

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

152. SESJA PLENARNA KR-U, 30.11.2022–1.12.2022

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Poszerzenie katalogu unijnych przestępstw o mowę nienawiści i występkę nią powodowane

(2023/C 79/03)

Sprawozdawczyni:	Aleksandra DULKIEWICZ (PL/EPL), prezydent Miasta Gdańska
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Bardziej inkluzyjna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści” COM(2021) 777 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Konstatuje, że sposób penalizacji mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści na szczeblu UE określony jest aktualnie w decyzji ramowej Rady z 2008 r. w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii (decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW⁽¹⁾). Katalog objętych ogólnounijnym prawodawstwem przestępstw z nienawiści ograniczony jest do przesłanek związanych z rasą, kolorem skóry, religią, pochodzeniem narodowym lub etnicznym.
2. Zauważa, że penalizacja innych form mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści, w szczególności ze względu na płeć, orientację seksualną, wiek i niepełnosprawność, różni się w poszczególnych państwach członkowskich UE. Ponieważ obecnie brakuje podstaw traktatowych dla wspólnej reakcji prawa karnego w celu ogólnoeuropejskiego zwalczania wszystkich spotykanych form mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści, KR wzywa Radę do szybkiego poszerzenia wykazu przestępstw UE na podstawie art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm dla odpowiednich krajowych przepisów karnych z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości.
3. Z dużym zadowoleniem przyjmuje w tym kontekście wniosek Komisji dotyczący decyzji Rady w sprawie dodania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE, załączony do komunikatu Komisji z grudnia 2021 r. „Bardziej inkluzyjna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści”.
4. Wskazuje, że mowa nienawiści, przestępstwa z nienawiści, nieprawdziwe informacje, dezinformacja, spiskowe teorie, to zjawiska, którym należy przeciwdziałać poprzez zdecydowane działania. Należy też podkreślić, że walka z mową i przestępstwami z nienawiści jest jednocześnie walką z uprzedzeniami, rasizmem, szowinizmem, homofobią i antysemityzmem. Mowa nienawiści i przestępstwa z nienawiści dotyczą nie tylko indywidualne ofiary, powodując ich cierpienie i poważnie ograniczając ich podstawowe prawa i wolności, ale także całe społeczeństwo.

⁽¹⁾ Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55).

5. Wyraża zaniepokojenie ogromem zjawiska i swoistym zubożeniem na nie, rodzącym niebezpieczeństwo asymilacji mowy nienawiści oraz przestępstw z nienawiści, a nawet ich stałej obecności w naszej codzienności.

Rekomendacje polityczne

6. Potępia sytuację, w której mowa nienawiści staje się częścią języka konfliktu politycznego. Wyraża zaniepokojenie włączaniem skrajnych poglądów do głównego nurtu polityki i brutalizacją języka stosowanego w debacie publicznej. Istnieje niebezpieczeństwo, że agresywny język politycznego sporu w rękach populistów sprzyjać będzie tworzeniu klimatu dla rozwoju radykalizmów, nieprawdziwych informacji i dezinformacji, co może prowadzić do przestępstw z nienawiści.

7. Ma świadomość, że z mową nienawiści i przestępstwami z nienawiści stykają się wszystkie grupy wiekowe, różni się jedynie środowisko, w którym się z nią zapoznają. Wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na młodych ludzi, którzy – z jednej strony – są szczególnie podatni na wirtualne i realne oddziaływanie mowy nienawiści i nawoływania do popełniania przestępstw z nienawiści, z drugiej strony jednak mogą być również silnymi sojusznikami w walce z tym zjawiskiem. Zauważa, że chociaż najczęstszym obiektem mowy nienawiści są uchodźcy, osoby nieheteronormatywne oraz mniejszości narodowe i religijne, to w ostatnich latach znacząco wzrósł odsetek osób mających do czynienia z mową nienawiści w mediach i sytuacjach codziennych.

