Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

Wojciech Mojski

Ochrona wolności wypowiedzi w świetle Uwag Ogólnych nr 34 Komitetu Praw Człowieka ONZ

Protection of freedom of expression in view of The U.N. Human Rights Committee's General Comments No. 34

I

W dniu 21 lipca 2011 roku Komitet Praw Człowieka ONZ (Komitet), na swojej 102 sesji, uchwalił zbiór Uwag Ogólnych nr 34 (General Comments No. 34)[1], dotyczących interpretacji norm ochronnych wolności wypowiedzi w systemie traktatowym ONZ. Przedmiotowe Uwagi Ogólne dotyczą gwarancji wolności wypowiedzi zawartych w art. 19 i 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (dalej – Pakt).[2]

[1] Tekst Uwag Ogólnych nr 34 opublikowano na stronie internetowej ONZ we wszystkich językach oficjalnych tej organizacji, między innymi w języku angielskim: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR-C-GC-34.doc>. Przedmiotowe opracowanie zostało sporządzone na podstawie wersji angielskiej, przy czym nie jest ono dokładnym tłumaczeniem Uwag Ogólnych, ale uporządkowanym zbiorem tez w nich zawartych oraz krótkich komentarzy do nich. Dodać także należy, że omawiane tutaj Uwagi Ogólne zastąpiły poprzednią ich wersję, znacznie bardziej zdawkową – odnoszącą się jedynie do wolności opinii, o nr 10 z 26 czerwca 1983 r. z 19 sesji Komitetu: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2bb2f14bf558182ac12563ed0048df17?Opendocument>.

[2] Polska ratyfikowała ten Pakt w 1977 r. i od tego momentu jest on częścią polskiego porządku prawnego jako konstytucyjnie umocowana ratyfikowana umowa międzynarodowa za zgodą wyrażoną w ustawie (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167). Od 1991 r. obywatele polscy, po ratyfikacji również Pierwszego Protokołu Fakultatywnego do Paktu, mają możliwość składania skarg indywidualnych do Komitetu Praw Człowieka ONZ. Praktyka korzystania z tego środka jest w dużej mierze ograniczona z uwagi na większą niewątpliwie skuteczność kontrolnego mechanizmu funkcjonującego w ramach Rady Europy – związanego z kompetencjami i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Szerzej na temat Komitetu ONZ, jego zadań, kompetencji, charakteru dokonywanej przez ten organ wykładni, a także zasad składania skarg indywidualnych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

Komitet ONZ, powołany na podstawie art. 28 Paktu[3], wśród innych kompetencji realizuje też zadania z zakresu wykładni norm Paktu, przy czym dyskusyjna jest kwestia charakteru dokonywanej przez ten organ traktatowy egzegezy. Zasadnicza wątpliwość dotyczy tego, czy interpretacje mają charakter wiążący dla państw-stron, czy też mają wyłącznie charakter niewiążący i w istocie stanowią rodzaj tzw. *soft law*. Nie przesądzając w tym miejscu jednoznacznie tej kwestii, warto jednak zauważyć, że Rzeczpospolita Polska zobowiązała się w art. 9 Konstytucji[4] do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, bez rozróżnienia źródeł tego prawa i jego form. W tym sensie omawiane poniżej Uwagi Ogólne Komitetu stanowią dla polskiego porządku prawnego co najmniej istotny czynnik stymulujący refleksję prawodawczą i jurydyczną co do uniwersalnych standardów ochrony wolności wypowiedzi.[5]

II

W art. 19 Paktu zagwarantowano kilka swobód szczegółowych, które obecnie łączone są z szeroko pojmowaną wolnością wypowiedzi. W ust. 1 tego przepisu potwierdzono ochronę wolności posiadania poglądów (*right to hold opinions*): „Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów". W ust. 2 ochroną Paktu objęto wolność wyrażania opinii (*freedom of expression*) i powiązane z nią ściśle swobody: poszukiwania (*freedom to seek*), otrzymywania (*receive*) i rozpowszechniania (*impart*) informacji i poglądów (idei) (*information and ideas*):

> „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".

Z kolei w ust. 3 art. 19 określone zostały warunki ustanawiania ograniczeń wskazanych w ust. 2 wolności szczegółowych: „Realizacja praw przewidzianych

---

i innych zob. A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka – kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994, <http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/AnnaMichalskaKomitetPrawCzlowiekaKompetencjeFunkcjonowanieOrzecznictwo.pdf> oraz R. Wieruszewski, *Instytucja skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka ONZ*, [w:] R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2009, s. 9–16.

[3] W jego skład wchodzi 18 członków, wybieranych spośród obywateli państw-stron Paktu – ludzi o wysokim poziomie moralnym i uznanej kompetencji w dziedzinie praw człowieka (dla pewnej części składu wskazane jest doświadczenie prawnicze), pełniących swoje funkcje we własnym imieniu.

