

# **REKOMENDACJE DOTYCZĄCE BUDOWANIA SKUTECZNEGO SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA I ZWALCZANIA MOWY NIENAWIŚCI**

pod redakcją naukową  
**Małgorzaty Andrzejczak-Świątek**

Opracowane w ramach inicjatywy Komisji Europejskiej: "Partnerships to understand, prevent, and respond to hate speech and hate crime on the ground"



**HATE  
SPEECH**

Szczytno 2025

# **RECOMMENDATIONS CONCERNING BUILDING AN EFFECTIVE SYSTEM TO COUNTERACT AND COMBAT HATE SPEECH**

under scientific editorship of  
**Małgorzata Andrzejczak-Świątek**

Developed within the framework of the European Commission initiative: 'Partnerships to understand, prevent, and respond to hate speech and hate crime on the ground'



**HATE  
SPEECH**

Szczytno 2025

# REKOMENDACJE DOTYCZĄCE BUDOWANIA SKUTECZNEGO SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA I ZWALCZANIA MOWY NIENAWIŚCI

pod redakcją naukową  
Małgorzaty Andrzejczak-Świątek

Opracowane w ramach inicjatywy Komisji Europejskiej:  
”Partnerships to understand, prevent, and respond  
to hate speech and hate crime on the ground”

**Szczytno 2025**

Redakcja Wydawcy  
*Agnieszka Kamińska*  
*Beata Miszczuk*

Projekt okładki  
*Agnieszka Kamińska*



Copyright © by Akademia Policji w Szczytnie, 2025

Wszelkie prawa zastrzeżone

e-ISBN 978-83-7462-929-4

Skład:  
Dział Wydawnictw i Poligrafii Akademii Policji w Szczytnie  
12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111  
tel. (+48) 47 733 54 10, e-mail: [wwip@apol.edu.pl](mailto:wwip@apol.edu.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>1. WSTĘP .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ZAŁOŻENIA DOKUMENTU, OGRANICZENIA I METODOLOGIA .....</b>	<b>5</b>
1. Zmiany legislacyjne poszczególnych przepisów, ich uchylenia, dostosowania lub też rozwinięcia zakresu penalizacji .....	6
2. Kierunki wykładni przepisów odnoszących się do szerokiego kontekstu mowy nienawiści .....	11
3. Implementacja standardów międzynarodowych, które nie zostały skutecznie wdrożone, bądź zostały wdrożone w części, włączając w to soft law Rady Europy, Unii Europejskiej, orzecznictwo ETPC i TSUE .....	12
4. Skuteczna ochrona ofiar przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści .....	15
5. Działania prewencyjne, w tym działania edukacyjne i programy profilaktyczne .....	17
6. Dobre praktyki w kontekście skutecznego ścigania i karania sprawców mowy nienawiści .....	18
<b>SKŁAD ZESPOŁU EKSPERCKIEGO .....</b>	<b>19</b>

## **PUBLIKACJA W WERSJI ANGIELSKIEJ**

<b>RECOMMENDATIONS CONCERNING BUILDING AN EFFECTIVE SYSTEM TO COUNTERACT AND COMBAT HATE SPEECH .....</b>	<b>20</b>
---	-----------

## 1. WSTĘP

Idea opracowania niniejszych rekomendacji dojrzewała od kilku lat. Potrzeba zmian w systemie prawa krajowego w obszarze skutecznego przeciwdziałania mowie nienawiści i skutecznego jej zwalczania jest wynikiem nie tylko uniwersalizmu zjawiska dyskryminacji, kształtujących się stereotypów i uprzedzeń wobec określonych grup społecznych, obecnych w każdym społeczeństwie, ale także dynamiki zjawiska i braku implementacji w sposób pełny aktualnych standardów wynikających z prawa międzynarodowego, w tym orzecznictwa trybunałów międzynarodowych (ETPCz i ETS), a także źródeł o charakterze *soft-law*, zawierających rekomendacje, wytyczne i dobre praktyki, powinno zapewniać funkcjonowanie swoistej standaryzacji i ujednolicenia narzędzi prawnych w obrębie państw obszaru Rady Europy i Unii Europejskiej.

Dogodny moment w kształtowaniu się polityki krajowej związanej z otwarciem na problematykę przestępstw z nienawiści zbiegł się w czasie z rozpoczęciem przez Komisję Europejską inicjatywy *”Partnerships to understand, prevent, and respond to hate speech and hatecrime on the ground”*, w ramach której podmioty zainteresowane przystąpieniem do inicjatywy mogły złożyć wnioski aplikacyjne zawierające propozycje zaangażowania partnerskiego.

Akademia Policji w Szczytnie uzyskała w ten sposób grant na organizację seminarium praktycznego pt. „Budowanie skutecznego system zwalczania mowy nienawiści”. Akademia Policji w Szczytnie, jako instytucja kształcąca służby mundurowe, a także realizująca studia cywilne, i jeden z głównych ośrodków naukowo-badawczych w obszarze prawa i bezpieczeństwa, dostrzegła silnie potrzebę podjęcia debaty eksperckiej o charakterze holistycznym, naukowym i praktycznym pod kątem budowania skutecznego systemu prawnego zapewniającego efektywność w przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępstw z nienawiści, głównie mowy nienawiści.

Seminarium skupiło doświadczonych i wybitnych przedstawicieli nauki z Polski i Wielkiej Brytanii, ekspertów z zakresu przestępstw z nienawiści, prawa i psychologii (doświadczonych w pracy z ofiarami przestępstw z nienawiści), funkcjonariuszy Policji, którzy prowadzą nadzór nad postępowaniami karnymi w tym obszarze, trenerów służb mundurowych, przedstawicieli wybranych organizacji pozarządowych. Uzyskane wsparcie merytoryczne z ramienia Rady Europy, Komisji Europejskiej i ONZ pozwoliło osiągnąć założone cele. Jednym z nich, głównym, było podjęcie rozpoczętej, wraz ze zmianą kierunku polityki krajowej, debaty nad pilną potrzebą implementacji międzynarodowych standardów prawnych, w tym orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej oraz Rady Europy na szczebel krajowych rozwiązań prawnych.

Założeniem i celem strategicznym o wymiarze praktycznym było opracowanie, w gronie eksperckim, niniejszego dokumentu: zbioru rekomendacji dotyczących budowania skutecznego systemu przeciwdziałania mowie nienawiści i jej zwalczania. Dokument stanowi holistyczne, użyteczne narzędzie wspomagające process legislacji, który wymaga czasu, woli ustawodawczej,

kompromisu społecznego i budowania świadomości społecznej. Perspektywa ekspercka winna przyczynić się do ułatwienia prac legislacyjnych oraz zwrócenia uwagi na te obszary, które wymagają regulacji prawnej, bądź poprawy i uzupełnienia regulacji już istniejących.

Należy w tym miejscu podziękować za wsparcie merytoryczne i eksperckie Komisji Europejskiej, Radzie Europy, a także całemu Zespołowi Ekspertów opracowujących niniejszy dokument. Odzwierciedla on nie tylko perspektywę instytucji międzynarodowych, ale także osób zajmujących się problematyką mowy nienawiści naukowo, zawodowo w relacji wertykalnej pomiędzy państwem a jednostką, reprezentując organy państwa bądź stanowisko ofiar przestępstw z nienawiści. Pozwoliło to spojrzeć na krajowe regulacje prawne w sposób pełny, holistyczny, tworząc narzędzie wspierające proces implementacji standardów międzynarodowych na szczebel krajowego systemu prawa.

Należy nadmienić, że koordynatorka przedsięwzięcia i jednocześnie redaktor rekomendacji dr Małgorzata Andrzejczak-Świątek wykorzystała w swojej koncepcji wkładu merytorycznego wnioski z badań przeprowadzonych w ramach zadania badawczego pt. „Dylematy współczesnego międzynarodowego orzecznictwa karnego dotyczące odpowiedzialności indywidualnej za przestępstwa z nienawiści popełnione w związku z konfliktem zbrojnym — analiza prawnomiędzynarodowa na przykładzie konfliktu zbrojnego w byłej Jugosławii i Ukrainie”.

Ponadto, należy podnieść, że proces przygotowania niniejszych rekomendacji zbiegł się w czasie z dynamicznymi działaniami władzy ustawodawczej i wykonawczej zmierzającymi do wprowadzenia zmian w dotychczas obowiązujących przepisach odnoszących się do ścigania przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści, m.in. zmian w kodeksie karnym, przyjęciu projektu ustawy o mowie nienawiści i wytycznych Prokuratora Generalnego dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie przestępstw z nienawiści.

Niniejsze rekomendacje uwzględniają propozycje najważniejszych projektów i zmian, mając na względzie konieczność ich dalszego rozwoju.

## **2. ZAŁOŻENIA DOKUMENTU, OGRANICZENIA I METODOLOGIA**

Punktem wyjścia do nakreślenia obszaru merytorycznego i przestrzeni substancjalnej, w ramach których podjęta została dyskusja nad zakresem niniejszego dokumentu, jest tzw. piramida nienawiści stworzona przez amerykańskiego psychologa Gordona Allporta.

Piramida nienawiści jest obrazowym przedstawieniem mechanizmu kształtowania się mowy nienawiści o charakterze uniwersalnym i została ona — w nieco zmodyfikowany na potrzeby niniejszego dokumentu i badań nad problematyką implementacji standardów prawnych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania przestępstw z nienawiści — przedstawiona jako punkt odniesienia do dalszych rozważań.

Każdy mechanizm przestępstw z nienawiści prowadzący w efekcie do eksterminacji danej grupy społecznej, miał i ma swoje źródło w mowie nienawiści, w używanej retoryce odnoszącej się do określonej grupy społecznej. Ta retoryka to często przyzwolenie na język wykluczenia, uprzedzeń i stereotypów. To często przemoc słowna i budowanie negatywnego obrazu danej społeczności. Przesłanki z nienawiści zawsze zaczynają się od słów, dlatego tak ważne jest, aby państwa demokratyczne nie ustawały w wysiłkach, by budować system prawny, który nie tylko pozwala organom państwa na skuteczne przeciwdziałanie mowie nienawiści, jej zwalczanie, karanie sprawców i pomoc ofiarom przestępstw z nienawiści, ale także jest nośnikiem tworzenia społecznej świadomości na temat mechanizmu piramidy nienawiści w przestrzeni horyzontalnej pomiędzy jednostkami.

Z powyższych względów, które pozwoliły określić ramy merytoryczne niniejszego dokumentu, wprowadzono uzasadnione ograniczenia co do treści i właśnie warstwy substancjalnej.

Celem dokumentu jest jego użyteczność w procesie legislacyjnym, dlatego uznano, że **nie stanowi on rozbudowanej, całościowej strategii polityki na rzecz przeciwdziałania i zwalczania mowy nienawiści**. Jako narzędzie mające posłużyć do budowania skutecznego systemu norm prawnych oraz implemmentacji standardów prawa międzynarodowego i dobrych praktyk nie jest dokumentem kompleksowym, **ale zawierającym te rekomendacje i tylko w tym zakresie, w którym zespół ekspercki uznał za najważniejsze, najpotrzebniejsze i konieczne do usprawnienia systemu prawa krajowego w sferze efektywnego przeciwdziałania i zwalczania mowy nienawiści**. Rekomendacje odnoszą się zatem do tych standardów prawa międzynarodowego, które nie zostały jeszcze wdrożone na szczebel prawa krajowego, bądź zostały wdrożone w sposób nieprawidłowy lub też niewystarczający.

