

1434. fundur, 11., 13. og 17. maí 2022

4.4 Stýrinefnd um bann við mismunun, fjölbreytni og inngildingu (CDADI) og stýrinefnd um fjölmiðla og upplýsingasamfélagið (CDMSI)

Tilmæli CM/Rec(2022)16 ráðherranefndarinnar
til aðildarríkjanna um baráttu gegn hatursorðræðu
Greinargerð

Inngangur

1. Hatursorðræða er margslungið og fjölpætt fyrirbrigði sem hefur víðtækar og hættulegar afleiðingar í lýðræðisþjóðfélögum. Áhrif hennar einskorðast ekki við mannlega reisn og mannréttindi þess einstaklings sem hún beinist gegn, því hún hefur einnig áhrif á einstaklinga sem tilheyra sama minnihlutahópi og þau sem verða beint fyrir hatursorðræðu. Hatursorðræða leiðir til hættulegrar sundrunar í samfélaginu í heild, hefur áhrif á þátttöku og inngildingu þeirra sem hún beinist gegn og er ógn við lýðræðið. Þó endur hatursorðræðu verða útilokaðri frá samfélaginu í sívaxandi mæli, eru flæmdir úr opinberri umræðu og sæta þöggun. Sagan sýnir að hatursorðræðu hefur einnig verið beitt af ásettu ráði í því skyni að etja saman hópum og samfélögum til þess að valda ofbeldisfullri stigmögnun, hatursglæpum, stríði og þjóðarmorði.
2. Hatursorðræða aftrar einnig þeim einstaklingum sem hún beinist gegn frá því að deila og miðla hugmyndum óhindrað, tjá áhyggjur sínar og njóta fyrirsvars að nægilegu marki. Hatursorðræða getur verið leið til þess að kúga eða þagga niður í minnihlutahópum, mannréttindavörðum, og fulltrúum frjálsra félagasamtaka. Sama getur átt við um stjórnámamenn og fréttafólk og aðra aðila í fjölmiðlum sem skýra frá málefnum sem varða almannahagsmuni. Þau alvarlegu kælingaráhrif sem hatursorðræða hefur á fréttafólk og aðra aðila í fjölmiðlum sem skýra frá málefnum sem varða almannahagsmuni hafa verið til umfjöllunar í bókinni *A Mission to Inform: Journalists at Risk Speak Out* eftir Marilyn Clark prófessor og William Horsley. Hún var gefin út í október 2020 og ber þess sterklega vitni hvernig starfsmenn fjölmiðla geta, vegna rannsókna sinna, orðið fyrir alvarlegum og „stundum alþjóðlegum“ áróðurs- og hatursorðræðuferðum. Bókin leggur áherslu á hversu ógnvænleg áhrif hatursorðræðu geta verið þegar henni er beint gegn fréttakonum, einkum í netumhverfinu. Að sama skapi getur misbeiting eða hótun um beitingu ýmissar löggjafar, m.a. löggjafar um hatursorðræðu, reynst jafn vel til þess fallin að þagga niður innlegg til opinberrar umræðu.
3. Eftirlitsstofnanir Evrópuráðsins, Evrópustofnun grundvallarmannréttinda (FRA), ýmsar alþjóðastofnanir, borgaraleg samtök, milliliðir á netinu og aðrar stofnanir hafa fjallað ítarlega um linnulausa og ískyggilega aukningu hatursorðræðu, einkum á netinu, og áhrif hennar á það að unnt sé að njóta mannréttinda og lýðræðis í Evrópu. Í nýlegum landseftirlits- og ársskýrslum sínum lýsir nefnd Evrópuráðsins um kynþáttafordóma og umburðarleysi (ECRI), á grundvelli ítarlegrar tölfræði og rannsókna, hversu óslitin og vaxandi hatursorðræða undir formerkjum öfgaþjóðernishyggu, útlendingahaturs, kynþáttafordóma og fordóma gegn hinsegin fólki er í ýmsum aðildarríkjum. Slík hatursorðræða er algeng á netinu (sjá einkum nýlegar ársskýrslur ECRI og kaflana um hatursorðræðu í landsskýrslum 5. og 6. eftirlitslotu nefndarinnar). Leggja þarf áherslu á að túlka beri slíka aukningu á hatursorðræðu, einkum á hatursorðræðubylgjum, sem sérstakt viðvörðunarkerki um að ofbeldisfull stigmögnun geti verið yfirvofandi, og að þörf sé á fúmlausum aðgerðum til þess að varðveita lýðræðislegan stöðugleika og öryggi.
4. Til þess að forðast svo hættulega stigmögnun og ekki síst til þess að skapa og viðhalda inngildandi samfélögum er mikilvægt að aðildarríkin grípi til skilvirkra og varanlegra aðgerða gegn hatursorðræðu. Þessi tilmæli veita aðildarríkjunum heildstæðar leiðbeiningar um að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu. Þau byggjast á tilmælum ráðherranefndarinnar Rec(97)20 um „hatursorðræðu,“ frá 1997 sem samþykkt voru á sínum tíma ásamt tilmælum Rec(97)21 um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndismenningar.

5. Viðleitni til þess að vernda einstaklinga sem hatursorðræða beinist gegn og gæta að friðhelgi einkalífs þeirra (8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (SES nr. 005), hér á eftir „sáttmálinn“), jafnframt því sem rétturinn til tjáningarfrelsis (10. gr.) er tryggður og virt er bann við mismunun þegar neytt er réttinda sem sáttmálinn verndar (14. gr.) er flókið viðfangsefni. Slík viðleitni kallar á að sífellt sé gætt að jafnvæginu milli þeirra grundvallarréttinda og frelsis sem á reynir (sjá nánar hér á eftir §§ 24 og áfram).

6. Tilmælin um baráttu gegn hatursorðræðu, hér á eftir „tilmælin“, hafa að geyma víðtæka skilgreiningu á hatursorðræðu (§ 2 tilmælanna) og gera greinarmun á mismunandi flokkum hatursorðræðu innan ramma þessarar skilgreiningar (§ 3 tilmælanna). Í þeim er einnig kveðið á um þætti fyrir mat á alvarleika hatursorðræðu og leiðbeiningar um þróun viðeigandi viðbragða að gættu meðalhófi við mismunandi flokkum hatursorðræðu (§§ 4 tilmælanna og áfram). Með tilmælunum er stefnt að alhliða nálgun í því skyni að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu. Því fjalla þau ekki einungis um nauðsynlegan lagaramma til að berjast gegn hatursorðræðu heldur fela einnig í sér mikilvægar leiðbeiningar um leiðir til þess að uppræta grundvöll hatursorðræðu með ólögumlegum aðferðum, einkum með tilmælunum í kafla 4 um vitundarvakningu, menntun, þjálfun og beitingu gagnorðræðu og annars konar orðræðu. Þar sem stjórnskipun og réttarkerfi og aðstæður í aðildarríkjunum eru mismunandi er nauðsynlegt að fara ólíkar leiðir við framkvæmd þessara tilmæla.

7. Hatursorðræðu er beint gegn mörgum ólíkum einstaklingum. Hatursorðræða á grundvelli kynþáttafordóma beinist t.d. gegn einstaklingum sem tilheyra þjóðernislegum, menningarlegum, tungumálalegum, eða trúarlegum minnihluta, m.a. Róma- og förufólki,¹ gyðingum, múslímum, þeldökum, farandfólki, og fólki með innflytjendabakgrunn, m.a. hælisleitendum, flóttamönnum, flóttafólki sem er vegalaust innan eigin lands og farandfólki með óreglulega dvöl, og fólki sem tilheyrir öðrum minnihlutahópum; hatursorðræða á grundvelli kynjafordóma beinist oft gegn konum og hatursorðræða á grundvelli fordóma gegn hinsegin fólki beinist gegn samkynhneigðum konum og körlum, tvíkynhneigðum, transfólki og einstaklingum með ódæmigerð kyneinkenni. Tilmæli þessi og viðaukinn við þau (tilmælin) fela í sér ráðstafanir til þess að vernda og aðstoða, ekki einungis þau sem hatursorðræðu er beint gegn með beinum hætti, heldur jafnframt þau sem hún beinist gegn óbeint (t.d. þeim sem tilheyra tilteknum minnihluta eða þeim hópi sem einstaklingurinn sem hatursorðræðu er beint gegn tilheyrir) og verða því fyrir áhrifum af völdum hatursorðræðu. Svo merkingin taki til allra þessa einstaklinga er notað orðalagið „einstaklingar sem hatursorðræða beinist gegn“, sem einnig tekur til allra mismunandi flokka hatursorðræðu og mismunandi alvarleikastigs (sjá §§ 3 og 4 í tilmælunum). Er það hlutverk valdbærra stjórnvalda og dómsvaldsins en ekki gerandans að skera úr um það hverra mannréttindi verði fyrir áhrifum af hatursorðræðu og hverjir hafi skaðast af hennar völdum. Hugtakið „einstaklingar sem hatursorðræða beinist gegn“ er víðtækara en hugtakið þolandi, sem er skilgreint í § 202 þessarar greinargerðar.

8. Margir einstaklingar (t.d. þeldökkir múslimar eða samkynhneigðar konur í hópi Rómafólks) sem verða fyrir hatursorðræðu verða fyrir henni á grundvelli ólíkra og uppsafnaðra forsendna sem mætast, sem gerir aðstæður þeirra enn verri (sjá ársskýrslur ECRI 2018, § 15 og 2019, § 13). Til dæmis er undirstrikað í tilmælum ráðherranefndarinnar CM/Rec(2019)1 um að fyrirbyggja og berjast gegn kynjamisrétti að konur og stúlkur geti orðið fyrir mismunun og kynjamisrétti á grundvelli fjölmargra uppsafnaðra forsendna sem mætast, m.a. hatursorðræðu á grundvelli kynjamisréttis. Þær eru sérstaklega berskjaldaðar gagnvart henni ef þær gegna tilteknum störfum, s.s. fréttamennsku eða eru í stjórnámálum.

9. Á nýliðnum árum hefur hatursorðræðu verið dreift í sívaxandi mæli á netinu. Sérstök áskorun felst í því að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu þar sem hægt er að breiða hana út sem aldrei fyrr um allan heim á örfáum sekúndum. Vera hennar á netinu getur stundum verið langvarandi (sjá Mannréttindadómstól Evrópu (Mannréttindadómstóllinn), *Delfi AS gegn Eistlandi*, nr. 64569/09, 16. júní 2015 [yfirdeild], § 110, og *Annen gegn Þýskalandi*, nr. 3690/10, 26. nóvember 2015, § 67). Skyldan til þess að vernda mannréttindi og grundvallarfrelsi hvílir endanlega á aðildarríkjunum, einnig í stafræna umhverfinu (sjá § 1.1.3 í [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec\(2018\)2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2018)2) um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu). Í því felst m.a. að vernda einstaklinga gegn brotum, m.a. mögulegum brotum, af völdum annarra einstaklinga og samtaka (*Plattform „Ärzte für das Leben“ gegn Austurríki*, nr. 10126/82, 21. júní 1988, §§ 32 og áfram). Í þessu sambandi staðfesta tilmælin það lykilhlutverk sem milliliðir á netinu gegna í starfsemi netsins og samskiptum á netinu. Þau minna enn fremur á ábyrgð þeirra varðandi hatursorðræðu á netinu í samræmi við CM/Rec(2016)3 um mannréttindi og viðskipti og CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu (sjá nánar §§ 30 og áfram í þessum tilmælum).

¹ Hugtakið „Rómafólk og farandfólk“ er notað hjá Evrópuráðinu til þess að spanna margbreytileika þeirra hópa sem starfsemi Evrópuráðsins á þessu sviði varðar: annars vegar a) Róma, „Sinti/Manush“, „Calé“, „Kaale“, „Romanichals“, „Boyash/Rudari“, b) Balkan-Egypta (Egypta og „Ashkali“), c) hópa úr austri („Dom“, „Lom“ og „Abdal“), og hins vegar, hópa á borð við förufólk, „Yenish“ og fólk sem fellur undir stjórnsýsluhugtakið „Gens du voyage“, auk einstaklinga sem auðkenna sig sem sígauna. Hér er um að ræða neðanmálsskýringu, ekki skilgreiningu á Rómafólki og/eða farandfólki.

10. Margir ólíkir aðilar ættu að koma að því að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu. Þeirra á meðal eru: opinberir aðilar, m.a. kjörnir aðilar og stjórnvöld á vettvangi ríkisins, sem og á svæðis- og staðarvísu og fulltrúar þeirra og starfsfólk, einkum á sviði menntunar, fjölmiðlaeftirlits, löggæslu, opinberra fjölmiðla og dómsvalds, innlendra mannréttindastofnana og jafnréttisstofnana, en einnig aðrir hagsmunaaðilar, s.s. stjórnmalaflokkar, opinberar persónur, milliliðir á netinu, fjölmiðlar í einkaeigu, m.a. einkareknir fjölmiðlar, staðbundnir fjölmiðlar og fjölmiðlafyrirtæki minnihlutahópa, fagfélög, borgaraleg samtök, mannréttindaverðir, aðilar sem starfa á trúarlegum grundvelli, fulltrúar minnihlutahópa og annarra hópa, aðilar vinnumarkaðarins, fræðasamfélagið og rannsóknarstofnanir. Tilmælin hafa að markmiði að leiðbeina aðildarríkjunum og öllum þessum hagsmunaaðilum við að útfæra heildstæðar stefnur, áætlanir og aðgerðaáætlanir í því skyni að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu með skilvirkum hætti, jafnframt því sem tjáningarfrelsið er virt. Í kafla 3 er fjallað um sérstök tilmæli sem beint er að viðeigandi lykilaðilum.

11. Tilmælin voru unnin af hálfu sérfræðinganevndar um baráttu gegn hatursorðræðu (ADI/MSI-DIS), sem var sett á laggirnar sem undirnefnd stýrinevndar um bann við mismunun, fjölbreytni og inngildingunni (CDADI), og stýrinevndar um fjölmiðla og upplýsingasamfélagið (CDMSI). Tilmælin byggja, í samræmi við erindisbréf, á dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins, sem skv. 32. gr. sáttmálans hefur endanlegt úrskurðarvald um túlkun og beitingu sáttmálans og viðauka hans í dómaframkvæmd sinni. Dómar hans eru ekki aðeins kveðnir upp til þess að skera úr í málum sem fara fyrir dómstólinn, heldur einnig almennt til að skýra, standa vörð um og þróa reglurnar sem komið var á með sáttmálanum og þannig leggja af mörkum, í samræmi við 19. gr. sáttmálans, til þess að aðildarríkin virði skuldbindingarnar sem þau tóku á sig sem samningsaðilar (*Írland gegn Bretlandi*, nr. 5310/71, 18. janúar 1978, §154). Tilmælin eru til fyllingar gildandi gerningum Evrópuráðsins sem við eiga hér, m.a. CM/Rec(2019)1 um að fyrirbyggja og berjast gegn kynjamisrétti.

12. Eftirfarandi meginreglum og leiðbeiningum er skipt í sjö kafla. Í hverjum kafla eru settar fram viðeigandi ráðstafanir sem aðildarríkin og aðrir viðkomandi aðilar ættu að gera til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og uppfylla skyldur sínar og ábyrgð samkvæmt sáttmálanum. Framkvæmd þessara meginreglna og leiðbeininga tryggir vernd þeirra mannréttinda og grundvallarfrelsis sem um ræðir, einkum þeirra sem 8., 10. og 14. gr. sáttmálans fjalla um, að teknu fullu tilliti til meginreglna réttarríkisins. Endurskoða ætti tafarlausa og fulla framkvæmd þeirra reglulega.

1. Gildissvið, skilgreiningar og nálgun

Um 1. mgr.:

13. Með tilmælunum er leitast við að aðstoða aðildarríkin við að berjast gegn hatursorðræðu á heildstæðan hátt. Þau fela í sér lögmæltar og ólögmæltar ráðstafanir sem ekki er einungis ætlað að takast á við hatursorðræðu á netinu og utan netsins heldur einnig frumorsakir hennar. Þannig stuðla þau að því að hindra fólk í að beita hatursorðræðu og hvetja til inngildandi orðræðu.

14. Tilmælin undirstrika nauðsyn þess að margir hagsmunaaðilar eigi hlut að máli, sem lýst er í kafla 7, og að aðilar sem gegna lykilhlutverki geti lagt sérstaklega af mörkum til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu, eins og lýst er í kafla 3 í tilmælunum og greinargerðinni við þau.

Um 2. mgr.:

15. Engin lagalega bindandi skilgreining á hatursorðræðu hefur orðið til í Evrópu eða á alþjóðlegum vettvangi hingað til. Núverandi skilgreiningar og lýsingar á hugtakinu eru oft pólitískar í eðli sínu og settar fram með almennum hætti. Almennt taka þær til tjáningar sem leiðir af sér og magnar hatur og sem oft á jafnframt rætur að rekja til umburðarleysis og haturs (sjá tilmæli nr. R (97)20 um „hatursorðræðu“, § 1; alþjóðasamninginn um afnám alls kynþáttamisréttis, 4. gr.; alþjóðasamninginn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, gr. 20.2; PACE tilmæli 2275(2019) um hlutverk og ábyrgð pólitískra leiðtoga í baráttu gegn hatursorðræðu og umburðarleysi, § 1; PACE tilmæli 2144 (2017) um að binda endi á stafræna mismunun og hatur á netinu, § 2; formálsorð við almenn stefnutilmæli Evrópunefndarinnar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi, (ECRI) nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, § 6; og stefnu- og aðgerðaáætlun Sameinuðu þjóðanna vegna hatursorðræðu, bls. 10).

16. Sem stendur er lagaleg skilgreining hatursorðræðu í löggjöf hvers ríkis um sig mismunandi og endurspeglar umfang, útbreiðslu og áhrif tiltekinna tegunda hatursorðræðu í ólíku félagslegu samhengi. Þessi staða er í samræmi við meðalhófsregluna og nauðsyn þess að háttsemi sé ekki gerð refsiverð nema að því marki sem nauðsynlegt er til þess að bregðast við ólögmætum skaða.

17. Í þessum tilmælum er einnig lagður víður skilningur í hugtakið hatursorðræða þar sem þeim er ætlað að auðvelda aðildarríkjunum að útfæra löggjöf, stefnur, áætlanir og aðgerðaáætlanir sem fyrirbyggja og berjast gegn örri útbreiðslu hatursorðræðu á heildstæðan hátt. Felur það m.a. í sér vitundarvakningu og fræðslu og ráðstafanir sem miða að því að vernda öll þau sem hatursorðræða beinist gegn. Skilgreiningin tekur til allra þriggja flokka hatursorðræðu sem greint er á milli í § 3 tilmælanna í samræmi við alvarleikastig þeirra.

18. Almenn hugtök skilgreiningarinnar spanna einnig breitt bil ólíkrar tjáningar hatursorðræðu, m.a. tjáningar sem talin er upp í §§ 11 og 13 í tilmælunum, en nokkrar gerðir hatursorðræðu hafa verið skilgreindar í evrópskum og/eða alþjóðlegum lagalega bindandi og óbindandi gerningum (sjá §§ 55-57, 61, 63 í greinargerðinni). Þar er m.a. um að ræða beina og opinbera hvatningu til þess að fremja þjóðarmorð; hvatningu til haturs, ofbeldis eða mismununar; hótanir og móðganir sem byggjast á kynþáttahatri, útlendingahatri, kynjamisrétti og fordómum gegn hinsegin fólki; það að afneita opinberlega, gera lítið úr eða horfa framhjá þjóðarmorði, glæpum gegn mannkyni og stríðsglæpum sem dómstólar hafa úrskurðað að hafi átt sér stað, og upphafning einstaklinga sem hafa verið sakfelldir fyrir slíka glæpi; meðmæli með, stuðningur við, hvatning, í hvaða formi sem er, til rógburðar, haturs eða óhróðurs um einstaklinga eða hópa einstaklinga; auk hvers konar áreitni, neikvæðra staðalmynda eða smánunar að því er varðar þessa einstaklinga eða hópa einstaklinga; réttlætning allrar tjáningar sem nefnd er hér á undan; og ásetningur um að breiða út efni sem inniheldur slíka tjáningu (sjá í þessu sambandi einnig formálsorð við almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu).

19. Sú upptalning yfir forsendur sem stuðst er við í þessum tilmælum spannar ýmsa persónulega eiginleika og stöðu sem gerir kleift að aðgreina einstaklinga innbyrðis og sem almennt er lítið á sem óheimilan grundvöll mismununar. Þessi upptalning yfir forsendur er höfð opin af ásettu ráði. Enda er skilgreiningunni sem sett er fram í tilmælunum ætlað að sæta túlkun sem samræmist breytilegu eðli réttindanna í sáttmálanum, einkum 14. gr. Hún byggir einnig á öðrum viðeigandi alþjóðlegum gerningum (sjá nánar leiðbeiningar um beitingu 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og um 1. gr. samningsviðauka nr. 12 við sáttmálann, bann við mismunun, §§ 87 og áfram; gr. 2.1 í alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi; gr. 2.2 í alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi; og almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu). Skilgreiningin tekur einnig til hatursorðræðu sem byggir á fleiri en einni forsendu. Opin upptalning forsendna gerir mögulegt að aðlaga viðbrögð við hatursorðræðu með tilliti til samfélagslegrar þróunar. Tilmælin taka mið af því að umfang, eðli og áhrif hatursorðræðu á mismunandi forsendum og í mismunandi samfélagslegu samhengi geti verið breytileg og í þeim er talið að aðildarríkin séu betur til þess fallin að taka ákvörðun um viðeigandi viðbrögð.

20. Ráðstafanir sem aðildarríkin og aðrir hagsmunaaðilar ættu að gera til að taka á mismunun á grundvelli kynferðis og/eða kyns, sem tjáð er með hatursorðræðu sem grundvallast á kynjamisrétti, eru einnig útlistaðar í CM/Rec(2019)1 um að fyrirbyggja og berjast gegn kynjamisrétti (sbr. formálsorð og §§ I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

21. Skilgreiningin nær einnig yfir tilvik þar sem talið er eða gert ráð fyrir að einstaklingur sem hatursorðræðu er beint gegn (sjá skilgreiningu hugtaksins í § 7 í þessari greinargerð) hafi tiltekna persónulega eiginleika eða stöðu sem viðkomandi einstaklingur hefur í raun og veru ekki. Dæmi um þetta er þegar gerandi móðgar einstakling fyrir að aðhyllast tiltekna trú þegar veruleikinn er sá að hann aðhyllist einhverja aðra trú eða alls enga.

22. Skilgreiningin nær einnig yfir hatursorðræðu í tengslum við allar mismunandi birtingarmyndir kynþáttafordóma, í samræmi við 14. gr. sáttmálans. Þar er m.a. um að ræða gyðingaandúð, kynþáttafordóma gagnvart múslímum og umburðarleysi og mismunun gagnvart kristnu fólki og einstaklingum sem tilheyra trúar- eða lífsskoðunarminnihlutum, líkt og vísað er til í 9. gr. sáttmálans og dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins, auk andúðar gegn farand- og/eða flökkufólki, þeldökkum og útlendingahaturs, bæði almennt og í sambandi við fólksflutninga.

23. Skilgreiningin ætti að stuðla að því að sameiginlegur skilningur mótist á hatursorðræðu í aðildarríkjunum. Þar sem hatursorðræða dreifist í vaxandi mæli á netinu og jafnframt yfir landamæri tiltekins aðildarríkis er þörf á öflugri alþjóðlegri samvinnu til þess að fyrirbyggja og berjast gegn örri útbreiðslu hennar á alþjóðavettvangi (sjá einnig §§ 62-63 tilmælanna).