[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

[5] Szerzej na temat charakteru Uwag Ogólnych zob. A. Michalska, *op. cit.*, s. 31–34.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak 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 c) moralności publicznej". W art. 20 Paktu powiązanym z art. 19, zawarto zaś zobowiązanie państw-stron Paktu do ustawowego zakazania wypowiedzi zawierających elementy propagandy wojennej (ust. 1) oraz wypowiedzi popierających w jakikolwiek sposób nienawiść narodową, rasową lub religijną, stanowiących zarazem podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu (ust. 2).

Komitet w Uwagach Ogólnych stwierdził, w ramach omówienia kwestii wstępnych, że wolność posiadania opinii i wolność ich wyrażania są ze sobą ściśle powiązane, jako że druga z wolności „składowych" wolności wypowiedzi umożliwia wymianę opinii z innymi ludźmi. Komitet dostrzegł również złożoność problematyki wolności wypowiedzi i w konsekwencji wielopłaszczyznowość jej instrumentów ochronnych. Zauważył bowiem, że obok głównych przepisów, tj. art. 19 i 20 Paktu, do norm pośrednio gwarantujących wolność wypowiedzi (i przez nią zarazem pośrednio gwarantowanych), zaliczyć należy inne (akcesoryjne dla przedmiotowej wolności) normy Paktu, takie jak art. 17 (dotyczący autonomii prywatnej, tzw. prawa do prywatności), art. 18 (zapewniający wolność myśli, sumienia i wyznania), art. 25 (gwarantujący prawo uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, w tym poprzez prawa wyborcze oraz prawo dostępu do służby publicznej) oraz art. 27 (zapewniający wolności i prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych). Wskazane wolności i prawa, wspólnie z wolnością wypowiedzi, tworzą – zdaniem Komitetu – kompleksową bazę do pełnego korzystania z szerokiego zakresu innych praw człowieka i obywatela gwarantowanych normami Paktu.

III

W dalszej części Uwag Ogólnych Komitet podkreślił znaczenie wolności poglądów i wypowiedzi dla poszczególnych jednostek, ale także dla całego społeczeństwa. Wskazał, iż przedmiotowe wolności są niezbędnym wręcz warunkiem pełnego rozwoju każdego człowieka. Stanowią również, co nie mniej istotne, fundament wolnego i demokratycznego społeczeństwa. Ponadto Komitet zauważył, iż wolność wypowiedzi jest konieczna do realizacji zasady przejrzystości (transparentności) i zasady odpowiedzialności działań władz publicznych, które są z kolei fundamentem generalnego wymiaru ochrony i promocji praw człowieka. W kontekście relacji wolności wypowiedzi i innych praw politycznych Komitet podkreślił wagę omawianej wolności dla szeroko rozumianego udziału

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

w życiu publicznym, powtarzając swą konstatację co do doniosłości wolnej wypowiedzi dla efektywnej możliwości korzystania z praw wyborczych. Komitet zaznaczył też, iż nieskrępowana komunikacja informacji i idei dotyczących spraw publicznych pomiędzy obywatelami (wyborcami) oraz kandydatami i osobami wybieranymi w efekcie do władz jest podstawową kwestią właściwego funkcjonowania państwa w ramach ustroju demokratycznego.

IV

Odnosząc się do problemu określenia podmiotów zobowiązanych na podstawie Paktu do ochrony wolności wypowiedzi, Komitet stwierdził w Uwagach Ogólnych, że obowiązek ten ciąży na każdym państwie-stronie jako całości, tj. na wszystkich władzach publicznych w nim funkcjonujących. Potwierdził zatem bardzo szeroką interpretację norm traktatowych w tym zakresie. Wszystkie organy władzy: ustawodawczej (prawodawczej), wykonawczej i sądowniczej, ale także inne publiczne lub rządowe instytucje na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, są podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę wolnej wypowiedzi. Ponadto Komitet zauważył, iż odpowiedzialność za ochronę tej swobody może dotyczyć również podmiotów niepublicznych, jeżeli zlecono im do realizacji zadania o charakterze publicznym, związane choćby pośrednio z tą wolnością. Co istotne, obowiązek poszanowania wolności wypowiedzi nakłada na podmioty do tego zobowiązane konieczność zapewnienia jednostkom ochrony również w przypadkach naruszeń ze strony innych podmiotów prywatnych. Komitet dopuścił więc możliwość horyzontalnego oddziaływania omawianych norm Paktu, czyli mówiąc wprost – możliwość powołania się na traktatową ochronę wolności wypowiedzi w relacjach z innymi podmiotami prywatnymi, a nie tylko wertykalnymi, czyli z władzami publicznymi. To na państwach-stronach Paktu ciąży jednak zawsze obowiązek przywrócenia stanu umożliwiającego swobodne wypowiadanie się – również w sytuacji naruszenia tej sfery przez podmiot prywatny.

