

A solid yellow horizontal bar is positioned to the left of the title text.

Hatytringer og hatkriminalitet



Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport:

Hatytringer og hatkriminalitet

2015

ISBN 978-82-92852-77-4

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Innledning	8
Del 1: Hatytringer	11
1 Hatytringer	12
1.1 Hva er hatytringer?	12
1.2 Bakgrunn og problembeskrivelse	13
1.2.1 Kjennetegn ved ulovlige og lovlige hatytringer	13
1.2.2 Skadevirkninger av hatytringer	15
1.3 Ombudets bekymringer	16
1.4 De internasjonale menneskerettighetene og hatytringer	18
1.5 Norsk rett	21
1.6 Myndighetenes strategi og planer	22
1.6.1 Tiltak i handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme	23
1.6.2 Øvrige tiltak for å forebygge og bekjempe hatytringer	24
1.7 Mangel på en helhetlig strategi.....	24
2 Ombudet anbefaler en handlingsplan	24
2.1 Forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatytringer	25
2.2 Styrket innsats i skolen	25
2.3 Myndighetenes aktivitetsplikt.....	26
2.4 Holdningsskapende arbeid	27
2.5 Styrking av sivilt samfunns arbeid med hatytringer	27
Del 2: Hatkriminalitet	29
3 Hatkriminalitet	30
3.1 Hva er hatkriminalitet?	31
3.2 De internasjonale menneskerettighetene og hatkriminalitet.....	31
3.3 Norsk lov og rettspraksis.....	32
3.4 Mangel på en helhetlig strategi	34
3.5 Underrapportering og inkonsekvens i registreringspraksis; mangel på statistikk og kunnskap om hatkriminalitet.....	35
3.6 Manglende fokus på hatkriminalitet i politiutdanningen	37
3.7 For lite samarbeid med sivilt samfunn	37
3.8 Mangel på forskning.....	37
4 Ombudet anbefaler en handlingsplan	38
4.1 Nasjonal standard for registrering av hatkriminalitet.....	38
4.2 Statistikk om hatkriminalitet	38
4.3 Enhetlig og klar definisjon av hatkriminalitet	38
4.4 Opplæring av politi og påtalemyndigheter	38
4.5 Opplysningsarbeid og rutiner i politiet.....	38
4.6 Hatkriminalitet i undervisning og politiets profesjonsutdanning	39
4.7 Styrking av sivilt samfunns arbeid med hatkriminalitet	39
4.8 Forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatkriminalitet	39
Litteraturliste	40

Forord

Mennesker blir hatet og foraktet for å være den de er. Hatytringer og hatkriminalitet rammer hardt. Det skader enkeltpersoner og truer demokratiet.

Denne rapporten belyser skadevirkningene hatytringer og hatkriminalitet har for samfunnet. Forskning viser at tilstedeværelsen av hatytringer fører til flere hatytringer, og at resultatet er ekskludering og polarisering. Rapporten bygger på forskning, erfaringer fra sivilt samfunn, Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledningsarbeid samt utfyllende dialog og samarbeid med sentrale fagmiljøer.

Hatytringer og hatkriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem som krever samlet, helhetlig handling fra regjeringen. Problemet er åpenbart, politisk vilje er til stede, og denne rapporten, også med noen forslag til tiltak, gir et solid grunnlag for utvikling av en helhetlig politikk.



Sunniva Ørstavik, likestillings og diskrimineringsombud

Hatytringer og hatkriminalitet har fått økende oppmerksomhet de siste årene og det er utbredt enighet om at disse fenomenene utgjør et samfunnsproblem med betydelige skadevirkninger. Ombudet har gjennomgått status på området, og avdekket en rekke utfordringer og mangler med myndighetenes arbeid for å motvirke disse. Ombudet vil med denne rapporten gi regjeringen innspill til hvordan det bør arbeides mot hatytringer og hatkriminalitet. Vi foreslår at regjeringen utarbeider en helhetlig nasjonal handlingsplan for å svare på de aktuelle utfordringene på en effektiv måte. Denne rapporten er todelt; første del handler om hatytringer og andre del om hatkriminalitet.

Utgangspunktet for enhver diskusjon om hatytringer må være vernet av ytringsfriheten. De aller fleste ytringer er tillatte i Norge, og ytringsfrihet er et avgjørende prinsipp i norsk rett. Men denne er ikke absolutt. Straffeloven forbyr enkelte typer alvorlige hatytringer, men det er en høy terskel for at en ytring kan bli betraktet som ulovlig. Samfunnsvitenskapelig forskning viser at *både* lovlige og ulovlige hatytringer påfører samfunnet og individer store skader. Dersom man ønsker å bekjempe skadene som både de lovlige og de ulovlige hatytringene påfører individer og samfunnet, er det hensiktsmessig med en definisjon av hatytringer som omfatter begge kategoriene.

Likestillings- og diskrimineringsombudet opererer derfor med en vid, samfunnsfaglig definisjon av hatytringer – som dekker både ulovlige og lovlige hatytringer: *Hatytringer er nedverdiggende, truende, trakasserende eller stigmatiserende ytringer som rammer individets eller en gruppes verdighet, anseelse og status i samfunnet ved hjelp av språklige og visuelle virkemidler som fremmer negative følelser, holdninger og oppfatninger basert på kjennetegn, som for eksempel etnisitet, religion, kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og alder.*

Hatytringer bidrar til sosial eksklusjon og økt polarisering. Videre vil slike ytringer skremme de menneskene som rammes fra å uttale seg offentlig, og dermed svekkes demokratiet. Hatytringer holder liv i fordommer, skaper frykt og sterk bekymring hos de aktuelle gruppene, og de fratrar mennesker verdighet. Hatytringer kan derfor utløse diskriminering, samt trakassering og/eller vold. Forskning fra Politihøgskolen påviser en klar sammenheng mellom hatytringer på nett og evne og vilje til vold.

De internasjonale menneskerettighetene pålegger medlemsstatene en rekke forpliktelser når det gjelder bekjempelse av hatytringer. Disse forpliktelsene omfatter (1) sikring av prinsippet om ikke-diskriminering, (2) bekjempelse av de underliggende årsaker til diskriminering, (3) krav om proaktive og forebyggende tiltak for å realisere prinsippet om likeverd og ikke-diskriminering. Norges sentrale forpliktelser og anbefalinger følger av FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Myndighetenes innsats for å motvirke hatytringer har vært beskjeden. Årsaken er dels at fokus har vært på skillet mellom grensen mellom straffbare og lovlige hatytringer, og dels at myndighetene har ment at skadevirkninger av hatytringer blir nøytralisert av demokratiet og ytringsfriheten selv. Ombudets ønske om en mer proaktiv motarbeidelse av hatytringer deles av aktører fra sivilsamfunnet og myndighetene, herunder Oslo politidistrikt. I 2014 kom Handlingsplan mot ra-

dikalisering og voldelig ekstremisme, som tar for seg den mest ekstreme formen for hatkriminalitet og hatytringer. Formålet er å hindre rekruttering til voldelig ekstremisme, og handlingsplanen skisserer en rekke proaktive tiltak. Denne handlingsplanen er nødvendig og viktig, men den inneholder ingen helhetlig strategi, og den utelater hatytringer som ikke er motivert av ekstremisme, som for eksempel hatytringer motivert av seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne, kjønn, samisk opprinnelse o.l.

Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefaler derfor myndighetene å utarbeide en helhetlig nasjonal handlingsplan som gjelder hele spekteret av hatytringer, både lovlige og ulovlige, med hensyn til alle de ulike grunnlagene som motiverer hatytringer. I denne rapporten foreslår ombudet konkrete anbefalinger til en slik handlingsplan; se avsnitt 2.1-2.5:

- Forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatytringer
- Styrket innsats i skolen
- Aktivitetsplikt for offentlige myndigheter
- Holdningsskapende arbeid
- Styrking av sivilts samfunns arbeid med hatytringer

Hatkriminalitet er kriminelle handlinger eller straffbare ytringer som gir uttrykk for intoleranse og diskriminering, dvs. motivert av hat eller fordommer. Hatkriminalitet er ikke et rettslig begrep, og det eksisterer ingen enhetlig definisjon internasjonalt. Oslo politidistrikt definerer hatkriminalitet som: «[...] straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av negative holdninger til en persons faktiske eller oppfattede etnisitet, religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk og/eller nedsatte funksjonsevne. Likestilt er også straffbare handlinger, motivert av negative holdninger, begått mot personer hvis politiske engasjement berører de nevnte kategorier.»

Hatkriminalitet er et brudd på prinsippet om likeverd og ikke-diskriminering – et grunnleggende prinsipp i de mest sentrale menneskerettskonvensjonene. Medlemsstatene har derfor en positiv plikt til å bekjempe hatkriminalitet.

Hatkriminalitet angriper selve identiteten til offeret, og kan få konsekvenser langt utover den eller de som rammes direkte av den kriminelle handlingen. Gjerningsmannen sender signal til den gruppen som identifiseres med offeret om at de ikke skal føle seg trygge. Dette kan igjen føre til at den aktuelle gruppen som identifiserer seg med offeret, endrer sin atferd på grunn av frykt eller følelse av utenforskap. Det har vært svært få straffesaker om hatkriminalitet i norske domstoler. De sakene som har vært oppe i Høyesterett har for det meste omhandlet straffbare ytringer.

Norge har aldri hatt en nasjonal handlingsplan for å bekjempe hatkriminalitet. Politidirektoratet advarer mot underrapportering og peker på at registrering av hatkriminalitet er en utfordring. Ombudet mener dette har sammenheng med mangel på en enhetlig nasjonal definisjon av hatkriminalitet og mangel på kunnskap om hatkriminalitet hos politiet.

I denne rapporten foreslår ombudet konkrete anbefalinger for å bekjempe hatkriminalitet; se avsnitt 4.1-4.8:

- Nasjonal standard for registrering av hatkriminalitet
- Statistikk om hatkriminalitet
- Enhetlig definisjon av hatkriminalitet
- Opplæring av politi og påtalemyndigheter
- Opplysningsarbeid og rutiner i politiet
- Hatkriminalitet inn i undervisning og politiets profesjonsutdanning
- Styrking av sivilts samfunns arbeid med hatkriminalitet
- Forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatkriminalitet.

Innledning

De siste årene har hatytringer og hatkriminalitet fått stadig mer oppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt. Når det gjelder hatytringer mot etniske og religiøse minoriteter, regnes den økonomiske krisen og innvandringen til de vestlige landene, som en viktig forklaring på omfanget av fenomenet. Det har så langt vært rettet liten oppmerksomhet mot de grunnleggende årsakene til hatytringer mot andre grupper. For alle former for hatytringer, har den økende bruken og tilgjengeligheten av sosiale medier, ført til at hatytringer spres raskt og når stadig flere. I Norge begynte vi for alvor å snakke om hatytringer og hatkriminalitet i etterkant av terrorhandlingene i 2011.

Det er naturlig nok ulike meninger om hvor grensene for ytringsfrihet skal gå. Samtidig er det enighet om at hatytringer er et reelt samfunnsproblem, fordi de blant annet kan ha som effekt å hindre andre i fritt å ytre seg i det offentlige ordskiftet. I tillegg kan hatytringer gi grobunn for negative følelser, holdninger og oppfatninger overfor gitte grupper i samfunnet. På den måten kan hatytringer bidra til å sementere eller forsterke, eksisterende negative stereotyper og fordommer om grupper, basert på kjennetegn som for eksempel kjønn, etnisk tilhørighet, funksjonsevne og seksuell orientering.

