

Frumvarp til laga

um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, ásamt síðari breytingum (verndarandlag ákvæðis um hatursáróður)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

233. gr. a orðist svo:

Hver sem opinberlega rógber, smánar, ógnar eða hæðist að manni eða hópi manna með ummælum eða annars konar tjáningu, svo sem með myndum eða táknum, vegna þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar eða breiðir slíkt út skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum enda sé háttsemin til þess fallin að hvetja til haturs, ofbeldis eða mismununar. Sé brotið vegna trúarbragða varðar það einungis refsingu ef tilvísun til þeirra er yfirvarp til að veða að viðkomandi vegna annarra þátta sem tilgreindir eru í ákvæðinu.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur

Frumvarp þetta er samið af stýrihópi sem falið er að vinna að framgangi þingsályktunar um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis, sem samþykkt var á 138. löggjafarþingi. Í honum eiga sæti Hörður Helgi Helgason hdl. (formaður), Elfa Ýr Gylfadóttir, Páll Þórhallsson, Aðalheiður Ámundadóttir (til febrúar 2016), Þröstur Þór Gylfason (frá febrúar 2016), Sigríður Hallgrímsdóttir, Þórdís Kolbrún Gylfadóttir og Aðalheiður Þorsteinsdóttir. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur haldið utan um störf stýrihópsins og hefur Elísabet Pétursdóttir unnið með hópnum.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á því ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem fjallar um refsiviðurlög vegna hatursorðræðu. 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.

III. Meginefni frumvarpsins

Með frumvarpinu er lögð til orðalagsbreyting á 233. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í ákvæðinu er nú kveðið á um að „[h]ver 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 þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar, eða breiðir slíkt út, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum“. Verði frumvarp þetta að lögum verður í ákvæðinu mælt fyrir um að „[h]ver sem opinberlega rógber, smánar, ógnar eða hæðist að manni eða hópi manna með ummælum eða annars konar tjáningu, svo sem með myndum eða táknum, vegna þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar eða breiðir slíkt út skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum enda sé háttsemin til þess fallin að hvetja til haturs, ofbeldis eða mismununar. Sé brotið vegna trúarbragða varðar það einungis refsingu ef tilvísun til þeirra er yfirvarp til að vega að viðkomandi vegna annarra þátta sem tilgreindir eru í ákvæðinu.“

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Tjáningarfrelsið er varið í 73. gr. stjórnarskrár, 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir MSE) og 19. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. 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 margoft komið fram að hatursáróður er 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 geta þessar breytingar á orðalagi ákvæðisins þýtt að minna þurfi til að koma til að talið verði heimilt að takmarka tjáningarfrelsi á grundvelli 233. gr. a. Verður að telja æskilegt að tekin verði af tvímæli um að með breytingunni hafi ekki verið veitt heimild til slíkrar takmörkunar á tjáningarfrelsi.

V. Samráð

[Samráð hefur verið haft við refsiréttarnefnd auk þess sem frumvarpið var aðgengilegt á vef innanríkisráðuneytis.]

VI. Mat á áhrifum

Verði frumvarp þetta að lögum verður verndarandlag 233. gr. a almennra hegningarlaga aftur þrengt, á þann hátt að þá þarf meira að koma til svo mönnum verði gert að sæta refsingu samkvæmt ákvæðinu en nú er.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Tjáning skoðana sem flokkast undir hatursorðræðu; kynþáttafordóma og aðra fordóma, er bönnuð og refsiverð samkvæmt 233. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ákvæðið kom inn í almenn hegningarlög með lögum nr. 96/1973 í kjölfar fullgildingar og gildistöku Samnings Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis. Fyrirmynd 233. gr. a voru norræn refsíákvæði um sama efni.