Obszar merytoryczny niniejszych rekomendacji został podzielony na następujące podobszary tematyczne:

1. **Zmiany legislacyjne poszczególnych przepisów, ich uchylenia, dostosowania lub też rozwinięcia zakresu penalizacji.**
2. **Kierunki wykładni przepisów odnoszących się do szerokiego kontekstu mowy nienawiści.**
3. **Implementacja standardów międzynarodowych, które nie zostały skutecznie wdrożone, bądź zostały wdrożone w części, włączając w to *soft law* Rady Europy, Unii Europejskiej, orzecznictwo ETPC i TSUE.**
4. **Skuteczna ochrona ofiar przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści.**
5. **Działania prewencyjne, w tym działania edukacyjne i programy profilaktyczne.**
6. **Dobre praktyki w kontekście skutecznego ścigania i karania sprawców mowy nienawiści.**

## **1. Zmiany legislacyjne poszczególnych przepisów, ich uchylenia, dostosowania lub też rozwinięcia zakresu penalizacji**

- Podnieść należy, że skuteczny mechanizm prawny, zgodny z obowiązującymi standardami prawa międzynarodowego wymaga szeroko zakrojonych działań legislacyjnych, które w efekcie tworzyłyby system prawa zapewniający nie tylko właściwą prewencję mowy nie-

nawiści i przestępstw z nienawiści, ale również ściganie i karanie sprawców tych czynów oraz pomoc ofiarom przestępstw. W krajowym porządku prawnym brakuje rozwiązań systemowych zgodnych z obowiązującymi standardami międzynarodowymi.

- Nie ulega wątpliwości, że obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne nie są wobec powyższego założenia wystarczające, skuteczne i nie odzwierciedlają w pełni zobowiązań wpływających ze standardów prawa międzynarodowego.
- Najpilniejszą potrzebą o charakterze wręcz uprzednim jest konieczność zmian w kodeksie karnym.
- Aktualnie polskie prawo karne nie zawiera precyzyjnej definicji mowy nienawiści, co może prowadzić do trudności interpretacyjnych i niespójności w orzecznictwie. Proponuje się przyjęcie definicji, która odwołuje się do zasady wolności słowa zgodnie z art. 54 Konstytucji RP, ale jednocześnie precyzuje granice tej wolności w kontekście mowy nienawiści. Definicja mogłaby opierać się na wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), które wskazują, że mowa nienawiści obejmuje treści, które szerzą, promują lub usprawiedliwiają nienawiść opartą na nietolerancji, w tym nietolerancji wyznaniowej i narodowościowej (np. sprawa *Erbakan v. Turkey*).
- Wobec właściwego postrzegania i procedowania przez organy ścigania oraz sądy mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści, niezwykle ważne jest wyraźne zaakcentowanie na gruncie penalizacji karnej przestępstw z nienawiści MOTYWU sprawcy jako elementu subiektywnego czynu zabronionego.

W gronie eksperckim pojawiły się dwie propozycje legislacji, która w sposób efektywny pozwoliła na szczególny tryb ścigania tego typu przestępstw jako zagrażających fundamentom państwa demokratycznego:

- Pierwsza koncepcja zakłada dodanie definicji przestępstwa z nienawiści w słowniku ustawowym (art. 115 kk), a następnie przede wszystkim w rozdziale VI Zasady wymiaru kary i środków karnych oraz dookreślenie, co oznacza dodanie nienawistnej kwalifikacji do wymiaru kary oraz trybu ścigania (plus ewentualnie jeszcze w innych przepisach).

Uwzględniając to, że różne przestępstwa mogą być popełniane ze względu na nienawistną motywację, to takie ukształtowanie przepisów pozwoliłoby lepiej oddać naturę niektórych zachowań przestępczych.

Dostrzeżono jednak w tym rozwiązaniu pewne problemy, z którymi należałoby się zmierzyć. Taka zmiana legislacyjna wymagałaby bardziej szczegółowego przebudowania obecnego kodeksu karnego, by nie pogorszyć obecnej sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwami z nienawiści. Zmiana doprowadziłaby de facto do konieczności usunięcia co najmniej przepisu: 119 kk i 257 kk. Pozostałyby jedynie ich odpowiedniki (artykuły: 190, 191, 156, 157, 216, 217) w kodeksie karnym, do których możliwe byłoby dodanie nienawistnej motywacji. Jednakże należy pamiętać, że przestępstwa wskazane w tych artykułach są ścigane na wniosek lub z oskarżenia prywatnego. Ich zakres jest też w niektórych przypadkach węższy. W konsekwencji groźba karalna motywowana nienawiścią byłaby po takiej zmianie

ścigana na wniosek, a nie z urzędu. W przypadku przemocy motywowanej nienawiścią część postępowań mogłaby zostać zakwalifikowana jako ścigana z oskarżenia prywatnego. Jest to zmiana bardzo niekorzystna z perspektywy osób pokrzywdzonych czynami nienawistnymi. W takich sytuacjach muszą one samodzielnie prowadzić postępowanie karne i cała odpowiedzialność za wyniki postępowania przesuwa się właśnie na osobę poszkodowaną. Zmiana z przestępstwa ściganego z urzędu na to ścigane na wniosek również może stanowić znaczne utrudnienia. Rodzi to też pytania, co w przypadku gdy sprawca atakuje swoimi wypowiedziami całą grupę bez wskazania konkretnej osoby. Nie mamy wtedy jednego konkretnego pokrzywdzonego, który mógłby wystąpić z wnioskiem o ściganie.

- Druga koncepcja zakłada wprowadzenie do kodeksu karnego przepisu na wzór tzw. klauzuli generalnej, który zawierałby definicję legalną przestępstwa z nienawiści (uwzględniając mowę nienawiści), katalog podmiotów (cech) chronionych oraz ogólną klauzulę odnoszącą się do każdego przestępstwa penalizowanego w kodeksie karnym, pozwalającą zakwalifikować dany czyn jako przestępstwo z nienawiści pod warunkiem spełnienia określonych w klauzuli przesłanek. Takie rozwiązanie jest o tyle efektywne, że pozwala na holistyczne podejście do procesu ścigania i karania sprawców przestępstw z nienawiści, a także daje organom ścigania możliwość zakwalifikowania każdego przestępstwa, które motywowane jest nienawiścią do określonej grupy osób jako przestępstwa kwalifikowanego, o szczególnym znaczeniu ze względu na motywację sprawcy.

Uwzględniając fakt wybiórczej penalizacji przestępstw z nienawiści w obecnym kodeksie karnym, brak jednolitej wykładni przepisów odnoszących się do ścigania i karania przestępstw z nienawiści. Koncepcja „holistyczna” pozwoliłaby również na uniknięcie wspomnianych powyżej — przy przedstawieniu koncepcji pierwszej — problemów dotyczących trybu skargowego publicznego i prywatnego.

- Kluczowym zakresem rekomendacji jest konieczność rozszerzenia, na gruncie krajowego prawa karnego, katalogu podmiotów podlegających ochronie jako potencjalne ofiary przestępstw z nienawiści, w tym mowy nienawiści, o czym szerzej poniżej.
- Usprawnienie mechanizmów ścigania sprawców mowy nienawiści w Internecie.

Jedną z kluczowych kwestii jest wprowadzenie szczegółowych przepisów umożliwiających skuteczne ściganie sprawców mowy nienawiści w Internecie. Należy uwzględnić specyfikę przestrzeni cyfrowej, zapewniając jednocześnie poszanowanie wolności słowa oraz prawa do prywatności.

W tym zakresie rekomendujemy intensyfikację współpracy z międzynarodowymi organami ścigania oraz platformami internetowymi w celu identyfikacji i pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców mowy nienawiści działających ponad granicami państw. Działania te powinny być zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z Konstytucji RP oraz międzynarodowych umów i zaleceń.

Ochrona praw człowieka i podstawowych wolności w środowisku cyfrowym, w tym przez współpracę z pośrednikami internetowymi wynika m.in. z Rekomendacji CM/Rec(2018)2

w sprawie roli i obowiązków pośredników internetowych oraz innymi stosownymi normami Rady Europy.

Jak wskazuje się w preambule powyższej rekomendacji ochrona prywatności i danych osobowych jest podstawą korzystania z większości praw i wolności zagwarantowanych w konwencji i ich wykonywania. Jednak Internet ułatwił wzrost ryzyka związanego z prywatnością i naruszeń oraz pobudził rozprzestrzenianie się pewnych form nękania, nienawiści i podżegania do przemocy, w szczególności ze względu na płeć, rasę i religię, które pozostają niedostatecznie zgłaszane i rzadko są naprawiane lub ścigane. Ponadto rozwój Internetu i powiązany z nim rozwój technologiczny stworzyły znaczne wyzwania do utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, zapobiegania przestępczości i egzekwowania prawa oraz ochrony praw innych osób, w tym praw własności intelektualnej. Celowe kampanie dezinformacyjne w Internecie, zaprojektowane specjalnie w celu siania nieufności i zamieszania oraz zaostrzania istniejących podziałów w społeczeństwie, mogą również mieć destabilizujący wpływ na procesy demokratyczne.

Należy opracować efektywne procedury umożliwiające szybkie ustalenie tożsamości osób dopuszczających się mowy nienawiści w Internecie, z poszanowaniem konstytucyjnych praw do prywatności i ochrony danych osobowych. W tym zakresie powinny być również opracowane procedury współpracy z właścicielami dużych platform internetowych, w tym także mediów społecznościowych. Konieczne wydaje się również ustanowienie procedur identyfikacji osób szerzących mowę nienawiści. Wydaje się również zasadne przyjęcie regulacji dotyczących tzw. farm „trolli internetowych” i ich działania. Warto bowiem zauważyć, że zjawisko mowy nienawiści często jest udziałem zorganizowanych ataków przeprowadzanych przez boty. W związku z tym konieczne byłoby uregulowanie odpowiedzialności podmiotów za takie działania odpowiedzialnych.

Aby osiągnąć powyżej określony cel, może być niezbędne wprowadzenie przepisów dotyczących odpowiedzialności platform internetowych. Rekomenduje się uregulowanie obowiązków dostawców usług internetowych w powyższym zakresie, co pozwoli na skuteczne przeciwdziałanie mowy nienawiści w cyberprzestrzeni.

Wobec powyższego, należy pozytywnie przyjąć zapoczątkowany przez władzę ustawodawczą w Polsce projekt zmian przewidujących możliwość złożenia tzw. ślepego pozwu w sytuacji anonimowego hejtu w Internecie<sup>1</sup>.

