Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

GROW SPACE

SŁOWO MA ZNACZENIE

Czy przeciwdziałanie mowie nienawiści stanowi naruszenie wolności słowa, czy jej konieczne ograniczenie?

Autor: apl. adw. Robert Lisiewicz
oprawa graficzna "Słowo Ma Znaczenie": Jakub Juszczak

1. WSTĘP

Wolność słowa stanowi jedną z fundamentalnych wartości współczesnych demokracji liberalnych. Uznawana jest zarówno w polskim prawie krajowym, jak i aktach prawa międzynarodowego jako fundament swobodnego przepływu informacji oraz debaty publicznej. Jednocześnie jednak żadna z współczesnych demokracji oraz wspólnot międzynarodowej ochrony praw człowieka nie uznaje tej wolności za wartość absolutną. W szczególności dotyczy to wypowiedzi, które uderzają w godność człowieka, prowadzą do jego dehumanizacji lub zachęcają do przemocy wobec określonych grup.

W tym kontekście pojawia się pytanie – czy mowa nienawiści może być uzasadnionym przekroczeniem granic wolności słowa, czy jej niezbędnym ograniczeniem, służącym ochronie innych – równoważnych wartości i praw podstawowych? Czy myślenie o nieograniczonej ochronie wolności słowa nie prowadzi nas w miejsce, które z wolnością nie ma nic wspólnego?

2. ISTOTA WOLNOŚCI SŁOWA JAKO WARTOŚCI W DEMOKRATYCZNYM SPOŁECZEŃSTWIE I JEJ DOPUSZCZALNE OGRANICZENIA

„Wolność wyrażania opinii stanowi jeden z zasadniczych fundamentów i społeczeństwa [demokratycznego] i jeden z podstawowych warunków jego postępu i samorealizacji każdej jednostki. Z zastrzeżeniem art. 10 ust. 1 [Europejskiej Konwencji Praw Człowieka] prawo to ma zastosowanie nie tylko do „informacji" lub „idei", które są przyjmowane korzystnie lub postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz również do takich, które mogą być obraźliwe, szokujące lub niepokojące dla Państwa lub dowolnej grupy społecznej. Takie są wymogi pluralizmu, tolerancji i otwartości umysłu, bez których „demokratyczne społeczeństwo" nie istnieje. Oznacza to między innymi, że wszystkie „formalności", „warunki", „ograniczenia" i „kary" obowiązujące w tej sferze muszą być współmierne do realizowanego uprawnionego celu" – podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka już w 1976 r.[1], wskazując na wolność słowa jako wartość, która zasługuje na ochronę w niezwykle szerokim stopniu, podkreślając jednocześnie, że prawo do swobodnego wyrażania opinii może podlegać określonym ograniczeniom.

Może to nastąpić jedynie wtedy, gdy stoją za nimi naprawdę istotne powody. Nie może to być więc „kaprys" spowodowany niechęcią do krytyki czy wygaszenia debaty publicznej. Musi istnieć uzasadniony, konkretny cel, a ograniczenie to musi być proporcjonalne do zagrożenia. I to właśnie prowadzi do zjawiska mowy nienawiści, która jest traktowana jako jedno z największych wyzwań w kontekście wolności słowa w Europie. Co ważne – nie dlatego, że rzekomo zagraża wolności wypowiedzi jako takiej, lecz dlatego, że w praktyce ją niszczy.

[1] Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii (skarga nr 5493/72), § 49.

Jak wskazał również ETPCz „[...] tolerancja i poszanowanie dla równoważnej godności istot ludzkich stanowią podstawy demokratycznego, pluralistycznego społeczeństwa. Dlatego też w zasadzie w niektórych społeczeństwach demokratycznych, może być konieczna penalizacja, a nawet zapobieganie wszelkim formom wypowiedzi, które upowszechniają, podżegają, promują lub usprawiedliwiają nienawiść opartą na nietolerancji [...]"[2].

Mowa nienawiści stanowi realne zagrożenie, ponieważ zbyt często przeradza się nie tylko w przemoc słowną, lecz również w przemoc fizyczną. Nie można jej utożsamiać ze zwykłą kłótnią czy pojedynczą obelgą — jest to forma wypowiedzi, która zawsze wprost lub pośrednio godzi w godność człowieka, podważa jego bezpieczeństwo oraz sprzyja narastaniu wrogości wobec określonych grup, takich jak m.in. mniejszości etniczne, religijne, osoby o odmiennej orientacji seksualnej czy osoby z niepełnosprawnościami. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie akcentował, że przemoc motywowana uprzedzeniami ma szczególnie destrukcyjny charakter: uderza w podstawowe wartości demokratycznego społeczeństwa i z tego względu nie może być traktowana na równi z innymi zachowaniami pozbawionymi w swym podłożu elementu dyskryminacji.