Um 3. mgr.:

24. Tilmælin gera greinarmun á mismunandi flokkum hatursorðræðu eftir alvarleika þeirra. Að teknu tilliti til nauðsynjar þess að vernda þau gildi sem liggja sáttmálanum til grundvallar og með það í huga að réttindin skv. 8. og 10. gr. sáttmálans eru jafnréttá, verður að gæta jafnvægis svo ekki sé vegið að kjarna

beggja réttindanna (*Perinçek gegn Sviss*, nr. 27510/08, 15. október 2015 [yfirdeild], § 110). Samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins bera aðildarríkin, á grundvelli 8. gr. sáttmálans, jákvæða skyldu til þess að vernda þolendur hatursorðræðu sem nær tilteknu alvarleikastigi eða -þröskuldi, m.a. með refsilöggjöf (*Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vísað er til að ofan, §§ 153 og 159; *Beizaras og Levickas gegn Litháen*, nr. 41288/15, 14. maí 2020, § 125; *Budinova og Chaprazov gegn Búlgaríu*, nr. 12567/13, 16. febrúar 2021, §§ 62 og áfram; og sjá einnig nánar §§ 37 og áfram í greinargerðinni). Þó að leiðir til þess að tryggja fylgni við 8. gr. þegar kemur að vernd gegn háttsemi einstaklinga falli að meginreglu til innan svigrúms aðildarríkjanna til mats, felst virkur fælingarmáttur, að því er varðar alvarlega háttsemi þar sem grundvallarþættir friðhelgi einkalífs eru í húfi, í skilvirkum refsíákvæðum (*Beizaras og Levickas gegn Litháen*, sem vísað er til að ofan, § 110).

25. Á sama tíma er viðurkennt með 2. mgr. 10. gr. sáttmálans að þegar réttinda sem 1. mgr. 10. gr. hefur að geyma er notið, sé „heimilt [...] að þau séu háð þeim formsreglum, skilyrðum, takmörkunum eða viðurlögum sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi“ svo unnt sé að standa vörð um tiltekin réttindi (þjóðaröryggi, landvarnir eða almannaeið, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna, mannorði eða réttindum annarra og til þess að koma í veg fyrir uppljóstran trúnaðarmála eða til þess að tryggja vald og óhlutdrægni dómstóla). Með gildissvið 2. mgr. 10. gr. í huga, og að teknu tilhlýðlegu tilliti til meðalhófsreglunnar, geta aðildarríkin þurft að beita ákvæðum á sviði einkaréttar og stjórnsýsluréttar til þess að vernda þolendur hatursorðræðu (*Perinçek gegn Sviss*, sem vísað er til að ofan, § 273). Slík stjórnsýslu- og einkaréttarákvæði, líkt og refsiviðurlög, eru einnig þáttur í að vernda þolendur gegn mismunun skv. 14. gr. sáttmálans. Í sumum ríkjum er refsilöggjöf eini grundvöllur reglusetningar um hatursorðræðu og hatursorðræða sem ekki varðar við refsilöggjöf hefur því enga þýðingu að lögum. Hins vegar getur verið að í slíkum tilvikum feli sú refsilöggjöf í sér ráðstafanir, sem önnur ríki myndu yfirleitt líta á sem einkaréttarlegar ráðstafanir – s.s. sektir og skaðabætur sem eru þá liður í refsiviðurlögnum (t.d. í stað eða til viðbótar við fangelsisdóm eða -refsingu).

26. Aðildarríkin taka í raun á alvarlegustu tilvikum hatursorðræðu með refsilöggjöf og stundum jafnhliða með ákvæðum á sviði einkaréttar að því er bætur varðar. Tekið er á vægari tilvikum á grundvelli stjórnsýslu- eða einkaréttar einvörðungu.

27. Þegar fjallað er um mál sem varða hvatningu til haturs og tjáningarfrelsið beitir dómstóllinn tvöns konar nálgun sem kveðið er á um í sáttmálanum: annars vegar með því að svipta tjáninguna vernd á grundvelli sáttmálans skv. 17. gr. (bann við misnotkun réttinda), þar sem viðkomandi ummæli jafngilda hatursorðræðu og stríða gegn grundvallargildum sáttmálans, og hins vegar með því að takmarka vernd á grundvelli 2. mgr. 10. gr., en sú leið er farin þegar tjáningin sem um ræðir er ekki til þess fallin að eyða réttindum og frelsi sáttmálans, þó um sé að ræða hatursorðræðu.

28. Svo unnt sé að meðhöndla hatursorðræðu á heildstæðan hátt er mikilvægt að taka á móðgandi eða skaðlegri tjáningu, sem ekki er nægilega alvarleg til að takmörkun á grundvelli sáttmálans sé heimil, á viðeigandi máta og gæta meðalhófs. Slík nálgun er í samræmi við undirliggjandi markmið tilmælanna, einkum nauðsyn þess að fylgja alhliða stefnuáætlun þegar glímt er við fyrirbrigðið hatursorðræðu.²

29. Til eru móðgandi eða skaðleg form tjáningar sem eru ígildi hatursorðræðu, að því er þessi tilmæli varðar, en leiða ekki til ábyrgðar á grundvelli regna refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar. Þau njóta að meginreglu til verndar 10. gr. sáttmálans, en vernd ákvæðisins tekur einnig til tjáningar sem kann að móðga, hneyksla eða fara fyrir brjóstið á handhöfum ríkisvalds eða einhverjum hluta borgaranna (*Handyside gegn Bretlandi*, nr. 5493/72, 7. desember 1976, § 49).

30. Eins og kveðið er á um í 2. mgr. 10. gr. tekur hver sá sem nýtur frelsis og réttinda sem felast 1. mgr. ákvæðisins á sig tilteknar „skyldur og ábyrgð“. Hvað varðar trúarlegar skoðanir og sannfæringu sérstaklega hefur dómstóllinn úrskurðað að „með réttu megi líta á það sem skyldu að forðast, að því marki sem það er unnt, tjáningu sem er móðgandi af tilefnislausu fyrir aðra og þar með brot á réttindum þeirra og sem er þ.a.l. ekki framlag af nokkru tagi til opinberrar umræðu sem leiðir til framþróunar málefna sem varða mannlega hagsmuni“ (*Otto-Preminger-Institut gegn Austurríki*, nr. 13470/87, 20. september 1994, § 49; Feneyjanefndin, 2010, „Blasphemy, insult and hatred: finding answers in a democratic society“, § 73; og Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, *Malcolm Ross gegn Kanada*, orðsending nr. 736/1997, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), § 11.6).

31. Hatursorðræða af því tagi sem ekki leiðir til refsíábyrgðar, einkaréttarlegrar ábyrgðar eða stjórnsýsluábyrgðar, getur samt sem áður valdið eða magnað fordóma, umburðarleysi og hatur, orðið áhyggjuefni með tilliti til umburðarlyndis, kurteisi, inngildingar og virðingar fyrir réttindum annarra, og ógnað

² Hlutverk þessarar greinargerðar er að veita frekari skýringar á tilmælunum og þeirri alhliða nálgun sem felst í þeim. Markmiðið er að leiðbeina aðildarríkjum og öðrum hagsmunaaðilum við taka á hatursorðræðu í öllum sínum myndum og frá víðu sjónarhorni og ber ekki að skilja það sem svo að ætlunin sé að hlutast til um sjálfstæði dómstólsins.

félagslegri samheldni og lýðræðislegum stöðugleika. Því er rétt í lýðræðisþjóðfélagi að ráðast að rótum slíkrar hatursorðræðu með ólögmeðtum aðferðum eins og hvatningu til samtals og siðareglna í samskiptum, vitundarvakningu, fræðslu - m.a. framtaksverkefni sem varða fjölmiðlalæsi og læsi á netinu, og umfjöllun sem felst í gagnorðræðu. Jafnréttisstofnanir, innlendar mannréttindastofnanir og borgaraleg samtök ættu að gegna mikilvægu hlutverki á þessum sviðum.

Um 4. mgr.:

32. Dómstóllinn hefur þróað fjölda þátta sem taka ætti mið af við mat á alvarleikastigi hatursorðræðu og til að afmarka hæfileg viðbrögð og úrbætur. Þættirnir eru eftirfarandi:

- inntak tjáningarinnar (*Leroy gegn Frakklandi*, nr. 36109/03, 2. október 2008, §§ 38 og áfram),
- pólitískt og félagslegt samhengi á þeim tíma þegar tjáningin var látin í ljós (*Leroy gegn Frakklandi*, sem vísað er til að ofan, § 38 og áfram; *Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vísað er til að ofan, §§ 142-146; *Perinçek gegn Sviss*, sem vísað er til að ofan, § 205),
- ætlun þess sem tjáir sig (*Jersild gegn Danmörku*, nr. 15890/89, 23. september 1994, § 31-37),
- hlutverk þess sem tjáir sig og staða í samfélaginu (*Féret gegn Belgíu*, nr. 15615/07, 16. júlí 2009, §§ 63 og áfram; sjá einnig almenn tilmæli nefndar um afnám alls kynþáttamisréttis nr. 35 (hér á eftir, CERD); Rabat-aðgerðaáætlunina um bann við stuðningi við þjóðernis-, kynþátt- eða trúarhatur sem jafna má við hvatningu til mismununar, fjandskapar eða ofbeldis (hér á eftir Rabat-aðgerðaáætlunin); og, leiðbeiningar um beitingu 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, tjáningarfrælsi, § 225),
- form útbreiðslu hennar (*Savva Terentyev gegn Rússlandi*, nr. 10692/09, 28. ágúst 2018, § 79; *Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vísað er til að ofan, § 110; *Stomakhin gegn Rússlandi*, nr. 52273/07, 9. maí 2018, § 131; og, *Jersild gegn Danmörku*, sem vísað er til að ofan, § 32-33),
- með hvaða hætti tjáningin er gerð og að hvaða leyti hún er til þess fallin – beint eða óbeint – að hafa skaðlegar afleiðingar, m.a. hvort þær séu yfirvofandi (*Perinçek gegn Sviss*, sem vísað er til að ofan, § 205; *Savva Terentyev gegn Rússlandi*, sem vísað er til að ofan, § 32-33),
- eðli og umfang áheyrendanna (*Vejdeland o.fl. gegn Svíþjóð*, nr. 1813/07, 9. febrúar 2012, §§ 51-58, og *Lilliendahl gegn Íslandi*, nr. 29297/18, 11. júní 2020, §§ 38-39),
- eiginleikar hópsins sem orðræðan beinist gegn, t.d. stærð hans, að hve miklu marki hann er einsleitur, hversu viðkvæmur hann er, eða hvort um er að ræða forsögu smánunar, og stöðu hans gagnvart samfélaginu í heild (*Budinova og Chaprazov gegn Búlgaríu*, sem vísað er til að ofan, § 63).

33. Samspil þessara mismunandi þátta ræður úrslitum í tilteknu máli, en ekki einungis einn þáttur sem byggt er á sjálfstætt (*Perinçek gegn Sviss*, sem vísað er til að ofan, § 208; *Budinova og Chaprazov gegn Búlgaríu*, sem vísað er til að ofan, § 63). Þar að auki telur dómstóllinn að aðildarríkin hafi tiltekið svigrúm til mats að því er varðar mat á því hvort ráðstafanir til þess að berjast gegn hatursorðræðu séu „nauðsynlegar“ í skilningi 2. mgr. 10. gr. sáttmálans (*Perinçek gegn Sviss*, sem vísað er til að ofan, § 196).

34. Dómstóllinn byggir á svipuðum þáttum til að ákvarða hvort hatursorðræða nái lágmarksstigi alvarleika að því er varðar 8. gr. sáttmálans (sjá nánar § 42 að neðan). Það eru ekki einungis ríkisaðilar sem ættu að leggja þessa þætti til grundvallar, m.a. löggæsluyfirvöld, heldur allir aðrir hagsmunaaðilar sem eiga þátt í því að takast á við og vinna gegn hatursorðræðu á netinu og utan netsins, m.a. milliliðir á netinu. Þessum þáttum er ætlað að hjálpa öllum sem hlut eiga að máli til þess að móta viðeigandi ráðstafanir þar sem meðalhófs er gætt í því skyni að fást við mismunandi flokka og gerðir hatursorðræðu. Ágreiningsmál skulu útkljáð fyrir dómstólum svo þeim sé gert kleift að kveða upp bindandi úrskurði.

35. Í § 15 í almennum tilmælum CERD nr. 35 eru skilgreindir svipaðir þættir fyrir mat á því hvort hatursorðræða nái því stigi að hún skuli teljast refsiverður verknaður: 1) inntak og form tjáningar, 2) efnahagslegar, félagslegar og pólitískar aðstæður, 3) staða eða metorð þess sem tjáir sig, 4) útbreiðsla tjáningar, og 5) markmið tjáningar. Tilmæli CERD eru byggð á § 29 í Rabat-aðgerðaáætluninni, sem sérfræðingar samþykktu árið 2012 undir lok flokks ráðstefna sem Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna skipulagði, en málsgreinin inniheldur eftirfarandi þætti í sama tilgangi: 1) félagslegt og pólitískt samhengi, 2) staða þess sem tjáir sig, 3) ásetningur til þess að æsa áheyrendur gegn þeim hópi sem tjáning beinist gegn, 4) inntak og form tjáningar, 5) útbreiðsla hennar, og 6) hversu líklegt er að hún valdi skaða, m.a. hvort hann er yfirvofandi.

Um 5. mgr.:

36. Sú alhliða nálgun í baráttunni gegn hatursorðræðu sem þessi tilmæli stefna að útheimtir að stefnur, löggjöf, áætlanir og aðgerðaáætlanir nái yfir mismunandi aðgerðasvið sem fjallað er um í kafla 2 og 4 til 7 í

þessum tilmælum. Um er að ræða aðgerðir sem varða fjölda opinberra aðila og einkaaðila í lykilhlutverki sem fjallað er um í kafla 3 þessara tilmæla. Ráðstafa ætti viðeigandi mannauði og fjármagni til þess að koma til framkvæmda öllum þeim stefnum sem talið er nauðsynlegt.

Um 6. mgr.:

37. Við mótun og framfylgd þessarar alhliða nálgunar í því skyni að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu ættu aðildarríkin að taka mið af ýmsum þverlægum viðfangsefnum.

38. Stjórnvöld aðildarríkjanna, ættu að skýra nánar, eins og fram kemur í §§ 47 og áfram í greinargerðinni, og í samræmi við sáttmálann og viðeigandi dómaframkvæmd, hvenær banna eigi hatursorðræðu á grundvelli reglna refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar.

39. Við mótun og framkvæmd stefnu, löggjafar, áætlana og aðgerðaáætlana til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu ættu aðildarríkin að gæta jafnvægis milli nauðsynjar þess að vernda réttindi þeirra sem hatursorðræða beinist gegn og réttarins til tjáningarfrelsis. Á sama tíma ættu þau að taka tillit til þess að slíkar stefnur hafa ólíkar afleiðingar fyrir fjölmarga einkaaðila og opinbera aðila á sviði fjölmiðlunar, þar sem ýmis sérkenni eru til staðar í bæði hefðbundnum miðlum og stafrænum miðlum. Aðildarríkin ættu einnig að taka tilhlýðilegt tillit til þess að stafræna umhverfið, m.a. verkfæri á borð við meðmælakerfi og sjálfvirka efnisstýringu, halda áfram sinni hröðu þróun. Skilgreining á hugtakinu „efnisstýring“ er sett fram í greinargerð með leiðbeiningum um efnisstýringu sem stýrinefnd um fjölmiðla og upplýsingasamfélagið samþykkti á 19. allsherjarfundi sínum 19.-21. maí 2021 (Efnisstýring: Bestu starfsvenjur sem miða að skilvirkum laga- og málsmeðferðarramma fyrir sjálfseftirlit og sameiginlegt eftirlit vegna efnisstýringar (hér á eftir, leiðbeiningar um efnisstýringu)).

40. Hatursorðræða beinist ekki bara gegn einstaklingum heldur einnig samfélögum og hópum og magnast oft með víðtækri dreifingu á netinu og eftir öðrum leiðum. Svo unnt sé að koma í veg fyrir og berjast gegn dreifingu hennar með markvissum og heildstæðum hætti þarf að virkja fjölmarga aðila á opinberum vettvangi og einkavettvangi og fá þá til að vinna saman (sjá nánar kafla 3 og 7).

41. Áhrif hatursorðræðu geta magnast enn frekar þegar hún grundvallast ekki bara á einni forsendu heldur nokkrum forsendum. Konur sem tilheyra þjóðernisminnihluta, til dæmis, geta ekki bara orðið fyrir hatursorðræðu á grundvelli kyns heldur jafnframt vegna þjóðernisuppruna. Þar sem áhrif slíkrar hatursorðræðu leggjast saman, til viðbótar við samspil mismunandi forsendna og hlutdrægni, getur það bæði leitt til þess að þau sem hún beinist gegn verði í sérstaklega viðkvæmri stöðu og þurfi sérlega vernd og aðstoð (sjá nánar greinargerð með almennum stefnutilmælum ECRI nr. 14 um baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamísrétti á vinnumarkaði, § 1). Við mótun og framfylgd stefna, áætlana og aðgerðaáætlana til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu ættu aðildarríkin og aðrir lykilaðilar (sjá kafla 3) enn fremur að fylgja nálgun sem tekur mið af aldri og kyni. Slík nálgun verður að taka mið af hagsmunum og áhyggjuefnum hvers einstaklings og hóps, bera kennsl á sérstöðu þeirra og þarfir og miða að því að skilgreina skilvirkari stefnur og sértækar aðgerðir til að bregðast við þessum þörfum.

42. Við mótun stefna, áætlana eða aðgerðaáætlana til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu ættu aðildarríkin ekki aðeins að fá mismunandi hagsmunaaðila til þátttöku heldur líka einstaklinga sem hatursorðræða beinist raunverulega eða mögulega gegn.

Það ætti að eiga sér stað allt frá upphafi ferlisins svo reynsla og þarfir þeirra sem hatursorðræða beinist gegn séu í forgrunni.

2. Lagarammi

Um 7. mgr.:

43. Hatursorðræða í skilningi § 2 tilmælanna hefur áhrif á reisn og sálræna vellíðan, og í sumum tilvikum líkamlega friðhelgi, þeirra sem hún beinist gegn, sem nýtur verndar skv. 8. gr. sáttmálans. Eins og fram kemur í §§ 24-25 í greinargerðinni hvílir jákvæð skylda á aðildarríkjunum skv. 8. gr. sáttmálans til þess að vernda þólendur hatursorðræðu þegar hún nær tilteknu alvarleikastigi, m.a. með refsilöggjöf (*Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vísað er til að ofan, §§ 153 og 159; *Beizaras og Levickas gegn Litháen*, sem vísað er til að ofan, § 125; *Budinova og Chaprazov gegn Búlgaríu*, sem vísað er til að ofan, §§ 62 og áfram). Ekki er útilokað að hatursorðræða sem nær tilteknu alvarleikastigi, og með hliðsjón af samhengi, geti einnig talist ómannleg og vanvirðandi meðferð og þar með jafnframt brot á 3. gr. samningsins (sjá í þessu samband *Király og Dömötör gegn Ungverjalandi*, nr. 10851/13, 17. janúar 2017, §§ 41-42). Sú krafa leiðir af 10. gr. sáttmálans og meðalhófsreglunni að aðildarríkin beiti vægari skerðingu að því er varðar réttinn til

tjáningarfrelsis til verndar þolendum hatursorðræðu, svo sem með ákvæðum á sviði stjórnsýslu- og einkaréttar.

44. Mörg aðildarríki hafa fullgilt bindandi alþjóðlega gerninga sem hafa að geyma áþreifanlegar skuldbindingar varðandi inntak lagaákvæða, t.d. ICERD, ICCPR, sáttmála Sameinuðu þjóðanna um ráðstafanir gegn og refsingar fyrir hóp morð, viðbótarbókun Evrópuráðsins, SES nr. 189, við samninginn um tölvubrot þar sem verknaðir, sem lýsa kynþátta- og útlendingahatri og framdir eru með því að hagnýta tölvukerfi, eru gerðir refsiverðir (hér á eftir, SES nr. 189 APCCC), og samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (nr. 111) varðandi mismunun með tilliti til atvinnu og starfa, 1958. Aðildarríkin eru hvött til þess að halda áfram að fullgilda og framfylgja þessum gerningum, eftir því sem við á, til þess að tryggja að samræmi alþjóðlegra reglna fari vaxandi og fyrirbyggja klofning, einkum þegar kemur að því að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu á netinu. Aðildarríki ESB eru jafnframt bundin af gerningum á borð við rammaákvörðun ráðsins 2008/913/JHA um baráttu gegn tilteknum formum og birtingarmyndum kynþáttafordóma og útlendingahaturs með refsilöggjöf, og ber þeim skylda til þess að innleiða efnislega inntak tilskipana ESB um jafna meðferð 2000/43/EB, 2004/113/EB, 2006/54/EB og 2010/41/ESB í landsrétt sinn.

45. Eins og fram kemur í § 25 að ofan verður að kveða á um hvers konar takmörkun á réttinum til tjáningarfrelsis í lögum, hún verður einnig að stefna að lögsmætu markmiði og vera nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi (2. mgr. 10. gr. sáttmálans). Í alvarlegustu tilvikum hatursorðræðu er girt fyrir það að gerandi geti skírskotað til verndarinnar sem 10. gr. sáttmálans veitir. Ákvæði 17. gr. sviptir tjáningu vernd þegar hún er ósamrýmanleg þeim gildum sem sáttmálinn lýsir yfir og verndar. Í dómaframkvæmd dómstólsins fela þessi gildi í sér m.a. umburðarlyndi, félagslegan frið og bann við mismunun (*Pavel Ivanov gegn Rússlandi*, nr. 35222/04, 20. febrúar 2007, § 1; og, *Fouad Belkacem gegn Belgíu*, nr. 34367/14, 27. júní 2017, § 33), kynjajafnrétti (*Kasymakhunov o.fl. gegn Rússlandi*, nr. 26261/05 og 26377/06, 14. mars 2013, § 110), og réttlæti og frið (*M'Bala M'Bala gegn Frakklandi*, nr. 25239/13, 20. október 2015, § 33).

46. Ákvæði einkaréttar, stjórnsýsluréttar (og sem síðasta úrræði), refsiréttar skulu aðeins leggja viðurlög við hatursorðræðu sem nær tilteknu alvarleikastigi, sem samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins er nauðsynlegt svo réttindi skv. 8. gr. rakni við (sjá einnig § 24 að ofan). Samkvæmt þeirri dómaframkvæmd sem við á verður að fara fram mat á því hvort neikvæð opinber yfirlýsing um þjóðfélagshóp geti verið til þess fallin að hafa áhrif á „einkalíf“ einstakra meðlima þess hóps að því marki að 8. gr. sáttmálans verði virk hvað þá varðar. Í þessu sambandi byggir dómstóllinn á þeim þáttum sem taldir eru upp í § 4 tilmælanna (*Budinova og Chaprazov gegn Búlgaríu*, sem vísað er til að ofan, §§ 62-63; og, *Behar o.fl. gegn Búlgaríu*, nr. 29335/13, 16. febrúar 2021, §§ 65 og áfram).

Um 8. mgr.:

47. Aðildarríkin ættu að nota skýr og nákvæm hugtök og skilgreiningar og forðast óljós og almenn hugtök í löggjöf sinni um hatursorðræðu; einnig ættu þau að veita leiðsögn um túlkun þeirra og beitingu. Þannig verða ákvarðanir fyrirsjáanlegar og gegnsæjar. Með öðrum orðum ætti orðalag lagaákvæða að gera einstaklingum mögulegt að átta sig á þeim reglum sem gilda um háttsemi þeirra og sjá fyrir afleiðingar gerða sinna (*Altuğ Taner Akçam gegn Tyrklandi*, nr. 27520/07, 25. janúar 2012, § 93 og áfram; og *Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vísað er til að ofan, § 121). Það auðveldar landsdómstólum jafnframt samræmi í dómaframkvæmd.

48. Túlka ber takmarkanir á réttinum til tjáningarfrelsis þröngt og þær ættu að vera í fullu samræmi við 2. mgr. 10. gr. sáttmálans og taka tillit til þeirra þátta sem skilgreindir eru í § 4 tilmælanna við mat á alvarleika hatursorðræðu og viðeigandi viðbrögðum. Samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins þurfa allar takmarkanir að svara brýnni samfélagslegri þörf, vera vægasta tiltæka úrræðið, ekki vera of víðtækar og í réttu hlutfalli við tilefnið, svo jákvæðar afleiðingar hvað varðar hina vernduðu hagsmuni vegi þyngra en neikvæðar afleiðingar á tjáningarfrelsið, m.a. með tilliti til þeirra viðurlaga sem þau heimila (sjá til hliðsjónar leiðbeiningar um beitingu 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, tjáningarfrelsi).

