

Tilmæli ráðherranefndarinnar CM/Rec(2022)16[1] til aðildarríkjanna um baráttu gegn hatursorðræðu

(Samþykkt af ráðherranefndinni 20. maí 2022 á 132. fundi ráðherranefndarinnar)

Formálsorð

Ráðherranefndin, samkvæmt ákvæðum gr. 15.b í stofnskrá Evrópuráðsins,

hefur í huga að aðildarríki Evrópuráðsins hafa skuldbundið sig til þess að tryggja öllum þeim sem eru innan lögsögu þeirra þau réttindi og frelsi sem mannréttindasáttmáli Evrópu (SES nr. 5, „sáttmálinn“) hefur að geyma og að mannréttindi og frelsi eru algild, óskiptanleg, háð innbyrðis og samtengd, og gilda bæði á netinu og utan netsins,

undirstrikar að við undirbúning og framkvæmd stefna og löggjafar til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu þurfi að huga vandlega að jafnvæginu milli réttarins til friðhelgi einkalífs og fjölskyldu (8. gr. sáttmálans), réttarins til tjáningarfrelsis (10. gr. sáttmálans) og bannsins við mismunun að því er varðar þau réttindi sem sáttmálinn verndar (14. gr. sáttmálans),

leggur áherslu á að til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu á skilvirkan hátt sé mjög áriðandi að greina og skilja undirrót hennar og víðara samfélagslegt samhengi hatursorðræðu, auk ýmissa birtingarmynda hennar og mismunandi áhrifa á þau sem hún beinist gegn,

veitir því athygli að hatursorðræða er djúpstætt, margslungið og fjölþætt fyrirbrigði sem tekur á sig fjölda hættulegra mynda og getur haft mjög hraða útbreiðslu víða á netinu, og að viðvarandi aðgengileiki hatursorðræðu á netinu auki á áhrif hennar, m.a. utan netsins,

gerir sér ljóst að hatursorðræða hefur neikvæð áhrif á einstaklinga, hópa og samfélög með margvíslegum hætti og í misalvarlegum mæli, m.a. með því að vekja ótta og valda niðurlægingu hjá þeim sem hún beinist gegn og með því að hafa kælandi áhrif á þátttöku í opinberri umræðu, sem er skaðlegt lýðræðinu,

er sér meðvitandi um að hatursorðræða getur beinst að einstaklingum og hópum á mismunandi forsendum, eða samofnum forsendum, og viðurkennir að þessir einstaklingar og hópar þarfnast sérstakrar verndar, án þess að það skaði réttindi annarra einstaklinga eða hópa,

tekur tillit til þess að hatursorðræða skerðir og brýtur oft í bága við friðhelgi einkalífs og bann við mismunun, sem eru grundvöllur þess að vernda mannlega reisn þeirra sem hatursorðræða beinist gegn og þess að tryggja að þau séu ekki útilokuð frá opinberri umræðu,

ítrekar djúpstæða skuldbindingu sína gagnvart verndun tjáningarfrelsisins, einnar af grundvallarundirstöðum lýðræðis- og fjölhyggjusamfélags, sem 10. gr. sáttmálans tryggir, og sem verndar frelsið til að hafa skoðanir og taka við og miðla upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda og án tillits til landamæra,

undirstrikar að 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,

minnist þess að tjáningarfrelsinu fylgja einnig skyldur og ábyrgð og að allar takmarkanir á þessum rétti verða að vera í ítrasta samræmi við 2. mgr. 10. gr. samningsins, og eru því skýrðar þröngt, og uppfylla skilyrðin um lögmati, nauðsyn og meðalhóf að því er varðar lögmat markmið takmarkana,

viðurkennir að tjáning sem miðar að því að eyða einhverjum réttindum og frelsi sem sáttmálinn hefur að geyma nýtur ekki verndar samkvæmt sáttmálanum, í samræmi við 17. gr. hans um bann við misnotkun réttinda,

gerir sér ljóst að skilgreining og skilningur á hatursorðræðu er ólíkur meðal þjóða, í Evrópu og á alþjóðlegum vettvangi og að áriðandi sé að móta sameiginlegan skilning á hugtakinu, sem og eðli og afleiðingum þessa fyrirbrigðis og útfæra virkari stefnur og áætlanir til þess að fást við það,

hefur í huga að ráðstafanir til þess að berjast gegn hatursorðræðu eigi að hæfa og vera í réttu hlutfalli við alvarleika tjáningar hennar; sum tjáning hatursorðræðu gefur tilefni til refsiviðurlaga, á meðan önnur tjáning hatursorðræðu kallar á einkaréttarlegar ráðstafanir eða stjórnsýsluráðstafanir, eða ólögmæltar ráðstafanir, s.s. fræðslu og vitundarvakningu, eða mismunandi nálgun og ráðstafanir sem blandað er saman,

undirstrikar, að í ljósi jákvæðrar skyldu aðildarríkjanna til þess að tryggja að réttindin sem grundvallarfrelsi ber með sér séu virk og koma í veg fyrir mannréttindabrot, verði þau að meðhöndla hatursorðræðu og tryggja að til staðar sé öruggt og hvetjandi umhverfi fyrir opinbera umræðu og skoðanaskipti, m.a. þegar þau eiga sér stað á vettvöngum eða fyrir tilstilli annarrar þjónustu sem einkaaðilar annast,

hefur í huga að meðhöndla skuli móðgandi eða skaðlega tjáningu sem er ekki nægilega alvarleg svo hún verði takmörkuð á grundvelli sáttmálans með ólögmæltum ráðstöfunum,

