



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30-06-2020 r.

Adam Bodnar

XI.518.50.2017.KG

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów**

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

W dniu 29 czerwca minęło 20 lat od przyjęcia przez Radę UE dyrektywy 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U.UE.L.2000.180.22). W tym kluczowym dla przestrzeni prawnej Unii Europejskiej dokumencie Rada zobligowała państwa członkowskie do stworzenia nowego instrumentarium walki ze zjawiskiem dyskryminacji. Rada nie poprzestała na deklaratywnym otwarciu procedur sądowych i administracyjnych w krajach członkowskich na sprawy dyskryminacyjne, czy nakłonieniu państw do podjęcia dialogu z partnerami społecznymi w celu wspierania równego traktowania. Uznała też za konieczne, aby każde państwo wyznaczyło organ, którego celem będzie wspieranie realizacji zasady równego traktowania, i który, aby móc wykonywać to zadanie w sposób obiektywny, będzie niezależny od innych organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.), w Polsce zadanie to wykonuje Rzecznik Praw Obywatelskich.

We wspólnym, rocznicowym oświadczeniu pn. *Protecting and promoting equality as a fundamental value of the EU: 20th anniversary of the Race Equality Directive* EQUINET, czyli Europejska Sieć Organów ds. Równego Traktowania, Komisja Europejska, Sekretariat Generalny Rady UE oraz chorwacka prezydencja w Radzie, doceniły rolę i **znaczenie powołanych w państwach członkowskich organów ds. równego traktowania**¹. Organy te

¹ <https://equality2020.eu/statement>

uznane zostały za kluczowe w dążeniu do pozytywnych zmian na drodze do równości – na poziomie społecznym, instytucjonalnym i indywidualnym. Podkreśla się, że istotnie **przyczyniają się one do wdrażania i rozwoju prawa dotyczącego realizacji zasady równości i przeciwdziałania dyskryminacji, doradzając decydującym politycznym oraz świadcząc pomoc w formułowaniu skuteczniejszych polityk i regulacji antydyskryminacyjnych.**

Taki właśnie cel przyświecał wystąpieniu, które jako Rzecznik Praw Obywatelskich wykonujący zadania niezależnego organu ds. równego traktowania skierowałem do Pana Premiera w dniu 19 lutego 2019 r.². W wystąpieniu tym, w formie **20 punktów**, zawarłem **konkretne propozycje systemowych zmian w prawie i praktyce, licząc że staną się one przyczynkiem do podjęcia przez administrację rządową dyskusji na temat spójnej polityki zwalczania przestępczości motywowanej nienawiścią.** Niestety, od tamtej pory ani obowiązujące prawo, ani praktyka nie uległy żadnym istotnym zmianom, które zwiększałyby szansę na skuteczne przeciwdziałanie temu groźnemu społecznie zjawisku. Tymczasem ostatnie wydarzenia w Polsce i na świecie dostarczają licznych dowodów na to, że **stworzenie kompleksowej polityki zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią rasową i uprzedzeniami na tle narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania, a także orientacji i tożsamości seksualnej, wieku czy niepełnosprawności jest rzeczą pilną.**

W ostatnich tygodniach Stany Zjednoczone Ameryki mierzyły się z protestami o niespotykanej jak dotąd skali, wywołanymi tragiczną śmiercią Geорга Floyda, po brutalnej interwencji funkcjonariuszy Policji. Okoliczności zdarzenia, gwałtowna na nie reakcja społeczeństwa, a także fakt, że w XXI wieku podnoszone przez protestujących hasło – Black Lives Matters – nie traci na aktualności pokazują, że **dyskryminacja, rasizm i wykluczenie, jeżeli w odpowiednim czasie nie spotkają się ze zdecydowanym działaniem ze strony państwa i w porę nie zostaną wyeliminowane z życia społecznego, na długo pozostają w społeczeństwie, niszcząc je od środka, a w miejsce wspólnoty i solidarności wprowadzają sztuczne podziały.** Z tej perspektywy mój sprzeciw wzbudza te reakcje opinii publicznej, nierzadkie także w Polsce, które w tragicznych wydarzeniach w USA znajdują pretekst do podsycania nienawiści i uprzedzeń na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym czy wyznaniowym. Niepokoją mnie też wszelkie wypowiedzi, które bez zrozumienia rzeczywistych powodów protestów i przy całkowitym zignorowaniu faktu, że są one efektem trwającego dekadami strukturalnego rasizmu, traktują je jako rzekomy argument przeciwko wizji społeczeństwa wielokulturowego.

² XI.518.50.2017.

Niestety, nie po raz pierwszy kryzys, lub same jego echa docierające do Polski, wywołują w części społeczeństwa nastroje ksenofobiczne, przyczyniające się do wzrostu zachowań, które w świetle ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 z późn. zm.) uznawane są za przestępstwa motywowane nienawiścią. Takie reakcje towarzyszą nawet najpoważniejszemu w najnowszej historii Polski kryzysowi, jakim jest pandemia COVID-19. Z jednej strony poczucie zagrożenia, w jakim od kilku miesięcy żyją mieszkańcy i mieszkanki naszego kraju, ujawniło tkwiące w społeczeństwie niezgłębione pokłady empatii, wzajemnej odpowiedzialności i solidarności. Z drugiej jednak, stosunkowo często dochodziło do aktów nienawiści, fizycznych lub werbalnych, wymierzonych czy to w osoby pochodzące z Azji, która kojarzona była z epicentrum pandemii, czy nawet w Ślązaków, od kiedy województwo śląskie stało się regionem o największej liczbie zachorowań w Polsce. Napaść na mieszkankę Łukowa pochodzenia wietnamskiego³, czy wybite szyb w mieszkaniu obywatela Filipin w Poznaniu⁴ to tylko przykłady spraw, w których podjąłem interwencję, i które zdają się być reakcją na coraz większy niepokój społeczny związany z pandemią. Obawy te potwierdzają także badania prowadzone przez niezależne podmioty zajmujące się monitorowaniem aktów rasistowskich i ksenofobicznych⁵, z których wynika, że poczucie zagrożenia w związku sytuacją zdrowotną i ekonomiczną w dobie pandemii może prowadzić do eskalacji zachowań dyskryminujących.