Projektodawca uzasadnia wprowadzenie zmian m.in. faktem, że aktualny stan prawny w Polsce nie dostarcza wystarczających narzędzi do ochrony osób poszkodowanych naruszeniami dóbr osobistych w Internecie. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie nadążają za rozwojem technologii i pojawiającymi się problemami. W praktyce poszkodowani naruszeniem dóbr osobistych często rezygnują z dochodzenia swoich praw, ze względu na brak możliwości skutecznego wniesienia pozwu, wobec braku możliwości ustalenia personaliów

---

<sup>1</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z 30 sierpnia 2024 r., druk nr 864 z 30 października 2024 r.; druk nr 864 — Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

osoby dokonującej naruszeń. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, powód, który chce dochodzić roszczenia w postępowaniu cywilnym, musi znać konkretne dane umożliwiające identyfikację pozwanego wskazane w art. 126 § 1 i 2 k.p.c. Jeżeli takich danych powód nie zna, to choćby dochodzone przez niego roszczenie byłoby w pełni uzasadnione, to w świetle obecnych regulacji nie ma możliwości uzyskania skutecznej ochrony sądowej. Złożony przez takie osoby pozew, wobec niewskazania danych pozwanego ujętych w art. 126 § 1 i 2 k.p.c., nie spełni wymagań formalnych pozwu<sup>2</sup>.

Pozytywnie rekomendujemy wprowadzenie zmian legislacyjnych, które pozwolą ofiarom „anonimowego hejtu” skutecznie dochodzić swoich roszczeń przed sądem. Wprowadzenie instytucji „ślepego pozwu” stanowiłoby pierwszy istotny krok w walce z „anonimowym hejtem”. Takie rozwiązanie legislacyjne pozwoli na składanie pozwów bez konieczności wcześniejszego ustalenia tożsamości sprawcy przez osoby poszkodowane oraz zagwarantuje realną pomoc państwa w identyfikacji sprawcy na potrzeby postępowania cywilnego. Wprowadzenie instytucji „ślepego pozwu” umożliwi osobom poszkodowanym sięgnięcie do mechanizmów odpowiedzialności cywilnoprawnej w celu zwalczania zniesławiających wpisów w Internecie.

Jednakże, zwracamy uwagę na konieczność zapewnienia właściwego balansu pomiędzy zobowiązaniami państw w przestrzeni skutecznego ścigania i karania sprawców przestępstw z nienawiści na gruncie prawa krajowego, a możliwościami dochodzenia swoich praw przez ofiary hejtu na gruncie prawa cywilnego.

Dodatkowo zwracamy uwagę na niepokojące zjawisko, które zostało zaobserwowane przez naukowców prowadzących badania naukowe dotyczące mowy nienawiści. Treści internetowe, za które skazywani są sprawcy nadal znajdują się w przestrzeni online i pozostają dostępne przez wiele lat po zakończeniu postępowania sądowego. Tym samym wpływają na kolejnych odbiorców. Tylko usunięcie treści powoduje, że przestępstwo przestaje być popełniane i nie „edukuje” kolejnych sprawców. Skazanie sprawcy, ale pozostawienie jego wypowiedzi nie niweluje ani społecznej szkody, ani nie naprawia wyrządzonej krzywdy, wręcz przeciwnie jest ona nadal wyrządzana.

Sądy nie zobowiązują sprawców do usunięcia takich komentarzy. Wynika to najprawdopodobniej z braku odpowiednich przepisów, które uprawniałyby sąd do nakładania takiego obowiązku na sprawcę.

---

<sup>2</sup> <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F68187866461D7F5C1258BB7005D0834/%24File/728-uzasadnienie.docx>>, dostęp: 5 sierpnia 2025 r.

## 2. Kierunki wykładni przepisów odnoszących się do szerokiego kontekstu mowy nienawiści

- **Wykładnia przepisów dotyczących mowy nienawiści w szerokim aspekcie zasady zakazu dyskryminacji, równości i standardów ochrony praw człowieka.**

W odniesieniu do właściwej wykładni i interpretacji przepisów prawa dotyczących mowy nienawiści bardzo ważne jest ujmowanie ich w kontekście podstawowych zasad przenikających standardy praw człowieka, zwłaszcza zasady zakazu dyskryminacji.

Uwzględniając zakres zakazu dyskryminacji, przyjmujący szeroki kontekst, konieczne jest stworzenie prawnej ochrony wszystkich grup społecznych narażonych na dyskryminację i mowę nienawiści.

Skuteczna prewencja i zwalczanie mowy nienawiści powinno być wkomponowane w strategię budowania polityki równościowej, zgodnie z podstawowymi zasadami ochrony praw człowieka.

Wobec powyższego, wszelkie projektowane zmiany przepisów prawnych, a także wykładnia obowiązujących przepisów, muszą traktować zasadę niedyskryminacji, zasadę równości i standardy ochrony praw człowieka jako fundament wykładni, klauzule generalne i być z nimi kompatybilne.

- **Doprecyzowanie jasnych wytycznych oraz zasad interpretacji granic wolności słowa na podstawie wymogów konstytucyjnych i standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC) oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.**

Podkreślić należy, że ochrona prawa do wolności wypowiedzi, które jest jednym z podstawowych fundamentów demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, zagwarantowanego w art. 10 konwencji, chroni wolność posiadania opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice. Oczywiście jest, że wolność wypowiedzi dotyczy nie tylko informacji lub idei, które są pozytywnie odbierane lub postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, ale także tych, które obrażają, szokują lub zakłócają spokój państwa, lub jakiegokolwiek części społeczeństwa. Jednakże korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi wiąże się z obowiązkami i odpowiedzialnością, a wszelkie ograniczenia tego prawa muszą być ściśle zgodne z art. 10 ust. 2 konwencji, a zatem wąsko interpretowane i zgodne z wymogami legalności, konieczności i proporcjonalności do uzasadnionych celów. Państwa związane z EKPC mają obowiązek wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających, że wypowiedzi mające na celu zniszczenie któregokolwiek z praw i wolności określonych w konwencji nie korzystają z ochrony na jej mocy, zgodnie z jej art. 17 dotyczącym zakazu nadużywania praw.

Powyższe jest niezwykle istotne nie tylko ze względu na brak właściwych regulacji prawnych w systemie prawa krajowego, ale także wobec projektów ustaw, które obecnie są procedowane w Polsce.

Jeden z projektów daje kompetencje prezesowi Urzędu Kontroli Elektronicznej (dalej: UKE) arbitralnego blokowania treści, które uzna za nielegalne bez wiedzy autora treści i zgody sądu.

Zdaniem autorów niniejszego dokumentu proponowana regulacja prawna jest niezgodna z Konstytucją RP i EKPC.

W przypadku mowy nienawiści w krajowym systemie prawnym brak jest jednolitego standardu prawnego dotyczącego mowy nienawiści (brak jest definicji prawnej), przepisy prawa karnego odnoszące się do mowy nienawiści zapewniają ofiarom wybiórczą ochronę, a orzecznictwo sądów na ich tle nie jest jednolite. Wciąż brakuje też pełnej implementacji standardów prawa międzynarodowego. Wobec niniejszego, zupełnie zasadnie nasuwa się wątpliwość co do zakresu działań prezesa UKE, który uzyskuje możliwość pełnej niezależności w interpretacji przepisów pod kątem kryterium legalności, co w połączeniu ze standardami państwa demokratycznego i prawa do wolności wypowiedzi, może budzić realne zagrożenie w kontekście korzystania z tego standardu. Pojawia się realne ryzyko, że implementując rozporządzenie 2022/2065 władza wykonawcza w efekcie doprowadzi do naruszeń art. 10 EKPC.

Rozważyć należy, że ogólny cel nowelizacji jakim jest walka z mową nienawiści i nielegalnymi treściami w Internecie, co do zasady, zasługuje na aprobatę. Jednakże, cel nie może oznaczać braku proporcjonalności zastosowanych środków, wprowadzenia środków niezgodnych z obowiązującym prawem i swobody blokowania treści i wypowiedzi na podstawie bardzo enigmatycznych i niejasnych kryteriów. Takie działania mogą kwalifikować się do realnego ryzyka arbitralności działań państwa, co jest niezgodne z Konstytucją RP, a także międzynarodowymi traktatami praw człowieka.

Władza ustawodawcza nie może wprowadzać regulacji, które upolityczniają działanie organów publicznych zajmujących się przeciwdziałaniem mowie nienawiści i ściganiem sprawców mowy nienawiści.

Zgodnie z przyjętymi standardami międzynarodowymi, także standardem wynikającym z EKPC, Polska w świetle ich pozytywnego obowiązku zapewnienia skutecznego wykonywania podstawowych wolności i zapobiegania naruszeniom praw człowieka musi zająć się kwestią mowy nienawiści i zapewnić bezpieczne i sprzyjające środowisko debaty publicznej i komunikacji, także wtedy gdy odbywają się one na platformach lub za pośrednictwem innych usług świadczonych przez podmioty prywatne. Te działania muszą być jednak transparentne, legalne i proporcjonalne.

### **3. Implementacja standardów międzynarodowych, które nie zostały skutecznie wdrożone, bądź zostały wdrożone w części, włączając w to *soft law* Rady Europy, Unii Europejskiej, orzecznictwo ETPC i TSUE**

- **Rozszerzenie katalogu kręgu podmiotów chronionych przed mową nienawiści.**

W świetle obowiązujących regulacji krajowych, krąg podmiotów chronionych był wybiórczy i ograniczał się do motywacji sprawcy na tle przynależności: narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej (nie we wszystkich przepisach), wyznaniowej lub bezwyznaniowości

danej grupy lub konkretnej osoby (art. 119, 256 i 257 kk). Zmiana w tym zakresie była już od dawna postulowana np. przez RPO, bowiem obecny kształt przepisów nie chroni wielu grup szczególnie narażonych na ataki motywowane nienawiścią. Nie odpowiadał też przepisom europejskim.

Ograniczanie katalogu cech do tych o charakterze: rasowym, narodowym, etnicznym i wyznaniowym odbierane może być jako hierarchizacja wartości lub wręcz dyskryminacja wtórna. Ponadto dodanie postulowanych cech przybliżyłoby polską regulację prawnokarną do standardów międzynarodowych oraz typologii stosowanych przez organizacje międzynarodowe. Jest szansa, że w tym aspekcie nastąpi pozytywna zmiana. Został przyjęty projekt ustawy przez ministra sprawiedliwości, który rozszerza omawiany katalog<sup>3</sup>.

Zaproponowano rozszerzenie o takie przesłanki jak: **ze względu na niepełnosprawność, wiek, płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową**. Przyjęto katalog węższy, nieobejmujący tożsamości płciowej. Rekomendujemy, aby na wzór definicji stosowanej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka rozszerzyć katalog chroniony o przesłankę: „... **lub ze względu na jakąkolwiek inną cechę fundamentalną dla ich tożsamości**”<sup>4</sup>. Pozwoli to na szeroką i właściwą ochronę wszystkich podmiotów wymagających ochrony przed skutkami mowy nienawiści i zapobieży to ograniczonej, wybiórczej interpretacji przez organy wymiaru sprawiedliwości stosujące niniejsze przepisy prawne.

Rekomendujemy także dodanie do katalogu podmiotów chronionych kategorii status uchodźcy. Wprowadzenie tej zmiany przyczyni się do skuteczniejszej ochrony praw mniejszości, co jest zgodne z wytycznymi Rady Europy oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE, ustanawiającą normy minimalne dotyczące praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.