49. Skýrleiki laga sem fjalla um hatursorðræðu ætti ekki einungis að þjóna markmiði i) 7. gr. sáttmálans (engin refsing án laga), heldur einnig ii) skapa skýrleika, m.a. hvað varðar lágmarksþröskuld refsinnæmis, iii) afmarka þá tjáningu sem tjáningarfrelsið verndar, og iv) vernda gegn misnotkun (hvað þennan þátt varðar, sjá *Budinova og Chaprazov gegn Búlgaríu*, sem vísað er til að ofan, §§ 61 og áfram). Samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins hefur mikla þýðingu að refsíákvæði sem varða tjáningu sem eru kveikjan að, stuðla að eða réttlæta ofbeldi, hatur eða umburðarlyysi skilgreini skýrt og nákvæmlega umfang viðkomandi brota. Túlka ber ákvæðin þröngt til þess að forðast aðstæður þar sem svigrúm aðildarríkisins til þess að saksækja fyrir slík brot verður of rúmt og mögulega fallið til misnotkunar vegna framkvæmdar sem byggist á

geðþótta (*Savva Terentyev gegn Rússlandi*, sem vísað er til að ofan, § 85; og, *Altuğ Taner Akçam gegn Tyrklandi*, sem vísað er til að ofan, §§ 93-94).

Um 9. mgr.:

50. Ekki ber að misnota eða misbeita löggjöf sem fjallar um hatursorðræðu og umgjörð fyrir efnisstýringu (sjá nánar §§ 16 og áfram í tilmælunum), t.d. með því að hamla opinberri umræðu, þagga niður í pólitískum andstæðingum, fréttafólki, fjölmiðlum, minnihlutahópum og öðrum þátttakendum í opinberri umræðu, m.a. gagnrýnisröddum (sjá CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, §§ 1.3. og 1.4.). Í þessu sambandi hefur dómstóllinn lagt áherslu á að 10. gr. sáttmálans veiti lítið svigrúm til þess að takmarka réttinn til tjáningarfrælsis á sviði pólitískrar umræðu og málefna sem varða almannahagsmuni, og að mörk leyfilegrar gagnrýni séu rýmri þegar um er að ræða stjórnvöld en einstaklinga (*Dink gegn Tyrklandi*, nr. 2668/07, 14. september 2010, § 133; og, *Perinçek gegn Sviss*, sem vísað er til að ofan, § 197). Réttaröryggi og hagnýtar verndarráðstafanir felast í skýrt orðaðri löggjöf um hatursorðræðu (sjá §§ 47 og áfram að ofan, í greinargerðinni). Lagasetningarferlið þarf að vera gagnsætt og felast í samráði við hagsmunaaðila, og einnig þurfa að vera reglur um friðhelgi kjörinna fulltrúa, rammi fyrir efnisstýringu sem samræmist mannréttindareglum, reglulegt mat á löggjöf um hatursorðræðu, efnisstýringarkerfi fyrir milliliði á netinu (sjá §§ 26 og 34 í tilmælunum), og tilsjón af hálfu fjölmiðla og fræðasamfélagsins hvað varðar hatursorðræðumál og hugsanlega misbeitingu á löggjöf sem varðar hatursorðræðu.

Um 10. mgr.:

51. Þau sem hatursorðræða beinist gegn beint eða óbeint eru oft óttaslegin og treg til að tilkynna og hefja málarekstur sjálf. Því er mikilvægt að tryggja að til staðar séu stofnanir sem geta veitt þeim fyrirvar eða hafið málarekstur fyrir þeirra hönd og jafnvel í þeirra stað.

52. Í málum þar sem alvarleikastig hatursorðræðu nær þeim þröskuldi sem 8. gr. krefst (sjá § 33 að ofan) svo gripið verði til aðgerða, ættu aðildarríkin að tryggja að jafnréttisstofnanir og innlendar mannréttindastofnanir hafi umboð til þess að veita lögræðiráðgjöf og aðstoð við þau sem hatursorðræða beinist gegn. Það er til að tryggja réttindi þeirra fyrir stofnunum, úrlausnarstofnunum og dómstólum í samræmi við ákvæði landslaga. Þar sem við á ætti þetta að fela í sér rétt til að veita þeim fyrirvar, með þeirra samþykki, fyrir slíkum stofnunum, úrlausnarstofnunum og dómstólum. Einnig, eftir því sem við á, að fara með mál sem varða einstaklingsbundna eða kerfislega mismunun í nafni mannréttindastofnunar eða jafnréttisstofnunar (sjá almenn stefnutilmæli ECRI nr. 2 um jafnréttisstofnanir til að berjast gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi á innlendum vettvangi, §§ 14-15; hið sama felst í tilskipunum ESB um jafna meðferð 2000/43/EB, 2004/113/EB, 2006/54/EB og 2010/41/ESB).

53. Enn fremur ættu frjáls félagasamtök, sem stofnuð eru með það að markmiði að aðstoða fólk sem hatursorðræða beinist gegn við að nýta rétt sinn til að taka til varna, m.a. fyrir dómstólum, að geta veitt þeim fyrirvar fyrir stofnunum, úrlausnarstofnunum og dómstólum, í samræmi við ákvæði landslaga. Að mati dómstólsins er aðgengi að samtökum á borð við félög í nútímasamfélögum ein þeirra aðgengilegu leiða, og stundum sú eina, sem einstaklingum stendur til boða til að verja sérstaka hagsmuni sína með skilvirkum hætti. Enn fremur er aðildarhæfi félaga til þess að fara með mál til þess að verja hagsmuni félaga sinna viðurkennt í löggjöf flestra Evrópuríkja (sjá *Beizaras og Levickas gegn Litháen*, sem vitnað er til að ofan, § 81). Þeim eru fengin svipuð réttindi á sviði einkaréttar og stjórnsýsluréttar (sjá almenn stefnutilmæli ECRI nr. 7 um innlenda löggjöf til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, § 25; og frekari dæmi í tilskipunum ESB um jafna meðferð 2000/43/EB, 2004/113/EB, 2006/54/EB og, 2010/41/ESB).

Refsilöggjöf

Um 11. mgr.:

54. Aðildarríkin ættu á grundvelli jákvæðrar skyldu sinnar til þess að vernda þau sem hatursorðræða beinist gegn að gera alvarlegustu form tjáningar hatursorðræðu refsiverð. Þjónar það ekki aðeins refsímarkmiði refsilöggjafar heldur sendir mögulegum gerendum og samfélaginu í heild (almenn varnaðaráhrif refsilöggjafar) skýr skilaboð um að slík tjáning teljist refsiverður verknaður. Hvatningu eða hótun um ofbeldi og önnur hugtaksatriði ætti að afmarka skýrlega í landslögum á grundvelli tíðni í viðkomandi landi, þýðingar og alvarleika að því er varðar aðrar tegundir hatursorðræðu.

55. Þegar aðildarríkin skilgreina í refsilöggjöf sinni hvaða tjáning hatursorðræðu teljist refsiverð, að því er varðar þessi tilmæli, ættu þau að byggja á viðkomandi bindandi og óbindandi alþjóðlegum reglum, einkum ICERD, sáttmála Sameinuðu þjóðanna um ráðstafanir gegn og refsingar fyrir hópmorð,

viðbótarbókuninni við samninginn um tölvubrot, EUFD 2008/913/JHA, dómaframkvæmd dómstólsins, og almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 um innlenda löggjöf til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, ásamt greinargerðunum við þessi skjöl.

56. Dómstóllinn leggur áherslu á að réttlæt看legt geti verið að beita ströngum refsiviðurlögum í málum sem varða hatursorðræðu, jafnvel þegar um er að ræða fréttafólk eða stjórnámamenn (*Budinova og Chaprazov gegn Búlgaríu*, sem vísað er til að ofan, § 90; hvað varðar hatursorðræðu af hálfu stjórnámamanna er einnig vísað til § 29 í tilmælunum). Í ljósi meðalhófsreglunnar ætti einungis að beita refsilöggjöf þegar um að ræða alvarlegustu tjáningarform hatursorðræðu. Dómstóllinn hefur enda viðurkennt að refsiviðurlögum, m.a. gagnvart þeim sem eru ábyrgir fyrir alvarlegustu tjáningu haturs eða hvatningar til annarra um að beita ofbeldi, eigi einungis að beita sem síðasta úrræði. Að því sögðu hefur dómstóllinn einnig úrskurðað að ef athafnir sem fela í sér alvarleg brot beinast gegn líkamlegri eða andlegri friðhelgi séu skilvirk refsiréttarúrræði ein til þess fallin að tryggja fullnægjandi vernd og hafa fælingaráhrif. Dómstóllinn hefur einnig viðurkennt að refsiréttarlegar ráðstafanir séu nauðsynlegar þegar um er að ræða beinar munnlegar árásir og hótanir um ofbeldi sem spretta af fordómafullum viðhorfum (*Beizaras og Levickas gegn Lítáen*, sem vísað er til að ofan, § 111). Taka ætti á tjáningu orðræðu á lægra alvarleikastigi með ákvæðum á sviði einkaréttar og stjórnsýsluréttar. Hvað varðar tilvik sem ekki eru nægilega alvarleg svo unnt sé að grípa til aðgerða á grundvelli 8. gr. sáttmálans ætti að taka á þeim með ólögmeiltum ráðstöfunum á borð við vitundarvakningu og fræðslu, svo dæmi séu nefnd.

57. Flest framangreindra viðmiða einskorðast við hatursorðræðu sem byggist á kynþáttafordómum, hins vegar eru aðildarríkin hvött í ýmsum öðrum alþjóðlegum skjölum til þess að gera hatursorðræðu refsiverða sem breiðir út hatur á öðrum forsendum, s.s. kyni, kynhneigð eða kynvitund. Í § I.A.1. í CM/Rec(2019)1 um að fyrirbyggja og berjast gegn kynjamisrétti, er aðildarríkjunum t.d. boðið að íhuga lagalegar umbætur sem skilgreina og gera refsiverða hatursorðræðu sem byggist á kynjamisrétti og í eftirlitslotuskýrslum ECRI og Yogyakarta-meginreglunum (reglu 5B) er mælt með því að hatursorðræða á grundvelli kynhneigðar og kynvitundar verði gerð refsiverð. Aðildarríkin eru eindregið hvött til þess að taka þessar forsendur inn í refsilöggjöf sína og íhuga að lengja þennan lista yfir forsendur enn frekar.

58. Aðildarríkin ættu ekki aðeins að staðfesta hvort þau hafi að fullu uppfyllt skyldurnar sem þau hafa gengist undir með fullgildingu bindandi gerninga, heldur eru þau eindregið hvött til þess að fullgilda aðra gerninga til viðbótar. Þau ættu einnig að framfylgja viðeigandi almennum tilmælum og tilmælum fyrir hvert land sem eftirlitsstofnanir og aðrar stofnanir Evrópuráðsins, Sameinuðu þjóðirnar og aðrar alþjóðastofnanir hafa beint til þeirra.

59. Aðildarríki Evrópuráðsins hafa fullgilt eða eru bundin af einum af eftirfarandi gerningum sem fela í sér skyldur til þess að gera refsivert að hvetja til þjóðarmorðs, haturs og ofbeldis, og einnig í sumum þeirra, að hvetja til mismununar: Gr. IIIc í sáttmála Sameinuðu þjóðanna um ráðstafanir gegn og refsingar fyrir hópamorð; gr. 4a í ICERD; 1. og 3. gr. APCCC; og gr. 1.1a og d í EUFD 2008/913/JHA. Þótt hvatning til glæpa gegn mannúð eða stríðsglæpa falli að meginreglu til undir hvatningu til ofbeldis (sbr. § 11b tilmælanna), var talið mikilvægt að geta sérstaklega um hvatningu til þessara glæpa í § 11a tilmælanna ásamt hvatningu til þjóðarmorðs, með gr. 25.3.b í Rómarsamþykktinni um Alþjóðlega sakamáladómstóllinn (refsíabyrgð ef einstaklingur „fyrirskipar, mælist til eða hvetur til“ slíks afbrots). Einnig ber að nefna í þessu samhengi óbindandi reglur í § 18a í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 um innlenda löggjöf til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti og dómaframkvæmd dómstólsins sem varðar afneitun á þjóðarmorðum (sjá t.d. *Garudy gegn Frakklandi*, nr. 65831/01, 24. júní 2003; *Witzsch gegn Þýskalandi*, nr. 7485/03, 13. desember 2005; og, *Nachtmann gegn Austurríki*, nr. 36773/97, 9. september 1998).

60. Í 4. og 5. gr. APCCC og §§ 18b og c í stefnutilmælum ECRI nr. 7 um innlenda löggjöf til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti eru ákvæði um að gera hótanir og móðganir á forsendum sem byggjast á kynþáttafordómum og útlendingahatri refsiverðar. Gera ætti það að afneita, gera gróflega lítið úr, samþykkja eða réttlæta þjóðarmorð eða glæpi gegn mannkyni, samkvæmt skilgreiningu í þjóðarétti, refsinsæmt á grundvelli 6. gr. APCCC; gr. 1c og d EUFD 2008/913/JHA; og § 18e í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7. Í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 er einnig mælt með því að afneitun á stríðsglæpum sem grundvallast á kynþáttafordómum sé gerð refsiverð. Gera ætti refsinsæma útbreiðslu á hatursfullu efnis og hugmyndum sem byggjast á kynþáttayfirburðum skv. 3. gr. APCCC; gr. 1b EUFD 2008/913/JHA; gr. 4a ICERD; og §§ 18d og f í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7.

61. Skv. 3., 5. og 6. gr. APCCC, geta aðildarríkin áskilið sér rétt til þess að beita ekki ráðstöfunum til að takast á við útbreiðslu efnis sem felur í sér kynþáttafordóma og útlendingahatur, móðganir sem grundvallast á kynþáttafordómum og útlendingahatri og því að afneita, gera gróflega lítið úr, samþykkja eða réttlæta þjóðarmorð eða glæpi gegn mannkyni. Rúmur fjöldi aðildarríkja hefur einmitt gert fyrirvara að þessu leyti við fullgildingu gerningsins. Þar sem þetta endurspeglar almenna tilhneigingu til að móðganir séu ekki gerðar

refsiverðar heldur bannaðar á grundvelli einkaréttar og stjórnarsýsluréttar má sjá að unnt er að gera meiðyrði refsiverð (varðandi það að meiðyrði sem fela í sér kynþáttafordóma séu gerð refsiverð, sjá § 18b í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 um innlenda löggjöf til að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti).

62. Ef aðildarríkin gera framangreinda tjáningu hatursorðræðu ekki að almennum refsiverðum verknaði eru þau eindregið hvött til þess að meðhöndla hana sem vægara brot eða beina í farveg fyrir einkamál. Ef aðildarríkin gera slíka tjáningu hatursorðræðu ekki að refsiverðum verknaði yfirleitt, eða telja að tiltekin tjáning nái ekki nægilegu alvarleikastigi til þess að á því verði tekið með refsíákvæðum ættu þau samt sem áður að leggja bann við henni á grundvelli ákvæða einkaréttar eða stjórnarsýsluréttar.

63. Í gr. 4.b ICERD er að finna aðra bindandi skuldbindingu sem getur verið mikilvægur liður í að berjast gegn hatursorðræðu með skilvirkum hætti, eða með því að gera samtök sem hvetja til og stuðla að kynþáttamisrétti ólögleg og banna þau. Einnig mætti gera þátttöku í slíkum samtökum að refsiverðum verknaði (sjá einnig svipuð tilmæli í § 18g í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 7 um innlenda löggjöf til þess að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti). Í þessu sambandi ber einnig að vísa til dómaframkvæmdar dómstólsins um 11. gr. sáttmálans þar sem viðurkennt er að ríki hafi rétt til að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða til verndar lýðræði gagnvart samtökum og hreyfingum. Er það mögulegt ef nægilega yfirvofandi áhrif á réttindi annarra valda hættu á að grafið sé undan grundvallargildum sem lýðræðisþjóðfélag er reist á og starfar eftir. Eitt slíkra gilda er samhliða tilvera þegnanna í samfélagi án kynþáttaaðskilnaðar en án þess væri lýðræðislegt þjóðfélag óhugsandi (sjá *Vona gegn Ungverjalandi*, nr. 35943/10, 9. júlí 2013, § 57). Einnig ætti að hafa í huga að samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins geta félög sem stunda starfsemi sem er andstæð gildum sáttmálans ekki notið verndar 11. gr. á grundvelli 17. gr. sem bannar að sáttmálanum sé beitt til þess að eyða réttindum eða takmarka óhóflega þau réttindi sem hann tryggir (sjá *W.P. o.fl. gegn Póllandi*, nr. 42264/98, 2. september 2004, varðandi bann við stofnun félags en samþykktir þess höfðu á sér blæ gyðingaandúðar).

Um 12. mgr.:

64. Jákvæðar skyldur aðildarríkja samkvæmt samningnum fela einnig í sér kröfur varðandi málsmeðferð, s.s. um skilvirka rannsókn þeirra á málum sem varða refsiverða hatursorðræðu á netinu og utan netsins (sjá einkum mál þar sem líkamlegri friðhelgi einstaklings sem hún beindist gegn var raskað, eða *Király og Dömötör gegn Ungverjalandi*, sem vísað er til að ofan, §§ 61 og áfram, og *Beizaras og Levickas gegn Litháen*, sem vísað er til að ofan, § 129).

65. Svo aðildarríkin geti uppfyllt jákvæða skyldu sína um skilvirka rannsókn á málum sem varða refsiverða hatursorðræðu ættu þau að gefa sérstakan gaum þeirri hatursorðræðu sem beint er gegn einstaklingum og hópum í viðkvæmri stöðu. Það er hægt með því að hafa samband við þá með beinum hætti og gera skilvirkar ráðstafanir sem auðvelda og hvetja til þess að refsiverð hatursorðræða sé tilkynnt til löggæsluaðila (varðandi vantilkynningar á refsiverðri hatursorðræðu sjá § 57 í tilmælunum; og varðandi uppbyggingu trausts meðal minnihlutahópa og annarra hópa sjá §§ 11 og áfram í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 11 um baráttu gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti í löggæslu). Upplýsa ætti þau sem hatursorðræða beinist gegn um réttindi sín, einkum rétt þeirra til málsaðildar.

66. Þar sem saksókn er síðasta úrræði ættu aðildarríkin að beina sjónum að því að fjarlægja hatursorðræðu (á netinu) til þess að koma í veg fyrir að hún beinist viðstöðulaust að þolendum. Ef saksókn er tímabær, verða rannsóknir lögreglu, ákærvalds eða annarra aðila enn fremur að vera skilvirkar í þeim skilningi að þær séu til þess fallnar að leiða í ljós staðreyndir málsins og að ákvörðun verði tekin um að hin umdeilda tjáning uppfylli lagalega skilgreiningu á hugtakinu refsiverð hatursorðræða. Rannsóknir ættu enn fremur að leiða til auðkenningar og loks, ef við á, til refsingar þeirra sem bera ábyrgð. Yfirvöld verða, allt frá því að þau hefja fyrst afskipti, að gera allar ráðstafanir sem eðlilegar mega teljast til að safna og tryggja öll sönnunargögn sem varða hina umdeildu tjáningu. Niðurstöður rannsókna verða að byggjast á vandlegri, hlutlægrri, kyn- og aldursmiðaðri og óhlutdrægri greiningu á öllum viðeigandi þáttum, m.a. hvort hin umdeilda tjáning hafi grundvallast á einni eða fleiri bönnuðum forsendum og hvort hún geti talist ógnun eða hvatning til haturs, mismununar eða ofbeldis (sjá hvað þetta varðar §§ 11 og áfram í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 11 um baráttu gegn kynþáttahatrí og kynþáttafordómum í löggæslu, og §§ 66 og áfram í greinargerðinni, og §§ 255 og áfram í Hartford-leiðbeiningunum um refsiverða tjáningu í alþjóðlegum refsirétti).

67. Lögregla og ákærvald ættu einnig að leggja sérstaka áherslu á rannsóknir á hatursorðræðu og gefa gaum sérstaklega skilvirkri framkvæmd á samningnum um tölvubrot og viðbótarbókuninni við hann, eftir atvikum (sjá §§ 79 og áfram í greinargerðinni um að setja reglur um hatursorðræðu á netinu). Hvað þetta varðar hefur aukinn fjöldi aðildarríkja stofnað sérstakar lögreglu- og ákærudeildir sem sérhæfa sig í saksókn hatursorðræðu á netinu (sjá nánar umfjöllun um hatursorðræðu í landseftirlitsskýrslum ECRI).

68. Í þessu sambandi ættu aðildarríkin einnig að setja reglur um skilyrði þess að milliliðir á netinu séu skyldaðir til þess að afhenda löggæslustofnunum IP-tölur og önnur gögn sem eru nauðsynleg til að bera kennsl á höfund hatusorðræðu (sjá nánar hér á eftir §§ 101 og áfram).

69. Loks ber að geta þess að ákærvaldið hefur tiltekið svigrúm til mats á því hvort saksótt verði í málum eða ekki, að því er varðar hatusorðræðumál á lægra alvarleikastigi, samkvæmt almennum reglum sakamálaréttarfars í viðkomandi landsrétti. Í tilvikum þar sem ákærvaldið ákveður að hefja ekki eða fylgja eftir rannsókn ættu þau sem hatusorðræða beinist gegn að geta leitað úrlausnar sinna mála á grundvelli reglna einkaréttar og stjórnsýsluréttar, eða, eftir atvikum, höfðað einkamál.

Einkaréttur og stjórnsýsluréttur

Um 13. mgr.:

70. Einkaréttur og stjórnsýsluréttur eru annar mikilvægur lagalegur farvegur til verndar réttindum þeirra sem hatusorðræða beinist gegn, að því er varðar réttindi sem sáttmálinn verndar (sem dæmi um mál á sviði einkaréttar, sjá *Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vitnað er til að ofan, §§ 21 og áfram, og *Aksu gegn Tyrklandi*, nr. 4149/04 og 41029/04, 15. mars 2012, [yfirdeild], §§ 19 og áfram. Sem dæmi um mál á sviði stjórnsýsluréttar, sjá *Balsyté-Lideikiené gegn Litháen*, nr. 72596/01, 4. nóvember 2008, §§ 3 og áfram, og *Mouvement Raëlien gegn Sviss*, nr. 16354/06, 13. júlí 2012). Í sumum tilvikum er unnt að reka einkaréttar- og stjórnsýslumál samhliða refsímáli (einstaklingur sem hatusorðræða beinist gegn gæti tilkynnt málið til löggæslustofnunar og á sama tíma gert kröfu um bætur á grundvelli einkaréttar, og stundum á grundvelli stjórnsýsluréttar). Í hatusorðræðumálum sem ekki ná efsta alvarleikastigi í skilningi § 3 í tilmælunum getur verið að einkaréttar- og stjórnsýslumál séu eini lagalegi farvegurinn til þess að taka á hatusorðræðu. Í báðum tilvikum er niðurstaðan ólík: á meðan refsímál leiða almennt til refsingar leiða einkaréttar- og stjórnsýslumál oft til bótagreiðslna eða banns við beitingu hatusorðræðu. Almennt munu einkaréttar- og stjórnsýslumál leiða til vægari skerðingar að því er varðar réttinn til tjáningarfrelsis. Á sama tíma eru reglur um sönnunarbyrði og sönnunarkröfur mismunandi eftir því hvor leiðin er farin og oft er auðveldara að gera höfund hatusorðræðu ábyrgan á grundvelli einkaréttar og stjórnsýsluréttar.

71. Vert er að benda á að í sumum ríkjum er refsilöggjöf eini grundvöllur þess að settar verði reglur um refsinaemi hatusorðræðu þar sem hatusorðræða sem ekki er refsiverð hefur enga þýðingu að lögum. Hins vegar getur refsilöggjöf í þeim tilvikum fallið í sér ráðstafanir, sem hluta af refsiréttarúrræði, sem önnur ríki kunna almennt að telja vera einkaréttarlegar ráðstafanir – s.s. sektir og skaðabætur sem þátt í refsiviðurlögum (t.d. í stað eða til viðbótar við fangelsisdóm).

