

Tillaga til þingsályktunar

um aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu fyrir árin 2023–2026.

Frá forsætisráðherra.

Alþingi ályktar að samþykkja eftirfarandi aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar gegn hatursorðræðu fyrir árin 2023–2026.

1. Framkvæmdasjóður vegna verkefna sem beinast gegn hatursorðræðu.

Settur verði á laggirnar framkvæmdasjóður fyrir verkefni sem beinast gegn hatursorðræðu, sem unnin verði á vegum ráðuneyta á tímabilinu 2024–2026. Verkefnin verði samstarfsverkefni ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, ríkisstofnana og/eða háskólasamfélagsins auk annarra hagsmunaaðila. Niðurstöður, reynsla og þekking verði nýtt á sviði málefna sem tengjast hatursorðræðu eða til að innleiða tillögur í aðgerðaáætlun. Forsætisráðuneytið auglýsi eftir umsóknum frá ráðuneytum og úthluti 10 millj. kr. árlega á tímabilinu að undangengnu faglegu mati skrifstofu jafnréttis- og mannréttindamála. Reglur sjóðsins og umsóknareyðublöð verði kynnt ráðuneytum fyrir 1. október 2023.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Kostnaðaráætlun: 30 millj. kr.

Ábyrgð: Forsætisráðuneyti.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: Stuðst verði við meginmarkmið um að engir einstaklingar eða hópar verði skildir eftir.

2. Vitundarvakningarherferð.

Ráðist verði í herferð um vitundarvakningu um hatursorðræðu í samfélaginu þar sem fjallað verði um birtingarmyndir og afleiðingar slíkrar tjáningar. Sérstaklega verði horft til þess hvaða hópar eigi frekar á hættu að verða fyrir slíkri orðræðu.

Tímaáætlun: 2023–2024.

Ábyrgð: Forsætisráðuneytið og Jafnréttisstofa.

Kostnaðaráætlun: 15 millj. kr.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 4.7, 10.3 og 16.10.

3. Netnámskeið sem vinnur gegn hatursorðræðu.

Útbúið verði netnámskeið með grunnfræðslu um eðli og afleiðingar hatursorðræðu auk fræðslu um mismunun og áreitni vegna þeirra þátta sem íslensk jafnréttislöggjöf tekur til sem og tiltekin ákvæði almennra hegningarlaga. Námskeiðið verði sérstaklega í boði fyrir:

- kjörna fulltrúa í sveitarstjórnnum og starfsfólk sveitarfélaga,
- starfsfólk Stjórnarráðsins og stofnana þess,

3. skólastjórnendur og kennara, sem og leiðbeinendur og þjálfara í skipulögðu íþrótta- og æskulýðsstarfi,
4. dómara, ákærendur og lögreglu,
5. starfsfólk á almennum vinnumarkaði.

Tímaáætlun: 2023–2026

Kostnaðaráætlun: Heildarkostnaður geti numið allt að 10 millj. kr. á tímabilinu, þar af 5 millj. kr. árið 2023.

Ábyrgðaraðilar: Forsætisráðuneyti og Jafnréttisstofa.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 5.2, 10.3 og 16.10.

3.1. Fræðsla sem vinni gegn hatursorðræðu fyrir kjörna fulltrúa í sveitarstjórnnum og starfsfólk sveitarfélaga.

Boðið verði upp á fræðslu sem vinni gegn hatursorðræðu fyrir kjörna fulltrúa í sveitarstjórnnum og starfsfólk sveitarfélaga á netnámskeiði, sbr. aðgerð 3. Markmið aðgerðarinnar verði að auka þekkingu kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum og starfsfólks sveitarfélaga á hatursorðræðu og stöðu fólks sem er í viðkvæmri stöðu og í hættu á að verða fyrir henni.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Ábyrgð: Innviðaráðuneyti í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og eftir atvikum aðra haghafa.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 10.3 og 16.10.

3.2. Fræðsla sem vinni gegn hatursorðræðu fyrir stjórnendur og starfsfólk Stjórnarráðsins og stofnana þess.

Boðið verði upp á fræðslu sem vinni gegn hatursorðræðu fyrir stjórnendur og starfsfólk Stjórnarráðsins og stofnana þess á netnámskeiði, sbr. aðgerð 3.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðuneyti og kjara- og mannauðssýsla ríkisins í samvinnu við Fjársýslu ríkisins og forsætisráðuneyti.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: Markmið 10.3, 16.6 og 16.10.

3.3. Fræðsla sem vinni gegn hatursorðræðu fyrir skólastjórnendur, kennara, leiðbeinendur og þjálfara í skipulögðu íþrótta- og æskulýðsstarfi.

Tryggt verði aðgengi skólastjórna og kennara á öllum skólastigum, ásamt leiðbeinendum og þjálfurum í skipulögðu íþrótta- og æskulýðsstarfi, að fræðsluefni um hatursorðræðu. Markmið aðgerðarinnar verði að auka þekkingu meðal þessara hópa á hatursorðræðu.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneyti.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 4.7, 8.8, 10.3, 16.6 og 16.10.

3.4. Fræðsla sem vinni gegn hatursorðræðu og um hatursglæpi fyrir dómara, ákærvald og lögreglu.

Unnið verði sérhæft fræðsluefni fyrir dómara, ákærvald og lögreglu þar sem fjallað verði um hatursorðræðu og hatursglæpi með það fyrir augum að tryggja betri þekkingu á mála-flokknum innan lögreglunnar, hjá ákærendum og dómurum. Einnig að boðið verði upp á fræðslu fyrir sömu aðila á netnámskeiði sem fjallað er um í aðgerð 3.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóri, ríkissaksóknari og dómstólasýslan.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 5.2, 10.3, 16.3, 16.6 og 16.10.

3.5. Fræðsla sem vinni gegn hatursorðræðu á vinnustöðum.

Boðið verði upp á fræðslu sem vinni gegn hatursorðræðu fyrir vinnustaði á netnámskeiði, sbr. aðgerð 3, sem hluta af fræðslu um félagslegt vinnuumhverfi. Áhersla verði lögð á hvað atvinnurekendur og starfsfólk geti gert til að skapa góða vinnustaðamenningu og fyrirbyggja vandamál sem eiga orsakir í félagslegum þáttum, svo sem hatursorðræðu.

Tímaáætlun: 2024–2025.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti í samstarfi við Vinnueftirlit ríkisins og aðila vinnumarkaðarins.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 8.8, 10.3 og 16.10.

4. Úttekt á nýlegum breytingum á almennum hegningarlögum.

Metin verði reynsla af þeim lagabreytingum sem gerðar voru á ákvæðum 70., 180. og 233. gr. a almennra hegningarlaga með lögum nr. 29/2022. Reynslan verði metin frá gildistöku laganna eða frá 9. júní 2022 til 9. júní 2026. Gert verði ráð fyrir að úttektin verði unnin í samráði við hlutaðeigandi rannsóknaraðila á árunum 2025–2026 en umfang hennar ráðist m. a. af nánari afmörkun og fjármögnun aðgerðarinnar.

Tímaáætlun: 2025–2026.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti í samráði við hlutaðeigandi rannsóknaraðila.

Kostnaðaráætlun: 3,5–4 millj. kr.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: Markmið 10.2, 10.3, 16.1, 16.3, 16.6, 16.7 og 16.10.

5. Verklagsreglur fyrir lögreglu og ákærendur.

Ríkissaksóknari taki til skoðunar hvort rétt sé að gefa út fyrirmæli/verklagsreglur um rannsókn og ákærumeðferð mála sem varða ætluð brot gegn 233. gr. a og 180. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Þá verði einnig skoðað hvort fyrirmælin/verklagsreglurnar ættu að taka til nýs 10. tölul. 1. mgr. 70. gr. sömu laga.

