



Brussel, november 2022

Policynotat: EUs arbeid mot hatefulle ytringer

Lene Vadseth Larsgård, praktikant og Gunnar Selvik, direktør, Osloregionens Europakontor

1. Innledning

Dette policynotatet er skrevet på bakgrunn av vedtak i sak 27/22 fra styremøte 23. september 2022. Styret etterspør i vedtaket et policy-dokument fra sekretariatet som omhandler: «Indre trussel mot demokratiet vårt – det stadig hardere ordskiftet – hvordan jobber EU med dette?».

I nyere tid har Europa vært vitne til en kraftig økning i hatytringer og hatkriminalitet. Hatefulle ytringer rammer ikke bare de enkelte ofrene, men representerer også en trussel mot levende demokratier, hvor det er en reell fare for at de som blir utsatt for slikt melder seg ut av ordskiftet. Dette policy-notatet kartlegger EUs arbeid mot hatefulle ytringer, og vil også si litt om betydningen for Norge.

2. Hvordan temaet er organisert i EU

Selv om strafferetten generelt er et område som i stor grad bestemmes over av medlemsstatene selv, har EU også anledning til å vedta overnasjonale, bindende regler. Dette er naturlig siden EU er grunnlagt på fundamentale verdier slik som menneskeverd, frihet, demokrati, likhet, rettsstatsprinsipper og respekt for menneskerettigheter. Alle former for hat og intoleranse er derfor inkompatible med disse fundamentale rettighetene og verdiene.

Hatefulle ytringer påvirker ikke bare enkeltpersoner, men er dessuten en trussel mot demokratiet og et liberalt samfunn. Det er jo dette som er grunnlaget for at land som Polen og Ungarn, som uomtvistelig er blitt mer illiberale de senere årene, nettopp får f eks sine overføringer redusert/stoppet grunnet brudd på slike fundamentale prinsipper. Noen medlemsland har sågar tatt til orde for at slike land ikke hører hjemme i EU.

At EU-samarbeidet etter hvert setter ivaretagelse av rettsstatsprinsipper som vilkår for utbetalinger fra fellesmidler, er derfor et viktig skritt også i bekjempelsen av hatkriminalitet, siden manglende oppfølging fra enkeltland derved kan sanksjoneres på EU-nivå.

3. Regler på EU-nivå

Regler mot hatytringer og hatkriminalitet er derfor påbegynt harmonisert på europeisk nivå, og det som er harmonisert er derved ulovlig etter EU-retten. Den juridiske hjemmelen for dette er Rådsbeslutning [2008/913/JHA](#) av 28 november 2008. Denne beslutningen omfatter oppfordring til vold eller hatytringer basert på rase, farge, religion, avstamning eller nasjonal- eller etnisk opphav, og EU-kommisjonen har myndighet til å overvåke medlemsstatenes innsats på dette området, og kan ved brudd på regelverket, gå til søksmål mot den aktuelle medlemsstat.

Reglene så langt gjør medlemsstater ansvarlige overfor EU-kommisjonen, men dette er ikke nok til at det kan settes minimumskrav til hver medlemsstat egen straffelovgivning overfor sine egne borgere. Det er nettopp dette EU-kommisjonen vil innføre ved at de 9. desember 2021 kom med et forslag om å utvide «listen over EU-forbrytelser» til å også omfatte hatefulle ytringer og hatkriminalitet (se [pressemelding](#)). Listen over EU-forbrytelser det er snakk om, har sitt grunnlag i artikkel 83(1) i Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TFEU). Med dette som hjemmel, er det utarbeidet en uttømmende liste over kriminalitetsområder der Rådet og Europaparlamentet er gitt myndighet til å fastsette regler. Listen omfatter per i dag terrorisme, menneskehandel og seksuell utnyttning av kvinner og barn, narkotikakriminalitet, ulovlig våpenhandel, hvitvasking, korrupsjon, falskmyntneri, datakriminalitet og organisert kriminalitet. Disse områdene er definert som «særlig alvorlig kriminalitet med grenseoverskridende dimensjoner».

Medlemslandenes justis- og innenriksministre diskuterte forslaget om å utvide listen over EU-forbrytelser 4. mars 2022, og et stort flertall ga uttrykk for støtte til forslaget. En del arbeid gjenstår likevel før det eventuelt vil være mulig å nå fram til enstemmighet blant medlemslandene, noe som er nødvendig for å kunne gå videre med forslaget (siden dette er en traktatsendring).



Dersom Rådet og Parlamentet vedtar endringen, vil Kommisjonen deretter legge fram forslag til regelverk som definerer minstekrav til definisjoner av hatefulle ytringer og hatkriminalitet, og til reaksjoner på slik kriminalitet. Hvis Rådet og Parlamentet støtter dette regelverksforslaget, vil nasjonal strafferett i medlemslandene måtte tilfredsstillе minimumsbestemmelsene det inneholder.