72. Í einkarétti leiða brot gegn mannlegri reisn, sálrænni friðhelgi og mannorði einstaklings (að því er varðar vernd þessara þátta á grundvelli 8. gr. sáttmálans, sjá *Király og Dömötör gegn Ungverjalandi*, sem vísað er til að ofan, § 41, og *Beizaras og Levickas* gegn Litháen, sem vísað er til að ofan, § 117) almennt til bóta krafna og lögþanns, oft á grundvelli almennra skaðabótareglna og sérstakra reglna um ábyrgð ríkisins vegna brota sem vega að réttinum til þess að mannleg reisn, orðspor og velferð njóti verndar. Slík vernd hefur almennt tilhneigingu til að vera víðtækari en vernd samkvæmt refsilöggjöf þar sem hún tekur til margs konar brota, m.a. móðgana, óhróðurs og meiðyrða, sem geta tengst margvíslegum bönnuðum forsendum, jafnvel þar sem slíkar tegundir hatusorðræðu eru ekki taldar refsivert brot.

73. Ólíkt refsíákvæðum sem varða hatusorðræðu hafa engin sérstök ákvæði verið mótuð á sviði skaðabótaréttar eða reglna varðandi skaðabótaábyrgð ríkisins sem heimila nákvæmari lýsingu á því hvaða tjáning hatusorðræðu er bönnuð með lögum. Einnig væri hægt að banna ákveðna tjáningu hatusorðræðu og skilgreina þannig hún varði stjórnsýsluviðurlögum á grundvelli fjölmiðlalaga eða laga um rafræn samskipti. Að því er varðar þá spurningu hvort meðhöndla eigi tilvik um hatusorðræðu á grundvelli refsilöggjafar eða reglna einkaréttar eða stjórnsýsluréttar ætti að beita viðmiðunum sem lýst er í § 4 tilmælanna.

74. Hatusorðræða getur einnig fallið undir skilgreiningu á mismunun samkvæmt evrópskum og innlendum reglum um bann við mismunun þar sem höfundur ummæla veitir einstaklingi sem hún beinist gegn aðra meðferð en öðrum einstaklingum í marktækt sambærilegum aðstæðum án hlutlægra og réttmætra réttlætningarástæðna (hvað þessa skilgreiningu varðar er t.d. vísað til *D.H. o.fl. gegn Tékkneska Lýðveldinu*, nr. 57325/00, 13. nóvember 2007, [yfirdeild], § 175, og *Beizaras og Levickas gegn Litháen*, sem vísað er til að ofan, § 114), eða hún getur talist áreitni samkvæmt skilgreiningu í lögum um bann gegn mismunun. Skv. gr. 2.3 í reglugerð ráðsins 2000/43/EB, ber að telja áreitni mismunun í skilningi tilskipunarinnar þegar óumbeðin háttsemi sem grundvallast á kynþætti eða þjóðernislegum uppruna á sér

stað í þeim tilgangi, eða hefur þau áhrif, að vega gegn mannlegri reisu og skapa ógnvekjandi, fjandsamlegt, niðrandi, niðurlægjandi eða móðgandi umhverfi.

75. Aðildarríkin ættu að gera ráð fyrir að einkaréttarleg og stjórnsýsluleg úrræði vegna brota á banni við hatursorðræðu geti falið í greiðslu bóta, eyðingu, útilokun, lögbanni og birtingu viðurkenningar á að fullyrðing hafi falið í sér hatursorðræðu, auk sekta og leyfissmissis á grundvelli stjórnsýsluréttar.

Um 14. mgr.:

76. Aðildarríkin ættu að tryggja að löggjöf þeirra um bann gegn mismunun gildi um alla tjáningu hatursorðræðu sem fellur undir §§ 11 og 13 í tilmælunum í því skyni að búa til kerfi þar sem öll þau sem hatursorðræða beinist gegn geta fengið sinn hlut réttan, og einkum bætur vegna hatursorðræðu, án þess að þurfa að leggja fram kæru við löggæsluyfirvöld. Með því að taka af öll tvímæli um þetta gerir það þeim sem hatursorðræða beinist gegn einnig kleift að leita hjálpar og aðstoðar hjá jafnréttisstofnunum sem ættu að hafa skýrt umboð til þess að takast á við hatursorðræðu og hæfi til að höfða dómsmál, annað hvort fyrir hönd einstaklings sem er þolandi, eða eftir atvikum í eigin nafni. Hvað þetta varðar er tilvist gjaldfrjálsrar lögfræðiaðstoðar vegna mála sem varða mismunun annar mikilvægur liður í því að tryggja að þau sem hatursorðræða beinist gegn geti sótt rétt sinn (§§ 4a og 14 til 16 í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 2 um jafnréttisstofnanir sem berjast gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi á landsvísu). Þar sem stjórnsýsluviðurlög eru jafnframt skilgreind í löggjöf gegn mismunun, ætti að koma í veg fyrir að mál geti leitt til tvöfaldrar refsingar.

Um 15. mgr.:

77. Opinber yfirvöld eða stofnanir, s.s. lögreglan, menntastofnanir, m.a. skólar og opinberir fjölmiðlar, hafa þýðingarmiklu hlutverki að gegna við það að uppfylla jákvæða skyldu aðildarríkjana til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og útbreiðslu hennar. Skv. gr. 4c ICERD, skulu aðildarríkin ekki leyfa opinberum yfirvöldum eða opinberum stofnunum, landsbundnum eða staðbundnum, að stuðla að eða hvetja til kynþáttamisréttis. Í ljósi umtalsverðra áhrifa þeirra á stefnur ríkja og opinbera umræðu, og í ljósi sérstakrar skyldu þeirra til að virða mannréttindi, gera tilmælin þá kröfu til aðildarríkjana að þau tryggi að opinber yfirvöld eða stofnanir og fulltrúar þeirra forðist beitingu hatursorðræðu.

78. Aðildarríkin ættu einnig að leiða þá skyldu í lög að opinber yfirvöld stuðli að umburðalyndri og inngildri tjáningu. Þessi meginregla er t.d. tjáð í SES. nr. 157, rammisamningi um verndun þjóðarbrot, 6. gr., sem kveður á um að aðildarríkin skuli stuðla að andrúmslofti inngildingar og samtali milli menningarsamfélaga og gera skilvirkar ráðstafanir til að efla gagnkvæma virðingu og skilning og samstarf á milli allra einstaklinga sem eru búsettir á yfirráðasvæði þeirra, óháð þjóðlegum, menningarlegum, tungumálalegum eða trúarlegum einkennum þeirra, einkum á sviði menntunar, menningar og fjölmiðla. Að sama skapi eru það tilmæli af hálfu ECRI í §§ 2 og 8 í almennum stefnutilmælum nr. 7 um innlenda löggjöf til þess að berjast gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti, að í stjórnarskrám aðildarríkjana eigi að felast skuldbinding af hálfu ríkisins til að stuðla að jafnrétti og að lögin skuli leggja þá skyldu á opinber yfirvöld. Þessar skyldur ásamt hvatningu til þess að tala skýrt gegn hatursorðræðu gætu verið þáttur í lögum eða siðareglum sem gilda um háttsemi opinberra starfsmanna.

Löggjöf um hatursorðræðu á netinu

79. Á síðastliðnum árum hefur hatursorðræða breiðst út í gífurlegum mæli, hratt og víða, á netinu. Svo takmarka megi skaða af völdum hatursorðræðu á netinu ættu aðildarríkin að setja skilvirk lög til þess að koma í veg fyrir birtingu hennar og til að tryggja að hún sé fjarlægð þar sem hún hefur þegar verið birt. Í ljósi mikils umfangs hatursorðræðu á netinu og í ljósi þess að skjótra aðgerða er þörf til þess að fyrirbyggja víðtæka útbreiðslu eru aðildarríkin ein og sér ekki fær um að tryggja að slíkt geti gengið eftir heldur þurfa að sjá til þess að milliliðir á netinu leggi sitt af mörkum.

80. Hugtakið milliliðir á netinu má skilgreina sem breitt svið ólíkra aðila í hraðri þróun sem greiða fyrir samskiptum á netinu milli einstaklinga og lögaðila með því að bjóða upp á og sinna fjölbreyttum aðgerðum og þjónustu. Sumir tengja notendur við netið, gera vinnslu á upplýsingum og gögnum mögulega, eða hýsa veflæga þjónustu, m.a. fyrir notendaframleitt efni. Aðrir safna saman upplýsingum og virkja leit; veita aðgang að hýstu efni og gagnaskrá og þjónustu sem hönnuð er og/eða starfrækt af þriðju aðilum. Enn aðrir auðvelda sölu á vörum og þjónustu, m.a. myndmiðlunarþjónustu, og gera kleift að framkvæma önnur viðskipti, m.a. greiðslur. Hefðbundnir miðlar geta einnig veitt þjónustu milliliða t.d. þegar boðið er upp á svæði fyrir notendaframleitt efni – s.s. athugasemdir – á vettvangi þeirra (§§ 4 til 5 í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu).

Um 16. mgr.:

81. Endanlega hvílir sú skylda á aðildarríkjunum að vernda mannréttindi og grundvallarfrelsi, einnig í stafrænu umhverfi (§ 1.1.3. í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu). Því ættu þau að útfæra skýran lagaramma til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu á netinu í samræmi við fyrrnefnd tilmæli CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu og leiðbeiningar um bestu starfsvenjur sem miða að skilvirkum laga- og málsmeðferðarramma fyrir sjálfseftirlit og sameiginlegt eftirlit vegna efnisstýringar (leiðbeiningar um efnisstýringu), sem stýrinefnd um fjölmiðla og upplýsingasamfélagið (CDMSI) hefur samþykkt. Með þessum lagarömmum ætti fyrst og fremst að einblína á hatursorðræðu á netinu sem bönnuð er á grundvelli reglna refsiréttar, einkaréttar eða stjórnarsýsluréttar (§ 3.1 í tilmælunum), en einnig hvetja milliliði á netinu og aðra hagsmunaaðila til að meðhöndla móðgandi eða skaðlegar tegundir tjáningar á netinu sem eru ekki nægilega alvarlegar svo þær verði takmarkaðar með lögmeðum hætti á grundvelli sáttmálans (sjá § 3.2 í tilmælunum).

82. Aðildarríkin ættu að samræma lagaramma sína innbyrðis og vinna að samþykkt samræmdra staðla á alþjóðavettvangi (sjá §§ 62-63 í tilmælunum), þar sem hatursorðræða á netinu breiðist út yfir landamæri og samræmingar er þörf til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu á skilvirkan hátt. Verklag og skilyrði fyrir fjarlægingu efnis ættu að virða tjáningarfrelsið og vera gagnsæ, skýr og fyrirsjáanleg. Sama ætti að gilda um reglur um ábyrgð og bótaábyrgð sem lögð er á milliliði á netinu.

Um 17. mgr.:

83. Mjög mikilvægt er að aðildarríkin útfæri í löggjöf sinni gegn hatursorðræðu hlutverk og ábyrgð allra hagsmunaaðila og afmarki þessi atriði hvað varðar ríkisaðila og einkaaðila og borgaraleg samtök með skýrum hætti. Ríkisaðilar eru m.a.: lögregla og ákærvald, eftirlitsyfirvöld, sjálfstæðar innlendar mannréttindastofnanir og jafnréttisstofnanir. Einkaaðilar eru meðal annars: fjölmiðlar, viðkomandi milliliðir á netinu, sjálfseftirlitsstofnanir og borgaraleg samtök, m.a. aðilar sem treyst er til að annast flöggun (einstaklingur eða aðili sem hýsingaraðili telur búa yfir sérstakri sérfræðipækkingu og ábyrgð á því að fást við ólöglegt efni á netinu; mögulega skilgreiningu er að finna í § 4g í tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins C(2018) 1177 lokaútgáfa um skilvirkar ráðstafanir til þess að fást við ólöglegt efni á netinu).

84. Ekki er bara að finna gagnlegar leiðbeiningar um þetta efni í CM/Rec (2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, heldur einnig í leiðbeiningum um efnisstýringu sem samþykktar voru af hálfu CDMSI.

85. Aðildarríkin ættu einnig að skilgreina hvernig ríkisaðilar og aðilar sem ekki tengjast ríkinu ættu að vinna saman í aðgerðum gegn hatursorðræðu á netinu. Ein leið til þess að skipuleggja slíkt samstarf er uppsetning á kerfum og aðilum fyrir sameiginlegt eftirlit, þar sem bæði opinber yfirvöld og einkaaðilar eiga þátt í að taka á hatursorðræðu á netinu (sjá nánar Models of Governance of Online Hate Speech, Alexander Brown, 2020).

Um 18. mgr.:

86. Þar sem innviðir og vettvangar sem milliliðir annast eru notaðir til að breiða út hatursorðræðu hratt og í miklu magni er mjög mikilvægt að aðildarríkin tryggja að milliliðir á netinu virði mannréttindi og beiti meginreglum áreiðanleikakannana undir formerkjum mannréttinda. Þeim er lýst í §§ 20 og áfram í CM/Rec (2016)3 um mannréttindi og viðskipti, og í § 17 í leiðbeinandi meginreglum Sameinuðu þjóðanna um viðskipti og mannréttindi, sem mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna áritaði 2011. Eins og fram kemur í § 136 þessarar greinargerðar ætti að tryggja að ráðstafanir til þess að berjast gegn hatursorðræðu á netinu séu ekki einungis tryggðar með því að þróa sjálfvirk kerfi, heldur einnig með því að ábyrgðin á umsjón með slíkum kerfum sé látin hvíla á einstökum fulltrúum milliliða á netinu.

Um 19. mgr.:

87. Aðildarríkin ættu að tryggja að kerfi séu til staðar til að senda tilkynningar um hatursorðræðu á netinu, sem brýtur gegn löggjöf um hatursorðræðu eða þjónustuskilmálum milliliðarins.

Um 20. mgr.:

88. Verklag og skilyrði fyrir fjarlægingu efnis ættu að vera gagnsæ, skýr og fyrirsjáanleg, sem og öll tengd ábyrgð og bótaábyrgð sem lögð er á milliliði á netinu. Til að tryggja slíkt gagnsæi ætti að birta allar ákvarðanir sem opinberir aðilar eða einkaaðilar taka í þessu samhengi; að lágmarki samantektir þar sem

nafnleyndar er gætt. Einnig ætti að gera opinbert hvort flöggun á inntaki efnis hafi upprunalega komið frá einkaaðila, opinberum yfirvöldum, sjálfvirkum verkfærum, eða aðilum sem treyst er til að annast flöggun.

89. Mögulegt ætti að vera að skjóta ákvörðun um að fjarlægja ekki, setja í tiltekið samhengi eða draga úr forgangi tilkynntrar hatursorðræðu til innra eða ytra endurskoðunarkerfis, eða beint til handhafa dómsvalds. Hvað sem öðru líður ætti að minnsta kosti að vera hægt að leita sjálfstæðrar endurskoðunar af hálfu dómsvalds, sem síðasta úrræði. Tilmælin fela í sér að aðildarríkjunum er frjálst að tilnefna annað hvort dómstól eða sjálfstæðan stjórnsludómstóll fyrir þetta verkefni. Tryggja ætti sama möguleika þegar efni hefur verið talið brjóta gegn ákvæðum refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar, eða þjónustuskilmálum milliliðarins, og hefur því verið fjarlæggt, sett í tiltekið samhengi eða dregið úr forgangi þess.

90. Hvað varðar innri ráðstafanir ættu milliliðir á netinu að gera mögulegt að skjóta máli til sjálfstæðs eftirlitsaðila eða eftirlitskerfis án þess að það takmarki á nokkurn hátt rétt notenda til að leita til dómstóla (§ 1.5.2. í [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec\(2018\)2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2018)2)). CM/Rec(2018)2

Um 21. mgr.:

91. Í § 21 tilmælanna eru teknir upp mikilvægir þættir § 1.1.5. í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu og gert ráð fyrir að aðildarríkin eigi að taka mið af því að umtalsverður munur er á milliliðum á netinu þegar þau semja, túlka og beita lagarammanum sem gildir um ábyrgð þeirra (sjá einnig leiðbeiningu um efnisstýringu, § 21 og þá hluta greinargerðarinnar við þær sem tengjast þessu). Stjórnvöld aðildarríkjanna ættu að taka mið af því hvort milliliðir framleiði eða stýri efni á vettvöngum þeirra, eða séu í hlutverkum sem felast í söfnun, eða stýringu, m.a. með beitingu algríms, og beita nálgun, eins og kveðið er á um í § 1.3.9. í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, sem er bæði kvörðuð og aðgreind. Einnig ættu þau að ákveða viðeigandi verndarstig, auk skyldna og ábyrgðar í samræmi við það hlutverk sem milliliðir gegna við framleiðslu efnis og útbreiðslu, á sama tíma og tilhlýðlegur gaumur er gefinn að skyldu þeirra til að vernda og stuðla að fjölhyggju og fjölbreytni í dreifingu efnis á netinu.

Um 22. mgr.:

92. Eins og getið er að ofan gildir jákvæð skylda aðildarríkjanna til þess að vernda þau sem hatursorðræða beinist gegn með skilvirkum hætti einnig um hatursorðræðu á netinu. Í ljósi þess gífurlega mikla umfangs hatursorðræðu á netinu sem breidd er út hratt og víða á þeim vettvangi ættu aðildarríkin að tryggja með löggjöf sinni að milliliðir á netinu eigi þátt í því að uppfylla þessa jákvæðu skyldu. Aðildarríkin ættu enn fremur að veita milliliðum á netinu leiðsögn, einkum þeim sem framleiða eða stýra efni sem er tiltækt á vettvangi þeirra, eða sem safna því eða ritstýra, m.a. með notkun algríms, um ferlið við að taka á hatursorðræðu á netinu sem mögulega getur verið brotleg gegn reglum refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar. Aðgreina ætti skyldur mismunandi gerða milliliða á netinu í samræmi við lýsingu í § 21 tilmælanna.

93. Á sama tíma ættu aðildarríkin að tryggja að laga- og regluramminn leiði ekki til reglufylgni umfram það sem nauðsynlegt er, eða mismununar í framkvæmd. Þetta á sérstaklega við þegar um er að ræða efni sem er löglegt, en mögulega óæskilegt í lýðræðisþjóðfélagi, og þar sem viðurkennt er að einnig beri að virða mannréttindi (sjá nánar §§ 14c og 28 og áfram í leiðbeiningum um efnisstýringu, og þá hluta greinargerðar við þær sem máli skipta). Af þessum ástæðum ættu aðildarríkin að skýra í löggjöf sinni að milliliðir á netinu verði ekki gerðir ábyrgir ef þeir hafa ákveðið á grunni trausts mats, sem byggir á staðreyndum og lögum, að fjarlægja ekki efni sem lögbær yfirvöld skilgreina síðar sem brotlegt við reglur refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar, eða með því að fjarlægja efni sem síðar er talið löglegt.

94. Mikilvægur þáttur í slíkrri reglusetningu er að gera ráð fyrir að netnotendur og aðrir hagsmunaaðilar geti tilkynnt hatursorðræðu, sem mögulega er bönnuð samkvæmt reglum refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar, þannig að auðvelt sé fyrir milliliði á netinu að hafa aðgang að því (sjá § 86 að ofan). Leggja ætti þá skyldu á milliliðina að afgreiða slíkar tilkynningar hratt og af skilvirkni og með gagnsærri málsmeðferð sem leiðir til þess, eftir því sem við á, að hatursorðræða sé fjarlægð á skjótan og markvissan hátt. Tilkynningar þessar ættu að innihalda nægar upplýsingar til að gera viðkomandi milliliði á netinu mögulegt að leggja mat á hvort tilkynnt efni teljist hatursorðræða sem brýtur gegn reglum refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar. Unnt er að bæta gæði tilkynninga með viðeigandi hönnun á tilkynningareyðublaðinu.

95. Í þessu samhengi er æskilegt að fjarlægja hatursorðræðu sem er bönnuð á grundvelli reglna refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar eins fljótt og mögulegt er. Rannsóknir sýna að líftími færslna á félagsmiðlum er oft einungis nokkrar mínútur. Þetta þýðir að skaði af völdum hatursorðræðu sem dreift er á slíkum vettvangi er þegar skeður á skömmum tíma. Í því ljósi hafa sum aðildarríki lagt þá skyldu á milliliði á

netinu að þeir fjarlægji efni sem brýtur gegn lögum innan 24 tíma. Á hinn bóginn getur svo stuttur tímafrestur verið ófullnægjandi til þess að lagt verði vandlegt mat í málum sem krefjast víðtækrar staðreyndaöflunar eða flókinnar lagalegrar rökfærslu (óljós og flókin tilvik). Lengri tímafrestir hafa verið skilgreindir fyrir mál sem oft útheimta ítarlegt mat á staðreyndum eða lagaatriðum; og einnig gera aðildarríkin ráð fyrir þeim möguleika að milliliðir á netinu vísi slíkum flóknum eða óljósum málum til sjálfstæðs eftirlitsaðila. Um getur verið að ræða opinbert yfirvald, s.s. opinberan eftirlitsaðila með fjölmiðlum, mannréttindastofnun, sjálfstæða sjálfseftirlitsstofnun sem skipulögð er af hálfu eins eða fleiri milliliðar á netinu, eða stofnun sem fer með sameiginlegt eftirlit sem skipulögð er bæði af opinberum aðilum og einkaaðilum (sjá nánar leiðbeiningar um efnisstýringu, bls. 11 og áfram og Models of Governance of Online Hate Speech, Alexander Brown, 2020).

96. Í umtalsverðum fjölda mála er hatursorðræða fjarlægð en sönnunargögn sem tengjast henni eru ekki tryggð og send til löggæsluaðila. Til að bæta úr þessu ættu aðildarríkin að kveða á um að milliliðir á netinu tryggi sönnunargögn um hatursorðræðu á netinu sem kann að fela í sér brot gegn reglum refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar (sjá § 2.3.6 í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu). Aðildarríkin ættu einnig að skýra skilyrði þess hvenær þeim ber að senda sönnunargögn til löggæsluaðila. Sending slíkra sönnunargagna ætti að lúta því skilyrði að valdbært yfirvald hafi áður gefið fyriræli þar að lútandi. Öllum aðilum ber að virða lög og meginreglur um gagnavernd til þess að koma í veg fyrir óhóflega vinnslu gagna.

97. Í óljósum og flóknum málum væri hægt að gera bráðabirgðaráðstafanir til þess að fyrirbyggja fjarlægingu í skyndi á efni sem mögulega er löglegt. Í stað þess að fjarlægja það algerlega mætti draga úr forgangi slíks efnis, eða setja það í tiltekið samhengi með merkimiðum. Í þessu samhengi felur það að draga úr forgangi efnis í sér að efnisstjóri eða algrím sem stýrir útbreiðslu efnis veitir viðkomandi efni minni forgang sem leiðir til þess að það fær minni útbreiðslu. Efni er sett í samhengi með merkimiða með því að það er birt með athugasemd sem gefur til kynna að umrætt efni kunni að flokkast sem hatursorðræða. Einnig má líta á minni forgang og merkimiða sem setur efni í samhengi sem vægara inngrip á grundvelli meðalhófsreglu þar til endanleg ákvörðun hins ábyrga vettvangs eða annars úrræðis liggur fyrir.

98. Aðildarríkin ættu að tryggja að milliliðir á netinu fylgi núverandi laga- og regluramma, t.d. með eftirliti af hálfu sjálfstæðs eftirlitsaðila sem hefur viðeigandi valdheimildir. Löggjöfin ætti einnig að gera ráð fyrir því að milliliðir á netinu tilnefni lagalegan fyrirsvarsmann í landinu sem kemur fram fyrir hönd milliliðarins í lagalegum álitamálum og geti tekið við hvers kyns tilkynningum fyrir hönd milliliðarins.

Um 23. mgr.:

99. Aðildarríkin ættu að mæla fyrir um í löggjöf sinni að milliliðir á netinu veiti greinargóða skýringu á sérhverri ákvörðun um að loka á, taka niður eða draga úr forgangi efnis á grundvelli löggjafar um hatursorðræðu, eða þjónustuskilmála milliliðarins, í þeim tilgangi að skapa gagnsæi fyrir þá sem verða fyrir áhrifum vegna slíkra ákvarðana (sjá enn fremur § 2.3.3 í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu). Mögulega nægir að milliliður á netinu láti notandanum í té texta og númer málsgreinar í lagaákvæðinu eða þjónustuskilmálunum sem eru grundvöllur þess að efnisstjóri eða sjálfvirk kerfi tók ákvörðun um að loka á, taka niður, setja efni í samhengi með merkimiða eða draga úr forgangi þess. Ef í ljós kemur að þessi krafa er of íþyngjandi fyrir minni milliliði gætu aðildarríki íhugað að ein Skorða hana við mál þar sem notandi óskar með virkum hætti eftir skýringu á slíkri ákvörðun. Í slíku tilviki ætti að tryggja að skýringin sé veitt nægilega fljótt svo það rúmist einnig innan hvers kyns gildandi tímafrests til málshöfðunar.