Znaczący wzrost zachowań o podłożu ksenofobicznym można było również zaobserwować w czasie kryzysu migracyjnego w latach 2015 – 2017. Wówczas to lęk i niechęć wobec migrantów, wzmocnione nieumiejętną, a często nawet świadomie manipulowaną debatą publiczną, przyczyniły się do wzrostu liczby przestępstw z nienawiści popełnianych w stosunku do cudzoziemców, zwłaszcza osób pochodzących z krajów Bliskiego Wschodu i wyznawców Islamu⁶. Kryzys migracyjny i będący jego smutną konsekwencją wzrost przestępstw motywowanych uprzedzeniami dowiodły, że **w sytuacjach zbiorowego zagrożenia nie trzeba wiele, aby doszło do eskalacji**

³ Szczegółowy opis sprawy dostępny na łamach internetowego wydania Kuriera Lubelskiego, pod linkiem: <https://kurierlubelski.pl/lukow-mlodocieni-chuligani-w-rasistowski-sposob-zaatakowali-wietnamke-dla-takiego-zachowania-nie-ma-usprawiedliwienia/ar/c1-14870093> [dostęp: 20.05.2020 r.].

⁴ Opisana szczegółowo na łamach internetowego wydania Gazety Wyborczej, pod linkiem: <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,25895414,wybili-kamieniami-szyby-filipinczykowi-z-poznania-plujana.html> [dostęp: 20.05.2020 r.].

⁵ Zob. Raport z badań ankietowych cudzoziemców i cudzoziemek związanych z Lublinem w dobie COVID-19, Stowarzyszenie Homo Faber, <https://hf.org.pl/upload/file/Raport%20-%20cudzoziemcy%20a%20COVID-19.pdf>.

⁶ Zob. Wyciąg ze sprawozdania dot. spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych prowadzonych w 2017 roku w jednostkach organizacyjnych prokuratury za rok 2017 dostępny na stronie internetowej PK, dostępny pod linkiem: <https://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/>.

nienawiści, szczególnie wobec grup tradycyjnie narażonych na przestępstwa na tym tle.

O tym, jak podsycane w czasach kryzysu nastroje ksenofobiczne wpływają na społeczności potencjalnie zagrożone przestępczością motywowaną nienawiścią świadczą wyniki badania charakteru i skali niezgłaszanych przestępstw z nienawiści wobec członków wybranych społeczności w Polsce, przeprowadzonego w 2018 r. przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁷. Sam projekt badawczy dotyczył oszacowania skali występowania oraz zgłaszalności przestępstw z nienawiści wśród trzech wytypowanych społeczności: Ukraińców w województwie małopolskim oraz muzułmanów i osób pochodzących z państw Afryki subsaharyjskiej w województwie mazowieckim. Jakkolwiek wyniki badań były wielokrotnie prezentowane, także w obecności przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych i administracji czy Komendy Głównej Policji, warto w tym miejscu przypomnieć, że **ponad 18% uczestniczących w badaniu Ukraińców, 8% muzułmanów i aż 43% osób pochodzących z państw Afryki Subsaharyjskiej w latach 2016 – 2017 doświadczyło co najmniej jednego przestępstwa motywowanego nienawiścią**. Badania ujawniły przy tym dużą skalę tzw. *underreportingu*, czyli niskiej zgłaszalności przestępstw omawianej kategorii. Jak się okazało, organom ścigania zgłoszonych było jedynie 5% rzeczywistej liczby przestępstw z nienawiści. Ponadto ustalono, że zarówno **osoby**, które bezpośrednio padły ofiarą przestępstwa z nienawiści, jak i te, które nie miały takich doświadczeń, **często podporządkowywały swoje codzienne zachowania obawie przed napaścią motywowaną ich pochodzeniem lub wyznaniem**. Przeprowadzane wywiady pokazały, że aż 57% cudzoziemców pochodzących z państw Afryki subsaharyjskiej, którzy sami nie doświadczyli przestępstwa z nienawiści, unikało niektórych miejsc publicznych, 39% z powodu obawy przed przestępczością motywowaną nienawiścią unikało ubierania się w sposób kojarzący się z ich pochodzeniem etnicznym lub narodowym, a 36% starało się ukrywać kolor skóry (w przypadku członków i członkiń tej grupy, które osobiście doświadczyły przestępstwa, odsetki te wynosiły odpowiednio: 72%, 29% i 46%). Aż 39% objętej badaniem grupy muzułmanów unikało noszenia w miejscach publicznych ubioru wskazującego na to wyznanie (lub w miarę możliwości ukrywało charakterystyczne elementy ubioru). Natomiast 50% Ukraińców, którzy sami nie zetknęli się z przestępstwem motywowanym nienawiścią, unikało posługiwania się w miejscach publicznych swoim językiem ojczystym (dla porównania, wśród Ukraińców, którzy doświadczyli przestępstwa, odsetek ten wynosił 59 %).

⁷ Zob. Raport z badania dostępny pod linkiem <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/412463.pdf>.

Powyższe dane świadczą o tym, że jakkolwiek w Polsce nie można mówić o systemowym rasizmie czy ksenofobii, to jednak nasilenie takich zjawisk, zwłaszcza w trudnych dla wszystkich czasach kryzysu, jest na tyle duże, że wśród społeczności imigranckich i mniejszościowych, tradycyjnie narażonych na dyskryminację, potęguje ono poczucie wykluczenia, narzuca zachowania sprzeczne z podstawowymi wartościami ich kultury czy religii, godzi w poczucie bezpieczeństwa oraz podważa zaufanie do państwa prawa i służb publicznych, które winny takie bezpieczeństwo zapewniać. Choć daleki jestem od prostych analogii z obecną sytuacją w Stanach Zjednoczonych to chciałbym zauważyć, że również w takich warunkach trudno jest zachować wspólnotę i solidarność społeczną, podobnie jak trudno tworzyć społeczeństwo równych szans. Aktywna rola państwa, zarówno w zakresie tworzenia prawa pozwalającego przeciwdziałać manifestowanej publicznie nienawiści, jak i jego stosowania, jest w tym wypadku nie do przecenienia. Niezwykle niebezpieczne dla demokratycznego i wielokulturowego społeczeństwa jest natomiast ignorowanie lub umniejszanie znaczenia takich zjawisk, jak ksenofobia i rasizm.