Co więcej, chociaż wolność posiadania opinii nie jest wymieniona wyraźnie na liście wolności i praw, które nie mogą być derogowane na podstawie art. 4 Paktu (w czasie stanu nadzwyczajnego), to jednak w zakresie gwarancji Paktu niewymienionych w art. 4 ust. 2 istnieją wolności i prawa, które w ocenie Komitetu nie mogą być przedmiotem prawnej (legalnej) derogacji (uchylenia) na podstawie art. 4 Paktu. Wolność posiadania opinii jest właśnie taką wolnością i dlatego też całkowite wyłączenie jej ochrony nie może nigdy – w zgodzie z normami Paktu – zostać uznane za dopuszczalne, nawet w stanach nadzwyczajnych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

V

W zakresie zobowiązania podmiotów odpowiedzialnych za ochronę wolności wypowiedzi Komitet wskazał przede wszystkim, iż państwa-strony są zobowiązane do zapewnienia obowiązku stosowania art. 19 Paktu w krajowym porządku prawnym. Państwa powinny podjąć w tym celu stosowne środki, aby zapewnić odpowiednią ochronę tym, którzy chcą korzystać z wolności wypowiedzi. Nie chodzi tylko i wyłącznie o ustalenie zasad ingerowania w sferę prawnie chronioną wolnej wypowiedzi, ale także o podejmowanie działań pozytywnych (aktywnych), zmierzających do szerokiej promocji wolności wypowiedzi, zapewniającej zapoznanie się z wieloma różnymi informacjami i poglądami.

VI

Komitet stwierdził również, iż wolność opinii (wolność posiadania opinii, rozciągająca się zarazem na prawo do zmiany opinii w każdej chwili i z jakiegokolwiek powodu) ma charakter absolutny i niedopuszczalne są na podstawie Paktu jakiekolwiek jej ograniczenia. Jest to skądinąd naturalne, gdyż nieuzewnętrznione opinie w ogóle nie mogą być przedmiotem regulacji prawnych, nie sposób bowiem zweryfikować i poddać ograniczeniom „myśli" człowieka. Sens tej normy gwarancyjnej jest jednak inny. Jak wskazuje Komitet, z powodu domyślnych (przypuszczalnych) opinii/poglądów danej osoby nie można jej pozbawiać jakichkolwiek praw, a wszelkie formy przymuszania do posiadania lub nieposiadania danych poglądów są przez Pakt zakazane. Ochronie podlegają przy tym wszelkie opinie, przykładowo polityczne, naukowe, historyczne, moralne i religijne. Nękanie, zastraszanie, piętnowanie (stygmatyzowanie) kogokolwiek, w szczególności stosując areszt, zatrzymanie, pozbawienie wolności oraz prowadzenie postępowania przeciw danej osobie z powodu opinii, jakie może ona posiadać, jest w ocenie Komitetu naruszeniem art. 19 ust. 1 Paktu.

VII

W tezach do art. 19 ust. 2 Paktu Komitet przypomniał, że obliguje on państwa-strony do zagwarantowania wolności wypowiedzi, obejmującej również wolność poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei każdego rodzaju, niezależnie od granic państwowych. Wolność ta obejmuje wyrażanie i odbieranie komunikatów dotyczących każdej idei i każdego poglądu, możliwych do przekazania innym. Wyłączne i enumeratywnie wyliczone ograniczenia przewidziane zostały w art. 19 ust. 3 i art. 20 Paktu. Komitet podkreślił, że wypowiedź w rozumieniu omawianej normy dotyczyć może maksymalnie szerokiego spek-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

trum spraw: zarówno kwestii prywatnych, jak i spraw publicznych, w szczególności debaty politycznej, agitacji wyborczej, dyskusji o prawach człowieka, przekazów prasowych i medialnych, wypowiedzi artystycznych, naukowych, nauczania, wypowiedzi o sprawach religii oraz wypowiedzi komercyjnych (reklam). Podkreślono również fakt zasadniczej ochrony wypowiedzi, które mogą być uznawane za bardzo obraźliwe, przy czym takie wypowiedzi mogą być jednak ograniczone na podstawie art. 19 ust. 3 i art. 20 Paktu. Komitet podniósł też, iż norma gwarancyjna odnosi się do wszystkich form wypowiedzi (werbalnych – mowa, pismo, oraz niewerbalnych – gesty, obrazy, dzieła sztuki) i każdego sposobu ich przekazywania (książki, gazety, broszury, plakaty, transparenty, ubiór, opinie prawne, przekaz audiowizualny, komunikacja internetowa).

Z wolności otrzymywania informacji i idei Komitet wywodzi pozytywne prawo dostępu do informacji. Artykuł 19 ust. 2 Paktu gwarantuje prawo dostępu do informacji, które są w posiadaniu władz publicznych, niezależnie od formy utrwalenia tych informacji, ich źródeł oraz daty wytworzenia. Podkreślono, iż zobowiązanie to może dotyczyć również podmiotów niepublicznych, które wykonują zadania o charakterze publicznym. Aby zapewnić efektywne prawo do informacji, poszczególne państwa powinny, zdaniem Komitetu, publikować informacje dotyczące spraw publicznych, podjąć wszelkie kroki w celu zapewnienia łatwego, szybkiego i praktycznego dostępu do takich informacji oraz przyjąć odpowiednie procedury, na podstawie których każdy może uzyskać do nich dostęp. Przedmiotowe procedury powinny być ograniczone co do czasu rozpoznawania wniosku o udostępnienie informacji, jasne, a ich koszty rozsądne, tak aby nie unicestwiać prawa dostępu do nich. Władze powinny również określić ścisłe powody odmowy dostępu, a także zapewnić możliwość zaskarżenia odmowy, jak też braku reakcji władz.