100. Í reynd grípa tilteknir milliliðir til þess að loka á reikninga, t.d. ef um er að ræða endurtekna birtingu á hatursorðræðu. Aðildarríkin ættu að íhuga að setja löggjöf sem gildir á þessu sviði og skilgreinir skilyrði þess að unnt sé að loka á notandareikning varanlega eða tímabundið. Í slíkri löggjöf ættu einnig að vera verndarráðstafanir gegn hvers kyns misnotkun á slíkum valdheimildum og sem kveða á um að sérhver ákvörðun um tímabundna eða varanlega lokun á notandareikningi sé rökstudd og að fyrir hendi sé möguleiki á að áfrýja til dómstóla.

101. Ef birting upplýsinga er ekki í höndum einstaklings heldur stofnunar (þetta hugtak ber að skilja með rúmunum hætti og ætti það t.d. að taka til opinberra og einkaréttarlegra lögaðila og annarra stofnana eða aðila), ætti að gera ástæður að baki sérhverri ákvörðun sem takmarkar efni aðgengilegar þeirri stofnun.

Um 24. mgr.:

102. Þau sem hatursorðræða beinist gegn eiga oft í erfiðleikum með að bera kennsl á höfund þeirrar hatursorðræðu á netinu. Í ljósi nafnleyndar gerandans geta lögregla, ákærvald og önnur yfirvöld sem leiða rannsókn mála sem varða hatursorðræðu á netinu oft ekki borið kennsl á gerandann og náð árangri við rannsókn mála sem varða hatursorðræðu á netinu. Aðgangur að upplýsingum um áskrifendur hjá

þjónustuveitendum, m.a. þjónustuveitendum í öðrum lögsögum, er því grundvallaratriði svo hægt sé að ná árangri við rannsókn mála sem varða hatursorðræðu á netinu (sjá skilgreiningu á upplýsingum um áskrifendur í gr. 18.3 í samningnum um tölvubrot, (SES nr. 185), hér eftir samningur um tölvubrot). Hið sama gildir um skráningarupplýsingar um lénsheiti sem eru í fórum skráningaryfirvalda eða skráningaraðila ef verið er að nota netlén til að miðla hatursorðræðu. Á hinn bóginn er nafnleynd á netinu mikilvæg í því skyni að virða tjáningarfrelsi (sjá nánar um það er þessi réttindi og hagsmunir falla saman í *K. U. gegn Finnlandi*, nr. 2872/02, 2. desember 2008, § 49).

103. Skírskotanir til grundvallar sem hægt er að byggja á til þess að krefjast upplýsinga um áskrifendur er að finna í 18. gr. samningsins um tölvubrot, og um gildissvið, auk skilyrða og verndarráðstafana þar að lútandi og aðrar málsmeðferðaheimildir, í 14. og 15. gr. viðkomandi samnings. Frekari leiðsögn er í finna í leiðbeiningum með samningnum um tölvubrot, T-CY leiðbeiningum #10. Fyrirmæli um að láta af hendi upplýsingar um áskrifendur (18. gr. Búdapest-samningsins), sem nefnd samningsins um tölvubrot samþykkti árið 2017. Þegar um er að ræða hatursorðræðu sem er bönnuð á grundvelli reglna einkaréttar eða stjórnsýsluréttar ætti að einnig að taka upp viðeigandi málsmeðferð fyrir beiðnir um upplýsingar um áskrifendur.

104. Þó að hún sé ekki bindandi gagnvart aðildarríkjum Evrópuráðsins segir í § 138 í greinargerð við samninginn um tölvubrot að hugtakið „valdbært yfirvald“ eigi við dómsyfirvald, stjórnsýsluyfirvald eða annað löggæsluyfirvald, sem hefur heimildir samkvæmt innlendum lögum til þess að mæla fyrir um, heimila eða annast framkvæmd málsmeðferðar í því skyni að safna eða leiða fram sönnunargögn að því er varðar tiltekna sakamálarannsóknir eða málarekstur. Önnur viðbótarbókunin við samninginn um tölvubrot, sem ráðherranefndin samþykkti 17. nóvember 2021 og sem búist er við að verði opin til undirritunar í maí 2022, kveður á um samvinnu við þjónustuveitendur í öðrum löndum um afhendingu upplýsinga um áskrifendur (7. gr.) og upplýsingagjöf um skráningu lénsheitis (6. gr.). Líkt og samningurinn eru þessar ráðstafanir takmarkaðar að umfangi (þær gilda um tiltekna sakamálarannsóknir og málarekstur) og lúta meginreglum réttarríkisins (13. gr.) og verndarráðstöfunum vegna gagnaverndar (14. gr.). Einnig heimila þær yfirlýsingar og fyrirvara sem gera aðilunum kleift að uppfylla innlendar kröfur á grundvelli mannréttinda, reglna réttarríkisins eða stjórnskipunarreglna.

105. Til „evrópskra og alþjóðlegra mannréttindalaga“ teljast m.a. Mannréttindasáttmáli Evrópu og sáttmáli Evrópuráðsins um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga, eftir því sem við á, almenna persónuverndarreglugerðin (ESB) 2016/679 (GDPR).

Um 25. mgr.:

106. Aðildarríkin ættu að gera aðgengileg almenningi ítarleg gögn og upplýsingar um efni sem hefur verið takmarkað í samræmi við innlenda löggjöf um hatursorðræðu og krefjast þess í lögum að viðkomandi milliliðir á netinu útbúi og birti gagnsæisskýrslur. Þessar skýrslur gegna þeim tilgangi að tryggja gagnsæi um takmarkanir á tjáningarfrelsi og eru grundvöllur reglulegs mats á því hvort takmarkanir sem opinber yfirlönd og milliliðir gera séu nauðsynlegar og hvort gætt sé meðalhófs í skilningi 2. mgr. 10. gr. samningsins (sjá § 1.2.3 í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, og leiðbeiningar um efnisstýringu, §§ 39-44). Upplýsingagjöf þessi þjónar einnig því markmiði að tryggja að efnisstýring fari fram án mismununar.

107. Skýrslur sem aðildarríkin birta ættu að innihalda eftir því sem framast er unnt upplýsingar um: þau vernduðu einkenni sem um er að ræða; mismunandi tjáningu hatursorðræðu; sundurliðaða tölfræði um mál sem hafa komið til lögreglu, ákærvalds, og fyrir dómstóla á grundvelli refsiréttar og niðurstöðu þeirra að því er varðar rannsókn, saksókn, dómsúrlausnir og takmarkanir á efni; mál sem handhafar dómsvalds hafa fjallað um á grundvelli einkaréttar og stjórnsýsluréttar; hvort efnið var takmarkað á grundvelli refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar, eða á grundvelli þjónustuskilmála milliliðar á netinu; fjölda, eðli og lagagrundvöll beiðna um takmörkun á efni sem sendar voru verkvöngum; aðgerðir sem gripið var til á grundvelli þessara beiðna; takmarkanir á efni á grundvelli samninga um gagnkvæma réttaraðstoð; ráðstafanir gerðar til að virða lög og meginreglur um gagnavernd; flokka einstaklinga sem hatursorðræða beinist gegn og einstaklinga sem birta hatursorðræðu; og hvers kyns lykilhvata að auknum fjölda tilfella, s.s. kosningabarátta eða aðrir atburðir sem gætu hafa orsakað hatursorðræðubylgju (sjá nánar § 12 í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 11 um baráttu gegn kynþáttahatri og kynþáttamisrétti í lögreglustörfum, §§ 12 og 65 og áfram í greinargerð við þau, og § 3 í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, og §§ 72 og áfram í greinargerð með þeim).

108. Skýrslur milliliða á netinu ættu m.a. að innihalda: þau vernduðu einkenni sem um er að ræða; mismunandi tjáningu hatursorðræðu; á hvaða grundvelli efni var fjarlæggt (á grundvelli reglna einkaréttar, stjórnsýsluréttar, refsiréttar eða þjónustuskilmála); fjölda, eðli og lagagrundvöll allra beiðna um takmarkanir á efni frá yfirlöndum; flokka einstaklinga sem hatursorðræða beinist gegn og einstaklinga sem birta

hatusorðræðu; og lykilhvata að baki aukningu tilfella (sjá að ofan); upplýsingar um fjölda og þjálfun efnisstjóra – m.a. upplýsingar um tækni, sjálfvirk kerfi og viðmið sem er beitt; og tímamann sem nauðsynlegur er til að greina hatursorðræðu og fyrir meðferð slíkra mála með efnisstýringu og meðmælakerfum; og ráðstafanir gerðar til að virða lög og meginreglur um gagnavernd. Aðildarríkin ættu enn fremur að gera milliliðum á netinu að gera gögnin aðgengileg opinberlega á samræmdu sniði og hafa frumkvæði að því að dreifa þeim til fræðimanna, borgaralegra samtaka og annarra viðkomandi hagsmunaaðila (sjá einnig nánar [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec\(2018\)2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2018)2) um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, §§ 2.2.3. og 2.2.4).

109. Aðildarríkin ættu einnig að gera ráð fyrir að smærri milliliðir á netinu hafi léttvægari skyldur til skýrslugjafar en stærri milliliðir og að skyldur til skýrslugjafar takmarkist við milliliði á netinu sem framleiða eða stýra efni á verkvöngum sínum og sinna söfnunar- eða ritstýringarhlutverki, m.a. með beitingu algríms.

Um 26. mgr.:

110. Aðildarríkin ættu að tryggja að sjálfstæð yfirvöld (t.d. jafnréttisstofnanir eða innlendar mannréttindastofnanir) meti reglulega, í samvinnu við aðra hagsmunaaðila, áhrif þeirra efnisstýringarkerfa sem eru fyrir hendi. Þau ættu sérstaklega að gefa gaum þeirri spurningu hvort fyrirliggjandi kerfi – m.a. sjálfvirk kerfi – veiti þeim skilvirka vernd sem hatursorðræða beinist gegn og gæti viðeigandi jafnvægis með tilliti til réttarins til tjáningarfrelsis þeirra sem birta efni á netinu. Sérstaka áherslu ætti að leggja á þá spurningu hvort fyrirliggjandi kerfi hafi í för með sér hættu á vantilkygningu, eða að reglufylgni sé fram úr hófi, og hvort fyrirliggjandi innra og ytra málskotsfyrirkomulag leiði til viðunandi niðurstöðu (sjá einnig CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, §§ 1.1.4 og 1.1.5). Skýrslurnar sem nefndar eru í § 25 tilmælanna eru mikilvægur grundvöllur fyrir þetta mat.

111. Í þessu samhengi ættu aðildarríkin að gera ráð fyrir að dæmigerð úrtök hatursorðræðumála, sem ekki hafa lotið endurskoðunarvaldi dómstóla, séu metin reglulega til þess að leiða í ljós hvort takmörkun á efni hafi verið réttlæt看leg eða ekki, og hvort gagnaverndarlög og meginreglur hafi verið virtar.

112. Á grundvelli niðurstöðu þessa mats ættu yfirvöld og aðrir hagsmunaaðilar að gera viðeigandi ráðstafanir til þess að þróa frekar lagaramma og efnisstýringarkerfi sem er fyrir hendi til þess að bæta greiningu, skýrslugjöf og vinnslu hatursorðræðu á netinu, á sama tíma og orsakir óréttmætra takmarkana á efni og reglufylgni um of eru upprættar.

Um 27. mgr.:

113. Þessi málsgrein hvetur aðildarríkin til þess að krefjast þess í lögum að fjölmiðlar á netinu breiði ekki út hatursorðræðu sem nær tilteknu alvarleikastigi. Einnig ættu lögin að tryggja, með fyrirvara um sjálfstæða endurskoðun dómstóla, að undir fjölmiðla á netinu falli sérstaklega færslur þriðju aðila í athugasemdakerfum þeirra og gagnvirk svæði og samvinnusvæði á verkvöngum þeirra, s.s. blogg síður sem eru hluti af vefsetri útgáfumiðla þeirra. Þetta ætti að samræmast niðurstöðu dómstólsins við þær sérstöku aðstæður sem fjallað er um í málinu *Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vísað er til að ofan, § 115-117 (sjá einnig tilmæli Evrópuráðsins CM/Rec(2011)7 um nýjan skilning á fjölmiðlahugtakinu og tilmæli CM/Rec(2014)6 um leiðbeiningar um mannréttindi fyrir netnotendur).

3. Tilmæli til aðila í lykilhutverkum

114. Þessi kafli tilmælanna beinist að völdum aðilum í lykilhutverkum sem gegna mikilvægu hlutverki í lýðræðisþjóðfélögum, einkum að því er varðar opinbera umræðu, og eru því í aðstöðu til að gegna sérstöku og mikilvægu hlutverki við að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu. Allir þessir aðilar eru bundnir af gildandi lögum um hatursorðræðu, en þeir bera einnig sérstakar skyldur og ábyrgð sem sprettur af þeim sérstöku hlutverkum sem þeir gegna.

Embættismenn, kjörnir aðilar og stjórnmalaflokkar

Um 28. og 29. mgr.:

115. Að því er varðar þessi tilmæli tekur hugtakið „embættismenn“ til fulltrúa löggjafarsamkoma, stjórnvalda, dómskerfisins og annarra opinberra yfirvalda. Embættismenn ættu ekki einungis að forðast að viðhafa, styðja eða dreifa hatursorðræðu heldur einnig gegna virku hlutverki við að takast á við og berjast gegn hatursorðræðu og eru því hvattir til þess að fordæma hana í öllum aðstæðum þar sem við á.

116. Á sama tíma ættu opinberir embættismenn og stjórnámálamenn að gæta þess að vera ekki of áfjádír í að flokka gagnrýnisraddir sem hatursorðræðu. Tjáningarfrelsið tekur ekki bara til upplýsinga og hugmynda sem mönnum falla í geð eða þær sem telja má meinlausar eða þýðingarlitlar, heldur einnig þeirra sem móðga, hneyksla eða fara fyrir brjóstið á handhöfum ríkisvalds eða einhverjum hluta borgaranna (*Handyside gegn Bretlandi*, sem vísað er til að ofan, § 49).

117. Í ljósi valdastöðu sinnar hafa stjórnámálamenn og aðrir háttsettir embættismenn meiri möguleika til þess að breiða út tjáningu sína. Áhrif pólitískrar hatursorðræðu eru einnig meiri á hugsanlega gerendum sem finna til valdeflingar við endurtekningu á háttsemi sem ber með sér umburðarleysi og hlutdrægni. Í *Erbakan gegn Tyrklandi*, nr. 59405/00, 6. júlí 2006, § 56, var það niðurstaða dómstólsins að það væri sérstaklega mikilvægt að stjórnámálamenn forðuðust að viðhafa ummæli í ræðum sínum sem eru til þess fallin að ala á umburðarleysi.

118. Stjórnámálamenn hafa bæði pólitíska og siðferðilega skyldu til þess að forðast hatursorðræðu og smánandi tungutak og til þess að fordæma beitingu hennar hratt og ótvírætt þar sem túlka má þögn sem samþykki eða stuðning. Hin aukna vernd tjáningarfrelsisins sem þeir njóta hefur einnig í för með sér aukna ábyrgð á þessu sviði (§ 5 PACE tilmæla 2275(2019) um hlutverk og ábyrgð pólitískra leiðtoga í baráttu gegn hatursorðræðu og umburðarleysi; sjá einnig í þessu sambandi *Sanchez gegn Frakklandi*, nr. 45581/15, 2. september 2021³).

119. Sérstakan gaum ber að gefa hatursorðræðu í aðdraganda kosninga þar sem hún magnast umtalsvert milli andstæðinga í stjórnámálum, sem og milli kjósenda sem þeir vilja höfða til. Í aðdraganda kosninga er tilhneigingin sú að frambjóðendur verði ósveigjanlegri og að frasar nái yfirhöndinni gagnvart skynsamlegri rökfærslu. Þannig verða áhrif umræðu sem einkennist af kynþáttafordómum og útlendingahatri meiri og skaðlegri (*Féret gegn Belgíu*, sem vísað er til að ofan, § 76). Í þessu sambandi hefur dómstóllinn hugfast að afar mikilvægt sé að stjórnámálamenn forðist í opinberri umræðu útbreiðslu fullyrðinga sem eru líklegar til að ýta undir umburðarleysi. Þeir lúti skyldum og ábyrgð sem kveðið er á um í 2. mgr. 10. gr. sáttmálans og eigi að gæta sérstaklega að því að vernda lýðræðið og meginreglur þess, ekki síst í tengslum við kosningar (*Sanchez gegn Frakklandi*, sem vísað er til að ofan, § 89).

120. Í þeirri viðleitni að hvetja stjórnámálamenn og stjórnámálflokka til að fjalla um og fordæma hatursorðræðu ættu þjóðþing og aðrir kjörnir aðilar og stjórnámálflokkar að hvetja til meiri útbreiðslu og fylgni við endurskoðaða Stefnuskrá Evrópskra stjórnámálflokka fyrir samfélag án kynþáttafordóma. Hún var samþykkt af þingi sveitarfélaga og svæðisyfirvalda á vegum Evrópuráðsins 2017. Við þróun sérstakra stefna gegn hatursorðræðu geta aðildarríkin fundið frekari innblástur og leiðsögn í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu.

Milliliðir á netinu

121. Milliliðir á netinu gegna lykilhlutverki við að gera fólki um allan heim kleift að eiga samskipti sín á milli og deila upplýsingum. Þeir hafa öðlast umtalsvert vald bæði innanlands og alþjóðlega og hafa ótvíræð áhrif í sívaxandi mæli á mannréttindi, grundvallarréttindi og lýðræði. Þeir stýra t.a.m. og flokka efni, m.a. með sjálfvirkri vinnslu á persónuupplýsingum, og hafa þar með áhrif á aðgang notenda að upplýsingum á netinu á sambærilegan hátt og fjölmiðlar, eða annast önnur hlutverk sem svipar til útgefenda (sjá CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 5).

122. Í ljósi útbreiðslu hatursorðræðu í kerfum sem milliliðir á netinu starfrækja og þann skaða sem hún veldur einstaklingum og hópum sem hún beinist gegn, hefur vitund farið vaxandi um nauðsyn fyrirtækjaábyrgðar undir formerkjum mannréttinda hjá milliliðum á netinu í því skyni að takmarka hatursorðræðu á netinu á verkvöngum þeirra.

Um 30. mgr.:

123. Í samræmi við CM/Rec(2016)3 um mannréttindi og viðskipti ættu aðildarríkin að innleiða leiðbeinandi meginreglur Sameinuðu þjóðanna um mannréttindi og viðskipti og tryggja að öll fyrirtæki með heimilisfesti eða rekstur innan lögsögu þeirra hlíti öllum gildandi lögum og virði mannréttindi („fyrirtækjaábyrgð á því að virða mannréttindi“). Þetta þýðir að þau eiga ekki að brjóta mannréttindi annarra og eiga að taka á þeim neikvæðu áhrifum á mannréttindi sem þau eiga þátt í.

³ Skv. 43. og 44. sáttmálans er þessi dómur deildar ekki endanlegur. Var málinu vísað til yfirdeildar 17. janúar 2022. Í þrjú mánuði eftir uppkvaðningu hans getur sérhver málsaðili óskað eftir því að málinu verði vísað til yfirdeildar dómstólsins. Ef þess er óskað fjallar nefnd fimm dómara um hvort málið gefi tilefni til frekari umfjöllunar. Ef svo er verður málið flutt fyrir yfirdeildinni sem mun kveða upp endanlegan dóm. Ef beiðninni um vísun málsins er hafnað verður dómur deildar endanlegur á þeim degi. Þegar dómur er endanlegur er hann sendur til ráðherranefndar Evrópuráðsins sem hefur umsjón með fullnustu hans. Frekari upplýsingar um fullnustuferlið eru aðgengilegar hér: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution

124. Felur það í sér ábyrgð á því að taka með heildstæðum hætti á mismunandi flokkum (sjá § 3 í viðauka við tilmælin) og tjáningu (sjá § 18 í þessari greinargerð) hatursorðræðu, sem er til staðar óháð vilja eða getu aðildarríkisins til þess að uppfylla eigin mannréttindaskuldbindingar og gildir um milliliði á netinu óháð stærð, geira, rekstrarumhverfi, uppbyggingu eignarhaldi eða eðli (sjá § 2.1.1 í CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu). Hins vegar ætti að afmarka leiðir til þess að meðhöndla hatursorðræðu í réttu hlutfalli við alvarleika þeirra áhrifa á mannréttindi sem veitt þjónusta kann að hafa (sjá §§ 3 og 4 í tilmælunum og CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, §§ 2.1.1. og 2.1.2). Enn fremur verður, að því er varðar allar beiðnir, kröfur eða aðrar athafnir opinberra yfirvalda sem beinast að milliliðum á netinu í því skyni að takmarka aðgang (m.a. með því að útiloka eða fjarlægja efni), eða hverja aðra ráðstöfun sem gæti leitt til takmörkunar á tjáningarfrelsi, að vera mælt fyrir um hana í lögum; hún verður að þjóna einu af lögmætu markmiðunum sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 10. gr. sáttmálans, vera nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi og í réttu hlutfalli við markmiðið sem býr að baki (CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, §§ 1.3.1. og 1.3.5). Ef krafa er gerð um að milliliðir á netinu taki niður efni á grundvelli innlendra laga sem að þeirra mati brjóta gegn mannréttindalögum og reglum, ættu þeir að leita eftir því að krafan verði afturkölluð eða henni breytt, leita lagalegra úrræða til að hnekkja innlendum lögum og leita eftir aðstoð frá hagsmunaaðilum.

Um 31. mgr.:

125. Með mannréttindalögum og reglum sem vísað er til í § 31 í tilmælunum er átt við listann sem settur er fram í §§ 15 og 44 í greinargerðinni, ásamt viðeigandi dómaframkvæmd dómstólsins; samningnum um tölvubrot nr. 185 og, þar sem við á, viðbótarbókun nr. 189; almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu; almennar athugasemdir nr. 34 af hálfu mannréttindanefndarinnar um 19. gr. ICCPR um skoðana- og tjáningarfrelsi; CERD/C/GC/35 um baráttu gegn hatursorðræðu sem felur í sér kynþáttafordóma; Rabat-aðgerðaáætlunina um bann við útbreiðslu þjóðernis-, kynþátta- eða trúarhaturs sem jafnast á við

hvatningu til mismununar, fjandskapar eða ofbeldis, og tilmæli sérstakra skýrslu- og ráðgjafarsérfræðinga í umboði Sameinuðu þjóðanna, einkum sérstaks skýrslugjafa um réttinn til skoðana- og tjáningarfrelsis.

126. Milliliðir á netinu ættu, innan ramma regluverks í innlendra löggjöf um hatursorðræðu, að marka sérstaklega sína eigin stefnu og skilmála fyrir efnisstýringu og vinnslu gagna og setja skýrt fram í þjónustuskilmálum, sem allir notendur verða að samþykka áður en þeir nota verkvangna þeirra og kerfi. Stefna þessi og þjónustuskilmálar ætti að virða gagnaverndarreglur (sjá samning Evrópuráðsins, SES nr. 108, um vernd einstaklinga að því er varðar sjálfvirka vinnslu persónuupplýsinga, og samning 108+ um vernd einstaklinga að því er varðar vinnslu persónuupplýsinga).

127. Hvað hatursorðræðu varðar hafa margir milliliðir á netinu, í krafti lagaskyldna sinna, ábyrgðar á mannréttindum og aukins ákalls opinberlega um að virða alþjóðlega og innlenda lagaramma, samþykkt reglur og komið upp innviðum og fyrirkomulagi sem gerir notendum kleift að flagga efni sem kann að misþjóða og er því sent til skoðunar hjá efnisstjórum. Efnisstjórar og sjálfvirk efnisstýringarverkfæri framfylgja þessari efnisstýringarstefnu og leggja mat á hvort umrætt efni sé í samræmi við lagakröfur og þjónustuskilmála milliliðarins á netinu. Milliliðir á netinu ættu að tryggja að ráðinn sé nægilegur fjöldi starfsmanna til að sinna efnisstýringu, sem og mannsæmandi vinnuskilyrði fyrir starfsfólk (sjá einnig CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 2.3.4).

