



FJÖLMÍÐLANEFND

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. mars 2018
Mál nr. 2018-1686 / 0.4

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um endurskoðun XXV. kafla almennra hegningarlaga.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis óskaði þann 5. mars sl. eftir umsögn um tillögu til þingsályktunar um endurskoðun XXV. kafla almennra hegningarlaga (þingskjal 182 – 113. mál). Var þess óskað að umsögn bærist eigi síðar en 23. mars 2018. Ákvæði laganna um ærumeiðingar hafa ekki tekið neinum efnislegum breytingum frá því að lögin voru sett árið 1940 og telur fjölmiðlanefnd tímabært að taka ákvæðin til endurskoðunar.

Fjölmiðlanefnd fagnar því að fram hafi komið tillaga til þingsályktunar um að Alþingi feli dómsmálaráðherra að endurskoða XXV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, um ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs í því skyni að meiðyrðalöggjöf uppfylli skilyrði 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eins og ákvæðinu hefur verið beitt í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu.

Í þessu sambandi telur fjölmiðlanefnd mikilvægt að benda á að stýrihópur var skipaður af mennta- og menningarmálaráðherra þann 23. febrúar 2015 og var honum ætlað að hafa forsögn um að leiða vinnu ráðuneytisins við greiningu og úttekt á lagaumhverfi hér á landi og erlendis, með tilliti til efnis þingsályktunar og skyldi „leggja til eða undirbúa jafnóðum nauðsynlegar lagabreytingar eða nýja löggjöf ef stýrihópurinn telur þær tillögur falla vel að tilgangi þingsályktunarinnar“.

Stýrihópurinn samdi frumvarp til laga um ærumeiðingar sem lagt var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016. Í greinargerð með frumvarpinu segir:

„Í stuttu máli má endursegja þau viðmið sem mótast hafa hjá Mannréttindadómstól Evrópu í tjáningarfrelsis- og meiðyrðamálum svo:

1. Rík vernd tjáningarfrelsis, frelsis fjölmiðla og upplýsingaréttar almennings er hornsteinn í lýðræðissamfélagi. Því verður að gera strangar kröfur til allra takmarkana á slíku frelsi. Sérstaklega á það við þegar fjölmiðlar eru að gegna því hlutverki að fjalla með gagnrýnum hætti um stjórnsmál, starfsemi stjórnvalda og annarra áhrifamikilla aðila eða önnur málefni sem varða almenning.

2. Íhlutun í tjáningarfrelsi þarf samkvæmt 10. gr. MSE að uppfylla þrjú megin skilyrði, þ.e. að hún byggist á lögum, þjóni lögmætu markmiði og geti talist nauðsynleg í lýðræðisríki.

Lögin sem um ræðir þurfa að vera nægilega skýr til þess að borgararnir geti áttað sig á því hverjar skyldur þeirra séu. Æruvernd er eitt af hinum lögmætu markmiðum, þannig að það er í sjálfu sér heimilt að viðhalda lögbundnum úrræðum til að bregðast við meiðyrðum og getur jafnvel talist skylt, enda fellur æruverndin undir friðhelgi einkalífs, sbr. 8. gr. MSE. Þá felur krafan um nauðsyn í sér að gæta verður meðalhófs. Þungar refsingar við meiðyrðum gætu til dæmis falið í sér brot á 10. gr.

3. Gera verður greinarmun á gildisdómum og staðhæfingum um staðreyndir. Ekki fær staðist skv. 10. gr. MSE að gera þær kröfur að færðar séu sönnur á meiðandi gildisdóma. Hins vegar má gera þá kröfu samkvæmt lögum að gildisdómar séu settir fram í góðri trú og að þeir eigi einhverja stoð í fyrirliggjandi staðreyndum. Þessi sérstaka vernd fyrir gildisdóma byggist bæði á eðli þeirra og því að þeir falla undir skoðanafrelsi samkvæmt 9. gr. MSE.

4. Þegar tjáning er hluti af opinberri umræðu um málefni sem varðar almenning stenst það ekki gagnvart 10. gr. MSE að gera skýlausa kröfu um sönnun ummæla, jafnvel þótt um staðhæfingar um staðreyndir sé að ræða. Hins vegar ber í slíkum tilvikum að gera kröfu um að ummæli séu sett fram í góðri trú, og að eðlileg varkárni hafi verið auðsýnd. Í tilviki fjölmiðla þarf samkvæmt Mannréttindadómstól Evrópu sérstakar forsendur til að leysa þá undan venjulegri skyldu sinni til að sannreyna fullyrðingar um staðreyndir sem eru ærumeiðandi fyrir einstaklinga. Hvort slíkar forsendur séu fyrir hendi veltur einkum á því hvers eðlis og hversu alvarleg ærumeiðingin er og að hvaða marki sé eðlilegt að ætlast til að fjölmiðlar geti reitt sig á heimildir sínar. Þeim mun alvarlegri sem staðhæfing er þeim mun traustari þarf staðreyndargrunnurinn að vera.

