



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 11.04.2018 r.

Adam Bodnar

XI.518.50.2017.MS

**Pan
Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze

Z satysfakcją przyjąłem informację o powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Pana Ministra, Międzyresortowego Zespołu do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (dalej: Zespół lub Zespół Międzyresortowy)¹. Zespołowi temu zlecone zostało zadanie zidentyfikowania problemów pojawiających się w praktyce ścigania przestępstw motywowanych nienawiścią, tj. publicznego propagowania faszystowskiego i innego totalitarnego ustroju państwa oraz publicznego nawoływania do nienawiści, a następnie, co szczególnie istotne, opracowania założeń ewentualnych zmian mających na celu wyeliminowanie tych negatywnych zjawisk. Problematyka zwalczania tego rodzaju przestępczości pozostaje także w kręgu moich zainteresowań, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, ale też niezależnego organu ds. realizacji zasady równego traktowania, którą to funkcję powierzyła instytucji Rzecznika ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r., poz. 1219). W związku z wiodącą rolą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w pracach Zespołu chciałbym przekazać Panu Ministrowi uwagi dotyczące przygotowania odpowiednich narzędzi służących **ograniczeniu zjawiska mowy nienawiści w Internecie**, czyli pojawiających się w sieci internetowej wypowiedzi propagujących ideologie rasistowskie, faszyzm lub inne ideologie totalitarne oraz

¹ Zarządzenie nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2018 r. (M.P. poz. 205).

nawołujących do nienawiści lub znieważających poszczególne osoby lub grupy osób ze względu na określone cechy, jak narodowość, przynależność etniczna, wyznanie lub bezwyznaniowość, ale także wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna czy tożsamość płciowa. Nie mogę przy tym pominąć dorobku Unii Europejskiej, a także ciał traktatowych Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Rady Europy, które stanowią cenne źródło analiz i wskazówek w tym zakresie.

O tym, jak ważne jest przeciwdziałanie zjawisku mowy nienawiści w Internecie, świadczą statystyki publikowane przez Prokuraturę Krajową², z których wynika, że znaczna część przestępstw motywowanych uprzedzeniami, odnotowywanych co roku przez organy ścigania, popełniana jest właśnie z wykorzystaniem Internetu. W 2016 r., z 1631 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa z nienawiści, aż 701, tj. ponad 40 %, dotyczyła czynów popełnionych w Internecie. Trend ten utrzymywał się nadal w pierwszej połowie 2017 r. Wówczas aż 374 postępowania przygotowawcze, z 947 prowadzonych w tym czasie postępowań w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią, dotyczyły przestępstw popełnionych przy użyciu Internetu.

I. Kodeksy dobrych praktyk

Jednym z najczęściej zalecanych środków walki z internetową mową nienawiści jest **tworzenie kodeksów dobrych praktyk przez dostawców usług internetowych**, ale też przez **organizacje pozarządowe**, w tym, w szczególności, przez organizacje handlowe, zawodowe lub konsumenckie. **Na państwach, tj. władzy publicznej, spoczywa obowiązek wspierania takich działań**, co wynika choćby z art. 16 dyrektywy nr 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (Dz.U.UE.L.2000.178.1, dalej: dyrektywa o handlu elektronicznym). Aby wspomóc państwa członkowskie w realizacji tego obowiązku, wspomniana dyrektywa przewiduje w art. 16 ust. 1 lit. b możliwość kierowania do Komisji Europejskiej, w celu zaopiniowania, projektów kodeksów dobrych praktyk, opracowywanych na poziomie krajowym. Skorzystanie z tej możliwości z pewnością ma pozytywny wpływ na jakość tego typu regulacji.

