

# Hatursorðræða

Yfirlit yfir gildandi lög og reglur – ábendingar til framtíðar



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Höfundar:

Jóna Aðalheiður Pálmadóttir  
Iuliana Kalenikova



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

*Rit þetta er styrkt af innanríkisráðuneytinu.*

Mannréttindaskrifstofa Íslands 2013  
Túngata 14  
101 Reykjavík  
[www.mannrettindi.is](http://www.mannrettindi.is)

*Hatursorðræða – Yfirlit yfir gildandi lög og reglur – ábendingar til framtíðar*

Höfundar: Jóna Aðalheiður Pálmadóttir og Iuliana Kalenikova

*Mannréttindaskrifstofa kann Elfu Ýr Gylfadóttir bestu þakkir fyrir gagnlegar ábendingar og yfirlstur.*

ISBN: 978-9979-9919-8-4



## 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 verknaður .....                           | 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 Evrópuráðsins .....                                 | 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 Evrópusambandið .....   | 22 |
| 3. Samanburður á íslenskri löggjöf og löggjöf í nágrennalöndum .....        | 23 |
| 3.1 Íslensk lög .....   | 23 |
| 3.2 Danmörk .....   | 26 |
| 3.3 Noregur .....   | 27 |
| 3.4 Svíþjóð .....   | 28 |
| 3.5 Finnland .....  | 30 |
| 3.6 Bretland .....  | 31 |
| 3.7 Þýskaland .....   | 32 |
| 3.8 Kanada .....  | 33 |
| 4. Samspil tjáningarfrelsis og hatursorðræðu .....                          | 34 |
| 4.1 Almennt .....   | 34 |
| 4.2 Internetið og samskiptamiðlar .....                                     | 37 |
| 4.3 Hlutverk fjölmiðla varðandi hatursorðræðu .....                         | 38 |



|  |    |
|--|----|
| 4.4 Fjölmiðla- 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 – Mannréttindadómstóll 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 stjórn málaaleg 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 fyrst. Á meðan einstaklingur heldur hugsunum sínum fyrir sig, hafa þær ekki áhrif á neina aðra en hann, en um leið og hann setur hugsanir sínar í orð eða hrindir þeim í framkvæmd er líklegt að þessar hugsanir leiði til einhvers. Ávallt er því mikilvægt að taka orð alvarlega og hlusta eftir þeim því nauðsynlegt getur verið að bregðast við þegar orðin hætta að snúast um jákvæða tjáningu eða sköpun en fara þess í stað að níða niður og meiða aðra einstaklinga. Það sem gerir hatursáróður sérstakan eru skilaboðin sem gerandinn sendir til þolenda um stöðu 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 þegar breyta þarf viðhorfum samfélags, boðum og bönnum, eru orðin líka fyrst til þess.

Að efla jafnrétti á meðal mannkyns og berjast gegn mismunun er grundvallarhugmynd mannréttinda. Hatursorðræða og annars konar áróður á sér stað í öllum samfélögum í mismiklum mæli og af mismiklu kappi. Hatursorðræða hefur áhrif á og grefur undan rétti annarra til jafnréttis og þess að þurfa ekki að þola mismunun. Hatursorðræða sem látin er óáreitt getur haft hrikalegar afleiðingar. Hún til að mynda elur á fordómum og það getur svo leitt til haturs. Slíkt hatur getur með tímanum grafið undan rótum samfélagsins og myndað gjá á milli hópa þess og leitt til samfélagsrofs. Má sem dæmi nefna Þýskaland nasismans og fyrrum Júgóslavíu þar sem fjölmiðlar stríðandi fylkinga jusu hatri yfir önnur þjóðarbrot sem ýtti undir stríðsátökin þar og leiddi til þeirra fjöldamorða sem framin voru. Þjóðarmorðin í Rúanda eru einnig gott dæmi um áhrif og afleiðingar hatursáróðurs. Eitt nýjasta dæmið er sú fyrirætlun stjórnvalda í Úganda að leggja dauðarefsingu við samkynhneigð og hafa stjórnvöld þar í landi unnið ötullega að því að kynda undir hatri gegn samkynhneigðum, m.a. með því að kenna þeim um allt sem miður fer í samfélaginu og bera þeim upplognar sakir á brýn. Fjöldi hatursvefsíðna (e. *hate sites*) hefur margfaldast á síðustu árum og hafa samskiptasíður líkt og Twitter og Facebook ýtt undir þá þróun.<sup>1</sup> Fæstir gera sér grein fyrir að fáein orð á Facebook eða Twitter geta kveikt hugmynd eða sáð fræi í huga manns sem mögulega gengur þegar með einhverjar skaðvænlegar hugmyndir í kollinum og er skemmst að minnast Anders Behring Breivik í því sambandi.

Vegna ofanefndra atburða og annarra viðlíka hefur þjóðum heims orðið ljóst hversu áhrifamikill hatursáróður getur verið og því hefur myndast víðtæk alþjóðleg samstaða um að banna eigi slíkan áróður með lögum.<sup>2</sup> „*Síaukið umburðarleysi er ástæða þess að við erum*

<sup>1</sup> Sjá m.a. í ræðu Mutama Ruteree: “Racist hate speech in political life and in the media including the Internet”, bls. 5, einnig Douglas MacMillian: “Twitter aids Rise of Web-Based Hate Forums, Report finds”, á vefsíðu Bloomberg: <http://www.bloomberg.com/news/2013-05-07/twitter-aids-rise-of-web-based-hate-forums-report-finds.html>

<sup>2</sup> Tanya K. Hernandez: “Hate speech and the language of racism in Latin America: a lens for reconsidering global hate restrictions and legislation models”, bls. 806–807.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

*óttaslegin og okkur sýnist þetta umburðarleysi eiga rætur í óvinveittri og ójafnri meðferð sem einstaklingar innan ákveðinna hópa verða fyrir í Evrópu í dag.*<sup>3</sup>

Efnahagskreppan, efnahagslegur óstöðugleiki, hæg uppbygging og aukið atvinnuleysi víða um heim hafa aukið félagslegan óróa og skapað umhverfi sem stuðlar að auknu kynþátta- og útlendingahatri sem og aukinni mismunun í stefnumótun og framkvæmd. Þessari neikvæðu þróun fylgir aukinn hatursáróður í pólitískri umræðu. Stjórnmalaflokkar sem hafa útlendingahatur og kynþáttahatur í hugmyndafræði sinni og sem stefnumál, hafa átt auknu fylgi að fagna og þannig hefur orðið aukning hatursáróðurs sem ætlað er að hvetja til réttindaskerðingar og mismununar gagnvart ákveðnum hópum samfélagsins.<sup>4</sup> Mikilvægt er því að stjórnvöld og almenningur grípi inn í þessa þróun með reglum, vitundarvakningu og aukinni fræðslu sem hvetur fólk til þess að bera virðingu fyrir fjölbreytileikanum.

Þörf er á að skýra muninn á hatursáróðri annars vegar og hatursorðræðu hins vegar þar sem ætlunin er að fjalla um þetta tvennt hér á eftir. Hatursáróður er kerfisbundinn og byggir oft á ákveðinni hugmyndafræði líkt og hatursáróður gegn gyðingum í Þýskalandi nasismans. Hatursorðræða er iðulega sett fram af mörgum ólíkum aðilum sem tengjast ekki endilega á neinn hátt og er því ekki kerfisbundin. Þrátt fyrir það getur hatursorðræða haft mikil áhrif þar eð svo margir ólíkir aðilar á ólíkum stöðum ala á sams konar hatri og fordómum gegn sömu aðilum. Oft eru ekki alveg skýr mörk hér á milli en til að nefna dæmi telst það hatursáróður þegar trúarhópur eða stjórnmalahreyfing standa að kerfisbundnum áróðri gegn ákveðnum hóp eða hópum í samfélaginu, t.d. í gegnum útvarps- eða sjónvarpsstöð. En hatursorðræða getur einnig hæglega komið fram í athugasemdakerfum samskiptavefja.

Þessu riti er ætlað að vera yfirlit yfir hatursorðræðu og hatursáróður, ástand mála hér á landi og löggjöf landsins er lýtur að þessum málum. Auk þess verður fjallað um alþjóðlega löggjöf um hatursáróður og aðgerðir til þess að sporna gegn honum með vitundarvakningu og fræðslu um fjölbreytileika samfélagsins. Að lokum verður fjallað um samspil tjáningarfrelsisins og bann við hatursáróðri og því varpað upp hvort þörf sé á endurskoðun laga hér á landi í tengslum við hatursáróður og hatursorðræðu og því að stjórnvöld marki sér heildstæða stefnu til þess að berjast gegn honum.

## 1. Hvað er hatursorðræða/-áróður?

### 1.1 Hatursorðræða/-áróður í sögulegu ljósi

Sameinuðu þjóðirnar hófu að semja mannréttindayfirlýsingu sína í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar og þrátt fyrir að í henni sé ekki ákvæði sem bannar hatursáróður, spruttu upp miklar umræður í samningsferlinu um það hvort rétt væri að heimila ákveðnar takmarkanir á ákvæðinu sem verndar tjáningarfrelsið. Höfðu ríki mismunandi skoðanir á

<sup>3</sup> Group of Eminent Persons: *Living together. Combating diversity and freedom in 21<sup>st</sup> century Europe*, bls. 11–16.

<sup>4</sup> Ruteere Mutuma: “Racist hate speech in political life and in the media including the Internet”, bls. 2.



slíkum takmörkunum og einnig misjöfn markmið með takmörkununum.<sup>5</sup> Þau voðaverk sem áttu sér stað í stríðinu urðu þjóðum heims hvatning til að gera það sem í þeirra valdi stæði til þess að reyna að hefta útbreiðslu viðlíka haturs og viðgekkst í stríðinu og aðdraganda þess. Þær vildu einnig draga úr afleiðingum hatursins og takmarka líkur á því að atburðir á borð við þá sem gerðust í Þýskalandi ættu sér stað síðar meir.

Líkt og flestir vita var settur á fót dómstóll þar sem helstu valdamenn nasista í Þýskalandi voru sóttir 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* (þ. *Der Stürmer*), tímarits sem markvisst hvatti til ofsókna gegn gyðingum og útrýmingar þeirra, sagði dómstóllinn að Streicher hefði gerst sekur, eftir alþjóðalögum, um að hvetja til þjóðarmorðs. Þrátt fyrir að lögin hafi ekki verið í gildi á þeim tíma sem brotin áttu sér stað og sakfelling Streichers á grundvelli þeirra sé því umdeild, eru meginreglur þær sem þarna litu dagsins ljós alþjóðlega viðurkenndar í dag, bæði í venjurétti sem og ýmsum alþjóðlegum samningum. Þessum reglum var síðar beitt af alþjóðlega refsíðadómstólum fyrir Rúanda eftir þjóðarmorðin sem áttu sér stað þar árið 1994.<sup>6</sup>

Samningur S.þ. um afnám alls kynþáttamisréttis (SAK) leit dagsins ljós árið 1965 og tók gildi 1969. Samningurinn var að segja má viðbragð alþjóðasamfélagsins við öldu skemmdarverka á grundvelli gyðingahaturs í Þýskalandi auk þess sem hann hafði vægi í baráttu gegn nýlendustjórn og aðskilnaðarstefnu.<sup>7</sup> Í SAK er „kynþáttamisrétti“ 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 þjóðlegum uppruna, eða hvetja til kynþáttahaturs og misréttis í hvers konar mynd. Ákvæðið sætti og sætir enn ákveðinni gagnrýni og voru aðilar ekki alltaf sammála um hvernig það ætti að hljóma og hvort rétt væri að setja tjáningarfrelsinu viðlíka skorður og þar er gert.<sup>8</sup> Fjallað verður nánar um samninginn og ákvæði hans í kafla tvö.

Frá því að SAK varð til hefur átt sér stað ör þróun og ákveðin breyting á þeim fordómum og misrétti sem á sér stað í heiminum. Nú birtast fordómar og mismunun á grundvelli mun fleiri mismununarástæðna 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 hópi 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 njóti ekki verndar, hefur nefnd S.þ. um afnám alls kynþáttamisréttis (NAK, e. CERD) smám saman útvíkkað svið sitt, fjölgað mismununarástæðum, með samtvinnun (e.

<sup>5</sup> Jacob Mchangama: “*The Sordid Origin of Hate-Speech Laws*”, bls. 46.

<sup>6</sup> *Article 19: What we do/Discrimination/Hate speech*: [www.article19.org](http://www.article19.org)

<sup>7</sup> Jacob Mchangama: “*The Sordid Origin of Hate-Speech Laws*”, bls. 52.

<sup>8</sup> *Ibid.*, bls. 52–54.



*intersectionality*)<sup>9</sup>. 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 fólki vegna ætternis þess og nauðsynlegt sé að taka alla þætti til skoðunar þegar unnið er gegn mismunun.<sup>10</sup>

Við þessa útvíkkun vakna þó upp hugleiðingar um það hvar mörkin liggja, hversu langt NAK geti teygst sig til að uppræta mismunun á grundvelli mismununarástæðna sem ekki eiga sér stoð í þeim samningi sem nefndin starfar eftir. Nefndin hefur sjálf dregið ákveðin mörk og hefur ekki gert athugasemdir við mismununarástæðu nema ef mismunun á grundvelli kynþáttar, litarháttar, ætternis eða þjóðlegs 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 fordóma og mismunun á heildrænan og samtvinnaðan hátt er auðveldara að bregðast við ofangreindri þróun og fjölbreyttum birtingarmyndum hatursáróðurs. Nauðsynlegt er að skoða hatursáróður og mismunun í víðu samhengi svo að ekki sé hætt 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 hatursáróðri leita allra leiða til þess að breiða hann út.<sup>11</sup>

## 1.2 Skilgreining á hugtakinu „hatursorðræða“

Hatursorðræða (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 dómaframkvæmd og í fræðiskrifum, að sá skaði og sú hættu, sem stafar af ákveðinni tjáningu, eru alþjóðlega viðurkennd. Þannig hafa bæði á alþjóðlegum sem og svæðisbundnum vettvangi verið gerðar allmargar tilraunir til þess að taka á vandamálinu sem og að skilgreina hugtakið sjálft. Þrátt fyrir að flest ríki hafi sett lög sem banna tjáningu sem jafnast á við hatursorðræðu þá er oft mikill munur á því sem skilgreint er sem brot á lögnum.<sup>12</sup>

Aðeins í tilmælum ráðherraráðs Evrópuráðsins nr. 97(20) er að finna nokkurs konar skilgreiningu á hatursorðræðu. Þar segir meðal annars að hatursorðræða sé „*öll tjáning sem dreifir, hvetur til, stuðlar að eða réttlætir kynþáttahatur, útlendingahatur, gyðingahatur eða annars konar hatur sem byggist á umburðarleysi, þar á meðal umburðarleysi sem er tjáð með herskárri/óvæginni þjóðræknisstefnu/þjóðernishyggju eða þjóðhverfum sjónarmiðum, mismunun og fjandskap gegn minnihlutahópum, farandverkafólki og fólki af erlendum uppruna*“. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur einnig fjallað um hatursorðræðu án þess þó

<sup>9</sup> Með samtvinnum (mismununarbreyta) (e. *intersectionality*) er átt við að fólk sé flokkað með tilliti til ólíkra breytna, svo sem kyns, litarháttar, trúar, stéttarstöðu og kynhneigðar. Reynsla af einni breytu, eins og kyni, er lituð af því hvaða öðrum breytum viðkomandi tilheyrir, hverjum viðkomandi samsamar sig.

<sup>10</sup> Nazila Ghanea: *“The Concept of Racist Hate Speech and its Evolution over time”*, bls. 7.

<sup>11</sup> Ibid., bls 9.

<sup>12</sup> *Manual on hate speech*, bls. 3.





að skilgreina hana sérstaklega en hann hefur vísað til hennar sem „*hvers konar tjáningar, munnlegrar eða skriflegrar, sem dreifir, hvetur til, stuðlar að eða réttlætir hatur sem byggir á umburðarleysi (einnig vegna trúarbragða)*“.<sup>13</sup>

### 1.3 Hatursorðræða sem refsiverður verknaður

Að koma auga á hatursorðræðu getur stundum verið erfiðleikum bundið, þar sem hún getur verið „falin“ í setningu eða staðhæfingum sem við fyrstu sýn geta virst rökréttar og eðlilegar. Samt sem áður geta ákveðin 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 flokkist sem slík:

- Það verður að standa ásetningur til þess að ýta undir hatur á ákveðnum hóp.
- Hvatning/áskorun verður að vera til staðar.
- Orsakasamband – mismunandi er hvort afleiðingar þurfa að hafa komið fram eða hvort aðeins verði að telja líklegt að tjáning hafi ákveðnar afleiðingar.<sup>14</sup>

Það eru 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.<sup>15</sup>

### 1.4 Hópar sem hatursorðræða beinist að

Hatursorðræða á grundvelli kynþáttar eða trúarbragða ákveðinna hópa er sá áróður sem almenningur verður mest var við en þetta eru langt í frá einu hóparnir sem verða fyrir aðkasti í orðum og/eða verki. Þeir hópar samfélagsins sem hatursorðræða getur beinist að eru m.a. fólk frá Afríku/Asíu eða af afrískum/asískum uppruna, samkynhneigðir, tvíkynhneigðir og transgender einstaklingar, innflytjendur, ýmsir þjóðernishópar, trúarhópar, konur (einkum feministar), börn, fólk með fötlun og aðrir minnihlutahópar samfélagsins. Það er nokkuð misjafnt innan Evrópu hvaða hópa um ræðir en margir þeirra hafa sætt mismunun í gegnum aldirnar líkt og sagan hefur sýnt.<sup>16</sup>

Skýringarmynd 1 sýnir hlutföll ástæðna að baki hatursglæpum. Hatursorðræða er oftast undanfari hatursglæpa og má því leiða líkur að því að hún beinist að sömu hópum og hatursglæpir.<sup>17</sup> Þessum upplýsingum var safnað í ÖSE-löndunum og sýna tölurnar við hlið mismununarástæðnanna fjölda þeirra landa sem hver ástæða átti við.

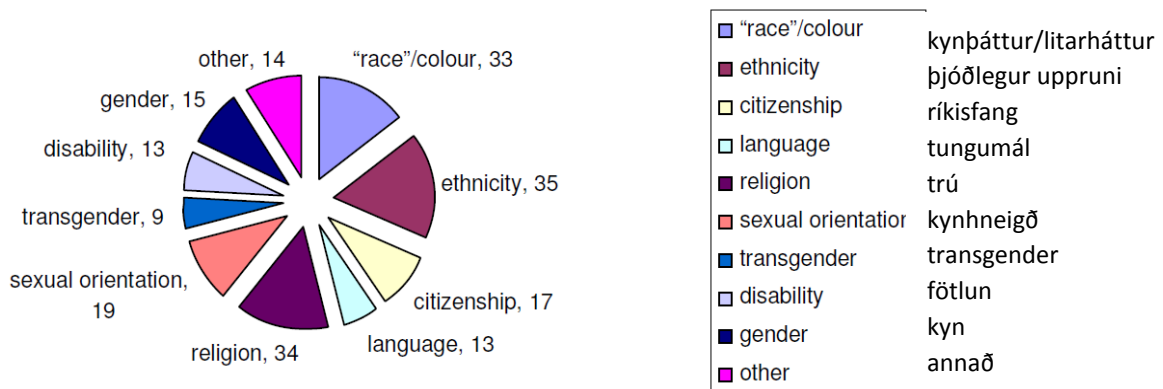
<sup>13</sup> MDE, *Gündüz gegn Tyrklandi*, 4. desember 2003 (35071/97), 40. mgr.; MDE, *Erbakan gegn Tyrklandi*, 6. júlí 2006, (59405/00), 56. mgr.

<sup>14</sup> Toby Mendel: “Hate speech rules under International Law”, bls. 4–10.

<sup>15</sup> *Manual on Hate Speech*, bls. 33–41.

<sup>16</sup> European Network Against Racism (ENAR): *Racist Violence and Support to Victims* [Fact sheet No. 42], bls. 1; sjá einnig Jeannine Bell: “*Restraining the Heartless: Racist Speech and Minority Rights*”, bls. 963–979.

<sup>17</sup> *Hate Crimes in the OSCE region: incidents and responses* [Ársskýrsla fyrir 2011], bls. 17–18.



### 1.5 Gerendur sem viðhafa hatursorðræðu

Erfitt hefur reynt að sporna gegn hatursorðræðu þar sem gerendur fela sig oft á bak við frelsi sitt til nafnlausrar 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 ýmiss konar andfélagslegra hópa.<sup>18</sup> Þá getur einn minnihlutahópur sem þola þarf hatursorðræðu viðhaft hana gegn öðrum minnihlutahópi sem hatursorðræða beinist einnig að.