Postulowane zmiany należy rekomendować pozytywnie, jednocześnie podkreślając, że rozszerzenie katalogu podmiotów chronionych powinno zostać wkomponowane w szerszy kontekst tworzenia systemu przeciwdziałania mowie nienawiści, skutecznego ścigania sprawców i działań mających na celu ochronę i wsparcie ofiar mowy nienawiści.

Wprowadzenie jednak otwartego katalogu do opisu znamion czynu zabronionego może budzić pewne wątpliwości. Pytanie też w jaki sposób definiowana byłaby owa cecha fundamentalna. Zdajemy sobie więc sprawę, że tak daleko idąca zmiana mogłaby być bardzo trudna do uchwalenia. Wydaje nam się jednak, że warto chociażby podkreślić w rekomendacjach, że nawet bardzo szerokie zakreślenie przesłanek dyskryminacyjnych może pewne grupy wykluczać (możemy np. o pewnych rzeczach jeszcze nie wiedzieć) i trzeba sytuacje stale uważnie monitorować i być gotowym na kolejne zmiany ustawy w tym zakresie.

---

<sup>3</sup> <<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-karny>>, dostęp: 5 sierpnia 2025 r.

<sup>4</sup> Zgodnie z definicją pojęcia „przestępstwa z nienawiści” stosowaną przez ODIHR, zob. m.in. *Understanding Hate Crimes*, ODIHR, 2015.

- **Właściwe wdrożenie Rekomendacji Rady Europy z 20 maja 2022 r. dotyczącej mowy nienawiści<sup>5</sup>.**

Rekomendacja w sprawie zwalczania mowy nienawiści zawiera szeroką definicję mowy nienawiści (§ 2) i rozróżnia w ramach tej definicji różne warstwy mowy nienawiści (§ 3). Ponadto zawiera czynniki służące do oceny poziomu powagi mowy nienawiści oraz wskazówki dotyczące opracowywania odpowiednich i proporcjonalnych reakcji na te różne warstwy mowy nienawiści (§ 4 i nast.).

Rekomendacja podejmuje kompleksowe podejście do zapobiegania i zwalczania mowy nienawiści. Dlatego też nie tylko zajmuje się niezbędnymi ramami prawnymi do zwalczania mowy nienawiści, ale także zawiera ważne wskazówki dotyczące zajmowania się podstawowymi przyczynami mowy nienawiści za pomocą środków pozaprawnych, w szczególności przez zalecenia zawarte w rozdziale 4 dotyczące podnoszenia świadomości, edukacji, szkoleń i stosowania kontr- i alternatywnej mowy. Różne porządki konstytucyjne i prawne oraz zróżnicowane sytuacje w państwach członkowskich sprawiają, że konieczne będzie zbadanie różnych dróg wdrażania niniejszej rekomendacji.

Zgodnie z rekomendacją mowę nienawiści rozumie się jako wszelkie rodzaje wypowiedzi, które podżegają, promują, szerzą lub usprawiedliwiają przemoc, nienawiść lub dyskryminację wobec osoby lub grupy osób, bądź poniżają je ze względu na ich rzeczywiste lub przypisywane cechy osobiste lub status, takie jak: „rasa”, kolor skóry, język, religia, narodowość, pochodzenie narodowe lub etniczne, wiek, niepełnosprawność, płeć, tożsamość płciowa i orientacja seksualna.

Rekomendujemy wprowadzenie zmian systemowych w przepisach prawa krajowego, które będą zgodne z powyżej przytoczoną definicją. Ponadto, należy mieć na względzie, że mowa nienawiści może przyjąć postać dyskryminacji niebędącej przestępstwem lub przestępstwa karnego. W obu przypadkach zakres definicji powinien być tożsamy. Także zakres kategorii podmiotów i cech chronionych powinien być kompatybilny.

- **Transpozycja dyrektywy Rady 2000/43/WE o równości rasowej oraz dyrektywy 2008/913/WSiSW.**

Zgodnie z wytycznymi tych dyrektyw, polskie prawo powinno gwarantować, że wszelkie działania oparte na rasizmie i ksenofobii, w tym publiczne nawoływanie do przemocy lub nienawiści, są skutecznie ścigane i karane. Wprowadzenie przepisów, które doprecyzowują penalizację takich zachowań, jest szczególnie istotne. Artykuł 256 kodeksu karnego mógłby zostać rozszerzony o dodatkowy paragraf, który bezpośrednio odnosiłby się do obowiązków wynikających z przepisów unijnych, szczególnie w zakresie ochrony przed rasizmem i ksenofobią.

---

<sup>5</sup> Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech (Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132<sup>nd</sup> Session of the Committee of Ministers).

#### 4. Skuteczna ochrona ofiar przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści

- **Dodatkowa ochrona prawna ofiar — nowelizacja ustawy o równym traktowaniu i przeciwdziałaniu dyskryminacji.**

Rekomendujemy nowelizację ustawy o równym traktowaniu, wprowadzającą dodatkowe mechanizmy ochrony dla osób narażonych na mowę nienawiści z powodu ich przynależności do grup mniejszościowych. Artykuł 13 ustawy mógłby zostać zmodyfikowany, aby umożliwić ofiarom łatwiejsze dochodzenie roszczeń związanych z naruszeniem ich praw i dóbr osobistych, w tym prawo do zadośćuczynienia i rekompensaty za straty moralne i psychiczne.

- **Obowiązkowe programy resocjalizacyjne dla sprawców — zmiana w ustawie kodeks karny wykonawczy.**

Na podstawie kodeksu karnego wykonawczego rekomendujemy wprowadzenie specjalistycznych programów resocjalizacyjnych skierowanych do osób skazanych za przestępstwa związane z mową nienawiści. Artykuł 167 kkw mógłby zostać uzupełniony o paragraf wskazujący, że osoby te obowiązkowo uczestniczą w programach edukacyjnych i terapeutycznych, których celem jest zwiększenie ich świadomości na temat skutków społecznych ich czynów oraz promowanie tolerancji.

- **Uwzględnienie strategii UE w zakresie praw ofiary (2020–2025).**

Zgodnie ze strategią UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)<sup>6</sup> trudności w dostępie do wymiaru sprawiedliwości wynikają głównie z braku informacji, niewystarczającego wsparcia i ochrony. Niewystarczające spełnienie obowiązku w zakresie rzetelnej informacji polegające na braku odpowiedniego pouczenia, przekazaniu pokrzywdzonemu tylko wybranych praw, braku pouczenia rzutuje na wiele aspektów korzystania przez pokrzywdzonych z przysługujących im praw w zakresie pomocy psychologicznej lub prawnej. W związku z powyższym konieczna jest ponowna weryfikacja sposobu przekazywania informacji o prawach i obowiązkach pokrzywdzonego, pomocy prawnej czy środkach ochrony oraz o dostępnej pomocy psychologicznej, jaką może on uzyskać, w placówkach świadczących pomoc.

- **Implementacja standardów międzynarodowych wynikających z art. 3<sup>7</sup> dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE.**

Niniejsze standardy nakładają obowiązek podjęcia odpowiednich środków, aby pomóc ofiarom w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem, w przekazywaniu informacji ofiarom z zastosowaniem prostego i przystępnego języka, ustnie lub pisemnie, a także z uwzględnieniem cech osobowych ofiary przy przekazywaniu informacji, w tym wszelkich niepełnosprawności, które mają wpływ na zdolność ofiary do rozumienia lub bycia rozumianym. Wskazane w dyrektywie obowiązki odnoszą się do zasad właściwej komunikacji, które należałoby zastosować również w trakcie przesłuchania,

---

<sup>6</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)«”

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW

które jest właśnie procesem komunikacji interpersonalnej, podczas której istnieje wzajemne oddziaływanie, wzajemna percepcja, postawy, różne stany psychologiczne oraz przekaz informacji o charakterze werbalnym i pozawerbalnym.

- **Stworzenie systemu wsparcia ofiar przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści obejmujący:**

1. **Bezpłatne poradnictwo i wsparcie psychologiczne** — ofiary przestępstw z nienawiści często doświadczają traumy, lęku i stresu. Ułatwienie i przyspieszenie dostępu do bezpłatnych porad psychologicznych, szczególnie w ramach interwencji kryzysowej, byłby znaczącą pomocą.
2. **Terapeutyczne wsparcie ofiar i wychodzenie z traumy** — wiele ofiar przestępstw doświadcza jako efekt bardzo silnych negatywnych emocji, czy traumy, zespołu stresu pourazowego (PTSD), depresji, lęków oraz innych zaburzeń psychicznych, koszmarów, ataków paniki, które wpływają na ich codzienne funkcjonowanie. Terapia pomaga w łagodzeniu tych objawów oraz w odbudowie poczucia bezpieczeństwa i kontroli nad własnym życiem oraz w rozwinięciu mechanizmów radzenia sobie ze stresem. Terapia daje ofiarom narzędzia do radzenia sobie z bólem emocjonalnym, pozwala zrozumieć ofiarom, że to przestępca jest odpowiedzialny za krzywdę, co jest kluczowym krokiem w odzyskiwaniu poczucia wartości i pewności siebie. Ponadto pozwala odbudować zaufanie do innych ludzi i środowiska, a także uczy ich, jak wyrażać potrzeby i prosić o wsparcie w relacjach. Podsumowując, terapia dla ofiar przestępstw jest niezbędna nie tylko po to, by wspomóc ich proces zdrowienia, ale również by pomóc im w powrocie do normalnego funkcjonowania<sup>8</sup>.
3. **Grupy wsparcia społeczności.** Organizowanie grup wsparcia dla ofiar przestępstw z nienawiści. W trakcie spotkań osób pokrzywdzonych ważnym elementem byłaby możliwość podzielenia się doświadczeniami, a to wpływa na redukcję poczucia izolacji, zapewnia przestrzeń do dzielenia się swoimi przeżyciami, a jednocześnie udział psychologa w spotkaniach miałby elementy wsparcia psychologicznego<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> U tych osób emigrujących z Ukrainy do Polski, które częściej spotykają się z mową nienawiści, występuje większe nasilenie objawów zespołu stresu pourazowego oraz depresji, niższa samoocena oraz wyższy poziom negatywnego afektu. Przeprowadzono również regresję logistyczną, w której przewidywano występowanie traumatyzacji za pomocą częstości kontaktu z mową nienawiści. Im częstszy kontakt z krzywdzącymi wypowiedziamiina temat grupy, z której pochodzą, mają respondenci, tym większejest u nich natężenie negatywnego afektu, objawów zespołu stresu pourazowegoi depresji oraz tym niższa samoocena. Wyniki jednoznacznie wskazują na negatywne konsekwencje dla zdrowia kontaktu z mową nienawiści: Wypych M., Zochniak K., Bilewicz M. (2020). Mowa nienawiści jako stygmatyzacja. Doświadczenie kontaktu z mową nienawiści wśród imigrantów w Polsce oraz studentów zagranicznych. *Kultura i Społeczeństwo*, nr 3, Polska Akademia Nauk.

<sup>9</sup> Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Publikacja powstała w ramach projektu „Standaryzacja świadczonej pomocy w ramach Sieci Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem jako narzędzie zwiększenia efektywności świadczonej pomocy na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz osób im najbliższych” współfinansowanego ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest minister sprawiedliwości, <[https://www.autonomia.org.pl/doc/przestepstwa\\_z\\_nienawisci.pdf](https://www.autonomia.org.pl/doc/przestepstwa_z_nienawisci.pdf)>, dostęp: 5 sierpnia 2025 r.

