. Orðræða, líkt og svo margt annað í samfélaginu, kemst upp í vana. Við grípum ný orð á lofti og eftir stutta stund eru þau á hvers manns vörum. Og þégar breyta þarf viðhorfum samfélags, boðum og bönnum, eru orðin líka fyrst til þess.


Vegna ofannelndra atburða og annarra viðlíka hefur þjóðum heims orðið ljóst hversu áhřifamikill hatursráður getur verið og því hefur myndast viðtæk alljóðleg samstaða um að banna eigi slíkan áróður með lögum. „Siaukið umburðarleysi er ástæða þess að við erum


óttaslegin og okkur sýnist þetta umburðarleysi eiga rætur í óvinveittri og ójafnri meðferð sem einstaklingar innan ákveðinna hópa verða fyrir í Evrópu í dag.”

Efnahagskreppan, efnahagslegur óstöðugleiki, hæg uppbygging og aukið atvinnuleysi viða um heim hafa aukið félagslegan óróa og skapad umhverfi sem stuðlar að auknu kynþátta- og útândahatatur sem og aukinni mismunun í stefnumótun og framkvæmd. Þessari neikvæðu þróun fylgir aukinni hatusaróður í pólitískri umræðu. Stjórmálaflókkar sem hafa útándahatatur og kynþátathamur í hugmyndafræði sinni og sem stefnumál, hafa átt auknu fylgi að fagna og bannig hefur orðið aukning hatusaróðurs sem ætlað er að hvetja til röttindaskerðingar og mismununar gagnvart í hópum samfélagsins.3 Mikilvægt er því að stjórnvöld og almenning heldur griðtu inn í þessa þróun með reglum, vidundarvækingu og aukinni fræðslu sem hvetur fólk til þess að bera vírðingu fyrir fjölbreytileikanum.


Pessu riti er ætlað að vera yfirli yfir hatusorðráðu og hatusaróður, ástand mála hér á landi og löggjöf landsins er lýtur að þessum málum. Auk þess verður fjallað um alþjóðlega löggjöf um hatusaróður og aðgerðir til þess að sporna gegn honum með vidundarvækingu og fræðslu um fjölbreytileika samfélagsins. Að lokum verður fjallað um samspil tjáningarfrelsinsins og bann við hatusaróðri og því varpað upp hvort þörf sé á endurskoðun laga hér á landi í tengslum við hatusaróður og hatusorðráðu og því að stjórnvöld marki sér heildstæða stefnu til þess að berjast gegn honum.

1. Hvað er hatusorðráða/-áróður?
1.1 Hatusorðráða/-áróður í sögulegu ljósi
Sameinuðu þjóðirnar höfu að semja mannréttindafyrlýsingu sína í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar og þrátt fyrir að í henni sé ekki ákveði sem bannar hatusaróður, spruttu upp miklar umræður í samningsferlinu um það hvort rétt væri að heimila ákveðnar takmarkanir á ákveðinu sem verndar tjáningarfrelsíð. Höfðu ríki mismunandi skoðanir á

---

4 Ruteere Mutuma: “Racist hate speech in political life and in the media including the Internet”, bls. 2.
slikum takmörkunum og einnig misjófn markmið með takmörkununum.\(^5\) Pau voðaverk sem áttu sér stað í stríðinu urðu þjóðum heims hvatning til að gera það sem í þeirra valdi staði til þess að reyna að heftu útbreiðslu viðlika haturs og viðgekst í stríðinu og aðdraganda þess. Þær vildu einnig draga úr afleiðingum haturins og takmarka líkur á því að atburðir á borð við þa sem gerðust í Þýskalandi ætta sér stað síðar meir.

Likt og flestir vita var settur á fót dómsstóll þar sem helstu valdamenn nasista í Þýskalandi voru söttir til saka, Nürnberg-dómstóllinn. Þar má finna eitt fyrsta dæmi þess að maður var dæmdur fyrir dreifingu á hatursáróðri. Í máli sínu gegn Julius Streicher, útgefanda Framherjans (b. Der Stürmer), timarits sem markvisst hvattti til ofsókna gegn gyðingum og útrýmingar þeirra, sagði dómsstóllinn að Streicher hefði gerst sekur, eftir alþjóðalögum, um að hvetja til þjóðarmorðs. Prátt fyrir að login hafi ekki verið í gildi á þeim tíma sem brotum áttu sér stað og sakfelling Streichers á grundvelli þeirra sé því umdeild, meðal þær sem þarna litu dagsins ljós alþjóðölega viðurkenndar í dag, bæði í venjurétti sem og ýmsum alþjóðölegum samningum. Þessum reglum var síðar beitt af alþjóðölega refsidómstólnum fyrir Rúanda eftir þjóðarmorðin sem áttu sér stað þar árið 1994.\(^6\)

Samningur S.þ. um afnám alls kynþáttamisréttis (SAK) leit dagsins ljós árið 1965 og tók gildi 1969. Samningurinn var að segja má viðbragð alþjóðasamfélagssins við óldu skemmdarverka á grundvelli gyðingahaturs í Þýskalandi auk þess sem hann hafði vægi í baráttu gegn nýlendustjórn og aðskilnaðarstefnu.\(^7\) Í SAK er „kynþáttamisréttir“ skilgreint og í 4. gr. samningsins eru ákvæði sem skylda aðildarríki til að fordæma allan áróður og öll samtök sem byggja á hugmyndum eða kenningum um yfirburði eins kynþáttar eða hóps manna af ákveðnum litarhætti eða þjóðölegum uppruna, eða hvetja til kynþáttahaturs og misréttis í hvers konar mynd. Ákvæðið sætti og sætir enn ákveðinni gagnvart einstaklingi eða hóps fólks sem grundvallast á fleiri en einni mismununarástæðu. Þessum reglum var síðar beitt af alþjóðölega refsidómstólum fyrir Rúanda eftir þjóðarmorðin sem áttu sér stað þar árið 1994.\(^6\)

Samningurin var að segja má viðbragð alþjóðasamfélagssins við óldu skemmdarverka á grundvelli gyðingahaturs í Þýskalandi auk þess sem hann hafði vægi í baráttu gegn nýlendustjórn og aðskilnaðarstefnu. Í SAK er „kynþáttamisréttir“ skilgreint og í 4. gr. samningsins eru ákvæði sem skylda aðildarríki til að fordæma allan áróður og öll samtök sem byggja á hugmyndum eða kenningum um yfirburði eins kynþáttar eða hóps manna af ákveðnum litarhætti eða þjóðölegum uppruna, eða hvetja til kynþáttahaturs og misréttis í hvers konar mynd. Ákvæðið sætti og sætir enn ákveðinni gagnvart einstaklingi eða hóps fólks sem grundvallast á fleiri en einni mismununarástæðu. Þessum reglum var síðar beitt af alþjóðölega refsidómstólum fyrir Rúanda eftir þjóðarmorðin sem áttu sér stað þar árið 1994.\(^6\)

Samningur S.þ. um afnám alls kynþáttamisréttis (SAK) leit dagsins ljós árið 1965 og tók gildi 1969. Samningurinn var að segja má viðbragð alþjóðasamfélagssins við óldu skemmdarverka á grundvelli gyðingahaturs í Þýskalandi auk þess sem hann hafði vægi í baráttu gegn nýlendustjórn og aðskilnaðarstefnu. Í SAK er „kynþáttamisréttir“ skilgreint og í 4. gr. samningsins eru ákvæði sem skylda aðildarríki til að fordæma allan áróður og öll samtök sem byggja á hugmyndum eða kenningum um yfirburði eins kynþáttar eða hóps manna af ákveðnum litarhætti eða þjóðölegum uppruna, eða hvetja til kynþáttahaturs og misréttis í hvers konar mynd. Ákvæðið sætti og sætir enn ákveðinni gagnvart einstaklingi eða hóps fólks sem grundvallast á fleiri en einni mismununarástæðu. Þessum reglum var síðar beitt af alþjóðölega refsidómstólum fyrir Rúanda eftir þjóðarmorðin sem áttu sér stað þar árið 1994.\(^6\)

Frá því að SAK varð til hefur átt sér stað ör þróun og ákveðin breyting á þeim fordóum og mismerti sem á sér stað í heiminunum. Nú birtast fordómar og mismunun á grundvelli mun fleiri mismununarástæða en SAK grundvallast á og hafa spurningar vaknað um það hvort SAK geti tekið á þessari þróun. Meðal annars er nú horft til fjölbættrar mismununar, sem er mismunun gagnvart einstaklingi eða höpi fólks sem grundvallast á fleiri en einni mismununarástæðu. Til þess að bregðast nægilega vel við þessari þróun mismununar og alvarleika fjölbættrar mismununar og koma í veg fyrir að tiltekin fórnarlömb mismununar njótí ekki verndar, hefur nefnd S.þ. um afnám alls kynþáttamisréttis (NAK, e. CERD) smá saman útvikkað svið sitt, fjölgað mismununarástæðum, með samtvinnun (e.

---

\(^5\) Jacob Mchangama: “The Sordid Origin of Hate-Speech Laws”, bls. 46.

\(^6\) Article 19: What we do/Discrimination/Hate speech: www.article19.org

\(^7\) Jacob Mchangama: “The Sordid Origin of Hate-Speech Laws”, bls. 52.

\(^8\) Jacob Mchangama: “The Sordid Origin of Hate-Speech Laws”, bls. 52–54.
Nefndin fjallar um þetta í almennum athugasemdum sínum um kyn (nr. 25), ætterni (nr. 29) og Rómafólk (nr. 27) þar sem nefndin segir að mismunun geti horft öðruvísi við kynjunum og að mismunun geti sérstaklega beinst að fölki vegna ætternis þess og nauðsynlegt sé að taka alla þætti til skoðunar þegar unnið er gegn mismunun.

Við þessa útvíkkin vakna þó upp huggleiðingar um það hvar mörkin liggja, hversu langt NAK geti telt sig til að uppræta mismunun á grundvelli mismununarástæðöna sem ekki eiga sér stoð í þeim samningi sem nefndin starfar eftir. Nefndin hefur sjálf dregið ákveðin mörk og hefur ekki gert athugasemdir við mismununarástæðið nema ef mismunun á grundvelli kynþáttar, litarháttar, ætternis eða þjóðarlegs uppruna er einnig til staðar. Nefndin fjallar t.d. ekki um trúarhópa eingöngu heldur ávallt ef sú umfjöllun er samtvinnuð mismununarástæðum sem tilgreindar eru í 1. gr. SAK.

Með því að nálgast forðóma og mismunun á heildrænan og samtvinnaðan hátt er auðveldara að bregðast við ofangreindri þróun og fjölbreyttum birtingarmyndum hatursáröðurs. Nauðsynlegt er að skoða hatursároður og mismunun í viðu samhengi svo að ekki sé hætta á því að ákveðnar birtingarmyndir eða ástæður mismununar verði útilokaðar og einstakir minnihlutahópar eða hópar sem eiga undir högg að sækja í samfélaginu njóti ekki verndar. Það er enn ríkari ástæða til þess að tryggja þetta nú þar sem þeir aðilar sem dreifa hatursároðri leita allra leiða til þess að breiða hann út.

1.2 Skilgreining á hugtakinu „hatursóraða”

Hatursóraða (e. hate speech) er flókið hugtak og ekki er til nein ein alþjóðlega viðurkennd skilgreining eða skilningur á því. Eigi að síður hefur þróunin orðið sú, með lögum, í dómframkvæmd og í fræðiskrifum, að sá skáði og sú hætta, sem stafar af ákveðfinni tjáningu, eru alþjóðlega viðurkennd. Þannig hafa bæði á alþjóðlegum sem og svæðisbundnum vettvangum verið verðið gerðar allmargar tilraunir til þess að taka á vandamálinu sem og að skilgreina hugtakið sjálft í sjálft. Prátt fyrr að flest ríki hafi sett lög sem banna tjáningu sem jafnæft á við hatursóraðu þá er oft mikill munur á því sem skilgreint er sem brot á lögunum.

Aðeins í tilmælum ráðherraráðs Evrópuráðsins nr. 97(20) er að finna nokkurs konar skilgreiningu á hatursóraðu. Þar segir meðal annars að hatursóraða sé „öll tjáning sem dreifir, hvetur til, stuðla að eða réttlægt kynþáttahatur, útlendingahatur, gyðingahatur eða annars konar hatur sem byggist á umburðarleysi, þar á meðal umburðarleysi sem er tjáð með herskárri/övæginni þjóðaraðstefnu/þjóðernishyggju eða þjóðahverfum sjónarmiðum, mismunum og fjæðskap gegn minnihlutahópur, farandverkafólkir og fólkir af erlendum uppruna”. Mannréttingadómstöll Evrópu hefur einnig fjallað um hatursóraðu án þess þó

---

9 Með samtvinnun (mismununarbreyta) (e. intersectionality) er átt við að fólk sé flokkað með tilliti til ólíkra breytna, svo sem kyns, litarháttar, trúar, stéttarstöðu og kynheigðar. Reynsla af einnig breytu, eins og kyni, er lituð af því hvaða öðrum breytmum viðkomandi tilheyrir, hverjum viðkomandi samsamar sig.

10 Nazila Ghaenea: “The Concept of Racist Hate Speech and its Evolution over time”, bls. 7.  
11 Ibíd., bls 9. 
12 Manual on hate speech, bls. 3.
að skilgreinahanað sórstaðlega en hann hefur visað til hennar sem „hvers konar tjáningar, munnlegar eða skriflegar, sem dreifir, hvetur til, stuðlar að eða réttlætir hatur sem byggr á umburðarleysi (einnig vegna trúarbragða)“.

1.3 Hatursorðræða sem refsiverður verknadur

Að koma auga á hatursorðræðu getur stundum verið erfiðileikum bundið, þar sem hún getur verið „falin“ í setningu eða staðhæfingum sem við fyrstu sýn geta virst rökrétta og eðlilegar. Samt sem aður geta ákveðið lykilatriði/viðmið verið til staðar sem auðvelda okkur að koma auga á hatursorðræðu.

Sé rýnt í alþjóðleg lagaákvæði og meginreglur í dómafordæmum og viðeigandi fræðirit um hatursorðræðu er ljóst að ákveðin grundvallaratriði verða að vera til staðar til að tjáning verði talin brotleg og flokkið som lík.

- Það verður að standa ásetningar til þess að ýta undir hatur á ákveðnum hóp.
- Hvutning/áskorun verður að vera til staðar.
- Orsakasamband – mismunandi er hvort afleiðingar þurfa að hafa komið fram eða hvort aðeins verði að telja liklegt að tjáning hafi ákveðnar afleiðingar.

Það er því í raun ekki aðeins orðin sjálf sem afmarka það hvort um hatursorðræðu sé að ræða eða ekki. Skoða þarf hvert tilvik fyrir sig og skoða sérstaklega hver ásetningur geranda er og hver áhrif tjáningarinnar eru líkleg til að verða.

1.4 Höpar sem hatursorðræða beinist að

Hatursorðræða á grundvelli kynþáttar eða trúarbragða ákveðinna höpa er sá áróður sem almenningar verður mest var við en þetta eru langt í frá einu hóparnir sem verða fyrir aðkasti í orðum og eða verki. Þeir hópar samfélagssins sem hatursorðræða getur beinist að eru m.a. fólk frá Afriku/Asiú eða af afrískum/asískum uppruna, samkynhneigd, tvikynhneigðir og transgender einstaklingar, innflytjendur, ymsir þjóðernishópar, trúarhópar, konur (einkum feministar), börn, fólk með fótlin og aðrir minnihlutahópar samfélagssins. Það er nokkuð misjafnt innan Evrópu hvaða höpa um ræðir en margir þeirra hafa sætt mismunun í gegnum aldirnar líkt og sagan hefur sýnt. Skýringarmynd 1 sýnir hlutföl ástæðna að baki hatursglæpum. Hatursorðræða er oftast undanfari hatursglæpa og má því leiða líkt að því að hún beinist að sómu höpum og hatursglæpir. Þessum upplýsingum var safnaf í ÖSE-löndunum og sýna tölurnar við hlið mismununarástæðananna fjölda þeirra landa sem hver ástæða átti við.