Hatursorðræða getur haft meira vægi og áhrif þegar hún stafar frá áhrifamönnum, svo sem stjórnámálamönnum, blaða- og fréttamönnum, kennurum o.fl. sem tjá skoðanir sínar og viðhorf á opinberum vettvangi. Vegna stöðu þessara einstaklinga setja þeir ákveðin viðmið og birta ákveðnar staðalímyndir fyrir aðra í samfélaginu. Þegar um hatursáróður er að ræða eru viðmiðin og staðalímyndirnar oftast ýmsar neikvæðar staðhæfingar um tiltekinn hóp fólks. Í skýrslu sinni um kynþáttobeldi og stuðning við þolendur sagði Evrópunet gegn kynþáttahatri (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 ráðast beint á samheldni samfélagsins“<sup>19</sup>*

Átökin 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 stjórnámálamenn, fyrirfólk í þjóðfélaginu og fjölmiðlar á spennuna sem hafði myndast á meðal almennings eftir kosningarnar með því að dreifa áróðri og hvetja til skipulagningar og framkvæmdar ofbeldisverka.<sup>20</sup> Einnig eru hörmungarnar sem áttu sér stað í Rúanda árið 1994 eitt alvarlegasta dæmið um afleiðingar hatursáróðurs. Eftir stanslausan áróður og hvatningu til ofbeldis gegn Tútsí-ættbálknum í fjölmiðlum, frá stjórnvöldum og yfirmönnum hersins, varð niðurstaðan þjóðarmorð þar sem um 500 þúsund til milljón manns létu lífið.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> ENAR: *Racist Violence and Support to Victims* [Fact sheet No. 42], bls. 1

<sup>19</sup> Ibid., bls. 3.

<sup>20</sup> Philip Justice: *“Waki Commission Report on Post-Election Violence in Kenya”*, bls. 68–71.

<sup>21</sup> Willam A. Schabas: *“Hate Speech in Rwanda: The Road to Genocide”*, bls. 141–171.



## 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 skömmum tíma án mikillar fyrirhafnar. Hatursorðræða á internetinu (e. *Hate speech online, Cyber hate*) er ein tegund haturs og hefur verið skilgreind sem „*sérhver notkun á fjarskiptatækni til þess að dreifa gyðingahatri, kynþáttahatri, ofstæki, skilaboðum eða upplýsingum um öfga- eða hryðjuverk. Með fjarskiptatækni er átt við internetið (vefsíður, samfélagsvefi, blogg síður, stefnumótasíður, netleikjasíður, tölvupóst, spjallskilaboð) auk annars tölvu- og farsíma-upplýsingatæknibúnaðar*“.<sup>22</sup>

Internetið hefur orðið tiltölulega ódýr og áhrifaríkur vettvangur fordómafullra einstaklinga og hópa til að dreifa hatursfullum hugmyndum til þúsunda og jafnvel milljóna viðtakenda.<sup>23</sup> Birtingarmyndir hatursorðræðu á internetinu eru margs konar, s.s. hatursvefsíður, blogg síður, athugasemdir í athugasemdakerfum fjölmiðla, spjallsíður, tölvupóstar, leikjasíður, samfélagsvefir, myndbönd, tónlist o.s.frv. Vinsælasta hatursefnið á internetinu hefur verið yfirburðir hvíttra, ógnanir við litað fólk og gyðinga, ný-nasismi og afneitun á helförinni.<sup>24</sup> Websense, bandarískt veföryggiskerfi, segist fylgjast með um 15 þúsund haturssíðum og síðum herskárna öfgahópa, og að fjöldi slíkra vefsíðna hafi þrefaldast á árinu 2009.<sup>25</sup> Samkvæmt árlegri skýrslu Simon Weisenthal stofnunarinnar um stafræst hatur og kynþáttahatur fjölgar slíkum síðum sífelld. Nú á dögum eru samfélagsmiðlar einnig nýttir til hins ýtrasta og þá sérstaklega Twitter.<sup>26</sup> Öfgahópar sem viðhafa hatursorðræðu á netinu eru vel að sér í tæknimálum, 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 almennum fjölmiðlum. En það eru ekki aðeins öfgahópar sem viðhafa hatursorðræðu á netinu, heldur einnig einstaklingar, „venjulegt“ fólk. Til að bregðast við þessu vaxandi vandamáli hafa verið haldnar ráðstefnur, settar á fót vitundarvakningar og önnur verkefni sem öll miða að því að berjast gegn fordómum og mismunun í orðræðu á internetinu. Var þetta gert til gera almenning og stjórnvöld í löndunum meðvituð um það vandamál sem hatursorðræða og -áróður á internetinu í raun og veru er og að þörf sé á að grípa til aðgerða.<sup>27</sup>

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

<sup>22</sup> Anti-Defamation League. *Responding to cyber hate: The ADL toolkit*, bls. 1

<sup>23</sup> Endanleg tillaga að rammaákvörðun ráðsins COM(2001) nr. 664 um varnir gegn kynþáttahatri og útlendingahatri frá 2001, greinargerð (Explanatory Memorandum), bls. 5.

<sup>24</sup> Yulia A. Timofeeva: *“Hate speech online: Restricted or Protected? Comparison of Regulations in the United States and Germany”* [meistararitgerð], bls. 258.

<sup>25</sup> Ellen Messmer: *“Racism, hate, militancy sites proliferating via social networking”*, sjá:

[www.techworld.com.au/tag/racism](http://www.techworld.com.au/tag/racism)

<sup>26</sup> Jam Kotenko; Grein í vef tímaritinu Digital Trends, „According to a new report, Twitter is a breeding ground for terrorism and hate speech“ frá 10. maí 2013. <http://www.digitaltrends.com/social-media/online-hate-statistics-up-by-30-percent-says-report-but-theres-a-new-app-designed-to-get-it-under-control/>

<sup>27</sup> Sjá t.d. Mannréttindaskrifstofa 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 lögum og reglum, t.d. vista þeir vefsíður í löndum sem hafa takmarkaða löggjöf um notkun internetsins og fela sig í skjóli nafnleysis.

## 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 málefnið verði aukin. Þeir sem verða fyrir barðinu á hatursorðræðu eru fjölbreyttur hópur og geta einstaklingar jafnt sem hópar liðið fyrir hatursorðræðu á grundvelli einnar eða fleiri mismununarástæðna. Gerendur í þessum málum eru einnig fjölmargir og þrátt fyrir að áhrif tjáningar þeirra á hatri geti haft mismikið vægi og áhrif, er ljóst að öllum orðum fylgir einhver ábyrgð og oft þarf lítið fræ til þess að hvetja einstakling til ódæðisverka eða til beitingar misréttis á einhvern hátt.

Það hefur sýnt sig að þegar hatursáróðri er leyft að dafna óáreittum, ýtir það undir þess konar ástand í samfélögum að ákveðnir hópar eru lítilsvirtir og mismunun þeirra almennt viðurkennd og í alvarlegustu tilvikum leiðir það til samfélagsrofs.<sup>28</sup> Slíkt er ekki líðandi í lýðræðislegu nútímasamfélagi.

## 2. Alþjóðaumhverfið

Síðastliðin 50 ár eða allt frá samþykkt mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna hefur alþjóðasamfélagið tekið ákveðin framfaraskref í baráttunni gegn mismunun á grundvelli kynþáttar, kynþáttahatri, útlendingahatri og öðru skyldu umburðarleysi. Sett hafa verið lög bæði innanlands sem og á alþjóðavettvangi auk þess sem samþykktir hafa verið nokkrir alþjóðasamningar sem allir taka á mismunun. Nokkur árangur hefur náðst, meðal annars afnám aðskilnaðarstefnunnar í Suður-Afríku en hins vegar er enn langt í land að draumurinn um heim lausan við kynþáttahatur og mismunun verði að veruleika. Í þessum kafla verður stiklað á stóru í samningum Sameinuðu þjóðanna og löggjöf Evrópu er lýtur að mismunun og hatursorðræðu og enn fremur verður farið yfir dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu í málum er snerta hatursorðræðu.

### 2.1 Sameinuðu þjóðirnar

Í fjölda alþjóðlegra samninga er að finna ákvæði sem banna mismunun og vernda friðhelgi einkalífs og æru manna. Eins og kom fram hér að ofan eru ekki ákvæði sem leggja bann við hatursorðræðu í þeim öllum en í umræðum ríkjanna sem komu að gerð þeirra var meðal annars rætt um takmarkanir á tjáningarfrelsinu og hvaða ástæður ættu að heimila slíkar takmarkanir. Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna er grundvöllur annarra mannréttindasamninga þrátt fyrir að vera ekki skuldbindandi að þjóðarétti líkt og alþjóðasamningar. Hún hefur að geyma grundvallarreglur um mannréttindi sem njóta alþjóðlegrar viðurkenningar. Í 2. gr. yfirlýsingarinnar segir að allir eigi kröfu á þeim réttindum

<sup>28</sup> Tanya K. Hernandez: "Hate speech and the language of racism in Latin America: a lens for reconsidering global hate restrictions and legislation models", bls. 807–811.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

og því frelsi sem fólgið er í yfirlýsingunni og má ekki gera greinarmun þar á vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúar, stjórnmálaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernis, uppruna, eigna, ætternis eða annarrar stöðu. Í 7. gr. yfirlýsingarinnar segir enn fremur;

„Allir skulu jafnir fyrir lögnum og eiga rétt á jafnri vernd þeirra, án nokkurrar mismununar. Ber öllum jafn réttur til verndar gegn hvers konar mismunun, sem í bága brýtur við yfirlýsingu þessa, svo og gagnvart hvers konar áeggjan til slíkrar mismununar.“

Tjáningarfrelsið er verndað í 19. gr. yfirlýsingarinnar og í 3. mgr. 29. gr. og 30. gr. hennar er að finna ákvæði sem leggja áherslu á það að allir beri skyldu til að virða réttindi og frelsi annarra og að enginn megi aðhafast neitt með þeim ásetningi að brjóta á réttindum annarra eða gera þau að engu.

Þann 21. desember árið 1965 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna alþjóðasamning um afnám alls kynþáttamisréttis (SAK). Samningurinn fjallar um bann við kynþáttamisrétti og leggur ákveðnar skyldur á aðildarríki til að hindra, banna og uppræta allt kynþáttamisrétti innan lögsögu sinnar. Í 1. mgr. 1. gr. samningsins er kynþáttamisrétti skilgreint og samkvæmt því er með kynþáttamisrétti átt 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 hamlar að hægt sé að fá viðurkennd eða geta notið eða framfylgt á jafnræðisgrundvelli, mannréttindum og grundvallarfrelsi á sviði stjórnmála, efnahagsmála, félagsmála, menningarmála eða öðrum opinberum vettvangi.“

Í 4. gr. samningsins er að finna ákvæði sem fjallar um kynþáttamisrétti og tjáningarfrelsi og er það jafnframt þýðingarmesta ákvæði samningsins þegar fjallað er um hatursáróður:

„Aðildarríki fordæma allan áróður og öll samtök sem byggja á hugmyndum eða kenningum um yfirburði eins kynþáttar eða hóps manna af ákveðnum litarhætti eða þjóðlegum uppruna, eða sem reyna að réttlæta eða hvetja til kynþáttahaturs og misréttis í hvers konar mynd, og skuldbinda sig til að gera skjótar og jákvæðar ráðstafanir til þess að uppræta alla hvatningu til eða aðgerðir vegna slíks misréttis með tilliti til meginreglna mannréttindayfirlýsingarinnar og réttindanna sem eru talin í 5. gr. þessa samnings, meðal annars að:

- (a) Gera refsiverða með lögum alla útbreiðslu á hugmyndum sem eru byggðar á kynþáttayfirburðum eða óvild, hvatningu til kynþáttamisréttis svo og öll ofbeldisverk eða hvatningu til slíkra verka gegn hvaða kynþætti sem er eða hópi manna af öðrum litarhætti eða þjóðlegum uppruna og einnig allar ráðstafanir til aðstoðar aðgerðum kynþáttahatara, þar með talda fjármögnun.
- (b) Lýsa ólögleg og banna samtök og einnig skipulagða og alla aðra áróðursstarfsemi sem stuðlar að og hvetur til kynþáttamisréttis og skal gera þátttöku í slíkum samtökum eða starfsemi refsiverða með lögum.
- (c) Banna stjórnvöldum og opinberum stofnunum að stuðla að og hvetja til kynþáttamisréttis.“

Ákvæðið skyldar ekki aðeins ríki til þess að gera ákveðna háttsemi refsiverða heldur leggur samningurinn einnig þær skyldur á ríkið að sjá til þess að tryggja að vernd refsíákvæðanna sé



raunveruleg með því að raunhæf og virk úrræði séu til staðar til að leita réttar síns í ríkinu.<sup>29</sup> Í ljósi þess að einkaaðilar leika stórt hlutverk varðandi það hvort kynþáttamisrétti viðgangist í samfélagi, hefur NAK sérstaklega beint sjónum sínum 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 úrræða að einkarétti vegna athafna sem fela í sér kynþáttamisrétti og þá einkum vegna hatursáróðurs og eða niðrandi ummæla er tengjast kynþátti.<sup>30</sup> NAK gaf nýlega út almenn tilmæli nr. 35 um hatursáróður.<sup>31</sup> Í tilmælunum leggur nefndin áherslu á að aðildarríkin standi við skuldbindingar sínar skv. samningnum og einkum skv. 4., 5. og 7. gr. hans. Nefndin segir í lokin að það að banna hatursorðræðu takmarki ekki tjáningarfrelsi heldur styðji við það og ekki ætti að líta svo á að aðeins sé hægt að ná öðru hvoru fram.<sup>32</sup>

Með 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (SBSR) er tjáningarfrelsið verndað en strax í 3. mgr. ákvæðisins er að finna takmarkanir á því vegna virðingar fyrir réttindum eða mannorði annarra og til þess að vernda þjóðaröryggi, allsherjarreglu, heilbrigði almennings eða siðgæði. Ákvæði 2. mgr. 20. gr. SBSR fjallar um bann við málflutningi til stuðnings hatri sem spunnin er af þjóðernis-, kynþátta- eða trúarbragðalegum toga og felur í sér hvatningu til mismununar, fjandskapar eða ofbeldis. Ákvæði 4. gr. SAK gengur þó lengra þar sem þar er ekki aðeins um bann að ræða heldur á að gera slíka hegðun beinlínis refsiverða.

Þar sem Sameinuðu þjóðirnar gera sér grein fyrir því að enn eru fordómar og mismunur veruleiki margra í heiminum hafa þær reynt að leita nýrra leiða til að berjast gegn hvoru tveggja. Sameinuðu þjóðirnar skiptu baráttunni gegn kynþáttafordómum og mismunun í upp í tímabil þriggja áratuga, frá 1973 til 2003,<sup>33</sup> og hafa staðið fyrir þremur heimsráðstefnum um þessi mál. Þegar kom að þriðju ráðstefnunni vildu skipuleggjendurnir ganga úr skugga um að til staðar yrði öflugt eftirlitskerfi til að ganga mætti úr skugga um að ríkin efndu gefin loforð. Þriðja ráðstefnan átti því að vera ráðstefna aðgerða en ekki aðeins orða.<sup>34</sup> Ráðstefnan 2001, þriðja ráðstefnan, eða Durban-ráðstefnan eins og hún hefur verið kölluð, var sú fyrsta þar sem ríkin áttu að ræða og takast á við kynþáttafordóma, kynþáttamismunun, útlendingahatur og annað skylt umburðarleysi, ekki aðeins sem utanríkismál heldur sem vandamál sem allar þjóðir glíma við. Þrátt fyrir lítinn áhuga ýmissa ríkja á að taka þátt í slíkum umræðum, náðist samkomulag um að innleiða aðgerðaáætlun gegn kynþáttafordómum, Durban-yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin.

<sup>29</sup> Almenn tilmæli NAK nr. 15 um skipulagt ofbeldi á grundvelli uppruna (4. gr.), 03/23/1993, 2. mgr. og 7 mgr.

<sup>30</sup> Álit NAK, *B.J. gegn Danmörku*, 17. mars 2000, (17/1999); sjá einnig Ársskýrslu NAK (A/55/18), mars–ágúst 2000, bls. 116–122.

<sup>31</sup> CERD/C/GC/35, Almenn tilmæli nr. 35, um baráttu gegn hatursræðu.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 45. mgr.

<sup>33</sup> Fyrsti áratugur baráttu gegn kynþáttahatri og kynþáttafordómum, 1973–1983.

Annar áratugur baráttu gegn kynþáttahatri og kynþáttafordómum, 1983–1993.

Þriðji áratugur baráttu gegn kynþáttahatri og kynþáttafordómum, 1993–2003.

<sup>34</sup> *Alþjóða ráðstefna gegn kynþáttahatri og mismunun á grundvelli kynþátta, útlendingahatri og öðru skyldu hatri*; sjá: [www.racism.gov.za](http://www.racism.gov.za)



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Eftir þriðju ráðstefnuna settu S.þ. á fót, innan Mannréttindastofnunar samtakanna, skrifstofu þar sem unnið er gegn mismunun og að innleiðingu Durban-aðgerðaáætlunarinnar. Durban-yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin voru síðan endurskoðaðar á ráðstefnu í apríl 2009. Yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin eru staðfesting á eindregnum vilja alþjóðasamfélagsins til að berjast gegn fordómum og mismunun á innlendum, svæðisbundnum sem og alþjóðlegum vettvangi. Einnig er hún viðurkenning ríkjanna á því að ekkert ríki sé laust við fordóma, að fordómar séu alheimsvandamál og að takast verði á við vandamálið með samstilltu átaki. Þrátt fyrir að Durban-yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin hafi ekkert lagagildi þá hafa þær sterkt siðferðislegt gildi og mikið vægi í aðgerðum víða um heim. Aðgerðaáætlunin inniheldur 219 tillögur sem beint er að ríkjum, frjálsum félagasamtökum, einkageiranum og alþjóðlegum stofnunum. Aðgerðirnar eru meðal annars: forvarnir, að stjórnvöld setji sér stefnur og aðgerðaáætlanir; að stjórnvöld setji á fót innlenda mannréttindastofnun sem hafi eftirlit með löggjöf og annist fræðslu og rannsóknir á vandamálinu; jafnrétti til náms, vinnu og stjórnmalapátttöku; mannréttindafræðsla fyrir fullorðna, börn og sérfræðinga.

Eftir endurskoðun Durban-yfirlýsingarinnar og aðgerðaáætlunarinnar skipulagði Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna vinnustofur (e. *workshops*) víðs vegar um heiminn þar sem saman komu 45 ólíkir sérfræðingar ásamt rúmlega 200 gestum sem tóku þátt í umræðum um fordóma og mismunun. Markmið þessara vinnustofa var að skoða hvernig mannréttindalöggjöfin gæti brugðist við vaxandi 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 19. og 20. gr. sama samnings. Niðurstaða 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.<sup>35</sup> Í henni er lögð áhersla á sameiginlega ábyrgð allra aðila, opinberra starfsmanna, trúar- og samfélagslegra leiðtoga, fjölmiðla og einstaklinga og nauðsyn þess að rækta félagslega vitund (e. *social consciousness*), umburðarlyndi, gagnkvæma virðingu og fjölmenningarlega umræðu.

Með þessari áætlun tókst að samræma vinnu nokkurra mannréttindakerfa, mannréttindastofnana, sértækra aðgerðahópa, sjálfstæðra sérfræðinga og frjálsra félagasamtaka, og ná fram samþykkt víðtækrar aðgerðaáætlunar um mörkin á milli tjáningarfrelsis og hatursorðræðu.<sup>36</sup> Í áætluninni er lagt til að ríki setji sér yfirgripsmikla löggjöf um mismunun með bæði fyrirbyggjandi aðgerðum og viðurlögum til þess að berjast gegn hatri, sem og leiðum til þess að styrkja minnihlutahópa og hópa sem eiga undir högg að sækja. Fremur en refsilöggjöf er lögð áhersla á fræðslu um fjölbreytileika (e. *pluralism*) og aukin samskipti sem hvata til að draga úr hatursorðræðu, umburðarleysi, smánun og mismunun á grundvelli þjóðernis, þjóðlegs uppruna, trúar og sannfæringar. Í áætluninni er

<sup>35</sup> Rabat-aðgerðaáætlunin um bann við útbreiðslu þjóðernis-, kynþátta- eða trúarhaturs sem jafnast á við hvatningu til mismununar, fjandskapar eða ofbeldis. Frá 5. október 2012.

<sup>36</sup> Mannréttindafulltrúa 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](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents)



einnig lagt til að ríki afnemi ákvæði í löggjöf sinni um guðlast sem þykja úrelt og stuðla að því að einum trúarbrögðum sé hyglað á kostnað annarra.<sup>37</sup>

## 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 Mannréttindasáttmáli Evrópu (MSE) og ESB-reglur, en dómafordæmi Mannréttindadómstóls 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 mótun laga og reglna frá ráðinu og er því talið eitt af þeim grundvallargildum sem þarfnast verndar. MSE var einn fyrsti mannréttindasáttmáli sem gerður var eftir að mannréttindayfirlýsing S.þ. var samþykkt. Í MSE er að finna bindandi ákvæði fyrir aðildarríkin sem tryggir grundvallarmannréttindi jafnt til allra innan lögsögu 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 mangreinarálits, s.s. vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórn mála- 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 aðeins hvað varðar ákvæði MSE heldur líka á sviði hvers konar réttinda sem veitt eru einstaklingum að landsrétti og í sambandi við hvers kyns opinbera ákvarðanatöku og samskipti borgaranna við opinber yfirvöld.<sup>38</sup>

Næst ber að nefna Félagsmálasáttmála Evrópu frá árinu 1996. Samningurinn felur í sér bæði reglu til jafnra tækifæra og jafnrar 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,<sup>39</sup> samningi um aðgerðir gegn mansali<sup>40</sup> og í samningi um aðgengi að opinberum gögnum.<sup>41</sup> Viðbótarbókun við samninginn um tölvuglæpi fjallar sérstaklega um kynþáttahatur og útlendingahatur og dreifingu haturs á internetinu og er því mjög mikilvæg varðandi hatursáróður á internetinu.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Rabat aðgerðaáætlunin – *Tilmæli til ríkja (Recommendations to States)*. Bls. 8

<sup>38</sup> Oddný Mjöll Arnardóttir. „Bann við mismunun“, bls. 437-438

<sup>39</sup> Rammasamningur Evrópuráðsins um vernd þjóðernisminnihluta frá 1. febrúar 1995. Sjá sérstaklega ákvæði 4. gr., 2. mgr. 6. gr. og 9. gr.

