

# **PRZECIWDZIAŁANIE ANTYSEMITYZMOWI**

**INSTRUMENTY  
PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO**

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias

słowo wstępne

MIROSŁAW WYRZYKOWSKI

MONOGRAFIE LEX



# PRZECIWDZIAŁANIE ANTYSEMITYZMOWI

INSTRUMENTY  
PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias

słowo wstępne

MIROSŁAW WYRZYKOWSKI



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Prawnych PAN

Stan prawny na 1 marca 2014 r.

Recenzent

*Prof. dr hab. Wojciech Sadurski*

Wydawca

*Magdalena Przek-Ślesicka*

Redaktor prowadzący

*Joanna Cybulska*

Opracowanie redakcyjne

*JustLuk*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Układ typograficzny

*Marta Baranowska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3207-1

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

**Wolters Kluwer SA**

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Moim Rodzicom

---

(...) walka z antysemityzmem nie jest żadną zasługą ani żadnym humanitarnym gestem litości; nie jest ona też tylko walką o godność Żydów, ale w równej mierze walką o naszą własną godność. Jest walką o godność wszystkich. Uogólnienie właściwe samej istocie antysemityzmu prowadzi bowiem poza pewien próg pojęć moralnych, którego człowiekowi przekroczyć nie wolno, jeśli nie ma się wszystko zawalić.

Tadeusz Mazowiecki

*Antysemityzm ludzi łagodnych i dobrych, 1960 r.*

Rozsiane i niegroźne z pozoru, z osobna wątłe atomy antysemityzmu można w stosownych warunkach błyskawicznie skupić w piorunującą mieszaną, która wybucha zbrodnią. Tolerancja antysemityzmu w najsłabszych objawach dzisiejszych jest dlatego tolerancją jutrzejszych pogromów.

Leszek Kołakowski

*Antysemici. Pięć tez nienowych i przestroga, 1956 r.*



# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 17

Słowo wstępne / 25

Wstęp / 27

## Rozdział I

### **Antysemityzm jako problem prawny / 41**

1. Zjawisko antysemityzmu – uwagi wstępne / 41
2. Rys historyczny – od sankcjonowanego w prawie prześladowania i dyskryminacji Żydów do przeciwdziałania antysemityzmowi za pomocą instrumentów prawnych / 43
3. Wyjaśnienie podstawowych pojęć / 51
  - 3.1. Antysemityzm / 52
  - 3.2. „Nowy antysemityzm” / 54
  - 3.3. Antysemityzm w ujęciu prawnym / 62
  - 3.4. Rasizm / 67
  - 3.5. Dyskryminacja rasowa / 69
  - 3.6. Ksenofobia / 70
  - 3.7. „Kłamstwo oświęcimskie” / 71
  - 3.8. „Mowa nienawiści” / 71
  - 3.9. „Przestępstwo z nienawiści” / 73
4. Wnioski / 76

## Rozdział II

### **Przesłanki dopuszczalności ograniczania praw i wolności jednostki wobec publicznych przejawów antysemityzmu / 78**

1. Uwagi wstępne / 78
2. Koncepcja „demokracji obronnej” / 83
3. Koncepcja „praw pamięci” / 93
4. Wnioski / 108



### Rozdział III

#### **Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka / 112**

1. Uniwersalny system ochrony praw człowieka – uwagi ogólne / **112**
2. Uniwersalny standard międzynarodowy / **118**
3. Ochrona praw człowieka w systemie uniwersalnym a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne / **123**
4. Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach systemu traktatowego ochrony praw człowieka ONZ / **127**
  - 4.1. Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych (Obywatelskich) i Politycznych / **127**
    - 4.1.1. Zakaz nadużycia praw i wolności przyznanych w MPPOP / **127**
    - 4.1.2. Zakaz popierania nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej / **129**
    - 4.1.3. Zakaz dyskryminacji / **138**
    - 4.1.4. Ochrona mniejszości / **139**
  - 4.2. Komitet Praw Człowieka / **140**
    - 4.2.1. Uwzględnienie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron MPPOP / **142**
    - 4.2.2. Pominięcie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron MPPOP / **147**
  - 4.3. Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej / **151**
    - 4.3.1. Prace przygotowawcze nad przyjęciem konwencji LDR / **152**
    - 4.3.2. Zakres przedmiotowy konwencji LDR / **155**
    - 4.3.3. Zakres normatywny art. 4 konwencji LDR / **158**
  - 4.4. Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej / **164**
    - 4.4.1. Uwzględnienie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron konwencji LDR / **167**
    - 4.4.2. Pominięcie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron konwencji LDR / **175**

5. Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach systemu politycznego ochrony praw człowieka ONZ / **176**
  - 5.1. Zgromadzenie Ogólne NZ / **176**
  - 5.2. Komisja Praw Człowieka ONZ / **194**
  - 5.3. Rada Praw Człowieka ONZ / **199**
    - 5.3.1. Uchwały Rady Praw Człowieka ONZ / **202**
    - 5.3.2. Procedura kontrolna Rady Praw Człowieka ONZ – Powszechny Przegląd Okresowy / **205**
  - 5.4. Procedury specjalne / **216**
    - 5.4.1. Niezależny Ekspert ds. mniejszości / **217**
    - 5.4.2. Specjalny Sprawozdawca ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji / **218**
    - 5.4.3. Specjalny Sprawozdawca ds. wolności religii i wyznania / **229**
  - 5.5. Sekretarz Generalny ONZ / **232**
    - 5.5.1. Memorandum Sekretarza Generalnego ONZ na temat typów oraz przyczyn dyskryminacji / **234**
    - 5.5.2. Przeciwdziałanie rasizmowi i dyskryminacji rasowej – model legislacji krajowej / **236**
    - 5.5.3. Seminarium na temat antysemityzmu / **238**
    - 5.5.4. Program edukacyjny na temat Holokaustu / **240**
6. Wysoki Komisarz ds. Praw Człowieka ONZ / **241**
7. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury / **246**
8. Światowa Konferencja Praw Człowieka, Wiedeń 1993 r. – Deklaracja Wiedeńska i Program Działania / **251**
9. Światowa Konferencja przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pokrewnym Formom Nietolerancji, Durban 2001 r. / **254**
  - 9.1. Proces przygotowawczy / **256**
    - 9.1.1. Konferencje regionalne / **257**
    - 9.1.2. Wkład organów traktatowych i innych agend ONZ w proces przygotowawczy / **261**
  - 9.2. Przebieg Konferencji / **261**
    - 9.2.1. Forum organizacji pozarządowych / **263**
    - 9.2.2. Formułowanie treści dokumentów końcowych / **265**
  - 9.3. Deklaracja z Durbanu i Program Działania z Durbanu / **267**

- 9.4. Proces *follow-up* do momentu konferencji przeglądowej / **271**
- 9.5. Durban II – konferencja przeglądowa, Genewa 2009 r. / **278**
- 9.6. Proces *follow-up* po zakończeniu konferencji przeglądowej / **283**
- 9.7. Spotkanie wysokiego szczebla upamiętniające wydarzenia z Durbanu z 2001 r., Nowy Jork 2011 r. / **286**
- 9.8. Bilans „procesu Durban” / **289**
- 10. Wnioski / **292**

## Rozdział IV

### **Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka / 300**

#### **Część 1. Rada Europy / 300**

- 1. System ochrony praw człowieka RE – uwagi ogólne / **300**
- 2. Ochrona praw człowieka w systemie RE a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne / **302**
- 3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności / **306**
  - 3.1. Zakaz dyskryminacji / **307**
  - 3.2. Zakaz nadużycia praw i wolności przyznanych w Konwencji – art. 17 EKPCz / **314**
- 4. Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczący kryminalizacji działań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych / **317**
- 5. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych / **330**
- 6. Stanowisko Komitetu Ministrów RE wobec antysemityzmu / **337**
- 7. Stanowisko Zgromadzenia Parlamentarnego RE wobec antysemityzmu / **345**
  - 7.1. Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE / **348**
  - 7.2. Rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego RE / **354**
  - 7.3. Pisemne deklaracje członków Zgromadzenia Parlamentarnego RE / **358**
- 8. Stanowisko Komisarza Praw Człowieka RE wobec antysemityzmu / **359**

|                                                              |                                                                                                       |            |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 9.                                                           | Stanowisko Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji RE wobec antysemityzmu /          | <b>366</b> |
| 9.1.                                                         | Zalecenie ECRI nr 9 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z antysemityzmem /                | <b>369</b> |
| 9.2.                                                         | Sprawozdania i zalecenia dotyczące poszczególnych państw członkowskich RE /                           | <b>373</b> |
| 10.                                                          | Wnioski /                                                                                             | <b>377</b> |
| Część 2. Unia Europejska /                                   |                                                                                                       | <b>379</b> |
| 1.                                                           | System ochrony praw człowieka (praw podstawowych) UE – uwagi ogólne /                                 | <b>379</b> |
| 2.                                                           | Ochrona praw podstawowych w systemie UE a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne /          | <b>383</b> |
| 3.                                                           | Karta praw podstawowych /                                                                             | <b>387</b> |
| 3.1.                                                         | Zakaz dyskryminacji /                                                                                 | <b>389</b> |
| 3.2.                                                         | Różnorodność kulturowa, religijna i językowa /                                                        | <b>391</b> |
| 3.3.                                                         | Zakaz nadużycia praw /                                                                                | <b>392</b> |
| 4.                                                           | Przeciwdziałanie antysemityzmowi w regulacjach normatywnych oraz polityce i programach działania UE / | <b>393</b> |
| 4.1.                                                         | Okres poprzedzający wejście w życie traktatu amsterdamskiego /                                        | <b>393</b> |
| 4.2.                                                         | Okres po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego /                                                   | <b>396</b> |
| 4.3.                                                         | Instrumenty przeciwdziałania antysemityzmowi z obszaru prawa karnego /                                | <b>404</b> |
| 5.                                                           | Stanowisko Agencji Praw Podstawowych UE wobec antysemityzmu /                                         | <b>424</b> |
| 5.1.                                                         | Badania nad skalą i formami antysemityzmu w państwach UE /                                            | <b>428</b> |
| 5.2.                                                         | Raporty na temat antysemityzmu /                                                                      | <b>430</b> |
| 6.                                                           | Wnioski /                                                                                             | <b>440</b> |
| Część 3. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie / |                                                                                                       | <b>442</b> |
| 1.                                                           | System ochrony praw człowieka OBWE – uwagi ogólne /                                                   | <b>442</b> |
| 2.                                                           | „Ludzki wymiar” działalności OBWE /                                                                   | <b>445</b> |
| 3.                                                           | Ochrona praw człowieka w systemie OBWE a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne /           | <b>449</b> |
| 4.                                                           | Zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie OBWE w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi /    | <b>451</b> |

- 4.1. Konferencje i spotkania OBWE / **451**
- 4.2. Przeciwdziałanie antysemityzmowi w uchwałach organów OBWE / **461**
- 4.3. Przeciwdziałanie antysemickim „przestępstwom z nienawiści” / **465**
- 5. Osobisty Przedstawiciel Przewodniczącego OBWE ds. przeciwdziałania antysemityzmowi / **470**
- 6. Wnioski / **474**

## Rozdział V

### **Orzecznictwo międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka w sprawach dotyczących antysemityzmu / 477**

- 1. Uwagi wstępne / **477**
- 2. Decyzje Komitetu Praw Człowieka ONZ / **479**
  - 2.1. Rozpowszechnianie treści antysemickich przez partię polityczną za pomocą wiadomości przekazywanych drogą telefoniczną – *J.R.T. i W.G. Party v. Kanada* / **481**
  - 2.2. Próby wznowienia działalności włoskiej partii faszystowskiej – *M.A. i in. v. Włochy* / **485**
  - 2.3. Publiczne głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego” – *Faurisson v. Francja* / **488**
  - 2.4. Antysemickie poglądy i publikacje kanadyjskiego nauczyciela – *Ross v. Kanada* / **495**
- 3. Decyzje Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej / **503**
- 4. Orzecznictwo organów konwencyjnych Rady Europy – Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka / **513**
  - 4.1. Wolność wypowiedzi osób głoszących „kłamstwo oświęcimskie” / **517**
  - 4.2. Antysemicka „mowa nienawiści” oraz działania związane z ideologią narodowego socjalizmu / **532**
    - 4.2.1. Odmowna decyzja władz więziennych dotycząca dostępu więźnia do czasopisma zawierającego treści antysemickie – *Lowes v. Wielka Brytania* / **532**

- 4.2.2. Gloryfikowanie narodowego socjalizmu i działania oparte na jego ideach, próba odbudowy partii nazistowskiej oraz aktywność w ruchu neonazistowskim – *Kühnen v. Niemcy, B.H., M.W., H.P i G.K. v. Austria* / 534
- 4.2.3. Antysemickie elementy regulaminu i nazwy stowarzyszenia oraz nawoływanie do nienawiści wobec Żydów – *W.P. v. Polska, Ivanov v. Rosja* / 538
- 5. Wnioski / 545
- Podsumowanie / 553
- Bibliografia / 563



# Wykaz skrótów

---

## Źródła prawa

|                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Akt Końcowy KBWE</b>                                             | Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podpisany w dniu 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>decyzja ramowa w sprawie rasizmu</b>                             | decyzja ramowa Rady w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii (Dz. Urz. WE C 75E z 26.03.2002, s. 9)                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Deklaracja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej</b> | rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1904 (XVIII) z dnia 20 listopada 1963 r. – Deklaracja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej                                                                                                                                                                                                   |
| <b>deklaracja o prawach osób należących do mniejszości</b>          | Deklaracja ONZ o prawach osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych przyjęta w dniu 18 grudnia 1992 r. przez Zgromadzenie Ogólne                                                                                                                                                                  |
| <b>deklaracja o rasie</b>                                           | Powszechna Deklaracja UNESCO o Różnorodności Kulturowej przyjęta jednomyślnie na 31. sesji Konferencji Generalnej UNESCO, Paryż, 2 listopada 2001 r., <a href="http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Dekl_o_roznorodnosci.pdf">http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Dekl_o_roznorodnosci.pdf</a> |
| <b>deklaracja wiedeńska</b>                                         | Deklaracja Wiedeńska i program działania Światowej Konferencji Praw Człowieka. Wiedeń, czerwiec 1993, red. R. Hliwa, Poznań 1998                                                                                                                                                                                                          |



|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Deklaracja z Durbanu i Program Działania z Durbanu</b> | dokumenty przyjęte na zakończenie Światowej Konferencji Przeciw Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji, która odbyła się w Durbanie (Republika Południowej Afryki) w dniach 31 sierpnia – 7 września 2001 r., polskie tłumaczenie tekstu dostępne jest na stronie internetowej MSW: <a href="http://www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&amp;id=669">www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&amp;id=669</a> |
| <b>Deklaracja z Kordoby</b>                               | Cordoba Declaration by the Chairman-in-Office z dnia 9 czerwca 2005 r., CIO.GAL/76/05/Rev.2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>EKPCz</b>                                              | Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Karta NZ</b>                                           | Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>k.k.</b>                                               | ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Komentarz Ogólny nr 15</b>                             | Komentarz Ogólny nr 15 z dnia 17 marca 1993 r., A/48/18                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Komentarz Ogólny nr 34</b>                             | Komentarz Ogólny nr 34 z dnia 21 lipca 2011 r., CCPR/C/GC/34                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Konstytucja RP</b>                                     | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>konwencja LDR</b>                                      | Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187)                                                                                                                                                                                                                                                                |

|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Konwencja o cyberprzestępczości</b>                                | Konwencja o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r., CETS No.: 185                                                                                                                             |
| <b>Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych</b>             | Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209)                                                                                           |
| <b>Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa</b> | Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9)                                                |
| <b>KPP</b>                                                            | Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)                                                                                                                                              |
| <b>MPPGSK</b>                                                         | Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, zał.)                                                           |
| <b>MPPOP</b>                                                          | Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.)                                                                         |
| <b>PDPCz</b>                                                          | Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.                                                                                         |
| <b>Pierwszy Protokół Fakultatywny</b>                                 | Pierwszy Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80) |

|                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyber-przestępczości</b> | Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyber-przestępczości dotyczący kryminalizacji działań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, sporządzony w Strasburgu dnia 28 stycznia 2003 r., CETS No.: 189                                                                                                                                                   |
| <b>Protokół nr 1</b>                                          | Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Protokół nr 12</b>                                         | Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Rzymie dnia 4 listopada 2000 r., CETS No.: 177                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Protokół nr 14</b>                                         | Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r., CETS No.: 194                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>pr. stow.</b>                                              | ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>raport ECMRK</b>                                           | Combating Antisemitism in the EU. Implementation of proposals by the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), raport opublikowany w czerwcu 2005 r., <a href="http://web.archive.org/web/20060717230238/eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Combating_Antisemitism.pdf">http://web.archive.org/web/20060717230238/eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Combating_Antisemitism.pdf</a> |
| <b>rozporządzenie 168/2007</b>                                | rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE L 53 z 22.02.2007, s. 1)                                                                                                                                                                                                                                           |

|                             |                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ustawa o IPN</b>         | ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.)           |
| <b>Statut ECRI</b>          | rezolucja Komitetu Ministrów (2002) 8 z dnia 13 czerwca 2002 r.                                                                                                                               |
| <b>Statut MTS</b>           | Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.)                                                                                               |
| <b>Statut RE</b>            | Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565)                                                                                                |
| <b>TFUE</b>                 | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)                                                                                      |
| <b>traktat amsterdamski</b> | Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.)  |
| <b>Traktat z Lizbony</b>    | Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1) |
| <b>TUE</b>                  | Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)                                                                                                     |
| <b>Wspólne Działanie</b>    | decyzja Rady 96/443/WSiSW z dnia 15 lipca 1996 r. dotyczące działania w celu zwalczania rasizmu i ksenofobii (Dz. Urz. WE L 185 z 24.07.1996, s. 5)                                           |
| <b>zalecenie ECRI nr 7</b>  | zalecenie nr 7 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskrymi-                                                                    |

|                            |                                                                                                                               |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | nacji rasowej z dnia 13 grudnia 2002 r., CRI(2003)8                                                                           |
| <b>zalecenie ECRI nr 9</b> | zalecenie ECRI nr 9 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z antysemityzmem z dnia 25 czerwca 2004 r., CRI (2004) 37 |
| <b>zalecenie R (97) 20</b> | zalecenie Komitetu Ministrów R (97) 20 z dnia 30 października 1997 r.                                                         |

### Inne

|                          |                                                                                                          |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ALDE</b>              | Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (ang. Alliance of Liberals and Democrats for Europe) |
| <b>APP</b>               | Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej                                                              |
| <b>CETS</b>              | Council of Europe Treaty Series                                                                          |
| <b>CSA</b>               | Conseil Supérieur de l'Audiovisuel                                                                       |
| <b>ECMRK</b>             | Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii                                                   |
| <b>ECR</b>               | European Court Reports                                                                                   |
| <b>ECRI</b>              | Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji                                                   |
| <b>EFD</b>               | Europa Wolności i Demokracji (ang. Europe of Freedom & Democracy)                                        |
| <b>ENA</b>               | europejski nakaz aresztowania                                                                            |
| <b>EPS</b>               | Europejski Przegląd Sądowy                                                                               |
| <b>ETPCz</b>             | Europejski Trybunał Praw Człowieka                                                                       |
| <b>Grupa Robocza PPO</b> | Grupa Robocza ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego                                                      |
| <b>KBWE</b>              | Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie                                                        |
| <b>KE</b>                | Komisja Europejska                                                                                       |

|                                           |                                                                                                                           |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OKI</b>                                | Organizacja Konferencji Islamskiej                                                                                        |
| <b>Komitet LDR</b>                        | Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej                                                                         |
| <b>KPCz</b>                               | Komitet Praw Człowieka                                                                                                    |
| <b>LPA</b>                                | Liga Państw Arabskich                                                                                                     |
| <b>MTS</b>                                | Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości                                                                                   |
| <b>NGO</b>                                | organizacja pozarządowa                                                                                                   |
| <b>OBWE</b>                               | Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie                                                                         |
| <b>ODIHR</b>                              | Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie                       |
| <b>OKI</b>                                | Organizacja Konferencji Islamskiej                                                                                        |
| <b>ONZ</b>                                | Organizacja Narodów Zjednoczonych                                                                                         |
| <b>OTK-A</b>                              | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A                                                           |
| <b>PE</b>                                 | Parlament Europejski                                                                                                      |
| <b>PiP</b>                                | Państwo i Prawo                                                                                                           |
| <b>PPK</b>                                | Przegląd Prawa Karnego                                                                                                    |
| <b>PPO</b>                                | Powszechny Przegląd Okresowy                                                                                              |
| <b>RE</b>                                 | Rada Europy                                                                                                               |
| <b>RPCz</b>                               | Rada Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych                                                                     |
| <b>Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu</b> | Specjalny Sprawozdawca ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji |
| <b>TK</b>                                 | Trybunał Konstytucyjny                                                                                                    |
| <b>TSUE</b>                               | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej                                                                                |
| <b>UE</b>                                 | Unia Europejska                                                                                                           |
| <b>UNESCO</b>                             | Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury                                                       |
| <b>Zb. Orz.</b>                           | Zbiór Orzeczeń                                                                                                            |



# Słowo wstępne

---

Trudno jest uwierzyć, że tak długo musieliśmy czekać na książkę przedstawiającą i analizującą uniwersalną i regionalną regulację prawną przeciwdziałania antysemityzmowi. Monografia Aleksandry Gliszczyńskiej-Grabias jest nie tylko pierwszą monografią dotyczącą wskazanej problematyki, lecz także pierwszym tak pełnym, kompetentnym, znakomicie skonstruowanym i doskonale zrealizowanym dziełem na temat prawnych aspektów antysemityzmu. Autorka połączyła wiedzę z zakresu nauk historycznych, politologii, socjologii, językoznawstwa i – oczywiście – prawa międzynarodowego i krajowego, by opracować przejmujący fresk zatytułowany „przeciwdziałanie najstarszej nienawiści”. Wartość pracy polega m.in. na konfrontacji źródeł regulacji prawnej przeciwdziałania antysemityzmowi z przyczynami ograniczonej efektywności tej regulacji i dążeniami społeczności międzynarodowej, mimo niedoskonałości obowiązujących instrumentów prawnych, do możliwie pełnej ich realizacji.

Monografia Aleksandry Gliszczyńskiej-Grabias wyznacza nowy standard analizy problematyki antysemityzmu, ale także każdego zjawiska, którego źródłem są negatywne emocje osiągające poziom nienawiści, posługiwanie się stereotypami, reifikacja człowieka. Tragiczne efekty takiej postawy analizowane są przez pryzmat regulacji prawnych, których celem jest przede wszystkim przeciwdziałanie powtórzeniu się tragedii. Zastosowana koncepcja będzie wzorcem dla analizy takich zjawisk, jak nienawiść rasowa, narodowościowa, etniczna czy religijna, w ich wymiarach wyznaczanych przede wszystkim godnością człowieka, braterstwem, równością, zakazem dyskryminacji i sprawiedliwością.

Nowatorstwo metodologiczne polega także na tym, że ukazany jest każdorazowo kontekst historyczny, społeczny i polityczny przyjmowanych regulacji prawnych. Pozwala to czytelnikowi w pełni uczestniczyć w złożonym procesie dochodzenia do określonych regulacji prawnych,



ich wielopoziomowych uwarunkowań i współzależności najistotniejszych czynników kształtujących prawne standardy przeciwdziałania antysemityzmowi. Znajomość najważniejszych elementów procesu tworzenia regulacji prawnych, plastyczność języka i sposób narracji powodują, że czytelnik czuje się nie tylko świadkiem, ale wręcz współuczestnikiem przedstawianych zjawisk. Ale sygnalizuję – nie będzie to współuczestnictwo ani intelektualnie, ani emocjonalnie neutralne.

*Mirosław Wyrzykowski*

# Wstęp

---

Antysemityzm – szczególne połączenie uprzedzeń, stereotypów, upokorzeń, wrogości, dyskryminacji i prześladowań, których Żydzi doświadczają od ponad 2 tysięcy lat – nazywany bywa „najstarszą nienawiścią”<sup>1</sup>. Zjawisko to występuje na całym świecie z utrzymującym się natężeniem, wykazując historyczną ciągłość, co prowadzi do dramatycznych konsekwencji. Jego istotę R.S. Wistrich charakteryzuje w następujący sposób: „Ideologia antysemityzmu od zawsze uznawała Żyda – zarówno indywidualnie jak i kolektywnie – za pogardzanego «innego». Jest to postrzeganie świata napędzane nienawiścią i strachem, które same w sobie stanowią część historycznego doświadczenia ludzkości oraz wszechmocne emocje, nadal kształtujące tworzenie się grupowej tożsamości”<sup>2</sup>.

Przeciwdziałanie jakiegokolwiek formie uprzedzeń, nienawiści czy dyskryminacji jest długotrwałym, złożonym i niezwykle wymagającym procesem. Wiele czynników sprawia, że w przypadku antysemityzmu jeszcze trudniejsze staje się definiowanie oraz efektywne wdrażanie metod przeciwdziałania mu. Antysemityzm ze zdumiewającą łatwością przekracza bariery miejsca i czasu, powracając niczym bakcyl dżumy po okresie uśpienia, o czym przejmująco pisał A. Camus<sup>3</sup>. Obecność

<sup>1</sup> Określenie to zostało po raz pierwszy użyte przez R.S. Wistricha, jednego z najbardziej uznanych badaczy zjawiska antysemityzmu. Por. R.S. Wistrich, *Antisemitism. The Longest Hatred*, London 1991.

<sup>2</sup> R.S. Wistrich, *A lethal obsession. Anti-Semitism from antiquity to the global Jihad*, New York 2010, s. 8–9.

<sup>3</sup> „Słuchając okrzyków radości dochodzących z miasta, Rieux pamiętał, że ta radość jest zawsze zagrożona. Wiedział bowiem to, czego nie wiedział ten radosny tłum i co można przeczytać w książkach, że bakcyl dżumy nigdy nie umiera i nie znika, że może przez dziesiątki lat pozostać uśpiony w meblach i bieliźnie, że czeka cierpliwie w pokojach, w piwnicach, w kufrach, w chustkach i w papierach, i że nadejdzie być może dzień, kiedy na nieszczęście ludzi i dla ich nauki dżuma obudzi swe szczury i pośle je, by umierały w szczęśliwym mieście” – A. Camus, *Dżuma*, tłum. J. Guze, Warszawa 2004, s. 190.

tego zjawiska odnotowywana jest nawet w miejscach tak niespodziewanych jak Malezja<sup>4</sup>, w których ani obecnie, ani w perspektywie historycznej nigdy nie zamieszkiwało więcej niż kilkuset Żydów<sup>5</sup>. Antysemityzm nadal występuje również w Niemczech i w Austrii – państwach, w których, jak wydawało się po Holokauście, nigdy nie mógł już ponownie zaistnieć<sup>6</sup>. Jest zjawiskiem niezwykle złożonym: wkracza zarówno w wymiar społeczny, jak i polityczny, religijny oraz kulturowy naszej rzeczywistości. Opiera się przy tym próbom jednoznacznej klasyfikacji jako forma uprzedzeń, nienawiści, dyskryminacji bądź przemocy na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym lub religijnym – antysemityzm może wynikać z każdej z tych kategorii. Utrudnieniem dla prób przeciwdziałania antysemityzmowi pozostaje również wielość irracjonalnych źródeł postaw antyżydowskich. Jak zauważa R.S. Wistrich, „Istnieją elementy antysemityzmu, które wypływają z nienawiści do innego i obcego, generalnie charakterystycznej dla religijnego zaślepienia i rasizmu. Jest szereg paraleli pomiędzy nienawiścią do Żydów a prześladowaniami heretyków, czarownic, homoseksualistów, Romów, czarnoskórych i innych mniejszości, jednak sakralna, quasi-metafizyczna cecha antysemityzmu jest nieobecna w innych przypadkach”<sup>7</sup>. Wobec żadnej innej grupy na przestrzeni dziejów nie wysuwano tak wielu oskarżeń, umacniających nie tylko nienawiść do Żydów, lecz także przyzwolenie na ich społeczną, a niejednokrotnie również sankcjonowaną w prawie dyskryminację i prześladowania. Żydów oskarżano i nadal oskarża się m.in. o: zamordowanie Jezusa Chrystusa, profanację hostii, mordy rytualne na chrześcijańskich dzieciach, zatrutowanie wody w studniach, sprowadzanie plag i zaraz, uprawianie czarów, spiskowanie przeciw chrześcijaństwu, kontrolowanie światowych finansów, wywo-

---

W powieści A. Camusa „bakcyl dżumy” jest uniwersalnym symbolem zła tkwiącego w każdym człowieku, które z uśpienia budzi się w momentach zagrożenia, takich jak epidemia, wojna, totalitaryzm.

<sup>4</sup> Zob. np. M. Yegar, *Malaysia. Anti-Semitism without Jews*, Jewish Political Studies Review 2006, t. 18, nr 3–4.

<sup>5</sup> O „antysemityzmie bez Żydów” mówi się również w kontekście Polski, w której przed wybuchem drugiej wojny światowej istniała ponad trzymilionowa wspólnota żydowska. Por. R.J. Weksler-Waszkineł, *Antysemityzm bez Żydów*, Znak 2008, nr 643.

<sup>6</sup> Zob. np. statystyki na temat skali i postaci zjawiska antysemityzmu w Niemczech i w Austrii opracowane przez Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism of the Tel Aviv University, dostępne na stronie internetowej: <http://www.tau.ac.il/Anti-Semitism/CR.htm> (odsłona z dnia 15 sierpnia 2013 r.).

<sup>7</sup> R.S. Wistrich, *A lethal obsession. Anti-Semitism...*, s. 80.

ływanie kryzysów ekonomicznych, sprawowanie tajnej władzy nad światem, działanie Judeo-masońskiej konspiracji. Raz jeszcze przywołując R.S. Wistricha: „Litania stereotypów i oskarżeń [wobec Żydów – przyp. aut.] wydaje się nie mieć końca (...) pomimo braku ich jakichkolwiek empirycznych podstaw”<sup>8</sup>.

Motywacja do podjęcia badań, których rezultaty przedstawione zostały w niniejszej książce, ma kilka źródeł. Jednym z nich był zamiar wykazania, że wbrew spotykanym niekiedy opiniom<sup>9</sup> negatywne zjawiska, których istotę tworzą nienawiść i dyskryminacja na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym bądź religijnym, czyli zjawiska silnie osadzone w kontekście społecznym i historycznym, trudne do ujęcia w ramy definicji prawnych, powinny stanowić przedmiot unormowań prawnych oraz że zobowiązanie prawnych działań wynika w znaczącym stopniu z postanowień zawartych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka. Równie istotną motywacją było przekonanie o tym, że warto jest podejmować wyzwania badawcze pomocne dla przezwyciężania tych problemów społecznych, których skutki mają bardzo destrukcyjny wpływ na poszanowanie praw i wolności jednostek oraz grup. Ponadto do skupienia uwagi na tematyce prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi skłoniło mnie zainteresowanie historią ludobójczej postaci antysemityzmu – Holokaustu, naznaczone poczuciem bezradności wobec ogromu tej zbrodni oraz wciąż od nowa podejmowaną próbą zrozumienia, dlaczego możliwe było jej dokonanie.

Przedmiotem publikacji jest analiza instrumentów prawnych przeciwdziałania antysemityzmowi, przewidzianych w międzynarodowym prawie praw człowieka. Systemy, które poddane zostały analizie, to system uniwersalny, stworzony w ramach Organizacji Narodów

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 79.