14 Toby Mendel: “Hate speech rules under International Law”, bls. 4–10.
17 Hate Crimes in the OSCE region: incidents and responses [Árskýrsla fyrir 2011], bls. 17–18.
1.5 Gerendur sem viðhafa hatursorðræðu

Erfitt hefur reynst að sporna gegn hatursorðræðu þar sem gerendur fela sig oft á bak við frelsi sitt til nafnlausar tjáningar og telja hana jafnframt fela í sér heimild til að niðurlægja aðra. Gerendur eru margs konar, fullorðnir og börn, opinberir starfsmenn, blaðamenn sem og meðlimir og forsprakkar þýmiss konar andfélagslegra hápa.18 Þá getur einn minnihlutahópur sem þola þarf hatursorðræðu viðhaft hana gegn òðrum minnihlutahópi sem hatursorðræða beinist einnig að.

Hatursorðræða getur haft meira vægi og áhrif þegar hún stafar frá áhrifamönnnum, svo sem stjórnimalmönnum, blaða- og fréttamönnum, kennurum o.fl. sem tjá skoðanir sínar og viðhorf af opinberum vettvangi. Vegna stóðu þessara einstaklinga setja þeir ákveðin viðmið og birta ákveðnar staðalímyndir fyrir aðra í samfélaginu. Þegar um hatursáróður er að ræða eru viðmið og staðalímyndirnar oftast ýmsar neikvæðar staðhæfingar um tiltekinn hóp fólks. Í skýrslu sinni um kynþáttofbeldi og stuðning við þolendur sagði Evrópunet gegn kynþátthathatri (ENAR);

"[...] með því að þeir aðilar sem eiga að endurspegla tilfinningar og trú hins „góða og gegna manns” samþykki og stuðli að fordómum er verið að að ràðast beint á samheldni samfélagssins"19

Átökinn sem brutust út í Kenýa eftir forsetakosningar þar í landi í lok árs 2007 eru gott dæmi um áhrifamátt hatursáróðurs áhrifamanna í þjóðfélaginu. Þar juku stjórnimalmenn, fyrirfólk í þjóðfélaginu og fjölmúllar á spennuna sem hafði myndast á meðal almennings eftir kosningarnar með því að dreifa áróðri og hvetja til skipulagningar og framkvæmdar ofbeldisverka.20 Eininn eru hörmingarnar sem áttu sér stað í Rúanda árið 1994 eitt alvarlegasta dæmið um afleiðingar hatursáróðurs. Eftir stanslausan áróður og hvatningu til ofbeldis gegn Tútsi-aettbálknum í fjölmúllum, frá stjórnvöldum og yfirmönnum hersins, varð niðurstaðan þjóðarmorð þar sem um 500 þúsund til milljón manns létu lífið.21

---

18 ENAR: Racist Violence and Support to Victims [Fact sheet No. 42], bls. 1
19 Ibid., bls. 3.
1.6 Hatursorðræða og internetið

Á síðastliðnum árum hefur internetið orðið vettvangur hatursorðræðu ásamt því að það er í auknum mæli notað til dreifingar á hatursáróðri. Internetið hefur gert fleiri aðilum kleift að ná til fjölda fólks á skómmum tíma án mikillar fyrirhafnar. Hatursorðræða á internetinu (e. Hate speech online, Cyber hate) er ein tegund hatursorðræða á internetinu (vefsíður, samfélagsvefi, bloggsíður, stefnumótasiður, netleikasíður, tölvupóst, spjallskilaboð) auk annars tölvu- og farsíma-upplýsingatæknibúnaðar".22

Internetið hefur orðið tiltölulega ódýr og áhrifaríkur vettvangur fordómafullra einstaklinga og hópa til að dreifa hatursfullum hugmyndum til þúsunda og jafnvel milljóna viðtakenda.23 Birtingarmyndir hatursorðræðu á internetinu eru margi konar, s.s. hatursvefsíður, bloggsíður, athugasemdir í athugasemdirferum fjöldum, spjallsíður, tölvupóst, leikasíður, samfélagsvef, myndbønd, tónlist o.s.frv. Vinsælasta hatursefni á internetinu hefur verið yfirburðir hvítra, ógnanir við litað fólk og gyðinga, ný-nasismi og afneitun á helfórðu.24

Websense, bandarískt veföryggiskerfi, segist fylgjast með um 15 þúsund hatursíðum og síðum herskára öfgahópa, og að fjöldi slíka vefsíðna hafi þrefaldast á árinu 2009.25 Samkvæmt árlegri skýrslu Simon Weisenthal stofnunari um stafræst hatur og kynþáttahatur fjölgar síðum síðum siflát. Nú á dögum eru samfélagsmiðlar einnig nýttir til hins ýtrasta og þá sérstaklega Twitter.26 Öfgahópar sem viðhafa hatursorðræðu á netinu eru vel að sér í tæknimálu, vel skipulagðir og duglegir við nýliðun. Þeir skoða m.a. neyslumynstur fólks á netinu til að ná til þess, t.d. þeirra sem treysta ekki almannnum fjölmálu. En það eru ekki aðeins öfgahópar sem viðhafa hatursorðræðu á netinu, heldur einnig einstaklingar, „venjulegt” fólk. Til að bregðast við þessu vandamáli hafa verið haldnar ráðstefnar, haldnar ráðstefnar, settar að fót vitundarvakingar og önnur verkefni sem ólí miða að því að berjast gegn fordómy och mismunun í orðræðu á internetinu. Var þetta gert til gera almenning og stjórnvöld í lóndunum meðvituð um það vandamál sem hatursorðræða og -áróður á internetinu í raun og veru er og að þórf sé á að gripa til aðgerða.27

Það hefur reynst erfitt bæði á innlendum sem alþjóðlegum vettvangi að koma einhverjum böndum á hatursorðræðu á internetinu þar sem þeir aðilar sem nota internetið í 22 Anti-Defamation League. *Responding to cyber hate: The ADL toolkit*, bls. 1
24 Yulia A. Timofeeva: “*Hate speech online: Restricted or Protected? Comparison of Regulations in the United States and Germany*” [meistararitgerð], bls. 258.
25 Ellen Messmer: “*Racism, hate, militancy sites proliferating via social networking*”, sjá: www.techworld.com/tag/racism
27 Sjá t.d. Mannrættindaskrifstofa Bretlands: *Young People Combating Hate Speech On-line: Mapping study on projects against hates speech online.*
þessum tilgangi leita allra leiða til að komast hjá lógum og reglum, t.d. vista þeir vefsiður í löndum sem hafa takmarkaða löggjóf um notkun internetsins og fela sig í skjóli nafnleyðis.

1.7 Samantekt

Hér hefur verið fjallað um blóðuga sögu hatursorðræðu á liðnum áratugum og ljóst er að afleiðingar hennar geta orðið mjög alvarlegar og því er mikilvægt að fræðsla um módelnið verði aukin. Þeir sem verða fyrir barðinu á hatursorðræðu eru fjölbreyttur konungrinnar sem hafa takmarkaða löggjöf um notkun internetsins og fela sig í skjóli nafnleyðis. 

Það hefur synt sig að þegar hatursóroðri er leyft að dafna óáreittum, ýtar það undir þess konar ástand í samfélagum að ákvæðin hópur eru lítilsvært og mismunun þeirra almennt viðurkennd og í alvarlegustu tilvikum leitið það til samfélagturnar.
og því frelsi sem fölgið er í yfir lýsingunni og má ekki gera greinarmun þar á vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúar, stjórnmála,askoðana eða annarra skoðana, þjóðernis, uppruna, eigna, ætternis eða annarrar stöðu. Í 7. gr. yfir lýsingunarinn segir enn fremur;

„Allir skulu jafnir fyrir lögnum og eiga rétt á jafnri vernd þeirra, án nokkurra mismunun. Ber öllum jafn réttur til verndar gegn hvers konar mismunun, sem í þá býr tur við yfir lýsingu þessa, svo og gagnvart hvers konar áeggjían til slikrar mismununar."

Tjáningarfrelsði er verndað í 19. gr. yfir lýsinguninn og í 3. mgr. 29. gr. og 30. gr. hennar er að finna ákvæði sem leggja áherslu á það að allir beri skyldu þeim ásetningi að þráða á þeim ásetningi að þráða á réttindum annarra eða gera þau að engu.

Þann 21. desember árið 1965 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna alþjóðsamning um afnám alls kynþáttamisréttis (SAK). Samningurinn fjallar um bann við kynþáttamisrétti og leggur ákveðnar skyldur á aðildarníu til að hindra, banna og uppræta allt kynþáttamisrétti innan lögsögur sinnar. Í 1. mgr. 1. gr. samningsins er kynþáttamisrétti skilgreint og samkvæmt því er með kynþáttamisrétti á tíð við:

„hvers kyns aðgreiningu, útilokun, takmörkun eða forgang sem byggður er á kynþætti, litarhætti, ætterni eða þjóðernis- eða þjóðlegum uppruna sem hefur það markmið eða þau áhrif að koma í veg fyrir eða hamla að hátt sé að fá viðurkennd eða geta notið eða framfylgt á jäfnræðisgrundvelli, mannréttindum og grundvallarfrelsi á svíði stjórnmalum, efnahagsmálum, félagsmálum, menningarmálum eða öðrum opinberum vettvangi."

Í 4. gr. samningsins er að finna ákvæði sem fjallar um kynþáttamisrétti og tjáningarfrelsí og er það jafnframt þyðingarmesta ákvæði samningsins þegar fjallað er um hatur hóður:

„Aðildarríki forðæma allan áróður og öll samtök sem byggja á hugmyndum eða kennningum um yfirburði eins kynþáttar eða höps manna af ákveðnum litarhætti eða þjóðlegum uppruna, eða sem reyna að rættæta eða hvetja til kynþáttahaturs og misréttis í hvers konar mynd, og skuldþæta sig til að geri skjótar og jákveðar ráðstafanir til þess að uppræta alla hvatningu til eða aðgerður vegna slíks misréttis með tilliti til meginreglna mannréttindayfirlýsinguninnar og rættindanna sem eru talin í 5. gr. þessa samnings, meðal annars að:"

(a) Gera refsiverða með lögum alla útbreiðslu á hugmyndum sem eru byggðar á kynþáttáfirburðum eða óvild, hvatningu til kynþáttamisréttis svo og öll ofbeldisverk eða hvatningu til slikra verka gegn hvaða kynþætti sem er eða höpi manna af öðrum litarhætti eða þjóðlegum uppruna og einnig allar ráðstafanir til aðstoðar aðgerðum kynþáttahatara, þar með talda fjármögnum.
(b) Lýsa ólegt og banna samtök og einnig skipulagða og alla aðra áróðurstafsemi sem stuðlar að og hvetur til kynþáttamisréttis og skal gera þátttökum í sliktum samtökum eða starfsemi refsiverða með lögum.
(c) Banna stjórnvöldum og opinberum stofnunum að stuðla að og hvetja til kynþáttamisréttis.“

Ákvæðið skyldar ekki að þess að gera ákvæðna háttsemi refsiverða heldur leggur samningurinn einnig þær skyldur á ríkið að sjá til þess að tryggja að vernd refsi ákvæðanna sé
raunveruleg með því að raunhæf og virk úrræði séu til staðar til að leita réttar sins í ríkinu.29 Í ljósí þess að einkaaðilar leika stórt hlutverk varðandi það hvort kynþáttamisrétti viðgangist í samfélagi, hefur NAK sérstaklega beint sjónum sinum að því hvort aðildarríki hafi sett reglur og úrræði til að gera einkaaðila ábyrga. Hefur nefndin þá sérstaklega lagt áherslu á rétt einstaklinga til skaðabóta eða annarra ummæla sem fela í sér kynþáttamisrétti og þá einkum vegna hatarsárdurs og eða niðrandi ummæla er tengjast kynþætti.30 NAK gaf nýlega út almenn tilmæli nr. 35 um hatarsárdur.31 Í tilmælunum legger nefndin áherslu á það aðildarríki hafi sett reglur og úrræði til að gera einkaaðila ábyrga. Hefur nefndin þá sérstaklega lagt áherslu á rétt einstaklinga til skaðabóta eða annarra ummæla sem fela í sér kynþáttamisrétti og þá einkum vegna hatarsárdurs og eða niðrandi ummæla er tengjast kynþætti.

Með 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi (SBSR) er tjningarfrelsið verndað en strax í 3. mgr. ákvæðisins er að finna takmarkanir á því vegna virðingar fyrir réttindum eða mannróði annarra og til þess að vernda þjóðaröðgigi, allsherjarreglu, heilbrigði almennings eða síðgæði. Ákvæði 2. mgr. 20. gr. SBSR fjallar um bann við máflutningi til stuðnings hatri sem spurnið er af þjóðernisa-, kynþáttu- eða trúarbragðalegum toga og felur í sér hvatningu til mismununar, fjandskap eða ofbeldi.

31 CerD/C/GC/35, Almennt tilmæli nr. 35, um baráttu gegn hatarsárdur.
32 Ibid., 45. mgr.
34 Allþjóða ráðstefna gegn kynþáttahatri og mismunum á grundvelli kynþáttar, útlendingahatri og öðru skyldu hatri; sjá: www.racism.gov.za

29 Almenn tilmæli NAK nr. 15 um skipulagt ofbeldi á grundvelli uppruna (4. gr.), 03/23/1993, 2. mgr. og 7 mgr.
31 CerD/C/GC/35, Almennt tilmæli nr. 35, um baráttu gegn hatarsárdur.

Eftir endurskoðun Durban-yfirlysingarinnar og aðgerðaáætlunarinnar skipulagði Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna vinnustofur (e. workshops) viðs vegar um heiminn þar sem saman komu 45 ólíkur sérfræðingar ásamt rúmlega 200 gestum sem töku þátt í umræðum um fordóma og mismunun. Markmið þessara vinnustofa var að skoða hvernig mannréttindalöggjófin gæti brugðist við vaiandí umburðarleysi, mismunun og ofbeldi á grundvelli kynþáttar og trúar, að skýra betur skyldur ríkja skv. 20. gr. SBSR og að skapa betra jafnvægi á milli sérfræðinga á sambandi sama samnings. Niðurstöðu þessara vinnustofa er Rabat-aðgerðaáætlunin, sem miðar að því að koma í veg fyrir hvatningu til mismununar, fjandskapar og ofbeldis, og kynntu sérfræðingar S.þ. hana formlega þann 21. febrúar 2013. Í áætluninni er lagt til að ríki setji sér yfirgripsmikla löggjóf um mismunun með bæði fyrirbyggjandi aðgerðum og viðurlögum til þess að berjast gegn hatri, sem og leiðum til þess að styrkja minnihlutaþátt og hópa sem eiga undir högg að sækja. Fremur en reftíleggjóf er lögð áhersla á fræðslu um fjölbreitileika (e. pluralism) og aukin samskipti sem hvata til að draga úr hatturhópa, umburðarleysi, smánun og mismunun á grundvelli þjóðernis, þjóðilegs uppruna, trúar og sannfæringar. Í áætluninni er

36 Mannréttindafulltrúða Sameinuðu Þjóðanna; „Striking a balance between freedom of expression and the prohibition of incitement to hatred“. Frétt á vefsíðu frá 23. október 2012: www.ohchr.org/EN/NewsEvents
einnig lagt til að ríki afnemi ákvæði í löggjöf sinni um guðlast sem þykja úreilt og stuðla að því að einum trúarbrögðum sé hyglæ á kostnað annarra.37

2.2 Evrópsk lög um hatursorðræðu og mismunun

Regluverk Evrópu er lýtur að mismunun er samsett af nokkrum þáttum úr ýmsum áttum. Grundvöllur þess er Mannréttingasáttmáli Evrópu (MSE) og ESB-reglur, en dómafordæmi Mannréttingadómstóls Evrópu (MDE) hafa mikil áhrif á hvernig þessar reglur eru túlkaðar og þeim beitt.