leggur áherslu á það þýðingarmikla hlutverk sem fjölmiðlar, fréttafólk og aðrir sem standa vörð um hagsmuni almennings gegna í lýðræðissamfélögum og þá staðreynd að þeir geti átt mikilvægt framlag til baráttu gegn hatursorðræðu með því að afhjúpa, fjalla um, gagnrýna og fordæma hatursorðræðu, og jafnframt með því að skapa farveg og vettvang fyrir gagnorðræðu og stuðla almennt að fjölhyggju og samfélagslegri samheldni,

er sér meðvitandi um að milliliðir á netinu geti auðveldað opinbera umræðu, einkum með þeim stafrænu verkfærum og þjónustu sem þeir bjóða, en beinir jafnframt athygli að því að hægt er að nota sömu verkfæri og þjónustu til þess að breiða út hatursorðræðu, hratt og víða, í nægilegum mæli svo það sé áhyggjuefni, og undirstrikar að milliliðir á netinu eigi að tryggja að starfsemi þeirra hafi ekki skaðleg áhrif eða auðveldi skaðleg áhrif á mannréttindi á netinu og takist á við það þegar slík áhrif verða,

viðurkennir að endurskoða skuli reglulega löggjafarráðstafanir og stefnuúrræði til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu svo tekið sé mið af hraðri þróun tækni og þjónustu á netinu, og almennt, stafrænni tækni og áhrifum hennar á flæði upplýsinga og samskipta í nútíma lýðræðissamfélögum, og sem hefur í huga að þessi endurskoðun skuli taka mið af yfirburðum tiltekinna milliliða á netinu, ósamræmi í valdahlutföllum milli sumra stafrænna vettvanga og notenda þeirra og áhrifum þessara krafta á lýðræðissamfélög,

ályktar, í ljósi framangreindra atriða, að þörf sé á alhliða nálgun til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu á virkan hátt, bæði á netinu og utan netsins, í formi samræmdra áætlana og víðtækra lögmæltra og ólögmæltra ráðstafana sem taka tilhlýðilegt mið af sérstökum aðstæðum og víðara samhengi,

hefur í huga mikilvægi samvinnu margra hagsmunaaðila og það lykilhlutverk sem opinberar stofnanir og einkaaðilar og frjáls félagasamtök geta gegnt við það að auðkenna og koma til framkvæmda ráðstöfunum til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu, stuðla að inngildandi menningu og hjálpa þeim sem hatursorðræða beinist gegn að standa fast á réttindum sínum,

byggir á gildandi sáttmálum Evrópuráðsins og öðrum viðeigandi regluskapandi gerningum, styðst við viðeigandi dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu og niðurstöður og tilmæli eftirlitsstofnana Evrópuráðsins, einkum tilmæli [Rec\(97\)20](#) ráðherranefndarinnar til aðildarríkjanna um „hatursorðræðu“, [Rec\(97\)21](#) tilmæli ráðherranefndarinnar til aðildarríkjanna um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndismenningar og almenn tilmæli Evrópunefndarinnar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi nr. 15 um baráttu gegn hatursorðræðu, og er sér meðvitandi um alþjóðlega og evrópska mannréttindastaðla almennt,

hefur að markmiði að veita leiðsögn öllum þeim sem standa frammi fyrir því flókna verkefni að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu, m.a. í netumhverfinu,

mælir með því að stjórnvöld aðildarríkjanna:

1. geri allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja tafarlausa og fulla framkvæmd meginreglnanna og leiðbeininganna sem fylgja tilmælunum,
2. grípi til viðeigandi ráðstafana til að hvetja og styðja innlendar mannréttindastofnanir, jafnréttisstofnanir, borgaraleg samtök, fjölmiðla, milliliði á netinu og aðra hagsmunaaðila til að taka upp þær ráðstafanir sem lýst er fyrir þeim í meginreglunum og leiðbeiningunum sem fylgja þessum tilmælum,
3. verndi mannréttindi og grundvallarfrelsi í stafræna umhverfinu, m.a. með samstarfi við milliliði á netinu í samræmi við tilmæli [CM/Rec\(2018\)2](#) um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, og aðrar gildandi reglur Evrópuráðsins,
4. stuðli að markmiðum þessara tilmæla á innlendum, evrópskum og alþjóðlegum vettvangi og taki þátt í samtali og samvinnu við alla hagsmunaaðila til að ná þeim markmiðum,
5. tryggi að þessi tilmæli séu þýdd á þjóðtungur, sem og svæðisbundin tungumál og tungumál minnihlutahópa, og þeim dreift eins víða og mögulegt er og eftir öllum tiltækum leiðum meðal valdbærra yfirvalda og hagsmunaaðila,
6. leggi reglulega mat á stöðu framkvæmdar þessara tilmæla með það fyrir augum að auka áhrif þeirra og upplýsa ráðherranefndina um ráðstafanir þær sem aðildarríkin og aðrir hagsmunaaðilar hafa gripið til, þann árangur sem náðst hefur og hvers kyns annmarka sem enn kunni að vera til staðar.

Viðauki við tilmæli [CM/Rec\(2022\)16](#)

Meginreglur og leiðbeiningar um alhliða nálgun í baráttu gegn hatursorðræðu

1. Gildissvið, skilgreiningar og nálgun

1. Markmið eftirfarandi meginreglna og leiðbeininga er að aðstoða aðildarríkin og aðra viðkomandi hagsmunaaðila við að fyrirbyggja og berjast á heildrænan hátt gegn hatursorðræðu, m.a. í netumhverfinu, til þess að tryggja virka vernd gegn hatursorðræðu innan ramma mannréttinda, lýðræðis og meginreglna réttarríkisins.
2. Með hatursorðræðu er, í skilningi þessara tilmæla, átt við allar gerðir tjáningar sem hvetur til, stuðlar að, breiðir út eða réttlætir ofbeldi, hatur eða mismunun gegn einstaklingi eða hópi einstaklinga, eða sem rógber þá á grundvelli raunverulegra eða eignaðra persónulegra eiginleika eða stöðu, s.s. „kynþáttar“, [L2](#) húðlitar, tungumáls, trúar, þjóðernis, þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna, aldurs, fötlunar, kyns, kynvitundar og kynhneigðar.
3. Þar sem hatursorðræða spannar svið hatursfullrar tjáningar sem er misalvarleg og veldur mismiklum skaða og áhrifum á meðlimi tiltekinna hópa í ólíku samhengi, ættu aðildarríkin að tryggja að fyrir hendi séu rétt afmarkaðar ráðstafanir til þess að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu með virkum hætti. Slík alhliða nálgun ætti að vera í fullu samræmi við