<sup>9</sup> Tego rodzaju opinie skutkują m.in. dalece nieefektywnym wykorzystaniem obowiązujących przepisów prawa dla przeciwdziałania antysemityzmowi na gruncie krajowym, jak również przekazem społecznym, który utrwała przekonanie o bezkarności osób i grup posługujących się antysemicką retoryką bądź dokonujących przestępstw motywowanych antysemicką nienawiścią. Na ten temat zob. w szczególności opracowania przygotowane przez Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii „Otwarta Rzeczpospolita”: *Przestępstwa nie stwierdzono. Prokuratorzy wobec doniesień o publikacjach antysemickich* oraz *Przestępstwa z nienawiści w Polsce na podstawie badań sądowych z lat 2007 – 2009*, dostępne na stronie internetowej „Otwartej Rzeczpospolitej”: <http://otwarta.org/wp-content/uploads/2012/03/Przestepstwa-nie-stwierdzono.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

Zjednoczonych, oraz system europejski, w obszarze którego wyróżnia się systemy ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Już w tym miejscu zasadne jest wyjaśnienie terminologii zastosowanej w tytule oraz treści pracy. Pragnąc uniknąć dosłownego tłumaczenia występującego często w języku angielskim określenia „zwalczanie” antysemityzmu (ang. *combating* lub *fighting*)<sup>10</sup>, ze względu na jego bardzo kategoriyczny wydźwięk, szukałam w języku polskim odpowiednika tych terminów, który w adekwatny sposób wyrażałby ich znaczenie w odniesieniu właśnie do antysemityzmu. Ostatecznie zdecydowałam się posłużyć terminem „przeciwdziałanie”. Należy zaznaczyć, że w niniejszej książce jako instrumenty prawne przeciwdziałające antysemityzmowi uwzględnione zostały również regulacje międzynarodowego prawa praw człowieka przewidujące obowiązek ustanowienia w krajowych porządkach prawnych właściwych przepisów prawa karnego, takich jak kryminalizacja<sup>11</sup> znieważania na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym lub religijnym. Choć ich bezpośrednie wykorzystanie może nastąpić dopiero wobec zaistniałych już przejawów antysemityzmu, sam fakt obowiązku włączenia tego rodzaju postanowień do krajowych przepisów prawa karnego traktowany będzie jako element przeciwdziałający kolejnym możliwym aktom antysemityzmu. „Instrumenty prawne” to z kolei, w ujęciu przyjętym w tej książce, nie tylko unormowania traktatów z dziedziny praw człowieka lub inne wiążące akty prawne, lecz także instrumenty pozbawione mocy wiążącej (np. uwagi końcowe formułowane wobec sprawozdań okresowych państw przez organy traktatowe w ONZ-owskim systemie ochrony praw człowieka, raporty tematyczne instytucji monitorujących stan przestrzegania praw człowieka, dokumenty końcowe międzyrządowych konferencji zwoływanych pod auspicjami organizacji międzynarodowych), które przyczyniają się jednak istotnie do zwiększenia ochrony przed antysemityzmem.

---

<sup>10</sup> Zob. np.: *The legal fight against anti-Semitism. survey of development in 1993*, Supplement to Israel Yearbook on Human Rights 1995, t. 25; K.S. Stern, *Antisemitism Today. How It Is the Same, How It Is Different, and How to Fight It*, New York 2006; *Tools for Combating Anti-Semitism. Police Training and Holocaust Education*, Washington 2006.

<sup>11</sup> W książce stosowany będzie termin „kryminalizacja”, w rozumieniu zarówno uznania czynu za przestępstwo, jak i utrzymywania przestępczości czynu, czyli utrzymywania zagrożenia czynu karą. Por. L. Gardocki, *Subsydiarność prawa karnego oraz in dubio pro libertate – jako zasady kryminalizacji*, PiP 1989, z. 12, s. 59.

Podstawowym założeniem i celem pracy było zaprezentowanie uniwersalnego oraz europejskiego standardu prawnej ochrony przed antysemityzmem oraz próba dowiedzenia tezy badawczej, zgodnie z którą elementy tworzące owe standardy pozwalają na skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku. Starłam się w szczególności odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

- Jakie prawne instrumenty przeciwdziałania antysemityzmowi zawarte są w uniwersalnym oraz europejskim systemie ochrony praw człowieka oraz jaka była geneza ustanowienia międzynarodowych ram prawnych dla ochrony jednostek oraz grup przed antysemityzmem?
- Czy obecne w przestrzeni publicznej przejawy antysemityzmu charakteryzowane mogą być jako jedna z chronionych form korzystania z praw i wolności gwarantowanych w traktatach z dziedziny praw człowieka, w tym przede wszystkim wolności wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszania się? Jakie stanowisko w tej kwestii zajmuje doktryna oraz międzynarodowe organy kontrolne przestrzegania praw człowieka?
- Czy w przypadku niektórych postaci antysemityzmu wpływ na ustanawianie oraz efektywne stosowanie prawnych instrumentów przeciwdziałania im mogą wywierać uwarunkowania polityczne i ideologiczne, takie jak konflikt palestyńsko-izraelski czy ruch antysyjonistyczny?

Zasadnicza część książki opiera się na analizie najważniejszych dla jej przedmiotu elementów badanych systemów ochrony praw człowieka. W pierwszych dwóch rozdziałach analizuję ponadto przesłanki uczy-nienia ze zjawiska antysemityzmu problemu rozpatrywanego w kategoriach prawnych. Wśród zagadnień poddanych szczegółowemu badaniu znalazły się: ewolucja stosunku prawa do ochrony jednostki i grup ze względu na przynależność rasową, etniczną, narodowościową lub religijną, przesłanki kryminalizacji antysemickiej „mowy nienawiści”, prawne metody przeciwdziałania ruchom ekstremistycznym, rezultaty procedur kontrolnych oraz monitorujących realizację przez państwa zobowiązań powziętych w obszarze przeciwdziałania antysemityzmowi, różnice i podobieństwa w orzecznictwie organów kontrolnych uniwersalnego oraz europejskiego systemu ochrony praw człowieka w sprawach dotyczących publicznych manifestacji antysemityzmu. W pracy podjęłam ponadto próbę zdefiniowania najpoważniejszych niedostatków instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi, istniejących w ra-



mach analizowanych systemów ochrony praw człowieka, zarówno w odniesieniu do aktów normatywnych, jak i innych elementów współtworzących standardy ochrony w omawianym obszarze. Staralam się również wskazać na możliwe rozwiązania dla zaistniałych trudności.

Poza zakresem rozważań pozostały natomiast inne, regionalne systemy ochrony praw człowieka – system międzyamerykański, afrykański oraz arabski<sup>12</sup>. Objęcie również i tych systemów przedmiotem analizy czyniłoby z niniejszej pracy nadmiernie szeroko zakrojony projekt badawczy. Należy ponadto wskazać, że w publikacji nie zostały zawarte, poza incydentalnymi uwagami, bezpośrednie odwołania do prawa polskiego, ponieważ jej zamierzeniem pozostaje zaprezentowanie i analiza instrumentów międzynarodowego systemu praw człowieka. W pracy znalazły się natomiast odniesienia do oceny realizacji przez Polskę wynikających z prawa międzynarodowego zobowiązań w przeciwdziałaniu antysemityzmowi, dokonanej przez poszczególne organy kontrolne oraz instytucje o charakterze monitorującym, funkcjonujące w ramach uniwersalnego oraz europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Odniesienia takie dotyczyły również innych państw, w przypadku których zasygnalizowane zostały szczególne trudności w implementacji prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi. Z kolei problematykę praw mniejszości etnicznych, narodowych i religijnych poruszyłam jedynie w odniesieniu do tych jej elementów, które mogą znaleźć zastosowanie w przypadku specyfiki problemu antysemityzmu.

Uzasadnienie dla podjęcia zaprezentowanych w książce badań leżało zarówno w ich wymiarze naukowym, jak i praktycznym. Dotychczas brakowało bowiem, zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze naukowej, całościowego opracowania dotyczącego badanej tematyki. Jednocześnie niemal wszystkie państwa świata, w tym Polska, są obecnie stronami przynajmniej jednego z analizowanych systemów ochrony praw człowieka, przyjmując tym samym przewidziane w nim zobowiązania. Zagadnienie prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi stanowiło do tej pory przedmiot naukowych analiz jedynie w odniesieniu do poszczególnych problemów: kryminalizacji

---

<sup>12</sup> Syntetyczna charakterystyka wymienionych systemów w polskim piśmiennictwie prawniczym zawarta jest m.in. w B. Banaszak [i in.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005.

publicznego głosu „kłamstwa oświęcimskiego”<sup>13</sup> oraz publicznego nawoływania do nienawiści<sup>14</sup>, przeciwdziałania rasistowskiej, ksenofobicznej i antysemickiej „mowie nienawiści” w prawie UE<sup>15</sup>, ograniczenia swobody zrzeszania się bądź zgromadzeń organizacji o charakterze neonazistowskim i rasistowskim<sup>16</sup>, legislacji w obszarze przeciwdziałania antysemityzmowi rozpowszechnianemu w cyberprzestrzeni<sup>17</sup> czy zaleceń organów kontrolujących realizację zobowiązań państw do przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>18</sup>. Jedynie część badanych w tej pracy instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi dostępnych w uniwersalnym oraz europejskim systemie ochrony praw człowieka została omówiona w doktrynie. Najczęściej problematyka podjęta w niniejszej książce sygnalizowana jest w opracowaniach koncentrujących się na szerszym zagadnieniu prawnych metod przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej, etnicznej, narodowościowej lub religijnej. W tym aspekcie wskazać należy w szczególności na prace N. Lerner<sup>19</sup>, T. Merona<sup>20</sup>,

---

<sup>13</sup> Zob. np. R.A. Kahn, *Holocaust denial and the law. A comparative study*, New York 2004.

<sup>14</sup> R. Genn, *Beyond the Pale. Council of Europe Measures against Incitement to Hatred*, Israel Yearbook on Human Rights 1983, t. 13.

<sup>15</sup> Zob. np. A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej* (w:) *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski [i in.], Warszawa 2010.

<sup>16</sup> Zob. np. E. Brems, *Freedom of Political Association and the Question of Party Closures* (w:) *Political Rights under Stress in 21<sup>st</sup> Century Europe*, red. W. Sadurski, Oxford 2006, s. 120–195.

<sup>17</sup> Zob. np. I. Rorive, *What can be done against cyber hate? Freedom of speech versus hate speech in the Council of Europe*, Cardozo Journal of International and Comparative Law 2009, t. 17, nr 3.

<sup>18</sup> Zob. np. A. Gliszczyńska, *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi oraz ich realizacja przez Polskę*, Ius Novum 2008, nr 3.

<sup>19</sup> Zob. m.in. N. Lerner, *Anti-Semitism as racial and religious discrimination under UN Convention*, Israel Yearbook on Human Rights 1971, nr 1; tenże, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht 1991; tenże, *Freedom of Expression and Advocacy of Group Hatred Incitement to Hate Crimes and Religious Hatred*, Religion and Human Rights 2010, t. 5, nr 2–3.

<sup>20</sup> Zob. m.in. T. Meron, *The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, The American Journal of International Law 1985, t. 79, nr 2.



M. Bantona<sup>21</sup>, T. van Boven<sup>22</sup>, M. Bella<sup>23</sup> oraz, w polskiej literaturze prawniczej, na artykuły A. Łopatki<sup>24</sup>, H. Machińskiej<sup>25</sup>, B. Kunickiej-Michalskiej<sup>26</sup>, jak również na monografię J. Balickiego z 1972 r.<sup>27</sup>

Metody badawcze zastosowane w pracy oparte zostały na wykładni postanowień wybranych traktatów z dziedziny praw człowieka i innych aktów normatywnych, których przedmiot regulacji pozostaje adekwatny do tematu książki. Szczegółnej analizie poddałam również instytucjonalny wymiar funkcjonowania systemów ochrony praw człowieka i orzecznictwa międzynarodowych organów kontrolnych. W przypadku systemu uniwersalnego szczególną uwagę poświęciłam właściwym przepisom uchwalonych pod auspicjami ONZ traktatów z dziedziny praw człowieka. Przedmiotem analizy stały się również uchwały poszczególnych organów traktatowych ONZ, stanowiące rezultat pełnienia powierzonej im funkcji kontrolnej: uwagi końcowe do rozpatrywanych sprawozdań okresowych państw stron oraz decyzje podejmowane w ramach procedury badania skarg indywidualnych. Zbadałam ponadto m.in. uchwały organów funkcjonujących w ramach politycznej części uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka (Rada Praw Człowieka ONZ, Zgromadzenie Ogólne NZ). Uwzględniono rezultaty działalności tzw. procedur specjalnych, stanowiących zespół mechanizmów i organów powoływanych na mocy decyzji Rady Praw Człowieka ONZ (a poprzednio Komisji Praw Człowieka) lub Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ.

W analizie systemu europejskiego, oprócz regulacji traktatowych i innych aktów normatywnych, zostały ujęte także właściwe uchwały organów RE (Komitet Ministrów RE, Zgromadzenie Parlamentarne

---

<sup>21</sup> Zob. m.in. M. Banton, *International Action Against Racial Discrimination*, Oxford 1996.

<sup>22</sup> Zob. m.in. T. van Boven, *Discrimination and Human Rights Law. Combating Racism* (w:) *Discrimination and Human Rights. The Case of Racism*, red. S. Fredman, Oxford 2001.

<sup>23</sup> Zob. m.in. M. Bell, *Racism and Equality in the European Union*, Oxford–New York 2008.

<sup>24</sup> A. Łopatka, *Prawo wobec rasizmu*, St. Praw. 2001, nr 3–4.

<sup>25</sup> H. Machińska, *Standardy Rady Europy dotyczące przeciwdziałania nietolerancji, rasizmowi i ksenofobii na przykładzie działania ECRI* (w:) *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005.

<sup>26</sup> B. Kunicka-Michalska, *Przegląd ustawodawstwa dotyczącego zwalczania dyskryminacji rasowej i ksenofobii*, PPK 2001, nr 21.

<sup>27</sup> J. Balicki, *Dyskryminacja rasowa w świetle prawa międzynarodowego*, Ossolineum 1972.

RE) oraz realizowane w ramach UE tzw. polityki i programy działania. Uwagę skierowałam ponadto na rezultaty działalności instytucji monitorujących i spełniających funkcje opiniotawczo-doradcze, tj. przede wszystkim Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji RE, Komisarza Praw Człowieka RE, Agencji Praw Podstawowych UE oraz Osobistego Przedstawiciela Przewodniczącego OBWE ds. przeciwdziałania antysemityzmowi. Na podstawie przeprowadzonych badań możliwe było dokonanie rekonstrukcji międzynarodowych standardów prawnych w obszarze przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>28</sup>.

Książka podzielona została na pięć rozdziałów. Rozdział I ma charakter wprowadzający i poświęcony został przedstawieniu podstaw uznania antysemityzmu za zjawisko, które należy rozpatrywać także w kategoriach prawnych. W tym celu przywołałam m.in. zagadnienie funkcji prawa, ukazałam również krótki rys historyczny odnoszący się do ewolucji czy wręcz rewolucji, jaka wraz z ustanowieniem międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka dokonała się w zakresie objęcia ochroną prawa jednostek oraz grup tradycyjnie, w perspektywie historycznej, dyskryminowanych i prześladowanych. Uzupełnieniem tej części publikacji jest charakterystyka pojęć adekwatnych do podję-

<sup>28</sup> Jeśli nie podano inaczej, miejscem publikacji wszystkich dokumentów przyjętych w ramach systemu ochrony praw człowieka ONZ, włączając w to wszystkie przywoływane w książce decyzje organów traktatowych ONZ w sprawach skarg indywidualnych, jest internetowa baza dokumentów ONZ, dostępna pod adresem: <http://www.un.org/en/documents/ods/>; w przypadku systemu ochrony praw człowieka RE miejscem tym jest internetowa baza dokumentów RE: [http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Tools/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Tools/default_en.asp) (zakładka: search and indexing tools, następnie: access to all collections). Dokumenty Zgromadzenia Parlamentarnego RE dostępne są pod adresem internetowym: [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATListing\\_E.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATListing_E.asp), zaś opinie Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych pod adresem: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp). Z kolei wszystkie decyzje i wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (oraz funkcjonującej wcześniej Komisji Praw Człowieka) dostępne są w bazie internetowej HUDOC: [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int). Miejscem publikacji wszystkich dokumentów Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji jest: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri) (zakładka: activities). Rezolucje Parlamentu Europejskiego znajdują się pod adresem internetowym: <http://www.europarl.europa.eu/portal/pl> (główna wyszukiwarka). Wszystkie dokumenty przywoływane w podrozdziale dotyczącym Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie dostępne są w bazie dokumentów OBWE: <http://tandis.odihhr.pl/>. Jeśli dokument nie został opatrzony datą dzienną jego uchwalenia, oznacza to, iż data ta nie była możliwa do ustalenia lub bardziej uzasadnione było podanie daty rocznej. Wszystkie tłumaczenia dokumentów oraz cytowanej literatury zagranicznej, z wyjątkiem aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw lub Dzienniku Urzędowym UE bądź przetłumaczonych przez innych autorów, są tłumaczeniami własnymi.

tych w niej rozważań, takich jak, dla przykładu, tzw. nowy antysemityzm, ksenofobia czy „mowa nienawiści”.

Rozdział II koncentruje się na problematyce przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności jednostki wobec publicznego prezentowania przez nią treści lub postaw antysemickich. Niezwykle trudny do rozstrzygnięcia dylemat, którego nie można już obecnie, w dobie bardzo złożonych stosunków społecznych, rozwiązać jedynie na podstawie klasycznej, Millowskiej „zasady krzywdy”<sup>29</sup>, zdecydowałam się rozważyć na przykładzie dwóch koncepcji: „demokracji obronnej” oraz „praw pamięci”, ze szczególnym uwzględnieniem przesłanek kryminalizacji publicznego głoszenia lub rozpowszechniania „kłamstwa oświecimskiego”. W ich założeniach poszukiwałam uzasadnienia dla stosowania prawnych ograniczeń w korzystaniu przez jednostki posługujące się antysemicką retoryką lub podejmujące działania o podłożu antysemickim z przysługujących im praw i wolności, w tym w szczególności z gwarancji swobody wypowiedzi, zgromadzania się i zrzeszania, a zatem tzw. praw wolnościowych, kluczowych dla możliwości samorealizacji jednostki, jak również funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa. We wnioskach wskazałam na przewagę argumentów przemawiających za koniecznością ingerencji ze strony państwa i prawa w przypadkach publicznego manifestowania antysemityzmu.

W rozdziale III pracy zrekonstruowane zostały standardy w zakresie prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi istniejących w uniwersalnym, ONZ-owskim systemie ochrony praw człowieka. Specyfika tego systemu nakazała jednocześnie uwzględnienie zarówno jego wymiaru traktatowego (tworzonego przez traktaty z dziedziny praw człowieka uchwalone pod auspicjami ONZ oraz tzw. organy traktatowe, kontrolujące realizację postanowień tych traktatów), jak i politycznego (budowanego na podstawie postanowień Karty NZ i działalności ustanowionych na jej podstawie organów ONZ). W pierwszej części rozdziału przedstawiłam ogólną charakterystykę tego systemu, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia „uniwersalnego standardu międzynarodowego” oraz wstępnych uwag na temat przeciwdziałania antysemityzmowi na forum ONZ, przechodząc następnie do ukazania poszczególnych elementów systemu traktatowego oraz systemu politycznego ochrony praw człowieka. Scharakteryzowa-

---

<sup>29</sup> Zasada ta opiera się na założeniu, że granica wolności jednostki sytuuje się w miejscu, w którym zaczyna się krzywda wyrządzona innej jednostce lub jednostkom.

łam zarówno adekwatne unormowania traktatowe, jak i instytucjonalne aspekty ochrony gwarantowanej w systemie uniwersalnym. Istotna część rozdziału poświęcona została krytycznej analizie trwającego do dziś procesu wzmacniania instrumentów przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej, zapoczątkowanego podczas Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pokrewnym Formom Nietolerancji, zwołanej pod auspicjami ONZ do Durbanu w 2001 r.

Kolejna część publikacji skonstruowana została w sposób tożsamy z rozdziałem III, przy czym przedmiotem analizy uczyniłam europejski system ochrony praw człowieka, z uwzględnieniem podziału na system istniejący w ramach RE, UE oraz OBWE. Rozdział przedstawia charakterystykę najważniejszych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi, z uwzględnieniem elementów normatywnych oraz instytucjonalnych. Na podstawie analizy przeprowadzonej w tej części pracy sformułowałam wnioski, w których oceniony został stopień ochrony przed antysemityzmem zapewnianej w ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

Ostatni, V rozdział pracy ma na celu przedstawienie, w ujęciu porównawczym, orzecznictwa międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka: Komitetu Praw Człowieka ONZ, Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wraz z rozstrzygnięciami funkcjonującej wcześniej w ramach systemu strasburskiego Komisji Praw Człowieka) w sprawach, w których istotnym elementem zapadłych rozstrzygnięć był problem antysemityzmu. W odniesieniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE zasygnalizowałam jedynie rozstrzygnięcia, które można odnieść do przeciwdziałania antysemityzmowi, nie odnajdując jednak wyroków podejmujących to zagadnienie w określony powyżej sposób. Szczególną uwagę w tej części poświęciłam ukazaniu zmiennych oraz stałych w perspektywie czasowej punktów badanego orzecznictwa, w tym m.in. oceny kryminalizacji publicznego głosu „kłamstwa oświęcimskiego”.

Książkę zamyka podsumowanie, w którym zawarte zostały konkluzje sformułowane na podstawie wniosków wynikających z poszczególnych części pracy. W podsumowaniu starałam się odpowiedzieć na pytania badawcze postawione we wstępie, wymieniając również postulaty *de lege ferenda* w zakresie zwiększenia skuteczności obowiązujących

w prawie międzynarodowym praw człowieka instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi.

Literatura wykorzystana w publikacji została w przeważającej mierze zgromadzona w trakcie kwerend bibliotecznych oraz pobytów badawczych w zagranicznych ośrodkach naukowych, tj. Vidal Sassoon International Center for the Study of Antisemitism of the Hebrew University (Izrael), Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism of the Tel Aviv University (Izrael), The Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht School of Law (Holandia), Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (Szwecja), Human Rights Law Centre of the University of Nottingham (Wielka Brytania). W okresie od dnia 1 października 2010 r. do dnia 31 lipca 2011 r. przebywałam ponadto na Uniwersytecie Yale w Stanach Zjednoczonych jako stypendystka Yale Initiative for the Interdisciplinary Study of Antisemitism. Podczas trwania stypendium zgromadziłam obszerną literaturę wykorzystaną w pracy. Miałam również niezwykle cenną możliwość przeprowadzenia konsultacji z uznanymi ekspertami i autorytetami w dziedzinie przeciwdziałania antysemityzmowi, których uwagi oraz wskazówki pozwoliły w szczególności na dokonanie krytycznej oceny rzeczywistego wpływu poszczególnych instrumentów prawnych na przeciwdziałanie najbardziej współczesnym przejawom antysemityzmu.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 września 2013 r. z uwzględnieniem wybranych dokumentów z 2014 r.

Książka została przygotowana na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „Przeciwdziałanie antysemityzmowi – instrumenty prawne”, obronionej w listopadzie 2013 r. w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

Podziękowania kieruję przede wszystkim w stronę prof. Romana Wieruszewskiego, który jako promotor mojej rozprawy doktorskiej i opiekun naukowy czuwał nad powodzeniem wszystkich moich naukowych przedsięwzięć, skutecznie motywując do dalszego wysiłku. Bardzo dziękuję również recenzentom rozprawy: prof. Janowi Sandorskiemu oraz prof. Ireneuszowi C. Kamińskiemu – ich wnikliwe uwagi starałam się uwzględnić, przygotowując pracę do druku. W sposób szczególny chciałabym podziękować prof. Wojciechowi Sadurskiemu, który mojej pracy poświęcił bardzo dużo czasu i uwagi, co było dla mnie nieocenioną pomocą. Za wszelkie wskazówki, inspiracje i wsparcie jestem ponadto wdzięczna dr. Ułdysławowi Belavusauowi, dr. Adamowi Bodnarowi, Dominice Bychawskiej-Siniarskiej, prof. Władysławowi Czaplińskiemu,

Konstantemu Gebertowi, Andrzejowi Guziałowi, prof. Zdzisławowi Kędzi, dr. Witoldowi Klausowi, Lidii Kołuckiej-Żuk, prof. Wiktorowi Osiatyńskiemu, prof. Alvinowi Rosenfeldowi, prof. Irenie Rzeplińskiej, Pauli Sawickiej, dr Annie Natalii Schulz, prof. Aaronowi Seidenbergowi, dr Katarzynie Sękowskiej-Kozłowskiej, dr Annie Śledzińskiej-Simon, dr. Charlesowi A. Smallowi, Michałowi Sobelmanowi oraz prof. Mirosławowi Wyrzykowskiemu. Osobne podziękowania przekazuję najbliższym: mężowi Michałowi, mojej rodzinie, przyjaciołom oraz w szczególności przyjaciółce Ani.





## Rozdział I

---

### Antysemityzm jako problem prawny

#### 1. Zjawisko antysemityzmu – uwagi wstępne

Antysemityzm, nazwany przez R.S. Wistricha „śmiertelną obsesją”<sup>30</sup>, od ponad dwóch tysięcy lat pokonuje granice miejsca i czasu, stale przypominając o swojej obecności. Również Polska nie pozostaje wolna od antysemityzmu, pomimo swej wielowiekowej tradycji tolerancji. Jak zauważa T. Gardocka, „Antysemityzm w Polsce miał różne oblicza w różnych okresach historii, miał też różne nasilenie i różną dramaturgię. Antysemityzm bolał lub zabijał. Antysemityzm też wypędzał: po tym, gdy najpierw bolał, a potem zabijał, reszta Żydów wołała poddać się presji wypędzenia, obawiając się innej dramaturgii antysemityzmu”<sup>31</sup>.

Antysemityzm należy do zjawisk, których istnienie w wymiarze społecznym, politycznym, religijnym czy kulturowym przyniosło najbardziej dramatyczne konsekwencje dla prześladowanej i dyskryminowanej grupy, doprowadzając do niemal całkowitej jej anihilacji. Antysemityzm nieustannie wywiera destrukcyjny wpływ na społeczeństwa, w których obecna jest ta forma dyskryminacji, uprzedzeń i nienawiści. Przez wieki problem antysemityzmu pozostawał jednak, podobnie jak rasizm, ksenofobia czy dyskryminacja mniejszości, poza obszarem jakiegokolwiek przeciwdziałającej im reakcji prawnej. Co więcej, przepisy prawne służyły na przestrzeni dziejów przede wszystkim sankcjonowaniu antysemityzmu, włączając w to najbardziej drastyczną jego odsłonę

---

<sup>30</sup> R. S. Wistrich, *A lethal obsession...*, s. 79–80.

<sup>31</sup> T. Gardocka, *Język polskiego antysemityzmu (w:) Mowa nienawiści a wolność...*, s. 220.



– zaplanowanie i dokonanie zbrodni Holokaustu<sup>32</sup>. Zmiana tego negatywnego stanu rzeczy nastąpiła dopiero wraz z rozwojem międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka. Stopniowe rozszerzanie ochrony przyznanej jednostce w ramach międzynarodowych traktatów z dziedziny praw człowieka spowodowało, że również ustawodawstwo krajowe państw należących do uniwersalnego oraz europejskiego systemu ochrony praw człowieka musiało objąć swoją ochroną ofiary antysemityzmu.

Obecnie dyskusja nad prawnymi metodami przeciwdziałania antysemityzmowi skupiona jest przede wszystkim na określaniu postaci tego zjawiska, wobec których musi zostać zastosowana reakcja prawna, oraz na poszukiwaniu właściwych form takiej reakcji. Włączenie, w wyniku rozwoju międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka, regulacji antydyskryminacyjnych oraz m.in. zakazu nawoływania do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym lub religijnym do katalogu przepisów prawnych obowiązujących w każdym z państw należących do tych systemów sprawia, że antysemityzm pozostaje dziś bezsprzecznie problemem regulowanym prawnie.

Umieszczenie antysemityzmu w katalogu problemów domagających się reakcji prawnej w sposób ścisły związane jest również z zagadnieniem **funkcji prawa**. Pojęcie to dotyczy najczęściej **celu** prawa, czyli oczekiwań, jakie formułowane są w związku z tworzonymi regulacjami, oraz **skutków** prawa – rzeczywistych efektów obowiązywania danych regulacji prawnych, które dostrzegalne są w sferze społecznej<sup>33</sup>. W kontekście funkcji, jakie prawo powinno pełnić wobec problemu antysemityzmu, istotne wydają się w szczególności:

- funkcja regulacyjna – polegająca na udziale prawa w procesie wyznaczania ram dopuszczalnych zachowań społecznych;
- funkcja ochronna – skupiona na ochronie dóbr jednostki, w tym ochronie jednostek słabszych w znaczeniu częstego naruszania ich praw, należących częstokroć do grup mniejszościowych;

---

<sup>32</sup> Zob. D.M. Seymour, *Law, Antisemitism and the Holocaust*, Abingdon–New York 2007.

<sup>33</sup> J. Niesiołowski, *Funkcje prawa* (w:) *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 99.

- funkcja wychowawcza – zakładająca wpływ prawa na promowanie określonych wartości i kształtowanie postaw społecznych ocenianych w pozytywny sposób<sup>34</sup>.

Powyższe funkcje uzasadniają potrzebę prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi. Oddzielną kwestią pozostaje jednocześnie to, do jakiego stopnia funkcje te mogą zostać skutecznie spełnione w przypadku antysemityzmu. Oddziaływanie regulacji prawnych na zachowania społeczne zawsze będzie bowiem ograniczone przez funkcjonowanie mechanizmów takich jak uprzedzenia czy nienawiść, które są silniejsze od obawy przed sankcjami prawnymi. Ten sam mechanizm dotyczy jednak także wielu innych negatywnych zjawisk społecznych, takich jak fizyczna i psychiczna przemoc domowa, które podlegają kryminalizacji.

## **2. Rys historyczny – od sankcjonowanego w prawie prześladowania i dyskryminacji Żydów do przeciwdziałania antysemityzmowi za pomocą instrumentów prawnych**

Proces tłumaczenia idei ochrony praw człowieka na język norm prawnych staje się szczególnie widoczny podczas analizy zmiany – diametralnej – stosunku prawa wobec grupy tradycyjnie i historycznie dyskryminowanej, jaką od wieków stanowią Żydzi. W uznawanej za kanon nauki o antysemityzmie pracy L. Poliakova przekonująco wykazano, że zarówno w „epoce wiary”, jak i w „epoce nauki” prawo wykorzystywane było nie dla ochrony, lecz dla społecznego i kulturowego izolowania, religijnej stygmatyzacji oraz, w najbardziej drastycznych przypadkach, fizycznej eksterminacji Żydów<sup>35</sup>.

Jak już wskazano, niniejsza książka ma w założeniu ukazać te elementy międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka, które mogą i powinny być stosowane w celu przeciwdziałania publicznym przejawom antysemityzmu. Jednak systemy te powstały i zaczęły obowiązywać dopiero w XX wieku, przyznając ochronę m.in. jednostkom

---

<sup>34</sup> Tamże, s. 100.

<sup>35</sup> L. Poliakov, *Historia antysemityzmu*, t. 1, *Epoka wiary*, Kraków 2008; tenże, *Historia antysemityzmu*, t. 2, *Epoka nauki*, Kraków 2008.

należącym do mniejszości rasowych, etnicznych, narodowościowych i religijnych. Warto zatem pokrótce wskazać również i na te, zdecydowanie przeważające, okresy w historii, kiedy prawo, stanowione zarówno przez władze świeckie, jak i władze religijne, służyło przede wszystkim wielowymiarowej dyskryminacji oraz prześladowaniu Żydów<sup>36</sup>.

Należy podkreślić, że zamieszczone poniżej wyliczenie w żadnym stopniu nie pretenduje do miana wyczerpującego opisu historii prześladowań narodu żydowskiego. Jest jedynie bardzo ograniczoną i wybiórczą z konieczności próbą wskazania, w jaki sposób wykorzystywano prawo w celu sankcjonowania i utrwalania postaw antysemickich.

W czasach antycznych częstokroć miały miejsce przeprowadzane na mocy decyzji władców wypędzenia Żydów (np. wygnanie Żydów przez rzymskiego Cesarza Tyberiusza w 19 r. n.e.); od Żydów pobierano również specjalne, dodatkowe podatki, tzw. *fiscus judaicus*. W wyniku rozpoczętych w 38 r. n.e. wystąpień antyżydowskich w Aleksandrii Żydów pozbawiono większości praw oraz przymusowo skupiono ich w wyznaczonej dzielnicy miasta, tworząc tym samym pierwsze w historii getto żydowskie. Restrykcje i sankcje obejmowały następnie m.in. zakaz osiedlania się w Jerozolimie wydany przez Cesarza Konstantyna w 315 r. n.e.; zakaz, pod groźbą śmierci, zawierania tzw. małżeństw mieszanych i kontaktów intymnych z Żydami; zakaz budowy synagog i publicznego zgromadzania się przez Żydów wydany przez Cesarza Justyniana I; „delegalizację” judaizmu w 835 r. n.e., dokonaną dekretem Papieża Leona III.

W 1215 r. podczas Czwartego Soboru Laterańskiego uchwalono prawo nakazujące Żydom (oraz muzułmanom) noszenie specjalnych oznaczeń w miejscach publicznych – żółtych naszywek lub spiczastych kapeluszy; zakazano im również wchodzenia do kościołów, pracy w niedzielę, przebywania w miejscach publicznych podczas chrześcijańskich świąt. Prześladowania nasiliły się w okresie późnego średniowiecza, w szczególności w okresie epidemii dżumy pustoszącej Europę w XIV wieku, o której wywołanie byli oskarżani Żydzi. Żydów więziono,

---

<sup>36</sup> Przedstawione, przykładowe jedynie wyliczenie praktyk dyskryminowania i prześladowania Żydów zostało oparte na informacjach pochodzących z licznych publikacji odnoszących się do podejmowanego zagadnienia: A.S. Lindermann, R.S. Levy, *Antisemitism. A History*, Oxford 2010; L. Poliakov, *Historia antysemityzmu...*, t. 1 i 2; W. Laqueur, *The Changing Face of Anti-Semitism. From Ancient Times to the Present Day*, New York 2006; S. Almog (red.), *Antisemitism through the Ages*, Oxford–New York 1988.

torturowano i skazywano na śmierć jako winnych dokonywania mordów rytualnych, zabicia Jezusa Chrystusa, zatrutowania studni, sprzymierzania się i spiskowania z nieczystymi siłami.