Państwo ma przy tym obowiązek zapewnić skuteczne środki prawne, które pozwolą odstraszać potencjalnych sprawców takich przestępstw. W praktyce oznacza to, że przepisy prawa karnego powinny uwzględniać motywy dyskryminacyjne, a organy ścigania i wymiar sprawiedliwości mają obowiązek je badać. Ignorowanie pobudek wynikających z uprzedzeń stanowi kwalifikowaną formę naruszenia praw człowieka i osłabia ochronę osób szczególnie narażonych na ataki motywowane nienawiścią[3].

---

[2] Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego, wyd. 2018.

[3] Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie Erbakan przeciwko Turcji (skarga nr 59405/00), § 56.

3. ORZECZNICTWO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA W ZAKRESIE RELACJI POMIĘDZY WOLNOŚCIĄ SŁOWA A MOWĄ NIENAWIŚCI

Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz wynikający z niej dorobek orzeczniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyznaczają podstawowe standardy ochrony zarówno w zakresie wolności słowa, jak i bezpieczeństwa osób narażonych na mowę nienawiści. To właśnie w owym dorobku ETPCz możemy odnaleźć najpełniejszą odpowiedź na pytanie, gdzie przebiega właściwa granica pomiędzy uprawnioną, nawet ostrą krytyką, a wypowiedzią, która w sposób intencjonalny narusza godność innych, stanowiąc zagrożenie dla demokratycznego porządku. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wolność słowa nie jest wartością absolutną, a korzystanie z niej musi pozostawać w zgodzie z innymi prawami i wolnościami gwarantowanymi na gruncie Konwencji.

W doktrynie i literaturze prawniczej nie ulega również wątpliwości, że podżeganie do przemocy nie mieści się i nie podlega ochronie z mocy art. 10 EKPCz – w przypadku, gdy istnieje „celowe i bezpośrednie użycie sformułowania podżegającego do przemocy i gdy istnieje realna możliwość, że do przemocy dojdzie"[4].

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi oraz podżegania do nienawiści Europejski Trybunał Praw Człowieka stosuje dwa różne podejścia, oparte na zasadach wynikających z przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

[4] Bychawska-Siniarska D., Ochrona prawa do wolności wyrażania opinii na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Rada Europy, wrzesień 2018.

Pierwsze z nich dotyczy wyłączenia spod ochrony Konwencji, przewidziane w art. 17 dot. zakazu nadużycia praw – w przypadku, gdy określone wypowiedzi wyrażają nienawiść, negując fundamentalne wartości Konwencji. Artykuł 17 EKPCz stanowi w tym zakresie, że „żadne z postanowień niniejszej konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiemukolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje konwencja".

Drugie podejście polega na ustanawianiu ograniczeń dot. ochrony wolności słowa jako wartości i prawa podstawowego, co zostało przewidziane w art. 10 ust. 2 Konwencji tj. w warunkach i z powodów niezbędnych dla bezpieczeństwa państwowego i publicznego, zapobiegania zakłóceniu porządku lub przestępstwom, ochrony zdrowia lub moralności oraz ochrony praw i wolności innych osób. Ograniczenia te są stosowane w momencie, w którym komentarze stanowią mowę nienawiści, lecz nie są w stanie zniweczyć fundamentalnych wartości EKPCz[5].

Doskonałym przykładem obrazującym zasadę, zgodnie, z którą wypowiedzi i działania naruszające prawa innych oraz dyskryminujące nie zasługują na ochronę wolności słowa na gruncie Konwencji – jest decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka[6] z dnia 11 października 1979 r.

[5] Europejski Trybunał Praw Człowieka – Press Unit, Zestawienie – Mowa nienawiści, Listopad 2023 r.

[6] Europejska Komisja Praw Człowieka funkcjonowała w Strasburgu w okresie od lipca 1954 r. do października 1999 r. nadzorując przestrzeganie przez Układające się Państwa ich obowiązków wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Komisja przestała działać z chwilą, gdy Trybunał stał się instytucją stałą – w dniu 1 listopada 1998 r.

