



FJÖLMIÐLANEFND

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefnda- og greiningarsvið
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. maí 2023
Mál nr. 2023-77/0.4

Efni: Umsögn Fjölmiðlanefndar um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu fyrir árin 2023-2026, 795. mál.

1.

Fjölmiðlanefnd vísar til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 5. maí 2023, þar sem Fjölmiðlanefnd var gefinn kostur á að veita umsögn um aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu fyrir árin 2023-2026, sbr. þingsályktunartillögu forsætisráðherra, þingskjal 1212 – 795. mál.

Fjölmiðlanefnd er ætlað það hlutverk að efla fjölmiðlalæsi og standa vörð um tjáningarfrelsið og rétt almennings til upplýsinga. Þá er nefndinni ætlað eftirlit með 27. gr. laga um fjölmiðla um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi í fjölmiðlum.

Ný tækni og nýir miðlar hafa gjörbreytt samskiptamáta fólks og lýðræðisleg umræða fer í auknum mæli fram á netinu. Til að tjáningarfrelsið, ein af meginstöðum lýðræðissamfélaga, nái tilgangi sínum er mikilvægt að allir þjóðfélagsþegnar treysti sér til að stíga fram á opinberan vettvang og láta til sín taka í opinberri umræðu.

Á Norðurlöndunum hafa um árabíl verið gerðar rannsóknir til að kanna umfang haturstjáningar og hvort tilteknir hópar í samfélaginu forðist þátttöku í lýðræðislegri umræðu vegna haturstjáningar eða ógnana sem þeir verða fyrir á netinu. Samkvæmt niðurstöðum kannana sem Fjölmiðlanefnd lét gera að norrænni fyrirmynd 2021 og 2022 kýs hátt hlutfall fólks í íslensku samfélagi að halda sig til hlés í opinberri umræðu að einhverjum hluta og upplifir óöryggi vegna hatursfullrar umræðu á netinu. Þá gefa niðurstöðurnar til kynna að hlutfall þeirra, sem hafa upplifað hatursfull ummæli, einelti eða áreiti og hótanir um ofbeldi á netinu, fari hækkandi á milli ára.

Árið 2022 höfðu 31% þátttakenda tekið eftir eða upplifað af eigin raun hatursfull ummæli á netinu á síðustu 12 mánuðum hér á landi, samanborið við 7% í Noregi. Í könnun frá árinu 2021 svöruðu 24,1% þessari spurningu játandi hér á landi.

Þá sýndu niðurstöður sömu könnunar frá 2022 að ögranir og/eða háð höfðu neikvæð áhrif á þátttöku tæplega helming (43%) þátttakenda í umræðu á netinu hér á landi. Alls sögðust 15% vera varkárari en áður í að lýsa skoðunum sínum á netinu, 8% leituðu frekar í umræður í lokuðum hópum og 15% hættu að taka þátt í umræðum á netinu.

Af framangreindu má ráða að nokkuð skortir á að allir þjóðfélagshópar hér á landi treysti sér til að nýta sér rétt sinn til tjáningarfrelsis á netinu og að hópar sem eru útsettir fyrir hatursfullu tali á netinu kunni að halda sig að nokkru leyti til hlés í þjóðfélagsumræðunni. Það veldur áhyggjum að svo hátt hlutfall fólks í samfélaginu upplifi óöryggi í umræðum á netinu og veigri sér við að tjá skoðanir sínar.

2.

Einungis er heimilt að takmarka tjáningarfrelsið með lögum, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sem fram koma í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Lögheimilar takmarkanir tjáningarfrelsis er m.a. að finna í ákvæði 233. gr. a í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 um bann við hatursorðræðu og 27. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 (hér eftir lög um fjölmiðla) um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Eitt markmiðið með lagaákvæðum um bann við hatursorðræðu og öðrum aðgerðum gegn hatursorðræðu er að koma í veg fyrir kynþáttafordóma og hvers kyns mismunun byggða á kynþáttum, ýta undir umburðarlyndi fyrir ólíkum hópum og stuðla betur að því lýðræðismarkmiði að borin sé jöfn virðing fyrir öllum mönnum og samfélagshópum.

Samkvæmt núgildandi 27. gr. laga um fjölmiðla er fjölmiðlum óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi. Einnig er þeim óheimilt að kynda með markvissum hætti undir hatri á grundvelli kynþátta, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Ákvæði 27. gr. laga um fjölmiðla sækir fyrirmynd sína í hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB 2010/13, auk þess sem það á sér samsvörun í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (97) 20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum. Ákvæðið á sér einnig að nokkru leyti samsvörun í 233. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 en bæði ákvæðin miða einkum að vernd tiltekinna og viðkvæmra hópa.

