

# Propaganda i wolność mediów

**Dokument nieformalny (non-paper)**

**Biura Przedstawiciela Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
do spraw Wolności Mediów**

**Wiedeń 2015**

© 2015 The Representative on Freedom of the Media  
Organization for Security and Co-operation in Europe  
6 Wallnerstrasse  
A-1010 Vienna Austria  
Phone: +43-1-51436-6800  
Fax: +43-1-51436-6802  
e-mail: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)

Tłumaczenie na język polski:  
Andrzej Krajewski, KRRiT  
Warszawa 2016



## Podsumowanie

Celem tego nieformalnego dokumentu jest ułatwienie krajom członkowskim Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) sformułowania prawa wewnętrznego i międzynarodowego oraz polityki wobec trwającego zalewu propagandy związanego z konfliktem wokół i na Ukrainie.

Dokument rozróżnia w świecie współczesnym dwa rodzaje propagandy. Pierwszy określany jest jako propaganda wojny i nienawiści, która wymaga podejmowania odpowiednich kroków prawnych zgodnie z międzynarodowymi aktami prawnymi dotyczącymi praw człowieka. Drugi rodzaj propagandy to jej wszystkie pozostałe odmiany. Mogą być one niezgodne z profesjonalnymi zasadami dziennikarstwa, ale niekoniecznie naruszają prawo międzynarodowe.

W tym nieformalnym dokumencie przytoczone są zobowiązania OBWE i inne zobowiązania międzynarodowe dotyczące międzynarodowej propagandy nienawiści w kontekście zobowiązań państw członkowskich OBWE w dziedzinie wolności słowa i wolności mediów. Szczególną uwagę przywiązuje się do współzależności między Artykułem 19 (dotyczącym wolności słowa) a Artykułem 20 (zakazującym propagowania wojny i podżegania do nienawiści) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR) i jego interpretacji przez Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNHRC).

Sformułowanie międzynarodowej polityki wobec propagandy utrudnia brak jednoznacznych definicji jej podstawowych pojęć, co nie pozwala na bardziej konsekwentne prowadzenie tej polityki na poziomie międzynarodowym i narodowym. Szczególnie sądy i regulatorzy w różnych krajach mają trudności z analizą pojęć „propagandy”, „nienawiści”, „podżegania” i „wojny”. To jednak nie powinno powstrzymywać rządów przed większymi wysiłkami na rzecz skutecznego stosowania istniejących zakazów prawa wewnętrznego, akceptowanych, a nawet wymaganych, przez prawo międzynarodowe.

Ten nieformalny dokument przedstawia wysiłki przeciwstawienia się propagandzie podejmowane w postaci uchwalania prawa wewnętrznego, które ogranicza zagraniczne przekazy medialne i zagranicznych nadawców. Sprawdzenie istniejących zapisów konstytucyjnych i prawa wewnętrznego dowodzi, że istnieją tradycyjne narzędzia prawne zapobiegające szerzeniu mowy nienawiści, chociaż nie są one szeroko stosowane przez sądy. Przedstawiamy także kilka przypadków propagandy ocenionych przez dziennikarskie organy samoregulacyjne.

Dokument wspiera stanowisko, jakie zajęła wobec propagandy podczas konfliktu ukraińskiego Przedstawicielka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie do spraw Wolności Mediów. Zostało ono opisane we wcześniejszych raportach dla Stałej Rady OBWE, komunikatach przeznaczonych dla opinii publicznej i w innych przekazach. Były to wezwania do uzasadnienia współczesnej potrzeby uregulowania zjawiska wrogiej propagandy oraz propozycje odpowiednich zaleceń dla rządów, wymiaru sprawiedliwości, społeczeństwa obywatelskiego i organizacji medialnych w krajach OBWE i poza nimi.

Zgodnie z wnioskami płynącymi z tego nieformalnego dokumentu przedstawione dalej narzędzia reagowania na wyzwania propagandowe, obejmują środki prawne i dodatkowe narzędzia, takie jak:

- Kładzenie nacisku na pluralizm medialny i generalne potępienie propagandy, jako środka nieodpowiedniego dla krajów demokratycznych i dziennikarstwa jako zawodu.
- Likwidacja mediów kierowanych przez rząd i wspieranie mediów publicznych o wysokich standardach jakościowych.
- Rozwój międzynarodowego i międzykulturowego dialogu, w tym dialogu pomiędzy dziennikarzami, innymi intelektualistami, wspieranie edukacji medialnej, promowanie demokracji opartej na pokoju, wolności słowa i różnorodności.
- Wspieranie narodowych i międzynarodowych działań chroniących prawa człowieka i zabezpieczających mechanizmy wolności mediów, wyspecjalizowanych ciał samo- i współregulacji, organizacji profesjonalnych i niezależnych instytucji monitorujących.
- Wysiłki na rzecz edukacji medialnej i internetowej.
- Samoregulacja mediów, która – pod warunkiem efektywności – powinna być najwłaściwszym sposobem rozwiązywania problemów profesjonalnych w mediach, w tym odpowiedzi na propagandę wojny, nienawiści i dyskryminację.

**Spis treści**

<b>Podsumowanie</b>	<b>2</b>
<b>Przedmowa Dunji Mijatović</b>	<b>5</b>
<b>1. Wstęp</b>	<b>8</b>
<b>2. Standardy międzynarodowe</b>	<b>10</b>
2.1 Organizacja Narodów Zjednoczonych	10
2.2 Rada Europy	16
2.3. Unia Europejska	21
<b>3. Definicje</b>	<b>24</b>
<b>4. Zobowiązania OBWE w sprawie mowy nienawiści</b>	<b>30</b>
<b>5. Przykłady ustaw prawa wewnętrznego</b>	<b>33</b>
<b>6. Projekty legislacyjne</b>	<b>38</b>
<b>7. Mechanizmy samoregulacyjne</b>	<b>42</b>
<b>8. Stanowiska Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów</b>	<b>45</b>
<b>Wnioski i rekomendacje</b>	<b>50</b>
<b>Wybrana bibliografia</b>	<b>53</b>
<b>Aneksy</b>	<b>57</b>

## Przedmowa

### Dunji Mijatović, Przedstawicielki Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie do spraw Wolności Mediów

Ze względu na konflikt na Ukrainie i wokół niej pojęcia takie jak propaganda, kontrpropaganda, wojna informacyjna i wojna hybrydowa stały się częścią codziennego dyskursu politycznego.

W Akcie Końcowym Konferencji Helsińskiej (1975), która dała początek Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) państwa w niej uczestniczące zobowiązały się między innymi do kształtowania wzajemnych stosunków „w klimacie zaufania i szacunku między ludźmi, zgodnie z obowiązkiem powstrzymywania się od propagandy agresywnej wojny” przeciwko innemu krajowi sygnatariuszowi tego aktu<sup>1</sup>.

Te zobowiązania zostały po raz pierwszy złamane przed wojną w byłej Jugosławii i podczas niej, w latach 90. poprzedniego stulecia. Niebezpieczne stereotypy, które od początku kryzysu dominowały w jugosłowiańskich mediach państwowych, w poważnym stopniu przyczyniły się do rozwoju atmosfery nietolerancji i wpłynęły na przekonania ludzi, ponieważ pogłębiały poczucie narodowych i religijnych podziałów. Tworzenie atmosfery zagrożenia i ogólnego niepokoju, epitety kierowane pod adresem wrogów, były zachowaniem odziedziczonym po poprzednim reżimie, który prześladował ideologicznych nieprzyjaciół; w latach 90. Zjawisko to objęło także narodowości. Nietolerancja etniczna, jako następstwo sprytnie pomyślanej propagandy w mediach, doprowadziła do niemal powszechnego poparcia dla okrutnej wojny. Wiele analiz i badań nad rolą mediów w konflikcie w państwach byłej Jugosławii dowodzi, że media służące reżimowi rodziły wojnę i nienawiść.

W swojej książce „Fabrykowanie wojny” Mark Thompson napisał, że „przemoc słowna rodziła przemoc fizyczną” i że wojna na początku zaczęła się w mediach. Także włoski dziennikarz Paolo Rumiz w książce „Maski masakry” zauważył, że „w 1988 r. wojna była już obecna w tytułach i artykułach”. W czasie wojny w Bośni i Hercegowinie artykuły wielu dziennikarzy były pisane z punktu widzenia określonych ideologii i realizowały plany polityczne, a nie próbowały szukać prawdy, zgodnie z zadaniem profesjonalnego dziennikarstwa. Fakty w tych artykułach były interpretowane z ogromną wyobraźnią, a same artykuły miały z góry założoną konstrukcję, pozwalającą osiągnąć polityczne interesy. Jest wiele przykładów na to, w jaki sposób media stały się instrumentem zaszczepiania i rozpalania nienawiści wśród ludzi, stosowania przemocy, a wreszcie – czystek etnicznych.

Jest również wiele przykładów tekstów i audycji pokazujących w jaki sposób media były wykorzystywane jako narzędzia wojennej propagandy. Znany dziennikarz Boro Kontić, dyrektor Centrum Mediów w Sarajewie, zebrał wiele przykładów „dziennikarstwa wojennego” w byłej Jugosławii z lat 1991-1995. Większość z nich zawierała nawoływanie do wojny, propagandę i mowę nienawiści. Jego film dokumentalny z 2010 r. „Lata zjedzone przez lwy”<sup>2</sup> to kolejne ostrzeżenie i poważne przypomnienie o tym, jakie szkody może wyrządzić społeczeństwu propaganda wojenna. Kontić odnalazł autorów artykułów i audycji, które były całkowitymi kłamstwami, rozniecającymi nienawiść i przemoc przez wskazywanie w nich konkretnej osoby lub grupy osób. Ci ludzie byli następnie wypędzani ze swoich domów, bici, więzieni i zabijani.

<sup>1</sup> URL: <http://www.osce.org/mc/39501>

<sup>2</sup> *Years Eaten by Lions*, reż. Boro Kontić (2010), URL: <https://www.youtube.com/watch?v=hrmUhVT3vTk>

I chociaż nie ma wątpliwości, że media odegrały kluczową, negatywną rolę w konfliktach na terenie byłej Jugosławii, to były one jedynie instrumentem w rękach polityków. I dlatego prawdziwa odpowiedzialność spoczywa na politykach.

Dzisiaj, ponad czterdzieści lat po Konferencji Helsińskiej, zjawisko propagandy pojawia się w naszym współczesnym świecie, tak jakby przeskoczyło wprost z najgorszych czasów zimnej wojny. Historia powtarza się jako farsa. Ekrany telewizyjne wypełniają teorie spiskowe, opowieści o torturowanych dzieciach, masowych grobach, gwałtach i paczkach pocztowych z głowami powstańców, przedstawiane jako prawda przez fałszywych świadków i zmontowane taśmy video.

Wierzę, że w nowoczesnym świecie z jego nowymi technologiami i milionami osób zaangażowanymi w dziennikarstwo sieci społecznościowych, ciężar przestrzegania etyki dziennikarskiej powinien spoczywać na barkach redaktorów i moderatorów tych sieci. Wzywam redaktorów i wydawców, wzywam rządy, które posiadają własne media, albo mają na nie wpływ przez swoich przedstawicieli, by przestali szkodzić dziennikarstwu, przestali na tym zarabiać, skończyli ze zdobywaniem wpływów za pomocą przelewu krwi, używania mowy nienawiści i propagowaniu swojej partykularnej wizji świata.

Niektóre media powinny także zrobić solidny rachunek sumienia. Wierzę, że propaganda jest kolejną wstrętną skazą na obliczu dzisiejszego dziennikarstwa. Trzeba je oczyścić z lęku, propagandy i nieustannej frustracji. Brak krytycznego dziennikarstwa szkodzi demokracji, a celowe dezinformowanie obywateli staje się standardem.

Mając na względzie podniesienie świadomości niebezpieczeństwa niekontrolowanego zalewu propagandy wśród państw członkowskich OBWE, ogłosiłam Komunikat o Propagandzie w Okresie Kryzysu. Stwierdziłam w nim, że propaganda jest niebezpieczna, kiedy dominuje w sferze publicznej i przez to uniemożliwia jednostkom swobodne kształtowanie opinii; kiedy zniekształca pluralizm i hamuje swobodną wymianę idei. Tylko te zagrożenia wystarczą, żeby trzymać rządy z dala od biznesu medialnego.

Rządy niektórych krajów zdecydowały się na odcięcie propagandy poprzez blokowanie dostępu lub zakazy nadawania określonych kanałów telewizyjnych i radiowych oraz nakładanie innych ograniczeń, takich jak zakazy wjazdu dla dziennikarzy lub usunięcie ich z oficjalnych centrów prasowych. Postawiłam sprawę jasno wobec wszystkich państw członkowskich OBWE: stosowanie cenzury dla osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych nie może być demokratyczną odpowiedzią na wojnę informacyjną.

W każdym momencie, a szczególnie w ciężkich czasach, blokowanie nie może być odpowiedzią, ponieważ prowadzi to do arbitralnych i politycznie motywowanych działań. Ograniczanie wolności mediów w imię doraźnych korzyści politycznych prowadzi do cenzury, a cenzura raz wprowadzona funkcjonuje bez końca. Odpowiedzią jest więcej debaty i pluralizm mediów, zagrożony w społeczeństwach, w których media państwowe lub kontrolowane przez państwo mogą być łatwo użyte do rozpowszechniania propagandy państwowej.

Tylko dobrze funkcjonujące, otwarte, zróżnicowane i dynamiczne środowisko medialne może skutecznie zneutralizować skutki propagandy. Rządowa antypropaganda, często postrzegana jako autorytatywne sterowanie przez państwo przekazem medialnym, obnażającym propagandowe kłamstwa w swojej istocie niewiele różni się od propagandy i nie może być skuteczną odpowiedzią na nią.

Tam, gdzie rząd chroni wolność mediów i nie kontroluje ani nie wpływa na ich treść, sprowadzając ją do prostej antypropagandy, istnienie wolności słowa tak w kraju, jak poza jego granicami, pomaga rozładować napięcia międzynarodowe i zapobiegać konfliktom wynikającym z plotek i fałszywych informacji. Prawo gwarantujące wolność słowa niezwykle pomaga w wypełnianiu strażniczej roli mediów i społeczeństwa obywatelskiego, poprzez dostarczanie punktów odniesienia umożliwiających mierzenie postępu. Nie zawsze doceniamy znaczenie tej wolności, dopóki nie zostaje ona naruszona przez interwencję i kontrolę państwa.

Głęboko wierzę, że pluralizm i wolność mediów są najlepszym lekiem na propagandę, podobnie jak edukacja medialna prowadząca do świadomego wyboru przez obywateli. Propaganda może być ograniczana, ale tylko w wąskich, określonych ramach. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wyraźnie zabrania propagandy wojny i podżegania do nienawiści w Artykule 20, podobnie jak Europejska Konwencja Praw Człowieka w Artykułach 10 i 17.

Istnieją szczegółowe narzędzia pozwalające na walkę ze stronniczą i mylną informacją: są to zasady zrównoważenia i dokładności w przekazach radiowych i telewizyjnych; gwarancje niezależności dla regulatorów mediów; istnienie dynamicznych mediów publicznych, szczególnie dbających o przedstawianie wszystkich punktów widzenia; wyraźne rozróżnianie między faktami a opiniami w dziennikarstwie oraz przejrzystość własności mediów.

Te narzędzia, wykorzystywane wspólnie i w całości, umożliwiają istnienie profesjonalnego, odważnego dziennikarstwa śledczego. Nie ma demokracji bez takiego dziennikarstwa, a bez demokracji nie ma przyszłości.

Przedstawiając ten nieformalny dokument na temat propagandy i wolności mediów, przygotowany przez moje Biuro, kierowałam się rekomendacjami konferencji wszystkich państw OBWE „Bezpieczeństwo dziennikarzy, wolność słowa i pluralizm w okresie konfliktu”, która odbyła się w Wiedniu w czerwcu 2015 r. Mam nadzieję, że ta publikacja będzie przydatna państwom członkowskim OBWE, twórcom polityki, ludziom nauki, praktykom dziennikarstwa i mediów w regionie i poza jego granicami.

Wiedeń, 2 listopada 2015 r.

## 1. Wstęp

„Nikt obecnie nie podważa ogromnej siły oddziaływania obrazów, które są w stanie ukazywać najbardziej skryte zakątki prywatnego życia; w rezultacie, aby uniknąć spełnienia się przepowiedni takich, jak George’a Orwella z jego powieści *Rok 1984*<sup>3</sup>, że technologia audiowizualna stanie się środkiem dostarczania propagandy, rządy powinny podejmować wysiłki dla ustanowienia zabezpieczeń gwarantujących pewien obiektywizm i niezależność co najmniej u nadawców publicznych”<sup>4</sup>. Tak o istocie nadawania publicznego w Niemczech napisał Rzecznik Generalny Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w opinii z 2007 r.

Zabezpieczenia niezależności i profesjonalizmu mediów stają się coraz trudniejsze w obliczu ostatnich wydarzeń w regionie działania OBWE w Europie. Wraz z rewolucją technologiczną, która sprawiła, że wolność wypowiedzi rzeczywiście realizowana jest „ponad granicami”, być może po raz pierwszy w historii znaczenie tych zabezpieczeń rośnie, także na poziomie międzynarodowym. Minęły czasy zimnej wojny, kiedy zagłuszanie zagranicznych stacji radiowych było ulubionym sposobem reagowania na niechciane wiadomości przez reżimy autorytarne. Kabel, satelita i Internet sprawiają, że dotarcie różnych rodzajów informacji do ludzi staje się bardzo łatwe. Część z nich może być nielegalna w świetle prawa wewnętrznego lub międzynarodowego; inne mogą być nieetyczne, niepokojące czy po prostu niezwykle i odmienne.

Ten dokument zajmuje się rozróżnieniem pomiędzy wypowiedziami zabronionym prawem, które naruszają prawo i godność człowieka, a propagandą, która może być pogardliwa, ale zapewne podlega innym, niezobowiązującym międzynarodowo i w poszczególnych krajach instrumentom kontroli, takim jak porozumienia, standardy i zwyczaje.

Niebezpieczeństwo propagandy jest obecnie szczególnie groźne jeśli chodzi o trwający konflikt na Ukrainie i wokół tego państwa.

Obchodzona ostatnio setna rocznica wybuchu pierwszej wojny światowej dobrze przypomina, jak to się zaczęło. Ultimatum austro-węgierskie wobec Serbii, które poprzedziło działania wojenne, zawierało przede wszystkim żądanie zaprzestania nacjonalistycznej propagandy, ponieważ rozniecała ona istniejące kontrowersje. Jego celem było ukaranie osób cywilnych i wojskowych w Serbii za szerzenie w kraju i za granicą propagandy skierowanej przeciw rządowi monarchii austro-węgierskiej w Bośni i Hercegowinie.

Konflikt na Ukrainie i wokół niej, niekiedy traktowany jako prolog do trzeciej wojny światowej, wywołał emocjonalne oskarżenia i kontroskarżenia o szerzenie propagandy. Ta dyskusja doprowadziła do wypracowania wielu zaleceń dotyczących przeciwdziałania propagandzie.

Chociaż zajmowanie się zawartością mediów nie należy do istoty mandatu Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów, to jednak ta sprawa wymaga zajęcia się nią z wielu powodów.

---

<sup>3</sup> Rozpowszechniony jest pogląd, że ta powieść napisana w roku 1948, po tragicznych przeżyciach II wojny światowej, jest nie tyle pamfletem na totalitaryzm, co raczej ostrzeżeniem przed łatwością, z jaką taki system może być ustanowiony poprzez manipulacje środkami komunikacji społecznej.

<sup>4</sup> Opinia rzecznika generalnego Ruiz-Jarabo Colomer przedstawiona 6 września 2007 r. Case C-337/06. *Bayerischer Rundfunk, Deutschlandradio, Hessischer Rundfunk, Mitteldeutscher Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Radio Bremen, Rundfunk Berlin-Brandenburg, Saarländischer Rundfunk, Südwestrundfunk, Westdeutscher Rundfunk, Zweites Deutsches Fernsehen v GEWA - Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH*. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-337/06>



Po pierwsze: propaganda, kiedy jest przekonująca, zmasowana i systematyczna: wyrządza szkodę wolności mediów. Propaganda niszczy istotę dziennikarstwa, sprawia, że dziennikarz staje się w pewnym sensie zakładnikiem, z reguły zakładnikiem rządu; jest to uderzenie w niezależność mediów. Dziennikarze są zmuszani albo przekupywani do bycia wyłącznie dostarczycielami informacji. Jeżeli w jakimś kraju propaganda zaczyna dominować, to staje się ona instrumentem ustanawiania ustroju autorytarnego, co nie tylko narusza pluralizm mediów, ale godzi w same podstawy demokracji. Jednocześnie podważa to społeczne zaufanie do wolności mediów oraz do wagi i wartości dziennikarstwa.

Po drugie: zagrożenia propagandą stają się dla rządów wygodnym usprawiedliwieniem do ograniczania lub nawet zakazywania pochodzących z zagranicy wszystkich wrogich przekazów, aktualnych, a nawet potencjalnych. Te zagrożenia dają pretekst do szerszego ingerowania przez rządy w takie sprawy mediów jak koncesjonowanie, nadawanie ponadgraniczne, a także sprawy, które wydawały się być zamknięte w Europie wraz z podpisaniem Aktu Końcowego z Helsinek w r. 1975.

Po trzecie: Przedstawicielka stwierdza, że propaganda jest szczególnie niebezpieczna, gdy uprawiana jest przez media stanowiące własność rządów lub zarządzane przez rządy, nawet pośrednio. Używanie funduszy publicznych do narzucania jednostronnego przekazu jest praktyką korupcyjną. Dwie wojny światowej i zimna wojna udowodniły, że media w rękach rządów są niebezpiecznym instrumentem. Jedną z kluczowych wartości nowoczesnego systemu mediów w Europie jest dualny system nadawania, na który składają się media publiczne i prywatne. Wolność mediów opiera się na mocnym i niezależnym modelu dualnym, a nie na jego wynaturzonych imitacjach.

Po czwarte: propaganda wojny i sianie nienawiści uderza w fundamentalną zasadę OBWE, to jest wszechstronnego bezpieczeństwa w Europie. Stosowanie propagandy w czasie konfliktu jest dolewaniem oliwy do ognia<sup>5</sup>. Propaganda roznieca konflikty i przyczynia się do ich eskalacji. Utrudnia pożądane rozbrojenie, współpracę i budowę bezpieczeństwa. Dlatego zaprzestanie wrogiej propagandy, nazywane „moralnym rozbrojeniem”, powinno być uważane za podstawowy krok w kierunku zapobiegania nowym konfliktom. Ma to związek z próbami zapobiegania podżeganiu do wojny, jakie kiedykolwiek mogłyby się pojawić w ludzkich umysłach.

---

<sup>5</sup> Patrz okresowy raport Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów dla Stałej Rady za okres od 28 listopada 2013 do 18 czerwca 2014. URL: <http://www.osce.org/fom/119957?download=true>

## 2. Standardy międzynarodowe

Idea „moralnego rozbrojenia” została po raz pierwszy podniesiona w Lidze Narodów przez Polskę w roku 1931<sup>6</sup>; w Organizacji Narodów Zjednoczonych przedstawił ją Związek Radziecki w roku 1947. Nie została wprowadzona w życie, ponieważ w okresie zimnej wojny państwa zachodnie sprzeciwiały się rezolucjom potępiającym „propagandę wojny” i „agresję ideologiczną”, wskazując, że do pokoju powinny prowadzić nie ograniczenia wolności słowa, a wyjaśnianie kłamstw propagandy i wskazywanie wojennych podżegaczy<sup>7</sup>.