Mannréttindasáttmála Evrópu og viðeigandi dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (dómstólsins) og gera greinarmun á:

- a.
 - i. hatursorðræðu sem er bönnuð samkvæmt refsilöggjöf, og
 - ii. hatursorðræðu sem nær ekki því alvarleikastigi sem nauðsynlegt er til að hún varði refsingu, en fellur samt undir einkarétt eða stjórnsýslurétt, og
- b. móðgandi eða skaðlegri tegund tjáningar sem er ekki nægilega alvarleg til þess að geta sætt lögmætri takmörkun á grundvelli Mannréttindasáttmála Evrópu, en kallar samt sem áður á annars konar viðbrögð, á borð við þau sem eru sett fram hér á eftir, s.s.: gagnorðræðu og aðrar mótaðgerðir, ráðstafanir sem hlúa að samtali milli menningarheima og skilningi, m.a. í gegnum fjölmiðla og félagsmiðla, og viðeigandi fræðslu-, upplýsingaskipta- og vitundarvakningaraðgerðir.

4. Við mat á alvarleika hatursorðræðu og ákvörðun um hvers konar ábyrgð, eða ábyrgð yfirleitt, skuli liggja við tiltekinni tjáningu af hvaða tagi sem er, skulu stjórnvöld aðildarríkjanna og aðrir hagsmunaaðilar, í samræmi við þá leiðsögn sem veitt er í viðkomandi dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins, taka mið af eftirfarandi þáttum og samspili þeirra: inntaki tjáningarinnar, pólitísku og félagslegu samhengi á þeim tíma þegar hún er látin í ljós, ætlun þess sem tjáir sig, hlutverk þess sem tjáir sig og staða í samfélaginu, hvernig tjáningunni er dreift eða hún er mögnuð upp, hvort hún er til þess fallin að hafa skaðlegar afleiðingar, m.a. hvort slíkar afleiðingar séu yfirvofandi, eðli og umfang áheyrðanna, og eiginleika hópsins sem hún beinist gegn.

5. Til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu ættu aðildarríkin að fylgja alhliða nálgun, útbúa og innleiða breiðar stefnur, löggjöf, áætlanir eða aðgerðaáætlanir, úthluta viðeigandi fjármagni til að framkvæma þær og virkja hina ýmsu hagsmunaaðila sem tilgreindir eru í 3. hluta þessa viðauka.

6. Við undirbúning og framkvæmd slíkra stefna, löggjafar, áætlana eða aðgerðaáætlana gegn hatursorðræðu ættu aðildarríkin að huga að mikilvægi þess að:

- a. skýra hvaða tegundir tjáningar falla utan verndar tjáningarfrelsisins,
- b. fylgja reglufastri, mannréttindamiðaðri nálgun sem tekur mið af sérkennum mismunandi miðla og stafrænnar tækni og hugsanlegum áhrifum hatursorðræðu sem er breidd út í gegnum þá og varðar einstaklinga og hópa sem hún beinist gegn,
- c. beita samstilltri nálgun sem byggist á samvinnu við marga hagsmunaaðila vegna þess hve hatursorðræða hefur margar víddir,
- d. tryggja að allir hlutaðeigandi hagsmunaaðilar geri sér grein fyrir og séu næmir fyrir uppsöfnuðum áhrifum hatursorðræðu sem byggir á margvíslegum forsendum, m.a. þörfinni fyrir nálgun sem tekur mið af aldri og kyni, og
- e. leitast við að ná með virkum hætti til þeirra sem hatursorðræða beinist gegn og taka sjónarmið þeirra inn í lög, stefnur og önnur viðbrögð við hatursorðræðu.

2. Lagarammi

7. Til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu á netinu og utan netsins, ættu aðildarríkin að tryggja að alhliða og skilvirkur lagarammi sé til staðar og samanstandi af hæfilega afmörkuðum ákvæðum einkaréttar, stjórnsýsluréttar og refsiréttar. Einungis ætti að beita refsíákvæðum sem síðasta úrræði og þegar um er að ræða alvarlegustu tjáningu haturs.

8. Að því marki sem þessi lagarammi gerir kleift að gera takmarkanir á beitingu tjáningarfrelsis ættu aðildarríkin að tryggja að lög uppfylli til hlítar skilyrði 2. mgr. 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og viðeigandi dómaframkvæmdar dómstólsins og geri handhöfum dómsvalds og öðrum handhöfum opinbers valds kleift að beita þeim í samræmi við þessar

kröfur, m.a. kröfur um að lögin séu aðgengileg, fyrirsjáanleg og nákvæm, og taka tillit til þeirra þátta við mat á alvarleika hatursorðræðu sem nefndir eru í 4. mgr. hér að ofan.

9. Aðildarríkin ættu að koma á skilvirkum lagalegum og hagnýtum ráðstöfunum gegn hvers kyns misbeitingu eða misnotkun á löggjöf um hatursorðræðu, einkum í þeim tilgangi að hindra opinbera umræðu og þagga niður í gagnrýnisróddum, pólitískum andstæðingum eða einstaklingum sem tilheyra minnihlutahópum.