128. Milliliðir á netinu ættu að hafa að leiðarljósi kröfur mannréttindalaga og reglna við þróun og beitingu algrímskerfa, í efnisstýringarstefnu sinni og við ákvarðanatöku í eftirlitskerfum sínum svo þeir uppfylli fyrirtækjaábyrgð sína á því að virða mannréttindi. Því meiri sem áhrifin eru og sá skaði sem mögulega getur orðið á andlagi réttarverndarinnar og því meira gildi sem þjónustan hefur hvað varðar möguleikann til að njóta mannréttinda, því ríkari varúðarráðstafanir ætti milliliður á netinu að viðhafa við þróun og beitingu skilyrða sinna og þjónustuskilmála, sem og skilmála félagsmiðla og siðareglna. Markmiðið ætti að vera að koma í veg fyrir útbreiðslu orðfæris og myndmáls sem misbýður, haturs og hvatningar til ofbeldis (sjá CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 2.1.2, og CM/Rec(2020)1 um áhrif algrímskerfa á mannréttindi).

129. Gagnsæi mannréttinda- og hatursorðræðustefnu milliliða á netinu er nauðsynlegt til að tryggja, í gegnum innra og ytra mat, að mannréttindi séu sannarlega virt við efnisstýringu og að notendur séu upplýstir með virkum hætti um það hvaða háttsemi sé heimil eða ekki (sjá §§ 47 og áfram og §§ 106 og áfram í þessari greinargerð; sjá einnig frekari upplýsingar í leiðbeiningum um efnisstýringu, § 40).

130. Í þágu mesta mögulega gagnsæis og aðgengis að mannréttinda- og hatursorðræðustefnu þeirra, ættu milliliðir á netinu að útfæra þjónustuskilmála sem eru í fullu samræmi við löggjöf, dómaframkvæmd dómstólsins og viðmiðin í § 4 tilmælanna. Þjónustuskilmálar þeirra ættu m.a. að fela í sér reglur um mat, stýringu og takmarkanir á hatursorðræðu sem brýtur gegn reglum refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar, eða þjónustuskilmálum þeirra. Enn fremur ættu þeir að birta allar tengdar reglur og veita upplýsingar um málsmeðferðarreglur og málskotsleiðir, auk allra breytinga á þeim, og gera aðgengilegt almenningi á öllum tungumálum sem hafa þýðingu, m.a. svæðisbundnum tungumálum og minnihlutatungumálum eftir því sem við á og að því marki sem mögulegt er. Milliliðir á netinu ættu enn fremur að vera gagnsæir varðandi þær breytur sem byggt er á í meðmælakerfum og upplýsa notendur um allar breytingar að þessu leyti á viðeigandi, skiljanlegan og tímanlegan hátt (sjá nánar leiðbeiningar um efnisstýringu, §§ 20 og 40).

131. Milliliðir á netinu ættu að tryggja að meðalnotandi sé fær um að skilja þjónustuskilmála þeirra, reglur og staðla og sjá fyrir afleiðingar þess að þeim er beitt í verki. Því eru milliliðir á netinu hvattir til þess að gefa dæmi um hatursorðræðu sem brýtur gegn löggjöf eða þjónustuskilmálum þeirra.

132. Til að auka gagnsæi fyrirkomulags fyrir fjarlægingu efnis, ættu milliliðir á netinu að birta reglulega skýrslur á netinu sem hafa að geyma ítarleg og aðgreind gögn um fjarlægingu hatursorðræðu, m.a. upplýsingar um tegund og gerð hatursorðræðu og flokka notenda sem framleiða hatursorðræðu (þ.e. einstakinga og ríkisaðila og aðila sem ekki tengjast ríkinu). Milliliðir á netinu ættu að miðla slíkum upplýsingum til fræðimanna, borgaralegra samtaka, netkerfa, frjálsra félagasamtaka, rannsóknarmiðstöðva og annarra viðkomandi hagsmunaaðila.

Um 32. mgr.:

133. Þróa ætti stefnur fyrir stýringu á mögulegri hatursorðræðu á grundvelli þeirra viðmiða sem eru talin upp í § 4 tilmælanna og samspils þeirra (sjá nánar §§ 32-35 í greinargerðinni).

134. Til viðbótar við þann tvíþætta valmöguleika að fjarlægja efni eða fjarlægja það ekki, felst efnisstýring í ýmsum leiðum á borð við tímabundna eða varanlega niðurfærslu á stöðu, verðgildislækkun, eða merkingu sem gefur til kynna að viðkomandi efni valdi vandkvæðum (sjá leiðbeiningar um efnisstýringu, § 13). Önnur verkfæri sem mögulegt væri að beita til að bregðast við hatursorðræðu og gæta um leið meðalhófs eru hjöðnun, stuðningur við framtaksverkefni, m.a. á sviði menntunar, sem hvetja til tilkynningar á hatursorðræðu, gagnorðræðu og annars konar orðræðu og efling mannréttinda, lýðræðislegra gilda og innbyrðis skilnings milli hópa. Einkum ætti að beita slíkum verkfærum gagnvart móðgandi og skaðlegum gerðum tjáningar sem ekki eru nægilega alvarlegar til þess að unnt sé að takmarka þær með lögmeætum hætti samkvæmt sáttmálanum (sjá § 3.2 í tilmælunum).

Um 33. mgr.:

135. Í ljósi þess að gervigreindarverkfæri og sjálfvirk algrímskerfi geta verið hlutdræg eða gædd öðrum veikleikum ætti að setja upp kerfi sem manneskur hafa eftirlit með svo tryggt sé að íhlutun af þeirra hálfu sé möguleg hvenær sem nauðsynlegt er til þess að vernda mannréttindi, lýðræði og réttarríkið (hagkvæmniathugun sérnefndar Evrópuráðsins um gervigreind (CAHAI) CAHAI(2020)23, § 104).

136. Svo tryggt sé að efnisstýring taki tillit til séreinkenna í viðkomandi lagalegu, staðbundnu, menningarlegu, félagspólítísku og sögulegu samhengi ættu milliliðir á netinu að fá til þátttöku fulltrúa hópa sem hatursorðræða á netinu beinist gegn við þróun og símat á efnisstýringu sinni. Þeir ættu að tryggja að tilhlýðilegt tillit sé tekið til sjónarmiða slíkra hópa við útfærslu, þróun og beitingu efnisstýringarverkfæra þeirra og framkvæmdar með það að markmiði að tryggja að þau bæði greini og meðhöndli alla hatursorðræðu á verkvöngum þeirra.

137. Eftir því sem við á ætti að gera efnisstýringu dreifistýrða til þess að gera mögulegt að staðbundnir menningarhópar og samfélög eigi sína fulltrúa í raunverulegum ákvörðunum um efnisstýringu og gera efnisstjórum að afla sér viðeigandi sérfræðiþekkingar. Milliliðir á netinu ættu að hafa nægan mannauð í vinnu við efnisstýringu á öllum landfræðilegum svæðum þar sem þeir starfa. Í þeirri viðleitni að dreifistýra efnisstýringu ættu milliliðir að taka spennu milli ríkja með í reikninginn.

Um 34. mgr.:

138. Milliliðir á netinu ættu að ráða nægilegan fjölda efnisstjóra svo unnt sé að leggja mat á mögulega hatursorðræðu með viðeigandi hætti.

139. Óhlutdrægni efnisstjóra er mikilvæg svo forðast megi allt það sem kann að grafa undan gagnsæi og hlutlægni (þ.e. að ekki sé hlutdrægni til staðar) við nálgun þeirra gagnvart efnisstýringu, s.s. tengsl við einstaklinginn sem tilkynnti eða birti efnið.

140. Efnisstjórar ættu að fá nægilega þjálfun í upphafi og viðvarandi þjálfun eftir það í alþjóðlegum og innlendum mannréttindareglum og löggjöf sem fjallar um hatursorðræðu, tengingu þeirra við þjónustuskilmála milliliðanna og innri reglur þeirra, auk aðgerða sem grípa þarf til ef upp kemur ágreiningur. Hægt er að veita slíka þjálfun á innri eða ytri vettvangi, m.a. í gegnum samtök milliliða. Umfang þjálfunar ætti að taka mið af mikilvægi hlutverks milliliðarins og áhrifanna sem athafnir þeirra geta haft á möguleika notenda til að njóta tjáningarfrelsis síns (sjá CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 2.3.4). Öll þjálfun í tengslum við hatursorðræðu ætti að gera efnisstjórum kleift að öðlast góðan skilning á viðeigandi staðbundnu, menningarlegu, félagspólitísku og sögulegu samhengi, auk þess að fjalla um tungumál, einkum tungumál minnihluta, og veita alhliða og nýjustu þekkingu á þeim tungumálalegu blæbrigðum sem hafa þýðingu.

141. Þegar vísað er til efnisstjóra og aðila sem treyst er til að annast flöggun og staðreynslu efnis er bæði átt við kerfi sem stýrt er af manneskjum og með algrími. Því ættu milliliðir á netinu að upplýsa réttilega hvort notendur verði látnir sæta ákvarðanatöku með algrími, m.a. við söfnun á persónumiðuðu efni (sjá í þessu sambandi CM/Rec (2020)1 um áhrif algrímskerfa á mannréttindi).

142. Þar sem efnisstjórar eru í sífelli útsettir fyrir skaðlegu efni ætti að gefa vinnuskilyrðum þeirra og geðheilbrigði vandlegan gaum. Milliliðir á netinu ættu því að tryggja að efnisstjórar hafi aðgang að sálrænum stuðningi við hæfi (sjá nánar CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 2.3.4). Milliliðir á netinu ættu einnig að tryggja sömu kröfur þegar þeir útvista efnisstýringu til þriðju aðila, sem mögulega eru staðsettir í öðrum löndum þar sem gilda ólíkar vinnuréttarreglur sem mögulega veita lakari vernd (sjá leiðbeiningar um efnisstýringu, § 34).

Um 35. mgr.:

143. Milliliðir á netinu ættu að hafa aðgang að áreiðanlegum og fullnægjandi gögnum svo þeir geti átt þátt í að bæta hatursorðræðustefnu og framkvæmd innlendra yfirvalda og milliliða á netinu (sjá leiðbeiningar um efnisstýringu).

144. Skilvirkt samstarf á milli milliliða á netinu og borgaralegra samtaka útheimtir að þau eigi í reglulegu, inngildu og gagnsæju samtali „með það fyrir augum að deila upplýsingum og ræða um þær og stuðla að ábyrgri notkun á upprennandi tækniþróun sem tengist milliliðum á netinu og sem hefur áhrif á framkvæmd og möguleikann á að njóta mannréttinda og á tengd lagaleg álitamál og stefnur“ (CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 12), m.a. á sviði hatursorðræðu.

145. Markmið og takmark þessa samstarfs, sem og ábyrgð og skyldur aðilanna sem um er að ræða, ætti að skilgreina skýrt og taka mið af því hversu hratt umhverfið á netinu tekur breytingum.

146. Samstarf milli milliliða á netinu og borgaralegra samtaka í baráttu gegn hatursorðræðu ætti m.a. að felast í þróun og sífelldum umbótum á tilkynningarkerfum fyrir hatursorðræðu á netinu. Ein birtingarmynd slíks samstarfs væri mat á framkvæmd hátternisregla ESB frá 2016 um aðgerðir gegn hatursorðræðu á netinu. Felst það í ýmsum eftirlitsaðgerðum þar sem borgaraleg samtök tilkynntu upplýsingatækniþyrirækjum á nokkurra vikna tímabili um efni sem mögulega gæti verið brotlegt við refsíákvæði sem innleiða EUFD 2008/913/JHA um baráttu gegn tilteknum formum og birtingarmyndum kynþáttafordóma og útlendingahaturs með refsilöggjöf (sjá nánar, 5. mat á hátternisreglum, staðreyndablað, júní 2020).

Um 36. mgr.:

147. Auglýsingakerfi á netinu, persónusniðin markaðssetning, kerfi sem annast mögnun efnis, sem og meðmælakerfi, eru tækni sem nýtir víðtækt safn notendagagna svo unnt sé að búa til og dreifa persónumiðuðu efni.

148. Þessi tækni getur auðveldað mögnun hatursorðræðu, villandi upplýsinga og útbreiðslu staðalímynda sem orsaka mismunun í sambandi við sérhverja forsendu sem vísað er til í § 2 tilmællanna. Í þessu sambandi hefur áhersla þegar verið lögð á að einkum beri að gefa gaum þeim sérstöku áskorunum sem þessi tækni hefur í för með hvað varðar jafnrétti kynjanna og kynbundnar staðalímyndir, þar sem beiting algríms getur miðlað og styrkt fyrirbyggjandi kynbundnar staðalímyndir og átt þátt í að viðhalda kynjamisrétti (CM/Rec(2019)1 um að fyrirbyggja og berjast gegn kynjamisrétti).

149. Milliliðir ættu á öllum stigum vinnslunnar, m.a. við gagnasöfnun, að meta hvaða áhrif þessi tækni muni hafa á mannréttindi og forðast hlutdrægni af öllu tagi, m.a. óviljandi eða dulda hlutdrægni. Einnig ættu þeir að meta hættu á mismunun eða öðrum neikvæðum áhrifum á mannréttindi og grundvallarfrelsi skráðra einstaklinga. Til viðbótar „ættu [þeir] að meta með gagnrýnum hætti gæði, eðli og uppruna persónuupplýsinga sem eru notaðar, draga úr ónauðsynlegum, óþörfum upplýsingum eða jaðarupplýsingum á þróunar- og þjálfunarstigi og síðan hafa eftirlit með nákvæmni líkansins þegar það er matað á nýjum upplýsingum“ (T-PD(2019)01 leiðbeiningar um gervigreind og gagnavernd, § II.4). Því næst ættu milliliðir á netinu að innleiða gagnsæi um þessi kerfi, gera grein fyrir því hversu auðskilin þau séu og upplýsa um undanþáguákvæði eða valkvæð ákvæði.

Um 37. mgr.:

150. Efnisstýring er ekki óskeikul, hvort sem hún er framkvæmd af manneskju eða vél. Því ættu milliliðir á netinu sífellt að gera innri úttektir á þeim beinu og óbeinu áhrifum á mannréttindi sem vörur þeirra, þjónusta, kerfi, stefnur og venjur hafa í för með sér. Þeir ættu, innan þessa ramma, að leggja mat á efnisstýringarkerfi sín reglulega með sérstakri áherslu á tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs, jafnrétti og bann við mismunun, og tryggja að þessi réttindi séu vernduð. Mat þetta ætti að þjóna þeim tilgangi að meta skilvirkni stefna, reglna og ráðstafana sem milliliðir á netinu beita til að meðhöndla hatursorðræðu og tryggja að þær nái markmiði sínu (sjá § 26 tilmælanna).

151. Mat á áhrifum mannréttinda ætti að fara fram undir formerkjum skýrs regluramma, m.a. eftirlit af hálfu sjálfstæðs eftirlitsyfirvalds eða sjálfstæðra hagsmunaaðila með viðeigandi sérfræðipækkingu, og á inngildandi og gagnsæjan máta. Undir mat þetta ættu að falla vörur, þjónusta, og kerfi milliliða á netinu (sjá CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 2.1.4), og áhættumatsviðmið ættu að taka mið af því hvort hatursorðræða hafi óhófleg áhrif á tiltekna einstaklinga eða hópa. Umfang þess mats á áhrifum á mannréttindi sem milliliði er gert að framkvæma ætti að ráðast af stærð hans (sjá § 21 tilmælanna).

152. Þegar slíkt mat á áhrifum á mannréttindi fer fram ætti að tryggja að fulltrúar hópa sem hatursorðræða beinist gegn eigi þátt í því og að tekið sé mið af tillögum frá samfélögum sem hatursorðræða beinist gegn og hópum, m.a. borgaralegu samfélagi og jaðarhópum (sjá CAHAI hagkvæmniathugunina, CAHAI(2020)23, § 106). Aðkoma fulltrúa hópa sem hatursorðræða beinist gegn að útfærslu, þróun og framkvæmdinni mun auðvelda mótun og framkvæmd stefna og ráðstafana, sem taka á skaða sem útbreiðsla hatursorðræðu á netinu veldur, á skilvirkari hátt.

153. Svo tryggja megi markvisst mat á skilvirkni ráðstafana sem eru til staðar ættu milliliðir á netinu enn fremur að lúta reglulegum, sjálfstæðum, óháðum, ítarlegum og markvissum endurskoðunum af hálfu utanaðkomandi aðila (sjá § 26 í tilmælunum, sem og mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins 2019, Gervigreindin gerð skiljanleg: 10 leiðir til að vernda mannréttindi).

154. Lög geta mælt fyrir um að sjálfstæðar úttektir séu gerðar af hálfu úttektaraðila eða sjálfstæðs eftirlitsyfirvalds. Að öðrum kosti gætu þriðju aðilar séð um framkvæmdina, t.d. sjálfstæð eftirlitsstofnun sem atvinnugreinin hefur sett á laggirnar, sjálfstæðir úttektaraðilar eða borgaraleg samtök sem hefur verið falið slíkt verkefni.

155. Milliliðir á netinu ættu að tryggja viðeigandi eftirfylgni við þessi mat á áhrifum og ytri úttektir með því að bregðast við niðurstöðunum og með því að hafa eftirlit með og meta skilvirkni tilgreindra viðbragða (sjá tilmæli CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, § 2.1.4).

Fjölmíðlar

Um 38. mgr.:

156. Nauðsynlegt er fyrir fréttafólk og fjölmíðla að njóta ritstjórnarlegs frelslis, sjálfstæðis og sjálfsstjórnar, sem hvílir á grunni öflugrar verndar tjáningarfrelsisins (sjá nánar *Jersild gegn Danmörku*, sem vísað er til að ofan, § 31; nr. R (97)20 um „hatursorðræðu“; nr. R (97)21 um fjölmíðla og eflingu umburðarlyndismenningar; CERD/C/GC/35 um baráttu gegn hatursorðræðu, § 40; og, (SES) nr. 157, rammisamning um verndun þjóðarbrot, 9. gr.).

157. Sérstaklega skal gefa gaum, og skilvirkar verndarráðstafanir helgaðar, aðstæðum fréttafólks, einkum þeirra sem hatursorðræða beinist gegn, s.s. fréttakonum og fréttafólki úr röðum minnihlutahópa (sjá CM/Rec(2016)4 um vernd fréttamennsku og öryggi fréttafólks og annarra aðila á sviði fjölmíðlunar).

Um 39. og 40. mgr.:

158. Hvetja ætti fjölmiðlafyrirtæki og fréttafólk til að stuðla að umburðarlyndismenningu og skilningi og auðvelda samtal milli hópa í viðleitni þess til að takast á við hatursorðræðu. Í því skyni er þeim boðið að fylgja sjálfseftirlitskröfum, að fela fyrrnefnd markmið í þessum kröfum og háttisreglum og þróa og innleiða samsvarandi þjálfunaráætlanir fyrir fréttafólk (sjá nr. R (97)21 um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndismenningar; 6. gr. (SES) nr. 157 rammisráðgjafar um verndun þjóðarbrotar; og, Tallinn leiðbeiningar um þjóðernisminnihluta og fjölmiðla á stafrænni öld, 2019, fulltrúi ÓSE gagnvart þjóðarbrotum).

159. Fjölmiðlafyrirtæki ættu að gera áþreifanlegar, sérstakar og hnitmiðaðar ráðstafanir til að tryggja að starfslíð þeirra endurspegli fjölbreytni og inngildingu, m.a. þegar ritstjórnarákvarðanir eru teknar. Þegar þeir leita eftir, taka við og miðla upplýsingum ættu þeir að falast eftir mörgum heimildum og röddum úr mismunandi samfélögum (sjá stefnu- og aðgerðaáætlun Sameinuðu þjóðanna vegna hatursorðræðu, 2020, §§ 53.1-53.2, og, nr. R (97)21 um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndismenningar, § 2).

160. Fjölmiðlar í almannabjónustu verða í ljósi umboðs síns að vera mikilvæg uppspretta óhlutdrægra upplýsinga og margbreytilegra pólitískra skoðana, sem þýðir að þeir verði að tryggja sjálfstæði að nægilegu marki gagnvart pólitískum og efnahagslegum afskiptum. Þeir eru sérstaklega til þess fallnir að stuðla að fjölhyggju og vitund um ólíkar skoðanir, sem og gagnorðræðu og annars konar orðræðu með því að veita mismunandi hópum í samfélaginu tækifæri til að taka við og miðla upplýsingum, til tjáningar og til að skiptast á hugmyndum. Þannig geta þeir átt umtalsverðan þátt í að efla félagslega samheldni, menningarlega fjölbreytni og fjölhyggjusamskipti, sem allir hafa aðgang að.

Um 41. mgr.:

161. Fjölmiðlafyrirtæki og fagfólk í fjölmiðlum, m.a. fréttafólk, ætti ekki einungis að fara eftir lögum um hatursorðræðu heldur gefa því sérstakan gaum að tryggja virðingu við mannréttindi að fullu í allri starfsemi sinni, eins og lýst er í tilmælum ráðherranefndarinnar CM/Rec(2016)3 um mannréttindi og viðskipti; nr. R (97)20 um „hatursorðræðu“; og, nr. R (97)21 um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndismenningar. Á það einnig við um netumhverfið þar sem t.d. fjölmiðlar á netinu, fréttavefgáttir eða annar slíkur vettvangur undir stjórn fjölmiðlafyrirtækja ber ekki aðeins ábyrgð á ritstjórnarefni sínu heldur getur sætt ábyrgð á athugasemdum þriðju aðila sem eru í formi hatursorðræðu (sjá *Delfi AS gegn Eistlandi*, sem vísað er til að ofan, § 159).

162. Fjölmiðlar og fréttafólk er eindregið hvatt til að vekja athygli almennings á hatursorðræðutilvikum og auka vitund um skaða af völdum mismununar, haturs, neikvæðra staðalmynda og smánunar. Svo upplýsingar séu nákvæmar og traustar og greiði fyrir betri skilningi á mismunandi sjónarhornum, ættu fjölmiðlar og fréttafólk að gæta þess að ljá mismunandi hópum og samfélögum í þjóðfélaginu rödd (sjá CM/Rec(2018)1 um fjölmiðla og gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum).

163. Fjölmiðlar og fréttafólk ætti að vera vakandi fyrir hættum sem fylgja því að breiða út fordóma og miðla neikvæðum staðalmyndum um einstaklinga og hópa. Þeir ættu að forðast óþarfa vísanir til persónulegra sérkenna og stöðu sem getur ýtt undir fordóma og umburðarleysi, sérstaklega þegar fréttir eru fluttar í tengslum við mál sem varða afbrot, lög og allsherjarreglu.

164. Fjölmiðlafyrirtæki eru enn fremur eindregið hvött til þess að taka þátt sjálfstæðum, gagnsæjum frumkvæðisverkefnum um staðfestingu á staðreyndum, m.a. verkefnum sem fela í sér samstarf við borgaraleg samtök, sérfræðinga og aðra hagsmunaaðila til þess að tryggja að upplýsingar séu nákvæmar, traustar og endurspegli fjölhyggju. Umfjöllun um málefni sem varða almannahagsmunum, m.a. sakamál og lýðheilsu, útheimtir sérstaka varkárni við yfirferð á nákvæmni upplýsinga og að forðast sé að breiða út upplýsingar sem geta leitt til aukinna fordóma og smánunar.

165. Í kosningum ættu fjölmiðlar að íhuga að afhjúpa með umfjöllun sinni rangar upplýsingar, villandi upplýsingar og áróður, einkum ef slíkar upplýsingar beinast gegn einstaklingum og hópum á grundvelli auðkenna þeirra, m.a. stöðu sem minnihluta eða aðra stöðu og/eða sem skaðar samskipti milli hópa.