Ombudet har tilsynsansvar med tre menneskerettighetskonvensjoner: FNs Rasediskrimineringskonvensjon, FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Gjennom ombudets tilsyn og rapportering på disse konvensjonene, og vårt arbeid mot diskriminering generelt, ser vi at myndighetenes innsats mot hatytringer (lovlige og ulovlige) og hatkriminalitet, har liten effekt.

Når det gjelder hatkriminalitet, bekrefter FNs Rasediskrimineringskomité ombudets oppfatning. Komiteen har ved flere anledninger kritisert Norge for blant annet mangel på statistikk og lite effektiv rettsforfølgelse av hatkriminalitet. Ombudet fant også at arbeidet for å motvirke og begrense omfanget og skadene av hatytringer (lovlige og ulovlige) var svært beskjedent. Ombudet mener derfor at Norge trenger en helhetlig nasjonal strategi hvis vi skal lykkes med å bekjempe hatytringer og hatkriminalitet, og skadevirkningene av disse.

Denne rapporten bygger på forskning, erfaringer fra sivilt samfunn, Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledningsarbeid samt utfyllende dialog og samarbeid med sentrale fagmiljøer. Vi har innhentet og fått overblikk over eksisterende forskning og annen litteratur om hatytringer og hatkriminalitet, særlig om skadevirkninger. Vi har vært i dialog med representanter for Oslo politidistrikt samt fagansvarlig for hatkrim-prosjektet på Politihøgskolen. Vi har møtt Riksadvokaten og deltatt i møter arrangert av Justis- og beredskapsdepartementet for videreutvikling av Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

LDO holdt et åpent debattmøte i 2014 om hatytringer, med innspill fra politikere, journalister, og fagfolk fra inn- og utland. Vi har også holdt møter med Dembra-prosjektet og Stopp hatprat-kampanjen, samt arrangert fagmøte for innsikt i NRKs moderering av nettdebatter. Vi har invitert og deltatt i møter med sivil samfunn for innspill og tilbakemeldinger i arbeidet med hatytringer og hatkriminalitet, og LDO har et eget Brukerutvalg med representanter fra 14 ulike organisasjoner som har diskutert blant annet denne tematikken. Vi har fått tilbakemelding på artikler om «lovlige» hatytringer publisert i media og på nettsiden til prosjektet Status for ytringsfrihet i Norge. Vi har deltatt med foredrag om hatytringer på kontaktforum med nasjonale minoriteter arrangert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. LDO satt også dette temaet på dagorden på Nordisk Ombudsmøtet og Nordisk Forum i Malmø i 2014.

Denne rapporten er delt i to, en del om hatytringer og en del om hatkriminalitet. Hatytringer og hatkriminalitet kan forstås som størrelser på et kontinuum fra lovlige til straffbare. I tillegg overlapper de to fenomenene fordi hatytringer kan være straffbare og dermed omfattes av begrepet hatkriminalitet. Både hatytringer og hatkriminalitet er relevante i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser. Felles for hatytringer og hatkriminalitet er underliggende årsaker, deriblant negative stereotypier og fordommer, som beskriver noen grupper eller individer som mindreverdige.

I første del gis det en definisjon og beskrivelse av hatytringer, samt en drøfting av skadevirkningene av disse. Så følger en presentasjon av hatytringer i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser. Videre følger en oversikt over eksisterende tiltak og utfordringer. Avslutningsvis i denne delen gis det anbefalinger til tiltak som ombudet mener er et minimum hvis vi skal lykkes med å motarbeide omfanget og skadevirkningene av hatytringer.

Tilsvarende gis det i del to en definisjon og beskrivelse av hatkriminalitet, etterfulgt av en gjennomgang av menneskerettslige forpliktelser, norsk lov og rettspraksis. Dernest går ombudet gjennom de største utfordringene på området, og gir anbefalinger for å imøtegå disse på en effektiv og treffsikker måte.

Del 1: Hatytringer

1 Hatytringer

1.1 Hva er hatytringer?

Utgangspunktet for enhver diskusjon om hatytringer må være vern av ytringsfrihet i Grunnloven § 100. De aller fleste ytringer er tillatt i Norge, og ytringsfrihet er et avgjørende prinsipp i norsk rett. Men ytringsfriheten er ikke absolutt. Norsk rett forbyr enkelte typer alvorlige hatytringer ved at disse enten rammes av ulike bestemmelser i straffeloven, eller ved at ofrene gis mulighet til å søke sivil erstatning for krenkelsen.

Straffeloven § 135 a verner mot alvorlige hatytringer som forsettlig eller grovt uaktsomt fremsettes offentlig. Ytringen må true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres:

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn, eller
- c) homofile legning, leveform eller orientering, eller
- d) nedsatte funksjonsevne.¹

I Norge er det en svært høy terskel for hvilke ytringer som anses som straffbare. Påtalemyndighetene har reist i underkant av ti tiltaler for brudd på straffeloven § 135 a de siste ti årene. Samfunnsvitenskapelig forskning viser at både lovlige og ulovlige hatytringer påfører samfunnet og individer store skader. Dersom man ønsker å bekjempe skadene som *både* de lovlige og de ulovlige hatytringene påfører individer og samfunnet, er det hensiktsmessig å operere med en definisjon av hatytringer som omfatter begge kategoriene. I tillegg må definisjonen av hatytringer ta høyde for både *intensjonen* bak og *effektene* ytringen har på den eller de som rammes.

Denne rapporten bruker derfor en vid samfunnsvitenskapelig definisjon av hatytringer, snarere enn den mer begrensede definisjonen som gis i straffeloven. Ombudet tar utgangspunkt i følgende definisjon:

Hatytringer er nedverdiggende, truende, trakasserende eller stigmatiserende ytringer som rammer individets eller en gruppes verdighet, anseelse og status i samfunnet ved hjelp av språklige og visuelle virkemidler som fremmer negative følelser, holdninger og oppfatninger basert på kjennetegn- som for eksempel etnisitet, religion, kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og alder.²

¹ Merk at kjønn ikke omfattes av straffeloven § 135 a.

² Definisjonen er delvis basert på Anne Birgitta Nilsens definisjon av "hatprat" i boken: Hatprat (Cappelen Damm Oslo: 2014), s. 104.

1.2 Bakgrunn og problembeskrivelse

Gjennom offentlige debatter kan man få inntrykk av at fenomenet hatytringer oppsto med digitale medier. Men hatytringer er ikke et nytt fenomen. Opp gjennom historien har hatytringer blitt brukt bevisst i krig og konflikt, som et redskap for å berede grunnen for og legitimere forfølgelse, drap, hat og diskriminering av utvalgte grupper av mennesker.

Selv om hatytringer ikke oppsto med fremveksten av digitale medier, er det samtidig ingen tvil om at disse fungerer som svært effektive redskaper for å spre hatytringer til store deler av befolkningen. Det brede nedslagsfeltet gir et inntrykk av at det som ellers ville vært regnet som ekstreme uttalelser av de fleste, kan fremstå som allmenngyldige, for eksempel ved at nettverk og miljøer mobiliserer til å trykke «like» etc.

I mange år var myndighetenes strategi for å begrense hatytringer fri flyt, med begrunnelsen at hatytringene ville bli rensket og korrigert gjennom det offentlige ordskiftet. Denne antakelsen finner liten eller ingen støtte i eksisterende forskning om hatytringer.³ Vi kan med andre ord ikke legge til grunn at «offentlig utlufting» vil begrense verken skadene disse ytringene har, eller omfanget av hatytringer. Tvert i mot viser blant annet den siste rapporten om status for ytringsfrihet i Norge, at hatytringer skaper et klima som svekker demokratiet ved å begrense ulike gruppers deltakelse i offentligheten. I tillegg ser det ut til at hatytringer skaper større legitimitet for fordommer og hat mot enkelte grupper, noe som igjen kan bidra til at omfanget av denne typen ytringer øker snarere enn minsker.

1.2.1 Kjennetegn ved ulovlige og lovlige hatytringer

Hatytringer, uavhengig av den motiverende grunn (som etnisitet, kjønn, nedsatt funksjonsevne og lignende) har mange fellesnevne. De er ofte bygget på negative stereotyper, fordommer og stigmaer, og de rammer både den enkeltes og gruppers verdighet og anseelse i samfunnet. Avsendere av hatytringer spiller ofte på ubegrunnet frykt, forakt for det som er annerledes, forestillinger om naturgitte hierarkier, og benytter seg gjerne av ekskluderingsretorikk. Nedverdiggende omtale av grupper eller individer, trakasserende ytringer, og konspirasjonsteorier er utbredt. I sin mest ytterliggående form kommer hatytringer i form av trusler, glorifisering av vold, oppfordring til vold, drapsretorikk – og i enkelte tilfeller i kombinasjon med vold og drap, dvs. hatkriminalitet.

Vi kan finne alle disse elementene i det store spennet av hatytringer, enten de er motivert av LHBT-status, etnisitet, religion, funksjonsevne eller kjønn. Disse ytringene spenner fra de straffbare til de lovlige ytringene.

³ Mullen, Brian og Tirza Leader: "Linguistic Factors: Antilocutions, Ethnonyms, Ethnophaulisms, and Other Varieties of Hate Speech" i *On the Nature of Prejudice: Fifty Years after Allport* (red. John Dovidio mm.) Blackwell: 2005, s. 202.

Den 22. juli 2011 drepte terroristen Anders Behring Breivik 77 mennesker i Norge, mange av dem barn og unge. Breivik hevdet blant annet at de, gjennom sitt politiske engasjement for et flerkulturelt, likestilt samfunn, utgjorde en trussel mot Norge. Holdningene og ideene som lå til grunn for handlingene hans, spredte han på internett blant annet i form av et 1500 sider langt dokument og utallige innlegg på ulike nettsider. Det interessante med Breiviks ytringer i denne sammenhengen, er at de fleste av disse ytringene var innenfor ytringsfrihetens grenser og dermed ikke brudd på straffeloven.

En hatefull ytring går fra lovlig til ulovlig blant annet når ytringen oppfordrer til vold eller truer med vold. En kvinnelig samfunnsdebattant mottok et brev dagen før hun skulle delta i et debattmøte. Brevet er klart utenfor rammen av lovlige ytringer:

«Din jævla hore! Jeg skal få blodet til å renne fra den skitne kroppen din og kvele luften ut av lungene dine neste gang jeg hører fra deg. Enten så tier du eller så får jeg deg til å tie for alltid. Det er ditt valg. Enten så holder du deg hjemme i kveld, eller så sørger vi for at du ikke lever til å se morgendagen. Det er ikke plass for fitter som deg i offentligheten.»

Denne typen straffbare hatytringer får sjelden noen reaksjoner i praksis, blant annet fordi det anses som umulig å forfølge straffbare ytringer i saker der gjerningsmannens identitet er ukjent eller fordi det er mangel på bevis.