10. Aðildarríkin ættu að veita jafnréttisstofnunum, innlendum mannréttindastofnunum og borgaralegum samtökum sem hafa lögmæta hagsmuni af því að berjast gegn hatursorðræðu umboð til að aðstoða og koma fram fyrir hönd þeirra sem hatursorðræðu er beint gegn undir málarekstri og til að höfða mál vegna hatursorðræðu, m.a. í eigin nafni, eftir atvikum.

Refsilöggjöf

11. Aðildarríkin ættu að tilgreina og skilgreina með skýrum hætti í refsilöggjöf sinni hvers konar tjáning hatursorðræðu varði refsíabýrgð, svo sem:

- a. opinber hvatning til að fremja þjóðarmorð, glæpi gegn mannkyni eða stríðsglæpi,
- b. opinber hvatning til haturs, ofbeldis eða mismununar,
- c. hótanir sem byggjast á kynþáttahatri, útlendingahatri, kynjamisrétti og fordómum gegn hinsegin fólki,
- d. hótanir sem byggjast á kynþáttahatri, útlendingahatri, kynjamisrétti og fordómum gegn hinsegin fólki á borð við þær sem tilgreindar eru sérstaklega varðandi móðganir á netinu í viðbótarbókun við samninginn um tölvubrot þar sem verknaðir, sem lýsa kynþátta- og útlendingahatri og framdir eru með því að hagnýta tölvukerfi, eru gerðir refsiverðir (SES nr. 189),
- e. að afneita opinberlega, gera lítið úr eða horfa framhjá þjóðarmorði, glæpum gegn mannkyni eða stríðsglæpum, og
- f. að miðla vísitandi efni sem inniheldur slíka tjáningu hatursorðræðu (talið upp í liðum a. til e. hér að ofan), m.a. hugmyndir sem byggjast á kynþáttayfirburðum eða hatri.

12. Aðildarríkin ættu að tryggja að skilvirkar rannsóknir fari fram í málum þar sem rökstuddur grunur er um að hatursorðræða sem er saknæm samkvæmt refsilöggjöf hafi átt sér stað.

Einkaréttur og stjórnsluréttur

13. Aðildarríkin ættu að tryggja að virk lagaleg vernd gegn hatursorðræðu sé veitt samkvæmt einkarétti og stjórnslurétti, einkum almennum skaðabótarétti, lögum gegn mismunun og lögum um stjórnsluviðurlög.

14. Aðildarríkin ættu að tryggja að löggjöf þeirra gegn mismunun gildi um alla tjáningu hatursorðræðu sem er bönnuð á grundvelli refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsluréttar.

15. Aðildarríkin ættu að tryggja að opinberum stjórnvöldum eða stofnunum beri lagaleg skylda til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og útbreiðslu hennar og að stuðla að umburðarlyndri og inngildandi orðræðu.

Löggjöf um hatursorðræðu á netinu

16. Aðildarríkin ættu að tryggja að löggjöf þeirra sem fjallar um hatursorðræðu taki til hatursorðræðu á netinu og utan netsins og að í henni séu skýr og fyrirsjáanleg ákvæði um að hatursorðræða á netinu sem er bönnuð á grundvelli refsiréttar, einkaréttar og stjórnsluréttar sé fjarlægð með hraði og á skilvirkan hátt.

17. Aðildarríkin ættu að skilgreina og afmarka, í samræmi við tilmæli ráðherranefndarinnar [CM/Rec\(2018\)2](#) um hlutverk og ábyrgð milliliða á netinu, þær skyldur og

ábyrgð sem hvílir á ríkisaðilum og aðilum sem ekki tengjast ríkinu varðandi aðgerðir til að meðhöndla hatursorðræðu á netinu. Aðildarríkin ættu enn fremur að setja skýrar reglur og verklag fyrir virka samvinnu við og milli þessara aðila varðandi mat og rannsóknir á hatursorðræðu á netinu sem bönnuð er á grundvelli refsiréttar, einkaréttar eða stjórnábyrgðar.

18. Aðildarríkin ættu að krefjast þess að milliliðir á netinu sem starfa innan lögsögu þeirra virði mannréttindi, m.a. löggjöf um hatursorðræðu; að starfsemi þeirra og stefnur lúti áreiðanleikakönnunum undir formerkjum mannréttinda og geri ráðstafanir sem samræmast gildandi ramma og verklagi til að berjast gegn hatursorðræðu.

19. Aðildarríkin ættu að tryggja að til staðar sé kerfi til að tilkynna tilvik um hatursorðræðu á netinu til opinberra stjórnvalda og einkaaðila, m.a. milliliða á netinu, sem og skýrar reglur um vinnslu slíkra tilkynninga.

20. Verklag og skilyrði fyrir fjarlægingu efnis sem og tengd ábyrgð og bótaábyrgð sem lögð er á milliliði á netinu ætti að vera gagnsæ, skýr og fyrirsjáanleg og ætti verklagið að vera með fyrirvara um tilhlýðilega málsmeðferð. Það ætti að tryggja notendum rétt á raunhæfu úrræði sem byggist á gagnsæju eftirliti og tímanlegu, aðgengilegu og sanngjörnu málskotsfyrirkomulagi, sem endanlega lýtur sjálfstæðri endurskoðun af hálfu handhafa dómsvalds.

21. Aðildarríkin ættu taka tillit til þess að umtalsverður munur er á stærð, eðli, hlutverki og skipulagi milliliða á netinu þegar þau móta, túlka og beita lagarammanum sem gildir um ábyrgð milliliða á netinu, eins og kveðið er á um í tilmælum [CM/Rec\(2018\)2](#) um hlutverk og skyldur milliliða á netinu, til þess að fyrirbyggja að áhrifin á smærri milliliði á netinu kunni að vera fram úr hófi.