Um 42. mgr.:

166. Við mótun stefnu sinnar ættu eftirlitsyfirkvöld fyrir útvarpsrekstur og sjálfseftirlitsstofnanir fjölmiðla að innleiða raunhæfar ráðstafanir til að berjast gegn hatursorðræðu á skilvirkan hátt, um leið og þau stuðla einnig með virkum hætti að umburðarlyndi, fjölhyggju og fjölbreytni skoðana í fjölmiðlum.

167. Aðildarríkin ættu einnig að tryggja að eftirlitsyfirvöld á sviði hljóð- og myndmiðlunar séu sjálfstæð, með safni reglna sem taka til allra þátta starfsemi þeirra og með ráðstöfunum sem gera þeim mögulegt að gegna hlutverki sínu á markvissan og skilvirkan hátt (sjá nánar Rec(2000)23 um sjálfstæði og hlutverk eftirlitsyfirvalda fyrir útvarpsrekstur og CM/Rec(2016)4 um vernd fréttamennsku og öryggi fréttafólks og annarra aðila á sviði fjölmiðlunar).

Borgaraleg samtök

Um 43. mgr.:

168. Borgaraleg samtök geta með margvíslegri starfsemi sinni gegnt lykilhlutverki við að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu á netinu og utan netsins. Hvetja ætti þau til að þróa sérstakar stefnur til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og, þar sem við á og mögulegt er, veita starfsfólki sínu, meðlimum og sjálfbóðaliðum þjálfun.

169. Stofnanir borgaralegra samtaka eru enn fremur hvattar til að eiga samstarf og samræma sín á milli, m.a. með því að fá til liðs samtök sem vinna með einstaklingum og hópum sem hatursorðræða beinist gegn. Einnig ættu þau að eiga samskipti við aðra hlutaðeigandi opinbera hagsmunaaðila og hagsmunaaðila í einkageiranum til þess að tryggja alhliða nálgun við að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu.

170. Þegar borgaraleg samtök verða skotmörk hatursorðræðu vegna hagsmunagæslu og stuðnings við minnihlutahópa og aðra hópa, ættu aðrir hagsmunaaðilar að láta í ljós samstöðu með þeim. Fjölmiðlar ættu að veita hlutlægar og málefnalegar upplýsingar um hagsmunagæslu þeirra og öll umdeild mál sem þeir kunna að eiga hlut að.

171. Borgaraleg samtök geta átt mikilvægan þátt í að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu með söfnun og greiningu á gögnum, eftirliti með hatursorðræðu, viðbrögðum við vantilkynningu, þjálfun fagfólks og starfsfólks annarra hagsmunaaðila sem koma að því að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og með því að framleiða og breiða út gagnræðu og annars konar orðræðu. Aðildarríkin og aðrir hagsmunaaðilar ættu, eins og mælt er fyrir um í §§ 6c, 17, 26 og 35 í tilmælunum, að fá borgaraleg samtök til þátttöku í starfsemi sem varðar meðhöndlun hatursorðræðu á netinu og við mótun, þróun og framkvæmd samskiptaverkefna og fræðsluverkefna til þess að auka vitund um hatursorðræðu og skaðann sem hún veldur.

4. Vitundarvakning, menntun, þjálfun og beiting gagnorðræðu og annars konar orðræðu

172. Í kafla 4 eru settar fram ólögsmæltar ráðstafanir sem aðildarríkin ættu að þróa og innleiða til að taka á öllum flokkum hatursorðræðu (sjá § 3 í tilmælunum) í samstarfi við aðra hagsmunaaðila, m.a. lykilaðila sem eru taldir upp í kafla 3.

Um 44. og 45. mgr.:

173. Í §§ 44 og 45 í tilmælunum eru ítrekaðar meginreglurnar sem lýst er í 7. gr. ICERD og gr. 6.1 í (SES) nr. 157, rammasamningi um verndun þjóðarbrot, um mikilvægi þess að vinna gegn fordómum sem leiða til kynþáttamisréttis. Þessar meginreglur undirstrika jafnframt þörfina á því að efla skilning, umburðarlyndi og vináttu meðal þjóða og kynþátta og þjóðernishópa, samtal milli menningarsamfélaga og þörfina fyrir að gera skilvirkar ráðstafanir til að ýta undir gagnkvæma virðingu, skilning og samstarf um að taka upp tafarlaugar og skilvirkar ráðstafanir, einkum á sviði fræðslu, menntunar, menningar og upplýsingar. Dómstóllinn hefur fyrir sitt leyti lagt áherslu á þörfina á öflugum stefnum til að berjast gegn kynþáttamisrétti, sem sé grundvöllur þess að dregið verði úr hatursorðræðu og sagt að „stjórnvöld [þurfi] að beita öllum tiltækum ráðum til að berjast gegn kynþáttafordómum og styrkja með því það samfélag sem lýðræðið sér fyrir sér þar sem margbreytileiki er ekki túlkaður sem ógn heldur uppspretta auðgunar“ (sjá *Aksu gegn Tyrklandi*, sem vísað er til að ofan, § 44). Hið sama á við um hatursorðræðu sem grundvallast á öðru en kynþáttafordómum.

174. Eins og lýst er í § 1 tilmælunum ættu aðildarríkin að gera heildstæðar og virkar ráðstafanir til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og til að efla orðræðu umburðarlyndis og inngildingar. Gera ætti þessar ráðstafanir til að fyrirbyggja og berjast gegn öllum mismunandi flokkum hatursorðræðu (sjá § 3 í tilmælunum). Í ljósi meðalhófsreglunnar ætti einungis að beita reglum einkaréttar og stjórnsýsluréttar í málum sem ná nauðsynlegu lágmarksalvarleikastigi svo 8. gr. sáttmálans verði virk, og reglum refsiréttar ætti einungis að beita sem síðasta úrræði og vegna alvarlegustu tilvika tjáningar á hatrí (sjá §§ 24 og áfram og §§ 43 og áfram í greinargerðinni).

175. Tilmælin í kafla 4 hjálpa til við að skilja og taka á undirrot hatusorðræðu, til að fyrirbyggja hana og berjast gegn henni með vitundarvakningu og fræðslu, og til að hlúa að samfélögum friðsemdar, inngildingar og réttlætis (sjá skuldbindingar 2, 7 og 8 í stefnu- og aðgerðaáætlun Sameinuðu þjóðanna vegna hatusorðræðu). Hvatar og drifkraftar hatusorðræðu geta verið villandi upplýsingar, neikvæðar staðalmyndir og smánun, pólitísk markmið, ójöfnuður á grundvelli verndaðra einkenna og stöðu, refsileysi, sögulegt eða núverandi misrétti, efnahagslegur ójöfnuður innan lands, skortur á frjálsu og öruggu athafnarými í borgaralegu samfélagi og afhömlun á netinu. Allir þessir þættir geta verið til marks um dýpri kerfislæg mál sem aðildarríkin ættu að takast á við. Skráning, eftirlit og greining á hatusorðræðu og tengdri þróun (sjá kafla 6) er undirstaða þess að geta borið kennsl á og skilið undirrot hennar og til þess að geta mótað skilvirkar ráðstafanir til að fyrirbyggja og berjast gegn henni.

176. Með villandi upplýsingum er átt við upplýsingar sem sannanlega eru rangar, ónákvæmar eða misvísandi og samdar eru af ásettu ráði og breiddar út til að valda skaða eða ná efnahagslegum eða pólitískum árangri með því að blekkja almenning (sjá MSI-REF drög að tilmælum um reglur fyrir stýringu fjölmiðla og samskipta, viðauki, 4. mgr.).

177. Aðildarríkin ættu á grundvelli fenginnar reynslu og þekkingar að gera ráðstafanir varðandi vitundarvakningu, menntun, þjálfun, eflingu gagnræðu og annars konar orðræðu og að greitt sé fyrir skoðanaskiptum milli menningarsamfélaga í heildstæðum stefnum sínum, löggjöf, áætlunum og aðgerðaáætlunum (sjá § 5 í tilmælunum). Yfirlýsing ráðherra nefndarinnar um arfleifð æskulýðsátaksins „Hreyfing gegn hatusorðræðu“ (Decl(29/05/2019), viðbótin við hana CM(2019)42-add og § 4 í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatusorðræðu svo dæmi séu tekin undirstrika mikilvægi þess að: auka vitund um umfang og hættu á hatusorðræðu; taka afstöðu og berjast gegn hatusorðræðu á netinu og utan netsins; lýsa yfir samstöðu með þeim sem hatusorðræða beinist gegn í tilteknum tilvikum; draga athygli að vanmetnum og vantilkynntum birtingarmyndum hatusorðræðu; framleiðslu gagnorðræðu og annars konar orðræðu til mótvægis við hatusorðræðu; tryggja fjölmiðla- og upplýsingalæsi í gegnum formlegt og óformlegt nám; og samvinnu þvert á greinar og stofnanir. Hafa ætti í huga að sumar þessar ráðstafanir munu hafa meiri skírskotun í innlendu samhengi sums staðar en annars staðar, þar sem skilvirkni ráðstafananna mun breytast eftir því hvaða kraftar eru undirliggjandi og eðli hatusorðræðu í mismunandi félagslegu samhengi.

Um 46. mgr.:

178. Ráðstafanir til vitundarvakningar gegna fjölþættum tilgangi að því varðar hatusorðræðu: þær ættu að gera fólk og þá sem taka ákvarðanir sér meðvitandi um umfang hatusorðræðu og þann skaða sem hún veldur, leggja til leiðir og tiltæk ráð til að vinna gegn henni og hvernig á að rétta hlut þolenda (sjá kafla 5), taka á villandi upplýsingum og efla mannréttindareglur og gildi, skoðanaskipti milli menningarsamfélaga og virðingu fyrir fjölbreytni og jafnrétti.

179. Aðildarríkin og aðrir hagsmunaaðilar ættu að tryggja að herferðir sníði skilaboð og nálgun sína að þörfum þeirra sem þeim er beint gegn. Einstaklingar og hópar sem hatusorðræða beinist gegn ættu eftir því sem kostur er að eiga hlut að útfærslu og framkvæmd slíkra herferða. Sjá í tengslum við þetta tilmæli CM/Rec(2010)5 um ráðstafanir til þess að berjast gegn mismunun á grundvelli kynhneigðar eða kynvitundar; yfirlýsingu ráðherra nefndarinnar um aukningu andúðar gegn farand- og/eða flökkufólki og ofbeldi á grundvelli kynþáttar gegn Rómafólki í Evrópu, samþykkt 1. febrúar 2012; ályktun þingsins 1743 (2010) um Íslam, Íslamisma og andúð á Íslam í Evrópu; ályktun þingsins 1563 (2007) um baráttu gegn gyðingaandúð í Evrópu; og ályktun þingsins 2036 (2015) um viðbrögð við umburðarleysi og mismunun í Evrópu með sérstakri áherslu á kristið fólk.

Um 47., 48. og 49. mgr.

180. Færnin sem þróa ætti í gegnum mannréttindafræðslu og fræðslu um borgaraleg lýðræðisréttindi er útfærð í CM/Rec(2010)7 um sáttmála Evrópuráðsins um lýðræðis- og mannréttindamenntun. Hún felst m.a. í þróun þekkingar, persónulegrar færni og félagsfærni, gagnrýnnar hugsunar og skilnings sem dregur úr átökum, eykur virðingu og skilning á muninum milli trúarhópa og þjóðernishópa og byggir upp gagnkvæma virðingu fyrir mannlegri reisu og sameiginlegum gildum og hvatningu til samtals og sem stuðlar að friðsamlegum leiðum við úrlausn vandamála og ágreinings. Ljóst er að slík færni er undirstaða þess að gera einstaklingum kleift að þekkja hatusorðræðu, þá hættu sem hún hefur í för með sér fyrir lýðræðisþjóðfélag og að geta haft frumkvæði að því að takast á við hana.

181. Fræðsla sem ætluð er til að mæta hatusorðræðu, einkum neikvæðum staðalmyndum og þeim fordómum sem þær byggjast á, ætti einnig að fela í sér miðlun á þekkingu á menningu, sögu, tungu og trú

minnihlutahópa og annarra hópa og á meirihlutanum í aðildarríki, s.s. bent er á í SES nr. 157, rammisamningi um verndun þjóðarbrot, 12. gr.

182. Samkvæmt CM/Rec(2014)6 um leiðbeiningar um mannréttindi fyrir netnotendur ættu aðildarríkin að tryggja að notendur geti notið réttinda sinna og frelsis á netinu og lágmarkað að þeir séu útsettir fyrir áhættu í samskiptaumhverfinu á netinu. Frekari leiðbeiningar um þróun net- og fjölmiðlalæsis eru í CM/Rec(2019)10 um þróun og eflingu menntunar á sviði stafrænnar borgaravitundar og CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu. Í hinum síðarnefndu er mikilvægi þess að nálgun taki mið af aldri og kyni undirstrikað, sem og þörfin fyrir samstarf milli viðeigandi hagsmunaaðila, m.a. einkageirans, fjölmiðla í almannabjónustu, borgaralegs samfélags, menntastofnana, fræðaheimsins og tæknilegra stofnana.

183. Svo tryggja megi skilvirkt námsefni um baráttu gegn hatursorðræðu ættu aðildarríkin að annast viðeigandi kennarabjálfun og gera aðgengilegar kennslubækur og efni sem máli skiptir á netinu. Aðildarríkin ættu enn fremur að fela viðeigandi og sjálfstæðum menntastofnunum að annast reglulega endurskoðun á kennslubókum, efni til þjálfunar og kennsluáðferðum til að sía út staðalmyndir og ýta undir jafnrétti og bann við mismunun.

184. Verkfæri til þess að framfylgja mannréttindafræðslu og fræðslu um borgaraleg lýðræðisréttindi hafa verið þróuð af æskulýðsdeild og fræðsludeild Evrópuráðsins. Meðal annars er um að ræða námsheftin „Compass“, „Compasito“, og „Mirrors“, og hefti um lýðræðismenntun og skoðanaskipti milli menningarsamfélaga, handbók um menntun á sviði stafrænnar borgaravitundar og handbók um netlæsi. Öll þessi útgáfa og handbækur styrkir formlegt, óformlegt og formlaust nám. Jákvæð reynsla af því að takast á við hatursorðræðu í gegnum mannréttindafræðslu, m.a. með því að nota gagnstæða orðræðu, hefur fengist með notkun fræðsluhandbókanna „Bookmarks“ og „We CAN!“, sem voru unnar fyrir æskulýðsátak Evrópuráðsins „Hreyfing gegn hatursorðræðu“. Annað gagnlegt verkfæri er „UN Faith for Rights Framework and Toolkit“, 2019, sem beitir aðferðafræði jafningjafraðslu. Skýringardæmi fyrir framtaksverkefni á vegum borgaralegs samfélags er að finna í úttektinni, „Against Hate“. Handbók um góðar starfsvenjur fyrir baráttu gegn hatursglæpum og hatursorðræðu eftir Tina Đaković og Cvijeta Senta, 2019. Í þessari útgáfu var safnað saman bestu venjum frá nokkrum borgaralegum samtökum í Króatíu og Finnlandi.

185. Lesa ber § 48 saman við § 47 og § 49 í tilmælunum. Framtaksverkefni um menntun og vitundarvakningu um hatursorðræðu ætti að aðlaga aldri og þroskastigi barna og ungs fólks sem þau beinast að. CM/Rec(2018)7 um leiðbeiningar varðandi ráðstafanir til þess að virða, vernda og uppfylla réttindi og öryggi barna í stafrænu umhverfi fjallar nánar um umfang menntunar, framtaksverkefni til vitundarvakningar, áætlanir og notendatöl sem ætti að þróa með þátttöku barna. Þessi framtaksverkefni og verkfæri ættu að beinast að því að ýta undir heilbrigðan þroska barna og ungmenna, auk vitundar þeirra um réttindi sín og réttindi annarra, m.a. í stafræna umhverfinu. Frekari leiðbeiningar er að finna í 28. og 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

186. Aðildarríkin ættu að tryggja virka aðkomu barna og ungmenna í öllum málum sem þau varða með því að tryggja réttindi þeirra, leiðir, rými og tækifæri og nauðsynlegan stuðning til þess að auka þátttöku ungmenna (sjá Endurskoðaðan Evrópusáttmála um þátttöku ungs fólks í málefnum sveitarfélaga og héraða, samþykktur á 10. fundi þings sveitarfélaga og svæðisyfirvalda í Evrópu, 21. maí 2003, og handbók Evrópuráðsins „Have your Say!“, nóvember 2015).

187. Í § 49 er mælt til þess að aðildarríkin eigi einnig að styðja formlega og óformlega menntunarstarfsemi og menningaráætlanir utan menntastofnana. Í því skyni gætu þau stutt framtaksverkefni annarra hagsmunaaðila, m.a. menningargeirans, til þess að berjast gegn hatursorðræðu á breiðari grundvelli og taka á undirrót hennar (sjá § 43 tilmælanna).

Um 50. mgr.:

188. Löggæsluliðar, fulltrúar ákærvalds og læknisþjónusta eru oft fyrsti tengiliður fyrir þau sem hatursorðræða beinist gegn. Fagfólk þetta ætti að fá þjálfun í upphafi og stöðugt eftir það varðandi þá faglegu háttsemi sem ætlast er til af því í störfum þess og nauðsyn þess að taka vel á móti einstaklingum sem hatursorðræða beinist gegn og forðast að tjá neikvæðar staðalmyndir og hlutdrægni í samskiptum við þá. Fagmennska þess er liður í tilkynningarferlinu fyrir hatursorðræðu, skilvirkni eftirlits, rannsókn og refsingu fyrir hatursorðræðutilvik, og aðgengi að leiðum til úrbóta fyrir þau sem hatursorðræða beinist gegn.

189. Þjálfunaráætlanir fyrir starfsfólk fyrrnefndra opinberra yfirvalda og annarra viðeigandi opinberra aðila ættu að leiða til góðs skilnings á skilgreiningunni á hatursorðræðu; viðeigandi viðmiðum fyrir mat á „alvarleika“ hatursorðræðu (sjá §4 tilmælanna); og því sviði sem spannar þau viðbrögð og lagaleg úrræði sem eru þeim tiltæk. Skýringardæmi um starfsvenjur innlendra yfirvalda og borgaralegra samtaka er að

finna í úttektinni, „Against Hate“. Handbók um góðar starfsvenjur fyrir baráttu gegn hatursglæpum og hatursorðræðu eftir Tina Đaković og Cvijeta Senta, 2019, bls. 54 og áfram.

Um 51. mgr.:

190. Samkvæmt rannsókninni „Sanctions that do justice – Justice for victims of violent crime Part III“, Evrópustofnun grundvallarmannréttinda, 2019, vænta margir þolendur þess að þeir sem hafa gerst brotlegir hugsi út í hegðun sína þegar þeir hafa verið sóttir til saka og muni því ekki brjóta af sér aftur. Þar sem brotapolar kjósa heldur viðurlög sem felast í endurhæfingu ættu aðildarríkin að efla viðurlög sem höfða til getu gerenda til að skilja að þeir hafi brotið ákvæði sem vernda mannlega reisn og mannréttindi annarra og axli þannig ábyrgð á háttsemi sinni.

191. Þjálfunaráætlanir fyrir gerendur sem eru taldar gefa góða raun hafa verið innleiddar í ýmsum Evrópulöndum. Þessar áætlanir miða að því að breyta hugarfari, skynjun, viðhorfi, og í kjölfarið, hegðun gerenda sem einkum eru ungir, karlkyns, öfgasinnaðir hatursglæpabrotamenn. Sjá til dæmis: skilorðspjónusta í Austurríki, „Dialog statt Hass“; vinna vegna ofbeldis sem byggist á kynjafordómum af hálfu Austrian Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierter Täterarbeit, BAG-OTA, sem þróaði staðla fyrir þjálfunaráætlanir sem kerfisbundið tekur mið af réttindum brotapola; Lifandi lýðræði! frá Þýskalandi („Demokratie leben!“) og „Taking Responsibility - Breaking away from Hate and Violence“, verkefni Evrópska netkerfisins fyrir forvarnir gegn afbrotum sem staðsett er í Belgíu; LES ACTIONS, verkefni S.A.V.E. Belgium; Garda Youth Diversion Projects, sem eru samfélagsbundin framtaksverkefni um forvarnir gegn afbrotum meðal ungmenna með þátttöku fjölda stofnana á Írlandi, og, „Reducing youth crime“, verkefni stjórnvalda í Hollandi þar sem boðið er upp á þjálfunar- og menntunaráætlanir í lok refsivistar ungra afbrotamanna.

Um 52. mgr.:

192. Háskólar og skólar sem annast námsbrautir og námskeið í fréttamennsku, auk fagfólks í fjölmiðlum, fjölmiðla og sjálfsefirlitsstofnana fjölmiðla, eru hvattar til að gera áfanga um skyldur og ábyrgð fréttafólks og fjölmiðla varðandi réttinn til tjáningarfrelsis að þætti í reglubundnum þjálfunarnámskeiðum sínum. Það gæti m.a. falist í verkefnum um það hvernig á að fjalla um hatursorðræðutilvik án þess að magna fordóma og íhugun um hlutverk þeirra við eflingu mannréttindamenningar og inngildingar, í samræmi við tilmæli nr. R (97)21 um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndismenningar (sjá einnig §§ 38-39 í tilmælunum og §§ 158 til 160 í þessari greinargerð). Slík þjálfunarnámskeið ættu að auka hæfni fréttafólks og annars fagfólks í fjölmiðlum til að þekkja, fjalla um og bregðast við hatursorðræðu og forðast eigin notkun eða útbreiðslu á hatursorðræðu eða fordómum.

Um 53. mgr.:

193. Í ljósi hlutverks þeirra og áhrifa í samfélaginu ættu opinberir einstaklingar í leiðtogahlutverkum, s.s. stjórnáamenn, háttsettir embættismenn, trúarlegir, efnahagslegir og samfélagslegir leiðtogar, ekki aðeins að forðast beitingu hatursorðræðu eins og fjallað er um í §§ 35 og 36 í tilmælunum, heldur einnig að hjálpa til við að takast á við hana með því að beita gagnorðræðu og annars konar orðræðu. Þeir ættu einnig að fordæma beitingu hatursorðræðu og nýta stöðu sína til þess að efla skilning milli hópa, m.a. með því að tjá samstöðu með þeim sem hatursorðræða beinist gegn og valdefla og endurheimta virðingu þeirra.

194. Gagnorðræða og annars konar orðræða er tjáning á gagnstæðum og annars konar frásögnum sem ætlað er að berjast gegn hatursorðræðu með því að rýra, afbyggja og fordæma frásagnir sem hatursorðræða byggist á og styrkja gildin sem hatursorðræða vegur að, s.s. mannréttindi og lýðræði. Gagnorðræða og annars konar orðræða í frásögnum ýtir einnig undir opnun, virðingu fyrir fjölbreytni, frelsi og jafnrétti. Gagnorðræða er stutt og bein svörun við hatursfullum skilaboðum, en annars konar orðræða beinist yfirleitt ekki að eða vísar beint til hatursorðræðu heldur breytir umgjörð umræðunnar (sjá handbók Evrópuráðsins „We CAN!“; 2017). Beiting gagnorðræðu og annars konar orðræðu er sérlega mikilvæg í því skyni að taka á hatursorðræðu sem ekki nær nauðsynlegu alvarleikastigi svo hægt sé að meðhöndla hana á grundvelli reglna refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar (sjá §§ 3 og 4 í tilmælunum).

195. Í þessu sambandi hvetja PACE tilmæli 2275(2019) um hlutverk og ábyrgð pólitískra leiðtoga í baráttu gegn hatursorðræðu og umburðarleysi, aðildarríkin og þjóðþing þeirra til að efla upplýsingar og vitundarvakningu sem beint er að stjórnáamönnum og kjörnum fulltrúum á öllum stigum. Þessar aðgerðir ættu að leggja áherslu á framtaksverkefni og ráðstafanir til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og umburðarleysi, s.s. Stefnumskrá Evrópskra stjórnáamálaflokka fyrir samfélag án kynþáttafordóma 1998 og tengslanet þingmanna gegn hatursorðræðu undir merkjum „No Hate Parliamentary Alliance“. Þau ættu að veita opinberum embættismönnum þjálfun í grundvallarréttindum og banni við mismunun og hvetja

stjórnámálamenn til þess að breiða út, m.a. á félagsmiðlum, jákvæð skilaboð um minnihlutahópa í löndum þeirra (sjá einnig: CERD/C/GC/35 um baráttu gegn hatursorðræðu, § 37; Rabat-aðgerðaáætlun, § 57, um siðareglur fyrir stjórnámálamenn; almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, § 98; Camden-reglurnar um tjáningarfrelsi og jafnrétti, mgr. 10.1; skýrslu Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðannaA/HRC/22/17/Add.4 um sérfræðivinnustofur um bann við hvatningu til haturs á grundvelli þjóðernis, kynþáttar eða trúar, viðauka § 36; og, A/HRC/40/58 trú- eða skoðanafrelsi, viðauka 1 § 22).