<sup>40</sup> Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 16. maí 2005. Sjá sérstaklega ákvæði 1. mgr. 2. gr.

<sup>41</sup> Samningur Evrópuráðsins um aðgengi að opinberum skjölum frá 18. júní 2009.

<sup>42</sup> Viðbótarbókun við samningi Evrópuráðsins um tölvuglæpi frá 28. janúar 2003.





### 2.2.1.1 Ráðherranefnd Evrópuráðsins

Tilmæli (97)20 um hatursorðræðu<sup>43</sup> voru samþykkt af ráðherranefndinni 30. október 1997. Í þeim er, líkt og kom fram hér í kafla 1.2, að finna skilgreiningu á hatursorðræðu. Tilmælin fordæma alla tjáningu sem hvetur til kynþáttahaturs, útlendingahaturs, gyðingahaturs og umburðarleysis og er þeim ætlað að skapa sameiginlegan grundvöll fyrir landsrétt ríkjanna. Í tilmælunum er bent á að ofangreind tjáning geti haft meira vægi komi hún frá fjölmiðlum og mælt er með því að ríkin skilji á milli ábyrgðar þess sem lætur ummælin falla og fjölmiðilsins sem einungis greinir frá því. Tilmæli (97)21 um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndis<sup>44</sup> voru samþykkt sama dag og ofangreind tilmæli. Með tilmælunum er lögð áhersla á að fjölmiðlar geti verið jákvætt afl til þess að berjast gegn fordómum með því að hvetja til aukins skilnings á milli mismunandi uppruna-, menningar- og trúarhópa í samfélaginu. Að lokum ber að minnast á yfirlýsingu ráðherranefndarinnar um frelsi til stjórnmalalegra rökræðna í fjölmiðlum frá árinu 2004.<sup>45</sup> Yfirlýsingin leggur áherslu á að í slíkum rökræðum ríkir þó ekki frelsi til yfirlýsinga sem jafna megi til kynþáttahaturs eða hvetji til hvers kyns haturs eða mismununar.

### 2.2.1.2 Þing Evrópuráðsins

Í ályktun sinni um tjáningarfrelsi og virðingu fyrir trúarbrögðum, nr. 1510 frá árinu 2006,<sup>46</sup> ítrekar þing Evrópuráðsins að ekki ætti að takmarka tjáningarfrelsið, eins og það er verndað í 10. gr. MSE, vegna aukinnar viðkvæmni einstakra trúarhópa. Á sama tíma lagði þingið áherslu á að hatursáróður gegn ákveðnum trúarhópum sé ekki í samræmi við grundvallarréttindi þau sem vernduð eru skv. MSE og dómafordæmum MDE. Í tilmælum sínum um guðlast, trúarlegar svívirðingar og hatursáróður gegn einstaklingum á grundvelli trúar þeirra, nr. 1085 (2007),<sup>47</sup> bendir þingið á nauðsyn þess að leggja refsingu við yfirlýsingum sem vísitandi er ætlað að brjóta gegn allsherjarreglu og hvetja til haturs, mismununar og ofbeldis gegn einstaklingum eða hópum vegna trúar þeirra eða lífsskoðana.

Að beiðni þings Evrópuráðsins hefur Feneyjanefndin (e. Venice Commission) unnið undirbúningsskýrslu um landsrétt ríkja í Evrópu varðandi guðlast, trúarlegar svívirðingar og hvatningar til trúarlegs haturs.<sup>48</sup> Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að í lýðræðisríkjum þurfi trúarhópar, líkt og aðrir hópar samfélagsins, að þola ákveðna gagnrýni í opinberum yfirlýsingum og umræðum sem tengist starfsemi þeirra, kenningum og trú, svo lengi sem sú gagnrýni jafnist ekki á við vísitandi svívirðingar/móðganir eða hatursorðræðu, hvatningu til

<sup>43</sup> Tilmæli Evrópuráðsins nr. R (97)20 um hatursáróður.

<sup>44</sup> Tilmæli Evrópuráðsins nr. R (97)21 um fjölmiðla og tilstuðlun umburðarlyndrar menningar frá 30. október 1997.

<sup>45</sup> Yfirlýsing um frelsi til pólitískrar umræðu í fjölmiðlum (Decl – 12.02.2004E) frá 12. febrúar 2004.

<sup>46</sup> Tilmæli Evrópuráðsins nr. 1510 um tjáningarfrelsi og virðingu fyrir trúarskoðunum frá árinu 2006.

<sup>47</sup> Tilmæli Evrópuráðsins nr. 1805 um guðlast, trúarlegar svívirðingar og hatursáróður gegn einstaklingum á grundvelli trúar þeirra frá árinu 2007.

<sup>48</sup> Skýrsla Feneyjanefndar um landsrétt ríkja í Evrópu um guðlast, trúarlegar svívirðingar og hvatningar til trúarlegs haturs, bls. 1.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

röskunar á allsherjarreglu, ofbeldis eða mismununar gagnvart einstaklingum sem tilheyra ákveðnum trúarbrögðum.<sup>49</sup>

### 2.2.1.3 Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI)

Þann 13. desember 2002 samþykkti Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) almenn stefnutilmæli nr. 7 um lög ríkis til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamismunum. Í stefnutilmælunum er kynþáttamismunur skilgreindur sem:

*„b) bein kynþáttamismunur er sérhver mismunandi meðferð sem byggist á þáttum á borð við kynþátt, litarhátt, tungumál, trú, ríkisfang eða þjóðlegan uppruna og sem ekki verður réttlætt með neinum óhlutdrægum og sanngjörnum rökum.*

*c) óbein kynþáttmismunur merkir tilvik þar sem ekki er auðvelt að framfylgja sýnilega hlutlausum þætti, s.s. lagaákvæði, viðmiðun eða venju, eða af hans sökum þá hlýtur ákveðinn hópur, skilgreindur á ákveðnum grundvelli, s.s. eftir kynþætti, litarhætti, tungu, trú, ríkisfangi eða þjóðlegum uppruna, verri meðferð nema þessi þáttur sé réttlættur með óhlutdrægum og sanngjörnum rökum.“*

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

Þar sem ECRI taldi ljóst að ekki hefði dregið úr hatursorðræðu 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.<sup>50</sup> Í yfirlýsinguinni fordæmir ECRI notkun á slíku hatri í pólitískri umræðu og telur hana siðferðislega ranga. Einnig hefur ECRI gefið út yfirlýsingu um baráttu gegn kynþáttahatri í fótbolta, er gefin var út í tilefni af Evrópumótinu í fótbolta árið 2008.<sup>51</sup>

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

Evrópuráðið stendur fyrir herferðinni og heldur utan um hana en hverju aðildarríki er ætlað að halda utan um framkvæmd og útfærslu á sínum heimavelli. Aðildarríkin áttu enn fremur að útbúa vettvang fyrir herferðina ásamt „verkfærum“ á internetinu. Markmið herferðarinnar er að:

- vekja athygli á hatursorðræðu á internetinu og þeim áhrifum sem hún getur haft á lýðræðið og einstaklinga, ásamt því að styðja við fjölmiðla- og netlæsi,
- styðja ungt fólk í því að berjast fyrir mannréttindum bæði á internetinu og utan þess,
- draga úr „samþykki“ (e. *acceptance*) við hatursorðræðu,
- hvetja, þjálfra og tengja unga aðgerðarsinna sem berjast fyrir mannréttindum,
- kortleggja hatursorðræðu á internetinu og þróa verkfæri til uppbyggilegra aðgerða,

<sup>49</sup> Ibid., IV. kafli, 40. mgr., bls. 8.

<sup>50</sup> Yfirlýsing ECRI um notkun kynþáttahaturs, gyðingahaturs og útlendingahaturs í pólitískri umræðu frá 17. mars 2005.

<sup>51</sup> Yfirlýsing ECRI um baráttu gegn kynþáttahatri í fótbolta frá 13. maí 2008.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

- styðja við og sýna samstöðu með einstaklingum og hópum sem verða fyrir hatursorðræðu á internetinu,
- berjast fyrir þróun og samhljómi í stefnu og aðgerðum í Evrópu í baráttunni gegn hatursorðræðu,
- þróa þátttöku ungmenna og borgara á internetinu.

Herferðinni er ekki ætlað að takmarka tjáningarfrelsi á netinu. Herferðinni er beint gegn hatursorðræðu á internetinu í öllum sínum myndum, sérstaklega þeirri haturstjáningu sem hefur mest áhrif á ungt fólk, s.s. einelti og hatursherferðir á netinu. Herferðin byggir á mannréttindakennslu, þátttöku ungmenna og fjölmiðlalæsi. 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.<sup>52</sup>

### 2.2.2 Mannréttindadómstóll Evrópu

MDE hefur fengið inn á borð til sín margar kærur einstaklinga sem telja aðildarríkin hafa brotið á rétti sínum til tjáningar sem verndaður er skv. 10. gr. MSE, með því að dæma þá til refsingar eða annarra viðurlaga fyrir hatursáróður. Af meðferð þessara mála hefur dómstóllinn dregið niðurstöðurnar saman með eftirfarandi orðum: „*umburðarlyndi og virðing fyrir jafnri reisu alls mannkyns er grundvöllur að lýðræði og fjölþættu samfélagi. Með það í huga getur verið nauðsynlegt í ákveðnum lýðræðissamfélögum að refsar fyrir eða jafnvel koma í veg fyrir öll form tjáningar sem dreifir, hvetur til, stuðlar að eða réttlætir hatursorðræðu sem byggir á umburðarleysi (einnig gagnvart trúarbrögðum), að því gefnu að öll formsatriði, reglur, takmarkanir eða refsingar sem settar eru, séu hóflegar og í samræmi við þau lagalegu markmið sem stefnt er að.*“<sup>53</sup>

Dómstóllinn hefur enn fremur í mörgum dómum viðurkennt mikilvægi tjáningarfrelsisins 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 lýðræðisþjóðfélagi. Hins vegar verði að gæta þess að þessi réttur sé ekki teygður og togaður til hagsmuna fyrir kærendur sem ætla sér að ganga á réttindi annarra sem vernduð eru í MSE.<sup>54</sup> Það er því nokkuð skýrt af fordæmum dómstólsins að tjáning sem hægt er að jafna við hatursáróður og er móðgandi við ákveðinn einstakling eða hóp af fólki nýtur ekki verndar 10. gr. MSE.

Dómstóllinn hefur farið tvær leiðir að því að útiloka tjáningu sem jafnast á við hatursáróður frá vernd. Hann hefur í fyrsta lagi beitt 17. gr. MSE sem bannar misnotkun réttinda samningsins í því augnamiði að eyða réttindum og frelsi eða takmarka þau umfram það sem samningurinn sjálfur kveður á um. Dómstóllinn hefur beitt 17. gr. vegna tjáningar sem lýsir kynþáttahatri, verndar þjóðernishyggju eða afneitar helförinni, ræðst að samfélagi

<sup>52</sup> Nánari upplýsingar um herferðina má finna á heimasíðu hennar: [www.nohatespeechmovement.org](http://www.nohatespeechmovement.org)

<sup>53</sup> MDE, *Gündüz gegn Tyrklandi*, 40. mgr. og MDE, *Erbakan gegn Tyrklandi*, 56. mgr.

<sup>54</sup> MDE, *Observer og Guardian gegn Bretlandi*, 26. nóvember 1991 (13585/88), 59. mgr. Sjá einnig MDE, *Lingens gegn Austurríki*, 8. júlí 1986 (9815/82), 41.–42. mgr.



múslíma<sup>55</sup> eða gyðinga<sup>56</sup> 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 stangast á við grundvallarréttindi MSE sbr. 17. gr.

Þegar dómstóllinn metur hvort tjáning falli utan verndar 10. gr. lítur hann til þess hvort takmarkanir þær sem ríkið setti á tjáningarfrelsið 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.

Dómstóllinn 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/á hvaða vettvangi tjáningin fór fram. Það getur verið erfiðleikum háð að ákvarða tilgang tjáningarinnar og því hefur dómstóllinn lagt meiri áherslu á vettvanginn/samhengið þar sem tjáningin fór fram. Dómstóllinn leggur meiri áherslu á pólitíska umræðu eða málefni sem snerta almenning,<sup>57</sup> trúarlegar ræður og gerir greinarmun á staðreyndum og fullyrðingum sem fela í sér gildisdóma.<sup>58</sup> Dómstóllinn skoðar stöðu þess sem setur fram tjáninguna, hvort hann sé stjórnámálaður,<sup>59</sup> opinber starfsmaður eða fjölmiðlamaður,<sup>60</sup> svo og stöðu þess sem tjáningunni er beint að.<sup>61</sup> Til þess að meta hugsanleg áhrif tjáningarinnar lítur dómstóllinn sérstaklega til þess á hvaða formi tjáningin er, hvernig henni var dreift og á hvaða vettvangi/í hvaða samhengi hún átti sér stað.

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

<sup>55</sup> MDE, *Norwood gegn Bretlandi*, 16. júlí 2003 (23131/03).

<sup>56</sup> MDE, *Pavel Ivanov gegn Rússlandi*, 20. febrúar 2007 (35222/04).

<sup>57</sup> Dómstóllinn telur að tjáningarfrelsið sé sérstaklega mikilvægt á þessum vettvangi og heimilar sjaldan skerðingu á því þar. Sjá sérstaklega MDE, *Erbakan gegn Tyrklandi*, 55. mgr.

<sup>58</sup> MDE, *Pedersen og Baadsgaard gegn Danmörku*, 17. desember 2004 (49017/99), 76. mgr.

<sup>59</sup> Ólíkt einstaklingum, verður stjórnámálaður „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 Austurríki*, 42. mgr.

<sup>60</sup> Rétturinn tekur mið af því hvort blaðamaðurinn sé höfundur umræddrar staðhæfingar eða hvort hann sé milliliður, þegar hann ákveður hversu langt ríkið má ganga til að hefta tjáningarfrelsið. Sjá sérstaklega dóm MDE í máli *Jersild gegn Danmörku*, frá 23. september 1994 (15890/89), 31. mgr.; *Halis Doğan gegn Tyrklandi*, 7. febrúar 2006 (75946/01), 36. mgr.; *Sürek gegn Tyrklandi*, 8. júlí 1999 (24122/94), 63. mgr. Í séráliti sínu segir Palm dómari: „kærandi bar ekki beina ábyrgð á birtingu lesendabréfanna“ og bendir á að „kærandi var aðeins meirihlutaeigandi í útgáfufyrirtæki umrædds blaðs/tímarits og var ekki höfundur hins umdeilda bréfs né ritstjórninn sem var ábyrgur fyrir efnisvali umrædds blaðs/tímarits“.

<sup>61</sup> Takmörk ásætlanlegrar gagnrýni virðast þrengri ef hún beinist að opinberum embættismönnum (sjá sérstaklega dóm MDE í málinu *Pedersen og Baadsgaard gegn Danmörku*, 80. mgr.) en ef hún beinist að stjórnvöldum (dómur MDE í máli *Castells gegn Spáni*, 23. apríl 1992 (11798/85), 46. mgr.). Í mati sínu tók dómstóllinn einnig mið af hegðun þolandans áður en umrædd tjáning átti sér stað (MDE, *Nilsen og Johnsen gegn Noregi*, 25. nóvember 1999 (23118/93), 52. mgr.).



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

og hafi náð þeim markmiðum sem stefnt var að. Til þess að meta þetta lítur dómstóllinn til annarra vægari úrræða sem hefði verið hægt að beita.<sup>62</sup>

Þegar um er að ræða mál er tengjast trúarbrögðum hefur dómstóllinn beitt ofangreindu mati að takmörkuðu leyti og hefur veitt ríkjum aukið frelsi 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 lítilsvirða trúarbrögð. Hann hefur sagt að „þeir sem iðka trú, hvort sem þeir tilheyra meiri- eða minnihlutahópi, verði að þola að gagnrýni. Þeir verði að þola og viðurkenna að aðrir afneiti trú þeirra og jafnvel samþykkja útbreiðslu annarra á kenningum sem eru í andstöðu við trú þeirra“.<sup>63</sup> En hann hefur einnig staðfest að trú annarra falli réttilega undir „réttindi annarra“ í 2. mgr. 10. gr. MSE. Því hefur dómstóllinn í meirihluta þeirra mála sem hafa komið til hans og hafa lotið að árásum 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 aðildarríkja ÖSE tengjast baráttunni gegn hatursorðræðu. Þrátt fyrir að ríkin hafi viðurkennt tjáningarfrelsi sem grundvallarréttindi oftast en einu sinni, hafa þau einnig lýst eindreginni andstöðu sinni gegn hatursorðræðu og öðrum birtingarmyndum harðsvíraðrar þjóðernishyggju, kynþáttafordómum, þjóðrembu, útlendingahatri, gyðingahatri og ofbeldisfullum öfgahópum, sem og mismunun á grundvelli trúar eða lífsskoðana. Ríkin hafa lagt áherslu á að það að hvetja til umburðarlyndis og jafnréttis geti stuðlað að upprætingu hatursáróðurs. Vinna ÖSE í þessum málum hefur þó einkum beinst að hatursglæpum þar sem tjáning er ekki glæpur og fellur því ekki undir skilgreint umboð stofnunarinnar.<sup>64</sup> Undirstofnun ÖSE, Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofan (ODIHR), vinnur árlega skýrslu um stöðu hatursglæpa í ÖSE-ríkjunum og þar má þó stundum finna einhverja umræðu um hatursorðræðu í þeim löndum sem leggja refsingu við henni í landslögum. Á Íslandi hefur tengiliður (e. National Point of Contact – NPC) við Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofuna verið tilnefndur hjá Ríkislögreglustjóra, hann heldur utan um upplýsingar varðandi hatursglæpi, tölfræði, lög og lagabreytingar og verkefni hér á landi og kemur slíkum upplýsingum til skrifstofunnar.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> 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 fjársekt óhófleg viðurlög, einnig þegar um málamyndaupphæð er að ræða eða greiðslu skaðabóta ef slík viðurlög hamla tjáningarfrelsi kæranda. Sjá sérstaklega dóm MDE í máli *Lehideux og Isorni* gegn Frakklandi, 23. september 1998 (24662/94), 57. mgr. Í sameiginlegu séráliti þeirra, bentu dómarnir Foighel, Loizou og Sir John Freeland á meðalhófsregluna og að refsing skyldi takmörkuð við kröfu um málamyndagreiðslu upp á einn franka til aðilanna og birtingu útdráttar úr dómnum í dagblaðinu *Le Monde* (7. mgr.).

<sup>63</sup> MDE, *Otto-Preminger-Institut* gegn Austurríki, 20. september 1994 (13470/87), 47. mgr.

<sup>64</sup> ÖSE, Skrifstofa fyrir lýðræðisstofnanir og mannréttindi: *Hate Crimes in the OSCE region: incidents and responses*, bls. 21.

<sup>65</sup> *Hatursglæpir – Áfangaskýrsla um stöðu og þróun hatursglæpa á Íslandi og innan ÖSE*, bls. 3



## 2.2.4 Evrópusambandið

Evrópusambandið (ESB) hefur sett sér og aðildarríkjum sínum margvíslega löggjöf er lýtur að mismunun. Sáttmáli ESB um grundvallarréttindi (e. Charter of Fundamental Rights) endurspeglar að vissu leyti MSE og hann hefur að geyma ákvæði sem verndar tjáningarfrelsið (11. gr.) og bannar mismunun (21. gr.). Árið 1999 veitti Amsterdamsamningurinn<sup>66</sup> þingi ESB heimildir til þess að grípa til aðgerða til að berjast gegn mismunun á grundvelli kynþáttar, kyns, þjóðlegs uppruna, trúar eða lífsskoðunar, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar. Löggjafar ESB settu sér í framhaldinu fjórar leiðandi reglur á grundvelli 153. gr. og 157. gr. (áður 137. og 141. gr.) stofnsáttmála ESB (jafnrétti á vinnustöðum, ásamt jöfnum launum fyrir konur og karla). Þessar fjórar viðmiðunarreglur eru;

1. **Atvinnumálatilskipunin**<sup>67</sup> mælir fyrir um bann við mismunun, óháð trú eða lífsskoðun, fötlun, aldri eða kynhneigð, hvað varðar atvinnu, aðgang að starfsþjálfun og ráðgjöf og félagsaðild og þátttöku í félögum starfsmanna, atvinnurekenda og starfsgreinafélögum.
2. **Kynþáttatilskipunin**<sup>68</sup> mælir fyrir um meginregluna um jafnrétti, óháð kynþætti eða þjóðlegum uppruna, í tengslum við starf, þjálfun, menntun, félagsþjónustu, félagsleg hlunnindi, félagsaðild og þátttöku í félögum og aðgengi að vörum og þjónustu, þ. á m. húsnæði.
3. **Tilskipun um jafnt aðgengi kynjanna að vörum og þjónustu**<sup>69</sup> víkkar gildissvið banns við mismunun kynjanna þannig að það tekur yfir vörur og þjónustu.
4. **Kynjaleiðarvísir fyrir vinnulöggjöf**<sup>70</sup> lýtur að meginreglunni um jafnrétti kynjanna varðandi starf, þjálfun, menntun og vinnuskilyrði.