Kolejne okresy w historii przyniosły m.in. wypędzenia Żydów z Francji i Hiszpanii (XV wiek) oraz powstanie gett (pierwsze średnio-wieczne getto weneckie powstało w 1516 r.). Szczególnie drastyczny przebieg miało wygnanie Żydów z katolickiej Hiszpanii, na mocy dekretu króla Ferdynanda i królowej Izabeli z 1492 r., wydanego pod silnym naciskiem Świętej Inkwizycji, oskarżającej Żydów o skryte wyznawanie judaizmu (pomimo konwersji na katolicyzm) oraz posiadanie „złej krwi”.

Czasy oświecenia i późniejsze, choć przyniosły m.in. postulat emancypacji Żydów, rozumianej często jako ich asymilacja, również naznaczone były stosowaniem prawa w celu dyskryminacji, izolowania i upokarzania osób żydowskiego pochodzenia. Dla przykładu w 1814 r. niektórym z niemieckich Żydów nakazano ponowne zamieszkanie na terenie gett, w referendum przeprowadzonym w 1862 r. w Szwajcarii zdecydowaną większością głosów opowiedziano się przeciwko nadaniu praw obywatelskich Żydom, w Wielkiej Brytanii zabroniono im dostępu do służby publicznej i zasiadania w Parlamencie<sup>37</sup>.

Na przełomie XIX i XX wieku antysemityzm przejawiał się w szczególnie brutalnych formach na obszarze Europy Wschodniej i carskiej Rosji, choć i państwa Europy Zachodniej, takie jak Francja, nie były od niego wolne<sup>38</sup>. Pogromy Żydów, które miały wówczas miejsce, wynikały zarówno z wrogości na tle religijnym, jak i tej zabarwionej nacjonalizmem.

W Polsce dwudziestolecia międzywojennego w mocy utrzymane zostały niektóre przepisy ustanowione jeszcze przez rosyjskiego zaborcę i dotyczące np. obowiązku opłacania podwójnego podatku przez Żydów

---

<sup>37</sup> Osobnym, obszernym zagadnieniem, którego omówienie znacznie wykracza poza ramy niniejszej analizy, pozostaje stosunek do Żydów władz carskiej Rosji, również na terenach polskich po dokonaniu rozbiorów. Prześladowania Żydów, które miały miejsce w tamtym miejscu i czasie, były drastyczne, naznaczone wieloma krwawymi pogromami. Na ten temat zob. np. J. Klier, S. Lanbroza (red.), *Pogroms. Anti-Jewish Violence in Modern Russian History*, Cambridge 1992.

<sup>38</sup> Należy w tym miejscu wymienić najbardziej znany przykład jawnie antysemickich postaw we Francji – sprawę Dreyfusa, francuskiego oficera armii francuskiej pochodzenia żydowskiego, który na podstawie spreparowanych dowodów został oskarżony o zdradę na rzecz Niemiec. Zob. m.in. P.P. Read, *The Dreyfus Affair. The Scandal That Tore France in Two*, London 2012.

oraz zakazu posługiwania się językiem hebrajskim i jidysz w miejscach publicznych (ten ostatni zakaz obowiązywał również na terenie zaboru austriackiego)<sup>39</sup>. Pod carskim zaborem Żydzi nie mogli sprawować państwowych urzędów, studenci szkół rabinackich nie dzielili przywilejów kleryków z seminariów katolickich, z powodu wykluczenia ich z systemu opieki medycznej musieli ponosić wszelkie koszty swojego leczenia.

Już po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, pomimo formalnego zawarcia w art. 96 Konstytucji Marcowej stwierdzenia o równości wszystkich obywateli wobec prawa, pojawiły się również, ustanowione lub akceptowane przez władze polskie, inne represje, m.in. zakaz wstępu do niektórych miejsc publicznych oraz zasada *numerus clausus* na uniwersytetach. Dopiero w 1931 r. Sejm przyjął ustawę unieważniającą wszelkie zakazy prawne wobec Żydów ustanowione przez władze zaborcze. Jednocześnie codzienną rzeczywistość żydowskich obywateli Polski współtworzyły wówczas brutalne ataki fizyczne, bojkotowanie w wymiarze ekonomicznym oraz psychiczne prześladowania osób pochodzenia żydowskiego, w tym żydowskich studentów, czemu w sposób oficjalny nie sprzeciwiały się w większości władze polskich uczelni wyższych. W przejmujący sposób protestował przeciwko temu K. Brandys w liście do Dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu J. Piłsudskiego w Warszawie z dnia 7 czerwca 1939 r.: „Jest Pan jedynym profesorem szkoły wyższej, który nie omieszkął ze sprzecznych z Konstytucją naszego kraju zarządzeń porządkowych wyciągnąć najdalej idące konsekwencje. Nie zawahał się Pan Dziekan narazić na utratę roku nauki dwudziestoletnich chłopców żydowskich, którzy mimo gwałtów fizycznych i upokorzeń wytrwali w proteście przez dwa lata, nie dając się zepchnąć do getta akademickiego. Delegacjom wysłanym w tej sprawie tłumaczył Pan swe stanowisko niemożnością odstępowania od zasad prawnych. (...) Zasady prawne? A czemu to Pan, Panie Dziekanie, w myśl swych zasad prawnych ani razu nie potępił bezprawia i gwałtów, które nie są wszak rzadkością w naszym życiu uczelnianym, a które (...) w większej mierze burzą ład i prawo współżycia niż milczący, bierny protest bezbronnych Prowellerów czy Landesbergów?”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> S. Rudnicki, *Anti-Jewish Legislation in Interwar Poland* (w:) *Antisemitism and its Opponents in Modern Poland*, red. R. Blobaum, London 2005, s. 148–149.

<sup>40</sup> K. Brandys, *List otwarty do Pana Dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu J. Piłsudskiego w Warszawie*, Prof. R. Rybarskiego (w:) *Przeciw antysemityzmowi 1936–2009*, t. 1, red. A. Michnik, Kraków 2010, s. 538–539.



Jednocześnie w tym samym roku, w którym przyjęto wspomnianą wyżej ustawę unieważniającą ustawodawstwo zaborców, rozpoczęto kampanię na rzecz wprowadzenia ograniczeń w prawach i wolnościach dla Żydów w Polsce, silnie wspieraną przez prawicowe środowiska. W 1934 r. S. Kozicki, jeden z przywódców obozu nacjonalistycznego, domagał się w Senacie ograniczenia praw obywatelskich wobec Żydów, a nawet usunięcia z terytorium Polski jak największej ich liczby – dwa lata później przed senacką komisją budżetową postawiony został wniosek wydalenia, z przyczyn ekonomicznych, miliona Żydów z Polski<sup>41</sup>. W kolejnych latach polski Sejm był stałym forum składania podobnych postulatów, do których ze zrozumieniem i wsparciem odnosił się m.in. premier Sławoj-Składkowski, zapewniając posłów o podjęciu przez rząd polski wszelkich wysiłków na rzecz umożliwienia „emigracji” ludności żydowskiej<sup>42</sup>.

Polski ustawodawca okresu międzywojnia przyjął ponadto wiele przepisów prawnych, które, choć oficjalnie odwoływały się do argumentów ekonomicznych, wymuszone zostały w dużej mierze skrajnie antysemitycznymi nastrojami społecznymi. Wprowadzono zatem, w wyniku takich właśnie nacisków, m.in. ustawę dotyczącą zakazu uboju rytualnego zwierząt, jak również regulacje pozwalające na karanie studentów niepodporządkowujących się zarządzeniom uniwersyteckim o segregacji studentów pochodzenia żydowskiego czy regulacje właściwie uniemożliwiające Żydom dostęp do wykonywania zawodu prawnika<sup>43</sup>.

Wielowiekowa praktyka prześladowania i dyskryminowania Żydów w Europie ułatwiła niemieckim nazistom przygotowanie najbardziej dramatycznej w swoich skutkach zbrodni motywowanej antysemityzmem, zaplanowanej jako „ostateczne rozwiązanie kwestii żydowskiej”. Dziedzictwo chrześcijańskiego antyjudajizmu, w połączeniu ze świeckimi ideologiami nacjonalizmu i rasizmu sprawiły, że powstały warunki dla rozwoju antysemityzmu o ludobójczym charakterze<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> S. Rudnicki, *Anti-Jewish Legislation...*, s. 158–159.

<sup>42</sup> Tamże, s. 167.

<sup>43</sup> Tamże, s. 162–166.

<sup>44</sup> Ze względu na wyznaczone dla niniejszej książki ramy tematyczne oraz specyfikę tego instrumentu prawnego nie zostanie w niej w sposób szczegółowy omówiona Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9; zob. też oświadczenie rządowe z dnia 27 sierpnia 1951 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji z dnia 9 grudnia 1948 r. o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludo-

Decyzji o przeprowadzeniu tej zbrodni nigdy nie ujęto w ramy piśmnego postanowienia, jednoznacznego rozkazu – zapadła ona podczas spotkania najwyższych przedstawicieli nazistowskich władz<sup>45</sup>. W nazistowskich Niemczech wszystkie decyzje reżimu stawały się w sposób bezpośredni prawem. Zbrodnię Holokaustu poprzedziły i umożliwiły jednak wieloletnie wysiłki zmierzające do wyeliminowania Żydów ze wszystkich dziedzin życia społecznego, sankcjonowane prawnie i wspomagane przyzwoleniem i zachętą władz do dokonywania aktów antysemickiej dyskryminacji i przemocy wobec Żydów ze strony niemieckiego społeczeństwa<sup>46</sup>.

Jeszcze przed całkowitym przejęciem władzy przez nazistów w Niemczech rozwój teorii prawa następował w kierunku, który doprowadził w ostateczności do uznania władzy za porządek faktyczny, nie prawny. Głównym przedstawicielem skrajnej krytyki legalizmu prawa i legalizmu władzy był wówczas C. Schmitt dowodzący, że państwo broniące społeczeństwa przed jego wrogami nie może być ograniczane i krępowane przez prawo. W konsekwencji suwerenność państwa wykluczała podporządkowanie się prawu przez rządzących. W Niemczech zaczął obowiązywać program tzw. nowej nauki prawa, która zakładała, że źródłem prawa nie są ustawy, ale duch narodu, oraz że konieczne jest zerwanie z ideą praw i wolności przysługujących jednostce<sup>47</sup>. Jak zauważa A. Kaufmann, jednym z najbardziej zatrwających symptomów siły nazistowskich rządów była bierna lub wspierająca reżim postawa niemieckich prawników – zarówno praktyków, jak i akademików. Ich sprzeciw wobec degradacji prawa był niemal całkowicie niesłyszalny: „Kiedy w 1932 r. Gustav Radbruch przestrzegał przed «odnawiającym się niebezpieczeństwem barbarzyństwa» i, w 1933 r. określał narodowo-so-

---

bójstwa, Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 10). Jej powstanie było jednak bezsprzecznie w sposób ścisły związane ze zbrodnią Holokaustu, a samo pojęcie ludobójstwa (jak również projekt Konwencji) nauki prawne zawdzięczają R. Lemkinowi, polskiemu prawnikowi żydowskiego pochodzenia, który zdołał uciec z okupowanej Polski i na emigracji rozpoczął starania o uchwalenie międzynarodowego traktatu, który uchroniłby ludzkość przed podobnymi zbrodniami. Zob. przede wszystkim R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe. Laws of Occupation – Analysis of Government – Proposals for Redress*, Washington 1944.

<sup>45</sup> H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Poznań 1994, s. 417.

<sup>46</sup> Zob. R. Eatwell, *Faszyzm. Historia*, Poznań 1999, s. 224–226.

<sup>47</sup> Por. C. Schmitt, *Das Reichsstatthaltergesetz*, *Das Recht der nationalen Revolution* 1933, nr 3.

cialistyczne prawo karne jako «terrorystyczne», był sam»<sup>48</sup>. Wobec takiego stanu rzeczy desperackie niekiedy próby przeciwdziałania antysemityzmowi za pomocą instrumentów prawnych, jak również przywrócenia prawom jednostki ich znaczenia podejmowane przez nielicznych, często właśnie żydowskich prawników, nie miały żadnych szans na powodzenie<sup>49</sup>.

Mocą decyzji administracyjnych wprowadzano kolejne represje wobec Żydów, m.in. zakaz wykonywania zawodu przez żydowskich lekarzy i prawników, konfiskatę majątków żydowskich itp. W kwietniu 1933 r. usunięto urzędników żydowskiego pochodzenia z państwowej administracji, a żydowskich studentów z uniwersytetów. Poszczególne wioski i małe miasta wyznaczano jako obszary „wolne od Żydów” (niem. *Judenfrei*) – Żydzi zostali z nich wywiezieni lub obowiązywał ich całkowity zakaz przebywania w miejscach publicznych<sup>50</sup>.

Najbardziej drastycznym i najbardziej znanym zarazem przykładem nazistowskiego ustawodawstwa służącego umacnianiu państwa i reżimu totalitarnego oraz uzasadnieniu prześladowań i eksterminacji na tle rasowym były uchwalone dnia 15 września 1935 r. tzw. ustawy norymberskie (niem. *Nürnberger Gesetze*)<sup>51</sup>. W skład tej podstawy prawnej antyżydowskiej polityki Trzeciej Rzeszy wchodziły trzy akty prawne: ustawa o obywatelstwie Rzeszy, ustawa o ochronie krwi niemieckiej i niemieckiej czci oraz ustawa o barwach i fladze Rzeszy. Na ich mocy Żydów można było pozbawić obywatelstwa Rzeszy, ochrony prawnej i własności, nie mieli oni dostępu do pracy w urzędach państwowych ani do służby wojskowej. Ustawa o ochronie krwi niemieckiej i niemieckiej czci zabraniała zawierania małżeństw między „Aryjczykami” i „nie-Aryjczykami”, zezwalała na rozwiązywanie już zawartych mał-

---

<sup>48</sup> A. Kaufmann, *National Socialism and German Jurisprudence form 1933 to 1945*, *Cardozo Law Review* 1988, nr 9, s. 633.

<sup>49</sup> Na ten temat powstała w Niemczech bardzo interesująca praca doktorska, opublikowana w 2008 r. Zob. I. Steinitz, *Der Kampf jüdischer Anwälte gegen den Antisemitismus. die strafrechtliche Rechtsschutzarbeit des Centralvereins deutscher Staatsbürger jüdischen Glaubens (1893–1933)*, Berlin 2008.

<sup>50</sup> Szczegółowo na ten temat zob. m.in. U.D. Adam, *Judenpolitik im Dritten Reich*, Düsseldorf 1979.

<sup>51</sup> Wyczerpująco na temat „ustaw norymberskich” zob. w szczególności literaturę niemiecką: C. Essner, *Die „Nürnberger Gesetze” oder die Verwaltung des Rassenwahns 1933–1945*, Paderborn 2002; J. Walk (red.) [i in.], *Das Sonderrecht für die Juden im NS-Staat. Eine Sammlung der gesetzlichen Massnahmen und Richtlinien – Inhalt und Bedeutung*, Heidelberg 1981.



zeństw pomiędzy nimi, a stosunki intymne takich osób nakazywała karać pozbawieniem wolności, stanowiły one bowiem przestępstwo „zhańbienia rasy” (niem. *Rassenschande*). Ustawy wskazywały ponadto kryteria uznawania za Żyda, za „mieszańca” różnego stopnia (niem. *Mischling*) lub za „czystej krwi” Aryjczyka. Dokonana także przy pomocy instrumentów prawnych całkowita dehumanizacja Żydów doprowadziła do nienawiści, o której potem w swoim dzienniku z getta warszawskiego pisał Ch. Kaplan: „To nie jest tylko nienawiść, której źródła znajdują się w partyjnym programie i która została stworzona dla celów politycznych. To jest nienawiść emocji (...). Żyd jest ohydny, Żyd jest oszustem i złoczyńcą; Żyd jest wrogiem Niemiec (...)”<sup>52</sup>.

Skrajnie antysemicki charakter miały też przepisy wprowadzane przez nazistowskie Niemcy na terenach okupowanych państw. Miały one na celu stopniowe wyniszczenie i eksterminację Żydów. Niemieckie władze okupacyjne w Polsce zakazały, pod groźbą surowych kar, jakiegokolwiek sprzedaży żywności do gett, mocą specjalnych dekreto**ów** obniżono drastycznie racje żywnościowe dla ludności żydowskiej, do przymusowej, wyniszczającej pracy zmuszeni zostali wszyscy żydowscy mężczyźni od 14. do 60. roku życia<sup>53</sup>.

W odradzającym się po zbrodni Holokaustu świecie, wraz ze stworzeniem uniwersalnego oraz regionalnych systemów ochrony praw człowieka, stosowanie prawa dla sankcjonowania prześladowań Żydów podobnych do tych, które miały miejsce przez minione wieki, stało się niemożliwe. Fakt ten nie oznaczał jednak, że antysemityzm został na stałe wyeliminowany z oficjalnej polityki niektórych państw. Żydów dotkliwie prześladowały władze Związku Radzieckiego, nienawiść do nich w sposób jawny wyrażały rządy w państwach arabskich. Znamiennym tego przykładem pozostaje również fala antysemickich represji zapoczątkowanych w Polsce wydarzeniami marca 1968<sup>54</sup>. Za pomocą haseł o konieczności „walki z syjonistami” komunistyczne władze rozpętały kampanię nienawiści przeciwko obywatelom polskim żydowskiego pochodzenia. Choć działania rządzących były motywowane przede wszystkim względami politycznymi, obudziły jednak w polskim społeczeństwie trwałe, antysemickie resentymenty, co w zdecydowany sposób ułatwiło władzom przeprowadzenie zaplanowanej, politycznej akcji:

---

<sup>52</sup> A.I. Katsch (red.), *The Warsaw Diary of Chaim A. Kaplan*, New York 1973, s. 130.

<sup>53</sup> L.S. Dawidowicz, *The War Against the Jews 1933–1945*, London 1986, s. 202–212.

<sup>54</sup> Zob. przede wszystkim P. Osęka, *Marzec '68*, Kraków 2008.

„W biurach i na uniwersytetach, w redakcjach i w fabrykach, w instytutach naukowych i w wytwórniach filmowych, na zebraniach partyjnych i specjalnie zwołanych konwentyklach wywoływano Żydów po nazwisku i zarzucając im wrogość do komunizmu i wrogość do Polski, usuwano ich z pracy i z komunistycznej partii (...). W telewizji pokazywano migawki z wieców, na których tłumy z transparentami manifestowały przeciwko zbrodniczej polityce Izraela i domagały się wyjazdu Żydów z Polski. (...) Moi przyjaciele, którzy nie pamiętają wojny, opowiadają dzisiaj, że terroru i zastraszenia, jakie odczuwali wtedy, nie da się z niczym porównać”<sup>55</sup>. W efekcie prześladowań zainicjowanych przez rządzących oraz narastających, antysemitickich nastrojów społecznych do wyjazdu z Polski zmuszonych zostało kilkanaście tysięcy osób.

Obecnie najbardziej antysemitką, oficjalną postawę prezentują przede wszystkim władze Iranu oraz przywódca Hamasu i Hezbollahu, otwarcie wzywając do unicestwienia Izraela. Równie niepokojąca jest jednak także polityka prowadzona m.in. przez władze Syrii, Jemenu czy Indonezji. W Wenezueli kontrolowane ogólnie media promują antysemitckie stereotypy, oskarżają Żydów o sprawowanie władzy nad światowymi finansami, a nawet popierają zamachy terrorystyczne na Żydów<sup>56</sup>.

### 3. Wyjaśnienie podstawowych pojęć

Znaczącą trudność w nadawaniu zjawiskom społecznym charakteru problemów prawnych stanowi definiowanie ich za pomocą terminów prawnych. Konieczne do tworzenia właściwych unormowań prawnych ujmowanie tych zjawisk w ścisłe ramy definicji implikuje niebezpieczeństwo zbyt zawężonego ich rozumienia, ogranicza również możliwość uwzględniania dynamiki zmian, którym podlegają.

W toku dalszych rozważań wielokrotnie przywoływanych będzie wiele pojęć kluczowych dla właściwego ujęcia problemu przeciwdziałania antysemityzmowi za pomocą instrumentów prawnych. Zaprezentowane poniżej definicje nie stanowią wyczerpującej charakterystyki

---

<sup>55</sup> A. Tuszyńska, *Rodzinna historia łęku*, Kraków 2007, s. 380, cytat za: P. Osęka, *Marzec...*, s. 246.

<sup>56</sup> Zob. raport na temat antysemityzmu w Wenezueli: *The Chavez Regime. Fostering Anti-Semitism and Supporting Radical Islam*, Anti-Defamation League 2006, [http://www.adl.org/international\\_affairs/chavez\\_regime.pdf](http://www.adl.org/international_affairs/chavez_regime.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

poszczególnych zjawisk, mają natomiast za zadanie wyjaśnić sposób ich stosowania oraz interpretacji w niniejszej książce. Większość definicji (z wyjątkiem definicji pojęcia dyskryminacji rasowej, zawartej w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej) nie ma charakteru definicji prawnie wiążących. Wiele z nich zostało jednak wypracowanych i jest stosowanych w działaniach wyspecjalizowanych organów ONZ, RE, UE oraz OBWE, co oznacza, że mają one istotne znaczenie.

### 3.1. Antysemityzm

Antysemityzm to w potocznym rozumieniu określenie przekonań i postaw opartych na uczuciach niechęci, wrogości, nienawiści i pogardy wobec Żydów. Za antysemityzm uznaje się również „pseudoracjonalne i pseudonaukowe uzasadnienia zniesławiania, dyskryminacji i prześladowań Żydów, a także czyny wyrastające z tych uzasadnień”<sup>57</sup>. Żydzi pozostają obiektem antysemitkiej nienawiści zarówno jako jednostki, jak i jako wspólnota narodowa, etniczna, religijna czy kulturowa.

Autorstwo samego terminu „antysemityzm” przypisuje się niemieckiemu publicyście W. Marrowi<sup>58</sup>. Został on ukuty w czasie, kiedy „ludzie nie mogli już usprawiedliwiać swej nienawiści do Żydów faktem, że Żydzi nie są Chryścijanami. Musieli znaleźć inny powód; a jako że wiek dziewiętnasty był niemal tak dumny z nauki, jak wiek dwudziesty, powód ten musiał być naukowy”<sup>59</sup>. Ówczesna nauka dowodziła zaś, że istnieją biologiczne dowody na wyższość określonych ras i narodów nad innymi.

---

<sup>57</sup> A. Szostkiewicz, *Antysemityzm*, Polityka – wyd. specjalne 2008, nr 1, s. 69.

<sup>58</sup> Nie wkraczając w obszar analiz lingwistycznych i etymologicznych, należy zaznaczyć, że przymiotnik *semicki* odnosi się do języka, kultury, historii i literatury jednej z grup ludów południowo-zachodniej Azji, reprezentowanej dziś przede wszystkim przez Żydów i Arabów, a w starożytności także przez Babilończyków, Asyryjczyków, Aramejczyków, Kanaanitów i Fenicjan. Zob. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, <http://www.slownik-online.pl/oslowniku.php> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>59</sup> L. Strauss, *Why We Remain Jews. Can Jewish Faith and History Still Speak to Us?* (w:) *Jewish Philosophy and the Crisis of Modernity, Essays and Lectures in Modern Jewish Thought*, red. K.H. Green, New York 1997, s. 320–321.

Współcześnie najwięcej definicji antysemityzmu formułowanych jest na gruncie nauk socjologicznych i historycznych<sup>60</sup>. Jedną z szeroko akceptowanych i często przywoływanych jest definicja zaproponowana przez H. Fein, według której antysemityzm to „trwała struktura wrogich przekonań wobec Żydów jako wspólnoty, manifestowana w postawie jednostek oraz w kulturze pod postacią mitu, ideologii, folkloru oraz symboliki, jak również w działaniach – społecznej lub prawnej dyskryminacji, politycznej mobilizacji przeciwko Żydom oraz zbiorowej lub państwowej przemocy – która skutkuje oraz/lub jest zaplanowana w celu izolowania, wysiedlenia czy wyniszczenia Żydów jako Żydów”<sup>61</sup>.

Wśród badaczy antysemityzmu toczy się dyskusja nad pytaniem o różne jego typy i kategorie. Niekiedy podkreśla się przede wszystkim niezmienną od wieków istotę antysemityzmu, czyli odwieczną nienawiść do Żydów<sup>62</sup>. Jednocześnie wskazuje się na konieczność wyróżnienia szeregu jego typów, ukształtowanych na podstawie różnorodnych przesłanek, m.in. antysemityzm o charakterze religijnym, rasowym, politycznym, ekonomicznym czy wreszcie ludobójczym<sup>63</sup>. Jednocześnie słuszne jest twierdzenie, że cele i skutki rozpowszechniania w przestrzeni publicznej antysemityzmu (m.in. dyskryminacja, stygmatyzacja Żydów jako „wrogów” religii, narodu czy państwa, ich prześladowania) pozostają w istocie niezmiennie.

<sup>60</sup> Jako fundamentalne na tej niwie wymieniane są studia nad antysemityzmem dwóch wybitnych badaczy tematu: L. Poliakova oraz G.I. Langmuira, opublikowane w kilkutomowych dziełach. Zob. L. Poliakov, *Historia antysemityzmu...*; G.I. Langmuir, *Antisemitism*, t. 1, *Towards a Definition of Antisemitism*, Berkley 1990; tenże, *Antisemitism*, t. 2, *History, Religion, and Antisemitism*, Berkley 1990.

<sup>61</sup> H. Fein, *Explanations of the Origin and Evolution of Antisemitism* (w:) *The Persisting Question. Sociological Perspectives and Social Context of Modern Antisemitism*, red. H. Fein, Berlin–New York 1987, s. 3. Definicja ta była następnie rozszerzana i uzupełniana przez innych badaczy tematu, m.in. przez D. Beringa, D. Goldhagena. Szczegółowo na temat formułowanych przez nich definicji antysemityzmu zob. A. Falk, *Anti-Semitism. A History and Psychoanalysis of Contemporary Hatred*, Westport 2008, s. 1–10.

<sup>62</sup> R.S. Wistrich, *The Lethal Obsession...*, s. 79.

<sup>63</sup> I. Cotler, *The New Antisemitism. An Assault on Human Rights* (w:) *Antisemitism. The Generic Hatred. Essays in Memory of Simon Wiesenthal*, red. M. Fineberg [i in.], London–Portland 2007, s. 16–31.

### 3.2. „Nowy antysemityzm”

Szczególnie złożonym problemem, wymagającym osobnych uwag, jest definiowanie tzw. nowego antysemityzmu<sup>64</sup>. Samo stosowanie terminu „nowy antysemityzm” bywa niekiedy kwestionowane. Oponenti wyróżniania tej kategorii wskazują, że niezmienna pozostaje sama istota tego zjawiska, oscylująca wokół odwiecznego wyobrażenia „Żyda” jako obcego, znienawidzonego wroga i zagrożenia. Wydaje się, że w rzeczywistości wyobrażenie to pozostaje aktualne, ulega jedynie nieznamacznym modyfikacjom wyznaczanym przez aktualne uwarunkowania społeczne, polityczne oraz ekonomiczne. Z całą pewnością można jednak mówić o nowych źródłach antysemityzmu, nowych grupach manifestujących nienawiść do Żydów, nowych „koalicjach” ekstremistów odnajdujących w takiej nienawiści łączący je element. O tego rodzaju „nowym antysemityzmie” pisano już w 1974 r., konstatując pojawienie się antysemityzmu charakteryzowanego w odmienny od dotychczasowego sposób<sup>65</sup>. Zauważa się, że takie przejawy antysemityzmu jak anty-syjonizm, „kłamstwo oświęcimskie”, antysemityzm skrajnej lewicy oraz świata arabskiego czy wreszcie wykorzystywanie ruchu antyrasistowskiego czy ruchu antyglobalistów do szerzenia antysemityzmu, nasilają się już od czasu wojny izraelsko-arabskiej z czerwca 1967 r. *Novum* ostatnich 20 lat stanowi jednocześnie przede wszystkim forma (użycie najnowszych technologii) i skala (zasięg globalny) rozpowszechniania zarówno tradycyjnych, jak i „nowych” przejawów antysemityzmu<sup>66</sup>. Wydaje się zatem, że zasadne jest posługiwanie się pojęciem nowego antysemityzmu w rozumieniu nowych źródeł, nowych form przejawiania się oraz nowych sposobów szerzenia antysemityzmu. Do „nowego

---

<sup>64</sup> Na temat zjawiska „nowego antysemityzmu” istnieje bogata literatura, zob. m.in.: D. MacShane, *Globalising Hatred. The New Antisemitism*, London 2008; R. Stauber, *The Academic and Public Debate Over the Meaning of the „New Antisemitism”*, Tel Aviv 2008; E. Ottolenghi, *Making Sense of European Anti-Semitism*, Human Rights Review 2007, t. 8, nr 2; K.L. Marcus, *Jurisprudence of the New Anti-Semitism*, Wake Forest Law Review 2009, t. 44, nr 2; A.H. Foxman, *Never Again? The Threat of the New Anti-Semitism*, San Francisco 2003; J. Sachs, *A New Antisemitism? (w:) Debating Judeophobia in 21<sup>st</sup> Century Britain*, red. P. Ignaski, B. Kosmin, London 2003; K.S. Stern, *Antisemitism Today...*; B. Klug, *The collective Jew. Israel and the new antisemitism*, Patterns of Prejudice 2003, t. 37, nr 2.

<sup>65</sup> Zob. A. Forster, B.R. Epstein, *The New Anti-Semitism*, New York 1974.

<sup>66</sup> Por. J. Judaken, *So what's new? Rethinking the „new antisemitism” in a global age*, Patterns of Prejudice 2008, t. 42, nr 4–5, s. 531–535.



antysemityzmu” zaliczany jest dziś w szczególności: antysyjonizm<sup>67</sup> – rozumiany jako postawa podważająca prawo do istnienia oraz całą ideologię utworzenia państwa Izrael; skrajnie stronnicza, oparta na antysemitkich uprzedzeniach krytyka państwa Izrael i jego społeczeństwa, wykraczająca poza akceptowalne ramy dyskursu publicznego, często posługująca się porównaniami Izraela i jego przywódców do władz hitlerowskich Niemiec; bojkotowanie żydowskich naukowców, artystów, przedsiębiorstw, uzasadniane sprzeciwem wobec polityki władz izraelskich oraz publiczne rozpowszechnianie „kłamstwa oświęcimskiego”<sup>68</sup>. Na konieczność przeciwdziałania im zwracali uwagę m.in. K. Annan, E. Wiesel, A. Dershowitz czy H. Ben-Itto<sup>69</sup>.

Konieczne jest w tym miejscu poczynienie zastrzeżenia, że jako całkowicie bezzasadny należy odrzucić pogląd, zgodnie z którym każda krytyka syjonizmu czy polityki władz Izraela stanowi przejaw antysemityzmu. Krytyka taka jest nie tylko dopuszczalna, lecz wręcz wskazana, potrzebna każdemu państwu i społeczeństwu, które chce potwierdzić swoje przywiązanie do zasad demokracji i poszanowania praw człowieka. Jak słusznie wskazali eksperci Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii UE, nie jest antysemityzmem taka krytyka i taka wrogość wobec państwa Izrael, która kierowana jest do Izraela jak do każdego innego państwa, nie zaś do Izraela jako do państwa

---

<sup>67</sup> Zrównywanie określenia „syjonista” ze słowem „Żyd” ma swoje korzenie w propagandzie sowieckiej okresu „zimnej wojny”. Wymownym przykładem prawdziwych intencji komunistycznych władz opowiadających się przeciwko „syjonizmowi” były wymieniane już wydarzenia tzw. marca 1968 r. w Polsce. Współcześnie tę retorykę przejęły ekstremistyczne organizacje islamskie, wiele państw arabskich, jak również organizacje skrajne, reprezentujące zarówno prawicową, jak i lewicową opcję. Agenda monitorująca przypadki rasizmu i antysemityzmu w Kanadzie odnotowała m.in. wytyczne udzielane przez organizację neonazistowską swoim sympatykom, w których zwraca się uwagę na konieczność zastępowania słowa „Żyd” określeniem „syjonista” we wszystkich wystąpieniach publicznych i publikacjach, co ma uchronić sympatyków i członków organizacji przed odpowiedzialnością karną. Zob. R. Klein, A. Bloomberg, 2007 *Audit of Antisemitic Incidents. Patterns of Prejudice in Canada*, League for Human Rights of B'nai Brith Canada 2008.

