



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kultur og likestillingsdepartementet
Postboks 8030 Dep
0001 OSLO

Vår ref.:
22/2238- 2- MSOE

Deres ref.:

Dato:
16.01.2023

NOU 2022: 9 - Hørings svar fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 29.09.2022 der Kultur- og likestillingsdepartementet sendte *NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning* på høring, med høringsfrist 16. januar 2023.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på bakgrunn av kjønn, graviditet, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder på alle samfunnsområder.

Ombudet fører tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs konvensjon for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs kvinnekonvensjon (CEDAW). Ombudet følger også opp offentlige myndigheters aktivitets- og redegjøringsplikt etter likestillings- og diskrimineringslovens § 24.

På bakgrunn av vårt mandat om å fremme likestilling og hindre diskriminering, vil vi i hovedsak gi vår vurdering av forslag og tiltak som befinner seg i skjæringspunktet mellom retten til ytringsfrihet og retten til ikke-diskriminering (kapitlene 5, 6, 8, og 10).

2. Ombudets overordnede innspill

- Ombudet mener at god regulering av internett og plattformselskaper er avgjørende framover, både for å sikre ytringsfriheten og en bred demokratisk deltakelse, og å bekjempe hets og hat og andre former for skadelig innhold på nett.
- Ombudet etterlyser mer forskning på hvilke tiltak og strategier som faktisk fungerer for å forebygge og hindre hets og hat, online så vel som offline.
- Hat og hets på bakgrunn av kjønn må løftes frem og anerkjennes som et problem som må løses, og det må vurderes om dagens strafferettslige vern er effektivt.
- Funksjonshemmedes ytringsfrihet står i en særstilling, da barrierene for deltakelse er mange. For å bedre vilkårene for funksjonshemmedes ytringsfrihet, må universell utforming prioriteres, representasjonen av funksjonshemmede i det offentlige ordskiftet må styrkes og det må gjøres en innsats mot stigmatisering og hets som knebler ytringsfrihet.
- Straffeloven § 185 bør gjennomgås, både når det gjelder ordlyd, virkeområde og vernede grunnlag.
- Vi etterspør forskning på effekten håndhevingen av straffeloven § 185 har for ofre for hatytringer, for minoritetsgrupper og på mulige sosiale slagsider i håndhevingen.
- Ombudet støtter kommisjonens forslag til tiltak for å bekjempe hatytringer også gjennom andre virkemidler enn straff.
- Vi trenger forskning for å vurdere om trenger et eksplisitt forbud mot rasistiske organisasjoner eller om dagens regulering gjennom ulike bestemmelser i straffeloven er tilstrekkelig for å verne etniske minoriteter og samfunnet som helhet mot skadevirkningene som følge av rasistiske organisasjoner og deres aktiviteter.

Nedenfor følger en nærmere omtale av ombudets innspill.

3. Demokratisk deltakelse og regulering av internett

Ombudet vil berømme kommisjonen for en grundig og nyansert gjennomgang av eksisterende kunnskap om ytringsfrihetens stilling og vilkår i Norge. Kommisjonens overordnede vurdering er at det står godt til med det offentlige

ordskiftet i dagens Norge og at ytringsfriheten står sterkt. Kommisjonen advarer mot en framstilling av at offentligheten er dominert av hat og hets, da de viser til at hetsen som finnes utøves av et mindretall og rammer et mindretall. Videre utgjør hatefulle eller diskriminerende ytringer en liten andel av det totale antallet ytringer på sosiale medier, og forskningen tyder på at det er relativt få personer som skriver hetsende eller hatefulle kommentarer på nett. Dette er viktige presiseringer.

Samtidig — det at hets og hat på nett ikke rammer «alle», gjør ikke problemet noe mindre alvorlig for dem som rammes. For eksempel: Selv om vold i nære relasjoner ikke rammer flertallet av befolkningen i Norge, har det likevel så alvorlige skadevirkninger at vi som samfunn er pliktige til å forebygge og hindre.