Með mismununartilskipunum ESB er ákveðnum hópum veitt vernd með það að markmiði að bæta aðstöðu þeirra á vinnumarkaði og til að koma í veg fyrir eða uppræta mismunun við aðgengi að vörum og þjónustu. Flest aðildarríki ESB hafa innleitt tilskipanirnar í landslög sín og mikill meirihluti þeirra hefur sett ákvæði í lög sem banna beina og óbeina mismunun, áreitni 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 fjölmiðlaveitum í þeirra lögsögu hafi ekki að geyma hvatningu til haturs á grundvelli kynþáttar, kyns, trúar eða þjóðernis*“.<sup>71</sup> Löggjöf

<sup>66</sup> Amsterdamsáttmálinn frá 10. nóvember 1997.

<sup>67</sup> Tilskipun ráðsins 2000/78/EC frá 27. nóvember 2000 um almennar reglur um jafnrétti á vinnumarkaði og í starfi.

<sup>68</sup> Tilskipun ráðsins 2000/43/EC frá 29. júní 2000 um beitingu meginreglunnar um jafnrétti án tillits til kynþáttar eða þjóðernisuppruna.

<sup>69</sup> Tilskipun ráðsins 2004/113/EC framkvæmd meginreglunnar um jafna stöðu og jafna meðferð karla og kvenna er varðar aðgengi að vörum og þjónustu frá 13. desember 2004.

<sup>70</sup> Breytingar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/73/EC á tilskipun ráðsins 76/207/EEC um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna er varðar atvinnu og störf frá 23. september 2002.

<sup>71</sup> Hljóð- og myndmiðlunartilskipun 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 tilskipunarinnar frá 2010 var í fyrsta sinn um að ræða ákvæði um hatursáróður í íslenskri fjölmiðlalöggjöf. Þar sem ekki er talað um kynhneigð



aðildarríkjanna gengur einnig í flestum tilvikum lengra en boðað er í tilskipununum, t.d. eru tilgreindar fleiri mismununarástæður eða bannið nær yfir víðara réttarsvið. Hins vegar er víða pottur brotinn í þessum málum og réttarstaðan æði misjöfn, því er ESB stöðugt að vinna að vernd borgara aðildarríkjanna.<sup>72</sup>

Í nóvember 2008 samþykkti ráð ESB rammaákvörðun um baráttu gegn kynþáttahatri og útlendingahatri.<sup>73</sup> Í 1. gr. rammaákvörðunarinnar segir að aðildarríkin skuli grípa til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja að mögulegt 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, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna. Einnig eiga ríki að gera afneitun á helförinni og öðrum svipuðum hörmungum sögunnar refsiverða. Rammaákvörðuninni er ætlað að samræma löggjöf aðildarríkjanna ESB gegn kynþáttahatri og þannig tryggja að landslög ríkjanna séu fullnægjandi og auðvelda samvinnu ríkja í baráttunni gegn hatursáróðri og hatursglæpum. Rammaákvörðunin tekur ekki á hatursorðræðu á internetinu og leggur ekki sérstaklega áherslu á minnihlutahópa.<sup>74</sup> Endurskoða á rammaákvörðunina fyrir lok nóvember 2013, sbr. 3. tl. 10. gr. hennar. Evrópustofnun grundvallarmannréttinda (FRA) hefur skilað álitni á ofangreindri rammaákvörðun með sérstöku tilliti til þolenda þeirra brota sem hún tekur til.<sup>75</sup> Með þessu álitni vilja þeir leggja sitt á vogarskálarnar við endurskoðun rammaákvörðunarinnar.

### 3. Samanburður á íslenskri löggjöf og löggjöf í nágrannalöndum

#### 3.1 Íslensk lög

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

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

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.“

Einnig er að finna einstaka ákvæði í öðrum lögum sem fjalla aðallega um önnur málefni en mismunun og veita því brotakennda réttarvernd gegn henni. Ekki eru til 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

---

í þessu ákvæði var ákvæðið að útvíkka ákvæðið til samræmis við 65. gr. stjkskr. þegar það var sett í fjölmiðlalögin.

<sup>72</sup> “The scope of European non-discrimination law” í *Handbook on European non-discrimination Law*, bls. 57–86.

<sup>73</sup> Rammaákvörðun Evrópuráðsins 2008/913/JHA um baráttu gegn kynþáttahatri og útlendingahatri með beitingu refsilaga frá 28. nóvember 2008.

<sup>74</sup> Sjá góða umfjöllun um rammaákvörðunina í ENAR: *Combating racist crime and violence: testimonies and advocacy strategies*, bls. 27–32.

<sup>75</sup> Evrópustofnun grundvallarmannréttinda, FRA Opinion – 02/2013, frá 15. október 2013.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

kvenna og karla, nr. 10/2008 (jafnréttislög), eru mikilvæg en þau fjalla aðeins um jafnrétti 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 hópa 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 refsivert að neita einstaklingi um vöru, þjónustu eða aðgengi að opinberum samkomustöðum til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar. Ákvæði 233. gr. a er það ákvæði íslenskra laga sem íslenska ríkið telur fullnægja þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands skv. Samningi Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis.

Ákvæðið er svo hljóðandi:

*„Hver sem með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á mann eða hóp manna vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar sæti sektum eða fangelsi allt að 2 árum.“*

Ákvæðið kom inn í hegningarlögin með lögum nr. 96/1973 í kjölfar fullgildingar og gildistöku SAK. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að ljóst sé að í íslensk refsilög skorti almenn refsíákvæði um atlgur að hópi manna vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis o.fl. og svo varðandi útbreiðslu þess konar ummæla. Refsiréttarnefndin taldi því réttmætt og nauðsynlegt að fullnægja skilyrðum samningsins með því að lögfasta slík ákvæði en nefndin taldi einnig mikilvægt að ríki, sem vill halda í heiðri og treysta almenn mannréttindi, hefði slík ákvæði í lögum. Samkvæmt ákvæðinu er verknaðurinn bundinn við háttsemi sem höfð væri uppi opinberlega og í ákvæðinu er ekki að finna fræðilega skilgreiningu á mismunun á grundvelli kynþáttar eða litarháttar.<sup>76</sup> Ákvæðinu hefur verið breytt lítillega tvívegis síðan, m.a. var bætt við vernd vegna kynhneigðar.

Það hefur aldrei reynt á ákvæði 180. gr. fyrir dómstólum og aðeins einu sinni hefur verið ákært fyrir brot á ákvæði 233. gr. a; Hrd. 2001, bls. 1485 (461/2001). Þar var H ákærður fyrir að hafa með tilteknum ummælum í blaðaviðtali opinberlega ráðist með háði, rógi og smánun á hóp ónafngreindra manna vegna þjóðernis, litarháttar og kynþáttar þeirra. Í dómi Hæstaréttar sagði:

*„Ákærði á rétt til skoðana sinna og að láta þær í ljós samkvæmt 1. mgr. og 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, eins og henni var breytt með 11. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, sbr. einnig 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Skorður verða ekki settar við frelsi áfrýjanda til skoðana sinna um þjóðerni, litarhátt og kynþætti manna og því aðeins samkvæmt 3. mgr. 73. greinar við frelsi hans til að tjá þær opinberlega að nauðsyn beri til í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda sé það gert með lögum og samrýmanlegt lýðræðishefðum. Andspænis tjáningarfrelsi ákærða stendur réttur manna til þess að þurfa ekki að þola árástir vegna þjóðernis þeirra, litarháttar eða kynþáttar, sem varinn er af 233. gr. a almennra hegningarlaga með síðari breytingum, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Verður þannig að meta, eins og héraðsdómari hefur gert, hvort gangi fram, frelsi hans samkvæmt 2. mgr., sbr. 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, til að láta*

<sup>76</sup> *Alþingistíðindi* A deild – 73. þingmál, 94. löggjafarþing, 1973.





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

ummælin uppi í opinberri umræðu eða réttur þeirra sem fyrir atlögunum 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, þegar dagblaðsviðtalið er lesið í heild og ummæli ákærða virt í því samhengi, að telja að með þeim sé leitast við að upphefja hvíta menn á kostnað manna af öðrum lítarhætti með háði, rógi og smánun.<sup>77</sup>

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.

Ákvæð 233. gr. a var upphaflega samið að fyrirmynd danskra, norskra og sænskra lagafrumvarpa. Öll frumvörpin fólu í sér að bæði 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 háttsemi sem höfð er uppi opinberlega (en ekki tjáningu sem látin er falla í einkasamtali). Of flókið þótti að orða ákvæðið á þann hátt að það næði yfir orð eða aðra viljatjáningu sem ætluð væru til útbreiðslu meðal nokkurs hóp manna, þótt hún væri ekki höfð uppi opinberlega. Ekki þótti þörf á að setja inn sérstakt ákvæði um hvatningu þar sem ákvæði 20. og 22. gr. hgl. taka til tilraunar og hlutdeildar í brotinu.<sup>77</sup>

Í 27. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 er að finna ákvæði sem leggur bann við hatursáróðri 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, kynneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.“

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

Í greinargerð með frumvarpi til fjölmiðlalaga er hatursáróður í 27. gr. skilgreindur sem „tal, texti, tjáning, hegðun og/eða framkoma sem birtist í texta, hljóði og/eða mynd þar sem hvatt er til ofbeldis, fordóma og/eða fordómafullrar hegðunar gegn einstaklingi eða hópi af fólki og/eða með því að vanvirða, smána, hræða og/eða ógna viðkomandi einstaklingi eða hópi“. Ákvæðið á ekki við um hefðbundna gagnrýni, skoðanaágreining eða stjórn málaumræður í fjölmiðlum. Fjölmiðlalögnum var breytt með lögum nr. 54/2013 sem

<sup>77</sup> Ibid.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

tóku gildi 9. apríl 2013. Með þeim lögum var aukið við refsheimildir 54. og 56. gr. laganna og öll þau atriði sem tilgreind eru í 27. gr. gerð refsiverð en ekki aðeins hvatning til hatursáróðurs líkt og var áður.

Jafnframt var orðalagi 27. gr. breytt, en segja má að með breytingunni hafi ákvæðið verið þrengt og nær það nú aðeins yfir markvissa hvatningu fjölmiðla til haturs á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða 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 einstaka þætti í útvarpi eða sjónvarpi og er hugsunin sú að það þurfi að vera um að ræða ítrekaða hvatningu fjölmiðils 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. Líkur eru á að hér á landi sé einmitt mesta þörfin á réttarverndinni í tilvikum þar sem um væri að ræða einstaka frétt eða umfjöllun, þar sem ákvæði annarra laga veita ekki nægilega vernd.<sup>78</sup>

Reykjavíkurborg hefur verið öflug í að auka vitund og fræðslu um fjölmenningu í samfélaginu á ýmsan hátt. Meðal annars er starfandi Fjölmeningarráð 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 réttindum og hagsmunum fjölmenningsarsamfélagsins, varpa ljósi á kynþáttafordóma og hvers konar mismunun, auka þekkingu og skilning á málefnum fjölmenningsarsamfélagsins, hvetja til jákvæðrar hegðunar og auðvelda innflytjendum aðlögun og skilning á íslenskri menningu og tungumáli.<sup>79</sup> Einnig hefur Reykjavík staðið fyrir árlegum fjölmeningardegi þar sem eru ýmsar uppákomur ætlaðar til að kynna mismunandi menningu.

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur starfað ötullega í samstarfi við önnur frjáls félagasamtök og stofnanir að fræðslu og vitundarvakningu um mismunun og fordóma. Hefur skrifstofan m.a. staðið fyrir námskeiðum um mismununartilskipanir ESB og fjölþætta mismunun fyrir stofnanir og félagasamtök, útvarpsherferð gegn mismunun ásamt því að standa árlega að skipulagningu á Evrópuviku gegn kynþáttafordómum.

### 3.2 Danmörk

Þar sem Danmörk er í ESB er landið bundið af þeim samningum og reglum sem þar gilda um hatursáróður og mismunun og fjallað var um hér að ofan. Hér á eftir er umfjöllun um þau lagaákvæði um málefnið sem sett hafa verið í landslög.

Ekki er beint bann við kynþáttamisrétti í dönsku stjórnarskránni (d. Grundloven) en 70. gr. bannar sérhverja takmörkun á borgaralegum eða stjórnámálalegum réttindum vegna trúarskoðana eða siðsemi. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar er friðhelgi einkalífs vernduð og er þar bannað að skerða friðhelgi einkalífs á grundvelli pólitískra eða trúarlegra skoðana eða uppruna einstaklingsins. Tjáningarfrelsið nýtur svo verndar skv. 77. gr. hennar.

<sup>78</sup> Þskj. 631, 141. lögþ., 2012–2013, bls. 27–26.

<sup>79</sup> Reykjavíkurborg: <http://reykjavik.is/fjolmenningarrad> [4. nóvember 2013]



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Í dönsku hegningarlögum (d. Straffeloven, nr. 1000 frá 2006) er að finna ákvæði, 266. gr. b., sem leggur refsingu við ummælum sem er ætlað að ógna, smána eða niðurlægja hóp af fólki vegna kynþáttar, litarháttar, uppruna eða þjóðernis, trúar eða kynhneigðar. Ákvæðinu er ætlað að vernda alla einstaklinga innan ákveðins hóps – ólíkt meiðyrðaákvæðum sem taka frekar til einstaklinga – fyrir ásökunum um að þeir séu að einhverju leyti minna virði sem manneskjur. Ákvæðinu er ætlað að uppfylla að einhverju leyti samninginn um afnám alls kynþáttamisréttis. Ríkissaksóknari Danmerkur 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.<sup>80</sup> Ákvæði um guðlast er að finna í 140. gr. og hefur það verið eins síðan 1930.

Árið 1996 setti danska þjóðþingið (d. Folketinget) lög um bann við mismunun á vinnumarkaði og voru þau sett með hliðsjón af SAK og samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar 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 hatursorðræðu, t.d. eru veitt verðlaun til fyrirtækja sem hafa stuðlað að aukinni fjölbreytni á vinnustaðnum. Herferðin ber nafnið „Sýnum fordómum rauða spjaldið“ og er byggð á evrópskum fyrirmyndum sem beina spjótum sínum einkum að fótbolta. Danska herferðin er víðtækari og beinist einnig að skólum og samfélaginu í heild.<sup>81</sup> 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 fólki sem tilheyrir minnihlutahópum sem eiga á hættu á því að verða fyrir ofbeldi, s.s. vegna uppruna, trúar eða kynhneigðar. Herferðin samanstendur af heimasíðu, Facebook-síðu og plakötum sem dreift er víða um Kaupmannahöfn.<sup>82</sup>

### 3.3 Noregur

Noregur hefur innleitt samning S.þ. um bann við kynþáttamisrétti í löggjöf landsins með mismununarlögum (Lov frá 3. júní 2005, nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.). Mismununarlögin banna beina og óbeina mismunun á grundvelli þjóðlegs uppruna, þjóðernis, ætternis, húðlitar, tungumáls, trúar og lífsskoðana (4. gr.). Lögin taka til allra sviða samfélagsins nema fjölskyldu- og einkalífs. Noregur hefur einnig innleitt evrópsku mismununartilskipanirnar tvær.

<sup>80</sup> Institut for Menneskerettigheder: *Ytringsfrihed-status 2012*, bls. 19–20.

<sup>81</sup> *Giv Racismen Det Røde Kort*: <http://www.stopracismen.dk/>

<sup>82</sup> Institut for Menneskerettigheder: <http://menneskeret.dk/news/nyheder?doc=21959>



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Ekki er almennt ákvæði um jafnræði eða kynþáttamisrétti 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. Tjáningarfrelsið nýtur verndar samkvæmt 100. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 135. gr. a norsku hegningarlagna (Almindelig borgerlig straffelov, Lov frá 22. maí 1902, nr. 10) er að finna bann við opinberum hatursáróðri eða því að hvetja til mismununar. Þar eru hvatning til mismununar og hatursáróður skilgreind sem hótun eða móðgun við tiltekinn einstakling, hvatning til haturs, ofsóknir eða fyrirlitning á grundvelli litarháttar, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna, trúar eða lífsskoðana, kynhneigðar 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 sambærilegri 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 fötlun bætt inn sem mismununarástæðu í 185. gr. Að auki er í 77. gr. að finna refsipýngingarákvæði þar sem litið er til ástæðna á bak við brotið og er það til þyngingar ef ástæðan er trúarbrögð eða lífsskoðun, húðlitur, þjóðerni eða þjóðlegur uppruni, kynhneigð, fötlun eða önnur staða þess sem brotið er á. Í 142. gr. sömu laga er að finna ákvæði um guðlast og 330. gr. leggur refsingu við þátttöku í félögum sem eru bönnuð með lögum.

Í Noregi hafa einnig verið farnar aðrar leiðir til þess að berjast gegn hatursorðræðu, m.a. hafa samtök fjölmiðlamanna sett sér siðareglur og Lögregluskólinn og Útlendingastofnun hafa unnið saman að námsefni og fræðslu um menningarlegan skilning, fjölbreytni og útlendingalög. Einnig voru settar reglur og farið af stað með fræðslu ætlaða opinberum starfsmönnum til að bæta viðmót gagnvart minnihlutahópum.<sup>83</sup>

### 3.4 Svíþjóð

Sænska stjórnarskráin samanstendur af fernum lögum og í stjórnsýslureglunum (Regeringsformen SFS, nr. 1974:152) er að finna ákvæði er banna mismunun (2. kafli, 12. og 13. gr.). Ákvæðin banna að lög eða aðrar reglur kveði á um mismunun á grundvelli þjóðlegs uppruna, litarháttar eða af svipuðum ástæðum eða á grundvelli kynhneigðar (12. gr.) eða á grundvelli kyns (13. gr.). Í 24. gr. er lagt bann við því að stofna félög sem hafa á stefnuskrá sinni einhvers konar ofsóknir gegn hópum í þjóðfélaginu á grundvelli þjóðlegs uppruna, litarháttar eða af svipuðum ástæðum.

Svíar hafa mismununarlæg (Diskrimineringslag SFS, nr. 2008:567) sem voru samþykkt 5. júní 2008. Markmið laganna er að berjast gegn mismunun og stuðla að jafnrétti og jöfnum tækifærum óháð kyni, kyngervi, kynvitund, aldri, fötlun, þjóðerni, trú eða lífsskoðunum. Lögin gilda um flest svið samfélagsins, þó aðallega um atvinnulífið, menntun, heilbrigði og velferð barna. Á grundvelli þessara laga starfar Jafnréttisumboðsmaður (Diskriminerings Ombudsmannen) og er honum ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd laganna og rannsaka

<sup>83</sup> Anne Weber: *Manual on Hate Speech*, bls. 83–84.



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

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

Í Svíþjóð er sérstakur sjálfstæður saksóknari (s. Justitiekanslern) sem sér um saksókn fyrir hönd sænska ríkisins í málum sem varða almannahagsmuni, ekki bara einstaklingshagsmuni. Meðal þeirra mála sem þar falla undir er hatursáróður sem í Svíþjóð er álitinn glæpur gegn ríkinu og ógnun við allsherjarreglu og almannahagsmuni. Saksóknarinn fer kerfisbundið í þessi mál á grundvelli slíkra hagsmuna og lýðræðissjónarmiða.<sup>85</sup>

Stjórnvöld í Svíþjóð styðja við samtökin Miðstöð gegn fordómum (Centrum mot rasism).<sup>86</sup> 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 hrinda af stað verkefni til að bæta þekkingu barna og ungmenna á útlendingahatri og öðrum svipuðum fordómum. Einnig hefur ríkisstjórnin samþykkt aðgerðaáætlun gegn ofbeldisfullum öfgahópum. Þar segir að ofbeldi hægri-öfgahópa sé sérstaklega alvarlegt vandamál fyrir minnihlutahópa, s.s. múslíma, gyðinga, Rómafólk og LGBT-einstaklinga. Aðgerðirnar felast meðal annars í forvörnum til að vernda lýðræðið gegn ofbeldi og vitundarvakningu um lýðræðisleg gildi og aðgerðir til að koma í veg fyrir að einstaklingar gangi í raðir slíkra öfgahópa.<sup>87</sup> Í júní 2013 ákváðu sænsk stjórnvöld að sænska fjölmiðlanefndin skyldi halda utan um útfærslu Svía á verkefni ESB gegn hatursorðræðu, „No Hate Speech Movement“.<sup>88</sup> Átakinu er ætlað að vekja athygli, sérstaklega á meðal barna og ungmenna, á

<sup>84</sup> Sjá nánar á vefsíðu *Jafnréttisumboðsmanns Svíþjóðar* [Diskriminerings ombudsmannen]: <http://do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman/>

<sup>85</sup> Sjá nánar á vefsíðu *Justitiekanslern*: <http://jk.se/sv-SE/Languages/English.aspx>

<sup>86</sup> *Centrum Mot Rasism*: <http://www.centrummotrasism.nu/>

<sup>87</sup> *Swedish Government's initiatives to combat xenophobia and similar forms of intolerance* [Fact sheet], bls. 1–2.

<sup>88</sup> Sjá heimasíðu sænska stjórnarráðsins: <http://www.regeringen.se/sb/d/16958/a/219381>



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

útlendingahatri, kynjamisrétti og annars konar fordómum 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, tungumáls, trúar, lífsskoðana, annarra skoðana, heilsu, fötlunar eða annarra ástæðna sem snerta einstaklinginn.<sup>89</sup>

Finnar eru í ESB og eru því líkt og Svíar og Danir bundnir af tilskipunum og regluverki sambandsins. Finnar hafa sett sér mismununarlög (f. Yhdenvertaistuukslaki nr. 21/2004) sem gilda skv. 2. gr. bæði um starfsemi hins opinbera og einkaaðila á sviði vinnumála og félagsaðildar stéttarfélaganna og velferðarþjónustu. Lögin eru í takt við mismununartilskipanir ESB en ganga aðeins lengra í sumum tilvikum. Í 6. gr. er lagt almennt bann við mismunun á grundvelli aldurs, þjóðlegs uppruna eða þjóðernis, tungumáls, trúar, lífsskoðana eða annarra skoðana, heilsu, fötlunar, kynhneigðar eða annarra persónulegra einkenna. Í 3. og 4. tl. ákvæðisins er sagt að mismunun geti verið brot, af ásetningi eða af gáleysi, gegn virðingu og heilindum einstaklings eða hóps fólks með því að skapa ógnvekjandi, fjandsamlegt, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi umhverfi (áreitni) og hvatning eða skipanir um að mismuna.