W czasie zimnej wojny propaganda była głównym jej narzędziem, używanym przez obie strony, podczas gdy zagłuszanie zagranicznych stacji radiowych było zapewne środkiem obrony stosowanym tylko przez Wschód. Zagłuszanie, do którego Sowieci przyznawali się bardzo rzadko, nigdy nie było usprawiedliwiane lub wyjaśniane jako forma walki z propagandą wojny czy dyskryminacji. Tłumaczono, że przekaz zachodnich radiostacji był ogólnie agresywny, „wrogi i dywersyjny” wobec ideologii komunistycznej i porządku wewnętrznego. Zagłuszanie nadawców radiowych zostało potępione w Międzynarodowej Konwencji Telekomunikacyjnej z 1947 r. i przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w roku 1950.

W tej sprawie ważne jest niemal już zapomniane porozumienie międzynarodowe. Traktat Ligi Narodów z 1936 r. zatytułowany *Międzynarodowa Konwencja dotycząca Używania Nadawania w Służbie Pokoju*<sup>8</sup> zobowiązywała państwa do „ograniczenia wszelkich form wypowiedzi, które zagrażałyby pokojowi między narodami i bezpieczeństwu”. Ta konwencja, której sygnatariuszami są nadal, przynajmniej formalnie, Federacja Rosyjska, Łotwa i Estonia, zobowiązuje rządy do zapobiegania i powstrzymania się od nadawania na swoich terytoriach przekazów, które „mają taki charakter, że podburzają ludność jakiegokolwiek terytorium do działań godzących w porządek wewnętrzny lub bezpieczeństwo tego terytorium”. Zawiera ona również podobne upoważnienie dotyczące „podżegania do wojny przeciwko innemu sygnatariuszowi tego porozumienia”. Ten zapis nie rozróżnia wypowiedzi oficjalnych od prywatnych<sup>9</sup>.

Przy okazji konwencja zabrania także nadawania fałszywych informacji. Jest to użyteczne przypomnienie o potrzebie utrzymywania równowagi między wolnością wypowiedzi a obowiązkiem powstrzymania się od propagandy wojny i nienawiści.

### 2.1 Organizacja Narodów Zjednoczonych

Na świecie po drugiej wojnie światowej tę równowagę widać najlepiej w artykułach 19 i 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR). Artykuł 19 stwierdza:

1. Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów.

<sup>6</sup> W liście polskiego ministra spraw zagranicznych Augusta Zaleskiego do sekretarza generalnego Ligi Narodów z 17 września 1931 r. URL: <http://digital.library.northwestern.edu/league/le000080.pdf> (przypis tłumacza).

<sup>7</sup> Murty B. S. *The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order* (New Haven Studies in International Law and World Public Order). Kluwer, 1989. s. 233-234.

<sup>8</sup> URL: <https://treaties.un.org/pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=509&chapter=30&lang=en>

<sup>9</sup> Polska nie ratyfikowała tego traktatu ani przed wojną, ani po 1945 r. (przypis tłumacza). URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Convention\\_concerning\\_the\\_Use\\_of\\_Broadcasting\\_in\\_the\\_Cause\\_of\\_Peace](https://en.wikipedia.org/wiki/International_Convention_concerning_the_Use_of_Broadcasting_in_the_Cause_of_Peace)

2. Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru.
3. Realizacja praw przewidzianych w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny jednak być wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu:
  - a. poszanowania praw i dobrego imienia innych;
  - b. ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej.

Podczas gdy powyższe zasady Artykułu 19 są dobrze zbadane i wypróbowane, mniej uwagi środowisk akademickich i politycznych wzbudza Artykuł 20, który stanowi:

1. Wszelka propaganda wojenna powinna być ustawowo zakazana.
2. Popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub stosowania przemocy, powinno być ustawowo zakazane.

Znaczenie wysiłków dla zapobiegania wojnom i dyskryminacji i ich związek z wartością praw człowieka jest szeroko znane i wystarczająco oczywiste: historia współczesna dostarcza aż w nadmiarze przykładów ukierunkowania agresji i podżegania do aktów rasizmu i nietolerancji, które doprowadziły do działań wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości. Propaganda wojny i wzywanie do dyskryminacji i przemocy z powodu narodowości, rasy czy wyznania przynosiły gwałcenie podstawowych praw człowieka zapisanych w ICCPR; godziły one także w „przyrodzoną godność”, „równe i niezbywalne prawa wszystkich członków wspólnoty ludzkiej” jako „podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie” (sformułowania z preambuły Paktu). Takie korzystanie z wolności słowa ma często na celu zniszczenie praw i wolności słabszych części ludności i jest atakiem na istotę człowieczeństwa.

### **Propaganda wojny jest w istocie formą podżegania do przemocy opartej na nienawiści narodowej, rasowej czy religijnej.**

Dwa akapity Artykułu 20 są z natury nierozłączne. Propaganda wojny jest w istocie formą podżegania do przemocy opartej na nienawiści narodowej, rasowej czy religijnej. Takie podżeganie do przemocy często prowadzi do propagandy wojennej i do samej wojny. *Travaux preparatoires* (prace przygotowawcze) Artykułu 20 pozwalają na twierdzenie, że pierwszy akapit tego artykułu odnosi się do bezpośredniego nawoływania do wojny, podczas gdy drugi akapit oznacza propagandę poprzedzającą wojnę. Co więcej, niektóre państwa nalegały na utrzymanie drugiego akapitu ponieważ samo zabronienie propagandy wojny nie byłoby skuteczne bez zapewnienia trwałego pokoju i zapobiegania konfliktom<sup>10</sup>.

Komentatorzy raczej zgadzają się, że zakaz propagandy wojny i mowy nienawiści nakłada odpowiedzialność na państwo, a nie tylko na same media i inne podmioty prywatne. Kluczowym zagadnieniem w dyskusji o zakazie propagandy wojny jest kwestia, czy to sformułowanie ogranicza

<sup>10</sup> Kearney, Michael G. *The Prohibition of Propaganda for War in International Law*. Oxford University Press, 2007. s. 128, 131.

się tylko do „podżegania do wojny”, czy też dodatkowo obejmuje ono propagandę, która służy albo jako środek przygotowujący przyszłą wojnę, albo uniemożliwiający pokojowe zakończenie sporów<sup>11</sup>.

Choć potężne korporacje medialne są rzeczywiście w stanie działać z własnej inicjatywy i własnymi środkami aby szerzyć propagandę, której na przykład osaczony przez zamieszki rząd nie jest w stanie się przeciwstawić, to naukowcy wątpią by taka propaganda „wystartowała bez przynajmniej pośredniego wsparcia innego państwa”<sup>12</sup>.

Analiza współzależności i równowagi między Artykułami 19 i 20 na podstawie wyroków sądowych jest niezwykle interesująca i ma więcej wspólnego ze sztuką niż z nauką<sup>13</sup>. Mimo to poszukiwanie tej równowagi zbliża nas do zrozumienia, jak takie wartości jak wolność słowa i równość wzajemnie się wzmacniają<sup>14</sup>.

Zainteresowani zależnością między Artykułami 19 i 20 powinni zapoznać się z dokumentem nazwanym *General Comments Nr. 11 i Nr. 34* Komitetu Praw Człowieka ONZ (UNHRC)<sup>15</sup>.

*General Comment Nr. 34* stał się podręcznikiem dla każdego, kto studiuje i interpretuje zasady wolności słowa zawarte w ICCPR. Dokument ten stwierdza (akapit 50), że „ograniczenie uzasadnione na podstawie Artykułu 20 musi także być zgodne z Art. 19 ustęp 3”, oraz że (akapit 52) „w każdym przypadku, kiedy Państwo ogranicza wolność wypowiedzi, niezbędne jest uzasadnienie tych ograniczeń i ich postanowień w całkowitej zgodzie z Art. 19”. Te wnioski *General Comment Nr. 34* w sposób oczywisty są zgodne z opiniami wielu naukowców<sup>16</sup>, wyrażanymi także podczas zorganizowanego w 2008 r. seminarium Komitetu Praw Człowieka ONZ na temat artykułów 19 i 20 ICCPR<sup>17</sup>. Także inne dokumenty zaaprobowane przez Komitet zawierają powtórzenie tych stwierdzeń<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Ibid. s. 5-6.

<sup>12</sup> Ibid. s. 9, a także ss. 101, 134. 142-145, 168.

<sup>13</sup> Pech, Laurent, *Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective*, in Eoin O'Dell (ed), *Freedom of Expression* (Aldershot: Ashgate) (2004). Dostępne w SSRN: <http://ssrn.com/abstract=909507> s.3

<sup>14</sup> Colliver, Sandra. *Hate Speech Laws: Do they Work?* In: Sandra Colliver, ed., *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination* (London: University of Essex, 1992). S. 374. URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/striking-a-balance.pdf>

<sup>15</sup> Human Rights Committee. 19th session. Geneva, 29 July 1983. General comment No. 11 “Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)”. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf> Human Rights Committee. 102nd session. Geneva, 11-29 July 2011. General comment No. 34 “Article 19: Freedoms of opinion and expression”. CCPR/C/GC/34. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf> Geneva, 11-29 July 2011. General comment No. 34 “Article 19: Freedoms of opinion and expression”. CCPR/C/GC/34. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>

<sup>16</sup> Takich jak Manfred Nowak w monumentalnej książce “U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary” (2nd rev. ed.). Kehl am Rhein: Engel, 2005. Pierwsze wydanie pochodzi z 1993 r.

<sup>17</sup> Callamard, Agnes. *Expert Meeting of the Links Between Articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence*. UN HCHR, October 2-3, 2008, Geneva. (Article 19). URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/iccpr-links-between-articles-19-and-20.pdf>

<sup>18</sup> Plan Działania z Rabatu o zakazie promowania nienawiści narodowej, rasowej, lub religijnej, która podżega do dyskryminacji, wrogości i przemocy. Wnioski i rekomendacje z czterech eksperckich warsztatów regionalnych organizowanych przez OHCHR w 2011 r. i przyjęta przez ekspertów w Rabacie, Maroko, 5 października 2012. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf)

Warto zauważyć, że wcześniejszy komentarz (*General Comment Nr.11*) poświęcony interpretacjom i zgodności z Art. 20, nie stawia sprawy tak jednoznacznie, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że nie ma przeciwieństwa *per se* między Artykułami 19 i 20<sup>19</sup>.

Założenie podporządkowania Artykułu 20 Artykułowi 19, podobnie jak inne stwierdzenia *General Comment Nr. 34* oparte są na komunikatach przedłożonych UNHRD i zaakceptowanych przez ten komitet. Niestety, akapit o relacjach między tymi dwoma artykułami oparty jest tylko na jednym takim komunikacie. Ten szczegółowy przypadek ma dlatego ograniczone znaczenie dla niniejszego dokumentu, ponieważ dotyczy on odsunięcia osoby od pracy nauczyciela osoby na skutek uporczywego szerzenia przez nią poglądów antysemitycznych<sup>20</sup>. Trzy inne przypadki, o jakich komunikował UNHRC w związku ze stosowaniem Artykułu, także nie mają większego znaczenia: jeden z nich dotyczył antysemitycznych stwierdzeń rozpowszechnianych przez nagrane komunikaty telefoniczne<sup>21</sup>; inny - skargi złożonej przez osobę zaprzeczającą Holocaustowi<sup>22</sup>, podczas gdy trzeci związany był z publikacją listu w lokalnej gazecie wzywającego do wysiedlenia Romów<sup>23</sup>. We wszystkich trzech przypadkach argumentacja jest taka sama: prawo do swobody wypowiedzi zostało słusznie ograniczone ze względu na zakaz szerzenia nienawiści na tle etnicznym lub religijnym i w celu ochrony prawa społeczności do życia bez strachu przed podżeganiem, których to wartości w danych warunkach nie można było chronić mniej drastycznymi metodami.

Chociaż nie może być wątpliwości w sprawie naturalnego wzajemnego powiązania wszystkich praw człowieka, to jednak zbadanie wiarygodności zgodności konkluzji w *General Comment Nr. 34* ma pewne uzasadnienie<sup>24</sup>.

Po pierwsze: Artykuł 20 nie ustanawia samodzielnie prawa człowieka. Chociaż rzeczywiście następuje on po Artykule 19 i niektórzy naukowcy (Partsch, 1981) nawet określają go jako czwarty punkt Artykułu 19, to jednak Artykuł 20 z pewnością ustanawia odrębną normę. Inni są zdania, że silne powiązanie między tymi artykułami wynika z „historii ich powstawania” (McGonagle, 2008)<sup>25</sup>.

Jednocześnie można zauważyć, że Artykuł 20 służy prawu człowieka do bycia niedyskryminowanym (Artykuł 26) i prawu do życia (Artykuł 6). Może to również być interpretowane w kontekście prawa do wolności myśli określonego w Artykule 18 (Richter, 2015a).

<sup>19</sup> „... te wcześniejsze zakazy są w pełni zgodne z prawem do swobody wypowiedzi zawartym w Artykule 19; korzystanie z nich wymaga specjalnych obowiązków i odpowiedzialności (par.2 General Comment No 11). URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>

<sup>20</sup> Malcolm Ross v. Canada, Communication No. 736/1997, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000). URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/736-1997.html>

<sup>21</sup> J. R. T. and the W. G. Party v. Canada, Communication No. 104/1981, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2 at 25 (1984). URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/104-1981.htm>

<sup>22</sup> Robert Faurisson v France, Communication No. 550/1993, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996). URL: <http://juris.ohchr.org/Search/Details/654>

<sup>23</sup> Maria Vassilari, et al. v Greece, Communication No. 1570/2007, U.N. Doc. CCPR/C/95/D/1570/2007 (2009). URL: <http://juris.ohchr.org/Search/Details/1482>

<sup>24</sup> Richter, Andrei. The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War. In: European Yearbook on Human Rights 2015. W. Benedek, F. Benoît-Rohmer, M. Kettemann, B. Kneihns, M. Nowak (Eds.). Graz: Intersentia, 2015. s. 496.

<sup>25</sup> Cytowane w : Callamard, Agnes. Expert Meeting of the Links Between Articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR, October 2-3, 2008, Geneva. (Article 19). URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/iccpr-links-between-articles-19-and-20.pdf>

Cele Artykułów 19 i 20 są różne, ale wzajemnie się uzupełniają: podczas gdy artykuł 19 (3) bierze pod uwagę szkodę, jaką wolność słowa może uczynić prawom innych, ich dobremu imieniu, bezpieczeństwu narodowemu, porządkowi, zdrowiu czy moralności publicznej, to celem Artykułu 20 jest zapobieżenie utracie życia przez ludzi i ich dyskryminacji.

Po drugie: istnieje poważny dysonans pomiędzy metodami wymuszania przestrzegania Artykułu 20 i Artykułu 19(3). Podczas gdy w Artykule 20 Konwencja wymaga określonej odpowiedzi ze strony państwa: wydania bezpośredniego *zakazu* przez prawo, najlepiej przez prawo karne, to Artykuł 19 jedynie *zezwała* na ograniczone *restrykcje* pod pewnymi niezbędnymi warunkami („może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom”)<sup>26</sup>. A zatem restrykcje wprowadzane przez Artykuł 19 mają charakter uznaniowy, podczas gdy te z Artykułu 20 są obowiązkowe.

Po trzecie: nie ma potrzeby uzgadniania Artykułu 20 z Artykułem 19 ponieważ jest dla nich bardziej ogólne pole. Artykuł 5(1) Paktu podkreśla, że „Żadne postanowienie niniejszego Paktu nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek Państwu, grupie lub osobie jakiegokolwiek prawa do podjęcia czynności lub dokonania aktu mającego na celu zniweczenie praw lub wolności uznanych w niniejszym Pakcie albo ich ograniczenia w szerszym stopniu, niż przewiduje to niniejszy Pakt”. W tym sensie wolność wypowiedzi w rozumieniu Paktu powinna być interpretowana jako *nie dotycząca* propagandy wojny i mowy nienawiści, które stanowią podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy.

**Wolność wypowiedzi w rozumieniu Paktu powinna być interpretowana jako nie dotycząca propagandy wojny i mowy nienawiści, które stanowią podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy.**

Jeśli chodzi o warunki ograniczenia wolności wypowiedzi na tej podstawie, istnieje wspólne odniesienie do akapitu trzeciego Artykułu 19, który stanowi że takie ograniczenia muszą być „*przewidziane przez ustawę*”, czyli zapisane w prawie. Artykuł 20 mówi jednak o tym samym. Należy jednak zawsze być pewnym, co oznacza w takim przypadku „prawo”. W tym przypadku *General Comment Nr.34* – opierając się na komunikatach UNHRC słusznie wskazuje, że „prawo” powinno mieć wystarczająco precyzyjne sformułowanie i być dostępne dla ogółu. Co więcej, takie „prawo” nie może zawierać nieograniczonego zakresu restrykcji, muszą być one zgodne z zasadą proporcjonalności i niezbyt szerokie.

Jeśli chodzi o analizę tych restrykcji z punktu widzenia *potrzeb demokracji*, to odmiennie niż w przypadku Artykułu 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (European Convention on Human Rights - ECHR)<sup>27</sup>, Artykuł 19 ICCPR nie wspomina o tym kryterium (w odróżnieniu na przykład od Artykułów 21 i 22). Przeciwnie jest w Artykule 20, co wynika z jego konstrukcji; jego wymowa jest taka, że domniemany, choć nie dosłowny, zakaz propagandy wojny i mowy nienawiści jest ostateczną „koniecznością w demokratycznym społeczeństwie”.

Warto przy tym zauważyć, że to Artykuł 19 powinien być rozpatrywany w kontekście Artykułu 20, ponieważ nie powinien on „nakładać na mowę nienawiści większych ograniczeń, niż wynikających

<sup>26</sup> URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>27</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950). URL: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm>

z Artykułu 20(2)<sup>28</sup>. Innymi słowy „zakaz ustanowiony z zgodzie z dyspozycją Artykułu 20 nie może łamać Artykułu 19<sup>29</sup>. Eksperti zgadzają się, że Artykuł 20(1) przedstawia jedynie „zasadnicze minimalne naruszenie ... które może, i powinno być zabronione przez prawo wewnętrzne” i jako takie nie powinno prowadzić do „powiększenia zagrożenia dla wolności słowa”<sup>30</sup>.

Szczególnie interesujące są pod tym względem wczesne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ (110(II), 290(IV), 380 (V)), które podejmowały sprawę niebezpiecznej propagandy i akceptowały potępienie „propagandy przeciwko pokojowi”. Trzeba tu zauważyć, że nawet Zgromadzenie Ogólne wypowiedziało się na ten temat, uznając, że taka propaganda oznacza nie tylko podżeganie do konfliktów czy aktów agresji, lecz także zawiera „treści mające izolować ludzi od jakichkolwiek kontaktów ze światem zewnętrznym poprzez uniemożliwienie przekazywania wydarzeń międzynarodowych prasie, radiu i innym środkom komunikowania się, co uderza w możliwości całościowego wzajemnego zrozumienia między ludźmi”. Zgromadzenie Ogólne ONZ stwierdziło także, że trzecia nieodłączna cecha propagandy wojny to podejmowanie „działań zmierzających do przemilczenia lub wypaczenia przekazu o działaniach ONZ na rzecz pokoju lub zapobieganie temu, aby ludzie mogli poznać poglądy innych państw członkowskich”<sup>31</sup>. Ustanawiając połączenie między propagandą wojny a zwalczaniem swobody wypowiedzi, Zgromadzenie Ogólne wskazało, iż sukces propagandy jest generalnie możliwy wtedy, kiedy media są pozbawione wolności przekazywania odpowiednich wydarzeń i odmiennych opinii.

Wiele instrumentów prawnych ONZ jest związanych z zakazem dyskryminacji rasowej, łącznie z zapobieganiem **propagowaniu rasistowskich poglądów i teorii**. Można je na przykład znaleźć w pochodzącej z 1945 r. *Karcie Narodów Zjednoczonych* (2 akapit Preambuły, Artykuł 1, ak.3, art. 13 ak.1(b), 55 (c), oraz 76 (c)), w pochodzącej z 1948 r. *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* (artykuły 1, 2 i 7) oraz w *Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych* z roku 1966 (Artykuły 2 ak.1, 20 ak.2, oraz 26).

Najbardziej odpowiadającym w tej sprawie dokumentem jest *Międzynarodowa Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej* z 1965 r., ratyfikowana niemal przez wszystkie kraje członkowskie OBWE, choć 10 z nich, w tym Stany Zjednoczone, poczyniło zastrzeżenia do Artykułu 4 tej konwencji. Artykuł ten zapewnia:

„Państwa - strony Konwencji potępiają wszelką propagandę i wszelkie organizacje oparte na ideach lub teoriach o wyższości jednej rasy lub grupy osób określonego koloru skóry lub pochodzenia etnicznego, albo usiłujące usprawiedliwić czy popierać nienawiść i dyskryminację rasową w jakiegokolwiek postaci, oraz zobowiązują się podjąć niezwłocznie właściwe środki zmierzające do wykorzenia wszelkiego podżegania do tego rodzaju dyskryminacji, bądź też aktów dyskryminacji, a także uwzględniając zasady zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz prawa szczegółowo określone w Artykule 5 niniejszej Konwencji, zobowiązują się między innymi:

<sup>28</sup> Mendel, Toby. (2012). Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech? In *The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses*. Eds.: M. Herz and P. Molnár. Cambridge: Cambridge University Press. s. 419.

<sup>29</sup> McGoldrick, D. (1991). *The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Oxford: Clarendon Press. s.491.

<sup>30</sup> Whitton John B., Larson Arthur. *Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words*. New York: Oceana Publications, 1964. s. 256.

<sup>31</sup> Rezolucja 381 Zgromadzenia Generalnego ONZ „Potępienie propagandy przeciwko pokojowi”. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/79/IMG/NR005979.pdf?OpenElement>

- a. uznać za przestępstwo, podlegające karze zgodnie z prawem, wszelkie rozpowszechnianie idei opartych na wyższości lub nienawiści rasowej, wszelkie podżeganie do dyskryminacji rasowej, jak również wszelkie akty przemocy lub podżeganie do tego rodzaju aktów wobec jakiegokolwiek rasy bądź grupy osób o innym kolorze skóry lub innego pochodzenia etnicznego, a także udzielanie pomocy w prowadzeniu działalności rasistowskiej, włączając w to finansowanie tej działalności;
- b. uznać za nielegalne organizacje mające na celu popieranie dyskryminacji rasowej i podżeganie do niej oraz wprowadzić zakaz ich działalności, jak również zorganizowanej i wszelkiej innej działalności propagandowej mającej takie same cele oraz uznać udział w takich organizacjach lub w takiej działalności za przestępstwo podlegające karze zgodnie z prawem;
- c. nie zezwalać władzom i instytucjom publicznym, tak ogólnokrajowym, jak i lokalnym, na podżeganie do dyskryminacji rasowej czy też na jej popieranie<sup>32</sup>.

## 2.2. Rada Europy

Konwencja Obrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, często nazywana także Europejską Konwencją Praw Człowieka (European Convention on Human Rights - ECHR), jest założycielskim dokumentem Rady Europy. Jej tekst nie zawiera odpowiednika Artykułu 20 ICCPR<sup>33</sup>. Powstaje więc pytanie: czy członkowie grupy, która jest na celowniku muszą czekać, aż ktoś z nich zostanie zabity, czy też mają jakieś możliwości działania w ramach ECHR, takie jak Artykuł 10 („wolność wypowiedzi”), zobowiązujące państwo do działania, zanim do tego dojdzie?<sup>34</sup>.

