



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 23/10/2018

Adam Bodnar

XI.518.66.2018.MS

Pan
Paweł Blachowski
Prokurator Okręgowy w Warszawie
ul. Chocimska 28
00 – 791 Warszawa

Szanowny Panie Prokuratorze

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, któremu ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219) powierzyła zadania niezależnego organu do spraw realizacji zasady równego traktowania, czuję się w obowiązku wyrazić swoje zaniepokojenie jednoznacznie antyuchodźczym i antymuzułmańskim spotem wyborczym Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości, będącym częścią kampanii Wybierz #BezpiecznySamorząd. Spot udostępniony został na stronach internetowych:

www.wybiezpis.org.pl/multimedia/materialy-wideo, oraz

www.youtube.com/watch?v=rMBVLCGkvX0&fbclid=IwAR0-v4YVQd9TueSH2SUIWcuv_AtulkgDJsFcc4hxRaFuEq21RgBVNI_ODXs

Spot ten, częściowo stylizowany na program informacyjny, przedstawia wizję Polski w 2020 r., po tym, jak samorządy, wbrew polityce rządu, miały zdecydować o przyjmowaniu uchodźców. W materiale tym fragmenty wypowiedzi polityków obecnej partii opozycyjnej zestawione zostały z nagraniami z rzekomego przejścia granicznego, gdzie kolejka mężczyzn o wyraźnie arabskim pochodzeniu prawdopodobnie oczekuje na przekroczenie granicy, a zaraz potem z obrazami ulicznych zamieszek, nagraniami aktów agresji i brutalnych napadów, zarejestrowanymi przez kamery monitoringu miejskiego, zdjęciami wzburzonego tłumu, płonących samochodów i funkcjonariuszy kierujących broń

w stronę agresywnych i zamaskowanych osób. Obrazom towarzyszą budująca napięcie muzyka oraz komentarze narratora, imitujące relację dziennikarską, o treści: *samorządowcy PO szykują się do przyjęcia uchodźców; w ramach przydziału pojawiły się enklawy muzułmańskich uchodźców; dziś mieszkańcy boją się wychodzić po zmroku na ulice; napady na tle seksualnym i akty agresji stały się codziennością mieszkańców*. Przez większą część spotu, na tzw. paskach, również kojarzących się z serwisem informacyjnym, widoczne są hasła: *kryzys z uchodźcami; czy tak będzie wyglądała Polska w 2020 r.*

Nie mam wątpliwości, że **film ten, zgodnie z zamierzeniem autorów**, przedstawić miał społeczność migrantów, a przede wszystkim uchodźców pochodzących z krajów arabskich i wyznających religię muzułmańską (o czym świadczy dobór zdjęć i użyte przez autorów określenie *enklawy muzułmańskich uchodźców*), w negatywnym świetle i **zmierzał do wywołania u odbiorców lęku oraz niechęci wobec tej społeczności**. Bezsporną, w mojej ocenie, intencją autorów spotu było spowodowanie u jego odbiorców wrażenia, że uchodźcy pochodzący z krajów arabskich i wyznający Islam będą mieli destrukcyjny wpływ na społeczeństwo i stanowić będą poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa. To muzułmańscy uchodźcy, których w spocie uosabiają grupy agresywnych mężczyzn, obarczeni zostali przez autorów odpowiedzialnością za rosnącą liczbę ofiar, napady na tle seksualnym i codzienne akty agresji. Wywołanie u odbiorców spotu skrajnie negatywnych emocji związanych z uchodźcami z krajów arabskich i muzułmańskich zachęciło potencjalnych wyborców do oddania w wyborach samorządowych głosu na ugrupowanie polityczne, które w sposób jednoznaczny sprzeciwia się przyjmowaniu przez Polskę migrantów.