Í finnsku hegningarlögunum (f. Rikoslaki nr. 39/1889) er að finna sérstakt ákvæði í 10. gr. 11. kafla sem leggur refsingu við því að dreifa yfirlýsingum eða annars konar tjáningu meðal almennings þar sem ákveðnum þjóðernishópi, hópi af ákveðnum þjóðlegum uppruna, kynþætti- eða trú eða hópi fólks í sambærilegri stöðu er hótað, hann smánaður eða móðgaður.<sup>90</sup> Samkvæmt 11. gr. sama kafla varðar það sektum eða fangelsi að neita manni, án málefnalegrar ástæðu, um þjónustu til jafns við aðra, neita honum um aðgang að skemmtun eða setja mann í ójafna eða mun lakari stöðu en hann annars væri í á grundvelli kynþáttar, þjóðernis, uppruna, litarháttar, kynferðis, aldurs o.fl. mismununarástæðna. Í 5. gr. 6. kafla laganna er að finna refsipýngingarástæður og er heimild í 4. tl. til að þyngja refsingu ef brot beinist gegn einstaklingi sem tilheyrir ákveðnum minnihlutahópi.

Í Finnlandi starfar sérstakur umboðsmaður fyrir minnihlutahópa sem vinnur að því að auka veg og bæta réttarvernd 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 Rómafólki.

Í Finnlandi hafa þjónustuveitendur sett sér ákveðnar siðareglur (svokallað „netiquette“). Í þessum reglum er m.a. lagt bann við kynþáttahatri og hvatningu til kynþáttahaturs. En einnig hefur fjölmiðlanefnd þar í landi ([www.jsn.fi](http://www.jsn.fi)) sett ákveðnar reglur um fjölmiðla sem leggja áherslu á að bera verði virðingu fyrir mannlegri reisn allra jafnt. Ekki má þannig fjalla á

<sup>89</sup> Suomen perustuslaki frá 11. júní 1999 með breytingum 1112 / 2011.

<sup>90</sup> Rikoslaki með breytingum til 2008.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

niðurlægjandi eða á annan óviðurkvæmilegan hátt um þjóðlegan uppruna, þjóðerni, kyn, kynhneigð, sannfæringu eða aðra stöðu einstaklinga eða hópa í samfélaginu.<sup>91</sup>

### 3.6 Bretland

Bretland er aðili að ESB og ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum og er skuldbundið af þeim reglum um mismunun og bann við hatursáróðri sem það regluverk býður. Bretland hefur í aldaraðir haft ákvæði sem gera hatursorðræðu refsiverða.<sup>92</sup> Þrátt 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 jafnrétti undir heitinu Jafnréttislög (e. The Equalities Act). Lögin veita vernd gegn mismunun, beinni sem óbeinni, á grundvelli aldurs, fötlunar, kynleiðréttingar, hjónabands eða borgaralegs sambands, meðgöngu og fæðingar og umönnunar barns (e. *maternity*), kynþáttar, trúar eða lífsskoðana, kynferðis og kynhneigðar. Lögin hafa vítt gildissvið og banna meðal annars mismunun, áreitni og fórnarlambavæðingu (e. *victimization*) við veitingu á þjónustu til almennings, í tengslum við förgun, búsetu eða stjórnun húsnæðis, á vinnustað, í skólum á öllum menntunarstigum og í sambandi við félagasamtök.<sup>93</sup>

Ákvæði sem leggja bann við hatursorðræðu og/eða gera hana refsiverða má finna víða í löggjöf Bretlands. Í 1. mgr. 18. gr. laga um allsherjarreglu/almannafríð (The Public Order Act frá 1986) segir að „*einstaklingur sem notar ógnandi, meiðandi eða móðgandi orðfæri eða hegðun eða sýnir eitthvert prentefni sem er ógnandi, meiðandi eða móðgandi, er sekur um refsiverðan verknað ef a) hann ætlar með þessu að kynda undir kynþáttahatri, eða b) líkur séu til þess með hliðsjón af aðstæðum að athæfið kyndi undir kynþáttahatri.*“<sup>94</sup> Ákvæðið gerir ofangreinda háttsemi refsiverða hvort sem ásetningur hafi verið til þess að kynda undir kynþáttahatri eða ekki og gengur þar með lengra en flest ákvæði alþjóðlegra samninga sem leggja bann við hatursáróðri á einhvern hátt.

Árið 2006 voru gerðar breytingar á lögum um allsherjarreglu og ákvæði um trúarlegt hatúr (e. *religious hatred*) bætt við. Samkvæmt ákvæðinu er refsivert að kynda undir trúarlegu hatri af ásetningi með ógnandi orðum eða með dreifingu á prentefni. Einnig voru þau nýmæli sett inn að bannað var að kynda undir trúarlegu hatri af ásetningi með ógnandi myndum eða hljóðum í útsendingu. Hér verður því ásetningur að standa til verknaðarins og ekki nægilegt að aðeins séu líkur til þess að verknaðurinn kyndi undir trúarlegu hatri, orðin eða prentefnið verða einnig að vera ógnandi, ekki er nægilegt að þau séu aðeins móðgandi eða meiðandi.<sup>95</sup> Árið 2008 voru gerðar enn aðrar breytingar á lögum og þá var bætt við

<sup>91</sup> Anne Weber. *Manual on Hate Speech*, bls. 83–84.

<sup>92</sup> Mello, Mariana: “Hagan v. Australia: A Sign of the Emerging Notion of Hate Speech in Customary International Law”, bls. 373–374.

<sup>93</sup> Sjá nánari umfjöllun um lögin á vefsíðu, *An Introduction to the Equality Act 2010*: <http://www.inbrief.co.uk/discrimination-law/equality-act-2010.htm>

<sup>94</sup> Kafli III (Racial Hatred) í Public Order Act 1986.

<sup>95</sup> Racial and Religious Hatred Act 2006.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

ákvæði um hatursáróðir á grundvelli kynhneigðar við ákvæði laganna um trúarlegt hatursáróðir.<sup>96</sup> 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 míkroblogg og vilja með því taka á skorti á löggjöf gegn hatursorðræðu á þessum vettvangi. Leiðbeiningunum er ætlað að styðja við reglur í áætlun BBC um samfélagsmiðla.<sup>97</sup>

### 3.7 Þýskaland

Ýmislegt getur ýtt undir það að þjóðir setji sér lög gegn mismunun og hatursáróðri. Eitt gott dæmi er Þýskaland sem hefur slæma forsögu hvað varðar umburðarleysi gagnvart kynþætti og þjóðlegum uppruna, og sömuleiðis gagnvart trúarbrögðum og lífsskoðunum. Það var því af löngun til þess að taka á fortíð þjóðarinnar í skugga nasismans, og til að reyna að koma í veg fyrir að slíkar hreyfingar skjóti aftur upp kollinum, sem þjóðverjar settu sér lög sem taka á mismunun og hatursáróðri. Þýskaland er aðili að Evrópusambandinu, Mannréttindasáttmála Evrópu og flestum alþjóðlegum mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna. Samkvæmt þýsku stjórnarskránni liggur bann við mismunun og hatursáróðri. Einnig er að finna ákvæði um mismunun og hatursáróður í þýsku hegningarlögum, lögum um jafnrétti og í sérstökum lögum sem banna mismunun. Í stjórnarskrá/grundvallarlögum þýska ríkisins (þ. *Grundgesetz*) er að finna helstu ákvæði mannréttindayfirlýsingar S.þ. varðandi mismunun og jafnrétti.<sup>98</sup>

Í hegningarlögum (þ. *Strafgesetzbuch*)<sup>99</sup> Þýskalands er að finna ákvæði sem banna hatursáróður í víðum skilningi. Ákvæði 130. og 131. gr. er ætlað að innleiða SAK í þýsk lög. Þau taka meðal annars til opinberrar hvatningar til haturs og ofbeldis gegn minnihlutahópum.<sup>100</sup> Í 166. gr. sömu laga er ákvæði sem leggur refsingu við guðlasti. Með þýsku jafnréttislögum (þ. *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*<sup>101</sup>) frá 2006 eru innleiddar fjórar tilskipanir ESB um jafnrétti. Þessi lög ganga þó skrefi lengra en tilskipanirnar í vernd gegn mismunun hvað varðar aðgengi að vörum og þjónustu þar sem þau banna mismunun á grundvelli þjóðlegs uppruna, kyns, trúar eða lífsskoðana, aldurs, fötlunar og kynhneigðar. Á grundvelli jafnréttislaganna starfar Skrifstofa þýska sambandsríkisins gegn mismunun (þ. Antidiskriminierungsstelle des Bundes)<sup>102</sup> sem hefur það hlutverk að aðstoða fólk við að leita réttar síns verði það fyrir mismunun. Skrifstofan fræðir fólk um möguleg úrræði gegn mismunun, aðstoðar við öflun lögfræðiráðgjafar, sinnir sáttamiðlun milli aðila, veitir

<sup>96</sup> Ibid. og Criminal Justice and Immigration Act frá 2008.

<sup>97</sup> Sjá á heimasíðu BBC: <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/page/guidance-blogs-bbc-full>

<sup>98</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland frá 8. maí 1949.

<sup>99</sup> Strafgesetzbuch frá 13. nóvember 1998.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz frá 14. ágúst 2006. Sjá einnig Antidiskriminierungsstelle des Bundes: *Guide to the General Equal Treatment Act: Explanations and examples* (þýtt af: Maureen Roycroft Sommer), Berlín, nóvember 2010.

<sup>102</sup> Meira um Antidiskriminierungsstelle des Bundes, sjá:

[http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/AboutUs/aboutUs\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/AboutUs/aboutUs_node.html)





almennar upplýsingar til almennings, gerir vísindalegar rannsóknir og gefur fjórða hvert ár út skýrslu, í samstarfi við fulltrúa minnihlutahópa,<sup>103</sup> um stöðu þessara mála í Þýskalandi.

Árið 1997 settu Þjóðverjar sér svokölluð margmiðlunarlæg (þ. Gesetz über die Nutzung von Telediensten)<sup>104</sup> í þeim tilgangi að setja reglur sem næðu yfir internetið. Samkvæmt lögnum er hægt að ákæra netþjónustuveitur ef þær leyfa og gera vísitandi aðgengilegt efni sem er ólöglegt 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), Mannréttindalögum (e. the Human Rights Act) og í annarri löggjöf ríkisins en einnig má finna ákvæði í löggjöf hvers af 10 fylkjum Kanada og þrem sjálfstjórnarsvæðum landsins.

Síðustu sjö árin hafa reglur um hatursáróður í Kanada orðið umfangsmeiri og sterkari.<sup>105</sup> Hegningarlögin banna „opinbera hvatningu til haturs“ eða hatursorðræðu. Í 319. gr. er „opinber hvatning til haturs“ skilgreint sem refsiverður verknaður: „Hver sem með orðum/staðhæfingu á opinberum vettvangi hvetur til haturs gegn ákveðnum hópi þar sem slík hvatning er líkleg til að leiða til brots á almannafríði og hver sem með orðum á öðrum vettvangi en í einkasamtali hvetur af ásetningu til haturs gegn ákveðnum hópi er sekur um refsiverðan verknað.“ 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 hópum í Kanada. Í 318. gr. sömu laga er lagt bann við því að hvetja til eða tala fyrir þjóðarmorði.<sup>106</sup>

Mannréttindalögin eru meginlög Kanada um mannréttindi, þau voru samþykkt árið 1978. Þau skilgreina og leggja bann við ýmiss konar mismunun í atvinnu, veitingu á vöru og þjónustu á grundvelli kynþáttar, þjóðernis eða þjóðlegs uppruna, litarháttar, trúar, aldurs, kyns, hjúskaparstöðu, fjölskyldustöðu, náðunar vegna refsingar, fötlunar og kynhneigðar. Lögin bönnuðu áður birtingu hatursfullra eða óvirðandi skilaboða á internetinu. Þetta ákvæði var hins vegar mjög umdeilt og sagt ganga gegn tjáningarfrelsisákvæði mannréttindalaganna og hefur nú verið fellt niður. Að mati margra hefur þessi breyting veikt vernd laganna gegn hatursáróðri og mismunun.<sup>107</sup> Mannréttindadómstóll Kanada og Kanadíska mannréttindanefndin starfa á grundvelli laganna (kafli II og III).<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Fulltrúarnir eru eins konar umboðsmenn, þeir eru: fulltrúi fyrir aðlögun/útlendinga, fulltrúi fyrir innflytjendur af þýskum uppruna og önnur þjóðarbrot og fulltrúi fyrir fatlað fólk.

<sup>104</sup> Gesetz über die Nutzung von Telediensten frá 1997.

<sup>105</sup> Mello, Mariana: “Hagan v. Australia: A Sign of the Emerging Notion of Hate Speech in Customary International Law”, bls. 373.

<sup>106</sup> 319. og 318 (1). gr. hegningarlaga Kanada.

<sup>107</sup> Frumvarp nr. 304 var kynnt af íhaldsmanninum Brian Storseth. Hann benti á að vafi væri á því hvort 13. gr. frumvarpsins stæðist ákvæði stjórnarskrár landsins. Lagaprófessorinn Richard Moon skrifaði skýrslu árið 2008 sem komst að þeirri niðurstöðu að ákvæði hegningarlaga væru fullnægjandi til að bregðast við hatursáróðri. „Hatursáróður er alvarlegt brot og lögregla ætti að rannsaka slíkt en ekki borgaralegir starfsmenn,“ sagði Brian Storseth, og málin skyldu meðhöndluð af „alvöru dómurum og lögreglumönnum“ í stað opinberra úrskurðaraðila líkt og mannréttindanefnd. Brian Storseth bendir einnig á mál frá 2009 þar sem niðurstaðan var



Dómstólar í Kanada hafa leitast við að réttlæta reglur um hatursorðræðu gagnvart tjáningarfrelsinu, 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 öfgafulla tjáningu eða hatursáróður. Þessi nálgun dómstólanna er þó ekki fullkomin þar sem mjög erfitt getur verið að sýna fram á að ákveðin hatursfull tjáning, hversu öfgafull sem hún er, leiði til eða grundvalli hatur. Ekkert eitt ákveðið tilvik tjáningar grundvallar hatur, en víðtækur áróður til mismununar getur ýtt 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 fyrir hatursfulla tjáningu eða þá að ávallt verði refsað fyrir tjáningu sem er á einhvern hátt fordómafull.<sup>109</sup>

## 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 óhjákvæmilegt annað en að fjalla um tjáningarfrelsið. Tjáningarfrelsið er, líkt og MDE hefur komist að orði, „*einn af hornsteinum lýðræðislegs þjóðfélags, eitt af skilyrðum fyrir framþróun þess og að hver og einn geti þroskast*“.<sup>110</sup> Tjáningarfrelsið er verndað í mörgum alþjóðlegum mannréttindasamningum, s.s. mannréttindayfirlýsingu S.þ., SBSR og MSE. Tjáningarfrelsið 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 tjáningarfrelsið 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. Það felast verulegir þjóðfélagslegir hagsmunir í því að frjáls umræða og opinber skoðanaskipti fái að þrífast og gagnrýni á stjórnvöld veitir nauðsynlegt aðhald í lýðræðisríkjum. Tjáningarfrelsið er þó vandmeðfarið og getur frelsi eins til tjáningar og grundvallarréttur annarra skarast. Því getur verið nauðsynlegt að setja tjáningarfrelsinu ákveðnar skorður vegna hagsmuna þessara einstaklinga eða þjóðfélagslegra hagsmuna. Í 2. mgr. 73. gr. íslensku stjórnarskrárinnar segir að mönnum sé frjálst að láta í ljós hugsanir sínar en þeir skuli ábyrgjast þær fyrir dómi; þannig er gert ráð fyrir því að menn beri ábyrgð á allri tjáningu sinni. Því er heimilt að takmarka tjáningarfrelsið eftir að tjáning hefur átt sér stað. Getur þá ábyrgðin verið hvort heldur í formi refsíábyrgðar eða

---

að 13. gr. bryti gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar: The Canadian Human Rights Tribunal's Decision í máli *Warman gegn Lemire* frá 2. september 2009. Sjá einnig Canadian Bar Association: *Hate Speech under the Canadian Human Rights Act*, Ottawa: CBA, janúar 2010, 16 bls. Sjá nánar: *Hate Speech under the Canadian Human Rights Act*, CBA, January 2010: <http://www.cba.org/CBA/submissions/pdf/10-03-eng.pdf>

<sup>108</sup> Kaflar II og III í Canadian Human Rights Act frá 1985.

<sup>109</sup> Richard Moon: "Hate speech regulation in Canada", bls. 83.

<sup>110</sup> MDE, Handyside gegn Bretlandi, 7. desember 1976 (5493/72), 40. mgr.



skaðabótaábyrgðar.<sup>111</sup> Í 3. mgr. 73. gr. stjkskr. er að finna heimildir til takmörkunar á tjáningarfrelsinu. Samkvæmt ákvæðinu er aðeins heimilt að skerða tjáningarfrelsið með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist skerðingin nauðsynleg og samrýmist lýðræðishefðum.

Þegar fjallað er um takmarkanir á tjáningarfrelsinu þarf ávallt að skera úr um það hvort takmarkanirnar séu réttlætanager með vísan til þeirra markmiða sem talin eru upp í alþjóðasamningunum sem hefur verið fjallað um hér áður. Eiga skerðingarákvæði landslaga aðildarríkjanna 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 einkalífs og æruvernd, því þá vegast á tvenn grundvallarréttindi sem vernduð eru af sömu samningum. Í hæstaréttardómi 2002, bls. 1485, sem fjallað var um í kafla 3.1, kemur þetta hagsmunamat glögglega í ljós. Er sá dómur í samræmi við framkvæmd MDE við túlkun hans á 10. gr. MSE; að heildarmat á ummælum og öllum atvikum geti ráðið úrslitum um það hvort takmarkanir á tjáningarfrelsinu teljist réttlætanager.<sup>112</sup>

Eins og fjallað er um hér í kafla 2.2.2 þá þurfa að mati MDE að vera mjög ríkar ástæður fyrir því að ríki setji takmarkanir á tjáningarfrelsið og enn harðar er tekið á því ef banna á ákveðna tjáningu fyrirfram. Tilvik sem réttlætt gætu slíkt eru fyrst og fremst bundin við réttargæslu þar sem sýnt er fram á að útbreiðsla tjáningar geti haft óbætanleg skaðleg áhrif. Aðeins er þá um afmörkuð sérgreind tilvik að ræða, t.d. útgáfu rits eða sýningu tiltekinnar kvikmyndar. Almennt væri ekki í lagi að leggja almennt bann við útgáfu eða birtingu efnis af tilteknu tagi skv. 2. mgr. 14. gr. MSE og enn síður stæðist það að banna hópi manna aðgang að tilteknum fjölmiðlum, internetinu, upplýsingatækni eða öðrum miðlum til að koma tjáningu sinni á framfæri.

Misjafnar skoðanir og jafnvel deilur hafa verið uppi um það hvort tjáning sem felur í sér hvatningu til haturs – hatursáróður – eigi að njóta verndar ákvæða um tjáningarfrelsi. Alþjóðalög leyfa þó ekki aðeins heldur krefjast þess einnig að ríkin banni ákveðna tegund tjáningar á grundvelli þess að hún grafi undan rétti annarra til að njóta jafnréttis og frelsis frá mismunun og í einstaka tilvikum á þeim grundvelli að það sé nauðsynlegt til verndar allsherjarreglu. Af þessu tilefni hafa Sameinuðu þjóðirnar staðið fyrir ráðstefnum sem hafa haft það að markmiði að sameinast um aðgerðaáætlanir til þess að sporna gegn mismunun, kynþáttahatri og fordómum.

Í kafla 2.1 er fjallað um Rabat-aðgerðaáætlunina, en hér verður aðeins fjallað um hvernig hún tekur á togstreitunni á milli tjáningarfrelsisins og baráttunnar gegn hatursáróðri. Aðgerðaáætlunin hvetur ríki til þess að skilgreina hvatningu til mismununar þröngt þar eð því víðari sem skilgreiningin er, þeim mun meiri líkur eru á að löggjöfinni verði beitt af geðþótta. Nauðsynlegt er skv. aðgerðaráætluninni að löggjöfin uppfylli þrjú skilyrði sem eru í samræmi við kröfur MDE í hans niðurstöðum. Takmarkanir á tjáningarfrelsinu eða aðrar

<sup>111</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur mannréttinda*, bls. 370–371.

<sup>112</sup> *Ibid.*, bls. 391–392.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

aðgerðir tengdar löggjöf um hatursorðræðu verða að vera nauðsynlegar, ákvarðaðar með lögum og beitt af meðalhófi. Einnig er í aðgerðaáætluninni sett fram sex þrepa próf/mælikvarði fyrir dómstóla til að ákvarða hvaða tegundir tjáningar séu refsiverðar. Með prófinu er litið til samhengis hvatningar til haturs, hver tjáði sig, tilgangs tjáningarinnar, innihalds, umfangs tjáningarinnar og hverjar líkurnar eru á því að tjáningin leiði til skaða (er hættan yfirvofandi?). Þegar viðurlög við ólöglegri tjáningu eru nauðsynleg er hvatt til þess í áætluninni að þau séu í formi stjórnisýsluviðurlaga og samfélagsþjónustu frekar en refsivistar ef það er mögulegt.