22. Aðildarríkin ættu að setja í lög að milliliðir á netinu verði að gera skilvirkar ráðstafanir til að uppfylla skyldur sínar og ábyrgð á því að þau geri hatursorðræðu sem er bönnuð á grundvelli refsiréttar, einkaréttar eða stjórnábyrgðar ekki aðgengilega eða dreifi slíkri orðræðu. Mikilvægir þættir þess að uppfylla þessa skyldu felast m.a. í: hraðri vinnslu tilkynninga um hatursorðræðu af því tagi, fjarlæging hatursorðræðu af því tagi án tafar; að kröfur um persónuvernd og gagnavernd séu virtar; að sönnunargögn um hatursorðræðu sem bönnuð er með refsilöggjöf séu tryggð; að stjórnvöldum sé tilkynnt um hatursorðræðu af því tagi; að sönnunargögn sem tengjast refsiverðri hatursorðræðu séu send löggæsluaðilum, á grundvelli fyrirmæla sem valdbært yfirvald hefur gefið; að óskýrum og flóknum málum sem þarfnast frekara mats sé beint til valdbærra sjálfseftirlitsstofnana eða stofnana sem fara með sameiginlegt eftirlit; og að gert sé ráð fyrir þeim möguleika í óskýrum og flóknum málum að unnt sé að grípa til bráðabirgðaráðstafana, s.s. að draga úr forgangi efnis eða setja það í tiltekið samhengi með notkun merkimiða.

23. Aðildarríkin ættu að festa í lög að milliliðir á netinu og stjórnvöld verði að veita þeim einstaklingum og stofnunum sem um er að ræða stuttar og nákvæmar útskýringar á ástæðum fyrir því að lokað er á hatursorðræðu, hún tekin niður eða dregið úr forgangi efnis, eða fyrir því að ákvörðun er tekin um að loka ekki á, taka niður eða draga úr forgangi efnis sem hefur verið tilkynnt.

24. Aðildarríkin ættu að hafa kerfi til staðar fyrir birtingu á upplýsingum um áskrifendur í þeim tilvikum þegar mat valdbærra yfirvalda er það að hatursorðræða á netinu brjóti í bága við lög og valdbær yfirvöld vita ekki deili á höfundum hennar og þeim sem breiða hana út. Aðildarríkin ættu að tryggja að hvers kyns birting tiltækra upplýsinga um auðkenni þessara aðila sé í samræmi við evrópskar og alþjóðlegar mannréttindareglur.

25. Aðildarríkin ættu að birta reglulega skýrslur með ítarlegum upplýsingum og tölfræði um hatursorðræðu á netinu, m.a. takmarkanir á efni sem hafa verið gerðar, og um beiðnir þar sem stofnanir ríkisvalds hafa gert vettvöngum að taka niður efni á þeim forsendum að um hatursorðræðu sé að ræða, með fyrirvara um vernd persónuupplýsinga í samræmi við evrópska og alþjóðlega staðla. Þau ættu enn fremur að setja í lög að viðkomandi milliliðum á netinu sé

skylt að útbúa og birta reglulega gagnsæisskýrslur sem sýna sundurgreind og ítarleg gögn um hatursorðræðutilvik og takmarkanir á efni.

26. Aðildarríkin ættu að tryggja að sjálfstæð stjórnvöld, í samvinnu við milliliði á netinu, borgaraleg samtök og aðra hagsmunaaðila, meti reglulega og bæti þau kerfi til efnisstýringar sem eru til staðar svo unnt sé að færa til betri vegar greiningu, tilkynningu og meðferð hatursorðræðu á netinu, jafnframt því sem orsakir óréttmætra takmarkana á efni og reglufylgni úr hófi fram eru upprættar.

27. Aðildarríkin ættu að tryggja að í lagaramma þeirra sé mælt fyrir um lagalega skyldu fjölmiðla sem starfa á netinu til að dreifa ekki hatursorðræðu sem er bönnuð á grundvelli refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar, og að með honum séu gerðar viðeigandi ráðstafanir til þess að takmarka aðgang eða gera óvirkan aðgang að þess háttar hatursorðræðu sem þriðju aðilar setja fram í athugasemdakerfum þeirra eða á samvinnusvæðum á vettvöngum þeirra og að slíkar takmarkanir sæti að endingu sjálfstæðri endurskoðun handhafa dómsvalds.

3. Tilmæli til aðila í lykilhlutverkum

Embættismenn, kjörnir aðilar og stjórn málaflakkar

28. Embættismenn, ekki síst þeir sem eru í leiðtogahlutverki, ættu í ljósi mikilvægrar stöðu sinnar, að forðast að viðhafa, styðja eða breiða út hatursorðræðu. Ætti að hvetja þá til að stuðla opinberlega að mannréttindamenningu og fordæma hatursorðræðu harðlega og tafarlaust, en jafnframt að virða tjáningar- og upplýsingafrelsi, m.a. gagnrýni og upplýsingar sem kunna að móðga, hneyksla eða fara fyrir brjóstið á handhöfum ríkisvalds eða einhverjum hluta borgaranna.

29. Hvetja ætti þjóðþing, aðra kjörna aðila og stjórn málaflakka til að marka ákveðnar stefnur í því skyni að taka á og berjast gegn hatursorðræðu, einkum í tengslum við kosningabaráttu og umræður á fulltrúaþingum. Í þessu skyni ættu þeir að taka upp siðareglur sem mæla fyrir um innra kvartana- og viðurlagaferli. Þeir ættu einnig að forðast alla tjáningu sem er líkleg til að ýta undir umburðarleysi og ættu að fordæma hatursorðræðu opinberlega.

