

Ed.

79. Frumvarp til laga

[73. mál]

um breyting á almennum hegningarlögum nr. 19/1940.

(Lagt fyrir Alþingi á 94. löggjafarþingi, 1973.)

1. gr.

Ný grein, 233. gr. a, orðist svo:

Hver sem með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á hóp manna vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, kynþáttar eða trúarbragða sæti sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 2 árum.

2. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið af hegningarlaganefnd, en í henni áttu sæti, þegar fjallað var um frv., þeir Ármann Snævarr, hæstaréttardómari, formaður, Jónatan Þórmundsson, prófessor, Þórður Björnsson, yfirsakadómari, og Valdimar Stefánsson, saksóknari ríkisins. Frumvarpinu fylgdi ítarleg greinargerð frá nefndinni þar sem segir m. a.:

I.

Eins og kunnugt er, hafa ýmsar alþjóðastofnanir, og þá ekki sízt Sameinuðu þjóðirnar og einstakar sérstofnanir þeirra, beitt sér mjög fyrir því, að alþjóðasamningar hafa verið gerðir, er skuldbindi aðildarríki til að kveða niður með tiltækilegum ráðum mismunun vegna kynþáttar, þjóðernis, litarháttar og trúarbragða. Í sáttmála Sameinuðu þjóðanna er samtökunum þegar í 1. grein sett það markmið m. a., „að styrkja og stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrelsisréttindum allra án tillits til kynþáttar, kyns, tungu eða trúarbragða“ og að vera m. a. „miðstöð til samræmingar á aðgerðum þjóða til að ná þessu sameiginlega markmiði“. Í fleiri greinum sáttmálans er einnig að þessu vikið, svo sem í 13. og 55. gr. Sameinuðu þjóðirnar hafa áréttað þessi háleitu markmið sín með einstökum samþykktum og samningum. Má þar m. a. nefna mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1948, og hefur mannréttindanefnd samtakanna leyst af hendi mikilvæg rannsóknarstörf í sambandi við þau mál.

Hinn 4. nóvember 1950 stofnaði Evrópuráðið til samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, og var sá samningur og viðbótarsamningur frá 20. marz 1952 fullgiltur af Íslands hálfu hinn 29. júní 1953 (gildistaka). Segir svo í 14. gr. samningsins: „Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samningi þessum, skulu tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórn mála- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, sambands við þjóðernisminnihluta, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna“.

Hinn 12. desember 1960 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna ályktun, þar sem hvers konar mismunun á sviðum stjórn mála, efnahagsmála, félagsmála og menntunar- og menningarmála vegna þjóðernis, kynþáttar og trúarbragða var fordæmd og hún talin ganga í berhögð við sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Málið var sérstaklega tekið til umræðu vegna þess að í byrjun sjöunda áratugsins varð víða um lönd vart áróðurs, sem beindist að einstökum kynþáttum og trúarbrögðum. Á þingi Menningar- og menntunarstofnunar S. Þ. var mál þetta og mjög til umræðu og um það gerðar samþykktir, sbr. einkum samþykkt 7. desember 1962, sem varðar misrétti vegna trúarbragða, litarháttar og þjóðernis. Þessi stofnun átti frumkvæði að því, að Sameinuðu þjóðirnar beittu sér fyrir samningi um þessi efni, sem gerður var hinn 21. desember 1965, United Nations Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination. Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu hinn 14. nóvember 1966, en fullgiltur hinn 13. marz 1967, sbr. auglýsing nr. 14/1968, Stj.tíðindi C, 1968, bls. 154—163. Samningurinn gekk í gildi hinn 4. janúar 1969, 30 dögum eftir að 27 ríki höfðu staðfest hann, sbr. auglýsing nr. 17/1969 í C-deild Stjórnartíðinda 1969, bls. 80. Samningurinn er birtur á ensku sem fylgiskjal með auglýsingu nr. 14/1968, og virðist hann ekki hafa verið íslenzkaður.