Et gjennomgående funn i kommisjonens kunnskapsoppsummering i kapittel 5, er at ulike minoriteter er mer utsatt for hets og hat enn majoritetsbefolkningen, og at de som følge av dette trekker seg ut eller vegrer seg for å delta i det offentlige ordskiftet. Dette er også et gjennomgående funn i ombudets rapporter om hatefulle ytringer på sosiale medier¹, og ombudet vil understreke at dette er et demokratisk problem. Minoriteter innad i en minoritetsgruppe, for eksempel skeive muslimer, møter ytterligere barrierer for å utøve sin ytringsfrihet. Forskning, kunnskap og tiltak som kan bedre vilkårene for ytringsfrihet for denne gruppen vil være særlig viktig.

Forskning på hatytringer og hatkriminalitet viser at de som utsettes for hat ofte oppfattes som «annerledes», typisk i form av tilhørighet til en minoritetsgruppe som anses av enkelte som mindreverdige. Hatytringer kan forstås som en måte å beskytte og understreke grenser og hierarkier mellom grupper i samfunnet på. Slik sementeres eller forsterkes stereotyper om marginaliserte grupper².

Hatytringer og hatkriminalitet fantes i aller høyeste grad før internett og sosiale medier også, men algoritmene på sosiale medier bidrar til at ytringer som vekker negativt engasjement spres mye raskere og når flere enn noen gang tidligere. Dermed blir også skadepotensialet langt større. Dersom det er slik at sosiale medier «forsterker stammetilhørigheter, fyrer opp under de statussøkende stemmene, stilner de mer moderate og etterlater flere i dyp

¹ Øistad, B. og Veledar, A. (2021.) *Hatefulle ytringer på nett*. Likestillings- og diskrimineringsombudet.

² Perry, B. (2001). *In the Name of Hate. Understanding Hate Crimes*. Routledge.

skepsis overfor 'de andre'»³, er dette dypt problematisk i et diskrimineringsperspektiv.

EUs forordning om digitale tjenester, Digital Services Act (DSA), er det første overnasjonale forsøket på å gjøre de store plattformselskapene ansvarlige for spredning av ulovlig innhold på nett og sikre økt kontroll, innsyn og åpenhet om moderering av algoritmene på sosiale medier. Ombudet mener det er avgjørende at myndighetene prioriterer arbeidet med å innlemme Digital Services Act (DSA), inkludert å få en avklaring av handlingsrommet for å gjøre nasjonale eller nordiske tilpasninger (8.9.1, 9.10.3). Det er også svært viktig å sørge for god håndheving av DSA og sikre at det nasjonale tilsynet med plattformselskapene har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse og gode samarbeidsfora. Videre er det viktig å ivareta diskrimineringsperspektivet i tilsynsarbeidet.

Ombudet er positiv til et forskningsløft for å bedre kunnskapen om de store plattformselskapenes påvirkning på det norske samfunnet (8.9.6). Vi vil tilføye at det også er behov for et kunnskapsløft hos befolkningen om det samme. Det trengs i tillegg mer kunnskap om hvordan plattformenes designvalg og forretningsmodeller påvirker folks oppførsel på nett. Når DSA trer i kraft, er det også viktig med informasjon til befolkningen om hvilke muligheter som ligger i DSA for brukere på sosiale medier, knyttet til innsyn, valgfrihet og klagemuligheter. Ombudet støtter kommisjonens øvrige forslag i kapittel 8.

Ombudet støtter også anbefalingene til videre forskning som foreslås i kapittel 5. Vi mener det er særlig viktig med flere studier som kartlegger avsendere og årsaker til at folk opptrer hetsende og hatefullt på nett, med tanke på effektiv forebygging (5.8). Dersom det er slik at den lille minoriteten som er fiendtlig på internett er like fiendtlig utenfor nettet, vil for eksempel generelle holdningskampanjer som ber «alle» om å oppføre seg på nett, være lite effektive. Da bør man heller jobbe mer målrettet mot dem det gjelder. I den forbindelse støtter ombudet kommisjonens forslag om mer bruk av datadrevne analyser for å kartlegge det faktiske og ikke bare det opplevde omfanget av ulike typer ytringer (5.8).