5. Við mat á lögmæti ummæla ber ekki að skoða þau einangrað heldur í samhengi við þá umræðu sem þau eru hluti af, tilgang og stöðu þeirra sem í hlut eiga.“

Þá skrifað hópurinn jafnframt frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, ásamt síðari breytingum (verndarandlag ákvæðis um hatursáróður). Í greinargerð með frumvarpinu sagði:

„Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á því ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem fjallar um refsiviðurlög vegna hatursóræðu. Frumvarpið á rætur sínar að rekja til orðalagsbreytinga sem gerðar voru á ákvæðinu árið 2014 með lögum nr. 13/2014. Með þeim breytingum, sem þá voru gerðar, varð ákveðinn áherslumunur á verndarandlagi, sem jafnvel hafa leitt til þess að verndarandlag ákvæðisins hafi verið rýmkað þannig að minna þurfi til að mönnum verði gert að sæta refsingu fyrir tjáningu sína. Telja verður þá þróun varhugaverða og ástæðu til að sporna við henni.“

Í frumvarpinu voru lagðar til orðalagsbreytingar á ákvæði 233. gr. a almennra hegningarlaga. Taldi nefndin að orðalagsbreytingarnar samræmdust betur stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu var bent á að um mikilvæg mannréttindi er að ræða og gegna þau lykilhlutverki í lýðræðissamfélögum. Heimilt er að takmarka tjáningarfrelsið að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sem fram koma í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 10. gr. MSE. Skilyrðin eru þau að það sé lagastoð fyrir takmörkun, almannahagsmunir eða eftir atvikum einkahagsmunir búi að baki og að takmarkanirnar séu nauðsynlegar og samræmist lýðræðishefðum. Í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu hefur

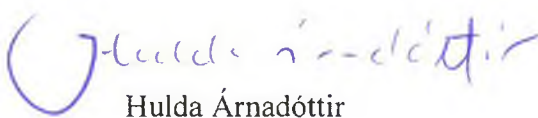
margóft komið fram að hatursáróður sé ekki varinn af tjáningarfrelsisákvæði 10. gr. MSE. Takmarkanir á tjáningarfrelsi verði engu að síður að túlka þröngt. Með breytingum á ákvæði 233. gr. a sem gerðar voru á almennum hegningarlögum árið 2014 varð m.a. refsivert að hæðast opinberlega að manni eða hópi manna í stað þess að refsivert væri að ráðast opinberlega að manni með háði. Jafnvel þótt tilgangur löggjafans hafi ekki verið að breyta ákvæðinu efnislega taldi stýrihópurinn að þessar breytingar á orðalagi ákvæðisins gætu þýtt að minna þurfi til að koma til að talið verði heimilt að takmarka tjáningarfrelsi á grundvelli 233. gr. a. Taldi stýrihópurinn því æskilegt að tekin yrði af tvímæli um að með breytingunni hafi ekki verið veitt heimild til slíkrar takmörkunar á tjáningarfrelsi.

Í frumvörpunum var sérstaklega skoðað hvernig bæta mætti lagalega umgjörð ærumeiðingarmála og ákvæði laga um hatursorðræðu. Fengið var álit refsiréttarnefndar um hvort rétt væri að afnema refsingar í ærumeiðingarmálum. Þá skoðaði stýrihópurinn ítarlega réttarþróun í öðrum ríkjum í starfi sínu. Framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar var skipuð í stýrihópinn og tók þátt í vinnu við smíði þeirra frumvarpa sem samin voru af hópnum.

Þá vill fjölmiðlanefnd jafnframt minna á að velferðarráðuneytið óskaði eftir umsögnum og tillögum að breytingum á gildandi löggjöf vegna heildarendurskoðunar jafnréttislaga nr. 10/2008 í febrúar sl. Fjölmiðlanefnd skrifaði ítarlega umsögn þar sem bent var á að við endurskoðun á lögum út frá sjónarmiðum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla væri rétt að taka til skoðunar hvort bæta ætti hugtakinu kyn eða kynferði við upptalningu 233 gr. a í almennum hegningarlögum. Voru ástæður þess raktar í ítarlegu máli í umsögninni.

Fjölmiðlanefnd telur að við endurskoðun á XXV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sé mikilvægt að líta til þeirrar vinnu sem þegar hefur farið fram hjá stýrihópi þeim sem falið var að vinna að framgangi þingsályktunar um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Þá telur nefndin jafnframt ástæðu til að skoða sérstaklega hvort bæta eigi hugtakinu kyni eða kynferði við upptalninguna í almennum hegningarlögum, líkt og ítarlega er rakið í umsögn nefndarinnar til velferðarráðuneytisins. Þá yrði samræmi á milli 233. gr. a í almennum hegningarlögum um hatursorðræðu og 27. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 um hatursáróður. Ef tillaga til þingsályktunar verður samþykkt og Alþingi felur dómsmálaráðherra fyrrgreinda endurskoðun, hefur nefndin hug á að koma frekari sjónarmiðum á framfæri.

Fyrir hönd fjölmiðlanefnar,


Hulda Árnadóttir


Elfa Ýr Gylfadóttir

Hjálagt: Umsögn um lög nr. 10/2008 og tenging þess við lög um fjölmiðla og ákvæði um hatursorðræðu í almennum hegningarlögum.