Tiltaket kan spores tilbake til kommisjonspresident Ursula von der Leyens tale om EUs tilstand i september 2020 der hun sa at Kommisjonen vil foreslå å gjøre hatkriminalitet og hatefulle ytringer på grunn av rase, kjønn, religiøs overbevisning og seksuell legning straffbart under europeisk lov. Dette ble også definert som ett av kommisjonens «nøkkelinitiativer for 2021».

Det er også viktig å merke seg at det nylig ble vedtatt lovregulering på EU-nivå av digitale tjenesteytere som opererer i Det indre marked (e.g. den nylig vedtatte Digital Services Act (DSA)), og denne lovgivningen vil bli gjeldende fra 2024. Dette er lovgivning som gir mulighet for EU-kommisjonen til å utstede f eks bøter til store digitale tjenesteytere for ulovlig innhold. En beslektet lovgivning, Digital Markets Act (DMA), som ennå ikke er vedtatt, omhandler bl a konkurranseregulering av digitale tjenesteytere.

4. Andre initiativ på EU-nivå

EU-kommisjonen har også etablert mer «soft law»-initiativer (dvs frivillighet), som f eks den såkalte «High Level Group» mot hatefulle ytringer og hatkriminalitet, [som har vært i funksjon siden 2016](#). Denne gruppen har fokusert på ofre av slike forbrytelser, jfr [Victims Rights Directive](#), utveksling av data innen området, opplæring av politiet, mm.

I 2016 ble Europakommisjonen også enig med Facebook, Microsoft, Twitter og YouTube om det etiske rammeverket [The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online](#). Senere har også aktører som Snapchat og Instagram blitt en del av rammeverket som beskriver forventninger, forpliktelser og krav til hvordan aktørene skal opptre. TikTok sluttet seg til i september 2020.

Det etiske rammeverket evalueres regelmessig, og den siste [evalueringen](#) fra oktober 2021 viser blant annet at selskapene nå i gjennomsnitt vurderer 81 % av varslet innhold innen 24 timer, og at 62,5 % av innhold som anses som ulovlige hatytringer blir fjernet. I tillegg har EU-kommisjonen også hatt et spesielt fokus

på utsatte grupper, slik som antisemittisme, muslimer og andre (se [EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life \(2021-2030\)](#), [anti-Muslim hatred](#) or [anti-gypsyism](#)).

5. Forskning på hatefulle ytringer på EU-nivå

På bestilling fra *LIBE Committee* i Europaparlamentet (komitéen for frihet, rettsvesen og innenrikssaker) utførte Europaparlamentets sekretariat studien [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#), som ble publisert i juli 2020. I studien fremkommer det at mangelen på tilstrekkelig myndighet til håndheving og forebygging fra EUs side bryter med verdier som er nedfelt i artikkel 2 i EU-traktaten, og at en EU-regulering på området derfor er helt nødvendig. På grunnlag av sammenligninger mellom ulike land, foreslår studien også konkrete, håndhevbare og systematiske lovtiltak, både myke og harde, for å effektivt motvirke hatytringer og hatforbrytelser i EU.

I 2021 ble det også gjennomført en studie bestilt av EU-kommisjonen for å utvide listen over EU forbrytelser. Studien «[Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime](#)», kartlegger de nasjonale juridiske rammene i alle EU sine medlemsstater for å håndtere hatytringer og hatkriminalitet for å vurdere om hatefulle ytringer og hatkriminalitet oppfyller kriteriene i artikkel 83(1) i TFEU.

6. Betydningen for Norge

Som nevnt innledningsvis, så er ikke temaet i utgangspunktet fullt ut harmonisert ennå på EU-nivå, men som også nevnt over så er det etter hvert kommet en stor grad av harmonisering de senere årene, både i form av «hard» og «soft» lovgivning.

EØS-avtalen dekker imidlertid ikke justisområdet, så denne harmoniseringen vil ikke medføre direkte forpliktelser for oss. Imidlertid så er jo de fundamentale rettighetene i EU i stor grad bygget på universelle prinsipper som er nedfelt i både Europas- og FNs menneskerettighetskonvensjoner, og som derved også



forplikter oss. At EØS-avtalen i utgangspunktet ikke omhandler området, vil jo allikevel ikke hindre oss i å sørge for at vår lovgivning som et minimumskrav inkluderer det som vedtas på EU-nivå. Det er også verdt å merke seg at EØS/Norge finansieringsmekanismen har gjort dette, ved å nekte overføringer til konkrete prosjekter i både Polen og Ungarn, nettopp på bakgrunn av brudd på disse prinsippene.

Lovreguleringen på EU-nivå av digitale tjenesteytere i Det indre marked (e.g. den nylig vedtatte Digital Services Act (DSA), og Digital Market Act (DMA), som ennå ikke er vedtatt)), vil imidlertid kunne bli bindende for oss gjennom EØS-avtalen (dette er for tiden til vurdering i EØS-EFTA-statene).