<sup>68</sup> I. Cotler, *Global Antisemitism. Assault on Human Rights*, New Haven 2009.

<sup>69</sup> Zob. M. McClintock, J. Sunderland, *Antisemitism in Europe. Challenging Official Indifference*, New York 2004, s. 31. Zob. również nagrania wykładów wygłoszonych m.in. przez H. Ben-Itto i A. Dershowitza, które odbyły się na Uniwersytecie Yale: <http://www.isgap.org/video-archive/antisemitism-in-comparative-perspective> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

uosabiającego Żydów jako zbiorowość, naród żydowski<sup>70</sup>. Niedopuszczalne jest ponadto wykorzystywanie i nadużywanie oskarżeń o antysemityzm wobec wszystkich osób krytykujących Izrael. Jednocześnie nie można, pozostając uważnym obserwatorem postaw i zachowań odnotowywanych w szczególności w państwach arabskich oraz w wielu państwach Europy Zachodniej, nie dostrzegać sytuacji, w których krytyka taka wypływa jednoznacznie z przekonań antysemickich i manifestowana jest w sposób, jakim od stuleci posługują się antysemitami<sup>71</sup>. Co warte odnotowania, główny nurt opisywanych postaw wiąże się dziś z zachodnioeuropejskimi środowiskami lewicowymi (w tym ruchem antyglobalistów), które stosują niejednokrotnie antysemicką retorykę o charakterze bardziej radykalnym, niż ma to miejsce w przypadku skrajnej prawicy<sup>72</sup>. Symptomatycznym przykładem tego trendu były niezwykle gwałtowne protesty przeciwko operacji wojskowej Izraela w Gazie, przeprowadzone przez skandynawskie ruchy lewicowe w styczniu 2009 r. w Oslo, które przerodziły się w 4-dniowe zamieszki o natężeniu niespotykanym w Norwegii od kilkadziesiąt lat<sup>73</sup>. Hasła skierowane przeciwko Izraelowi bardzo szybko przemieniły się w antysemickie slogany, tłumy skandowały m.in. hasło „śmierć Żydom!” (ang. *kill the Jews!*), agresja skierowana została zaś wobec budynków organizacji i firm kojarzonych przez demonstrujących jako „żydowskie”. Choć wydarzenia z Oslo były szeroko dyskutowane w skandynawskich mediach, ich antysemicki charakter został przez nie, jak również przez przedstawicieli władz norweskich, całkowicie przemilczany. Nie można również pominąć szokujących niekiedy wypowiedzi polityków, duchow-

---

<sup>70</sup> *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002 – 2003 based on information by the National Focal Points of the EUMC – RAXEN Information Network*, raport opublikowany dnia 2 marca 2004 r., s. 14, [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/previous\\_publications/pub\\_cr\\_antisemitism02-03\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/previous_publications/pub_cr_antisemitism02-03_en.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>71</sup> Na temat określeń, obrazów, karykatur stosowanych w prasie europejskiej i arabskiej wobec Izraela i Żydów (w szczególności w okresach nasilania się konfliktu izraelsko-palestyńskiego), częstokroć bezpośrednio powielanych i kopiowanych z niemieckiej prasy nazistowskiej lat 30. XX wieku, zob. w szczególności J. Kotek, *Cartoons and Extremism. Israel and the Jews in Arab and Western Media*, Portland 2008.

<sup>72</sup> Zob. m.in. S. Edelman, *Antisemitism and the New/Old Left* (w:) *Not Your Father's Antisemitism. Hatred of the Jews in the 21<sup>st</sup> Century*, red. M. Berenbaum, St. Paul 2008.

<sup>73</sup> Wydarzenia te opisał jeden z uczestników protestów, lewicowy aktywista norweski E. Eiglad, który przeciwstawiał się antysemickiemu charakterowi demonstracji. Zob. E. Eiglad, *The Anti-Jewish Riots in Oslo*, Porsgrunn 2010.

nych i dziennikarzy z państw arabskich, którzy w krytyce i nienawiści wobec Izraela posuwają się niekiedy wręcz do gloryfikowania Hitlera i dokonanego przez hitlerowskie Niemcy Holocaustu<sup>74</sup>.

Nie jest zatem możliwe przyjmowanie założenia *a priori*, że antysyjonizm lub krytyka Izraela nigdy nie są przejawem antysemityzmu, gdy Żydzi nazywani są, w kontekście konfliktu bliskowschodniego: „syjonistycznymi nazistami”, „prawdziwym obliczem szatana”, „spragnionymi krwi barbarzyńcami” i „źródłem zgnilizny”, Izrael zaś – „nowotworowym wrzodem świata” czy „cuchnącymi zwłokami”<sup>75</sup>. Tak problem ten ujęto w artykule wstępnym do francuskiego dziennika „Le Monde” z dnia 6 listopada 2003 r.: „Ci, którzy praktykują, tak jak to jest przyjęte w niektórych środowiskach Europy, dyskurs systematycznej i jednostronnej denuncjacji polegającej na demonizowaniu Izraela, wykraczają poza obszar uprawnionej krytyki polityki rządowej. Retoryką tą daje się nam do zrozumienia, że państwo o tak zbrodniczym charakterze powinno być wykluczone z rodziny narodów. Odbywa się tu niemal niezauważalnie przejście od krytyki rządu do odmawiania temu krajowi prawa do istnienia. (...) Faktem jest, że antyizraelska złość dostarcza pożywki nowemu antysemityzmowi”<sup>76</sup>. O tym, że owa „antyizraelska złość”, tłumaczona najczęściej konfliktem izraelsko-palestyńskim i szerzej – bliskowschodnim, może mieć bezpośrednie przełożenie na wzrost liczby aktów werbalnej i fizycznej agresji wobec Żydów mieszkających poza Izraelem, jednoznacznie przekonują prowadzone badania<sup>77</sup>. Innym skutkiem antyizraelskiego nastawienia opinii społecznej, odnotowywanym w szczególności w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej

<sup>74</sup> Jednym z przykładów takich wypowiedzi jest wywiad udzielony egipskiej stacji telewizyjnej przez duchownego A. Al.-Ansari w styczniu 2009 r., podczas którego pokazywał on ilustracje przedstawiające cierpienia i mordowanie Żydów w obozach koncentracyjnych, wyrażając nadzieję, że to samo stanie się z Żydami ponownie, tym razem jednak z rąk muzułmanów. O tym i innych podobnych szokujących przypadkach pisze przejmująco A. Rosenfeld: A. Rosenfeld, *The Holocaust and Beginning of a New Antisemitism* (w:) *Resurgent Antisemitism. Global Perspectives*, red. A. Rosenfeld, Bloomington 2013, s. 525–529.

<sup>75</sup> A. Glucksmann, *Rozprawa o nienawiści*, Warszawa 2008, s. 83; I. Cotler, *Global Antisemitism. Assault on...*, s. 6.

<sup>76</sup> Cytat za: A. Glucksmann, *Rozprawa...*, s. 82.

<sup>77</sup> Zob. w szczególności R. Stauber (red.), *Antisemitism Worldwide 2010 General Analysis*, The Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism and The Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry, Tel Aviv 2010; E.H. Kaplan, Ch.A. Small, *Anti-Israel Sentiment Predicts Antisemitism in Europe*, *Journal of Conflict Resolution* 2006, t. 50, nr 4.



Brytanii, są akcje bojkotowania izraelskich produktów oraz instytucji naukowych, jak również np. naukowców i studentów żydowskiego pochodzenia, bez względu na to, czy kiedykolwiek chociażby odwiedzili oni Izrael<sup>78</sup>. Częstokroć nawet w przypadkach, gdy bojkot akademicki nie przybiera postaci formalnej decyzji władz instytucji naukowych, jest on *de facto* stosowany. Z problemem tym spotkał się profesor wydziału prawa Uniwersytetu Harvarda, A. Dershowitz, który podczas swojej wizyty w Norwegii na początku 2011 r. został zaproszony do zaprezentowania odczytów na trzech uniwersytetach norweskich z zastrzeżeniem, aby nie prezentował w nich swoich proizraelskich poglądów<sup>79</sup>. Tego rodzaju niesformalizowany bojkot dotyka także studentów żydowskiego pochodzenia. Unia Studentów Żydowskich w Wielkiej Brytanii odnotowała w ciągu ostatnich lat wiele zgłoszeń podobnych do tego, w którym profesor Uniwersytetu Oxfordzkiego odmówił rozpatrzenia wniosku żydowskiego studenta o opiekę naukową podczas studiów doktoranckich ze względu na fakt, że student ten miał izraelskie obywatelstwo. W liście uzasadniającym odmowę profesor A. Wilkie tłumaczył, że nie ma możliwości, aby podjął się opieki naukowej nad kimś, kto należał do izraelskiej armii, ponieważ sprzeciwia się wykorzystywaniu przez Żydów Holocaustu do łamania praw człowieka Palestyńczyków<sup>80</sup>. Profesor wyrażał również nadzieję, iż doktorant zdaje sobie sprawę z faktu, że wielu innych wykładowców akademickich myśli podobnie. Tendencja ta ma bezpośrednie przełożenie na atmosferę i wydarzenia odnotowywane na wielu prestiżowych kampusach uniwersyteckich, w których dochodzi do zastraszania i prześladowania studentów żydowskiego pochodzenia, a niejednokrotnie również do antysemickich aktów przemocy i wandalizmu, z których wszystkie

---

<sup>78</sup> W jednym z czasopism studenckich amerykańskiego Uniwersytetu Rutgers opublikowany został artykuł zawierający wezwanie: „Giń Żydzie. Giń, giń, giń. Zrób nam wszystkim przysługę i zbuduj sobie piec”. Cytat za: J. Sacks, referat wygłoszony dnia 28 lutego 2002 r. dla Inter-Parliamentary Committee against Antisemitism, [http://www.scottishfriendsofisrael.org/new\\_antisem\\_jc.htm](http://www.scottishfriendsofisrael.org/new_antisem_jc.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zob. również. m.in. M. Gerstenfeld, *The Academic Boycott Against Israel*, *Jewish Political Studies Review* 2003, nr 3–4; K. Lasson, *Scientific and Scholarly Boycotts of Israel. Abusing the Academic Enterprise*, *Touro Law Review* 2005, t. 21, nr 4.

<sup>79</sup> A.M. Dershowitz, *Anti-Semitism doesn't even mask itself as anti-Zionism*, *Wall Street Journal* 2011, 29 marca.

<sup>80</sup> G. Short, *Antisemitism on Campus. A View from Britain* (w:) *Antisemitism. The Generic Hatred...*, s. 123–124.

mają podłoże w postawach antyizraelskich<sup>81</sup>. Coraz częściej „bojkotowany” jest również Holokaust, traktowany jako „izraelski produkt”<sup>82</sup>.

Taki stan rzeczy sprawia, że w bardzo prosty sposób może nastąpić automatyczne wręcz przełożenie „antyizraelskiej złości” na „złość antyżydowską”. Ilustracją tej tendencji mogą być rysunki publikowane na całym świecie, które ukazywać mają konflikt palestyńsko-izraelski widziany z perspektywy krytyków Izraela:

#### Ilustracja nr 1<sup>83</sup>



<sup>81</sup> Zjawisko „antysemityzmu uniwersyteckiego” (ang. *campus anti-Semitism*) jest obszernie opisywane w anglojęzycznej literaturze. Zob. m.in. E.G. Pollack, *Anti-Semitism on the Campus. Past and Present (Anti-Semitism in America)*, Brighton 2011; Y. Pallade, „New” *Anti-Semitism in Contemporary German Academia*, *Jewish Political Studies Review* 2009, t. 21, nr 1–2. Zob. również raport agencji rządowej Stanów Zjednoczonych – Komisji Praw Obywatelskich na temat zjawiska antysemityzmu na amerykańskich kampusach uniwersyteckich, w którym opisanych zostało kilkadziesiąt przypadków werbalnej, psychicznej i fizycznej przemocy stosowanej wobec żydowskich studentów: *Campus Anti-Semitism*, U.S. Commission on Civil Rights 2005, <http://www.usccr.gov/pubs/081506campusantibrief07.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>82</sup> Por. D. Porat, *Holocaust Denial and the Image of the Jew, or: „They Boycott Auschwitz as an Israeli Product”* (w:) *Resurgent Atisemitism. Global...*, s. 467–481.

<sup>83</sup> Rysunek zgłoszony do konkursu 2008 International Gaza Cartoon Contest przez rysownika z Indonezji, <http://www.secretcodeshiddenswar.com/search/label/blood%20spilling> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

**Ilustracja nr 2<sup>84</sup>**



**Ilustracja nr 3<sup>85</sup>**



Osobną kategorią, jednoznacznego w mojej ocenie, przejawu „nowego antysemityzmu” pozostaje oficjalna polityka państwowa takich krajów jak Iran czy Syria, którą prowadził były Prezydent Iranu, wzy-

---

<sup>84</sup> Rysunek zgłoszony do konkursu 2008 International Gaza Cartoon Contest przez rysownika z Jordanii, <http://www.secretcodeshiddenwar.com/search/label/baby%20eaters> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>85</sup> Rysunek zgłoszony do konkursu 2006 International Holocaust Cartoon Contest przez rysownika z Iranu, <http://www.secretcodeshiddenwar.com/search/label/Equating> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

wając do „wymazania Izraela z mapy świata”<sup>86</sup>. Ta sankcjonowana autorytetem władz państwowych otwarta nienawiść do innego państwa i narodu, manifestowana nawet na forum ONZ, stanowi połączenie elementów pojęcia nowego antysemityzmu: szczególnego rodzaju krytyki Izraela, antysyjonizmu oraz „kłamstwa oświecimskiego”.

Jak słusznie podkreśla W. Laqueur, kluczowe znaczenie w przypadku „nowego antysemityzmu” ma trudne pytanie o wyznaczenie linii granicznej, po przekroczeniu której krytyka izraelskiego państwa, władz i społeczeństwa lub krytyka syjonizmu staje się często zawołanym, lecz jednak przejawem antysemityzmu<sup>87</sup>. Natan Sharansky, sowiecki dysydent i polityk izraelski, zaproponował stosowanie tzw. testu trzech D (ang. *demonization, double standards, delegitimization*)<sup>88</sup>. Zgodnie z jego kryteriami antysemicki charakter można przypisać takiej krytyce Izraela, która przybiera postać demonizacji, delegitymizacji lub gdy stosuje się w niej podwójne standardy oceny działań władz izraelskich. W oczywisty sposób wymienione pojęcia mają jedynie charakter umowny, nie istnieje bowiem ścisła definicja, przykładowo, „demoni-

---

<sup>86</sup> Poglądy głoszone przez byłego Prezydenta Iranu, wyrażane częstokroć podczas gromadzących tysiące osób wieców państwowych, bezsprzecznie stanowią nawoływanie do nienawiści. Zgodnie z opinią niektórych badaczy są również przykładem propagandy wojennej, a nawet podżegania do ludobójstwa. Związek pomiędzy sankcjonowaną przez państwo nienawiścią a podżeganiem do ludobójstwa i wojny w kontekście postawy władz irańskich analizują I. Cotler i D. Grossman w opracowaniu pt. *State-Sanctioned Incitement to Genocide in Ahmadinejad's Iran. The Responsibility to Prevent*, dostępnym pod adresem internetowym: <http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/law-culture/files/hate-speech-files/Hate-Speech-Cotler.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Podczas prorządowych manifestacji w Iranie tłumy zachęcane przez Prezydenta i innych wysokich rangą urzędników państwowych skandują hasła: „Śmierć Izraelowi, śmierć Żydom”. Zob. m.in. S. Yoong, *Ahmadinejad. Destroy Israel, End Crisis*, The Washington Post 2006, 3 sierpnia (wydanie internetowe), <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/03/AR2006080300629.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.); R. Tait, E. Pilkington, *Move to bring genocide case against Ahmadinejad as Iran president repeats call to wipe out Israel*, The Guardian 2006, 13 grudnia, (wydanie internetowe), <http://www.guardian.co.uk/world/2006/dec/13/secondworldwar.iran> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Warto odnotować, że podobne wezwanie do zniszczenia Izraela jako „ropiejącego wrzodu na ciele współczesnego świata” zostało zamieszczone dnia 13 sierpnia 2006 r. na stronie internetowej Narodowego Odrodzenia Polski jako oświadczenie Rady Wykonawczej NOP, [http://archiwum.patriota.pl/150\\_oswiadczenie\\_nop\\_w\\_sprawie\\_terrorystycznych\\_dzialan\\_izraela](http://archiwum.patriota.pl/150_oswiadczenie_nop_w_sprawie_terrorystycznych_dzialan_izraela) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>87</sup> W. Laqueur, *The Changing Face...*, s. 207–208.

<sup>88</sup> M. Gerstenfeld, *Anti-Israelism and Antisemitism. Common Characteristics and Motifs* (w:) *Not Your Father's...*, s. 336.

zacji”. Klasyfikacja może dotyczyć jednak konkretnych przykładów. W kontekście demonizacji R. Wistrich wykazuje, jak destrukcyjne skutki wywierać może zrównywanie działań Izraela z polityką nazistów. Ci, którzy takiego zrównywania dokonują, są bowiem w pełni świadomi faktu, że nazizm w powojennej Europie stał się synonimem najbardziej niewyobrażalnego, niczym nieusprawiedliwionego zła. Jeśli zatem „Syjoniści to «Naziści» a Sharon [były premier Izraela – przyp. aut.] to naprawdę «Hitler», moralnym obowiązkiem staje się podjęcie wojny przeciwko Izraelowi”<sup>89</sup>.

Reasumując powyższe rozważania na temat istoty zjawiska „nowego antysemityzmu”, stwierdzić należy, że obok postulowania zachowania znacznej ostrożności w klasyfikowaniu wrogich Izraelowi czy antysyjonistycznych wypowiedzi lub działań jako antysemickich konieczne jest jednocześnie odważne dostrzeżenie i nazwanie motywów antysemickich tam, gdzie one w istocie występują.

### 3.3. Antysemityzm w ujęciu prawnym

Dotychczas najbardziej udaną próbę stworzenia definicji antysemityzmu, która mogłaby być wykorzystywana w przepisach prawnych, podjęli eksperci ECMRK oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Efektem ich prac jest dokument o nazwie „robocza definicja antysemityzmu”. Został on przygotowany w 2005 r. w celu ułatwienia identyfikacji treści i zdarzeń określonych jako antysemickich oraz ich monitorowania i gromadzenia danych na ich temat. W zamierzeniu jej autorów definicja ma ponadto posłużyć jako pomoc w procesie stanowienia i stosowania w krajowych porządkach prawnych regulacji w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi. W toku rozważań podjętych w niniejszej książce antysemityzm będzie definiowany i rozumiany w sposób, w jaki ujmuje go właśnie robocza definicja, dlatego też wskazane jest przytoczenie treści tego dokumentu:

„Antysemityzm to postrzeganie Żydów, które może się wyrażać jako nienawiść wobec nich. Antysemityzm może przejawiać się zarówno w słowach jak i w czynach wobec Żydów lub osób, które nie są Żydami,

---

<sup>89</sup> R.S. Wistrich, *Anti-Zionism and anti-Semitism*, Jewish Political Studies Review 2004, t. 16, nr 3–4, s. 29, cyt. za: J. Judaken, *So what's new...*, s. 556.



oraz ich własności, a także przeciw instytucjom i obiektom religijnym społeczności żydowskiej.

Ponadto takie przejawy nienawiści mogą uderzać w Państwo Izrael rozumiane jako wspólnota żydowska. Antysemityzm polega często na oskarżaniu Żydów o wyrządzanie krzywdy ludzkości poprzez spiskowanie, a także na obwinianiu Żydów za wszelkie niepowodzenia.

Antysemityzm wyrażany bywa w mowie, piśmie, formach wizualnych, działaniu; posługuje się złowieszczymi stereotypami, przypisując Żydom negatywne cechy.

Współczesne przejawy antysemityzmu w życiu publicznym, mediach, szkołach, miejscach pracy, w sferze religijnej mogą (biorąc pod uwagę ogólny kontekst) polegać na przykład, ale nie wyłącznie, na:

- nawoływaniu do zabijania lub krzywdzenia Żydów w imię radykalnej ideologii lub ekstremistycznych poglądów religijnych; pomocy w takich aktach lub usprawiedliwianiu ich;
- wyrażaniu kłamliwych, odmawiających człowieczeństwa, demonizujących, opartych na stereotypach opinii o Żydach lub ich zbiorowej władzy, zwłaszcza choć nie tylko w postaci mitu o międzynarodowym spisku żydowskim lub o kontroli przez Żydów mediów, gospodarki, rządu lub innych społecznych instytucji;
- oskarżaniu Żydów jako narodu o bycie odpowiedzialnym za realne lub wyimaginowane wykroczenia, popełnione przez jedną osobę lub grupę Żydów, czy nawet za czyny popełnione przez nie-Żydów;
- negowaniu faktu, rozmiaru i metod (np. komór gazowych) lub zamysłu ludobójstwa ludności żydowskiej, przeprowadzonego przez niemieckich narodowych socjalistów i ich współników podczas drugiej wojny światowej;
- oskarżaniu Żydów jako narodu lub Izraela jako państwa o wymyślenie Holocaustu lub jego wyolbrzymianie;
- oskarżaniu Żydów jako obywateli o bycie bardziej lojalnym wobec Państwa Izrael lub też wobec rzekomych międzynarodowych interesów żydowskich niż wobec swojego kraju.

Przykłady możliwych przejawów antysemityzmu wobec Państwa Izrael (należy wziąć pod uwagę kontekst):

- odbieranie Żydom prawa do samostanowienia, np. poprzez wyrażanie poglądu, że istnienie Państwa Izrael jest przedsięwzięciem rasistowskim;

- stosowanie podwójnej miary poprzez wymaganie od Izraela zachowania, którego nie oczekuje się od żadnego innego państwa demokratycznego;
- wykorzystywanie symboli i stylistyki, kojarzonych z klasycznym antysemityzmem (np. oskarżenie o bogobójstwo: spowodowanie śmierci Jezusa, legenda o rytualnym spożywaniu krwi chrześcijańskich dzieci) w charakterystyce Państwa Izrael lub Izraelczyków;
- porównywanie współczesnej polityki Państwa Izrael z polityką nazistów;
- obwinianie Żydów jako ogółu za czyny Państwa Izrael.

Jednakże krytyka Państwa Izrael podobna do takiej, jaką stosuje się wobec innych państw, nie może być uznana za antysemityzm.

Antysemita czyn uznawany jest za przestępstwo, gdy tak definiuje go prawo (np. negowanie istnienia Holokaustu lub rozpowszechnianie materiałów antysemita w niektórych krajach).

Przestępstwo uznane jest za przejaw antysemityzmu, gdy cele ataków, czy są to osoby czy ich mienie – takie jak np. budynki, szkoły, świątynie (miejsce modlitw), cmentarze – są wybrane dlatego, że są związane z Żydami bądź są za takie uznane.

Dyskryminacja o charakterze antysemita polega na odmawianiu Żydom możliwości lub usług dostępnych dla innych”<sup>90</sup>.

Rekomendacji dotyczących prawnego kwalifikowania poszczególnych treści i działań jako przejawów antysemityzmu dostarcza ponadto

---

<sup>90</sup> Tłumaczenie roboczej definicji na język polski zostało przygotowane przez European Forum on Antisemitism i dostępne jest, wraz z tekstem oryginalnym, sporządzonym w języku angielskim, na stronie internetowej: <http://www.european-forum-on-antisemitism.org/working-definition-of-antisemitism> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Ponadto warto sięgnąć do definicji sformułowanej przez Departament Stanu Stanów Zjednoczonych i stosowanej w corocznym sprawozdaniu Departamentu na temat skali i postaci zjawiska antysemityzmu na świecie: „Antysemityzm to nienawiść skierowana wobec Żydów – jako jednostek lub jako grupy, której podstawą może być żydowska religia i/bądź pochodzenie. Ważną kwestią pozostaje odróżnienie uprawnionej krytyki polityki i działań państwa Izrael od komentarzy o antysemita charakterze. Demonizowanie Izraela lub znieważanie przywódców Izraela, następujące czasami poprzez zrównywanie ich z przywódcami nazistowskimi oraz ukazywanie za pomocą karykatur z użyciem symboli nazistowskich, wskazuje raczej na antysemita uprzedzenia niż na uzasadnioną krytykę prowadzonej polityki (...)”. Zob. United States Department of State, *Report on Global Anti-Semitism. July 1, 2003 – December 15, 2004*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour 2005.



Zalecenie ECRI nr 9<sup>91</sup>, w którym wzywa się państwa członkowskie RE do zapewnienia, że przepisy prawa karnego, odnoszące się do przeciwdziałania rasizmowi, będą obejmować swoim zakresem przedmiotowym również antysemityzm. Za czyny o charakterze antysemickim podlegające kryminalizacji wówczas, gdy zostały popełnione umyślnie, ustawodawcy uznać powinni:

- a) publiczne nawoływanie<sup>92</sup> do przemocy, nienawiści albo dyskryminacji skierowane przeciwko osobie albo grupie osób z powodu ich żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- b) publiczne obrażanie i zniesławianie osoby albo grupy osób z powodu ich faktycznej albo przypuszczalnej żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- c) grożenie osobie albo grupie osób z powodu ich faktycznej albo przypuszczalnej żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- d) publiczne wyrażanie, w antysemickim celu, ideologii, która deprecjonuje albo oczernia grupę osób z powodu ich żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- e) publiczne trywializowanie, usprawiedliwianie, przebaczenie zbrodni Holokaustu albo zaprzeczanie ich zaistnienia;
- f) publiczne trywializowanie, usprawiedliwianie albo przebaczenie, w antysemickim celu, zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni wojennych, albo zaprzeczanie tym zbrodniom, popełnionym przeciwko osobom z powodu ich żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- g) publiczne rozpowszechnianie, publiczną dystrybucję, produkcję albo magazynowanie mające na celu publiczne rozpowszechnianie bądź publiczną dystrybucję, w antysemickim celu, pisemnego, obrazkowego albo innego materialnego przejawu antysemityzmu opisanego w pkt a–f powyżej;

---

<sup>91</sup> Zalecenie ECRI nr 9 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z antysemityzmem z dnia 25 czerwca 2004 r., CRI (2004) 37.

<sup>92</sup> W tłumaczeniach na język polski terminu „incitement”, pojawiającego się w wielu dokumentach prawa międzynarodowego, w tym tych omawianych w niniejszej książce, stosowany jest zarówno termin „nawoływanie” (decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz. Urz. UE L 328 z 06.12.2008, s. 55), jak i „podżeganie” (Pakt, Konwencja LDR). W tej pracy konsekwentnie stosowane będzie tłumaczenie posługujące się terminem „nawoływanie”.

- h) profanacja, w antysemickim celu, żydowskiej własności i pomników;
- i) tworzenie grup albo przewodzenie grupom, które promują antysemityzm; popieranie takich grup (takie jak zapewnianie im finansowania bądź zaspokajanie ich innych materialnych potrzeb, produkcja bądź uzyskiwanie dokumentów); udział w ich działalności z zamiarem przyczynienia się do popełniania przestępstw opisanych w pkt a–h powyżej.

Eksperti ECRI nie wymieniają wśród przykładów postaw antysemickich tych odnoszących się do form „nowego antysemityzmu”, jak czynione jest to w roboczej definicji antysemityzmu. We wstępie do uwag podkreślają jednak istnienie tego rodzaju zjawiska. Mowa jest tam zatem o dostrzegalnym wzroście antysemityzmu w wielu krajach, który charakteryzują nowe przejawy antysemityzmu, występujące często wraz z rozwojem wydarzeń na Bliskim Wschodzie oraz o zagrożeniach wynikających z zaobserwowanego używania symboli czasów nazistowskich i odniesień do Holocaustu w przejawach nowego antysemityzmu. *Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji* wskazuje ponadto, że „w pewnej liczbie krajów antysemityzm, w tym jego nowe formy, nadal jest promowany, otwarcie albo w zakodowany sposób, przez niektóre partie polityczne i liderów politycznych, w tym nie tylko przez partie o charakterze ekstremistycznym, ale także pewne partie głównego nurtu”<sup>93</sup>.

Definiując antysemityzm w ujęciu prawnym, należy ponadto zwrócić uwagę na zagadnienie współzależności pomiędzy pojęciem antysemityzmu i rasizmu. Dopiero w drugiej połowie XIX wieku zaczęto stosować pojęcie rasy dla podkreślenia odmienności i podrzędności „rasy żydowskiej” – wcześniej akcentowane były przede wszystkim różnice religijne (zjawisko antyjudaizmu), jak również kulturowe. Jednym z czołowych ideologów rasowego ujęcia antysemityzmu był H.S. Chamberlain, podkreślający, że „Żydostwo” (niem. *Judentum*) stanowi całkowite zaprzeczenie ideału, jaki tworzy „aryjsko-germańska rasa Panów”<sup>94</sup>. Ukształtowana wówczas niemiecka „nauka rasowa” pozostawała w bezpośrednim związku z coraz bardziej agresywną ekspansją zachowań i postaw antysemickich, które w konsekwencji dopro-

---

<sup>93</sup> Zalecenie nr 9 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z antysemityzmem z dnia 25 czerwca 2004 r., CRI (2004) 37, s. 4.

<sup>94</sup> J. Zerger, *Was ist Rassismus? Eine Einfuehrung*, Goettingen 1997, s. 44.

wadziły do Holokaustu. Współcześnie antysemityzm jedynie w części opiera się na teoriach przynależności rasowej (najczęściej w ideologii neonazistowskiej), dlatego też nie powinien być postrzegany w sposób zacierający różnice pomiędzy tymi pojęciami. Bez wątpienia natomiast antysemityzm może stanowić formę rasizmu oraz dyskryminacji rasowej, w rozumieniu definicji przedstawionych poniżej. Antysemityzm uznawany jest również za jedną z postaci ksenofobii.

### 3.4. Rasizm

W podstawowym znaczeniu jako rasizm zwykło się określać teorię opartą na pseudonaukowych argumentach z dziedziny antropologii, socjologii, psychologii, historii kultury czy genetyki, zgodnie z którymi istnieje związek przyczynowy pomiędzy cechami fizycznymi członków danej grupy (m.in. kolorem skóry, kształtem czaszki, wzrostem) a ich cechami psychicznymi (np. stopniem zdolności intelektualnych i moralności). Związek ten tłumaczyć miał z kolei dominację pełnowartościowych, utalentowanych i moralnych „ras wyższych” nad „rasami niższymi”. Zgodnie z teorią rasizmu na szczycie „hierarchii rasowej” znajduje się „rasa biała”, w sposób szczególny predysponowana do sprawowania władzy nad pozostałymi, podległymi jej rasami<sup>95</sup>. Teoria ta służyła w XVIII i XIX wieku przede wszystkim uzasadnieniu niewolnictwa i ekspansywnego, agresywnego kolonializmu, w czasach Narodowego Socjalizmu stała się zaś podstawą polityki i praktyki podporządkowania oraz eliminacji wrogów „niemieckiej rasy panów”<sup>96</sup>. W ujęciu współczesnym, na kanwie instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, rasizm zdefiniowany został m.in. jako „przekonanie, że podstawy takie, jak rasa, kolor skóry, język, religia, obywatelstwo albo pochodzenie narodowe lub etniczne usprawiedliwiają pogardę dla

---

<sup>95</sup> J.H. Moore (red.), *Encyclopedia of Race and Racism*, t. 1, Detroit 2008, s. 11–12. Zob. również H. Cremer, „...Und welcher Rasse gehoeren Sie an?” *Zur Problematik des Begriffs „Rasse” in der Gesetzgebung*, Deutsches Institut fuer Menschenrechte, Berlin 2009, s. 8.

<sup>96</sup> J.H. Moore (red.), *Encyclopedia of Race...*, s. 11–12.

osoby albo grupy osób, bądź poczucie wyższości osoby albo grupy osób”<sup>97</sup>.

Obecnie wszelkie teorie dowodzące istnienia jakiegokolwiek „hierarchii ras” zostały, na gruncie badań naukowych, całkowicie zanegowane i odrzucone. Kwestionowane jest samo istnienie różnych ras, ponieważ występuje jedna tylko rasa, do której należą wszyscy ludzie – jest nią rasa ludzka. Skrajnie negatywne konotacje związane ze stosowaniem pojęć takich jak **rasa**, **pochodzenie rasowe**, **przynależność rasowa** sprawiły, że zaczęto postulować odejście w aktach prawnych od tej terminologii<sup>98</sup>. Jest to jednak postulat trudny do spełnienia, czego dowodem jest choćby dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23), która w pkt 6 stanowi, że „Unia Europejska odrzuca wszystkie teorie zmierzające do określenia istnienia odrębnych ras ludzkich”, by jednocześnie w samym tytule dyrektywy oraz dalszej jej treści używać terminu „pochodzenie rasowe”, z zaznaczeniem, że stosowanie go nie oznacza akceptacji wyżej wspomnianych teorii. Z kolei w decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz. Urz. UE L 328 z 06.12.2008, s. 55) nie czyni się nawet odniesienia do braku zasadności wszelkich teorii rasowych, wskazując m.in. że „Termin «nienawiść» należy rozumieć jako odnoszący się do nienawiści okazywanej ze względu na **rasę** [podkreślenie autorki – przyp. aut.], kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną”.