Pytanie wygląda na retoryczne, skoro komentatorzy i precedensy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (European Court of Human Rights - ECtHR, albo Trybunału), kluczowej instytucji wdrażającej Europejską Konwencję Praw Człowieka, często wskazują na Artykuł 17 ECHR jako instrument do przeciwstawiania się propagandzie wojny i mowie nienawiści. Artykuł 17 („Zakaz nadużycia praw”) brzmi:

„Żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek Państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji, albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje Konwencja”.

Ten artykuł uprawnia Europejski Trybunał Praw Człowieka do potwierdzenia, że każde działanie przeciwko prawom człowieka zapisanym w Konwencji (szczególnie takim jak prawo do życia i niedyskryminacji) jest działaniem, które generalnie nie może liczyć na ochronę ECHR, włączając w to Artykuł 10 o wolności wyrażania opinii, który mówi:

<sup>32</sup> Polska ratyfikowała tę konwencję w 1966 r., za wyjątkiem art. 22, który spory między państwami dotyczące interpretacji konwencji poddaje rozstrzygnięciu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1965.html> (przypis tłumacza).

<sup>33</sup> W przeciwieństwie do innego mechanizmu regionalnego, jakim jest Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, która w Artykule 13(5) stwierdza: „Wszelka propaganda wojenna oraz wszelka obrona nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, która stanowi zachętę do bezprawnej przemocy lub jakiegokolwiek innego, podobnego nielegalnego działania przeciwko osobie lub grupie osób ze względu na jakiegokolwiek przyczyny, włącznie z takimi, jak rasa, kolor skóry, religia, język lub pochodzenie narodowe, będą uznane za przestępstwa karane przez prawo”. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1969a-c1.html>

<sup>34</sup> Hampson, Françoise J. Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict. W: Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza. Casadevall, J. et.al. (eds.). Strasbourg: Council of Europe, 2012. s. 456.



1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności, pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność, może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa narodowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Innymi słowy, Trybunał wierzy, że korzystanie z wolności wypowiedzi w działaniach, które są sprzeczne z literą i duchem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ECHR), nie jest chronione przez Konwencję.

**Jakakolwiek działalność przeciwko prawom człowieka (takim jak prawo do życia i niedyskryminacji) nie może liczyć na ochronę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, włączając w to Artykuł 10 o prawie do wolności wyrażania opinii.**

Trybunał podtrzymał opinię, że „wypowiedź skierowana przeciwko podstawowym wartościom Konwencji” nie może korzystać z ochrony Artykułu 10 przez zastosowanie Artykułu 17<sup>35</sup>. Dlatego w sprawie *Garaudy przeciwko Francji*<sup>36</sup>, między innymi dotyczącej skazania za negowanie zbrodni przeciwko ludzkości autora książki, który systematycznie podważał takie zbrodnie popełnione przez nazistów na społeczności żydowskiej, Trybunał uznał powoływanie się na ochronę z Artykułu 10 za niezgodne *ratione materiae* (rzeczowo) z zapisami Konwencji. Ten wniosek oparty został na stwierdzeniu, że zasadnicza treść i wymowa książki skarżącego, a zatem i jego „cel”, były oczywiście rewizjonistyczne, a więc pozostawały w sprzeczności z wartościami Konwencji, takimi jak sprawiedliwość i pokój. Trybunał wywiódł z tego faktu wniosek, że autor przez korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi dla celów sprzecznych z literą i duchem Konwencji, próbował nagiąć Artykuł 10 wbrew jego rzeczywistemu celowi. Do tego samego wniosku Trybunał doszedł w sprawach *Norwood przeciwko Wielkiej Brytanii*<sup>37</sup> oraz *Pavel Ivanov przeciwko Rosji*<sup>38</sup>, które dotyczyły używania wolności wypowiedzi odpowiednio dla celów islamofobicznych i antysemickich.

W sprawie *Molnar przeciwko Rumunii*<sup>39</sup> Trybunał miał zdecydować w sprawie osoby, która rozwieszała materiały propagandy wizualnej (plakaty) rozbudzające nienawiść między grupami etnicznymi oraz nakłaniające do dyskryminacji i anarchii. Trybunał stwierdził, że plakaty były

<sup>35</sup> Patrz *Lehideux i Isorni v. France*, 23 września 1998, §§ 53 i 47, Reports of Judgments and Decisions 1998-VII, and *Orban and Others v. France*, no. 20985/05, § 34, 15 stycznia 2009.

<sup>36</sup> No. 65831/01, ECHR 2003-IX

<sup>37</sup> No. 23131/03, ECHR 2004-XI.

<sup>38</sup> No. 35222/04, 20 lutego 2007.

<sup>39</sup> No. 16637/06, 23 października 2012.

rozwieszane w domu wnioskodawcy i zawierały przekazy złożone z jego własnych opinii. Część z nich nie była szokująca jeśli chodzi o treść, ale inne mogły wywoływać napięcia w społeczeństwie, szczególnie w kontekście sytuacji w Rumunii. Z tego względu Trybunał zwrócił szczególną uwagę na plakat dotyczący Romów i mniejszości homoseksualnej. Ich treść miała na celu wywołanie nienawiści wobec wspomnianych mniejszości, a przez to stanowiła poważne zagrożenie dla porządku publicznego i była sprzeczna z podstawowymi, fundamentalnymi wartościami Konwencji i ustroju demokratycznego. Takie akty były nie do pogodzenia z demokracją i prawami człowieka, ponieważ naruszały prawa innych osób; z tego względu, zgodnie z Artykułem 17 Konwencji, wnioskodawca nie był chroniony przez swoje prawo do swobody wyrażania opinii.

Trybunał nie zastosował jednak Artykułu 17 w przypadku, kiedy orzekł, że odrzucenie przez polityka prawnego określenia „ludobójstwo” na wypadki z roku 1915 nie miało na celu wzniecania nienawiści do ludności Armenii. Wnioskodawca nigdy nie został oskarżony albo skazany za usiłowanie usprawiedliwienia ludobójstwa czy podżeganie do nienawiści. Dlatego Trybunał uznał jego kwestionowane skazanie za „naruszenie” prawa polityka do korzystania z wolności zagwarantowanych w Artykule 10 Konwencji<sup>40</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał także liczne wyroki w sprawach z Artykułu 10, które można stosować w przypadku propagandy. W wielu swoich wyrokach Trybunał konsekwentnie stwierdzał, że prawo do wolności wypowiedzi może być stosowane nie tylko do „informacji” czy „idei”, które są dobrze przyjmowane czy traktowane jako niezagrażające czy obojętne, ale także wtedy, gdy są one szokujące, obrażające czy poruszające wobec państwa czy jakiegokolwiek części społeczeństwa<sup>41</sup>. Nowsze takie wyroki to *Mouvement raëlien suisse przeciwko Szwajcarii*<sup>42</sup> i *Animal Defenders International przeciwko Wielkiej Brytanii*<sup>43</sup>. Takie są wymogi pluralizmu, tolerancji i światłego umysłu, bez których nie ma demokratycznego społeczeństwa. Poza tym swoboda wykonywania zawodu dziennikarskiego obejmuje także możliwość odwołania się do przesady a nawet prowokacji<sup>44</sup>.

Trybunał konsekwentnie wyrokował, że Artykuł 10 nie gwarantuje nieograniczonej wolności słowa nawet jeśli chodzi o prasowe relacje na temat spraw ważnych dla ogółu. Drugi akapit tego artykułu stwierdza, że korzystanie z wolności wypowiedzi wymaga „obowiązków i odpowiedzialności”, co stosuje się także do mediów. Należy przyjmować, że te obowiązki i odpowiedzialność rosną, kiedy powstaje pytanie o możliwość naruszenia, na przykład, bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej państwa<sup>45</sup>. Jak wskazano w Artykule 10, ta wolność może zawierać wyjątki, które jednak muszą być konstruowane precyzyjnie, a potrzeba takich ograniczeń musi być przekonująco uzasadniona.

„Obowiązki i odpowiedzialność” nieodłącznie związane z korzystaniem z wolności wypowiedzi, dla dziennikarzy korzystających z ochrony Artykułu 10 przy przedstawianiu spraw interesujących ogół ich odbiorców, polegają na spełnieniu warunku działania w dobrej wierze oraz zapewnieniu dokładnej i wiarygodnej informacji, zgodnie z zasadami etycznymi dziennikarstwa<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> Perinçek v. Switzerland, no.27510/08, 17 grudnia 2013. Grand Chamber, 15 października 2015.

<sup>41</sup> Stoll v. Switzerland ([GC], no. 69698/01, § 101, ECHR 2007-V.

<sup>42</sup> No. 16354/06, § 48, ECHR 2012.

<sup>43</sup> No. 48876/08, § 100, ECHR 2013.

<sup>44</sup> Patrz: De Haes and Gijssels v. Belgium, wyrok z 24 lutego 1997.

<sup>45</sup> Han v. Turkey, no. 50997/99, 13 września 2005.

<sup>46</sup> Patrz Goodwin v. the United Kingdom, wyrok z 27 marca 1996, Reports1996-II, § 39, oraz Fressoz i Roire v. France [GC], no. 29183/95, § 54, ECHR 1999-I.

Test niezbędności w demokratycznym społeczeństwie wymaga aby Trybunał stwierdził czy zaskarżona „ingerencja” miała związek z „ważną potrzebą społeczną”, czy była proporcjonalna do uzasadnionego celu, jaki władza chciała osiągnąć i czy powody podane przez władze krajowe dla jej uzasadnienia były odpowiednie i wystarczające<sup>47</sup>.

W sprawie *Zana przeciwko Turcji*<sup>48</sup> Wielka Izba Trybunału badała naturę wypowiedzi byłego burmistrza miasta Diyarbakir podczas wywiadu dla dużego dziennika ogólnokrajowego na temat organizacji terrorystycznej, Partii Pracy Kurdystanu (Partiya Karkerên Kurdistan - PKK). Choć jej przytaczany fragment zawierał jednocześnie sprzeczność i niejasność, Trybunał zawyrokował, że kara więzienia nałożona na burmistrza nie stanowiła naruszenia Artykułu 10. Tej kary nie można rozpatrywać w oderwaniu, ponieważ okoliczności sprawy miały wyjątkowe znaczenie: wywiad ukazał się, gdy miały miejsce mordercze ataki PKK na cywilów w południowo-wschodniej Turcji. Dlatego ewentualne poparcie dla PKK, opisanego jako „ruch narodowo-wyzwoleńczy”, musiało zostać potraktowane jako zwiększające napięcie w regionie w sytuacji i tak bliskiej wybuchu. Stąd nałożona kara mogła w uzasadniony sposób być potraktowana jako odpowiadająca ważnej potrzebie społecznej, a ingerencja w swobodę wypowiedzi uznana za proporcjonalną do uzasadnionego celu władz. Wyrok Trybunału stwierdzał: „podczas gdy poważne zamieszki miały miejsce w południowo-wschodniej Turcji, takie oświadczenie, pochodzące od szeroko znanego w regionie polityka, mogło mieć wpływ uzasadniający zastosowanie wobec niego przez władze krajowe środków na rzecz bezpieczeństwa narodowego i spokoju publicznego”.

W sprawie *Kommersant Moldovy przeciwko Mołdawii*<sup>49</sup>, Trybunał dopatrywał się naruszenia Artykułu 10 ponieważ gazeta (*Kommersant Moldovy*) została zmuszona do zamknięcia, bez szczególnego powodu i wskazania, jakie to opublikowane treści naruszyły bezpieczeństwo narodowe i integralność terytorialną Mołdawii. Gazeta opublikowała serię artykułów krytykujących władze Mołdawii za ich działania wobec separatystycznej Mołdawskiej Republiki Transdniestrii (MRT) i powtarzających ostrą krytykę tych władz przez niektórych przywódców MRT i Rosji. Sądy krajowe nakazały zamknięcie gazety, ponieważ uznały, że artykuły te przekroczyły dozwolone granice prawa przez zagrożenie dla integralności terytorialnej Mołdawii, bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego oraz tworzyły potencjał dla rozruchów i przestępstw, co było naruszeniem Konstytucji. Sądy krajowe nie wskazały jednak, które wyrażenia czy fragmenty tekstów stanowiły to zagrożenie, a stwierdzały jedynie, że artykuły nie opisywały rzetelnie oświadczeń publicznych przedstawicieli władz.

Trybunał orzekł, że chociaż gazeta została następnie zarejestrowana pod nazwą „*Kommersant-Plus*”, to jednak jej zamknięcie stanowiło naruszenie prawa do swobody wypowiedzi. Biorąc pod uwagę delikatny temat poruszany w zaskarżonych artykułach i ich czasami brutalny język, ingerencja władz mogła być uważana za niezbędną dla osiągnięcia uzasadnionego celu obrony bezpieczeństwa narodowego i terytorialnej integralności Republiki Mołdawii. Jednakże, jak stwierdził Trybunał, sądy krajowe nie przedstawiły odpowiednich i wystarczających powodów do uzasadnienia tej ingerencji, ograniczając się w istocie do przytoczenia odpowiednich zapisów prawa. Sądy krajowe nie wykazały szczegółowo, które fragmenty artykułów sprawiały trudności i w jaki sposób naruszyły one bezpieczeństwo narodowe i integralność terytorialną kraju albo zniestały prezydenta i państwo. Sądy unikały wszelkiej dyskusji nad niezbędnością zastosowanych kroków. Jedyna analiza, jaką podjęły, ograniczała się do zbadania czy artykuły te można było potraktować jako odzwierciedlenie w dobrej wierze oświadczeń publicznych, za co w świetle prawa wewnętrznego

<sup>47</sup> Patrz *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), wyrok z 26 kwietnia 1979, Seria A no. 30, § 62.

<sup>48</sup> No. 69/1996/688/880, 25 listopada 1997.

<sup>49</sup> No. 41827/02, 9 stycznia 2007.

gazeta nie może być pociągnięta do odpowiedzialności. W świetle braku uzasadnienia wyroków sądów krajowych Trybunał uznał, że nie były one oparte na akceptowalnej analizie odpowiednich faktów.

W sprawie *Ceylan przeciwko Turcji*<sup>50</sup> skarżący, przywódca związkowy, został skazany na rok i osiem miesięcy więzienia oraz utratę pewnych praw politycznych i socjalnych za „przestępstwo podżegania społeczeństwa do nienawiści i wrogości poprzez różnicowanie ludzi na podstawie pochodzenia etnicznego, regionalnego czy klasy społecznej”. Trybunał uznał, że wyrok był nieproporcjonalny, ponieważ kwestionowany artykuł prasowy, niezależnie od jego zjadliwości, nie nawoływał do użycia przemocy, zbrojnego oporu czy powstania. W opinii sądu był to czynnik, który musi być brany pod uwagę.

Ten sam argument braku podżegania został użyty w sprawach *Erdoğdu i İnce przeciwko Turcji*<sup>51</sup>. Skarżący zostali skazani za szerzenie separatystycznej propagandy na łamach pisma, którego byli redaktorem i reporterem. Trybunał stwierdził, że pismo opublikowało wywiad z tureckim socjologiem, w którym wyjaśnił on swoje poglądy na temat możliwych zmian w podejściu państwa tureckiego do sprawy kurdyjskiej. W opinii Trybunału wywiad ten miał charakter analityczny i nie zawierał żadnego fragmentu, który mógłby być uznany za nawołujący do użycia przemocy. Władze krajowe zdawały się nie wykazywać poszanowania dla prawa obywateli do bycia poinformowanym o innym podejściu do sytuacji w południowo-wschodniej Turcji, niezależnie od tego, jak bardzo ta perspektywa byłaby dla nich nieprzyjemna. Zdaniem Trybunału, chociaż powody skazania i ukarania podane przez Narodowy Sąd Bezpieczeństwa w Stambule były odpowiednie, to jednak nie mogły one zostać uznane za wystarczające, by naruszać prawo do swobody wypowiedzi, które przysługiwało skarżącym zgodnie z Artykułem 10.

Jednocześnie trzeba sobie zdawać sprawę, że jedynym przypadkiem, kiedy Trybunał odnosił się do „propagandy wojny”, jest sprawa *Perinçek przeciwko Szwajcarii* (omówiona wcześniej), ale i tam jest ona tylko wspomniana.

Trybunał uznaje, że rozpatrując zakres „separatystycznej propagandy przeciwko niepodzielności państwa ... może być trudne zapisanie wymogów prawa z absolutną precyzją i jednocześnie z pozostawieniem sądom określonego poziomu elastyczności, który umożliwi im orzekanie” na jej temat. Trybunał stwierdził, że „niezależnie od tego, jak klarowny będzie zapis prawa, zawsze pozostanie nieunikniony element interpretacji sądowej. Zawsze będzie potrzeba objaśnienia wątpliwych punktów i dostosowania się do zmieniających się warunków”<sup>52</sup>.

Wiele innych wniosków skierowanych do Trybunału w sprawach propagandy dotyczy: kwestii pluralizmu u nadawców publicznych, potrzeby przestrzegania przez dziennikarzy etyki zawodowej i ogólnych zasad Konwencji, dotyczących utrzymania i promowania ideałów i wartości demokratycznego społeczeństwa.

Jeśli chodzi o prace Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, to szczególną uwagę trzeba zwrócić na *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony wolności wypowiedzi i informacji w czasie kryzysu*, ponieważ w tym dokumencie poprzez kryzys rozumie się również i wojnę. Zalecenia wskazują, że media powinny dostarczać „szybkich, dokładnych i wszechstronnych informacji” ponieważ „mogą one pozytywnie wpłynąć na zapobieżenie

---

<sup>50</sup> No. 23556/94, 8 lipca 1999.

<sup>51</sup> Sprawy nr. 25067/94 i 25068/94, ECHR 1999-IV.

<sup>52</sup> Başkaya i Okçuoğlu v. Turkey, nr. 23536/94 i 24408/94, 8 lipca 1999.

lub rozwiązanie pewnych sytuacji kryzysowych poprzez trzymanie się najwyższych norm zawodowych oraz przez szerzenie kultury tolerancji i zrozumienia między różnymi grupami społecznymi”<sup>53</sup>.

## 2.3 Unia Europejska

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Artykule 11(1) zapewnia każdemu prawo do swobody wypowiedzi<sup>54</sup>. Obejmuje ono prawo do posiadania opinii oraz prawo do otrzymywania i przekazywania informacji i idei, bez wtrącania się przez władze publiczne i niezależnie od granic. Zgodnie z Artykułem 11(2) Karty, wolność i pluralizm mediów mają być szanowane.

Artykuł 52(1) Karty Praw Podstawowych zastrzega, że jakiegokolwiek ograniczenie wykonywania praw i wolności gwarantowanych przez Kartę musi być zapisane w prawie i szanować istotę tych praw i wolności. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzane jedynie, jeżeli są niezbędne i rzeczywiście służą interesom ogółu uznawanym przez Unię lub są niezbędne do ochrony praw i wolności innych osób.

Dyrektywa Audiowizualna Unii Europejskiej w Artykule 3(1)<sup>55</sup> zastrzega, że kraje członkowskie zapewniają na swoim terytorium swobodę odbioru i nie ograniczają retransmisji audiowizualnych usług medialnych z innych państw członkowskich z przyczyn, które wchodzą w zakres dziedzin podlegających koordynacji na mocy niniejszej dyrektywy.

Artykuł 3(2) Dyrektywy pozwala jednak na wyjątek od zasady wolności odbioru i rozprowadzania programów telewizyjnych pochodzących z innego kraju członkowskiego na swoim terytorium pod pewnymi warunkami. Do tych warunków należy jawne, poważne i groźne naruszenie Artykułu 6 Dyrektywy, który brzmi:

„Państwa członkowskie zapewniają w odpowiedni sposób, by audiowizualne usługi medialne świadczone przez dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji nie zawierały żadnych treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość”.

W sprawie wspólnej *Mesopotamia Broadcast/Roj TV*<sup>56</sup> Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł na podstawie Artykułu 22a, wcześniejszego niż Artykuł 6 Dyrektywy w sprawie Telewizji Ponadgranicznej<sup>57</sup>. Trybunał stwierdził:

---

<sup>53</sup> Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony wolności wypowiedzi i informacji w okresie kryzysu (przyjęte przez Komitet Ministrów 26 września 2007 na 1005. spotkaniu Zastępców Ministrów). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188493>.

<sup>54</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jest adresowana, zgodnie z Artykułem 51, do ciał Unii Europejskiej oraz do państw członkowskich, kiedy stosują one prawo unijne. Stosowanie zasady subsydiarności daje pierwszeństwo ochronie wynikającej z konstytucji krajowych. Polska podpisała tzw. Protokół brytyjski ograniczający działanie Karty Praw Podstawowych (*przyp. tłumacza*). Zasady Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ECHR) określają zasięg i interpretację praw chronionych przez Kartę, mimo że Unia Europejska nie jest sygnatariuszem ECHR.

<sup>55</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:en:PDF>

<sup>56</sup> Wspólne sprawy C-244/10 I C-245/10 *Mesopotamia Broadcast i Roj TV przeciwko Republice Federalnej Niemiec* [22 września 2011] ECR I-08777.

„Mesopotamia Broadcast, duński holding mający zarejestrowaną spółkę w Danii, posiadał koncesję na nadawania dla kanału Roj TV, będącego także firmą duńską. Ta spółka nadawała programy satelitarne, głównie w języku kurdyjskim, odbierane w Europie i na Bliskim Wschodzie. Zamawiała programy między innymi w firmie założonej w Niemczech. W latach 2006 i 2007 władze tureckie złożyły skargi do duńskiej Rady Radiofonii i Telewizji, że Roj TV poprzez swoje programy wspiera cele Partii Pracy Kurdystanu (PKK), która uznawana jest przez Unię Europejską za organizację terrorystyczną.

W odpowiedzi na skargi duńska Rada wydała decyzję, że Roj TV nie naruszyła duńskiego prawa implementującego Artykuły 22 i 22a Dyrektywy. Przekazy nie nawoływały do nienawiści z powodu rasy, płci, religii czy narodowości, ale przekazywały jedynie informacje i opinie, podczas gdy zawierające przemoc obrazy w tej telewizji ilustrowały prawdziwe przypadki używania przemocy w Turcji i na terenach kurdyjskich.

Później, w roku 2008, niemieckie Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stanęło na stanowisku, że treści nadawane przez Roj TV pozostają w sprzeczności z „zasadami międzynarodowego porozumienia”, tak jak jest ono rozumiane przez prawo o stowarzyszeniach odczytywane w kontekście niemieckiej ustawy zasadniczej. Ministerstwo zabroniło Mesopotamia Broadcast i Roj TV działań polegających na promowaniu PKK w Niemczech, co wykracza poza zakres ustawy o stowarzyszeniach. Ministerstwo oparło swoją decyzję szczególnie na tym, że programy ROJ TV wzywały do rozwiązania różnic między Kurdami a Turkami przez użycie siły, także w Niemczech, co w dużym stopniu odzwierciedlało militarystyczne i siłowe podejście do tych różnic. Powodowie wnosili o powstrzymanie się sądu od decyzji na podstawie tego, że zgodnie z Dyrektywą tylko władze duńskie mogą kontrolować działania Mesopotamia Broadcast i Roj TV.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stwierdził, że zawarty w Dyrektywie zakaz nawoływania do nienawiści z powodu rasy, płci, religii czy narodowości odnosi się także do prawa wewnętrznego, które zabrania naruszeń zasad międzynarodowego porozumienia. Jurysdykcja wynikająca z zapisów Dyrektywy nie ogranicza Państwa Członkowskiego w podejmowaniu działań wobec nadawcy zarejestrowanego w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem krajowym, takim jak prawo o stowarzyszeniach, pod warunkiem że te działania nie uniemożliwiają rozprowadzania programów rozpowszechnianych w innych państwach członkowskich, ponieważ jest to sprawa pozostająca w gestii sądu krajowego.