2.2.1 Evrópuráðið

Meginreglan um jafnrétti og bann við mismunun er leiðandi regla í mörgum samningum Evrópuráðsins og vernd gegn mismunun hefur haft mikil áhrif á móttun laga og reglna frá ráðinu og er því talið eft að þeim grundvallargildum sem þarfnað verndar. MSE var einn fyrsti mannrettindasáttmáli sem gerður var eftir að mannrettingayfirlýsing S.þ. var samþykkt. Í MSE er að finna bindandi ákvæði fyrir aðildarríkin sem tryggir grundvallarmannrettindi jafnt til allra innan lögsögðu ríkjanna. Bann við mismunun er að finna í 14. gr. samningsins sem segir: „Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samningi þessum, skulu tryggð án nokkurs manngreinarállits, s.s. vegna kynferðis, kynþáttar, litarhátar, tungu, trúarbragða, stjórmála- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu.“ Verndin gegn mismunun var síðar styrkt með 12. viðauka við samninginn árið 2000. Með þeirri breytingu er lagt bann við mismunun og lagt til að öllum sé tryggð sama meðferð og réttindi, þá ekki æðins hvað varðar ákvæði MSE heldur líka á sviði hvers konar réttinda sem veitt eru einstaklingum að landsrétti og í sambandi við hvers kyns opinbera ákvarðanatökun og samskipti borgaranna við opinber ýfirvöld.38

Næst ber að nefna Félagsmálasáttmála Evrópu frá árinu 1996. Samningurinn felur í sér bæði reglu til jafnra tækifæra og jafnraðar meðferðar varðandi ráðningu og atvinnu sem og bann við mismunun á grundvelli kyns. Aukinheldur má finna vernd gegn mismunun í Rammasamningi Evrópuráðsins um vernd þjóðernisminnihluta,39 samningi um aðgerðir gegn mansali40 og í samningi um aðgengi að opinberum gögnum.41 Viðbótarbókun við samninginn um tölvuglæpi fjallar sérstaklega um kynþáttahatur og útlendingahatur og dreifingu haturs á internetinu og er því mjög mikilvæg varðandi hartsáröður á internetinu.42

37 Rabat aðgerðaáætlunin – Tímlæli til ríkja (Recommendations to States). Bls. 8
38 Oddný Mjöll Arnardóttir. „Bann við mismunun“, bls. 437-438
41 Samningur Evrópuráðsins um aðgengi að opinberum skjöllum frá 18. júní 2009.
2.2.1.1 Ráðherranefnd Evrópuráðsins


2.2.1.2 Þing Evrópuráðsins

Í ályktun sinni um tjáningarfrelsí og virðingu fyrir trúarbrögðum, nr. 1510 frá árinu 2006,46 ítrekar þing Evrópuráðsins að ekki ætta að taka marka tjáningarfrelsí, eins og það er verndað í 10. gr. MSE, vegna aukinnar viðkvæmni einstakra trúarhópa. Á sama tíma lagði þingið áherslu á að hatur sáráður fyrir ákveðnum trúarhóparum sé ekki í samræmi við grundvallar-réttindi þau sem verndaðu eru skv. MSE og dómafðærum MDE. Í tilmælum sínunum um guðlast, trúarlegar svívöringar og hatur sáráður fyrir einstaklingum á grundvelli trúar þeirra, nr. 1085 (2007),47 bendir þingið á nauðsyn þess að leggja refsingu við yfirlýsingum sem yfirlýsingar til vísvitandi svívöringa og hatursáróður fyrir einstaklingum í lífsskoðanum, kenningu og trú, svo lengi sem sú gagnrýni jafnast ekki á við virðingum sínunum sem yfirlýsingur til vísvitandi svívöringum og hatursáróður.48

Að beini þings Evrópuráðsins hefur Feneyjanefndin (e. Venice Commission) unnið undirbúningsskrýsli um landsrétt ríkja í Evrópu varðandi guðlast, trúarlegar svívöringar og vatningar til trúarlegs haturs.49 Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að í lýðræðið skráðu þó að trúarhóparnar, likt og aðrir hópar samfélagsins, að þola ákveðna gagnrýni í opinberum yfirlýsingum og umræðum sem tengist starfsemi þeirra, kenningu og trú, svo lengi sem sú gagnrýni jafnast ekki á við virðingum og vatningar til trúarlegs haturs, bls. 1.

43 Tilmæli Evrópuráðsins nr. R (97)20 um hatursorðræðu.
46 Tilmæli Evrópuráðsins nr. 1510 um tjáningarfrelsí og virðingu fyrir trúarbrögðum frá árinu 2006.
47 Tilmæli Evrópuráðsins nr. 1805 um guðlast, trúarlegar svívöringar og hatur sáráður fyrir einstaklingum á grundvelli trúar þeirra frá árinu 2007.
48 Skýrsla Feneyjanefndar um landsrétt ríkja í Evrópu um guðlast, trúarlegar svívöringar og vatningar til trúarlegs haturs, bls. 1.
rökunar á allsherjarreglu, ofbeldis eða mismununar gagnvart einstaklingum sem tilheyra ákveðnum trúaarbrögðum.49

2.2.1.3 Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI)

Þann 13. desember 2002 samþykkti Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) almenn stefnultilmið nr. 7 um lög rikis til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunun. Í stefnultilmælunum er kynþáttamismunun skilgreind sem:

“b) bein kynþáttamismunun er sérhver mismunandi meðferð sem byggist á þáttum á borð við kynþátt, litarhátt, tungumál, trú, rikisfang eða þjóðlegan uppruna og sem ekki verður réttlaett með neinum óhlutdrægum og sanngjörnum rókum.

c) óbein kynþáttismunun merkur tilvik þar sem ekki er auðvelt að framfylgja sýnilega hlutlausum þætti, s.s. lagaákvæði, viðmiðun eða venju, eða af hans sökum þá hlýtur ákveðinn höpur, skilgreindur á ákveðnum grundvelli, s.s. eftir kynþætti, litarhætti, tungu, trú, rikisfangi eða þjóðlegum uppruna, verri meðferð nema þessi þáttur sé réttlaettur með óhlutdrægum og sanngjörnum rókum."

Almenn stefnultilmæli nr. 7 kalla eftir því að í löggjöf ríkja sé að finna refsita ákveði sem banni ýmiss konar tjáningu sem felur í sér fordóma. Slik tjáning getur falið í sér opinberu hvatningu til ofbeldis, haturs eða mismununar, opinberar móðganir og ærumeiðingar eða hótanir gegn einstaklingum eða hópi fólks á grundvelli kynþáttar, litarháttar, tungu, trúar, rikisfangs eða þjóðernis eða þjóðlegs uppruna.

Þar sem ECRI taldi ljóst að ekki hefði dregið úr haturs orðræðu í Evrópu heldur hafi hún aukist síðustu ár, sérstaklega í pólitískri umræðu, samþykkti hún þann 17. mars 2005 yfirlýsingu um notkun kynþáttahaturs, gyðingahaturs og útlendingahaturs í pólitískri umræðu.50 Í yfirlýsingunni fordæmir ECRI notkun á sílu hatri í pólitískri umræðu og telur hana síðferðislega ranga. Einnig hefur ECRI gefið út yfirlýsingu um baráttu gegn kynþáttahatri í fótbolta, er gefin var út í tiefni af Evrópumótinu í fótbolta árið 2008.51

2.2.1.4 Herferð gegn hatursorðræðu (e. No Hate Speech Movement)

Evróþríðið stendur fyrir herferðinni og heldur utan um hana en hverju aðildarríki er ætlæð að halda utan um framkvæmd og útfærslu á sinum heimavelli. Aðildarríkin áttu enn fremur að útbúa vetvand fyrir herferðina ásamt „verkfærum“ á internetinu. Markmið herferðarinnar er að:
- veikja athygli á hatursorðræðu á internetinu og þeim áhrífum sem hún getur haft á lýðræði og einstaklinga, ásamt því að styðja við fjólimþila- og netlæsi,
- styðja ungt fólk í því að berjast fyrir mannréttindum bæði á internetinu og utan þess,  
- draga úr „samykkki“ (e. acceptance) við hatursorðræðu,
- hvetja, þjálfa og tengja unga aðgerðarsinsna sem berjast fyrir mannréttindum,  
- kortleggja hatursorðræðu á internetinu og þróa verkfæri til uppbyggilegra aðgerða,

49 Ibíd., IV. kafli, 40. mgr., bls. 8.
50 Yfirlýsing ECRI um notkun kynþáttahaturs, gyðingahaturs og útlendingahaturs í pólitískri umræðu frá 17. mars 2005.
51 Yfirlýsing ECRI um baráttu gegn kynþáttahatri í fótbolta frá 13. mai 2008.
- styðja við og sýna samstöðu með einstaklingum og hopum sem verða fyrir hatursorðræðu á internetinu,
- berjast fyrir þróun og samhljómi í stefnu og aðgerðum í Evrópu í baráttunni gegn hatursorðræðu,
- þróa þátttöku umgangenna og borgara á internetinu.

Herferðinni er ekki ætlað að takmarka tjáningarfrelsí á netinu. Herferðinni er beint gegn hatursorðræðu á internetinu í öllum sínum myndum, sérstaklega þeirri haturstjáningu sem hefur mest áhrif á ungt folk, s.s. einelti og hatursherferðir á netinu. Herferðin byggir á mannréttindakennslu, þátttöku umgangenna og fjölmiðlalæsí. Herferðinni er ætlað að standa frá 21. mars 2013 til 21. mars 2014 og á tímabilinu mun Evrópuráðið standa fyrir námskeiðum fyrir unga aðgerðarsinna ásamt ýmsum viðburðum á internetinu.52

2.2.2 Mannréttingdómistöll Evrópu

MDE hefur fengið inn á borð til sín margar kærur einstaklinga sem telja aðildarríkin hafa brotioð á réttí sínun til tjáningar sem verndaður er skv. 10. gr. MSE, með því að dæma þá til refsingar eða annarar viðurlaga fyrir hatursáróður. Af meðferð þessara mála hefur dómstóllinn dregið niðurstöðurnar saman með eftirfarandi orðum: „umburðarlyndi og virðing fyrir jafn þríðja reisn alls mannkyns er grundvöllur að lýðræði og fjölbættu samfélagi. Með það í huga getur verið nauðsynlegi í ákveðnum lýðræðissamfélagum að refsa fyrir eða jafnvel koma í veg fyrir öll form tjáningar sem dreifir, hvetur til, stuðlar að eða réttlætir hatur sem bygdir á umburðarleysi (einnig gagnvart trúarbrögðum), að því gefnu að öll formasvæði, þeir til, því fyrir því að þó hafaðar eða reinsiðar sem settar eru, séu hóflegar og í samræmi við þau lagalegu markmið sem stefnt er að.”53

Dómstóllinn hefur enn fremur í mörgum dómu viðurkennt mikilvægi tjáningarfrelsísins og þess sem í því felst, þar á meðal réttinum til að taka á móti og dreifa upplýsingum og hugmyndum, ásamt því að leggja áherslu á mikilvægt hlutverk fjölmiðla í lýðræðispjóðfélagi. Hins vegar veriði að gæta þess að þessi réttur sé ekki teygður og togaður til hagsmana fyrir kærendur saman því ætla sér að ganga á réttindi annarra sem verndaði eru í MSE.54 Það er því nokkuð skýrt af fordæmum dómstólinsins að tjáning sem hægt er að jafna við hatursáróður og er móðgandi við ákveðinn einstakling eða hóp af folki nýtur ekki verndar 10. gr. MSE.

Dómstóllinn hefur farið tvær leiðir að því að útiloka tjáninga sem jafnátt á við hatursáróður frá vernd. Hann hefur í fyrrsta lagi beitt 17. gr. MSE sem bannar misnókun réttinda samningsins í því auganiði að eyða réttindum og frelsi eða takmarka þau umfram það sem samningarinn sjálfur kveður á um. Dómstóllinn hefur beitt 17. gr. vegna tjáningar sem lýsir kynþáttahatri, verndar þjóðernishyggju eða afneitar hæfðirinni, ræðist að samfélagi.

52 Nánari upplýsingar um herferðina má finna á heimasíðu hennar: www.nohatespeechmovement.org
53 MDE, Gündüz gegn Tyrklandi, 40. mgr. og MDE, Erbakan gegn Tyrklandi, 56. mgr.
múslíma\textsuperscript{55} eða gyðinga\textsuperscript{56} og í fleiri svipuðum tilvikum. Í öðru lagi hefur hann beitt takmörkunum þeim sem er að finna í 2. mgr. 10. gr. og 2. mgr. 11. gr. Þessa leið hefur hann farið þegar tjáningin sem um er deilt þykir ekki að öllu leyti stagast á við grundvallarréttindi MSE sbr. 17. gr.

Þegar dömstöllinn metur hvort tjáning falli utan verndar 10. gr. litur hann til þess hvort takmarkanir þær sem rikið setti á tjáningarfrelsíð uppfylli eftirfarandi skilyrði:

1. Mælt var fyrir um takmarkanirnar í lögum með nægilega skýrum hætti.
2. Með takmörkununum er stefnt að einhverju þeirra lögmætu markmiða sem kveðið er á um í 2. mgr. 10. gr.
3. Takmarkanirnar eru nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi.

Dömstöllinn metur aðstæður í hverju máli fyrir sig og metur tilganginn sem ætlað var að ná fram með tjáningunni, að hverju tjáning laut og í hvaða samhengi/stjórnmálamaður og opinber starfsmaður eða fjölmiðlamaður, svo og stöðu þess sem tjáningunni er beint að.

Til þess að meta hugsanleg áhrif tjáningarinnar lítur dömstóllinn sérstaklega til þess á hvaða formi tjáningin er, hvernig henni var dreif og á hvaða vettvangi/ í hvaða samhengi hún átti sér stað.

Dömstöllinn metur einnig eðli og alvarleika þeirra refsinga sem lagðar voru við hinni umdeildu tjáningu þegar hann metur hvort takmörkunin á tjáningarfrelsíðu var innan marka

\textsuperscript{55} MDE, Norwood gegn Breitlandi, 16. júlí 2003 (23131/03).
\textsuperscript{56} MDE, Pavel Ivanov gegn Rússlandi, 20. febrúar 2007 (35222/04).
\textsuperscript{57} Dömstöllinn telur að tjáningarfrelsíð sé sérstaklega mikilvægt á þessum vettvangi og heimilar sjalda skerðingu á því, sjá sérstaklega MDE, Erbakan gegn Tyrklandi, 55. mgr.
\textsuperscript{58} MDE, Pedersen og Baadsgaard gegn Danmörku, 17. desember 2004 (49017/99), 76. mgr.
\textsuperscript{59} Ólíkt einstaklingum, verður stjórnmálamaður “sem opinber persóna að þola frekari gagnrýni á bæði orð sín og aðgerðir, bæði frá blaðamönnum og hinum almenna borgara”. Sjá sérstaklega MDE í máli Lingens gegn Austurrikí, 42. mgr.
\textsuperscript{60} Rétturinn tekr mið af því hvort blaðamaðurinn sé höfundur umræddar staðhæfingar eða hvort hann sé milliðið, Þegar blondið trúarlegar ræður og gerir greinarmu á staðreyndum og fullyrðingum sem fela í sér gildisdóma.
\textsuperscript{61} Takmörk ásættanlegrar gagnrýni virðast þengri ef hún beinist að opinberum embættismönnum (sjá sérstaklega dóm MDE í máli Pedersen og Baadsgaard gegn Danmörku, 80. mgr.) og ef hún beinist að stjórnvöldum (dómur MDE í máli Castells gegn Spáni, 23. ápríl 1992 (11798/85), 46. mgr.). Í mati sínu tók dömstöllinn einnig mið af hegðun þolandans áður en umrædd tjáning átti sér stað (MDE, Nilsen og Johnsen gegn Norægi, 25. nóvember 1999 (23118/93), 52. mgr.).
og hafi náð þeim markmiðum sem stefnt var að. Til þess að meta þetta litur dómrólóinn til annarra vægari úrræða sem hefði verið hægt að beita.62

Þegar um er að ræða mál er tengjast trúarbrögðum hefur dómrólóinn beitt ofangreindu mati að takmörkuðu leyti og hefur veitt ríkjum aukið frælsi í mati á þeirri stöðu sem trúarbrögðin hafa í hverju ríki fyrir sig og hvernig best megi takmarka tjáningu sem ætlað er að móðga eða lítilsvíða trúarbrögð. Hann hefur sagt að „þeir sem iðka trú, hvort sem þeir tilheyrar meiri- eða minnihlutahöfði, verði að þóla að gagnrýni. Þeir verði að þóla og viðurkenna að aðrir afneiti trúir þeirra og jafnvel sambykkja útbreiðslu annarra á kennungum sem eru í andstöðu við trú þeirra“.63 En hann hefur einnig staðfest að trú annarra falli réttilega undir „réttindi annarra“ í 2. mgr. 10. gr. MSE. Því hefur dómrólóinn í meirihluta þeirra mála sem hafa komið til hans og hafa lotið að ársum á trú ekki talið að um brot á 10. gr. MSE hafi verið að ræða með tilliti til þess að skerðingin sé nauðsynleg með tilliti til réttinda annarra.