² Wyciąg ze sprawozdania dot. spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemitycznych lub ksenofobicznych prowadzonych w jednostkach organizacyjnych prokuratury - <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/wyciag-ze-sprawozdania-dot-spraw-o-przestepstwa-popolnione-pobudek-rasistowskich-antysemitycznych-lub-ksenofobicznych-prowadzonych-polroczu-2017-roku-jednostkach-organizacyjnych-prokuratury/>

Kwestia tworzenia kodeksów postępowania została również poruszona w Zaleceniu nr 6 dotyczącym Ogólnej Polityki Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) w sprawie walki z rozpowszechnianiem materiałów rasistowskich, ksenofobicznych i antysemickich przez Internet, które zostało przyjęte w dniu 15 grudnia 2000 r. (dalej: Zalecenie ECRI)³.

Opracowywanie i stosowanie nieformalnych kodeksów postępowania czy kodeksów dobrych praktyk jest również przedmiotem zaleceń formułowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Najszerzej, kwestia przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie została przedstawiona przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ (dalej: Komitet) w Komentarzu ogólnym nr 35 w sprawie zwalczania rasistowskiej mowy nienawiści (CERD/C/GC/35)⁴, stanowiącym oficjalną wykładnię Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwartej do podpisu w Nowym Jorku w dniu 7 marca 1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr. 25, poz. 187). W Komentarzu tym Komitet zalecił opracowywanie kodeksów postępowania oraz wskazał, że zachęcanie do tworzenia takich dokumentów jest elementem obowiązku wynikającego z art. 7 Konwencji, czyli obowiązku podejmowania niezwłocznych i skutecznych środków w celu zwalczania przesądów prowadzących do dyskryminacji rasowej oraz popierania wzajemnego zrozumienia, tolerancji i przyjaźni między narodami i grupami rasowymi lub etnicznymi. W tym samym dokumencie Komitet zaznaczył, że zakres opracowywanych kodeksów postępowania powinien być zgodny, między innymi, ze zobowiązaniami wynikającymi z Programu Działań, który przyjęty został podczas Światowej Konferencji Przeciw Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pochodnym Formom Nietolerancji, zorganizowanej w Durbanie w dniach 31 sierpnia - 7 września 2001 roku⁵. W pkt 144 Programu Działań, Konferencja zaleciła państwom, by we współpracy z sektorem prywatnym, w tym także branżą internetową, pamiętając o niezależności mediów opracowały kodeks postępowania etycznego, do dobrowolnego stosowania, oraz przyjęły środki samoregulujące, zmierzające ku:

- a) zwalczaniu rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji;
- b) promocji uczciwej, wyważonej i równoprawnej reprezentacji różnorodności społeczeństw;
- c) zwalczaniu proliferacji idei wyższości rasowej oraz usprawiedliwiania nienawiści i dyskryminacji rasowej w jakiegokolwiek postaci;

³ Zob. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N6/Rec%206%20en.pdf

⁴ Zob. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/GC/35&Lang=en

⁵ Dokument dostępny na stronie <http://www.un.org/WCAR/coverage.htm>

- d) promowaniu szacunku, tolerancji i zrozumienia między jednostkami, grupami ludzi, narodami i cywilizacjami;
- e) unikaniu tworzenia jakichkolwiek stereotypów, zwłaszcza promocji fałszywych wyobrażeń o migrantach, w tym także o robotnikach i uchodźcach, celem zapobieżenia rozprzestrzenianiu się nastrojów ksenofobicznych w społeczeństwie i pobudzaniu dążeń do celu, jakim jest zrównoważony wizerunek ludzi, wydarzeń i historii.

II. Ustanowienie punktów kontaktowych i organów doradczych

Zarówno dyrektywa o handlu elektronicznym, jak i zalecenia międzynarodowych organów ochrony praw człowieka, podkreślają **konieczność powoływania niezależnych punktów kontaktowych i organów doradczych, które będą czuwały nad egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych**, w tym również obowiązków związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się mowy nienawiści. W Zaleceniu ECRI, rządów państw członkowskich Rady Europy zasugerowano, aby rozważyły utworzenie krajowego organu doradczego, który mógłby działać jako stałe centrum monitorujące, organ mediujący oraz partner w tworzeniu kodeksów dobrych praktyk. ECRI zaleca również, aby rządy państw członkowskich podejmowały działania mające na celu **doprecyzowanie zasad odpowiedzialności hostów i dostawców treści oraz wydawców stron w związku z rozpowszechnieniem wiadomości rasistowskich, ksenofobicznych i antysemitycznych**. Wydaje się również pożądane, żeby utworzony zgodnie z ww. zaleceniami organ był wyposażony w **uprawnienia do rozpatrywania skarg na działalność administratorów stron internetowych**, prowadzenia samodzielnych postępowań wyjaśniających w tym zakresie oraz **wymierzania proporcjonalnych sankcji** natury administracyjnej w razie stwierdzenia uchybień.