Ta decyzja Trybunału stała się podstawą do decyzji Komisji Europejskiej z 2015 r. wydanej w odpowiedzi na zgłoszenie przez Litwę oskarżenia o naruszenia Artykułu 6 Dyrektywy w programach RTR Planeta, rosyjskojęzycznego programu rozprowadzanego na Litwie przez sieci kablowe i odbieranego satelitarne<sup>58</sup>. Komisja wzięła szczególnie pod uwagę argumenty władz litewskich, że zawartość programu rozbudzała waśni i pobudzała chęć użycia broni, a także demonizowała i wskazywała koszty ofiarne w odniesieniu do sytuacji na Ukrainie. Program ten, zdaniem władz

---

<sup>57</sup> Dyrektywa Rady 89/552/EEC z 3 października 1989 R. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, z uwzględnieniem poprawek Dyrektywy 97/36/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 czerwca 1997.

<sup>58</sup> O zgodności działań podjętych przez Litwę stosownie do Artykułu 3(2) Dyrektywy 2010/13/EU Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 marca 2010 r. o koordynacji określonych przepisów prawa, regulacji i działań administracyjnych podejmowanych w państwach członkowskich dotyczących dostarczania audiowizualnych usług medialnych 10.07.2015. C(2015) 4609 final. URL: [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=10299](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=10299)

litewskich, miał tworzyć napięcia i odwoływać się do użycia przemocy przez Rosjan, mówiących po rosyjsku Ukraińców i Ukraińców w innych krajach. Litwa ma znaczną rosyjskojęzyczną mniejszość narodową, która wydawała się być celem tego nadawcy. Niektóre z audycji RTR Planeta mogły być uważane za nawołujące do rozniecania napięć i używania przemocy między Rosjanami a Ukraińcami, a także przeciwko krajom Unii Europejskiej i NATO. Programy mogły także być uważane za propagujące poczucie wrogości i odrzucenia. Władze litewskie stwierdziły ponadto, że w programach RTR Planeta padały stwierdzenia które mogły być odebrane jako nawoływanie do nienawiści; ich język bywał wulgarny, co z jednej strony mogło oznaczać zachętę do określonych, bezpośrednich działań, a z drugiej jako kreowanie poczucia wrogości i odrzucenia wobec pewnych grup osób.

Komisja Europejska zdecydowała, że Litwa wystarczająco udowodniła iż w przekazach telewizyjnych RTR Planeta co najmniej dwukrotnie w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed wystąpieniem władz Litwy z 24 lutego 2015 r. miały miejsce jawne, poważne i groźne naruszenia zakazu podżegania do nienawiści. Środki powzięte przez Litwę nie zostały uznane za dyskryminujące i były proporcjonalne do celu, jakim było zapewnienie, by dostawcy audiowizualnych usług medialnych przestrzegali Artykułu 6 Dyrektywy, według którego media audiowizualne nie mogą zawierać żadnych treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość.

Po to, by zapewnić efektywność stosowania Artykułu 3 Dyrektywy, Komisja Europejska była zobowiązana do analizy jedynie tych skutków decyzji władz litewskich w zakresie wolności wypowiedzi, które przekraczały skutki bezpośrednie, nierozłącznie związane z zaprzestaniem rozprowadzania kanału RTR Planeta. Komisja doszła do wniosku, że wolność wypowiedzi nadawcy doznała uszczerbku na skutek zastosowania Artykułu 3 Dyrektywy w celu powstrzymania nawoływania do nienawiści. W okolicznościach tej sprawy, biorąc pod uwagę, że rząd litewski właściwie zdecydował o kwalifikacji programów tego nadawcy oraz że władze postępowały zgodnie z procedurą opisaną w Artykule 3(2) Dyrektywy, Komisja uznała, że środki podjęte przez Litwę były w zgodzie z prawem Unii Europejskiej.

Obecnie Unia Europejska pracuje nad podobnym zawiadomieniem złożonym przez Narodową Radę Mass Mediów Łotwy (NELP) o prawdopodobnym naruszeniu Artykułu 6 Dyrektywy przez programy Rossiya RTR, rosyjskojęzycznego kanału rozprowadzanego na Łotwie w sieciach kablowych i odbieranego z satelity. Regulator zapowiada, że w przypadku powtarzania się naruszeń Artykułu 6 Dyrektywy przez tego nadawcę, kanał ten zostanie odcięty<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Obserwator mediów ostrzega rosyjski kanał. 24 września 2015. Publiczny nadawca na Łotwie. URL: <http://www.lsm.lv/en/article/societ/society/media-watchdog-warns-russian-channel.a147161/>

### 3. Definicje

W prawie międzynarodowym i prawach poszczególnych państw terminologia dotycząca propagandy wojny i nienawiści jest dość nieostra. To zwiększa ryzyko błędnej interpretacji restrykcji zawartych w ICCPR. Dlatego po to, żeby dobrze stosować zakazy propagandy wojny i podżegania do nienawiści, należy jak najlepiej zdefiniować podstawowe pojęcia, zaczynając od słowa „propaganda”.

Propaganda nie zawsze uważana była za zjawisko negatywne. W świecie angielskojęzycznym termin „propaganda” nabrał negatywnego znaczenia na skutek II wojny światowej i generalnego oburzenia na Ministerstwo Propagandy i Edukacji Josepha Goebbelsa w Trzeciej Rzeszy. W roku 1928 obecnie już klasyczny autorytet w sprawie propagandy, Edward Bernays, nie tylko zdefiniował propagandę jako „konsekwentne, trwałe wysiłki mające na celu stworzenie lub wyostrenie wydarzeń, których celem jest wpływ na stosunek publiczności do przedsięwzięcia, idei albo grupy”, ale także szeroko opisał korzyści płynące z propagandy dla zabezpieczenia socjalnego, edukacji i emancypacji kobiet. Jest on autorem następującego wniosku: „Tylko poprzez roztropne użycie propagandy nasz rząd, traktowany jako stale działający organ administracyjny obywateli, będzie w stanie utrzymać z nimi bliskie stosunki, niezbędne w demokracji<sup>60</sup>”.

W świecie rosyjskojęzycznym znaczenie słowa „propaganda” częściowo zmieniło się podczas upadku Związku Radzieckiego w roku 1991. Wówczas propaganda była potępiana i ośmieszona, ale tylko w swoim komunistycznym, ideologicznym i politycznym znaczeniu, jako „propaganda sowiecka”. Inne typy propagandy, takie jak „propaganda zdrowego życia” pozostały dopuszczalne i wiarygodne<sup>61</sup>.

Organizacja Article 19, zajmująca się śledzeniem przestrzegania wolności wypowiedzi, wskazuje że nie ma uzgodnionej definicji **propagandy (wojny)** lub mowy nienawiści w prawie międzynarodowym<sup>62</sup>. Niektórzy autorzy (np. McGonagle, 2011) powtarzają tę obserwację zauważając, że tak „wojna”, jak i „propaganda” nastroczają problemy definicyjne. Wskazują, że „propaganda” ma wystarczająco szerokie znaczenie „aby obejmować szereg rodzajów wyrażen, które różnią się znaczeniem i stopniem swojej szkodliwości, a także finezją ich prezentacji i strategiami rozpowszechniania oraz ciężarem skutków, jakie rodzą”<sup>63</sup>. Inni (Kearney, 2007) wiarygodnie argumentują, że szczególne przestępstwo „bezpośredniego i publicznego podżegania do agresji” albo propagandy wojny powinny być włączone do Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>64</sup>. Stwierdzają oni następnie, że znaczenie propagandy wojny „jest tak nieprecyzyjne, jak zechcą tego państwa<sup>65</sup>”.

<sup>60</sup> Bernays, Edward (1928). Propaganda. New York: Liveright. URL:

<http://www.historyisaweapon.org/defcon1/bernprop.html>

<sup>61</sup> Richter, Andrei. (2015a). The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War. W: European Yearbook on Human Rights 2015. W. Benedek, F. Benoît-Rohmer, M. Kettemann, B. Kneihls, M. Nowak (Eds.). Graz: Intersentia, s. 498.

<sup>62</sup> Callamard, Agnes. (2008). Expert Meeting of the Links Between Articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UNHCHR, 2-3 October 2008, Geneva. London, UK: ARTICLE 19. URL:

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/iccpr-links-between-articles-19-and-20.pdf> .

<sup>63</sup> McGonagle, T. (2011). Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas. School of Human Rights Research Series Volume 44. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia. s.272.

<sup>64</sup> Kearney, Michael G. (2007). The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, UK: Oxford University Press. s. 191-242.

<sup>65</sup> Ibid. s. 189.



## Istnieje potrzeba rozróżnienia – na poziomie prawa i polityki – dwóch rodzajów propagandy w mediach.

Dlatego istnieje potrzeba rozróżnienia – na poziomie prawa i polityki – dwóch rodzajów propagandy w mediach. Pierwszy to opisana w międzynarodowych i krajowych normach prawnych propaganda wojny, a także propaganda narodowej, rasowej czy religijnej nienawiści, która stanowi podżeganie do dyskryminacji, wrogości i przemocy. Ta propaganda jest nielegalna i dlatego wymaga wymierzania przez sądy odpowiednich kar, zgodnych z międzynarodowymi standardami praw człowieka. Drugi typ propagandy zawiera w sobie wszystkie jej pozostałe rodzaje. Może ona być niewłaściwa i pogardliwa; rujnuje zawód dziennikarski, ale niekoniecznie wymaga zajęcia się nią przez prawników.

Szerokość definicji nie zawsze skutkuje niejasnością definiowanego pojęcia. Jakakolwiek precyzyjna formuła definicji propagandy wojny, w prawie krajowym czy międzynarodowym, musi bowiem brać pod uwagę zakres tego przestępstwa sugerowany w *General Comment* nr.11 UNHCR: „musi ona rozciągać się na wszystkie formy propagandy zagrażające czy wywołujące akt agresji albo przerwania pokoju, łamiący Kartę ONZ”<sup>66</sup>.

Chociaż UNHCR odnosi się do wszystkich form propagandy wojny, to jednak czyni ważny wyjątek z zakresu tego przestępstwa, stwierdzając że „postanowienia Artykułu 20, par.1 nie zabraniają promowania suwerennego prawa do samoobrony lub praw ludzi do samostanowienia i niepodległości w zgodzie z Kartą Narodów Zjednoczonych”<sup>67</sup>. Jako samoobronę Karta określa wyłącznie środki podejmowane przez członka ONZ „w razie ataku zbrojnego na to państwo”<sup>68</sup>. Inne formy propagandy, nawołujące do takich przejawów przemocy, jak wojna domowa czy powstanie przeciwko rządowi, podlegają Artykułom 20(2) lub 19(3) ICCPR w powiązaniu z Preambułą Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>69</sup>. W obecnej sytuacji w Europie sprawą ważną jest śledzenie prób włączenia w znaczenie propagandy wojny takich określeń, jak propaganda „wojny ideologicznej”, „wojny informacyjnej”, „wojny hybrydowej” oraz ich faktycznego prowadzenia<sup>70</sup>.

W komentarzu UNHRC trzeba koniecznie zauważyć, że dla celów Artykułu 20 nie jest istotne „czy taka propaganda albo promowanie ma cele zewnętrzne, czy wewnętrzne wobec atakowanego państwa”<sup>71</sup>. Ta konkluzja podkreśla ponadgraniczne znaczenie zakazu propagandy wojny.

<sup>66</sup> United Nations Human Rights Committee (19th session). Geneva (29 July 1983). General comment No. 11 “Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)”. Par. 2. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Karta Narodów Zjednoczonych. San Francisco, 26 czerwca 1945. Artykuł 51. URL: [http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php](http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php)

<sup>69</sup> „zważywszy, że jest istotne, aby prawa człowieka były chronione przez przepisy prawa tak, aby człowiek nie musiał, doprowadzony do ostateczności, uciekać się do buntu przeciw tyranii i uciskowi” Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Preambuła ogłoszona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r.. URL: [http://www.ptpa.org.pl/public/files/akty\\_prawne/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](http://www.ptpa.org.pl/public/files/akty_prawne/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf)

<sup>70</sup> Richter, Andrei. (2015a). The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War. W: European Yearbook on Human Rights 2015. W. Benedek, F. Benoît-Rohmer, M. Kettemann, B. Kneihns, M. Nowak (Eds.). Graz: Intersentia. s. 499.

<sup>71</sup> Komitet Praw Człowieka ONZ, 19 sesja, Genewa 29 lipiec 1983, General Comment No. 11.

Zgromadzenie Ogólne ONZ w jednej ze swoich wcześniejszych rezolucji dało raczej klarowną definicję propagandy wojny, stwierdzając że: „potępia wszelkie formy propagandy, niezależnie od tego, w jakim kraju są prowadzone, które albo mają na celu, albo mogą prowokować lub zachęcać do jakiegokolwiek zagrożenia dla pokoju, zerwania pokoju lub aktu agresji”<sup>72</sup>. Tak więc ONZ wskazuje na intencję zagrożenia albo na zagrożenie wrogimi działaniami, jako na kryterium nielegalności takiej wypowiedzi.

Jeśli chodzi o metody stosowane w propagandzie, które pozwoliłyby sądom odróżnić ją od innych form wypowiedzi, naukowcy wskazują, że składa się na nią „zamierzone, dobrze wycelowane wpływanie na jednostki przez wykorzystanie różnych kanałów komunikacji do rozpowszechniania, przede wszystkim nieprawdziwych lub przesadzonych rzekomych faktów. Należą do niej także negatywne lub uproszczone sądy wartościujące, których natężenie jest co najmniej porównywalne do prowokacji, namawiania lub podżegania”<sup>73</sup>.

Problemy definicyjne istnieją także z pojęciem „nienawiści”, zasadniczego terminu dla rozumienia Artykułu 20(2). „Nie ma uniwersalnie przyjętej definicji wyrażenia „mowa nienawiści” stwierdza Europejski Trybunał Praw Człowieka”<sup>74</sup>.

Ekspertki zwracają uwagę, że istniejące wyjaśnienia tego słowa mają charakter tautologiczny, ponieważ wyjaśniają „nienawiść” przez „nienawidzenie” i „nienawidzenie” przez „nienawiść”<sup>75</sup>. Rzeczywiście, nawet Rekomendacja Nr. (97)20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie „mowy nienawiści” określa to wyrażenie jako „obejmujące wszelkie formy ekspresji, które szerzą, rozniecają, promują lub usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to: nietolerancję wyrażaną przez agresywny nacjonalizm i etnocentryzm, dyskryminację i wrogość wobec mniejszości, imigrantów i ludzi o pochodzeniu imigranckim”<sup>76</sup>. Jest to określenie szeroko krytykowane za brak klarowności i wyznaczenia granic pojęcia<sup>77</sup>.

Inny dokument Rady Europy, *Dodatkowy Protokół do Konwencji o Cyberprzestępczości (Additional Protocol to the Convention on Cybercrime)*, dotyczący kryminalizacji aktów rasistowskich i ksenofobicznych popełnianych przy pomocy systemów komputerowych, próbuje pogłębić definicję mowy „rasistowskiej i ksenofobicznej” karanej przez prawo. Szczególnie zalicza on do takiej mowy publiczne znieważenie lub „groźenie, przy użyciu systemu komputerowego, popełnieniem poważnego przestępstwa, zdefiniowanego zgodnie z prawem wewnętrznym:

(i) osobom z racji ich przynależności do grupy wyodrębnionej z uwagi na rasę, kolor pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również do grupy religijnej, jeżeli wykorzystywana jest ona jako pretekst do któregośkolwiek ze wskazanych wyżej zachowań.

(ii) grupie osób wyodrębnionej ze względu na którąkolwiek z tych cech<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> Przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne.110 (II). Środki przeciwko propagandzie i podżegaczom do nowej wojny. 108 posiedzenie plenarne, 3 listopada 1947. <http://www.un-documents.net/a2r110.htm>

<sup>73</sup> Resolution Nowak, Manfred. (2005). U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary”. Kehl am Rhein (2nd rev. ed.). Germany: Engel. s. 472.

<sup>74</sup> European Court of Human Rights, Factsheet on hate speech (2013). URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf)

<sup>75</sup> European Court of Human Rights, Factsheet on hate speech (2013). URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf)

<sup>76</sup> Dokument po angielsku na stronie: <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/hate-speech>

<sup>77</sup> Верховский А. М. (2014). Уголовное право стран ОБСЕ против преступлений ненависти, возбуждения ненависти и языка вражды. М.: Центр «Сова». s.23.

<sup>78</sup> Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems. CETS No.: 189. 28.01.2003. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/189.htm> .Dotychczas Protokół Dodatkowy ratyfikowały 24

Szczególne znaczenie ma *Plan Działania z Rabatu o zakazie promowania nienawiści narodowej, rasowej, lub religijnej, która podlega do dyskryminacji, wrogości i przemocy* przedstawiony przez Biuro Wysokiego Przedstawiciela ONZ ds. Praw Człowieka (OHCHR) w roku 2012. Plan Działania z Rabatu usiłuje wyjaśnić zobowiązania rządów do zapobiegania podżeganiu do nienawiści, przy jednoczesnym zapewnieniu spójnej ochrony prawa do swobody wypowiedzi i swobody praktyk religijnych. Jeśli chodzi o terminologię, *Plan Działania z Rabatu* odnosi się do *Zasad Wolności Wypowiedzi i Równości z Camden* (Camden Principles), których projekt sporządziła organizacja Article 19<sup>79</sup>. Jako „nienawiść” i „wrogość” Zasady z Camden rozumieją „intensywne i irracjonalne emocje potępienia, wrogości i odrazy wobec określonej grupy”<sup>80</sup>.

Należy odróżnić mowę nienawiści od **ludobójstwa**, które jest czymś innym i ma wyraźnie określoną definicję prawną. Ludobójstwo to poważny, szkodliwy w skali międzynarodowej akt, za który odpowiedzialność może być obecnie przypisana zarówno państwu, jak i osobie prywatnej. Zgodnie z Artykułem 2 *Konwencji w sprawie Zapobiegania i Karania Zbrodni Ludobójstwa*<sup>81</sup>, ta zbrodnia „oznacza którykolwiek z następujących czynów, dokonany w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych:

- a) zabójstwo członków grupy;
- b) spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy;
- c) rozmyślne stworzenie dla członków grupy warunków życia obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego;
- d) stosowanie środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy;
- e) przymusowe przekazywanie dzieci członków grupy do innej grupy”.

Podobnie jak zbrodnia ludobójstwa, bezpośrednie i publiczne podżeganie do ludobójstwa jest karane zgodnie z Artykułem 3 tej Konwencji ONZ, ratyfikowanej przez niemal wszystkie państwa członkowskie OBWE.

Na podstawie Artykułu 5 Statutu Rzymskiego zbrodnia ludobójstwa należy do jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (International Court of Justice - ICJ). Jak wynika z jego orzecznictwa, a także z wyroków Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy, dla ustalenia czy zaistniała zbrodnia ludobójstwa nie wystarczy prześladowanie członków jakiejś grupy na podstawie tylko przynależności do niej; działania skierowane przeciwko nim muszą być prowadzone w celu zniszczenia grupy w całości lub w części. Ludobójstwo jest zatem w sensie prawnym ściśle ograniczone i co więcej, trudne do udowodnienia.

---

państwa OBWE, w tym Polska. Tekst polski został ogłoszony w Dzienniku Ustaw w 2015 r. URL:

<http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2015/730/1> (przypis tłumacza).

<sup>79</sup> Plan Działania z Rabatu o zakazie promowania nienawiści narodowej, rasowej, lub religijnej, która podlega do dyskryminacji, wrogości i przemocy. Wnioski i rekomendacje z czterech eksperckich warsztatów regionalnych organizowanych przez OHCHR w 2011 r. i przyjęta przez ekspertów w Rabacie, Maroko, 5 października 2012, paragraf 19. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf)

<sup>80</sup> The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality. ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression. London, 2009. Principle 12. URL:

<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camdenprinciples-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>

<sup>81</sup> Przyjęte w rezolucji 260 (III) Zgromadzenia Generalnego ONZ, 9 grudnia 1948. URL:

<http://www.hrweb.org/legal/genocide.html>, tekst polski URL:

<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948a.html> (przypis tłumacza).

Mowa nienawiści powinna też być odróżniana od **przestępstw z nienawiści**, ogólnie opisywanych jako „akty kryminalne motywowane uprzedzeniem wobec rzeczywistej lub rzekomej przynależności ofiary do określonej grupy. Przestępstwo z nienawiści może dotyczyć ofiar typowanych na podstawie rasy, pochodzenia etnicznego, płci, orientacji seksualnej, niepełnosprawności i/lub religii. Przykłady przestępstw z nienawiści obejmują takie działania jak użycie przemocy fizycznej, zastraszanie, molestowanie, celowe niszczenie majątku”<sup>82</sup>. W tym kontekście trzeba zauważyć, że wiele form wyrażania nienawiści, takich jak marsze, spotkania i utrzymywanie stron internetowych niekoniecznie stanowi przestępstwo z nienawiści.

Przestępstwa z nienawiści to działania kryminalne motywowane uprzedzeniem lub stronnictwami wobec określonej grupy ludzi. Aby móc zaliczyć określone działanie do kategorii przestępstwa z nienawiści musi ono spełnić dwa kryteria: po pierwsze, musi to być czyn karalny w świetle prawa. Po drugie, jego motywem musi być uprzedzenie<sup>83</sup>.

Również „**podżeganie**” nie ma wyraźnej definicji w prawie międzynarodowym, podobnie jak nie jest określony wzajemny związek między „podżeganiami” a szerszym pojęciem jakim jest „popieranie” nienawiści. Jest jednak mniej problemów z interpretacją prawniczą tego pojęcia, jako że przynajmniej na poziomie prawa wewnętrznego, jest ono stosowane do opisu podburzania do czynów bezprawnych. Na przykład, niemiecki kodeks karny stanowi, że ten, kto podżega to „każda osoba, która celowo nakłania inną osobę do popełnienia czynu zabronionego”(Artykuł 26, Podżeganie)<sup>84</sup>.

Rosyjski Sąd Najwyższy niedawno zinterpretował Artykuł 282 (podżeganie do nienawiści lub wrogości, a także umniejszanie godności ludzkiej) Kodeksu Karnego Federacji Rosyjskiej w następujący sposób: „Jako działanie mające na celu podżeganie do nienawiści lub wrogości sądy powinny szczególnie rozumieć oświadczenia, które usprawiedliwiają i /lub uzasadniają niezbędność ludobójstwa, masowych represji, deportacji, popełniania innych czynów zabronionych, w tym użycia przemocy przeciwko członkom jakiegokolwiek narodu, rasy, wyznawcom określonej religii i innym grupom ludzi. Krytyka organizacji politycznych, stowarzyszeń ideologicznych i religijnych, a także przekonań politycznych, ideologicznych i religijnych oraz obyczajów narodowych lub religijnych jako taka nie powinna być uważana za akt mający na celu podżeganie do nienawiści lub wrogości”<sup>85</sup>. Ta interpretacja jest rozsądną próbą odróżnienia niebezpiecznego podżegania od nieniebezpiecznej krytyki ciał politycznych i religijnych, określonych wierzeń ideologicznych czy religijnych, jako nie podlegających ściganiu przez prawo karne. Sąd Najwyższy Rosji poszedł tu śladem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka by rozróżnić podburzanie niebezpieczne od bezpiecznego i przemoc uzasadnioną od nieuzasadnionej<sup>86</sup>.

W sprawie *Roj TV* (opisanej wyżej) Europejski Trybunał Sprawiedliwości, na podstawie opinii Rzecznika Generalnego, który oparł się na zwyczajowym znaczeniu słów w ich codziennym użyciu,

<sup>82</sup> Cortés, Carlos E.(2013). *Multicultural America: A Multimedia Encyclopedia*. Thousand Oaks, US: Sage. s.1032.