Jedyną adekwatną odpowiedzią na manifestowaną w słowach lub czynach nienawiść i związane z nią zagrożenia dla demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa jest stworzenie holistycznej strategii przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich nie po raz pierwszy przedstawiam ten postulat, kierując do Pana Premiera apel o rozpoczęcie kompleksowych i interdyscyplinarnych prac nad taką strategią. Na potrzebę podjęcia tego typu działań zwracałem uwagę w wystąpieniu z dnia 30 października 2018 r. i wspomnianym już wyżej wystąpieniu z 19 lutego 2019 r. Pewną nadzieją na to, że mój apel ma szansę realizacji, było powołanie przez Pana Premiera, zarządzeniem nr 24 z dnia 20 lutego 2018 r. (M.P. poz. 205), Międzyresortowego Zespołu do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Niestety, efekty prac tego gremium okazały się dalece rozczarowujące, o czym pisałem już we wspomnianym wystąpieniu z dnia 19 lutego 2019 r.

Ujęte w 20 punktach postulaty, sformułowane tuż po tragicznej śmierci Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, w zdecydowanej większości pozostają aktualne. Dlatego też chciałbym je przypomnieć, raz jeszcze prosząc Pana Premiera o ich całościową analizę i przedstawienie swojego stanowiska – w odniesieniu do każdego z postulatów z osobna tak, aby tym razem rzeczywiście stały się one punktem wyjścia do **zaangażowania administracji rządowej w prace nad kompleksową strategią przeciwdziałania przestępczości motywowanej nienawiścią.**

I. Rekomendacje dotyczące zmiany obowiązujących przepisów prawa.

(1) Nowelizacja art. 119 § 1, art. 256 § 1 i art. 257 Kodeksu karnego pod kątem penalizacji czynów popełnianych wobec innych grup mniejszościowych narażonych na dyskryminację, w szczególności osób LGBT i osób z niepełnosprawnością.

W mojej ocenie w dalszym ciągu niezbędne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w kierunku zmiany art. 119 § 1, art. 256 § 1 i art. 257 Kodeksu karnego w taki sposób, aby przestępstwa motywowane uprzedzeniami również na innym tle niż rasa, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie i bezwyznaniowość, były ścigane z urzędu i karane jako kwalifikowana forma zachowań przestępczych. Obowiązek ujawniania motywów działania sprawcy oraz jego surowszego karania powinien zostać rozszerzony również na przestępstwa motywowane nienawiścią popełniane ze względu na konkretne przesłanki dyskryminacyjne, jak niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna i tożsamość płciowa⁸. Warto zauważyć, że zmianę Kodeksu karnego w tym właśnie zakresie zalecała już Polsce Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji⁹.

W kwestii oczekiwanych zmian legislacyjnych w zakresie ww. przestępstw do tej pory nie otrzymałem satysfakcjonującej odpowiedzi. W piśmie z dnia 5 maja 2019 r.¹⁰ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ograniczył się w zasadzie do poinformowania o pracach w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, zmierzających m.in. do zaostrzenia sankcji karnych za przestępstwo z art. 256 Kodeksu karnego. Moim zdaniem sugestie ww. Zespołu w żaden sposób nie zapewniają wspomnianym wyżej grupom skuteczniejszej ochrony przez przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami. Zwłaszcza zwiększenie represyjności w kontekście wymienionych przestępstw nie przyczyni się do zmniejszenia przestępczości. Lepszy skutek odstrasżający wywołuje bowiem łagodniejsza, lecz nieuchronna kara, niż sankcja surowsza, której sprawca z różnych przyczyn uniknąć.

⁸ Zob. *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia*, Biuletyn RPO 2017, nr 6. Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 23.

⁹ Raport ECRI dot. Polski, przyjęty w dniu 20 marca 2015 r., <https://www.coe.int/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/poland>.

¹⁰ Odpowiedź MSWiA jest dostępna na stronie internetowej Biura RPO pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20MSWiA%20ws%20mowy%20nienawi%C5%9Bci%2C%208%20maja%202019.pdf>.

(2) Nowelizacja przepisów Kodeksu karnego pod kątem penalizacji członkostwa w organizacjach promujących lub podlegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działań, zgodnie z Uwagami końcowymi CERD z dnia 29 sierpnia 2019 roku.

Artykuł 13 Konstytucji RP zakazuje istnienia organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową. Wprowadzenie regulacji zakazującej działalności organizacji nazistowskich, faszystowskich, komunistycznych, rasistowskich i ksenofobicznych w pierwszym rozdziale Konstytucji RP świadczy o doniosłości ustrojowej tego zakazu, jako gwarancji dla demokratycznego ustroju państwa i poszanowania godności człowieka. Ranga tego przepisu powinna zatem skłonić ustawodawcę zwykłego do wprowadzenia takich rozwiązań, które uczynią ten zakaz skutecznym. Mechanizm pozwalający na identyfikację i delegalizację organizacji, które swoim programem lub działalnością wypełniają przesłanki określone w art. 13 Konstytucji, okazuje się przy tym niewystarczający: nie działa bowiem prewencyjnie na środowiska, które skłonne są głosić nienawistne ideologie pod różnymi szyldami i w zmieniających się strukturach organizacyjnych. Bez wątpienia konieczna jest implementacja do polskiego porządku prawnego wydanego Polsce przez Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (CERD)¹¹ zalecenia dotyczącego penalizacji członkostwa w organizacjach promujących lub podlegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działaniach. Jak dotąd nie podjęto prac mogących prowadzić do zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Dodatkowo warto w tym kontekście przywołać uwagi Specjalnej Sprawozdawczynie Narodów Zjednoczonych w dziedzinie praw kulturalnych¹² po jej wizycie w Polsce. Prof. Karima Bennouna podkreśliła, że rosnące znaczenie i agresywność niektórych skrajnie prawicowych grup nacjonalistycznych oraz mediów propagujących dyskryminujące i wykluczające poglądy jest w Polsce kwestią budzącą poważne zaniepokojenie i mającą szkodliwy wpływ na korzystanie z praw kulturalnych. Istniejące w przestrzeni publicznej grupy o charakterystyce silnie nacjonalistycznej, starają się, zdaniem Specjalnej Sprawozdawczynie, wpływać na młodzież, w tym także wydarzenia kulturalne, takie jak festiwale muzyczne. Widoczna normalizacja i coraz częstsze włączanie niektórych z tych poglądów do głównego nurtu polityki, w tym ich wyrażanie przez niektórych urzędników

¹¹ Uwagi końcowe CERD z dnia 29 sierpnia 2019 r. po rozpatrzeniu XXII-XXIV sprawozdań Polski, dostępne pod linkiem: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/POL/CO/22-24&Lang=En.