W literaturze można spotkać stanowisko, zgodnie z którym przeciwdziałanie rasizmowi na gruncie międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka nie jest w pełni możliwe, ze względu na równoległą obecność w traktatach z dziedziny praw człowieka terminologii wskazującej na rasę, pochodzenie rasowe, przynależność rasową czy

---

<sup>97</sup> Zalecenie nr 7 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej z dnia 13 grudnia 2002 r., CRI (2003) 8, s. 5.

<sup>98</sup> Zob. m.in. opracowanie zawierające stanowisko UNESCO wobec zagadnienia ras i różnic rasowych: UNESCO, *Four statements on race question*, Paris 1969, [unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122962eo.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122962eo.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

dyskryminację rasową<sup>99</sup>. Poszczególne państwa (np. Niemcy, Austria, Finlandia) podjęły już inicjatywy w tym zakresie, m.in. przez wdrażanie wspomnianej powyżej dyrektywy z zastosowaniem innej terminologii, pomijającej odniesienie do rasy<sup>100</sup>. Jednak istnienie w powszechnej świadomości oraz zdecydowanej większości aktów prawnych odnoszących się do tej problematyki terminu „dyskryminacja rasowa” uniemożliwia całkowite wyeliminowanie go, przynajmniej na obecnym etapie. Nie wydaje się również, aby taka zmiana terminologiczna była konieczna. Terminy „rasizm” oraz „dyskryminacja rasowa” utożsamiane są dziś bowiem niemal powszechnie ze zjawiskiem niepożądanym, negatywnym i prawnie zakazanym. Dlatego też w niniejszej książce stosowana będzie terminologia uwzględniająca określenia obecne w Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

### 3.5. Dyskryminacja rasowa

Na gruncie międzynarodowych unormowań traktatowych w dziedzinie ochrony praw człowieka pojęcie dyskryminacji rasowej zostało zdefiniowane w Konwencji LDR: „«dyskryminacja rasowa» oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego”<sup>101</sup>.

Po upływie kilkudziesięciu lat od przyjęcia tego traktatu, choć powyższa definicja nadal pozostaje aktualna, pojawiła się potrzeba wyodrębnienia również definicji tzw. pośredniej dyskryminacji rasowej, coraz częściej zastępującej bezpośrednio, jawne przejawy takiej dyskryminacji,

<sup>99</sup> Postuluje się m.in. zastąpienie terminu „rasa” wyrażeniami „pochodzenie etniczne”, „pochodzenia narodowe”, co wydaje się jednak zabiegiem problematycznym. Zob. H. Cremer, „...und welcher Rasse gehoeren Sie an?”..., s. 4–5.

<sup>100</sup> Tamże, s. 11–13.

<sup>101</sup> Art. 1 ust. 1 konwencji LDR.



do których przede wszystkim odnosi się konwencja LDR<sup>102</sup>. Pośrednia dyskryminacja (nie tylko w odniesieniu do dyskryminacji rasowej) ma miejsce wówczas, gdy „pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą stawiać w szczególnie niekorzystnej sytuacji osoby danego pochodzenia rasowego lub etnicznego, religii lub wyznania, jak również płci, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, w porównaniu do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione słusznym celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne”<sup>103</sup>.

### 3.6. Ksenofobia

W potocznym rozumieniu ksenofobia stanowi nieuzasadniony, irracjonalny lęk i wrogość w stosunku do „obcych”. Tak też zjawisko to definiowane jest w polskim Krajowym Programie Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji<sup>104</sup>. Za „obcych” uznawani są najczęściej cudzoziemcy, osoby należące do mniejszości rasowych, narodowych, etnicznych lub religijnych. Ksenofobia to zatem „lęk i wrogość żywione wobec obcych (najczęściej przedstawicieli innego narodu lub innej grupy etnicznej), mające charakter uogólniony – co oznacza, że obiektem negatywnych emocji są nie tyle konkretne jednostki, z którymi osoba o ksenofobicznych poglądach

---

<sup>102</sup> T. van Boven, *Discrimination and Human Rights...*, s. 113.

<sup>103</sup> W. Klaus, J. Frelak (red.), *Metodologia przygotowania bazy danych do identyfikacji zdarzeń o charakterze dyskryminacyjnym, ksenofobicznym czy rasistowskim*, Warszawa 2010, s. 233. Europejska Konwencja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji przedstawia pośrednią dyskryminację rasową jako: „przypadki, w których pozornie neutralny czynnik, taki jak przepis, kryterium albo praktyka nie może być łatwo przestrzegany lub krzywdzi osoby należące do grupy wyodrębnionej na takiej podstawie, jak rasa, kolor skóry, język, religia, obywatelstwo albo pochodzenie narodowe lub etniczne, chyba że czynnik ten ma obiektywne i rozsądne usprawiedliwienie. To drugie miałyby miejsce, jeżeli dążyłoby do prawnie uzasadnionego celu i jeżeli zostałyby zachowane rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami i celem, który miałyby być zrealizowany”.

<sup>104</sup> Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji 2004–2009, Warszawa 2004. Krajowy Program dostępny jest pod adresem internetowym [http://www.bezuprzedzen.org/doc/krajowy\\_program\\_przeciw\\_rasowej.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/krajowy_program_przeciw_rasowej.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

dach wiąże jakieś swoje złe doświadczenia, ile wszyscy ludzie zaliczani przez nią do danej zbiorowości”<sup>105</sup>.

### 3.7. „Kłamstwo oświęcimskie”

„Kłamstwo oświęcimskie” (ang. *Holocaust denial*, niem. *Auschwitz Lüge*) to zasadniczo negowanie, usprawiedliwianie, umniejszanie lub banalizowanie zbrodni Holokaustu dokonanej przez niemiecki reżim nazistowski podczas drugiej wojny światowej<sup>106</sup>.

### 3.8. „Mowa nienawiści”

Pojęcie mowy nienawiści (ang. *hate speech*) w ujęciu prawnym zostało wyodrębnione wobec pojawiającej się konieczności wskazania granic swobody wypowiedzi we współczesnym świecie wielonarodowościowych, wielokulturowych i wielowyznaniowych społeczeństw, w których korzystanie ze swobody wypowiedzi przez jednych może naruszać godność, wolność myśli, sumienia i wyznania innych lub stanowić naruszenie zakazu dyskryminacji<sup>107</sup>. Zagadnienie kryminalizacji „mowy nienawiści” stanowi dziś również przedmiot zasadniczego sporu pomiędzy przeciwnikami „karania za słowa” a zwolennikami dopuszczalności ograniczania swobody wypowiedzi w przypadku publicznego głoszenia treści o nienawistnym charakterze.

Pomimo że termin „mowa nienawiści” jest dziś powszechnie stosowany w języku praw człowieka, nie została jak dotąd wypracowana jedna, powszechnie akceptowana jego definicja. Większość demokratycznych państw ma ustawodawstwo zakazujące głoszenia treści kwali-

---

<sup>105</sup> Definicja przyjęta przez Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii „Otwarta Rzeczpospolita”, opracowana przez M. Gumkowskiego. Opracowanie dostępne jest pod adresem internetowym: [http://or.icm.edu.pl/szkoleniowe/definicje\\_pojec.html](http://or.icm.edu.pl/szkoleniowe/definicje_pojec.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>106</sup> Ponieważ zagadnienie to związane jest przede wszystkim z problematyką ustanawiania „praw pamięci”, zostanie ono w sposób szczegółowy omówione w kolejnym rozdziale niniejszej książki, podejmującym tę tematykę.

<sup>107</sup> W piśmiennictwie istnieje dziś bardzo duża liczba opracowań odnoszących się do różnych aspektów „mowy nienawiści”. Zob. np. I. Hare, J. Weinstein (red.), *Extreme Speech and Democracy*, Oxford 2009; A. Cortese, *Opposing Hate Speech*, Westport 2006; S. Coliver [i in.] (red.), *Striking a Balance. Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination*, London 1992; A. Weber, *Manual on hate speech*, Strasbourg 2009.



fikowanych jako „mowa nienawiści”, różnie wskazując jednak zakres przedmiotowy obowiązujących zakazów. Najwięcej podobieństw w tym zakresie wykazują ustawodawstwa państw członkowskich Rady Europy, dlatego też możliwe było sformułowanie w zaleceniu R 97 (20) definicji uznającej za „mowę nienawiści” „każdą formę wypowiedzi, która rozpowszechnia, nawołuje do, popiera lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości, migrantów, lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów”<sup>108</sup>.

W podobny sposób zdefiniowano „mowę nienawiści” w raporcie przygotowanym przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, rozszerzając jednak zakres grup, wobec których kierowane mogą być nienawistne treści: „«Mowa nienawiści» to wypowiedzi ustne i pisemne oraz przedstawienia ikoniczne łączące, oskarżające, wyszydzające i poniżające grupy i jednostki z powodów po części od nich niezależnych – takich, jak przynależność rasowa, etniczna i religijna, a także płeć, preferencje seksualne, kalectwo (...). Jest to upubliczniona przemoc werbalna, wyraz nienawiści kolektywnej (...)”<sup>109</sup>.

Najważniejszą konsekwencją uznania danych treści za „mowę nienawiści” jest wykluczenie możliwości powoływania się na prawo do swobody wypowiedzi przez osobę publicznie takie treści głoszącą. W wyroku w sprawie *Gündüz v. Turcja* ETPCz orzekł, że „nie ulega wątpliwości, iż konkretne treści stanowiące «mowę nienawiści», które mogą być obraźliwe dla określonych jednostek lub grup, nie są chronione przez art. 10 Konwencji”<sup>110</sup>. Identyfikacja określonego przekazu jako „mowy nienawiści” jest zatem szczególnie istotna ze względu na możliwość ograniczenia fundamentalnej wagi prawa do swobody wypowiedzi.

---

<sup>108</sup> Zalecenie Komitetu Ministrów R (97) 20 z dnia 30 października 1997 r.

<sup>109</sup> *Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2003. Definicję tę należy jednak poddać krytyce w zakresie, w jakim odnosi się do powodów, z jakich jednostka staje się obiektem „mowy nienawiści”. Definiowane są tu one jako „po części od nich niezależne”. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że do takiej kategorii należy wymieniana w definicji przynależność rasowa. Oczywiście jest, że jest to czynnik całkowicie od jednostki niezależny.

<sup>110</sup> Wyrok ETPCz z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie 35071/97 *Gündüz v. Turcja*, pkt 41.

Kryteria takiej identyfikacji powinny być precyzyjne i w sposób możliwie jednoznaczny określać, jakiego charakteru treść, wypowiedziana w jakich okolicznościach, stanowić będzie „mowę nienawiści”.

### 3.9. „Przestępstwo z nienawiści”

Termin „przestępstwo z nienawiści” (ang. *hate crime*) odnosi się do przestępstwa motywowanego nienawiścią i uprzedzeniami wobec określonej grupy lub jednostki należącej do tej grupy<sup>111</sup>. Zgodnie z definicją przygotowaną przez ekspertów ODIHR za „przestępstwo z nienawiści” uznaje się: „Każde przestępstwo natury kryminalnej, włączając w to przestępstwa wymierzone w ludzi i ich mienie, w których ofiara, miejsce, lub inny cel przestępstwa, są dobierane ze względu na ich faktyczne bądź domniemane powiązanie, związek, przynależność, członkostwo lub udzielanie wsparcia określonej grupie. Grupa ta może być wyróżniana na podstawie cech charakterystycznych wspólnych dla jej członków, takich jak faktyczna lub domniemana rasa, narodowość lub pochodzenie etniczne, język, kolor skóry, religia, płeć, wiek, niepełnosprawność fizyczna lub psychiczna, orientacja seksualna lub inne podobne cechy”<sup>112</sup>.

Podstawową cechą wyróżniającą „przestępstwa z nienawiści”, oprócz warunku jednoczesnego wystąpienia przestępstwa oraz szczególnej motywacji sprawcy, jest również wpływ, jaki przestępstwa takie mogą wywierać na bezpośrednie ofiary oraz całe grupy i wspólnoty, do których ofiary te należą. „Przestępstwa z nienawiści” stanowią przekaz skierowany do członków danej grupy, który ma za zadanie uświadomić im, że nie należą do społeczeństwa, nie mają równych praw, a nawet że powinni obawiać się o swoje bezpieczeństwo<sup>113</sup>.

<sup>111</sup> Od pojęcia przestępstw z nienawiści należy odróżnić zagadnienie regulacji prawnych odnoszących się do zakazu dyskryminacji oraz „mowy nienawiści”. W przypadku przepisów zakazujących dyskryminującego postępowania np. w zatrudnieniu oraz dostępie do towarów i usług brak jest pierwszego elementu konstytuującego „przestępstwo z nienawiści” – nie ma miejsca przestępstwo natury kryminalnej. Podobnie w odniesieniu do „mowy nienawiści” należy wskazać, że same wypowiedzi i inne formy komunikacji jako takie, pozbawione nienawistnej motywacji, nie stanowią przestępstwa.

<sup>112</sup> Definicja pochodząca z system informacji TANDIS ODIHR, <http://tandis.odihr.pl/?p=ki-hc> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>113</sup> *Hate Crime Laws. A Practical Guide*, Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organisation for Security and Cooperation in Europe 2009.

Konieczność zapobiegania i karania „przestępstw z nienawiści” została uwzględniona w wielu traktatach międzynarodowej ochrony praw człowieka. Przykładowo art. 4 lit. a konwencji LDR stanowi m.in., że państwa strony konwencji LDR zobowiązane są uznać za przestępstwo podlegające karze zgodnie z prawem wszelkie akty przemocy lub nawoływanie do tego rodzaju aktów wobec jakiejkolwiek rasy bądź grupy osób o innym kolorze skóry lub innego pochodzenia etnicznego. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje z kolei w swym orzecznictwie, że państwa strony Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) mają obowiązek dochodzenia możliwej rasistowskiej motywacji w przypadku zaistnienia aktów przemocy. W wyroku dotyczącym ataku chorwackich skinheadów na osobę pochodzenia romskiego ETPCz podkreślił, że „Podczas badania spraw dotyczących użycia przemocy, władze Państwa mają dodatkowy obowiązek podjęcia wszelkich uzasadnionych kroków demaskujących wszelkie rasistowskie motywy i ustalenia czy nienawiść na tle etnicznym lub uprzedzenia mogły mieć znaczenie w sprawie. Nie dokonanie tego oraz traktowanie przemocy i brutalności na tle rasowym w taki sam sposób jak w przypadku spraw bez wydźwięku rasistowskiego, byłoby przymykaniem oczu na specyficzny charakter czynów, które w szczególnym stopniu niweczą prawa podstawowe”<sup>114</sup>.

Z pojęciem przestępstwa z nienawiści (lecz również szerzej – terminem „mowa nienawiści” i wszelkich innych aktów dyskryminacji) łączy się ponadto postulat dodania do właściwych przepisów kodeksu karnego państw, które takiego rozwiązania nie przewidują, wyraźnej dyrektywy mówiącej o tym, że ofiarami „mowy nienawiści” lub „przestępstwa z nienawiści” czy dyskryminacji mogą stać się także osoby nienależące w sposób rzeczywisty i faktyczny do określonej grupy chronionej w prawie przed nienawistną przemocą słowną i fizyczną w sposób szczególny, a jedynie utożsamianej z taką grupą przez sprawcę lub co do których sprawca miał błędne przekonanie, że do grupy takiej należą. Przykładu obrazującego konieczność wprowadzenia właściwych zmian dostarcza polska praktyka. Dyrektor Ośrodka Brama Grodzka, jednocześnie zaangażowany w upamiętnienie dawnych, żydowskich mieszkańców Lublina, do którego mieszkania wrzucono w nocy, wybijając

---

<sup>114</sup> Wyrok ETPCz z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie 40116/02 *Šečić v. Chorwacja*, pkt 66.

szyby w oknach, cegły wymalowane swastykami, musiałby udowodniać przed prokuratorem, że jest prawdziwym Żydem, by można było stwierdzić antysemicki – nienawistny charakter tego czynu<sup>115</sup>. Zgodnie z prawdą zeznał jednak, że nie jest narodowości żydowskiej. W konsekwencji przestępstwo, które wobec niego popełniono, zostało zakwalifikowane jako zniszczenie mienia oraz narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Podobnie istotne jest, aby nienawistny charakter czynu mógł być stwierdzony także w sytuacji, w której dana osoba staje się ofiarą „mowy nienawiści”, „przestępstwa z nienawiści” czy innej formy dyskryminacji ze względu na przekonanie sprawcy o tym, że należy do określonej grupy, choć w rzeczywistości do niej nie należy. Sytuacja taka miała miejsce w Niemczech: brutalnie zamordowany został 16-letni chłopiec – napastnicy zaatakowali przekonani, że jest Żydem, którym w rzeczywistości nie był<sup>116</sup>. Dla uznania, że mamy do czynienia z czynem motywowanym nienawiścią, powinno zatem wystarczyć, aby ofiara była przez sprawcę utożsamiana z daną grupą, m.in. za sprawą swojej działalności zawodowej czy społecznej lub gdy sprawca działał w przekonaniu, że ofiara do danej grupy należy (takie rozwiązanie legislacyjne stosują m.in. Wielka Brytania, Węgry i Francja)<sup>117</sup>.

Konstrukcja ta znana jest w prawie antydyskryminacyjnym pod nazwą **dyskryminacji przez asocjację**. Zgodnie z definicją sformułowaną przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej dyskryminacja taka oznacza „stosowanie praktyk dyskryminujących wobec osoby, która nie jest wprost obciążona cechami prawnie chronionymi, jednak jest uważana za przedstawiciela dyskryminowanej grupy lub jest z nią kojarzona. Także «więź» z osobą wyróżniającą się daną cechą może stanowić podstawę dyskryminującego traktowania. Np. żona czarnego mężczyzny jest gorzej traktowana w miejscu pracy ze względu na kolor skóry

<sup>115</sup> P. Reszka, *Dwie cegły ze swastyką w okno*, Gazeta Wyborcza 2010, 20 grudnia, [http://wyborcza.pl/1,76842,8843273,Dwie\\_cegly\\_ze\\_swastyka\\_w\\_okno.html](http://wyborcza.pl/1,76842,8843273,Dwie_cegly_ze_swastyka_w_okno.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>116</sup> L. Fekete, *Youth killed because they thought he was Jewish*, IRR News, Institute of Race Relations 2003, 1 lutego.

<sup>117</sup> *Hate Crime Laws. A Practical Guide*, OSCE Office for Democratic Institutions..., s. 51.

swojego partnera”<sup>118</sup>. Niezgodność z zakazem dyskryminacyjnego traktowania tego rodzaju postępowania potwierdził również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uznając w wyroku w sprawie *Coleman*, że miało miejsce dyskryminacyjne traktowanie pracownicy ze względu na niepełnosprawność jej dziecka<sup>119</sup>.

## 4. Wnioski

Podjęta w tym rozdziale książki próba wskazania na najważniejsze uwarunkowania i historyczne, religijne czy społeczne przyczyny antysemityzmu nie mogła przynieść wyczerpującej odpowiedzi na pytanie o istotę i naturę tego zjawiska. Antysemityzm łączy się bowiem w sposób bezpośredni z przekonaniami, wierzeniami i postawami irracjonalnymi, niepoddającymi się naukowemu osądowi. Tym większą trudność i zarazem wyzwanie stanowi zatem formułowanie definicji antysemityzmu i pokrewnych mu problemów, takich jak dyskryminacja rasowa czy ksenofobia. Fakt, że te formy pogwałcenia praw człowieka zostały dostrzeżone przez różne dziedziny nauki, w tym nauki prawne, ocenić trzeba jako niezwykle znaczący krok w procesie przeciwdziałania im. Zdecydowanie należy przy tym podkreślić kluczową rolę i wagę prawnych definicji w obszarze problemów antysemityzmu i innych form rasizmu, ksenofobii i dyskryminacji – dzięki nim możliwe jest klasyfikowanie określonych działań i wypowiedzi jako podlegających lub niepodlegających kryminalizacji. Możliwe wątpliwości i kontrowersje pojawiające się w przypadku tego rodzaju definicji i dotyczące ich treści muszą być traktowane jako zrozumiała konsekwencja wkroczenia prawa w obszar do niedawna jeszcze zarezerwowany dla nauk historycznych czy socjologicznych, a wcześniej – obszar uznawany wyłącznie za domenę prywatnych, nieregulowanych przez prawo zachowań i postaw. Wraz z coraz silniejszym usytuowaniem systemów ochrony praw człowieka, w tym ochrony praw mniejszości, sytuacja ta uległa diametralnej zmianie. Nie oznacza to w sposób oczywisty, że dzięki wkroczeniu w omawianą tematykę instrumentów prawnych znalezione zostało

---

<sup>118</sup> Zob. słownik terminów związanych z dyskryminacją, przygotowany przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, [http://poradnik.interwencjaprawna.pl/dyskryminacja\\_pa.htm](http://poradnik.interwencjaprawna.pl/dyskryminacja_pa.htm).

<sup>119</sup> Wyrok TSUE z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-303/06 *Sharon Coleman v. Kancelaria Prawna Attridge Law*, Zb. Orz. 2008, s. 5603.

remedium na antysemickie czy rasistowskie postawy poszczególnych jednostek i grup. Bezspornie jednak nieobecna przez całe wieki prześladowania i dyskryminacji „innego” ochrona prawna stanowi wyraźny i ważny sygnał, odczytywany również w wymiarze społecznym jako przeciwstawienie się przez władze państwowe postawom sprzecznym z zasadami demokracji, tolerancji, niedyskryminacji i poszanowania praw człowieka.



## Rozdział II

---

# Przestanki dopuszczalności ograniczania praw i wolności jednostki wobec publicznych przejawów antysemityzmu

### 1. Uwagi wstępne

Jednym z kluczowych dylematów towarzyszących prawnej, w szczególności zaś prawnokarnej reakcji na publiczne przejawy antysemityzmu, jest pytanie o uzasadnienie jej stosowania. Należy zaznaczyć, że pojawiające się kontrowersje nie dotyczą sytuacji, w których ma miejsce przemoc na tle antysemickim bądź gdy dochodzi do przypadków dewastacji miejsc żydowskiego kultu religijnego, takich jak synagogi czy cmentarze żydowskie, lub niszczenia mienia należącego do Żydów czy wspólnot i organizacji żydowskich. Wówczas bowiem, jeśli zdarzeniom tym towarzyszy antysemicka motywacja, stanowić może ona jedynie okoliczność obciążającą, a sam akt fizycznej agresji czy dewastacji zawsze należy do kategorii czynów karalnych<sup>120</sup>. Natomiast w przypadku publicznego wyrażania antysemickich poglądów, np. w formie publikowania treści o takim charakterze, uczestnictwa w manifestacji, podczas której obecne są antysemickie hasła, lub przynależności do organizacji szerzącej antysemityzm, sankcjonowanemu w ustawodawstwie ograniczeniu podlegać może przede wszystkim ko-

---

<sup>120</sup> Na mocy decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz. Urz. UE L 328 z 06.12.2008, s. 55) państwa członkowskie UE zobowiązane są do zastosowania niezbędnych środków, aby w przypadku zaistnienia przestępstwa pobudki rasistowskie i ksenofobiczne mogły stanowić okoliczność obciążającą lub aby pobudki takie mogły być uwzględniane przez sądy przy określaniu wymiaru kary.



rzystanie z prawa do swobody wypowiedzi, zrzeszania się oraz zgromadzeń. Zasadniczy i decydujący charakter tych tzw. praw wolnościowych dla sfery samorealizacji jednostki oraz funkcjonowania demokratycznego państwa prawa zmusza do wyznaczenia szczególnie silnej ich ochrony, co implikuje jednocześnie konieczność interpretowania wszelkich ich ograniczeń w sposób zawężający<sup>121</sup>. Jak bowiem słusznie twierdzi W. Osiatyński, prawa te chronią jednostkę nie tylko przed zagrożeniami ze strony państwa, lecz także przed zawłaszczeniem toczącej się debaty publicznej przez grupy i jednostki mające więcej wpływów i władzy<sup>122</sup>.

W tradycyjnym ujęciu decydujące znaczenie przy wskazaniu granic korzystania z praw i wolności przez jednostkę w społeczeństwie demokratycznym ma kryterium wyrażone w postaci tzw. zasady krzywdy, sformułowanej przez J.S. Milla<sup>123</sup>. Zasada ta stanowi, że granica wolności jednostki sytuuje się w miejscu, w którym zaczyna się krzywda wyrządzona innej jednostce lub jednostkom. Kluczowe tutaj rozumienie pojęcia krzywdy bywa ujmowane w poszczególnych systemach prawnych w różny sposób. Współcześnie, w kontekście ochrony demokratycznego społeczeństwa i państwa, ingerencję w sferę praw i wolności jednostki uzasadnia się nie tylko koniecznością zapobieżenia krzywdzie innej jednostki czy jednostek, lecz także krzywdzie wyrządzonej społeczeństwu czy państwu<sup>124</sup>. Jednocześnie, jak stwierdza A. Wiśniewski, „wydaje się, że zasada Milla nie przestaje jednak pełnić roli swego rodzaju kanonu, który można wprawdzie w na różne sposoby modyfikować, lecz w żaden sposób nie da się z niego zrezygnować”<sup>125</sup>. W przypadku rozważań zawartych w tej pracy należy zatem określić, co stanowić może „krzywdę” wyrządzoną w rezultacie obecności w przestrzeni publicznej przejawów antysemityzmu.

Niewątpliwie zakresem tego pojęcia pozostaną objęte, w wymiarze odnoszącym się do jednostki, m.in. krzywda fizyczna, będąca rezultatem

---

<sup>121</sup> Na temat argumentów wysuwanych w celu uzasadnienia szczególnej roli wolności wypowiedzi, które mogą być w znacznej mierze odnoszone także do wolności zgromadzeń i zrzeszania się, zob. np. A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, GSP 2000, t. VII.

<sup>122</sup> W. Osiatyński, *Human Rights and Their Limits*, Cambridge Mass. 2009, s. 195.

<sup>123</sup> J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2006.

<sup>124</sup> J. Feinberg, *Moral Limits of Criminal Law*, t. 1, *Harm to Others*, Cambridge Mass. 1987.

<sup>125</sup> A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa...*, s. 646.

aktów fizycznej agresji, dyskryminacja osób pochodzenia żydowskiego, naruszenie ich godności, dobrego imienia i czci, zastraszanie prowadzące do ukrywania swojego pochodzenia oraz swojej narodowej, etnicznej czy religijnej tożsamości. Równie istotna wydaje się także, w przypadku antysemityzmu, krzywda zaistniała w wymiarze szerszym – społecznym. Obecność w przestrzeni publicznej postaw i poglądów stanowiących zaprzeczenie zasady tolerancji oraz poszanowania praw i wolności innych czy godności ludzkiej należy bowiem oceniać jako czynnik destrukcyjnie wpływający na stosunki społeczne w każdym ich wymiarze<sup>126</sup>.

Co interesujące, na aspekt krzywdy oraz długofalowych konsekwencji obecności nienawistnych postaw i treści w przestrzeni społecznej, ponoszonych przez członków grup mniejszości, wobec których postawy i treści te są kierowane, coraz wyraźniej zwraca uwagę doktryna amerykańska. Jak zauważa J. Waldron, należy w szczególności zastanowić się, czy jednostki należące do takich grup mają szanse na swobodne funkcjonowanie, na wychowywanie dzieci, na realizację planów i aspiracji w środowisku, w którym nie następuje reakcja prawna na przejawy rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii<sup>127</sup>. Konieczność funkcjonowania w warunkach takiej rzeczywistości w sposób bezpośredni może bowiem uniemożliwić korzystanie przez jednostki z przysługujących im praw i wolności<sup>128</sup>. W kontekście wolności wypowiedzi wskazuje się, że osoby narażone na silne przejawy dyskryminacji, rasizmu lub innych form napiętnowania nie są w stanie posłużyć się swoim prawem do swobodnego głoszenia poglądów przez przystąpienie do debaty z jednostkami czy organizacjami głoszącymi, przykładowo, idee segregacji rasowej. Najczęściej bowiem sytuacja, w której pozostają, skutkuje wytworzeniem się poczucia strachu, braku własnej wartości i godności<sup>129</sup>. W wymiarze całych grup konsekwencje mogą przejawiać się z kolei m.in. w postaci ukrywania swojej tożsamości i wymuszonej alienacji.

---

<sup>126</sup> Na temat tego aspektu krzywdy zob. R. Cohen-Almagor, *Harm Principle, Offense Principle, and the Skokie Affair*, *Political Studies* 1993, t. 41, nr 3.

<sup>127</sup> J. Waldron, *Dignity and Defamation. The Visibility of Hate*, *Harvard Law Review* 2010, t. 123, nr 7, s. 1598. Zob. również recenzję książki J. Waldrona: A. Gliszczyńska-Grabias, *Recenzja książki J. Waldron The Harm in Hate Speech*, *Harvard University Press* 2012, EPS 2014, nr 2.

<sup>128</sup> J. Waldron, *Dignity and Defamation...*, s. 1600.

<sup>129</sup> M. Rosenfeld, *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence. A Comparative Analysis*, New York 2012, s. 51.

Złożoność stosunków społecznych sprawia, że współcześnie wyraźnie dostrzegalna jest potrzeba nieustannego ważenia proporcji pomiędzy korzystaniem przez jednostkę z jej praw i wolności a niezbędnymi, proporcjonalnymi i przewidzianymi w prawie ich ograniczeniami, jak również konieczność równoważenia kolidujących ze sobą interesów jednostek oraz interesu całego społeczeństwa i państwa. W kontekście konfliktu pomiędzy swobodą wypowiedzi a prawnym zakazem „mowy nienawiści” R.E. Howard-Hassmann stwierdza, że wolność wypowiedzi nie jest naczelną wartością objętą szczególnego rodzaju ochroną, lecz musi być równoważona z tak zasadniczymi wartościami i zasadami jak zakaz dyskryminacji, wielokulturowość i harmonijne funkcjonowanie społeczeństw<sup>130</sup>. Równoważenie takie powinno być z kolei oparte na zasadzie proporcjonalności i musi uwzględniać ocenę konsekwencji zastosowanego ograniczenia. Nie jest bowiem możliwe „aby każdy mógł korzystać z przysługujących mu potencjalnie praw i wolności bez uwzględnienia analogicznych sytuacji innych osób. (...) Co więcej, nakaz poszanowania praw innych wydaje się immanentną wręcz cechą każdej wolności”<sup>131</sup>.

Tworzenie regulacji prawnych, których treść odzwierciedlać będzie proces ważenia i balansowania przeciwstawnych częstokroć wartości i dóbr, jest trudnym zadaniem każdego ustawodawcy. Jak stwierdza L. Garlicki, „Świadomość, że prawa i wolności konstytucyjne nie mogą mieć absolutnego charakteru, zawsze towarzyszyła wszystkim demokratycznym społeczeństwom, choć różne były formy jej wyrażania w tekstach konstytucji”<sup>132</sup>. Dla przykładu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w art. 31 ust. 1, zawarto opartą na sformułowaniach zastosowanych w EKPCz, uznawaną za klasyczną już dziś formułę przesłanek dopuszczalności ograniczania praw i wolności, na którą składają się

---

<sup>130</sup> R.E. Howard-Hassmann, *Canadians Discuss Freedom of Speech. Individual Rights versus Group Protection*, International Journal on Minority and Group Rights 2000, t. 7, nr 2, s. 138.

<sup>131</sup> B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008, s. 6. M. Piechowiak stwierdza nawet, że „nie jest prawem człowieka to, co prowadzi do naruszenia praw innych”. M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 122.