8. Zauważa, że przemoc werbalna i fizyczna, powodowana nienawiścią, nie jest wyłączną bolączką środowisk mniejszościowych. W tym kontekście ofiarami mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści coraz częściej stają się „ludzie władzy” – osoby posiadające mandat wyborczy lub wykonujące publiczne obowiązki oraz instytucje. Szczególnie dotkliwie doświadczają tego politycy regionalni i samorządowi, np. gdy próbują bronić praw uchodźców, migrantów lub osób LGBTQ+, a ostatnimi czasy – w obliczu walki z globalnymi zagrożeniami, takimi jak rosyjska agresja w Ukrainie, czy pandemia COVID-19.

9. Uważa, że politycy i władza publiczna są szczególnie zdolni do wywierania wpływu na opinię publiczną i dyskurs publiczny, dlatego wzywa przywódców politycznych na wszystkich szczeblach do powstrzymania się od używania języka, który może stać się powodem mowy nienawiści lub przestępstw z nienawiści wobec określonych grup.

10. Z niepokojem odnotowuje również fakt, że państwa trzecie świadomie posługują się mową nienawiści i nie stronią od popełniania przestępstw z nienawiści w celu przeprowadzenia zorganizowanych kampanii mających wpływ na polaryzację i budowanie granic podziałów w UE. Mowa nienawiści i przestępstwa z nienawiści odgrywają rolę w podsycaniu konfliktów zbrojnych. Przystają być zjawiskiem lokalnym, a stają się zagrożeniem o globalnej sile rażenia. Takim przykładem mowy nienawiści jest aktualny przekaz administracji prezydenta Putina na temat powodów agresji na Ukrainę oraz skala popełnianych w trakcie tej wojny przestępstw i zbrodni z nienawiści.

11. Zwraca uwagę na globalny wymiar mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści, osiągnęty między innymi dzięki ich łatwej popularyzacji za pośrednictwem zróżnicowanych kanałów oferowanych usług cyfrowych. Ich skuteczne ściganie musi mieć więc wymiar transgraniczny. Komitet w pełni zgadza się z oceną Komisji Europejskiej, że ze względu na powagę takich przestępstw oraz ich transgraniczny charakter problem można rozwiązać jedynie za pomocą wspólnych działań na szczeblu UE przekładających się na wspólną reakcję wymiaru sprawiedliwości Unii w sprawach karnych i wzmocnioną współpracę sądową między państwami członkowskimi. Takie działania nie byłyby sprzeczne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

12. Podkreśla negatywne skutki uboczne, jakie mowa nienawiści rozpowszechniana w internecie może mieć dla społeczności lokalnych, i w konsekwencji dla podziałów między ludźmi oraz zaburzenia procesu spójności społecznej. Uważa, że konsekwencje przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści są najbardziej odczuwalne wśród społeczności lokalnych.

13. Z niepokojem zauważa, że przestępstwa bazujące na potencjale nienawiści szerzą strach i stygmatyzację o większej sile rażenia, wykraczającej poza granice konkretnego miasta lub gminy i niosą ze sobą potencjał eskalacji i przeradzania się w większe konflikty.

14. Podkreśla wielką odpowiedzialność władz regionalnych i lokalnych za aktywne przeciwdziałanie przestępstwom z nienawiści i mowie nienawiści oraz zapobieganie dyskryminacji i wykluczeniu, w tym także przemocy motywowanej politycznie i ideologicznie. Zauważa, że bezczynność i lekceważenie mogą prowadzić do eskalacji oraz zaostrzenia zjawiska.

15. Podkreśla, że burmistrzowie oraz inni przywódcy regionalni i lokalni znajdują się w kluczowym położeniu i mogą odegrać istotną rolę w rozpoznawaniu wczesnych oznak takich incydentów w swoich społecznościach. Wzywa do opracowania specjalistycznych rekomendacji dla władz regionalnych i lokalnych, mówiących o tym, jak skutecznie zapobiegać temu zjawisku w obrębie społeczności lokalnych; ponadto uważa, że należy zachęcać władze lokalne i regionalne do podejmowania działań zapobiegawczych na podstawie ich lokalnych uwarunkowań. Apeluje o harmonijną współpracę z organami ścigania, od których oczekuje konsekwentnej i skutecznej walki z mową nienawiści i przestępstwami z nienawiści.