Samningurinn frá 21. desember 1965 er umfangsmikill. Honum er skipt í þrjá meginkafla, I. kafli fjallar um skýrgreiningar og afmörkun á þeim skuldbindingum, sem aðiljar takast á hendur með samningnum, II. kafli fjallar um að koma á fót stofnun, sem fylgist með því að samningurinn sé virtur af aðildarríkjunum og í III. kafla eru ákvæði um fullgildingu samningsins, uppsögn hans og breytingar á honum.

Samkv. 1. gr. samningsins merkir kynþáttarmismunun sérhverja mismunun, útilokun, takmörkun eða forgangsáðstöðu vegna kynþáttar, litarháttar, þjóðernis eða annars uppruna, sem gangi í berhögð við eða skerði jafnrétti borgara til að njóta mannréttinda og frelsisréttinda á stjórn málalegu, félagslegu, efnahagslegu, menningarlegu sviði eða hverju öðru þjóðfélagssviði. Samningurinn tekur ekki til mismunandi réttarstöðu ríkisborgara og annarra. Samningurinn skýtur ekki heldur loku fyrir, að aðildarríki setji sérstök ákvæði í lög sín um það, hvernig erlendir menn geti öðlazzt ríkisfang en ríki má ekki beita mismunun í því efni vegna kynþáttar, þjóðernis eða litarháttar, og andstætt er það honum að svipta menn borgararétti af þessum sökum. Talið hefur verið, að samningar norrænu ríkjanna frá 1950 um öflun ríkisfangs af hendi norræns borgara í öðru norrænu ríki sé ekki í andstöðu við samning þennan. Heimilt er einnig að vissu marki að vernda sérstaka þjóðernisflokka, sem taldir eru þurfa sérstakrar verndar.

Í 2. gr. samningsins er fjallað um þær skyldur, sem hvíla á aðildarríkjum um að fordæma hverskonar kynþáttamismunun o. fl. og að vinna gegn henni með öllum tiltækilegum ráðum og að stuðla að skilningi milli kynþátta og manna með mismunandi litarhátt og af mismunandi þjóðerni, svo og milli einstakra trúarbragðahópa. Ríkin skuldbinda sig til, að opinber yfirvöld, þ. á m. sveitarstjórnarvöld, hefjist ekki handa um neitt það, sem andstætt sé samningnum, og að þau styðji ekki né verndi einstaklinga eða hópa, sem slíkt hafa í frammi. Þá skuldbinda ríkin sig til að láta framkvæma gaumgæfilega rannsókn á almennum reglum, sem kynnu að vera andstæðar samningnum eða framkvæmd laga, sem með slíku marki væri brennd. M. a. skuldbinda ríkin sig til að setja löggjöf, sem banni og stöðvi kynþáttamismunun og aðra þá mismunun, sem samningurinn tekur til, sem höfð sé í frammi af einstaklingum, hópum eða samtökum. Þá skuldbinda ríkin sig í 3. gr. til að að koma í veg fyrir aðskilnað manna, sérstaklega eftir landsvæðum, vegna mismunandi kynþátta þeirra („apartheid“).

Í 4. gr. eru síðan nánari ákvæði um skuldbindingar, sem aðildarríkin takast á hendur. Þar er því m. a. lýst, að ríkin fordæmi hvers konar áróður og samtök manna, sem byggja á því, að tiltekinn kynþáttur sé öðrum fremri og eigi að njóta forréttinda af þeim sökum. Ríkin binda sig til að setja lög, er lýsi refsiverða hvers

konar starfsemi, sem útbreiðir skoðanir um yfirburði eins kynþáttar yfir öðrum eða yfirleitt varði kynþáttahatur, svo og starfsemi, sem hvetji til kynþáttamismununar eða til ofbeldisverka gagnvart kynþætti eða tilteknum hópi manna vegna litarháttar þeirra og þjóðernis, svo og að mæla refsivert hvers konar liðsinni, sem heitið sé eða látið sé í té til ofsóknar manna vegna kynþáttar, eða þjóðernis, þ. á m. fjárhagslegt liðsinni. Þá binda ríkin sig til að banna og lýsa ólögleg samtök og alla áróðursstarfsemi, sem hvetur til og stuðlar að mismunun vegna kynþáttar o. fl. og að lýsa þátttöku í slíkum félögum refsiverða.

