



JULIA KSIĄŻEK
PATRYK IGNASZCZAK

H A T E

S P E E C H

KIEDY SŁOWO STAJE SIĘ PRZESTĘPSTWEM?

Mowa nienawiści w dokumentach
Organizacji Narodów Zjednoczonych,
Rady Europy oraz Unii Europejskiej



WWW.ORDOIURIS.PL

JULIA KSIĄŻEK
PATRYK IGNASZCZAK

KIEDY SŁOWO STAJE SIĘ PRZESTĘPSTWEM?

Mowa nienawiści w dokumentach
Organizacji Narodów Zjednoczonych,
Rady Europy oraz Unii Europejskiej

WARSZAWA 2024

Autorzy:
Julia Książek
Patryk Ignaszczak

Opracowanie graficzne, skład i łamanie:
Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych

Wydawca:
Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
www.ordoiuris.pl

Spis treści

Wprowadzenie	9
1. Organizacja Narodów Zjednoczonych	13
1.1. Plan Działania Rabatu A/HRC/22/17/Add.4, styczeń 2013 r.	13
Sześciopunktowy test z Rabatu	14
1.2 Strategia i Plan działania ONZ w sprawie walki z mową nienawiści (<i>UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech</i>), maj 2019 r.	17
Zdefiniowanie mowy nienawiści	18
Trzy poziomy mowy nienawiści.	19
13 zobowiązań	21
1.3 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES /75/309, lipiec 2021 roku.	21
Punkt 14:	22
Punkt 15:	22
Punkt 16:	23
2. Rada Europy	24
2.1. Rekomendacja R (97) 20 Komitetu Ministrów Rady Europy na temat mowy nienawiści, październik 1997.	24

2.2 Zalecenie nr 6 dotyczące ogólnej polityki Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w sprawie walki z rozpowszechnianiem materiałów rasistowskich, ksenofobicznych i antysemickich przez Internet, grudzień 2000 r.	26
2.3. Zalecenie CM/Rec(2022)16 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zwalczania mowy nienawiści, maj 2022 r.	27
Preambuła.	27
Definicja mowy nienawiści.	27
Rodzaje mowy nienawiści.	28
Rekomendacje	28
3. Unia Europejska.	31
3.1. Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, listopad 2008. . .	32
3.2. Kodeks postępowania UE w sprawie przeciwdziałania nielegalnemu nawoływaniu do nienawiści w Internecie, maj 2016.	33
3.3. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, grudzień 2021.	34
3.4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, maj 2024.	36
3.5. Zalecenia Europejskiego Panelu Obywatelskiego do spraw przeciwdziałania nienawiści, maj 2024.	37
4. Penalizacja mowy nienawiści w literaturze zagranicznej.	40
4.1. Ronald Dworkin.	40
4.2. Eric Heinze.	41
4.3. Nadine Strossen.	41

4.4. Steven Pinker.....	42
4.5. Kim R. Holmes.....	43
4.6. Jacob Mchangama	43
5. Podsumowanie.....	45

Wprowadzenie

W ostatnim czasie problematyka prawnego uregulowania zjawiska tzw. mowy nienawiści cieszy się coraz większym zainteresowaniem w debacie publicznej szeregu państw europejskich, a także instytucji międzynarodowych. Jedynie egzemplifikacyjnie wskazać można na propozycje legislacyjne, które pojawiły się w ostatnich latach w państwach takich jak Irlandia¹, Szkocja² czy Kanada³. Zjawisko to obecne jest także w polskiej debacie, czego bezpośrednim dowodem jest rozpoczęcie prac w Ministerstwie Sprawiedliwości nad zmianami przepisów Kodeksu karnego, których celem jest „wzmocnienie ochrony prawnokarnej przed przestępczymi zachowaniami motywowanymi przestankami dyskryminacyjnymi ze względu na niepełnosprawność, wiek, płeć i orientację seksualną”⁴.

Niniejsza publikacja ma za zadanie w treściwy sposób przedstawić czytelnikom najważniejsze międzynarodowe akty prawne odnoszące się do zagadnienia „mowy nienawiści”, zwięźle prezentując sposób zdefiniowania tego pojęcia poprzez poszczególne organizacje międzynarodowe, propozycje sankcji oraz ich charakter prawny. Ma ona na celu ukazać na ile spójny jest konsensus wśród podmiotów społeczności międzynarodowej, aby czyny zakwalifikowane jako „mowa nienawiści” spotkały się z odpowiedzią ze strony wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw.

Penalizacja mowy nienawiści to temat, który wzbudza liczne kontrowersje, szczególnie w kontekście ochrony wolności słowa. Powodowane emocjami, zamiast ratio legis, zbyt restrykcyjne przepisy mogą prowadzić do tłumienia wolności wypowiedzi, jednego z fundamentów demokratycznego społeczeństwa. W wielu przypadkach penalizacja mowy nienawiści może być wykorzystywana jako narzędzie do tłumienia krytyki politycznej, religijnej lub społecz-

1 Criminal Justice (Hate Offences) Act 2024, www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2022/105/, dostęp: 10 grudnia 2024.

2 Hate Crime and Public Order (Scotland) 2024, www.gov.scot/publications/hate-crime-and-public-order-scotland-act-factsheet/, dostęp: 10 grudnia 2024.

3 BILL C-63. An Act to enact the Online Harms Act, to amend the Criminal Code, the Canadian Human Rights Act and An Act respecting the mandatory reporting of Internet child pornography by persons who provide an Internet service and to make consequential and related amendments to other Acts, <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-63/first-reading>, dostęp: 10 grudnia 2024.

4 Projekt ustawy z dnia 27 listopada 2024 roku o zmianie ustawy Kodeks karny (druk sejmowy nr 876), www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=876, dostęp: 10 grudnia 2024.

nej. Przykłady z różnych krajów pokazują, że przepisy dotyczące mowy nienawiści są często stosowane w sposób selektywny, co prowadzi do cenzury wypowiedzi, które nie są zgodne z dominującą ideologią. Na przykład, w niektórych krajach penalizuje się wypowiedzi krytyczne wobec określonych grup społecznych, podczas gdy inne, równie obraźliwe wypowiedzi, są ignorowane. Taka selektywność w egzekwowaniu prawa może prowadzić do niesprawiedliwości i dyskryminacji.

Różne kraje przyjmują odmienne podejście do regulacji mowy nienawiści, co wynika zarówno z ich tradycji prawnych, jak i historycznych doświadczeń. Na przykład, Wielka Brytania wprowadziła jedno z najbardziej restrykcyjnych przepisów dotyczących mowy nienawiści. Na mocy Public Order Act z 1986 roku, penalizuje się wszelkie wypowiedzi, które mogą „podżegać do nienawiści na tle rasowym, religijnym lub orientacji seksualnej”. To prawo, chociaż zaprojektowane w celu ochrony mniejszości, bywa krytykowane za swoją niejasność, co może prowadzić do ograniczenia debaty publicznej. Warto zauważyć, że nie wszystkie kraje podchodzą do tego tematu w ten sam sposób. W Stanach Zjednoczonych, gdzie wolność słowa jest silnie chroniona przez Pierwszą Poprawkę do Konstytucji, penalizacja mowy nienawiści jest znacznie bardziej ograniczona. Amerykańskie prawo chroni nawet kontrowersyjne wypowiedzi, o ile nie prowadzą one bezpośrednio do przemocy. Te różnice w podejściu pokazują, jak trudnym zadaniem jest wytyczenie granicy między ochroną jednostek przed nienawiścią a ochroną prawa do swobodnej wypowiedzi. Penalizacja mowy nienawiści, szczególnie w kontekście takich przepisów jak te obowiązujące w Wielkiej Brytanii czy Francji, rodzi pytania o to, jak daleko można się posunąć w ograniczaniu wolności słowa, zanim zacznie się tłumić demokratyczną debatę.

Kolejnym z wyzwań związanych z penalizacją mowy nienawiści jest wytyczenie jasnych granic między tym, co stanowi legalną krytykę, a tym, co jest nieakceptowalną mową nienawiści. W praktyce, granice te są często rozmyte, co prowadzi do sytuacji, w których przepisy dotyczące mowy nienawiści są stosowane w sposób arbitralny. Podobnie, problemem związanym z penalizacją mowy nienawiści jest zjawisko autocenzury. W obawie przed karą, wiele osób może powstrzymać się od wyrażania swoich opinii, nawet jeśli są one zgodne z prawem. Autocenzura może prowadzić do ograniczenia debaty publicznej i zahamowania swobodnej wymiany myśli, co jest kluczowe dla funkcjonowania demokracji.

W rezultacie, penalizacja mowy nienawiści może paradoksalnie prowadzić do sytuacji, w której społeczeństwo staje się mniej otwarte na różnorodność opinii i bardziej podatne na dominację jednej narracji.

Owa narracja wokół penalizacji mowy nienawiści w dużej mierze kształtowana jest przez organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska (UE), Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Rada Europy (RE). Te instytucje odgrywają kluczową rolę w tworzeniu standardów i wytycznych, które wpływają na krajowe legislacje, a także na ogólną debatę

publiczną dotyczącą tego, jak daleko można się posunąć w ograniczaniu wolności słowa w imię walki z mową nienawiści.

I tak, na przykład Unia Europejska w ostatnich latach coraz bardziej naciska na państwa członkowskie, aby przyjęły bardziej restrykcyjne przepisy dotyczące mowy nienawiści, szczególnie w kontekście rasizmu, ksenofobii i dyskryminacji. Decyzja ramowa Rady UE 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii za pomocą prawa karnego jest jednym z dokumentów, które obligują państwa członkowskie do penalizacji mowy nienawiści. Narracja UE w tej kwestii jest jasna: walka z szeroko pojętą „mową nienawiści” jest niezbędna do ochrony różnorodności i zapobiegania przemocy. Jednak tak restrykcyjne podejście może prowadzić do nadmiernej cenzury, szczególnie w sytuacjach, gdy definicje mowy nienawiści są zbyt szerokie. W efekcie, Unia Europejska staje w obliczu zarzutów, że poprzez swoje regulacje ogranicza wolność słowa, która powinna być fundamentem demokratycznej debaty. Przykładem tego może być coraz częstsze usuwanie treści z platform internetowych, które są uznawane za „mowę nienawiści”, co budzi obawy o nadmierne ograniczanie swobody wypowiedzi w sieci.