Likhetene mellom de lovlige og ulovlige hatytringene kommer godt frem i TV-dokumentaren *Kvinne, jeg hater deg* fra 2013. I dokumentaren fortalte ni høyprofilerte kvinner (journalister, politikere og bloggere) sine historier om utstrakt trakassering og trusler, inklusive trusler om vold og voldtekt, som en direkte konsekvens av deres deltagelse i den offentlige debatten. I tillegg til de ulovlige hatytringene, ble kvinnene gjentatte ganger utsatt for ytringer som var nedsettende om deres kropp, utseende og kjønn. Kvinnene opplevde kommentarene som svært uverdige og nedverdiggende, men de er samtidig fullt lovlige. Felles for disse lovlige hatytringene er at de fokuserer på faktiske eller opplevde *egenskaper* ved kvinnene som var utsatt, og ikke på *innholdet* i det kvinnene deltok i samfunnsdebatten med.

Personer med nedsatt funksjonsevne er også en gruppe som typisk utsettes for hatytringer basert på faktiske eller antatte egenskaper ved dem som person. Et eksempel på dette er en sak hvor tre måneder gamle Ludvik ble grovt trakassert av en hacker på Facebook fordi han har Downs syndrom. På Facebook ble det sagt at Ludvik bare er en belastning for samfunnet, et misfoster, og at foreldrene burde ha tatt abort.

Et annet eksempel på hvordan mennesker med nedsatt funksjonsevne blir utsatt for hat på internett, er en nettside som ble opprettet i 2006 med tittelen «Rate my downs» hvor de anonyme skaperne la ut bilder av personer med Downs syndrom og inviterte leserne til å stemme på graden av psykisk utviklingshemming og til å kommentere bildene. Da saken fikk medieoppmerksomhet skrev de anonyme skaperne til avisen:

«Vi er en gjeng som har laget denne siden for moro skyld. Ingenting vondt ment. Bakgrunnen var rett og slett at vi kjedet oss en dag og ville gjøre noe annerledes».

Tilsvarende fordomsfulle og nedlatende kommentarer og hatytringer rettes også mot personer som tilhører de øvrige vernede diskrimineringsgrunnlagene (etnisitet, religion, seksuell orientering mm). Blant annet kan nettaviser, sosiale medier og nettstedet som er ment å formidle fryktpropaganda og hatretorikk, gi talløse eksempler på debattanter som angriper muslimer, jøder, innvandrere, rom, samer, seksuelle minoriteter og andre utsatte grupper. Også her ser vi at ytringene retter seg mot faktiske eller tillagte egenskaper ved en person eller gruppe, og at disse egenskapene tillegges negativ verdi.

1.2.2 Skadevirkninger av hatytringer

Eksisterende internasjonal forskning viser at hatytringer har store skadevirkninger, uavhengig av om de faller utenfor det strafferettslige forbudet og altså er "lovlige" hatytringer. Denne forskningen⁴ viser at hatytringer:

- bidrar til sosial eksklusjon og økt polarisering som bryter ned det sosiale felleskapet
- virker avskrekkende på deltakelse i vårt demokratiske system, med andre ord vil medlemmer av målgruppene unngå å uttale seg når de kan forvente å bli umenneskeligjort og trakassert
- holder liv i fordommer, dvs. hatytringer er ikke bare et symptom på fordommer – ytringene har også en smitteeffekt som fører til flere hatytringer
- innebærer en nedvurdering av målgruppene (f.eks. muslimer eller jøder), også i tilfeldige leseres og tilhøreres øyne
- skaper angst og sterk bekymring hos medlemmene av målgruppene
- fratrar mennesker deres verdighet ved å si at de ikke er likeverdige borgere av samfunnet

Selv om det finnes svært lite norsk forskning på skadevirkninger av hatytringer, er det ingen grunn til å tro at virkningene ikke er de samme i Norge. Norske rapporter indikerer at disse samfunnsmessige skadene også forekommer her. Årbok om menneskerettigheter i Norge⁵, gir en god beskrivelse av utbredelsen av hatytringer og ser dette i lys av intoleransen som reflekteres i spørreundersøkelser.

⁴ John Dovidio, red., On the Nature of Prejudice: Fifty Years After Allport (2005), kap. 9, 10 og 12.
⁵ Årbok om menneskerettigheter i Norge 2012. Norsk senter for menneskerettigheter, s. 33-34.

I en av undersøkelsene som er omtalt i årboka, oppga ti prosent av respondene at de følte antipati mot jøder, og åtte prosent ville ikke ha jøder som naboer eller venner. Den samme undersøkelsen avslørte at antipatien var enda større mot andre særlig utsatte grupper. I undersøkelsen ville et stort antall av respondentene mislikt å ha muslimer, somaliere og rom som naboer – tallene var henholdsvis 25, 40 og 50 prosent.

I sin trusselvurdering for 2014⁶, beskriver Politiets sikkerhetstjeneste (PST) det økende problemet med ytringer på internett med hatefullt, sjikanerende og truende innhold som ikke er straffbart. PST påpekte faren for at disse ytringene vil kunne påvirke myndighetspersoner til å begrense sin talefrihet.

Også den norske spørreundersøkelsen om status for ytringsfrihet⁷ fra 2014 viser at hatytringer kan ha skadelige virkninger for de som deltar i offentlig ordskifte. I undersøkelsen kommer det frem at skadevirkningene er større blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn enn de med majoritetsbakgrunn. Mens 19 prosent av majoritetsbefolkningen svarte at erfaringen med hatytringer ville få konsekvenser for fremtidig deltakelse i den offentlige debatten, svarte hele 36 prosent av personer med minoritetsbakgrunn det samme.

Den store forskjellen mellom den etniske majoriteten og de etniske minoritetene ble forklart ved at sistnevnte oftere mottok negative kommentarer knyttet til usaklige forhold om deres religiøse og etniske identitet. For personer med etnisk majoritetsbakgrunn var de ubehagelige kommentarene langt oftere knyttet til sak. Vi har ingen tilsvarende undersøkelser på andre diskrimineringsgrunnlag, men det er ingen grunn til å anta at ikke de samme skadevirkningene også gjelder for andre grupper som er særlig utsatt for hatytringer knyttet til faktiske eller antatte personlige egenskaper.

Det er videre rimelig å anta at grupper som allerede er eksponert for andre former for diskriminerende adferd, vil oppleve det å bli utsatt for hatytringer i offentligheten som mer belastende enn personer og grupper som i liten eller ingen grad er utsatt for diskriminerende adferd. Ut fra et slikt perspektiv vil arbeidet mot hatytringer også være et viktig bidrag til arbeidet mot diskriminering og for likestilling. Videre vil det å redusere omfanget av hatytringer fremme en reell ytringsfrihet for de som i dag velger å ikke delta i det offentlige ordskiftet.

1.3 Ombudets bekymringer

I tillegg til de ovennevnte negative følgene av hatytringer, mener ombudet, basert på vår erfaring, at det er grunn til å tro at hatytringer utløser diskriminering i Norge. Ombudet mener blant annet at gjentatte hatytringer som retter seg mot utvalgte grupper, kan bidra til å legitimere trakassering og diskriminering av enkeltpersoner som tilhører disse gruppene. Fra et samfunnsperspektiv, vil en jevn strøm av hatytringer mot utvalgte grupper, på lang sikt skape sosial eksklusjon, polarisering og allment akseptert nedvurdering – alle velkjente trigger for diskriminering.

⁶ Åpen trusselvurdering 2014. Politiets sikkerhetstjeneste.

⁷ Status for ytringsfriheten i Norge: Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen: Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014 (Oslo Fritt Ord, ISF, IMK, FAFO), s. 39-45.

Ombudet er også bekymret for at hatytringer skaper en frykttkultur i befolkningen overfor utsatte grupper, uten at denne frykten kan spores tilbake til en rasjonell begrunnelse. Slike sosiale prosesser setter det sosiale fellesskapet i fare. Forsker Cora Alexa Døving ved Holocaust Senteret (HL-sentret) har illustrert hvordan en artikkelserie med tittelen «Islam i Tromsø», sammen med leserinnleggene som fulgte i kjølvannet av artikkelserien, drev fram en irrasjonell frykt for islam i Tromsø. Som Døving sier:

«De 1000 muslimene i Tromsø by ble tolket i lys av et internasjonalt og mediedefinert bilde av islam. Sagt enkelt: forfattere av både det redaksjonelle stoffet og leserinnleggene refererte i større grad til tilstander i Saudi-Arabia, Afghanistan, Pakistan og til temaet terror, enn de gjorde til en norsk eller nord-norsk virkelighet. At serien nærer frykt i befolkningen og også ga et lite dekkende bilde av islam i Tromsø, er åpenbart. Avisens trykking av til dels svært rasistiske leserinnlegg, førte til at bilde av islam samlet sett bygget på nettopp generalisering, essensialisering og konspirasjonsteorier.»⁸

Det er særlig grunn til å være vaksomt overfor hatretorikk fra offentlige personer som besitter maktposisjoner. Hatytringer fra høytstående politikere og andre sentrale opinionsdannere virker negativt for den reelle muligheten og motivasjonen de utsatte gruppene har til å delta i demokratiet, og svekker deres tilhørighet til det norske samfunnet. Svekket tilhørighet til storsamfunnet og lav tillitt til myndigheter, kan i sin tur bidra til radikaliseringsprosesser, særlig av unge mennesker.

Videre mener ombudet at hatytringer kan føre til trakassering og/eller vold. En rapport fra Antirasistisk senter i 2012 gjør for eksempel rede for mange tilfeller av trakassering og vold opplevd av muslimer og innvandrere (kombinert med hatytringer) etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet den 22. juli 2011.⁹

Videre konstaterer forskningen som er gjort ved Politihøgskolen, en klar sammenheng mellom hatytringer og radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme.¹⁰

«Forskningen dokumenterer at ekstremismens nettbaserte virksomhet er godt organisert og utnytter gjennomtenkte kommunikasjonsstrategier. Det er tale om strukturer bestående av «nøkkelnoder», «distributører», «produsenter» og «diskusjonsfora».¹¹

8 Se Døving, Cora Alexa: «Islam i Tromsø. En føljetong i regionsavisa Nordlys» i Døving og Kraft: Religion i pressen (Oslo: Universitetsforlaget, 2013)

9 Haarr G, Anne Gerd og Partapuoli, Kari Helene. Om trakassering av muslimer og innvandrere etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22.07.2011 (2012).

10 Inger Marie Sunde (Red.): Forebygging av radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme på internett, Politihøgskolen (PHS Forskning 2013:1), 25. «Voldelig ekstremisme» er definert i regjeringens Handlingsplan mot radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme 2014: 7.

11 Nøkkelnoder er såkalte «webforum» som «eier» det ideologiske grunnlaget. Ibid., s. 24. Samme rapport gir eksempler på nøkkelnoder og distributører: «På høyresiden er document.no, Stormfront og Gates of Vienna eksempler på slike fora. På jihadistsiden kan det vises til Profetens Ummah og islam.net.» Ibid., s. 28.

«Det hersker ... bred forskningsmessige konsensus om at sosiale medier er et viktig verktøy for rekruttering og radikalisering»¹²

«Forskningen viser entydig at sosiale medier brukes i stor utstrekning til å formidle kunnskap om voldelige metoder, våpenbruk, hvordan man lager sprengstoff og bomber osv.»¹³

«Ekstremismeforskningen avdekker at nettekstremismen inneholder mye hatefull propaganda og voldsretorikk.»¹⁴

Forskningen viser dermed en sammenheng mellom hatytringer på sosiale medier og evnen og viljen til å gjennomføre voldshandlinger.