W kontekście związku art. 19 ust. 2 z art. 17 Paktu, gwarantującym autonomię prywatną człowieka, Komitet zauważył, że każdy powinien mieć zapewnione prawo do poznania – w zrozumiały dla niego sposób – czy oraz jakie ewentualnie informacje o nim są przechowywane przez władze i w jakim celu. Każdy powinien mieć też prawo do poznania, jakie władze publiczne lub osoby prywatne kontrolują lub mogą kontrolować jego dane osobiste. W prawie tym mieści się również prawo żądania sprostowania lub usunięcia danych niepoprawnych, nieprawdziwych, bądź też takich, które zostały zebrane z naruszeniem obowiązujących norm.

VIII

Podejmując temat interpretacji art. 19 ust. 3 Paktu, dotyczącego możliwości ustanawiania ograniczeń wolności wypowiedzi, Komitet wskazał, iż przepis

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

ten wyraźnie stanowi o specjalnych (szczególnych) obowiązkach i odpowiedzialności w zakresie korzystania z wolności wypowiedzi. Z tej przyczyny Komitet traktuje wolność wypowiedzi jako wolność, której ograniczenia są dopuszczalne, jednakże wyłącznie w dwóch sferach. Po pierwsze w przypadku konieczności poszanowania praw, wolności i reputacji innych. Po drugie ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa), porządku publicznego bądź zdrowia publicznego i moralności. Komitet wyraził zarazem przekonanie, zgodnie z którym w przypadku wprowadzania przez państwa restrykcji wolności wypowiedzi nie mogą one jej całkowicie unicestwić, a więc naruszyć jej istoty. Co bardzo ważne, Komitet zdaje się też formułować domniemanie ochrony wolności wypowiedzi. Stwierdza mianowicie, że w relacji między wolnością wypowiedzi a jej restrykcją ochrona przedmiotowej swobody jest normą, a ograniczenie – wyjątkiem. W żadnym wypadku relacja ta nie może być odwrócona (również w przypadku ochrony wolności, praw i reputacji innych osób), czyli niedopuszczalne jest traktowanie jakiegokolwiek prawa chronionego przez normy Paktu za wartość *per se* ważniejszą od wolności wypowiedzi. Dopuszczalne jest jedynie traktowanie innych wartości chronionych Paktem jako wartości równych, uzasadniających potencjalnie „przełamanie" tego domniemania.

Komitet zauważa również, że art. 19 ust. 3 Paktu przewiduje szczególne warunki uzasadniające ograniczenia: muszą być one przewidziane przez prawo oraz poparte przynajmniej jedną z przesłanek wyliczonych w wyczerpujący sposób w tym przepisie. Restrykcje nie są dopuszczalne z powodów innych niż te wyraźnie wskazane, nawet jeżeli byłyby one uzasadnione ochroną innych wartości gwarantowanych w Pakcie. Ustanawianie ograniczeń musi zarazem podlegać restrykcyjnemu testowi (*strict test*) niezbędności (konieczności) i proporcjonalności. Ograniczenia mogą być stosowane tylko i wyłącznie w celach, w jakich zostały ustanowione, a także muszą być ściśle odnoszone do konkretnych potrzeb, dla ochrony których powstały. Ograniczenia muszą być również zgodne z gwarantowanymi celami i ideami Paktu, nie mogą naruszać norm niedyskryminacyjnych w nim zawartych, jak też przewidywać kar, które są niezgodne z Paktem (np. kar cielesnych).

Jeżeli państwo-strona wprowadza uzasadnione potencjalnie ograniczenia, to musi udowodnić szczególne i zindywidualizowane powody, by sprecyzować naturę zagrożenia, niezbędność ingerencji i proporcjonalność użytych środków oraz podjętych działań, zwłaszcza przez wykazanie ścisłej i bezzwłocznej potrzeby działania z uwagi na zagrożenie danego dobra przez wolność wypowiedzi. Jeżeli jakakolwiek restrykcja powoduje poważny uszczerbek, poważne uszczuplenie praw człowieka, nie będzie zgodna z Paktem, nawet jeżeli wynika z prawa tradycyjnego, religijnego lub zwyczajowego. Komitet zastrzegł też sobie możliwość oszacowania, czy w konkretnej sytuacji mogły zaistnieć oko-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

liczności, które uzasadniały ingerencję. Z uwagi na to Komitet przypomniał, że ograniczenie wolności wypowiedzi nie może być oceniane przez samo odwołanie się do zasady „marginesu oceny" i żeby Komitet mógł wykonywać swoje zadania musi dysponować dowodami od państwa-strony co do konkretnych rozwiązań prawnych oraz dokładnego określenia zagrożenia ze strony wolności wypowiedzi.