Działalność takiego organu mogłaby również polegać na przeprowadzaniu innych działań zalecanych przez ECRI, np. uruchomieniu infolinii, rozwijaniu badań nad oprogramowaniem filtrującym, które wspomogłoby identyfikowanie mowy nienawiści w Internecie, czy też tworzeniu nowych stron internetowych, poświęconych walce z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją.

III. Obowiązek monitorowania przechowywanych danych przez dostawców usług internetowych

Zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy o handlu elektronicznym, państwa członkowskie nie mogą nakładać na dostawców usług internetowych ogólnego obowiązku nadzorowania informacji, które przekazują lub przechowują, ani ogólnego obowiązku aktywnego poszukiwania faktów i okoliczności wskazujących na bezprawną działalność. Przepis ten nie został, niestety, precyzyjnie wdrożony do polskiego porządku prawnego. Implementujący go art. 15 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r., poz. 1219) wskazuje, że dostawcy usług internetowych nie są zobowiązani do sprawdzania przekazywanych, przechowywanych lub udostępnianych przez nich danych. Tymczasem art. 15 dyrektywy o handlu elektronicznym dotyczy wyłącznie ogólnego obowiązku monitorowania danych. Świadczy o tym motyw 47 preambuły tej dyrektywy, zgodnie z którym przepis **art. 15 dyrektywy nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu wobec dostawców usług internetowych obowiązku monitorowania rodzajowo określonych danych.**

W tym kontekście warto również przypomnieć wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał lub ETPCz) z 16 czerwca 2015 r. w sprawie Delfi przeciwko Estonii (skarga nr 15615/07). Sprawa dotyczyła odpowiedzialności dostawców usług internetowych za komentarze publikowane pod artykułami redakcyjnymi. W sprawie tej bezsporne było, że sam artykuł zachował standardy rzetelności dziennikarskiej oraz mieścił się w granicach dopuszczalnej krytyki. To komentarze do tego artykułu stanowiły mowę nienawiści lub nawoływanie do przemocy. Skarżący, firma Delfi, powołując się na wolność wyrażania opinii, gwarantowaną w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC), kwestionował wyroki estońskich sądów, które zobowiązały go do zapłaty zadośćuczynienia z tytułu naruszenia dóbr osobistych, pomimo że obraźliwe komentarze zostały usunięte przez administratora serwisu w dniu, w którym pokrzywdzony zwrócił się z takim żądaniem (co miało miejsce po około 6 tygodniach od zamieszczenia komentarzy). W wydanym w sprawie wyroku ETPCz nie stwierdził naruszenia art. 10 EKPC. Trybunał uznał, że komercyjny charakter działalności portalu obligował jego administratora do zachowania szczególnej staranności w przypadku publikowania przez internautów nienawistnych komentarzy, a środki podjęte przez firmę Delfi, które miały przeciwdziałać zamieszczaniu bezprawnych treści, były niewystarczające. ETPCz podkreślił, że część wpisów internautów można było zakwalifikować jako mowę nienawiści lub nawoływanie do przemocy, czyli jako wypowiedzi, które – według ETPCz – stanowią najbardziej **skrajne nadużycie wolności słowa i nie są objęte ochroną**