Milliliðir á netinu

30. Milliliðum á netinu ber skylda til að fara að öllum gildandi lögum og virða mannréttindi og í því felst að þeir ættu að greina hatursorðræðutjáningu sem dreift er í gegnum kerfi þeirra og bregðast við henni innan ramma fyrirtækjaábyrgðar sinnar, í samræmi við tilmæli [CM/Rec\(2016\)3](#) um mannréttindi og viðskipti og tilmæli [CM/Rec\(2018\)2](#) um hlutverk og skyldur milliliða á netinu.

31. Milliliðir á netinu ættu að sjá til þess að mannréttindalög og reglur séu leiðandi í stefnum þeirra og framkvæmd við efnisstýringu að því er hatursorðræðu varðar, taka það skýrt fram í þjónustuskilmálum sínum og tryggja mesta mögulega gagnsæi með tilliti til þessara reglna, m.a. varðandi fyrirkomulag og viðmið fyrir efnisstýringu.

32. Milliliðir á netinu ættu að afmarka vandlega viðbrögð sín við efni sem er skilgreint sem hatursorðræða á grundvelli alvarleika þess, eins og lýst er í 4. mgr. að ofan, og útfæra valkosti við fjarlægingu efnis þegar um er að ræða síður alvarleg tilvik hatursorðræðu.

33. Milliliðir á netinu ættu að gera allt sem nauðsynlegt er til að tryggja að manneskjur hafi eftirlit með sjálfvirkni- eða gervigreindarverkfærum og að efnisstýring taki mið af viðeigandi sérkennum í lagalegu, staðbundnu, menningarlegu, félagspólitísku og sögulegu samhengi. Ættu þeir að íhuga dreifistýrða efnisstýringu í viðleitni sinni til að taka tillit til sérkenna.

34. Milliliðir á netinu ættu að útnefna nægjanlegan fjölda efnisstjóra og tryggja að þeir séu hlutlausir, hafi fullnægjandi sérfræðiþekkingu og fái reglulega þjálfun og viðeigandi

sálfræðistuðning. Milliliðir á netinu ættu enn fremur að tryggja að aðilum sem treyst er til að annast flöggun og staðreynslu efnis fái þjálfun í þeim mannréttindareglum sem gilda um hatursorðræðu.

35. Milliliðir á netinu ættu að taka upp virkt samstarf við borgaraleg samtök sem fást við hatursorðræðu, þar á meðal við söfnun og greiningu gagna, og styðja viðleitni þeirra til að bæta stefnur, starfshætti og herferðir til að taka á hatursorðræðu.

36. Milliliðir á netinu, þ.m.t. félagsmiðlar, ættu að endurskoða auglýsingakerfi sín á netinu og beitingu á persónusniðinni markaðssetningu, mögnun efnis og uppástungukerfum og undirliggjandi gagnasöfnunaraðferðum til að tryggja að þær stuðli ekki beint eða óbeint að, eða hvetji til dreifingar á hatursorðræðu.

37. Milliliðir á netinu ættu að byggja upp innri ferla sem gera þeim kleift að greina og koma í veg fyrir hættu á mannréttindabrotum að því er varðar mat og meðferð hatursorðræðu og ættu að gangast undir reglubundið, óháð, alhliða og skilvirkt mat á mannréttindaáhrifum, sem og úttektir.

Fjölmiðlar

38. Fjölmiðlar, fréttafólk og aðrir aðilar ættu að sinna opinberri varðstöðu sinni í lýðræðissamfélagi og leggja sitt af mörkum til opinberrar umræðu; þeir ættu að njóta frelsis til að fjalla um hatur og umburðarleysi og velja frásagnaraðferðir, stíl og miðla, með þeim fyrirvara að þeir kappkosti að veita almenningi nákvæmar og áreiðanlegar upplýsingar.

39. Hvetja ætti fjölmiðla og fréttafólk til að efla umburðarlyndismenningu og skilning í samræmi við tilmæli [Rec\(97\)21](#) um fjölmiðla og eflingu umburðarlyndismenningar.

40. Fjölmiðlar í almannabjónustu ættu að leggja verulega mikið af mörkum til þessa, enda felst umboð þeirra í því að þjóna öllum stéttum samfélagsins og efla samfélagslega samheldni. Þeir ættu ekki að beita eða dreifa hatursorðræðu og ætti það að vera liður í opinberu hlutverki þeirra að stuðla með virkum hætti að samtali og skilningi milli hópa, og senda út efni sem sýnir á jákvæðan og styðjandi máta þær fjölbreyttu raddir og heimildir sem til eru í samfélaginu sem þeir þjóna.

41. Fjölmiðlar og fréttafólk ætti, í viðleitni sinni til veita nákvæmar og áreiðanlegar upplýsingar, að forðast niðrandi staðalímyndaframsetningu á einstaklingum, hópum og samfélögum og ljá fjölbreyttum hópum og samfélögum í þjóðfélaginu rödd, sérstaklega þegar þeir segja frá málum sem varða tiltekna almannahagsmuni og í aðdraganda kosninga. Þeir ættu að forðast að vekja fordóma og vísa að óþörfu til persónulegra eiginleika eða stöðu.

42. Óháð innlend eftirlitsstjórnvöld og aðilar sem annast sjálfseftirlit og/eða sameiginlegt eftirlit með fjölmiðlum ættu að gegna virku hlutverki við meðhöndlun hatursorðræðu. Þeir ættu að vera óháðir stjórnvöldum, sæta ábyrgð opinberlega og gegnsæi ætti ríkja í starfsemi þeirra.

Borgaraleg samtök

43. Hvetja ætti borgaraleg samtök til að setja sér sérstakar stefnur til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og, þar sem við á og mögulegt er, veita starfsfólki sínu, meðlimum og sjálfbóðaliðum þjálfun. Einnig ætti að hvetja borgaraleg samtök til að vinna saman og til samræmingar sín á milli og við aðra hagsmunaaðila í málefnum sem varða hatursorðræðu.