Í athugasemdum við 27. gr. með frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla er hatursáróður 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*“.¹ Ákvæðið á þannig ekki við um málefnalega gagnrýni, frjálsa

¹ Þskj. 215, 139. lögþ. 2010-11, bls. 144.

stjórn málaumræðu og skoðanaágreining, enda sérstaklega vísað til þess í athugasemdunum að gera þurfi greinarmun á þessu tvennu.

Túlka ber allar undanþágur frá meginreglunni um tjáningarfrelsi þröngt, eins og fram hefur komið í dómaframkvæmd héraðsdómstóla, auk þess sem ítrekuð dómafordæmi Mannréttindadómstóls Evrópu liggja þeim sömu sjónarmiðum til grundvallar. Af dómaframkvæmd Hæstaréttar Íslands og Mannréttindadómstóls Evrópu má ráða að fjölmiðlar í lýðræðisþjóðfélagi hafi víðtækt svigrúm til að fjalla um þjóðfélagsleg málefni og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir í umdeildum málum.

3.

Í 9. aðgerð aðgerðaáætlunar gegn hatursorðræðu fyrir árin 2023-2026 kemur fram að gera þurfi breytingar á 27. gr. laga um fjölmiðla. Lagt er til að sú vernd sem ákvæðið felur í sér taki til fleiri hópa, auk þess sem mælt verði sérstaklega fyrir um bann við hvatningu til hryðjuverka.

Breytingartillögurnar sem fram koma í 9. aðgerð eru í samræmi við 12. gr. frumvarpsdraga til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, 979. mál, sem nú er til meðferðar hjá allsherjar- og menntamálanefnd og felur í sér innleiðingu á hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB 1808/2018. Þeim tillögum sem fram koma í 9. aðgerð er með öðrum orðum svarað í áður nefndum frumvarpsdrögum þar sem lagt er til að ákvæði 27. gr. laga um fjölmiðla verði svohljóðandi:

Fjölmiðlum er óheimilt að:

- a. hvetja til hryðjuverka og annarrar refsiverðrar háttsemi,*
- b. kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, kynvitundar, kyn tjáningar, aldurs, fötlunar, tungumáls, stjórn mála-, lífs- eða trúarskoðana, erfðafræðilegra einkenna, þjóðernis- eða þjóðfélagsstéttar, menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.*

Með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpsdrögum verður sú vernd sem núgildandi 27. gr. fjölmiðlalaga felur í sér látin taka til fleiri hópa og eftirfarandi orðum bætt við ákvæðið: *Kynvitund, kyn tjáning, aldur, fötlun, tungumál, stjórn mála- og lífsskoðanir, erfðafræðileg einkenni og þjóðfélagsstétt.*

Loks er í frumvarpsdrögum lagt til að felld verði brott krafa í núgildandi 27. gr. laga um fjölmiðla um að hatursáróður verði að vera settur fram „með markvissum hætti“ til að ábyrgð fjölmiðla samkvæmt ákvæðinu virkist. Í skýringum við ákvæðið segir að það leiði þó ekki til þess að fjölmiðill/fjölmiðlaveita geti þurft að sæta ábyrgð vegna einstakra ummæla viðmælenda eða starfsmanna fjölmiðla. Ábyrgð fjölmiðilsins/fjölmiðlaveitunnar virkist t.d. ef fjölmiðillinn í endurteknum tilvikum geri engar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að viðmælendur eða dagskrárgerðarfólk viðhafi hatursfull ummæli eða áróður.

Framangreindar breytingar er í samræmi við tillögur sem ECRI, nefnd Evrópuráðsins gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi, hefur gert á síðustu árum en nefndin er sjálfstæður eftirlitsaðili á sviði mannréttinda. Þær samræmast nýlegum tilmælum Evrópuráðsins um

aðgerðir gegn hatursorðræðu (Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Council of Europe's Committee of Ministers on combating hate speech). Þá eru þær í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna 16.1 og 16.10, eins og fram kemur í þingsályktunartillögum.

4.

Þær aðgerðir sem lagðar eru til í aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu fyrir árin 2023-2026 miða að því að bregðast við þeirri neikvæðu þróun sem að framan hefur verið lýst. Áætlunin byggir á skilgreindum aðgerðum sem hafa að markmiði að auka fræðslu og þekkingu almennings á birtingarmyndum og afleiðingum hatursorðræðu. Með henni eru einnig stigin mikilvæg skref í þá átt að bæta lagalega vernd tiltekinna og viðkvæmra þjóðfélagshópa.

Með vísan til alls framangreinds telur Fjölmiðlanefnd aðgerðaráætlun gegn hatursorðræðu 2023-2026 til þess fallna að draga úr kælandi áhrifum hatursorðræðu á tjáningarfrelsið og stuðla að virkari þátttöku allra þjóðfélagshópa í opinni, lýðræðislegri umræðu.

Fyrir hönd Fjölmiðlanefndar,



Heiðdís Lilja Magnúsdóttir
yfirlögfræðingur



Elfa Ýr Gylfadóttir
framkvæmdastjóri