gwarantowaną w ramach art. 10 EKPC. Był to kolejny istotny argument przemawiający za tym, że **administratorzy komercyjnych internetowych portali informacyjnych, które umożliwiają użytkownikom komentowanie materiałów dziennikarskich i zachęcają ich do tego, muszą liczyć się z szerokim zakresem obowiązków w stosunku do wpisów stanowiących mowę nienawiści.** Jak podkreślił Trybunał, obowiązki te nie obejmują co prawda konieczności stosowania tzw. premoderacji, ale w praktyce, aby sprostać wymogom, administratorzy powinni dokonywać bieżącej oceny i usuwać dodawane na stronie bezprawne wpisy z własnej inicjatywy. Należy jednocześnie zauważyć, że – jak podkreślił ETPCz – wyrok w sprawie Delfi przeciwko Estonii nie dotyczy innego rodzaju serwisów współtworzonych przez użytkowników, takich jak fora internetowe czy media społecznościowe, w których administrator nie zamieszcza własnych treści, a także stron czy blogów „prowadzonych w ramach hobby”⁶. Ponadto, w wyroku Trybunał wielokrotnie podkreślał, że Delfi jest jednym z największych estońskich portali informacyjnych, co wskazuje na zasadność różnicowania obowiązków związanych z postmoderacją, ze względu na wielkość dostawcy usług internetowych i charakter jego przedsięwzięcia.

Powyższa argumentacja prowadzi do wniosku, że **przeciwdziałanie mowie nienawiści w Internecie wymaga szczególnych mechanizmów kontrolnych ze strony dostawców usług internetowych.** Obecne brzmienie art. 15 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną w sposób zbyt szeroki zwalnia natomiast administratorów komercyjnych serwisów z obowiązków postmoderacji w zakresie, w jakim obowiązek ten dotyczy zwalczania mowy nienawiści.

Rozwinięciem tej tezy może być uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2016 r., wydanego w sprawie o sygn. akt I CSK 598/15, w którym Sąd uznał, że na art. 15 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną **nie może** powołać się administrator portalu internetowego, który w związku z doświadczeniem z dotychczasowej działalności na polu świadczenia usług hostingu liczy się z realną możliwością dokonywania przez internautów inkryminowanych wpisów i godząc się z tym, nie podejmuje stosownych działań, pomimo zatrudniania pracowników, którzy zajmują się usuwaniem wpisów naruszających interesy ekonomiczne administratora (chodzi np. o wpisy będące reklamą czy informacją handlową internautów) a także mimo wiedzy, że istniejący system automatycznej filtracji używanego przez internautów słownictwa nie jest skuteczny.

⁶ D. Głowacka, *Odpowiedzialność administratorów stron internetowych za treści stanowiące mowę nienawiści publikowane przez użytkowników*, Otwarta Rzeczpospolita, Warszawa 2016 r.

IV. Obowiązek zawiadamiania organów ścigania przez dostawców usług internetowych

Zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy o handlu elektronicznym, w stosunku do usługodawców świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego państwa członkowskie mogą ustanowić obowiązek niezwłocznego powiadamiania właściwych władz publicznych o rzekomych bezprawnych działaniach podjętych przez usługobiorców lub przez nich przekazanych informacjach, ewentualnie mogą nałożyć obowiązek przekazywania właściwym władzom, na ich żądanie, informacji pozwalających na ustalenie tożsamości usługobiorców.

W zakres tego przepisu wchodzi jakiegokolwiek bezprawne działania użytkowników, a odbiorcą informacji przekazywanych przez usługodawców może być dowolny organ państwowy, niekoniecznie będący organem ścigania. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że **mowa nienawiści stanowi szczególny przejaw bezprawnego działania, w odniesieniu do tego typu treści uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa zasadne wydaje się wprowadzenie po stronie usługodawców obowiązku zawiadamiania organów ścigania**, i to pod groźbą proporcjonalnej sankcji administracyjnej.