Restrykcje przedmiotowej wolności muszą być przewidziane przez prawo, co – zdaniem Komitetu – oznacza konieczność odnoszenia się w tym kontekście zarówno do efektu prac parlamentu (ustanawianie ograniczeń w procesie tworzenia prawa), jak i do efektu pracy sądów (konieczność uwzględniania orzecznictwa i praktyki stosowania prawa). Tym samym warunki opisane w art. 19 ust. 3 muszą być brane pod uwagę w aspekcie ograniczeń i w procesie ich tworzenia, a także ich stosowania. To państwa muszą zarazem udowodnić (w procesie tworzenia ograniczeń i ich stosowania) prawne podstawy jakichkolwiek restrykcji nakładanych na wolność wypowiedzi. Zgodnie z art. 19 ust. 3 norma ograniczająca musi być sformułowana wystarczająco precyzyjnie, aby jednostka mogła dostosować do niej swoje zachowanie. Prawo musi być dostępne publicznie, nie może pozostawiać pola do zbyt szerokiej, dyskrecjonalnej interpretacji. Prawo musi też gwarantować tym, którzy mogą je potencjalnie naruszyć, możliwość uzyskania porady w kwestii ustalenia, jakie rodzaje wypowiedzi są rzeczywiście zakazane, a jakie nie.

Restrykcje nie mogą być ustanawiane nazbyt szeroko. Komitet stwierdził, że miarą ograniczeń powinna być zasada proporcjonalności – tj. muszą być one adekwatne do zamierzonego celu, najmniej dolegliwe spośród wszystkich dostępnych metod dla osiągnięcia zamierzonego celu oraz muszą być proporcjonalne (*sensu stricto*) do wartości, którą mają chronić. Zasada proporcjonalności musi być przestrzegana nie tylko przez normy prawne, które wyznaczają granice, ale również przez podmioty stosujące prawo. Stosowanie tej zasady zakłada też konieczność uwzględniania formy i kontekstu wypowiedzi na dany temat. Przykładowo wartość nieskrępowanej wolności wypowiedzi jest w świetle norm Paktu zasadniczo najwyższa w warunkach szeroko pojętej debaty publicznej w społeczeństwie demokratycznym.

Komitet wyraził również w Uwagach Ogólnych pogląd, zgodnie z którym art. 19 ust. 3 Paktu nigdy nie może być podstawą usprawiedliwiającą drastyczne i nieuzasadnione „zakładanie kagańca" (*muzzling*) dyskusjom w debacie politycznej. Ponadto wszelkie formy ataku na daną osobę z powodu jej wypowiedzi zarówno ze strony władz publicznych, jak i ze strony podmiotów prywatnych – takie jak arbitralnie stosowany areszt, tortury, groźby pozbawienia życia lub zdrowia, zastraszanie, nie są nigdy dopuszczalne na podstawie tego przepisu. Dotyczy to zwłaszcza, z uwagi na ich funkcje społeczne, dziennikarzy oraz osób zaangażo-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

wanych w zbieranie i analizowanie informacji o sytuacji praw człowieka, w tym także sędziów, obrońców i innych prawników działających na rzecz poszanowania praw człowieka. Wszystkie takie ataki powinny być dokładnie badane przez odpowiednie władze w rozsądnym czasie. Sprawcy takich ataków powinni być skazani, a ofiary lub ich bliscy powinni uzyskać stosowne odszkodowanie lub zadośćuczynienie.

Jedną z przesłanek ograniczających wolność wypowiedzi według Paktu może być poszanowanie wolności, praw (chronionych przez szeroko pojęte międzynarodowe prawo praw człowieka) i reputacji innych. Ograniczenia muszą być jednak również w takich przypadkach ustanawiane ostrożnie (*with care*). Można ograniczać wypowiedzi zastraszające innych lub zmuszające ich do jakiegoś zachowania. Niedopuszczalne jest jednak zasadniczo powstrzymywanie debaty politycznej, np. zakazywanie wzywania do bojkotu nieobowiązkowego głosowania. „Inni", w rozumieniu tego przepisu, to inne pojedyncze osoby (fizyczne, prawne) lub członkowie danej społeczności, np. religijnej, etnicznej.