## 5. Działania prewencyjne, w tym działania edukacyjne i programy profilaktyczne

- **Szkolenia służb mundurowych i organów ścigania.**

1. Szkolenie policyjne na poziomie podstawowym. Każdy policjant pełniący służbę powinien przejść w ramach szkolenia przedmiot/kurs umożliwiający mu zdobycie wiedzy, umiejętności i kompetencji w zakresie rozpoznawania znamion przestępstw z nienawiści w ich codziennej służbie. W obecnym programie szkolenia zawodowego podstawowego znajdują się tylko trzy godziny szkolenia z zakresu przestępstw z nienawiści. Rekomendujemy o zwiększenie tej liczby godzin wprowadzając, obok przedmiotu — „Prawa człowieka”, oddzielnego przedmiotu — „Przestępstwa z nienawiści”, w liczbie co najmniej 15 godzin.
2. Na poziomie szkolenia specjalistycznego realizowane są dwutygodniowe kursy dla funkcjonariuszy Policji z zakresu przeciwdziałania i ścigania przestępstw z nienawiści. Szkolenie opiera się na wytycznych Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR, dalej: Biuro), jest realizowane we współpracy z Biurem i obejmuje nie tylko aspekty prawne, ale również kształtowanie świadomości i postaw związanych ze skutecznym przeciwdziałaniem i ściganiem mowy nienawiści.
3. Analogicznie do rozwiązań wprowadzonych w prokuraturze, każdej komendzie powiatowej/miejskiej Policji powinni zostać wyznaczeni wyspecjalizowani policjanci do prowadzenia postępowań karnych o przestępstwa z nienawiści. Jednakże warunkiem uprzednim jest w tym przypadku wprowadzenie właściwych, zgodnych z prawem międzynarodowym regulacji prawnych i systemowych tak, aby wykładnia i stosowanie przepisów dotyczących mowy nienawiści było jak najbardziej jednolite.

- **Wprowadzenie obowiązkowych programów edukacyjnych w ramach ustawy o systemie oświaty.**

Uwzględniając rozwiązania systemowe, rekomendujemy wprowadzenie programów edukacyjnych w zakresie mowy nienawiści na szczeblu nauczania i edukacji w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych. Treści te są bowiem traktowane bardzo wybiórczo, brak jest właściwej, pełnej edukacji w kontekście kształtowania postaw społecznych dzieci i młodzieży.

Ministerstwo Edukacji i Nauki mogłoby wprowadzić nowelizację ustawy o systemie oświaty, szczególnie w art. 1 ust. 1, wskazując, że celem edukacji jest również przeciwdziałanie mowie nienawiści i promowanie tolerancji. Programy edukacyjne mogłyby obejmować zagadnienia dotyczące tolerancji, odpowiedzialności za słowa, krytycznego myślenia i podstaw praw człowieka. Ponadto, modyfikacja przepisów mogłaby uwzględniać wprowadzenie elementów edukacyjnych na temat bezpieczeństwa w Internecie.

## 6. Dobre praktyki w kontekście skutecznego ścigania i karania sprawców mowy nienawiści

1. Wprowadzenie obowiązku prowadzenia publicznie dostępnych statystyk policyjnych, prokuratorskich i sądowych dotyczących przestępstw z nienawiści na wzór amerykańskiej ustawy HateCrimeStatisticAct (1990).
2. Utworzenie wyspecjalizowanych zespołów dochodzeniowo-śledczych specjalizujących się w prowadzeniu postępowań przygotowawczych z zakresu mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści. W ramach tych zespołów zwiększenie liczby funkcjonariuszy, którzy samodzielnie monitorują Internet w poszukiwaniu ewentualnych przejawów mowy nienawiści.
3. Rozważyć można również przygotowanie i wdrożenie aplikacji na telefon pomagającej policjantom rozpoznać znamiona przestępstw z nienawiści. Może ona zawierać np. wykaz dyskryminujących określeń, album z symbolami nienawiści, katalog grup i osób objętych ochroną. Przydatnym narzędziem byłaby również funkcja tłumacza/translatora umożliwiająca pierwszy kontakt z pokrzywdzonym przestępstwem z nienawiści nieposługującym się w stopniu komunikatywnym językiem polskim.
4. Możliwość złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z nienawiści w formie maila/czatu. W przypadku przestępstw z nienawiści odnotowuje się wysoką ciemną liczbę przestępstw. Przyczyną zjawiska *underreportingu* czyli niskiej zgłaszalności tych przestępstw jest, m.in. obawa pokrzywdzonego przed zemstą sprawcy lub ponownym pokrzywdzeniem, nieznajomość języka, brak zaufania do organów ścigania, brak wiary w skuteczność organów ścigania, dotychczasowe negatywne wrażenia z kontaktu z organami ścigania, niechęć do ujawnienia swojego nielegalnego pobytu w Polsce. W tej sytuacji na zwiększenie zgłaszalności przestępstw z nienawiści mogłaby wpłynąć możliwość efektywnego informowania organów ścigania o tego typu zdarzeniach w sposób „bezkontaktowy” (*online*). Aktualnie można wysłać takie zgłoszenie mailem, ale następnie osoba, która zgłosiła dane przestępstw wzywana jest na komisariat w celu złożenia osobiście zawiadomienia. Dopiero później podejmowane są dalsze czynności. Warto byłoby rozważyć na ile możliwe byłoby opóźnienie osobistego stawiennictwa się pokrzywdzonego bez jednoczesnego zwlekania z rozpoczęciem czynności dochodzeniowych (gdzie często liczy się czas np. gdy konieczne jest zabezpieczenie monitoringu). Ponadto, w przypadku mowy nienawiści w Internecie często brak jest osoby, która byłaby konkretnie zaatakowana przez sprawcę. Mowa nienawiści w Internecie zazwyczaj polega na atakowaniu ogólnie danej grupy bez zwracania się bezpośrednio do danej osoby. To powoduje, że takie przestępstwa są zazwyczaj zgłaszane przez organizacje pozarządowe, wyszukiwane przez samą policję lub przez „zwykłych” obywateli. Następnie oni również są wzywani na komisariat w celu złożenia osobiście zawiadomienia. W tym wypadku wydaje się jednak, że można całkowicie pominąć to osobiste stawiennictwo. Policja dostaje w mailu już wszelkie informacje: zazwyczaj screeny z social mediów i może rozpocząć czynności już bez osobiste-

go angażowania osoby zgłaszającej, która sama nie jest zazwyczaj osobą pokrzywdzoną. Mogłoby to wpłynąć pozytywnie na zaangażowanie obywateli, którzy chętniej zgłaszałiby takie przestępstwa. Obecnie mogą się od tego wstrzymywać bowiem obawiają się osobistego angażowania ich przez organy ścigania.

---

## SKŁAD ZESPOŁU EKSPERCKIEGO

---

- **AUTORZY REKOMENDACJI:**
  - Redakcja dokumentu i koordynacja projektu:
    - dr Małgorzata Andrzejczak-Świątek — adiunkt Instytutu Nauk Prawnych WBiNP Akademii Policji w Szczytnie;
    - mł. isnp. dr Beata Bekulard — dyrektor Instytutu Nauk Prawnych WBiNP Akademii Policji w Szczytnie;
    - prof. Ray Bull — Uniwersytet w Derby;
    - Monika Baylis — Uniwersytet w Leicester;
    - dr Magdalena El Ghamari — Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, Akademickie Centrum Analiz Strategicznych ACAS;
    - prof. Jakub Czepek — UKSW/UN;
    - mgr Anna Juzaszek — Zakład Socjologii Prawa, Wydział Prawa i Administracji oraz Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Uniwersytet Jagielloński;
    - dr Ewa Górską — Inkubator Doskonałości Naukowej — Digital Justice Center, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski;
    - mec. Agata Bzdyń;
    - podinsp. Adriana Niemczuk-Gorgoń — SP Piła;
    - dr Kamil Stępniać — CPKiMP;
    - mec. Radosław Tyburski — CPKiMP;
    - dr Maciej Duda — UWM;
    - nadkom. Magdalena Białczak — wykładowca Instytutu Nauk Prawnych WBiNP Akademii Policji w Szczytnie;
    - podinsp. Wojciech Bilewicz — wykładowca Instytutu Nauk Prawnych WBiNP Akademii Policji w Szczytnie;
    - dr Radosław Jasiński — adiunkt Instytutu Nauk Prawnych WBiNP Akademii Policji w Szczytnie;
    - podinsp. dr. Karolina Micek-Cybulska — wykładowca Instytutu Służby Prewencyjnej WBiNP Akademii Policji w Szczytnie.
- **WSPARCIE MERYTORYCZNE I ORGANIZACYJNE PODCZAS SEMINARIUM:**
  - Tommaso Chiamparino — European Commission DG Justice and Consumers Fundamental Rights Policy,
  - Stefan Manevski — Council of Europe.

# **RECOMMENDATIONS CONCERNING BUILDING AN EFFECTIVE SYSTEM TO COUNTERACT AND COMBAT HATE SPEECH**

under the scientific editorship of  
Małgorzata Andrzejczak-Świątek

Developed within the framework of the European Commission  
initiative: 'Partnerships to understand, prevent, and respond  
to hate speech and hate crime on the ground'

**Szczytno 2025**

Editorial supervision  
*Agnieszka Kamińska*  
*Beata Miszczuk*

Cover design  
*Agnieszka Kamińska*



Copyright © by Akademia Policji w Szczytnie, 2025

All rights reserved

e-ISBN 978-83-7462-929-4

Composition:

Publishing and Printing Department of The Police Academy in Szczytno

12–100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

Phone: (+48) 47 733 54 10, e-mail: <https://www.akademiapolicji.eu/pl>

# CONTENTS

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	4
<b>2. DOCUMENT ASSUMPTIONS, LIMITATIONS AND METHODOLOGY</b> .....	5
1. Legislative changes to individual provisions, their repeal, adjustment or expansion of the scope of penalisation .....	6
2. Recommendations on the directions of interpretation of provisions relating to the broad context of hate speech .....	10
3. Implementation of international standards that have not been effectively implemented or have been implemented only in part, including the soft law of the Council of Europe, the European Union, the case law of the ECtHR and the CJEU .....	12
4. Effective protection for victims of hate crimes and hate speech .....	14
5. Preventive actions, including educational activities and preventive programmes .....	16
6. Good practices in the context of effective prosecution and punishment of perpetrators of hate speech .....	17
<b>TEAM EXPERTS</b> .....	18

## 1. INTRODUCTION

The idea of developing these recommendations has been maturing for several years. The need for changes in the national legal system in the area of effective counteracting and combatting hate speech is the result not only of the universality of the phenomenon of discrimination, the emerging stereotypes and prejudices against specific social groups present in every society, but also of the dynamics of the phenomenon and the lack of full implementation of current standards resulting from international law, including the case law of international tribunals (ECHR and ECJ), as well as soft-law sources containing recommendations, guidelines and good practices, which should ensure the functioning of a kind of standardisation and unification of legal tools within the countries of the Council of Europe and the European Union.