1.4 De internasjonale menneskerettighetene og hatytringer

De internasjonale menneskerettighetene er relevante for hatytringer på forskjellige måter. Hatytringer er drevet av negative stereotyper og fordommer som anser noen grupper eller individer som mindreverdige på grunn av deres personlige egenskaper. Menneskerettighetene bygger på prinsippet om at alle mennesker er likeverdige. Prinsippet om ikke-diskriminering går gjennom de internasjonale menneskerettighetene som en rød tråd. Gjennomføringen av menneskerettighetene i praksis er en måte å sikre at negative stereotyper og fordommer – som er underliggende årsaker til og driver hatytringer – ikke fritt får utfolde seg.

Dersom hatytringer og skadevirkningene ikke motarbeides av staten og samfunnet, øker risikoen for at enkelte grupper blir mer marginalisert og isolert, og at konflikter og polarisering øker. Som påpekt ovenfor kan dette også føre til vold og hatkriminalitet.

De internasjonale menneskerettighetene pålegger derfor medlemsstatene en rekke forpliktelser når det gjelder å bekjempe skadene som følger av hatytringer. Disse forpliktelsene omfatter: (1) sikring av prinsippet om ikke-diskriminering, (2) bekjempelse av underliggende årsaker («root causes») til diskriminering, herunder negative stereotyper og fordommer, (3) krav om proaktive og forebyggende tiltak for å realisere prinsippet om likeverd og ikke-diskriminering. I tillegg kommer FNs og Europarådets overvåkingsorganer regelmessig med både generelle og konkrete anbefalinger til hvordan medlemsstater kan bekjempe hatytringer effektivt i praksis. I det følgende redegjøres for sentrale forpliktelser og anbefalinger på området når det gjelder Norge.

FNs Rasediskrimineringskonvensjon (CERD)

Konvensjonens artikkel 4 krever spesifikt at konvensjonspartene skal vedta strafferettslige bestemmelser som forbyr spredning av ideer om raseoverlegenhet eller rasehat.

¹² Ibid., 47.

¹³ Ibid., 58.

¹⁴ Ibid., 60.

Generell anbefaling nr. 35 om bekjempelse av rasistiske hatytringer (fra 2013)¹⁵ beskriver nærmere hvilke type ytringer som skal kriminaliseres:

- (a) “All dissemination of ideas based on racial or ethnic superiority or hatred, by whatever means;
- (b) Incitement to hatred, contempt or discrimination against members of a group on grounds of their race, colour, descent, or national or ethnic origin;
- (c) Threats or incitement to violence against persons or groups on the grounds in (b) above;
- (d) Expression of insults, ridicule or slander of persons or groups or justification of hatred, contempt or discrimination on the grounds in (b) above, when it clearly amounts to incitement to hatred or discrimination;”

Etter artikkel 2¹⁶ har konvensjonspartene plikt til å motarbeide og bekjempe også “lovlige” hatytringer som fører til den typen skader på samfunnet som er nevnt over, under punkt 1.2.2. Artikkel 7 forplikter medlemsstater til å iverksette øyeblikkelige og effektive tiltak på blant annet områdene undervisning, utdanning, kultur og opplysning, for å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering og for å fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom etniske grupper.

Generell anbefaling nr. 35 beskriver denne plikten nærmere:

«School curricula, textbooks and teaching materials should be informed by and address human rights themes and seek to promote mutual respect and tolerance among nations and racial and ethnic groups.” (pkt. 32)

“Information campaigns and educational policies calling attention to the harms produced by racist hate speech should engage the general public; civil society...; parliamentarians and other politicians; educational professionals; public administration personnel; police ...; and legal personnel, including the judiciary.” (pkt. 36)

“The Committee recommends that educational, cultural and informational strategies to combat racist hate speech should be underpinned by systematic data collection and analysis in order to assess the circumstances under which hate speech emerges, the audiences reached or targeted, the means by which they are reached, and media responses to hate messages.” (pkt. 38)

“...States parties should encourage the public and private media to adopt codes of professional ethics and press codes that incorporate respect for the principles of the Convention and other fundamental human rights standards.” (pkt. 39)

¹⁵ Committee on the Elimination of Racial Discrimination: General recommendation No. 35, “Combating racist hate speech” (CERD/C/GC/35) (United Nations: 2013, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

¹⁶ Se artikkel 2 nr. 1 bokstav d) og e) og artikkel 2 nr. 2

I sine avsluttende merknader i mars 2011 (nr. 21) uttrykker CERD-komiteen bekymring over de negative virkningene av rasistiske ytringer i den offentlige diskursen i Norge¹⁷.

FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW)

CEDAWs artikkel 5 forplikter alle medlemsstater å treffe alle egnede tiltak for å endre de fundamentale atferdsmønstre og stereotypier og fordommer som kan føre til marginalisering og diskriminering av kvinner og jenter. Dette omfatter stereotypier og fordommer som får sitt uttrykk i både lovlige og ulovlige hatytringer. Generell anbefaling nr. 28 om medlemsstaters kjerneforpliktelser (fra 2010)¹⁸ uttrykker på en tydelig måte statens forpliktelse til å forebygge og arbeide proaktivt for å beskytte kvinner mot kulturell praksis basert på fordommer og stereotype roller for kvinner og menn:

«The obligation to protect requires that States parties protect women against discrimination by private actors and take steps directly aimed at eliminating customary and all other practices that prejudice and perpetuate the notion of inferiority or superiority of either of the sexes, and of stereotyped roles for men and women.» (pkt. 9).

FNs Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

CRPDs artikkel 8 forplikter medlemsstatene til å treffe øyeblikkelige effektive og hensiktsmessige tiltak for å bekjempe stereotypier, fordommer og skadelig praksis knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, også de basert på kjønn og alder. Tiltakene som kreves av myndighetene er blant annet:

- iverksetting av offentlige bevisstgøringskampanjer,
- fremming av rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i utdanningssystemet, også hos alle barn fra ung alder, og
- oppmuntring av alle medier til å fremstille mennesker med nedsatt funksjonsevne på en måte som er i tråd med konvensjonens formål.

Prinsippet om ikke-diskriminering i sentrale menneskerettighetskonvensjoner

De sentrale menneskerettighetskonvensjonene krever at medlemsstater gjennomfører prinsippet om ikke-diskriminering i sin nasjonale lovgivning og praksis. Plikten er nedfelt i CEDAW (artikkel 2), CERD (artikkel 5) og CRPD (artikkel 5). Tilsvarende er plikten nedfelt i andre menneskerettighetskonvensjoner som Norge er forpliktet av: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 26), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale, og kulturelle rettigheter (artikkel 2), Den Europeiske menneskerettskonvensjon (artikkel 14),

¹⁷ CERD/C/NOR/CO/19-20, 11. mars 2011

¹⁸ Committee on the Elimination of Discrimination against Women: General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (United Nations: 2010)

FNs barnekonvensjon (artikkel 2) og Europarådets Rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (artikkel 4). Gjennomføringen av prinsippet om ikke-diskriminering innebærer blant annet en plikt til å motarbeide de underliggende årsaker til diskriminering, for eksempel negative stereotypier og fordommer som anser noen grupper eller individer som mindreverdige. Dette gjelder eksplisitt diskriminering motivert ut fra etnisitet, religion, kjønn og nedsatt funksjonsevne. I tillegg inneholder de fire sistnevnte FN-konvensjonene ikke-uttømmende lister over diskrimineringsgrunnlag, supplert med en sekkekategori som også kan omfatte andre diskrimineringsgrunnlag som ikke er listet opp. Dette betyr at medlemsstatene i praksis også er forpliktet til å motarbeide skadene av hatytringer motivert av seksuell orientering, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og alder.

1.5 Norsk rett

Norsk rett forbyr visse typer hatytringer ved at disse enten rammes av ulike bestemmelser i straffeloven, eller ved at ofrene gis mulighet til å søke sivil erstatning for krenkelsen.

Straffeloven inneholder bestemmelser som verner mot alvorlige hatytringer (§ 135 a), trusler (§ 227), sjikanering (§ 390 a), ærekrenkelses (§§ 246 og 247) og brudd på privatlivets fred (§ 390). Enkelte typer hatytringer kan alene, eller i kombinasjon med annen atferd, være straffbare under disse bestemmelsene.

Skadeerstatningsloven § 3-6 gir rett til erstatning ved enkelte typer ærekrenkelse og krenkelses av privatlivets fred.

Den norske diskrimineringslovgivningen¹⁹ verner mot trakasserende ytringer rettet mot en eller flere bestemte personer på grunn av kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet (inkludert nasjonal opprinnelse, hudfarge, avstamning og språk), alder seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende. Innenfor arbeidslivet gjelder også et vern mot trakassering på grunn av alder, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda håndhever diskrimineringslovgivningen, men har ikke kompetanse til å tilkjenne erstatning, selv om brudd på loven er påvist. Ofrene for slike trakasserende ytringer kan søke erstatning ved å ta saken til domstolen, men svært få gjør dette i praksis. Dette har sammenheng med psykiske belastninger, og risikoen for å måtte betale egne og motpartens saksomkostninger.

¹⁹ Likestillingsloven av 2013, § 8, Diskrimineringsloven om seksuell orientering av 2013 § 8, Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2013 § 8, Diskrimineringsloven om etnisitet av 2013 § 9, Arbeidsmiljøloven av 2005 § 13-1, 2. ledd

1.6 Myndighetenes strategi og planer

Som beskrevet over, kan hatytringer ha omfattende og alvorlige konsekvenser både for enkeltpersoner og grupper som rammes, og for samfunnet som sådan. Samtidig har myndighetenes innsats for å begrense og motarbeide omfanget av hatytringer vært svært beskjeden. Den offentlige oppmerksomheten har frem til i dag primært vært knyttet til diskusjoner om grenseoppgangen mellom straffbare hatytringer og vernet om ytringsfriheten. Dette kan delvis forklare hvorfor vi som samfunn i så liten grad har diskutert og tatt på alvor skadene av hatytringer. En annen, og kanskje vel så viktig årsak, er at myndighetene i lang tid mente at skadevirkningene av hatytringer ville bli nøytralisert av demokratiet og ytringsfriheten selv. Dermed så man heller ikke behov for statlig innblanding.

I 1996 oppnevnte regjeringen en kommisjon som fikk i oppdrag å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i det norske samfunnet. I rapporten til kommisjonen²⁰, hevdes det at samfunnet er tjent med at uønskede ytringer, som hatefulle eller diskriminerende ytringer, slippes til i det offentlige ordskiftet fordi, som kommisjonen selv sier: «Vi kan snakke om det offentlige rom som et sted for renselse og utluftning».²¹

Troen på at hatefulle og diskriminerende ytringer ville bli rensset, det vil si imøtegått, gjennom offentlig ordskifte fikk til dels stor gjennomslagskraft hos myndighetene. I stortingsmelding om endringer i Grunnloven § 10022, argumenterer i og for seg regjeringen for at det bør være rom for skjerping av vernet mot diskriminerende og hatefulle ytringer i en ny grunnlovsbestemmelse. Videre påpeker departementet at renselsesprosessen som kommisjonen beskriver, ikke alltid vil fungere.²³ Likevel slutter departementet seg til kommisjonens tilnærming til hvordan samfunnet best kan håndtere hatefulle og diskriminerende ytringer: «Så langt det er mulig, bør diskriminerende holdninger bekjempes ved at de uønskede ytringene kommer til uttrykk offentlig og imøtegås».²⁴

Ombudet registrerer at perspektivene som beskrevet over i stadig større grad utfordres både fra aktører i frivillig sektor, og på myndighetsnivå. Hatefulle og diskriminerende ytringer defineres som et demokratisk problem, blant annet i den siste rapporten om status for ytringsfrihet i Norge²⁵. Stemmer som tar til orde for aktivt å motarbeide hatytringer, peker på at hatytringer skremmer folk fra å delta i det offentlige ordskiftet. Det vil si at de begrenser andre menneskers reelle ytringsfrihet, og fungerer som barrierer mot saklige og kunnskapsbaserte offentlige debatter.