Ríkin takast í 5. gr. á hendur skyldu til að tryggja hverjum manni jafnrétti fyrir lögum án tillits til litarháttar, kynþáttar, eða þjóðernis. Tekur þetta m. a. til jafnréttis við meðferð mála fyrir dómstólum eða stjórnvöldum, réttar til persónulegs öryggis og verndar ríkisvalds gegn ofbeldi eða líkamsárásum, hvort sem slíkt stafar frá einstaklingi eða opinberum valdhöfum. Tryggt sé einnig, að menn njóti pólitískra réttinda án tillits til kynþáttar eða annars mismunar, sem samningur tekur til, svo og annarra borgararéttinda, félagslegra, efnahagslegra og menntunarlegra réttinda, sem sérgreind eru í samningnum, svo og heimildar til þess að eiga aðgang án nokkurrar mismunar vegna kynþátta o. fl. að stöðum og stofnunum, sem ætlaðir eru almenningi, svo sem flutningstækjum fyrir almenning, hótélum, veitingastöðum, leikhúsum og almenningsgörðum.

Í 6. gr. samningsins er síðan ákvæði, sem býður ríkjum að tryggja með atbeina dómstóla og annarra handhafa ríkisvalds, að menn verði ekki fyrir mismunun vegna kynþáttar síns, litarháttar o. fl. Tryggja ber virka vernd og aðgang að dómstólum og stjórnvöldum, ef misbrestur verður í þessu efni, og ber m. a. að tryggja fólki, sem sætir mismunun, rétt til fébóta eða annarrar fjárhagslegrar uppreistar fyrir tjón, sem það hefur orðið fyrir af þessum sökum.

Samkv. II. kafla samnings skal koma á fót nefnd 18 sérfræðinga, sem hafa skulu eftirlit með því, að ákvæði samningsins séu í heiðri höfð (9. gr.). Nefndin getur fjallað um kærur tiltekins ríkisins á hendur öðru vegna brots á samningnum (11. gr.) og í tilteknum tilvikum jafnvel um kærur einstaklinga vegna brota á samningnum (14. gr.). Nefndin getur mælt með ráðstöfunum, sem fallnar séu til að finna friðsamlega lausn á ágreiningi, sem uppi er á þessu sviði (13. gr.).

Samkv. III. kafla samnings má m. a. gera fyrirvara um einstök atriði, og hafa sum ríki gert það, er þau fullgiltu samninginn. Enginn slíkur fyrirvari var gerður af Íslands hálfu.

## II.

Sérstakar laganefndir hafa fjallað á Norðurlöndum um athuganir á því, til hvernar löggjafarstarfsemi þurfi að grípa í tilefni af samningnum frá 21. desember 1965. Nefndirnar hafa haft nokkra samvinnu, en af Íslands hálfu var ekki þátttaka í því samstarfi. Þá hafa nefndirnar gefið út álitserðir og tillögur, og er við það stuðst í mótun frv. þessa.

Hegningarlaganefnd hefur farið allrækilega yfir samninginn, en rétt þykir að benda á, að ýmis ákvæði hans eru mjög almenns efnis og sum ekki auðveld í túlkun. Skal nú víkja nokkuð að þessu máli bæði um það, að hverju leyti fyrir hendi eru ákvæði í isl. löggjöf eða við njóti almennra réttarreglna, sem fullnægja boði samningsins, og í annan stað hverju nauðsynlega þurfi að bæta við þá löggjöf, svo að Ísland fullnægi þeim skuldbindingum, sem það hefur tekizt á hendur með samningnum. Tekið skal fram, að í umræðum í nefndum Sameinuðu þjóðanna hefur stöku sinnum borið á góma hlutur Íslands í þessu efni, einkum í tilefni af skýrslum héðan um framvindu mála. Má ráða af þeim, að æskilegt sé að koma tiltölulega skjótlega við almennum refsilagaákvæðum um nokkur atriði, sem samningurinn víkur að.