Tímaáætlun: 2023–2026.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti og ríkissaksóknari í samstarfi við lögregluembætti landsins.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.6 og 16.10.

6. Fullgilding viðbótarbókunar við samning Evrópuráðsins um tölvubrot.

Dómsmálaráðuneyti og utanríkisráðuneyti ljúki við að fullgilda viðbótarbókun nr. 189 við samning Evrópuráðsins um tölvubrot þar sem verknadir sem lýsa kynþátta- og útlendingahatri

og framdir eru með því að hagnýta tölvukerfi eru gerðir refsínæmir, svo unnt verði að vísa til viðbótarbókunarinnar sem fullgilds hluta samningsins hér á landi.

Tímaáætlun: 2023–2026.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneytið í samstarfi við utanríkisráðuneytið.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.10.

7. Þolendakönnun ríkislögreglustjóra.

Ríkislögreglustjóri kanni sérstaklega í þolendakönnun reynslu almennings af hatursorðræðu sem lið í því að kortleggja umfang hatursorðræðu á Íslandi.

Tímaáætlun: Árlega 2023–2026.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti og ríkislögreglustjóri.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.7, 16.10.

8. Breyting á ákvæðum laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, m. a. um ferli til að fjarlægja ólöglegt efni, þ.m.t. hatursorðræðu.

Menningar- og viðskiptaráðuneyti vinni að innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2065 frá 19. október 2022 um innri markað fyrir stafræna þjónustu og breytingu á tilskipun 2000/31/EB (tilskipun um rafræn viðskipti). Ákvæðum laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002, um takmörkun ábyrgðar vegna miðlunar, skyndivistunar og hýsingar og ferli til að fjarlægja ólöglegt efni, þ.m.t. hatursorðræðu, verði breytt.

Tímaáætlun: 2023–2024

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneyti

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 10.3, 16.6 og 16.10.

9. Breyting á ákvæðum laga um fjölmiðla er varðar hatursorðræðu.

Menningar- og viðskiptaráðuneyti innleiði tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808 frá 14. nóvember 2018 sem breytir tilskipun 2010/13/ESB um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu. Með innleiðingunni verði m.a. ákvæði laga um fjölmiðla nr. 38/2011 er varðar hatursorðræðu breytt svo það taki til fleiri hópa auk þess að mælt verði fyrir um bann við hvatningu til hryðjuverka (27. gr.).

Tímaáætlun: 2023–2024

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Ábyrgð: Menningar og viðskiptaráðuneyti.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.1 og 16.10

10. Fræðsla sem vinni gegn hatursorðræðu fyrir börn og ungmenni.

Farið verði heildstætt yfir það náms- og fræðsluefni sem stuðlar að forvörnum gegn hatursorðræðu með það að markmiði að aðgangur leik-, grunn- og framhaldsskóla að vönduðu efni sem hentar börnum og ungmönnum á öllum aldri verði tryggður.

Tímaáætlun: 2023–2026.

Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneyti.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 4.7 og 16.10.

11. Aukin upplýsingamiðlun og samráð við börn og ungmenni um hatursorðræðu.

Á tímabilinu 2024–2026 standi mennta- og barnamálaráðuneytið fyrir fræðslu og samráðsfundum um hatursorðræðu og birtingarmyndir hennar meðal barna og ungmenna í íslensku samfélagi.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneytið.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 4.7, 16.6 og 16.10.

12. Aukin fræðsla, upplýsingamiðlun og samráð um hatursorðræðu við hlutaðeigandi hagsmunaaðila.

Á tímabilinu 2024–2026 standi forsætisráðuneytið í samráði við hlutaðeigandi hagsmunaaðila, t.d. frjáls félagasamtök, þjónustu- og hýsingaraðila og fjölmiðlaveitur, fyrir samráðsfundum, málstofum eða fræðslu um hatursorðræðu og birtingarmyndir hennar.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Ábyrgð: Forsætisráðuneytið í samstarfi við Jafnréttisstofu og/eða frjáls félagasamtök, eftir atvikum.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.7 og 16.10.

13. Aukin upplýsingamiðlun og samráð við fjölmiðla um hatursorðræðu.

Á tímabilinu 2024–2026 standi menningar- og viðskiptaráðuneytið fyrir samráði við fjölmiðla um hatursorðræðu og birtingarmyndir hennar. Markmiðið verði að stuðla að opinni og upplýstri umræðu um hatursorðræðu í tengslum við tjáningarfrelsi og lýðræði.

Tímaáætlun: 2024–2026.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.7 og 16.10.

14. Könnun um mismunun á hjúkrunarheimilum og heilbrigðisstofnunum.

Á tímabilinu 2023–2026 láti heilbrigðisráðuneytið gera könnun á tilteknum heilbrigðisstofnunum og hjúkrunarheimilum um umfang mismununar gagnvart starfsfólki vegna uppruna þess, litarháttar, kynhneigðar o.s.frv. Markmið verði að kanna hvort dæmi um þetta séu þekkt eða útbreidd við veitingu heilbrigðisþjónustu og jafnframt verði kannað hvort viðkomandi stofnun sé með skilgreind viðbrögð til að styðja við starfsfólk sem mætir slíku viðmóti.

Tímarammi: 2023–2026

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Ábyrgð: Heilbrigðisráðuneytið.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 5.1, 8.8, 10.3 og 16.10.

15. Utanríkisstefna með áherslu á mannréttindi og jafnrétti.

Utanríkisráðuneytið nýti öll tækifæri til að leggja áherslu á mannréttindi og verja stöðu viðkvæmra hópa um allan heim með því m.a. að mæla gegn hatursorðræðu í alþjóðlegu samstarfi, á vettvangi alþjóðastofnana og í samskiptum við önnur ríki, þ.m.t. í framkvæmdastjórn UNESCO til ársins 2025. Stjórnvöld nýti sér þá stöðu og reynslu sem Ísland hefur þegar kemur að réttindum og félagslegri stöðu viðkvæmra hópa til að auka vernd og réttindi þeirra annars

staðar í heiminum. Markmið aðgerðarinnar verði að stjórnvöld leggi sérstaka áherslu á mannréttindi og jafnrétti, þ.m.t. að mæla gegn hatursorðræðu í utanríkisstefnu Íslands.

Tímaáætlun: 2023–2026.

Ábyrgð: Utanríkisráðuneyti.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.a og 17.16.

16. Tilmæli Evrópuráðsins um hatursorðræðu þýdd og kynnt.

Ný tilmæli Evrópuráðsins um hatursorðræðu verði þýdd á íslensku og kynnt almenningi og nýtt til fræðslu m.a. í skólum, hjá sveitarfélögum og hjá frjálsum félagasamtökum.

Tímaáætlun: 2023

Ábyrgð: Utanríkisráðuneyti í samstarfi við forsætisráðuneytið varðandi kynningarþáttinn.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 4.7 og 16.10.

17. Upplýsingavefsvæði um hatursorðræðu.

Á árunum 2023–2024 geri forsætisráðuneytið vefsvæði um hatursorðræðu. Þar komi fram upplýsingar um aðgerðir stjórnvalda gegn hatursorðræðu, bæði á íslensku og ensku og mælaborð um framgang einstakra aðgerða, tilmæli Evrópuráðsins CM/Rec (2022)16 um baráttu gegn hatursorðræðu og fleiri nytsamlegar upplýsingar um hatursorðræðu.

Tímaáætlun: 2023–2026.

Kostnaðaráætlun: Rúmist innan fjárheimilda.

