

Synteza Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich nt. skarg i wniosków oraz interwencji podejmowanych w latach 2015-2017 w sprawach zachowań antymuzułmańskich i islamofobicznych

- uzupełniona o informacje nt. aktywności RPO w 2018 r. i najnowsze dane statystyczne, dot. skali przestępczości motywowanej nienawiścią.

Odnotowywana liczba przestępstw motywowanych nienawiścią.

Kryzys migracyjny, z jakim w ostatnich latach mierzy się Europa, ominął Polskę. Mimo to tematyka migracji zagościła w debacie publicznej i politycznej. Język tej debaty szybko uległ jednak radykalizacji. Zjawisko to opisane zostało przez Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej” w raporcie pt. *Negatywny obraz muzułmanów w polskiej prasie*, przygotowanym i opublikowanym w 2017 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Badacze opisali konteksty, w jakich w mediach pojawiały się tematy związane z muzułmanami, ale też migrantami czy uchodźcami (przy czym pojęcia te, mimo że nie są synonimami, bardzo często w publikacjach używane były – i nadal są – zamiennie). Jak się okazało, w przekazie medialnym, w artykułach dotyczących sytuacji w Europie w dobie kryzysu migracyjnego, dominowały konteksty (metafory) *najazdu, inwazji, zderzenia cywilizacji* czy wręcz *wojny alternatywnej*, prowadzonej takimi metodami jak *terroryzm*, ale też *„socjalny dżihad”*. Dowodem na swoistą radykalizację języka mediów było dostrzeżone przez badaczy zjawisko hiperbolizacji, polegające na tym, że z biegiem czasu, słownictwo neutralne stopniowo zastępowane było zamiennikami o coraz silniejszym zabarwieniu negatywnym, np.: termin *napływ* (w odniesieniu do migrantów czy uchodźców) stopniowo zastępowany słowami *fala, powódź, tsunami, najazd, inwazja*.

Postępującej radykalizacji języka mediów, a w ślad za nim postaw społecznych, niechętnych osobom o różnym pochodzeniu narodowym lub etnicznym i wyznawcom różnych religii, towarzyszył **wzrost liczby zachowań, które ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r., poz. 2204 z późn. zm.) penalizuje jako przestępstwa z nienawiści**.¹ O skali tego rodzaju przestępczości świadczą m.in. dane dotyczące liczby postępowań przygotowawczych, prowadzonych przez prokuratury w

¹ Do takich zachowań należą, między innymi, publiczne nawoływanie do nienawiści na tle przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej (przestępstwo z art. 256 § 1 Kodeksu karnego), publiczne znieważanie osób lub grup ze względu na wspomnianą przynależność (przestępstwo z art. 257 Kodeksu karnego), czy też stosowanie przemocy lub gróźb bezprawnych wobec osoby lub grupy osób z powodu takiej przynależności (przestępstwo z art. 119 Kodeksu karnego).

całym kraju w sprawach o takie przestępstwa, publikowane corocznie przez Prokuraturę Krajową.² Według tych danych, w **2015 r.** prowadzono **1548 postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści, w tym 1169 w sprawach nowych**, a już w **2016 r.** odnotowano **1631 takich spraw, w tym 1314 nowych**.

W dniu 25 czerwca 2018 r. Prokuratura Krajowa opublikowała sprawozdanie dotyczące przestępczości motywowanej nienawiścią za cały rok 2017. Z tych danych wynika, że w ubiegłym roku prowadzonych było **1449 postępowań w sprawach o przestępstwa z nienawiści, z czego 1156 w sprawach nowych**. Podane liczby nie uwzględniają jednak spraw zgłoszonych, w których prokuratorzy odmawiali wszczęcia dochodzenia. Dokument nie podaje liczby odmów, ale w jednym z fragmentów wspomina o **1708 sprawach zarejestrowanych w 2017 r.** Jakkolwiek nie wynika to wprost z treści sprawozdania, można przyjąć, że **to jest rzeczywista liczba spraw dot. przestępstw z nienawiści odnotowanych w ub. r. i to tę liczbę należy porównywać z danymi z lat ubiegłych**.