2.2.3 Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE)

Allmargar skuldbindingar aðildarrikkja ÖSE tengjast baráttunni gegn hatursorðræðu. Prátt fyrir að ríkin hafi viðurkennt tjáningarfrelsi sem grundvallarréttindi oftar en einu sinni, hafa þau einnig lýstitialtum andstöðu sinni gegn hatursorðræðu og Óðrum birtingarmyndum hardsvíðaðrar þjóðernishyggju, kynþattaðum, þjóðrembu, útlendingahatri, gyðinga-hatri og ofsvíðullum ogfahópum, sem og mismununum á grundvelli trúar eða lífsskoðana. Ríkin hafa lagt áherslu á að það að hvetta til umburðarlyndis og jafnfráttis geti stuðlað að upprætingu hatursáróðurs. Vinna ÖSE í þessum málum hefur þó einkum beint að hatursglaðum þar sem tjáning er ekki gagnrýnt og fellur því ekki undir skilgreint umboð stofnunarinnar.64 Undirstofnun ÖSE, Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofan (ODIHR), vinnur árlega skyrsul um stöðu hatursglaða í ÖSE-ríkjunum og þar má þó stundum finna einhverja umræðu um hatursorðræðu í þeim löndum sem leggja refsingi við hann í landslögum. Á Íslandi hefur tengilíður (e. National Point of Contact – NPC) við Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofana verið tilnefndur hjá Ríkislögreglustjóra, hann heldur utan um upplýsingar varðandi hatursglaði, töflræði, lög og lagabreytingar og verkefni hér á landi og kemur slikum upplýsingum til skrifstofunnar.65

62 MDE leggur meiri ábyrgð á ríki og skoðar mál sérstaklega vel ef um fangelsisrefsingu gæti verið að ræða (MDE, Erbakan gegn Tyrklandi, 69. mgr.). MDE getur talið fjárárstöðuð viðurleg, einnig þegar um málamyndauðraþæk sem að ræða eða greiðslu skoðaðbóta ef sík viðurleg hamla tjáningarfrelsi kærandar. Sjá sérstaklega dóm MDE í máli Lehideux og Isorni gegn Frakklandi, 23. september 1998 (24662/94), 57. mgr. í sameiginlegu séráli þeirra, bentu dómararnir Foighel, Loizou og Sir John Freeland á meðalhofsregluna og að refsing skylda takmörkuð við krófu um málamyndgreiðslu upp á einn franka til aðilanna og birtingu útbrúttur úr dómnunum í dagblaðinu Le Monde (7. mgr.).

63 MDE, Otto-Preminger-Institut gegn Austurriki, 20. september 1994 (13470/87), 47. mgr.

64 ÖSE, Skrifstofa fyrir Lýðræðisstofanir og mannréttindi: Hate Crimes in the OSCE region: incidents and responses, bls. 21.

65 Hatursglaðir – Áfangaskýrsla um stöðu og þróun hatursglaða á Íslandi og innan ÖSE, bls. 3
2.2.4 Evrópusambandið


1. **Atvinnumálatilskipunin**
Mælir fyrir um bann við mismunun, þó að trú eða lífsskoðun, föltun, aldri eða kynheignið, hvað varðar atvinnu, aðgang að starfsbjálfun og ráðgjöf og félagsaðild og þátttök í félögum starfsmanna, atvinnurekenda og starfsgreinafélögum.

2. **Kynþáttatilskipunin**
Mælir fyrir um meginregluna um jafnrétti, þó að kynþætti eða þjóðlegtum og ráðgjöf og félagsaðild og þátttök í félögum og aðgangi að vörum og þjónustu, þ. á m. húsnaði.

3. **Tilskipun um jafnt aðgengi kynjanna að vörum og þjónustu**
Víkjar gildissvið banns við mismunun kynjanna þannig að það tekur yfir vörur og þjónustu.

4. **Kynjaleiðarvísir fyrir vinnulöggjöf**
Lytur að meginreglunnir um jafnrétti kynjanna varðandi starf, þjólfun, menntun og vinnusílyrði.

Með mismununartilskipunum ESB er ákveðnum hópum veitt vernd með það að markmiði að baða aðstöðu þeirra á vinnumarkaði og til að koma í veg fyrir eða uppræta mismunun við aðgangi að vörum og þjónustu. Flest aðildarríki ESB hafa innleitt tilskipanirnar í landslög síni og mikill meirihluti þeirra hefur sett ákvæði í lög sem banna beina og óbeina mismunun, áreiðini og tilmæli um að mismuna. Má sem dæmi nefna tilskipun ESB um hljóð- og myndmiðlun, 2010/13/EB, en þar segir í 6. gr. að „aðildarríki skulu tryggja með viðeigandi leiðum að hljóð- og myndmiðlunarþjónusta veitt af fjölmíðlarvættum í þeirra lögsögum hafi ekki að geyma hvatningu til hatur á grundvelli kynþáttar, kyns, trúar eða þjóðernis“. Lögjöf

---

69. Tilskipun ráðsins 2004/113/EC framkvæmd meginreglunnar um jafnrétti ámú að varðandi starf, þjólfun og félagsaðild.
71. Hljóð- og myndmiðlunarþjónusta ESB, 2010/13/EB: „member states shall ensure by appropriate means that audio-visual media services provided by media service providers under their jurisdiction do not contain any incitement to hatred based on race, sex, religion, or nationality“. Með innleiðingu tilskipunin frá 2010 var í fyrsta sinn um að ræða ákvæði um haturarfóður í íslenski fjölmíðlarvættum. Þar sem ekki er talda um kynheignið.
aðildarríkjanna gengur einnig í flestum tilvikum lengra en boðað er í tilskipununum, t.d. eru tilgreindar fleiri mismununarástæður eða bannið nær yfir viðara réttarsvið. Hins vegar er víða pottur brotinn í þessum málum og réttarstaðan æði misjöfn, því er ESB stöðugt að vinna að vernd bargora aðildarríkjanna.\(^{72}\)

Í nóvember 2008 samþykkti ráð ESB rammaákvörðun um baráttu gegn kynþáttahatri og útlendingahatri.\(^{73}\) Í 1. gr. rammaákvörðunarinnar segir að aðildarríkin skuli gripa til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja að möguleg sé að refsa fyrir hatursáróður og aðrar athafnir eða tjáningu sem stuðli að mismunun eða ofbeldi gegn ákveðnum einstaklingum eða hópum samfélagsins á grundvelli kynþáttar, litarháttar, trúar, ætternis, þjóðkins eða þjóðlegs uppruna. Einnig eiga riki að gera afneitun á helförinni og òðrum svipuðum hörmingum sögunnar refsiverða. Rammaákvörðuninni er ætlað að samræma lögjöf aðildarríkja ESB gegn kynþáttahatri og þannig tryggja að landslög ríkjanna séu fullnægjandi og auðvelda samvinnu ríkja í baráttunni gegn hatrursáróðri og hatursglæpum. Rammaákvörðunin tekur ekki á hatursórkæðu á internetinu og leggur ekki sérstaklega áherslu á minnihlutahópa.\(^{74}\) Endurskoða á rammaákvörðunum í EVrópastofnun grundvallarmannréttinda (FRA) hefur skilað áliti á hafstöðu rammaákvörðunum með beitingu refsilaga frá 28. nóvember 2008.\(^{75}\)

3. Samanburður á íslenskri lögjöf og lögjöf í nágrannalöndum

3.1 Íslensk lög

Almenna jafnæðisreglu er að finna í 65. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (stjórnarskrá). Ákvæðið er svohljóðandi:

„Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njótta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernis uppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.“

Einnig er að finna einstaka ákvæði í òðrum lögum sem fjalla aðallega um önnur málefni en mismunun og veita því brotakenna réttarvernd gegn henni. Ekkú eru í staðar neinar skilgreiningar á hugtökum sem snerta mismunun, s.s. beina og óbeina mismunun, áreitni o.fl. og fá ákvæði fjalla um eftirlit og viðurlög við mismunun. Lög um jafna stöðu og jafnan rétt

\(^{72}\) "The scope of European non-discrimination law" í Handbook on European non-discrimination Law, bls. 57–86.


\(^{74}\) Sjá góða umfjöllun um rammaákvörðunina í ENAR: Combating racist crime and violence: testimonies and advocacy strategies, bls. 27–32.

\(^{75}\) Evrópestofnun grundvallarmannréttinda, FRA Opinion – 02/2013, frá 15. október 2013.
kvenna og karla, nr. 10/2008 (jafnréttislög), eru mikilvæg en þau fjalla aðeins um jafnrétt kynjanna og taka ekki á öðrum mismununarástæðum.

Í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 (hegningarlög eða hgl.) er að finna ýmis ákvæði sem vernda einstaklinga og höpa gegn vissu formi tjáningar. Má nefna 125. gr. sem bannar guðlast, ásamt 234. gr. sem leggur bann við því að meiða æru annars manns með orðum eða athöfnum. Skv. 180. gr. er refsívert að neita einstaklingi um vöru, þjónustu eða aðögengi að opinberum samkomustöðum til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis, litarhátta, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar. Ákvæði 233. gr. a er það ákvæði íslenskra laga laga sem íslenska ríkis annaðhverfi fullnægja þjóðrétta eða kynhneigðar sökn sem annars manns vegna þjóðernis, litarhátta, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar á grundvelli kynþáttum á 2 árum.

Ákvæðið kom inn í hegningarlögin með lögum nr. 96/1973 í kjölfar fullgildingar og geldistöku SAK. Í athugasemduðum með frumvarpini segir að ljóst sé að í íslensk refsílgöskort almenn refsiákvæði um atlögur að hópi manna vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis o.fl. og svo varðandi útbreiðslu þess konar ummæla. Refsíréttaferndin taldi því réttmað og nauðsynlegt að fullnægja skilyrðum samningsins með því að lögfesta slik ákvæði en nefndin taldi einnig mikilvægt að ríki, sem vill halda í heitri og treysta almenn mannréttindi, hefði slik ákvæði í lögum. Samkvæmt ákvæðinu er verknafurinn bundinn við hattsemit sem höfð væri uppi opinberlega og í ákvæðinu er ekki að finna fræðileg skilgreiningu á mismunum á grundvelli kynþáttar eða litarhátta.

Ákvæðið hefur verið breytt í lítillegum tvívegis síðan, þ.e. var þeirri ákvæði 180. gr. fyrir dómstólu sem þeirri ákvæði 233. gr. fyrir dómstólu og aðeins einu sinni hefur verið ákærði fyrir brot á ákvæði 233. gr. a; Hrd. 2001, bls. 1485 (461/2001). Þar var H ákærður fyrir að hafa með tilteknum ummælum í bladaviðtalinn opinberlega ræðist með háðri, rógi og smánunum á hôp ónafngreindra manna vegna þjóðernis, litarhátta, kynþáttar. Í dóm Hæstaréttar sagði:

„Ákærði á rétt til skoðana sinna og að láta þær í ljós samkvæmt 1. mgr. og 2. mgr. 73. gr. stjórnarskráinnar, eins og henni var breytt með 11. gr. stjórnarskipunarlagar nr. 97/1995, sbr. einnig 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Skorður verða ekki settar við frelsi áfrýjanda til skoðana sinna um þjóðerni, litarhátta og kynþáttarnar með því aðeins samkvæmt 3. mgr. 73. greinar við þeirri þeirri ákvæði um þöðurnar og því aðeins samkvæmt 3. mgr. 73. greinar við þeirri hans til að tjá þær opinberlega að nauðsyn beri til í þágu allshergjargreinu eða öryggs ríkisins, til verndar heilsu eða síðgæði með það mest að veis þjóðernissins, litarhátta, kynþáttar. Í dóm Hæstaréttar sagði:“

ummælin uppi í opinberri umræðu eða réttur þeirra sem fyrir atługum hans verða, án þess að hafa nokkuð til þess unnið.

Fallast ber á það með héraðsdómi að ummæli ákærða í DV 17. febrúar 2001 séu alhæfingar, sem ekki séu studdar neinum rökum, enda munu vandfundin rök fyrir yfirburðum á grundvelli kynþáttar. Enda þótt ekki verði fullyrt að orðið negri sé út af fyrir sig niðrandi í íslensku máli verður, *begar dagblaðsvíðtalid er lesið í heild og ummæli ákærða virt í því samhengi, að telja að með þeim sé leitast við að upphéfja hvita menn á kostnað manna af öðrum litarhætti með hádi, rógi og smáun.*

Voru því ummæli H talin skýrt brot á 233. gr. a og áleit Hæstiréttur „þær skorður sem ákvæðið setur tjáningarfrelsi nauðsynlegar og samrýmast lýðræðishefðum“. H var því sakfelldur og dæmdur til að greiða 100 þúsund króna sekt í ríkissjóð og áfrýjunarkostnað málsins.

Ákvæði 233. gr. a var upphaflega samið að fyrirmynd danskra, norskra og sænskra lagafrumvarpa. Óll frumvörpin fólu í sér að það næði orð og annars konar viljatjáning féllu undir hið refsiverða svið. Verknaður er fólgin í því að hæða, rægja, smána eða ógna hópi manna vegna kynþáttar hans o.fl. Verknaðurinn er bundinn við ákvæðið á því háttsemi sem höfð er uppi opinberlega (en ekki tjáningu sem látin er falla í einkasamtali). Of flókið þótt að orða ákvæðið á þann hátt að það næði yfir orð eða aðra viljatjáningu sem ætluð væru til útbreïslu meðal nokkurs hóp manna, þótt hún væri ekki höfð uppi opinberlega. Ekki þótt þórf á að setja inn sérstakt ákvæði um hvatningu þar sem ákvæði 20. og 22. gr. hgl. taka til tilraunar og hlutdeildar í brotinu.

Í 27. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 er að finna ákvæði sem leggur bann við hatsarsáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi. Í ákvæðinu segir:

„Fjölmiðlum er óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi. Einnig er þeim óheimilt að kynda með markvissum hætti undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynheigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegar, efnahagslegar, félagslegar eða annarrar stöður í samfélaginu.“

Lögin gilda þó aðeins um fjölmiðla eins og þeir eru skilgreindir í lögunum og því falla samfélagsmiðlar og ýmsar vefsíður utan við lögin en mikilvægt er að skoða hvort ekki megi setja reglur sem gildi um slika miðla. Það hefur sífellt færst í aukana að á samfélagsmiðlum sé að finna síður með hatsarsáróðri og einnig hafa athugasemdakerfi síkra miðla verið notuð til þess að koma á framfærir alls kyns óhróðri og meiðyrðum. Síðar í ritinu verður fjallað um hatsursorðræðu á internetinu og þær áskoranir sem fylgja því að reyna að stemma stigu við þessu vandamáli.