³ Bail (2021) i NOU 2022: 9, 82.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/753af2a75c21435795cd21bc86faeb2d/no/pdfs/nou202220220009000dddpdfs.pdf>

Takket være en styrket forskningsinnsats de seneste årene, har vi fått bedre innsikt i hvem som rammes av hets og hat på nett, og skadevirkningene det har, både for dem som utsettes for det, og for samfunnet som helhet. Ombudet etterlyser imidlertid mer forskning på hvilke tiltak og strategier som faktisk fungerer for å forebygge og hindre hets og hat, online så vel som offline.

Selvsagt vil ikke en bedre regulering til plattformsselskapene alene være nok for å sikre en bred demokratisk deltakelse og en god ytringskultur. Som kommisjonen også påpeker, krever dette at myndighetene viderefører og styrker det arbeidet som allerede gjøres i sivilsamfunnet når det gjelder forebygging og inkludering på mer eller mindre alle samfunnsområder. Ombudet vil derfor særlig gi vår støtte til følgende forslag:

- Støtte til organisasjoner som jobber med aktive mottiltak mot hatefulle ytringer i sivilsamfunnet og styrke arbeidet mot utenforskap og ulikhet (10.7.3).
- Frivillige organisasjoner og andre organisasjoner i sivilsamfunnet bør ha beredskap for å bistå medlemmer i krevende ordskifter (6.8.4).
- Videreutvikling av læreplaner med mer slik at utdanningsløpene styrker kritisk tenkning, digital kildekritikk og motstandskraft mot desinformasjon, samt satse på kursing og opplæringstiltak for den voksne befolkningen (9.10.2).
- Øke synligheten til og kunnskap om samer, det samiske og nasjonale minoriteter i skolen (6.8.6). I den forbindelse vil ombudet anbefale myndighetene å se hen til og følge opp Sametingets handlingsplan mot samehets.
- Flere studier av minoriteters bruk av, og erfaringer med ytringsfrihet, inkludert minoriteter i minoritetsgrupper.

Kommisjonen anbefaler at politiets kompetanse i arbeidet med hatefulle ytringer bør styrkes (10.7.5). Ombudet støtter dette, og vil understreke at det er også viktig at ressursene knyttet til det nasjonale kompetansemiljøet innen hatkriminalitet videreføres. Ombudet erfarer at ressursene, kompetansen og erfaringene med etterforskning av hatkrim-saker varierer etter ulike politidistrikter. Det er viktig at kunnskap og kompetanse på hatkriminalitet er like god over hele landet.

3.1 Ytringsfrihet og digitalt utenforskap

Som kommisjonen påpeker, er internett i dag den grunnleggende infrastrukturen for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten for de aller fleste nordmenn. Ombudet er i den sammenheng bekymret for de rundt 600.000 nordmenn som er har lav eller ingen digital kompetanse. Digitalt utenforskap er i dette perspektivet et ytringsfrihetsspørsmål som i særlig grad rammer eldre, etniske minoriteter og mennesker med funksjonsnedsettelse. Utfordringen med digitalt utenforskap er sammensatt og handler blant annet om manglende universell utforming, språkbarrierer og en økende distanse til teknologien med alderen. For noen handler det også om økonomi og tilgang på digitale flater.

Utover universell utforming av IKT, vil ombudet anbefale å videreutvikle lavterskel veiledningstilbud slik som Digihjelpen, samt styrke og bevare bibliotekene der mye av kunnskapsoverføringen skjer, og der alle har tilgang til PC.