Porównując dane z lat 2015, 2016 i 2017 r. można zauważyć, że **wzrosła liczba postępowań dotyczących zdarzeń motywowanych nienawiścią, związanych z użyciem przemocy**. W **2015 r.** zarejestrowano **165 takich spraw, w 2016 r. – 263, a w 2017 r. – 350**, co stanowi 20 % wszystkich spraw o przestępstwa z nienawiści, zarejestrowanych w ubiegłym roku. Po drugie, **od 2016 r. to muzułmanie, lub osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami**. W **2016 r.** faktyczna bądź domniemana przynależność osoby lub osób pokrzywdzonych do grupy wyznawców Islamu była motywem działania sprawcy czynu zabronionego w **363 sprawach**. Liczba ta, w porównaniu do roku 2015, wzrosła prawie dwukrotnie. Tendencja utrzymywała się też w **2017 r.**: w dalszym ciągu to muzułmanów dotyczyła większość przestępstw motywowanych nienawiścią (Prokuratura odnotowała **328 takich spraw**).

Dane na temat liczby badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spraw dotyczących przestępstw lub innych zachowań motywowanych nienawiścią.

W latach **2015 – 2017** w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich podjętych zostało **ok. 200 spraw** dotyczących przestępstw i innych zachowań motywowanych nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. Z roku na rok liczba takich spraw rosła: w **2015 r.** w Biurze RPO zarejestrowanych zostało **ok. 40** spraw dotyczących omawianej tematyki, w **roku 2016 – 60**, natomiast w **2017**

² Dokument pn. *Wyciąg ze sprawozdania dot. spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemitycznych lub ksenofobicznych prowadzonych w I półroczu 2017 roku w jednostkach organizacyjnych prokuratury*, dostępny jest na stronie internetowej [www.pk.gov.pl](https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/wyciag-ze-sprawozdania-dot-spraw-o-przestepstwa-popolnione-pobudek-rasistowskich-antysemitycznych-lub-ksenofobicznych-prowadzonych-polroczu-2017-roku-jednostkach-organizacyjnych-prokuratury/), pod linkiem: <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/wyciag-ze-sprawozdania-dot-spraw-o-przestepstwa-popolnione-pobudek-rasistowskich-antysemitycznych-lub-ksenofobicznych-prowadzonych-polroczu-2017-roku-jednostkach-organizacyjnych-prokuratury/>

r. aż 100. Dla porównania, w okresie **od stycznia do końca czerwca 2018 r.** Rzecznik podjął **40 tego typu spraw.**

W funkcjonującym w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich systemie ewidencjonowania spraw nie odnotowuje się informacji o narodowości, pochodzeniu etnicznym ani wyznaniu osób skarżących czy też osób, których dotyczy podjęta przez Rzecznika interwencja. Dopiero analiza dokumentacji zgromadzonej w poszczególnych sprawach pozwala zatem na podanie przybliżonych danych na temat liczby spraw o podłożu antymuzułmańskim i islamofobicznym. I tak, w **2015 r.** w Biurze RPO podjęto interwencję w **10 sprawach dotyczących przestępstw lub innych zachowań motywowanych nienawiścią wobec osób pochodzenia arabskiego lub wyznawców religii Islamu, w 2016 r.** liczba takich spraw sięgnęła **20, a w 2017 r. – 30.** Część spośród tych spraw dotyczyła publicznego nawoływania do nienawiści lub publicznego znieważania osób czy grup ze względu na pochodzenie narodowe lub etniczne bądź wyznawaną religię. Pozostałe sprawy z zakresu omawianej problematyki miały związek z użyciem przemocy.

Badanie tzw. ciemnej liczby przestępstw motywowanych nienawiścią.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie przeprowadziło projekt badawczy, którego celem było oszacowanie skali występowania oraz zgłaszalności przestępstw z nienawiści, a także rozpoznanie ich specyfiki w wybranych społecznościach, tj. muzułmańskiej, afrykańskiej i ukraińskiej.