Ábyrgð: Forsætisráðuneytið.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: 16.10.

G r e i n a r g e r ð .

Forsætisráðherra leggur hér með fram tillögu til þingsályktunar um fyrstu aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar gegn hatursorðræðu. Aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu er ætlað að skilgreina stefnu stjórnvalda á hverjum tíma og lýsa tilteknum verkefnum sem ýmist er ætlað að varpa ljósi á stöðu fólks í samfélaginu sem er í viðkvæmri stöðu og á á hættu að verða fyrir hatursorðræðu eða fela í sér beinar aðgerðir. Framsetning þingsályktunartillögunnar byggist á svipuðum grunni og framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum fyrir árin 2020–2023 (þskj. 762, 102. mál á 150. lögþ.) og í málefnum hinsegin fólks fyrir árin 2022–2025 (þskj. 1228, 415. mál á 152. lögþ.) en slíkar áætlanir hafa verið lagðar fram á Alþingi með afmarkaðan gildistíma, oftast til fjögurra ára í senn. Aðgerðir í áætluninni tengjast heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun á sambærilegan hátt og aðgerðir í framangreindum framkvæmdaáætlunum. Jafnvel þótt hatursorðræða sé ekki nefnd sérstaklega í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna þá rúmast aðgerðirnar að öllu leyti innan aðalinntaks þeirra sem er að engir einstaklingar eða hópar séu skildir eftir. Í samhengi við hatursorðræðu má sérstaklega nefna mikilvægi heimsmarkmiðs nr. 4.7 (tryggt að allir nemendur öðlist nauðsynlega þekkingu og færni til þess að ýta undir sjálfbæra þróun, m.a. með menntun sem er ætlað að efla sjálfbæra þróun og sjálfbæran lífsstíl, með því að hlúa að friðsamlegri menningu, með mannréttindum, kynjajafnrétti, alheimsvitund, viðurkenndri menningarlegri fjölbreytni og framlagi menningar til sjálfbærrar þróunar) og nr. 16 (Friður og réttlæti). Gert er ráð fyrir að gildistími fyrstu aðgerðaáætlunar gegn hatursorðræðu taki til tímabilsins 2023–2026.

Jafnframt er stefnt að því að útbúa mælaborð þar sem staða aðgerða verði birt á myndrænan hátt með fyrirmynd í mælaborði framkvæmdaáætlunar um jafnréttismál og framkvæmdaáætlunar í málefnum hinsegin fólks og öðrum mælaborðum sem forsætisráðuneytið hefur kynnt á undanförunum árum. Með mælaborðinu verður staða aðgerða aðgengileg og skýr og mælaborðið auðveldar eftirfylgni.

Hatusorðræða getur haft alvarlegar afleiðingar, bæði fyrir þann einstakling sem hún beinist gegn sem og fyrir þann hóp sem sá einstaklingur tilheyrir. Alvarleikastig hatursorðræðu getur verið mismunandi. Hatusorðræða getur m. a. innrætt neikvæðar staðalmyndir og fordóma gagnvart tilteknum samfélagshópum og fætt af sér andúð og hatur í samfélögum, leitt til mismununar og jafnframt leitt til þess að fólk dragi sig út úr opinberri umræðu sem hefur svo aftur bein áhrif á lýðræði. Hatusorðræða getur í alvarlegustu tilvikunum leitt til ofbeldisbrota.

Með hatursorðræðu er ekki einungis átt við ummæli heldur getur hatursorðræða einnig verið annars konar tjáning, svo sem með myndum eða táknum. Stundum er talað um haturs-tjáningu í þessu sambandi en í aðgerðaáætlun þessari verður notast við hugtakið hatursorðræða þar sem það hugtak hefur unnið sér sess í orðræðunni um brot sem rekja má til haturs og birtingarmyndir þess, auk þess sem hugtakið hefur verið notað í dómum Hæstaréttar, í frumvörpum til laga sem og í fræðiritgerðum um málefnið o. fl.

Ekki liggur fyrir nein ein skilgreining á hugtakinu hatursorðræða sem sammælt hefur verið um, hvorki að þjóðarétti né landsrétti einstakra ríkja. Því er ljóst að hatursorðræða er ekki skýrlega afmarkað lögfræðilegt hugtak. Þó má finna eins konar skilgreiningar eða lýsingar á hugtakinu í ýmsum þjóðréttargerðum sem hægt er að hafa til hliðsjónar við afmörkun þess, t. d í 4. gr. alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis, 2. mgr. 20. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og í hinum ýmsu samþykktum sem orðið hafa til með samvinnu Evrópuríkja, t.d. í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R(97)20 frá 30. október 1997 um hatursáróður og viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins um tölvubrot frá 23. nóvember 2001 sem hefur það markmið að gera refsiverða verknaði sem lýsa kynþátta- og útlendingahatri og eru framdir með því að hagnýta tölvukerfi.

Í tilmælum Evrópuráðsins CM/Rec (2022)16 um baráttu gegn hatursorðræðu (Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech) er hatursorðræðu lýst sem *allri tjáningu sem hvetur til, stuðlar að, dreifir eða réttlætir ofbeldi, hatur eða mismunun gegn einstaklingi eða hópi fólks, eða sem rægir þá, vegna raunverulegra eða ætlaðra persónueinkenna þeirra eða stöðu eins og kynþáttar, litarháttar, tungumáls, trúar, uppruna, aldurs, fötlunar, kyns, kynvitundar eða kynhneigðar.*

Ísland tekur þátt í ýmsu alþjóðasamstarfi þar sem áhersla er lögð á jafna meðferð og bann við mismunun á grundvelli t.d. kynþáttar, þjóðernisuppruna, fötlunar, kynhneigðar og kynvitundar sem m.a. fer fram á vegum Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðsins, EES/EFTA, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og í ýmsu norrænu samstarfi. Ísland er einnig bundið af alþjóðasamningum þar sem skylda er lögð á ríki að vinna að jafnri meðferð og vinna gegn mismunun og má þar sem dæmi nefna alþjóðasamninginn um afnám alls kynþáttamisréttis og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Þau lagaákvæði sem gilda hér á landi sem varða hatursorðræðu eru 233. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem kveður á um að *hver sem opinberlega hæðist að, rógber, smánar eða ógnar manni eða hópi manna með ummælum eða annars konar tjáningu, svo sem með myndum eða táknum, vegna þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fötlunar, kyneinkenna, kynhneigðar eða kynvitundar, eða breiðir slíkt*

út, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Einnig 180. gr. almennra hegningarlaga sem kveður á um að hver sem í atvinnurekstri eða þjónustustarfsemi neitar manni um vörur eða þjónustu til jafns við aðra á grundvelli þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna hans, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fötlunar, kyneinkenna, kynhneigðar eða kynvitundar skal sæta sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum. Önnur málsgrein sama ákvæðis kveður svo á um að sömu refsingu varðar að neita manni um aðgang til jafns við aðra að opinberum samkomustað eða öðrum stöðum sem opnir eru almenningi. Jafnframt 70 gr. almennra hegningarlaga þar sem fram kemur að þegar hegning er tiltekin er eitt af því sem á m. a. einkum að taka til greina er hvort brotið megi rekja til þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fötlunar, kyneinkenna, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra sambærilegra þátta (10. tölul.). Hér má einnig nefna 27. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, sem kveður á um að fjölmiðlum sé óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi. Einnig sé þeim óheimilt að kynda með markvissum hætti undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Framangreint ákvæði laga um fjölmiðla tekur ekki til hefðbundinnar gagnrýni, skoðanaágreinings eða stjórn málaumræðu í fjölmiðlum.