3.2 Digital hjelpeportal for ytringsfrihetsspørsmål

Kommisjonen foreslår å opprette en digital hjelpeportal for ytringsfrihetsspørsmål, og ombudet er en av aktørene som foreslås som administrator av en slik portal, på bakgrunn av at vi «allerede driver med liknende tjenester». Å administrere en slik portal, og med det innholdet som kommisjonen foreslår, vil etter vårt syn være en oppgave som både etter sin karakter og innhold ligger noe på siden av ombudets mandat og arbeidsform i dag, selv om ombudets veiledningsoppgaver knyttet til diskrimineringslovgivningen har berøringspunkter opp mot kommisjonens forslag. Det vil også kunne være en fare for at det vil gå utover ombudets kjerneoppgaver i dag dersom man skulle utvide ombudets ansvarsområder med en slik administratorfunksjon. Vi vil derfor i utgangspunktet ikke gå inn for at ombudet skal få denne funksjonen.

4. Hets og hatefulle ytringer mot kvinner

Som kommisjonen nevner i kapittel 5, er et gjennomgående funn i undersøkelser som ser på netthets i et kjønnsperspektiv, at netthets ofte rammer menn og kvinner ulikt. I ombudets undersøkelse *Hatefulle ytringer på nett* fra 2021, hadde for eksempel 5 prosent av mennene i utvalget opplevd hets på bakgrunn av kjønn, mot hele 17 prosent av kvinnene.

Hets og hatefulle ytringer mot kvinner som deltar i offentlig debatt, i politikk og på sosiale medier har til dels et annet innhold enn hets og hat som retter seg

mot menn, ved at den i mindre grad retter seg mot politisk syn eller innholdet av meningsytringene, og i større grad gjelder kvinnenens kjønn. Hetsen oppleves derfor som mer krenkende og truende på individplan for kvinner enn for menn.

FNs kvinnekomité har anbefalt Norge å styrke arbeidet med hatytringer mot kvinner og ta inn kjønn som et vernet grunnlag i straffelovens § 185.⁴ Ombudet etterspør derfor mer forskning på hatefulle ytringer i et kjønnsperspektiv. Dette er viktig for å få kunnskap om hvilke tiltak som er egnet for å bekjempe og straffe hatefulle ytringer mot kvinner, gitt at kvinner i dag ikke har et særskilt vern mot hatefulle ytringer i straffeloven. Det er viktig at denne forskningen ser ulike diskrimineringsgrunnlag i sammenheng, da for eksempel kvinnelige politikere med etnisk minoritetsbakgrunn framstår som særlig utsatt for kjønnsbasert hets.

5. Funksjonshemmedes ytringsfrihet og rett til deltakelse

CRPD artikkel 21 skal sikre ytrings- og meningsfrihet og tilgang til informasjon for funksjonshemmede. Ombudet anbefaler at CRPD inkorporeres, og da primært i menneskerettsloven, slik at den får forrang fremfor andre lover, på lik linje med blant annet FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon. Inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil være et viktig signal om at staten tar rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse på alvor.

Ombudet er glad for å se at kommisjonen understreker viktigheten av universell utforming, og at kommisjonen trekker fram funksjonsnedsettes situasjon som særlig alvorlig når det gjelder tilknytning til, og muligheten for deltakelse i offentligheten. Ombudet slutter seg til kommisjonens virkelighetsbeskrivelse når det skrives at ytringsfrihetens infrastruktur ikke er god nok i Norge i dag, og at en offentlighet med lav terskel for å delta og høy grad av tilgjengelighet, vil tjene alle. Ombudet støtter kommisjonens anbefaling om tettere oppfølging av lovverket om universell utforming og å følge opp brudd på IKT-forskriftens krav til universell utforming. På veien mot å sikre reelt medborgerskap er det ombudets anbefaling at det også gjøres en innsats for alle eksisterende bygg og uteområder, samt at det innføres et krav om universell utforming også for arbeidsplasser, både de fysiske forhold og IKT-løsninger.