Badanie zostało przeprowadzone innowacyjną metodą Respondent Driven Sampling, opartą na wywiadach z respondentami, którzy następnie losowo rekrutowali kolejne osoby do badania spośród własnych sieci społecznych. W ten sposób respondenci odtworzyli sieć społeczną badanych populacji, a to, dzięki teorii prawdopodobieństwa, umożliwiło ocenę reprezentatywności badanej próby.

Głównym celem badania było oszacowanie skali przestępstw z nienawiści wśród społeczności objętych badaniem. Ponad 600 respondentów należących do tych społeczności zostało zapytanych o doświadczanie przestępstw z nienawiści, mieszczących się w sześciu wskazanych przez badaczy kategoriach (znieważenia, groźby, zniszczenie mienia, naruszenia nietykalności cielesnej, stosowania przemocy i napaści seksualnej). W ten sposób ustalono, że **ponad 18 % Ukraińców, 8 % muzułmanów i aż 43 % osób pochodzących z państw Afryki Subsaharyjskiej doświadczyło w latach 2016 – 2017 co najmniej jednego przestępstwa motywowanego nienawiścią.** Tak uzyskane wyniki zostały następnie wykorzystane do oszacowania liczby przestępstw z nienawiści w całych społecznościach, zamieszkujących w objętych badaniem województwach. Liczebność społeczności

została określona na podstawie danych dostarczonych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Oszacowano w ten sposób, że w przypadku społeczności ukraińskiej w woj. małopolskim, najliczniejszej spośród badanych grup, w latach 2016-2017 popełniono ponad 44 000 przestępstw z nienawiści. **W przypadku migrantów pochodzących z krajów muzułmańskich i migrantów z krajów Afryki Subsaharyjskiej, liczby te, dla samego województwa mazowieckiego, wynoszą ok. 4300 oraz ok. 3000 przestępstw.**

Kolejnym etapem badania było porównanie uzyskanych danych z danymi dotyczącymi zgłoszonych przestępstw z nienawiści, gromadzonymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Oczywiście porównywane były wyłącznie dane dotyczące liczby przestępstw mieszczących się w wyodrębnionych przez badaczy kategoriach (tj. znieważenia, groźby, zniszczenie mienia, naruszenia nietykalności cielesnej, stosowanie przemocy i napaści seksualne). Jak się okazało, w latach 2016 – 2017 w woj. małopolskim prowadzono jedynie 18 postępowań karnych w sprawach o ww. przestępstwa z nienawiści, w których pokrzywdzonymi byli Ukraińcy (tymczasem oszacowana w badaniach liczba takich przestępstw, o czym warto przypomnieć, to 44 tysiące). **W województwie mazowieckim, w odniesieniu do osób pochodzących z krajów muzułmańskich lub arabskich zarejestrowano 31 postępowań karnych (podczas gdy oszacowana przez badaczy liczba przestępstw to 4300), a dla społeczności pochodzącej z Afryki Subsaharyjskiej - 47 takich postępowań (oszacowana liczba przestępstw – ok. 3000).**

Badania ujawniły dużą skalę underreportingu, czyli niskiej zgłaszalności przestępstw, który w sposób szczególny dotyka przestępczości z nienawiści. Jak wynika z przeprowadzonego badania, **jedynie 5% przestępstw z nienawiści jest zgłaszanych na Policję przez pokrzywdzonego lub inną osobę.**

Problematyka przestępstw z nienawiści w działaniach generalnych RPO przykłady działań podjętych w 2018 r.

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2018 r.³ Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na potrzebę analizy obowiązujących przepisów prawa i rozważenia, czy organy ścigania dysponują odpowiednimi środkami prawnymi, aby **skutecznie zwalczać działalność organizacji, których programy odwołują się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu czy faszystów, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową (art. 13 Konstytucji RP).** Szczególnie istotne wydaje się, zdaniem Rzecznika, dokonanie oceny, czy obecnie stosowane procedury pozwalają właściwym organom na wczesne wykrywanie działalności takich organizacji i czy komunikacja pomiędzy organami władnymi

³ Sprawa nr XI.518.5.2018.AS.