Að mati Fenejjanefndarinnar hafa lög og reglur sem leggja viðurlög við hatursorðræðu víðtækt gildi í gjörvallri Evrópu og er sú þróun í samræmi við almenn stefnutilmæli ECRI 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 minnihlutahópa gegn ofsóknum hafi þau öfugsnúnu/rangsnúnu áhrif að múlbinda andstöðu og gagnrýnisraddir, þagga niður í minnihlutahópum og styrkja ríkjandi stjórn mála-, félags- og siðferðilega umræðu og hugmyndafræði.<sup>113</sup> Dæmi eru um það víðs vegar í heiminum í dag að ríki misnoti slíka löggjöf, samanber það sem hefur verið að gerast í Rússlandi á síðustu mánuðum. Þar hafa verið sett lög sem banna umræðu um samkynhneigð og mjög umdeild mannréttindalög.

Það er því mikilvægt að setja skýra verkferla og skilgreina með nákvæmum hætti hvað telst til hatursorðræðu og hver viðurlög við henni skuli vera. S.þ. og ÖSE hafa sameiginlega samþykkt viðmið sem lög um bann við hatursorðræðu verða að uppfylla til að tjáningarfrelsið sé virt í hvívetna. Eftirfarandi reglur eru mælikvarði á lögmati laga sem banna hatursorðræðu:

- engum skal refsa fyrir orðræðu sem er sönn
- engum skal refsa fyrir hatursorðræðu 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 fréttaflutning um kynþáttamisrétti og skort á umburðarlyndi
- enginn skal sæta ritskoðun fyrirfram
- gæta skal meðalhófs við ákvörðun viðurlaga við hatursorðræðu.

Meðalhófsregluna skal ekki aðeins virða í löggjöfinni heldur einnig af stjórnvöldum og dómstólum þegar henni er beitt.<sup>114</sup> Líta 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 lýðræðisríkjum einkum hvað viðkemur opinberum aðilum og stjórn málamönnum.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Fenejjanefndin: *Skýrsla um samband tjáningarfrelsis og trúfrelsis*, bls. 13–14.

<sup>114</sup> Almenn athugasemd Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna nr. 27 um frelsi til flutninga frá 2. nóvember 1999, 14. mgr. Sjá einnig málsmeðferð Mannréttindanefndarinnar í máli *Marques* gegn *Angóla*, 18. apríl 2005 (1128/2002) og *Coleman* gegn *Ástralíu*, 28. júlí 2006 (1157/2003).

<sup>115</sup> Sjá málsmeðferð Mannréttindanefndarinnar í máli *Bodrozic* gegn *Serbíu og Svartfjallalandi*, 31. október 2006 (1180/2003).



## 4.2 Internetið og samskiptamiðlar

Með yfir 2,4 milljarða notenda<sup>116</sup> hefur internetið fest sig rækilega í sessi sem alþjóðasvæði með verulega afkastagetu í samstundis miðlun upplýsinga og hugmynda til mismunandi svæða í heiminum. Þrátt fyrir augljósa kosti internetsins fyrir daglegt líf okkar þá hefur það þann ókost að hægt er að misnota frelsið sem það færir okkur. Internetið hefur þannig í auknum mæli verið nýtt til miðlunar á ýmiss konar hatursorðræðu og hvatningu til hatursfullra aðgerða gegn öðrum einstaklingum vegna kynþáttar þeirra, trúar eða af öðrum ástæðum. Eftir því sem tækninni hefur fleygt fram hefur hatursfullum síðum öfgahópa og annarra fjölgað verulega og þær hafa orðið tæknilegri. Kannanir sýna að frá 1995, þegar fyrsta vefsíða öfgahóps uppgötvaðist, hefur fjöldi þeirra margfaldast og voru þær um 15 þúsund árið 2012, flestar tengdar kynþáttafordómum og kynþáttahatri.<sup>117</sup>

Mörg ríki heimsins hafa lýst yfir áhyggjum af aukinni notkun á internetinu í þeim tilgangi að hvetja til og dreifa fordómafullum hugmyndum hvers konar öfgahópa.<sup>118</sup> Frjáls félagasamtök og stofnanir S.þ. hafa einnig lýst yfir áhyggjum af aukinni notkun fjölmiðla og vefmiðla til þess að miðla og hvetja til haturs og fordóma, fjölgun tilvika hatursglæpa og ofbeldis gegn minnihlutahópum vegna trúar eða uppruna, auk skorts á gögnum um slíkt ofbeldi.<sup>119</sup> Durban-yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin leggja sérstaka áherslu á aðgerðir og leiðir til að berjast gegn því að internetið og fjölmiðlar nýtist til dreifingar á ýmiss konar áróðri.<sup>120</sup> Evrópuráðið hefur nú hafist handa við að berjast gegn hatursorðræðu á netinu. Herferðin *No Hate Speech Movement: Young People for Human Rights Online* var sett á fót í mars 2013 og stendur til að hún haldi áfram til ársins 2014. Evrópuráðið hefur þjálfað ungt fólk til þess að vinna gegn hatursorðræðu og mun sá hópur sjá um herferðina með aðstoð starfsfólks Evrópuráðsins.<sup>121</sup> Árið 2000 gaf ECRI út tilmæli nr. 6 sem kalla eftir „eflingu alþjóðasamvinnu lögregluvirkja í heiminum til þess að hægt sé að fara í öflugri aðgerðir gegn dreifingu efnis með kynþáttahatri, útlendingahatri og gyðingahatri á internetinu“. Tilmælin staðfestu einnig að „það 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 lögregluvirkja fái fræðslu um vandamálið.<sup>122</sup>

<sup>116</sup> International Telecommunication Union: “Key Global Telecom Indicators for the World Telecommunication Service Sector”.

<sup>117</sup> Douglas Mac Millian; Frétt á vef Bloomberg fréttasíðunnar, frá 7. maí 2013. Sótt af ; <http://www.bloomberg.com/news/2013-05-07/twitter-aids-rise-of-web-based-hate-forums-report-finds.html> [þann 5. nóvember 2013]

<sup>118</sup> Sjá athugasemd allsherjarþingsins A/66/312 um afnám kynþáttamisréttis, útlendingahaturs og tengds umburðarleysis frá 19. ágúst 2011, 101. mgr.

<sup>119</sup> Ibid., 88. mgr.

<sup>120</sup> *Durban-yfirlýsingin*, 88.–94. mgr.; *Aðgerðaáætlunin*, 3., 43., 63., 86., 117., 119., 136. og 140.–147. mgr.

<sup>121</sup> Hægt að finna heimild á [http://act4hre.coe.int/no\\_hate/No-hate-speech-movement/](http://act4hre.coe.int/no_hate/No-hate-speech-movement/) og á [www.nohatespeechmovement.org](http://www.nohatespeechmovement.org)

<sup>122</sup> Almenn tilmæli ECRI nr. 6 um baráttu gegn útbreiðslu kynþáttahaturs, útlendingahaturs og gyðingahaturs á internetinu frá 15. desember 2000: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp)



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Eins og hefur verið minnst á hér áður, hafa lög, reglur og ákærur í aðildarríkjum gegn slíkum netsíðum og áróðri sem dreift er með öðrum hætti á internetinu takmörkuð áhrif vegna þess að notendur og vefstjórar geta verið hvar sem er í heiminum og erfitt getur reynst að ná til þeirra. Einnig hafa ríki heimsins mismunandi löggjöf og stefnur í þessum málum og þá sérstaklega hvað varðar lögmæti dreifingar áróðurs og hvatningar til haturs og ofbeldisverka á internetinu.<sup>123</sup> Því er þörf á öðrum leiðum til að ná árangri í baráttunni. Slíkar leiðir geta m.a. falist í því að einkafyrirtæki, sérstaklega netþjónustuveitir og fyrirtæki sem skapa efni til miðlunar á internetinu, setji sér sjálf reglur og vinni sameiginlega að leiðum til þess að fyrirbyggja skaðlega notkun internetsins.<sup>124</sup> Mikilvægt er að allir hlutaðeigandi aðilar hafi skýr hlutverk 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 fjölmiðla varðandi hatursorðræðu

Fjölmiðlar, sérstaklega sjónrænir miðlar, geta verið mikilvæg verkfæri í skoðanamyndun í samfélaginu með dreifingu upplýsinga og hugmynda. Þannig geta fjölmiðlar verið tvíeggja sverð þegar kemur að fordómum og hatursorðræðu. Nýta má fjölmiðla til þess að auka virðingu fyrir mannréttindum, berjast gegn ofbeldi, byggja upp traust og hvetja til sátta, en einnig geta fjölmiðlar verið kveikja spennu og haturs í samfélaginu. Yfirlýsing ráðherranefndar Evrópuráðsins um mannréttindi og lagareglur í upplýsingasamfélaginu skýrir þessi jákvæðu og neikvæðu áhrif sem upplýsinga- og samskiptamiðlar geta haft.<sup>125</sup>

Líkt og minnst er á í kafla 2.2.1.1 benda tilmæli (97)21, um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndis, á að fjölmiðlar geti verið jákvætt afl til þess að berjast gegn fordómum og hatursorðræðu og áróðri. Í viðauka við tilmælin er hlutverk fjölmiðla nánar tilgreint en það er m.a. að skýra af nákvæmni frá kynþáttafordómum og umburðarleysi, draga upp rétta mynd af einstaklingum og hópum og sýna þeirra viðhorf, hvetja til fjölmenningsstefnu með því að fjalla um líf og venjur mismunandi þjóðernis-, trúar- og annarra hópa samfélagsins, setja sér siðareglur ásamt því að fræða starfsfólk og hafa starfandi hóp blaðamanna af mismunandi þjóðlegum uppruna (e. *multy-ethnic journalistic team*).<sup>126</sup>

Fjölmiðlar eiga ekki aðeins að vinna í samræmi við þetta á friðartímum heldur einnig á átakatímum. Evrópuráðið hefur sett fram viðmiðunarreglur um vernd tjáningarfrelsis og upplýsinga á átakatímum<sup>127</sup> þar sem litið er á fjölmiðla sem lausn á átakatímum, svo fremi sem þeir uppfylli siðferðileg viðmið. Í viðmiðunarreglum segir m.a.:

<sup>123</sup> Yaman Akdeniz: "Stocktaking on efforts to combat racism on the Internet", 14. mgr. E/CN.4/2006/WG.21/BP.1.

<sup>124</sup> Sjá t.d. *Durban-yfirlýsingin*, 92. mgr.; *Durban-aðgerðaáætlunin*, 144. mgr. og einnig 63., 141., 145. og 147. mgr.

<sup>125</sup> Yfirlýsing ráðherranefndar Evrópuráðsins um mannréttindi og lagareglur í upplýsingasamfélaginu (CM(2005)56) frá 13. maí 2005.

<sup>126</sup> Sjá nánar: Viðauki við tilmæli Evrópuráðsins nr. R (97)21 um fjölmiðla og tilstuðlung umburðarlyndrar menningar.

<sup>127</sup> Viðmiðunarreglur ráðherranefndar Evrópuráðsins um vernd tjáningarfrelsis og upplýsinga á átakatímum frá 26. september 2007.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

„Í þeirri sannfæringu að ekki aðeins geti fjölmiðlaumfjöllun verið nauðsynleg á áttatímum með því að gefa réttar, tímanlegar og heildstæðar upplýsingar, heldur einnig að fjölmiðlafólk geti haft jákvæð áhrif til að koma í veg fyrir eða leysa ákveðin áttakamál með því að vinna samkvæmt æðstu faglegu viðmiðum og byggja upp umburðarlyndi og skilning á milli ólíkra hópa í samfélaginu.“<sup>128</sup>

Fjölmiðlar geta enn fremur verið vettvangur fyrir opinbera umræðu sem er, eins og hefur verið minnst á hér frammar, nauðsynlegt í lýðræðisþjóðfélagi. Slíkur umræðuvettvangur getur haft jákvæð áhrif til að skapa jafnvægi á milli hagsmuna meirihlutans og minnihluta hópa í samfélaginu og þannig dregið úr spennu þar á milli.<sup>129</sup> Eða líkt og MDE hefur sagt í nokkrum dómum sínum:

„Þrátt fyrir að einstaklingshagsmunir þurfi stundum að lúta í lægra haldi fyrir hagsmunum hópsins, þýðir lýðræði ekki að hagsmunir meirihlutans eigi alltaf að ráða; jafnvægi þarf að nást til þess að tryggja sanngjarna og rétta meðferð minnihlutans og til að koma í veg fyrir misnotkun á yfirburðastöðu.“<sup>130</sup>

Sérstök áhersla er einnig lögð á nauðsyn þess að vernda mannréttindi og mannlega reisn í heimi síbreytilegra tækninýjunga. Í þessu sambandi má m.a. nefna tilmæli (2003)9 um aðgerðir til þess að efla framlag stafrænna útsendinga til lýðræðis og samfélagsins<sup>131</sup> og yfirlýsingu um Evrópustefnu um nýja upplýsingatækni.<sup>132</sup> Önnur tilmæli leggja áherslu á verndun reisnar í sérstöku samhengi, t.d. um birtingarmynd ofbeldis í rafrænum miðlum. Fastanefnd sjónvarps milli landa gaf út yfirlýsingu árið 2002 sem laut að sérstöku sjónvarpsefni, sérstaklega raunveruleikasjónvarpi, og áréttaði nauðsyn þess að sjónvarpsþættir haldi uppi mannlegri reisn og virði grundvallarréttindi einstaklinga.<sup>133</sup>

Samkvæmt skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá árinu 2012<sup>134</sup> starfa íslenskir fjölmiðlar þegar í samræmi við flestar reglur ESB um upplýsingatækni og fjölmiðla vegna aðildar sinnar að Evrópska efnahagsvæðinu (EES). Eru nýju fjölmiðlalögin til marks um það og sérstaklega ákvæði þeirra sem leggja bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi. Ýmsar breytingar urðu á reglum um starfsemi fjölmiðla með nýju fjölmiðlalögunum sem gilda nú bæði um prentmiðla og stafræna miðla. M.a. hefur vernd heimildarmanna verið aukin og nú eiga fjölmiðlaveitur að upplýsa um hlutfall karla og kvenna í fréttum og fréttatengdu efni, samsetningu starfslíðs þeirra frá kynjuðu sjónarhorni og

<sup>128</sup> Ibid., sjá sérstaklega gr. 23–26 og 29.

<sup>129</sup> Með víðtækri útbreiðslu upplýsinga, ásamt því að vera vettvangur fyrir samskipti og umræðu, geta fjölmiðlar gegnt veigamiklu hlutverki í að stuðla að fjölmenningu og umburðarlyndi í opinberri umræðu. Því meira sem ólíkir hópar vita hver um annan, því minni líkur eru á menningarlegri spennu.

<sup>130</sup> Dómur MDE í máli *Young, James og Webster gegn Bretlandi* frá 13. ágúst 1981, nr. 7601/76; 7806/77, 63. mgr.

<sup>131</sup> Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins (2003)9 um aðgerðir til þess að efla framlag stafrænna útsendinga til lýðræðis og samfélagsins, frá 28. maí 2003.

<sup>132</sup> Yfirlýsing ráðherranefndar Evrópuráðsins um Evrópustefnu um nýja upplýsingatækni, frá 7. maí 1999.

<sup>133</sup> Yfirlýsing fastanefndar Evrópuráðsins um sjónvarp milli landa, (2002)1, um mannlega reisn og grundvallarréttindi annarra, frá 12.–13. september 2002; Sjá einnig: Listi yfir margmiðlunartengd tæki, sem mynda grundvallarstaðla Evrópuráðsins:

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/themes/internet\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/themes/internet_EN.asp)

<sup>134</sup> Framvinduskýrsla framkvæmdastjórnar Evrópu SWD(2012) 337 um Ísland, frá 10. október 2012.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

hvernig fjölmiðlaveitan beitir sér gegn kynjuðum staðalmyndum.<sup>135</sup> Samkvæmt 26. gr. fjölmiðlalaganna ber fjölmiðlaveitu í starfsemi sinni að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi, virða mannréttindi og jafnrétti auk friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk hennar og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Fjölmiðlaveita á einnig að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram. Einnig hafa verið samþykktar reglur um rétt einstaklinga til andsvara ef þeir telja að fjölmiðill hafi farið rangt með staðreyndir og ábyrgð fjölmiðlaveitna á ólöglegu efni verið samræmd og nær nú jafnt yfir alla fjölmiðla.

Ríkisstjórnir um allan heim rekast á áþekkar áskoranir í því verkefni að gera fjölmiðla að áhrifaríku tæki til að vinna gegn fordómum og áhrifum þeirra í stað þess að breiða þá út. Sú leið sem farin er í viðkomandi samningum og öðrum reglum og viðmiðunum er að leitast við að opna vettvang fyrir gagnrýna þátttöku og skoðanaskipti mismunandi hópa í samfélaginu en einnig tryggja að sá vettvangur sé umburðarlyndur og verði ekki undirlagður af hatri. Því miður hafa nýjustu tækniframfarir og netsamskipti gert þessu ferli, að ná fram jafnvægi á milli tjáningarfrelsis og banns við mismunun, erfitt um vik. Mikilvægt er að fjölmiðlar sjálfir standi sína plikt og axli ábyrgð. Þannig getur hver fjölmiðill sett sér ákveðnar vinnu- og verklagsreglur ásamt siðareglum sem allir starfsmenn fjölmiðilsins ættu að vinna eftir. Slíkar reglur geta tengst beinu starfi fyrir fjölmiðilinn en einnig tjáningu starfsmannsins á öðrum vettvangi líkt og leiðbeiningarnar sem BBC hefur sett sér varðandi samfélagsmiðla og míkroblogg (sjá í kafla 3.6 hér ofar).

#### 4.4 Fjölmiðla- og netlæsi

Nú á tímum er internetið öflugasta tækið til þess að ná til sem fjölbreytilegs hóps fólks á sem skemmstum tíma. Fólk vinnur, lærir, leikur sér og á samskipti á internetinu. Þannig fáum við fréttir um heimsmálefni, s.s. stríð, frið, umhverfismál, vísindi 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 þáttur í lífi þess. Líkt og okkur er kennt að lesa og skrifa þurfum við að skilja hvernig hinar ýmsu gerðir miðla virka og hvernig við getum á gagnrýninn hátt metið innihald þeirra. Fjölmiðla- og netlæsi (e. *media literacy*) snýst um að vita hvernig á að nálgast alla miðla, allt frá útvarpi til samfélagsmiðla, stafrænu sjónvarpi til prentmiðla, og hvernig á að nýta þá til fullnustu á ábyrgan og gagnrýninn hátt.

Fjölmiðlalæsi er hluti af námsskrá skóla í Svíþjóð, Írlandi og Bretlandi<sup>136</sup> og líklegt að átak verði gert í þessum málum í fleiri ríkjum ESB. Framkvæmdastjórn ESB samþykkti orðsendingu um fjölmiðlalæsi í lok árs 2007.<sup>137</sup> Orðsendingunni var ætlað að styðja frekar við stefnu ESB á sviði hljóð- og myndmiðlunar og er í samræmi við hljóð- og myndmiðlunartilskipunina. Í 33. gr. þeirrar tilskipunar er að finna ákvæði sem skyldar

<sup>135</sup> Ibid., 26. gr. og 1. tl. 23. gr.

<sup>136</sup> Upplýsingablað um fjölmiðla- og netlæsi: [http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/media-literacy/factsheet\\_media\\_literacy.pdf](http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/media-literacy/factsheet_media_literacy.pdf)

<sup>137</sup> Orðsending framkvæmdastjórnar ESB, COM(2007)833 (e. *communication on media literacy*).





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

framkvæmdastjórnina til að vinna skýrslu um stöðu fjölmiðlalæsis í öllum aðildarríkjunum.<sup>138</sup> Árið 2008 samþykktu ráð ESB og framkvæmdastjórn ESB sameiginlega ályktun (e. *conclusion*) og létu að eigin frumkvæði gera skýrslu um fjölmiðlalæsi. Framkvæmdastjórnin setti fram tillögu um fjölmiðlalæsi árið 2009 þar sem mælst var til þess að öll aðildarríki ESB ásamt fyrirtækjum í fjölmiðlun auki skilning og vitund fólks um þau fjölmörgu form skilaboða sem beint er til þeirra með auglýsingum, kvikmyndum og með efni á internetinu.<sup>139</sup>

Með því að kenna fjölmiðla- og netlæsi má bæta hvernig einstaklingar nýta sér leitarvélur á internetinu, kenna skólakrökkum hvernig kvikmynd er gerð og hvernig auglýsingar virka svo að þau geti frekar gert sér grein fyrir þeim mótandi áhrifum sem þeim er ætlað að hafa. Fjölmiðla- og netlæsi er ómissandi verkfæri til þess að þróa með sér gagnrýna hugsun og gera alla einstaklinga samfélagsins, jafnt unga sem aldna, að betri borgurum sem taka virkan þátt í uppbyggingu lýðræðissamfélags þar sem borin er jöfn virðing fyrir mannréttindum allra samborgara án nokkurrar mismununar.