<sup>132</sup> L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP 2001, z. 1, s. 5.

trzy elementy: stwierdzenie istnienia przesłanki formalnej (wymóg istnienia ograniczenia przewidzianego w ustawie), ustalenie przesłanek materialnych (przykładowo konieczność ograniczenia danego prawa czy wolności ze względu na ochronę porządku publicznego bądź praw i wolności innych jednostek) oraz określenie maksymalnych granic dla wprowadzenia ograniczenia w celu zapobieżenia naruszeniu zasady proporcjonalności oraz zniweczeniu istoty praw i wolności<sup>133</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, że dopiero podczas sądowego rozstrzygnięcia poszczególnych spraw, zarówno na poziomie sądownictwa krajowego, jak i międzynarodowego, dokonuje się ostateczne rozstrzygnięcie co do granic praw i wolności jednostki. Rozpatrując skargę głoszącego „kłamstwo oświęcimskie” francuskiego negocjonisty R. Faurissona przeciwko Francji, Komitet Praw Człowieka ONZ stwierdził, że oświadczenia skarżącego, odczytywane w całości ich kontekstu, miały charakter wywołujący uczucia antysemickie, dlatego też uzasadnione było ograniczenie wolności wypowiedzi R. Faurissona – służyło ono poszanowaniu prawa społeczności żydowskiej we Francji do życia wolnego od strachu i atmosfery antysemityzmu<sup>134</sup>. W przywołanej sprawie za zasługujące na silniejszą ochronę uznane zostały prawa członków francuskiej społeczności żydowskiej. Podobna ocena zawarta jest w analogicznym orzecznictwie organu strasburskiego, który stoi na stanowisku, że zagrożenia zaistniałe przez podżeganie do nienawiści przeciwko Żydom oraz obowiązek ochrony ich praw i dobrego imienia implikują konieczność ograniczenia swobody wypowiedzi osób negujących istnienie komór gazowych w Auschwitz<sup>135</sup>.

Przy szukaniu odpowiedzi na pytanie o przesłanki ograniczania praw i wolności jednostek w przypadku manifestowanego przez nie w sposób publiczny antysemityzmu interesującym zabiegiem wydaje się przywołanie dwóch koncepcji: koncepcji „demokracji obronnej” oraz koncepcji „praw pamięci”. Dowodzą one m.in., że szerzenie postaw i poglądów motywowanych rasizmem, antysemityzmem czy ksenofobią może przynieść konsekwencje niezwykle niebezpieczne dla samego

---

<sup>133</sup> Tamże.

<sup>134</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993, *Faurisson v. Francja*, pkt 9.6. Orzecznictwo międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka w zakresie skarg tzw. kłamców oświęcimskich zostanie przedstawione w rozdziale V niniejszej książki.

<sup>135</sup> Zob. np. decyzja o niedopuszczalności z dnia 6 września 1995 r. w sprawie 25096/94 *Remer v. Niemcy*.

systemu demokratycznego, jak również dla poszanowania praw i wolności innych jednostek, w szczególności tych należących do mniejszości rasowych, etnicznych, narodowościowych czy religijnych.

Przytoczona poniżej argumentacja z pewnością nie stanowi wyczerpującego ujęcia tematu przesłanek dopuszczalności ograniczania praw i wolności jednostki, pozwoli jednak na wskazanie zasadniczych racji przemawiających na rzecz stosowania takich ograniczeń wobec szerzenia antysemityzmu w przestrzeni publicznej.

## 2. Koncepcja „demokracji obronnej”

Za stworzeniem istotnej w kontekście rozważań zawartych w niniejszej książce koncepcji „demokracji obronnej” przemawiało wiele argumentów uzasadniających ingerencję państwa i prawa w sferę praw i wolności jednostek oraz grup, których działania sprzeczne są z zasadami demokracji i które mogą zagrażać samemu systemowi demokratycznemu<sup>136</sup>. Niewątpliwie koncepcja ta, odczytywana zarówno w wymiarze prawnym, jak i politycznym, znajduje zastosowanie w przypadku ideologii, które zakładają lub polegają na szerzeniu nienawiści wobec poszczególnych członków grupy lub całych grup ze względu na ich przynależność rasową, etniczną, narodowościową lub religijną oraz które nawołują do stosowania względem nich działań dyskryminacyjnych, a nawet przemocy. Przywołanie koncepcji „demokracji obronnej” ma zatem doniosłe znaczenie przy próbie dowiedzenia, że nie tylko za uzasadnione, lecz także pożądane należy uznać restrykcje stosowane wobec osób posługujących się antysemicką „mową nienawiści” bądź dyskryminujących innych na podstawie ich żydowskiego pochodzenia.

<sup>136</sup> W literaturze przedmiotu najczęściej spotykanym określeniem przedstawianej koncepcji jest nazwa w języku angielskim – „*militant democracy*”, której dosłowne tłumaczenie oznacza „demokrację walczącą” lub „demokrację wojującą”. W piśmiennictwie niemieckim często pojawiają się jednak również inne określenia, kładące nacisk na obronną funkcję jej założeń. Mowa jest zatem o „demokracji przywiązanej do wartości” (niem. „*wertgebundene Demokratie*”), „demokracji czuwającej” (niem. „*wachsamen Demokratie*”) czy „demokracji gotowej do obrony” (niem. „*abwehrbereite Demokratie*”). Spotykany jest również angielski odpowiednik ostatniego z wymienionych określeń – „*self-defending democracy*”. Przyjęto, iż określeniem w najbardziej właściwy sposób oddającym istotę omawianego zagadnienia w kontekście tematu niniejszej pracy jest określenie „demokracja obronna” i będzie ono stosowane w toku dalszych rozważań.



W najbardziej tradycyjnym i szeroko rozpowszechnionym ujęciu metody przeciwdziałania takim podważającym zasady państwa demokratycznego działaniom, stosowane na podstawie koncepcji „demokracji obronnej”, to przede wszystkim wprowadzanie mających ograniczać wpływy sił i środowisk ekstremistycznych zmian legislacyjnych, zakazów administracyjnych, barier w ramach systemu wyborczego, jak również na poziomie politycznym – bojkotowanie określonych ugrupowań przez innych aktorów sceny politycznej, jak ma to miejsce w przypadku niemieckiej Narodowodemokratycznej Partii Niemiec (niem. *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*) czy belgijskiej partii Vlaams Blok<sup>137</sup>. Konsekwencją podjęcia przez państwo tego typu „działań obronnych” jest jednak wystąpienie daleko idących i dotkliwych ingerencji oraz ograniczeń w sferze praw i wolności jednostki, realizowanych przez nią samodzielnie lub z innymi jednostkami. Skutkiem ubocznym objęcia skrajnych organizacji swoistym „kordonem sanitarnym” może być także wzmacnianie w ich sympatykach poczucia krzywdy i dyskryminacji, które cementuje jedynie ich poparcie dla określonego ugrupowania<sup>138</sup>.

Elementy koncepcji „demokracji obronnej” można odnaleźć już u Platona i Monteskiusza, zastanawiających się nad sposobami utrzymania stabilności rządów. Współczesne jej rozumienie zostało jednak zapoczątkowane dopiero w latach 30. XX wieku za sprawą K. Loewensteina, niemieckiego prawnika i politologa żydowskiego pochodzenia, który w 1933 r., w obliczu nadchodzącego zagrożenia ze strony niemieckich nazistów zmuszony był opuścić Niemcy i emigrować do Stanów Zjednoczonych<sup>139</sup>. Karl Loewenstein, uważany również za autora samego terminu w języku angielskim (*militant democracy*), w swoich pracach wykazywał, że siły wrogie demokracji dążą do zastąpienia rządów prawa rządami emocji, co nieuchronnie prowadzi do odebrania jed-

---

<sup>137</sup> B. Neuberger, *Israel (w:) The „Militant Democracy” Principle in Modern Democracies*, red. M. Thiel, Burlington 2009, s. 183.

<sup>138</sup> Zob. uwagi K. Bachmanna na temat negatywnych konsekwencji bojkotowania organizacji skrajnych: A. Gliszczyńska-Grabias, P. Sawicka (red.), *Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie. Materiały z debat i rekomendacje eksperckie*, Warszawa 2013, s. 34–35.

<sup>139</sup> Szerzej na temat koncepcji i prac K. Loewensteina zob. m.in. M. Lang, *Karl Loewenstein. Transatlantischer Denker der Politik*, Stuttgart 2007, oraz R.Ch. van Ooyen, *Verfassungsrealismus. Das Staatsverständnis von Karl Loewenstein*, Baden-Baden 2007.

nostkom ich podstawowych praw i wolności<sup>140</sup>. Jako przykład niszczenia demokracji za pomocą jej własnych mechanizmów wskazywał Republikę Weimarską, domagając się od rządów państw europejskich efektywnego przeciwstawiania się faszyzmowi oraz rodzącemu się nazizmowi za pomocą metod „demokracji obronnej”<sup>141</sup>.

W tym samym okresie koncepcję K. Loewensteina na gruncie nauk socjologicznych rozwinął inny żydowski uciekinier z ogarniętej totalitaryzmem Europy, Węgier K. Mannheim. Odczytywał on „demokrację obronną” jako pośrednie stadium funkcjonowania społeczeństwa, sytuujące się pomiędzy zasadą *laissez-faire* a ściśle zaplanowanym i odgórnie kontrolowanym porządkiem społecznym, który w konsekwencji prowadzić może do nadmiernego ograniczania czy wręcz pozbawiania podstawowych praw i wolności jednostki<sup>142</sup>.

Wydarzenia drugiej wojny światowej dowiodły, że postulaty K. Loewensteina pozostały jedynie dramatycznym apelem o powstrzymanie hitlerowskiej dyktatury. To jednak właśnie odbudowane po wojnie państwo zachodnioniemieckie jako pierwsze sięgnęło do koncepcji „demokracji obronnej”, budując na jej podstawie swój nowy porządek konstytucyjny i system polityczny<sup>143</sup>. Tak szerokie wykorzystanie mechanizmów tej koncepcji sprawiło, że zaczęto w odniesieniu do niej stosować nawet określenia „niemieckiej tradycji” czy „niemieckiego przypadku”<sup>144</sup>. Konstytucja zjednoczonych już dziś Niemiec przewiduje bowiem możliwość daleko idących ograniczeń praw jednostki w momencie zaistnienia z jej strony zagrożenia dla demokratycznego porządku państwa. Znamienny przykład stanowi art. 21 ust. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej stwierdzający, że niezgodne z nią jest istnienie tych partii politycznych, których cele lub działania zmierzają do obalenia

<sup>140</sup> Najważniejsze prace K. Loewensteina dotyczące koncepcji demokracji obronnej to dwa artykuły naukowe opublikowane w czasopiśmie *American Political Science Review* w 1935 i 1937 r., zatytułowane: *Autocracy Versus Democracy in Contemporary Europe* oraz *Militant Democracy and Fundamental Rights*.

<sup>141</sup> Na istnienie „paradoksu demokracji”, dzięki któremu to sama liberalna demokracja, przyznając prawa i swobody obywatelskie własnym wrogom, które mogą oni wykorzystać do zdobycia publicznego poparcia i unicestwienia demokratycznego porządku, wskazywali sami naziści, w tym J. Goebbels, minister nazistowskiej propagandy.

<sup>142</sup> K. Mannheim, *Diagnosis of Our Time. Wartime Essays of a Sociologist. Collected Works*, t. 3, New York 1998.

<sup>143</sup> M. Thiel, *Germany* (w:) *The „Militant Democracy” Principle...*, s. 109.

<sup>144</sup> Tamże.



wolnościowo-demokratycznych zasad ustroju lub zagrażają samemu istnieniu państwa niemieckiego<sup>145</sup>.

„Demokracja obronna” była również wielokrotnie przywoływana i jako koncepcja rozwijana w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Do najważniejszych decyzji w tym zakresie należy z pewnością wyrok stwierdzający niekonstytucyjność Komunistycznej Partii Niemiec z 1956 r.<sup>146</sup> Z kolei w aspekcie instytucjonalnym dowodem na szczególne miejsce „demokracji obronnej” w niemieckim systemie prawnym i politycznym jest funkcjonowanie Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (niem. *Bundesamt für Verfassungsschutz*), monitorującego aktywność wszelkich skrajnych ugrupowań działających w zakresie jurysdykcji państwa niemieckiego, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń wynikających z aktywności ruchu neonazistowskiego.

W ciągu ostatnich lat pojęcie demokracji obronnej jest najczęściej przywoływane w kontekście walki z terroryzmem oraz ograniczania praw i wolności obywatelskich w celu wyeliminowania niebezpieczeństwa powtórzenia się dramatycznego w swoich skutkach zamachu terrorystycznego na World Trade Center z dnia 11 września 2001 r.<sup>147</sup> Jako metody służące spełnianiu funkcji obronnych demokracji wymienia się w tym zakresie przede wszystkim kontrolowanie korespondencji, rozmów telefonicznych i innych metod komunikacji, zaostrzenie procedury kontroli w portach lotniczych, kontrole biometryczne, zwiększenie uprawnień organów ścigania do zatrzymywania i przesłuchiwania osób podejrzanych o terroryzm czy wreszcie ograniczenia napływu imigrantów przez zaostrzenie kryteriów przyznawania pozwoleń na

---

<sup>145</sup> Art. 21 ust. 2 Ustawy Zasadniczej dla Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., polskie tłumaczenie: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.), stanowi: „Partie polityczne, których cele lub działalność ich zwolenników ukierunkowane są na podważanie lub obalenie wolnościowo-demokratycznych zasad ustroju lub zagrażają istnieniu Republiki Federalnej Niemiec, są niezgodne z Konstytucją. Decyzję o niezgodności z konstytucją podejmuje Federalny Trybunał Konstytucyjny”.

<sup>146</sup> Szerzej na temat orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stosowania koncepcji „demokracji obronnej” oraz na temat innych aspektów funkcjonowania tej koncepcji w Niemczech zob. M. Thiel (red.), *Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, Tübingen 2003.

<sup>147</sup> P. Macklem, *Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination*, *International Journal of Constitutional Law* 2006, t. 4, nr 3, s. 488.

wjazd do danego państwa. W tym miejscu należy jednak poczynić dwie zasadnicze uwagi. Pierwsza dotyczy wątpliwości podnoszonych wobec samego przywoływania koncepcji „demokracji obronnej” w przypadku działań podejmowanych przez państwo wobec zagrożeń „zewnętrznych”, do których najczęściej zalicza się terroryzm. Pierwotnie koncepcja ta odnosiła się bowiem do zagrożeń o charakterze wewnętrznym, wewnątrzpaństwowym – antydemokratycznie nastawionych jednostek oraz grup aktywnych wewnątrz państwa i społeczeństwa. Dlatego też część autorów postuluje oddzielenie metod i środków stosowanych w ramach „demokracji obronnej” od tych należących do działań mających zapewnić „bezpieczeństwo państwowe” w wymiarze zewnętrznym<sup>148</sup>. Druga uwaga dotyczy wspomnianych już metod stosowanych dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli, które stanowią w pewnym sensie wypaczenie koncepcji „demokracji obronnej” z powodu ich zbyt restrykcyjnego charakteru. Coraz częściej spotykany jest zarzut, że metody te nie służą tak naprawdę ochronie demokracji, a jedynie zwiększeniu kontroli państwa nad obywatelami.

Analiza zasygnalizowanych powyżej wątpliwości każe podkreślić, że przy uznaniu terroryzmu za jedno z najpoważniejszych dziś źródeł zagrożeń demokracji konieczne jest jednoczesne stwierdzenie, że tradycyjne mechanizmy i metody koncepcji „demokracji obronnej” nie są odpowiednie do niwelowania niebezpieczeństw wynikających z terroryzmu. Ograniczenia wolności wypowiedzi czy zrzeszania się, które w ramach koncepcji „demokracji obronnej” miały za zadanie przeciwdziałać rozwojowi tendencji i ruchów skrajnych, antydemokratycznych, nie mogą być uznane za skuteczne metody powstrzymywania ataków terrorystycznych. Z drugiej strony metody w rzeczywistości wykorzystywane w walce z terroryzmem tak dalece ingerują w najbardziej niekiedy intymne sfery życia jednostek, że nie można ich przyrównać do przywołanych już tradycyjnych sposobów ograniczania praw jednostek i grup w celu ochrony demokratycznych zasad i wartości. Nie pretendując w tym miejscu do udzielenia wyczerpującej odpowiedzi na wskazane pytania i wątpliwości, należy podkreślić, że w kontekście tematu niniejszej książki koncepcja „demokracji obronnej” rozpatrywana i przywoływana jest w tradycyjnym jej rozumieniu – zagrożenia ze strony ruchów antydemokratycznych, choć zagrożenia te odnoszą się dziś w większej mierze do poszczególnych zasad i wartości demokratycznych,

<sup>148</sup> Zob. m.in. B. Neuberger, *Israel (w:) The „Militant Democracy” Principle...*, s. 183.

takich jak tolerancja, zakaz dyskryminacji czy ochrona mniejszości, nie zaś do groźby obalenia całego systemu demokratycznego państwa i zastąpienia go systemem totalitarnym.

Oprócz przywołanego powyżej przykładu powojennych Niemiec wiele innych państw zdecydowało się na ustanowienie podobnych środków ochrony demokratycznych rządów. W 1948 r. wprowadzono poprawkę do Konstytucji Włoch, w której zakazano wszelkich działań zmierzających do reaktywacji Włoskiej Partii Faszystowskiej<sup>149</sup>. Z kolei w przypadku Austrii jedną z podstaw, na których oparta została Druga Republika, stanowiła tzw. ustawa zakazująca (niem. *Verbotsgesetz*), mająca na celu ostateczne odcięcie się państwa austriackiego od narodowosocjalistycznej przeszłości. Ustawa stanowi m.in., że zakazane jest podejmowanie jakichkolwiek działań opartych na ideologii narodowego socjalizmu<sup>150</sup>. Ponadto uchwalony w 1955 r. Traktat Państwowy, konstytuujący niepodległą i demokratyczną Austrię, przewiduje, że rozwiązane zostaną wszystkie organizacje o faszystowskim charakterze oraz inne organizacje podejmujące działania wrogie ONZ lub mające na celu pozbawienie jednostek ich demokratycznych praw<sup>151</sup>.

Również polskie ustawodawstwo zawiera rozwiązania, które służą realizacji założeń koncepcji „demokracji obronnej”. Przede wszystkim należy przywołać w tym miejscu art. 13 Konstytucji RP, który ogranicza wolność zrzeszania się i tworzenia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu oraz których działalność lub program zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową<sup>152</sup>. W przypadku gdy upoważniony do stwierdzania

<sup>149</sup> S. Ceccanti, F. Clementi, *Italy* (w:) *The „Militant Democracy” Principle...*, s. 210.

<sup>150</sup> A. Auprich, *Austria* (w:) *The „Militant Democracy” Principle...*, s. 46–47.

<sup>151</sup> Tamże.

<sup>152</sup> Odniesienia do reżimu komunistycznego, uznawanego za równorzędne niebezpieczeństwo dla systemu demokratycznego co nazizm i faszizm, zawarte m.in. w przywoływanym powyżej art. 13 Konstytucji RP, są charakterystyczne dla państw postkomunistycznych. Jednak w państwach takich jak Polska, Węgry czy Czechy okazywało się wielokrotnie, że realne niebezpieczeństwo należy upatrywać, tak jak w przypadku większości państw zachodniej Europy, w siłach skrajnej prawicy. Szczególnie znamieny jest tu przykład Węgier, gdzie ekstremizm prawicowy przybrał bardzo niepokojące rozmiary. Przywódca partii Jobbik, G. Vona, przemawiając do swoich zwolenników podczas wiecu dnia 15 marca 2009 r., stwierdził m.in.: „w ślad za komunizmem tutejsza demokracja upadła, to jej koniec. Jednakże społeczeństwo fizycznie i mentalnie jest bezbronne. Idą nowe czasy i potrzebne nam są nowe siły (...). Węgrami ma kierować ten, kto nie ceregieli

sprzeczności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny orzeknie o istnieniu tego rodzaju sprzeczności, w sposób niezwłoczny partia taka podlega wykreśleniu z ewidencji<sup>153</sup>. Inne adekwatne instrumenty obecne w prawie polskim, dzięki którym możliwe jest ograniczenie zakresu pewnych praw w celu ochrony wartości zdaniem ustawodawcy nadrzędnych, to m.in. art. 256 i 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)<sup>154</sup>. Artykuł 256 k.k. przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 za publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, jak również za dokonane w celu rozpowszechniania produkowanie, utrwalanie lub sprowadzanie, nabywanie, przechowywanie, posiadanie, prezentowanie, przewożenie lub przesyłanie druku, nagrania lub innego przedmiotu zawierającego treści wymienione powyżej lub będące nośnikami symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej<sup>155</sup>. Artykuł 257 k.k. stanowi z kolei, że „Kto publicznie znieważa grupę ludności albo poszczególną osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów narusza nietykalność cielesną innej osoby, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Równie istotny w omawianym kontekście jest art. 119 k.k., zakazujący stosowania przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególniej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości.

---

się z podjęciem decyzji w trzech turach lecz przy pomocy żandarmerii rozwiąże kwestię bezpieczeństwa, który rozliczy się z przestępczością polityczną, gospodarczą i cygańską”, cytat za: B. Góralczyk, *Groźna wiosna ludu*, Gazeta Wyborcza 2009, 28–29 marca.

<sup>153</sup> Artykuły 42–44 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) w zw. z art. 55–58 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

<sup>154</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

<sup>155</sup> Część przepisu obejmująca wyrazy: „albo będące nośnikami symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej” utraciła moc na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., K 11/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 60. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego fragment ten był niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Spór pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami stosowania koncepcji „demokracji obronnej” dotyczy zasadniczego pytania o uprawnienie państwa do wkraczania w sferę praw i wolności jednostek oraz grup, w szczególności na płaszczyźnie swobody wypowiedzi, wolności zrzeszania się i zgromadzeń oraz, w ostatnich latach, prawa do prywatności. Przeciwnicy koncepcji stoją na stanowisku, że niesie ona ze sobą zbyt duże niebezpieczeństwo pozostawienia państwu swobody decydowania o tym, które słowa, ideologie i ruchy polityczno-społeczne zagrażają demokracji. Według nich wszystkie poglądy i idee – również te o charakterze rasistowskim, antysemickim czy ksenofobicznym – powinny być chronione w równym stopniu. Funkcjonowanie demokracji związane jest bowiem z ryzykiem obecności w życiu społecznym i politycznym także ruchów o charakterze skrajnym, które należy akceptować. Szczególnie pogłębioną krytykę „demokracji obronnej” przedstawiał w tym ujęciu H. Kelsen<sup>156</sup>. Inne zastrzeżenia wysuwane wobec koncepcji „demokracji obronnej” i metod stosowanych zgodnie z jej założeniami dotyczą m.in. braku uniwersalnej definicji systemu demokratycznego, który miałby być chroniony; tworzenia hierarchii oraz arbitralnego wartościowania idei i poglądów, stwarzającego zagrożenie dla pluralizmu politycznego; wykorzystywania koncepcji w walce politycznej w celu dyskredytowania i osłabiania politycznych oponentów<sup>157</sup>.

Choć koncepcja „demokracji obronnej” nakierowana jest przede wszystkim na przeciwdziałanie aktywności grup o charakterze ekstremistycznym, zagrażających demokratycznemu porządkowi państwa i zasadom demokracji, w praktyce ograniczenia wprowadzane na jej podstawie stanowią przede wszystkim ingerencję w prawa i wolności jednostki, dotyczą stosunków na linii państwo – jednostka<sup>158</sup>. Dlatego też wszelkie wątpliwości podnoszone wobec stosowania instrumentów „demokracji obronnej” powinny być analizowane w kontekście międzynarodowego prawa praw człowieka. Prawo to, zarówno w wymiarze uniwersalnego, jak i regionalnego – europejskiego systemu ochrony praw człowieka, przewiduje zaś wiele możliwości, a nawet konieczności ograniczania praw i wolności jednostki w celu ochrony praw i wolności

---

<sup>156</sup> Poglądy H. Kelsena w tej materii przytaczane są obszernie (w:) C. Leggewie, H. Meier, *Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie*, Rowohlt 1995.

<sup>157</sup> Por. P. Harvey, *Militant democracy and the European Convention on Human Rights*, *European Law Review* 2004, t. 29, nr 3, s. 409–411.

<sup>158</sup> P. Macklem, *Militant democracy, legal pluralism, and the paradox...*, s. 489.



innych jednostek oraz określonych ogólnych zasad budujących podstawy systemu demokratycznego.

Choć zasadniczo słuszne jest stanowisko, według którego zgodnie z koncepcją „demokracji obronnej”, w celu ochrony demokratycznych zasad i wartości, możliwe jest ograniczanie korzystania z określonych praw i wolności przez niektórych, oraz wobec przyjęcia, że koszt takich ograniczeń nie podważa samej istoty demokracji, a wręcz może się przyczynić do jej wzmocnienia, konieczne jest poczynienie kilku zastrzeżeń.

Nie można wskazać na jedną, uniwersalną definicję pojęcia demokracji. Bez wątplenia jednak możliwe jest określenie jej wspólnych, współcześnie akceptowanych, konstytuujących ją elementów. Wymienia je m.in. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ z dnia 20 grudnia 2004 r.: „zasadnicze elementy demokracji zawierają poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, między innymi wolność zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń oraz wolność wypowiedzi, prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli, prawo do wybierania i bycia wybieranym w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, powszechnych, równych i opartych na tajnym głosowaniu, gwarantujących swobodne wyrażanie woli wyborców, jak również pluralistyczny system partii i organizacji politycznych, poszanowanie rządów prawa, zasady podziału władzy, niezależności władzy sądowniczej, transparentności i odpowiedzialności w administracji publicznej oraz wolne, niezależne i pluralistyczne media”<sup>159</sup>.

W przypadku państw europejskich, ze względu na zbliżone uwarunkowania historyczne, społeczne i polityczne, rozumienie demokracji jest jeszcze bardziej spójne i precyzyjne. Z pewnością obejmuje ono, oprócz elementów wymienionych w przytoczonej powyżej uchwale, również zasadę równości i niedyskryminacji oraz ochrony praw mniejszości. W związku z tym możliwe jest wskazanie konkretnych zagrożeń dla poszczególnych zasad demokracji, nie zaś jedynie dla demokracji jako abstrakcyjnej idei. Za stwarzającą niebezpieczeństwo dla demokratycznych zasad wolności, równości i niedyskryminacji powinna być zatem uznana każda jednostka, partia czy inna organizacja, która szerzy idee nienawiści rasowej i narodowościowej takie jak antysemityzm oraz która wzywa lub dąży do wykluczenia określonych grup (np.

---

<sup>159</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 59/201 z dnia 20 grudnia 2004 r.



Żydów) z życia publicznego na podstawie ich przynależności rasowej, narodowościowej, etnicznej czy religijnej.

Ponadto współczesne rozumienie „demokracji obronnej” powinno skupiać się na przeciwdziałaniu postawom wrogim wobec imigrantów, uchodźców i mniejszości, które to postawy prowadzą najczęściej do kierowania sympatii politycznych ku organizacjom skrajnym. „Demokracja obronna” jest dziś również konieczna do powstrzymania fundamentalistycznych ruchów religijnych, dążących najczęściej do zastąpienia rządów prawa rządami zasad i nakazów religijnych.

Ograniczania praw i wolności, stosowane w ramach koncepcji „demokracji obronnej”, będą skuteczne jedynie wówczas, gdy będzie im towarzyszyć kształtowanie kultury prawnej oraz demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego. Ochrona demokracji jest bowiem przede wszystkim kwestią społeczną i polityczną. Żadne środki prawne nie będą w pełni skuteczne bez odpowiedniego wsparcia ze strony czynników pozaprawnych. Przykład Niemiec wskazuje nawet na tendencję do zastępowania mechanizmów prawnych, które stosowane są tam od wielu lat, skuteczną mobilizacją sił społecznych – w lutym 2010 r. po raz pierwszy kontrademonstrantom, wśród których byli przedstawiciele lokalnych władz i niemieckich partii politycznych, udało się, bez eskalacji konfliktu i przemocy, zablokować coroczny przemarsz neonazistów w rocznicę bombardowania Drezna przez aliantów<sup>160</sup>.

Konkludując powyższe uwagi, należy zgodzić się z A. Sajó, znawcą tematyki „demokracji obronnej”, który stwierdza, że „Uzasadnione obawy dotyczące ograniczonych efektów oraz nieodczownych zagrożeń stosowania demokracji obronnej, nie powinny być wykorzystywane jako pretekst do niepodejmowania żadnych działań w obliczu rasistowskiego ekstremizmu, który wykorzystuje demokrację”<sup>161</sup>. Reakcją państwa na akty antysemityzmu stanowiące zagrożenie dla demokratycznych zasad i wartości powinno być sięganie po instrumenty proponowane w ramach „demokracji obronnej”, przy zachowaniu właściwych proporcji i granic takiej reakcji.

---

<sup>160</sup> *Antyfaszyści górą w Dreźnie*, Gazeta Wyborcza 2010, 13 lutego.

<sup>161</sup> A. Sajó, *Militant Democracy and Transition Towards Democracy* (w:) *Militant Democracy*, red. A. Sajó, L.R. Bentsch, The Hague 2004, s. 230.

### 3. Koncepcja „praw pamięci”

Określenie „prawa pamięci” (ang. *memory laws*, franc. *lois mémorielles*, niem. *Errinerungsgesetze*) stosowane jest wobec regulacji prawnych dotyczących różnych wydarzeń i faktów historycznych oraz sposobu ich interpretacji<sup>162</sup>. Zasadniczo regulacje takie przyjmują dwie postaci: prawnego ustanowienia pewnej oficjalnej ortodoksji dotyczącej faktów historycznych, niepowiązanego jednak z żadnymi sankcjami (np. uznanie określonego zdarzenia za ludobójstwo) oraz prawnego zakazu interpretowania zdarzeń historycznych w określony sposób, pod groźbą zastosowania sankcji. W odniesieniu do drugiej z wymienionych postaci „praw pamięci” sankcje dotyczą przede wszystkim negowania faktu, że zbrodnie ludobójstwa miały miejsce (np. negacja Holocaustu) lub interpretowania tych zbrodni we wskazany przez ustawodawcę sposób, obejmujący najczęściej ich aprobowanie, rażące umniejszanie lub banalizowanie i trywializowanie.

Najliczniejsze regulacje prawne odnoszące się do różnego rodzaju wypowiedzi historycznych uchwalone zostały we Francji, gdzie oprócz „ustawy Gayssota”, kryminalizującej publiczne głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego”, przyjęto również ustawę uznającą zbrodnię dokonaną przez Turcję na Ormianach za ludobójstwo, a następnie ustawę kryminalizującą negowanie ludobójstwa Ormian (ostatecznie uchyloną) oraz „ustawę Taubiry”<sup>163</sup>.

W Polsce przykładem „praw pamięci”, oprócz zakazu negacjonizmu zawartego w art. 55 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.) (przewidującym karę grzywny lub pozbawienia wolności do lat 3 dla każdego, kto publicznie i wbrew faktom zaprzecza m.in. zbrodniom

<sup>162</sup> Pierwsza i jedyna dotychczas monografia podejmująca tematykę prawnych aspektów „praw pamięci” w obszarze negowania zbrodni ludobójstwa została opublikowana w 2011 r. Zob. L. Hennebel, T. Hochmann (red.), *Genocide denials and the law*, Oxford 2011. W literaturze polskiej problematyka ta częściowo podjęta została w monografii M. Urbańczyka. Zob. M. Urbańczyk, *Liberalna doktryna wolności słowa a swoboda wypowiedzi historycznej*, Poznań 2009.

<sup>163</sup> Na temat francuskich „praw pamięci” zob. opracowanie: R. Wartanian, *Memory Laws in France and their Implications. Institutionalizing Social Harmony*, <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/117-memory-laws-in-france-and-their-implications-institutionalizing-social-harmony> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

nazistowskim, komunistycznym i innym przestępstwom stanowiącym zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne), był art. 132a k.k., sankcjonujący przestępstwo tzw. zniesławienia narodu polskiego. Przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 19 września 2008 r., K 5/07 (Dz. U. Nr 173, poz. 1080), za niezgodny z Konstytucją RP – powodem orzeczenia niekonstytucyjności była wadliwość procesu legislacyjnego, w toku którego przepis ten został uchwalony<sup>164</sup>. Nie rozpoznano natomiast zarzutów o charakterze merytorycznym, które wymieniał w swoim wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu Rzecznik Praw Obywatelskich, dotyczących m.in. zbyt daleko idącej ingerencji w prawo do swobody wypowiedzi i wolność badań naukowych, która następuje w rezultacie obowiązywania zaskarżonej regulacji (zarzut sprzeczności z art. 54 ust. 1 i art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>165</sup>. Warto zauważyć, że przepisy prawa karnego zakazujące „oczerniania narodu tureckiego” oraz „oczerniania państwa Republiki Turcji” pozostają w Turcji instrumentem wykorzystywanym przez władze przeciwko osobom zajmującym się problematyką sytuacji ludności ormiańskiej w Imperium Otomanów, jak również współczesnymi odsłonami tych historycznych wydarzeń. W szczególności karane jest na podstawie tych przepisów twierdzenie, że wydarzenia z 1915 r. stanowiły zbrodnię ludobójstwa dokonaną na narodzie ormiańskim. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie stwierdzał w tym kontekście naruszenie przez Turcję gwarancji swobody wypowiedzi, przewidzianej w EKPCz<sup>166</sup>.