Obowiązujące w tym zakresie uregulowania, w szczególności art. 304 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1904 z późn. zm.), który na każdego nakłada społeczny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w stosunku do dostawców usług internetowych **uznać należy za niewystarczające**. Jeżeli bowiem przyjąć, że administratorzy komercyjnych serwisów internetowych są zobowiązani do postmoderacji zamieszczanych treści w kierunku wykrywania mowy nienawiści oraz realizacji procedury *notice and takedown*, to każda taka interwencja, oznaczająca **usunięcie bezprawnej treści bez zawiadomienia organów ścigania, prowadzi będzie do zniszczenia jedynych istniejących dowodów przestępstwa**. W celu uniknięcia takich sytuacji zasadne jest nałożenie na wspomniane podmioty obowiązku zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, a także obowiązku należytego zabezpieczenia materiału dowodowego. Rozwiązanie takie byłoby skuteczną odpowiedzią na wyzwanie, jakim jest zwalczanie mowy nienawiści w Internecie, a także wpisywałoby się w liczne rekomendacje organizacji międzynarodowych, dotyczące wprowadzenia przez państwo skutecznych mechanizmów zwalczania mowy nienawiści w Internecie. Istotne jest przy tym doprecyzowanie zasad współpracy dostawców usług internetowych z organami ścigania, w tym, w szczególności, uregulowanie zakresu gromadzonych przez dostawców danych oraz terminu ich udostępnienia organom ścigania. Kwestia ta ma również fundamentalne znaczenie dla

ścigania innych poważnych przestępstw, w tym przestępstw o charakterze terrorystycznym, o których mowa w art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 z późn. zm.).

Rozważenia wymaga również wprowadzenie po stronie dostawców usług internetowych **obowiązku informowania właściwego organu nadzorującego działalność stowarzyszeń czy fundacji**, tj. wojewody lub starosty, **w przypadku zidentyfikowania wśród użytkowników organizacji nawiązujących w swojej działalności do metod lub praktyk totalitarnych, czy też dopuszczających nienawiść rasową bądź narodowościową, których istnienie jest zakazane na mocy art. 13 Konstytucji RP.** Mechanizm taki bez wątpienia wzmocniłby egzekwowanie tego przepisu Konstytucji, a także postanowień umów międzynarodowych zakazujących funkcjonowania organizacji wspomnianego typu. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzenie regulacji zakazującej działalności organizacji nazistowskich, faszystowskich, komunistycznych, rasistowskich i ksenofobicznych w pierwszym rozdziale Konstytucji RP świadczy o doniosłości ustrojowej tego zakazu, co z kolei może usprawiedliwiać nakładanie przez ustawodawcę zwykłego szczególnych obowiązków także na podmioty prywatne. Obowiązek ten może dotyczyć zarówno największych dostawców usług internetowych, jak też powołanego organu doradczego.

V. Udoskonalenie procedury *notice and takedown*

Jak wynika z doświadczeń organizacji pozarządowych współpracujących z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, tzw. procedura *notice and takedown*, uregulowana w art. 14 dyrektywy o handlu elektronicznym, wymaga udoskonalenia. Najczęściej formułowane postulaty zmierzają do **doprecyzowania pojęcia wiarygodnej wiadomości, obowiązku wprowadzenia przez dostawców usług internetowych formularza umożliwiającego zgłaszanie on-line bezprawnych treści, a także doprecyzowania terminów przewidzianych na ich usunięcie.** Ewentualny formularz umożliwiający zgłoszenie on-line bezprawnych treści powinien być prosty i dostępny dla każdego użytkownika Internetu. Nadto należy dopuścić, aby usługodawcy, którzy będą chcieli wprowadzić uproszczone mechanizmy zgłaszania mowy nienawiści, np. w formie ikon czy przycisków funkcyjnych, bez przeszkód mogli to uczynić. Dostawcy usług internetowych powinni też mieć zapewnioną możliwość usuwania nienawistnych wpisów z własnej inicjatywy lub z inicjatywy organizacji pozarządowych. Przy określaniu terminu, w którym dostawcy byliby zobowiązani do usuwania bezprawnych treści, zasadne jest odniesienie się do opracowanego przez Komisję Europejską Kodeksu postępowania dotyczącego nielegalnego