ONZ jako globalna organizacja, również odgrywa istotną rolę w kształtowaniu międzynarodowych standardów dotyczących mowy nienawiści. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), przyjęty przez ONZ, w Artykule 19 chroni wolność słowa, ale w Artykule 20 wyraźnie wzywa do zakazania propagowania nienawiści, która podlega do dyskryminacji, wrogości lub przemocy. Działania ONZ spotykają się często z krytyką za promowanie zbyt szerokich definicji mowy nienawiści, które mogą prowadzić do tłumienia legalnej krytyki politycznej. Dokumenty ONZ często promują bardziej restrykcyjne podejście, co niektóre kraje, takie jak Stany Zjednoczone, uznają za zbyt ingerencyjne.

Rada Europy będąc organizacją mającą na celu promowanie praw człowieka, również mocno angażuje się w debatę o penalizacji mowy nienawiści. Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC), szczególnie Artykuł 10, gwarantuje prawo do wolności wypowiedzi, ale z zastrzeżeniem, że mogą być na nią nakładane ograniczenia w przypadku ochrony porządku publicznego, moralności, zdrowia oraz praw innych osób.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (97)20 w sprawie „mowy nienawiści” z 1997 roku była jednym z pierwszych dokumentów, które wyraźnie wzywały do penalizacji mowy nienawiści, definiując ją jako wypowiedzi, które szerzą, promują lub podlegają do nienawiści na tle rasowym, religijnym, etnicznym czy narodowym. Rada Europy tłumaczy swoje rosnące zaangażowanie na rzecz walki z „mową nienawiści” potrzebą ochrony „grup mniejszościowych” przed „nienawiścią”

Jednak, podobnie jak w przypadku UE, warto zaznaczyć, że przepisy te mogą być wykorzystywane do tłumienia niepopularnych opinii czy krytyki politycznej. Przykłady z takich krajów jak,

Niemcy, gdzie surowo karane jest nie tylko „podżeganie do nienawiści”, ale także „(...) kto przyzwala, zaprzecza lub rażąco bagatelizuje [wypowiedź/czyn uznawany za rasistowski] (...)” (par. 130 StGB) pokazują, że przepisy te mogą prowadzić do ograniczenia swobody debaty publicznej.

Nieoceniony pozostaje zatem wpływ, jaki organizacje międzynarodowe, takie jak UE, ONZ i Rada Europy, wywierają na kształtowanie przepisów dotyczących mowy nienawiści w różnych krajach – jak gdyby definiowanie „mowy nienawiści” nie było zagmatwane już na poziomie krajowym. Chociaż narracja tych organizacji opiera się na potrzebie ochrony przed przemocą i dyskryminacją, z czym trudno polemizować, przepisy te budzą liczne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście ich wpływu na ograniczanie wolności słowa.

Biorąc na wzgląd ich rangę i doniosłość, autorzy postanowili przedstawić skupić się na trzech najważniejszych z nich - Organizacji Narodów Zjednoczonych, Radzie Europy oraz Unii Europejskiej.

01

1. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Organizacja Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ) ze względu na swój autorytet i historyczny dorobek odgrywa istotną rolę w kształtowaniu międzynarodowych standardów dotyczących praw i wolności człowieka, a tym samym regulacji kwestii związanych z mową nienawiści i w ostatnim czasie jest na tym polu niezwykle aktywna.

Choć wszystkie zaprezentowane w niniejszym opracowaniu dokumenty na ten temat mają charakter *soft law*⁵ i nie są dla państw prawnie wiążące, sam fakt ich sporządzenia i publikacji przez organizację cieszącą się takim autorytetem ma znaczenie dla ich skuteczności

wyznaczając kierunek dla prawodawców i – jak pokazuje praktyka – wpływając tym samym na decyzje legislacyjne podejmowane w poszczególnych krajach członkowskich.

1.1. Plan Działania Rabatu A/HRC/22/17/Add.4, styczeń 2013 r.

Plan Działania Rabatu⁶ (dalej: Plan) w sprawie zakazu propagowania nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, która stanowi podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy, jest jednym z najistotniejszych dokumentów ONZ, które dotyczą sposobu radzenia sobie ze zjawiskiem mowy nienawiści. Stanowi on wynik warsztatów zorganizowanych przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka w październiku 2012 roku i zawiera zalecenia będących

5 Miękkie prawo międzynarodowe (ang. *soft law*) – termin odnoszący się do norm prawa międzynarodowego, które nie mając charakteru wiążącego, posiadają jednakże pewną doniosłość prawną. Pojęcie to pozwala odróżnić takie dokumenty jak m.in.: rezolucje, wskazówki, rekomendacje, kodeksy postępowania od aktów prawnie wiążących (ang. *hard law*), jak traktaty czy konwencje. *Soft law* może dostarczać wskazówek interpretacyjnych i choć formalnie nie wiążą nawet państw, do których są skierowane, to z czasem mogą przyczynić się do powstania normy prawa zwyczajowego, która posiada moc wiążącą.

6 *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, Raport roczny Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka oraz sprawozdania Biura Wysokiego Komisarza i Sekretarza Generalnego, 11.01.2013, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf, dostęp: 14.10.2024 r.

rezultatem kilku warsztatów odbywających się w Genewie, Wiedniu, Nairobi, Bangkoku i Santiago de Chile⁷. Warsztaty te stanowiły pokłosie seminarium ekspertów z 2008 roku na temat powiązań między artykułami 19 i 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁸ w odniesieniu do wolności słowa i podżegania do nienawiści⁹.

Jak wskazał już w 2013 r. Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka we wprowadzeniu do dokumentu, na przestrzeni ostatnich lat „byliśmy świadkami wielu incydentów, które wywołały alarm o poziomie nienawiści i cynizmu, który przeniknął do społeczeństw. Niestety, wiele z tych incydentów doprowadziło do gwałtownych reakcji i śmierci. [...] Wystarczy przypomnieć niedawne przykłady przemocy powyborczej wywołanej nienawiścią na tle etnicznym; incydenty z udziałem grup ekstremistycznych; obraźliwe i złośliwe przedstawianie, w Internecie lub w tradycyjnych mediach, niektórych religii i ich wyznawców. Oczywiście jest, że nienawiść ma wiele twarzy i jest obecna we wszystkich częściach świata.”. Dalej podkreślił, że „Chociaż koncepcja wolności słowa jest od wielu stuleci ugruntowana w tradycjach prawnych różnych kultur, jej praktyczne zastosowanie i uznanie są nadal dalekie od powszechności.”.

Ze względu na zastosowanie sankcji krajowych, Plan wyróżnia trzy formy mowy nienawiści (a) formy wypowiedzi, które powinny stanowić przestępstwo; (b) formy wypowiedzi, które nie podlegają karze, ale mogą uzasadniać powództwo cywilne; oraz (c) formy wypowiedzi, które nie powodują sankcji karnych ani cywilnych, ale nadal budzą obawy w zakresie tolerancji, uprzejmości i poszanowania przekonań innych osób¹⁰.

Sześciopunktowy test z Rabatu

Jednym z kluczowych elementów Planu Działania Rabatu jest tzw. sześciopunktowy test, który ma pomóc państwom w ocenie, czy dana wypowiedź powinna być uznana za mowę nienawiści podlegającą penalizacji.

W związku z tym zaproponowano sześcioczęściowy test progowy dla wyrażen uznawanych za przestępstwa:

7 The Rabat Plan of Action, <https://www.ohchr.org/en/documents/outcome-documents/rabat-plan-action>, dostęp: 10 grudnia 2024.

8 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

9 Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf, dostęp: 10 grudnia 2024.

10 Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf, dostęp: 10 grudnia 2024.

(a) Kontekst: Kontekst ma ogromne znaczenie przy ocenie, czy określone wypowiedzi mogą podlegać do dyskryminacji, wrogości lub przemocy wobec grupy docelowej i może mieć bezpośredni wpływ zarówno na zamiar, jak i związek przyczynowy. Analiza kontekstu powinna umieścić wypowiedź w kontekście społecznym i politycznym dominującym w czasie, gdy wypowiedź została wygłoszona i rozpowszechniona.

(b) Mówca: Należy wziąć pod uwagę pozycję lub status społeczny mówcy, w szczególności pozycję osoby lub organizacji w kontekście odbiorców, do których skierowana jest wypowiedź.

(c) Intencja: Artykuł 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przewiduje istnienie zamiaru. Zaniedbanie i lekkomyślność nie są wystarczające, aby czyn był nielegalny, ponieważ artykuł ten przewiduje „popieranie” i „podżeganie”, a nie zwykłe rozpowszechnianie lub obieg materiałów. W tym względzie wymaga on aktywacji trójstronnej relacji między przedmiotem i podmiotem wypowiedzi, a także odbiorcą.

(d) Treść i forma: Treść wypowiedzi powinna stanowić jeden z kluczowych punktów rozważań sądu (...). Analiza treści może obejmować stopień, w jakim przemówienie było prowokacyjne i bezpośrednie, a także formę, styl, charakter argumentów użytych w przemówieniu.

(e) Zakres wypowiedzi: Zakres obejmuje takie elementy jak to czy wypowiedź jest publiczna, jakie środki rozpowszechniania są wykorzystywane, tj. pojedyncza ulotka lub transmisja w mediach głównego nurtu lub za pośrednictwem Internetu, częstotliwość, ilość i zasięg komunikacji, oraz to, czy oświadczenie jest rozpowszechniane w ograniczonym środowisku bądź jest szeroko dostępne dla ogółu społeczeństwa;

(f) Prawdopodobieństwo skuteczności podżegania, w tym nieuchronność: Podżeganie do jakiegoś działania nie musi być skuteczne, aby stanowiło czyn nielegalny. Niemniej jednak należy określić pewien stopień ryzyka wystąpienia szkody. Oznacza to, że sądy będą musiały ustalić, że istniało uzasadnione prawdopodobieństwo, że wypowiedź zdoła podżegać do rzeczywistych działań przeciwko grupie docelowej, uznając, że taki związek przyczynowy powinien być raczej bezpośredni.¹¹

11 Ibidem.

Schemat sześciopunktowego testu z Rabatu

Kontekst



Mówca



Intencja



Treść i forma



Zakres



Potencjalne skutki

W Planie podkreślono, że sankcje karne związane z nielegalnymi formami wypowiedzi powinny być postrzegane jako środki ostateczne, stosowane wyłącznie w ściśle uzasadnionych sytuacjach. Zwraca się uwagę na to, aby rozważyć sankcje i środki cywilne, w tym odszkodowania pieniężne i niepieniężne, wraz z prawem do sprostowania, a także sankcje administracyjne i środki zaradcze, w tym te określone przez różne organy zawodowe i regulacyjne

Warto zwrócić uwagę, że sześciopunktowy test w praktyce może być trudny do zastosowania. Ocena intencji mówiącego lub kontekstu wypowiedzi jest niezwykle subiektywna i może prowadzić do niejednoznacznych wyników.