Interesujące przykłady „praw pamięci” znajdują się również w ustawodawstwie hiszpańskim. Po okresie dyktatury generała Franco niemal wszystkie siły polityczne w Hiszpanii zawarły swoisty „pakt milczenia”, decydując o rezygnacji z pociągania do odpowiedzialności winnych naruszeń praw człowieka. Ustanowiona w ten sposób polityka pozostawienia trudnej historycznej przeszłości bez prawnych konsekwencji została nawet usankcjonowana w 1977 r. ustawą amnestijną, krytykowaną m.in. przez ONZ, wskazującą na niedopuszczalność obowiązywania przepisów ograniczających możliwość pociągania do

<sup>164</sup> Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., K 5/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 124.

<sup>165</sup> Na temat zasadności merytorycznych zarzutów podnoszonych wobec przepisu zakazującego pomawiania Narodu Polskiego zob. w szczególności M. Woiński, *Przestępstwo tzw. pomówienia Narodu Polskiego (de lege derogata)*, PiP 2009, z. 6.

<sup>166</sup> Zob. dla przykładu wyrok ETPCz z dnia 25 października 2011 r. w sprawie 27520/07 *Akçam v. Turcja*.

odpowiedzialności jednostek oraz grup winnych popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości<sup>167</sup>. Pierwsze przepisy prawne będące próbą choćby częściowego rozliczenia minionej dyktatury uchwalono w Hiszpanii dopiero w 2007 r., ujmując je w ustawie o pamięci historycznej<sup>168</sup>. Na jej mocy zakazano m.in. organizacji różnego rodzaju obchodów rocznicowych i zgromadzeń o charakterze politycznym w miejscu pochówku generała Franco, nakazując jednocześnie usunięcie z przestrzeni publicznej wszelkiej symboliki związanej z okresem dyktatury, wyjątek czyniąc jedynie w przypadku ważnych względów architektonicznych oraz wobec miejsc kultu religijnego. Kontrowersje i konflikty, jakie pojawiły się w hiszpańskim życiu społecznym i politycznym wraz z zapoczątkowaniem rozliczania dawnych naruszeń praw człowieka ukazały, jak pozorny i kruchy był hiszpański „pakt milczenia”<sup>169</sup>.

Niekiedy jako „prawa pamięci” określane bywają również przepisy wyznaczające daty oficjalnie obchodzonych dni pamięci i rocznic, upamiętniających ważne zdarzenia – w tym rozumieniu „prawem pamięci” będzie m.in. włoska ustawa nr 211 z 2000 r. ustanawiająca 27 stycznia dniem pamięci o Holokauście<sup>170</sup>. W zdecydowanej jednak mierze „prawa pamięci” uchwalane są dziś jako reakcja na z jednej strony negowanie, z drugiej zaś aprobowanie bądź banalizowanie czy umniejszanie skali zbrodni ludobójstwa, które miały miejsce w XX wieku. Ustawodawcy poszczególnych państw te właśnie zachowania uznają za wymagające reakcji w postaci prawnych zakazów ich publicznego przejawiania, wskazując na fakt, że nie tylko wyrządzają one szkody w wymiarze indywidualnym i społecznym, lecz także znieważają

<sup>167</sup> Zob. stanowisko ONZ wyrażone przez Wysoką Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka <http://www.trust.org/alertnet/news/spain-must-lift-amnesty-for-franco-era-crimes-un> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>168</sup> Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, [http://memoriarecuperada.ua.es/wp-content/uploads/2012/10/1.2\\_Ley-52\\_2007\\_de\\_la\\_Memoria\\_Historica.pdf](http://memoriarecuperada.ua.es/wp-content/uploads/2012/10/1.2_Ley-52_2007_de_la_Memoria_Historica.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>169</sup> Na temat prawnego wymiaru sprawiedliwości naprawczej w Hiszpanii zob. J.M. Tamarit-Sumalla, *Historical Memory and Criminal Justice in Spain. A Case of Late Transitional Justice*, Cambridge–Antwerp–Portland 2013.

<sup>170</sup> Ta postać „praw pamięci” nie budzi zazwyczaj zastrzeżeń, w przeciwieństwie do regulacji z zakresu prawa karnego. Por. E. Fronza, *The Punishment of Negationism. The Difficult Dialogue Between Law and Memory*, Vermont Law Review 2006, t. 30, nr 3, s. 609.

pamięć o ofiarach zbrodni ludobójstwa. Ustawodawcy wskazują ponadto na motywy negowania lub trywializowania tych zbrodni, które niemal zawsze oparte są na wrogim stosunku do grup narodowościowych, etnicznych, rasowych czy religijnych, do których należały ofiary. Państwa przywołują też argument odnoszący się do obowiązku władz w zakresie kształtowania polityki historycznej przez stanie na straży pamięci o przeszłych wydarzeniach. Dlatego w przypadkach, kiedy ograniczenie praw i wolności jednostki, wynikłe z zastosowania wobec niej obowiązujących w prawie krajowym „praw pamięci” zostaje zaskarżone przed międzynarodowymi organami kontrolnymi ochrony praw człowieka, państwa domagają się najczęściej przyznania im szerokiego marginesu swobody oceny w zakresie ustawodawstwa odnoszącego się do spornych i niejednokrotnie bolesnych okresów ich historii<sup>171</sup>.

Przeciwnicy ustanawiania „praw pamięci” podnoszą, oprócz zarzutu dotyczącego nadmiernego ograniczania wolności wypowiedzi i badań naukowych, słuszne w znacznej mierze obawy o niebezpieczeństwo ustawowego dekretowania historii i pamięci narodu przez aktualnie rządzących<sup>172</sup>. Bardzo krucha prawda faktów jest bowiem, jak pisała H. Arendt, nie tylko podatna na zapomnienie, lecz także na manipulację<sup>173</sup>. Wyrazem takich obaw był m.in. *Apel z Blois*, podpisany przez wybitnych intelektualistów i naukowców europejskich. Autorzy *Apelu* zwrócili się do władz państwowych, „by uświadomić im, że o ile należy do nich dbałość o pamięć zbiorową, o tyle nie powinny one ustalać w drodze procesu legislacyjnego dogmatów historycznych, które mogą poważnie ograniczyć wolność historyków i wolność intelektualną”<sup>174</sup>. Niebezpieczeństwo, że prawo posłuży wówczas za narzędzie władzy

<sup>171</sup> Zob. m.in. wyrok ETPCz z dnia 23 września 1998 r. w sprawie 55/1997/839/1045 *Lehideux i Isorni v. Francja*. Szerzej na temat obecnej przede wszystkim w orzecznictwie organu strasburskiego koncepcji marginesu swobody oceny jako jednej z zasad stwierdzenia legalności zastosowanych ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności zob. B. Latos, *Klauzula derogacyjna...*, s. 28–38, oraz A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008.

<sup>172</sup> Problem ten przedstawiany jest z różnych perspektyw w publikacji Fundacji im. Stefana Batorego. M.A. Cichowski, *Pamięć jako przedmiot władzy*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2008.

<sup>173</sup> A. Smolar, *Władza i geografia pamięci (w:) Pamięć jako...*, s. 50.

<sup>174</sup> *Apel* został opublikowany w dzienniku „Le Monde” w dniu 11 października 2008 r. i przedrukowany w języku polskim w „Gazecie Wyborczej” z dnia 25 października 2008 r. [http://wyborcza.pl/1,76842,5846473,Apel\\_z\\_Blois.html](http://wyborcza.pl/1,76842,5846473,Apel_z_Blois.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



nad pamięcią, jest w istocie znaczne. W przypadku zaprzeczania zbrodni Holokaustu wydaje się jednak, że ten rodzaj negacjonizmu każe udzielić innej odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką mogą i powinny odgrywać państwo i prawo w kształtowaniu publicznej debaty nad historią. Kluczowym zagadnieniem jest tu kwestia antysemickich motywów i skutków negowania Zagłady.

Z kolei w szerszym kontekście negowanie ludobójstwa popełnionego przez poprzednie lub obecne pokolenia danej społeczności stanowi częstokroć dowód braku gotowości przyjęcia odpowiedzialności za dokonane zbrodnie<sup>175</sup>. Może być również motywowane politycznie – służyć budowaniu jedności i wspólnej tożsamości narodu (np. powojenna francuska polityka przemilczania rządów Vichy) lub wzniecaniu nienawiści do „wrogiego” państwa i społeczeństwa (np. oficjalna polityka władz Iranu czy Syrii wobec Izraela i Żydów, której jednym z centralnych elementów jest negowanie Zagłady)<sup>176</sup>. Negowanie może być również mechanizmem wzniecania nienawiści i wykluczania mniejszości, słabszych społecznie grup – ich stygmatyzacji jako kłamców, którzy wymyślili własne cierpienia, co w konsekwencji ułatwia dalsze prześladowania. Wśród badaczy zjawiska ludobójstwa i rządzących nim uwarunkowań obecne jest przekonanie uznające zaprzeczanie dokonanej zbrodni za czynnik zwiększający ryzyko zaistnienia kolejnej jej odsłony oraz za jeden z elementów całego „procesu ludobójstwa”<sup>177</sup>. Regulacje prawne zakazujące negacjonizmu powinny zatem służyć również jako mechanizm prewencyjny, zapobiegający przyszłym zbrodniom. Uzasadniając wkroczenie prawa w sferę historii i pamięci w przypadku zbrodni ludobójstwa, podnosi się również, że to nie penalizacja negacjonizmu jest zaprzeczeniem demokratycznych zasad

<sup>175</sup> Por. B. Cooper, *Denying Genocide. Law, Identity and Historical Memory in the Face of Mass Atrocity Conference*, Cardozo Journal of Conflict Resolution 2008, t. 9, s. 448.

<sup>176</sup> Nagrania wielu takich przemówień dostępne są w Internecie. Zob. np.: <http://www.youtube.com/watch?v=FckLO8HcNyo> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>177</sup> S. Garibian cytuje w tym kontekście H. Theriault'a: „Pozwolenie na zaprzeczanie ludobójstwu (...) nie tylko umacnia negacjonistów w ich destrukcyjnej działalności, lecz również otwiera etyczną lukę, dzięki której potencjalnie możliwe będzie wyrządzenie szeregu innych szkód, włączając w to przemoc (...). W skrajnych przypadkach, skuteczne zaprzeczanie ludobójstwu daje początek nowemu ludobójstwu”, cytat za: S. Garibian, *Taking Denial Seriously. Genocide Denial and Freedom of Speech in the French Law*, Cardozo Journal of Conflict Resolution 2008, t. 9, s. 488.



i wartości – jest nim negacjonizm jako taki, stanowiący nadużycie praw człowieka oraz naruszenie ludzkiej godności<sup>178</sup>.

Temat niniejszej książki nakazuje skupić się na regulacjach prawnych dotyczących zachowania pamięci i prawdy historycznej o eksterminacji europejskich Żydów, dokonanej przez zbrodniczy reżim nazistowskich Niemiec. Jak wskazywał brytyjski historyk T. Judt w eseju o europejskiej pamięci historycznej, „«Ostateczne rozwiązanie kwestii żydowskiej» Hitlera nie tylko stanowi zasadniczy obszar powojennej międzynarodowej jurysprudencji – ludobójstwo czy zbrodnie przeciwko ludzkości. Określa też moralną (a w niektórych krajach europejskich prawną) sytuację ludzi, którzy się na ten temat wypowiadają. Zaprzeczanie znaczeniu Shoah lub umniejszanie go wyrzuca poza granice cywilizowanego dyskursu publicznego. (...) Dzisiaj Holokaust jest czymś więcej niż niezaprzeczalnym faktem z przeszłości, którego Europejczycy nie mogą ignorować. Gdy kontynent przygotowuje się do pozostawienia za sobą rzeczywistości drugiej wojny światowej (...) odzyskana pamięć o zmarłych Żydach staje się podstawową definicją i gwarantem odbudowanego przez Europejczyków człowieczeństwa”<sup>179</sup>. Sytuacja prawna, o której pisze T. Judt, kształtowana jest zaś przez przepisy kryminalizujące publiczne głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego”.

Warto podkreślić, że „kłamstwo oświęcimskie” bez wątpienia pozostaje również najczęściej spotykaną formą negacjonizmu, pomimo że zbrodnia Holokaustu uznawana jest jednocześnie za jeden z najlepiej i najpełniej udokumentowanych faktów historycznych w dziejach świata<sup>180</sup>.

## Przesłanki kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego”

W potocznym rozumieniu jako „kłamstwo oświęcimskie” określana jest ta forma negacjonizmu, która odnosi się przede wszystkim do za-

---

<sup>178</sup> Tamże.

<sup>179</sup> T. Judt, *Z domu zmarłych. Esej o współczesnej pamięci europejskiej* (w:) T. Judt, *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008, s. 934.

<sup>180</sup> Dobitnie o dzisiejszej skali zjawiska „kłamstwa oświęcimskiego” pisze francuski filozof A. Glucksmann: „Zaprzeczanie centralnego i uniwersalnego znaczenia ostatecznego rozwiązania przeszło ze stadium niedomówienia do stadium dobitności. Dziś, zamiast cichcem, dokonuje się ono w miejscu publicznym. Cała chmara argumentów służy redukowaniu Auschwitz do «nie-wydarzenia»”. A. Glucksmann, *Rozprawa...*, s. 115.

przeczenia zbrodni dokonanej przez nazistowskie Niemcy podczas drugiej wojny światowej na narodzie żydowskim<sup>181</sup>. W sposób oczywisty negowanie istnienia Zagłady dotyka wszystkie, nie tylko żydowskie ofiary niemieckiego ludobójstwa oraz ich bliskich. W każdym niemal przypadku „kłamstwo oświęcimskie” głoszone jest jednak właśnie w odniesieniu do Żydów i w tym kontekście rozpowszechnia się je dziś na całym świecie<sup>182</sup>.

Początkowo „kłamstwo oświęcimskie” miało na celu przede wszystkim oczyszczenie idei narodowego socjalizmu i samego Hitlera z odpowiedzialności za zbrodnię Holokaustu. Następnie zaczęto twierdzić m.in., że: nawet, jeśli Holokaust miał miejsce, Żydzi celowo zawyżyli liczbę jego ofiar; Hitler nigdy nie wydał pisemnego rozkazu ich wymordowania, dlatego też Zagłada nie była żadnym sprecyzowanym planem; Auschwitz nie był obozem zagłady, a jedynie obozem pracy, zaopatrzonym we wszelkie wygody takie jak pływalnia czy sala taneczna; cyklon B był stosowany jedynie do odwszawiania więźniów, dezynfekcji; komory gazowe zbudowano już po zakończeniu wojny; świadectwa osób ocalałych z obozów zagłady są niewiarygodne, gdyż złożono je w celu wyłudzenia odszkodowań – fałszywi „ocaleni” sami tatuowali sobie na przedramionach obozowe numery; zeznania zbrodniarzy hitlerowskich podczas procesu norymberskiego zostały wymuszone torturami; mit obozów koncentracyjnych i komór gazowych był elementem żydowskiego spisku mającego doprowadzić do utworzenia państwa Izrael itp.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Użycie terminu „negacjonizm” w odniesieniu do „kłamstwa oświęcimskiego” wydaje się bardziej właściwe niż stosowane często określenie „rewizjonizm”. Szkoła rewizjonistyczna słusznie kojarzona jest bowiem z badaniami historycznymi, „kłamstwo oświęcimskie” nie ma zaś z nauką drogą dochodzenia do prawdy historycznej nic wspólnego. Termin „negacjonizm” obejmuje swoim zakresem wiele form zaprzeczania faktom historycznym, najczęściej stosuje się je jednak właśnie jako zaprzeczanie istnieniu zbrodni Holokaustu. Zob. m.in. M. Shermer, A. Grobman, *Denying History. Who Says the Holocaust Never Happened and Why Do They Say It?*, Berkeley 2000, s. 15–16; A. Falk, *Anti-Semitism. A History...*, s. 151–153.

<sup>182</sup> Wydaje się również, że w szerokiej definicji „kłamstwa oświęcimskiego” można zawrzeć stosowane często przez zagraniczne media określenie „polskie obozy koncentracyjne”, choć przeważnie jest ono wynikiem ignorancji i niewiedzy, nie zaś celowego zakłamywania faktów historycznych.

<sup>183</sup> Zob. m.in. D.E. Lipstadt, *Denying the Holocaust. The Growing Assault on Truth and Memory*, New York 1994; M. Shermer, A. Grobman, *Denying History. Who Says the Holocaust...?*; W. Laqueur, *The Changing Face...*, s. 135–139.

W 1984 r. podczas seminarium naukowego na Uniwersytecie Hebrajskim w Jerozolimie Y. Gutman zastanawiał się, czy w przypadku „kłamstwa oświęcimskiego” mamy do czynienia jedynie z negatywnym, lecz przemijającym zjawiskiem, czy też jest to kolejna odsłona antysemityzmu, z którą należy się zmierzyć<sup>184</sup>. Dziś, gdy tezy negacjonistów znajdują zwolenników na całym świecie – od Nowej Zelandii po Japonię, władze Iranu, podnosząc „kłamstwo oświęcimskie” do rangi oficjalnej doktryny państwowej, publicznie i otwarcie głoszą, że Holocaust to bajka zmyślona przez Żydów, jednocześnie zaś odchodzi ostatnie pokolenie ocalałych więźniów niemieckich obozów koncentracyjnych – odpowiedź na pytanie stawiane przez Y. Gutmana wydaje się jednoznaczna.

Zagrożenie wynikające z głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego” jawi się jeszcze wyraźniej, gdy uwzględnione zostaną wyniki badań opinii publicznej dotyczące wiedzy na temat historii drugiej wojny światowej i Zagłady. Najlepszym gwarantem zachowania pamięci historycznej zawsze pozostanie społeczeństwo i stopień jego historycznej świadomości. Jeżeli jednak w styczniu 2012 r., zaledwie kilka dni przed obchodami Międzynarodowego Dnia Pamięci o Holokauście, 21% Niemców w wieku od 18 do 30 lat stwierdziło, że nigdy nie słyszało o nazistowskich obozach koncentracyjnych<sup>185</sup>, a w 2009 r. 23% badanych uczniów brytyjskich szkół średnich nie wiedziało, co wydarzyło się w Auschwitz, a wśród odpowiedzi na pytanie o ten obóz Zagłady pojawiły się skojarzenia z nazwą piwa, państwa graniczącego z Niemcami oraz rodzajem chleba, oczywiście staje się, jak szerokie możliwości otwierają się przed tymi, którzy prawdę historyczną pragną zakłamywać i fałszować<sup>186</sup>. Co warto podkreślić, dużą dynamikę przejawia ponadto „kłamstwo oświęcimskie” rozpowszechniane w państwach arabskich, co w kontekście konfliktu bliskowschodniego oznaczać może jedynie kolejny czynnik wpływający na jego zaognienie. „Kłamstwo oświęcimskie” obecne w państwach arabskich ma wprawdzie własną specyfikę, odróż-

---

<sup>184</sup> Zob. Y. Gutman, *Denying the Holocaust*, Jerusalem 1985, s. 20–25.

<sup>185</sup> Wyniki badania przeprowadzonego przez Forsa Research Institute, <http://www.zeit.de/gesellschaft/2012-01/umfrage-auschwitz> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Na temat trudnego procesu zachowania pamięci o Holokauście w Niemczech zob. A. Wolff-Powęska, *Pamięć. Brzemień i Uwolnienie. Niemcy Wobec Nazistowskiej Przeszłości (1945–2010)*, Warszawa 2011.

<sup>186</sup> J. Pawlicki, *Auschwitz to takie piwo. Kraj. Albo chleb*, Gazeta Wyborcza 2009, 11 marca.

niającą je od negacjonizmu europejskiego, w żadnym stopniu nie powinno być jednak oceniane jako mniej szkodliwe<sup>187</sup>. To, co wyróżnia bowiem negacjonizm w państwach arabskich, to przede wszystkim twierdzenie, że Holocaust został bezpodstawnie wykorzystany przez Żydów do utworzenia państwa Izrael oraz dążenie do pozbawiania Holocaustu jego wyjątkowego charakteru przez zrównanie cierpień palestyńskich z cierpieniami Żydów podczas Zagłady. Choć więc zazwyczaj nie dochodzi do bezpośredniego zanegowania Holocaustu, konsekwencje rozpowszechniania takiej formy „kłamstwa oświęcimskiego” są zbliżone do tych występujących przy zaprzeczaniu istnienia Zagłady i prowadzą się do wzrostu postaw i nastrojów antysemickich.

Należy wreszcie podkreślić, że w dobie powszechnego korzystania z nowoczesnych technik komunikacyjnych, przede wszystkim Internetu, skala rozpowszechniania tez negacjonistów jest wręcz nieograniczona. Obecnie aktywne są tysiące stron internetowych, na których zamieszcza się informacje o „wielkim żydowskim oszustwie”, podawane w formie mającej stwarzać wrażenie rzetelnych, dowiedzionych naukowo faktów<sup>188</sup>.

Podstawowa trudność, jaka pojawia się w związku z kryminalizacją publicznego głosu „kłamstwa oświęcimskiego” to, oprócz ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi i badań naukowych, kwestia możliwości ujęcia w języku prawnym samego terminu. Różne definicje przestępstwa negacjonizmu formułowane są w ustawodawstwie poszczególnych państw<sup>189</sup>. W ustawie o IPN zakazane jest negowanie zbrodni nazistowskich, komunistycznych oraz innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, popełnione w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 31 lipca 1990 r. na obywatelach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych

<sup>187</sup> Por. R.A. Kahn, *Strange Bedfellows? Western Deniers and the Arab World* (w:) *Not Your Father's...*, s. 183–187.

<sup>188</sup> Waga tego problemu została dostrzeżona m.in. w Protokole Dodatkowym do Konwencji o cyberprzestępczości Rady Europy, dotyczącym kryminalizacji działań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, który przewiduje, że państwa strony Protokołu będą karały wszelką dystrybucję i rozpowszechnianie za pomocą systemów komputerowych materiałów negujących, znacząco minimalizujących, pochwalających lub usprawiedliwiających zbrodnie ludobójstwa lub zbrodnie przeciwko ludzkości.

<sup>189</sup> Monografię dotyczącą tego zagadnienia w odniesieniu do Francji, Niemiec, Kanady i Stanów Zjednoczonych przedstawił R.A. Kahn: R.A. Kahn, *Holocaust denial and the law...*

narodowości. Zakres przedmiotowy nie ogranicza się jedynie do form negacjonizmu odnoszących się do zbrodni dokonanych przez nazistowskie Niemcy, dlatego również zasadne jest mówienie w tym przypadku także o kryminalizacji w Polsce „kłamstwa katyńskiego”.

Zgodnie z przepisami obowiązującymi w Izraelu odpowiedzialności karnej podlega ten, kto zaprzecza czynom popełnionym w okresie panowania niemieckiego reżimu nazistowskiego lub umniejsza rozmiary tych czynów, mimo że stanowiły one zbrodnię przeciwko narodowi żydowskiemu lub zbrodnię przeciwko ludzkości, z zamiarem obrony sprawców tych czynów lub w celu solidaryzowania bądź też identyfikowania się z nimi<sup>190</sup>. Wymieniana już powyżej francuska „ustawa Gaysota” przewiduje z kolei karę od miesiąca do roku pozbawienia wolności lub karę grzywny oraz możliwość nakazania przez sąd podania wyroku do publicznej wiadomości dla osób zaprzeczających istnieniu jednej lub więcej niż jednej zbrodni przeciwko ludzkości, zdefiniowanych w Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego dołączonej do Porozumienia Londyńskiego z dnia 8 sierpnia 1945 r.<sup>191</sup> i popełnionych przez członków organizacji uznanych za zbrodnicze zgodnie z art. 9 wspomnianej Karty lub przez osobę uznaną za winną popełnienia takich zbrodni przez francuski lub międzynarodowy sąd<sup>192</sup>. Ustawodawstwo niemieckie reguluje kwestię kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego” w sposób bardziej złożony – możliwe jest zastosowanie kilku przepisów. Jeden z nich mówi o karaniu za dokonywane w celu zakłócenia porządku publicznego publiczne negowanie, pochwalanie lub banalizowanie zbrodni ludobójstwa popełnionych pod panowaniem reżimu narodo-wo-socjalistycznego<sup>193</sup>.

<sup>190</sup> *Denial of Holocaust (Prohibition) Law, 5746–1986*. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Anti-Semitism+and+the+Holocaust/Documents+and+communiqués/Denial+of+Holocaust+-+Prohibition+-+Law+-+5746-1986-.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>191</sup> Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, Karta Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, Londyn, 8 sierpnia 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367).

<sup>192</sup> *LOI no 90–615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xenophobe, JORF n°162 du 14 juillet 1990*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000532990> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>193</sup> Art. 130 Abs. 3 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das durch Artikel 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist; <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html#BJNR001270871BJNG000102307> (odsłona z dnia 17 listopada 2013 r.).



Aby przepisy kryminalizujące publiczne głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego” mogły być skuteczne, kryminalizacji podlegać powinno nie tylko zaprzeczanie istnieniu Zagłady, lecz także jej rażące umniejszanie, trywializowanie czy usprawiedliwianie. Przyjęcie takiego rozszerzającego zakresu implikuje jednak w sposób nieunikniony zwiększenie niebezpieczeństwa ingerencji zbyt daleko sięgającej w sferę wolności wypowiedzi i badań naukowych, wiąże się również z wątpliwościami co do prawnej wykładni tak nieprecyzyjnych pojęć jak „trywializowanie” czy „usprawiedliwianie”. Należy jednak uznać, że pojawiające się trudności w zakresie definiowania i interpretowania nie podważają całkowicie zasadności wprowadzenia prawnej regulacji dotyczącej publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”.

Sformułowanie przesłanek kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego”, czyli innymi słowy uzasadnienia dla wprowadzenia pewnego rodzaju tabu chronionego prawnie, stanowi próbę wskazania, że niekiedy konieczne jest angażowanie państwa i prawa w rozstrzyganie kwestii pozostających zasadniczo domeną historyków. Z pewnością nikły stopień wiedzy społeczeństwa na temat Zagłady lub brak właściwej reakcji na przypadki jej negowania czy banalizowania, choć powinny wzbudzać niepokój, nie są same w sobie wystarczającym uzasadnieniem karania za „kłamstwo oświęcimskie”. Postulat kryminalizacji nie powinien opierać się również jedynie na przekonaniu, że twierdzenia negacjonistów oburzają i budzą moralny sprzeciw. Wydaje się natomiast, że najważniejsze przesłanki kryminalizacji w omawianym zakresie można zdefiniować jako:

- konieczność uczynienia z pamięci i czci ofiar Zagłady dobra chronionego prawnie;
- przekonanie, że dla ochrony bardzo ważnej części tożsamości oraz pamięci narodowej poszczególnych państw i szerzej, tożsamości i pamięci całej wspólnoty międzynarodowej, dopuszczalne jest ograniczenie wolności wypowiedzi osób negujących Holokaust, w szczególności w obliczu faktu, że coraz bardziej zawodna staje się edukacja historyczna najmłodszych pokoleń;
- uznanie negowania Zagłady za jedną ze współczesnych form antysemityzmu, za rodzaj „mowy nienawiści” skierowanej przeciwko Żydom, której konsekwencje mogą prowadzić nie tylko do wzrostu nastrojów i postaw antysemickich, lecz także, w najbardziej skrajnych przypadkach, do aktów przemocy popełnianych na tym tle.



Polski ustawodawca, wprowadzając przepis kryminalizujący m.in. głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego”, opierał się przede wszystkim na pierwszej z wymienionych przesłanek. Przedmiotem ochrony nie jest w tym przypadku zadekretowana przez państwo „prawda historyczna”, lecz indywidualna oraz zbiorowa pamięć ofiar zbrodni nazistowskich, komunistycznych oraz innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne<sup>194</sup>. Ta przesłanka łączy się w sposób bezpośredni z zakazem naruszania godności ludzkiej – w tym przypadku godności ofiar zbrodni oraz ich bliskich, wyrażonym w art. 30 Konstytucji RP<sup>195</sup>. Podobne uzasadnienie szczególnie mocno akcentowane jest w Niemczech, w których karanie za głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego” możliwe jest m.in. na podstawie przepisów zakazujących „znieważania i poniżania umarłych”<sup>196</sup>.

Przyjęcie takiej podstawy kryminalizacji związane jest jednak z ryzykiem wystąpienia negatywnych skutków procesów sądowych tzw. kłamców oświęcimskich. Najczęściej przeradzały się one bowiem dotąd w swoisty „spektakl sądowy”, podczas którego negacjoniści zyskiwali szansę prezentowania swoich tez przed szeroką publicznością, co mogło być odbierane właśnie jako dodatkowe znieważanie pamięci o pomordowanych<sup>197</sup>. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia może być jednak stwierdzenie, że nie powinno się sądzić kogokolwiek, kto na sali sądowej dowodziłby zasadności popełnienia przez siebie czynu karalnego, jako że mógłby tym samym zachęcić innych do podobnych zachowań lub obrażać uczucia tych, którzy w wyniku jego działań zostali pokrzywdzeni. Co więcej, publiczne pokazanie momentu, w którym przed obliczem austriackiego sądu negacjonista D. Irving odwołuje formułowane przez siebie tezy i głośno stwierdza, że Holocaust był bezsprzecznie zbrodnią niemieckiego reżimu hitlerowskiego, a w ko-

---

<sup>194</sup> Zob. projekt stanowiska Sejmu RP w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt K 29/08), dotyczącego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 55 ustawy o IPN, oprac. W. Wróbel, *Zeszyty Prawnicze* 2009, nr 1, Warszawa 2009, s. 239–258.

<sup>195</sup> Tamże, s. 252–253.

<sup>196</sup> Zob. D. Grimm, *Holocaust Denial Decisions...*, s. 557–561.

<sup>197</sup> Najgłośniejsza w wymiarze medialnym tego typu rozprawa sądowa miała miejsce w 1992 r. w Kanadzie, podczas sądenia neonazysty i „kłamcy oświęcimskiego” E. Zündla. W trakcie procesu na korzyść oskarżonego zeznawali m.in. negujący Holocaust D. Irving i F. Leuchter, autor „Raportu Leuchtera”, w którym podważał on możliwości masowego uśmiercania ludzi za pomocą cyklonu B w komorach gazowych. Zob. w szczególności: T. Salomon, *Antisemitism as Free Speech. Judicial Responses to Hate Propaganda in Zundel and Keegstra*, Sydney 1997.

morach gazowych mordowano jednak ludzi, ośmiesza cały ruch negacjonistów i ukazuje, jak fałszywe są twierdzenia, które głosi. Słusznie wskazuje się również, że „ocena sądowa jako taka ma daleko sięgające konsekwencje z powodu doniosłego zaufania społecznego co do jej wiarygodności oraz społecznego identyfikowania tej oceny z «prawdziwą» prawdą”<sup>198</sup>. Negatywne elementy sądowego rozstrzygnięcia o winie negacjonistów nie wydają się zatem wystarczającym argumentem przeciwko karaniu za „kłamstwo oświęcimskie”.

Istotę drugiej z wymienionych przesłanek, dotyczącej ochrony dziedzictwa historycznego, oddają słowa M. Safjana, wypowiedziane również w kontekście dyskusji nad zasadnością kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego”: „Pamięć ludzka jest zawodna i krótka, a banalizacja upowszechnianych w przestrzeni publicznej kłamstw i nienawiści może być w swych skutkach porażająca i destrukcyjna przede wszystkim dla młodej generacji Europejczyków”<sup>199</sup>. Karanie negacjonistów ma zatem w tym znaczeniu służyć również zahamowaniu procesu stopniowego zacierania się pamięci o Zagładzie oraz o istocie totalitaryzmu, który nie jest przecież nieodwołalnie zamkniętą przeszłością. W konsekwencji chroniony staje się także demokratyczny porządek państwa oraz podstawy funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Przesłanka ta podkreśla ponadto edukacyjną rolę prawa, które przez wprowadzenie tabu chronionego prawnie ma za zadanie afirmowanie pewnych wartości. W tym miejscu należy jednocześnie zaznaczyć, że częstokroć przepisy o charakterze jedynie edukacyjnym i afirmacyjnym nie są stanowczo egzekwowane<sup>200</sup>. Fakt ten zdecydowanie osłabia ich wymowę oraz znaczenie, dlatego też zapewnienie ich właściwej implementacji jest w tym przypadku kwestią priorytetową.

W kontekście tej przesłanki można wskazywać na zasadność karania za negowanie Zagłady jedynie w Niemczech lub wyłącznie w państwach Europy, na terenie których dokonano Holokaustu. Wydaje się jednak, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z faktami historycznymi

<sup>198</sup> A. Maoz, *Historical Adjudication. Courts of Law, Commissions of Inquiry, and „Historical Truth”*, *Law and History Review* 2000, t. 18.