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że zakładany przez autorów cel, jakim było wywołanie wśród odbiorców negatywnych emocji w stosunku do migrantów pochodzących z krajów arabskich i kręgu kultury muzułmańskiej, zostanie osiągnięty. W społeczeństwie polskim dominują bowiem postawy niechętnie wspomnianej grupie migrantów. Wpływ na takie nastroje ma również debata publiczna wokół tematów migracji czy uchodźstwa, której uczestnicy często posługują się krzywdzącymi stereotypami, stosują uproszczenia, a w niektórych przypadkach, jak to miało miejsce w omawianym spocie, świadomie i instrumentalnie odwołują się do emocji i lęków części społeczeństwa. Skrajnym, ale niestety częstym przejawem takich postaw są akty przemocy, werbalnej lub fizycznej, których ofiarami są osoby o różnej narodowości, pochodzeniu etnicznym, rasie czy wyznaniu. **Statystyki opracowywane i publikowane każdego roku przez Prokuraturę Krajową wyraźnie wskazują przy tym, że w ostatnich latach wzrosła liczba takich czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego,**

jednoznacznie utożsamianych ze społecznością migrantów. Od 2016 r. to właśnie muzułmanie, lub osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami. W 2016 r. faktyczna bądź domniemana przynależność osoby lub osób pokrzywdzonych do grupy wyznawców Islamu była motywem działania sprawcy czynu zabronionego w 363 sprawach. Liczba ta, w porównaniu do roku 2015, wzrosła prawie dwukrotnie. Tendencja utrzymywała się też w 2017 r.: w dalszym ciągu to muzułmanów dotyczyła większość odnotowanych przestępstw motywowanych nienawiścią (Prokuratura zarejestrowała 328 takich spraw)¹.

W związku z powyższym sądzę, że zawarte w artykule treści wymagają uważnej analizy pod kątem wypełnienia znamion czynu zabronionego, określonego w art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1600, zwany dalej także Kodeksem), czyli przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i wyznaniowych.

Jak podkreśla się w doktrynie, nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość jest działaniem przestępczym, którego celem jest „**sianie nienawiści**”, **czyli namawianie, zachęcanie, skłanianie, podburzanie, podżeganie do wrogości wobec innej osoby czy osób ze względu na ich określone cechy**². W orzeczeniu z dnia 5 lutego 2007 r. Sąd Najwyższy doprecyzował, że znamiona czynu zabronionego określonego w art. 256 § 1 Kodeksu karnego wypełnić mogą wypowiedzi słowne lub pisemne, które nie tylko wzbudzają uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, wręcz wrogości do poszczególnych osób lub całych grup społecznych czy wyznaniowych, ale także te, które z uwagi na formę wypowiedzi podtrzymują i nasilają takie negatywne nastawienia³. Przykładem tego typu zachowań bez wątplenia jest rozbudzanie poczucia zagrożenia ze strony osób należących do innej grupy etnicznej, narodowościowej lub wyznaniowej. Na temat publicznych wypowiedzi zmierzających do wzbudzenia poczucia zagrożenia i niechęci wobec migrantów w interesujący sposób wypowiedział się Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w postanowieniu z dnia 21 września 2018 r. (sygn. akt III Kp 726/18). Orzeczeniem tym Sąd uchylił postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej dla Warszawy – Ochota o odmowie wszczęcia dochodzenia w zgłoszonej przez Rzecznika

¹ Statystyki dostępne są na stronie: www.pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/wyciag-ze-sprawozdania-dot-spraw-o-przestepstwa-popelnione-z-pobudek-rasistowskich-antysemickich-lub-ksenofobicznych-prowadzonych-w-2017-roku-w-jednostkach-organizacyjnych-prokuratury/

² Mozgawa Marek, Komentarz do art. 256 Kodeksu karnego [w:] Mozgawa Marek (red.), Budyn-Kulik Magdalena, Kozłowska-Kalisz Patrycja, Kulik Marek, Kodeks karny. Komentarz. WK, 2015, Lex nr 486981.

³ Postanowienie SN z dnia 5 lutego 2007 r., IV KK 406/06, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 367.

sprawie publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych lub wyznaniowych, a także publicznego propagowana faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa w artykule pt. „Separatyzm rasowy – odpowiedź na multikulti w XXI wieku”, zamieszczonym na stronie internetowej mazowieckiej brygady Obozu Narodowo – Radykalnego. Podejmując polemikę ze stanowiskiem Prokuratury, która nie dopatrzyła się w ww. artykule znamion czynu zabronionego, Sąd zauważył, że **przedstawianie imigrantów (...) jako potencjalnego źródła zagrożenia napadem, gwałtem lub mordem (...) bez wątpienia wzbudza u znacznej części odbiorców uczucia niechęci i wrogości (...)**. W ocenie Sądu fakt, że autor artykułu w żaden sposób nie zdystansował się od tego typu stwierdzeń przywoływanych w jego tekście może być dowodem na to, że pragnął on, aby czytelnicy takie poglądy podzielili. Sąd stwierdził również, że **tekst, który funkcjonuje w sferze ideologicznych manipulacji zmierzających w kierunku wzrostu skrajnie wrogich odczuć wobec osób o innym pochodzeniu etnicznym, pozostaje poza granicami wymiany myśli i poglądów i nie jest uzasadnione traktowanie go jako głosu w dyskusji**.