16. Zaleca wprowadzenie przepisów mówiących o zwalczaniu mowy nienawiści w usługach cyfrowych, tak aby media społecznościowe nie przyczyniały się do rozpowszechniania i wzmacniania oddziaływania, zarówno mowy, jak i przestępstw z nienawiści. Obecnie przyjęte regulacje nie są wystarczające, aby spowodować, że dostawcy usług internetowych przyczynią się do skutecznego zwalczania mowy nienawiści i jej zapobiegania w ramach oferowanych przez siebie usług. Badania ⁽²⁾ pokazują, że dostawcy usług cyfrowych i platformy często nie egzekwują własnych wytycznych wspólnotowych lub nie są w stanie ich egzekwować.

17. Zauważa, że akt o usługach cyfrowych (AUC), który jest obecnie na etapie prac legislacyjnych, stanowi okazję do ustanowienia minimalnych norm w zakresie przejrzystości zasobów, które platformy muszą zmobilizować, aby zapewnić wdrożenie zarówno ram prawnych dotyczących dezinformacji, jak i własnych wytycznych wspólnotowych. Ten akt prawny może stać się bodźcem do poprawy relacji między dostawcami usług pośredniczących a obywatelami i państwem. Potencjał społeczno-ekonomiczny wielkich platform wymaga skoordynowanego wysiłku na poziomie ogólnoeuropejskim i wykorzystania argumentu siły europejskiego wspólnego rynku.

18. Apeluje o pilne uchwalenie AUC na poziomie unijnym i o jego wdrożenie w państwach członkowskich. Państwa członkowskie powinny zaangażować się w dalsze prace i promocję AUC w UE. Warto promować AUC jako prawo unijne, niekonkurujące z osobnymi, niezależnymi regulacjami o usługach cyfrowych oraz wolności słowa w internecie, które byłyby uchwalane przez poszczególne państwa członkowskie.

19. Zwraca uwagę na rolę, jaką w procesie przeciwdziałania, wykrywania i ostatecznie ścigania mają do odegrania organa ścigania. Wyraża nadzieję, że poszerzenie ogólnounijnego katalogu przestępstw o przestępstwa z nienawiści wpłynie na konsekwentne reagowanie na nie i na przywiązywanie wagi do ścigania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści na każdym etapie prowadzonego postępowania (policja, prokuratura, sądy). Zwraca uwagę na rolę niezależnych sądów w tym procesie, które, poprzez budowanie swojego orzecznictwa, wytyczają granice tego, co jest dopuszczalne i co nie przekracza standardów związanych z realizacją prawa do wolności słowa, a tym, co staje się już mową nienawiści. Zaleca, aby standardy reakcji na omawiane zjawisko były takie same na terenie całej Unii Europejskiej.

20. Poddaje pod rozważenie stworzenie modelu polegającego na tym, że mowa nienawiści ścigana jest z oskarżenia publicznego, a nie prywatno-skargowego. Ograniczanie tego zjawiska leży w interesie publicznym. Sprawcy zaś powinni mieć świadomość nieuchronności kary. Należy również przełamać barierę anonimowości sprawców przestępstw z nienawiści, do czego potrzebne jest działanie organów ścigania, połączone z gotowością współpracy ze strony dostawców usług internetowych.

21. Podkreśla, że postęp w zakresie równości i praw człowieka, w tym skuteczność w zwalczaniu przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści przez organa ścigania, w dużej mierze zależy od współpracy ze strony władz regionalnych i lokalnych.

22. Wskazuje, że niezgłaszanie przestępstw z nienawiści jest główną przeszkodą dla skutecznego działania organów ścigania. Zwraca uwagę, że władze lokalne i regionalne oraz urzędnicy samorządowi powinny wykorzystywać swoją bliskość z obywatelami i promować politykę zwiększania świadomości problemu (w tym wśród urzędników służby cywilnej) oraz zachęcania ofiar do zgłaszania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści.