1.2 Strategia i Plan działania ONZ w sprawie walki z mową nienawiści (*UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech*), maj 2019 r.

18 czerwca 2019 r. Sekretarz Generalny ONZ, António Guterres przedstawił **Strategię i Plan działania ONZ w sprawie walki z mową nienawiści**¹² (*UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech*) (dalej: Strategia). Jak wskazują autorzy, „dokument ten powstał w odpowiedzi na problem mowy nienawiści, który zyskał na znaczeniu, zwłaszcza w przestrzeni publicznej i w Internecie¹³”. Strategia ta ma na celu „wzmocnienie reakcji ONZ na globalne zjawisko mowy nienawiści” i jest owocem współpracy szesnastu podmiotów działających w ramach Grupy Roboczej ONZ ds. Mowy Nienawiści, której koordynatorem jest Specjalny Doradca ONZ ds. Zapobiegania Ludobójstwu. Dokument stanowi szczegółowe wytyczne dla oddziałów terenowych ONZ. Jak w przedmowie wskazuje Sekretarz Generalny ONZ: „Walka z nienawiścią, dyskryminacją, rasizmem i nierównością leży u podstaw zasad Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej pracy. [...] Mowa nienawiści, w tym w Internecie, stała się jedną z najczęstszych metod rozpowszechniania dzielących i dyskryminujących wiadomości i ideologii. [...] Strategia ta stanowi zobowiązanie Organizacji Narodów Zjednoczonych do zintensyfikowania skoordynowanych działań mających na celu zwalczanie mowy nienawiści zarówno na poziomie globalnym, jak i krajowym. Mowa nienawiści podważa spójność społeczną, niszczy wspólne wartości i może stanowić podstawę przemocy, podważając pokój, stabilność, zrównoważony rozwój i przestrzeganie praw człowieka dla wszystkich.”

Wytyczne zawierają informacje na temat sposobu realizacji 13 zobowiązań określonych w dokumencie oraz działań, które pracownicy Organizacji Narodów Zjednoczonych mogą podjąć w terenie.

Wytyczne mają być żywym dokumentem, który będzie weryfikowany i aktualizowany w razie potrzeby¹⁴. Strategia ta jest pierwszą ogólnosystemową inicjatywą mającą na celu zwalczanie mowy nienawiści jako takiej¹⁵.

12 Strategia i Plan działania ONZ w sprawie walki z mową nienawiści (*UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech*), 18.06.2019, <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf>, dostęp: 10 grudnia 2024.

13 Strategia i Plan działania ONZ, czerwiec 2019 r., <https://www.un.org/en/hate-speech/un-strategy-and-plan-of-action-on-hate-speech>, dostęp: 10 grudnia 2024.

14 United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20PoA%20on%20Hate%20Speech_Guidance%20on%20Addressing%20in%20field.pdf, dostęp: 10 grudnia 2024.

15 Uwagi Sekretarza Generalnego podczas inauguracji Strategii i Planu działania ONZ w sprawie mowy nienawiści.

Zdefiniowanie mowy nienawiści

Strategia podkreśla potrzebę zdefiniowania mowy nienawiści na poziomie krajowym, aby państwa członkowskie mogły skutecznie przeciwdziałać temu zjawisku. Dokument proponuje szeroką definicję mowy nienawiści, obejmującą:

„Każdy rodzaj komunikacji w mowie, piśmie lub zachowaniu, który atakuje lub używa pejoratywnego lub dyskryminującego języka w odniesieniu do osoby lub grupy na podstawie tego, kim są, innymi słowy, na podstawie ich religii, pochodzenia etnicznego, narodowości, rasy, koloru skóry, pochodzenia, płci lub innego czynnika tożsamości”¹⁶.

Podkreśla się, że to państwa są głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie mowie nienawiści, a Strategia zapewnia niezbędne ramy dla tego, w jaki sposób Organizacja Narodów Zjednoczonych może wspierać i uzupełniać państwa w ich wysiłkach na rzecz zwalczania mowy nienawiści. Państwa powinny przyjąć przepisy, które jasno określą, jakie formy wypowiedzi kwalifikują się jako mowa nienawiści, z uwzględnieniem kontekstu, intencji mówiącego oraz potencjalnych skutków wypowiedzi.

- „Każdy rodzaj komunikacji w mowie, piśmie lub zachowaniu” oznacza, że mowa nienawiści może być przekazywana za pomocą dowolnej formy ekspresji, w tym **obrazów, kreskówek, memów, obiektów artystycznych, gestów i symboli**.
 - » Mowa nienawiści może być rozpowszechniana **offline lub online**.
 - » Odróżnić należy mowę nienawiści od przestępstw z nienawiści, a także od aktów dyskryminacji
- „Atakuje lub używa pejoratywnego lub dyskryminującego języka” oznacza, że mowa nienawiści to komunikacja, która jest stronnicza, bigoteryjna, nietolerancyjna lub uprzedzona („dyskryminująca”) lub pogardliwa/poniżająca („pejoratywna”) wobec osoby lub grupy w oparciu o ich tożsamość.
- Odnosi się do „czynnika tożsamości” oznacza, że mowa nienawiści to komunikacja, która odnosi się do różnych cech, które nie zostały wyczerpująco określone w Strategii

16 W oryginalnym brzmieniu: „Any kind of communication in speech, writing or behaviour, that attacks or uses pejorative or discriminatory language with reference to a person or a group on the basis of who they are, in other words, based on their religion, ethnicity, nationality, race, colour, descent, gender or other identity factor”.

- » Może odnosić się do rzeczywistych, rzekomych lub domniemyanych cech jednostki lub grupy w sposób negatywny.
- » Nie obejmuje jednak komunikacji odnoszącej się do **państwa, jego urzędów lub symboli, statusu urzędników publicznych lub przywódców religijnych i doktryn, a także zasad wiary**. Te podmioty i zasady nie mogą być celem mowy nienawiści, która może być skierowana wyłącznie do osób lub grup osób.

Trzy poziomy mowy nienawiści

Strategia wyróżnia także różne poziomy mowy nienawiści ze względu na sankcje, z jakimi powinny się one spotkać w prawie krajowym.

- **Poziom najwyższy** - zakazane przez prawo międzynarodowe. Takie wyrażenia obejmują w szczególności: (a) „bezpośrednie i publiczne podżeganie do popełnienia ludobójstwa”¹⁷ oraz (b) „wszelkie nawoływanie do nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, które stanowi podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy”¹⁸. Strategia wymaga zakazów prawnych - karnych (jeśli spełniony jest sześcioczęściowy test z Rabatu i dopuszcza cywilne oraz administracyjne
- **Poziom pośredni** - Niektóre formy mowy nienawiści mogą być zakazane na mocy prawa międzynarodowego, nawet jeśli nie osiągają wyżej wspomnianego progu podżegania, w określonych okolicznościach. Zgodnie z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, niektóre rodzaje wypowiedzi mogą być ograniczone przez prawo, jeśli takie ograniczenia spełniają pewne surowe warunki. Takie ograniczenia muszą: (a) być przewidziane przez prawo; (b) realizować uzasadniony cel, taki jak poszanowanie praw innych osób, w tym prawa do równości i niedyskryminacji, lub ochrona porządku publicznego; oraz (c) być konieczne w demokratycznym społeczeństwie i proporcjonalne („test trzyczęściowy”). Zawiera się tu groźby przemocy oraz nękanie motywowane uprzedzeniami. Mogą one wiązać się pewną odpowiedzialnością karną, choć w dokumencie nie wskazano jaką.
- **Poziom najniższy** - Najmniej dotkliwe formy mowy nienawiści nie mogą podlegać ograniczeniom prawnym na mocy prawa międzynarodowego. Nie należy nakładać ograniczeń

17 Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r., Dz.U. 1952 nr 2 poz. 9; Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., Dz.U. 2003 nr 78 poz. 708.

18 Art. 20 (2), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

prawnych na rozpowszechnianie następujących rodzajów mowy (nawet jeśli mogą one przyczyniać się do szerzenia nienawiści), chyba że takie formy ekspresji stanowią również podleganie do wrogości, dyskryminacji lub przemocy:

- » Wypowiedzi, które są obraźliwe, szokujące lub niepokojące
- » Przyzwalanie lub zaprzeczanie wydarzeniom historycznym, w tym zbrodniom ludobójstwa lub zbrodniom przeciwko ludzkości
- » Błędne wypowiedzi, w tym obraza uczuć religijnych, brak szacunku dla religii lub innego systemu wierzeń oraz znieważanie religii.
- » Dezinformacja

Choć Autorzy wskazują, że rodzaje wypowiedzi z najniższego poziomu co do zasady nie uzasadniają ograniczeń prawnych, to jednocześnie wskazują, że mogą wymagać reakcji pozaprawnych, jeśli zostaną uznane za mowę nienawiści. Placówki terenowe Organizacji Narodów Zjednoczonych mają zachęcać państwa i podmioty niepaństwowe do reagowania na takie formy mowy nienawiści poprzez „różnorodne polityki, praktyki i środki wspierające świadomość społeczną, tolerancję i zrozumienie zmian oraz dyskusję publiczną”.

ONZ a penalizacja mowy nienawiści



13 zobowiązań

Autorzy dokumentu wskazują, że „Strategia powinna kształtować priorytety wszystkich misji i placówek terenowych oraz stanowić podstawę do projektowania, opracowywania i realizacji działań programowych, w szczególności w kontekstach, w których mowa nienawiści została uznana za zagrożenie dla norm, zasad i wartości Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

W krajach, w których mowa nienawiści nie została uznana za pilną kwestię, Strategia powinna pełnić funkcję prewencyjną.

1. Monitorowanie i analizowanie mowy nienawiści
2. Przeciwdziałanie przyczynom, czynnikom sprawczym i sprawcom mowy nienawiści
3. Angażowanie i wspieranie ofiar mowy nienawiści
4. Zwoływanie odpowiednich podmiotów
5. Współpraca z nowymi i tradycyjnymi mediami
6. Korzystanie z technologii
7. Wykorzystanie edukacji jako narzędzia do zwalczania mowy nienawiści i przeciwdziałania jej
8. Wspieranie pokojowych, integracyjnych i sprawiedliwych społeczeństw w celu wyeliminowania podstawowych przyczyn i czynników wywołujących mowę nienawiści
9. Angażowanie się w rzecznictwo
10. Opracowywanie wytycznych dotyczących komunikacji zewnętrznej
11. Wykorzystywanie partnerstw
12. Budowanie umiejętności pracowników Organizacji Narodów Zjednoczonych
13. Wspieranie państw członkowskich

Zarówno powyższe zobowiązania jak i konkretne zalecenia mają na celu zaproponowanie przedstawicielstwom terenowym ONZ swego rodzaju katalogu opcji do rozważenia przy wdrażaniu Strategii, w tym poprzez ich własne plany krajowe. Placówki te mają swobodę w decydowaniu o tym, na które z tych opcji położyć nacisk i jakie konkretne działania w ramach nich realizować.