Önnur lög sem skipta máli í samhengi við hatursorðræðu eru lög sem mæla fyrir um bann við mismunun og áreitni. Lög sem banna mismunun og áreitni á grundvelli m. a. kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, fötlunar, kynhneigðar, kynvitundar og kyneinkenna eru lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018 (1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölul. 3. gr.) og lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, nr. 85/2018 (1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölul. 3. gr.). Lög sem mæla fyrir um bann við mismunun og áreitni á grundvelli kyns eru lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020 (14. gr. og 1. mgr. 16. gr., sbr. 4. tölul. 2. gr.). Önnur dæmi um lög sem mæla fyrir um bann við mismunun á grundvelli m. a. kynferðis, kynþáttar, litarháttar og trúarbragða eru stjórnisýslulög, nr. 37/1993 (11. gr.) og lög um grunnskóla, nr. 91/2008 (3. mgr. 24. gr.).

Í 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins, nr. 33/1944, (hér eftir nefnd stjkskr.) og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir nefndur MSE) er að finna grundvallarreglu um jafnræði og bann við mismunun. Í 71. gr. stjkskr. og 5. gr. MSE má finna grundvallarreglu um friðhelgi einkalífsins. Framangreindar reglur vernda einnig réttindi þeirra sem hatursorðræða beinist að. Í þessu samhengi þarf ávallt að hafa í huga grundvallarregluna í 73. gr. stjkskr. og 10. gr. MSE um vernd skoðana- og tjáningarfrelsis. Hafa þarf í huga að þó að vernd tjáningarfrelsis feli í sér frelsi til að tjá skoðanir sem eftir efni og orðalagi falla í grýttan jarðveg, móðga, særa, hneyksla eða fara fyrir brjóstið á ríkinu eða öðrum er tjáningarfrelsið ekki ótakmarkað. Í ákveðnum tilfellum er heimilt að setja tjáningarfrelsi skorður enda segir í 2. mgr. 73. gr. stjkskr. að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en verði að ábyrgjast þær fyrir dómi. Þá er í 3. mgr. sama ákvæðis talið upp í hvaða tilfellum heimilt sé að setja tjáningarfrelsinu skorður en það má aðeins gera með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Aðgerðaáætlun þessi er sú fyrsta sem snýr eingöngu að hatursorðræðu. Við gerð áætlunarinnar voru m.a. tilmæli Evrópuráðsins CM/Rec (2022)16 um baráttu gegn hatursorðræðu höfð til hliðsjónar, aðgerðaáætlun norskra stjórnvalda gegn hatursorðræðu fyrir árin 2016–2020 (Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020), tilmæli nefndar Evrópuráðsins um kynþáttafordóma og umburðarleysi (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI), lokaathugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna um afnám kynþáttamisréttis frá 2019 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) og tilmæli

í síðustu allsherjarúttekt á stöðu mannréttindamála (Universal Periodic Review, UPR) sem fram fór í janúar 2022, sem snúa að hatursorðræðu með einum eða öðrum hætti.

Þær aðgerðir sem gerð er tillaga um í aðgerðaáætluninni eru margvíslegar og snerta sumar mörg svið og þar af leiðandi fleiri en eitt ráðuneyti, sem og stofnanir, sveitarfélög, félagasamtök og hagsmunaaðila. Þar sem mikilvægt er að auka þekkingu og búa til farveg fyrir málefnalega umræðu um hatursorðræðu og birtingarmyndir hennar er mikil áhersla lögð á fræðslutengd verkefni í áætluninni sem og vitundarvakningu um málefni er tengjast hatursorðræðu. Aðrar aðgerðir gera ráð fyrir breytingu á lögum og verklagsreglum, gerð úttekta og kannana o. fl. Nokkrar aðgerðir gera ráð fyrir áframhaldandi vinnu við útfærslu verkefna. Allar miða aðgerðirnar að því að bæta stöðu og réttindi fólks sem er í viðkvæmri stöðu og á á hættu að verða fyrir hatursorðræðu í samfélaginu, til hagsbóta fyrir samfélagið allt.

Aðgerðaáætlun þessi er unnin í forsætisráðuneytinu af starfshópi, skipuðum af forsætisráðherra 16. júní 2022, en í starfshópinu voru skipaðir fulltrúar frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, Jafnréttisstofu, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Fjölmenningsarsetri, embætti ríkislögreglustjóra, mennta- og barnamálaráðuneyti og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt voru þrjú fulltrúar skipaðir af forsætisráðherra án tilnefningar.

Víðtækt samráð var haft við hagsmunaaðila við gerð áætlunarinnar. Í september 2022 voru haldnir sérstakir samráðsfundir með fulltrúum frá á þriðja tug hagsmunasamtaka og sérfræðingum. Auk almennra umræðna var á samráðsfundunum sérstaklega óskað eftir upplýsingum frá samtökunum um hvað mætti að þeirra mati betur fara í málaflökknum og hvaða aðgerða samtökin telji að grípa skuli til. Hinn 25. október 2022 hélt forsætisráðherra opinn samráðsfund um aðgerðir gegn hatursorðræðu í Hörpu þar sem fólki gafst færi á að fræðast og ræða hugmyndir og aðgerðir til að sporna við hatursorðræðu. Þátttakendur voru um 100 talsins og byggist grunnurinn að áætlun þessari á framangreindu samráði við hagsmunaaðila.

Um einstakar aðgerðir tillögunnar.

Um 1. aðgerð.

Framkvæmdasjóður vegna verkefna sem beinast gegn hatursorðræðu verður starfræktur í forsætisráðuneytinu. Markmið sjóðsins er að efla starf stjórnvalda með úthlutun til verkefna ráðuneyta í Stjórnarráðinu sem tengjast baráttu gegn hatursorðræðu. Settar verða reglur um úthlutun úr sjóðnum og þær kynntar ráðuneytum fyrir 1. október 2023. Fyrirmynd að sjóðnum er sótt til framkvæmdasjóðs jafnréttismála og framkvæmdasjóðs hinsegin málefna og mun sjóðurinn geta stutt við verkefni og eftirfylgni við verkefni sem tengjast aðgerðaáætlun þessari gegn hatursorðræðu þannig að nýta megi niðurstöður, reynslu og þekkingu sem fæst með verkefnum.

Um 2. aðgerð.

Lagt er til að ráðist verði í vitundarvakningarherferð til að ná til sem breiðasta hóps. Öll eiga rétt á að lifa í öruggu samfélagi án þess að eiga á hættu að verða fyrir hatursorðræðu, mismunun eða áreitni vegna kyns, kynþáttar, þjóðernisuppruna, fötlunar, kynhneigðar, kynvitundar o.s.frv. Fjallað verður um birtingarmyndir og afleiðingar hatursorðræðu út frá 233. gr. a almennra hegningarlaga (auk 180. gr. og 70. gr. sömu laga) og mismununar og áreitni út frá jafnréttislöggjöfinni vegna m.a. kyns, kynþáttar, þjóðernisuppruna, fötlunar, kynhneigðar og kynvitundar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018 (1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr.), lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, nr. 85/2018 (1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr.) og lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020 (1. mgr. 16. gr. og 14. gr., sbr. 4. tölul. 1. mgr. 2. gr.).

Lögð verður áhersla á að vitundarvakningarherferðin verði sett fram með skýrum og afdráttarlausum hætti og að fjallað verði um birtingarmyndir hatursorðræðu og afleiðingar slíkrar tjáningar. Undanfarið hefur verið fjallað um bakslag í réttindabaráttu hinsegin fólks og hatursorðræðu í garð þess og einnig hatursorðræðu vegna kynþáttar. Umfjöllunin hefur bæði verið hávær í samfélagsumræðunni og áberandi í fjölmiðlum. Mælt er því til að sérstaklega verði horft til framangreindra þátta við nánari útfærslu og framkvæmd aðgerðarinnar. Markmiðið er að vekja athygli samfélagsins á birtingarmyndum hatursorðræðu og afleiðingum.