### Ákvæði 4. gr. samningsins frá 21. desember 1965.

Þetta ákvæði leggur beinlínis skyldu á ríki um að lýsa tiltekna háttsemi refsiverða, þ. e. útbreiðslu skoðana um yfirburði eins kynþáttar framur öðrum, hvatn-

ingu til kynþáttamismununar svo til ofbeldisverka gegn hópum manna vegna litarháttar og þjóðernis, og enn fremur varðandi liðsinni til kynþáttamismununar. Þá er einnig boðið að lýsa ólögmæta og stöðva starfsemi félags, sem hefur uppi áróður, er lýtur að mismunun kynþátta o. fl., og skal mæla þátttöku í slíkum samtökum eða skipulegum aðgerðum refsiverða.

Ljóst er, að ýmis refsíákvæði í isl. lögum taka yfir þá starfsemi, sem um er fjallað í 4. gr. Ofbeldisverk og líkamsárásir eru t. d. refsiverð samkv. XXIII. kafla hgl. og vernda þau ákvæði vitaskuld einnig erlenda menn, sem hér eru staddir. Atlögur að eignum eru refsiverðar samkvæmt XXVI. kafla, hvatning opinberlega til refsiverðra verka er refsiverð samkvæmt 121. grein hegningarlaga. Hótun um framningu refsiverðs verknaðar varðar við 233. gr. hgl., ef hún er fallin til að vekja hjá öðrum manni ótta um líf, heilbrigði eða velferð sína eða annarra. Hvatning til framningar refsiverðs verknaðar er eða getur verið refsiverð sem hlutdeild í broti, sbr. 22. gr., og jafnvel þótt sá, sem hvattur er, vinnist ekki á brot, getur hvatning verið refsiverð sem tilraun til hlutdeildar í broti, sbr. 20. og 22. gr. og eftir atvikum sbr. 21. gr. Síðari þáttur í a-lið 4. gr. sammingsins er þess konar, að ætla má almennt, að isl. hegningarlög taki til þeirra verknaða, sem þar eru greindir. Fyrri þáttur 4. gr. a hefur að geyma verknaði, sem ekki er fjallað um í sérgreindum ákvæðum isl. laga. Vera má þó, að viss almenn ákvæði komi þar að haldi, sbr. t. d. ákvæði um ærumeiðingar, ákvæði 232. gr., ákvæði 125 gr. hgl. um að draga opinberlega dár að eða smána trúarkennningar o. fl. Í dönsku hgl. var sett ákvæði 1939 í 266. gr. b., sem lýsti refsivert að ofsækja einstaka hópa manna í þjóðfélaginu með því að dreifa út röngum ásökunum eða óhróðri um þá, og var hér miðað við trúarbragðahópa og hópa manna af tilteknu þjóðerni. Hliðstætt ákvæði var ekki tekið með í isl. hgl. nr. 19/1940, en í Noregi og Svíþjóð er slíku ákvæði til að dreifa, og gerir þetta atriði það enn brýnna en ella að koma við slíku ákvæði hér á landi. Leggur hegningarlaganefnd til, að þess konar ákvæði verði lögfest, svo sem síðar segir.