Szczególnie dużą wagę (*extreme care*) należy, zdaniem Komitetu, przykładać do zapewnienia, by tzw. *treason laws* (prawa przeciw zdradzie) i im podobne regulacje, dotyczące bezpieczeństwa państwowego, chroniące tajemnice państwowe, dotyczące działalności wywrotowej itp., były dostosowane i wdrażane zgodnie ze ściśle wykładanymi warunkami art. 19 ust. 3 Paktu. Niezgodne z tym przepisem będzie przykładowo uruchamianie takich praw w celu zduszenia lub wstrzymania przekazu informacji publicznych, rozpowszechnianych w celu zgodnym z interesem publicznym. Nie jest też generalnie dopuszczalne umieszczanie w tego typu regulacjach takich kategorii informacji, które odnoszą się do sektora prywatnego, np. bankowego, czy też rozwoju naukowego. Państwa-strony powinny dostosować również instrumenty walki z terroryzmem do ust. 3. Czyny zabronione, typizowane jako „popieranie terroryzmu", działalność ekstremistyczna oraz pochwalanie, gloryfikowanie i usprawiedliwianie terroryzmu – powinny być precyzyjnie zdefiniowane co do ich przesłanek, tak by nie prowadziły do niepotrzebnych i nieproporcjonalnych ingerencji w wolność wypowiedzi. Należy również unikać zbyt szerokich ograniczeń, tłumaczonych kwestiami bezpieczeństwa państwa, w zakresie dostępu do informacji publicznych. Jak podkreślił Komitet, w szczególności media odgrywają kluczową rolę w informowaniu opinii publicznej o aktach terroryzmu, dlatego ich możliwości w tym zakresie nie powinny być przesadnie ograniczane. Dziennikarze nie mogą być więc karani za podejmowanie uzasadnionych działań informacyjnych w sferze szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwowego.

Na podstawie przesłanki utrzymywania porządku publicznego dopuszczalne jest, w ocenie Komitetu, w konkretnych okolicznościach regulowanie kwestii wypowiadania się w danym miejscu publicznym. Pogarda dla postępowań sądowych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

generalnie może podlegać ograniczeniom na podstawie tej przesłanki. Nie dotyczy to jednak wypowiedzi związanych z szeroko pojętym prawem do obrony.

Ciekawe wnioski sformułował Komitet co do moralności jako przesłanki umożliwiającej ustanawianie ograniczeń. Uznał mianowicie, że koncepcja moralności wywodzi się z wielu społecznych, filozoficznych i religijnych tradycji. W związku z tym konsekwentnie zauważył, że ograniczenia z uwagi na ochronę moralności muszą opierać się również na uznaniu wielu takich zasad – nie mogą wywodzić się z jednego tylko źródła. Ograniczenia z uwagi na moralność muszą być również pojmowane w świetle uniwersalności praw człowieka i zasady niedyskryminacji. Odnosząc się do koncepcji moralności i wolności religijnej (art. 18 Paktu), Komitet skonstatował, że zakazy absolutne (ograniczenia absolutne) dotyczące braku szacunku dla religii lub innych wierzeń, w tym również przybierające formę bluźnierstwa, są niezgodne z Paktem, z wyjątkiem szczególnych okoliczności przewidzianych w art. 20 ust. 2 Paktu. Zakazy takie muszą również pozostawać w zgodzie ze ścisłymi wymogami art. 19 ust. 3 oraz innymi wartościami w nim chronionymi. Nie mogą więc uprzywilejowywać jednej religii kosztem innej, jej wyznawców kosztem innych, sytuować wierzących nad niewierzącymi. Niedopuszczalne są także ograniczenia przybierające postać karania wypowiedzi krytycznych wobec liderów religijnych czy też przyjmujące formę karania za krytyczne komentarze na temat założeń doktrynalnych danej wiary.

IX

Szczególną rolę Komitet w Uwagach Ogólnych przywiązuje do wolności prasy i innych mediów. Zdaniem Komitetu, wolne, niepodlegające cenzurze, nieskrępowane wszelkie media są nieodzownym składnikiem każdego społeczeństwa demokratycznego i jako takie muszą podlegać szczególnej ochronie. Pakt zapewnia mediom szczególne prawo do otrzymywania informacji, głównie z uwagi na funkcję, jaką z założenia pełnią w społeczeństwie demokratycznym. Implikuje to konieczność zagwarantowania wolnym mediom możliwości komentowania spraw publicznych bez cenzury lub innych nieuzasadnionych ograniczeń. Opinia publiczna ma z kolei, skorelowane z tym uprawnieniem mediów, prawo do otrzymywania przekazywanych przez nie komunikatów.

Środki ochrony komunikatów medialnych muszą zapewniać szeroki dostęp do informacji i idei, co nakłada na państwa-strony obowiązek szczególnej dbałości o niezależność i różnorodność mediów. Państwa-strony powinny brać pod uwagę rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych, takich jak internet i telefonia komórkowa, które zmieniają praktykę komunikowania się w skali całego świata. Globalna sieć wymiany idei i poglądów nie zawsze oparta jest na tradycyj-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

nych instrumentach przekazu mass mediów. Państwa-strony winny podjąć wszelkie możliwe kroki w celu zapewnienia niezależności nowych mediów i zagwarantowania do nich dostępu dla każdego człowieka. Państwa-strony zobowiązane są zapewnić publicznym nadawcom możliwość niezależnego działania. W tym kontekście powinny zagwarantować niezależność przekazu i wolność redakcyjną, a także odpowiedni sposób finansowania, który nie narusza niezależności mediów.