Ákvæðinu hefur verið breytt nokkrum sinnum síðar og verndarandlag þess rýmkað með þeim hætti að undir það fellur nú einnig einstaklingsvernd og vernd vegna kynhneigðar og

kynvitundar. Ákvæðinu var síðast breytt með lögum nr. 13/2014 um breytingu á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 og hljóðar nú svo: „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 þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar, eða breiðir slíkt út, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum.“

Áður en breytingarnar voru gerðar á lögnum 2014 hljóðaði ákvæði 233. gr. a svo: „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.“

Helsti tilgangur breytinganna 2014 var að hatursáróður á grundvelli kynvitundar yrði einnig refsiverður. En um leið var orðalagi ákvæðisins breytt. Sérstaklega var tekið fram að undir ákvæðið geti fallið tjáning í formi mynda eða tákna. Einnig var tekið fram að það að breiða út hatursáróður opinberlega væri refsivert. Loks var horfið frá því orðalagi að refsivert væri að ráðast opinberlega á mann eða hóp manna með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt og í stað þess var ákvæðið orðað svo að refsivert væri að hæðast að, rógbera, smána eða ógna manni eða hópi manna opinberlega með ummælum eða annars konar tjáningu [...]. Ljóst er að síðarnefnda orðalagið hefur aðra merkingu en það fyrra, þ.e. „að ráðast opinberlega að manni með háði...“ felur t.d. í sér sterkara orðalag en „að hæðast“ opinberlega að manni.

Í greinargerð með frumvarpi til breytingalaganna virðist þó hugsunin á bak við orðalagsbreytinguna ekki hafa verið sú að breyta merkingu ákvæðisins að efni til, heldur einungis að færa orðalag 233. gr. a til samræmis við ákvæði sama efnis í refsilöggjöf annarra norræna ríkja: „Af framangreindri umfjöllun er ljóst að annars staðar á Norðurlöndum er lögfest sambærilegt ákvæði og fram kemur í 233. gr. a almennra hegningarlaga. Þó er sá munur á íslenska ákvæðinu og þeim norrænu að hér er notast við orðalagið „að ráðast“ með háði, rógi, smánun eða á annan hátt sem lýsingu á verknaðaraðferðinni en þar eru ákvæðin bundin við að tiltekin tjáning sé sett fram opinberlega eða hún breidd út með ógnunum, smánun, niðurlægingu, fyrirlitningu eða með hatursfullum hætti. Eins og nánar er rakið í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins er lagt til að sú breyting verði gerð á íslenska ákvæðinu að það samrýmist betur framsetningu norrænu ákvæðanna að þessu leyti. Ekki er þó ráðgert að í þessu felist breyting að efni til frá gildandi ákvæði. Einungis er hér verið að skilgreina nánar með hvaða hætti hin ólögsmæta tjáning er sett fram.“

Í umsögnum um frumvarpið til breytingalaga nr. 13/2014 gerir einungis einn umsagnaraðili athugasemd við þá orðalagsbreytingu sem hér hefur verið rakin. Í umsögn Vantrúar koma fram efasemdir um að þær breytingar séu til batnaðar: „Þá teljum að það verði að fara varlega í orðalagsbreytingar á ákvæðum sem takmarka tjáningarfrelsi. Í tillögu að nýju orðalagi 233. greinar segir að „[h]ver sem opinberlega hæðist að, rógber, smánar ...“, en það hefur aðra merkingu en „[h]ver sem með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á“, þar sem seinna orðalagið hefur sterkari merkingu en hið fyrra.“ Í umsögn Vantrúar var því haldið fram að með hinu nýja orðalagi opnast því fleiri möguleikar til að brjóta lögin, sem geti reynst hinum almenna borgara skeinuhætt í opinberri umræðu, sérstaklega þegar hann gagnrýni valdamikla aðila.

Tjáningarfrelsið, sem varið er í 73. gr. stjórnarskrár, 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) og 19. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er meðal mikilvægustu mannréttinda og gegnir lykilhlutverki í lýðræðissamfélögum. Heimilt er að takmarka tjáningarfrelsið að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sem fram koma í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárrinnar 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 margoft komið fram að hatursáróður er ekki varinn af tjáningarfrelsisákvæði 10. gr. MSE. Takmarkanir á tjáningarfrelsi verði engu að síður að túlka þröngt.

Með framangreindum 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 geta þessar breytingar á orðalagi ákvæðisins þýtt að minna þurfi til að koma til að talið verði heimilt að takmarka tjáningarfrelsi á grundvelli 233. gr. a. Verður að telja þetta varhugaverða þróun sem ástæða sé til að endurskoða.