¹² Relacja ze spotkania dostępna na stronie RPO pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/specjalna-sprawozdawczyni-onz-w-zakresie-praw-kulturalnych-z-rpo-adamem-bodnarem>.

państwowych bez świadomości konsekwencji, jest zdaniem Specjalnej Sprawozdawczynie szczególnie niepokojące.

(3) Wprowadzenie ustawowej definicji mowy nienawiści.

Obecnie nie istnieje ustawowa definicja mowy nienawiści, a przestępstwo, które potocznie określa się tym mianem, rekonstruowane jest m.in. w oparciu o przepisy art. 119 § 1 (w zakresie stosowania groźby karalnej ze względu na rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie bądź bezwyznaniowość i, wyjątkowo, przynależność polityczną), art. 256 § 1 (w zakresie publicznego nawoływania do nienawiści z powodu rasy, pochodzenia narodowego lub etnicznego, wyznania bądź bezwyznaniowości) czy art. 257 Kodeksu karnego (w zakresie publicznego znieważenia z powodu ww. cech). Warto się zatem zastanowić, czy wprowadzenie do Kodeksu karnego definicji tego przestępstwa, czyli *de facto* określenie znamion czynu zabronionego, nie byłoby ułatwieniem dla organów ścigania i sądów. Inspiracją dla ustawowej definicji mowy nienawiści powinna przy tym być definicja zaproponowana przez Komitet Rady Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr R 97(20) z dnia 30 października 1997 r.¹³, w której podkreślił, że szczególna odpowiedzialność za powstrzymanie wypowiedzi podżegających do nienawiści rasowej, ksenofobii, antysemityzmu spoczywa na rządach, władzach i instytucjach publicznych na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym. 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 lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że definicja ta, jako wypracowana na forum Rady Europy, siłą rzeczy zapewni większą kompatybilność praktyk stosowanych przez organy ścigania i sądy z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Również w tej kwestii, mimo zaleceń Komitetu ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) wyrażonego w ww. Uwagach końcowych nie odnotowano żadnej aktywności legislacyjnej ze strony instytucji państwa mającej na celu zmianę definicji zgodnie z rekomendacją Komitetu Rady Ministrów Rady Europy.

II. Rekomendacje dotyczące walki z mową nienawiści w Internecie.

(4) Utworzenie kodeksów dobrych praktyk przez dostawców usług internetowych, ale też przez organizacje pozarządowe, w tym, w szczególności, przez organizacje

¹³ Zob. <https://rm.coe.int/1680505d5b>.

handlowe, zawodowe lub konsumenckie. Zachęcenie przez organy władzy publicznej do tworzenia tego typu kodeksów.

Jednym z najczęściej zalecanych środków walki z internetową mową nienawiści jest tworzenie kodeksów dobrych praktyk przez dostawców usług internetowych oraz organizacje pozarządowe, handlowe, zawodowe lub konsumenckie. Zgodnie 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), państwo ma obowiązek wspierania takich działań, a żeby zapewnić odpowiednią jakość powstających kodeksów, może też przedkładać ich projekty, do zaopiniowania, Komisji Europejskiej. O potrzebie tworzenia kodeksów dobrych praktyk wspomina również Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w zaleceniu nr 6 dotyczącym ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z rozpowszechnianiem materiałów rasistowskich, ksenofobicznych i antysemitów przez Internet, które zostało przyjęte w dniu 15 grudnia 2000 r.¹⁴. Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) w Komentarzu ogólnym nr 35 w sprawie zwalczania rasistowskiej mowy nienawiści (CERD/C/GC/35)¹⁵, 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), również zalecił opracowywanie kodeksów postępowania oraz wskazał, że zachęcanie do tworzenia takich dokumentów jest elementem obowiązku wynikającego z art. 7 ww. 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 m.in. 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 roku¹⁶. W pkt 144 Programu Działań, Konferencja zaleciła państwom, by we współpracy z sektorem prywatnym, w tym także branżą internetową, opracowały kodeks postępowania etycznego, do dobrowolnego stosowania oraz przyjęły środki samoregulujące, zmierzające do zwalczania rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji.

¹⁴ Zob. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N6/Rec%206%20en.pdf.

¹⁵ Zob. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/GC/35&Lang=en.

¹⁶ Dokument dostępny na stronie <http://www.un.org/WCAR/coverage.htm>.

(5) Powołanie 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.

Wspomniana wyżej dyrektywa o handlu elektronicznym wskazuje w art. 19 na konieczność powoływania punktów kontaktowych, których zadaniem będzie czuwanie nad egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych wynikających z dyrektywy, także w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się mowy nienawiści. Również Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) zaleca rządów państw tworzących Radę Europy, aby rozważyły utworzenie krajowego organu doradczego, który mógłby działać jako stałe centrum monitorujące, organ mediujący oraz partner w tworzeniu kodeksów dobrych praktyk. Warte rozważenia byłoby przy tym wyposażenie takiego organu w uprawnienia do rozpatrywania skarg na działalność administratorów stron internetowych, prowadzenia samodzielnych postępowań wyjaśniających w tym zakresie oraz wymierzania proporcjonalnych sankcji w razie stwierdzenia uchybień.

Dobrym krokiem w kierunku realizacji ww. rekomendacji było zawarcie w listopadzie 2018 r. porozumienia pomiędzy Ministerstwem Cyfryzacji a Facebookiem w sprawie uruchomienia punktu kontaktowego, dzięki któremu internauci zyskali możliwość składania wniosków o przeprowadzenie dodatkowej kontroli, przez sam portal, w związku z blokadą i usunięciem ich konta lub zamieszczonej treści. Obecnie warto poddać analizie to rozwiązanie, zarówno pod kątem jego upowszechnienia wśród innych dostawców, jak też poszerzenia kompetencji punktu kontaktowego choćby w zakresie rozpatrywania skarg na administratora strony. Będę także zobowiązany za przedstawienie informacji o dotychczasowym działaniu przyjętych rozwiązań i ich efektach (w ujęciu liczbowym i opisowym).

(6) Uświadomienie administratorom komercyjnych internetowych portali informacyjnych szerokiego zakresu obowiązków (moderowanie, filtrowanie, usuwanie komentarzy) w odniesieniu do wpisów, które mogą stanowić mowę nienawiści.