do podjęcia działań zmierzających do ich delegalizacji nie napotyka zbędnych przeszkód. W tym kontekście Rzecznik zaapelował o analizę przepisów Kodeksu karnego, regulujących materię przestępczości motywowanej uprzedzeniami, pod kątem ich skuteczności i zgodności z zaleceniami sformułowanymi przez międzynarodowe organy ochrony praw człowieka. Zdaniem RPO konieczna jest m.in. implementacja rozwiązań przewidzianych w Ogólnych Rekomendacjach Komitetu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej nr 35 z dnia 26 września 2013 roku, które zalecają państwom **penalizowanie członkostwa w organizacjach promujących lub podlegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działań.**⁴ Rzecznik nie otrzymał jeszcze pełnej odpowiedzi na swoje postulaty.

W wystąpieniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵, Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę stworzenia skutecznych narzędzi służących **ograniczeniu zjawiska mowy nienawiści w Internecie**, czyli pojawiających się w sieci internetowej wypowiedzi propagujących ideologie rasistowskie, faszyzm lub inne ideologie totalitarne oraz nawołujących do nienawiści lub znieważających poszczególne osoby lub grupy osób ze względu na narodowość, przynależność etniczną, wyznanie czy bezwyznaniowość. W wystąpieniu Rzecznik postulował, między innymi, aby:

- powołany został organ doradczy, który we współpracy z przedstawicielami branży internetowej oraz organizacjami pozarządowymi opracuje lub zainicjuje opracowanie kodeksu dobrych praktyk, i który będzie potem czuwał nad egzekwowaniem obowiązków nałożonych na dostawców usług internetowych w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie,
- doprecyzowane zostały zasady współpracy dostawców usług internetowych z organami ścigania, także w zakresie obowiązku gromadzenia i udostępniania organom ścigania informacji o nielegalnych treściach i ich źródłach, a także
- aby na komercyjnych dostawców usług internetowych nałożony został obowiązek informowania organów ścigania o przestępstwach związanych z mową nienawiści, a także informowania właściwych organów nadzoru w razie zidentyfikowania działalności organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji RP.

Wystąpienie Rzecznika przekazane zostało Międzyresortowemu Zespołowi do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych,

⁴ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation No. 35, dostępne na stronie internetowej Komitetu ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11 (dostęp: 29.01.2018r.)

⁵ Sprawa nr XI.518.50.2017.

etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Rzecznik oczekuje na informację o wynikach prac ww. Zespołu.

W dniu 6 czerwca 2018 r. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji⁶ w sprawie **pojawiających się coraz częściej w przestrzeni publicznej symboli i treści rasistowskich, faszystowskich, a nawet nazistowskich, odwołujących się wprost do ideologii III Rzeszy**. Symbolika taka pojawiła się choćby podczas ubiegłorocznego Marszu Niepodległości, hajnowskiego Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych (24 luty 2018 r.) i manifestacji zorganizowanej w dniu 1 maja 2018 r. w Warszawie pod hasłem Narodowe Święto Pracy. Symbole oraz towarzyszące im hasła nie spotkały się z reakcją funkcjonariuszy Policji zabezpieczających te zgromadzenia. Dlatego też Rzecznik poprosił Komendanta o ocenę sposobu reagowania funkcjonariuszy Policji na sytuacje, w których uczestnicy lub organizatorzy zgromadzeń posługują się symboliką faszystowską, rasistowską lub inną propagującą totalitarny ustrój państwa, i w których zachodzi prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego, określonego w art. 256 §1 lub art. 257 Kodeksu karnego. Zdaniem Rzecznika, konieczne jest bowiem wypracowanie takiego standardu postępowania, który ustanowi obowiązek podjęcia przez funkcjonariuszy Policji niezwłocznej interwencji w każdym przypadku publicznego propagowania treści rasistowskich czy faszystowskich. Rzecznik zauważył przy tym, że konieczne jest również upowszechnienie wśród funkcjonariuszy Policji wiedzy o symbolach i hasłach o charakterze rasistowskim lub odwołujących się do faszyzmu czy nazizmu.

⁶ Sprawa nr XI.518.27.2018.MS