1.3 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/75/309, lipiec 2021 roku.

W lipcu 2021 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję 75/309 w sprawie promowania dialogu międzyreligijnego i międzykulturowego oraz tolerancji w przeciwdziałaniu mowie nie-

nawiści¹⁹. Rezolucja ustanawia 18 czerwca Międzynarodowym Dniem Przeciwdziałania Mowie Nienawiści, który po raz pierwszy był obchodzony w 2022 roku.

Dokument ten wzywa państwa członkowskie do „podejmowania działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie mowy nienawiści, a także promowanie jedności i integracji społecznej” oraz „Potępia wszelkie nawoływanie do nienawiści, które stanowi podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy, niezależnie od tego, czy wiąże się to z wykorzystaniem mediów drukowanych, audiowizualnych lub elektronicznych, mediów społecznościowych czy jakichkolwiek innych środków”.

Rezolucja zachęca państwa do przyjmowania środków prawnych w celu ochrony przed mową nienawiści, zwłaszcza gdy prowadzi ona do przemocy. Dokument wyraźnie podkreśla wagę monitorowania i analizowania tendencji związanych z mową nienawiści, zarówno w sferze publicznej, jak i cyfrowej.

Punkt 14:

„Zachęca państwa członkowskie do wspierania, zgodnie z odpowiednimi zobowiązaniami międzynarodowymi, przejrzystych i dostępnych **systemów identyfikacji, śledzenia, gromadzenia danych i analizowania tendencji w zakresie mowy nienawiści**, zarówno osobiście, jak i w kontekście cyfrowym, na wszystkich szczeblach krajowych, w stosownych przypadkach, w celu wspierania skutecznych reakcji.” To postanowienie wskazuje na potrzebę stworzenia systemów monitorujących mowę nienawiści. Choć nie wprowadza bezpośrednio penalizacji, może prowadzić do rozbudowy aparatu państwowego, który będzie zbierał i analizował dane dotyczące treści uznanych za mowę nienawiści.

Punkt 15:

„Zachęca również państwa członkowskie do dalszego promowania pojednania, aby pomóc w zapewnieniu trwałego pokoju i zrównoważonego rozwoju, oraz do zachęcania przywódców religijnych i społecznych do angażowania się w dialog wewnątrz- i międzywyznaniowy w celu reagowania na podżeganie do przemocy, dyskryminacji i mowy nienawiści.” Rezolucja zaleca zaangażowanie przywódców religijnych i społecznych w dialog, co może przyczynić się do rozwiązywania konfliktów i budowania zrozumienia między grupami społecznymi.

19 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/75/309. Promowanie dialogu międzyreligijnego i międzykulturowego oraz tolerancji w przeciwdziałaniu mowie nienawiści <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/200/61/pdf/n2120061.pdf>, dostęp: 14 grudnia 2024 r.

To postanowienie słusznie, choć może nie do końca intencjonalnie sugeruje, że edukacja i dialog są lepszym narzędziem do walki z mową nienawiści niż karanie.

Zamiast penalizować mowę nienawiści, lepszym rozwiązaniem może być promowanie działań edukacyjnych, które pomogą społeczeństwu zrozumieć konsekwencje swoich wypowiedzi.

Punkt 16:

„Wzywa państwa członkowskie, które ponoszą główną odpowiedzialność za przeciwdziałanie dyskryminacji i mowie nienawiści, oraz wszystkie odpowiednie podmioty, w tym przywódców politycznych i religijnych, do promowania integracji i jedności w odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz do wypowiadania się i podejmowania zdecydowanych działań przeciwko rasizmowi, ksenofobii, mowie nienawiści, przemocy, dyskryminacji, w tym ze względu na wiek i stygmatyzacji.” Postanowienie to wzywa państwa do podejmowania zdecydowanych działań przeciwko mowie nienawiści w kontekście pandemii COVID-19. W związku z pandemią, zdaniem ONZ, pojawiły się nowe formy dyskryminacji i stygmatyzacji, co spowodowało wzrost mowy nienawiści w przestrzeni publicznej i internetowej.

Choć Rezolucja jest najświeższym dokumentem ONZ stanowiącym o konieczności przeciwdziałania mowie nienawiści, to nie podejmuje się sporządzenia stosownej definicji. Powołuje się w to miejsce na główny dokument ONZ, jakim jest Strategia.

To, co zwraca uwagę to postulat wprowadzania systemów monitorowania treści internetowych, co rodzi poważne obawy o naruszenie prywatności obywateli oraz o stworzenie mechanizmów nadzoru, które mogą być wykorzystywane do tłumienia wolności wypowiedzi.

02

2. Rada Europy

Rada Europy to międzynarodowa organizacja rządowa, powołana w 1949 roku w celu ochrony i promocji praw człowieka, demokracji oraz współpracy pomiędzy tworzącymi ją państwami członkowskimi. Obecnie „organizacja wartości”²⁰ liczy 46 członków, w tym Polskę, która przystąpiła do Rady Europy w 1991 roku.

Prawo Rady Europy jest niezwykle ważne z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy, jako że w swych regulacjach często odnosi się (pośrednio lub bezpośrednio) do problematyki „mowy nienawiści” oraz „przestępstw z nienawiści”. W tym kontekście należy również pamiętać o znaczeniu Rady Europy dla kształtowania współczesnych standardów praw człowieka. Dlatego też w przedmiotowej publikacji zwięźle przedstawiono i omówiono najważniejsze dokumenty. Choć podobnie jak w przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych, rekomendacje i zalecenia przygotowywane przez Radę Europy nie mają charakteru wiążącego dla Państw, to ze względu na autorytet organizacji i jej potencjał oddziaływania na politykę krajową państw członkowskich – warto się im przyjrzeć.

2.1. Rekomendacja R (97) 20 Komitetu Ministrów Rady Europy na temat mowy nienawiści, październik 1997.

W literaturze przedmiotu poświęconej mowie nienawiści szczególnie podkreśla się²¹ znaczenie Rekomendacji R(97) 20 Komitetu Ministrów Rady Europy na temat mowy nienawiści²², która była pierwszym takim dokumentem przygotowanym przez Radę Europy.

20 Rada Europy jest powszechnie określana jako „organizacja wartości”, J. Jaskiernia, Rada Europy jako „organizacja wartości”, [w] „Studia Politologiczne” 2010, nr 17, s. 172; Rada-Europy-njako-organizacja-wartosci-.117508,0,1.html, dostęp: 10 grudnia 2024.

21 J. Sobczak, K. Kakarenko, Mowa nienawiści w systemie prawnym Rady Europy [w] J. Taczowska – Olszewska (red.), „Prawna kwalifikacja mowy nienawiści. Krajowe i europejskie uwarunkowania nadużycia wolności wypowiedzi, aws.edu.pl/wp-content/uploads/2024/06/Mowa-nienawisci-na-WWW.pdf, dostęp: 10 grudnia 2024.

22 Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on „Hate Speech, 1680505d5b, dostęp: 10 grudnia 2024.

Samą mowę nienawiści zdefiniowano wówczas jako:

„każdą formą wypowiedzi, która rozpowszechnia, podżega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości, migrantów, lub osób wywodzących się ze społeczności migrantów”.

W Rekomendacji wskazano, by państwa członkowskie podchodziły do problematyki mowy nienawiści „kompleksowo”, a więc z uwzględnieniem jego przyczyn społecznych, gospodarczych, politycznych kulturowych oraz innych przyczyn. W dalszej kolejności zaleca się podpisanie, ratyfikowanie i skuteczne wdrożenie Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej²³, wszystkim tym państwom członkowskim Rady Europy, które jeszcze tego nie uczyniły oraz dokonanie przeglądu ustawodawstwa krajowego i praktyki w celu zapewnienia ich zgodności z zasadami określonymi w załączniku do rekomendacji.

W załączniku do Rekomendacji R (97) 20 zawartych szereg dalszych informacji, doprecyzowujących zalecenia przedstawione powyżej, wskazując m.in., iż **rządy państw członkowskich powinny ustanowić ramy prawne dla zwalczania mowy nienawiści** przy jednoczesnym poszanowaniu zasady wolności słowa oraz zasady godności ludzkiej. Zwraca się tam również uwagę na kwestie dotyczące ścigania „mowy nienawiści” przez organy sprawiedliwości zalecając, by sądy, które nakładają sankcje karne na osoby skazane za przestępstwa związane z mową nienawiści, zapewniły ściśle przestrzeganie zasady proporcjonalności.

Choć w rekomendacji dostrzeżono ryzyko potencjalnego zagrożenia dla wolności słowa, to przyjęta w nim definicja mowy nienawiści jest bardzo szeroka.

23 Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dz.U. 1969 nr 25 poz. 187.

2.2 Zalecenie nr 6 dotyczące ogólnej polityki Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w sprawie walki z rozpowszechnianiem materiałów rasistowskich, ksenofobicznych i antysemickich przez Internet, grudzień 2000 r.

W ramach systemu prawnego Rady Europy, 3 lata później przygotowano kolejny dokument w przedmiotowej kwestii. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (*European Commission against Racism and Intolerance, ECRI*) jest organem Rady Europy, odpowiedzialnym za monitorowanie przestrzegania praw człowieka, wyspecjalizowanym w kwestiach dotyczących walki z rasizmem, dyskryminacją, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją. W ramach swojej działalności Komisja prowadzi obserwację poszczególnych krajów i analizuje sytuację w zakresie rasizmu i nietolerancji oraz formułuje sugestie i propozycje sposobu radzenia sobie ze wskazanymi problemami. W kontekście tematyki przedmiotowej publikacji należy zwrócić uwagę na zalecenie nr 6 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z rozpowszechnianiem materiałów rasistowskich, ksenofobicznych i antysemickich przez Internet²⁴.

W Zaleceniu odwołano się do Rekomendacji R(97) 20 przypominając, by „ustne, pisemne, audio-wizualne jak również inne formy przekazu, wliczając w to media elektroniczne, podlegające do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy przeciwko grupom rasowym, etnicznym, narodowym lub religijnym, jak również przeciwko członkom tych grup z uwagi na fakt przynależności do tych grup, **były prawnie kwalifikowane jako przestępstwa**, co powinno obejmować także produkcję, dystrybucję i przechowywanie w celach dystrybucyjnych wyżej wymienionych materiałów”.