Í greina gerð með frumvarpi til fjölmiðlalaga er hatsarsáróður í 27. gr. skilgreindir sem „tal, texti, tjáning, hegðun og/eða framkoma sem birtist í texta, hljóði og/eða mynd þar sem hvatt er til ofbeldís, fordóma og/eða forðómafullrar hegðunar gegn einstaklingi eða hápi af fólki og/eða með því að vanvirða, smána, hraða og/eða ógna viðkomandi einstaklingi eða hápi“. Ákvæðið á ekki við um hefðbundna gagnrýni, skoðanaaðgreining eða stjórnmaðlaumræður í fjölmiðlum. Fjölmiðlalögunum var breytt með lógun nr. 54/2013 sem

77 Ibid.

Jafnframt var orðalagi 27. gr. breytt, en segja má að með breytingunni hafi ákvæðið verið þrennt og nær það nú aðeins yfir markvissa hvatningu fjölmiðla til haturs á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynneigðar, trúarskoðana, bjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða enn annarrar stöðu í samfélaginu. Með því að takmarka ákvæðið með þessum hætti nær vernd þess ekki yfir tilvik þar sem ein hatursfull grein birtist í prentmiðli eða sjónvarpi og er hugsunin sú að það þurfi a vera um að ræða ítrekkaða hvatningu fjölmiðla til að ákvæðið eigi við. Greininni er ætlað að taka á ábyrgð fjölmiðilsins sjálfs en ekki einstaklinga sem ákvæði 51. gr. fjölmiðlalaga eða ákvæði annarra laga s.s. 233. gr. a hgl., næðu þá yfir. Likur eru á að hér á landi sé einmitt mesta þórfin í réttarverndinni í tilvikum þar sem um væri að ræða einstaka frétt eða umfjöllun, þar sem ákvæði annarra laga veita ekki nægilega vernd.78

Reykjavíkurborg hefur verið öflug í að auka vitund og fræðslu um fjölmenningu í samfélaginu á ýmsan hátt. Meðal annars er starfandi Fjölmenningarráð Reykjavíkur sem hefur því hlutverki að gegna að vera rödd innflytjenda í Reykjavík sem og utan hennar. Markmið ráðsins er að miðla upplýsingum, berjast fyrir réttendum og hagsmunum fjölmenningarsamfélagsins, varpa ljósi á kynþáttafordóma og hvers konar mismunun, auka þekkingu og skilning á málefnum fjölmenningarsamfélagsins, hvetja til jákvæðra hegðunar og auðvelda innflytjendum aðlögun og skilning á íslenskri menningu og tungumáli.79 Einnig hefur Reykjavík staðið fyrir árlegum fjölmenningardegi þar sem eru ýmsar uppákomur ætlaðar til að kynna mismunandni meningu.

Mannrétindaskrifstofa Íslands hefur starfað ötullega í samstarfi við önnur frjáls félagasamtök og stofnirnar að fræðslu og vitundarvækningu um mismunun og fordóma. Hefur skrifstofan m.a. staðið fyrir námskeiðum um mismununartilskipanir ESB og fjölþættu mismunum fyrir stofnirnar og félagasamtök, úttværsherð verndað partnerimenn um mismununum ásamt því að standa árlega að skipulagningu á Evrópuviku gegn kynþáttafordónum.

3.2 Danmörk

Þar sem Danmörk er í ESB er landið bundið af þeim samningum og reglum sem þar gilda um hatursáröður og mismunun og fjallað var um hér að ofan. Hér á eftir er umfjöllum um þau lagaþrjám og þenn um með þessum þó að þau gildi um hatursáröður og mismunun og fjallað var um hér að ofan. Hér á eftir er umfjöllum um þau lagatær ætlaðar um meðlefnin sem sett hafa verið í landslög.

Ekki er beint bann við kynþáttamarfreti í dónsku stjórnarskráði (d. Grundloven) en 70. gr. bannar sérhverja takmörkun á borgaralegum eða stjórnálægum réttendum vegna trúarskoðana eða síðsemi. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar eru friðhelgi einkalífs verndað og er þar bannað að skerða friðhelgi einkalífs á grundvelli politískra eða trúarlegra skoðana eða uppruna einstaklingar. Tjáningarfrelsið nýtur svo verndar skv. 77. gr. hennar.

79 Reykjavíkurborg: [http://reykjavik.is/fjolmenningarrad [4. nóvember 2013]]
Í dönsku hegningarlögunum (d. Straffeloven, nr. 1000 frá 2006) er að finna ákvæði, 266. gr. b., sem leggur refsingu við ummælum sem er ætlað að ögna, smána eða niðurlægja hóp af fólið vegna kynþáttar, litarháttar, uppruna eða þjóðernis, trúar eða kynhneigðar. Ákvæðinu er ætlað að vernda alla einstaklinga innan ákveðins hóps – öíkt meðýrðaákvæðum sem taka frekar til einstaklinga – fyrrir ásöknunum um að þeir séu að einhverju leyti minna virði sem manneskjur. Ákvæðinu er ætlað að uppfylla að einhverju leyti samninginn um afnám alls kynþáttamisréttis. Riðiðakossókari Danmarkur hefur sagt að það beri að túlka ákvæði 266. gr. b. með tilliti til 10. gr. MSE og túlkun MDE á henni í niðurstöðum sínum. Takmörkun tjáningarfrelsisins er einnig að finna í öðrum lögum.80 Ákvæði um þjónustu er að finna í 140. gr. og hefur það verið eins síðan 1930.

Árið 1996 setti danska þjóðbingið (d. Folketinget) lög um bann við mismunun á vinnumarkaði og voru þau sett með hliðsjón af SAK og samþykkt Alþjóðavinnumálafnunaráðuneytið nr. 111 um mismunun í atvinnu og starfi. Lög um bann við mismunun á grundvelli kynþáttar (d. lov om forbud mod forskelsbending på grund af race m.v.) leggja bann og refsingu við því að mismuna í atvinnu- eða viðskiptaskyni einstaklingi á grundvelli kynþáttar, litarháttar, þjóðlegs uppruna eða þjóðernis, trúar eða kynhneigðar. Að neita einstaklingi um þjónustu á sama grundvelli varðar sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum. Með lögum nr. 374/2003 var tilskipun 2000/43/EB innleidd í dönsk lög.

Í Danmörku hafa menn einnig leitað annarra leiða til að berjast gegn haturs orðræðu, t.d. eru veitt verðlaun til fyrirtækja sem hafa stuðlað að aukinni fjölbreytni á vinnustaðum. Herferðin ber nafnið „Sýnum fordómum rauða spjaldið“ og er byggð á evrópskum fyrirmyndum sem beina spjötum sínun einkum að fótbolta. Danska herferðin er viðtækari og beinist einnig að skóulum og samfélaginu í heild.81 Einnig hefur dómsmálaráðuneytið styrkt samstarfsverkefni lögreglunnar í Kaupmannahöfn og Mannréttindastofnunarinnar (d. Institut for Menneskerettigheder) sem ber heitið „Stöðvum hatursglæpi“ (d. Stop Hadforbrydelser). Verkefnið beinist að ungu fólk í samfélagið, s.s. vegna uppruna, trúar eða kynhneigðar. Herferðin samanstendur af heimasiðu, Facebook-síðu og plakötum sem dreift er víða um Kaupmannahöfn.82

3.3 Noregur


81 Gyv Racismen Det Røde Kort: http://www.stopracismen.dk/
82 Institut for Menneskerettigheder: http://menneskeret.dk/news/nyheder?doc=21959
Ekki er almennt ákvæði um jafnfræði eða kynpáttamisréttri í norsku stjórnarskránni (Grunnlov, 17. maí 1814, nr. 00). En 110. gr. c. segir að það sé á ábyrgð ríkisins að virða og tryggja mannréttindi. Tjánhafingsfrelsið nýtur verndar samkvæmt 100. gr. stjórnarskránnar.

Í 135. gr. a norsku hegningarlaganna (Almindelig borgerlig straffelov, Lov frá 22. maí 1902, nr. 10) er að finna bann við opinberum hatursáróði eða því að hvetja til mismununar. Þar eru hvatning til mismununar og hatursáróður skilgreint sem hótun eða móðgun við tiltekin einstakling, hvatning til hatts, ofskónir eða fyrirlitning á grundvelli litarháttar, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna, trúar eða lífsskoðana, kynheigðar eða kynvitundar. Þá er einnig hægt að refsa fyrir ofangreint ef það er framið af stórkostlegu gáleysi. Notkun tákna fellur einnig undir ákvæðið. Samkvæmt 1. mgr. 349. gr. a sömu laga varðar það sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum að neita að veita manni þjónustu til jafns við aðra, í atvinnustarfsemi eða annarri sambærílegri starfsemi, á grundvelli trúar hans, lífsskoðana, litarháttar, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna. Í frumvarpi að nýjum refsilögum frá 2005, sem enn hafa ekki tekið gildi, er fóttn bætt inn sem mismununarástæðu í 185. gr. Að auki er í 77. gr. að finna refsíþyngingarákvæði þar sem litlið er til ástæðna á bak við brotlið og er það til þyngingar ef ástæðan er trúarbrögð eða lífsskoðun, húðlitur, þjóðerni eða þjóðlegs uppruni, kynheigð, fóttn eða önnur staða þess sem brotið er á. Í 142. gr. sömu laga er að finna ákvæði um guðlast og 330. gr. leggur refsingvið þétttöku í félögum sem eru bónnuð með lögum.


---

mál og kærur sem honum berast, en hann getur einnig farið með máli einstaklinga fyrir dómstóla. Embættið var sett á fót 2009 þegar fjórir forverar hans voru sameinaðir í einn umboðsmann.84 Ekki er fjallað sérstaklega um hatussáróður í lögunum en bann er lagt við hvers kyns áreitni.

Í sænsku refsílönunum (Brottsbalken SFS, nr. 1962:700) er í ákvæði 7. tl. 2. gr. í 29. kafla veitt himild til refsíbyningar ef brot skv. lögunum hefur verið framið til þess að ráðast að einstaklingi eða hópi fólks á grundvelli kynþáttar, lítarháttar, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna, trúar, kynhneigðar eða annarrar svipaðrar stöðu. Ákvæði 1. mgr. 8. gr. í 16. kafla leggir refsíngu við útbreiðslu yfirlýsingar eða annars konar tjáningu, ógnunum eða fyrirlitningu á hópi manna vegna kynþáttar, lítarháttar, þjóðernis, þjóðlegs uppruna, trúar eða kynhneigðar. Í 2. mgr. ákvæðisins er refsíbyning heimiluð ef brotið telst stórfellt. Lita skal til þess hvort tjáningin hafi verið sérstaklega ógnandi eða lítilsvirðandi og hvort henni hafi verið dreifð til fjölda fólks í því skyni að vekja mikla athygli. Í 9. gr. 16. kafla er enn fremur mælt fyrir um refsínæmi þess, í atvinnustarfsemi, að mismuna nokkrum á grundvelli kynþáttar, lítarháttar, þjóðernis, þjóðlegs uppruna, trúarbragða eða kynhneigðar.

Í Svíþjóð er sérstakur sjálfstæður saksóknari (s. Justitiekanslern) sem sér um saksókn fyrrir hönd sænska rikisins í málum sem varða almannahagsmuni, ekki bara einstaklingshagsmuni. Meðal þeirra mála sem þar falla undir er hatursáróður sem í Svíþjóð er álættin glæpur gegn ríkinu og ógnun við allsherjarreglu og almannahagsmuni. Saksóknarinn fer kerfisbundið í þessi mál á grundvelli síkra hagsmunana og lýðræðissjónarmiða.85

Stjórnvöld í Svíþjóð styðja við samþökin Miðstöð gegn fordómum (Centrum mot rasism).86 Meginmarkmið samtakanna er að auka við vægi aðgerða samfélagsins gegn kynþáttahatri, útlendingahatri, hatri gegn samkynhneigðum og mismunun. Einnig eru veittir árlegir styrkir til ýmissa verkefna og samtaka sem berjast gegn fordómum og skorti á umburðarlyndi í samfélaginu. Á árunum 2012–2014 ætla sænsk stjórnvöld að hringa af stað verkefni til að bæta þekkingu barna og ungmenna á útlendingahatri og öðrum svipaðum fordómum. Einnig hefur ríkisstjórnin samþykkt aðgerða áætlun gegn ofbeldisfullum öfgahópum. Þar segir að ofbeldi hægri-öfgahópa sé sérstaklega alvarlegt vandamál fyrir minnihlutahópa, s.s. múslíma, gyðinga, Rómafólk og LGBT-éinstaklinga. Aðgerðirnar felast meðal annars í forvörum til að vernda lýðræðið gegn ofbeldi og vitundavækningu um lýðræðisleg gildi og aðgerðir til að koma í veg fyrr að einstaklingar gangi í raðir síkra öfgahópa.87 Í júní 2013 ákvæðu sænsk stjórnvöld að sænska fjölmiðlanefndin skyldi halda utan um útfærslu Sví á verkefni ESB gegn hatussáróðu, „No Hate Speech Movement“.88 Átakinu er ætlað að vekja athygli, sérstaklega á meðal barna og ungmenna, á

85 Sjá nánar á vefsíðu Justitiekanslern: http://jk.se/sv-SE/Languages/English.aspx
86 Centrum Mot Rasism: http://www.centrummotrasism.nu/
87 Swedish Government’s initiatives to combat xenophobia and similar forms of intolerance [Fact sheet], bls. 1–2.
88 Sjá heimasíðu sænska stjórnarráðsins: http://www.regeringen.se/sb/d/16958/a/219381
útlendingahatri, kynjaminsrétti og annars konar fordónum ásamt því að virkja þessa einstaklinga til þess að virða mannréttindi og stuðla að lýðræði og jafnrétti á internetinu.

3.5 Finnland

Í finnsku stjórnarskránni (lög nr. 731/1999) er bann við mismunun að finna í 6. gr. á grundvelli kyns, aldurs, uppruna, tumgumáls, trúar, lífsskoðana, annarra skoðana, heilsu, fótlnunar eða annarra ástæðna sem snerta einstaklinginn.89


Í Finnlandi starfar sérstakur umboðsmaður fyrir minnihlutahópa sem vinnur að því að auka veg og bæta réttarverðin minnihlutahópa af mismunandi þjóðlegum uppruna í Finnlandi og að koma í veg fyrir og berjast gegn mismunun vegna þjóðlegs uppruna. Umboðsmaðurinn beinir sjónum sínum að innflytjendum, útlendingum sem búsettir eru í Finnlandi og hefðbundnum þjóðarbrotum minnihlutahópa í Finnlandi, s.s. Sömum og Rómafólk.

Í Finnlandi hafa þjónustuveitendir sett sér ákvæðnar síðareglur (svokallað „netiquette”). Í þessum reglum er m.a. lagt bann við kynþáttahatri og hvatningu til kynþáttahatur. En einnig hefur fjölmiljófælned þar í landi (www.jsn.fi) sett ákvæðnar reglur um fjölmiljóla sem leggja áherslu á að bera verði virðingu fyrir mannlegri reisn allra jafnt. Ekki má þannig fjalla á
niðurlægjandi eða á annan óviðurkvæmilegan hátt um þjóðölegan uppruna, þjóðerni, kyn, kynhneigð, sannfæringu eða aðra stöðu einstaklinga eða hópa í samfélaginu.91

3.6 Bretland

Bretland er aðili að ESB og ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum og er skuldbundið af þeim reglum um mismunun og bann við hattsáróðri sem það regluverk byður. Bretland hefur í aldaraðir haft ákvæði sem gera hatursorðræðu refsiðverða.92 Prátt fyrir að lögin sjálf hafi ekki breyst hefur orðið ákveðin þróun í baráttunni gegn hatursorðræðu með fleiri úrræðum.

Árið 2010 sameinuðu Bretar nokkur eldri lög um mismunun í ein heildstæð lög um mismunun og jafnréttari undir heitinu Jafnréttislög (e. The Equalities Act). Lögin veita vernd gegn mismununum, beini sem óbeini, á grundvelli aldurs, fötlunar, kynlegeföldar, hjónabands eða borgaralegs sambands, meðgöngu og fæðingar og umönnunar barns (e. *maternity*), kynþáttar, trúar eða lífsskoðana, kynferðis og kynhneigðar. Lögin hafa vitt gildissvið og banna meðal annars mismunun, áreitni og fórnarlabæðingu (e. *vicitimization*) við veitingu á þjónustu til almennings, í tengslum við forgunn, búsetu eða stjórnun húsæðis, á vinnustað, í skólamál og öllum menntunarstigum og í sambandi við félagasamtök.93

Ákvæði sem leggja bann við hattsáróðræðu og/eða gera hana refsiðverða má finna viða í lögjöf Bretlands. Í 1. mgr. 18. gr. laga um allsherjarreglu/álmannafrið (The Public Order Act frá 1986) segir að „einstaklingur sem notar ógnandi, meiðandi eða móðgandi orðfæri eða hegðun eða sýnir eitthvert prettefni sem er ógnandi, meiðandi eða móðgandi, er sekur um refsiðverðan verknögu ef a) hinn ætlað með þessu að kynda undir kynþáttahatri, eða b) líkur séu til þess með hljóðjón af aðstæðum að athæfið kyndi undir kynþáttahatri.”94 Ákvæðið gerir ofangreinda háttsemi refsiðverða hvort sem ásetningar hafi verið til þess að kynda undir kynþáttahatri eða ekki og gengur þar með lengra en flest ákvæði alþjóðlegra samninga sem leggja bann við hattsáróðræði á einhvern hátt.