Samningurinn gerir ráð fyrir, að ríki lýsi sérstaklega ólögmæta starfsemi félaga, er lúta að útbreiðslu skoðana um kynþáttamismunun og annars konar mismunun, sem nánar er greind. Hegningarlaganefnd telur, að ef frv.-greinin verði lögfest, þá hafi isl. lög lýst refsiverða starfsemi, sem lúti að nánar greindri mismunun vegna kynþátta o. fl., og sé þá ljóst, að félag, sem hafi um hönd skipulagsbundna starfsemi af þessu tagi, sé félag með ólögmætum tilgangi, sem unnt sé að banna með stoð í 73. gr. stjórnarskrár. Svo hafa hinar norrænu nefndirnar einnig leyst þetta mál, að því er virðist. Er ótvírætt, að varlega verður að fara í að banna fyrirfram stofnun félaga vegna ákvæða 73. gr. Hitt er það, að í isl. hgl. er ekki ákvæði, sem lýsi það refsivert að taka þátt í félagi, sem bannað hefur verið með þeim hætti, er segir í 73. gr. stjórnarskrár. Slíkt ákvæði er t. d. í 132. gr. a. dönsku hgl., og var lögfest þar 1939. Kemur til greina að lögfesta slíkt ákvæði hér (væntanlega sem 117. gr. a) bæði vegna sammingsins og svo af öðrum, almennum löggjafarástæðum.

Ljóst er, að í isl. refsilög skortir almenn refsíákvæði um atlögur að hópi manna vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis o. fl., og svo varðandi útbreiðslu þess konar ummæla. Er réttmætt og nauðsynlegt að fullnægja skilyrðum sammingsins með því að lögfesta slík ákvæði, en til þeirra liggja auk þess veigamikil rök í ríki, sem vill halda í heiðri og treysta almenn mannréttindi.

#### **Þörfin á lagaákvæðum vegna sammingsins frá 21. desember 1965.**

Könnun sú, sem hegningarlaganefnd hefur framkvæmt á íslenzkri löggjöf og lagareglum andspænis samningnum frá 21. desember 1965 og þeim skuldbindingum, sem íslenska ríkið hefur tekizt á hendur með fullgildingu hans, leiðir þetta í ljós:

1. Vegna ákvæða 4. gr. sammingsins þarf að lögfesta ákvæði, er lýsi refsiverða háttsemi, sem felur í sér atlögur að hópi manna vegna litarháttar, kynþáttar, þjóðernis og trúarbragða, og verður inntakinu í hinni refsiverðu háttsemi síðar lýst. Við orðun þessa ákvæðis, sem gert er ráð fyrir, að verði ný grein, 233. gr. a, verður

að hafa í huga bæði stjórnarskrárákvæði hér á landi og svo mannréttindayfirlýsingar, sem Ísland hefur fullgilt eða bundið sig til að hlíta með öðrum hætti.

2. Sýnt er, að ákvæði 5. gr. samningsins fela í sér mjög víðtækar skuldbindingar. Í ýmsum tilvikum eru brýn ákvæði í íslenskum lögum, sem fullnægja samningnum. Í öðrum tilvikum kemur hin almenna jafnréttisregla, sem hvergi er almennt lögskráð hér á landi, að haldi. Samkv. henni verður þó vitaskuld ekki neinum manni dæmd refsing, en skilja verður 5. gr. samnings þannig, að hún leggi ekki beinlínis skyldu á ríki til að lögfesta refsíákvæði andstætt því sem er í nokkrum tilvikum samkv. 4. gr.