W ramach zalecenia nr 6 Komisja wezwała państw członkowskie Rady Europy m.in. by „właściwe ustawodawstwo krajowe miało zastosowanie również do przestępstw na tle rasowym, ksenofobicznym i antysemickim popełnianych przez Internet, oraz ściganie osób odpowiedzialnych za popełnianie takich przestępstw”.

Sam termin „mowa nienawiści” pojawia się tam jednak tylko raz, w odniesieniu do przytaczanej w punkcie 2. 1 Rekomendacji Komitetu Ministrów.

24 ECRI General Policy Recommendation No. 6 on Combating the Dissemination of Racist, Xenophobic and Antisemitic Material via the Internet, www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.6, dostęp: 11 grudnia 2024.

2.3. Zalecenie CM/Rec(2022)16 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zwalczania mowy nienawiści, maj 2022 r.

20 maja 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął zalecenie w sprawie przeciwdziałania mowie nienawiści²⁵ (dalej: Zalecenie). Choć nie był to pierwszy dokument Rady Europy odnoszący się do tej kwestii, to wyróżnia się ze względu na jego obszerność.

Zalecenie to proponuje różnorodne środki, zarówno prawne, jak i pozaprawne, mające na celu zwalczanie mowy nienawiści.

Preambuła

We wstępie dokumentu podkreślono, że mowa nienawiści jest głęboko zakorzenionym, złożonym i wielowymiarowym zjawiskiem, które przybiera wiele niebezpiecznych form i może być bardzo szybko rozpowszechniane za pośrednictwem Internetu, oraz że stała dostępność mowy nienawiści w Internecie nasila jej wpływ, również poza siecią, a także, że mowa nienawiści negatywnie wpływa na jednostki, grupy i społeczeństwa na różne sposoby i z różnym nasileniem, w tym poprzez wzbudzanie strachu i upokarzanie osób, do których jest skierowana, oraz poprzez wywieranie mrożącego wpływu na udział w debacie publicznej, co jest szkodliwe dla demokracji. Co istotne, wskazano także, że „wolność wyrażania opinii ma zastosowanie nie tylko do informacji lub idei, które są przychylnie przyjmowane lub uważane za nieobraźliwe lub obojętne, ale także do tych, które obrażają, szokują lub niepokoją państwo lub jakikolwiek sektor społeczeństwa.”

W dalszej części zwrócono uwagę, że mowa nienawiści jest definiowana i rozumiana w różny sposób na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym oraz przedstawiono postulat wypracowania wspólnego rozumienia pojęcia, charakteru i konsekwencji tego zjawiska oraz opracowanie skuteczniejszych polityk i strategii walki z nim.

Definicja mowy nienawiści

Zgodnie z załącznikiem do Zalecenia, mowa nienawiści jest rozumiana jako „wszelkie rodzaje wypowiedzi, które podlegają, promują, rozpowszechniają lub usprawiedliwiają przemoc, nie-

²⁵ Zalecenia CM/Rec(2022)16 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zwalczania mowy nienawiści (20.05.2022 r.), [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a67955%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a67955%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]), dostęp: 11 grudnia 2024 r.

nawiść lub dyskryminację wobec osoby lub grupy osób, lub które oczerniają je ze względu na ich rzeczywiste lub przypisywane cechy osobiste lub status, takie jak „rasa”²⁶, kolor skóry, język, religia, narodowość, pochodzenie narodowe lub etniczne, wiek, niepełnosprawność, płeć, **tożsamość płciowa** i orientacja seksualna²⁷. Jak widać, jest to definicja znacznie szersza od tej, którą przedstawiono w 1997 r.

Rodzaje mowy nienawiści

Podobnie jak w przypadku dokumentów ONZ – **dokonano rozróżnienia pomiędzy „przejawami” mowy nienawiści**. Zdaniem Komitetu Ministrów, niektóre przejawy wymagają reakcji na gruncie prawa karnego, podczas gdy inne wymagają reakcji na gruncie prawa cywilnego lub administracyjnego, bądź powinny być zwalczane za pomocą środków o charakterze pozaprawnym, takich jak edukacja i podnoszenie świadomości, lub poprzez połączenie różnych podejść i środków. Rozróżniono:

- nawoływanie do nienawiści, które jest zakazane na mocy prawa karnego
- nawoływanie do nienawiści, które nie osiąga poziomu dotkliwości wymaganego do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, ale mimo to podlega prawu cywilnemu lub administracyjnemu; oraz
- obraźliwe lub szkodliwe rodzaje wypowiedzi, które nie są wystarczająco dotkliwe, aby mogły być zgodnie z prawem ograniczone na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ale mimo to wymagają alternatywnych reakcji, takich jak: kontrnarracja i inne środki zaradcze; środki wspierające dialog międzykulturowy i zrozumienie, w tym za pośrednictwem mediów i mediów społecznościowych; oraz odpowiednie środki zaradcze.

Rekomendacje

Choć wstęp do dokumentu słusznie wskazuje, że każdorazowo ograniczenie wolności słowa powinno być dokonane w sposób proporcjonalny, aby nie naruszyć postanowień Konwencji

26 W dokumencie dodano przypis do słowa „rasa”, który brzmi: „Ponieważ wszyscy ludzie należą do tego samego gatunku, Komitet Ministrów odrzuca, podobnie jak Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), teorie oparte na istnieniu różnych „ras”. Jednak w niniejszym dokumencie termin „rasa” jest używany w celu zapewnienia, że osoby, które są ogólnie i błędnie postrzegane jako „należące do innej rasy”, nie są wyłączone z ochrony przewidzianej przez ustawodawstwo i wdrażanie polityk mających na celu zapobieganie i zwalczanie mowy nienawiści.”

27 W oryginalnym brzmieniu: „[...] hate speech is understood as all types of expression that incite, promote, spread or justify violence, hatred or discrimination against a person or group of persons, or that denigrates them, by reason of their real or attributed personal characteristics or status such as “race”, colour, language, religion, nationality, national or ethnic origin, age, disability, sex, gender identity and sexual orientation”

o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁸, to rekomendacje zawarte w dokumencie budzą uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z jej postanowieniami.

Państwa członkowskie powinny posiadać system ujawniania informacji o abonentach w przypadkach, w których właściwe organy uznały, że nawoływanie do nienawiści w Internecie stanowi naruszenie prawa, a autorzy i rozpowszechniający są nieznani właściwym organom.

- Państwa członkowskie powinny regularnie publikować sprawozdania zawierające wyczerpujące informacje i statystyki dotyczące mowy nienawiści w Internecie, w tym ograniczeń treści, oraz wniosków organów państwowych do platform o usunięcie treści ze względu na to, że są one mową nienawiści, z zastrzeżeniem ochrony danych osobowych zgodnie z europejskimi i międzynarodowymi standardami.
- Niezbędne jest podjęcie działań uświadamiających społeczeństwo, że wyrażanie opinii w Internecie, przesyłanie wiadomości zawierających mowę nienawiści, **również za pośrednictwem e-maila**, wiązać się będzie z surowymi konsekwencjami prawnymi.
- Należy skoordynować interwencje podejmowane w Internecie, promować kontrnarrację. Wykrywanie mowy nienawiści w Internecie musi uwzględniać idiomy i niuanse leksykalne różniące się w zależności od kultury, języka, regionu.
- W dobie rozwijających się mediów społecznościowych (Facebook, Instagram, TikTok) należy podjąć współpracę z tymi platformami w zakresie ich odpowiedzialności i zobowiązania do działań na rzecz zwalczania mowy nienawiści przez monitorowanie i usuwanie treści niezgodnych z prawdą.

Ponadto rekomenduje się, aby Państwa członkowskie sprecyzowały i jasno określiły w prawie karnym, które przejawy mowy nienawiści podlegają odpowiedzialności karnej, takie jak:

- publiczne nawoływanie do ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni wojennych;
- publiczne nawoływanie do nienawiści, przemocy lub dyskryminacji;
- rasistowskie, ksenofobiczne, seksistowskie i LGBTI-fobiczne groźby;
- rasistowskie, ksenofobiczne, seksistowskie i LGBTI-fobiczne publiczne zniewagi na warunkach takich, jak te określone rasistowskie, ksenofobiczne, seksistowskie i LGBTI publiczne zniewagi na warunkach takich jak te określone specjalnie dla zniewag internetowych w Pro-

28 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

tokole dodatkowym do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczącym kryminalizacji czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnionych za pośrednictwem systemów komputerowych (ETS nr. 189);

- publiczne negowanie, trywializowanie i przyzwalanie na ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości lub zbrodnie wojenne;
- celowe rozpowszechnianie materiałów zawierających takie przejawy mowy nienawiści (wymienione w punktach a-e powyżej), w tym idee oparte na wyższości rasowej lub nienawiści.

Z powyższego wynika, że zaleca się monitorowanie prywatnej korespondencji użytkowników i karanie za znaną w niej mowę nienawiści. Warto także zwrócić uwagę, że dokument prezentuje szerszy niż poprzednio sposób interpretacji pojęcia mowy nienawiści. Co istotne, wśród przesłanek, mających stanowić motyw czynu, znajduje się termin „tożsamość płciowa”, który nie występuje w systemie prawnym wielu krajów, w tym Polski, a interpretowany w oderwaniu od kryterium biologicznego niejako z „natury” jest pojęciem ruchomym.

3. Unia Europejska

03

Z punktu widzenia problematyki mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści niezwykle istotne jest prawo Unii Europejskiej, co wynika przede wszystkim z – tym razem – wiążącego charakteru norm tworzonych przez Unię Europejską dla państw członkowskich.

Analizując zagadnienie mowy nienawiści, w pierwszej kolejności należy wskazać na akty prawa wtórnego, które odnoszą się do przedmiotowej problematyki (w prawie pierwotnym – na poziomie traktatów - brak jest regulacji odnoszących się do tej kwestii). W tym kontekście warto omówić zarówno przyjęte jak i obecnie procedowane propozycje legislacyjne, które (w przypadku przyjęcia) będą miały zasadnicze znaczenie dla prawnego unormowania mowy nienawiści na poziomie Unii Europejskiej, ze względu na swój prawnie wiążący charakter i fakt, że z chwilą przyjęcia stały się (bądź staną się) częścią porządku prawnego wszystkich państw członkowskich, w tym Polski. Warto podkreślić, że Unia Europejska jest w niniejszym zbiorze jedynym przykładem organizacji, która wydała wiążące dla Polski akty prawne dotyczące mowy nienawiści.