nawoływania do nienawiści⁷. Zgodnie z tym Kodeksem, większość treści stanowiących mowę nienawiści powinna być usuwana w ciągu doby od zgłoszenia. Wymaga podkreślenia, że dostawca powinien usunąć treści niezwłocznie, jednak nie później niż we wskazanym terminie, dopełniając wcześniej obowiązku zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Zasadne jest przy tym wprowadzenie mechanizmu, który umożliwi szybkie wyegzekwowanie od dostawcy usług internetowych realizacji wspomnianego wyżej obowiązku w przypadku, gdyby dostawca uchylał się od usunięcia treści w wyznaczonym terminie. W tym celu konieczne będzie wskazanie organu administracyjnego lub sądowego, do którego zgłaszający będzie się mógł odwołać i otrzymać rozstrzygnięcie w terminie uwzględniającym zasady, jakimi rządzi się komunikacja w Internecie. Biorąc pod uwagę wyrok ETPC z 16 lipca 2009 r. w sprawie Féret przeciwko Belgii (skarga nr 15615/07), zgodnie z którym władze powinny wziąć pod uwagę przede wszystkim prawa strony pokrzywdzonej mową nienawiści, a nie strony, która „niewłaściwie korzysta z wolności wypowiedzi”, należy upewnić się, że strona zgłaszająca dysponować będzie przynajmniej równie szerokimi uprawnieniami o charakterze odwoławczym lub kontrolnym co autor nienawistnego wpisu.

VI. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

ECRI zaleca wspieranie istniejących już w Internecie inicjatyw antyrasistowskich, tworzenie nowych stron poświęconych walce z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją oraz wzmacnianie świadomości społecznej na temat problemu rozpowszechniania przez Internet materiałów o charakterze rasistowskim, ksenofobicznym i antysemitycznym. Ponadto, we wspomnianym już wyżej Komentarzu ogólnym nr 35 w sprawie zwalczania rasistowskiej mowy nienawiści, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ uznaje za szczególnie skuteczne **prowadzenie działań edukacyjnych w postaci tzw. *counter-speechu*, czyli rozprzestrzeniania wypowiedzi mających na celu potępienie mowy nienawiści oraz przeciwdziałanie dezinformacji, stereotypizacji i stygmatyzacji grup narażonych na mowę nienawiści**. Wydaje się, że odpowiednimi partnerami, którzy mogliby realizować działania edukacyjne wpisujące się w powyższe zalecenia, są

⁷ Kodeks dostępny jest na stronie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_pl.htm. Aktualne informacje o działaniach związanych z przyjętym Kodeksem, w tym Rekomendacja Komisji z 1 marca 2018 r. w sprawie środków służących skutecznemu zwalczaniu nielegalnych treści w Internecie C(2018) 1177 final, dostępne są na stronie http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

organizacje pozarządowe posiadające szerokie doświadczenie w zakresie zapobiegania i zwalczania mowy nienawiści.

Przywoływany już wyżej Kodeks postępowania dotyczący nielegalnego nawoływania do nienawiści zawiera również rekomendacje, by państwa członkowskie zapewniły dostęp do reprezentatywnej sieci partnerów – organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a te które cechują się największym doświadczeniem, uznane zostały przez władze za „**zaufane podmioty zgłaszające**”. Z tej rekomendacji również warto skorzystać.

VII. Zakres pojęcia „mowa nienawiści”

Wymienione wyżej rekomendacje międzynarodowych organów ochrony praw człowieka odnoszą się do pojęcia mowy nienawiści, które definiowane jest w różny sposób, wynikający najczęściej z zakresu czy przedmiotu aktu prawa międzynarodowego, na mocy którego dane rekomendacje zostały wydane. W celu wyjaśnienia dostawcom usług internetowych oraz ich użytkownikom zakresu nakładanych obowiązków zasadne wydaje się **ewentualne wprowadzenie ustawowej definicji mowy nienawiści**. Warto przy tym rozważyć, czy zakres takiej definicji nie powinien wykraczać poza katalog przestępstw motywowanych nienawiścią, stypizowanych w art. 119 § 1, art. 256 § 1 i art. 257 ustawy - Kodeks karny. Dzięki takiemu rozwiązaniu użytkownik zamieszczający w Internecie treści mieszczące się w definicji mowy nienawiści, ale nie będące przestępstwem motywowanym nienawiścią, poprzez odpowiednią reakcję dostawcy usług internetowych zostanie niejako ostrzeżony, zanim zacznie sięgać po sformułowania, które wypełnią znamiona przestępstwa.