Ønsket om en mer proaktiv tilnærming til hatytringer, deles også av Oslo politidistrikt, som anbefaler at myndighetene iverksetter tiltak for å motarbeide lovlige hatytringer. I en rapport om hatkriminalitet, argumenteres det for at «(det) bør sees nærmere på hvordan man i Norge skal følge opp hatytringer som ikke er brudd på en straffesanksjonert norm»²⁶.

20 NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted

21 Ibid., s. 34 (s.38 i nettverson).

22 St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnlov § 100

23 Ibid., s. 72.

24 Ibid.

25 Status for ytringsfriheten i Norge: Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen: Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014 (Oslo Fritt Ord, ISF, IMK, FAFO), s. 39-45.

26 Hatkriminalitet: En drøfting av temaet, gjennomgang av anmeldelser i Oslo 2012. Strategisk

1.6.1 Tiltak i handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

I 2014 kom regjeringen med Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Handlingsplanen tar for seg den mest ekstreme formen for hatkriminalitet og hatytringer, og formålet med planen er å forebygge rekruttering til voldelig ekstremisme. I det følgende omtales enkelte av myndighetenes tiltak som ombudet mener er vesentlige i arbeidet mot hatytringer.

Styrking av politiets tilstedeværelse på internett (tiltak 24)

Tiltaket tar sikte på å styrke politiets forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Styrking av sivilt samfunn i arbeidet med å forebygge mot hatytringer (tiltak 25)

Tiltaket tar sikte på å legge til rette for møteplasser og informasjonsarbeid som skal støtte grupper i samfunnet som er særlig utsatt for trakassering og diskriminering på internett. Blant annet bevilget Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 600 000 kroner til ansettelse av en kampanjeassistent for den norske Stopp hatprat-kampanjen.

Forebygging av hatytringer på internett (tiltak 26)

Wergelandsenteret har fått i oppdrag å oversette Bookmarks²⁷, som er en undervisningsmanual utviklet av Europarådets No Hate Speech-kampanje. Undervisningsmanualen skal tilbys som opplæringskurs for lærere og andre i skolen.

Øke kunnskapen om hvordan barn og unge kan beskytte seg mot uønskede opplevelser på internett (tiltak 27)

Tiltaket tar sikte på å utvikle en modul med rapporteringsmuligheter og personverninnstillinger for å sette barn og unge bedre i stand til å melde fra når de opplever uønskede hendelser på nett.

Styrket arbeid mot hatytringer og radikaliserings på nett (tiltak 28)

Medietilsynet drifter et Trygg Bruk-senter som jobber for trygg bruk av digitale medier for barn. Tiltaket tar sikte på å styrke det forebyggende arbeidet mot hatytringer og radikaliserings på internett, ved å øke barn og unges kunnskap og bevissthet om kildekritikk.

1.6.2 Øvrige tiltak for å forebygge og bekjempe hatytringer

I tillegg til de planlagte og iverksatte tiltakene i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, har myndighetene iverksatt øvrige tiltak i arbeidet mot hatytringer, trakassering og diskriminering:

stab, Oslo politidistrikt. April 2013, s.13.

²⁷ Keen, Ellie og Mara Georgescu: Bookmarks: A Manual for Combating Hate Speech Online through Human Rights Education, (Council of Europe: 2014).

Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra)

Dembra er et tiltak i regjeringens satsning på bekjempelse av antisemittisme, rasisme og udemokratiske holdninger. Dembra driftes av Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret), som har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å utvikle og gjennomføre et opplæringstilbud for skoler til støtte i arbeidet mot antisemittisme, rasisme og antidemokratiske holdninger. Målgruppen er skoleledere, lærere og elever på ungdomstrinnet og i videregående skole, med tyngdepunkt på ungdomskolen. Opplæringstilbudet tar utgangspunkt i skolens egne erfaringer, og gir konkrete metodiske verktøy for lærere og skoleledere til bruk i skolens hverdag.

<http://www.hlsenteret.no/undervisning/dembra/>

1.7 Mangel på en helhetlig strategi

Handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er, etter ombudets mening, både viktig og nødvendig for å forebygge og hindre noen av de alvorligste formene for hatkriminalitet og hatytringer motivert av anti-vestlig og islam-fiendtlig ekstremisme. Handlingsplanen utelater likevel de hatytringene som ikke nødvendigvis er motivert av ekstremisme, men som likevel rammer svært mange mennesker. Dette omfatter hatytringer motivert av fordommer og negative stereotypier mot mennesker med nedsatt funksjonsevne, nasjonale minoriteter, kjønn, seksuelle minoriteter, mennesker med et annet kjønnsuttrykk mm. Disse hatytringene er langt mer utbredt enn hatytringer som kan knyttes til ekstremisme og radikaliserings, men det finnes i dag ingen helhetlig strategi for å motarbeide dem.

2 Ombudet anbefaler en handlingsplan

For å sikre like muligheter til deltakelse i det norske samfunnet, mener ombudet det er nødvendig med en styrket innsats for å bekjempe hatytringer. Ombudet vil ikke anbefale tiltak som snevrer inn rammene for ytringsfriheten. I stedet ønsker ombudet en styrket innsats fra både nasjonale og lokale myndigheter med mål om å utvikle en mer helhetlig og langsiktig strategi for å forebygge og bekjempe de lovlige hatytringene.

Ombudet anbefaler derfor at myndighetene utarbeider en helhetlig nasjonal handlingsplan som adresserer hele spektret av hatytringer, både de lovlige og de ulovlige, og alle de grunnlagene som motiverer slike ytringer. En slik strategi er helt nødvendig for at hatytringer og skadevirkningene av disse effektivt kan forhindres og bekjempes. Sentralt i en slik handlingsplan vil være en koordinert innsats på ulike arenaer. Under følger anbefalinger til fem hovedtiltak som etter ombudets mening er helt avgjørende for at et helhetlig arbeid mot hatytringer skal lykkes. Listen over anbefalinger er ikke uttømmende.

Konkrete tiltak:

2.1 Forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatytringer

Utfordring: Det er mangel på norsk forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatytringer. Det er også mangel på kunnskap om ulike gruppers erfaringer med hatytringer, hvem som står bak hatytringene, samt hvilke tiltak som kan forebygge og begrense omfanget av hatytringer.

Anbefaling:

- A. Økte bevilgninger til forskning om art, omfang og skadevirkninger av hatytringer, kjennetegn ved de som benytter seg av utstrakt bruk av hatytringer, samt hvilke tiltak som må til for å forebygge og bekjempe hatytringer.
- B. Bevilgninger til utarbeiding av en kunnskapsoversikt over medias erfaringer med tiltak for å begrense omfanget av hatytringer i det offentlige ordskiftet. Medienes erfaringer med tiltak som moderering, fullt-navn policy o.l kan ha stor nytteverdi for medieaktører som ikke har erfaring med tiltak for å begrense omfanget av hatytringer.
- C. Representative nasjonale omfangsundersøkelser er omfattende og tidkrevende prosjekter. Fordi det er viktig at vi i nær fremtid klarer å danne oss et bilde av art og omfang av ulike typer hatytringer, ønsker ombudet en tidsbegrenset monitoreringsmekanisme på fire måneder. Monitoreringen bør ha særlig fokus på bruk av hatytringer i politiske debatter og blant sentrale opinionsdannere, samt hatytringer i noen få utvalgte sosiale medier. En slik monitoreringsmekanisme vil bidra positivt til det kunnskapsgrunnlaget som må ligge til grunn for utvikling av effektive tiltak mot art, omfang og skadevirkninger av ulike former for hatytringer.

2.2 Styrket innsats i skolen

Utfordring 1: Hatytringer er utbredt blant unge og rammer mange ulike grupper, men hatytringer inngår ikke systematisk i arbeidet mot mobbing eller annen relevant undervisning.

Anbefaling: Hatytringer bør inngå i undervisning som omfatter temaene demokrati, likestilling og bruk av digitale medier. Arbeidet med hatytringer kan også kobles opp til eksisterende mobbeprogrammer, forutsatt at disse utvides til også å omfatte det vi har av kunnskap om hatytringer spesielt.

Ombudet mener at tilbudet som gis skolene gjennom Dembra-opplæringen med fordel kan utvides til også å omfatte øvrige relevante grunnlag, slik at disse gis tilsvarende plass som rasisme og antisemittisme i undervisningen.

Utfordring 2: De som skal undervise barn og unge om hatytringer, har ikke den nødvendige kunnskapen om fenomenet.

Anbefaling: Ombudet ber regjeringen gå i dialog med høgskolesektoren. Hatytringer som samfunnsfenomen bør inngå som en komponent i undervisningen som skal sikre at studentene utvikler en forståelse for de samfunnsmessige perspektivene knyttet til teknologi- og medieutviklingen (trygg bruk, personvern, ytringsfrihet), og at barn og unge utvikler et reflektert forhold til digitale arenaer²⁸.

Undervisning om hatytringer som samfunnsfenomen kan videre inngå som en del av undervisningen som skal sikre at studentene evner å stimulere til demokratiforståelse, demokratisk deltakelse og kritisk refleksjon tilpasset aktuelle klassetrinn²⁹.

Ombudet mener det kan være formålstjenlig å vurdere å utvide målgruppen til Dembra til også å omfatte lærerutdanningen ved høgskolene. Da må det samtidig sikres at opplæringstilbudet omfatter alle utsatte grupper, og at hatytringer mot disse gis samme oppmerksomhet i undervisningen som rasisme og anti-semittisme.

2.3 Myndighetenes aktivitetsplikt

Utfordring: Offentlige myndigheter har i dag en plikt til å fremme likestilling og forebygge diskriminering, særlige i sin rolle som tjenesteyter, utformer av sektorpolitikk og som budsjettansvarlig. Å motarbeide fordommer og negative stereotyper omfattes av denne plikten. Pliktens ordlyd pr i dag, å «arbeide aktivt, målrettet og planmessig», er imidlertid for generell til at den ansees som et nyttig verktøy av myndighetene selv. Undersøkelsene gjennomført i forbindelse med likestillingsutvalgets arbeid (NOU 2011:18), viser at aktivitetsplikten ikke følges opp av myndighetene. Likestillingsutvalget foreslo derfor en spesifisering av plikten.

Anbefaling: Plikten i lovgivningen bør spesifiseres ved å legge til et punkt under offentlige myndigheters plikt til å fremme likestilling, med ordlyden: *Offentlige myndigheter skal motarbeide negative stereotyper og fordommer og fremme fellesskap og gode relasjoner mellom sosiale grupper, særlig i sin rolle som tjenesteyter, utformer av sektorpolitikk og budsjettansvarlig.*

2.4 Holdningsskapende arbeid

Utfordring: Det ser ut til å være svært lav bevissthet i befolkningen om ytringsansvar som en demokratisk verdi. Samtidig er ytringsansvar nødvendig for at ytringsfriheten skal oppleves reell for alle grupper i samfunnet.

²⁸ Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn

²⁹ Ibid.