<sup>83</sup> URL: <http://hatecrime.osce.org/>

<sup>84</sup> Kodeks kryminalny (Strafgesetzbuch, StGB). Ogłoszony 13 listopada 1998 (Federal Law Gazette I, s. 945, s. 3322). Tłumaczenie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości. URL:

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StGB.htm#26>. Polski kodeks karny w art.18.2 stwierdza: „Odpowiada za podżeganie, kto chcąc, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, nakłania ją do tego” (*przypis tłumacza*).

<sup>85</sup> Uchwała Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z 28 czerwca 2011, N 11 „O praktyce sądowej w przypadkach przestępstw ekstremistycznych” (Постановление Пленума Верховного Суда РФ „О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности”). URL: <http://www.rg.ru/2011/07/04/vs-dok.html>.

<sup>86</sup> Bonello, Giovanni. Freedom of expression and incitement to violence. In: *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Casadevall, J. et.al. (Eds.). Strasbourg, France: Council of Europe, 2012. ss. 349-359.

zinterpretował słowa „podżeganie” i „nienawiść” jako odnoszące się, po pierwsze, do działania mającego na celu wywołanie określonego zachowania, a po drugie - do poczucia niechęci lub odrzucenia wobec określonych grup osób. A zatem koncept „podżegania do nienawiści” „ma na celu zapobieżenie jakiegokolwiek ideologii, która nie szanuje praw człowieka, a szczególnie inicjatywom, które próbują usprawiedliwić przemoc w postaci aktów terrorystycznych, skierowanych przeciwko określonym grupom ludzi”<sup>87</sup>. „Podżeganie do nienawiści, jak stwierdził Rzecznik Generalny, w istocie oznacza dążenie do wytworzenia poczucia wrogości wobec innej osoby albo jej odrzucenia, co prowadzi do tego, że osoba mająca takie uczucia nie jest w stanie prowadzić spokojnego życia w obecności tej drugiej, znieawidzonej osoby”<sup>88</sup>.

Zachodnie liberalne demokracje zdają się wciąż cierpieć na syndrom post-zimnowojenny. W czasie zimnej wojny idea powstrzymywania się od propagowania wojny i nienawiści spotykała się u nich ze sceptycznym przyjęciem ze względu na obawy przed ograniczaniem wolności słowa i podejrzliwość wobec wszystkiego, co pochodziło z bloku sowieckiego<sup>89</sup>. W tym czasie szczególnie przedstawiciele USA komentowali podczas *travaux preparatoires* (prac przygotowawczych) Artykułu 20(1) ICCPR, że na problem propagandy i podżegania do nienawiści najlepszą odpowiedź stanowił „tak wolny, jak to tylko możliwe, dostęp do informacji, co umożliwia ludziom dostęp do faktów”, także indywidualna samodyscyplina, „a nie uchwalanie praw, które mogły być wykorzystane do całkowitego zakazu wolności informowania”<sup>90</sup>.

Co więcej, aż do czasu obecnego kryzysu na Ukrainie, a także eksperymentalnych majstersztyków public relations autorstwa ISIS, poparcie dla międzynarodowej akcji w sprawie powstrzymania tej propagandy wojny i nienawiści zdawało się być znikome.

---

<sup>87</sup> Połączone sprawy C-244/10 i C-245/10 Mesopotamia Broadcast i Roj TV przeciwko Republice Federalnej Niemiec (22 września 2011) ECR I-08777. Par. 42 i 41.

<sup>88</sup> Opinia rzecznika Generalnego Bot przedstawiona 5 maja 2011. Wspólne sprawy C-244/10 i C-245/10 Mesopotamia Broadcast A/S METV i Roj TV A/S przeciwko Republice Federalnej Niemiec. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=80715&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=334641>.

<sup>89</sup> Kearney, Michael G. (2007). *The Prohibition of Propaganda for War in International Law*. Oxford, UK: Oxford University Press. ss. 78-79, 111.

<sup>90</sup> *Ibid.* s. 119, 103.

#### 4. Zobowiązania OBWE w sprawie mowy nienawiści

W Akcie Końcowym Konferencji Helsińskiej (1975), która położyła podwaliny pod Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), państwa uczestniczące zobowiązały się, między innymi, do promowania we wzajemnych stosunkach „klimatu zaufania i szacunku między ludźmi, zgodnie z obowiązkiem powstrzymywania się od propagandy agresywnej wojny” przeciwko innemu krajowi sygnatariuszowi tego aktu. Co więcej, uważane to było za środek związany z praktycznym wdrożeniem Dekalogu Zasad Prowadzenia Stosunków między Państwami Członkowskimi<sup>91</sup>.

#### W Akcie Końcowym z Helsinek państwa - uczestnicy Konferencji zobowiązały się do powstrzymywania od propagandy agresywnych wojen przeciwko sobie.

Począwszy od Aktu Końcowego z Helsinek, obecnie 57 państw - uczestników OBWE przyjęło poważną liczbę politycznie zobowiązujących aktów związanych z tym, co zwykło nazywać się ludzkim wymiarem koncepcji wszechstronnego bezpieczeństwa OBWE.

„Chociaż te dokumenty nie mają charakteru prawnie zobowiązujących traktatów prawa międzynarodowego, to jednak reprezentują one zobowiązania polityczne, osiągnięte w porozumieniu i wiążące dla każdego państwa - uczestnika. Ponieważ zostały one osiągnięte w drodze porozumienia i jako takie zostały natychmiast wprowadzone w życie, są one stosowane od razu i każdy obywatel państw OBWE i każdy rząd tych państw może się do nich odwołać wobec innego rządu OBWE. Co więcej, zobowiązania te wzmacniają, a nie duplikują, zobowiązania zawarte w prawie i konwencjach międzynarodowych, ponieważ zawierają one zobowiązanie do ich stosowania podpisane w dobrej wierze<sup>92</sup>.

Zobowiązania OBWE związane z równością, tolerancją i niedyskryminacją zawierają postanowienia na temat roli mediów zarówno w zapobieganiu, jak i w zwalczaniu aktów motywowanych uprzedzeniami, nietolerancją i nienawiścią.

Kraje OBWE szczególnie potępiły przypadki wykorzystywania mediów naruszające zasady przyjęte w **Dokumencie z Budapesztu** (1994). Zobowiązały się do podejmowania efektywnych działań mających na celu likwidację przejawów nietolerancji, a szczególnie agresywnego nacjonalizmu, szowinizmu, ksenofobii i antysemityzmu<sup>93</sup>. Było to wykonanie decyzji Rady Ministrów OBWE z Rzymu<sup>94</sup>.

W 1999 r. w Stambule została przyjęta **Deklaracja Szczytu**, której Artykuł 27 brzmi:

<sup>91</sup> URL: <http://www.osce.org/mc/39501>

<sup>92</sup> OSCE human dimension commitments. Volume 1, Thematic compilation. Warsaw: ODIHR, 2011. s. XIII.

<sup>93</sup> Budapest Document: Towards a Genuine Partnership in a New Era (Summit of Heads of State or Government). 5-6 grudnia 1994, Budapeszt. Rozdział VIII. Paragraf 25.

<sup>94</sup> Document of the Fourth Meeting of the CSCE Council of Ministers. 30 November – 1 December 1993, Rome. Chapter X (“Declaration on Aggressive Nationalism, Racism, Chauvinism, Xenophobia and anti-Semitism”).

Zobowiązujemy się do zapewnienia wolności mediów jako podstawy dla pluralistycznych i demokratycznych społeczeństw. Jesteśmy głęboko zaniepokojeni wykorzystywaniem mediów na terenach konfliktów do siania nienawiści i rozbudzania napięć etnicznych, a także używaniem prawnych ograniczeń i nękania w celu pozbawienia obywateli wolnych mediów (...).

**Strategia OBWE dotycząca Zagrożeń dla Bezpieczeństwa i Stabilności w XXI wieku** przyjęta w Maastricht w 2003 r. w Artykule 37 zawiera następującą zasadę:

W pełni szanując zasady wolności wypowiedzi, OBWE podejmie wysiłki w walce z przestępstwem nienawiści, które może być rozniecane przez rasistowską, ksenofobiczną i antysemityczną propagandę w Internecie.

W 2004 r. w Sofii ministrowie spraw zagranicznych zatwierdzili szereg Decyzji Stałej Rady OBWE w postaci Aneksów do swojej Decyzji Nr 12/04 o **Tolerancji i Niedyskryminacji**. Szczególnie Decyzję Nr 621 Stałej Rady: **Tolerancja i Walka z Rasizmem, Ksenofobią i Dyskryminacją**, która stwierdza:

Stała Rada (...) w celu wzmocnienia naszych wysiłków walki z przejawami nietolerancji w regionie OBWE, decyduje:

- Państwa członkowskie zobowiązują się do (...)
- Wspierania promocji tolerancji, dialogu, szacunku i wzajemnego zrozumienia poprzez media, włączając w to internet; (...)

W tym samym Aneksie Decyzja Nr. 633 Stałej Rady: **Promując Tolerancję i Wolność Mediów w Internecie**, została potwierdzona przez ministrów. Znalazł się w niej zapis:

5. Państwa członkowskie powinny analizować efektywność prawa i innych środków regulujących zawartość internetu, szczególnie w odniesieniu do ich wpływu na liczbę przestępstw rasistowskich, ksenofobicznych i antysemitycznych;

6. Państwa członkowskie powinny zachęcać i wspierać podejmowanie wnikliwych badań poszukujących związków między przejawami rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu w internecie, a popełnianiem przestępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i antysemityzmem lub innymi uprzedzeniami;

7. OBWE będzie wspierało wymianę doświadczeń nakierowaną na szukanie efektywnych sposobów podejścia do spraw rasistowskiej, ksenofobicznej i antysemitycznej propagandy w Internecie, które nie zagrażają wolności informacji i wypowiedzi. OBWE stworzy możliwości promowania najlepszych praktyk w tej dziedzinie, włączając w to coroczne Spotkania Realizacji Wymiaru Ludzkiego OBWE.

W swojej Decyzji nr 13/06 **O Zwalczaniu Nietolerancji i Dyskryminacji oraz Promowaniu Wzajemnego Szacunku i Zrozumienia** (Bruksela 2006), Rada Ministrów OBWE uznała w Art. 9:

(...) zasadniczą rolę, jaką wolne i niezależne media mogą odgrywać w demokratycznych społeczeństwach i silny wpływ, jaki mogą mieć, przeciwstawiając się lub pomniejszając błędne wyobrażenia i uprzedzenia, a przez to zachęcając do dobrowolnego podporządkowania się dziennikarzy zasadom ich zawodu, samoregulacji mediów oraz innym właściwym mechanizmom zapewniającym wzrost profesjonalizmu, dokładności i trzymania się standardów etycznych przez dziennikarzy; (...)

To stanowisko ministrów spraw zagranicznych państw OBWE zostało potwierdzone, szczególnie w Madrycie przez Decyzję Nr 10/07 **O Tolerancji i Niedyskryminacji: Promocja Wzajemnego Szacunku i Zrozumienia**.

Stanowisko Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności mediów, utworzone w 1997 r., otrzymało **mandat** wzmocnienia i dalszego rozwinięcia zgodności z zasadami i zobowiązaniami, w tym usunięcia poważnych przypadków nietolerancji przez państwa członkowskie, które używają mediów z pogwałceniem zasad zapisanych w Dokumencie z Budapesztu w rozdziale VIII, par. 25 i decyzji Rzymskiego Spotkania Rady, Rozdział X (patrz wyżej). W rezultacie Przedstawiciel „może przedstawiać żądania, sugestie i komentarze Stałej Radzie, rekomendując dalsze działania tam, gdzie uzna je za właściwe”<sup>95</sup>.

Zobowiązania OBWE w dziedzinie wolności wypowiedzi i wolności mediów nie powinny być rozumiane czy interpretowane równoległe do standardów prawnych opisanych wcześniej. Jak ujmuje to Akt Końcowy z Helsinek, istnieje wzajemna zależność i wzmocnienie pomiędzy tymi dwoma instrumentami międzynarodowymi. Innymi słowy, zobowiązania OBWE zawierają sformułowania i język, który może być prawidłowo interpretowany jedynie przy pomocy szerokich kryteriów i parametrów dostarczanych przez międzynarodowe standardy prawa.

---

<sup>95</sup>Decyzja Nr. 193 Stałej Rady z 5 listopada 1997. Ustanowienie Biura Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów, Mandat Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów, par. 6. URL: <http://www.osce.org/fom/99565?download=true>



## 5. Przykłady ustaw prawa wewnętrznego

W jednym z niedawnych raportów dla Stałej Rady, Przedstawicielka OBWE ds. Wolności Mediów stwierdziła, że podczas gdy koncepcja wolności mediów i swobody wypowiedzi cieszy się odpowiednią uwagą i uznaniem w międzynarodowych aktach prawnych dotyczących praw człowieka, a także w ustawodawstwie wielu krajów, to jednak nie wszędzie na świecie przywiązuje się należyłą wagę do praktycznego jej wprowadzania. Jednocześnie standardy międzynarodowych praw człowieka w sprawie zakazu propagandy wojny i szerzenia nienawiści nadal muszą być w wielu jeszcze przypadkach w widoczny i efektywny sposób włączone do prawa wewnętrznego, precedensów prawnych i obowiązujących polityk. Wyjaśnia to trudność i polityczną delikatność sformułowania zakazu takiej propagandy w sposób uwzględniający swobodę wypowiedzi.

Różne kraje mają rozmaite podejścia do ograniczania propagandy wojny i nienawiści, począwszy od liberalnego stosunku do tej sprawy w USA, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech, aż do ostrzejszego podejścia we Francji i Niemczech. Warto zauważyć całą serię historycznych już dziś aktów prawnych w obronie pokoju, ustanawianych w latach 1950-51 w byłych krajach socjalistycznych, od Mongolii po NRD. Radzieckie prawo „O ochronie pokoju” (1951) uznawało propagandę wojny za „najcięższą zbrodnię przeciwko ludzkości” ponieważ „podważa ona sprawę pokoju” oraz „sprowadza niebezpieczeństwo nowej wojny”. Nie są jednak znane przypadki stosowania tych deklaracyjnych aktów prawa.

Przegląd ustawodawstwa wewnętrznego tych krajów OBWE, które twierdzą że dotyka ich nienawistna propaganda, wykazuje, że istnieją wystarczające instrumenty prawne, aby postawić tamę nielegalnej propagandzie w formie określonej w międzynarodowych normach tworzenia prawa.

Konstytucja **Litwy** ustanawia, że „Propaganda wojenna jest w Republice Litewskiej zabroniona” (Artykuł 135). „Wolność wyrażania przekonań i rozpowszechniania informacji jest niepołączalna z działalnością przestępczą, szerzeniem nienawiści narodowej, rasowej, religijnej i społecznej, przemocy i dyskryminacji, a także z oszczerstwem i dezinformacją.” (Artykuł 25)<sup>96</sup>.

Kodeks kryminalny Litwy nie zawiera przestępstwa propagandy wojny, chociaż karze on pozbawieniem wolności do lat trzech za publiczne podżeganie do użycia przemocy albo wspieranie takiego działania ze względu na „płeć, orientację seksualną, rasę, narodowość, język, pochodzenie, status społeczny, wyznanie, przekonania i poglądy oraz zamożność”. Zgodnie z kodeksem do odpowiedzialności za te czyny może być także pociągnięta osoba prawna<sup>97</sup>.

Artykuł 19(1)(3) litewskiego Prawa o Udostępnianiu Informacji Publicznej (z poprawkami z 2015 r.) odzwierciedla postanowienia Konstytucji o zakazie rozpowszechniania poprzez media:

„propagandy wojny lub podżegania do nienawiści, wyszydzania, poniżania, podżegania do dyskryminacji, przemocy, fizycznego traktowania z użyciem przemocy grup osób albo osoby określonej na podstawie wieku, płci, orientacji seksualnej, pochodzenia etnicznego,

<sup>96</sup> Konstytucja Republiki Litewskiej. Przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w Referendum 25 października 1992. URL: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>  
Tekst polski URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa-a.html> (przypis tłumacza).

<sup>97</sup> Republika Litewska. Kodeks karny Litwy. 26 września 2000. No VIII-1968. Article 170. URL (in English): [www.legislationline.org/documents/id/17832](http://www.legislationline.org/documents/id/17832)

rasy, narodowości, języka, miejsca urodzenia, pozycji społecznej, wyznania, wiary, przekonania lub religii”.

Artykuł 19(2) tego prawa zabrania rozpowszechniania „dezinformacji i informacji, która znieśławia osobę albo poniża jej honor i godność”<sup>98</sup>.

Wreszcie, par.11 artykułu 34<sup>1</sup> („Wolność Przekazu Audiowizualnych Usług Medialnych i jej Ograniczenia”) Prawa o Udostępnianiu Informacji Publicznej zastrzega prawo do zawieszenia „odbioru” zagranicznych przekazów:

„Wolność odbioru w Republice Litewskiej programów telewizyjnych i/albo części programów i/albo ich katalogów z krajów innych niż kraje Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Ekonomicznego i innych krajów europejskich, które ratyfikowały Konwencję o Telewizji Transgranicznej Rady Europy, może być zawieszona na podstawie decyzji Komisji, jeżeli takie programy i/albo części tych programów i/albo ich katalogi pochodzące z tych krajów łamią wymagania Artykułu 17 lub 19 niniejszego prawa. ... Zastosowane ograniczenia muszą być proporcjonalne do popełnionych naruszeń”<sup>99</sup>.

Decyzje regulatora krajowego, Komisji ds. Radia i Telewizji Litwy (RTCL) o zawieszeniu lub zakazie nadawania poszczególnych programów muszą być potwierdzone decyzją sądu administracyjnego.

Kodeks kryminalny **Łotwy** przewiduje, że osoba, która dopuści się publicznego podżegania do wojny agresywnej lub wywoła konflikt militarny, będzie karana pozbawieniem wolności do lat ośmiu<sup>100</sup>.

Artykuł 26 (paragrafy 3 i 4) łotewskiego Prawa o Mediach Elektronicznych (EPPL) zastrzega:

„Programy i przekazy mediów elektronicznych nie mogą zawierać:

- podżegania do nienawiści lub dyskryminacji wobec osoby albo grup osób na podstawie płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, narodowości, przynależności religijnej lub wiary, niepełnosprawności, wieku lub innych okoliczności;
- podżegania do wojny lub rozpoczęcia konfliktu zbrojnego”<sup>101</sup>.

Artykuł 24 stwierdza w paragrafie 4:

„Masowe media elektroniczne powinny zapewniać w swoich przekazach rzetelne i obiektywne odzwierciedlanie faktów i wydarzeń, sprzyjać wymianie opinii i stosować się do ogólnie przyjętych zasad dziennikarstwa i etyki. Komentarze i opinie powinny być oddzielone od informacji, a nazwisko autora komentarza lub opinii powinno być wskazane”.

Wreszcie, Artykuł 19 (5), par.1 zastrzega, że regulator krajowy powinien zapewnić wolność przekazu i nie powinien powstrzymywać rozprowadzania (retransmisji) programów z innych krajów na terenie

<sup>98</sup> Republika Litewska. Prawo Udostępniania Informacji Publicznej. 2 lipca 1996. No. I-1418. (ostatni raz poprawiane 6 listopada 2012 – No XI-2353). Przekład oficjalny uwzględnia poprawki z 2015 r. URL: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=458157](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=458157)

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Kodeks kryminalny Łotwy. 8 lipca 1998. Artykuł 77. URL (in English):

<http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>

<sup>101</sup> Prawo o Mediach Elektronicznych, 28 lipca 2010. Tłumaczenie oficjalne.

Łotwy, o ile te programy w sposób demonstracyjny, poważnie i ciężko nie naruszają postanowień Artykułu 26 tego prawa<sup>102</sup>.

Konstytucja **Republiki Mołdawii** deklaruje w Artykule 32 („Wolność Opinii i Wypowiedzi”):

„(3) Prawo zabrania i ściga wszelkie działania zmierzające do poniżania i szkalowania Państwa i obywateli. Tak samo zabronione i ścigane jest podżeganie do działalności wywrotowej, wojny, agresji, nienawiści na tle etnicznym, rasowym lub religijnym, podżeganie do dyskryminacji, separatyzmu terytorialnego, przemocy publicznej lub innych działań wymierzonych w porządek konstytucyjny”<sup>103</sup>.

Kodeks karny zastrzega, że „propaganda wojny, rozpowszechnianie rzekomych lub zmyślonych informacji podżegających do wojny lub podejmowanie jakichkolwiek innych działań mających na celu wywołanie wojny z pomocą słowa; na piśmie; w radiu, telewizji, kinie; lub jakimikolwiek innymi środkami” jest karane pozbawieniem wolności do lat 6<sup>104</sup>.

Mołdawski Kodeks Audiowizualny postanawia, co następuje:<sup>105</sup>

„Artykuł 7. Polityczna i społeczna równowaga i pluralizm

- (1) Transmisja i retransmisja programów niesie ze sobą i zapewnia pluralizm polityczny i społeczny; zróżnicowanie kulturalne, językowe i religijne; informację, edukację i rozrywkę odbiorców, szanując prawne gwarancje podstawowych praw i wolności człowieka.
- (2) Zapewniając czas antenowy partii politycznej lub ruchowi dla promowania ich stanowisk, nadawca przeznaczy także czas dla innych partii i ruchów politycznych w tych samych godzinach i typie programu, bez nieuzasadnionego opóźnienia lub wyróżniania określonej partii, niezależnie od wielkości jej reprezentacji w Parlamencie.
- (3) ...
- (4) Aby zapewnić przestrzeganie zasad równowagi społecznej i politycznej, równego dystansu i obiektywizmu w programach informacyjnych i publicystycznych nadawcy, powinni oni zadbać o to, aby:
  - Każda przekazywana informacji była dokładna;
  - Autentyczność informacji nie była zaburzona przez sztuczki edytorskie, komentarze, tytuły czy paski informacyjne;
  - Zasada czerpania z wielu źródeł informacji była przestrzegana w przypadkach informacji dotyczących sytuacji konfliktowych”.

„Artykuł 10. Prawa Odbiorcy Programu

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Konstytucja Republiki Mołdawii. Przyjęta 29 lipca 1994. URL: <http://www.presidente.md/eng/constitution>

<sup>104</sup> Artykuł 140. Kodeks karny Republiki Mołdawii. No. 985-XV. Ogłoszony 18 kwietnia 2002. Official Monitor no. 128-129/1012 of 13 września 2002. URL (po angielsku): [www.legislationline.org/documents/id/8906](http://www.legislationline.org/documents/id/8906).

<sup>105</sup> Audiovisual Code of the Republic of Moldova. LPC260/2006. Ogłoszony 4 sierpnia 2006. Official Monitor no. 131 of 18 August 2006, art. 679. URL (po angielsku): [http://www.apel.md/public/upload/en\\_audiovisual\\_code.pdf](http://www.apel.md/public/upload/en_audiovisual_code.pdf)

- (1) System prawny Mołdawii gwarantuje prawo do wyczerpującej, obiektywnej i bezstronnej informacji, prawo do swobody wypowiedzi i prawo do swobody komunikowania informacji za pomocą środków nadawania.
- (2) Rada Koordynacji Audiowizualnej, mająca na celu koordynację przedsięwzięć nadawczych, a także władza sądowa zapewnią ochronę praw konsumenckich odbiorców programów mediów elektronicznych.
- (3) Władze sądowe podejmą czynności chroniące prawa konsumentów programów, jeśli ci ostatni zawiadomią je o jakichkolwiek naruszeniach.
- (4) ....
- (5) Nadawcy zapewnią obiektywne informowanie odbiorców i będą sprzyjać swobodnemu formułowaniu opinii.