Forsætisráðuneyti og Jafnréttisstofa bera ábyrgð á verkefninu og framkvæmd þess eftir atvikum í samráði við t. d. önnur ráðuneyti, íslenskt fræðasamfélag, aðila vinnumarkaðarins eða félagasamtök.

Um 3. aðgerð.

Samkvæmt skipunarbréfi starfshóps gegn hatursorðræðu frá 16. júní 2022 var eitt af viðfangsefnum starfshópsins að skoða hvort þörf væri á frekari fræðslu um hatursorðræðu og afleiðingar hennar almennt. Hér er lagt til að útbúið verði sérstakt netnámskeið þar sem verði fjallað um eðli og afleiðingar hatursorðræðu út frá 233. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, (auk 180. og 70. gr. sömu laga) og mismununar og áreitni út frá jafnréttislöggjöfinni vegna m.a. kyns, kynþáttar, þjóðernisuppruna, fötlunar, kynhneigðar og kynvitundar, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018 (1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr.), lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, nr. 85/2018 (1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr.) og lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020 (1. mgr. 16. gr. og 14. gr. sbr. 4. tölul. 1. mgr. 2. gr.). Einnig að komið verði inn á svokallaða ómeðvitaða hlutdrægni. Netnámskeiðið mun byggjast á efni sem til er og verður unnið í samstarfi við hlutaðeigandi aðila. Námskeiðið skal sérstaklega vera í boði fyrir fjóra markhópa; 1) kjörna fulltrúa í sveitastjórnnum og starfsfólk sveitarfélaga, 2) starfsfólk Stjórnarráðsins og stofnana þess, 3) skólastjórnendur, kennara og leiðbeinendur og þjálfara í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi, 4) dómara, ákærendur og lögreglu og 5) starfsfólk á almennum vinnumarkaði. Efnistösk skulu taka mið af ólíkum þörfum og aðstæðum allra kynja og mismunandi einstaklinga og hópa, svo sem fatlaðs fólks, hinsegin fólks og fólks með annað móðurmál en íslensku.

Mælt er með því að námskeiðið innihaldi myndefni eða myndbönd og að dregið verði fram hvert unnt sé að leita með slík mál telji einstaklingur að á sér hafi verið brotið, t.d. til lögreglu eða kærunefndar jafnréttismála. Skoðað verður að hafa netnámskeiðið gagnvirk og að ábyrgðaraðilar aðgerða 3.1 til 3.5 geti fylgst með heildarfjölda þeirra sem farið hafa á námskeiðið.

Um aðgerð 3.1.

Samkvæmt fyrrgreindu skipunarbréfi starfshóps gegn hatursorðræðu var eitt af viðfangsefnum starfshópsins að skoða hvort þörf væri á frekari fræðslu sem vinni gegn hatursorðræðu og afleiðingum hennar almennt. Hér er lagt til að boðið verði upp á fræðslu fyrir allt starfsfólk sveitarfélaga ásamt kjörnum fulltrúum í sveitastjórnnum um eðli og afleiðingar hatursorðræðu, mismununar og áreitni á netnámskeiði, sbr. 3. aðgerð, og vísast til skýringa við þá aðgerð um efnisinnihald námskeiðsins. Einnig skulu framkvæmdastjórar sveitarfélaga kalla eftir og bjóða upp á frekari fræðslu, eftir þörfum. Þá er lögð áhersla á samhæfð viðbrögð innan sveitarfélaga þannig að allt starfsfólk bregðist við með sambærilegum hætti ef upp koma mál er snúa að hatursorðræðu, mismunun eða áreitni.

Um aðgerð 3.2.

Samkvæmt fyrrgreindu skipunarbréfi starfshóps gegn hatursorðræðu var eitt af viðfangsefnum starfshópsins að skoða hvort nauðsynleg fræðsla sé veitt til þeirra sem þarfnast hennar sérstaklega starfa sinna vegna. Hér er lagt til að boðið verði upp á fræðslu fyrir stjórnendur og starfsfólk Stjórnarráðsins og stofnana þess í gegnum netnámskeið, sbr. 3. aðgerð, og vísast til skýringa við þá aðgerð varðandi efnisinnihald námskeiðsins.

Mannauðs- eða rekstrarstjórar ráðuneyta og forstöðumenn stofnana bera ábyrgð á fræðslunni. Eftirfylgni verður með þeim hætti að námskeið verður sett upp í fræðsluhluta Orra, mannauðskerfi ríkisins, þannig að þar komi fram að viðkomandi starfsfólk hafi farið á netnámskeiðið. Gera þarf annars konar ráðstafanir hvað varðar stofnanir sem ekki eru í Orra.

Um aðgerð 3.3.

Samkvæmt fyrrgreindu skipunarbréfi starfshóps gegn hatursorðræðu var eitt af viðfangsefnum starfshópsins að skoða hvort nauðsynleg fræðsla sé veitt til þeirra sem þarfnast hennar sérstaklega starfa sinna vegna. Hér er lagt til að boðið verði upp á fræðslu fyrir skólastjórnendur og kennara á öllum skólastigum, auk leiðbeinenda og þjálfara í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi, fái fræðslu um eðli og afleiðingar hatursorðræðu, mismununar og áreitni.

Þessi aðgerð er tvíþætt. Í fyrsta lagi að í boði verði fyrir ofangreinda hópa að fá grunnfræðslu um hatursorðræðu á netnámskeiði, sbr. 3. aðgerð. Um efnisinnihald þess námskeiðs vísast til skýringa við 3. aðgerð. Í öðru lagi að í boði verði fyrir ofangreinda hópa að fá viðeigandi fræðslu um það efni sem aðgengilegt er fyrir þá barnahópa sem þeir vinna með, sbr. 10. aðgerð, hvort sem það felst í greinargóðum leiðbeiningum um notkun efnisins, netfyrirlestrum eða öðrum leiðum.

Leitað verður til viðeigandi aðila á borð við Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands (ÍSí), Kennarasamband Íslands (KÍ), Æskulýðsvettvanginn og Samband íslenskra sveitarfélaga eftir samvinnu um hvernig best væri hægt að tryggja þátttöku sem flestra í verkefninu. Þar sem einnig verður farið yfir og uppfært námsefni fyrir nemendur og iðkendur, sbr. aðgerð 10, þá er við hæfi að hóparnir sem undir þessa aðgerð falla fái viðeigandi fræðslu um það fræðsluefni auk kennsluleiðbeininga. Leitað verður til ÍSí, KÍ og Sambands íslenskra sveitarfélaga um fyrirkomulag kynningar.

Um aðgerð 3.4.

Samkvæmt fyrrgreindu skipunarbréfi starfshóps gegn hatursorðræðu var eitt af viðfangsefnum starfshópsins að skoða hvort nauðsynleg fræðsla sé veitt til þeirra sem þarfnast hennar sérstaklega starfa sinna vegna. Hér er lagt til að sérhæft fræðsluefni verði unnið fyrir lögreglu, ákærendur og dómara um hatursorðræðu og hatursglæpi með það fyrir augum að tryggja betri þekkingu innan þessara embætta á málaflokki. Byggt verður m. a. á fræðsluefni frá Evrópuráðinu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu sem hannað hefur verið sérstaklega fyrir þessa faghópa. Þá verða þjálfaðir sérstakir þjálfarar sem hafa það hlutverk að sinna fræðslu og stýra umræðum um málaflokkinn á hverjum vinnustað fyrir sig. Jafnframt að boðið verði upp á fyrir framangreinda aðila að sækja netnámskeið, sbr. aðgerð 3, og um efnisinnihald þess námskeiðs vísast til skýringa við 3. aðgerð.