23. Wskazuje w szczególności, że władze lokalne i regionalne powinny odgrywać rolę przy pokonywaniu przeszkód w zgłaszaniu przypadków przestępstw z nienawiści, takich jak podnoszenie świadomości na temat praw ofiar, dostarczanie informacji o legalnych sposobach zgłaszania, zapewnianie migrantom pewności, że mogą zgłaszać się bez względu na ich

⁽²⁾ Odnośne sprawozdanie jest dostępne pod adresem: 210831_Reset_Facebook_Bundestagswahl_EN.pdf (hateaid.org).

status prawny, promowanie zgłoszeń anonimowych lub za pośrednictwem osób trzecich. Władze lokalne i regionalne powinny również promować dobre praktyki i współpracę w działaniach na rzecz poszkodowanych z zaangażowaniem policji, lokalnych organów ds. równości i przeciwdziałania dyskryminacji, społecznych organizacji pozarządowych oraz innych służb udzielających wsparcia ofiarom.

24. Konkluduje, że nawet najlepsze rozwiązania prawne nie pomogą, jeśli organa ścigania nie będą ich egzekwowały poprzez ściganie sprawców. Podobnie ograniczone będą możliwości reakcji organów ścigania, jeśli usługodawcy internetowi (świadczący usługi drogą elektroniczną) nie będą udostępniać danych osób popełniających przestępstwa z nienawiści i tym samym ewidentnie łamiących prawo.

25. W kontekście działania organów ścigania konstatuje, że z uwagi na to, że mowa nienawiści często przeplata się z językiem debaty publicznej i politycznej, tym bardziej organa ścigania (a zwłaszcza urząd prokuratorski) powinny przestrzegać zasady niezależności i nie lekceważyć tego zjawiska. Niezależnie od istniejących różnic krajowych w zakresie regulowania i zwalczania mowy nienawiści i jej zapobiegania oraz ochrony poszczególnych przesłanek, bardzo ważna jest dbałość o stabilność instytucji. Oznacza to, po pierwsze: niezależne sądy, po drugie: wolną od nacisków prokuraturę, będącą w stanie podejmować niezależne decyzje w kierunku ścigania z oskarżenia publicznego tego typu przestępstw.

26. Odnotowuje, że w kilku państwach członkowskich UE mandat organów ds. równości obejmuje również nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści ⁽³⁾, a zatem organy te mają do odegrania ważną rolę w tym procesie. W związku z tym Komitet popiera zalecenia Komisji Europejskiej dla państw członkowskich mające pomóc im w zwiększeniu niezależności i skuteczności organów ds. równości ⁽⁴⁾ i oczekuje na zapowiedziany wniosek ustawodawczy w sprawie dalszego wzmocnienia roli i niezależności tych podmiotów.

27. Zwraca uwagę na konieczność współpracy z organizacjami pozarządowymi wspierającymi budowanie świadomości oraz zwalczanie zjawiska mowy nienawiści i aktów przemocy powodowanych nienawiścią. Doświadczenia zdobyte przez te kluczowe podmioty, w tym samorządy lokalne, muszą zostać wykorzystane do przeciwdziałania zjawisku nienawiści i jego zwalczania.

28. We wszystkich szkołach powinno się wdrażać programy edukacji antydyskryminacyjnej i umiejętności odnajdywania się i życia w wielokulturowym, różnorodnym pod względem narodowym, rasowym, ideologicznym i wyznaniowym społeczeństwie. Elementem składowym tej edukacji powinny być zajęcia z przeciwdziałania zjawisku mowy nienawiści.

29. Proponuje uwzględnienie kwestii mowy nienawiści w programie edukacji powszechnej i zachęca regiony o odpowiednich kompetencjach do podjęcia działań w tym kierunku.

30. Zaznacza, że współczesny obywatel Europy musi być wyedukowany i wyposażony w takie umiejętności interpersonalne, aby w przestrzeni internetowej lub publicznej nie przekraczać granic wolności słowa i wolności wypowiedzi.

31. Zachęca do przeprowadzania szeroko zakrojonych kampanii społecznych na rzecz równości i profilaktyki antydyskryminacyjnej, również ogólnounijnych, np. w formie kontynuacji Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

32. Apeluje o wspieranie organizacji regionalnych i lokalnych oraz funkcjonujących na ich obszarze partnerów społecznych, zajmujących się walką ze zjawiskiem nienawiści werbalnej i fizycznej poprzez edukację wielokulturową. Zwraca uwagę na to, że tego typu pozytywny przykład możemy odnaleźć w idei Nagrody im. Pawła Adamowicza ufundowanej przez Komitet Regionów, ICORN i miasto Gdańsk.