⁴ Avsluttende bemerkninger fra CEDAW-komiteen, Norges 9. periodiske rapport, (punkt 23 e).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2572a8d1ac20498f8383578c11386f9e/anbefaling-fra-cedaw-komiteen-av-22-november-2017-med-ansvarlig-departement-angitt.pdf>

Kommisjonen trekker frem at mediene bør være bevisst på begrepsbruk ved omtale av mennesker med funksjonsnedsettelse. Stereotypier og diskriminering vedlikeholdes av stigmatiserende og generaliserende omtale og språkbruk, og dette knebler ytringsfrihet og deltakelse. Ombudet mener funksjonshemmede er utsatte for dette og anbefaler derfor å inkludere funksjonshemmede i Vær Varsom-plakaten punkt 4.3 som lyder «Vis respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, etnisitet, nasjonalitet og livssyn. Vær varsom ved bruk av begreper som kan virke stigmatiserende. Fremhev ikke personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende.»

Ombudet vil slutte seg til kommisjonens anbefaling om at mediene bør jobbe for en bredere representasjon av mennesker med funksjonsnedsettelse i redaksjonene, både som kilder og internt. Mediene har som arbeidsgiver også en plikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på arbeidsplassen. Det er ombudets syn at det er store utfordringer knyttet til usynliggjøring og stigmatiserende medierepresentasjon av funksjonshemmede. Ombudet erfarer at den diskrimineringen funksjonshemmede opplever sjelden er et tema i media. NIMs rapport om funksjonshemmedes ytringsfrihet, der informantene peker på at funksjonshemmede ofte blir usynliggjort i media, og at man møter barrierer når man prøver å fremme sakene funksjonshemmede ønsker å sette på dagsordenen.⁵

Ombudet etterlyser en grundigere analyse fra kommisjonen av hvordan hets, trakassering og hatefulle ytringer påvirker ytringsfriheten for funksjonshemmede. I NIMs rapport fremkommer det at det er særlig de yngre informantene i undersøkelsen som oppgir at de har opplevd hets og trakassering, ofte på nett. Dette gjør at flere unge vegrer seg for å ta del i det offentlige ordskiftet, og på annen måte bruke ytringsfriheten sin.⁶ Kommisjonen anbefaler at det utarbeides en handlingsplan mot diskriminering av samer og nasjonale minoriteter som er særlig utsatt for hets og sjikane. Ombudet støtter en slik handlingsplan, men etterlyser også en tilsvarende handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne. Handlingsplanen bør være et resultat av forskning på temaet.

⁵ Norges institutt for menneskerettigheter (2022). *Funksjonshemmedes ytringsfrihet. Åtte utfordringer*, s. 4.

⁶ *ibid.*

Et viktig aspekt ved ytringsfriheten er å kunne si ifra om urett, uten å risikere represalier. Hvor enkelt er det å klage på en behandling i helsetjenesten, eller et vedtak om brukerstyrt personlig assistanse? Hvor høy er terskelen for å kunne klage på mangelfull tilrettelegging på studiet eller på arbeidsplassen? I NIMs rapport kommer det frem at flere av informantene lar være å fremme kritikk eller å klage på vedtak eller lignende i frykt for å miste tjenester de er avhengige av, og flere opplever det som krevende å stå i klageprosesser.⁷ Ombudet slutter seg til NIMs anbefaling om at det forskes mer på omfanget av selvsensur hos funksjonshemmede.

6. Straffbare ytringer

Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer etter FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 4 a, som lyder:

«... Under tilbørlig hensyntagen til de prinsipper som er kommet til uttrykk i Menneskerettighetserklæringen ... skal konvensjonspartene blant annet: a) erklære som straffbar handling all spredning av idéer om raseoverlegenhet eller rasehat, all tilskyndelse til rasediskriminering, alle voldshandlinger eller tilskyndelse til slike handlinger mot en rase eller gruppe av personer av annen hudfarge eller etnisk opprinnelse ...»