Árið 2006 voru gerðar breytingar á lögum um allsherjarreglu og ákvæði um trúarlegt hatur (e. *religious hatred*) bætt við. Samkvæmt ákvæðinu er refsiðvert að kynda undir trúarlegu hatri af ásetningi með ógnandi orðum eða með dreifingu á prettefni. Einnig voru þau nýmaðt sett inn að bannaðar var að kynda undir trúarlegu hatri af ásetningi með ógnandi myndum eða hljóðum í útsendingu. Hér verður því ásetningar að standa til verknaðurins og ekki nægilegt að aðeins séu líkur til þess að verknaðurinn byggir undir trúarlegu hatri, orðin eða prettefnið verða einnig að vera ógnandi, ekki er nægilegt að þau séu aðeins móðgandi eða meiðandi.95 Árið 2008 voru gerðar enn aðrar breytingar á lögnum og þá var bætt við

ákvæði um hatur á grundvelli kynheigðar við ákvæði laganna um trúarlegt hatur. Viðurlög við brotum á þessum lögum geta verið sektir og/eða fangelsisvist skv. 3. mgr. 27. gr. laganna.

Breska ríkissjónvarpið (BBC) hefur sett fram leiðbeiningar um samfélagsmiðla og mikróblogg og vilja með þvi taka á skorti á löggjöf gegn hatursórdæu á þessum vettvangi. Leiðbeiningunum er ætlað að styðja við reglur í áætlun BBC um samfélagsmiðla.

3.7 Þýskaland


96 Ibid. og Criminal Justice and Immigration Act frá 2008.
98 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland frá 8. mai 1949.
100 Ibid.
102 Meira um Antidiskriminierungsstelle des Bundes, sjá: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/AboutUs/aboutUs_node.html
almennar upplýsingar til almennings, gerir visindalegar rannsóknir og gefur fjórða hvert ár út skýrslu, í samstarfi við fulltrúu minnihlutahópa, 103 um stöðu þessara mála í þýskalandi.

Árið 1997 settu Þjóðverjar sér svokölluð margmiðlunarlög (þ. Gesetz über die Nutzung von Telediensten) 104 í þeim tilgangi að setja reglur sem næðu yfir internetið. Samkvæmt lögunum er hægt að ákæra netþjónustuveitur ef þær leyfa og gera visvitandi aðgengilegt efni sem er ólíöglegt skv. hegningarlögum þýskalands, s.s. efni sem afneitar helförinni.

3.8 Kanada

Kanada er aðili að SAK og fleiri samningum Sameinuðu þjóðanna. Ákvæði um hatursáróður má finna í hegningarlögum (e. the Criminal Code of Canada), Mannréttingalögum (e. the Human Rights Act) og í annarri lögjöf ríkisins en einnig má finna ákvæði í lögjöf hvers af 10 fylkum Kanada og þrem sjálfsjónarsvæðum landsins.

Síðustu sjö árin hafa reglur um hatursáróður í Kanada orðið umfangsmeiri og stærkari. 105 Hegningarlöginn banna „opinbera hvatningu til haturs“ eða hatursorðræðu. Í 319. gr. er „opinber hvatning til haturs“ skilgreint sem refsiverður verkaður: „Hver sem með orðum/staðhæfingu á opinberum vettvangi hvetur til haturs gegn ákveðnum hópi þar sem slik hvatning er líkleg til að leiða til brots á almannafræði og hver sem með orðum á óðrum vettvangi en í einkasamtali hvetur af æsetningi til haturs gegn ákveðnum hópi er sekkur um refsiverðan verkan.“ Það eru þó ýmsar undantekningar frá þessu ákvæði, s.s. ef staðhæfing er sönn eða þá að ætlunin var að benda á eitthvað sem betur mætti fara í málefnum sem skapa hatur gagnvart ákveðnum hópurum í Kanada. Í 318. gr. sömu laga er lagt bann við því að hvetja til eða tala fyrir þóðarmorði. 106


103 Fulltrúarnir eru eins konar umboðsmenn, þeir eru: fulltrúi fyrir aðlögum/útlingenda, fulltrúi fyrir innflyttjendur af þýskum uppruna og önnur þóðarbrot og fulltrúi fyrir fatlað fólk.
106 319. og 318 (1). gr. hegningarlaga Kanada.
Dómstólar í Kanada hafa leitast við að réttlæta reglur um hatursorðræðu gagnvart tjáningarfrelsinnu, í fyrsta lagi með því að sýna fram á að hin bannaða tjáning valdi skaða, s.s. með því að stuðla að hatri í samfélaginu, og í öðru lagi með því að takmarka gildissvið reglnanna þannig að þær nái aðeins yfir ögfafulla tjáningu eða hatursáröður. Þessi nálgun dómstólanna er þó ekki fullkomin þar sem mjög erfitt getur verið að sýna fram á að ákveðin hatursfull tjáning, hversu ögfafull sem hún er, leiði til eða grundvalli hatur. Ekkert eitt ákveði tilvik tjáningar grundvallar hatur, en viðtækar áróður til mismununar getur ytt undir fordóma og hatursfull viðhorf í samfélaginu. Á þeim forsendum telja margir að það skilyrði dómstólanna að ákveðin tjáning valdi ákveðnum skaða verði til þess að annaðhvort verði aldrei refsað fjyrir hatursfulla tjáningu eða þá að ávallt verði refsað fjyrir tjáningu sem er á einhverinn hátt fordómafull.109

4. Samspil tjáningarfrelsis og hatursorðræðu

4.1 Almennt
Í riti sem fjallar um hatursorðræðu og hvernig hægt er að koma í veg fyrir hana er öhjákvæmilegt annað en að fjalla um tjáningarfrelsisu. Tjáningarfrelsíð er, líkt og MDE hefur komist að orði, „einn af hornsteinum lýðræðislegs þjóðfélags, eitt af skilyrðum fyrr frambróun þess og að hver og einn geti þroskast“.110 Tjáningarfrelsíð er verndað í mörgum alþjóðlegum mannréttindasamningum, s.s. mannréttindayfirlýsingu S.þ., SBSR og MSE. Tjáningarfrelsíð er, skv. þessum samningum, rétturinn til þess að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum ásamt því að láta skoðanir og hugsanir sínar í ljós á einn eða annan hátt. Skoðana- og tjáningarfrelsíð og rétturinn til frjálsrar sannfæringar er verndað í 73. gr. íslensku stjórnarskrárinnar.

Rétturinn til þess að tjá sig er einn og sér ákaflega mikilvægur en hann er einnig mikilvægur í samspili við önnur réttindi. Pað felast verulegir þjóðfélagslegir hagsmunir í því að frjáls umræða og opinber skoðanaskipti fái að þrëfast og gagnrýni á stjórnvöld veitir nauðsynlegt aðhald í lýðræðisríkjum. Tjáningarfrelsíð er þó vandmeðfarið og getur frelsi eins til tjáningar og grundvallarréttur annarra skarast. Því getur verið nauðsynlegt að setja tjáningarfrelsinu ákveðnar skorður vegna hagsmunna þessara einstaklinga eða þjóðfélagslegra hagsmuna. Í 2. mgr. 73. gr. íslensku stjórnarskrárinnar segir að mönnum sér frjálast að láta í ljós hagsanir sínar en þeir skuli ábyrgjast þær fjyrir dómi; þannig er gert ráð fyrir því að menn beri ábyrgð á allri tjáningu sinni. Því er heimilt að takmarka tjáningarfrelsíð eftir að tjáning hefur átt sér stað. Getur þá ábyrgðin verið hvort heldur í formi refsiábyrgðar eða

110 MDE, Handyside gegn Bretlandi, 7. desember 1976 (5493/72), 40. mgr.
Í 3. mgr. 73. gr. stjókn er að finna heimildir til takmörkunar á tjáningarfrelsinnu. Samkvæmt ákvæðinu er aðeins heimilt að skerða tjáningarfrelsið með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða síðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist skerðingin nauðsynleg og samrýmist lýðræðishefððum.

Þegar fjallað er um takmarkanir á tjáningarfrelsinsu þarf ákallt að skera úr þeim þeirra markmiða sem talin eru upp í alþjóðasamningunum sem hefur verið fjallað um hér áður. Eiga skerðingarárkvæði landslaga aðildarrikjanna að vera í samræmi við þessa samninga. Það getur verið flókið að meta réttmæti skerðinga þegar vegast á tjáningarfrelsið og hagsmunir á borð við friðhelgi einkalífis og ærvernd, því það vegast á þeim grundvallarrettindi sem vernduð eru af sömu samningum. Í hæstaréttardómi 2002, bls. 1485, sem fjallað var um í kafla 3.1, kemur þetta hagsmunatímglega í ljós. Er það dómur í samræmi við framkvæmd MDE við þúðkun hans á 10. gr. MSE, að heildarmat á ummælum og Óllum atvikum geti ráðið úrslitum um það hvort takmarkanir á tjáningarfrelsinsu teljist réttlætanleg.

Eins og fjallað er um hér í kafla 2.2.2 þá þurfa að mati MDE að vera mjög ráður ástæður fyrir því að ríki setji takmarkanir á tjáningarfrelsið og enn háðar er tekið á því ef banna á ákvæðna tjáningu fyrirfram. Tilvik sem réttlætt gætu slikt eru fyrst og fremst bundin við réttargæslu þar sem synið er fram að útbreiðsla tjáningar geti haft óbætandi og skoðleg áhrif. Æðins er þá um afmörkuð sérgering tilvik að ræða, t.d. útgáfu ríts eða sýningu tiltekinnar þríðjumlega í ljós. Er það dómur í samræmi við framkvæmd MDE við þúðkun hans á 10. gr. MSE, að heildarmat á ummælum og Óllum atvikum geti ráðið úrslitum um það hvort takmarkanir á tjáningarfrelsinsu teljist réttlætanleg.


Í kafla 2.1 er fjallað um Rabat-aðgerðaáætlunina, en hér verður aðeins fjallað um hverning hún tekur á togstreiðunni á milli tjáningarfrelsissins og baráttunni gegn haturssráðir. Aðgerðaáætlunin hvetur ríki til þess að skilgreina hvatningu til mismununar þröngt þar eð því viðari sem skilgreiningin er, þeim mun meirir likur eru á að löggjöf þrjú skilyrði sem eru í samræmi við kröfur MDE í hans niðurstöðum. Takmarkanir á tjáningarfrelsinsu eða aðrar

112 Ibid., bls. 391–392.
aðgerðir tengdar löggjöf um hatursorðræðu veraða að vera nauðsynlegar, ákvarðaðar með lögum og beitt af meðalhófi. Einnig er í aðgerðaáætluninni sett fram sex þrepafyrir dómstóla til að ákvarða því að tjáningar súu refsiverðar. Með prófinu er litið til samhengis hvatningar til haturs, hver tjáði sig, tilgangs tjáningarinnar, innihalds, umfangs tjáningarinnar og hverjar likurnar eru á því að tjáningarin leioð til skaða (er hættan yfirvofandi?). Þegar viðurlög við ólöglegri tjáningu eru nauðsynleg er hvatt til þess í áætluninni að þau súu í formi stjórnsýsluviðurlagara og samfélagsþjónustu frekar en refsivistar ef það er mögulegt.

Að mati Feneyjanefndarinnar hafa lög og reglur sem leggja viðurlög við hatstorðræðu viðtækt gildi í gjörvallri Evrópu og er sú þróun í samræmi við almenn stefnutilmæli ECRÍ nr. 7, um landslög gegn kynþáttahatri og kynþáttamisrétti. Hafa verður eftirlit með beitingu löggjafar gegn hatri til þess að koma í veg fyrir misnotkun hennar á þann veg að takmarkanir sem miða að því að vernda minnhlutahópa gegn ofskónum hafi þau öfugsnúnu/rangsnúnu áhrif að múlbinda andstöð og gagnríkstæði og sýnt hafi verið fram á að þeir hafi verið til hennar með þeim ásetningi að hvetja til mismununar, fjandsemi eða ofbeldis.

Það er því mikilvægt að setja skýra verkferla og skilgreina með nákvæmum hætti hvað telst til hatstorðræðu og hver viðurlög við henni skuli vera. S Perry og ÖSE hafa sameiginlega samþykkt við þeim lög um bann við hatstorðræðu verðað að uppfylla til að tjáningararfrelsið sé virt í hvívetna. Eftirfarandi reglur eru mælikvarði á lögmæti laga sem banna hatstorðræðu:

- engum skal refsa fyrir orðræðu sem er sönn
- engum skal refsa fyrir hatstorðræðu nema sýnt hafi verið fram á að efnt hafi verið til hennar með þeim ásetningi að hvetja til mismununar, fjandsemi eða ofbeldis
- virða skal rétt blaðamanna til mats á því hvernig sé best að beina upplýsingum og hugmyndum til almennings, sér í lagi þegar um er að ræða fréttatunut un kynþáttamisrétti og skort á umburðarlyndi
- enginn skal sæta rítskoðun fyrirfram
- gæta skal meðalhófs við ákvörðun viðurlaga við hatstorðræðu.

Meðalhófsregluna skal ekki aðeins virða í löggjöfinni heldur einnig af stjórnvöldum og dómsþólemum þegar henni er beitt. Lita verður einnig til meðalhófsreglunnar við mat á því um hvers konar tjáningu er að ræða og tilgang hennar. SBSR leggur sérstaka áherslu frelsi til tjáningar í opinberri umræðu í lýðvæðisríkjum einkum hvað viðkemur opinberum aðilum og stjórnmálamönnum.

---

113 Feneyjanefndin: Skýrsla um samband tjáningararfrelsis og trúfrelsis, bls. 13–14.
4.2 Internetið og samskiptamiðlar

Með yfir 2,4 milljarða notenda\textsuperscript{116} hefur internetið fest sig rækilega í sessi sem alþjóðasvæði með verulega afkastagetu í samstundis miðlun upplýsinga og hugmynda til mismunandi svæða í heiminum. Þrótt fyrir augljósa kosti internetsins fyrir daglegt líf okkar það þann ókost að hægt er að misnota frelsið sem það færir okkur. Internetið hefur þannig í auknum mæli verið nýtt til miðlunar á ýmis konar hatursorðræðum og hvatningu til hatursfullra aðgerða gegn öðrum einstaklingum vegna kynþáttar þeirra, trúar eða af öðrum ástæðum. Eftir því sem tækninni hefur fleygt fram hefur hatursfull um síðum öfgahópa og annarra fjölgað verulega og þær hafa orðið tæknilegri.

Mörg ríki heimsins hafa lýst yfir áhyggjum af aukinni notkun á internetinu í þeim tilgangi að hvetja til og dreifa fordómafullum hugmyndum í þeim og á því sem ekki er leyfilegt utan internetsins er heldur ekki leyfilegt á internetinu. Með tilmælunum er kallað eftir því að ríki framfylgi löggjöf sinni um hatursglæpi sem framdir eru á internetinu, að ábyrgðaraðilar séu sóttir til saka ásamt því að lögregluyfirvöld fái fræðslu um vandamálið.\textsuperscript{122}

\textsuperscript{116} International Telecommunication Union: “Key Global Telecom Indicators for the World Telecommunication Service Sector”.

\textsuperscript{117} Douglas Mac Millian; Frétta á vef Bloomberg fréttasíðunnar, frá 7. maí 2013. Sótt af ;

\textsuperscript{118} Sjá athugasemd allsherjarþingsins A/66/312 um aðstoð starfsfólks Evrópuráðuins, 2011. mgr. àðgerðaáætlunin, 3–43, 63, og 140.–147. mgr.

\textsuperscript{119} Durban-yfirlyssingin, 88.–94. mgr.; Ægðorðaáætlunin, 3., 43., 63., 86., 117., 119., 136. og 140.–147. mgr.