Um aðgerð 3.5.

Á Íslandi er það lögbundin skylda atvinnurekenda að tryggja góðan aðbúnað á vinnustað og gera skriflegt áhættumat sem tekur m.a. tillit til félagslegra þátta í tengslum við vinnu- aðstaður. Margir þættir falla undir félagslegt vinnuumhverfi og eru samskipti samstarfsfólks þar á meðal auk samskipta sem starfsfólk þarf að hafa utan fyrirtækis vegna vinnu sinnar. Ef félagslegt vinnuumhverfi er ekki gott getur það haft áhrif á líðan starfsfólks og leitt til verri afkasta, slysa og fjarvista sem getur haft mikil áhrif á afkomu fyrirtækja. Hatusorðræða beinist helst að tilteknum hópum m.a. vegna kynþáttar, litarháttar, þjóðernisuppruna, kyn- hneigðar og kynvitundar. Mikilvægt er að fræða atvinnurekendur og starfsfólk um birtingar- myndir hatursorðræðu svo hægt sé að sinna félagslegri velferð á vinnustað og koma í veg fyrir hatursorðræðu innan vinnustaðar.

Markmið aðgerðarinnar er að vekja athygli á alvarleika hatursorðræðu og mikilvægi fjölbreytileika á vinnustöðum. Vinnumarkaðurinn er stór og fjölbreyttur og mikilvægt að fræðsla sem vinni gegn hatursorðræðu nái til sem flestra. Með því að þjálfa lykilstarfsfólk innan vinnustaða sem ætlað er að sinna fræðslu á sínum vinnustað má ná til stærri hluta vinnu- markaðar. Til að árangur náist í baráttunni gegn hatursorðræðu þurfa að vera samhæfð og fyrirframákveðin viðbrögð um hvernig skuli brugðist við tilfellum sem upp koma. Með sama hætti og unnið er að áætlunum um úrbætur svo sem vegna eineltis og kynferðislegrar áreitni er nauðsynlegt að hafa áætlun um viðbrögð við hatursorðræðu svo að atvinnurekandi geti gripið til allra þeirra ráðstafana og forvarna sem honum frekast er unnt til að draga úr hættu á sínum vinnustað. Auk þess verði boðið upp á fræðslu sem vinni gegn hatursorðræðu á net- námskeiði, sbr. aðgerð 3. Um efnisinnihald þess námskeiðs vísast til skýringa við 3. aðgerð.

Um 4. aðgerð.

Samkvæmt fyrrgreindu skipunarbréfi starfshóps gegn hatursorðræðu var eitt viðfangsefna hópsins að skoða hvort löggjöf sem tengist hatursorðræðu þarfnaðist breytinga og hvort löggjöfin væri að þróast til samræmis við breytt samfélagsleg viðhorf til þeirra brota og þeirrar háttsemi sem þar heyrir undir.

Lög nr. 29/2022 voru samþykkt af Alþingi og tóku gildi í júní 2022, en með þeim var m.a. mælt fyrir um breytingar á 70., 180. og 233. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Með lögunum var gildissvið 180. gr. (um refsinaemi nánar tiltekinnar mismununar) og 233. gr. a (um refsinaemi nánar tiltekinnar haturstjáníngar) almennra hegningarlaga víkkað og á grund- velli nýs töluliðar, sem bætt var við 70. gr. sömu laga, skal nú almennt taka tillit til þess við ákvörðun refsingar hvort brot megri rekja til þar tilgreindra þátta. Markmið laganna var að bregðast við breyttum samfélagslegum viðhorfum til þeirra brota og þeirrar háttsemi sem þau vörðuðu og að hluta til að fylgja eftir réttarþróun annars staðar á Norðurlöndunum. Sumar breytinganna sem gerðar voru með lögunum tengjast einnig alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

Með lögunum var 233. gr. a almennra hegningarlaga breytt að þrennu leyti. Í fyrsta lagi komu orðin „þjóðernisuppruni eða þjóðlegur uppruni“ í stað orðsins „þjóðerni“. Frá og með gildistöku breytingalaganna tekur 233. gr. a því bæði til þjóðernisuppruna eða þjóðlegs upp- runa sem fangar merkingu frumtexta alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamísréttis, sem Íslands er aðili að. Sambærileg leið er farin í löggjöf allra annarra Norðurlandþjóða. Í öðru lagi þótti rétt að veita fólki með fötlun vernd gegn hatursorðræðu með 233. gr. a og var ákvæð- inu því breytt í þá veru. Hliðstæð ákvæði var við lagasetninguna að finna í refsilöggjöf Finn- lands og Noregs en ekki Danmerkur og Svíþjóðar. Loks var kyneinkenum bætt við upptal- ingu 233. gr. a almennra hegningarlaga. Með því var fólki með ódæmigerð kyneinkenni tryggt

sama vernd og öðrum viðkvæmum hópum en hliðstæð lagaákvæði var ekki að finna í refsilöggjöf annars staðar á Norðurlöndum.

Að því er varðar hinar alþjóðlegu skuldbindingar Íslands komu breytingarnar með lögum nr. 29/2022 einnig til af tveimur alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, annars vegar alþjóðasamningi um afnám alls kynþáttamisréttis og hins vegar samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Nefnd sem starfar á grundvelli fyrrgreinda samningsins beindi þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda í úttektarskýrslu árið 2019 að breyta 70. gr. almennra hegningarlaga á þann veg að það gæti leitt til refsilyngingar ef brot mætti rekja til kynþáttar brotaþola. Einnig að ákvæði 233. gr. a almennra hegningarlaga yrði gert skýrara um að þjóðlegur uppruni félli þar undir. Brugðist var við þessum tilmælum með lögum nr. 29/2022. Þá þótti jafnframt rétt við lagasetninguna að veita fötluðum einstaklingum þá vernd gegn hatursorðræðu sem 233. gr. a almennra hegningarlaga mælir fyrir um, þó svo að það hafi ekki verið nauðsynleg forsenda fyrir fullgildingu síðargreinda samningsins, en mjög í anda hans.

Af sömu ástæðum og að framan greinir var mismununarákvæði 180. gr. almennra hegningarlaga einnig breytt með lögum nr. 29/2022 til samræmis við breytingarnar á 233. gr. a þannig að 180. gr. veiti sömu hópum og taldir eru upp í 233. gr. a vernd gegn neitun um vörur eða þjónustu til jafns við aðra.

Að því er varðar sérstaklega þær breytingar sem gerðar voru á 70. gr. almennra hegningarlaga var sem fyrr segir ekki talin ástæða til að takmarka breytingu á því ákvæði við kynþátt heldur álitíð rétt að auka við ákvæðið öllum þeim þáttum sem taldir eru upp í 233. gr. a laganna, enda væru hvatar brotamanns sem eiga rætur að rekja til fordóma eða hatursorðræðu almennt þess eðlis að til þeirra ætti að líta við ákvörðun refsingar. Þetta er sama leið og farin er annars staðar á Norðurlöndum.