The opportune moment in the development of national policy related to opening up to the issue of hate crimes coincided with the launch of the European Commission initiative *'Partnerships to understand, prevent, and respond to hate speech and hatecrime on the ground'*, under which entities interested in joining the initiative could submit application forms containing proposals for partnership involvement.

The Police Academy in Szczytno thus obtained a grant to organise a practical seminar entitled: *'Building an effective system for combatting hate speech'*. The Police Academy in Szczytno, as an institution educating uniformed services, as well as conducting civilian studies and one of the main scientific and research centres in the area of law and security, strongly recognised the need to engage in an expert debate of a holistic, scientific and practical nature in terms of building an effective legal system ensuring effectiveness in counteracting and combatting hate crimes, mainly hate speech.

The seminar brought together experienced and distinguished representatives of science from Poland and Great Britain, experts in the field of hate crimes, law, and psychology (with experience working with victims of hate crimes), police officers who supervise criminal proceedings in this area, trainers of uniformed services, representatives of selected non-governmental organisations. The substantive support obtained from the Council of Europe, the European Commission, and the UN allowed for the achievement of the assumed goals. One of the main goals was to take up the debate, which began with the change in the direction of national policy, on the urgent need to implement international legal standards, including the case law of the European Court of Human Rights and the law of the European Union and the Council of Europe at the level of national legal solutions.

The assumption and strategic goal with a practical dimension was to develop this document with a group of experts: a set of recommendations regarding building an effective system for counteracting and combatting hate speech. The document is a holistic, useful tool supporting the legislative process, which requires time, legislative will, social compromise and building social awareness. The expert perspective should contribute to facilitating legislative work and

drawing attention to those areas that require legal regulation or improving and supplementing existing regulations.

At this point, we should thank the European Commission for supporting the organisation of the seminar, the Council of Europe, and the entire team of experts who developed this document for their substantive and expert support. It reflects not only the perspective of international institutions, but also of people dealing with the issue of hate speech academically, and professionally in the vertical relationship between the state and the individual, representing state bodies or the position of victims of hate crimes. This allowed for a full, holistic look at national legal regulations, creating a tool supporting the process of implementing international standards at the level of the national legal system.

It should be noted that the coordinator of the project and editor of the Recommendations, Dr. Małgorzata Andrzejczak-Świątek, used in her concept of substantive contribution the conclusions from the research conducted as part of the research task entitled: “Dilemmas of contemporary international criminal jurisprudence regarding individual responsibility for hate crimes committed in connection with an armed conflict — an international legal analysis based on the example of the armed conflict in the former Yugoslavia and Ukraine.”

In addition, it should be noted that the process of preparing these recommendations coincided with dynamic actions of the legislative and executive authorities aimed at introducing changes to the currently applicable provisions relating to the prosecution of hate crimes and hate speech, including changes to the Penal Code, adoption of the draft law on hate speech and guidelines of the Prosecutor General on conducting proceedings in the field of hate crimes. These recommendations take into account proposals for the most important projects and changes, taking into account the need for their further development.

## **2. DOCUMENT ASSUMPTIONS, LIMITATIONS AND METHODOLOGY**

The starting point for outlining the substantive area and the substantial space within which the discussion on the scope of this document was undertaken is the so-called pyramid of hate – created by the American psychologist Gordon Allport. The pyramid of hate is a pictorial representation of the mechanism of shaping hate speech of a universal nature and has been slightly modified for this document and research on the issue of implementing legal standards for counteracting and combatting hate crimes, presented as a point of reference for further considerations

Every mechanism of hate crimes leading to the extermination of a given social group had and still has its source in hate speech, in the rhetoric used regarding a specific social group.

This rhetoric often consents to the language of exclusion, prejudice, and stereotypes. It is often verbal violence and building a negative image of a given community. Hate crimes always start with words, which is why it is so important for democratic states to continue their efforts to build a legal system that not only allows state authorities to effectively counteract hate speech, combat it, punish perpetrators, and help victims of hate crimes, but also is a vehicle for creating social awareness of the mechanism of the pyramid of hatred in the horizontal space between individuals.

For the above reasons, which made it possible to determine the substantive framework of this document, justified restrictions were introduced as to the content and the substantive layer.

The purpose of the document is its usefulness in the legislative process, which is why it was considered that *it does not constitute an extensive, comprehensive policy strategy for counteracting and combatting hate speech*. As a tool to build an effective system of legal norms and implement standards of international law and good practices, it is not a comprehensive document, *but it does contain those recommendations and only in that scope in which the expert team considered them to be the most appropriate, most necessary and essential for improving the system of national law in the sphere of effectively counteracting and combatting hate speech*. The recommendations therefore refer to those standards of international law that have not yet been implemented at the level of national law, or have been implemented incorrectly or insufficiently.

The substantive area of these recommendations has been divided into the following thematic sub-areas:

- 1. Legislative changes to individual provisions, their repeal, adjustment or expansion of the scope of penalisation;**
- 2. Directions for the interpretation of provisions relating to the broad context of hate speech;**
- 3. Implementation of international standards that have not been effectively implemented or have been implemented in part, including the soft law of the Council of Europe, the European Union, the case law of the ECtHR and the CJEU;**
- 4. Effective protection of victims of hate crimes and hate speech;**
- 5. Preventive actions, including educational activities and prevention programmes;**
- 6. Good practices in the context of effective prosecution and punishment of perpetrators of hate speech.**

## **1. Legislative changes to individual provisions, their repeal, adjustment or expansion of the scope of penalisation**

- It should be noted that an effective legal mechanism, consistent with applicable standards of international law, requires broad legislative actions, which would in effect create a SYSTEM of law ensuring not only proper prevention of hate speech and hate crimes, but also prosecution and punishment of perpetrators of these acts and assistance to victims of crimes.

The domestic legal order lacks systemic solutions consistent with applicable international standards;

- There is no doubt that the legal solutions in force in Poland are not sufficient, or effective and do not fully reflect the obligations arising from the standards of international law;
- The most urgent need of a prior nature is the need to change the Penal Code.
- Currently, Polish criminal law does not contain a precise definition of hate speech, which may lead to difficulties in interpretation and inconsistencies in case law. It is proposed to adopt a definition that refers to the principle of freedom of speech in accordance with Article 54 of the Constitution of the Republic of Poland, but at the same time specifies the limits of this freedom in the context of hate speech. The definition could be based on the guidelines of the European Court of Human Rights (ECtHR), which indicate that hate speech includes content that spreads, promotes, or justifies hatred based on intolerance, including religious and national intolerance (for example the case of *Erbakan v. Turkey*);
- Given the proper perception and treatment of hate speech and hate crimes by law enforcement agencies and courts, it is extremely important to clearly emphasise the perpetrator's MOTIVE as a subjective element of the prohibited act in the context of criminalisation of hate crimes.

Two legislative proposals emerged from the expert group that would effectively allow for a special procedure for prosecuting this type of crime as a threat to the foundations of a democratic state:

- The first concept involves adding a definition of a hate crime in the statutory dictionary (Article 115 of the Penal Code), and then primarily in Chapter VI -principles of sentencing and penal measures, and specifying what it means to add a hateful qualification for the sentencing and the mode of prosecution (plus possibly in other provisions). Considering that various crimes may be committed due to hateful motivation, such a shape of the provisions would allow for a better reflection of the nature of some criminal behaviours.

However, certain problems were noticed in this solution, which should be addressed. Such a legislative change would require a more detailed reconstruction of the current Penal Code, so as not to worsen the current situation of victims of hate crimes. The change would *de facto* lead to the necessity of removing at least the provisions: 119 of the Penal Code and 257 of the Penal Code. Only their equivalents (Articles: 190, 191, 156, 157, 216, 217) would remain in the Penal Code, to which it would be possible to add a hateful motivation. However, it should be remembered that the crimes indicated in these articles are prosecuted upon request or private prosecution. Their scope is also narrower in some cases. As a result, a criminal threat motivated by hatred would be prosecuted upon request after such a change, and not *ex officio*. In the case of violence motivated by hatred, some proceedings could be classified as prosecuted upon private prosecution. This is a very unfavourable change from the perspective of people wronged by hateful acts. In such situations, they must conduct criminal proceedings independently and the entire responsibility for the results of

the proceedings shifts to the affected person. The change from a crime prosecuted *ex officio* to one prosecuted upon request may also pose significant difficulties. It also raises questions about what happens when the perpetrator attacks an entire group with their statements without indicating a specific person. In such cases, we do not have one specific wronged party who could file a motion for prosecution;

- The second concept assumes introducing a provision into the Penal Code based on the so-called general clause, which would firstly contain a legal definition of a hate crime (taking into account hate speech), a catalogue of protected entities (characteristics) and a general clause referring to each crime penalised in the Penal Code, allowing for the qualification of a given act as a hate crime provided that the conditions specified in the clause are met. Such a solution is effective insofar as it allows for a holistic approach to the process of prosecuting and punishing hate crimes, and also allows law enforcement agencies to classify any crime motivated by ‘hatred’ towards a specific group of people as an aggravated crime, of particular significance due to the motivation of the perpetrator.

Considering the selective penalisation of hate crimes in the current Penal Code, and the lack of a uniform interpretation of the provisions relating to the prosecution and punishment of hate crimes, the ‘holistic’ concept would also allow for avoiding the problems mentioned above — when presenting the first concept — concerning the complaint procedure: public and private.

- The key scope of the recommendation is the need to expand, under national criminal law, the catalogue of entities subject to protection as potential victims of hate crimes, including hate speech, as discussed in more detail below.
- Improving the mechanisms for prosecuting perpetrators of hate speech on the Internet.

One of the key issues is the introduction of detailed regulations enabling effective prosecution of perpetrators of hate speech on the Internet. The specificity of the digital space must be taken into account while ensuring respect for freedom of speech and the right to privacy.

In this regard, we recommend intensifying cooperation with international law enforcement agencies and internet platforms to identify and hold accountable perpetrators of hate speech operating across national borders. These actions should be consistent with the obligations arising from the Constitution and international agreements and recommendations.

The protection of human rights and fundamental freedoms in the digital environment, including through cooperation with online intermediaries, results, *inter alia*, from Recommendation CM/Rec(2018)2 on the role and obligations of online intermediaries and other relevant Council of Europe standards.

As indicated in the preamble to the above recommendation, the protection of privacy and personal data is fundamental to the enjoyment and exercise of most of the rights and freedoms guaranteed in the convention. However, the Internet has facilitated the growth of privacy risks and violations and has fuelled the spread of certain forms of harassment, hatred, and incitement to violence, in particular, based on gender, race and religion, which remain underreported and are rarely redressed or prosecuted. Furthermore, the growth of the Internet and related tech-

nological developments have created significant challenges for maintaining public order and national security, preventing crime and enforcing the law, and protecting the rights of others, including intellectual property rights. Deliberate disinformation campaigns on the Internet, designed specifically to sow distrust and confusion and exacerbate existing divisions in society, can also have a destabilising effect on democratic processes.

Effective procedures should be developed to quickly identify people who engage in hate speech on the Internet while respecting the constitutional rights to privacy and personal data protection. In this regard, cooperation procedures with owners of large Internet platforms, including social media, should also be developed. It also seems necessary to establish procedures for identifying people who spread hate speech. It also seems reasonable to adopt regulations regarding so-called ‘internet troll’ farms and their activities. It is worth noting that the phenomenon of hate speech often involves organised attacks carried out by bots. In connection with this, it would be necessary to regulate the liability of entities responsible for such activities.