Przywołane wyżej poglądy Sądu Najwyższego i Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy wydają się być zbieżne z definicją „mowy nienawiści”, zaproponowaną przez Komitet Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr RE R(97)20 z dnia 30 października 1997 r.⁴. Zgodnie z tą rekomendacją, **mową nienawiści, która powinna spotkać się z reakcją ze strony państwa, są wszelkie formy wypowiedzi, które szerzą, propagują czy usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm oraz inne formy nietolerancji, w tym również agresywny nacjonalizm, czy etnocentryzm oraz wrogość wobec migrantów**.

Art. 256 Kodeksu karnego jest wyrazem zobowiązań Polski w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nienawiści na tle narodowościowym, rasowym, etnicznym i wyznaniowym, wynikających z przyjętych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego. Wśród nich wymienić należy choćby Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), który w art. 20 ust. 2 zobowiązuje państwa – strony do zakazania, czyli *de facto* do penalizacji, zachowań polegających na **popieraniu w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiących podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu**. Podobnie Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187) w art. 4 nakłada na państwa, które do Konwencji przystąpiły, obowiązek

⁴ Zob. [www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/mars/source/resources/references/04%20-%20CM%20Rec\(97\)20%20Hate%20Speech.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/mars/source/resources/references/04%20-%20CM%20Rec(97)20%20Hate%20Speech.pdf).

potępienia **wszelkiej propagandy (...) usiłującej usprawiedliwić czy popierać nienawiść i dyskryminację rasową w jakiegokolwiek postaci**, a także uznania za przestępstwo **rozpowszechniania idei opartych na (...) nienawiści rasowej, wszelkiego podżegania do dyskryminacji rasowej, jak również wszelkich aktów przemocy lub podżegania do tego rodzaju aktów wobec jakiegokolwiek rasy bądź grupy osób o innym kolorze skóry lub innego pochodzenia etnicznego**.

Zobowiązania Polski w zakresie przeciwdziałania przestępstwom motywowanym nienawiścią wynikają także z zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjętej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja), a przede wszystkim z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W swoich orzeczeniach Trybunał niejednokrotnie podkreślał bowiem, że przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym nienawiścią wymaga **specjalnej czujności i stanowczej reakcji ze strony władz państwa**, a organy ścigania powinny użyć wszystkich dostępnych środków, aby wzmocnić demokratyczną wizję społeczeństwa, w którym **rozmaitość nie jest odbierana jako zagrożenie, ale źródło jego bogactwa**⁵. Jednocześnie Trybunał konsekwentnie odmawia **przyznania ochrony prawnej, wynikającej z wolności wyrażania opinii gwarantowanej w art. 10 Konwencji, takim wypowiedziom, które rozpowszechniają, nawołują, promują lub usprawiedliwiają nienawiść opartą na nietolerancji**⁶. W decyzji o odpuszczalności skargi, wydanej w sprawie Norwood przeciwko Wielkiej Brytanii w dniu 16 listopada 2004 r. (skarga nr 23131/03) Trybunał uznał, że na taką ochronę prawną nie zasługują też wypowiedzi sprowadzające się do ogólnikowego, gwałtownego ataku na określoną grupę religijną, łączące tę grupę jako całość z wydarzeniami zagrażającymi bezpieczeństwu, w tym przypadku z atakami terrorystycznymi. Wypowiedzi takie, w ocenie Trybunału, są niezgodne z wartościami głoszonymi i gwarantowanymi przez Konwencję, zwłaszcza z tolerancją, pokojem społecznym i niedyskryminacją. W kontekście materiału, którego dotyczy niniejsze wystąpienie, należy także odwołać się do wyroku wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w dniu 16 lipca 2009 r. w sprawie Féret przeciwko Belgii (skarga nr 15615/07). W stanie faktycznym, w którym orzekł Trybunał, Pan Daniel Féret, belgijski polityk prowadzący kampanię wyborczą, rozprowadzał w swoim okręgu wyborczym ulotki o treści: *stań przeciwko islamizacji Belgii; zatrzymaj udawaną politykę integracyjną; wysłać nie-europejskich poszukiwaczy pracy do domu*. Na podstawie

⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Nachova i inni przeciwko Bułgarii z 6 lipca 2005 r., skarga nr 43577/98 i 43579/98.

⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Erbakan przeciwko Turcji z 6 lipca 2006 roku, skarga nr 59405/00.

tych ulotek Pan Féret został uznany winnym podżegania do dyskryminacji, co skłoniło go do skierowania do Trybunału skargi, w której zarzucił Belgii naruszenie gwarantowanego mu w art. 10 Konwencji prawa do swobody wypowiedzi. W przywołanym wyżej wyroku Trybunał nie zgodził się z tym zarzutem. Oceniając treść ulotek Trybunał zauważył, że **nawoływanie do nienawiści nie musi wiązać się z wzywaniem do przemocy albo innych aktów kryminalnych. Wystarczy, co miało miejsce w przypadku treści rozpowszechnianych przez Pana Féret, że dane wypowiedzi w sposób wyraźny prowadzą do budzenia poczucia nieufności, odrzucenia lub nawet nienawiści do obcokrajowców**, zwłaszcza wśród mniej wykształconej części społeczeństwa. Ze względu na same ustne ataki polegające na obrażaniu albo szkalowaniu określonej grupy ludności władze mogą uznać, że powinny wziąć stronę pokrzywdzonych takimi wypowiedziami, a nie chronić niewłaściwe korzystanie z wolności wypowiedzi. Trybunał szczegółowo odniósł się przy tym do wyborczego kontekstu, w jakim Pan Féret szerzył swoje wypowiedzi. Trybunał uznał, że przez ten właśnie kontekst przesłanie Pana Féret miało większy wydzźwięk i wyraźnie stanowiło podżeganie do nienawiści rasowej, wobec czego ukaranie polityka było usprawiedliwione koniecznością zapobiegania zakłóceniom porządku, a także poszanowaniem praw innych osób, w szczególności członków społeczności imigrantów.

Ze wskazanych wyżej powodów, na podstawie art. 14 pkt 5 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), zwracam się do Pana Prokuratora z prośbą o wszczęcie z urzędu postępowania w kierunku ustalenia, czy omawiany wyżej spot wyborczy nie miał na celu wzbudzenia wśród odbiorców nienawiści lub innych silnych negatywnych emocji wobec migrantów, uchodźców, osób pochodzenia arabskiego i wyznawców Islamu, a tym samym czy nie doszło w niniejszym przypadku do popełnienia przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści ze względu na pochodzenie narodowe, etniczne lub wyznanie, tj. czynu zabronionego, o którym mowa w art. 256 § 1 Kodeksu karnego. Pozwolę sobie w tym miejscu przypomnieć, że żądanie, o którym mowa w przywołanym art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ma charakter zawiadomienia kwalifikowanego, a skutkiem, jaki ma ono wyrzucić w sferze procesowej, jest wszczęcie postępowania przygotowawczego. Zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich żądanie nie podlega zatem kontroli prokuratury i weryfikacji w ramach przedprocesowych czynności sprawdzających. Z tego względu **organy ścigania otrzymujące od Rzecznika ww. żądanie obowiązane są niezwłocznie wszcząć postępowanie przygotowawcze w sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu**. Istnienie po stronie organów ścigania takiego obowiązku potwierdzone zostało między innymi w przywoływanym już wyżej postanowieniu Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 21 września 2018 r., sygn. akt III Kp 726/18, w którym Sąd, uchylając postanowienie

Prokuratora Prokuratury Rejonowej Warszawa-Ochota o odmowie wszczęcia dochodzenia w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie stanął na stanowisku, że podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego (w sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu) jest konieczne w każdym przypadku, kiedy zwraca się o to Rzecznik Praw Obywatelskich.

Łączę wyrazy szacunku

(podpis na oryginale)