Um 54. mgr.:

196. Lykilaðilar, m.a. jafnréttisstofnanir og borgaraleg samtök, eru oft í nánum samskiptum við einstaklinga og hópa sem hatursorðræða beinist gegn og eru því í góðri aðstöðu til að stuðla að notkun gagnorðræðu og annars konar orðræðu, eftir því sem við á, í samvinnu við þau sem hún beinist gegn. Því eru aðildarríkin hvött til þess að styðja starf slíkra lykilaðila, á sama tíma og tryggt er að þeir geti viðhaldið sjálfstæði sínu í samræmi við umboð þeirra, eða í hlutverkum sínum sem fulltrúar tiltekins samfélags.

197. Rannsóknir á áhrifum gagnorðræðu og annars konar orðræðu og öðrum mismunandi aðferðafræðilegum nálgunum, m.a. með því að hrekja villandi upplýsingar, fer vaxandi. Þessi nálgun sýnir að gagnorðræða getur komið jafnvægi á umræðu þar sem hætta er við flóði hatursorðræðu á félagsmiðlum (sjá t.d. rannsóknarniðurstöður sem frjálsu félagasamtökin lamhere international og áætlanir og útgáfu Institute for Strategic Dialogue um viðbrögð gegn öfgastefnu og villandi upplýsingum).

5. Stuðningur við þau sem hatursorðræða beinist gegn

Um 55. mgr.:

198. Hatursorðræða hefur víðtæk áhrif í samfélaginu sem ekki varða bara þann sem er skotmark eða þolandi, heldur heil samfélög og að endingu þjóðfélagið allt. Þegar hatursorðræðu er, svo dæmi sé tekið, beint að áhrifamiklum einstaklingi sem er með innflytjandabakgrunn hefur það oft ekki bara áhrif á viðkomandi einstakling heldur alla innflytjendur frá sama landi, meginlandi eða innflytjendur almennt. Slík hatursorðræða getur orðið til þess að beint skotmark hennar eða aðrir innflytjendur dragi sig út úr pólitískri umræðu, sem aftur hefur áhrif á lýðræðið og þjóðfélagið í heild (sjá t.d. málin sem lýst er í skýrslu ECRI um Noreg (6. eftirlitslota) §§ 44 og 45).

199. Eins og lýst er í § 7 í greinargerðinni innihalda þessi tilmæli ráðstafanir til að vernda og aðstoða ekki aðeins þau sem verða beint fyrir hatursorðræðu heldur einnig þau sem verða fyrir óbeinum áhrifum af hatursorðræðu. Þolendur hatursorðræðu þurfa sálræna, læknisfræðilega og lögfræðilega aðstoð og aðildarríkin ættu að koma upp skilvirku stuðningskerfi sem hjálpar þeim sem hatursorðræða beinist gegn við að takast á við skaðann sem þau verða fyrir.

200. Aðildarríkin geta ákveðið að fela sjálfstæðum opinberum aðilum eða einkaaðilum (t.d. mannréttindastofnunum eða jafnréttisstofnunum eða borgaralegum samtökum) að koma á fót nauðsynlegum stuðningskerfum. Slík nálgun getur einnig verið til góðs að því er varðar sjálfstæði stuðningskerfanna. Þar sem opinberum yfirvöldum er falið að veita þennan stuðning getur verið gott að fá borgaraleg samtök til þátttöku í stuðningsþjónustu þar sem þau eru oft fyrsti tengiliður þeirra sem hatursorðræða beinist gegn.

201. Þolendur hatursorðræðu á netinu þurfa sérstaka aðstoð þar sem hatursorðræða á netinu getur verið aðgengileg í langan tíma, dreifst hratt í gegnum marga vettvanga og auðvelt er að geyma hana og endurvekja síðar. Þessir eiginleikar hennar geta verið til þess fallnir að auka skaðann fyrir þolendur og aukið líkurnar á því að þeir séu ítrekað þolendur. Stuðningskerfi þurfa sérstaka þekkingu á og reynslu af því að bregðast við þessum eiginleikum með góðum árangri, og einnig af því hvernig á að komast í samband við og eiga árangursrík samskipti við milliliði á netinu og löggæsluyfirvöld.

202. Alþjóðleg og innlend lög kveða oft á um sérstakan stuðning við þolendur refsiverðra brota og þolendur mismununar. Hugtakið þolandi visar til þeirra einstaklinga sem hafa orðið fyrir hatursorðræðu á alvarlegasta stigi sem brýtur gegn reglum refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar (sjá § 3 í tilmælunum). Í þjóðarétti er hugtakið þolandi oft skilgreint sem einstaklingur sem hefur orðið fyrir skaða, m.a. líkamlegu eða andlegu tjóni, tilfinningalegum þjáningum eða fjárhagstjóni af völdum athafna eða athafnaleysis sem brýtur gegn refsilögum aðildarríkis (Rec(2006)8 um aðstoð við brotaþola, og brotapolatilskipun 2012/29/ESB gr. 2.1.a) eða alþjóðlega viðurkenndum reglum sem varða mannréttindi (§§ 1 og 19 í yfirlýsingu um grundvallarreglur um réttlæti fyrir þolendur brota og valdniðslu sem samþykkt var með ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna 40/34 frá 29. nóvember 1985). Í jafnréttistilskipunum ESB

er hugtakið „þolandi brots“ að sama skapi notað um þá sem njóta verndar löggjafar um bann við mismunun, sem aðallega er hluti af einkarétti og stjórnsýslurétti, og einungis í sérstökum tilvikum refsirétti (sjá tilskipun ráðsins 2000/43/EB um beitingu meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar og þjóðernis, § 19, og tilskipun ráðsins 2000/78/EB um stofnun almenns ramma um jafna meðferð með tilliti til atvinnu og starfa, § 29). Samkvæmt þessum skilgreiningum felst einnig í hugtakinu þolandi, eftir því sem við á, nánasta fjölskylda eða einstaklingar á framfæri hins beina þolanda.

203. Aðildarríkin ættu eftir því sem við á að veita gjaldfrjálsa lögfræðipjónustu og læknisfræðilegan stuðning og sálfræðiráðgjöf, einkum við þau sem bönnuð hatursorðræða samkvæmt reglum refsiréttar beinist gegn (sjá einnig Rec(2006)8 um aðstoð við brotþola). Þessi aðstoð miðar að því að milda neikvæð áhrif afbrotsins og tryggja að þolendur séu aðstoðaðir við alla þætti endurhæfingar sinnar, í samfélaginu, heima og á vinnustað. Veita ætti þjónustu við þolendur á viðkomandi tungumáli (sjá almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, §§ 105- 106) og tilskipun 2012/29/ESB um lágmarksstaðla um réttindi, stuðning og vernd fyrir brotþola). Þolendur mismununar ættu að fá svipaðan stuðning, sem oft er veittur af hálfu jafnréttisstofnana.

204. Að því er varðar réttaraðstoð í einkamálum ætti að gefa gaum leiðbeiningum ráðherranefndar Evrópuráðsins um markvissa og skilvirka réttaraðstoð á sviði einkaréttar og stjórnsýsluréttar CM(2021)36-add2final, sem gerir aðildarríkjum kleift að útfæra leiðir til þess að kanna efnahag umsækjanda og prófa líkur á farsælli niðurstöðu.

205. Enn fremur er mikilvægt að hagsmunaðilar sýni samstöðu með þeim sem hatursorðræða beinist gegn. Þeir ættu að eiga fund með þeim og fulltrúum þeirra, hlusta á vitnisburð þeirra og, ef það er talið viðeigandi, gefa út opinberar yfirlýsingar í miðlum á netinu og utan netsins sem viðurkenna skaðann sem hatursorðræða hefur valdið einstaklingum, samfélögum og þjóðfélaginu í heild og fordæma beitingu hennar (sjá almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, § 98, og, stefnu- og aðgerðaáætlun Sameinuðu þjóðanna vegna hatursorðræðu, aðgerð 6 og aðgerð 8, § 37).

Um 56. mgr.:

206. Aðildarríkin ættu að innleiða ráðstafanir sem gera þau sem hatursorðræða beinist gegn sér meðvitandi um lagalegan rétt sinn og þær stofnanir sem hafa verið settar á fót til að aðstoða þau. Upplýsingar um leiðir til úrlausnar á grundvelli einkaréttar, stjórnsýsluréttar og refsiréttar ættu að vera aðgengilegar á munnlegu og skriflegu formi sem og á auðskiljanlegu formi. Einnig ætti að þýða slíkar upplýsingar á svæðisbundin tungumál og minnihlutatungumál og gera aðgengilegar einstaklingum með fötlun og dreifa í gegnum leiðir sem ná til þeirra sem eru í aukinni hættu á að verða fyrir hatursorðræðu, m.a. minnihlutahópa og annarra hópa, mannréttindavarða og einstaklinga sem gegna störfum á borð við fréttamennsku.

207. Þeir sem verða fyrir móðgandi eða skaðlegri tjáningu sem ekki er nægilega alvarleg svo megi takmarka hana á lögmætan hátt samkvæmt samningnum (sjá § 3.2 í tilmælunum) ættu einnig að fá aðgang að skýrum upplýsingum um stuðning sem þeim er tiltækur, m.a. í gegnum borgaraleg samtök. Slíkur stuðningur, sem ekki er lögfræðilegs eðlis, getur t.a.m. falist í framtaksverkefnum með áherslu á gagnorðræðu, eins og lýst er í § 45 tilmælanna (sjá einnig aðgerðaáætlun Sameinuðu þjóðanna vegna hatursorðræðu, aðgerð 8, § 35). Opinberar upplýsingaferðir um leiðir til úrbóta vegna hatursorðræðu ættu því einnig að upplýsa hvar þau sem slík móðgandi eða skaðleg tjáning beinist gegn geti sótt sér stuðning.

Um 57. mgr.:

208. Þau sem verða fyrir hatursorðræðu þora oft ekki að tilkynna það til valdbærra yfirvalda. Mögulegum hindrunum, sem geta verið ástæðan fyrir slíkri vantilkynningu, er lýst í §§ 110-113 og 185 í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu. Meðal annars getur verið um að ræða ótta við að yfirvöld taki þau ekki alvarlega, vafa um að raunhæf úrræði til að leita réttar síns séu til staðar, ótta við afleiðingarnar og rugling sem varðar flækjustig máls og málskostnað. Rannsókn NatCen í Bretlandi, „The experiences of victims of hate crime“ frá 2018 og rannsókn Evrópustofnunar grundvallarmannréttinda, „A long way to go for LGBTI equality“ frá 2020, leiðir einnig í ljós að vantilkynning sé vandamál, sem og skilningsleysi á þeim tegundum atvika sem unnt væri að flokka sem hatursorðræðu.

209. Jafnframt því sem réttindi þeirra sem tilkynna hatursorðræðu eru tryggð ættu aðildarríkin að gæta að rétti varnaraðila, einkum hvað varðar tilhæfulausar eða falskar kærur.

210. Til þess að auðvelda tilkynningu á hatursorðræðu ætti að gera starfsfólk löggæslu, dómskerfisins, læknisþjónustu og annarra viðeigandi yfirvalda sér meðvitandi um þarfir þeirra sem hatursorðræða beinist gegn. Frekari leiðsögn um þolendamíðaða nálgun þegar tekið er á hatursorðræðu er að finna í kafla 7 í útgáfu Evrópuráðsins Models of Governance of Online Hate Speech, (Alexander Brown, 2020).

211. Aðildarríkin eru enn fremur hvött til að setja upp eða styðja gjaldfrjálsar símahjálparlínur fyrir þau sem hatursorðræða beinist gegn (sjá Rec(2006)8 um aðstoð við brotþola). Þær ættu ekki einungis að vera ætlaðar hatursorðræðu utan netsins heldur einnig vera til fyllingar tilkynningarfyrikomulagi fyrir hatursorðræðu á netinu (sjá § 19 tilmællanna og § 189 í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu).

212. Rec(2006)8 um aðstoð við brotþola, gerir kröfu um að aðildarríkin tryggi á öllum stigum meðferðarinnar vernd líkamlegrar og sálrænnar friðhelgi þolandans. Gera skal sérstakar verndarráðstafanir varðandi þolandur sem eiga á hættu að vera ógnað, verða fyrir hefndaraðgerðum eða ítrekuðu broti (sjá einnig 9. gr. tilskipunar ráðsins 2000/43 um beitingu meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar og þjóðernis).

213. Dómstóla- og umsýslugjöld og þóknun verjenda getur verið umtalsverð hindrun fyrir því að hatursorðræða sé tilkynnt. Endurgjaldslaus réttaraðstoð (sjá § 55 í tilmælunum og almenn stefnutilmæli ECRI nr. 2 um jafnréttisstofnanir sem berjast gegn kynþáttaförðum og umburðarleysi á landsvísi, § 16) er því önnur mikilvæg ráðstöfun til þess að bæta úr vantkynningu hatursorðræðu.

6. Eftirlit og greining á hatursorðræðu

Um 58. og 59. mgr.:

214. Aðildarríkin ættu að fylgjast stöðugt með og greina hatursorðræðu til þess að geta mótað skilvirkar stefnur, löggjöf, áætlanir og aðgerðaáætlanir til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu. Nota ætti niðurstöður þessa eftirlits til sífelldra bóta á þessum stefnum og til þess að auka áhrif þeirra.

215. Slíkar gagnreyndar stefnur gegn hatursorðræðu kalla á góðan skilning á frumorsökum hatursorðræðu, þeim aðstæðum sem beiting hennar sprettur upp úr, birtingarmyndum tjáningar hennar, umfangi beitingar og áhrifum sem hún veldur. Skráning og eftirlit með hatursorðræðu er einnig brýnt í því skyni að afmarka, þróa, og koma til leiðar viðeigandi viðbrögðum gegn hatursorðræðu sem sniðin eru að alvarleikastigi mismunandi tjáningar hennar. Skráning og eftirlit með hatursorðræðu ætti að ná yfir alla mismunandi flokka hatursorðræðu (sjá § 3 í tilmælunum) og fara fram aðskilið frá gagnasöfnun um hatursglæpi, þar sem þessi tvö fyrirbrigði geta kallað á ólík viðbrögð.

216. Aðildarríkin eru hvött til að gera viðmiðunarrannsóknir á því í hvaða samhengi hatursorðræða á sér stað í innan lögsögu þeirra. Rannsóknirnar ættu t.d. að taka tillit til sögulegs, pólitífs og félagslegs og hagræns misréttis, spennu milli hópa og tilvika þar sem ofbeldi spröttið af hatri er mögulega tengt hatursorðræðutilvikum. Í viðmiðunarrannsóknunum þessum ætti að beita skýrri, sérhæfðri og kerfisbundinni aðferðafræði sem tekur til viðeigandi vettvanga á netinu og utan netsins þar sem hatursorðræða á sér stað.

217. Aðildarríkin ættu í kjölfarið að safna gögnum og hafa stöðugt eftirlit með hatursorðræðu sem spannar það ólíka samhengi þar sem hún á sér stað. Flokka ætti gögnin eftir aldri og kyni og umfang þeirra ætti að ná yfir gerendur, þá sem hatursorðræða beinist gegn, áheyrendurnar og þá sem tala gegn hatursorðræðu, auk þátta fyrir mat á alvarleika hatursorðræðu (sjá § 4 í tilmælunum) og skilvirkni íhlutunar. Breiða ætti út góðar starfsvenjur fyrir markvissar áætlanir til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu (sjá stefnu- og aðgerðaáætlun Sameinuðu þjóðanna vegna hatursorðræðu, aðgerð 2 og 3). Aðildarríkin ættu á grundvelli slíkra gagna að framkvæma meginlegar og eigindlegar greiningar á þróun hatursorðræðu til þess að greina og rekja mynstur á lands- og staðarvísi, greina mögulegar frumorsakir, m.a. það sem hvetur og knýr gerendur (sjá § 51 í tilmælunum), og þróa skilvirkar stefnur til að fyrirbyggja og berjast gegn slíkum tilhneigingum og mynstri (sjá nánar §§ 78-87 í almennum stefnutilmælum ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu; af hálfu Evrópuráðsins: Tengsl milli tjáningarfrelsis og mannréttinda, CDDH (2019), §§ 287 og áfram og 436; og CM/Rec(2019)1 um að fyrirbyggja og berjast gegn kynjamisrétti, §§ II.B.1 og II.B.6).

218. Samkvæmt því ættu aðildarríkin einnig að endurskoða, með viðeigandi millibili, fyrirliggjandi stefnur og aðgerðir sem viðeigandi landsbundin, svæðisbundin og staðbundin yfirvöld hafa gripið til varðandi skráningu og eftirlit með hatursorðræðu, á netinu og utan netsins.

219. Aðildarríkin eru hvött til þess að taka með og beita í eftirliti sínu og greiningu á hatursorðræðu gögn og niðurstöður alþjóðlegra stofnana (t.d. Evrópuráðsins, m.a. ECRI og mannréttindafulltrúans, OECD, EUROSTAT, FRA og ÖSE/ODHIR; lýðræðis- og mannréttindastofnunar), innlendra mannréttindastofnana, milliliða á netinu, borgaralegra samtaka, fræðasamfélagsins og annarra hagsmunaaðila, m.a. þeirra sem vinna með þeim sem hatursorðræða beinist gegn.

Um 60. mgr.:

220. Gera ætti löggæsluaðilum að skrá allar kvartanir um hatursorðræðu sem bönnuð er á grundvelli refsilöggjafar, auk niðurstöðu hvers kyns aðgerða sem gripið er til vegna slíkra kvartana, (sjá nánar almenn stefnutilmæli ECRI nr.15 um baráttu gegn hatursorðræðu, §§ 78-83).

221. Aðildarríkin ættu að setja upp kerfi fyrir skráningu sundurgreindra gagna um hatursorðræðu sem gerir viðkomandi hagsmunaaðilum kleift að fylgja eftir kvörtunum um hatursorðræðu í gegnum dómskerfið þar til endanleg niðurstaða liggur fyrir. Viðkomandi hagsmunaaðilar eru m.a. stefnumótendur, innlendar mannréttindastofnanir, tölfræðiþjónustuaðilar og vísindamenn.

Um 61. mgr.:

222. Dreifa ætti gögnum og greiningum sem aðildarríkin safna um hatursorðræðu og tilhneigingar í því sambandi víða í því skyni að gera breiðum hópi hagsmunaaðila mögulegt að nota hana til að þróa og innleiða skilvirkar ráðstafanir til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu. Þessir hagsmunaaðilar eru allir aðilar og einstaklingar sem bera sérstaka ábyrgð á því að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu, en einnig stjórnáamenn, trúarleiðtogar og samfélagsleiðtogar, aðrir opinberir einstaklingar, og fjölmiðlar (sjá almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, § 86; kafla 4 í þessum tilmælum; og, leiðbeiningar um góða og vænlega starfshætti í því skyni að samþætta tjáningarfrelsi og önnur réttindi, CDDH (2019) R91 viðbót 6, §§ 288-293).

223. Í þessu skyni geta aðildarríkin komið á fót ramma fyrir gagnaöðgengi sem gerir hagsmunaaðilum og vísindamönnum með lögmæta hagsmuni kleift að fá aðgang að viðeigandi gögnum, m.a. varðandi netumhverfið. Innlend gagnaverndaryfirvöld ættu að veita leiðsögn um hvernig tryggja megi að slíkur aðgangur sé veittur í samræmi við samning Evrópuráðsins, samning 108+ um vernd einstaklinga að því er varðar sjálfvirka vinnslu persónuupplýsinga og, eftir því sem við á, almennu persónuverndarreglugerðina (ESB) 2016/679 (GDPR).

7. Innlend samræming og alþjóðleg samvinna

Um 62. mgr.:

224. Samstarf og samræming er nauðsynleg til að tryggja samræmi í framkvæmd þessara tilmæla en einnig í mótun stefna, áætlana og aðgerðaáætlana sem miða að því að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu. Slík samræming stuðlar að sameiginlegum skilningi hlutaðeigandi aðila í röðum löggjafarvaldsins, framkvæmdarvaldsins og dómsvaldsins. Stjórnvöld ættu einnig að eiga samstarf og samtal við aðra viðeigandi hagsmunaaðila (sjá § 10 í greinargerðinni). Nýta ætti þetta samstarf til að tryggja skýran skilning á mismunandi birtingarkerkjum hatursorðræðu og hvernig beri að meta alvarleikastig hatursorðræðu; stuðning við þau sem hatursorðræða beinist gegn; framkvæmd ólögmæltra ráðstafana, einkum á sviði menntunar, og, skilvirka auðkenningu, eftirlit og greiningu á hatursorðræðu (sjá hvað þetta varðar CM/Rec(2016)3 um mannréttindi og viðskipti; CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu; Rabat-aðgerðaáætlunina; og almenn stefnutilmæli ECRI nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, § 193 um að takast á við útbreiðslu hatursorðræðu yfir landamæri).

225. Samvinnu- og samræmingarferlið ætti að gefa sérstakan gaum röddum og þörfum þeirra sem hatursorðræða beinist gegn, með það í huga að tryggja að tekið sé á hatursorðræðu með markvissum og alhliða hætti.

Um 63. mgr.:

226. Viðvarandi samvinna á alþjóðlegum vettvangi er mikilvægur liður í því að þróa og innleiða alhliða nálgun gagnvart baráttu gegn hatursorðræðu í samræmi við § 1 tilmælanna. Nauðsynlegt er að forðast klofning í reglusetningu og ósamhljóða löggjöf, einkum að því er varðar hatursorðræðu á netinu sem berst yfir landamæri og kallar á samræmi í samskiptum við milliliði á netinu (sjá § 82 í greinargerðinni og CM/Rec(2018)2 um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu).

227. Til að efla samstarfsverkefni sín ættu aðildarríkin, eftir því sem við á, einnig að því marki sem framast er unnt að nýta sér gildandi samninga um alþjóðlegt samstarf, s.s. framsal og gagnkvæma réttaraðstoð. Viðeigandi gerningar í þessu samhengi eru m.a.: SES nr. 30, Evrópusamningurinn um gagnkvæma aðstoð í sakamálum, og viðbótarbókanir við hann; SES nr. 099 og SES nr. 182, eftir því sem við á; SES nr. 185, samningurinn um tölvubrot og viðbótarbókunin við hann; SES nr. 189, samningurinn um tölvubrot þar sem verknaðir, sem lýsa kynþátta- og útlendingahatri og framdir eru með því að hagnýta tölvukerfi eru gerðir refsiverðir.

228. Aðildarríkin ættu ekki einungis að eiga samstarf sín á milli á alþjóðavettvangi heldur einnig hvetja viðeigandi hagsmunaaðila til þátttöku á alþjóðlegum vettvangi, s.s. vettvangi Sameinuðu þjóðanna um stjórnun netsins (IGF) og evrópskt samtal um stjórnun netsins (EuroDIG). Þau ættu einnig að líta til þess að taka þátt í umræðuvettvöngum á vegum borgaralegra samtaka.

229. Slíkt samstarf getur falist í i) tvíhliða og marghliða samskiptum milli aðildarríkja til að efla og auka sýnileika góðra starfsvenja varðandi meðhöndlun og baráttu gegn hatursorðræðu; einnig er um að ræða tækifæri til að hlúa að jafningjarýni og/eða þróa sameiginleg rannsóknarverkefni, og leggja mat á aðferðafræði og úrræði á þessu sviði, ii) búa til skrár til að halda utan um þekkingu og úrræði, og iii) kynningu og framkvæmd viðeigandi alþjóðlegra og svæðisbundinna gerninga, m.a. þeirra sem fjalla um að gera tiltekna tjáningu hatursorðræðu refsiverða og rannsóknir á slíkri tjáningu (sjá §§ 54 og áfram í greinargerðinni).