Et strafferettslig forbud mot hatefulle ytringer i straffeloven, med grunnlag i alle diskrimineringsgrunnlagene opplistet i loven, er ment å verne minoriteter og samfunnet som helhet mot hat som kan oppstå og spre seg i samfunnet. Det er også et viktig signal at lovgiver slår fast at denne typen ytringer er uønskete og uakseptable i vårt samfunn. Bestemmelsen kan også ses på som en konstatering av minoritetsvern som symbol på likeverd, som kommisjonen henviser til.

7.1 Ordlyden i bestemmelsen

Ombudet er enig med kommisjonen i at ordlyden i straffeloven § 185 bør endres. Dagens ordlyd har begreper som «forhåne» og «ringeakt» som for mange av dagens språkbrukere kan være ukjente eller uklare.

Gjerningsbeskrivelsen kan dermed bli noe vanskelig å forstå. Det samme gjelder spørsmålet om hvilke ytringer som rammes, det vil si hvilken terskel som gjelder for straffbarhet. Denne fremgår ikke klart av lovteksten. Ut fra de senere

⁷ Norges institutt for menneskerettigheter (2022). *Funksjonshemmedes ytringsfrihet. Åtte utfordringer*, s. 40.

dommene fra Høyesterett, herunder HR-2022-1707-A, er det heller ikke uten videre lett å danne seg en klar oppfatning av hvor terskelen ligger. Basert på omtalen i redaktørstyrte og sosiale medier av saken der en komiker på en bar ble anmeldt for hatefulle ytringer høsten 2022, er det også uklarerheter og uenigheter knyttet til hvilken betydning kontekst og hensikt skal ha i vurderingen av straffbarheten av fremsatte ytringer.

Hatefulle ytringer er et samfunnsproblem som må bekjempes gjennom ulike tiltak. Noen av ytringene vil være skadelige uten at de er, eller bør være, straffbare. Å kunne skille mellom de straffverdige og de skadelige, men straffrie ytringene, er en oppgave for rettssystemet. Samtidig er det viktig at dette skillet blir tydeligere, både for den som utsettes for slike ytringer, men også for alle som deltar i samfunnsdebatten eller støter på slike ytringer, som meddebattant, tilhører eller moderator. Da vil den enkelte leter kunne vurdere om anmeldelse til politiet vil være riktig og hensiktsmessig, eller om rapportering til moderator av en diskusjon eller eier av en medieplattform er rette instans, alternativt om klage på trakassering til Diskrimineringsnemnda kan være aktuelt.

Samlet sett innebærer dette at bestemmelsen bør gjennomgås på nytt. Målet må være at det fremgår så klart som mulig hvordan forbudet skal forstås og praktiseres, jf. lovkravet som fremgår av Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. Ombudet vil også påpeke at en slik gjennomgang må bygge på og sikre etterlevelse av de forpliktelser Norge har blant annet etter rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 4 bokstav a, og vil også trekke frem enkelte argumenter som det er særlig viktig å vurdere ved en gjennomgang og eventuell endring av ordlyden, argumenter som også kommisjonen har omtalt, og som ble drøftet av departementet ved forrige revisjon, i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) kapittel 17.1.6.9.

Utvalget fremhever i kapittel 10.6.3.3 at hatparagrafen slik den er i dag kan ha en nedkjølende effekt på den offentlige samtalen ved at enkelte lar være å komme med lovlige ytringer i frykt for at ytringene rettslig sett er hatefulle og derfor straffbare, men at dette også kan være en ønsket konsekvens, i og med at dette kan føre til færre dehumaniserende og grovt krenkende ytringer mot utsatte grupper. Det kan være en fare for at en tydeligere bestemmelse vil gi inntrykk av at ytringer som så vidt faller under terskelen er legitime og at de er uten skadepotensial.

Videre vil en eventuell presisering av kvalifikasjonskravet, for eksempel ved å tilføy ordet «grovt», kunne medføre at vurderingen av straffbarhet blir en *for*

homogen norm for bruk av straff, og at en slik norm kan hindre rettsutviklingen mer enn ønskelig. Målet med en revisjon må uansett være å sikre større grad av forutsigbarhet og klarhet, uten å svekke det strafferettslige vernet mot hatytringer.