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

44. Aðildarríkin ættu að undirbúa og innleiða markvissar áætlanir til að greina og taka á undirrótum hatursorðræðu, sem felast m.a. í upplýsingafölsun, neikvæðum staðalmyndum og smánun einstaklinga og hópa.

45. Margvíslegar ápreifanlegar ráðstafanir ættu að vera liður í alhliða nálgun aðildarríkjanna til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu og stuðla að vitundarvakningu, fræðslu, þjálfun, gagnorðræðu, annars konar orðræðu og samtali milli menningarheima, í samræmi við reynslu þeirra og þekkingu.

46. Aðildarríkin ættu að auka vitund um umfang hatursorðræðu og þann skaða sem hún veldur einstaklingum, samfélögum og lýðræðislegum þjóðfélögum í heild, þau viðmið sem beitt er til að leggja mat á hana og leiðir til að vinna gegn henni, einkum með hvatningu og stuðningi við frumkvæði viðeigandi stjórnvalda, innlendra mannréttindastofnana, jafnréttisstofnana og borgaralegra samtaka, m.a. þeirra sem eru fulltrúar einstaklinga eða hópa sem líklegt er að hatursorðræða beinist gegn.

47. Aðildarríkin ættu að tryggja að mannréttindafræðsla, fræðsla um borgaraleg lýðræðisréttindi og fjölmiðla- og upplýsingalæsi, sem allar ættu að fjalla um hatursorðræðu á netinu og utan netsins, séu hluti af almennri námskrá.

48. Aðildarríkin ættu koma á fót og efla fræðslu- og vitundarvakningarátak, áætlanir og notendatól fyrir börn og ungmenni, foreldra og umönnunaraðila, kennara, æskulýðsstarfsfólk og sjálfbóðaliða sem vinna með börnum, sem gerir þeim kleift að skilja og takast á við hatursorðræðu. Aðildarríkin ættu að tryggja að börn og ungmenni geti tekið virkan þátt í útfærslu slíkra átaksverkefna, áætlana og verkfæra.

49. Aðildarríkin ættu að grípa til sérstakra ráðstafana til að styðja við formlega og óformlega fræðslustarfsemi og menningaráætlanir fyrir almenning sem auka stuðning við mannréttindi sem hluta af samfélagi fjölhyggju og lýðræðis, hvetja til gagnrýnnar hugsunar, stuðla að jöfnuði og þvermenningarlegu og trúarlegu samtali og efla nauðsynlega hæfni til að bera kennsl á og sporna gegn hatursorðræðu.

50. Aðildarríkin ættu að gera virkar og markvissar þjálfunaráætlanir aðgengilegar fyrir alla þá sem taka þátt í að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu, þar á meðal meðlimi og starfsfólk löggæslu, öryggissveita, ákærvalds, dómskerfis og heilbrigðisþjónustu og annarra opinberra aðila, með það fyrir augum að gera þeim kleift að auðkenna og forðast beitingu hatursorðræðu, hafa næmi fyrir þörfum einstaklinga sem hatursorðræðu er beint gegn og aðstoða þá við að leita réttar síns, meðhöndla og tilkynna beitingu annarra á hatursorðræðu og takamarka áhrifin sem þau sem hún beinist gegn verða fyrir.

51. Aðildarríkin ættu að styðja vitundarvakningar- og þjálfunaráætlanir sem koma á tengingu við gerendur sem beita hatursorðræðu til þess að taka á fordómum þeirra og þeim athöfnum og tjáningu sem felur í sér mismunun. Dómstóll eða ákærvald gæti í viðeigandi tilvikum framfylgt þátttöku í slíkum áætlunum sem væru þá í formi annars konar viðurlaga, með uppbyggilega réttvísi að markmiði.

52. Án þess að gengið sé á sjálfstæði fjölmiðla, ættu aðildarríkin að hvetja til og styðja við þjálfun fyrir fagfólk í fjölmiðlum og fréttafólk, sem væri hluti grunn- og framhaldsmenntunar þeirra, og fælist í því hvernig megi bera kennsl á, fjalla um og bregðast við hatursorðræðu, sem og hvernig forðast megi að beita og miðla henni, og almennt í fræðslu um þátt fréttafólks og fjölmiðla í því að efla mannréttindamenningu og inngildandi opinbera umræðu.

53. Aðildarríkin ættu að hvetja opinberar persónur, svo sem stjórnáamenn, háttsetta embættismenn og trúar-, efnahags- og samfélagsleiðtoga til að fordæma beitingu hatursorðræðu harðlega og tafarlaust, nota gagnorðræðu og annars konar orðræðu og stuðla að skilningi milli hópa, m.a. með því að sýna samstöðu með þeim sem hatursorðræða beinist gegn.

54. Aðildarríkin ættu að hvetja og styðja innlendar mannréttindastofnanir, jafnréttisstofnanir, milliliði á netinu, fjölmiðla og borgaralegt samfélag til að skapa og stuðla að gagnorðræðu og annars konar orðræðu, og að fá þau sem hatursorðræða beinist gegn til þess að taka þátt í ferlinu, án þess að gengið sé á sjálfstæði þeirra. Aðildarríkin ættu enn fremur að styðja færni- og

þjálfunarfrumkvæðisverkefni til að greiða fyrir aðgengi að fjölmiðlum fyrir einstaklinga sem tilheyra minnihlutahópum eða öðrum hópum, m.a. með stofnun félagsmiðla, samtaka miðla minnihlutahópa og annarra opinberra vettvanga þar sem samtal milli hópa getur átt sér stað.