Wreszcie, „w razie naruszenia litery prawa przez nadawców”, Kodeks umożliwi zawieszenie koncesji na nadawania „na określony czas” (Artykuł 38 par. 1, d).

Konstytucja **Ukrainy** formułuje prawo do wolności wypowiedzi w Artykule 34:

Każdemu gwarantuje się prawo do wolności myśli i słowa, do swobodnego wyrażania swoich poglądów i przekonań.

Każdy ma prawo do swobodnego zbierania, gromadzenia, wykorzystywania i rozpowszechniania informacji ustnie, pisemnie lub w inny sposób, zgodnie z własnym wyborem.

Stosowanie tych praw można ograniczyć ustawą w interesie bezpieczeństwa narodowego, integralności terytorialnej lub porządku społecznego, w celu zapobieżenia rozruchom lub przestępstwom, ochronie zdrowia ludności, dobrego imienia albo praw innych ludzi, w celu zapobieżenia rozpowszechnieniu informacji zdobytej poufnie, albo w celu utrzymania autorytetu i bezstronności wymiaru sprawiedliwości<sup>106</sup>.

Konstytucja wspomina również o bezpieczeństwie informacyjnym w kontekście Artykułu 17:

Ochrona suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, zapewnienia jej ekonomicznego i informacyjnego bezpieczeństwa jest najważniejszą funkcją państwa, sprawą całego ukraińskiego ludu<sup>107</sup>.

Ponadto Kodeks Karny Ukrainy stanowi, że każda osoba, która publicznie będzie podżegać do agresywnej wojny lub konfliktu zbrojnego będzie pozbawiona wolności na okres do trzech lat<sup>108</sup>.

Prawo o Informacji w Artykule 46 („Niedopuszczalność nadużycia prawa do informacji”) zastrzega, że:

„Informacja nie może być użyta do obalenia systemu konstytucyjnego, dezintegracji terytorialnej Ukrainy, propagandy wojny, przemocy, brutalności, używania rasy, narodowości, wrogości religijnej, ataków terrorystycznych, do ograniczania praw i wolności człowieka”<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Konstytucja Ukrainy. Przyjęta na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy, 28 czerwca 1996. URL: [www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=12084](http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=12084) Konstytucja Ukrainy po polsku (przyp. tłumacza): URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html>

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Criminal Code of Ukraine. 5 April 2001 N 2341-III. Article 436. URL (in English): <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16257/preview>.

Artykuł 6 Prawa o Nadawaniu Ukrainy (par.2) zabrania propagandy i podżegania do wojny, aktów agresji, a także propagandy supremacji lub dyskryminacji osób na podstawie ich wyznania, narodowości, rasy, stanu zdrowia, zamożności lub pochodzenia społecznego, uznając to za naruszenia wolności nadawania. Artykuł 72 (par.6) wśród kar, jakie może nakładać regulator za łamanie prawa o nadawaniu wymienia „skierowanie do sądu sprawy o cofnięcie koncesji na nadawanie”, jakkolwiek zawieszenie prawa do nadawania za takie naruszenia nie jest przewidziane w prawie<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> The Law of Ukraine On Information. Bulletin of the Verkhovna Rada, 1992, N 48. Article 650. URL: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=182882](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=182882) .

<sup>110</sup> Prawo Ukrainy o nadawaniu telewizyjnym i radiowym. Biuletyn Rady Najwyższej, 1994, N 10. Artykuł 43. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

## 6. Projekty legislacyjne

Można przypuszczać, że brak solidnych podstaw i argumentów dla sądów krajowych do wstrzymywania, zawieszania i zakazywania propagandy skłaniały rządy do wykorzystywania instrumentów im bliższych, takich jak wnoszenie restrykcyjnych projektów ustaw wymierzonych, pod różnymi pretekstami, w rosyjskie media i rosyjskich dziennikarzy<sup>111</sup>. Równolegle podejmowane były wysiłki na rzecz wdrożenia kontrpropagandy. Ustanowienie Ministerstwa Polityki Informacyjnej Ukrainy<sup>112</sup> pod koniec 2014 r. było tego najbardziej wyrazistym przykładem.

### **Brak solidnych podstaw i argumentów dla sądów krajowych do wstrzymywania, zawieszania i zakazywania propagandy skłaniały rządy do wnoszenia restrykcyjnych projektów ustaw.**

To stało się na Ukrainie, Łotwie<sup>113</sup> i Litwie<sup>114</sup> oraz w Mołdawii<sup>115</sup>.

Na Litwie parlament zaakceptował poprawki zaproponowane przez rząd do *Prawa o Udostępnianiu Informacji Publicznej*. Uzasadnienie do projektu tych poprawek stwierdzało, iż był to niezbędny krok dla zwiększenia ochrony litewskiego obszaru informacyjnego i bezpieczeństwa narodowego w trwającej wojnie informacyjnej. Poprawka zmieniała Artykuł 48 w taki sposób, że litewski regulator mediów elektronicznych (RTCL) został uprawniony do nakładania kar na nadawców i operatorów sieci za rozpowszechnianie i rozprowadzanie nielegalnych treści, w tym propagandy wojny. Jest to nowa kara, wprowadzona jako mniej dolegliwa, oprócz dotychczasowej sankcji administracyjnej w postaci zawieszenia nadawania.

Ze zrozumiałych względów, najbardziej aktywnym pod tym względem był parlament ukraiński. Wśród jego najnowszych inicjatyw znalazły się:

1. Ustawa o „O zmianie niektórych ustaw Ukrainy dla ochrony sfery informacyjnej w radiu i telewizji Ukrainy”, przyjęta przez Najwyższą Radę (Parlament) Ukrainy 5 lutego 2015 r. i podpisana przez Prezydenta Petro Poroszenko 2 kwietnia 2015 r. Zgodnie z poprawkami do ustawy „O kinematografii” „organ centralny władzy wykonawczej, który wdraża politykę państwa w dziedzinie kinematografii” (obecnie Ukraińska Państwowa Agencja Filmowa) ma prawo odmówić pozwolenia na rozpowszechnianie i inne formy dystrybucji filmów, także w telewizji, w szeregu nowych przypadków.

<sup>111</sup> Richter, Andrei. (2015b). Legal Response to Propaganda Broadcasts Related to Crisis in and around Ukraine, 2014-2015. *International Journal of Communication*. 9. ss. 3138–3139.

<sup>112</sup> URL: <http://mip.gov.ua/en/>

<sup>113</sup> National Electronic Mass Media Council of Latvia, “Country Report – Latvia September 2014.” URL: <http://www.neplpadome.lv/en/home/news/country-report---latvia-july-2014.html> “Country report – Latvia May 2014”. URL: <http://www.neplpadome.lv/en/home/news/country-report---latvia-may-2014.html>

<sup>114</sup> Lithuanian president proposes another anti-propaganda bill. Delfi, 12 December 2014. URL: <http://en.delfi.lt/lithuania/politics/lithuanian-president-proposes-another-anti-propaganda-bill.d?id=66654462#dreload1418385259828>.

<sup>115</sup> Andrian Kandu: Bill on Propaganda Ban will be Discussed with Participation of the Civil Society (Андриан Канду: законопроект о запрете пропаганды будут обсуждать с гражданским обществом). 2 April 2015. URL: [http://ru.publika.md/link\\_1588411.html](http://ru.publika.md/link_1588411.html)

Wśród filmów zabronionych znalazły się:

- filmy z udziałem osób figurujących na „Liście osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego”. Ta lista ma być publikowana i odnawiana na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Kultury, które weźmie pod uwagę wnioski agencji bezpieczeństwa narodowego, jak również Narodowej Rady Telewizji i Radiofonii, niezależnego regulatora;
- filmy, które popularyzują lub stwarzają pozytywny obraz resortów siłowych „państwa agresora”, jego jakichkolwiek innych resortów, sowieckich sił bezpieczeństwa i ich agentów. Państwem agresorem, zgodnie z tą ustawą i innymi, wcześniejszymi postanowieniami Parlamentu, jest Federacja Rosyjska. Ta nowa norma prawna (Artykuł 15-1) zakazuje dystrybucji takich filmów, jeśli zostały wyprodukowane w jakimkolwiek kraju po 1 sierpnia 1991 r.;
- jakiegokolwiek filmy na każdy temat z udziałem osób fizycznych i podmiotów prawnych państwa agresora wyprodukowane po 1 stycznia 2014 r.;
- Agencja jest zobowiązana także do anulowania odpowiednich pozwoleń na rozpowszechnianie filmów państwa agresora, wydanych wcześniej. Za złamanie powyższych przepisów ustawy grozi kara administracyjna.

Poprawki do Prawa o Nadawaniu na Ukrainie wprowadzone nową ustawą przewidują zakaz rozpowszechniania programów audiowizualnych mieszczących się w następujących kategoriach:

- programy wyprodukowane po 1 sierpnia 1991 r. które popularyzują postacie z kraju agresora oraz ich działania mające na celu uzasadnienie lub legitymizację nielegalnej okupacji terytorium Ukrainy, zgodnie postanowieniami ustawy „O kinematografii”;
- filmy i programy telewizyjne (z wyjątkiem programów informacyjnych i publicystycznych) w których biorą udział osoby wymienione na „Liście osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego”. Jako „udział” ustawa przyjmuje pełnienie roli aktora, artysty, autora scenariusza, kompozytora muzyki, narratora, reżysera i/ lub producenta filmu lub programu telewizyjnego. Nadawcy, którzy złamią to prawo podlegają sankcjom Narodowej Rady Telewizji i Radiofonii Ukrainy. Prawo weszło w życie 4 czerwca 2015 r.<sup>116</sup>.

2. Ustawa o zmianie ustawy o reklamach z 1996 r. i ustawa o zmianie ustawy o nadawaniu, przyjęte przez Radę Najwyższą 14 maja 2015 r. i podpisane przez Prezydenta 4 czerwca 2015 r. Wprowadzają one całkowity zakaz nadawania reklam w zagranicznych programach telewizyjnych i radiowych rozpowszechnianych i rozprowadzanych na Ukrainie, z wyjątkiem programów nadawców będących w jurysdykcji państw członków Unii Europejskiej lub państw, które są stronami Europejskiej Konwencji o Telewizji Transgranicznej (ECTT)<sup>117</sup>.

Wprowadzony został także zapis, że ukraiński nadawca chcący rozprowadzać program zagraniczny, który nie pochodzi od producenta będącego pod jurysdykcją państwa Unii Europejskiej lub państw, które są stronami Europejskiej Konwencji o Telewizji Transgranicznej (ECTT), może rozpocząć jego rozprowadzanie jedynie pod warunkiem, że ma na to umowę z właścicielem praw do tego programu (kanału) oraz pod warunkiem, że program ten jest zgodny z prawem Ukrainy lub wymogami ECTT i jako taki został włączony do listy programów (kanałów),

<sup>116</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України. The statute of Ukraine “On amendments to certain statutes of Ukraine to protect information television and radio sphere of Ukraine”, N 159-VIII, 5 lutego 2015.

<sup>117</sup> Rosja nie jest stroną ECTT (*przypis tłumacza*).

które mają pozwolenie na nadawanie i rozpowszechnianie na Ukrainie na mocy decyzji Narodowej Rady Telewizji i Radiofonii Ukrainy. Poprawki te weszły w życie 15 sierpnia 2015 r.<sup>118</sup>.

3. Tak samo jak powyższe akty prawne trzeba traktować prawo „O potępieniu komunistycznych i nazistowskich reżimów totalitarnych na Ukrainie i o zakazie propagandy ich symbolów” przyjęte przez Radę Najwyższą 9 kwietnia 2015 r. i podpisane przez Prezydenta Petro Poroszenkę.

Prawo kryminalizuje publiczne zaprzeczanie działalności tych reżimów i zakazuje wszelkich związanych z nimi symboli, z wyjątkiem ograniczonych celów naukowych i badawczych. Złamanie prawa grozi nawet odebraniem koncesji na nadawanie przez media elektroniczne i karami pozbawienia wolności do lat 10.

Związane z tym są poprawki do ustawy „O nadawaniu telewizyjnym i radiowym”, które zakazują nadawcom rozpowszechniania utworów audiowizualnych „negujących lub usprawiedliwiających kryminalny charakter komunistycznego reżimu totalitarnego na Ukrainie w latach 1917-1991, kryminalny charakter narodowosocjalistycznego (nazistowskiego) reżimu totalitarnego, kreujących pozytywny obraz osób, które zajmowały pozycje administracyjne w partii komunistycznej (sekretarze komitetów obwodowych i wyżej) albo najwyższe pozycje w ciałach zarządzających i wykonawczych Związku Radzieckiego, Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, innych republik związkowych i autonomicznych (z wyjątkiem przypadków związanych z rozwojem ukraińskiej nauki i kultury) oraz tych osób, które pracowały w sowieckich organach bezpieczeństwa”. Zakaz obejmuje także usprawiedliwianie działania takich organów, a także usprawiedliwianie „ustanowienia władzy sowieckiej na terytoriach Ukrainy lub ich częściach oraz prześladowania ukraińskich bojowników o niepodległość w XX wieku<sup>119</sup>”.

4. Poprawki do prawa Ukrainy „O nadawaniu telewizyjnym i radiowym” przyjęte przez Radę Najwyższą 3 września 2015 r., które wprowadzają całkowity zakaz posiadania lub udziałów w podmiotach radiowych i telewizyjnych oraz w operatorach multipleksów i sieci kablowych dla osób i podmiotów prawnych, które mieszkają lub są zarejestrowane w kraju uznanym przez Radę Najwyższą za agresora lub kraj okupujący. Poprawki weszły w życie 1 października 2015 r. i w ciągu sześciu miesięcy od tej daty osoby fizyczne i prawne podlegające temu prawu powinny złożyć pierwsze sprawozdania na temat ich własności i kontroli<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей трансляції (ретрансляції) реклами, яка міститься у програмах та передачах іноземних телерадіоорганізацій. Law of Ukraine of 14 May 2015, N 422-VIII on amending some laws of Ukraine as to particularities of transmission (retransmission) of advertising in programmes of foreign TV broadcasters, published on the official website of the Supreme Rada on 5 June 2015.

<sup>119</sup> Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки (Statute of Ukraine “On condemnation of the Communist and Nazi totalitarian regimes in Ukraine and banning of propaganda of their symbols”). 9 April 2015. No. 317-VIII. Officially published in Holos Ukrainy daily on 20 May 2015, N 87.

<sup>120</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення (Statute of Ukraine “On amendments to certain laws of Ukraine as to provision of transparency of property of the mass media and implementation of the national policy in the field of television and radio broadcasting”) of 3 September 2015, N 674-VIII. Published in Holos Ukrainy on 12.09.2015 — N 169.

URL (in Ukrainian): <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/674-viii>



5. Ministerstwo Polityki Informacyjnej Ukrainy przedstawiło ostatnio projekt Koncepcji Bezpieczeństwa Informacyjnego kraju. W czerwcu 2015 r. Przedstawicielka OBWE ds. Wolności Mediów zaprezentowała prawną analizę tego dokumentu, przygotowaną przez jej Biuro. Przedstawicielka wskazała na pewne kwestie dotyczące tego projektu: „Niezależnie od uzasadnionych obaw władz dotyczących bezpieczeństwa informacyjnego, pewne zapisy projektu mogą wywierać efekt mrozący w mediach i naruszyć ich ważną rolę strażniczą” powiedziała Dunja Mijatović.

Analiza projektu przygotowana przez dr Katrin Nyman Metcalf, zawierała szereg głównych rekomendacji opartych na standardach międzynarodowych i zobowiązaniach OBWE. Wśród nich było zalecenie, by państwo nie włączało się w kreowanie zawartości mediów, ani nie wywierało na nią nadmiernego wpływu przez regulację. Projekt Koncepcji nie powinien także wskazywać, że w szukaniu równowagi między wolnością wypowiedzi a możliwymi powodami do ograniczenia tej wolności, z góry zakłada się możliwość przyjęcia tych ograniczeń<sup>121</sup>.

Przedstawicielka skierowała swoje uwagi do władz i wielokrotnie wypowiadała się publicznie, krytykując te i inne rozwiązania prawne oraz prosiła o staranne rozpatrzenie projektów nowych ustaw<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Legal analysis of the draft Information Security Concept of Ukraine. Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and prepared by Professor Dr. Katrin Nyman Metcalf, Professor at Tallinn Law School, Tallinn University of Technology, Independent Communications Law Expert. July 2015. URL: <http://www.osce.org/fom/173776?download=true>; Press release of the OSCE Representative on Freedom of the Media, OSCE Representative welcomes transparent process to create policy document for information security in Ukraine, presents legal analysis. 22 July 2015. URL: <http://www.osce.org/fom/173971>

<sup>122</sup> Press release of the OSCE Representative on Freedom of the Media, “New laws in Ukraine potential threat to free expression and free media, OSCE Representative says”, 18 May 2015. Report by the OSCE Representative on Freedom of the Media “Media Freedom under siege in Ukraine” . 2014. URL: <http://www.osce.org/fom/118990?download=true>; Legal Analysis of Proposed Amendments to the Audiovisual Code of the Republic of Moldova. Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and prepared by Professor Dr. Katrin Nyman Metcalf, Tallinn Law School at Tallinn University of Technology, independent Communications Law expert. July 2015. URL: <http://www.osce.org/fom/175681?download=true>. Press release of the OSCE Representative on Freedom of the Media, “OSCE media freedom representative calls amendments to Latvian criminal law potentially harmful to free expression, free media”. 14 February 2014, URL: <http://www.osce.org/fom/111322>

## 7. Mechanizmy samoregulacyjne

Wśród wszystkich instytucji samoregulacyjnych w krajach OBWE, to rosyjskie Publiczne Kolegium Skarg na Media (Public Collegium on Media Complaints - PCMC), narodowa rada mediów w Rosji, zajmowało się ostatnio dwiema skargami na programy telewizyjne, których treść jest bliska tematowi tego dokumentu.

W pierwszym przypadku, skargi na cotygodniowy program *Rossiya-1 TV*, PCMC zajęło się skargą swojego ukraińskiego odpowiednika. Kolegium odmówiło oceny kwestionowanego programu zgodnie z zasadami profesjonalnego dziennikarstwa, stwierdzając że program się do niej nie kwalifikuje. PCMC uznało, że chodzi o materiał całkowicie propagandowy, spełniający wszystkie kryteria tego gatunku. Co prawda, nie określiło go mianem „mowy nienawiści”, o co wnosił skarżący, ale tylko dlatego, że nie znalazło w nim wezwań do użycia przemocy.

To postanowienie z 13 lutego 2014 r. jest godne zapamiętania, ponieważ Kolegium w praktyce wystosowało w nim wczesne ostrzeżenie wobec nadawcy i sformułowało zestaw „systematycznych narzędzi propagandowych”. Wśród nich znalazły się:

- Przedmiotowy stosunek „propagandzisty” do tematu, osoby, grupy społecznej, a nawet całego społeczeństwa;
- Zamierzone redukowanie zjawiska wielowymiarowego do dwóch wymiarów, malowanych jako czarny i biały; ograniczenie pola osobistego moralnego wyboru i odpowiedzialności za ten wybór;
- Istnienie jasno określonego celu, którym jest rezultat wywarcia oczekiwanego wpływu na „przedmiot” oddziaływania propagandowego po to, aby w jego głowie powstał określony „obraz świata” (albo został utrwalony); idealnie - aby łączyło się to z przełożeniem „wtłoczonych” mu przekonań na działanie w zadanym kierunku;
- Konsekwentne wdrażanie zespołu celów, z których żaden nie ma nic wspólnego z podstawowymi zadaniami dziennikarstwa (informować, edukować, bawić);
- Celowy dobór faktów, przydatnych w napisanym wcześniej scenariuszu, aktywne posługiwanie się dezinformacją tam, gdzie to jest pożyteczne i możliwe, manipulowanie faktami, statystykami, opiniami, także ekspertów albo skrzywienie interpretacyjne w przypadku, kiedy dezinformacja wprost wydaje się niemożliwa;
- Działanie według zasady „cel uświęca środki”; używanie środków i metod, które w większości wypadków są nie do pogodzenia z takimi wartościami jak uczciwość, prawdomówność i tym podobne;
- Obecność (wykrycie, wykreowanie, modyfikacja) „obrazu wroga”, przedstawienie go świadomości zbiorowej i utrzymywanie na zasadzie podziału na „nas” (tych mających rację, z prawdziwymi wartościami i rzeczywistą prawdą) oraz „ich” (mających negatywny zestaw tych samych cech);
- Formowanie wiary w to, że moralnie uzasadnione jest każde przedsięwzięcie podejmowane wobec „przeciwnika”, w tym „przeciwnika wewnętrznego”, łącznie z potencjalnymi przeciwnikami tego rodzaju, w tym osób niewystarczająco lojalnych wobec instytucji państwowych lub wobec określonych przedstawicieli władzy państwowej, a także wobec idei lub wartości, które mają związek z interesem publicznym i tradycjami narodowymi;
- Nieustanne przekonywanie, powtarzające się sekwencje narracji, przykładów, obrazów; typowe odwoływanie się do tradycyjnych wartości, jako jedyne punktu odniesienia w niepewnym świecie, a przez to „ostoi” hierarchii wartości;

- Odwoływanie się głównie do emocji i uczuć, a nie do argumentacji;
- Gra na lękach, uprzedzeniach, zmyślonych krzywdach; aktywne wykorzystywanie opowieści o zbrodniach i brutalności; szerokie używanie metody raportowania o okrucieństwach i przemocy;
- Działanie niejawne dziennikarzy (udawanie innych osób), chęć bycia głównym źródłem informacji;
- Formowanie modeli dla mediów, w tym modeli zachowania się przez tworzenie sytuacji, o których ma toczyć się dyskusja, przesuwanie uwagi z obszarów, które mają pozostać w cieniu na wirtualną rzeczywistość i paradygmaty propagandowe;
- Fabrykowanie cech informacji, które sprawiają, że stają się one wiarygodne, łącznie z ich źródłami;
- Konstruowanie lojalności adresatów propagandy wobec systemu instytucji i idei, którym służy propagandzista<sup>123</sup>.

Należy podkreślić, że PCMC w odniesieniu do programu telewizyjnego nadawanego w grudniu 2013 r. uznała za nienormalną sytuację, w której propaganda szerzy się i opanowuje rosyjskie media. Wezwała profesjonalne środowisko dziennikarskie i media do uznania jej za zagrożenie dla rzetelnego (*bona fide*) dziennikarstwa.

W drugim przypadku propagandy, tym razem w przekazach NTV, PCMC zajęła się skargą dotyczącą programu publicystycznego nadawanego z Muzeum Gułagu w Permie. W programie znalazło się stwierdzenie, że przewodnicy po muzeum, utrzymywanym ze środków USAID (United States Agency for International Development – Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego) promowali ukraińskich faszystowskich nacjonalistów, „podczas gdy w Donieckiej Republice Ludowej zwolennicy Stepana Bandery [ucieleśnienie ukraińskiego nacjonalizmu i główny historyczny cel rosyjskiej propagandy] bombardowali szpitale i strzelali do pokojowo nastawionych cywili<sup>124</sup>.

