



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. desember 2014.

**Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum (afnám fangelsisrefsinga fyrir tjáningu skoðana), 144. löggjafarþing 2014 - 2015. Þingskjal nr. 544. - 395. mál.**

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar.

Með frumvarpinu er lagt til afnám fangelsisrefsingar gegn brotum á ákvæðum almennra hegningarlaganna er lúta að tjáningu.

MRSÍ telur að ýmislegt í frumvarpinu sé jákvætt og í takt við þróun á túlkun ákvæða alþjóðlegra mannréttindasamninga er lúta að tjáningarfrelsinu. Hins vegar ber að gæta að því að hvers konar tjáning getur verið notuð í neikvæðum tilgangi; m.a. til þess að hvetja til fordóma, haturs, mismununar eða sem hótun til þess að þvinga einstaklinga til að framkvæma eitthvað gegn vilja þeirra (sem dæmi um slíkt má benda á hótun maka eða fyrrverandi maka um að birta nektarmyndir eða annað slíkt ef einstaklingur gerir ekki eins og hann fer fram á).

MRSÍ vill koma eftirfarandi á framfæri, umfjöllunin er hluti af skýrslu MRSÍ um Hatursorðræðu sem er aðgengileg á heimasíðu skrifstofunnar.

Tjáningarfrelsið er, líkt og Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) hefur komist að orði, „*einn af hornsteinum lýðræðislegs þjóðfélags, eitt af skilyrðum fyrir framþróun þess og að hver og einn geti þroskast*“. Tjáningarfrelsið er verndað í mörgum alþjóðlegum mannréttindasamningum, s.s. mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, samningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (SBSR) og mannréttinasáttmála Evrópu (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. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. 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



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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.

MDE hefur ennfremur sagt í dómum er lúta að tjáningarfrelsi einstaklings að; „*umburðarlyndi og virðing fyrir jafnri reisn 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 hatur 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.*“ Af þessum orðum dómstólsins má álykta að hann útilokar ekki að refsar skuli fyrir tjáningu sem brýtur gegn rétti annarra en sú refsing skal vera hófleg og í samræmi við áhrif og afleiðingar tjáningarinnar.

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 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. 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. Í ljósi þess að einkaaðilar leika stórt hlutverk varðandi það hvort kynþáttamisrétti viðgangist í samfélagi, hefur nefnd um afnám alls kynþáttamisréttis (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 kynþætti. NAK gaf nýlega út almenn tilmæli nr. 35 um hatursáróður. Í tilmælunum leggur nefndin áherslu á að aðildarríkin standi við skuldbindingar sínar skv. samningnum, 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.

Rabat aðgerðaáætlunin, sem samin var á vettvangi S.þ. árið 2012, 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. 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



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

samskipti sem hvata til að draga úr hatursorðræðu, umburðarleysi, smánun og mismunun á grundvelli þjóðernis, þjóðlegs uppruna, trúar og sannfæringar. Nauðsynlegt er, skv. aðgerðaáætluninni, að löggjöfin uppfylli þrjú skilyrði og eru þau í samræmi við kröfur MDE sem fram koma í hans niðurstöðum. Takmarkanir á tjáningarfrelsinu eða aðrar 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 að þau séu í formi stjórnsýsluviðurlaga og samfélagsþjónustu frekar en refsivistar ef það er mögulegt.

MRSÍ telur að þörf sé á að skoða löggjöf hér á landi er lýtur að tjáningarfrelsinu bæði hvað varðar takmörkun þess sem og að vernd einstaklinga og hópa gegn hatursfullri tjáningu sem stuðlar að mismunun, fordómum og jafnvel ofbeldi. Því er mikilvægt að styrkja aðrar leiðir til þess að sporna við fordómum og hatursorðræðu í samfélaginu sem og að styðja við rétt einstaklinga til þess að leita bóta sé gengið á réttindi þeirra.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

-----  
Jóna Aðalheiður Pálmadóttir, lögfræðingur