Najszerzej stosowaną definicją mowy nienawiści jest definicja zawarta w rekomendacji nr R 97 (20) Komitetu Ministrów Rady Europy w kwestii wypowiedzi szerzących nienawiść. Zgodnie z tą rekomendacją, **za mowę nienawiści powinna zostać uznana każda forma 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 imigrantów**. W praktyce, definicja ta jest obecnie stosowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości⁸, a także Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że definicja ta, jako

⁸ Por. Odpowiedź pana Marcina Warchoła, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, na interpelację nr 1144 w sprawie problemu mowy nienawiści z dnia 21 marca 2016 r.

⁹ Por. Odpowiedź pana Jarosława Zielińskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, na interpelację nr 1716 w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom państw trzecich przebywającym na terytorium RP z dnia 27 kwietnia 2016 r.

wypracowana na forum Rady Europy, siłą rzeczy zapewnia największą kompatybilność z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie sugestii przedstawionych w niniejszym wystąpieniu, tak w odniesieniu do prac Zespołu Międzyresortowego, ewentualnych działań legislacyjnych inicjowanych przez Zespół lub podległy Panu Ministrowi resort, jak i działań pozalegisacyjnych. W szczególności byłbym zobowiązany za odniesienie się do postulatów dotyczących:

1. wyznaczenia organu doradczego lub punktu kontaktowego, który we współpracy z przedstawicielami branży internetowej oraz organizacjami pozarządowymi opracuje lub zainicjuje opracowanie kodeksu dobrych praktyk, i który będzie czuwał nad egzekwowaniem obowiązków nałożonych na dostawców usług internetowych w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie;
2. zapewnienia ww. organowi uprawnień do rozpatrywania skarg na działalność administratorów stron internetowych i prowadzenia samodzielnych postępowań wyjaśniających w tym zakresie;
3. doprecyzowania zasad współpracy dostawców usług internetowych z organami ścigania, w tym w szczególności uregulowania zakresu gromadzonych danych oraz terminu ich udostępnienia organom ścigania;
4. nałożenia na komercyjnych dostawców usług internetowych obowiązku informowania organów ścigania o przestępstwach związanych z mową nienawiści, a także informowania właściwych organów nadzoru w razie zidentyfikowania działalności organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji RP;
5. doprecyzowania pojęcia wiarygodnej wiadomości, a także nałożenia na dostawców usług internetowych obowiązku wprowadzenia formularza umożliwiającego zgłaszanie on-line przypadków mowy nienawiści;
6. doprecyzowania obowiązku dostawców usług internetowych do usunięcia danych stanowiących mowę nienawiści lub uniemożliwienia dostępu do nich w określonym terminie od otrzymania wiarygodnej wiadomości;
7. nałożenia na największych, komercyjnych dostawców usług internetowych obowiązku monitorowania przechowywanych danych w kierunku identyfikacji i usuwania mowy nienawiści;
8. opracowania i prowadzenia publicznie dostępnej listy zaufanych podmiotów zgłaszających;

9. wprowadzenia ustawowego zakazu stosowania mowy nienawiści w Internecie, kwalifikowanej w oparciu o definicję przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy.

W tym kontekście proszę Pana Ministra o informację, czy Zespół Międzyresortowy zajmuje się, lub zamierza zająć się, również zjawiskiem mowy nienawiści w Internecie. Jednocześnie **chciałbym zadeklarować wszelkie możliwe wsparcie dla prac Zespołu, nie tylko w zakresie poruszonej w niniejszym wystąpieniu tematyce.**

(podpis na oryginale)