Anbefaling:

- A. Det bør gjennomføres en holdningskampanje for å skape større kunnskap og forståelse i befolkningen om forholdet mellom ytringsansvar og ytringsfrihet.
- B. Holdningsskapende arbeid mot hatytringer, som for eksempel Stopp hatprat-kampanjen, bør styrkes.

2.5 Styrking av sivilts samfunns arbeid med hatytringer

Utfordring: Sivilt samfunn er en viktig aktør i arbeidet mot hatytringer og som støtte for enkeltpersoner og grupper som blir utsatt for hatytringer. På grunn av ressursmangel, preges arbeidet av kortsiktighet, adhoc løsninger og manglende systematisering av kunnskap.

Anbefaling: Organisasjoner som har aktiviteter knyttet til arbeid mot hatytringer og/eller som har støtteapparat for den eller de som utsettes for hatytringer, bør gis støtte for å sikre langsiktighet i arbeidet, og for å sikre at kunnskapen som kommer ut av arbeidet systematiseres og analyseres slik at erfaringene senere kan legges til grunn for utvikling av tiltak.

Del 2: Hatkriminalitet

3 Hatkriminalitet

3.1 Hva er hatkriminalitet?

Hatkriminalitet er kriminelle handlinger eller straffbare ytringer som gir uttrykk for intoleranse og diskriminering, og som strider mot de mest grunnleggende demokratiske prinsippene i vårt samfunn, nemlig likeverd og ikke-diskriminering. Hatkriminalitet gir også stor skadevirkning for offeret, gruppen som identifiserer seg med offeret og på samfunnet som helhet.

Hatkriminalitet angriper selve identiteten til offeret, og kan få konsekvenser langt utover den eller de som rammes direkte av den kriminelle handlingen. Gjerningsmannen sender signal til den gruppen som identifiseres med offeret om at de ikke skal føle seg trygge. Dette kan igjen føre til at den aktuelle gruppen som identifiserer seg med offeret, endrer sin adferd på grunn av frykt eller følelse av utenforskap.

Det er svært lite forskning og empirisk data på skadevirkningene og omfanget av hatkriminalitet i Norge i dag. Det er likevel grunn til å tro at (1) hatkriminalitet er et omfattende problem i Norge, (2) det er store mørketall som ikke blir registrert og fanget opp og (3) hatkriminalitet er rettet mot mange ulike utsatte grupper i samfunnet.

Den norske regjeringen er forpliktet til effektivt å forhindre og bekjempe hatkriminalitet. I denne delen av rapporten vil vi forsøke å belyse hvorfor det likevel er svært få registrerte anmeldelser av denne typen kriminalitet. Deretter vil vi presentere ombudets anbefalinger til tiltak.

Hatkriminalitet er et fenomen og ikke en bestemt type kriminelle handlinger. Hatkriminalitet er ikke et rettslig begrep, og det eksisterer derfor heller ikke en universell eller nasjonal definisjon av hatkriminalitet. Oslo politidistrikt har, etter ombudets mening, utarbeidet en svært dekkende definisjon av hatkriminalitet og hva den skal omfatte. Oslo politidistrikt definerer hatkriminalitet som:

«[...] straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av negative holdninger til en persons faktiske eller oppfattede etnisitet, religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk og/eller nedsatte funksjonsevne. Likestilt er også straffbare handlinger, motivert av negative holdninger, begått mot personer hvis politiske engasjement berører de nevnte kategorier.»³⁰

Hatkriminalitet består av to distinkte elementer: (1) en straffbar handling som er (2) motivert av hat eller fordommer. Offeret blir valgt ut på bakgrunn av hans eller hennes faktiske eller antatte gruppetilhørighet. Her er det viktig å understreke at ikke all gruppetilhørighet anses vernet etter hatkriminalitetslovgivningen. Det er store variasjoner med hensyn til hvilke grupper som er inkludert i enkelte lands hatkriminalitetsbegrep. Ombudet vil i det følgende ikke ta stilling til hvilke grupper som skal være omfattet av begrepet, men vil først og fremst ta

³⁰ Hatkriminalitet: En drøfting av temaet, gjennomgang av anmeldelser i Oslo 2012. Strategisk stab, Oslo politidistrikt. April 2013, s. 19.

utgangspunkt i de gruppene som særlig nevnes i Oslo politidistriktets definisjon, som langt på vei samsvarer med de utsatte gruppene som nevnes i den norske straffelovens § 135 a.

Hvorvidt det er «hat» som driver overgriperen eller politikk, ideologi, fordommer eller fremmedfrykt, er ikke avgjørende for at en handling skal kunne defineres som hatkriminalitet. På engelsk har det blitt vanlig å betegne hatkriminalitet som «bias crimes» i stedet for «hate crimes», for å presisere at motivet for slik kriminalitet ikke krever en følelse av rent hat mot en gruppe.

Hatkriminalitet skiller seg fra annen type kriminalitet fordi den kjennetegnes ut fra *motivet* til overgriperen og *skadevirkningene* det har på offeret, gruppen og samfunnet. Hatkriminalitet har også fellestrekk med annen type handlinger og ytringer som denne delen av rapporten avgrenses mot.

Diskrimineringslovgivningen

Hatkriminalitet avgrenses mot de fenomener som rammes av diskrimineringsloverket som ikke er en del av strafferetten, men som reguleres i sivilretten, slik som i diskrimineringsloverket. Utgangspunktet i diskrimineringslovgivningen er at en person eller en gruppe blir stilt dårligere enn andre på grunn av deres særlige gruppetilhørighet. Diskriminering som er omfattet av diskrimineringslovgivningen, har fellestrekk med hatkriminalitet, ved at diskrimineringen kan være motivert av fordommer mot en person eller en gruppe som har en særlig gruppetilhørighet. Det viktige skillet mellom hatkriminalitet og diskriminering er at det i diskrimineringslovgivningen ikke er snakk om en kriminell handling.

Lovlige hatytringer

Hatkriminalitet omfatter også de straffbare hatytringene som reguleres i straffeloven § 135 a, og avgrenses mot de lovlige hatytringer som vi omtaler i del 1 av rapporten.

3.2 De internasjonale menneskerettighetene og hatkriminalitet

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter sier: «anerkjennelsen av iboende verdighet og av like og uavhengelige rettigheter for alle medlemmer av menneskeslekten er grunnlaget for frihet, rettferdighet og fred i verden»³¹. De mest sentrale menneskerettslige instrumentene, slik som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) omtaler ikke hatkriminalitet spesifikt. Imidlertid inneholder de alle det grunnleggende prinsipp om likeverd og ikke-diskriminering. Prinsippet forplikter medlemsstatene til å sikre at deres borgere har lik adgang til grunnleggende menneskerettigheter.

³¹ <http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-verdenserklæring-om-menneskerettigheter>

Hatkriminalitet er i denne sammenheng et brudd på prinsippet om likeverd og ikke-diskriminering; den begrenser den enkeltes tilgang til nytelse av menneskerettighetene. Medlemsstatene har derfor en positiv plikt til å søke å hindre og bekjempe hatkriminalitet.

I EMK er prinsippet om likeverd og ikke-diskriminering slått fast i artikkel 14³². Denne bestemmelsen regulerer i utgangspunktet forholdet mellom staten og individet. Staten er likevel ikke bare forpliktet fra selv å avstå fra å diskriminere sine borgere, men er også forpliktet til å sikre den enkelte borgers rett til ikke å bli diskriminert eller utsatt for kriminelle handlinger på grunn av ens gruppetilhørighet. Dette må staten gjøre ved å straffeforfølge blant annet hatkriminalitet begått av privatpersoner. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i flere av sine avgjørelser slått fast at medlemsstater ikke bare har en plikt til å kriminalisere kriminalitet motivert av hat og fordommer, men at de også har en positiv plikt til effektivt å etterforske og rettsforfølge hatkriminalitet³³.

FNs Rasediskrimineringskomité har i de siste årene hatt et særlig fokus på hatkriminalitet, og anbefaler at medlemsstatene utarbeider en klar og transparent definisjon av hatkriminalitet. Videre anbefales medlemsstatene å utvikle en strategi for å motarbeide rasisme i den offentlige diskurs på en mer effektiv måte. Komitéen har ved flere anledninger kritisert Norge for at det blant annet er for få anmeldelser av rasistisk motivert hatkriminalitet og få saker i domstolene. Videre at det er mangel på statistikk om antallet anmeldelser, etterforskninger, tiltaler og domfellelser angående rasistiske handlinger³⁴.

3.3 Norsk lov og rettspraksis

Straffeloven

Brudd på straffelovens § 135 a er per definisjon hatkriminalitet, det vil si det angår straffbare ytringer som er motivert av: (a) hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, (b) religion eller livssyn, (c) homofile legning, leveform eller orientering eller (d) nedsatt funksjonsevne.

Straffeloven § 349 a straffer den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre. Denne forskjellsbehandlingen er straffbar dersom grunnen for nektelse av varer og tjenester er personens religion eller livssyn, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse eller homofile legning, leveform eller orientering eller nedsatte funksjonsevne. En lignende bestemmelse i 2. ledd gjelder å bli nektet adgang til offentlig forestilling eller oppvisning eller annen offentlig sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre.

Hatmotiv kan også være et tolkningsmoment ved vurderingen om det foreligger brudd på straffebestemmelser som ikke direkte regulerer hatmotiv. Se eksempel fra Gulating lagmannsrett under Rettspraksis nedenfor.

³² https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_emkn#KAPITTEL_emkn
³³ Se blant annet Nachova v. Bulgaria (Application numbers 43577/08 and 43579/08), Secic v. Croatia (Application number 40116/02).

³⁴ FN's rasediskrimineringskomité (CERD) avsluttende merknader, mars 2011, anbefaling nr. 21

Videre vil hatmotiv kunne være et straffeskjerpene moment etter straffelovens § 232 og § 292. I § 232 omfattes hatmotivet: religion eller livssyn, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil orientering og nedsatt funksjonsevne.

Straffelovens § 135 a er en komplisert bestemmelse. Den angir rammen for hvilke ytringer som ikke er vernet av ytringsfriheten, men derimot belagt med straff. Bestemmelsen oppstiller flere vilkår for at noen skal kunne dømmes på grunn av sine ytringer. Det må foreligge en diskriminerende eller hatefull ytring som forsettlig eller grovt uaktsomt fremsettes offentlig. Videre må ytringen true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn, homofile legning, leveform eller orientering, eller nedsatte funksjonsevne. Av rettspraksis ser vi at terskelen for hvilke type ytringer som faller inn under § 135 a er svært høy, og det fremgår av den norske rettspraksisen at § 135 a må tolkes i lys av ytringsfrihetsvernet som er nedfelt i Grunnlovens § 100 og EMK art. 10³⁵. I praksis er det derfor bare de kvalifisert krenkende uttalelser som rammes av § 135 a.

Den nye straffeloven av 2005 vil tre i kraft i løpet av 2015. I den nye loven vil § 135 a bli videreført i ny § 185 under tittelen *Hatefulle ytringer* og § 349 a blir videreført i ny § 186 under tittelen *Diskriminering*. De straffeskjerpene bestemmelsene i §§232 og 292 videreføres i ny § 77 som omfatter straffeskjerpelse for enhver straffbar handling.