Konkluzje

33. Widzi w Unii Europejskiej gwaranta w zakresie tworzenia prawa pozwalającego przeciwdziałać manifestowanej publicznie nienawiści oraz stosowania.

34. Zdaje sobie sprawę, że skutki mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści mają wymiar transgraniczny, stąd konieczność ich zwalczania poprzez wspólne działania na szczeblu UE. Wzywa zatem do skutecznego zwalczania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści popełnianych z innych powodów niż te objęte decyzją ramową 2008/913/WSiSW,

⁽³⁾ Takim przykładem jest urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce.

⁽⁴⁾ Zalecenie Komisji z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości (C(2018) 3850 final).

w tym ze względu na tożsamość płciową, orientację seksualną, wiek i niepełnosprawność, jak wskazano we wnioskach Komisji Europejskiej dotyczących Unii równości. Ważne jest szybkie rozszerzenie przez Radę wykazu przestępstw o przestępstwa popełniane z nienawiści (art. 83 ust. 1 TFUE), aby zapewnić skuteczność działania organów ścigania, zarówno na szczeblu unijnym, jaki i krajowym.

35. Zaznacza, że jedyną odpowiedzią na mowę nienawiści i przestępstwa z nienawiści jest stworzenie kompleksowej, prawnej strategii przeciwdziałania, raportowania i konsekwentnego ścigania.

36. Postuluje ustanowienie na szczeblu UE minimalnych zasad dotyczących sankcji za nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, które umożliwiłyby nowelizację przepisów krajowych pod kątem penalizacji członkostwa w organizacjach promujących jakąkolwiek nienawiść lub podżegających do niej oraz uczestnictwa we wszelkich tego typu działaniach. W żadnym zakątku świata ani Europy nie powinno być miejsca na akceptację poglądów antydemokratycznych oraz głoszenia nienawiści i wrogości wobec drugiego człowieka.

37. Rekomenduje poprawę metod rejestrowania i gromadzenia danych na temat przestępstw z nienawiści oraz zaleca dyskusje eksperckie z państwami członkowskimi prowadzone pod auspicjami Agencji Praw Podstawowych UE (FRA), które mogą pomóc władzom krajowym w rozwiązywaniu problemów dotyczących praktycznego stosowania przepisów oraz zapewnić skuteczne dochodzenie, ściganie oraz skazywanie przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści. Widzi tu także ważną rolę instytucji i organizacji społecznych zajmujących się zjawiskiem mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści.

38. Widzi potrzebę stworzenia organizacyjno-prawnych rozwiązań dla ochrony ofiar mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści, które muszą otrzymać wsparcie i pomoc ze strony instytucji i organizacji unijnych, państw członkowskich oraz europejskiej wspólnoty samorządowej i społeczeństwa obywatelskiego.

39. Zauważa, że pomiędzy walką z mową nienawiści a cenzurą istnieje cienka granica. Przygotowując rozwiązania prawne do walki z mową nienawiści i przestępstwami z nienawiści, należy zadbać o gwarancję prawa do wolności słowa.

40. Zauważa, że na poziomie międzynarodowym brak jednobrzmiącej definicji przestępstw z nienawiści. W związku z tym wzywa do odpowiedniego budowania orzecznictwa sądowego, a w konsekwencji skuteczności ścigania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści. Inspiracją może tu być zalecenie CM/Rec(2022)16 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich⁽³⁾ lub definicja zawarta w decyzji ramowej 2008/913/WSiSW.

41. Zdaje sobie sprawę z tego, że nie uregulujemy skrajnej mowy politycznej. Domeną państw członkowskich pozostanie to, w jaki sposób będą one określały swobodę wypowiedzi. Uważa jednak, że musimy narzucić unijne standardy walki ze zjawiskiem werbalnej i fizycznej nienawiści. Temu właśnie ma służyć poszerzenie katalogu przestępstw w UE o mowę nienawiści i przestępstwa z nienawiści.

Bruksela, dnia 1 grudnia 2022 r.

Vasco ALVES CORDEIRO

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽³⁾ Zalecenie CM/Rec(2022)16 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zwalczania mowy nienawiści: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955.