Poza prawem wtórnym, omówione zostaną także dokumenty przyjęte przez poszczególne instytucje unijne, zaliczane jednak do „miękkiego prawa” (*soft law*).

Tym bardziej więc niepokojąca jest wyraźna tendencja przyznawania prymatu regulacjom ukierunkowanym nominalnie na zwalczanie „nienawiści” kosztem prawa do swobodnej wypowiedzi. Przykładem tego może być szerzej omówiona w tym rozdziale propozycja dodania do listy tzw. przestępstw europejskich, wskazanych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „mowy nienawiści” i „przestępstw z nienawiści”, która, w przypadku przyjęcia, zasadniczo zmieniłaby kontekst prawny dla regulacji UE jak i państw członkowskich w tej materii. To z kolei może prowadzić do faktycznego wprowadzenia cenzury prewencyjnej, stojącej w jawnej sprzeczności z prawem do wolności słowa.

3.1. Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, listopad 2008.

Pierwszym aktem prawa wtórnego, w którym odniesiono się do problematyki mowy nienawiści w Internecie była Decyzja ramowa²⁹ Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych³⁰.

Decyzję przyjęto w celu zapobiegania i przeciwdziałania rasizmowi oraz ksenofobii poprzez ujednolicenie prawa na poziomie państw członkowskich (w zakresie ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji karnych w wymiarze minimalnym).

Zgodnie z motywem 9 decyzji, na gruncie tego aktu prawnego „termin ‘nienawiści’ należy rozumieć jako odnoszący się do nienawiści okazywanej ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną”.

Z kolei na mocy art. 1 każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do stosowania niezbędnych środków zapewniających karalność określonych czynów popełnionych umyślnie i odnoszących się do nienawiści,

w tym m.in. do:

- publicznego nawoływania do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy;
- publicznego aprobowania, negowania lub rażącego pomniejszania zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych w rozumieniu art. 6, 7 i 8 Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego skierowanych przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodo-

29 Decyzje ramowe to akty prawa pochodnego, podejmowane dawniej na mocy art. 34 ust. 2 pkt b TUE. Ten rodzaj instrumentu mógł być przyjmowany do czasu wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

30 Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz.U. L 328 z 06/12/2008.

wej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi;

- publicznego aprobowania, negowania lub rażącego pomniejszania zbrodni określonych w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego załączonej do porozumienia londyńskiego z dnia 8 sierpnia 1945 r., a skierowanych przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi;

W kolejnym ustępie wskazano, że państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o karaniu jedynie takich czynów, które mogą spowodować zakłócenie porządku publicznego lub które stanowią groźbę, obrazę albo zniewagę. Jednocześnie, sankcjami objęto także podżeganie i pomocnictwo do tych czynów.

Zakres sankcji karnych ustalono w ten sposób, że czyny wskazane wyżej powinny podlegać karom o maksymalnym wymiarze co najmniej od 1 roku do 3 lat pozbawienia wolności.

3.2. Kodeks postępowania UE w sprawie przeciwdziałania nielegalnemu nawoływaniu do nienawiści w Internecie, maj 2016

Wśród szeregu różnych instrumentów o charakterze prawa miękkiego należy zwrócić uwagę na **Kodeks postępowania UE w sprawie przeciwdziałania nielegalnemu nawoływaniu do nienawiści w Internecie**³¹ (dalej: **Kodeks**), opublikowany przez Komisję Europejską w maju 2016 roku.

„Nielegalna mowa nienawiści” zostało tam zdefiniowana jako **wszelkie zachowania publicznie nawołujące do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób lub członkowi takiej grupy określonemu ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną**³².

Co ciekawe, w preambule Kodeks odwołuje się do definicji „mowy nienawiści” z decyzji ramowej 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów

31 *The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online*, commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en, dostęp: 11 października 2024.

32 *Ibidem*, s. 1.

rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych oraz transponujących ją przepisów krajowych, chociaż ten ostatni akt nie zawiera żadnej definicji tego pojęcia. W ramach Kodeksu, który jest krótkim, zaledwie trzy stronicowym dokumentem, przedsiębiorca – sygnatariusze z branży IT zobowiązali się m.in. do posiadania jasnych i skutecznych procedur weryfikacji powiadomień dotyczących nielegalnej mowy nienawiści w ich usługach oraz usuwania bądź uniemożliwiania uzyskania dostępu do takich treści.

3.3. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, grudzień 2021

W grudniu 2021 Komisja Europejska przedstawiła propozycję dodania do listy przestępstw europejskich wymienionych w art. 83 ust. 1 TfUE nawoływania do nienawiści oraz przestępstw z nienawiści³³.

Celem propozycji jest dodanie do listy „europrestępstw” nawoływania do nienawiści oraz przestępstw z nienawiści



33 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.12.2021 r. Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777, dostęp: 11 grudnia 2024.

Przyjęcie nowych rozwiązań prawnych w omawianej materii było zapowiadane wcześniej, m.in. w corocznym wystąpieniu Przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen (*State of the Union*) w 2020 roku, kiedy to potrzebę wprowadzenia stosownych zmian na poziomie Unii Europejskiej niemiecka polityk motywowała koniecznością skutecznej walki z nienawiścią i rasizmem oraz ambicją stworzenia „prawdziwie antyrasistowskiej Unii”³⁴.

Art. 83 ust. 1. TfUE przyznaje organom unijnym kompetencje do stanowienia prawa w dziesięciu ściśle określonych obszarach, zaliczanych do szczególnie poważnej przestępczości o transgranicznym charakterze. Na podstawie przytoczonego przepisu Parlament Europejski i Rada mogą więc, w drodze dyrektyw, ustanawiać tzw. normy minimalne określające podstawowe standardy ochrony, odnoszące się m.in. do definicji przestępstwa oraz wskazania kar, w ściśle wyznaczonych w traktacie obszarach.

W projekcie stwierdzono, iż „mowę nienawiści” należy rozumieć jako termin **„obejmujący wszelkie formy wypowiedzi, które szerzą, wzniecają, promują lub usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści opartej na nietolerancji, w tym: nietolerancję wyrażoną przez agresywny nacjonalizm, etnocentryzm, dyskryminację oraz wrogość wobec mniejszości, imigrantów i osób o pochodzeniu imigranckim”**³⁵.

Powyższy projekt budzi jednak liczne wątpliwości z punktu widzenia treści normatywnej art. 83 ust. 1 TfUE. Przede wszystkim pojęcie „nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści” nie spełnia większości przesłanek przewidzianych w tym przepisie, jako że przyznaje on organom unijnym kompetencje do stanowienia prawa w dziesięciu ściśle określonych obszarach, zaliczanych do szczególnie poważnej przestępczości o transgranicznym charakterze – wśród nich traktat wymienia tak ciężkie gatunkowo czyny jak m.in. terroryzm, handel ludźmi czy seksualne wykorzystywanie kobiet.

Zasadnym jest więc pytanie, czy zachowania mieszczące się w zakresie „nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści” zaliczają się do kategorii czynów określonych w art. 83 ust. 1 TFUE.

Jest co prawda oczywiste, iż oczernianie czy obrażanie kogoś należy oceniać zdecydowanie negatywnie, nie można jednak tego typu zachowań, mimo ich karygodnego charakteru, uznać za szczególnie poważną dziedzinę przestępczości, podobną np. do terroryzmu czy handlu ludźmi.

34 Orędzie o stanie Unii w 2020 r., Orędzie o stanie Unii w 2020 r. - Komisja Europejska (europa.eu), dostęp: 11 grudnia 2024.

35 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777, dostęp: 11 grudnia 2024.

3.4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, maj 2024.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej³⁶ (dalej: dyrektywa antyprzemocowa) to akt prawa wtórnego, przyjęty z inicjatywy Komisji Europejskiej w celu ochrony ofiar oraz ścigania sprawców tego typu czynów. W motywach projektu wskazano, że „łatwe i szybkie rozpowszechnianie mowy nienawiści w świecie cyfrowym jest prostsze dzięki efektowi braku zahamowań w internecie, ponieważ rzekoma anonimowość w sieci i poczucie bezkarności ograniczają zahamowania przed publikowaniem takich wypowiedzi”.

W art. 8 uregulowano przestępstwo „cyfrowego nawoływania do przemocy lub nienawiści”, jednocześnie nie definiując tych pojęć.

Kodeks został stworzony we współpracy z gigantami z branży IT (Microsoft, Facebook, YouTube, Twitter) w celu przeciwdziałania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się mowy nienawiści w Internecie



³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej Dz.U. L, 2024/1385, 24.5.2024.

Zgodnie z tym przepisem „państwa członkowskie zapewniają, aby umyślne nawoływanie do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według płci, lub przeciwko członkowi takiej grupy przez publiczne rozpowszechnianie za pomocą ICT³⁷ treści zawierających takie nawoływanie podlegało karze jako przestępstwo” (art. 8 ust. 1). Natomiast w oparciu o przepis art. 8 ust. 2 „[...] państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o penalizacji jedynie takich czynów, które mogą spowodować zakłócenie porządku publicznego lub które stanowią groźbę, obrazę albo zniewagę”.

W motywie nr 26 wskazuje się, iż opisane w art. 8 przestępstwo można popełnić tylko publicznie za pomocą „technologii informacyjno-komunikacyjnych”. Stąd też, jak wskazano dalej, „ustawowym znamieniem tego przestępstwa powinno być rozpowszechnianie publiczne, które należy rozumieć jako obejmujące **udostępnianie określonej treści nawołującej do przemocy lub nienawiści za pomocą ICT potencjalnie nieograniczonej liczbie osób**, czyli oferowanie łatwego dostępu do tych treści ogółowi użytkowników, bez konieczności podejmowania dalszych działań przez osobę, która dostarczyła daną treść, niezależnie od tego, czy dane osoby rzeczywiście skorzystają z dostępu do tych informacji.”.

Zgodnie z treścią dyrektywy, przestępstwo to musi być zagrożone karą, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej rok pozbawienia wolności. Zauważyć także należy, że jedną z okoliczności obciążających jest sytuacja, w której celem przestępstwa było ukaranie ofiary za jej orientację seksualną, płeć, kolor skóry, religię, pochodzenie społeczne lub przekonania polityczne.

Dyrektywa od samego początku budzi liczne zastrzeżenia, dotyczące m.in. możliwości ograniczenia prawa do swobodnej wypowiedzi.