Prawne i administracyjne regulacje dotyczące mass mediów powinny w ocenie Komitetu pozostawiać w zgodzie z art. 19 ust. 3 Paktu, tzn. uwzględniać różnice między prasą, telewizją i internetem oraz sposobem działania tych mediów. Powinno się w tym kontekście unikać zbyt uciążliwych ograniczeń licencyjnych, opłat – tak dla nadawców społecznych, jak komercyjnych. Kryteria wprowadzania takich restrykcji muszą być uzasadnione rozsądnymi i obiektywnymi, zrozumiałymi i przejrzystymi (transparentnymi) przyczynami. Reżimy licencyjne dla mediów ograniczonych „pojemnością fal" powinny przewidywać równy w zasadzie rozkład dostępu do częstotliwości dla publicznych, komercyjnych i społecznych nadawców. Niezbędne jest też stworzenie niezależnego i publicznego organu do przyznawania licencji z prawem do oceny aplikacji i przyznawania licencji.

Komitet potwierdził ponadto, że państwa nie powinny mieć monopolu w zakresie mediów i powinny promować ich pluralizm. Prywatne media nie mogą być stawiane w sytuacji niekorzystnej w porównaniu z mediami publicznymi, w szczególności w takich sprawach, jak dostęp do środków rozpowszechniania informacji i dostęp do informacji. Władze publiczne powinny jednak podejmować odpowiednie działania, by zabezpieczać rynek medialny przed nadmierną dominacją lub koncentracją przez prywatne grupy medialne. Monopolizowanie tej sfery może być bowiem szkodliwe dla różnorodności źródeł informacji oraz prezentacji różnych punktów widzenia spraw publicznych.

Jednocześnie Komitet zauważył, iż współczesne dziennikarstwo jest dziedziną, w której uczestniczą, oprócz dziennikarzy profesjonalnych, także nieprofesjonalni – blogerzy i inni zajmujący się różnymi formami publikacji – za pomocą druku, internetu[6] lub przy użyciu innych „kanałów informacji". W związku z tym generalne systemy tworzone przez państwa-strony Paktu, zakładające rejestrowanie lub licencjonowanie dziennikarzy, są niezgodne z art. 19 ust. 3. Ograniczone akredytacje są dopuszczalne wyłącznie w sytuacjach, kiedy jest to konieczne dla wartości wskazanych w tym przepisie, przy czym powinny być one niedyskryminujące i oparte na obiektywnych kryteriach, uwzględniających różnorodną struk-

[6] W odniesieniu do ograniczeń internetu (stron www, blogów, urządzeń technicznych dostępu), Komitet wskazał, iż dopuszczalne ograniczenia winny dotyczyć konkretnie opublikowanych wypowiedzi, gdyż ogólne sankcje dla całych stron (np. ich zamykanie) i systemów, są niezgodne z art. 19 ust. 3 Paktu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

turę dziennikarstwa. W tym kontekście Komitet uznał też za niezgodne z art. 19 ust. 3 Paktu sytuacje utrudniania wyjazdów poza własne państwo albo odmawianie wjazdu oraz poruszania się po terytorium danego państwa, nawet jeżeli dotyczy to miejsc konfliktów, katastrof, miejsc naruszeń praw człowieka. Państwa powinny też uznać i szanować prawo dziennikarzy do nieujawniania źródeł informacji.

X

Komitet zainteresował się także problemem wypowiedzi naruszających reputację innych osób. Stwierdził, iż prawa dotyczące zniesławienia powinny być ustanawiane z ostrożnością, tak by były zgodne z art. 19 ust. 3 Paktu, a także by nie służyły w praktyce dławieniu wolności wypowiedzi. Wszystkie takie regulacje, w tym przede wszystkim karne, powinny umożliwiać „obronę przez prawdę" i nie powinny odnosić się do tych wypowiedzi, które nie są, ze swojej natury, możliwe do zweryfikowania na zasadzie prawda–fałsz. Komentarze o osobach publicznych nie powinny podlegać sankcjonowaniu w ramach instrumentów karnych. Uznanie bezprawnych, nieprawdziwych stwierdzeń, które zostały jednak upublicznione w dobrej wierze (przy dołożeniu należytej staranności), za podlegające karze narusza art. 19 ust. 3. Sankcjonowanie złośliwie opublikowanych (w złej wierze) stwierdzeń nie stanowi zaś naruszenia tej normy. W każdym wypadku działanie w interesie publicznym powinno być zarazem uznane za czynnik uzasadniający niekaralność takich wypowiedzi. Dużą ostrożnością wykazać się trzeba, zdaniem Komitetu, właśnie przy stosowaniu środków karnych i kar. Państwa-strony powinny wręcz rozważyć dekryminalizację zniesławienia, a wprowadzenie instrumentów karnych może być tolerowane jedynie w najpoważniejszych przypadkach wypowiedzi zniesławiających. Co bardzo istotne, Komitet uznał, że kara pozbawienia wolności nigdy nie jest karą proporcjonalną/właściwą (*imprisonment is never an appropriate penalty*). Niedopuszczalne jest też, aby państwa oskarżały kogokolwiek w trybie postępowania karnego za zniesławienie i „zawieszały" stan oskarżenia, nie doprowadzając do wyjaśnienia sprawy w postępowaniu sądowym. Taka praktyka wywiera „efekt mrożący" i może nadmiernie ograniczać wolność wypowiedzi danej osoby, ale także innych potencjalnych uczestników debaty publicznej.