7.2 Virkeområde – oppsplitting av bestemmelsen?

Ved en slik gjennomgang må også virkeområdet til bestemmelsen vurderes. Som påpekt av flere, handler dommene de senere årene om hatytringer fremsatt mot enkeltpersoner. Individvern mot offentlig fremsatt sjikane med utgangspunkt i de opplistede forholdene ved en person, slik som hudfarge, etnisk eller nasjonal opprinnelse, religion, nedsatt funksjonsevne med flere, lå ikke i kjerneområdet for bestemmelsen da den ble innført, noe også plasseringen av bestemmelsen i straffeloven vitner om. Ombudet mener at hatefull individsjikane fortsatt bør være straffbar. I tillegg til at slik individsjikane kan være sterkt krenkende og alvorlig for den som utsettes for den, vil slik sjikane også kunne påvirke andres holdninger til gruppen som den fornærmede tilhører. Å la være å reagere mot slike ytringer rettet mot enkeltpersoner, kan i verste fall føre til at forekomsten av slike ytringer kan øke.

Ombudet ønsker samtidig at det blir utredet om det er mer hensiktsmessig å splitte opp hatytringsbestemmelsen, slik at hatefulle ytringer som innebærer grov nedvurdering av en (minoritets-)gruppes menneskeverd fortsatt skal rammes av nåværende straffebestemmelse § 185, mens individsjikane basert på de samme opplistede karakteristikaene som i § 185 skal rammes av en ny, egen bestemmelse.

Utgangspunktet for en slik vurdering bør være at det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer mot enkeltpersoner eller grupper ikke skal svekkes, og at en eventuell endring i form av oppsplitting vil gi større forutsigbarhet og enklere håndheving enn i dag.

7.3 Utvidelse av listen over vernede grunnlag - kjønn?

En ytterligere problemstilling er om listen over de vernede grunnlagene bør utvides. Da kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk ble innlemmet i straffeloven i 2020, ble det også vurdert å ta inn kjønn i bestemmelsen. Departementet gikk ikke inn for dette, og la til grunn at en effektiv håndhevelse av det eksisterende regelverket per i dag er et mer egnet virkemiddel for å verne kvinner enn å tilføye «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185, jf. Prop. 66 L (2019-2020) kapittel 8.4.3.

Som eksempler på andre aktuelle straffebestemmelser viste departementet blant annet til § 266 om hensynsløs atferd, § 266 a om alvorlig personforfølgelse, § 267 om krenkelse av privatlivets fred, § 298 om seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke og straffeloven § 263 om trusler. Departementet pekte videre på at bekjempelse av hets mot kvinner også må skje på andre måter, slik som holdningsskapende arbeid.

Etter ombudets syn mangler det en vurdering av hvorvidt dette i praksis er effektive virkemidler. Særlig når det gjelder håndheving av eksisterende straffebestemmelser oppstår det et spørsmål om hvorvidt kjønnsperspektivet i denne typen hatefulle ytringer som et samfunnsproblem blir adressert og ivare tatt gjennom påtale av enkeltsaker – ikke minst siden bestemmelsene departementet viste til ikke spesifikt nevner kjønn. I tillegg til slik forskning mener ombudet at det må utarbeides statistikk på kjønn når det gjelder hvem som er fornærmet i saker som etterforskes opp mot disse bestemmelsene, slik at vi kan få en mer korrekt problemforståelse.

Som ledd i en større gjennomgang av den strafferettslige bekjempelsen av hatytringer vil det være naturlig å vurdere om kjønn bør tas inn som et eget grunnlag i en eventuell ny bestemmelse med forbud mot sjikane mot enkeltpersoner, eller i en egen, selvstendig bestemmelse rettet mot kvinnehat/misogyni. Her vil vi også vise til at 14 EU-land allerede har kjønn som en av de opplistede kategorier i det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer og hatkriminalitet.