In order to achieve the above-mentioned objective, it may be necessary to introduce regulations on the liability of Internet platforms. It is recommended to regulate the obligations of Internet service providers in the scope, within the framework of EU law.

In view of the above, the draft amendments initiated by the legislative authority in Poland, providing for the possibility of filing a so-called ‘blind lawsuit’ in the event of anonymous hate on the Internet, should be welcomed.

The drafter justifies the introduction of changes, among others, by the fact that the current legal status in Poland does not provide sufficient tools to protect persons wronged by infringements of personal rights on the Internet. The provisions of the Code of Civil Procedure do not keep up with the development of technology and emerging problems. In practice, persons wronged by infringements of personal rights often give up pursuing their rights due to the inability to effectively file a lawsuit, due to the inability to determine the personal details of the person infringing. Under the currently applicable provisions, a plaintiff who wants to pursue a claim in civil proceedings must know specific data enabling the identification of the defendant indicated in Article 126, sections 1 and 2 of the Code of Civil Procedure. If the plaintiff does not know such data, even if the claim they pursue is fully justified, in the light of the current regulations there is no possibility of obtaining effective judicial protection. A lawsuit filed by such persons, due to the failure to indicate the defendant’s data included in Article 126, sections 1 and 2 of the Code of Civil Procedure, will not meet the formal requirements of a lawsuit<sup>1</sup>.

We positively recommend introducing legislative changes that will allow victims of ‘anonymous hate’ to effectively pursue their claims in court. The introduction of the institution of a ‘blind lawsuit’ will be the first important step in the fight against ‘anonymous hate’. Such

---

<sup>1</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F68187866461D7F5C1258BB7005D0834/%24File/728-uzasadnienie.docx>

a legislative solution will allow wronged parties to file lawsuits without the need to first identify the perpetrator and will guarantee real assistance from the state in identifying the perpetrator for civil proceedings. The introduction of the institution of a 'blind lawsuit' will allow wronged parties to reach for civil liability mechanisms in order to combat defamatory entries on the Internet.

However, we draw attention to the need to ensure an appropriate balance between the obligations of states to effectively prosecute and punish perpetrators of hate crimes under national law and the possibilities for victims of hate to pursue their rights under civil law.

In addition, we would like to draw attention to a disturbing phenomenon that has been observed by scientists conducting scientific research on hate speech. Internet content for which perpetrators are convicted is still in the online space and remains available for many years after the end of court proceedings. In this way, it affects subsequent recipients.

Merely removing the content causes the crime to cease and does not 'educate' subsequent perpetrators. Convicting the perpetrator but leaving their statement does not eliminate the social harm or repair the harm done, on the contrary - it continues to be done. Courts do not oblige perpetrators to remove such comments. This is most likely due to the lack of appropriate regulations that would authorise the court to impose such an obligation on the perpetrator.

## **2. Recommendations on the directions of interpretation of provisions relating to the broad context of hate speech**

- **Interpretation of hate speech regulations in the broad aspect of the principle of non-discrimination, equality and human rights protection standards**

In relation to the proper interpretation and construction of legal provisions concerning hate speech, it is very important to consider them in the context of the fundamental principles permeating human rights standards, especially the principle of prohibition of discrimination.

Considering the scope of the prohibition of discrimination, assuming a broad context, it is necessary to create legal protection for all social groups exposed to discrimination and hate speech. Effective prevention and combatting hate speech should be incorporated into the strategy of building an equality policy, following the fundamental principles of human rights protection.

Given the above, any planned changes to legal provisions, as well as the interpretation of existing provisions, must treat the principle of non-discrimination, the principle of equality and standards of human rights protection as the foundation of interpretation and general clauses, and be compatible with them.

- **Clarification of clear guidelines and principles for the interpretation of the limits of freedom of speech based on constitutional requirements and the standards of the European Convention on Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights in Strasbourg.**

It should be emphasised that the protection of the right to freedom of expression, which is one of the fundamental foundations of a democratic and pluralistic society, guaranteed in Article 10 of the convention, protects the freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference from public authorities and regardless of borders. It is obvious that freedom of expression applies not only to information or ideas that are positively received or perceived as harmless or indifferent but also to those that offend, shock or disturb the peace of the state or any part of society.

However, the exercise of the right to freedom of expression is associated with duties and responsibilities, and any restrictions on this right must be strictly in accordance with Article 10, section 2 of the convention, and therefore narrowly interpreted and in accordance with the requirements of legality, necessity and proportionality to legitimate aims. States bound by the ECHR are obliged to introduce legal regulations ensuring that statements aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set out in the convention do not enjoy protection under it, in accordance with Article 17 on the prohibition of abuse of rights.

The above is extremely important not only due to the lack of appropriate legal regulations in the national legal system but also concerning the bills currently being processed in Poland. One of the bills gives the President of the Office of Electronic Control the power to arbitrarily block content that they consider 'illegal' without the knowledge of the author of the content and the consent of the court.

According to the authors of this document, the proposed legal regulation is inconsistent with the Constitution and the ECHR. In the case of hate speech, there is no uniform legal standard for hate speech in the national legal system (there is no legal definition), the provisions of criminal law relating to hate speech provide victims with selective protection, and the case law of the courts in relation to them is not uniform. There is also still no full implementation of international law standards.

In view of this, there is a completely justified doubt as to the scope of activities of the President of the Office of Electronic Control, who gains the possibility of full independence in interpreting the regulations in terms of the criterion of 'legality', which, combined with the standards of a democratic state and the right to freedom of expression, may pose a real threat in the context of using this standard. There is a real risk that by implementing Regulation 2022/2065 the ministry will ultimately lead to violations of Article 10 of the ECHR.

It should be noted that the general objective of the amendment, which is to combat hate speech and illegal content on the Internet, deserves approval in principle. However, the objective cannot mean a lack of proportionality of the measures used, the introduction of measures inconsistent with applicable law and the freedom to block content and statements based on very enigmatic and unclear criteria.

Such actions may qualify for a real risk of arbitrariness of state actions, which is inconsistent with the Constitution, as well as international human rights treaties. The legislative authority

cannot introduce regulations that politicise the activities of public bodies dealing with counter-acting hate speech and prosecuting perpetrators of hate speech.

In accordance with adopted international standards, including the standard arising from the ECHR, Poland, in light of their positive obligation to ensure the effective exercise of fundamental freedoms and prevent violations of human rights, must address the issue of hate speech and ensure a safe and favourable environment for public debate and communication, including when they take place on platforms or through other services provided by private entities. However, these actions must be transparent, legal and proportionate.

### **3. Implementation of international standards that have not been effectively implemented or have been implemented only in part, including the soft law of the Council of Europe, the European Union, the case law of the ECtHR and the CJEU**

- **Expanding the catalogue of entities protected against hate speech**

In light of the applicable national regulations, the group of protected entities has been selective and limited to the appeal's motivation based on national, ethnic, racial, political (not in all regulations), religious or non-religious affiliation of a given group or a specific person (Articles 119, 256 and 257 of the Penal Code).

A change in this area has long been postulated, for example, by the Ombudsman, because the current shape of the regulations has not protected many groups particularly vulnerable to attacks motivated by hatred. It also does not correspond to European regulations.

Limiting the catalogue of characteristics to those of a racial, national, ethnic and religious nature may be perceived as a hierarchy of values or even secondary discrimination. Moreover, positive postulated characteristics would bring Polish criminal law regulations closer to international standards and typologies used by international organisations.

There is a chance that there will be a positive change in this aspect. A draft bill has been adopted by the Minister of Justice, which expands the catalogue in question: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-karny>.

It was proposed to extend it to include such premises as: disability, age, gender, sexual orientation and gender identity. A narrower catalogue was adopted, not including gender identity. We recommend that, following the definition used by the Office for Democratic Institutions and Human Rights, the protected catalogue be extended to include the premise: **'...or due to any other feature fundamental to their identity'**.

This will allow for broad and proper protection of all entities requiring protection from the effects of hate speech and will prevent limited, selective interpretation by the justice authorities applying these legal provisions.

We also recommend adding the category of refugee status to the catalogue of protected entities. The introduction of this change will contribute to more effective protection of minority

rights, which is in line with the guidelines of the Council of Europe and Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council, establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime.

The proposed changes should be recommended positively, while emphasising that the extension of the catalogue of protected entities should be incorporated into the broader context of creating a system for counteracting hate speech, effectively prosecuting perpetrators and actions aimed at protecting and supporting victims of hate speech.

However, introducing an open catalogue to describe the features of a prohibited act may raise certain doubts. The question is also how this fundamental feature would be defined. We are therefore aware that such a far-reaching change could be very difficult to pass. However, it seems to us that it is worth emphasising in the recommendations that even a very broad definition of discriminatory grounds may exclude certain groups (e.g. we may not know about certain things yet) and the situation must be constantly monitored carefully and be ready for further changes to the act in this area.

- **Proper implementation of the Council of Europe Recommendation of 20 May 2022 on hate speech<sup>2</sup>**

The Recommendation on Combatting Hate Speech contains a broad definition of hate speech (section 2) and distinguishes within this definition different layers of hate speech (section 3). It also provides factors for assessing the level of seriousness of hate speech and guidance on developing appropriate and proportionate responses to these different layers of hate speech (section 4 *et seq.*).

The recommendation takes a comprehensive approach to preventing and combatting hate speech. It therefore not only addresses the necessary legal framework for combatting hate speech, but also provides important guidance on addressing the root causes of hate speech through non-legal means, in particular through the recommendations in Chapter 4 on awareness-raising, education, training, and the use of counter- and alternative speech. The different constitutional and legal systems and situations in the Member States will make it necessary to explore different avenues for implementing this recommendation.

According to the recommendation, hate speech is understood as all types of statements that incite, promote, spread, or justify violence, hatred, or discrimination against a person or group of people, or humiliate them based on their real or perceived personal characteristics or status, such as ‘race’, skin colour, language, religion, nationality, national or ethnic origin, age, disability, gender, gender identity and sexual orientation.

We recommend introducing systemic changes to national law that will be consistent with the above-mentioned definition. Furthermore, it should be borne in mind that hate speech may take the form of discrimination that is not a crime or a criminal offence. In both cases, the scope

---

<sup>2</sup> **Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combatting hate speech** (Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132<sup>nd</sup> Session of the Committee of Ministers).

of the definition should be the same. Also, the scope of the categories of entities and protected characteristics should be compatible

- **Transposition of Council Directive 2000/43/EC on racial equality and Directive 2008/913/JHA**

According to the guidelines of these directives, Polish law should ensure that all actions based on racism and xenophobia, including public incitement to violence or hatred, are effectively prosecuted and punished. The introduction of provisions that clarify the penalisation of such behaviours is particularly important. Article 256 of the Penal Code could be expanded with an additional section that would directly refer to obligations arising from EU regulations, especially in the field of protection against racism and xenophobia.