Rettspraksis

Det har vært svært få straffesaker om hatkriminalitet i norske domstoler. Siden 1977 har det vært om lag ti saker oppe i Høyesterett som omhandlet hatytringer etter straffeloven § 135 a. Norsk rettspraksis har fastslått at § 135 a skal tolkes innskrenkende fordi ytringsfriheten er en tolkningsfaktor. Det er derfor bare de kvalifisert krenkende ytringene som rammes av § 135 a. Det er likevel en del som tyder på at terskelen for å dømme ytringer etter § 135 a har blitt lavere i etterkant av den såkalte Sjølie-saken.³⁶ F.eks. forutsettes det i forarbeidene til Grunnloven § 100 og til endringene i straffeloven. § 135 a, at straffbarhetsterskelen ved rasehets i alminnelighet skal ligge noe lavere enn det som ble lagt til grunn i Sjølie-saken.³⁷ Hvor terskelen skal ligge er likevel fremdeles svært uklart, fordi så få hatkriminalitetssaker kommer opp i norske domstoler. I Rt. 2012 s. 536 trakk Høyesterett frem lovgivers uttalelser om straffbarhetsterskelen i § 135 a, men uttalte at det i den konkrete saken ikke var nødvendig å trekke en slik grense i sin alminnelighet, da tiltaltes utsagn i den konkrete saken ble fremsatt som sjikane uten annet formål enn å nedverdige den fornærmede ut fra hans hudfarge.

³⁵ Rt. 2002 s. 1618 (Sjølie-saken).

³⁶ Ibid.

³⁷ Se blant annet Ot. prp. nr. 33 (2004-2005) (diskrimineringsloven), s. 186-189 og Ot. prp. nr. 8 (2007-2008), s. 249.

Som nevnt ovenfor, kan også hatmotiv være et tolkningsmoment etter andre straffebestemmelser enn de som eksplisitt regulerer et hatmotiv. Følgende saker illustrer dette:

I Borgarting lagmannsretts dom (RG 2012 343) ble en taxisjåfør domfelt etter straffeloven § 227 for å ha truet et homofilt par med en spade. Paret gikk ut av taxien etter at sjåføren hadde trakassert dem på grunn av deres homofile legning. Lagmannsretten uttalte at det i skjerpene retning ble lagt betydelig vekt på at opptakten til det videre forløpet var at gjerningsmannen trakasserte ofrene på grunn av deres seksuelle legning.

I Gulating lagmannsretts dom (LG-2014-053294) ble en mann domfelt etter straffeloven § 350 som gir straff for i selvforskyldt rus å forulempe andre. Domfelte hadde fremsatt rasistisk utsagn i beruset tilstand utenfor et utested. Utsagnene ble etter omstendighetene funnet å forulempe andre tilstedeværende.

3.4 Mangel på en helhetlig strategi

Norge har aldri hatt en nasjonal handlingsplan for bekjempelse av hatkriminalitet. Derimot har vi flere handlingsplaner som berører noen former for hatkriminalitet. Disse handlingsplanene har som mål å bekjempe rasisme og etnisk diskriminering.

I Handlingsplan³⁸ for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012 uttalte regjeringen at «Norge har også utfordringer knyttet til hatkriminalitet og hatytringer rettet mot enkelte minoritetsgrupper i Norge. Selv om politiet mottar få anmeldelser om hatkriminalitet er det grunn til å anta at mørketallene er store». I handlingsplanen vises det til politiets funksjon for å merke anmeldelser som gjelder lovbrudd motivert av hat og fordommer på grunnlag av rase/etnisitet, religion og seksuell legning i straffesakssystemene. Av 66 foreslåtte tiltak i handlingsplanen var det kun ett tiltak som gikk direkte på hatkriminalitet. Tiltak nr. 5 forpliktet Justis- og politidepartementet å utarbeide informasjonsmateriale til aktuelle grupper i befolkningen om blant annet «adgangen til å anmelde tilfeller av straffbar rasisme og diskriminering». Denne handlingsplanen har ikke blitt fulgt opp av ny handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.

Som nevnt tidligere kom regjeringen i 2014 med *Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme*. Som regjeringen selv slår fast i handlingsplanen (s. 7) er voldelig ekstremisme den mest ytterliggående formen for hatkriminalitet. Tiltakene i denne handlingsplanen retter seg mot den hatkriminaliteten som er motivert av ekstremisme og da i sær anti-vestlig og islam-fiendtlig ekstremisme. Som forklart tidligere, omfatter ikke denne handlingsplanen den hatkriminaliteten som er motivert av fordommer mot mennesker med nedsatt funksjonsevne, nasjonale minoriteter, seksuelle minoriteter, mennesker med et annet kjønnsuttrykk mm.

³⁸ Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012, s.5.

3.5 Underrapportering og inkonsekvens i registreringspraksis; mangel på statistikk og kunnskap om hatkriminalitet

CERD-komiteen har i henhold til artikkel 4 i Rasediskrimineringskonvensjonen og sin generelle anbefaling nr. 31³⁹ gjentatte ganger bedt Norge legge fram statistikk over hatkriminalitet, herunder antall registrerte anmeldelser, henleggelse, tiltaler og domfellelser. Slik statistikk ville gitt regjeringen innsikt i om egne prosedyrer og reaksjoner håndterer hatkriminalitet på en hensiktsmessig måte. Selv om regjeringen aldri har lagt fram denne statistikken for CERD-komiteen, har Politidirektoratet på sin nettside lagt ut statistikk over antallet lovbrudd motivert av hat på grunnlag av rase/etnisk tilhørighet eller religion:

Antall anmeldelser på grunnlag av type hatmotiv, 2010-2013				
	2010	2011	2012	2013
Rase/etnisk tilhørighet	235	183	162	141
Religion	44	35	39	41

Politidirektoratet advarer samtidig om underrapportering og om at registrering av hatmotiverte lovbrudd representerer flere utfordringer, slik at det er vanskelig å få et nøyaktig bilde av situasjonen. Ifølge direktoratets egen innbyggerundersøkelse⁴⁰ fra 2012 oppgir én prosent av befolkningen at de har vært utsatt for hatkriminalitet (vold eller trusler på grunn av tro, hudfarge, etnisk opprinnelse, nasjonalitet eller seksuell legning). Bare 38 prosent av de fornærmede sa at de hadde anmeldt forholdet til politiet. Dette er en overraskende lav anmeldelsesprosent for hatkriminalitet. Anmeldelsesprosentene som ikke var knyttet til hatmotiv, var langt høyere. Selv om bare 38 prosent anmeldte forholdet, skulle dette allikevel tilsi et langt større antall registrerte anmeldelser med hatmotiv i Politidirektoratets statistikk for 2012.

Norsk politi har registrert antall anmeldelser av hatkriminalitet siden 2006, da «hatkriminalitet» ble en egen kategori i politiets strafferegistreringsverktøy. Til tross for dette er det svært ulik registreringspraksis i de ulike politidistriktene. Riksadvokaten holdt et seminar om hatkriminalitet med alle statsadvokatdistrikter i 2012. På forhånd ble distriktene bedt om å utarbeide statistikk over antall anmeldelser, positive påtalevedtak og fellende dommer i alle saker hvor «hatkriminalitet som motiv» var avmerket i politiets straffesaksregister de siste tre årene. Denne statistikken er ikke offentliggjort, den har heller ikke blitt analysert grundig med tanke på forbedring av rutiner. Ombudet fikk derimot innsyn i rapportene til de ulike statsadvokatdistriktene. Etter det ombudet kan se av rapportene er det store variasjoner med hensyn til hvordan de ulike statsadvokatdistriktene (og underliggende politidistrikt) registrerer hatkriminalitetssaker.

³⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation 31 on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System, pkt 2 og 3.

⁴⁰ Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2012, s. 64-68 (gjennomført av TNS Gallup på oppdrag for Politidirektoratet).

Ombudet mener denne inkonsekvente registreringspraksisen kan forklares med blant annet mangel på en nasjonal og enhetlig definisjon av hatkriminalitet, og manglende kunnskap hos politiet om hva hatkriminalitet er. Mangelen på en klar definisjon påvirker blant annet hvordan rutinene for registrering fungerer i praksis, samt kvaliteten og innholdet i opplæringen om hatkriminalitet for politi og politijurister.

Som nevnt innledningsvis vedtok Oslo politidistrikt i 2013 en definisjon av hatkriminalitet som framstår som et stort framskritt sammenlignet med den definisjonen Politidirektoratet bruker.

Oslo politidistrikt definerer hatkriminalitet som:

«[...] straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av negative holdninger til en persons faktiske eller oppfattede etnisitet, religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk og/eller nedsatte funksjonsevne. Likestilt er også straffbare handlinger, motivert av negative holdninger, begått mot personer hvis politiske engasjement berører de nevnte kategorier.»⁴¹

Mens Politidirektoratet definerer hatkriminalitet som:

«[...] kriminalitet som har rasistiske, fremmedfiendtlige og homofobiske motiver, eller som på en eller annen måte er begrunnet i fordommer mot en person eller en gruppe av personer på grunnlag av deres faktiske eller oppfattede gruppetilhørighet.»⁴²

Ombudet mener fremskrittet ligger i at Oslo politidistrikts definisjon avklarer at hatkriminalitetsbegrepet også omfatter lovbrudd som er “delvis” motivert av et straffevernet grunnlag. I tillegg gir Oslo politidistrikts opprøp av de straffevernede grunnlagene (etnisitet, religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk og nedsatte funksjonsevne) et bedre utgangspunkt for saksbehandling enn grunnlagene brukt i Politidirektoratets definisjon (rasistiske, fremmedfiendtlige og homofobiske motiver). De stadig gjentagende debattene om og forvirringen rundt begrepet «rasisme» i det norske ordskifte illustrerer i seg selv fordelene ved å bruke uttrykket «etnisitet». Videre kan bruken av ordet «homofobiske» være direkte misvisende. Til sist er det store fordeler ved Oslo politidistrikts eksplisitte benevnelse av grunnlagene *religion*, *kjønnsuttrykk* og *nedsatte funksjonsevne*.

Videre finnes det ingen statistikk over antall tiltaler og fallende dommer i hatkriminalitetssaker. I møte med Riksadvokaten 11. april 2014, etterlyste ombudet en oversikt over slik statistikk. Riksadvokaten skulle se hvorvidt det lot seg gjøre å fremskaffe den. Ombudet har per dags dato ikke fått oversendt slik statistikk.

Underrapportering, inkonsekvens i registreringspraksis og mangel på kunnskap om hatkriminalitet innebærer også at ofre for hatkriminalitet ikke får oppfølgingen de trenger.

⁴¹ Hatkriminalitet: En drøfting av temaet, gjennomgang av anmeldelser i Oslo 2012. Strategisk stab, Oslo politidistrikt. April 2013, s. 19.

⁴² Politidirektoratet: Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2013: Kommenterte STRAS-AK-tall, s. 17.

Etter det ombudet kjenner til er Oslo politidistrikt det eneste politidistriktet som har opprettet en etterforskningsgruppe for hatkriminalitetssaker. Gruppen skal etterforske alle hatkriminalitetssaker i Oslo politidistrikt som er anmeldt, og opparbeide spesialisert kunnskap og kompetanse om slik kriminalitet. Oslo politidistrikt har også kontinuerlig opplæring av sine ansatte om hatkriminalitet for å sikre god kompetanse i møte med denne typen saker.