## 5. Er þörf á breytingum?

Í kafla 3.1. var farið yfir gildandi löggjöf hér á landi er varðar hatursáróður og mismunun, í þessum kafla hér verður bent á breytingar sem höfundar telja þurfa að gera til þess að löggjöfin veiti fullnægjandi vernd gegn hatursorðræðu og tryggi þolendum viðeigandi úrræði og bætur. Litið verður sérstaklega til þeirra athugasemda sem alþjóðlegar nefndir hafa gert um stöðu mála hér á landi.

### 5.1 Athugasemdir NAK og ECRI

Nefnd um afnám alls kynþáttamisréttis (NAK) gerði ýmsar athugasemdir í lokaathugasemdum sínum við skýrslu Íslands til nefndarinnar árið 2010. Athugasemdirnar lutu meðal annars að því að á Íslandi væri engin heildstæð mismununarlöggjöf og að samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis (SAK) hefði ekki verið innleiddur í íslensk lög. Nefndin hvatti stjórnvöld til þess að setja slíka löggjöf sem tæki á öllum birtingarmyndum kynþáttfordóma, kynþáttamismununar, útlendingahaturs og annars umburðarleysis. Skyldi slík löggjöf veita vernd gegn mismunun hvar sem er í samfélaginu og tryggja nauðsynleg og raunhæf úrræði í slíkum málum bæði hjá stjórnvöldum og dómstólum. NAK hvatti stjórnvöld einnig til þess að auka mannréttindakennslu í skólum og taka upp aðgerðir til að berjast gegn fordómum og auka umburðarlyndi og skilning í þjóðfélaginu. Slíkum aðgerðum skyldi einkum beint til ungmenna og fjölmiðla.

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

<sup>138</sup> Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, frá 10. mars 2010, um þjónustu hljóð- og myndmiðlunarveitna (hljóð- og myndmiðlunar tilskipunin) 2010/13/EB –

<sup>139</sup> Sjá frekari upplýsingar um þessi mál hér: [http://ec.europa.eu/culture/media/media-literacy/policy-initiatives\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/media/media-literacy/policy-initiatives_en.htm)



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

Í fjórðu eftirlitslotu sinni fjallaði Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland og gaf út skýrslu með athugasemdum sem birt var í febrúar 2012. Fyrsta tillaga ECRI laut að ákvæði 65. gr. stjkskr. og leggur ECRI það til að stjórnvöld efla þá vernd sem stjórnarskráin veitir gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, t.d. með því að breyta 65. gr. stjkskr. til samræmis við 2. mgr. 1. gr. 12. samningsviðauka við MSE.<sup>142</sup> ECRI fjallaði einnig um hegningarlögin og ákvæði þeirra er lúta að kynþáttamisrétti og leggur ECRI til að ákvæði verði tekið upp í hegningarlög sem mæli sérstaklega fyrir um að meta beri það til refsipýngingar ef kynþáttafordómar liggja að baki broti. ECRI leggur enn fremur til að lögreglumenn, ákærendur, dómarrar og lögmenn fái fullnægjandi þjálfun bæði í upphafi starfa sinna sem og í starfi á sviðum sem tengjast kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti og hvernig megi koma auga á kynþáttafordóma sem afbrotahvata.<sup>143</sup> ECRI hvetur enn fremur stjórnvöld til þess að halda áfram og efla aðgerðir sínar til að vekja almenning til vitundar um kynþáttafordóma og stuðla að jákvæðu viðhorfi til samfélagslegrar fjölbreytni. Í athugasemdum sínum um fjölmiðla, þar með talið internetið og útgefin rit, hvetur ECRI til þess að í siðareglum blaðamanna verði kveðið á um að ekki skuli nefna ríkisfang eða þjóðerni einstaklinga sem grunaðir eru um glæpsamlegt athæfi til að forðast útbreiðslu fordóma og dreifingu hlutdrægra upplýsinga. Stjórnvöld ættu einnig að mati ECRI að hafa eftirlit með internetinu og koma í veg fyrir að það sé nýtt til þess að dreifa ummælum og efni sem felur í sér kynþáttafordóma eða útlendingahatur.<sup>144</sup> ECRI ætlar að fylgja sérstaklega eftir þremur tilmælum sínum, þau varða leyfi til handa múslímum á Íslandi til að byggja moskur, að stjórnvöld ljúki vinnu við frumvarp til laga um bann við mismunun og, eins og kom fram hér fyrir, að setja ákvæði um refsipýngingu ef kynþáttafordómar liggja að baki broti.<sup>145</sup>

<sup>140</sup> NAK: Loka athugasemdir nefndar um afnám alls kynþáttamisréttis, CERD/C/ISL/CO/19-20, um Ísland, frá 25. mars 2010, bls. 3

<sup>141</sup> Ibid., bls. 4

<sup>142</sup> ECRI: *Skýrsla um Ísland* (fjórða eftirlitslota), Evrópuráðið, Strassborg, 21. febrúar 2012, bls. 12.

<sup>143</sup> Ibid., bls. 14–15.

<sup>144</sup> Ibid., bls. 20–21.

<sup>145</sup> Ibid., bls. 35.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Báðar þessar nefndir lögðu einnig áherslu á það í athugasemdum sínum að stjórnvöld settu á fót sjálfstæðan eftirlitsaðila sem gæti haft eftirlit með framfylgd löggjafar um kynþáttafordóma og einnig sinnt fræðslu og forvörnum.<sup>146</sup>

## 5.2 Breytinga er þörf

Skoða verður hvort ekki er þörf á því að bæta fleiri mismununarástæðum inn í 65. gr. stjórnarskrárinnar, svo sem fötlun og kynhneigð. Það er líka mikilvægt að hér á landi verði sett heildstæð mismununarlöggjöf sem tekur á mismunun á sem víðtækustum grundvelli. Í slíkri löggjöf ætti að tryggja þolendum hvers konar mismununar, hatursorðræðu og hatursglæpa raunhæf úrræði til að leita réttar síns. Slík löggjöf ætti að vera í samræmi við þá alþjóðasamninga sem lýst er í kafla tvö. Einnig mætti huga að því að fullgilda samninga sem fjalla um málefnið en hafa aðeins verið undirritaðir, t.d. hefur Ísland aðeins undirritað en ekki fullgilt viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins um tölvuglæpi sem lýtur sérstaklega að efni sem felur í sér kynþáttafordóma og útlendingahatur (e. *racist and xenophobic materials*). Þar er farið fram á að aðildarríkin setji sér löggjöf og hefji aðgerðir til að refsa fyrir og banna ýmsan áróður á internetinu er lýtur að mismunun á grundvelli kynþáttar, litarháttar, þjóðlegs uppruna, trúar eða lífsskoðana. Vitað er til þess að í innanríkisráðuneytinu er unnið að fullgildingu þessa samnings og er það jákvætt en æskilegt er að þeirri vinnu verði hraðað eins og kostur er. Einnig er vert að skoða hvort Ísland ætti ekki að fylgja fordæmi Svía og taka þátt í herferð Evrópuráðsins sem fjallað er um í köflum 2.2.1.4 og 3.2, en í Svíþjóð fólu stjórnvöld sænsku fjölmiðlanefndinni að halda utan um herferðina þar í landi.

Í 1. tl. 242. gr. almennra hegningarlaga segir að brot skv. 233. gr. a skuli sæta opinberri ákæru, án þess að sá sem misgert var við krefjist þess, en þrátt fyrir þetta berast lögreglu ekki margar tilkynningar frá öðrum aðilum sem gæti stafað af því að almenningur er ekki á verði gagnvart slíkum brotum eða þekkir ekki lögin. Einnig hefur það heyrst að lögregla hafi ekki tekið við tilkynningum frá þriðja aðila.<sup>147</sup> Það er ljóst að þessi staða er ekki nógu góð. Þrátt fyrir að skýrsluhöfundar myndu vilja trúa því að á Íslandi verði enginn þolandi hatursorðræðu, þá er staðreyndin önnur og því þarf að breyta bæði framkvæmd hjá lögreglu sem og að auka 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, trúarbragða eða kynhneigðar. Hatursorðræða sem slík beinist í fæstum tilvikum að ákveðnum einstaklingum heldur hópum sem hafa ekki endilega einstaklingsbundinna lögvarinna hagsmuna að gæta. Einnig er ljóst að þessir hópar vita oft á tíðum ekki hver réttarstaða þeirra er í þessum málum eða þora ekki að koma fram og tilkynna brot gegn sér, því er mikilvægt að lögreglan geti sjálf afhafst í þessum málum, að eigin frumkvæði eða eftir

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

<sup>147</sup> Skv. þeim upplýsingum sem skýrsluhöfundar hafa fengið og lesa má út úr upplýsingum sem kallað var eftir frá lögreglunni og ríkissaksóknara við ritun þessarar skýrslu.



ábendingu annarra. Í Svíþjóð starfar sérstakur saksóknari (s. Justítíekanslern), eins og minnst var á í kafla 3.4, og mætti skoða hvernig embættið virkar og hvernig nýta mætti sér þá reynslu hér á landi. Vitað er að refsiréttarnefnd hefur skilað af sér drögum til breytinga á 180. gr. og 233. gr. a hegningarlöganna. Með þeim breytingum yrði kynvitund bætt inn sem mismununarástæðu. Enn fremur yrðu gerðar orðalagsbreytingar á 233. gr. a til samræmis við sambærileg ákvæði í refsilöggjöf annarra Norðurlanda en ekki er talið að í breytingunni felist efnisleg breyting frá gildandi ákvæði.

Bæta mætti inn setningu eða grein í kafla VIII í almennum hegningarlögum þar sem kveðið væri á um áhrif á þunga refsingar ef kynþáttafordómar eða annars konar fordómar liggja að baki broti. Einnig væri vert að skoða hvort kveða ætti á um heimild til að þyngja dóm ef sannað þykir að sakborningur hafi mismunað fórnarlambi á einhvern hátt.

Samkvæmt áfangaskýrslu Ríkislögreglustjóra frá júlí 2008 um stöðu og þróun hatursglæpa á Íslandi er þekking lögreglu á eðli hatursglæpa og afleiðingum þeirra sögð nauðsynleg til að tryggja framgang réttvísinnar. Lögreglumenn fá ekki sérstaka kynningu eða námskeið um hatursglæpi eða viðbrögð við slíkum brotum, hvorki við upphaf starfsferils eða í starfinu.<sup>148</sup> Nauðsynlegt er að bæta úr slíku líkt og kemur glögglega fram í athugasemdum NAK og ECRI. Einnig kemur fram í skýrslunni að löggæsluyfirvöld þurfi að bæta skráningu hatursglæpa, bæði söfnun upplýsinga og flokkun þeirra.<sup>149</sup>

### 5.3 Samantekt á helstu breytingartillögum

1. Skoða ætti hvort þurfi að bæta fleiri mismununarástæðum inn 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 hatursorðræðu á grundvelli almannahagsmuna og lýðræðissjónarmiða.
3. Refsiþyngingarheimild í almenn hegningarlög; setja mætti annaðhvort sérstakt ákvæði eða bæta við mgr. í 70. gr. hgl. sem heimili að meta það til refsipyngingar ef brot grundvallast á einhvers konar fordómum.
4. Þrátt fyrir að fjölmiðlalögum hafi verið breytt á þann veg að nú sé það athæfi sem ákvæði 27. gr. tilgreini refsivert í heild sinni, en ekki aðeins hvatning til haturs líkt og áður var, hefur ákvæði 27. gr. verið takmarkað á þann veg að vernd þess nær ekki yfir einstök tilfelli hatursorðræðu heldur aðeins markvissa kyndingu undir slíku hatri (hatursáróður). Vert er nánari skoðunar hvort endurskoða þurfi þessa breytingu með hliðsjón af íslensku samfélagi og hvernig best megi bregðast við hatursorðræðu hér á landi. Einnig þarf að styrkja ákvæði þau sem taka á ábyrgð einstaklinga á hatursorðræðu og ábyrgð ritstjórnar á birtu efni í fjölmiðli.
5. Setja þarf sambærilega löggjöf um samfélagsmiðla (e. *social media*) og vefsíður sem falla utan gildissviðs fjölmiðlalaga (heimasíður, blogg, Twitter, Facebook o.fl.). Skoða

<sup>148</sup> *Hatursglæpir: Áfangaskýrsla um stöðu og þróun hatursglæpa á Íslandi og innan ÖSE*, bls. 15.

<sup>149</sup> *Ibid.*, bls. 16



þarf hvort setja skuli sérlöggjöf um netið eða hvort mögulega megi útvíkka fjölmiðlalögin 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 víðtækustum grundvelli. Væri 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 aðgerðaráætlanir til að draga úr fordómum og mismunun í samfélaginu.
8. Söfnun upplýsinga, skrásetning og skýrslugerð eru nauðsynleg gögn til að varpa ljósi á stöðu minnihlutahópa, umfang mismununar og til að vinna markvisst gegn fordómum sem leitt geta til hatursorðræðu.
9. Fræðsla og kynning; auka þarf verulega fræðslu og kynningu alls staðar í samfélaginu og einnig meðal sérfræðinga, lögreglu, stjórnvalda og dómara.
10. Auka þarf stefnumótun og þjálfun, hjá lögreglu, dómurum og öðrum opinberum embættismönnum.
11. Innra eftirlit og siðareglur. Fjölmiðlar ættu almennt að setja sér siðareglur varðandi umfjöllun um minnihlutahópa og viðhafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Slíkar reglur er eflaust að finna innan flestra fjölmiðla en þær þurfa að vera algildar, bindandi og þeim framfylgt á skilvirkan hátt. Æskilegt væri að ákveðnu félagi fjölmiðlamanna, s.s. Blaðamannafélagi Íslands, yrði falið að hafa eftirlit með framkvæmd siðareglna líkt og Lögmannafélag Íslands og úrskurðarnefnd lögmannna hafa eftirlit með því að störf lögmannna samræmist lögum og siðareglum þeirra.
12. Fjölmiðlar og stjórnendur netsíðna ættu að setja reglur um birtingu efnis, sem flokkast getur sem hatursorðræða, og þjálfa blaðamenn í umfjöllun um minnihlutahópa og viðkvæma hópa ásamt því að vinna gegn almennum viðhorfum sem ekki eru rétt.
13. Borgaralegt samfélag og herferðir. Vitundarvakningar og herferðir á netinu, í skólum og fjölmiðlum, netlæsi. Gera þarf átak í miðlalæsi hér á landi og mætti þá líta til verkefna í Svíþjóð, Þýskalandi og Bretlandi við þróun slíkra verkefna hér á landi.

## 6. Niðurlag

Í þessu riti hefur verið stiklað á stóru um hatursáróður 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 hatursáróðri 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 menningu til að auka umburðarlyndi og vinna gegn fordómum. Slík fræðsla þarf að ná til samfélagsins í heild, jafnt almennings sem sérfræðinga. Einnig þarf þó að líta til löggjafarinnar og er því bent á ýmis ákvæði og



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

framkvæmd hér á landi sem þarf að bæta, að mestum hluta athugasemdir alþjóðlegra nefnda sem hafa skoðað stöðu þessara mála hér á landi.

Hatursorðræða er öfgakennd birting staðalmynda sem sýnir einstaklingnum óvirðingu og er liður í að svipta hann mennskunni. Það er mun auðveldara um vik að ráðast gegn þeim sem búið er að afmennska. Íslenskt 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 gífurlyndin verða hversdagsleg. Það má ekki verða því að orð eru til alls fyrst og á meðan einn leiðir hjá sér hatursáróður og hvatningu til ofbeldis getur slíkt orðið öðrum tilefni til að bregðast við. Til að umburðarleysi viðgangist þarf einungis skeytingarleysi fjöldans. Við ættum því aldrei að missa sjónar á lokatakmarki okkar sem er heimur fjölmenningar og umburðarlyndis. Því verðum við að leita árangursríkra leiða til þess að vernda einstaklinga gegn hatursorðræðu og ofbeldi.

Hatursorðræða 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 hugsunarhætti, viðhorfum og umræðum. Til að ráðast að rót vandans er þörf á breiðari aðgerðum, s.s. á sviði fjölmenningarlegrar umræðu eða fræðslu um umburðarlyndi og fjölbreytileika. Að auki þurfa stjórnvöld að styrkja tjáningarfrelsið. Viðbrögðin við hatursorðræðu ættu því að vera heildstæður lagarammi um jafnrétti og bann við mismunun en einnig meiri tjáning; tjáning sem fræðir um menningarlega fjölbreytni, tjáning um fjölbreytt samfélag, tjáning sem eflir minnihlutahópa og ljær þeim rödd, t.d. með meiri og jákvæðari umfjöllun í fjölmiðlum. Þannig getur tjáning verið besta leiðin til að ná til einstaklinga í samfélaginu og breyta hugsunarhætti þeirra til frambúðar.



## Heimildaskrá

### (A) BÆKUR, GREINAR OG SKÝRSLUR

#### Alþingistiðindi

Amnesty International. *Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression organized by the United Nations Committee on Elimination of Racial Discrimination*, frá 28. ágúst 2012. Sótt af:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/discussion/TD28082012/AmnestyInternational.pdf> [þann 24. apríl 2013].

Antidiskriminierungsstelle des Bundes: *Guide to the General Equal Treatment Act: Explanations and examples* (þýtt af: Maureen Roycroft Sommer). Berlín, nóvember 2010. Sótt af:

[http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/EN/publikationen/agg\\_wegweiser\\_engl\\_guide\\_to\\_the\\_general\\_equal\\_treatment\\_act.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/EN/publikationen/agg_wegweiser_engl_guide_to_the_general_equal_treatment_act.pdf?__blob=publicationFile) [þann 24. apríl 2013].

Anti-Defamation League. *Responding to cyber hate: The ADL toolkit*. New York, ágúst 2010. Sótt af:

<http://www.adl.org/assets/pdf/combating-hate/ADL-Responding-to-Cyberhate-Toolkit.pdf> [þann 24. apríl 2013].

Ársskýrsla nefndarinnar um afnám kynþáttamisréttis, A/55/18, frá 2000. Sótt af <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/694/61/PDF/N0069461.pdf?OpenElement> [þann 12. mars 2013].

Canadian Bar Association. *Hate Speech under the Canadian Human Rights Act*. Ottawa: CBA, janúar 2010. Sótt af: <http://www.cba.org/CBA/submissions/pdf/10-03-eng.pdf> [þann 24. apríl 2013].

David Keane: “Cartoon violence and freedom of expression”. Í ritinu *Human Rights Quarterly*, 30(4), nóvember 2008, bls. 845–875.

Douglas MacMillian: “Twitter Aids Rise of Web-Based Hate Forums, Report Finds”. Birt á [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com) þann 7. maí 2013. Sótt af: <http://www.bloomberg.com/news/2013-05-07/twitter-aids-rise-of-web-based-hate-forums-report-finds.html> [þann 26. ágúst 2013].

Ellen Messmer: “Racism, hate, militancy sites proliferating via social networking”. Í tímaritinu *Network World* [netmiðill] frá 29. maí 2009. Sótt af: <http://www.networkworld.com/news/2009/052909-hate-sites.html> [þann 24. apríl 2013].