Afar takmörkuð reynsla liggur fyrir af beitingu þessara ákvæða almennra hegningarlaga í kjölfar gildistöku laga nr. 29/2022 enda um nýtt ákvæði að ræða og skv. 2. másl. 1. mgr. 2. gr. almennra hegningarlaga má aldrei dæma refsingu nema heimild hafi verið til þess í lögum þegar verk var framið, og ekki þyngri refsingu en orðið hefði eftir þeim lögum. Því tekur nokkurn tíma að ákvæðið komi að fullu til framkvæmda í réttarkerfinu. Þannig þykir rétt að frekari reynsla komist á beitingu ákvæðanna áður en ákvörðun verður tekin um hvort breyta eigi refsilöggjöf enn frekar. Að teknu tilliti til þess hve skammur tími er liðinn frá þessum lagabreytingum verður að telja að aðrar aðgerðir myndu í framkvæmd nýtast betur. Aftur á móti má ætla að það myndi skapa upplýstari grundvöll fyrir ákvörðun um síðari tíma lagabreytingar að unnin yrði úttekt á mögulegum breytingum í réttarframkvæmd. Því er mælt fyrir um slíka úttekt í 4. gr. aðgerðaáætlunarinnar, sem ráðgert er að unnin verði af hálfu hlutaðeigandi rannsóknaraðila og lokið um mitt ár 2026. Umfang úttektarinnar mun m.a. ráðast af nánari afmörkun og fjármögnun aðgerðarinnar, þar á meðal hvort samhliða skuli taka til athugunar hvort tilefni sé til að gera úttekt á þróun löggjafar um málefnið annars staðar á Norðurlöndunum eftir að hin íslensku lög tóku gildi og helstu dómum hjá Mannréttinda-dómstól Evrópu á sama tímabili.

Um 5. aðgerð.

Skodað verður hvort rétt sé að gefa út fyriræli/verklagsreglur um rannsókn og saksókn ætlaðra brota gegn 180. gr. og 233. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem og beitingu 10. tölul. 1. mgr. 70. gr. sömu laga í sakamállum. Fá mál hafa komið á borð lögreglu er varða ætluð brot gegn 180. og 233. gr. a almennra hegningarlaga undanfarin ár og því er rétt að skoða hvort það geti verið þolendum og þeim sem starfa innan réttarkerfisins til hagsbóta að hafa samræmdar reglur um skráningu, rannsókn og saksókn þessara brota. Þá kom 10. tölul.

1. mgr. 70. gr. nýr inn í hegningarlögin í júní 2022. Um er að ræða refsþyngingarheimild sem beita á ef brotið má rekja til þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, fötlunar, kyneinkenna, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra sambærilegra þátta. Í ljósi þess að um nýjan tölulið er að ræða þykir rétt að kanna hvort fyrirmæli/verklagsreglur um hvernig haga beri rannsókn og saksókn mála til að hægt verði að beita töluliðnum við ákvörðun refsingar muni verða til gagns.

Um 6. aðgerð.

Samningur Evrópuráðsins um tölvubrot nr. 185 var undirritaður í Búdapest 23. nóvember 2001. Samningurinn er fyrsti og eini alþjóðasamningurinn sem fjallar um glæpi framda á internetinu eða um önnur tölvunet og í honum er sérstaklega fjallað um höfundarétt, fölsun og svik tengd tölvum, barnaklám og brot gegn öryggi tölvukerfa, tölvuneta og tölvugagna.

Viðbótarbókun við samninginn nr. 189 var lögð fram til undirritunar í Strassborg 28. janúar 2003 og skrifaði Ísland undir samninginn 9. október 2003. Markmið bókunarinnar er að berjast gegn kynþátta- og útlendingahatri án þess þó að skerða grundvallarrétt til tjáningarfrelsis. Þannig er markmiðið að gera refsiverða verknaði sem lýsa kynþátta- og útlendingahatri og framdir eru með því að hagnýta tölvukerfi.

Á 143. löggjafarþingi 2013–2014 lagði þáverandi innanríkisráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum svo unnt yrði að fullgilda viðbótarbókunina. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi hinn 29. janúar 2014 og varð að lögum nr. 13/2014 frá 10. febrúar sama ár. Samhliða var lögð fram þingsályktunartillaga utanríkisráðherra um fullgildingu bókunarinnar (þskj. 325, 288. mál á 143. lögb.). Sú tillaga náði hins vegar ekki fram að ganga í þinginu og því hefur fullgildingarferli bókunarinnar aldrei verið klárað. Mikilvægt er því að klára það ferli svo unnt verði að vísa til viðbótarbókunarinnar sem fullgilds hluta sammingsins hér á landi og uppfylla þannig alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Um 7. aðgerð.

Mikilvægur liður í því að geta tekist á við þann samfélagslega vanda sem hatursorðræða er, er að geta kortlagt útbreiðsluna og áttað sig á umfanginu. Vonir standa til að það muni reynast stjórnvöldum gagnlegt að spyrja um reynslu af hatursorðræðu í þolendakönnunum til að geta kortlagt betur útbreiðslu og umfang hatursorðræðu á Íslandi. Ríkislögreglustjóri hefur undanfarin ár látið vinna þolendakannanir sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Rannsóknarstofa í afbrotufræði hafa gert. Markmið kannananna hefur verið að safna gögnum um viðhorf til lögreglu og reynslu af og ótta við afbrot. Í könnunum ríkislögreglustjóra verður framvegis spurt um reynslu þolenda af hatursorðræðu á Íslandi en slíkt hefur ekki verið gert áður.

Um 8. aðgerð.

Menningar- og viðskiptaráðuneyti mun vinna að innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2065 frá 19. október 2022 um innri markað fyrir stafræna þjónustu og breytingu á tilskipun 2000/31/EB (tilskipun um rafræn viðskipti). Með innleiðingunni er áformað að breyta ákvæðum laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002, um takmörkun ábyrgðar vegna miðlunar, skyndivistunar og hýsingar og ferli til að fjarlægja ólöglegt efni, þ.m.t. hatursorðræðu. Í reglugerðinni er einnig kveðið á um skyldur þjónustuveitenda að því er varðar gegnsæi og verklag til að stemma stigu við ólöglegu efni, neikvæðum áhrifum á grundvallarmannréttindi og dreifingu rangra upplýsinga.

Um 9. aðgerð.

Áætlað er að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808 frá 14. nóvember 2018 um breytingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB frá 10. mars 2010 um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu (tilskipun um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu). Ákvæði tilskipunarinnar, sem aðlagð hefur verið að EES-samningnum, útvíkkar ákvæði um hatursorðræðu og nær einnig til „aldurs“, „kynhneigðar“ og „erfðafræðilegra sérkenna“. eru breytingar þessar komnar til vegna þeirra breyttu dreifileiða sem myndefni er miðlað eftir og aukningar á notendaframleiddu efni sem leiðir af sér að auðveldara er að koma hatursáróðri á framfæri. Gríðarleg tækniþróun síðustu ára hefur leitt til breytinga á því hvernig notendur nálgast efni og hvernig efni er miðlað. Því er nauðsynlegt að lagaumhverfið endurspegli þær breytingar sem hafa átt sér stað. Af framangreindu leiðir að auðveldara er að koma á framfæri efni sem inniheldur hatursorðræðu eða hvatningu til hryðjuverka. Ákvæði tilskipunarinnar hljóðar svo (6. gr.):

1. Með fyrirvara um þá skyldu aðildarríkjanna að virða og standa vörð um mannlega reisn skulu aðildarríkin sjá til þess með viðeigandi hætti að hljóð- og myndmiðlunarþjónusta, sem fjölmiðlaveitur innan lögsögu þeirra þjóða, innihaldi ekki:
 - a. hvatningu til ofbeldis eða haturs gegn hópi eða einstaklingi úr hópi á grundvelli kynferðis, kynþáttar, litarhafts, þjóðlegs- eða félagsfræðilegs uppruna, erfðafræðilegra sérkenna, tungumáls, trúar, pólitískrar eða annarrar skoðunar, aðild að minnihlutahópi, eignar, fæðingar, fötlunar, kynhneigðar eða þjóðernis.
 - b. opinbera hvatningu til hryðjuverka, sbr. viðeigandi lög aðildarríkis.
2. Ráðstafanir sem gerðar eru í tengslum við þessa grein skulu vera nauðsynlegar og sanngjarnar og virða grundvallarréttindi.