#### **4. Effective protection for victims of hate crimes and hate speech**

- **Additional legal protection for victims — amendment to the Act on Equal Treatment and Combatting Discrimination**

We recommend amending the Act on Equal Treatment, introducing additional protection mechanisms for people exposed to hate speech because of their membership in minority groups. Article 13 of the act could be modified to enable victims to more easily pursue claims related to violations of their rights and personal rights, including the right to redress and compensation for moral and psychological losses.

- **Mandatory resocialisation programmes for perpetrators — change in the Executive Penal Code**

Based on the Executive Penal Code, we recommend introducing specialist rehabilitation programmes for people convicted of hate speech offences. Article 167 of the Executive Penal Code could be supplemented with a paragraph indicating that these people must participate in educational and therapeutic programmes aimed at increasing their awareness of the social consequences of their actions and promoting tolerance.

- **Taking into account the EU Strategy on Victims' Rights (2020-2025)**

According to the EU Strategy on Victims' Rights (2020-2025), difficulties in access to justice result mainly from lack of information, insufficient support and protection. Insufficient fulfilment of the obligation in terms of reliable information consisting in the lack of appropriate instruction, providing the wronged party with only selected rights, and lack of instruction affects many aspects of the exercise by wronged parties of their rights in terms of psychological or legal assistance.

In connection with the above, it is necessary to re-verify the method of providing information on the rights and obligations of the wronged party, legal assistance or protection measures, and the available psychological assistance that they can obtain, facilities providing assistance.

- **Implementation of international standards resulting from Article 3 of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council<sup>3</sup>**

These standards impose the obligation to take appropriate measures to help victims understand and be understood from the moment of first contact with the competent authority, to provide information to victims using simple and plain language, orally or in writing, and to take into account the personal characteristics of the victim when providing information, including any disabilities that affect the victim's ability to understand or be understood. The obligations indicated in the directive refer essentially to the principles of proper communication, which should also be applied during questioning, which is precisely an interpersonal communication process, during which there is mutual influence, mutual perception, attitudes, different psychological states, and the transmission of information of a verbal and non-verbal nature.

- **Creation of a support system for victims of hate crimes and hate speech, including:**
  1. **Free counselling and psychological support:** Victims of hate crimes often experience trauma, anxiety and stress. Making access to free psychological counselling easier and faster, especially as part of crisis intervention, would be a significant help;
  2. **Therapeutic support for victims and recovery from trauma:** Many victims of crime experience very strong negative emotions or trauma as a result of post-traumatic stress disorder, depression, anxiety and other mental disorders, nightmares, and panic attacks that affect their daily functioning. Therapy helps to alleviate these symptoms and rebuild a sense of security and control over their own lives and develop coping mechanisms. Therapy gives victims tools to cope with emotional pain, and allows victims to understand that the offender is responsible for the harm, which is a key step in regaining a sense of self-worth and self-confidence. In addition, it allows them to rebuild trust in other people and the environment, and teaches them how to express needs and ask for support in relationships. In summary, therapy for victims of crime is necessary not only to support their healing process, but also to help them return to normal functioning<sup>4</sup>;
  3. **Community support groups:** Organising support groups for victims of hate crimes. During meetings of victims, an important element would be the opportunity to share experiences, which reduces the feeling of isolation, provides a space to share experiences,

---

<sup>3</sup> DIRECTIVE 2012/29/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA

<sup>4</sup> Those emigrating from Ukraine to Poland who encounter hate speech more often have more severe symptoms of post-traumatic stress disorder and depression, lower self-esteem and a higher level of negative affect. Logistic regression was also conducted, in which the occurrence of traumatisation was predicted by the frequency of contact with hate speech. The more frequent contact with harmful statements about the group from which respondents come, the greater the intensity of negative affect, symptoms of post-traumatic stress disorder and depression, and the lower their self-esteem. The results clearly indicate negative consequences for health of contact with hate speech: Wypych M., Zochniak K., Bilewicz M. (2020). Mowa nienawiści jako stygmatyzacja. Doświadczenie kontaktu z mową nienawiści wśród imigrantów w Polsce oraz studentów zagranicznych. *Kultura i Społeczeństwo*, nr 3, Polska Akademia Nauk.

and at the same time, the participation of a psychologist in the meetings would have elements of psychological support<sup>5</sup>.

## **5. Preventive actions, including educational activities and preventive programmes**

- **Trainings for Law Enforcement Officials:**

1. Basic police training. Every police officer on duty should complete a subject/course as part of their training that will enable them to acquire knowledge, skills and competences in recognising the signs of hate crimes in their daily service. The current basic vocational training programme includes only three hours of training in the field of hate crimes. We recommend increasing this number of hours by introducing, in addition to the subject: Human Rights, a separate subject: Hate crimes in the number of at least 15 hours;
2. At the specialist training level, two-week courses are conducted for police officers in the field of counteracting and prosecuting hate crimes. The training is based on ODIHR guidelines, is conducted in cooperation with the office and covers not only legal aspects, but also shaping awareness and attitudes related to effective counteracting and prosecuting hate speech;
3. Similarly to the solutions introduced to the prosecutor's office, specialist police officers should be appointed in each county police headquarters/municipal police headquarters to conduct criminal proceedings for hate crimes. However, the prior condition, in this case, is the introduction of appropriate legal and systemic regulations consistent with international law so that the interpretation and application of provisions on hate speech is as uniform as possible.

- **Creation of mandatory educational programs under the Education System Act**

Considering systemic solutions, we recommend introducing educational programmes on hate speech at the level of teaching and education in primary and secondary schools. This content is treated very selectively, there is a lack of proper, comprehensive education in the context of shaping the social attitudes of children and youth.

The Ministry of Education and Science could introduce an amendment to the Act on the Education System, especially in Article 1, section 1, indicating that the purpose of education is also to counteract hate speech and promote tolerance. Educational programmes could cover issues related to tolerance, responsibility for words, critical thinking and the basics of human rights. In addition, the modification of the regulations could include the introduction of educational elements on the Internet safety.

---

<sup>5</sup> Helping People Wronged by Crime. The publication was prepared under the project 'Standardisation of Assistance Provided by the Crime Victims Network as a Tool to Increase the Effectiveness of Assistance Provided to Crime Victims and Those Proximate to Them', co-financed by the Justice Fund at the disposal of the Minister of Justice. [https://www.autonomia.org.pl/dokument/przestepstwa\\_z\\_nienawisci.pdf](https://www.autonomia.org.pl/dokument/przestepstwa_z_nienawisci.pdf)

## **6. Good practices in the context of effective prosecution and punishment of perpetrators of hate speech**

1. Introduction of the obligation to maintain publicly available police, prosecutorial and court statistics on hate crimes based on the model of the American Hate Crime Statistics Act (1990);
2. Establishment of specialised investigation teams specialising in conducting preparatory proceedings in the field of hate speech and hate crimes. Within these teams, increasing the number of officers who independently monitor the Internet in search of possible manifestations of hate speech;
3. Consideration could also be given to preparing and implementing a mobile application that would help police officers recognise the signs of hate crimes. It could include, for example, a list of discriminatory terms, an album with hate symbols and a catalogue of groups and individuals under protection. A useful tool would also be a translator/interpreter function enabling first contact with a victim of a hate crime who does not speak Polish at a communicative level;
4. The possibility of reporting a hate crime by e-mail/chat. In the case of hate crimes, a high dark number of crimes is recorded. The reason for the phenomenon of underreporting, i.e. low reporting of these crimes, is, among others, the wronged party's fear of revenge by the perpetrator or repeated harm, lack of knowledge of the language, lack of trust in law enforcement, lack of faith in the effectiveness of law enforcement, previous negative impressions of contact with law enforcement, reluctance to disclose one's illegal stay in Poland. In this situation, the possibility of effectively informing law enforcement about such incidents in a 'non-contact' way (online) could increase the reporting of hate crimes. Currently, such a report can be sent by e-mail, but then the person who reported the crime is summoned to the police station to submit a report in person. Only then are further actions taken. It would be worth considering to what extent it would be possible to delay the personal appearance of the wronged party without delaying the commencement of investigative activities (where time is often of the essence, e.g. when it is necessary to secure CCTV footage). Furthermore, in the case of hate speech on the Internet, there is often no person who would be specifically attacked by the perpetrator. Hate speech on the Internet usually consists of attacking a given group in general without addressing the person directly. This means that such crimes are usually reported by NGOs, searched for by the police themselves or by 'ordinary' citizens. Then they too are summoned to the police station to file a report in person. In this case, however, it seems that personal appearance can be completely omitted. The police already receive all the information in an email: usually screenshots from social media, and can start the activities without personally involving the reporting person, who is usually not the wronged party themselves. This could have a positive impact on the involvement of citizens who would be more willing to report such crimes. Currently, they may refrain from doing so because they fear that law enforcement agencies will personally involve them.

---

## TEAM EXPERTS

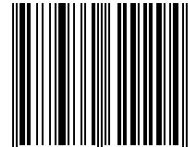
---

- Project manager, document editor: Małgorzata Andrzejczak — Świątek, Ph.D. — assistant professor at the Institute of Legal Sciences of the Faculty of Security and Legal Sciences, Police Academy in Szczytno;
  - lieutenant colonel Beata Bekular, Ph.D. — Director of the Institute of Legal Sciences of the Faculty of Security and Legal Sciences, Police Academy in Szczytno;
  - professor Ray Bull — University of Derby;
  - Monika Baylis — University of Leicester;
  - Magdalena ElGhamari, Ph.D. — University of Applied Sciences in Wrocław, Academic Centre for Strategic Analysis ACAS;
  - professor Jakub Czepek — Faculty of Law and Administration at the Cardinal Stefan Wyszyński University/UN;
  - Anna Juzaszek, MA — Institute of Sociology of Law, Faculty of Law and Administration and Doctoral School of Social Sciences, Jagiellonian University;
  - Ewa Górska, Ph.D. — Incubator of Research Excellence — Digital Justice Centre, Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław;
  - attorney Agata Bzdyń — Human Rights Office, counsel conducting cases before the ECtHR;
  - major Adrianna Niemczuk-Gorgoń — Police School in Piła;
  - Kamil Stępnia, Ph.D. — Journal of Criminal Law and Penal Sciences;
  - Attorney Radosław Tyburski — solicitor, Journal of Criminal Law and Penal Sciences;
  - Maciej Duda, Ph.D. — lecturer at the Faculty of Law and Administration, University of Warmia and Mazury in Olsztyn;
  - captain Magdalena Białczak — lecturer at the Institute of Legal Sciences of the Faculty of Security and Legal Sciences, Police Academy in Szczytno;
  - major Wojciech Bilewicz — lecturer at the Institute of Legal Sciences of the Faculty of Security and Legal Sciences, Police Academy in Szczytno;
  - Radosław Jasiński, Ph.D. — assistant professor, Institute of Legal Sciences of the Faculty of Security and Legal Sciences, Police Academy in Szczytno;
  - major Karolina Micek-Cybulska, Ph.D. — lecturer at the Institute of Preventive Services of the Faculty of Security and Legal Sciences at the Police Academy in Szczytno.
- SUBSTANTIVE AND ORGANIZATIONAL SUPPORT DURING THE SEMINAR:
    - Tommaso Chiamparino — European Commission DG Justice and Consumers Fundamental Rights Policy
    - Stefan Manevski — Council of Europe

# HATE SPEECH



ISBN 978-83-7462-929-4



9 788374 629294