Komisja doszła do wniosku, że reportaż NTV zawierał elementy „syntetycznego” gatunku: mieszanki oczywistej propagandy z tak zwanym „mockumentary” (pseudodokumentem), w którym to właśnie „pseudodokumentalność” służyła za osnowę narracji. Decyzja komisji w jasny sposób stwierdzała całkowite odejście przez ogólnokrajowego nadawcę od standardów profesjonalnego dziennikarstwa. Ponadto zajęła się prawnym aspektem tego programu. PCMC napisała „Przedstawianie na antenie ogólnokrajowej programów, które otwarcie podważają podstawy społeczeństwa obywatelskiego,

<sup>123</sup> On the complaint of the Commission on Journalists’ Ethics, Ukraine, regarding the programme Vesti nedeli of the TV channel Rossiya-1 and its anchor-man, Dmitry Kiselyov, triggered by the airing of a story on the “Ukrainian Assembly”: Decision of the Public Collegium on Media Complaints N 98. 13 February 2014. URL: <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/rassmotrennye-zhaloby/3007-zhaloba-na-vesti-nedeli-s-dmitriem-kisilevym-iz-za-osveshcheniya-evromajdana?showall=&start=9>

<sup>124</sup> On the complaint of the staff workers of NGO “Perm-36” triggered by broadcasting by the NTV TV channel of stories on “US sponsors Perm museum of ‘nationalist martyrs’ of Ukraine” and “Paid by US money the ‘fifth column’ praises Banderivtsi: investigation by NTV”. Decision of the Public Collegium on Media Complaints, N 116. 22 January 2015. URL: <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/rassmotrennye-zhaloby/4458-zhaloba-muzeya-perm-36-na-syuzhety-iz-chp-i-professiya-reporter-ntv?showall=&start=8>. In March 2015 the NGO which ran the museum filed for its closure as a result of mounting political pressure to change museum’s profile or quit its work. URL: <http://www.perm36.ru/ru/novosti/novosti/724-ano-zakryvaetsya-rabota-prodolzhaetsya.html>

zapisanego w konstytucji Federacji Rosyjskiej jako wartość narodowa, nie może być uważane za wewnętrzną sprawę federalnego kanału telewizyjnego<sup>125</sup>.

### **Decyzja komisji w jasny sposób stwierdziła całkowite odejście przez ogólnokrajowego nadawcę od standardów profesjonalnego dziennikarstwa.**

Trzeba także odnotować niedawne decyzje Sieci Organizacji Samoregulacji Medialnej (Network of Organizations of Media Self-Regulation - SOMS) przyjęte w Tbilisi i Wiedniu. SOMS jest obecnie wspierana przez Radę Europy i składa się z narodowych rad prasowych Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji, Tadżykistanu i Ukrainy<sup>126</sup>.

W Tbilisi w czerwcu 2015 r. przedstawiciele SOMS zdecydowali, że sprawy związane z oskarżeniami o propagandę w stosunkach międzynarodowych będą rozstrzygane przez specjalną ponadnarodową komisję SOMS<sup>127</sup>. W Wiedniu w październiku 2015 r. przedstawiciele SOMS przyjęli rekomendacje w sprawie propagandy w mediach i stworzyli zasady działania takiej komisji. Zgodzili się, że podstawą jej działania będzie opisany powyżej zestaw „systematycznych narzędzi propagandowych” ogłoszony w związku z przytoczoną decyzją przez Publiczne Kolegium Skarg na Media w Rosji.

---

<sup>125</sup> Decision of the Public Collegium on Media Complaints No 116. 22 January 2015. URL: <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/rassmotrennye-zhaloby/4458-zhaloba-muzeya-perm-36-na-syuzhety-iz-chp-i-professiya-reporter-ntv?showall=&start=8>

<sup>126</sup> Council on Information Disputes of Armenia; Press Council of Azerbaijan; Commission on Ethics of the Belarusian Association of Journalists; Charter of Journalistic Ethics of Georgia; Press Council of Moldova; Public Collegium on Media Complaints; Media Council of Tajikistan and Ukrainian Commission on Journalistic Ethics.

<sup>127</sup> URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2548/>

## 8. Stanowiska Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów

Prawie 40 lat po przyjęciu Aktu Końcowego z Helsinek Dunja Mijatović, Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów, musiała wielokrotnie apelować do rządów o powstrzymanie niekontrolowanego zalewu propagandy. W wydanym 15 kwietnia 2014 r. **Komunikacie o Propagandzie w Czasie Kryzysu**, zauważyła, że propaganda jest niebezpieczna, kiedy dominuje w sferze publicznej i przez to uniemożliwia jednostkom swobodne kształtowanie ich opinii, co wypacza pluralizm i wolną wymianę idei. Z tego powodu – powiedziała - rządy powinny trzymać się z dala od mediów.

Przedstawicielka odpowiedziała również tym rządów, które dla powstrzymania zagranicznej propagandy podjęły blokowanie lub zakazały transmisji sygnałów radiowych i telewizyjnych, a także ogłaszały inne restrykcje, takie jak zakaz wjazdu dziennikarzy czy też usunięcie ich z rządowych centrów prasowych. Całkowicie jasno wypowiedziała się wobec wszystkich państw członkowskich OBWE, że cenzura nie jest żadnym rozwiązaniem. Tylko sprawnie działające, otwarte, zróżnicowane i dynamiczne środowisko medialne może efektywnie zneutralizować skutki propagandy.

Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów zaleciła następujące rozwiązania państwom członkowskim:

- Zaprzestańcie manipulacji mediami, stop wojnie informacyjnej i psychologicznej.
- Zapewnijcie pluralizm i wolność mediów jako odtrutkę na propagandę.
- Powstrzymajcie się od wprowadzania nowych ograniczeń; istniejące prawo może sobie poradzić z ostrą propagandą.
- Zainwestujcie w edukację medialną obywateli, aby wybierali świadomie.
- Zreformujcie media państwowe, przekształcając je w prawdziwe media publiczne.

Przedstawicielka wskazała na możliwość użycia określonych narzędzi, które są dostępne w obszarze regulacji mediów, do radzenia sobie ze stronniczą i mylącą informacją. Wśród nich są zasady równowagi i precyzji w nadawaniu, niezależność regulatorów mediów, przodowania mediów publicznych pod względem misji, która musi uwzględniać wszystkie punkty widzenia; jasne oddzielenie faktów od opinii w dziennikarstwie; przejrzystość własności mediów, itd.

Jako skuteczną odpowiedź na propagandę państwa członkowskie OBWE powinny wspierać, promować i skutecznie stosować standardy etyczne w dziennikarstwie przez różne media oraz inwestować w edukację medialną, która pozwala obywatelom na świadome i trzeźwe wybory. Zrozumienie i poszanowanie tych standardów przez podmioty medialne, tak samo jak przejrzystość własności mediów, mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania i minimalizowania niebezpieczeństw propagandy.

**Obecnie, tak jak przed stu laty, rządowe media są głównym wehikułem propagandy.**

Obecnie, tak jak przed stu laty, państwowe media są głównym wehikułem propagandy. A ponieważ jest to niebezpieczne dla pokoju i bezpieczeństwa, powinny być przekształcone w prawdziwe media publiczne albo sprywatyzowane<sup>128</sup>.

W odrębnym oświadczeniu Przedstawicielka OBWE wyraziła także swoje stanowisko w sprawie **blokowania kanałów telewizyjnych**. Odniosła się do Aktu Końcowego z Helsinek i zobowiązania jego sygnatariuszy do wykonania obietnic złożonych w międzynarodowych deklaracjach i porozumieniach w sprawie wolności wypowiedzi, w tym porozumień międzynarodowych dotyczących praw człowieka. Przypomniała państwom członkowskim OBWE artykuł 19 Międzynarodowej Konwencji Praw Cywilnych i Obywatelskich, który mówi, że ograniczenia tej wolności mogą mieć jedynie charakter ściśle opisany w prawie krajowym i być stosowane jedynie dla ochrony innych podstawowych wartości i praw. Wskazała na procedury w tym zakresie, które powinny doprowadzić do ograniczeń przestrzeganych w całym regionie:

- Ograniczenie są przyjmowane przez organy stanowiące prawo, takie jak parlamenty, z poszanowaniem prawa;
- Działa niezależny system sądownictwa.

Przedstawicielka zauważyła, że zawsze, a szczególnie w trudnych okresach, blokowanie kanałów telewizyjnych nie jest odpowiedzią na propagandę, ponieważ prowadzi do decyzji arbitralnych i politycznie motywowanych. „Ograniczanie wolności mediów w imię politycznej potrzeby chwili prowadzi do cenzury, a ona, gdy raz się zacznie, nigdy nie przestanie działać”.

### **Ograniczanie wolności mediów w imię politycznej potrzeby chwili prowadzi do cenzury, a ona, gdy raz się zacznie, nigdy nie przestanie działać.**

Odpowiedzią jest więcej debaty i więcej pluralizmu mediów zagrożonych w społeczeństwach, gdzie dominujące media są albo własnością rządów, albo znajdują się pod ich kontrolą, co ułatwia szerzenie państwowej propagandy. Państwa członkowskie OBWE zostały wezwane do zaprzestania wojny informacyjnej i manipulowania mediami. Przedstawicielka przywołała potrzebę umocnienia i rozwinięcia zgodności postępowania z odpowiednimi zasadami i zobowiązaniami OBWE, w tym ze zgłaszanymi poważnymi przypadkami nietolerancji przez państwa członkowskie, które używały mediów niezgodnie z zasadami ustalonymi w dokumentach OBWE<sup>129</sup>.

Przedstawicielka jest przekonana, że wolna wymiana programów telewizyjnych, zgodna z żądaniem Aktu Końcowego z Helsinek, może być w pełni zapewniona jedynie pod warunkiem, że uzgodnione zostanie znaczenie i zakres minimalnych restrykcji nakładanych przez prawo międzynarodowe. Nadawcy telewizyjni muszą być w stanie dokładnie przewidzieć skutki kontroli prowadzonej

---

<sup>128</sup> Komunikat Przedstawicielki OBWE do spraw wolności mediów o propagandzie w czasie kryzysu. 15 kwietnia 2014. URL: <http://www.osce.org/fom/117701>.

<sup>129</sup> Komunikat Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów w sprawie blokowania kanałów telewizyjnych 27 marca 2014. URL: <http://www.osce.org/fom/116888>

przez odpowiednie, kompetentne władze państwa, w którym otrzymali koncesję lub państwa, gdzie ich przekazy są odbierane<sup>130</sup>.

Przedstawicielka nie pozostawiła wątpliwości państwom członkowskim OBWE, że stworzenie środowiska sprzyjającego wolności wypowiedzi nie jest łatwe, kiedy rządy utrudniają pracę dziennikarzom. Odmawianie prawa wjazdu dziennikarzowi na podstawie przekonania urzędnika, że ma do czynienia z uprzedzeniami jest złe i wprost niezgodne z wyraźnymi zapisami Aktu Końcowego z Helsinek z roku 1975, który uznawał potrzebę wspierania przez władze podróży międzynarodowych przedstawicieli mediów<sup>131</sup>.

Przedstawicielka wyjaśniła także swoje zastrzeżenia wobec innych ograniczeń, takich jak zakaz wjazdu dla dziennikarzy rosyjskich lub ich usuwanie z rządowych centrów informacyjnych. W Akcie Końcowym z Helsinek państwa uczestniczące zgodziły się na polepszenie warunków, w jakich dziennikarze z jednego kraju członkowskiego pracują w innych krajach. Między innymi zobowiązały się do „ułatwienia, na zasadzie wzajemności, procedur podróży dziennikarzy z krajów uczestniczących do krajów, gdzie wykonują oni swoją pracę i do stopniowego oferowania coraz lepszych możliwości takiego podróżowania, pod warunkiem przestrzegania zakazów wstępu na pewne obszary państwa, zamknięte ze względów bezpieczeństwa”. Państwa uczestniczące w Konferencji Helsińskiej potwierdziły także, iż „prawidłowe wykonywanie zadań dziennikarskich nie narazi dziennikarzy na wydalenie, ani na ukaranie w inny sposób”<sup>132</sup>.

Respektując suwerenne prawo państw członkowskich OBWE do kontroli swoich granic, Przedstawicielka ma poważne zastrzeżenia dotyczące niewłaściwych ograniczeń podróży dziennikarzy, co tamuje przepływ informacji i ogranicza wolność mediów.

Media w czasie kryzysu odgrywają istotną rolę. Również rolę pozytywną, jeśli jest to zdobywanie informacji, poprawa zrozumienia między narodami i zapobieganie dalszemu wzrostowi napięcia. Arbitralnymi odmowami wstępu dla dziennikarzy rządy przeszkadzają w wolnej wymianie informacji i ograniczają wolność mediów.

### **Arbitralnymi odmowami wstępu dla dziennikarzy rządy przeszkadzają w wolnej wymianie informacji i ograniczają wolność mediów.**

W specjalnym komunikacie Przedstawicielka zachęcała państwa członkowskie do wykonywania zobowiązań OBWE i powstrzymywania się od jakichkolwiek kroków ograniczających swobodny przepływ informacji. Ponadto wskazywała, że dziennikarze dotknięci zakazem wjazdu do danego państwa powinni mieć prawo do odwołania się<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Patrz okresowy raport Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów dla Stałej Rady za okres od 28 listopada 2013 do 18 czerwca 2014. URL: <http://www.osce.org/fom/119957?download=true>.

<sup>131</sup> Patrz okresowy raport Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów dla Stałej Rady za okres od 28 listopada 2013 do 18 czerwca 2014, URL: <http://www.osce.org/fom/119957?download=true>.

<sup>132</sup> URL: <http://www.osce.org/mc/39501>.

<sup>133</sup> Komunikat Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów w sprawie zakazu wjazdu dziennikarzy z jednego kraju OBWE do innego. 3 kwietnia 2014. URL: <http://www.osce.org/fom/117092>.

Propaganda, blokowanie kanałów telewizyjnych i odmawianie dostępu do informacji zagranicznym dziennikarzom w strefach konfliktów były także przedmiotem **dyskusji przy okrągłym stole** pomiędzy dziennikarzami rosyjskimi a ukraińskimi, które odbyły się siedmiokrotnie od maja 2014 r. Poważni przedstawiciele Niezależnego Związku Zawodowego Dziennikarzy Ukrainy, Narodowego Związku Dziennikarzy Ukrainy oraz Rosyjskiego Związku Dziennikarzy spotykali się w Wiedniu na dyskusjach o sposobach polepszenia bezpieczeństwa dziennikarzy i podniesienia standardów ich pracy w kontekście kryzysu na Ukrainie i wokół niej. Te dyskusje stały się kością procesu „Dwa kraje – jeden zawód”, platformy wymiany informacji, doświadczeń i opinii.

W czerwcu 2015 r. Przedstawicielka zorganizowała w Wiedniu konferencję „Bezpieczeństwo Dziennikarzy, Wolność i Pluralizm Mediów w czasach konfliktu” z udziałem przedstawicieli wszystkich państw członkowskich OBWE. To znaczące wydarzenie zgromadziło ponad 400 dziennikarzy, naukowców, dyplomatów i innych osób urzędowych. Szczególną uwagę zebrani zwrócili na metody radzenia sobie z propagandą i nienawiścią oraz wojną informacyjną. Przedstawicielka określiła rekomendacje z dyskusji. Zostały one przyjęte przez przedstawicieli mediów z Ukrainy i Rosji uczestniczących w procesie „Dwa kraje - jeden zawód”. Te rekomendacje posłużyły do zestawienia zadań mających na celu eliminację wrogiej propagandy.

**Państwa OBWE** szczególnie odpowiedzialne są za:

- Potępienie propagandy wojny i nienawiści, która prowadzi do przemocy i dyskryminacji oraz podjęcie praktycznych kroków dla ich eliminacji w regionie działania OBWE zgodnie z Aktem Kończącym z Helsinek.
- Uświadomienie, że propaganda wojny i nienawiści narzucana mediom przez rządy lub ich pełnomocników przyczynia się do nasilenia przemocy i dyskredytuje dziennikarstwo jako zawód służący interesowi publicznemu.
- Promowanie pluralizmu mediów i dziennikarstwa wolnego, opartego na faktach i dochodzeniu do prawdy, jako najlepszej odtrutki na propagandę.
- Przypominanie, że szerzenie propagandy wojny i nienawiści nie usprawiedliwia nakładania nowych ograniczeń na wolność wypowiedzi i wolność mediów.
- Gwarantowanie niezależności regulatorów mediów, szczególnie pod względem traktowania mowy nienawiści oraz udzielania koncesji.
- Poszanowanie i wspieranie dziennikarzy, a także ich ciał samoregulacyjnych, wypowiadających się głośno na rzecz spójności swojego zawodu i przeciwko propagandzie.
- Wspieranie narzędzi samoregulacji mediów, łącznie z efektywnymi kodeksami etycznymi i niezależnymi ciałami medialnymi, jako najlepszą możliwość promowania odpowiedzialności za słowo i rzetelnej zawartości mediów.
- Promowanie etycznego zachowania profesjonalnych pracowników mediów przez zapewnienie im środowiska sprzyjającego wysokim standardom zawodowym i samoregulacji.
- Rozbudzanie i promowanie dialogu między dziennikarzami ze skonfliktowanych stron dotyczącego bezpieczeństwa uprawiania zawodu i standardów zawodowych.
- Promowanie edukacji medialnej w krajach OBWE, tak aby obywatele mogli wybierać swoje źródła informacji w bardziej świadomy sposób.

**Dziennikarze i organizacje medialne** mogli między szczególnie skorzystać z następujących rad:



- Trzymajcie się wspólnego rozumienia misji dziennikarstwa poprzez utrzymywanie stałego dialogu pomiędzy dziennikarzami relacjonującymi różne strony konfliktu i ich samoocenę.
- Powstrzymajcie się od jakiegokolwiek udziału w propagandzie i wojnie informacyjnej.
- Promujcie mechanizmy samoregulacyjne, które efektywnie i właściwie będą stosowane w przypadku jakiegokolwiek użycia mowy nienawiści w opisywaniu konfliktu.
- Nie noście broni, nie stawajcie po żadnej stronie konfliktu, uczciwie służcie swoim odbiorcom, szanujcie ludzką godność i równe prawa dla wszystkich, a także wspierajcie pokojowe rozwiązywanie sporów.

## Wnioski i rekomendacje

Dzisiejszy świat jest bardziej połączony – kulturalnie i ekonomicznie – niż kiedykolwiek. Nowoczesne technologie umożliwiają rzeczywiste przekazywanie informacji ponad granicami państw; wiele osób stać na podróże zagraniczne. W tych warunkach propaganda wojny i nienawiści jest skuteczna tylko w środowiskach, w których władze kontrolują media i milcząco akceptują mowę nienawiści.

Prężny system wolnych mediów jest odtrutką na nienawiść. Żadna prywatna firma medialna nie może samodzielnie zdominować umysłów ludzi destrukcyjną narracją. Instytucje samo- i współregulacji w dziedzinie mediów są w stanie dostarczyć wczesne ostrzeżenie o takiej próbie. Przeciwnie jest w systemie medialnym, w którym dominuje nadawca rządowy i stara się kontrolować umysły obywateli przez stosowanie typowego zestawu „tłumienia, wypaczania, odwracania i zmyślenia”<sup>134</sup>. W takim przypadku to niebezpieczeństwo jest rzeczywiste.

Propaganda wojny może być podtrzymywana w mediach tylko tam, gdzie rząd się jej nie sprzeciwia. Milczenie na jej temat przez prokuratorów i sądy, nękanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego sprzeciwiających się takiej polityce, próby izolowania na scenie politycznej głosów opozycji mogą doprowadzić do zwycięstwa tej propagandy, przynajmniej na krótką metę.

Jeśli zakaz propagandy wojny i nienawiści jest wprowadzany wyrokami sądowymi w sposób zgodny z prawem, to nie ogranicza on, a nawet wspomaga wolność wypowiedzi. Jednak potrzebne są ostre definicje tych przestępstw i solidna baza normatywna. W praktyce jest inaczej<sup>135</sup>. Sądy z trudnościami wyrokują w sprawach propagandy, nienawiści, podsycania do nich i wojny.

Nie ma sensu wprowadzanie zakazu propagandy wojny i nienawiści do międzynarodowych aktów prawnych dotyczących wolności wypowiedzi i wolności mediów. Po pierwsze, ta propaganda nie jest prawem człowieka, podczas gdy jej zakaz służy ludzkiemu prawu do życia i bycia niedyskryminowanym. Międzynarodowe standardy wolności wypowiedzi biorą pod uwagę szkody, jakie można wyrządzić korzystając z tych wolności. Obejmują one również zapobieżenie śmierci i dyskryminacji innych ludzi, za które odpowiada propaganda wojny i nienawiści. Po wtóre, skuteczne wprowadzenie tego zakazu jest *obowiązkiem* rządów, podczas kiedy pewne inne ograniczenia swobody wypowiedzi są jedynie *możliwe* w prawie krajowym. I wreszcie, prawo do wolności wypowiedzi nie zostało wprowadzone do wzywania do agresji, upowszechniania retoryki nienawiści, która służy dyskryminacji, wrogości czy przemocy.

„Najstraszliwsze klęski wywołane przez człowieka, jakie dotknęły nasz świat w ciągu wieków – Inkwizycja, handel niewolnikami, Holocaust, radziecki Gułag, ludobójstwo w Kambodży czy Rwandzie – nie tylko włączały, ale wprost wymagały totalnej kontroli środków wyrazu, opinii a nawet, w niektórych wypadkach, sumienia... Nienawiść potrzebuje cenzury i się nią żywi, a ona z kolei jest potrzebna, by podburzać do popełniania przestępstw z okrucieństwa. Lekcja jest oczywista: w naszych wysiłkach przeciwstawiania się masowemu okrucieństwu, wolny obieg informacji oraz wolność wypowiedzi są najważniejszymi sprzymierzeńcami, a nie – wrogami”<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> Lumley, Frederick E. (1933) *The Propaganda Menace*. New York: D.Appleton, Century Company. ss. 116-117.

<sup>135</sup> Richter, Andrei. (2015b). *Legal Response to Propaganda Broadcasts Related to Crisis in and around Ukraine, 2014-2015*. *International Journal of Communication*. 9. ss.3139-3140.