5. Stuðningur við þau sem hatursorðræða beinist gegn

55. Aðildarríkin ættu að koma upp skilvirku stuðningskerfi sem hjálpar þeim sem hatursorðræða beinist gegn við að takast á við þann skaða sem þau verða fyrir. Slíkt kerfi ætti að felast í sálrænni, læknisfræðilegri og lögfræðilegri aðstoð og gæti verið með þátttöku borgaralegra samtaka. Að því er varðar hatursorðræðu sem er bönnuð á grundvelli refsiréttar, einkaréttar eða stjórnsýsluréttar ættu aðildarríkin einnig að veita ókeypiss réttaraðstoð, eftir því sem við á. Sérstaklega ætti að gefa gaum þeim einstaklingum sem tilheyra minnihlutahópum og öðrum hópum og slíkt kerfi ætti að taka mið af aldri og kyni.

56. Aðildarríkin ættu, m.a. í samvinnu við borgaraleg samtök, að koma á og hrinda í framkvæmd vitundar- og fræðsluráðstöfunum fyrir einstaklinga og hópa sem hatursorðræða beinist gegn til að þeir þekki réttindi sín, möguleikann á úrlausn í gegnum málsmeðferð á grundvelli einkaréttar, stjórnsýsluréttar og refsiréttar og þau stuðningskerfi sem eru til staðar. Slíkar ráðstafanir ættu að vera auðveldlega aðgengilegar og skiljanlegar, þar á meðal á mismunandi tungumálum, og almennt sniðnar að sérstökum þörfum viðkomandi einstaklinga og hópa.

57. Aðildarríkin ættu að hvetja til og auðvelda tilkynningar um hatursorðræðu með því að búa til skilvirkt kerfi til að greina og fjarlægja án tafar allar lögbundnar og ólögsmæltar hindranir sem standa í vegi fyrir slíku tilkynningarferli. Aðildarríkin ættu einnig að tryggja að einstaklingar sem tilkynna hatursorðræðu njóti verndar gegn hvers kyns skaðlegri meðferð eða afleiðingum vegna kvörtunar og að viðurlögum sé beitt gagnvart gerendum ef um er að ræða endurtekið brot.

6. Eftirlit og greining á hatursorðræðu

58. Aðildarríkin ættu að tryggja að stefnur þeirra, löggjöf, áætlanir og aðgerðaáætlanir gegn hatursorðræðu séu byggðar á gögnum og taki mið af kyni og aldri með tilhlýðilegum hætti. Í þessu augnamiði ættu aðildarríkin að auðkenna, skrá, hafa eftirlit með og greina tilhneigingar og tryggja söfnun og miðlun réttarkerfisins á sundurgreindum gögnum um refsiverða hatursorðræðu, m.a. tilkynnt tilvik sem hafa leitt til saksóknar, og eftir því sem mögulegt er, leiðir til útbreiðslu, umfang og mismunandi tjáningu og forsendur hatursorðræðu og hatursorðræðu þar sem margar forsendur mætast, í samræmi við gildandi evrópskar mannréttinda- og gagnaverndarreglur. Í þessu sambandi ættu aðildarríkin að eiga samstarf við viðeigandi lykilhagsmunaaðila, eins og við á.

59. Að auki ættu aðildarríkin, eftir því sem mögulegt er, að leitast við að skilja og safna gögnum um upplifun þolenda og upplifun um skaðlega tjáningu sem er ekki refsiverð, í samvinnu við viðeigandi lykilhagsmunaaðila og í samræmi við gildandi evrópskar mannréttinda- og gagnaverndarreglur.

60. Aðildarríkin ættu að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að löggæsluaðilar skrái og hafi eftirlit með kvörtunum sem varða hatursorðræðu á skilvirkan hátt og að þau komi upp nafnlausu gagnasafni fyrir kvartanir í samræmi við gildandi evrópskar mannréttinda- og gagnaverndarreglur.

61. Aðildarríkin ættu að gera gögn, upplýsingar og greiningu á hatursorðræðu og viðvarandi tilhneigingar í því sambandi aðgengilega almenningi í samræmi við gildandi evrópskar mannréttinda- og gagnaverndarreglur.

7. Innlend samræming og alþjóðleg samvinna

62. Til að tryggja samræmingu á landsvísu ættu aðildarríkin að taka þátt í reglulegu samráði, samvinnu og samtali, sem er gagnsætt og inngildandi, við alla hlutaðeigandi hagsmunaaðila.

63. Aðildarríkin ættu að hafa samvinnu sín á milli með það fyrir augum að stuðla að samræmi lagareglna og aðferða til að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu, í samræmi við ákvæði þessara tilmæla. Þau ættu enn fremur að fylgja og innleiða með skilvirkum hætti viðeigandi evrópska og alþjóðlega gerninga, eiga samskipti við milliríkjastofnanir og skiptast á upplýsingum og bestu starfsvenjum.

[1] Í samræmi við grein 10.2c í starfsreglum um fundi fulltrúa ráðherranna áskilur Lýðveldið Búlgaría sér rétt ríkisstjórnar sinnar til að hlíta eða hlíta ekki I. kafla „Gildissvið, skilgreiningar og nálgun“ tilmælanna. Í kjölfar ákvörðunar stjórnlagadómstólsins nr. 13/2018 er hugtakið „kynvitund“ ósamrýmanlegt landsrétti Lýðveldisins Búlgaríu.

[2] Þar sem allar manneskjur tilheyra sömu tegund hafnar ráðherranefndin, líkt og nefnd Evrópuráðsins um kynþáttafordóma og umburðarleysi (ECRI), kenningum sem byggjast á tilvist mismunandi „kynþátta“. Hins vegar er hugtakið „kynþáttur“ notað í þessu skjali til þess að tryggja að einstaklingar sem almennt og ranglega eru taldir „tilheyra öðrum kynþætti“ séu ekki sviptir vernd í lögum og stefnum sem ætlað er að fyrirbyggja og berjast gegn hatursorðræðu.