Przykładowo w 2023 roku przedstawiciel polskiego rządu wyraził obawę, iż przyjęcie przedmiotowego aktu normatywnego doprowadzi do penalizacji mowy nienawiści „bocznymi drzwiami”³⁸.

3.5. Zalecenia Europejskiego Panelu Obywatelskiego do spraw przeciwdziałania nienawiści, maj 2024

Kolejnym przykładem różnorodnych działań podejmowanych przez organy Unii Europejskiej w obszarze zwalczania mowy nienawiści jest powołanie Europejskiego Panelu Obywatelskiego

37 ICT oznacza technologię informacyjną i komunikacyjną (ang. „information and communications technology”).

38 K. Sobczak, Polski wiceminister próbował zatrzymać unijną rezolucję przeciwko przemocy, Dyrektywa w sprawie przemocy - polskie weto (prawo.pl), dostęp: 11 grudnia 2024.

do spraw przeciwdziałania nienawiści³⁹. Przedmiotowe gremium, złożone z losowo wybranych obywateli, reprezentujących wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, zostało ustanowione w 2024 roku przez Komisję Europejską i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych z zadaniem przygotowania rekomendacji w omawianej dziedzinie.

Efektom pracy panelu jest pakiet 21 rekomendacji odnośnie różnych aspektów odnośnie przeciwdziałania nienawiści⁴⁰.

Warto przy tym zauważyć, iż jakkolwiek samo pojęcie „mowa nienawiści” pojawia się w tekście rekomendacji kilkukrotnie, to nie jest tam w żaden sposób zdefiniowane. Ponadto twórcy dokumentu używają kilku różnych pojęć zamiennie, traktując nienawiść jako szersze zjawisko.

Europejski Panel Obywatelski do spraw przeciwdziałania nienawiści to deliberatywne ciało, stworzone w celu przygotowania rekomendacji dotyczących zwalczania nienawiści oraz mowy nienawiści



39 Przeciwdziałanie nienawiści w społeczeństwie. Europejski Panel Obywatelski, https://citizens.ec.europa.eu/european-citizen-s-panels/tackling-hatred-society-panel_pl, dostęp: 11 grudnia 2024.

40 Ibidem.

Zalecono, ażeby Komisja Europejska powołała grupę roboczą w celu aktualizacji i rozszerzenia zakresu wspólnej definicji „nielegalnego nawoływania do nienawiści”, aby skutecznie kryminalizację rozpowszechniania tego zjawiska oraz rekomenduje się dodanie „mowy nienawiści” do listy tzw. europejskich przestępstw (zalecenie nr 1). Wśród innych zaleceń odnaleźć można:

- prowadzenie publicznych kampanii informacyjnych na temat walki z nienawiścią poprzez m.in. stosowanie kodów QR na opakowaniach różnych produktów żywnościowych.
- wprowadzenie mechanizmów umożliwiających wykrywanie i pociąganie do odpowiedzialności anonimowych sprawców dopuszczających się szerzenia „mowy nienawiści”
- stworzenie ogólnounijnych publicznych kampanii informacyjnych, uwzględniających szczególnie narażone grupy, w tym „społeczność LGBT i migrantów”
- rozwijanie technologii umożliwiających wykrywanie i zgłaszanie „przestępstw z nienawiści” oraz obligatoryjne „zróżnicowanie treści wyświetlanych użytkownikom” Internetu.
- kontynuowanie obecnych szkoleń na temat „mowy nienawiści” oraz przestępstw z nienawiści, z podkreśleniem znaczenia takich szkoleń dla pracowników administracji publicznej, np. dla policji i pracowników socjalnych³).

Powyższe zalecenia uzasadniane są koniecznością zwalczania fałszywych informacji, które napędzają podziały i nienawiść w społeczeństwie. Takim negatywnym zjawiskom ma, w ocenie twórców rekomendacji, zapobiegać weryfikowanie informacji przez „niezależnych ekspertów” oraz finansowanie „niezależnych mediów”.

W kontekście poruszanej problematyki warto zauważyć, iż zalecenia Panelu nie mają mocy wiążącej, ich istota sprowadza się jednak do faktu, że w jego ramach europejscy obywatele prezentują swoją opinię na różne kwestie.

04

4. Penalizacja mowy nienawiści w literaturze zagranicznej

Dyskusja na temat mowy nienawiści, a przede wszystkim tego, czy i z jaką odpowiedzialnością karną powinna się wiązać, jest obecna także wśród prawników.

Wielu znamienitych przedstawicieli świata akademickiego zwraca uwagę na to, z jakimi konsekwencjami wiązać się może ograniczenie wolności słowa oparte na subiektywnych kryteriach.

4.1. Ronald Dworkin

Filozof prawa i polityki ze Stanów Zjednoczonych, Ronald Dworkin, w książce „Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution”⁴¹ podnosi argumenty przeciwko penalizacji mowy nienawiści, odwołując się do idei „moralnego odczytywania konstytucji (Stanów Zjednoczonych)”. Zdaniem Dworkina, regulacje ograniczające mowę nienawiści są sprzeczne z amerykańską tradycją konstytucyjną, która stawia wolność słowa jako wartość nadrzędną w demokratycznym społeczeństwie. Autor twierdzi, że każdy akt ograniczający wolność słowa musi być uzasadniony absolutną koniecznością, a jego zastosowanie nie może naruszać fundamentalnych zasad demokratycznych. Píše o tym, że koncepcja wolności słowa polega na tym, że każde poglądy zasługują na ochronę i państwo nie powinno ich ograniczać (cenzurować) poprzez zakazywanie (powstrzymywanie) ich publikacji⁴².

41 R. Dworkin, Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution, Harvard University Press, 1997, <https://libgen.is/book/index.php?md5=987892962BF9B268E9BFC40DD255E7FD>, dostęp: 11 grudnia 2024 r.

42 Ibidem, s. 197 i kolejne.

Dworkin podkreśla, że penalizacja mowy nienawiści często sprowadza się do ograniczania wolności wyrażania niepopularnych opinii, co stoi w sprzeczności z ideą otwartego społeczeństwa. Zwraca także uwagę na to, że takie regulacje mogą być szczególnie niebezpieczne w warunkach politycznej polaryzacji, gdy władze wykorzystują przepisy do uciszania krytyki.

4.2. Eric Heinze

Brytyjski profesor prawa Eric Heinze w książce „Hate Speech and Democratic Citizenship”⁴³ podejmuje podobny temat, wskazując na problem niejednoznaczności i arbitralności definicji mowy nienawiści. Heinze analizuje różne systemy prawne i podkreśla, że brak jasnych kryteriów określających, czym dokładnie jest mowa nienawiści, prowadzi do jej selektywnej i nieprzewidywalnej penalizacji. W rezultacie takie prawo może być łatwo wykorzystane jako narzędzie polityczne. Heinze pisze m.in. o tym, że pojęcie mowy nienawiści jest zbyt płynne, aby mogło zostać zdefiniowane w sposób obiektywny. Kto i na jakiej podstawie decyduje, które słowa są uznawane za obraźliwe, a które nie? W odpowiedzi na to pytanie zawsze kryje się element subiektywny, co czyni prawo nieodpornym na manipulację⁴⁴.

W swojej książce Heinze przedstawia przypadki, w których przepisy ograniczające mowę nienawiści były stosowane w sposób nierówny – częściej wobec mniejszych grup opozycyjnych niż wobec dominujących sił politycznych. Jego zdaniem, penalizacja mowy nienawiści nie tylko nie eliminuje problemu dyskryminacji, ale także podważa fundamenty demokracji, osłabiając pluralizm polityczny i wolność wyrażania poglądów. Heinze proponuje alternatywne podejście oparte na edukacji obywatelskiej i wspieraniu norm społecznych, które promują tolerancję i wzajemny szacunek.

4.3. Nadine Strossen

W opracowaniu „HATE: Why We Should Resist It With Free Speech, Not Censorship”⁴⁵

Nadine Strossen – amerykańska badaczka prawa konstytucyjnego, wskazuje, że prawne ograniczenia dotyczące mowy nienawiści często przynoszą skutki odwrotne do zamierzonych.

43 E. Heinze, Hate Speech and Democratic Citizenship, Oxford University Press, 2016, <https://libgen.is/book/index.php?md5=7AB-5F257AB9C35C696135D36E8A732A3>, dostęp: 11 grudnia 2024.

44 Ibidem, s. 6 i dalsze oraz s. 112 oraz rozdziały 4-6.

45 N. Strossen, Hate: Why We Should Resist It With Free Speech, Not Censorship, Oxford University Press, 2018, <https://libgen.is/book/index.php?md5=CDACC618D843537DADB24B918C6B997A>, dostęp: 11 grudnia 2024 r.

Strossen argumentuje, że takie regulacje mogą być nieskuteczne w redukcji mowy nienawiści, a jednocześnie stanowić naruszenie wolności słowa oraz innych praw obywatelskich, zwłaszcza tych przysługujących mniejszościom, które przepisy te miały pierwotnie chronić.

Autorka krytykuje legislację w tym zakresie jako potencjalnie arbitralną i podatną na nadużycia. Strossen wskazuje, że gdy rząd uzyskuje władzę nad cenzurowaniem mowy, istnieje ogromne ryzyko, że ta władza będzie wykorzystywana w sposób nieproporcjonalny, aby uciszyć mniejszości lub głosy opozycji politycznej⁴⁶. Jej analiza odwołuje się do przykładów z krajów, które wprowadziły restrykcyjne przepisy antydyskryminacyjne. Wskazuje m.in. na przypadki selektywnego stosowania prawa wobec określonych grup, co nie tylko narusza zasadę równości, ale także prowadzi do wykluczania mniejszościowych opinii z debaty publicznej. Ponadto, autorka wyraźnie podkreśla, że prawo nigdy nie powinno być wykorzystywane do tłumienia kontrowersyjnych poglądów. Strossen posługuje się również badaniami socjologicznymi, które wykazują, że strategie polegające na edukacji, publicznym dialogu oraz wzmacnianiu więzi społecznych są bardziej skuteczne w walce z mową nienawiści niż same restrykcje prawne. Wskazuje na to, że w społeczeństwach, w których wolność słowa jest mocno chroniona (np. w Stanach Zjednoczonych), występuje wyższy poziom akceptacji różnorodności i mniejsze napięcia społeczne niż w krajach stosujących bardziej rygorystyczne regulacje prawne.