<sup>136</sup> Callamard, Agnes (2014). *Wkład Mediów i Informacji do Efektywnej Strategii Zapobiegania Zbrodniom z Okrucieństwa*. Wystąpienie w siedzibie ONZ. URL:

<http://globalfreespeech.columbia.edu/publication/contribution-media-and-information-effective-strategy-prevention-atrocity-crimes>

Podczas gdy prawne mechanizmy zgodności z Art.20 ICCPR są nadal istotne, legislacja jest jedynie częścią większego **zestawu sposobów odpowiedzi na wyzwania propagandy**. Są w nim następujące dodatkowe narzędzia:

1. Ponieważ propaganda jest szczególnie niebezpieczna, kiedy dominuje w sferze publicznej i ogranicza dostęp do informacji, co uniemożliwia obywatelom formowanie i wyrażanie własnych opinii i poglądów, sprawą zasadniczą jest forsowanie pluralizmu medialnego jako skutecznej odpowiedzi na propagandę, przez co tworzy się kulturę pokoju, tolerancji i wzajemnego szacunku. Nieograniczony rozwój nowych technologii, w tym nadawania cyfrowego, komunikacji mobilnej, mediów internetowych i sieci społecznościowych, powinien zapewnić istotną poprawę rozpowszechniania zróżnicowanych informacji.
2. Rządy i przywódcy polityczni powinni powstrzymać się od finansowania i używania propagandy, szczególnie wówczas, gdy może ona prowadzić do nietolerancji, krzywdzących stereotypów lub rozniecać wojny, przemoc i wrogość. Chodzi także o kroki prowadzące do likwidacji mediów tworzonych przez rząd lub jego przedstawicieli, powstrzymanie się od finansowania trolli internetowych i podejmowania innych niejawnych operacji medialnych.
3. Media publiczne przestrzegające solidnych zasad profesjonalizmu powinny być zdecydowanie wspierane w ich niezależnej, zrównoważonej i szeroko dostępnej aktywności. Działania przeciwne oznaczają korumpowanie zawodu dziennikarskiego.
4. Propaganda powinna być generalnie ujawniana i potępiana przez rządy, społeczeństwo obywatelskie i organizacje międzynarodowe, jako forma niewłaściwa w demokratycznym świecie i w zawodzie dziennikarskim. Rządy i przywódcy polityczni odgrywają kluczową rolę w szybkim i zdecydowanym przeciwstawianiu się przypadkom propagandy wojny, nietolerancyjnym wyrażeniom i przykładom mowy nienawiści w mediach.
5. Niezależność władzy sądowniczej i regulatorów mediów powinna być zagwarantowana przez prawo i praktykę polityczną po to, by nie służyły one interesom politycznym lub by ograniczenia propagandy i mowy nienawiści nie były wykorzystywane do tłumienia głosów sprzeciwu i ograniczania wolności wypowiedzi.
6. Źródła przypadków propagandy wojny i nienawiści powinny być traktowane przy pomocy szerokiego zestawu środków politycznych, na przykład przez międzynarodowy i międzykulturowy dialog, taki jak dialog między dziennikarzami, intelektualistami, przez promowanie edukacji medialnej i demokracji opartej na pokoju, wolności wypowiedzi, pluralizmie i różnorodności. Trzeba zachęcać obywateli do swobodnego wyrażania różnych poglądów i przekazywania informacji, które wspomagają zdrowy dialog i debatę publiczną. Poza tym pozytywne tradycyjne wartości, pozostające w zgodzie z uznanymi międzynarodowo prawami człowieka i standardami, mogą także przyczyniać się do przeciwdziałania rozniecaniu nienawiści i wojny.
7. Narodowe i międzynarodowe mechanizmy przestrzegania praw człowieka i wolności mediów, takie jak specjalistyczne samo- i współregulacyjne ciała, organizacje profesjonalne i niezależne instytucje monitorujące powinny mieć możliwości wspierania dialogu społecznego w aktywnym społeczeństwie obywatelskim i zajmować się skargami na przypadki nienawistnej propagandy. Istnieje potrzeba wsparcia ważnej pracy regionalnych organizacji strażniczych praw człowieka i wolności mediów, takich jak Przedstawiciel OBWE do spraw Wolności Mediów, ponieważ doradzają one i wspierają politykę w tych sprawach

różnych krajach. Organizacje te powinny mieć możliwość prowadzenia dialogu na rzecz pokoju, porozumienia międzykulturowego i wzajemnego uczenia się.

8. Ponieważ jedynie właściwie poinformowani i edukowani medialnie obywatele są w stanie podejmować racjonalne, a nie emocjonalne decyzje, wzmocnienie programów edukacyjnych na temat mediów i Internetu może gasić płomienie rozpalane przez propagandzistów. Rządy powinny inwestować w takie programy, a także wprowadzać wiedzę o mediach już od poziomu szkoły średniej.

9. Samoregulacja mediów, tam gdzie jest ona skuteczna, pozostaje najwłaściwszą metodą rozwiązywania ich profesjonalnych problemów. Poprzez samoregulację media wykazują swoją moralną i społeczną odpowiedzialność, także w przeciwdziałaniu propagandzie nienawiści i dyskryminacji. Kodeksy etyczne oraz instrumenty samo- i współregulacji powinny zapewniać, że przypadki propagandy zostają ujawnione opinii publicznej. Kodeksy muszą też ustanawiać przeszkody na drodze formowania przez media negatywnych stereotypów dotyczących jednostek i grup społecznych, podnosząc świadomość szkód jakie wyrządza dyskryminacja. Organizacje dziennikarskie, ciała samoregulacyjne i właściciele mediów mają obowiązek dokładnego przyglądania się treściom tworzonym w mediach. Propaganda wyrządza szkodę wszystkim wiarygodnym, etycznym dziennikarzom, którzy walczyli, a nawet oddawali życie za prawdziwe, uczciwe dziennikarstwo.

## Wybrana bibliografia

Bernays, E. (1928). *Propaganda*. New York, NY: Liveright.

URL: <https://archive.org/details/Propaganda1928ByEdwardL.Bernays> .

Bonello, G. (2012). Freedom of expression and incitement to violence. In: *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Casadevall, J. et.al. (Eds.). Strasbourg, France: Council of Europe. S. 349-359.

Borajan, D. (2015). *Occasional papers: Facing up to Russia's information war in the Baltic States*. London, UK: Albany Associates. URL:

<http://www.albanyassociates.com/notebook/2015/03/occasional-papers-facing-up-to-russias-information-war-in-the-baltic-states/> .

Callamard, A. (2008). *Expert meeting of the links between articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of expression and advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*. UN HCHR, 2-3 October 2008, Geneva. London, UK: Article 19. URL:

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/icpr-links-between-articles-19-and-20.pdf>.

Colliver, S. (1992). Hate speech laws: Do they work? In: *Striking a balance: Hate speech, freedom of expression and non-discrimination*. S. Colliver (Ed.). London, UK: University of Essex. S. 363–374. URL:

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/striking-a-balance.pdf> ,

Cortés, C. E. (2013). *Multicultural America: A Multimedia Encyclopedia*. Thousand Oaks, USA: Sage.

Cotler, I. (2012). State-sanctioned incitement to genocide. In: *The content and context of hate speech: Rethinking regulation and responses*. M. Herz & P. Molnár (Eds.). S. 430–455. Cambridge, UK: Cambridge University Press. URL: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139042871.030> .

Ghanea, N. (2008). *Articles 19 and 20 of the ICCPR*. Conference paper prepared for the UN HRC Expert Meeting of the Links between Articles 19 and 20 of the ICCPR, 2-3 October 2008, Geneva. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Seminar2008/CompilationConferenceRoomPapers.pdf> .

Hampson, F. J. (2012). Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict. In: *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Casadevall, J. et.al. (Eds.). Strasbourg, France: Council of Europe.

Herpen, M.H. van. (2016). *Putin's Propaganda Machine: Soft Power and Russian Foreign Policy*. Lanham, US.: Rowman & Littlefield.

Kearney, M. G. (2007). *The prohibition of propaganda for war in international law*. Oxford, UK: Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199232451.001.0001.

Lumley, F. (1933). *The propaganda menace*. New York, NY: D. Appleton—Century Company.

McGoldrick, D. (1991). *The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Oxford, U.K.: Clarendon Press.

McGonagle, T. (2011). *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas*. School of Human Rights Research Series Volume 44. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia.

Mendel, T. (2012). Does international law provide for consistent rules on hate speech? In: *The content and context of hate speech: Rethinking regulation and responses*. M. Herz & P. Molnár (Eds.). S. 417–429. Cambridge, UK: Cambridge University Press. URL: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139042871.029> .

Murty B. S. (1989). *The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order* (New Haven Studies in International Law and World Public Order). New Haven, U.S.: Kluwer.

Nowak, M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR commentary*. Kehl am Rhein (2nd rev. ed.). Germany: Engel.

Pech, L. (2004). Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective. In: *Freedom of Expression*. Eoin O'Dell (Ed). Aldershot, UK.: Ashgate. URL: <http://ssrn.com/abstract=909507> . S,3.

Pomerantsev, P., & Weiss, M. (2014). *The menace of unreality: How the Kremlin weaponizes information, culture and money*. New York, NY: Institute of Modern Russia. URL: [http://www.interpretermag.com/wp-content/uploads/2014/11/The\\_Menace\\_of\\_Unreality\\_Final.pdf](http://www.interpretermag.com/wp-content/uploads/2014/11/The_Menace_of_Unreality_Final.pdf) .

Richter, A. (2015a). The relationship between freedom of expression and the ban on propaganda for war. In: *European yearbook on human rights 2015*. W. Benedek, F. Benoît-Rohmer, M. Kettemann, B. Kneih, & M. Nowak, M. (Eds.). S. 489–503. Graz, Austria: Intersentia.

Richter, A. (2015b). Legal Response to Propaganda Broadcasts Related to Crisis in and around Ukraine, 2014-2015. *International Journal of Communication*. 9, 2015. S. 3125–3145.

Stratcom. (2014). *Analysis of Russia's information campaign against Ukraine*. Riga, Latvia: NATO Strategic Communications Centre of Excellence. URL: [http://www.stratcomcoe.org/~media/SCCE/NATO\\_PETIJUMS\\_PUBLISKS\\_29\\_10.ashx](http://www.stratcomcoe.org/~media/SCCE/NATO_PETIJUMS_PUBLISKS_29_10.ashx) .

Timmerman, W. K. (2015). *Incitement in International Law*. Abingdon, UK-New York, US: Routledge.

Whitton, J. B., Larson, A. (1964). *Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words*. New York, US: Oceana Publications.

Верховский А. М. (2014). *Уголовное право стран ОБСЕ против преступлений ненависти, возбуждения ненависти и языка вражды*. Москва: Центр «Сова».

Пазюк А. В. (2015). *Міжнародне інформаційне право: теорія і практика*. Монографія / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – Дніпропетровськ : «Середняк Т. К.».

## Dokumenty

Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems. (2003). CETS No.: 189. 28.01.2003. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/189.htm>.

ARTICLE 19 Global Campaign for Free Expression. (2009). The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality. URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

Charter of the United Nations, San Francisco (26 June 1945), Article 51. URL: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki (1975). URL: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true>

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950).

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on “hate speech”, Adopted by the Committee of Ministers on 30 October 1997 at the 607<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/dh-lgbt\\_docs/CM\\_Rec\(97\)20\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf).

EU (European Union). (2015). Council decision (CFSP) 2015/432 of March 13, 2015 amending decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. *Official Journal of the European Union*. L 70/47, 03.14.2015. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0432&rid=4>.

United Nations Human Rights Committee (19<sup>th</sup> session), Geneva (29 July 1983). General Comment No. 11 “Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Art. 20).” URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>.

United Nations Human Rights Committee (102<sup>nd</sup> session), Geneva (11-29 July 2011), General Comment No. 34 “Article 19: Freedoms of opinion and expression”, CCPR/C/GC/34. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights). (1966). United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI). UN Document A/6316, also UN Treaty Series 999, 171. Entered into force in 1976. URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace (1936).

International Telecommunication Convention, Atlantic City (1947); UN GA Res 424 (V), 14 December 1950. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/060/22/IMG/NR006022.pdf?OpenElement>.

OSCE human dimension commitments. Volume 1, Thematic compilation. Warsaw: ODIHR, 2011. URL: <http://www.osce.org/odihr/76894>.

Partsch, K. J. (1981). Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms. In: *The International Bill of Rights. The Covenant of Civil and Political Rights*. Henkin, L. (Ed.). New York, US. S. 209-245.

Rabat Plan (Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence). (2012). Conclusions and recommendations emanating from the four regional expert workshops organized by OHCHR, in 2011, and adopted by experts in Rabat, Morocco on 5 October 2012. URL:

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf) .

United Nations Human Rights Committee (19th session). Geneva (July 29). General comment no. 11. *Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)*. URL:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf> .

United Nations Human Rights Committee. (102nd session). Geneva (July 11–29, 2011). General comment no. 34. *Article 19: Freedoms of opinion and expression*. CCPR/C/GC/34. URL:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf> .



## Aneksy

### **Komunikat Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów na temat propagandy w czasie konfliktów**

*Jak pokazuje to obecny kryzys na Ukrainie i wokół niej, propaganda i ograniczenie wolności mediów często idą w parze i napędzają konflikt, który z kolei przyczynia się do eskalowania propagandy i dalszego ograniczania wolności mediów.*

*Potrzeba zatrzymania propagandy jest często używana jako usprawiedliwienie blokowania i zagłuszania sygnałów radiowych i telewizyjnych oraz nakładania innych ograniczeń na wolność wypowiedzi i swobodę mediów. Biorąc pod uwagę szeroki zakres i nieostrość terminu propaganda, a także jej bezpośrednie powiązanie z wystąpieniami polityków, całkowity zakaz propagandy złamałby międzynarodowe standardy chroniące wolność wypowiedzi i wolność mediów.*

Odnośząc się do tych niebezpiecznych praktyk, Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów wydaje ten komunikat z następującymi rekomendacjami dla państw członków OBWE:

- Zaprzeście manipulowania mediami, przerwijcie wojnę informacyjną i psychologiczną.
- Zapewnijcie pluralizm mediów i wolne media jako odtrutkę na propagandę.
- Powstrzymajcie się od wprowadzania nowych ograniczeń; istniejące prawo może poradzić sobie z ekstremalną propagandą.
- Inwestujcie w edukację medialną po to, żeby obywatele mogli świadomie wybierać.
- Przekształćcie media państwowe w prawdziwe media publiczne.

Swoboda wypowiedzi, szczególnie wypowiedzi politycznej, stanowi istotne prawo w demokracji i zakłada istnienie pluralistycznej i zróżnicowanej palety głosów. Z wypowiedziami szokującymi, niepokojącymi i agresywnymi należy walczyć kontrargumentami i prowadząc debaty. Najlepszą i najbardziej skuteczną metodą neutralizacji propagandy jest tworzenie otwartego, zróżnicowanego i dynamicznego środowiska medialnego. Propaganda jest niebezpieczna, kiedy dominuje w sferze publicznej i przez to uniemożliwia jednostkom swobodne kształtowanie ich opinii, kiedy zniekształca pluralizm i hamuje swobodną wymianę idei. Niezależnie od tego, jak głośne są niektóre oburzające głosy, nie przeważą one w konkurencyjnym i ożywionym obiegu idei. Zamiast angażować się w cenzurowanie wymiany opinii, państwa powinny chronić i promować wolny i równy dostęp do rynku idei, niezależnie od formatu i technologii.

Nikt nie powinien być ograniczany w wyrażaniu jakiegoś punktu widzenia. Przeciwnie – państwa powinny zapewnić, że różne punkty widzenia mają takie same, równe szanse zaistnienia. Jeżeli propaganda sprowadza się do podlegania do nienawiści i przemocy, to odpowiednie i proporcjonalne środki mogą być użyte z wykorzystaniem międzynarodowych i krajowych mechanizmów obrony praw człowieka. Zgodnie ze zobowiązaniami OBWE, a szczególnie z dokumentami z Kopenhagi (1990) i Moskwy (1991), akceptowalne są jedynie takie ograniczenia, które są jasno zdefiniowane w prawie i mają uzasadniony cel.

W dziedzinie regulacji mediów są już specyficzne narzędzia umożliwiające radzenie sobie z tendencyjną informacją i z dezinformacją. Wśród nich są zasady równowagi i precyzji w nadawaniu, niezależności regulatorów mediów, przodowania mediów publicznych pod względem misji, która

musi uwzględniać wszystkie punkty widzenia; jasne oddzielanie faktów od opinii w dziennikarstwie; przejrzystość własności mediów, itd.

Jako skuteczną odpowiedź na propagandę, państwa członkowskie OBWE powinny też wspierać istnienie i efektywne stosowanie standardów etycznych dziennikarstwa przez różne podmioty medialne oraz inwestować w edukację medialną, która pozwala obywatelom na świadome i trzeźwe wybory. Zrozumienie i poszanowanie tych standardów przez podmioty medialne, tak samo jak przejrzystość własności mediów, mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania propagandzie i minimalizowania jej niebezpieczeństw.

Obecnie, w XXI wieku, tak jak i w przeszłości, rządowe media są głównym wehikułem propagandy. A ponieważ jest to niebezpieczne dla pokoju i bezpieczeństwa, media te powinny być przekształcone w prawdziwe media publiczne albo sprywatyzowane.

**Dunja Mijatović**

Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów  
Wiedeń, 15 kwietnia 2014 r.

URL: <http://www.osce.org/fom/117701>

## **Komunikat Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów na temat blokowania kanałów telewizyjnych**

*Ostatnio politycy, prawodawcy i legislatorzy na Ukrainie wyrazili niepokój o wpływ rosyjskiej telewizji na bezpieczeństwo informacyjne ich kraju i inne interesy narodowe. Ten niepokój często przeradzał się w działania, które w praktyce prowadziły do zawieszenia albo zakazu odbioru niektórych programów wyprodukowanych w Rosji. Równolegle władze, które de facto rządzą na Krymie, przed kilkoma tygodniami niespodziewanie i brutalnie odcięły odbiór niemal wszystkich kanałów telewizji ukraińskiej i zastąpiły je kanałami pochodzącymi z Federacji Rosyjskiej.*

*Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów wyraziła swoją opinię na temat poszczególnych wydarzeń w ostatnich tygodniach. Obecnie chce podsumować swój stosunek do całości sprawy w jednym dokumencie.*

W Akcie Końcowym z Helsinek państwa uczestniczące w tej konferencji zgodziły się na to, że będą związane i wykonają swoje zobowiązania zapisane w międzynarodowych deklaracjach i porozumieniach w dziedzinie swobody wyrazu, łącznie z międzynarodowymi zobowiązaniami w dziedzinie praw człowieka.

Zgodnie z Artykułem 19(2) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób, według własnego wyboru.”

Jednakże ICCPR odnotowuje, że to prawo niesie za sobą także specjalne obowiązki i odpowiedzialność. A zatem może być ono poddane odpowiednim ograniczeniom, ale tylko takim, które są wyraźnie określone w prawie krajowym i stosowane jedynie wtedy, kiedy są niezbędne dla ochrony innych podstawowych praw i wartości.

Jeżeli takie ograniczenia zostają wprowadzone przez instytucje do tego uprawnione, takie jak organy ustawodawcze, w zgodzie z rządami prawa, i jeżeli cel tych ograniczeń jest uzasadniony, są one konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia tego celu, to w takim przypadku mogą one rzeczywiście być uznane za właściwe.

System niezależnych sądów jest właściwym miejscem do debatowania nad ograniczeniami praw gwarantowanych przez Artykuł 19. Decyzja sądu krajowego o legalności takich ograniczeń ma umożliwiać odwołanie się do wyższej instancji sądowej, a nawet – w przypadku wielu państw członkowskich OBWE – może być skarżona za złamanie wolności wypowiedzi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Są to procedury, które powinny być akceptowane i przestrzegane w całym regionie.

Wyrażam sprzeciw wobec arbitralnych decyzji o ograniczeniu pluralizmu mediów. Wolność mediów zależy od zdrowego, dynamicznego i konkurencyjnego środowiska medialnego, w którym obecne są głosy dostarczające różnorodnych informacji w różnych językach, pochodzące z różnych krajów. Zawsze, a szczególnie w czasach kryzysu, blokowanie nie jest odpowiedzią; jest nią tylko więcej debaty.

Jednocześnie dostrzegam jednak zagrożenie dla pluralizmu mediów wyływające z istnienia mediów państwowych i kontrolowanych przez państwo, ponieważ mogą one łatwo być użyte do obwieszczenia państwowej propagandy, czyli zła zwalczanego przez wszystkie międzynarodowe porozumienia

na rzecz wolności mediów. Dlatego korzystam z okazji, by wezwać do przekształcenia mediów państwowych w nadawców publicznych i prywatnych we wszystkich krajach OBWE.

Wzywam uczestniczące w OBWE kraje do zaprzestania wojny informacyjnej, powstrzymania manipulacji za pomocą mediów i zapewnienia bezpieczeństwa dziennikarzom. Historia uczyła nas wielokrotnie, że ograniczenia wolności mediów z powodu doraźnej korzyści politycznej prowadzą do cenzury, a cenzura raz wprowadzona funkcjonuje bez końca.

Jako Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów wzywam państwa członkowskie do powstrzymania się od blokowania mediów, jako akcji arbitralnej i motywowanej politycznie, która może skrzępować wyrażanie odmiennych poglądów.

Jednocześnie wzywam do umocnienia działań zgodnych z odpowiednimi zasadami i zobowiązaniami OBWE, do ich pogłębienia i wzmocnienia, w tym do usunięcia rzekomych poważnych przypadków nietolerancji przez państwa członkowskie, które używają mediów z pogwałceniem zasad zapisanych w Dokumentie z Budapesztu w rozdziale VIII, par. 25 oraz w Decyzjach Rzymskiego Spotkania Rady, Rozdział X<sup>137</sup>.

**Dunja Mijatović**

Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów  
Wiedeń, 27 marca 2014 r.

URL: <http://www.osce.org/fom/116888>

---

<sup>137</sup> Decyzja Nr. 193 Stałej Rady z 5 listopada 1997. Ustanowienie Biura Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów, Mandat Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów, par. 6. URL: <http://www.osce.org/fom/99565?download=true>

**Komunikat Przedstawicielki OBWE do spraw Wolności Mediów  
na temat odmowy wpuszczania dziennikarzy z jednego państwa członkowskiego OBWE  
do drugiego**

*W ostatnich latach Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów wielokrotnie reagowała, kiedy państwa członkowskie OBWE zakazywały wjazdu dziennikarzom z innych krajów. Ponieważ ostatnio zdarzyły się przypadki odmowy wpuszczenia dziennikarzy rosyjskich na Ukrainę, a także doniesienia o odmowie przez faktycznie sprawujących władzę na Krymie możliwości wjazdu na półwysep wielu dziennikarzom, Przedstawicielka przypomina swoje stanowisko w tej sprawie.*

W Akcie Końcowym z Helsinek państwa uczestniczące zgodziły się co do poprawy warunków, a jakich dziennikarze z jednego kraju uczestniczącego w konferencji wykonują swoje obowiązki zawodowe w innym kraju. Między innymi państwa uczestniczące zobowiązały się do „ułatwienia, na zasadzie wzajemności, procedur organizowania podróży dziennikarzy z krajów uczestniczących do innych krajów uczestniczących, gdzie wykonują oni swoją pracę i do stopniowego zapewniania im coraz lepszych możliwości takiego podróżowania, pod warunkiem przestrzegania wyłączenia z tych podróży pewnych obszarów państwa, zamkniętych ze względów bezpieczeństwa”. Państwa uczestniczące w Konferencji Helsińskiej potwierdziły także, iż „prawidłowe wykonywanie zadań dziennikarskich nie narazi dziennikarzy na wydalenie, ani na ukaranie ich w żaden inny sposób”.

Niestety, wiele przykładów wskazuje na to, że zbyt wiele państw członkowskich OBWE nie dotrzymuje tych zobowiązań. Chociaż szanuję suwerenne prawa państw członkowskich do kontroli swoich granic, mam poważne zastrzeżenia wobec nadmiernych ograniczeń takich podróży, co tamuje swobodę przepływu informacji i wolność mediów.

Sz szczególnie niepokojąca jest obecna sytuacja dotycząca kryzysu na Ukrainie. Wielokrotnie zwracałam się do władz ukraińskich, a także do tych, którzy odpowiadają za sytuację na Krymie, by powstrzymały się od nieakceptowalnych praktyk. Jeszcze raz wzywam wszystkich odpowiedzialnych do rozważenia prowadzonej polityki i praktyki działania oraz do tego, by zaprzestali używać mediów i dziennikarzy do prowadzenia działalności politycznej. Zamiast tego powinni ułatwiać pracę dziennikarzy z innych krajów i powstrzymać się od tworzenia administracyjnych przeszkód na drogach wjazdu.

W czasie kryzysu media odgrywają istotną rolę; może być to rola pozytywna poprzez zbieranie informacji, lepsze zrozumienie sytuacji między narodami i zapobieganie dalszemu wzrostowi napięć. Arbitralnie zakazując wjazdu dziennikarzom, rządy utrudniają pracę wolnym mediom i tamują wymianę informacji.

Zachęcam państw członkowskie OBWE do wypełnienia swoich zobowiązań i powstrzymania się od jakichkolwiek kroków tamujących wolny obieg informacji. Poza tym dziennikarze, którym odmówiono prawa wstępu, powinni mieć możliwość odwołania się od takiej decyzji.

**Dunja Mijatović**

Przedstawicielka OBWE do spraw Wolności Mediów

Wiedeń, 3 kwietnia 2014 r.

URL: <http://www.osce.org/fom/117092>