Przeciwdziałanie mowie nienawiści w Internecie wymaga wdrożenia szczególnych mechanizmów kontrolnych przez dostawców usług internetowych. 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. Obowiązki te nie obejmują co prawda konieczności stosowania tzw. premoderacji, ale powinny skłaniać administratorów do bieżącej oceny pojawiających się wpisów i usuwania

tych, które mają charakter bezprawny. Tak określony obowiązek nie byłby sprzeczny z art. 15 ust. 1 dyrektywy o handlu elektronicznym, który co prawda zabrania państwom nakładania na dostawców usług internetowych ogólnego obowiązku nadzorowania informacji, które przekazują lub przechowują, czy ogólnego obowiązku aktywnego poszukiwania faktów i okoliczności wskazujących na bezprawną działalność, ale nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu wobec dostawców obowiązku monitorowania rodzajowo określonych danych.

(7) Wprowadzenie po stronie usługodawców internetowych obowiązku zawiadomiania organów ścigania w przypadku działań stanowiących mowę nienawiści – pod groźbą proporcjonalnej sankcji administracyjnej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy o handlu elektronicznym, w stosunku do usługodawców świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego państwa członkowskie mogą ustanowić obowiązek niezwłocznego powiadomiania właściwych władz publicznych o rzekomych bezprawnych działaniach podjętych przez usługobiorców lub przekazanych przez nich informacjach. Państwa mogą też nałożyć na usługodawców obowiązek przekazywania władzom, na ich żądanie, informacji pozwalających na ustalenie tożsamości usługobiorców. W kontekście mowy nienawiści, która niewątpliwie stanowi przejaw bezprawnego działania, celowe zatem jest wprowadzenie po stronie usługodawców obowiązku zawiadomiania organów ścigania o każdym podejrzeniu wystąpienia tego typu treści oraz ich należytego zabezpieczenia, jako materiału dowodowego na potrzeby ewentualnego postępowania karnego. Wprowadzenie takiego obowiązku, i to pod groźbą sankcji administracyjnej, byłoby istotnym dopełnieniem procedury *notice and takedown*, która w obecnych warunkach sprowadza się w zasadzie do usunięcia przez administratora bezprawnych treści. Rozważenia wymaga również wprowadzenie po stronie dostawców usług internetowych obowiązku informowania właściwego organu sprawującego nadzór nad działalnością stowarzyszeń czy fundacji o przypadkach 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.

(8) Udoskonalenie procedury *notice and takedown* – doprecyzowanie pojęcia wiarygodnej wiadomości, obowiązku wprowadzenia przez dostawców usług internetowych formularza umożliwiającego zgłaszanie on-line bezprawnych treści, a także doprecyzowanie terminów przewidzianych na ich usunięcie. Wprowadzenie instytucji tzw. *ślepego pozwu*.

Procedura *notice and takedown*, uregulowana w art. 14 dyrektywy o handlu elektronicznym, wymaga udoskonalenia, w szczególności poprzez doprecyzowanie pojęcia wiarygodnej wiadomości, zobowiązanie dostawców usług internetowych do wprowadzenia możliwie najprostszych w obsłudze formularzy umożliwiających zgłaszanie on-line bezprawnych treści, a także doprecyzowanie terminów przewidzianych na usunięcie takich treści z sieci. 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, należy odnieść się do opracowanego przez Komisję Europejską *Kodeksu postępowania dotyczącego nielegalnego nawoływania do nienawiści*¹⁷. Zgodnie z tym Kodeksem, większość treści stanowiących mowę nienawiści powinna być usuwana w ciągu doby od zgłoszenia. Oczywiście usunięcie treści powinno być skorelowane z obowiązkiem zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o czym wspominałem już w rekomendacji nr 7.

Celowe wydaje się również wprowadzenie mechanizmu, który umożliwi szybkie wyegzekwowanie od dostawcy usług internetowych realizacji wspomnianego wyżej obowiązku, gdyby ten uchylał się od usunięcia bezprawnych treści w wyznaczonym terminie. W tym celu konieczne będzie wskazanie odpowiedniej procedury oraz organu administracyjnego lub sądowego, do którego zgłaszający będzie mógł się odwołać i otrzymać rozstrzygnięcie w terminie uwzględniającym zasady, jakimi rządzi się komunikacja w Internecie.

W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na istotne trudności, jakie towarzyszą dochodzeniu przez osoby pokrzywdzone ochrony dóbr osobistych naruszonych przez wpis w Internecie. W obowiązującym stanie prawnym, w pozwie o ochronę dóbr osobistych należy oznaczyć strony postępowania, czyli podać dane osoby pozwanej. Jeśli dane te nie zostaną podane, konieczne będzie uzupełnienie braków formalnych pozwu. W przeciwnym razie pozew zostanie zwrócony. Usunięcie tej przeszkody byłoby możliwe dzięki wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego znanej prawodawstwu amerykańskiemu instytucji tzw. *ślepego pozwu*, czyli pozwu o ochronę dóbr osobistych, który mógłby być skierowany przeciwko osobie o nieustalonej tożsamości. Pozew taki byłby wyjątkiem od ogólnej zasady procesu cywilnego, według której pozew musi być wniesiony przeciwko konkretnej osobie wskazanej przez pokrzywdzonego. Jak dotąd, jak wynika z wiedzy

¹⁷ 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.

Rzecznika, w żadnym z resortów nie zainicjowano prac nad wdrożeniem rekomendowanej instytucji.

(9) Opracowanie i prowadzenie publicznie dostępnej listy zaufanych podmiotów zgłaszających.

W przywołanym już wyżej *Kodeksie postępowania dotyczącego nielegalnego nawoływania do nienawiści* Komisja Europejska rekomenduje, aby państwa członkowskie zapewniły publiczny dostęp do reprezentatywnej sieci partnerów – organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które cechują się największym doświadczeniem w przeciwdziałaniu mowie nienawiści i dysponują wiedzą ekspercką, pozwalającą na szybkie identyfikowanie bezprawnych treści. Partnerzy tacy zyskiwaliby status „zaufanych podmiotów zgłaszających”.