4.4. Steven Pinker

Kanadyjski psycholog i profesor, Steven Pinker w książce „The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined”⁴⁷ przedstawia szeroką analizę ewolucji przemocy oraz mechanizmów społecznych, które ją ograniczają. Choć głównym tematem książki nie jest penalizacja mowy nienawiści, autor odnosi się do tego zagadnienia, wskazując na potencjalne negatywne skutki psychologiczne i społeczne wynikające z ograniczania wolności słowa. Jego podejście wyróżnia się na tle debat prawniczych, ponieważ podkreśla znaczenie psychologicznych mechanizmów adaptacji społecznej oraz roli wolnej debaty w budowaniu tolerancji i stabilności społecznej. Pinker argumentuje, że otwarta debata publiczna, nawet w obliczu kontrowersyjnych lub obraźliwych wypowiedzi, jest bardziej efektywnym narzędziem przeciwdziałania nienawiści niż regulacje prawne. Wskazuje, że prawne ograniczenia mowy mogą prowadzić do „efektu mrozącego” (ang. chilling effect), który ogranicza przestrzeń dla swobodnej wymiany myśli i opinii. Autor wyjaśnia, że zjawisko to polega na narastającej autocenzurze, wywołanej obawą przed konsekwencjami prawnymi lub społecznymi.

46 Ibidem, s.47.

47 S. Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, Penguin Books, 2012, <https://libgen.is/book/index.php?md5=CF18B687BB00C7619E9349C5D5E673F7>, dostęp: 11 grudnia 2024 r.

Efekt ten może prowadzić do marginalizowania ważnych głosów w debacie publicznej, w szczególności tych, które prezentują poglądy niepopularne, ale kluczowe dla rozwoju nauki i myśli krytycznej. Profesor proponuje alternatywne podejście, oparte na edukacji i otwartym konfrontowaniu obraźliwych wypowiedzi w przestrzeni publicznej. Podkreśla, że cenzura może wywoływać odwrotny skutek, nadając zakazanym opiniom aurę „prawdy ukrywanej” przez rząd lub większość społeczną.

Autor wskazuje, że publiczne demaskowanie i obnażanie irracjonalności oraz szkodliwości mowy nienawiści może być znacznie skuteczniejsze w redukowaniu jej wpływu.

Pinker, analizując kanadyjski system prawny, zauważa, że kraj ten wprowadził wiele regulacji ograniczających wolność słowa w celu przeciwdziałania mowie nienawiści. Krytykuje jednak skuteczność tych przepisów, wskazując, że nie tylko nie wyeliminowały one problemu, ale również wywołały obawy o nadmierne ograniczanie przestrzeni publicznej dla otwartej debaty. Psycholog zauważa, że takie przepisy mogą prowadzić do sytuacji, w której obywatele rezygnują z podejmowania ważnych tematów z obawy przed konsekwencjami prawnymi.

4.5. Kim R. Holmes

Przedstawicielka amerykańskiej Heritage Foundation skrytykowała „mowę nienawiści” jako koncepcję opierającą się na braku zaufania. „Liberalizm przetrwał przez te wszystkie lata, ponieważ był elastyczny. W sposób dorozumiany akceptował ideę, że ludzie mają różne interesy jako jednostki i że jedynym sposobem na pogodzenie tych różnic było założenie dobrej wiary wszystkich w równym stopniu jako jednostek. Koncepcja mowy nienawiści tego nie robi. Zakłada ona złą wiarę ludzi niezależnie od ich deklarowanych intencji, zasadniczo nazywając ich kłamcami, jeśli bronią się przed obecną ortodoksją”⁴⁸.

4.6. Jacob Mchangama

Podobną opinię ma również Jacob Mchangama z Hoover Institute, który wskazał, iż „Pochodzenie przepisów dotyczących mowy nienawiści zostało w dużej mierze zapomniane. Rozbieżności między Stanami Zjednoczonymi a krajami europejskimi pojawiły się stosunkowo niedawno. W rzeczywistości Stany Zjednoczone i zdecydowana większość państw europejskich (i za-

48 K. R. Holmes, *The Origins of „Hate Speech*, www.heritage.org/civil-society/commentary/the-origins-hate-speech, dostęp: 11 grudnia 2024.

chodnich) były początkowo przeciwne umiędzynarodowieniu przepisów dotyczących mowy nienawiści. Państwa europejskie i Stany Zjednoczone podzielały pogląd, że prawa człowieka powinny raczej chronić niż ograniczać wolność słowa. Wprowadzenie zakazów mowy nienawiści do prawa międzynarodowego było raczej popierane w czasach swojej świetności przez Związek Radziecki i jego sojuszników. Ich motyw był oczywisty.

Kraje komunistyczne starały się wykorzystać takie prawa do ograniczenia wolności słowa⁴⁹.

49 J. Mchangama, The Sordid Origin of Hate-Speech Laws, www.hoover.org/research/sordid-origin-hate-speech-laws, dostęp: 11 grudnia 2024.

5. Podsumowanie

05

W ostatnich latach kwestie dotyczące prawnego unormowania „mowy nienawiści” cieszą się szerokim zainteresowaniem. Z jednej strony coraz większa liczba państw decyduje się na przyjęcie w prawodawstwie krajowym przepisów dotyczących zwalczania szeroko rozumianego zjawiska „nienawiści”, z drugiej strony wtórują temu najważniejsze organizacje międzynarodowe (Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy czy Unia Europejska), które sukcesywnie tworzą dokumenty w przedmiotowej materii, zachęcając rządy do wdrażania swoich pomysłów do polityk krajowych. Choć w większości są to akty zaliczane do kategorii „miękkiego prawa” (ang. *soft law*), to ich oddziaływanie na kształt ustawodawstwa i praktyki poszczególnych państw, w tym m.in. Polski, jest zasadnicze. Za przykład może posłużyć chociażby wspomniany na początku niniejszej publikacji projekt ustawy zaprezentowany w polskim parlamencie, mający na celu prawne uregulowanie mowy nienawiści w kodeksie karnym. W uzasadnieniu propozycji legislacyjnej jej autorzy odwołują się m.in. „do międzynarodowych zaleceń w zakresie standardu ochrony przed mową nienawiści i przestępstwami z nienawiści”. Porównawcza analiza dokumentów sporządzonych przez wskazane powyżej organizacje prowadzi do kilku refleksji.

Po pierwsze, czołowe organizacje międzynarodowe są całkowicie zgodne co do konieczności uregulowania zjawiska mowy nienawiści; choć nie istnieje jedna, powszechnie przyjęta definicja. Sposoby określenia tego pojęcia w przedstawionych dokumentach zawierają co prawda pewne cechy wspólne, czego przykładem może być występowanie w większości z nich tych samych albo podobnych przesłanek dyskryminacyjnych, takich jak rasa, kolor skóry czy pochodzenie etniczne, ale wciąż nie funkcjonuje powszechnie uznawana definicja mowy nienawiści.

Po drugie, warto zwrócić uwagę, iż w przedstawionych dokumentach trzy wskazane powyżej organizacje międzynarodowe odnoszą się nie tylko do „mowy nienawiści” sensu stricto, lecz do szerszego zjawiska „nienawiści”.

Po trzecie, co do zasady zakłada się kompleksowe podejście. Poza wskazaniem przesłanek mających świadczyć o tym czy dany czyn wyczerpuje znamiona mowy nienawiści i ewentualnych sankcji temu towarzyszących, organizacje międzynarodowe idą krok dalej. Proponuje się stworzenie całych systemów identyfikacji i wykrywania mowy nienawiści (zarówno w dokumentach

ONZ jak i Rady Europy), wprost wskazując, że monitorowaniu ma podlegać także „przesyłanie wiadomości, w tym za pośrednictwem e-mail” (Whatsapp, Messenger i inne komunikatory). Stanowiłoby to bezprecedensowe naruszenie prawa prywatności, będącego jednym z kluczowych praw człowieka, na straży których Rada Europy powinna stać.

Po czwarte, wszystkie organizacje skupiają więcej uwagi na określeniu sankcji towarzyszących mowie nienawiści, aniżeli edukacji. ONZ i Rada Europy dokonują kategoryzacji kar, proponując stosowną odpowiedzialność (karną, cywilną, administracyjną) w zależności od wagi czynu.

Po piąte, niewiążący charakter prawny większości omawianych dokumentów nie powinien skutkować lekceważącym podejściem do ich treści. Choć w istocie rekomendacje i zalecenia Rady Europy, a także strategie, plany działań, rezolucje ONZ czy kodeksy postępowania Unii Europejskiej stanowią swego rodzaju porady, z których państwo może – lecz nie musi – skorzystać, o tyle stan ten może ulec zmianie. Nie można bowiem zapominać, że prawo międzynarodowe kształtowane jest nie tylko przez traktaty, ale również przez zwyczajowy sposób postępowania organów międzynarodowych i państwowych. Zwyczaj powstaje na skutek długotrwałej, zgodnej i powszechnej praktyki międzynarodowej, której towarzyszy przekonanie o jej prawie wiążącym charakterze. Przez praktykę międzynarodową rozumie się działalność organów państw, a także działalność organów organizacji międzynarodowych. Nawet w przypadku, gdyby taki zwyczaj nie powstał, to w unijnym systemie prawnym już teraz mamy do czynienia z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi penalizacji mowy nienawiści. Z uwagi na to, że są to niedawno przyjęte dokumenty, efekty zaproponowanych regulacji powinny być widoczne w najbliższej przyszłości.

Po szóste, analiza problematyki mowy nienawiści uwidacznia szczególnie niebezpieczną tendencję, dostrzegalną zarówno na poziomie prawa krajowego jak i międzynarodowego - przyznanie prymatu regulacjom penalizującym mowę nienawiści kosztem ugruntowanej zasady wolności słowa. Powszechność regulacji mowy nienawiści rodzi konieczność wypracowania nowego modelu realizacji wolności wypowiedzi, a w konsekwencji zmiany dotychczasowego standardu jej ochrony.

Konkludując, mowa nienawiści, a raczej regulacje jej towarzyszące powinny przykuwać szczególną uwagę społeczeństwa. Aktualnie stanowi ona najpotężniejsze narzędzie mogące posłużyć ograniczeniu podstawowego prawa człowieka, jakim jest wolność słowa. Nie sposób nie dostrzec faktu, że autorzy propozycji pozostają w swoich postulatach – w najlepszym wypadku – niespójni. Mimo, iż w każdym z omówionych dokumentów zwrócono uwagę, że wszelkie regulacje wprowadzane celem ograniczenia mowy nienawiści powinny uwzględniać także konieczność poszanowania innych praw, w tym prawa do prywatności, to jednocześnie proponuje się systemy monitorowania mowy nienawiści wysyłanej za pomocą komunikatorów.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

Razem możemy realnie wpływać na rzeczywistość!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000
0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@Ordoluris](https://twitter.com/Ordoluris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)