European Network Against Racism (ENAR). *Durban’s Legacy: National Action Plans against Racism in the European Union*. [Extended Fact Sheet No. 29]. Brussels, október 2006. Sótt af: <http://www.enar-eu.org/>

European Network Against Racism (ENAR): *Combating racist crime and violence: testimonies and advocacy strategies* [bæklingur]. Brussel, maí 2009. Sótt af: [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/AdvocacyBooklet\\_EN\\_lowres.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/AdvocacyBooklet_EN_lowres.pdf)

European Network Against Racism (ENAR). *Racist Violence and Support to Victims*. [Fact sheet No. 42]. Brussels, desember 2009, 14 bls. Sótt af: <http://www.enar-eu.org/>



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

- Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (European Commission against Racism and Intolerance) (ECRI): *Skýrsla um Ísland* (fjórða eftirlitslota). Evrópuráðið: Strassborg, 21. febrúar 2012. Sótt af: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Iceland/ISL-CbC-IV-2012-001-ENG.pdf> [þann 24. apríl 2013].
- Evrópastofnun grundvallarmannréttinda. *Handbook on European non-discrimination Law*. Luxembourg: Imprimerie Centrale 2010. Sótt af: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DACA17B3-921E-4C7C-A2EE-3CDB68B0133E/0/ENG\\_FRA\\_CASE\\_LAW\\_HANDBOOK\\_01.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DACA17B3-921E-4C7C-A2EE-3CDB68B0133E/0/ENG_FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_01.pdf) [þann 24. apríl 2013].
- Evrópastofnun grundvallarmannréttinda. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime. Vín, 15. október 2013. Sótt af: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-opinion-2-2013-framework-decision-racism-xenophobia\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-opinion-2-2013-framework-decision-racism-xenophobia_en.pdf) [þann 24. október 2013].
- Evrópuráðið. Group of Eminent Persons. *Living together. Combating diversity and freedom in 21<sup>st</sup> century Europe* [Skýrsla]. Strasbourg 2011.
- Feneyjanefndin. *Skýrsla um löggjöf ríkja í Evrópu um guðlast, trúarlegar svívirðingar og hvatningu til trúarlegs haturs*. Strassborg, 23. mars 2007. Sótt af: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)006-e) [þann 24. apríl 2013].
- Feneyjanefndin. *Skýrsla um samband tjáningarfrelsis og trúfrelsis*. Strassborg, 17.–18. október 2008. Sótt af: <http://www.docstoc.com/docs/100625313/REPORT-ON-THE-RELATIONSHIP-BETWEEN-FREEDOM-OF-EXPRESSION-AND> [þann 24. apríl 2013].
- Jam Kottenko; Grein í vef tímaritinu *Digital Trends*, „According to a new report, Twitter is a breeding ground for terrorism and hate speech“ frá 10. maí 2013. Sótt af: <http://www.digitaltrends.com/social-media/online-hate-statistics-up-by-30-percent-says-report-but-theres-a-new-app-designed-to-get-it-under-control/> [þann 5. nóvember 2013].
- Jacob Mchangama: “The Sordid origin of Hate Speech law”. Í tímaritinu *Policy Review*, Stanford University, des. 2011–jan. 2012, 170, bls. 45–58.
- James Banks: “European Regulation of Cross-Border Hate Speech in Cyberspace: The Limits of Legislation”. Í ritinu *European Journal of Crime*, 19, Leiden 2011, bls. 1–13. Sótt af: [http://www.academia.edu/1006708/Banks\\_J.\\_2011\\_European\\_Regulation\\_of\\_Cross-Border\\_Hate\\_Speech\\_in\\_Cyberspace\\_The\\_Limits\\_of\\_Legislation\\_European\\_Journal\\_of\\_Crim\\_e\\_Criminal\\_Law\\_and\\_Criminal\\_Justice\\_19\\_1-13](http://www.academia.edu/1006708/Banks_J._2011_European_Regulation_of_Cross-Border_Hate_Speech_in_Cyberspace_The_Limits_of_Legislation_European_Journal_of_Crim_e_Criminal_Law_and_Criminal_Justice_19_1-13) [þann 24. apríl 2013].
- Jeannine Bell: “Restraining the Heartless: Racist Speech and Minority Rights”. Í tímaritinu *Indiana Law Journal*, 2009, 84 (3), bls. 963–979. Sótt af: <http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol84/iss3/9> [þann 24. apríl 2013].
- Mannréttindadómstóll Evrópu: *Hate speech* [Factsheet], frá mars 2013. Sótt af: <http://echr.coe.int/echr/rss.aspx> [þann 24. apríl 2013].
- Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna: “Striking a balance between freedom of expression and





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

- the prohibition of incitement to hatred". Af vefsíðu Sameinuðu þjóðanna frá 23. október 2012. Sótt af:  
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Strikingabalancebetweenfreedomofexpression.aspx> [þann 24. apríl 2013].
- Mannréttindaskrifstofa Bretlands: *Young People Combating Hate Speech On-line: Mapping study on projects against hates speech online*. Evrópuráðið: Strassborg, 15. apríl 2012. Sótt af:  
[http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Training/Training\\_courses/2012\\_Mapping\\_projects\\_against\\_Hate\\_Speech.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Training/Training_courses/2012_Mapping_projects_against_Hate_Speech.pdf) [þann 24. apríl 2013].
- McGill University: "Hate, Genocide and Human Rights Fifty Years Later. What Have We Learned? What Must We Do?" [Rit kynnt á alþjóðlegri ráðstefnu]. Í tímaritinu *McGill Law Journal*, 27.–28. janúar 1999, bls. 109–176. Sótt af:  
<http://lawjournal.mcgill.ca/documents/46.IntlConference.pdf> [þann 24. apríl 2013].
- Mariana Mello: "Hagan v. Australia: A Sign of the Emerging Notion of Hate Speech in Customary International Law". Í tímaritinu *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 28. tbl. 2006, bls. 365–368. Sótt af: <http://digitalcommons.lmu.edu/ilr/vol28/iss2/6> [þann 24. apríl 2013].
- Nazila Ghanea: "The Concept of Racist Hate Speech and its Evolution over time". Rit kynnt á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um útrýmingu hatursáróðurs. Genf, 28. ágúst 2012. Sótt af <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/discussion/TD28082012/NazilaGhanea.pdf> [þann 24. apríl 2013].
- Philip Justice: „*Waki Commission Report on Post-Election Violence in Kenya*“, frá 15. október 2008. Sótt af: <http://www.humansecuritygateway.com/showRecord.php?RecordId=27198> [þann 24. apríl 2013].
- Oddný M. Arnardóttir: „Bann við mismunun“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen o.fl. Reykjavík 2005, bls. 433–471.
- Richard Moon: "Hate speech regulation in Canada". Í tímaritinu *Florida State University Law Review*, 36(79), bls. 79–98. Sótt af: <http://law.fsu.edu/journals/lawreview/downloads/361/moon.pdf> [þann 24. apríl 2013].
- Ruteere Mutuma: "Racist hate speech in political life and in the media including the Internet". Rit kynnt á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um útrýmingu hatursáróðurs. Genf, 28. ágúst 2012.
- Ríkislögreglustjórnin: „Hatursglæpir – Áfangaskýrsla um stöðu og þróun hatursglæpa á Íslandi og innan ÖSE“. Júlí 2008.
- Simon Wiesenthal Centre: "Online Terror + Hate: The First Decade" [vefskýrsla], frá 2008. Sótt af: <http://www.wiesenthal.com/atf/cf/%7BDFD2AAC1-2ADE-428A-9263-35234229D8D8%7D/IREPORT.PDF>
- Skýrsla, A/67/357, sérstaks talsmanns Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna um tilstuðun og vernd skoðanafrelsis og tjáningar, frá 7. september 2012. Sótt af: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx> [þann 24. apríl 2013].



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

- Stephanie Lagoutte (ritstj.): *Prohibition of discrimination in the Nordic countries: The Complicated Fate of Protocol No. 12 to The European Convention on Human Rights* [Proceedings from the Nordic Round Table on ECHR Protocol No. 12, frá 13.–14. desember 2004]. Mannréttindaskrifstofa Danmerkur 2005.
- Swedish Government's initiatives to combat xenophobia and similar forms of intolerance* [Fact sheet]. Ríkisstjórnarskrifstofur Svíþjóðar: Stokkhólmur, júlí 2012, Sótt af: <http://www.government.se/content/1/c6/19/55/25/44b13751.pdf> [þann 24. apríl 2013].
- Sænska stjórnarráðið; frétt á vef þeirra um verkefni fjölmiðlanefndar vegna No Hate Speech Movement. Sótt af: <http://www.regeringen.se/sb/d/16958/a/219381>
- Tanya K. Hernandez: "Hate speech and the language of racism in Latin America: a lens for reconsidering global hate restrictions and legislation models". Í tímaritinu *Journal of International Law*, Philadelphia 2011, 32 (3), bls. 805–841. Sótt af: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1725454](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1725454) [þann 24. apríl 2013].
- Toby Mendel: "Hate speech rules under International Law". Sótt af: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.02.hate-speech.Macedonia-book.pdf> [þann 24. apríl 2013].
- Yaman Akdeniz: "Stocktaking on efforts to combat racism on the Internet". Rit kynnt á málþinginu Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna um skilvirka framkvæmd Durban-yfirlýsingarinnar og aðgerðaáætlunarinnar frá 16.–27. janúar 2006. Sótt af: [http://www.cyber-rights.org/reports/ya\\_un\\_paper\\_int\\_06.pdf](http://www.cyber-rights.org/reports/ya_un_paper_int_06.pdf) [þann 24. apríl 2013].
- Yasha Lange (ritstj.): *Living together: A Handbook on Council of Europe standards on media's contribution to social cohesion, intercultural dialogue, understanding, tolerance and democratic participation*. Evrópuráðið: Strassborg 2012, 62 bls.
- Yulia A. Timofeeva: "Hate speech online: Restricted or Protected? Comparison of Regulations in the United States and Germany" [meistararitgerð]. Í ritinu *Journal of Transnational Law and Policy*, 12. tbl. : Flórída 2003, bls. 253–86. Sótt af: [http://law-wss-01.law.fsu.edu/journals/transnational/vol12\\_2/timofeeva.pdf](http://law-wss-01.law.fsu.edu/journals/transnational/vol12_2/timofeeva.pdf) [þann 24. apríl 2013].
- Weber, A.: *Manual on hate speech*. Evrópuráðið: Strassborg, september 2009. Sótt af: <http://book.coe.int/ftp/3342.pdf> [þann 24. apríl 2013].
- William Schabas, A.: „Hate Speech in Rwanda: The Road to Genocide“. Í tímaritinu *McGill Law Journal*, nóvember 2000, 46 (1), bls. 141–171.
- Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu. Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Hate Crimes in the OSCE region: incidents and responses*. [Ársskýrsla fyrir 2011]. Varsjá, 16. nóvember 2012. Sótt af: [http://tandis.odihr.pl/hcr2011/pdf/Hate\\_Crime\\_Report\\_full\\_version.pdf](http://tandis.odihr.pl/hcr2011/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf) [þann 24. apríl 2013].



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

## **(B) LÖG, YFIRLÝSINGAR OG TILSKIPANIR**

### **Sameinuðu þjóðirnar:**

*Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna*, frá 10. desember 1948.

*Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórn mála réttindi*, frá 16. desember 1966.

*Samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis*, frá 21. desember 1965.

*Durban-yfirlýsingin og aðgerðaáætlunin*, frá 8. september 2001.

*Niðurstöðuskýrsla Durban-ráðstefnunnar*, frá 24. apríl 2009. Sótt af:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49f584682.html> [þann 24. apríl 2013].

Ályktun mannréttindaráðs, 16/18, um varnir gegn umburðarleysi, neikvæðum staðalímyndum og fordómum og mismunun, hegðun sem hvetur til ofbeldis, og ofbeldis gegn fólki á grundvelli trúarbragða, frá 12. apríl 2011.

Rabat-áætlunin um bann við útbreiðslu þjóðernis, kynþáttar eða trúarhatus sem hvetur til misréttis, illúðar eða ofbeldis, frá 5. október 2012.

### **Evrópulöggjöf:**

Mannréttindasáttmáli Evrópu, frá 4. nóvember 1950.

Félagsmálasáttmáli Evrópu, frá 18. október 1961.

Rammasamningur um verndun þjóðarbrot, frá 1. febrúar 1995.

Amsterdam-sáttmálinn, frá 10. nóvember 1997.

Samningur um tölvuglæpi, frá 23. nóvember 2001.

Viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins um tölvuglæpi frá 28. janúar 2003.

Samningur um aðgerðir gegn mansali, frá 16. maí 2005.

Samningur um aðgengi að opinberum skjölum, frá 18. júlí 2009.

Ályktun um tjáningarfrelsi og virðingu fyrir trúarbrögðum, nr. 1510, frá árinu 2006. Sótt af: <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1510.htm> [þann 12. mars 2013].

Tilskipun ráðsins, 2000/78/EC, um almennan ramma um jafna meðferð og atvinnu og störf, frá 27. nóvember 2000.

Tilskipun ráðsins, 2000/43/EC, innleiðing meginreglu um jafna framkomu við fólk óháð kynþætti eða uppruna, frá 29. júní 2000.

Breytingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, 2002/73/EC, á tilskipun ráðsins, 76/207/EEC, um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna er varðar atvinnu og störf, frá 23. september 2002.

Tilskipun ráðsins, 2004/113/EC, framkvæmd meginreglunnar um jafna stöðu og jafna meðferð karla og kvenna er varðar aðgengi að vörum og þjónustu, frá 13. desember 2004.

### **Ísland**

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008.

Lög um fjölmiðla nr. 38/2011.

### **Danmörk**

Grundloven frá 1953.

Straffeloven frá 1930.

Lov nr. 374 af 28. maí 2003 om etnisk ligebehandling.

### **Svíþjóð**

Brottsbalk (1962:700), frá 21. desember 1962.

Diskrimineringslag (2008:567), frá 5. júní 2008.

Sveriges Grundlagar, frá 1. janúar 1975.

### **Noregur**

Kongeriget Norges Grundlov, frá 17.maí 1814, nr. 00.

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven), frá 22. maí 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:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf>

Rikoslaki [hegningarlög Finnlands], frá 1984 með breytingum til 2008 (óopinber ensk þýðing). Sótt af: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf> [þann 24. apríl 2013].

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

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> [þann 24. apríl 2013].

### **Bretlands**

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

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/4/pdfs/ukpga\\_20080004\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/4/pdfs/ukpga_20080004_en.pdf)

Equality Act, frá, 2010. Sótt af:

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga\\_20100015\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf)

Public Order Act, frá 1986. Sótt af: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64/part/III>

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

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/1/contents> [þann 24. apríl 2013].

### **Þýskaland**



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, frá 14. ágúst 2006.

Federal Anti-Discrimination Agency: *Guide to the General Equal Treatment Act: Explanations and examples* (þýðandi: Maureen Roycroft Sommer). Berlín, nóvember 2010. Sótt af:

[http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/EN/publikationen/agg\\_wegweiser\\_engl\\_guide\\_to\\_the\\_general\\_equal\\_treatment\\_act.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/EN/publikationen/agg_wegweiser_engl_guide_to_the_general_equal_treatment_act.pdf?__blob=publicationFile)

Gesetz über die Nutzung von Telediensten, frá 1997. Sótt af:

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/TDG.htm>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, frá 8. maí 1949. Sótt af: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/basic\\_law\\_for\\_the\\_federal\\_republic\\_of\\_germany.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf)

Strafgesetzbuch, frá 13. nóvember 1998. Sótt af:

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StGB.htm#130>

## **Kanada**

Canadian Human Rights Act, frá 1985. Sótt af: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/>

Criminal Code. Sótt af: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-153.html#s-319>.

Private Member's Bill-304. An Act to amend the Canadian Human Rights Act introduced in House of Commons, frá 30. september 2011. Sótt af: <http://www.brianstorseth.ca/bill-c-304>



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

## (C) ATHUGASEMDIR OG TILMÆLI ALÞJÓÐLEGRA EFTIRLITSSTOFNANA

### Evrópuráðið

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

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/themes/internet\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/themes/internet_EN.asp) [þann 12. mars 2013].

Tilmæli Evrópuráðsins, nr. R (97)20, um hatursáróður, frá 30. október 1997.

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

Tilmæli Evrópuráðsins, nr. 1510, um tjáningarfrelsi og virðingu fyrir trúarskoðanir frá árinu 2006. Sótt af: <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1510.htm> [þann 12. mars 2013].

Tilmæli Evrópuráðsins, nr. 1805, um guðlast, trúarlegar svívirðingar og hatursáróður gegn einstaklingum á grundvelli trúar þeirra, frá árinu 2007. Sótt af: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/erec1805.htm> [þann 12. mars 2013].

Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins, (2003)9, um aðgerðir til þess að efla framlag stafrænna útsendinga til lýðræðis og samfélagsins, frá 28. maí 2003.

Viðmiðunarreglur ráðherranefndar Evrópuráðsins um vernd tjáningarfrelsis og upplýsinga á áttatímum, frá 26. september 2007. Sótt af: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188493> [þann 12. mars 2013].

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

Yfirlýsing ráðherranefndar Evrópuráðsins um frelsi til pólitískrar umræðu í fjölmiðlum, frá 12. febrúar 2004.

Yfirlýsing ráðherranefndar Evrópuráðsins um mannréttindi og lagareglur í upplýsingasamfélaginu (CM(2005)56), frá 13. maí 2005.

Yfirlýsing fastanefndar Evrópuráðsins um sjónvarp milli landa, (2002)1, um mannlega reisn og grundvallar réttindi annarra, frá 12.–13. september 2002. Sótt af: <http://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/ConselhodaEuropaDeclaracaosobreDignidadeIngles.pdf> [þann 12. mars 2013].

Yfirlýsing ECRI um baráttu gegn kynþáttahatri í fótbolta, frá 13. maí 2008. Sótt af: [http://www.coe.int/t/dg4/sport/resources/texts/ECRI\\_Declaration\\_EURO2008\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/sport/resources/texts/ECRI_Declaration_EURO2008_FR.pdf) [þann 12. mars 2013].

Yfirlýsing ECRI um notkun kynþáttahats, gyðingahats og útlendingahats í pólitískri umræðu, frá 17. mars 2005.

Almenn tilmæli ECRI, nr. 6, um baráttu gegn útbreiðslu kynþáttahats, útlendingahats og gyðingahats á internetinu, frá 15. desember 2000.



## **Evrópusambandið**

Endanleg tillaga að rammaákvörðun ráðsins, COM(2001) nr. 664, um baráttuna gegn kynþáttahatri og útlendingahatri, frá 2001. Sótt af: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:EN:PDF> [þann 12. mars 2013].

Framvinduskýrsla framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um Ísland, frá 10. október 2012. Sótt af: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/is\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/is_rapport_2012_en.pdf) [þann 12. mars 2013]. Sjá einnig íslenska þýðingu; [http://www.evropustofa.is/fileadmin/Content/Publications/PDFs/Progress\\_Report\\_heild\\_fin\\_al\\_30.11.12.pdf](http://www.evropustofa.is/fileadmin/Content/Publications/PDFs/Progress_Report_heild_fin_al_30.11.12.pdf)

## **Sameinuðu þjóðirnar**

Lokaathugasemdir nefndar um afnám alls kynþáttamisréttis um Ísland, frá 25. mars 2010. CERD/C/ISL/CO/19–20.

Athugasemd allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna um afnám kynþáttamisréttis, útlendingahatus og tengds umburðarleysis, frá 19. ágúst 2011. A/66/312.

Almenn tilmæli Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna, nr. 15, um skipulagt ofbeldi á grundvelli þjóðernisuppruna, frá 23. mars 1993. 03/23/1993.

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

Almenn athugasemd Mannréttindanefndarinnar, nr. 27, um frelsi 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**

Athugasemdir European Network Against Racism (ENAR) um Durban Review Conference [United Against Racism: Dignity and Justice for All], frá 20.–24. apríl 2009. Sótt af: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/Durban%20Review%20Conference%20osition%20final.pdf> [þann 12. mars 2013].



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

## (D) DÓMAR OG ÁLIT

### Mannréttindadómstóll Evrópu

*Gündüz gegn Tyrklandi*, frá 4. desember 2003, nr. 35071/97.  
*Erbakan gegn Tyrklandi*, frá 6. júlí 2006, nr. 59405/00.  
*Observer og Guardian gegn Bretlandi*, frá 26. nóvember 1991, nr. 13585/88.  
*Lingens gegn Austurríki*, frá 8. júlí 1986, nr. 9815/82.  
*Pavel Ivanov gegn Rússlandi*, frá 20. febrúar 2007, nr. 35222/04.  
*Pedersen og Baadsgaard gegn Danmörku*, frá 17. desember 2004, nr. 49017/99.  
*Jersild gegn Danmörku*, frá 23. september 1994, nr. 15890/89.  
*Sürek gegn Tyrklandi*, frá 8. júlí 1999, nr. 24122/94.  
*Halis Doğan gegn Tyrklandi*, frá 7. febrúar 2006, nr. 75946/01.  
*Castells gegn Spáni*, frá 23. apríl 1992, nr. 11798/85.  
*Nilsen og Johnsen gegn Noregi*, frá 25. nóvember 1999, nr. 23118/93.  
*Lehideux og Isorni gegn Frakklandi*, frá 23. september 1998, nr. 24662/94.  
*Otto-Preminger-Institut gegn Austurríki*, frá 20. september 1994, nr. 13470/87.

### Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna (Human Rights Committee)

*Mr. Vladimir Velichkin gegn Hvíta-Rússlandi*. Communication nr. 1022/2001, frá 3. nóvember 2005.  
*Marques gegn Angóla*. Communication nr. 1128/2002, frá 29. mars 2005.  
*Coleman gegn Ástralíu*. Communication nr. 1157/2003, frá 28. júlí 2006.  
*Bodrozic gegn Serbíu og Svartfjallalandi*. Communication nr. 1180/2003, frá 31. október 2006.

### Dómar Hæstaréttar Íslands

Hrd. 2001, bls. 1485 (461/2001).

### Aðrir úrskurðaraðilar

Álit nefndar um afnám kynþáttamisréttis í máli *B.J. gegn Danmörku*, nr. 17/1999, frá 17. mars 2000, CERD/C/56/D/1999 – Ársskýrsla nefndarinnar 2000, A/55/18, bls. 116–122.

Niðurstaða mannréttindadómstóls Kanada í málinu; *Warman gegn Lemire*, frá 2009/09/02. Sótt af: [http://www.freedomsite.org/t1073\\_5405chrt26.pdf](http://www.freedomsite.org/t1073_5405chrt26.pdf) [þann 14. maí 2013]





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

## (E) NETHEIMILDIR

Article 19 [www.article19.org/pages/en/hate-speech-more.html](http://www.article19.org/pages/en/hate-speech-more.html)

BBC. Sótt af: <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/page/guidance-blogs-bbc-full> [þann 15. október 2013].

Centrum Mot Rasism: <http://www.centrummotrasism.nu/> [þann 6. maí 2013]

Giv Racismen Det Røde Kort. Sótt af: <http://www.stopracismen.dk/> [þann 6. maí 2013].

Jafnréttisumboðsmaður Svíþjóðar [Diskriminerings ombudsmannen] <http://do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman/> [þann 14. júní 2013]

Mannréttindadómstóll Evrópu <http://echr.coe.int/echr/rss.aspx>

Mannréttindaskrifstofa Danmerkur [Institut for Menneskerettigheder]. Sótt af: <http://menneskeret.dk/news/nyheder?doc=21959> [þann 6. maí 2013].

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

Reykjavíkurborg. Sótt af: <http://reykjavik.is/fjolmenningarrad> [þann 4. nóvember 2013].

## 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>

Durban Review Conference <http://www.un.org/durbanreview2009/sessions.shtml>

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

FRA; Hate Speech and Hate Crimes against LGBT Persons

[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1226-Factsheet-homophobia-hate-speech-crime\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1226-Factsheet-homophobia-hate-speech-crime_EN.pdf)

FRA; Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights

<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>

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

P.A.P. Blog, Human Rights <http://filipspagnoli.wordpress.com/>

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/>