Odnosząc się do reakcji organów państwa na rekomendacje dotyczące walki z mową nienawiści w Internecie należy oczywiście docenić dotychczasowe działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Powołanie we wrześniu 2017 r. koordynatora do zwalczania przestępstw z nienawiści w cyberprzestrzeni w Biurze do Walki z Cyberprzestępczością KGP oraz koordynatorów w komórkach właściwych do zwalczania Cyberprzestępczości w komendach wojewódzkich (Stołecznej) Policji, o czym Ministerstwo SWiA powiadomiło mnie w piśmie z 8 maja 2019 r.¹⁸ niewątpliwie stanowi częściową realizację opisywanych postulatów i jako takie zasługuje na uznanie. Podobnie uruchomienie w Wydziale Rozpoznania ww. Biura Sekcji Obsługi Całodobowej w systemie 24/7, do której internauci mogą zgłaszać informacje o niewłaściwych treściach opublikowanych w Internecie. Mimo celowości tych działań, należy jednak ocenić je jako niewystarczające, a także dokonać ewaluacji w kontekście efektywności przyjętych rozwiązań organizacyjnych.

III. Zmiany dotyczące świadomości społecznej i prawnej.

(10) Prowadzenie kampanii społecznych adresowanych do młodzieży szkolnej (11) szkoleń, warsztatów i treningów w szkołach na temat szkodliwości mowy nienawiści.

(12) szkoleń metodycznych dla nauczycieli, a także (13) szkoleń z prawnych aspektów mowy nienawiści adresowanych do policjantów, prokuratorów i sędziów oraz (14) podobnych szkoleń dla adwokatów i radców prawnych.

¹⁸ Pismo dostępne na stronie RPO pod linkiem:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20MSWiA%20ws%20mowy%20nienawi%20C5%9Bci%20%20%20maja%202019.pdf>.

Odpowiednio przygotowane i profesjonalnie przeprowadzone kampanie, szkolenia i warsztaty stanowią obecnie jedyną szansę na to, aby uświadomić społeczeństwu, jak szkodliwa i niebezpieczna jest mowa nienawiści. Tylko tak można odwrócić zjawisko postępującej desensytyzacji, czyli zmniejszania się wrażliwości społecznej na negatywne treści obecne w przestrzeni publicznej. Jak pokazują badania¹⁹, im więcej nienawistnych wypowiedzi pojawia się w przestrzeni, z tym większą obojętnością się one spotykają, a dorośli i młodzi mieszkańcy Polski przez częsty kontakt z mową nienawiści w mediach i sytuacjach życia codziennego, są bardziej skłonni sami ją stosować. W tym kontekście szczególnie cenne są **kampanie edukacyjne w postaci tzw. *counter-speechu***, czyli rozprzestrzeniania wypowiedzi potępiających mowę nienawiści oraz przeciwdziałających dezinformacji, stereotypizacji i stygmatyzacji grup narażonych na mowę nienawiści. **Udział autorytetów publicznych w takich kampaniach jest przy tym nie do przecenienia.**

Nieco inną rolę odgrywają szkolenia adresowane do funkcjonariuszy Policji, prokuratorów, sędziów oraz obecnych i przyszłych przedstawicieli zawodów prawniczych. W tym zakresie działalność edukacyjna powinna być częścią szerszej strategii zmierzającej do instytucjonalnego przygotowania państwa do walki z mową nienawiści. W tym aspekcie warto odnotować pozytywne działania Komendy Głównej Policji w obszarze edukacji dla bezpieczeństwa, gdzie zrealizowano projekty, które były ukierunkowane na działania profilaktyczne zapobiegające mowie nienawiści, w tym m. in. przeprowadzenie cyklu warsztatów szkoleniowych w obszarze wielokulturowości i realizacji czynności procesowych z udziałem cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych.

IV. Zmiany związane z działalnością organów władzy publicznej.

(15) Wydanie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji rekomendacji na temat mowy nienawiści (w trybie art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji) – na podobnych zasadach jak stanowisko KRRiT w kwestii ochrony dzieci i młodzieży.

Język nienawiści, przetwarzany przez wszystkie media, obecny jest także w radiu i telewizji. Wynikający z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r. poz. 805, z późn. zm.) zakaz propagowania w audycjach i innych przekazach medialnych działań sprzecznych z prawem, w tym w szczególności treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość, nie wyeliminuje języka nienawiści z przestrzeni medialnej,

¹⁹ M. Winiewski, K. Hansen, M. Bilewicz, W. Soral, A. Świdorska, D. Bulska, „Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych”, str. 5-6, zob. http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/MOWA_NIENAWISCI_MOWA_POGARDY_INTERNET.pdf (dostęp: 20.05.2020 r.).

jeśli nie pójdą za nim konkretne działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W mojej opinii Rada powinna zatem niezwłocznie zaangażować się w walkę z mową nienawiści, choćby poprzez inicjowanie i wspieranie samoregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych, do czego upoważnia Radę art. 6 ust. 2 pkt 12 przywołanej wyżej ustawy.

Od czasu przedstawienia nin. postulatu w wystąpieniu do Pana Premiera z dnia 19 lutego 2019 r. nie zaobserwowałem żadnej aktywności Rady zmierzającej do wydania rekomendacji na temat mowy nienawiści w sugerowanym trybie.

(16) Dokonanie kompleksowej, zewnętrznej analizy działalności Komisji Etyki Poselskiej w przedmiocie reakcji na mowę nienawiści.

Komisja Etyki Poselskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej odgrywa wiodącą rolę w przeciwdziałaniu mowie nienawiści, która, co stwierdzam z przykrością, obecna jest także w języku bieżącej polityki. W mojej ocenie warto sprawdzić, czy działalność Komisji w zakresie reagowania na mowę nienawiści jest wystarczająca i, przede wszystkim, skuteczna. Takiej analizy powinien przy tym dokonać podmiot zewnętrzny, dający gwarancję niezależności i obiektywizmu. Śledząc debatę publiczną można przypuszczać, że w ostatnim czasie wdrożenie postulowanej analizy nie było przedmiotem rozważań.

(17) Dokonanie kompleksowej analizy działalności prokuratury w zakresie walki z mową nienawiści, m.in. pod kątem realizacji wytycznych Prokuratora Generalnego z dnia 26 lutego 2014 r. w zakresie prowadzenia postępowań o przestępstwa z nienawiści (PG VII 021/54/13), a także rozważenie aktualizacji tych wytycznych, szczególnie w kontekście obejmowania ochroną osób indywidualnych pełniących funkcje publiczne, dotkniętych zmasowanymi aktami przemocy werbalnej.

(18) Przegląd wszystkich umorzonych spraw przez prokuraturę z okresu ostatnich 3 lat, w których możliwe było postawienie zarzutów promowania mowy nienawiści (lub związanych z tym gróźb karalnych).