\textsuperscript{120} Hægt að finna heimild á \url{http://act4hre.coe.int/no_hate/No-hate-speech-movement/} og \url{www.nohatespeechmovement.org}

\textsuperscript{121} Almenn tilmæli ECRI nr. 6 um baráttu gegn útbreiðslu kynþáttahaturs, útendingahaturs og gyðingahaturs á internetinu frá 15. desembar 2000: \url{www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp}
Eins og hefur verið minnst á hér áður, hafa lög, reglur og ákær í aðildarríkjum gegn slikum netsíðum og áróðri sem dreif er með öðrum hætti á internetinu takmörkuð áhrif vegna þess að notendur og vefþjórar geta verið hvar sem er í heiminum og erfitt getur reynst að ná til þeirra. Einnig hafa ríki heimsins mismunandi löggið og stefnur í þessum málum og þá sérstaklega hvað varðar lögmerki dreifingar áróðurs og hvatningar til hatts og ofbeldisverka á internetinu. \(^\text{123}\) Því er þörf á öðrum leiðum til að ná árangri í baráttu. Slíkar leiðir geta m.a. falist í því að einkafrýrtæki, sérstaklega netþjónustuveitur og fyrirtæki sem skapa efn til miðlunar á internetinu, setjí sér sjálf reglur og vinni sameiginlega að leiðum til þess að fyrirbyggja skaðlega notkun internetins. \(^\text{124}\) Mikilvægt er að allir hlutaðeigandi aðilar hafi skýr hlutfarverk í baráttunni og að fræðsla verði aukin á internetinu sjálfu og annars staðar til þess að efla umburðarlyndi og virðingu fyrir fjölbreytileika í samfélaginu í heild.

4.3 Hlutverk fjölmíðla varðandi hatursorðræðu

Fjölmíðlar, sérstaklega sjónrænin miðlar, geta verið mikilvæg verkfæri í skoðanamyndun í samfélaginu með dreifingu upplýsinga og hugmynda. Þannig geta fjölmíðlar verið tviegjga sverð þegar kemur að fordómu og hatursorðræðu. Nýta má fjölmíðla til þess að auka virðingu fyrir mannréttindum, berjast gegn ofbeldi, byggja upp traut og hvetja til sátta, en einnig geta fjölmíðlar verið kveikja spennu og haturs í samfélaginu. Yfirlysing ráðherranefndar Evrópuráðsins um mannréttindi og lagareglur í upplýsingasamfélaginu skýr þessi jákvæðu og neikvæðu áhrif sem upplýsinga- og samskiptamiðlar geta haft. \(^\text{125}\)

Líkt og minnst er á í kafla 2.2.1.1 benda tilmæli (97)21, um fjölmíðla og eflingu umburðarlyndis, á að fjölmíðlar geti verið jákvætt af til þess að berjast gegn fordómu og hatursorðræðu og áróðri. I viðauka við tilmæli er hlutfarverk fjölmíðla nánar tilgreint en það er m.a. að skýra af nákvæmni frá kynþáttafordómu og umburðarleysi, draga upp rétta mynd af einstaklingum og hópum og sýna þeirra viðhorf, hvetja til fjölmenningarstefnu með því að fjalla um líf og venjur mismunandi þjóðernis-, þrúar- og annarra höpa samfélagssins, setjí sér síðareglur ásamt því að fræða starfsfólki og hafa starfandi hóp blaðamanna af mismunandi þjóðlegum uppruna (e. multy-ethnic journalistic team). \(^\text{126}\)

Fjölmíðlar eiga ekki aðeins að vinna í samræmi við þetta í fríðartímum heldur einnig í átakatímu. Evrópuráðið hefur sett fram viðmiðunarreglur um vernd tjáningarfrelsis og upplýsinga á átakatímu \(^\text{127}\) þar sem lítið er að fjölmíðla sem lausn á átakatímu, svo fremi sem þeir uppfylli síðerðileg viðmið. Í viðmiðunarreglum segir m.a.:

---


\(^{124}\) Sjá t.d. Durban-yfirlýsingin, 92. mgr.; Durban-adgerðaáætlunin, 144. mgr. og einnig 63., 141., 145. og 147. mgr.

\(^{125}\) Yfirlysing ráðherranefndar Evrópuráðsins um mannréttindi og lagareglur í upplýsingasamfélaginu frá 13. maí 2005.

\(^{126}\) Sjá nánar: Viðauki við tilmæli Evrópuráðsins nr. R (97)21 um fjölmíðla og tilstuðlun umburðarlyndrar menningar.

Í þeirri sannfæringu að ekki aðeins geti fjölmíðlaumfjöllun verið nauðsynleg á átakatínum með því að gefa réttar, tímilanlegar og heildstæðar upplýsingar, heldur einnig að fjölmíðlafólk geti haft jakvæð áhrrif til að koma í veg fyrir eða leysa ákveðin átakamál með því að vinna samkvæmt æðstu faglegu viðmöðum og bygga upp umburðarlyndi og skilning án milli ölíkra hópa í samfélaginu.\textsuperscript{128}

Fjölmíðlar geta enn fremur verið vettvangur fyrir opinbera umræðu sem er, eins og hefur verið minnst á hér framar, nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi. Slíkur umræðuvettvangur getur haft jakvæð áhrrif til að skapa jafnvægi á milli hagsmunar meirihlutans og þannig dregið úr spennu þar á milli.\textsuperscript{129} Eða líkt og MDE hefur sagt í nokkrum dómum sínum:

“Prátt fyrir að einstaklingshagsmunir þurfi stundum að líta í lægra haldi fyrir hagsmunar hópsins, þýðir lýðræði ekki að hagsmunir meirihlutans eigi alltaf að ráða; jafnvægi þarf að nást til þess að tryggja sanngjarna og rétt meðferð minnihlutans og til að koma í veg fyrir misnotkun af fjölmíðlum.”\textsuperscript{130}

Sérstök áhersla er einnig lögð á nauðsyn þess að vernda mannrettindi og mannlega reisn í heimi síbreititlegra tækninýjunga. Í þessu sambandi má m.a. nefna tilmæli (2003)\textsuperscript{9} um aðgerðir til þess að efla framlag stafræna útsendinga til lýðræðis og samfélagssins\textsuperscript{131} og yfirlysingu um Evrópustefnu um nýja upplýsingafræki.\textsuperscript{132} Önnur tilmæli leggja áherslu á verndun reisnar í sérstöku samhengi, t.d. um birtiingarmynd ofbeldis í rafrænum miðlum.

Fastanefnd sjónvarps millanda gaf út yfirlysingu árið 2002 sem lautt að sérstöku sjónvarpssféni, sérstaklega raunveruleikasjónvarpi, og áréttaði nauðsyn þess að sjónvarpsþættir haldi uppi mannlegri reisn og virði grundvallarréttindi einstaklinga.\textsuperscript{133}

Samkvæmt skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá árinu 2012\textsuperscript{134} starfa íslenskir fjölmíðlar þegar í samræmi við flestar reglur ESB um upplýsingatækni og fjölmíðla vegna aðildar sinnar að Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Eru nýju fjölmíðlalögin til marks um það og sérstaklega ákveði þeirra sem leggja bann við haturáðóðri og hvatningu til refsiverðrar hattsemi. Ýmsar breytingar urðu á reglum um starfsemi fjölmíðla með nýju fjölmíðlalögunum sem gilda nú þæði um prentmiðla og stafræna miðla. M.a. hefur vernd heimildarmanna verið aukin og nú eiga fjölmíðlaveitur að upplýsa um hlutfall karla og kvenna í fréttum og fréttatengdu efni, samsetningu starfþæði þeirra frá kynjuðu sjónarhorni og

\textsuperscript{128} Ibid., sjá sérstaklega gr. 23–26 og 29.

\textsuperscript{129} Með viðtækri útbreiðslu upplýsinga, ásamt því að vera vettvangur fyrir samskipti og umræðu, geta fjölmíðlar gegnt veigamiklu hlutverki í að stuðla að fjölmenningu og umburðarlyndi í opinberri umræðu. Því meira sem ölíkir hópar vita hver um annan, því minni líkur eru á menningarlegri spennu.

\textsuperscript{130} Dómur MDE í máli Young, James og Webster gegn Bretlandi frá 13. ágúst 1981, nr. 7601/76; 7806/77, 63. mgr.

\textsuperscript{131} Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins (2003)\textsuperscript{9} um aðgerðir til þess að efla framlag stafræna útsendinga til lýðræðis og samfélagssins, frá 28. maí 2003.

\textsuperscript{132} Yfirlysing ráðherranefndar Evrópuráðsins um Evrópustefnu um nýja upplýsingafræki, frá 7. maí 1999.

\textsuperscript{133} Yfirlysing fastanefndar Evrópuráðsins um sjónvarp millanda, (2002)\textsuperscript{1}, um mannlega reisn og grundvallarréttindi annarra, frá 12.–13. september 2002; Sjá einnig: Listi yfir margmiðlunartengd tæki, sem mynda grundvallarstjóra Evrópuráðsins: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/themes/internet_EN.asp

\textsuperscript{134} Framvinduskýrsla framkvæmdastjórnar Evrópu SWD(2012) 337 um Ísland, frá 10. október 2012.


\textbf{4.4 Fjölmiðla - og netlæsi}

Nú á tínum er internetið öflugasta tæki til þess að ná til sem fjölbreyttilegs höps fólks á sem skemmtum tíma. Fólk vinnur, lærir, leikur sér og á samskipti á internetinu. Pannig félim við fréttir um heimsmálefni, s.s. strið, frið, umhverfismál, víþindi o.s.frv., frá allri þeirri fjölbreyttu flóru miðla sem við höfum aðgang að í dag. Hvernig efnið er framsett í þessum miðlum getur haft áhrif á skoðanir okkar og sýn á fólk og málefni. Það er því mikilvægt að fólk sé almennt læst á þessa miðla sem eru svo stór þátttur í lífi þess. Litk og okkur er kennt að lesa og skrifa þurfu við að skila hverginn hinar ymsu gerðir miðla virka og hverginn við getum á gagnrýninn hátt metíð innihald þeirra. Fjölmiðla- og netlæsi (e. media literacy) snýst um að vita tengst beínu starfi fyrir fjölmiðilinn en einnig tjáningu starfsmannsins á óhrum vettvangi líkt og leiðbeiningarnar sem BBC hefur sett sér varðandi samfélagsmiðla og mikróblogg (sjá í kafla 3.6 hér ofar).

\textsuperscript{135} Ibíd., 26. gr. og 1. tl. 23. gr.
\textsuperscript{136} Upplýsingablaðum um fjölmiðla- og netlæsi: http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/media-literacy/factsheet_media_literacy.pdf
\textsuperscript{137} Orðsending framkvæmdastjórnar ESB, COM(2007)833 (e. communication on media literacy).
framkvæmdastjórnina til að vinna skyrslu um stöðu fjölmíðlalæsís í öllum aðildarrikinum. Årið 2008 samþykktu ráð ESB og framkvæmdastjórn ESB sameiginlega ályktun (e. conclusion) og létu að egin frumkvæði gera skyrslu um fjölmíðlalæsí. Framkvæmdastjórnin setti fram tillögu um fjölmíðlalæsí árið 2009 þar sem mælst var til þess að öll aðildarriki ESB ásamt fyrirtækjum í fjölmíðlun auki skilning og vitund fólks um þau fjölmörgu form skilaboða sem beint er til þeirra með auglýsingum, kvíkmyndum og með efni á internetinu.

Með því að kenna fjölmíðla- og netlæsi má bæta hvernig einstaklingar nýta sér leitarvélar á internetinu, kenna skólarökkum hvernig kvikmynd er gerð og hvernig auglýsingar virka svo að þau geti frekar gert sér grein fyrir þeim mótiði áhrifum sem þeim er ætlað að hafa. Fjölmíðla- og netlæsi er ómissandi verkfæri til þess að þróa með sér gagnrýna hugsun og gera alla einstaklinga samfélagsins, jafnt unga sem aldna, að betriborgurum sem taka virkan þátt í uppbyggingu lýðráðissamfélags þar sem borin er jöfn vírðing fyrir mannréttindum allra samborgara án nokkurra mústrununar.

5. Er þörf á breytingum?
Í kafla 3.1. var farið yfir gildandi löggjöf hér á landi er varðar hatursáróður og mismunun, í þemma kafla hér verður bent á breytingar sem höfundar telja þurfa að gera til þess að löggjöfin veiti fullnægjandi vernd gegn hatursáður og tryggi þolendum viðeigandi úrræði og bætur. Litið verður sérstaklega til þeirra með því að það virkan þátt í uppbyggingu lýðráðissamfélags þar sem borin er jöfn vírðing fyrir mannréttindum allra samborgara án nokkurra mústrununar.

5.1 Athugasemdir NAK og ECRI

NAK gerði athugasemdir við það hve fá brót á 180. og 233. gr. a hgl. hafa verið tilkynnt til lögreglu og að þau málf sem tilkynnt voru hafi verið fellld niður vegna ónógra sannana eða þá vegna þess að aðilar vildu ekki fara lengra með málið. Nefndin hvatti stjórnvöld af þessu

---

138  Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, frá 10. mars 2010, um þjónustu hljóð- og myndmiðlunarveitna (hljóð- og myndmiðlunar tilskipunin) 2010/13/EB –
139  Sjá frekari upplýsingar um þessi mál hér: http://ec.europa.eu/culture/media/media-literacy/policy-initiatives_en.htm

41
tilefni til að gripa til aðgerða til þess að upplýsa fólk af erlendum uppruna um réttindi sín og þolendur um þau úrraði sem þeim eru tæk til að leita réttar sín s til að auðvelda aðgengi þeirra að réttlæti. Einnig var hvatt til þess að dómarar, lögmenn og lögregla fengju þjálfun og fræðslu í þessum málaflökk. NAK lagði til að kannaðar væru ástæður þess að aðilar ákveða að fara ekki lengra með mál og að sönnumarbyrðinni yrði snúið í málm er lúta að broti á 180. gr. hgl.140 Að lokum hvatti nefndin stjórnvöld hér á landi til þess að við innleiðingu SAK verði tekið mið af Durban-yfirlýsingunni og aðgerðaáætluninum og að gripið verði til nauðsynlegra ráðstafana til þess að mögulegt sé að taka mið af Durban-yfirlýsingunni og aðgerðaáætluninum við gerð aðgerðaáætlana og í stefnumótun í þessum málm hér á landi.141

Í fjórðu eftirlitslotu sinni fjallaði Evrópunefndin gegn kynþáttafordóumum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland og gaf út skýrslu með athugasemendum sem birt var í febrúar 2012. Fyrsta tillaga ECRI laut að ákvæði 65. gr. stj. og leggur ECRI það til að stjórnvöld efla þa vernd sem stjórnarskráin veitir gegn kynþáttafordóumum og kynþáttamisréttinu, t.d. með því að breyta 65. gr. stj. til samræms við 2. mgr. 1. gr. 12. samningsviðauka við MSE.142 ECRI fjallaði einnig um hegningarlögin og ákvæði þeirra er lúta að kynþáttamisréttinu og leggur ECRI til að ákvæði verði tekið upp í hegningarlög sem mæli sérstaklega fyrir um að meta beri það til refsípyningar ef kynþáttafordómar liggi að baki broti. ECRI leggur enn fremur til að gerðaáætluna tíð kemur í þessum hánæ sem t.a. þeirra útgerðum á sviðum sem tengjast kynþáttafordóumum og kynþáttamisréttinu og hvernig megi koma auga á kynþáttafordóma sem afbróþvarta.143 ECRI hvetur enn fremur stjórnvöld til þess að halda áfram og efla aðgerðir sínar til að veikja almenning til vitundar um kynþáttafordóma og stuðla að jákvæðu viðhorfi til samfélaglegsflug fjölbreytni. Í athugasemendum sínnum um fjölmöðla, þar með talið internetið og útgéfin rít, hvetur ECRI til þess að í sviðareglum blaðamanna verði kveðið á um að ekki skuli nefna ríkisfang eða þjóðernum grunaðir eru um glæpsamlega athæfði til að forðast útbreiðslu forðóma og dreifingu hlutdrægra upplýsinga. Stjórnvöld ættu einnig að mati ECRI að hafa eftirlit með internetinu og koma í veg fyrir að það sé nyttí til þess að dreifa ummælum og efni sem felur í sér kynþáttafordóma eða utlendingahatur.144 ECRI ætlar að fýlgja sérstaklega eftir þremur tilmælum sínunum, þau varða leyfi til handa músíllumum á Íslandi til að byggja moskur, að stjórnvöld ljúki vinnu við frumvart til laga um bann við mismununum og, eins og kom fram hér fyrr, að setja ákvæði um refsípyningu ef kynþáttafordómar liggja að baki broti.145