3. Vegna ákvæða 6. gr. samningsins telur hegningarlaganefnd ekki ástæðu til löggjafarstarfsemi á þessu stigi.

### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Fylgt hefur verið fyrirmyndum dansks, norsks og sænsks lagafrumvarps, sem eiga rót að rekja til ákvæða 4. gr. samningsins frá 21. desember 1965. Í öllum frumvörpunum er það fólgið, að bæði orð og annarskonar viljatjáning falla undir hið refsiverða svið, svo sem t. d. myndir. Verknaður er fólgin í að hæða, rægja, smána eða ógna hópi manna vegna kynþáttar hans o. fl. Með orðinu hæða er m. a. átt við lítilsvirðandi háttsemi, svo sem að teikna myndir eða birta þær, sem lúta að útliti einstakra kynþátta, sem til háðs má telja. Verknaður er bundinn við háttsemi, sem höfð er uppi opinberlega, (enda þykir of langt gengið að lýsa t. d. háð refsivert, ef slíkt á sér stað í einkasamtali). Til greina kom að rýmka þetta svið og láta einnig varða við greinina orð og aðra viljatjáningu, sem ætluð er til útbreiðslu meðal nokkurs hóps manna, þótt háttsemi sé ekki höfð uppi opinberlega. Nefndin valdi þó að norskrí fyrirmynd þrengri kostinn, enda eru ærin vandkvæði á að orða hinn rýmri kostinn, svo að nægilega skýrt sé og hnitmiðað. Ljóst er, að refsíákvæði frumvarpsins stemmir ekki stígu við að lýsa með fræðilegum hætti mismun kynþátta, fólki af mismunandi litarhætti o. fl., og gegnir hinu sama um málefnið umræður, þótt ekki séu á fræðasviði. Tilraun til brots og hlutdeild í broti er refsiverð samkv. 20. og 22. gr. hgl., með því að hér er stofnað til þess að lögumála nýja grein í alm. hgl. Það er því ekki þörf á að setja sérstakt ákvæði um hvatningu til eða aðstoðar við kynþáttamismun, sbr. 4. gr. samningsins. Ekki verður heldur þörf á sérstöku ákvæði um áróðursstarfsemi, sem lýtur að mismunum vegna kynþátta o. fl. því að flest af slíku tagi myndi falla undir verknað þann, sem greindur er í frv. Hinar norrænu nefndirnar, sem fjallað hafa um málið, hafa og tekið sömu afstöðu til þessa atriðis.

Svo sem frumvarpstextinn ber með sér, varðar aðeins háttsemi, sem beinist að hópi manna, refsingu samkv. ákvæðinu. Ef t. d. ummælum, myndagerð o. fl. er beint að einstaklingi, þá getur verið, að það gefi til kynna háð, smánun eða róg um hóp manna — þar sem einstaklingur er talinn tákn fyrir heild, pars pro toto, og er þá unnt að beita ákvæðinu. Endranær varðar háttsemi ekki við ákvæðið, en þá er unnt að beita í sumum tilvikum ákvæðum hgl. um ærumeiðingu eða röskun einkalífs. Ekki er útilokað að beita ákvæðinu um ummæli, sem höfð eru í frammi á vettvangi, sem ekki verður talinn opinber, ef viðkomanda gat ekki dulizt, að þau myndu verða eftir honum höfð á opinberum vettvangi, t. d. í blaði, en torvelt getur orðið að sanna, að hugrænum refsiskilyrðum sé þá fullnægt. Ljóst er, að því aðeins verður refsað, að verk sé framið af ásetningi, sbr. 18. gr. hgl.

Refsimörk eru samkv. frv. sektir, varðhald eða fangelsi allt að 2 árum, og eru þau hin sömu og í hinum norrænu frv. Eru það sömu refsimörk og samkv. 233. gr. um hótanir um að fremja brot og um aðdróttanir, sem bornar eru fram gegn betri vitund, samkv. 236. gr.

Í norrænu refsilögum hafa um nokkurt skeið verið refsíákvæði um atlögur að hópi manna vegna trúarbragða þeirra, þjóðernis o. fl., sérstaklega ef þeir voru

ásóttir með þessum hætti með því að breiða út óhróður og álygar um hópinn eða með því að æsa til haturs á hópnum, sbr. um þetta áðurgreind dönsk lög frá 1939 (266. gr. b hgl.), svo og norska hegningarlagaabreytingu 1961 (135. gr. 2. málsg. hgl.) og sænska frá 1948 (nú hegningarlögin frá 1962, 16. kap., 8. gr.). Við slíkt er ekki að styðjast hér á landi. Frv. gengur að því leyti lengra en samningurinn frá 21. des. 1965, að þar er ekki rætt sérstaklega um atögur vegna trúarbragða, en rétt þykir að greina það atriði hér cinnig, svo sem gert er í hinum norrænu refsilögnum.