W styczniu 2019 r. w moim Biurze przeprowadzona została analiza postępowań prowadzonych przez prokuratury w latach 2015 – 2019 w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią, które na różnych etapach objęte były monitoringiem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Po tej analizie powziąłem wątpliwość, czy wszystkie grupy, realnie zagrożone tego typu przestępczością, są w sposób należyty przed nią chronione i czy zachowaniom wymierzonym w niektóre z tych grup nie towarzyszy pewna pobłażliwość ze strony organów ścigania. Obawy RPO co do skuteczności ochrony przed przestępstwami motywowanymi nienawiścią dotyczyły przede wszystkim migrantów, w tym uchodźców, wyznawców islamu, niektórych mniejszości narodowych lub etnicznych, a także osób LGBT, polityków oraz działaczy organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W wystąpieniu skierowanym w dniu 23 stycznia 2019 r. do Prokuratora Generalnego²⁰ przedstawiłem listę 30 spraw, w których działania prokuratur, a zwłaszcza wydawane przez nie postanowienia o umorzeniu postępowania lub odmowie wszczęcia śledztwa, mogły budzić zastrzeżenia co do zgodności ze standardami sformułowanymi m.in. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w tym z zasadami obiektywizmu i szczególnej staranności w ujawnianiu nienawistnej motywacji w działaniach sprawców. Poprosiłem Prokuratora Generalnego o sprawdzenie, czy opisane sprawy prowadzone były prawidłowo, i czy wszystkie decyzje prokuratorów znajdowały uzasadnienie w przepisach prawa i zgromadzonym materiale dowodowym. Na sporządzonej przez Rzecznika liście znalazły się zarówno sprawy związane ze zgromadzeniami publicznymi, podczas których dochodziło do propagowania symboli czy treści rasistowskich lub faszystowskich oraz publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym lub wyznaniowym²¹, jak i sprawy dotyczące artykułów, wpisów bądź komentarzy pojawiających się w Internecie, propagujących nienawistne ideologie, nawołujących do nienawiści lub znieważających osoby bądź grupy osób z powodu przypisywanych im cech. Niektóre z opisanych spraw dotyczyły działalności organizacji skrajnie nacjonalistycznych lub osób publicznych, inne uprzedzeń, z którymi zetknęły się osoby fizyczne w sytuacjach życia codziennego. Przypomniane zostały też głośne sprawy powieszenia na szubienicach zdjęć europosłów, do czego doszło podczas manifestacji zorganizowanej przez Ruch Narodowy Regionu Śląsko – Zagłębiowski w Katowicach w dniu 27 listopada 2017 r. (sprawa została umorzona w listopadzie 2019 r. z powodu braku znamion czynu zabronionego), oraz opublikowania na portalu społecznościowym Facebook, na profilu Młodzieży Wszechpolskiej, „politycznych aktów zgonu” 11 prezydentów miast, którzy podpisali deklarację o współdziałaniu w dziedzinie migracji.

Ostateczna odpowiedź wpłynęła do Biura RPO w dniu 28 listopada 2019 r. Po przeprowadzonej analizie akt wskazanych przeze mnie postępowań Prokuratura uznała, że w zdecydowanej większości działania prokuratorów, a także wydawane przez nich postanowienia o umorzeniu bądź odmowie wszczęcia śledztwa, były prawidłowe. Tylko w niektórych sprawach, zdaniem Prokuratury, decyzja merytoryczna kończąca postępowanie podjęta została przedwcześnie. Otrzymałem również informację, że do podobnej analizy

²⁰ XI.518.7.2019, zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/30-przykladow-mowy-nienawisci-w-ktorych-dzialania-prokuratury-budza-watpliwosci-RPO>.

²¹ Były to m.in. sprawy dotyczące propagowania symboliki faszystowskiej i rasistowskiej oraz nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i wyznaniowych podczas uroczystości upamiętniających wybuch Powstania Warszawskiego, obchodzonych w Warszawie w dniu 1 sierpnia 2015 r., antyimigranckiej manifestacji zorganizowanej 25 sierpnia 2015 r. przez Młodzież Wszechpolską i Obóz Narodowo Radykalny (XI.518.33.2015), obchodów 82. rocznicy powstania Obozu Narodowo – Radykalnego, zorganizowanych w Białymstoku w dniu 16 kwietnia 2016 r. (XI.518.32.2016) czy Marszu Niepodległości, który przeszedł ulicami Warszawy w dniu 11 listopada 2017 r. (XI.518.90.2017).

Prokuratura wytypowała 295 innych spraw, z których część dotyczyła przestępstw z nienawiści w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego. Wśród wytypowanych spraw znalazły się sprawy przestępstw popełnionych na szkodę parlamentarzystów i prezydentów miast, w których czynność sprawcza polegała, obok gróźb karalnych, na uporczywym nękanii, naruszaniu nietykalności, znieważaniu czy niszczeniu mienia.

W skierowanej do mnie odpowiedzi Prokurator nie przedstawił jednak żadnego uzasadnienia dla zaprezentowanego stanowiska. Nie tylko nie odniósł się merytorycznie do wątpliwości sygnalizowanych w moim wystąpieniu z dnia 23 stycznia 2019 r., ale nawet nie wyjaśnił, czy w ogóle zostały one uwzględnione przy ocenie prawidłowości prowadzonych postępowań. Nie ujawnił również, w których sprawach decyzje prokuratorów okazały się przedwczesne i nie doprecyzował, na czym ich przedwczesność polegała. Dlatego też w wystąpieniu z dnia 19 grudnia 2019 r. poprosiłem Prokuratora Generalnego o udzielenie szczegółowych wyjaśnień na temat wyników przeprowadzonej analizy. Dopóki nie otrzymam takich wyjaśnień nie mogę uznać, że postulaty oznaczone nr 17 i 18 zostały spełnione.

(19) Zachęcanie partii politycznych do podpisywania Karty Europejskich Partii Politycznych na rzecz społeczeństwa nierasistowskiego, zgodnie z rekomendacją Europejskiego Komitetu Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji nr 15 z dnia 8 grudnia 2015 r.