140 NAK: Loka athugasemdir nefndar um afnám alls kynþáttamisréttis, CERD/C/ISL/CO/19-20, um Ísland, frá 25. mars 2010, bls. 3
141 Ibid., bls. 4
143 Ibid., bls. 14–15.
144 Ibid., bls. 20–21.
145 Ibid., bls. 35.
Báðar þessar nefndir lögðu einnig áherslu á það í athugasemduðinum sínun að stjórnvöld settu á fót sjálfstæðan eftirlitsaðila sem gæti haft eftirliðið með framfylgd lögjafar um kynþáttasfæðum og einnig sinnt fræðslu og forvörnum.146

5.2 Breytinga er þörf


Í 1. tl. 242. gr. almennra hegningarlagara segir að brot skv. 233. gr. a skuli sêta opinberri ákærðu, án þess að sa sem misgert var við krefjist þess, en þratt fyrir þetta berast lögreglu ekki margar tilkynningar frá öðrum aðilum sem gæti staðað af því að almenningur er ekki á verði gagnvært skilum brotum eða ðekkir ekki lögí. Einnig hefur það heyrst að lögregla hafi ekki tekið við tilkynningunum frá þröðja aðila.147 Það er ljóst að þessi staða er ekki nógu góð. Þratt fyrir að skýrsluhöfundur myndu vilja trúu því að að í landi verði enginn þolandi hatursorðræðu, þá er staðreyndin önnur og því þarf að breyta þeirra hópar fræðslu til almennings. Ákvæðinu er ætlað að auka réttarvernd þeirra hópa í samfélaginu sem eiga á hættu að þeim verði mismunað á grundvelli þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, þjóðlega uppruna, trúur eða lífsskoðana. Við er til þess að í innanrikisráðuneytinu er unnið að fullgildingu þessa samnings og er það jákvætt en æskilegt er að þeir kynþáttar, hatursorðræðu og hatursglæpa raunhæf úrræði til að leita réttar síns. Slík lögjöf ætti að vera í samræmi við þá alþjóðasamningina sem lýtur í kafla tvö.

146 Lokaathugasemdir NAK, CERD/C/ISL/CO/19-20, um Ísland, bls. 2–3; sjá einnig ECRI: Skýrsla um Ísland (fjórða eftirlitslota), bls. 16.

147 Skv. þeim upplýsingum sem skýrsluhöfundar hafa fengið og lesa má út úr upplýsingum sem kallaðar var eftir frá lögreglunni og rikissaksóknara við ritun þessarar skýrslu.

Bæta mætti inn setningu eða grein í kafla VIII í almennum hegningarlögum þar sem kveðið væri á um áhrif á þunga refsíræðar sem fæturðu á þeim hættum og hvernig nýtaðu þá reynslu hér á landi.

Samkvæmt afangaskýrslu Ríkislögreglustjóra frá júlí 2008 um stöðu og þróun hatursglæpa á Íslandi er þekking lögreglu á eðli hatursglæpa og afleiðingum þeirra sögu nauðsynleg til að tryggja framgang réttvisinnar. Lögreglumenn fá ekki sérstaka kynningu eða námskeið um hatursglæpi eða viðbrögð við slikum brotum, hvorki við upphaf starfsferils eða í starfinu.148 Nauðsynlegt er að bæta úr sliku likt og kemur glögglega fram í athugasemum NAK og ECRI. Einnig kemur fram í skýrslunni að löggæsluyfirvöld þurfi að bæta skráningu hatursglæpa, bæði söfnun upplýsinga og flokkun þeirra.

5.3 Samantekt á helstu breytingartillögum
1. Skoða ætti hvort þurfi að bæta fleiri mismununarráðaðuinn í í 65. gr. stjórnarskrárinnar, svo sem fötlun, kynvitund og kynhneigð.
2. Lagt er til að gerðar verði breytingar á almennum hegningarlögum svo saksækja megi vegna hatursóðraðu á grundvelli almannahagsmuna og lýðræðissjónarmíða.
3. Refsiþyngingarheimild í almenn hegningarlög; setja mætti annahvort sérstakt ákvæði eða bæta við mgr. í 70. gr. hgl. sem heimilí að meta það til refsiþyninga ef þar grundvallast á einhvers konar forðómum.
5. Setja þarf sambærulega lögjöf um samfélagsmiðla (e. social media) og vefsíður sem falla utan gildissvöðs fjölmíðlalagaf (heimasíður, blogg, Twitter, Facebook o.fl.). Skoða

148 Hatursglæpir: Afangaskýrsla um stöðu og þróun hatursglæpa á Íslandi og innan ÖSE, bls. 15.
149 Ibid., bls. 16
þarf hvert setja skuli sérlöggjöf um netið eða hvort mögulega megi útvíkka fjölmíðlarögn þannig að þau nái einnig yfir ofangreint. Jafnframt þarf að tryggja eftirlit með slíkri löggjöf.

6. Hvatt er til þess að stjórnvöld setji sér heildstæða löggjöf um mismunun sem tekur á mismunun á sem viðtækustum grundvelli. Værð það í samræmi við tilskipanir ESB um mismunun og alþjóðlega samninga sem lúta að mismunun.

7. Stjórnvöld ættu að móta sér heildstæða stefnu í sambandi við jafnrétti og mismunun ásamt því að setja sér aðgerðaráætlunar til að draga úr fordómum og mismunun í samfélaginu.

8. Söfnun upplysinga, skrásetning og skyrrslugerð eru nauðsynleg gögn til að varpa ljósi á stöðu minnihlutahópa, umfang mismununar og til að vinna markvisst gegn fordómum sem leitt geta til haturstorgarða.


10. Auka þarf stefnumótun og þjálfun, hjá lögreglu, dómurum og öðrum opinberum embættismönnum.


12. Fjölmíðlar og stjórnendur netsíðna ættu að setja reglur um birtingu efnis, sem flokkast getur sem hatursorðræða, og þjálfu blaðamenn í umfjöllun um minnihlutahópa og viðkvæma hépa ásamt því að vinna gegn almennum viðhorfu sem ekki eru rétt.


6. Niðurlag

Í þessu riti hefur verið stiklað á stóru um haturstorgarð og hatursorðræðu og ljóst er að gera þarf úrbætur hér á landi til að stemma stigu við þessu vandamáli. Til þess að vinna markvisst gegn hatursóðri og hatursorðræðu þarf að vera hægt að bera kennsl á hvað í þess háttar málflutningi felst og verður það ekki gert nema með aukinni þekkingu og fræðslu um orsök og afleiðingar. Því þarf að auka fræðslu á fjölbreytilegri meningu til að auka umburðarlyndi og vinna gegn fordómum. Sík fræðsöla þarf að ná til samfélagshusins í heild, jafnt almennings sem sérfræðinga. Einnig þarf þó að líta til löggjafarinnar og er því bent á ýmis ákvæði og
framkvæmd hér á landi sem þarf að bæta, að mestum hluta athugasemdir alþjóðilegra nefnda sem hafa skoðað stöðu þessara mála hér á landi.

Hatur sorðræða er öfgakennd birting staðalmynda sem sýnir einstaklingum övringingu og er líður í að svipta hann mennesskunni. Það er mun auðveldara um vík að ráðast gegn þeim sem búið er að amfenska. Íslenkskt samfélag þarf að vera vakandi yfir því að fordómar og umburðarleysi verði ekki að venju hér á landi þannig að niðrandi ummæli og fordómafullt tungutak komist ekki upp í vana og það hætti að stinga í eyru. Því með því að bregðast ekki við er hægt að taka broddinn úr niðrandi orðum og gifur yrðin verða hversdagsleg. Það má ekki verða því að orð eru til alls fyrt og á meðan einn leiðir hjá sér hatur sorðræður og hvatningu til ofbeldis getur slíkt orðið öðrum tilefni til að bregðast við. Til að umburðarleysi viðgangist þarf einungis skreytingarleysi fjöldans. Við ættum því aldrei að missa sjónar á lokatakmarki okkar sem erheimur fjölmenningar og umburðarlyndis. Því verðum við að leita árangursrikra leiða til þess að vernda einstaklinga gegn hatursorðræðu og ofbeldi.

Hatur sorðræða er aðeins einkenni, ytra einkenni umburðarleysis og þröngsýni sem liggur djúpt í samfélagi okkar. Því eru lagaleg viðbrögð, svo sem takmarkanir á tjáningarfrelsi, ein og sér ekki nægileg til að breyta hugsunarbætti, viðhorfum og umræðum. Til að ráðast að rót vandans er þorf á breiðari aðgerðum, s.s. á sviði fjölmenningarlegit umræðu eða fraðslu um umburðarlyndi og fjölbreytileika. Að auki þurfa stjórnvöld að styrkja tjáningarfrelsí. Viðbrögðin við hatur sorðræðu ættu því að vera heildstæður lagarammi um jafnreití og bann við mismunun en einnig meiri tjáning; tjáning sem fræðir um menningarlega fjölbreytni, tjáning um fjölbreytt samfélag, tjáning sem eflir minnihlutahöpa og ljær þeim rödd, t.d. með meiri og jákvæðari umfjöllun í fjöllmiðlum. Þannig getur tjáning verið besta leiðin til að ná til einstaklinga í samfélaginu og breyta hugsunarbætti þeirra til frambúðar.
**Heimildaskrá**

(A) BÆKUR, GREINAR OG SKÝRSLUR

**Alþingistíðindi**


Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna: “Striking a balance between freedom of expression and


**Swedish Government’s initiatives to combat xenophobia and similar forms of intolerance** [Fact sheet]. Riksdagsnärskrifstofor Svipjóðar: Stokkholm, júlí 2012, Sótt af: [http://www.government.se/content/1/c6/19/55/25/44b13751.pdf](http://www.government.se/content/1/c6/19/55/25/44b13751.pdf) [þann 24. apríl 2013].

Sænska stjórnarráðið; frétt á vef þeirra um verkefni fjölmíðlanefndar vegna No Hate Speech Movement. Sótt af: [http://www.regeringen.se/sb/d/16958/a/219381](http://www.regeringen.se/sb/d/16958/a/219381)


(B) LÖG, YFIRLÝSINGAR OG TILSKIPANIR

Sameinuðu þjóðirnar:

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, frá 10. desember 1948.
Niðurstöðu skýrsla Durban–ráðstefnunnar, frá 24. apríl 2009. Sótt af:
Álykt un mannréttindaráðs, 16/18, um varnir gegn umburðarleysi, neikvæðum staðalímmyndum og fordómum og mismunun, hegðun sem hvetur til ofbeldis, og ofbeldis gegn fólki á grundvelli trúarbragða, frá 12. april 2011.
Rabat-áætlunin um bann við útbreiðslu þjóðernis, kynþáttar eða trúarhaturs sem hvetur til misréttis, illúðar eða ofbeldis, frá 5. október 2012.

Evrópulöggjöf:

Rammasamningur um verndun þjóðarbrota, frá 1. febrúar 1995.
Samningur um aðgengi að opinberum skjöllum, frá 18. júlí 2009.
Ályktun um tjáningarfrelsi og virðingu fyrir trúarbrögðum, nr. 1510, frá árinu 2006. Sótt af:

Ísland
Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.
Almenn hegningarlög nr. 19/1940.
Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008.
Lög um fjölmjöla nr. 38/2011.

**Danmörk**
Grundloven frá 1953.
Straffeloven frá 1930.

**Svíþjóð**
Sveriges Grundlagar, frá 1. janúar 1975.

**Noregur**
Kongeriget Norges Grundlov, frá 17.maí 1814, nr. 00.
Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven), frá 22. mai 1902, nr. 10.
Lov nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), frá 3. júní 2005.

**Finnland**
Yhdenvertaisuuslaki [mismununarlög] (21/2004), frá 1. febrúar 2004 með breytingum nr. 84/2009 (óopinber ensk þýðing). Sótt af:

Rikoslaki [hegningarlög Finnlands], frá 1984 með breytingum til 2008 (óopinber ensk þýðing). Sótt af:

Suomen perustuslaki [stjórnarskrá Finnlands], frá 11. júní 1999 með breytingum 1112 / 2011 (óopinber ensk þýðing). Sótt af:

**Bretlands**
Criminal Justice and Immigration Act, frá 2008. Sótt af:

Equality Act, frá, 2010. Sótt af:


Racial and Religious Hatred Act, frá 2006. Sótt af:

**Þýskaland**


Kanada


Evrópuráðið

Listi yfir leiðir og tæki til þess að miðla efni (e. media-related instruments), sem mynda grundvallarstaðla Evrópuráðsins. Sótt af: 


Tilmæli Evrópuráðsins, nr. R (97)21, um fjölmíðla og tilstuðun umburðarlyndrar menningar, frá 30 október 1997.


Yfirlýsing ráðherranefndar Evrópuráðsins um Evrópustefnu vegna nýrrar upplýsingatækni, frá 7. maí 1999.


Yfirlýsing ECRI um notkun kynþáttahaturs, gyðingahaturs og útlendingahaturs í pólitískri umræðu, frá 17. mars 2005.

Almenn tilmæli ECRI, nr. 6, um baráttu gegn útbreiðslu kynþáttahaturs, útlendingahaturs og gyðingahaturs á internetinu, frá 15. desember 2000.
Evrópusambandið


Sameinuðu þjóðirnar


Almenn athugasemd Mannréttindanefndarinnar nr. 22 um réttinn til frelsís til eigin hugsana, sannfærningar og trúar, frá 27. september 1993. CCPR/C/Rev.1/Add.4.

Almenn athugasemd Mannréttindanefndarinnar, nr. 27, um frelsí til flutninga, frá 1. nóvember 1999. CCPR/C/21/rev.1/Add.9.

Almenn tilmæli nefndar um afnám alls kynþáttamisréttis, nr. 35, frá 26. september 2013. CERD/C/GC/35.

Aðrir aðilar

(D) DÓMAR OG ÁLIT

Mannréttindadómstöll Evrópu

Gündüz gegn Tyrklandi, frá 4. desember 2003, nr. 35071/97.
Erbakan gegn Tyrklandi, frá 6. júlí 2006, nr. 59405/00.
Lingens gegn Austurriki, frá 8. júlí 1986, nr. 9815/82.
Jersild gegn Danmörku, frá 23. september 1994, nr. 15890/89.
Halis Doğan gegn Tyrklandi, frá 7. febrúar 2006, nr. 75946/01.
Lehideux og Isorni gegn Frakklandi, frá 23. september 1998, nr. 24662/94.

Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna (Human Rights Committee)


Dómar Hæstaréttar Íslands


Aðrir úrskurðaraðilar

Álit nefndar um afnám kynþáttamísréttis í máli B.J. gegn Danmörku, nr. 17/1999, frá 17. mars 2000,

(E) NETHEIMILDIR


Centrum Mot Rasism: [http://www.centrummotrasism.nu/ [bann 6. mai 2013]


Mannréttingadómstóll Evrópu [http://echr.coe.int/echr/rss.aspx


Office of the Chancellor of Justice [Justitekanslen] [http://jk.se/sv-SE/Languages/English.aspx


Aðrar áhugaverðar heimildir

Canadian Anti-racism Education and Research Society — CAERS [http://www.stopracism.ca/content/canadian-anti-racism-education-and-research-society-caers

Council of Europe Hate Speech Conference [http://hub.coe.int/hate-speech-conference


European Youth Foundation [http://www.coe.int/web/european-youth-foundation


Hatewatch, Southern Poverty Law Center [http://www.splcenter.org/blog/


Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence [http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RabatPlanOfAction.aspx

The No Hate Speech Movement – Online youth campaign [http://www.nohatespeechmovement.org/

World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance [http://www.un.org/WCAR/