Sprawa ta[7] dotyczyła osób skazanych za rozpowszechnianie rasistowskich ulotek skierowane do „białych Holendrów", które w swym przekazie nawoływały do tego, aby wszyscy, którzy nie byli biali, opuścili Holandię. Komisja uznała wówczas, że wniesiona przez nich skarga, w której powoływali się na konieczność ochrony ich działań w świetle art. 10 Konwencji (wolność słowa), jest niedopuszczalna. Podkreślono również, że art. 17 Konwencji, zakazujący nadużycia praw, nie pozwala na wykorzystanie wolności słowa do szerzenia rasistowskich i dyskryminujących idei. Komisja uznała przy tym, że brak kary, skutkowałby dalszą dyskryminacją w przyszłości – z uwagi na zademonstrowane przyzwolenie na tego typu publiczne akty nienawiści. W swojej decyzji Europejska Komisja odwołała się również do art. 14, który stanowi, że „korzystanie z praw i wolności wymienionych z niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn".

Europejska Komisja zwróciła szczególną uwagę na to, że propagowane przez skazanych skarżących idee miały polegać na przymusowym usunięciem z Holandii wszystkich osób o kolorze skóry innym niż biały – bez względu na ich obywatelstwo, długość pobytu w kraju, więzi rodzinne ani jakiekolwiek inne okoliczności społeczne i ekonomiczne. Skupiały się one więc wyłącznie na jednej niezbywalnej cesze, tworząc niczym nieuzasadnioną[8] odpowiedzialność zbiorową, w sytuacji, w której wiele z osób, mających podlegać wydaleniom posiadało holenderskie obywatelstwo. Postawa ta z całą pewnością nie zasługiwała na ochronę na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

---

[7] Sprawa Glimmerveen i Hagenbeek przeciwko Holandii, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74187, dostęp online: 26.11.2025.

[8] Sądy krajowe skazujące skarżących za rozpowszechnianie rasistowskich ulotek wskazywały na okoliczność tego, że treść ulotek nie miała oparcia w faktach;
Global Freedom of Expression, Glimmerveen and Hagenbeek v. The Netherlands; https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/glimmerveen-and-hagenbeek-v-the-netherlands, dostęp online: 26.11.2025.

Mowa nienawiści przekazywana w formie „broszurowej" została również potępiona przez Trybunał w 2012 r. w sprawie Vejdeland i inni przeciwko Szwecji, która dotyczyła skazania skarżących za dystrybucję około 100 ulotek uznanych przez sądy za obrazoburcze wobec osób o orientacji homoseksualnej. Działanie skarżących opierało się na rozprowadzaniu dyskryminujących materiałów przez organizację o nazwie Młodzież Narodowa poprzez pozostawianie ich w szafkach uczennic i uczniów. Zainteresowani ochroną na gruncie art. 10 EKPCz twierdzili, że przeprowadzana przez nich akcja nie miała na celu szkalowania osób o innej orientacji, a jedynie „wszczęcie debaty na temat braku obiektywizmu w szwedzkich szkołach". Trybunał w Strasburgu nie podzielił tego stanowiska, podkreślając, że ulotki te zawierały poważne i szkodliwe twierdzenia, nawet jeśli bezpośrednio nie miały na celu nawoływanie do nienawistnych celów. Jednocześnie ETPCz zaznaczył, że dyskryminacja ze względu na orientację seksualną jest równie poważnym naruszeniem co dyskryminacja ze względu na pochodzenie czy kolor skóry.

W orzecznictwie ETPCz odnajdziemy także obowiązek państw do reagowania na wypowiedzi, które zagrażają godności i bezpieczeństwu innych osób ze względu na ich niezbywalne cechy, takie jak kolor skóry, orientacja seksualna, płeć czy wyznanie lub jego brak. Tego rodzaju wypowiedzi nie mogą być w tym kontekście traktowane jako „kontrowersyjne" i chronione przez wolność debaty publicznej w demokratycznym społeczeństwie. Pozwolenie na działania pod tym pretekstem stanowiłoby nadużycie tego prawa, godząc jednocześnie w inne – wcale nie mniej ważne – fundamentalne wartości demokratycznego społeczeństwa.

Przykładowo, w wyroku z 6 lipca 2005 r. w sprawie Nachova i inni przeciwko Bułgarii (43577/98 i 34579/98) Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że na państwie spoczywa pozytywny obowiązek zapewnienia skutecznego działania organów ścigania w sprawach dotyczących przemocy motywowanej uprzedzeniami rasowymi. Brak takiej reakcji podważałby zaufanie do prawa i prowadził do utrwalania postaw nienawiści.