Europejski Komitet Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w przywoływanej już wyżej rekomendacji nr 15 z dnia 8 grudnia 2015 r. zachęca partie polityczne do podpisania Karty Europejskich Partii Politycznych dla społeczeństwa nierasistowskiego. Dokument ten, otwarty do podpisu w dniu 28 lutego 1998 r., opracowany został pod auspicjami Komisji Konsultacyjnej Unii Europejskiej ds. Rasizmu i Ksenofobii, a następnie rewidowany był przez Radę Europy²². Zgodnie z tym dokumentem, partie polityczne jako podmioty demokratycznego procesu politycznego w szczególny sposób powinny bronić, wyrażać i świadczyć o podstawowych zasadach demokratycznego społeczeństwa, a także tworzyć platformę do dyskusji w kwestiach, w których mogą istnieć różnice zdań. Są one również zobowiązane do włączenia różnych poglądów w proces podejmowania decyzji politycznych, co pozwala społeczeństwu rozwiązywać konflikty poprzez dialog, a nie wykluczenie i konflikty. Sygnatariusze Karty deklarują, że nie będą eksponować, publikować, rozpowszechniać ani popierać poglądów i stanowisk, które wzbudzają lub mogą wzbudzać uprzedzenia, wrogość i podziały między ludźmi różnego pochodzenia etnicznego lub narodowego i różnych przekonań religijnych.

²² <https://rm.coe.int/16806fe48b>.

W mojej ocenie, panująca w chwili obecnej w Polsce sytuacja wymaga od partii politycznych stanowczych i jednoznacznych działań odrzucających mowę nienawiści jako formę prowadzenia debaty publicznej zwłaszcza w okresie pandemii. Podpisanie Karty Europejskich Partii Politycznych dla społeczeństwa nierasistowskiego oraz rzetelne przestrzeganie jej postanowień będzie stanowiło wyraźny sygnał, że przy dążeniu do wyznaczonych celów politycznych nie ma miejsca na mowę nienawiści.

(20) Zaangażowanie władz miast oraz innych jednostek samorządu terytorialnego na rzecz walki z mową nienawiści (na poziomie edukacji w szkołach oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi).

Zaangażowanie władz samorządowych, zarówno w sferze publicznych deklaracji, jak i idących za nimi działań, nadal jest aktualne i konieczne, aby skutecznie przeciwdziałać uprzedzeniom, ksenofobii i będącej ich skutkiem przestępczości motywowanej nienawiścią. Rola organów samorządu terytorialnego jest w tym zakresie fundamentalna. Z racji powierzonych im kompetencji, opartych na przepisach prawa i społecznym zaufaniu, są szczególnie zobowiązane do przestrzegania, ochrony i realizacji praw i wolności obywatelskich. Zapewniając bezpieczeństwo oraz realizację potrzeb wspólnoty wszystkich mieszkańców nie mogą przy tym wykluczać ich poszczególnych grup i umacniać istniejących stereotypów i uprzedzeń. Z tego względu stanowczego sprzeciwu wymagają takie działania organów samorządowych, jak przyjmowanie uchwał o „przeciwdziałaniu ideologii LGBT”. W mojej ocenie mają one charakter bezprawny, sprzeczny z zasadą równego traktowania i naruszają godność i inne prawa osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, czemu dałem wyraz w skargach wniesionych na wybrane uchwały tego typu do wojewódzkich sądów administracyjnych, które oczekują obecnie na rozpoznanie²³. Niestety, żaden z przedstawicieli administracji rządowej w terenie – wojewoda nie zakwestionował tego rodzaju uchwały w przewidzianej do tego procedurze, co więcej – wyrażano dla nich poparcie²⁴.

Warto przy tym podkreślić, że powstrzymywanie się przez władze samorządowe od działań naruszających prawa obywatelskie i umacniających uprzedzenia – jak wspomniane wyżej uchwały – nie wystarczy dla skutecznej ochrony przed mową nienawiści i innymi motywowanymi uprzedzeniami zagrożeniami. Samorządy powinny bowiem korzystać ze wszystkich przysługujących im w granicach kompetencji narzędzi, by podejmować działania pozytywne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim ich mieszkańcom, bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny.

²³ Informacje o działaniach RPO w tym zakresie, a także wersje elektroniczne wybranych skarg dostępne są na stronie internetowej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwal-y-anty-lgbt-sprzeczne-takze-z-prawem-europejskim>

²⁴ Zob. np. *Lublin: Wojewoda Przemysław Czarnek przyznał medale za walkę z LGBT. "Homoseksualizm przyczyną pedofilii"*, Gazeta.pl z 17 maja 2019 r.

Obszarem, w którym zaangażowanie samorządów wydaje się szczególnie istotne jest edukacja i sytuacja dzieci i młodzieży w szkołach. Walka z uprzedzeniami jest wyzwaniem dla szkół: uprzedzenia mają często swoje źródło w stereotypach, a szkoła może i powinna je zastępować rzetelną wiedzą. Władze miast, jako władze oświatowe, mogą natomiast skutecznie wspierać szkoły w prowadzeniu szeroko rozumianej edukacji antydyskryminacyjnej, która stanowi w mojej ocenie jedną z najbardziej skutecznych form przeciwdziałania nierównemu traktowaniu. Niestety, postulaty rozszerzenia podstawy programowej w zakresie treści związanych z prawami człowieka i ochroną przed dyskryminacją, które od lat przekazuję Ministrowi Edukacji Narodowej²⁵, pozostały do tej pory niezrealizowane. Z tego względu na wsparcie zasługują wszelkie inicjatywy dodatkowe, które mogą pomóc w wypełnieniu tej luki w systemie edukacji, jak te realizowane przez organizacje pozarządowe.

Przytoczone wyżej rekomendacje ogłaszałem publicznie, zamieszczając je również na stronie internetowej mojego Biura. Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), przekazuję je ponownie Panu Premierowi z prośbą o przedstawienie stanowiska w każdej z poruszonych w poszczególnych punktach kwestii. Doceniając dotychczasowy wysiłek podległych Panu Premierowi organów i instytucji liczę również na bardziej zdecydowane kroki w zakresie stworzenia kompleksowej strategii przeciwdziałania przestępczości motywowanej nienawiścią. Aktualne działania należy bowiem ocenić jako dalece niewystarczające.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Anna Schmidt-Rodziewicz, Pełnomocniczka Rządu ds. Równego Traktowania

²⁵ Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji Narodowej z dnia: 3 lipca 2012 r., 24 kwietnia 2014 r., 17 marca 2016 r., 3 grudnia 2018 r., 17 stycznia 2019 r., 22 października 2019 r., 20 stycznia 2020 r. - zob. min. informacje dostępne na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-w-obronie-edukacji-antydyskryminacyjnej-w-szkolach>