Þess má geta að tilgangurinn með innleiðingu tilskipunarinnar er að uppfæra ýmis atriði í lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, ekki eingöngu ákvæðið er varðar hatursorðræðu.

Um 10. aðgerð.

Hér er lagt til að farið verði heildstætt yfir það náms- og fræðsluefni um hatursorðræðu sem til er og það uppfært og endurútfært eftir því sem við á með það að markmiði að tryggja aðgang leik-, grunn- og framhaldsskóla að vönduðu efni sem hentar börnum og ungmennum á öllum aldri, sbr. grunnþætti menntunar samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla. Markvissar forvarnir gegn hatursorðræðu verða einnig að eiga sér stað í gegnum kennslu. Taka þarf tillit til ólíkra þarfa og aðstæðna allra kynja og mismunandi einstaklinga og hópa, svo sem fatlaðra barna, hinsegin barna og barna með annað móðurmál en íslensku. Einkum verður lögð áhersla á námsefni sem fjallar með beinum og opinskáum hætti um eðli og afleiðingar hatursorðræðu, þar á meðal áreitni og mismunun. Efninu skulu fylgja greinargóðar leiðbeiningar til kennara og annars starfsfólks um notkun efnisins. Náms efnið verður aðgengilegt á vef Menntamálastofnunar, opið og frjálst til notkunar. Tryggja skal að fulltrúar ólíkra hópa barna og ungmenna eigi beina og merkingarbæra aðkomu að gerð efnisins og framkvæmd fræðslunnar.

Um 11. aðgerð.

Á tímabilinu 2024–2026 mun mennta- og barnamálaráðuneytið standa fyrir fræðslu og samráðsfundum sem vinni gegn hatursorðræðu og um birtingarmyndir hennar meðal barna og ungmenna í íslensku samfélagi. Áskoranirnar sem börn og ungmenni standa frammi fyrir hvað

hatusorðræðu varðar eru aðrar en þær sem fullorðnir standa frammi fyrir og þarfnast því annarra viðbragða. Því er mikilvægt að skapa rými þar sem börn og ungmenni geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri við stjórnvöld.

Markmiðið er að skapa vettvang þar sem börn og ungmenni geti komið á framfæri við stjórnvöld sjónarmiðum sínum varðandi hatusorðræðu og tekið þátt í samráði um aðgerðir gegn henni.

Um 12. aðgerð.

Forsætisráðuneytið í samráði við hlutaðeigandi hagsmunaaðila mun á tímabilinu 2024–2026 standa fyrir samráðsfundum, málstofum eða fræðslu sem vinni gegn hatusorðræðu og birtingarmyndir hennar á því sviði sem ákveðið verður að leggja áherslu á í hvert skipti. Með samráðsaðilum er átt við frjáls félagasamtök og aðra aðila sem gegna lykilhlutverki þegar kemur að baráttunni gegn hatusorðræðu, t.d. þjónustu- og hýsingaraðila og fjölmiðla. Samráðið getur verið haldið sem hluti af samráðsvettvangi um jafnréttismál, sbr. 24. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, eða sem hluti af jafnréttisþingi, sbr. 25. gr. sömu laga. Samráðið getur jafnframt verið haldið í samstarfi við Jafnréttisstofu og/eða við frjáls félagasamtök, eftir atvikum.

Um 13. aðgerð.

Á tímabilinu 2024–2026 mun menningar- og viðskiptaráðuneytið standa fyrir samráði við fjölmiðla um hatusorðræðu í tengslum við tjáningarfrelsi og lýðræði og auka þekkingu á hatusorðræðu. Fjölmiðlaveitur gegna lykilhlutverki í baráttu gegn hatusorðræðu og mikilvægt er að fá fjölmiðla til að taka þátt í því samtali. Þeim ber að standa vörð um tjáningarfrelsi en skulu einnig virða mannréttindi og jafnrétti og friðhelgi einkalífs. Til umræðu verður m. a. hver ábyrgð fjölmiðla með ritstjórn ætti að vera þegar hatusfull orðræða birtist í þeirra fjölmiðli annars vegar og hins vegar hver hún skuli vera þegar um er að ræða samfélagsmiðil þar sem engri ritstjórn er til að dreifa o.s.frv. Slíkt samráð er til þess fallið að auka þekkingu á hvernig unnt er að sporna gegn hatusorðræðu og stuðla þannig að þróun til hins betra fyrir samfélagið allt.

Um 14. aðgerð.

Á tímabilinu 2023–2026 mun heilbrigðisráðuneytið láta gera könnun á tilteknum heilbrigðisstofnunum og hjúkrunarheimilum um umfang mismununar gagnvart starfsfólki vegna uppruna þess, lítarháttar, kynhneigðar o.s.frv. Markmið verði að kanna hvort dæmi um slíkt séu þekkt eða útbreidd við veitingu heilbrigðisþjónustu og jafnframt að kanna hvort viðkomandi stofnun sé með skilgreind viðbrögð til að styðja við starfsfólk sem mætir slíku viðmóti.

Um 15. aðgerð.

Íslensk stjórnvöld leggja nú þegar áherslu á jafnrétti kynjanna sem og á málefni hinsegin fólks í utanríkisstefnu sinni og vekja athygli á málaflokkunum þegar tækifæri gefst. Með sama hætti munu íslensk stjórnvöld nýta hvert tækifæri til að mæla gegn hatusorðræðu á alþjóðavettvangi.

Um 16. aðgerð.

Ný tilmæli Evrópuráðsins um hatusorðræðu verða þýdd á íslensku og kynnt almenningi og nýtt í fræðslu m.a. í skólum, hjá sveitarfélögum og frjálsum félagasamtökum. Í tilmælunum er greinargóð umfjöllun um málefnið og mögulegar aðgerðir sem aðildarríki geta ráðist í til

að sporna gegn hatursorðræðu. Mælst er m.a. til að aðildarríki láti þýða tilmælin á ríkistungumálið og dreifi sem víðast. Tilmælin munu nýtast vel inn í aðrar aðgerðir í áætlun þessari sem tengjast fræðslu.

Um 17. aðgerð.

Á árunum 2023–2024 mun forsætisráðuneytið láta gera vefsvæði um hatursorðræðu. Þar munu koma fram upplýsingar um aðgerðir stjórnvalda gegn hatursorðræðu, bæði á íslensku og ensku, tilmæli Evrópuráðsins CM/Rec (2022)16 um baráttu gegn hatursorðræðu og fleiri nytsamlegar upplýsingar um hatursorðræðu. Forsætisráðuneytið mun jafnframt útbúa sérstakt mælaborð sem hýst verður á sama stað og sýnir framgang einstakra aðgerða í aðgerðaáætlun stjórnvalda á einfaldan og skýran hátt. Þessi aðgerð lýtur því að eftirfylgni aðgerðaáætlunarinnar í heild sinni. Forsætisráðuneytið mun halda utan um mælaborðið og uppfæra það reglulega yfir gildistímabil áætlunarinnar í samvinnu við hlutaðeigandi ráðuneyti. Markmiðið er að fyrir liggi á einum stað greinargóðar upplýsingar um aðgerðir stjórnvalda gegn hatursorðræðu sem unnt verður að nálgast á sem aðgengilegastan hátt.