Komitet stwierdził też, że sam fakt odbierania danej wypowiedzi w stosunku do osób z kręgu polityki lub wobec instytucji publicznych (*public figures in the political domain and public institutions*) jako obelżywej, nie jest jeszcze samoistnie wystarczającym powodem do usprawiedliwienia stosowania kar, aczkolwiek osoby takie (ale nie instytucje) mogą korzystać z uprawnień przewidzianych Paktem. Co więcej, wszystkie osoby publiczne, także te sprawujące najwyższe polityczne funkcje – głowy państw i szefowie rządów – są z natury rzeczy poten-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

cjalnie uzasadnionym obiektem krytyki, w tym również celem wypowiedzi członków opozycji. Komitet wyraził w Uwagach Ogólnych zaniepokojenie sytuacjami karania za czyny typizowane jako obraza majestatu, brak szacunku dla władz (*desacato*), brak szacunku dla symboli, flag, zniesławienie głów państw (*defamation*) oraz obejmowanie szczególną ochroną honoru urzędników publicznych. Prawo nie powinno, zdaniem Komitetu, przewidywać surowszych kar za zniesławienie tylko dlatego, że takie, a nie inne kategorie osób są atakowane.

XI

W części tez zamykających Uwagi Ogólne Komitet odniósł się do relacji pomiędzy art. 19 i 20 Paktu. Wskazał, iż artykuły 19 i 20 Paktu są spójne pod względem treściowym i wzajemnie się uzupełniają. Zakazane zachowania opisane w dyspozycji art. 20, tj. propaganda wojenna, a także popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, w całości podlegają ocenie z punktu widzenia art. 19 ust. 3.

Rożnica pomiędzy wypowiedziami stypizowanymi w art. 20 a wypowiedziami, które mogą być ograniczane na podstawie ogólnej normy art. 19 ust. 3, polega na tym, że te z art. 20, muszą być zakazane przez obowiązujące w danym państwie prawo sformalizowane. Nie może to być prawo zwyczajowe, precedensowe. Tylko w tym kontekście art. 20 jest przepisem szczególnym (*lex specialis*) do art. 19 ust. 3. Tylko w związku ze szczególnymi postaciami wypowiedzi wskazanymi w art. 20 państwa są zobligowane do wprowadzenia sformalizowanych prawnych zakazów. Zawsze jednak trzeba je konfrontować z art. 19.

W kontekście art. 20 Paktu, odnoszącego się w istocie do wypowiedzi nienawistnych (*hate speech*), warto zasygnalizować również stanowisko Komitetu w sprawach wypowiedzi tzw. negacjonistów, czyli osób kwestionujących fakty historyczne dotyczące masowych mordów i naruszeń praw jednostki. Komitet zauważa, iż prawne sankcjonowanie wypowiedzi odnoszących się do faktów historycznych jest w zasadzie niezgodne z zobowiązaniami Paktu. Pakt nie zakazuje bowiem w sposób generalny wypowiadania błędnych bądź mylnych opinii, jak też dokonywania niewłaściwej interpretacji przeszłości. Zakazy w zakresie absolutnej wolności posiadania opinii (niewypowiedzianej) nigdy nie powinny być wprowadzane, a w związku z wolnością ich wyrażania podlegają ogólnym warunkom art. 19 ust. 3 i art. 20 Paktu. Jeżeli zatem poza negowaniem faktów historycznych dana wypowiedź realizuje przesłanki tych przepisów, podlegających jednakże wąskiej interpretacji, to tylko wtedy mogą być one sankcjonowane w zgodzie z normami Paktu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/01/2026 00:01:09

SUMMARY

The purpose of this article is to analyze legal guarantees of freedom of expression provided for in The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) from the perspective of The U.N. Human Rights Committee's (HRC) General Comments No. 34. The study is focused mainly on the HRC's interpretations concerning regulations of the article 19 of ICCPR, which consists general direct provisions of this freedom and its general indirect limitations, and also the HRC's comments on the article 20 of ICCPR, which is related to different forms of hate speech. Firstly, the analysis shows HRC's general description of elements of freedom of expression, i.e. the right to hold opinions and freedom to seek, receive and impart information and ideas, but also of the principle of rights and freedoms limitations' proportionality. It also concerns HRC's comments on the specific forms and contexts of freedom of expression, mainly about freedom of press and media, crimes of defamation, public insult of head of state and constitutional authorities or public officials and also crimes of religious offence and some forms of hate speech. Moreover, there was indicated HRC's stand on the matter of imprisonment penalty as a legal sanction for misuse of freedom of expression.