3.6 Manglende fokus på hatkriminalitet i politiutdanningen

Ombudet mener at kunnskap om hva hatkriminalitet er og konsekvensene av hatkriminalitet må inn i opplæringen av politistudenter. I et møte med lederen for Politihøgskolens forskningsprosjekt på hatkriminalitet, kom det frem at hatkriminalitet i liten eller ingen grad var en del av eksisterende pensum ved Politihøgskolen. Vedkommende mente at en forklaring kan være at det finnes svært lite norsk forskning på hatkriminalitet.

3.7 For lite samarbeid med sivil samfunn

Ombudet har både gjennom vårt Brukerutvalg som består av 14 organisasjoner og gjennom vårt øvrige arbeid, hatt flere møter om hatkriminalitet med sivil samfunn. De fleste organisasjoner som ombudet har møtt, har gitt uttrykk for at hatkriminalitet er et utbredt problem blant deres målgrupper. Flere organisasjoner har initiert egne tiltak for å hjelpe ofre med å rapportere og anmelde hatkriminalitet. Felles for organisasjonene som ombudet har hatt kontakt med, er at de har for lite resurser til å kunne jobbe effektivt mot hatkriminalitet, og at de erfarer at ofre for hatkriminalitet, som de er i kontakt med ofte mangler tillitt til politiet og påtalemyndigheter. Flere organisasjoner har initiert egne kampanjer og rapporteringsmuligheter for å kunne nå ofre for hatkriminalitet:

- Landsorganisasjonene for Lesbiske og homofile (LLH) er blant de organisasjonene som har en «Jeg vil si ifra»-knapp på sine nettsider⁴³, hvor ofre for hatkriminalitet kan rapportere inn til LLH om deres erfaringer og opplevelser.
- Antirasistisk senter har en «meld fra om rasisme»-knapp på sine nettsider⁴⁴, hvor ofre for rasistisk motivert vold eller hendelser kan melde fra.
- Det mosaiske trossamfunn har en egen nettside⁴⁵ hvor man kan melde fra om antisemittisme.

Til tross for at disse organisasjonene har mekanismer for å fange opp erfaringer med hatkriminalitet, utnyttes ikke denne dokumentasjonen i forskningssøymed.

3.8 Mangel på forskning

Som med hatytringer, er en av hovedutfordringene med bekjempelse av hatkriminalitet i Norge, at det finnes svært lite kunnskap og forskning om art og omfang av hatkriminalitet og skadevirkningene av slik kriminalitet.

⁴³ <http://www.ikkefinndegidet.no/index.php/no/>

⁴⁴ <http://www.antirasistisk-senter.no/meld-fra-om-rasisme/>

⁴⁵ http://www.dmt.oslo.no/no/meld_fra_om_antisemittisme/

4 Ombudet anbefaler en handlingsplan

Under følger anbefalinger til åtte hovedtiltak som etter ombudets mening er helt avgjørende for at et helhetlig arbeid mot hatkriminalitet skal lykkes. Listen over anbefalinger er ikke uttømmende.

4.1 Nasjonal standard for registrering av hatkriminalitet

Utfordring: Det er grunn til å tro at det er en vesentlig underrapportering av anmeldelser av hatmotiverte lovbrudd. Årsaken til dette er etter ombudets mening blant annet mangel på en felles nasjonal standard for registrering av hatkriminalitet.

Anbefaling: Det bør utvikles en felles nasjonal standard med klare instruksjoner som sikrer en enhetlig registrering av anmeldelser av hatkriminalitet.

4.2 Statistikk om hatkriminalitet

Utfordring: Det finnes ingen offentlig statistikk på hvordan anmeldelser av hatkriminalitet følges opp, hverken med hensyn til henleggelse, tiltaler eller domfellelser.

Anbefaling: Det bør settes i gang tiltak for effektivt å samle inn og offentliggjøre statistikk over hatkriminalitet, herunder antall registrerte anmeldelser, henleggelse, tiltaler og domfellelser.

4.3 Enhetlig og klar definisjon av hatkriminalitet

Utfordring: Fravær av en klar nasjonal definisjon av hatkriminalitet hindrer en konsekvent nasjonal registreringspraksis i de ulike politidistriktene.

Anbefaling: Det bør utarbeides en klar nasjonal definisjon av hatkriminalitet. Man bør ta utgangspunkt i definisjonen brukt av Oslo politidistrikt.

4.4 Opplæring av politi og påtalemyndigheter

Utfordring: Opplæringen om hatkriminalitet er sporadisk og uten klare nasjonale instruksjoner i de ulike politidistriktene.

Anbefaling: Politi og påtalemyndigheter bør få en forsvarlig og regelmessig opplæring. Opplæringen er avgjørende for at politiet skal kunne yte god bistand til ofre for hatkriminalitet, og for å utvikle en enhetlig praksis med hensyn til registrering av hatkriminalitet.

4.5 Opplysningsarbeid og rutiner i politiet

Utfordring: Mange av de som utsettes for hatkriminalitet varsler ikke politiet. Det gjør at ofre for hatkriminalitet får dårlig hjelp, og at hatkriminalitet ikke blir registrert.

Anbefaling: Politiet må synliggjøre overfor befolkningen at de tar hatkriminalitet på alvor. Politiet må få på plass rutiner for å sikre god oppfølging av ofre for hatkriminalitet, samt å sikre at publikum er tilstrekkelig informert om disse rutinene.

4.6 Hatkriminalitet i undervisning og politiets profesjonsutdanning

Utfordring 1: Det gis ingen systematisk undervisning om hatkriminalitet i grunnskolen eller i videregående utdanning.

Anbefaling: Oslo kommune har utviklet et undervisningsopplegg om hatkriminalitet⁴⁶ for Videregående 1 og 2. Myndighetene bør tilrettelegge for at et tilsvarende undervisningsopplegg utvikles og integreres i undervisning på grunnskolenivå og videregående over hele landet. Undervisningsopplegget bør ta for seg hatkriminalitet generelt, og ikke kun den som kan knyttes direkte til radikalisering og ekstremisme.

Utfordring 2: Hatkriminalitet er i liten eller ingen grad en del av pensum ved Politihøgskolen.

Anbefaling: Myndighetene bør sikre at det gis tilstrekkelig opplæring om hatkriminalitet i utdanningen ved Politihøgskolen.

4.7 Styrking av sivilts samfunns arbeid med hatkriminalitet

Utfordring: Sivilt samfunn har ikke ressurser til å drive omfattende og langsiktig arbeid mot hatkriminalitet. De organisasjonene som har et pågående arbeid med registrering av hatkriminalitet, mangler ressurser til å systematisere og analysere denne dokumentasjonen.

Anbefaling: Det bør bevilges penger til et langsiktig og systematisk arbeid slik at sivilts samfunn kan bistå personer utsatt for hatkriminalitet, registrere tilfeller av hatkriminalitet og analysere dokumentasjonen som følger av registreringen.

4.8 Forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatkriminalitet

Utfordring: Det finnes begrenset forskning om omfanget, arten og konsekvensene av hatkriminalitet i Norge. Mangel på slik kunnskap gjør det vanskelig å utvikle treffsikre tiltak.

Anbefaling: Myndighetene må bevilge øremerkede midler til norsk forskning som kan svare på ovenstående kunnskapsmangler.

⁴⁶ Radikalisering og ekstremisme: Undervisningsopplegg for samfunnsfag Vg1/Vg2 (SALTO: Sammen lager vi et trygt Oslo) (Utgitt av Oslo Kommune Utdanningsetaten, 2014). En stor del av undervisningsopplegget handler om hatkriminalitet.

Litteraturliste

Allport, Gordon: *The Nature of Prejudice* (Perseus Books: Cambridge, 1954).

Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter (Senter for studier av holocaust og livssynsminoriteter, 2012).

Auestad, Lene: «Injurious Speech and Frames of Mind» (kap. 4) i Auestad: *Respect, Plurality and Prejudice*, (Oslo: 2013, Doktorgradsavhandling), s. 117-154.

Committee on the Elimination of Discrimination against Women: General Recommendation No. 28, *Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (United Nations: 2010).

Committee on the Elimination of Racial Discrimination: General Recommendation No. 31, *The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System* (United Nations, 2005).

Committee on the Elimination of Racial Discrimination: General Recommendation No. 35, *Combating Racist Hate Speech* (CERD/C/GC/35) (United Nations: 2013, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination).

Dovidio, John et.al. (red): *On the Nature of Prejudice: Fifty Years After Allport* (Massachusetts: Blackwell Publishing, 2005), kap. 9, 10 og 12.

Døving, Cora Alexa: "Islam i Tromsø. En føljetong i regionsavisa Nordlys" i Døving og Kraft: *Religion i pressen* (Oslo: Universitetsforlaget, 2013).

Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn.

FNs rasediskrimineringskomité (CERD): Avsluttende merknader, mars 2011, anbefaling nr. 21.

Goodman, Emma: *Online comment moderation: emerging best practices: A guide to promoting robust and civil online conversation*, (World Editors Forum 2013), <http://www.wan-ifra.org/reports/2013/10/04/online-comment-moderation-emerging-best-practices>

Haarr, Anne Gerd G og Partapuoli, Kari Helene. *Om trakassering av muslimer og innvandrere etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22.07.2011* (2012).

Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse. Institut for menneskerettigheter. 2011. (Udredning nr. 8).

Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012.

Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme 2014.

Hatkriminalitet: En drøfting av temaet, gjennomgang av anmeldelser i Oslo 2012. Strategisk stab, Oslo politidistrikt. April 2013.

Keen, Ellie og Mara Georgescu: *Bookmarks: A Manual for Combating Hate Speech Online through Human Rights Education* (Council of Europe: 2014).

Mullen, Brian og Tirza Leader: "Linguistic Factors: Antilocutions, Ethnonyms, Ethnophaulisms, and Other Varieties of Hate Speech" i *On the Nature of Prejudice: Fifty Years after Allport* (red. John Dovidio mm.) (Massachusetts: Blackwell Publishing, 2005).

Nachova v. Bulgaria (Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen, Application numbers 43577/98 and 43579/98).

Nilsen, Anne Birgitte: *Hatprat* (Oslo: Cappelen Damm, 2014).

NOU 1997: 27 *Ytringsfrihed bør finde Sted*.

Politidirektoratet: *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2013: Kommenterte STRASAK-tall*.

Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2012 (gjennomført av TNS Gallup på oppdrag fra Politidirektoratet).

Radikalisering og ekstremisme: Undervisningsopplegg for samfunnsfag Vg1/Vg2 (SALTO: Sammen lager vi et trygt Oslo) (Utgitt av Oslo Kommune Utdanningsetaten, 2014).

Secic v. Croatia (Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen, Application number 40116/02).

Solberg, Erna: «Hat må bekjempes» (Debattinnlegg i *Dagbladet* 15. desember 2011).

Status for ytringsfriheten i Norge: *Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen: Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014* (Oslo: Oslo Fritt Ord, ISF, IMK, FAFO, 2014).

St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100.

Sunde, Inger Marie (red.): *Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme på internett*, Politihøgskolen (PHS Forskning 2013:1).

Sætre, Simen: «Renvaskingen av Fjordman» i *Samtiden* (nr. 4, 2013), s. 54-72.

Waldron, Jeremy: *The Harm in Hate Speech*, (Harvard University Press: 2012).

Åpen trusselvurdering 2014. Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Årbok om menneskerettigheter i Norge 2012. Norsk senter for menneskerettigheter.



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Mariboës gate 13
Postboks 8048 Dep
N-0031 Oslo

Telefon: 23 15 73 00
post@LDO.no

www.LDO.no