Natomiast w sprawie Abdu przeciwko Bułgarii (26827/08) Trybunał wyraźnie zaznaczył, że nie można traktować na równi aktów przemocy wynikających z pobudek dyskryminacyjnych i tych pozbawionych takiego kontekstu. Brak rozróżnienia pomiędzy tymi sytuacjami – jak wskazał ETPCz – oznacza w praktyce „przymykanie oczu" na czyny, które ze względu na swój uprzedzeniowy charakter stanowią szczególnie dotkliwe naruszenie praw człowieka.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zwracał również uwagę na fakt, że akty przemocy dokonane ze względu m.in. na orientację seksualną mogą stanowić naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z jej art. 14. Podkreślić w tym miejscu należy niewątpliwie wyjątkowy graniczny charakter naruszenia stwierdzany przez Trybunał w zakresie art. 3., który zawiera jedną z „najbardziej podstawowych wartości demokratycznych społeczeństw"[9] Dodatkowo należy zaznaczyć, że „nawet sama groźba traktowania zakazanego w art. 3 Konwencji może być sprzeczna z tym przepisem, pod warunkiem że jest wystarczająco rzeczywista i możliwa do bezpośredniego zrealizowania"[10] ETPCz dodał również, że o ile państwo nie ponosi bezpośredniej odpowiedzialności za przemoc w zakresie art. 3 EKPCz, o tyle – państwo musi dopełnić niezbędnych działań w celu zapewnienia, aby osoby pozostające pod jego jurysdykcją nie były poddane niewłaściwemu traktowaniu ze strony innych osób[11].

---

[9] Podstawowe zasady odnoszące się do tego artykułu zostały podsumowane w wyroku Svinarenko i Slyadnev przeciwko Rosji z dnia 17 lipca 2014 r., Wielka Izba (skargi nr 32541/08 i 43441/08); § 113-118.

[10] Nowicki M.A., Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, 8. wyd., Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

[11] Między innymi wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 września 1998 r., RJD 1998-VI, § 22 oraz V.C. przeciwko Włochom z dnia 1 lutego 2018 r. (Sekcja I) (skarga nr 54227/14.

4. PODSUMOWANIE

Rozważając relację między wolnością słowa a zwalczaniem mowy nienawiści, nietrudno zauważyć, że nie są to wartości stojące po przeciwnych stronach sporu. Przeciwnie – skuteczna ochrona przed mową nienawiści jest jednym z warunków realnego, a nie wyłącznie deklaratywnego korzystania z wolności słowa. Tam, gdzie dopuszcza się poniżanie, zastraszanie lub dehumanizowanie określonych osób lub całych grup społecznych, tam wolność i swoboda wypowiedzi przestaje istnieć dla tych, którzy stają się celem takich ataków. W takim środowisku debata publiczna nie jest wolna – jest zdominowana przez strach i agresję.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jednoznacznie potwierdza tę relację – wolność słowa nie obejmuje wypowiedzi, które służą niszczeniu praw i godności innych ludzi. Dlatego też Trybunał dopuszcza, a w niektórych przypadkach wręcz nakazuje, nakładanie ograniczeń na takie wypowiedzi, wskazując na pozytywny obowiązek państwa do ochrony osób narażonych na przemoc motywowaną uprzedzeniami. Takie stanowisko wynika zarówno z art. 10 ust. 2 Konwencji, jak i jej art. 17, który uniemożliwia „powoływanie się" na prawa człowieka w celu ich ograniczania.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi oraz podżegania do nienawiści Europejski Trybunał Praw Człowieka stosuje dwa różne podejścia, oparte na zasadach wynikających z przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Z analizy przytoczonych spraw jasno wynika, że kara za wypowiedzi o charakterze nienawistnym nie jest naruszeniem wolności słowa, lecz przejawem jej ochrony przed wypaczeniem jako prawa podstawowego. Państwa demokratyczne mają więc nie tylko prawo, ale i obowiązek reagować na mowę nienawiści.

W konsekwencji należy jednoznacznie stwierdzić, że mowa nienawiści nie stanowi formy wypowiedzi, która korzysta z wolności słowa, lecz w jasny sposób wyznacza granicę koniecznego ograniczenia tej wolności – podyktowaną ochroną innych fundamentalnych wartości. Tylko w takich warunkach wolność słowa może być realizowana w sposób prawdziwy i bez wypaczenia jej istoty.