Ut fra ovenstående, der ombudet tar til orde for en bredere gjennomgang av dagens regulering av hatytringer, ser vi det ikke som hensiktsmessig å kommentere konkret på de to alternativene til ordlyd i straffeloven § 185 om kommisjonen har foreslått.

7.4 Bekjempelse av hatytringer gjennom andre tiltak enn straff

Hatefulle ytringer er et samfunnsproblem som må bekjempes gjennom ulike tiltak. Det er viktig at vi har mulighet til å sanksjonere de groveste ytringene med straff. De færreste hatefulle ytringer blir anmeldt, og mange av dem kan ikke regnes som hatefulle i straffelovens forstand. Disse må bekjempes på andre måter. Alternative tiltak kan være viktige både for å fange opp ytringer som ikke straffes i dag og for å redusere forekomsten av dem. Det er også viktig å vurdere hvorvidt noen av sakene som i dag etterforskes og irettesføres etter straffeloven § 185 bør inn i et annet spor. Her viser vi til at kommisjonen har reist spørsmålet om håndhevingen av straffeloven § 185 har en sosial slagside ved at for eksempel rusavhengige, eldre eller personer med lav utdanning eller lav sosioøkonomisk bakgrunn oftere blir straffet etter denne bestemmelsen enn

andre. Denne problemstillingen kan altså i seg selv ses på i et diskrimineringsperspektiv.

Kommisjonen har foreslått ulike tiltak som ombudet er positiv til, herunder

- støtte til arbeid mot hatefulle ytringer i sivilt samfunn
- økt bruk av Konfliktrådet
- bedre statistikk på straff av ytringer etter andre straffebestemmelser enn § 185
- forskning på håndhevingen av § 185, inkludert den preventive virkningen bestemmelsen rent faktisk har, betydningen håndhevingen har for ofrene for hatytringer enkeltvis og som gruppe, samt hvilken sosial slagside håndhevingen eventuelt har.

Kommisjonen foreslår å vurdere å prøve ut «sivile forebyggende samtaler» som et tiltak for å forebygge hatefulle ytringer. Ombudet mener at det er viktig å fokusere også på forebygging og ikke bare på håndtering av hatefulle ytringer som allerede er fremsatt. Det er verdt å prøve ut om et slikt tiltak, som ikke involverer rettsapparatet eller politiet, og som ikke innebærer konfrontasjon mellom to parter, kan være bedre egnet til å endre holdninger og adferd i noen tilfeller. Bekymringen for at håndhevingen av straffeloven § 185 kan ha en sosial slagside kan også være et argument for å vurdere et slikt tiltak.

7. Forbud mot rasistiske organisasjoner

FNs rasediskrimineringskomité har gjentatte ganger kritisert Norge for ikke å uttrykkelig forby rasistiske organisasjoner. Spørsmålet om forbud mot rasistiske organisasjoner ble senest utredet av Straffelovrådet i forbindelse med innføringen av forbudet mot kriminelle organisasjoner i 2021. Kommisjonen viser til hensynene som taler for og mot et slikt forbud, og legger til grunn at straffeloven gir et tilstrekkelig vern mot handlinger og ytringer i regi av rasistiske organisasjoner.

Ombudet mener at det er viktig å undersøke om denne antakelsen kan underbygges med empiri, slik at vi kan sikre at vi etterlever våre forpliktelser etter rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 4 b). Et tilknyttet spørsmål er om det er behov for klarere retningslinjer for politi og påtalemyndighet når det gjelder håndteringen av denne typen saker. Dette kan være tolkningen av ulike straffebestemmelser og straffeprosessuelle hjemler for bruk av tvangsmidler i slike saker, som for eksempel gatemarsjer, demonstrasjoner, koranbrenning osv.

Videre mener vi, i likhet med kommisjonen, at det må vurderes om det finnes alternative tiltak til kriminalisering som kan bidra til å motvirke rekruttering og deltakelse i rasistiske grupper.

Med vennlig hilsen
Bjørn Erik Thon
likestillings- og diskrimineringsombud

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.