<sup>199</sup> M. Safjan, *Wolność słowa w debacie europejskiej*. Tekst dostępny na stronie internetowej Stowarzyszenia przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii „Otwarta Rzeczpospolita”, <http://www.otwarta.org/index.php/marek-safjan-wolnosc-slowa-w-debacie-europejskiej> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>200</sup> Na negatywne skutki istnienia tego rodzaju przepisów wskazuje m.in. E. Łętowska. Zob. E. Siedlecka, *Czy ścigać za słowa?*, *Gazeta Wyborcza* 2000, 21–22 czerwca.

istotnymi przede wszystkim dla określonego kraju czy regionu. Zagłada, ogrom zła i cierpienia, które przyniosła, mają bowiem charakter uniwersalny, niosący przesłanie skierowane do wszystkich i wzywające do tego, aby nie powtórzyła się ona w **żadnym** miejscu i **żadnym** czasie. Żłudne jest myślenie, że jedynie specyficzne warunki panujące w **tamtym** miejscu i **tamtym** czasie mogły doprowadzić do tak niewyobrażalnych zbrodni. Odpowiedzialność za ochronę pamięci o Zagładzie i jej ofiarach, w omawianym przypadku zapewnianą również za pomocą różnych środków, spoczywa zatem na wszystkich państwach i narodach, choć dla Niemiec jest to z pewnością obowiązek szczególny.

W odniesieniu do trzeciej wskazanej przesłanki kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego” należy podkreślić, że choć najczęściej wypowiedzi negujące Holokaust nie zawierają jawnie wrogich czy nienawistnych antysemickich haseł, dla każdego, kto odczytuje je w szerszym kontekście, oczywiste stają się antysemickie motywy głoszenia tego rodzaju treści. Trudno jest bowiem dopatrywać się innej niż antysemicka motywacji w stwierdzeniach, że „mit Holokaustu” powstał na skutek żydowskiego spisku<sup>201</sup>. Przedstawianie Żydów jako kłamców usiłujących wywołać współczucie i wyłudzić odszkodowania za niepopołnione wobec nich zbrodnie oraz uzyskać kontrolę nad światem za pomocą spisków i kłamstw wpisuje się w najbardziej tradycyjne formy antysemickiej retoryki<sup>202</sup>. Podstępni, żądni władzy i bogactwa Żydzi mają w zamierzeniu „kłamców oświęcimskich” wzbudzać nieufność, pogardę, a w konsekwencji nienawiść. Jak zauważa R. Cohen-Almagor, rozpowszechnianie „kłamstwa oświęcimskiego” ma na celu znajdowanie usprawiedliwienia dla zbrodni ludobójstwa, ksenofobii i zła, stanowiąc również próbę „legitymizacji rasizmu, w jego najbardziej dotychczas drastycznej postaci, pod pozorem dążenia do «prawdy»”<sup>203</sup>. Gdy zatem „kłamstwo oświęcimskie” pojmuje się jako formę szerzenia nienawiści do Żydów, przejaw antysemityzmu, regulacje prawne zakazujące głoszenia go można uznać za element szerszej strategii państwa, polegającej na zwalczaniu wszelkich form nienawiści i nietolerancji rasowej, narodowościowej, etnicznej czy religijnej. Do podjęcia wysiłków w tym za-

---

<sup>201</sup> Tezy takie głosi m.in. katolicki biskup Lefebrysta R. Williamson. Zob. także W. Laqueur, *The Changing Face...*, s. 137.

<sup>202</sup> R. Cohen-Almagor, *Holocaust Denial is a Form of Hate Speech*, The Amsterdam Law Forum 2009, nr 2, s. 35–36.

<sup>203</sup> Tamże, s. 36.

kresie, również na drodze prawnej, zdecydowana większość państw świata zobowiązała się zaś w szeregu międzynarodowych traktatów, przede wszystkim konwencji LDR<sup>204</sup>. Ten sposób argumentacji został przyjęty m.in. przez ECRI, która w swoim zaleceniu dotyczącym przeciwdziałania antysemityzmowi zalicza do jego przejawów zaprzeczanie, trywializowanie i usprawiedliwianie zbrodni Holokaustu, dokonywane z pobudek antysemitycznych<sup>205</sup>.

Można dowodzić, że publiczne negowanie czy trywializowanie Zagłady nie przekłada się na nagłe, silne wybuchy nastrojów antysemitycznych, nie prowadzi też bezpośrednio do aktów przemocy. Bezsporny pozostaje jednak fakt ścisłej zależności pomiędzy słowami a czynami, nawet jeśli trudno jest określić, kiedy nastąpi krytyczny moment przejścia od słów do czynów. Jak podkreśla J. Jedlicki, różnego rodzaju antagonizmy mogą bardzo długo pozostawać w uśpieniu, by nagle zacząć narastać do rozmiarów zbiorowej psychozy<sup>206</sup>. Dramatycznym tego przykładem były audycje radiowe oraz artykuły prasowe, w których na długi czas przed ostatecznym dokonaniem się ludobójstwa w Rwandzie wiele znanych i wpływowych postaci życia publicznego podsycalo nienawiść względem jednej z grup etnicznych. Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy orzekł wobec nich kary wieloletniego pozbawienia wolności, uznając ich winę w zakresie przestępstwa publicznego i bezpośredniego nawoływania do zbrodni ludobójstwa<sup>207</sup>.

Pytanie o zasadność zakazania w prawie publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego” stanowi element szerszego sporu o charakterze doktrynalnym dotyczącego ustanawiania „praw pamięci”, w którym ścierają się stanowiska tych, którzy wobec „kłamców oświęcimskich” postulują zapewnienie nieograniczonej swobody wypowiedzi, oraz tych, którzy dostrzegają potrzebę stosowania swoistej „zapory”

---

<sup>204</sup> W tym kontekście szczególnie istotny jest art. 4 konwencji LDR, omówiony w sposób szczegółowy w kolejnym rozdziale niniejszej książki.

<sup>205</sup> Zalecenie ECRI nr 9. Polskie tłumaczenie „roboczej definicji antysemityzmu” dostępne jest na stronie internetowej organizacji *European Forum on Antisemitism*, <http://www.european-forum-on-antisemitism.org/working-definition-of-antisemitism/polski-polish> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>206</sup> K. Burnetko, *Prostota uprzedzeń. Wywiad z Profesorem Jerzym Jedlickim*, Tygodnik Powszechny 2001, nr 36.

<sup>207</sup> Wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie ICTR-99-52-T *The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze*, <http://www.refworld.org/pdfid/404468bc2.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

prawnej w przypadkach szczególnie drastycznego jej nadużywania, za taki właśnie przypadek uznając motywowane antysemityzmem negowanie prawdy o Zagładzie. Ważnym czynnikiem, który powinien być uwzględniany w dyskusji prowadzonej przez strony tego sporu, jest fakt, że w ciągu ostatnich lat ruch negacjonistyczny, podważający istnienie zbrodni Holokaustu, zaczął funkcjonować w zinstytucjonalizowanej formie, uzyskując poważne źródła finansowania. Pseudonaukowe instytuty, czasopisma, konferencje, jak również ekspansywna działalność w zakresie tworzenia stron i portali internetowych negujących Zagładę stanowią dziś metody powszechnie wykorzystywane przez „kłamców oświęcimskich”<sup>208</sup>.

Warto również podkreślić, że wobec problemu oceny stosowania przez poszczególne państwa regulacji prawnych kryminalizujących głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego”, a co za tym idzie także przesłanek takiej kryminalizacji, wielokrotnie już stawały nie tylko sądy krajowe poszczególnych państw, lecz także międzynarodowe organy kontrolne uniwersalnego i europejskiego systemu ochrony praw człowieka – KPCz oraz ETPCz<sup>209</sup>. W szczególności w przypadku linii orzeczniczej organu strasburskiego można mówić jak dotąd o konsekwentnym stanowisku w zakresie stwierdzania niedopuszczalności skarg negacjonistów.

#### 4. Wnioski

Zagadnienie przesłanek dopuszczalności ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w przypadku prezentowania przez nią w sposób publiczny antysemityzmu dotyczy nie tylko trudnego i złożonego procesu rozstrzygania pomiędzy kolidującymi ze sobą prawami i wolnościami, lecz także nieuchronnego tworzenia pewnej hierarchii wartości, które ustawodawca decyduje się objąć ochroną prawną. Pojawiające się w tym obszarze dylematy dotyczą przy tym najczęściej „szarej sfery”

---

<sup>208</sup> Na temat instytucjonalizacji „kłamstwa oświęcimskiego” oraz wspólnych starań nawet skrajnie odmiennych ideologicznie sił na rzecz przeobrażenia negacjonizmu w masowy ruch zob. w szczególności S.E. Atkins, *Holocaust Denial as an International Movement*, Westport 2009.

<sup>209</sup> Sprawy dotyczące „kłamstwa oświęcimskiego”, które rozpatrywane były przez wymienione organy kontrolne przestrzegania praw człowieka, zostaną w sposób szczegółowy omówione w V rozdziale książki.



wypowiedzi i działań, które trudno jest zakwalifikować jako mające jednoznacznie antysemicki charakter<sup>210</sup>.

Państwa demokratyczne odpowiadają na tego rodzaju dylematy zasadniczo w dwojaki sposób. Podczas gdy w doktrynie i orzecznictwie amerykańskim przeważa dopuszczalność wszelkich, najbardziej nawet rasistowskich i innych nienawistnych form ekspresji (a także zawiązywania organizacji i uczestnictwa w zgromadzeniach o takim charakterze), do momentu, kiedy nie zagrażają one bezpośrednio bezpieczeństwu jednostki lub grupy, inne demokracje traktują tego rodzaju przejawy skrajnych poglądów jako nadużycie praw i wolności, niemieszczące się w ramach społecznego dyskursu. Na gruncie prawa amerykańskiego oraz europejskiego skrajnie odmiennie kształtuje się w konsekwencji również pogląd na temat dopuszczalności kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego” oraz ustanawiania innych „praw pamięci”. Dla R. Dworkina, jednego z największych apologetów amerykańskiej doktryny wolności wypowiedzi, wyrażanie opinii i poglądów nigdy nie powinno być karane w prawie, nawet wówczas, gdy są to poglądy fałszywe lub znieważające wobec jakiegokolwiek jednostki czy grupy<sup>211</sup>. Jednak wspomniane w niniejszym rozdziale książki wątpliwości wobec takiego ujęcia, formułowane nawet przez niektórych przedstawicieli doktryny amerykańskiej, wskazują na fakt, że to charakterystyczne dla ustawodawstwa państw europejskich pojmowanie przesłanek ograniczania praw i wolności jednostek posługujących się „mową nienawiści” wydaje się mieć silniejsze uzasadnienie, przede wszystkim ze względu na historyczny kontekst i uwarunkowania<sup>212</sup>.

<sup>210</sup> M. Rosenfeld, *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence...*, s. 60.

<sup>211</sup> R. Dworkin, *Nieznosna cena wolności*, Gazeta Wyborcza 2006, 15–16 lipca.

<sup>212</sup> Istotę amerykańskiego modelu ochrony wolności wypowiedzi obrazuje jedno z fundamentalnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego USA, zapadłe w sprawie *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969), <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=395&invol=444> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Skonstruowano w nim test rzeczywistego, bezpośredniego i nieuniknionego ryzyka przełożenia słów na czyny, które musi wystąpić, aby jakakolwiek ingerencja w wolność wypowiedzi uznana została za zgodną z Pierwszą Poprawką do Konstytucji USA. Model ten wpisuje się w bardziej generalny rys amerykańskiego rozumienia ochrony praw konstytucyjnych, które nie przewiduje – w każdym razie przy literalnej interpretacji Pierwszej Poprawki – stosowania proporcjonalności i ważenia praw, lecz sugeruje absolutystyczne podejście do praw i mocne domniemanie przeciwko jakimkolwiek ograniczeniom. Na ten temat zob. w szczególności R. Dworkin, *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge Mass. 1996.



Konieczne jest jednocześnie podkreślenie faktu, że wszystkie państwa będące częścią uniwersalnego i europejskiego systemu ochrony praw człowieka zostają zobowiązane do przeciwdziałania aktywności jednostek i organizacji postulujących lub zmierzających do zniweczenia zasady poszanowania praw i wolności innych jednostek (najczęściej należących do grup mniejszości), tolerancji i pluralizmu, a więc wartości stanowiących immanentne cechy zarówno uniwersalnego, jak i europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Przynależność do tych systemów wymusza na ustawodawcach obowiązek tworzenia mechanizmów blokujących możliwość podejmowania działań i głoszenia haseł podważających fundamenty demokratycznego państwa oraz efektywnej implementacji tych mechanizmów. Szczególnie istotnym w tym kontekście zobowiązaniem jest zapewnienie ochrony i poszanowania praw jednostek należących do mniejszości rasowych, etnicznych, narodowościowych lub religijnych. Wszelkie tego rodzaju instrumenty prawne muszą jednocześnie spełniać określone w prawie krajowym i międzynarodowym warunki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności.

Ponadto złożoność współczesnych stosunków społecznych, wielokulturowość, a nawet wielonarodowość obecna w tak znacznej liczbie państw świata wykluczają istnienie praw i wolności o charakterze absolutnym, ponieważ „konieczności życia publicznego i względ na prawa i wolności innych osób wymagają od każdego poddania się określonym ograniczeniom”<sup>213</sup>.

Należy wreszcie stwierdzić, że doniosłe znaczenie, jakie w powstrzymaniu skrajnych, rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych postaw i działań może odgrywać edukacja oraz wpływ społecznej presji i opinii publicznej, jedynie w niewielu przypadkach przynosi oczekiwane rezultaty. Aby czynniki takie mogły zastępować reakcję prawną (wraz z represją karną), musiałyby stanowić przeważającą i wyrażaną w sposób jednoznaczny postawę społeczną. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie reakcji społecznych na zagrożenia wynikające z aktywności ruchów o charakterze skrajnym, jak również coraz bardziej wyraźna obecność ksenofobicznych, wrogich mniejszościom ugrupowań politycznych na europejskiej (choć nie tylko) scenie politycznej czy wreszcie niedostatki programów edukacyjnych nie pozwalają na poparcie wysuwanego często postulatu odejścia od prawnych metod przeciwdziałania

---

<sup>213</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 100–101.

tym zagrażającym demokracji zjawiskom na rzecz środków pozaprawnych<sup>214</sup>. Bezsprzecznie jednak wszystkie wymienione metody powinny być stosowane łącznie, jako środki względem siebie komplementarne.

---

<sup>214</sup> Zob. wnioski wypływające z ekspertyz powstałych w ramach projektu „Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie”: A. Gliszczyńska-Grabias, P. Sawicka (red.), *Organizacje skrajne...*

## Rozdział III

---

### **Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka**

#### **1. Uniwersalny system ochrony praw człowieka – uwagi ogólne**

System ochrony praw człowieka funkcjonujący w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych określany jest mianem systemu uniwersalnego (powszechnego)<sup>215</sup>. Jego powstanie w sposób bezpośredni związane było z przeniesieniem kwestii praw człowieka ze sfery wyłącznej domeny poszczególnych państw do sfery prawa międzynarodowego, umożliwiającego poddanie stanu ich przestrzegania międzynarodowej kontroli, rozumianej jako „wynikające z umowy międzynarodowej działania organów międzynarodowych, mające na celu stwierdzenie, czy postępowanie podmiotów prawa międzynarodowego zgodne jest

---

<sup>215</sup> Należy zaznaczyć, że uniwersalny charakter omawianego systemu wynika przede wszystkim z dwóch aspektów: przynależności do ONZ niemal wszystkich państw świata oraz przekonania, że powstał na podstawie i dla ochrony wspólnych wartości, podzielanych przez wszystkich skupionych w ONZ członków wspólnoty międzynarodowej. R. Wieruszewski wskazuje w tym kontekście na fakt, że choć uniwersalizacja systemu ochrony praw człowieka była ambicją i zamierzeniem twórców systemu ONZ-owskiego, projekt ten musiał napotkać na wiele trudności wynikających z tak znaczącego zróżnicowania państw skupionych w ONZ, zarówno w wymiarze ich kultury, tradycji prawnych, poziomu rozwoju cywilizacyjnego, jak i akceptacji określonych norm etycznych. Zob. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* (w:) *System ochrony...*, s. 60. Nie można jednak w tym kontekście pominąć coraz częściej podnoszonego problemu tzw. relatywizmu kulturowego, który podważać ma twierdzenie o uniwersalizmie praw człowieka. Analiza zasygnalizowanego tu jedynie, niezmiernie złożonego problemu, zdecydowanie wykracza jednak poza ramy niniejszej pracy. Na ten temat zob. w szczególności J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca 2003.

z przyjętymi przez nie zobowiązaniami”<sup>216</sup>. Ta fundamentalna w swoim charakterze zmiana nastąpiła w wyniku dramatycznych wydarzeń drugiej wojny światowej, które uświadomiły wspólnocie międzynarodowej konieczność podjęcia wysiłków na rzecz poszanowania i zagwarantowania praw człowieka. Jak zauważa J. Morsink, „Natychmiast po zakończeniu drugiej wojny światowej nastąpił zadziwiający konsensus wokół praw człowieka, powstały po odkryciu zniszczenia moralności, którego dokonano w obozach koncentracyjnych”<sup>217</sup>.

Wyrazem nowego podejścia do problemu ochrony praw człowieka było zawarcie w uchwalonej dnia 26 czerwca 1945 r. Karcie NZ<sup>218</sup> zobowiązania państw członkowskich ONZ do samodzielnych oraz podjętych wspólnie z innymi państwami, w ramach tej organizacji, wysiłków na rzecz poszanowania praw i wolności każdej jednostki, bez względu na jej rasę, płeć, język lub wyznanie<sup>219</sup>. Jednocześnie, jak wskazuje J. Symonides, „Ogólnikowa forma, w której zasada poszanowania praw człowieka występuje w Karcie NZ, postawiła niejako naturalnie Narody Zjednoczone wobec konieczności podjęcia dalszych prac nad jej rozwinięciem i konkretyzacją”<sup>220</sup>. Urzeczywistnianie tej idei rozpoczęło się przyjęciem dnia 10 grudnia 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>221</sup>. Zgromadzenie Ogólne NZ ustanowiło tym samym

<sup>216</sup> J. Symonides, *Kontrola międzynarodowa*, Toruń 1964, s. 7.

<sup>217</sup> J. Morsink, *The Universal Declaration and the Conscience of Humanity* (w:) *Human Rights and History. A Challenge for Education*, red. R. Huhle, Berlin 2010, s. 36.

<sup>218</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

<sup>219</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 3 Karty NZ zmierza do „osiągnięcia międzynarodowej współpracy przy rozwiązywaniu zagadnień międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również przy popieraniu i zachęcaniu do poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka lub religii”. Z kolei według art. 55 lit. c Karty NZ: „Mając na widoku stworzenie warunków stałości i dobrobytu, które są niezbędne do pokojowych i przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia ludów, Narody Zjednoczone będą popierały (...) c) powszechne poszanowanie i zachowywanie ludzkich praw i wolności podstawowych dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka lub religii”. Artykuł 56 Karty NZ stwierdza zaś: „Wszyscy członkowie zobowiązują się podejmować wspólną i samodzielną akcje łącznie z Organizacją dla dopięcia celów, wymienionych w artykule 55”.

<sup>220</sup> J. Symonides, *Wkład ONZ w stanowienie i międzynarodową ochronę praw człowieka*, Sprawy Międzynarodowe 1985, nr 10, s. 64.

<sup>221</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 217 A (III) z dnia 10 grudnia 1948 r.

pierwszy powszechny, międzynarodowy instrument ochrony praw człowieka. T. Buergenthal nazwał PDPCz jednym z kamieni milowych „w wysiłkach ludzkości na rzecz wolności i ludzkiej godności”<sup>222</sup>.

Choć PDPCz uchwalona została jako rezolucja niemająca *prima facie* mocy prawnie wiążącej, od momentu jej przyjęcia toczy się szeroka dyskusja nad charakterem zobowiązań, jakie można formułować na jej podstawie pod adresem państw<sup>223</sup>. Bez wątpienia znaczenia tej uchwały nie można ograniczać do roli „deklaracji intencji o charakterze moralnym” – nie jest wyłącznie jedną z wielu innych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ<sup>224</sup>. O niezaprzeczalnej doniosłości PDPCz, również w wymiarze prawnym, świadczy wiele jej aspektów. Normy w niej zawarte, obowiązujące *erga omnes*, zostały powszechnie uznane i uwzględnione w praktyce ustawodawczej i sądowniczej wielu państw. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka znajduje odzwierciedlenie w ustawach zasadniczych, częstokroć wprost przenoszących jej postanowienia do treści krajowych konstytucji. Dokument ten okazał się również inspiracją i punktem odniesienia dla wielu innych aktów prawa międzynarodowego oraz działań na rzecz skutecznej ochrony praw człowieka. Rolę PDPCz w tym zakresie zwiększył dodatkowo fakt, że obydwa Pakty praw człowieka<sup>225</sup>, będące wiążącymi traktatami, zaczęły obowiązywać dopiero wiele lat po jej uchwaleniu. Jak wskazuje J. Symonides, PDPCz stała się „kamieniem węgielnym, fundamentem ciągle rozbudowującej się normatywnej konstrukcji międzynarodowego prawa praw człowieka”<sup>226</sup>.

<sup>222</sup> T. Buergenthal, *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul 1988, s. 26.

<sup>223</sup> Jeden ze współtwórców PDPCz, R. Cassin, forsował interpretację, zgodnie z którą PDPCz stanowiła już w momencie jej powstania uprawnioną wykładnię interpretacyjną Karty NZ, pomimo braku posiadania przez nią sankcji prawa międzynarodowego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zob. J. Oraa Oraa, *The Universal Declaration of Human Rights* (w:) *International Human Rights in a Global Context*, red. F. Gomez Isa, K. de Feyter, Bilbao 2009, s. 219.

<sup>224</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 66.

<sup>225</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, zał.).

<sup>226</sup> J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, PiP 2008, z. 12, s. 11.

Bez wątpienia postrzeganie charakteru prawnego PDPCz zmieniało się wraz z upływem czasu. Obecnie przeważać zdaje się pogląd, że z powodów wymienionych powyżej niektóre jej postanowienia, takie jak zakaz tortur czy dyskryminacji, przekształcone zostały w zwyczaj międzynarodowy, co stanowi podstawę do przypisania tej uchwały Zgromadzenia Ogólnego mocy prawnie wiążącej<sup>227</sup>. W doktrynie spotkać można także i inne koncepcje uzasadniające taki charakter prawny PDPCz<sup>228</sup>. Żadne z państw należących do międzynarodowej wspólnoty skupionej w ONZ nie kwestionuje dziś charakteru wiążącego tego dokumentu.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka zawiera postanowienia dotyczące niedopuszczalnych podstaw dyskryminacji i różnicowania w korzystaniu z praw człowieka i wolności. Zgodnie z treścią art. 2: „Każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji bez względu na jakiekolwiek różnice rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu”. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka podkreśla równość wszystkich wobec prawa oraz zakaz jakiegokolwiek różnicowania w dostępie do ochrony prawnej. Artykuł 7 stanowi ponadto, że: „Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację”<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> Por. m.in. raport International Law Association na temat statusu PDPCz w prawie międzynarodowym. *ILA Report of the Sixty-Sixth Conference*, Buenos Aires 1994, s. 527 i n.

<sup>228</sup> Jedną z teorii opiera się na stwierdzeniu, że PDPCz stanowi „autentyczną i uprawnioną” interpretację Karty NZ w zakresie jej postanowień dotyczących praw człowieka. Jak pisze J. Symonides, „Obecnie, jako uznana autentyczna interpretacja postanowień Karty, jest ona wiążąca dla Organizacji, jej organów głównych i pomocniczych. Przyjmowane kolejne rezolucje i deklaracje – nie tylko przez ONZ, lecz także przez organizacje wyspecjalizowane – nie pozostawiają wątpliwości, że ma ona obowiązujący charakter dla całego systemu Narodów Zjednoczonych, będąc istotnym i ważnym elementem wewnętrznego prawa Organizacji” – zob. J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka...*, s. 10. Kolejną koncepcją zakłada z kolei, że PDPCz, formułując ogólne zasady prawa międzynarodowego, jest jednym ze źródeł tego prawa. Wyczerpującą analizę wszystkich tych teorii, jak również całego zagadnienia mocy prawnej PDPCz przedstawia J. Oraa Oraa. Zob. J. Oraa Oraa, *The Universal Declaration of Human Rights...*, s. 217–235.

<sup>229</sup> Zob. również art. 16 ust. 1 PDPCz: „Mężczyźni i kobiety bez względu na jakiekolwiek różnice rasy, narodowości lub wyznania mają prawo po osiągnięciu pełnoletności



Powszechna Deklaracja Praw Człowieka nie zawiera bezpośrednich odniesień do zakazu nawoływania do nienawiści, aktów przemocy popełnianych na tym tle, propagandy wojennej bądź zakazu funkcjonowania organizacji o charakterze rasistowskim, choć włączenie zakazu szerzenia faszystowskiej propagandy do przepisu dotyczącego swobody wypowiedzi było postulowane przez R. Cassina<sup>230</sup>. Można jednak wobec powyższych zagadnień przywołać art. 30 PDPCz, ustanawiający ogólną klauzulę zakazu nadużywania jej postanowień w celu zniweczenia praw i wolności w niej przyznanych.

Z kolei idea stworzenia karty praw człowieka dopełniła się w 1966 r. przez przyjęcie dwóch traktatów: Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, tworzących wspólnie z PDPCz tzw. Międzynarodową Kartę Praw Człowieka.

Obecnie podstawę systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ tworzą dwa filary, nazywane – w sposób nieformalny, dla odróżnienia odmiennych podstaw ich funkcjonowania – systemem opartym na Karcie NZ oraz systemem traktatowym<sup>231</sup>.

Pierwszy z nich konstytuują organy utworzone na mocy postanowień Karty NZ, z Radą Praw Człowieka na czele oraz funkcjonującymi z jej nadania mechanizmami kontrolnymi, tzw. procedurami specjalnymi. Z uwagi na fakt, że członkami Rady Praw Człowieka (jak również

---

do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Mają oni równe prawa w odniesieniu do zawierania małżeństwa, podczas jego trwania i po jego ustaniu”.

<sup>230</sup> R. Huhle, „Jewish Rights are Human Rights”. *Jewish Contributions and Controversies in the International Establishment of Human Rights after 1945* (w:) *Human Rights and History. A Challenge...*, s. 44.

<sup>231</sup> Na temat powstania oraz zasad funkcjonowania systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ istnieje bogata literatura. Zob. m.in.: T. Buergenthal, D. Shelton, D.P. Stewart, *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul 2009, s. 29–160; P. Alston (red.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford 1992; T. Buergenthal, *The evolving international human rights system*, *American Journal of International Law* 2006, t. 100, nr 4; N. Stewart, *International protection of human rights. The United Nations System*, *International Journal of Human Rights* 2008, t. 12, nr 1; R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – bilans dokonań* (w:) *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006, s. 292–314; R. Kuźniar, *Prawa człowieka w systemie Narodów Zjednoczonych* (w:) *Prawa człowieka...*, s. 58–100; P. Daranowski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* (w:) *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, cz. 3, red. E. Łabecka, Warszawa 1998; Z. Kędzia, R. Wieruszewski, *Ewolucja ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka*, *St. Praw.* 2001, nr 3–4.

jej poprzedniczki – Komisji Praw Człowieka) pozostają państwa członkowskie ONZ, system oparty na Karcie NZ nazywany jest także systemem politycznym<sup>232</sup>.

Z kolei fundament systemu traktatowego tworzą konwencje przyjęte w ramach ONZ, wraz z monitorującymi realizację ich postanowień, składającymi się z niezależnych ekspertów komitetami, tzw. organami traktatowymi (ang. *treaty bodies*)<sup>233</sup>.

Z uwagi na specyfikę podejmowanego w niniejszej książce zagadnienia w toku dalszej analizy konieczne będzie ukazanie kluczowych dla tematu elementów zarówno traktatowego, jak i opartego na Karcie

---

<sup>232</sup> Ze względu na silne wpływy czynników politycznych na metody przeciwdziałania antysemityzmowi dostępne w ramach systemu ochrony praw człowieka opartym na Karcie NZ, w toku dalszych rozważań stosowane będzie zasadniczo właśnie określenie „system polityczny”.

<sup>233</sup> Należy wspomnieć, że równie uprawnione jest stosowanie określenia „systemy traktatowe”, jako że poszczególne traktaty, wraz z stojącym na straży przestrzegania ich postanowień organami traktatowymi – komitetami, stanowią odrębny porządek, zdolny do funkcjonowania niezależnie od pozostałych traktatów i komitetów. Spotykana jest także nazwa „system prawny”. Por. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system...*, s. 81. Do traktatów stanowiących obecnie „rdzeń” ochrony praw człowieka w ramach systemu uniwersalnego należą m.in. kluczowe dla niniejszej książki traktaty: Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, uchwalona dnia 21 grudnia 1965 r. (Konwencja weszła w życie dnia 4 stycznia 1969 r., Polska ratyfikowała Konwencję dnia 5 grudnia 1968 r., Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187). Organem traktatowym nadzorującym przestrzeganie postanowień Konwencji jest Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalony dnia 16 grudnia 1966 r. (Pakt wszedł w życie dnia 23 marca 1976 r. Polska ratyfikowała Pakt dnia 18 marca 1977 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 z późn. zm.) wraz z Protokołem Fakultatywnym ustanawiającym instytucję skargi indywidualnej (tzw. Pierwszy Protokół Fakultatywny), uchwalonym dnia 16 grudnia 1966 r. (Pierwszy Protokół Fakultatywny wszedł w życie dnia 23 marca 1976 r. Polska ratyfikowała Protokół dnia 7 listopada 1991 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80) oraz Drugim Protokołem Fakultatywnym w sprawie zniesienia kary śmierci, uchwalonym dnia 15 grudnia 1989 r. (Drugi Protokół Fakultatywny wszedł w życie dnia 11 lipca 1991 r. Polska podpisała Protokół dnia 21 marca 2000 r., dotychczas nie nastąpiła jednak jego ratyfikacja). Organem traktatowym nadzorującym przestrzeganie postanowień MPPOP jest Komitet Praw Człowieka. W niniejszej książce stosowane będzie tłumaczenie MPPOP przygotowane przez zespół Poznańskiego Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN. Należy bowiem podzielić pogląd, wedle którego tłumaczenie terminu „civil rights” jako „prawa obywatelskie” jest nietrafne, a bardziej właściwym przekładem jest z pewnością termin „prawa osobiste”. Dlatego też w dalszej części pracy będę posługiwać się nazwą Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych. Zob. M. Piechowiak, R. Hliwa (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych*, Poznań 2001 – pozycja stanowi źródło cytatów fragmentów Konwencji powoływanych w tekście.

NZ politycznego systemu ochrony praw człowieka ONZ. Przyjęcie takiego rozwiązania z pewnością implikować będzie niejake trudności. W przypadku ONZ nie jest bowiem możliwe, zwłaszcza podczas badania tak newralgicznego tematu, jakim jest przeciwdziałanie antysemityzmowi, pominięcie występujących na forum organizacji politycznych konfliktów i zależności. W tym aspekcie szczególnie problematyczne wydaje się dokonanie rozróżnienia pomiędzy polityczną krytyką państwa Izrael i antysyjonizmem a antysemityzmem. Jednak do przedstawienia pełnego i jak najbardziej reprezentatywnego obrazu metod przeciwdziałania antysemityzmowi w ramach systemu uniwersalnego jest to zabieg konieczny.

## 2. Uniwersalny standard międzynarodowy

Podjęcie dalszych rozważań musi zostać poprzedzone kilkoma uwagami odnoszącymi się do samego pojęcia uniwersalnego standardu międzynarodowego oraz źródeł prawa międzynarodowego.

Bezspornie uniwersalny standard w zakresie ochrony danego prawa tworzony jest przez normy określone we właściwych międzynarodowych traktatach przyjętych w ramach ONZ. Sporną kwestią pozostaje jednak, czy i w jakim zakresie na ów standard składają się również inne elementy, takie jak rezultaty interpretacji tych regulacji przez organy traktatowe, formułowane w postaci zaleceń ogólnych stanowiących wykładnię poszczególnych regulacji traktatu, uwag końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron traktatów oraz gdy organ ma taką kompetencję – decyzji wydawanych po rozpatrzeniu skarg indywidualnych na naruszenie przez państwo praw jednostki przyznanych w traktacie. Choć nie mają one mocy wiążącej, wyróżnia je, jak wskazuje M. O'Flaherty, „znaczący autorytet” (ang. *notable authority*), definiujący jednocześnie ich rolę<sup>234</sup>. Efekty pracy organów traktatowych stanowią bez wątpienia istotny element zarówno przy interpretacji traktatów, jak i zobowiązań państw wyłaniających się na ich podstawie. Ponadto przy ocenie roli decyzji organów traktatowych w skargach indywidualnych można spotkać się ze stwierdzeniem, że są one „znaczącym spo-

---

<sup>234</sup> M. O'Flaherty, *The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies*, *Human Rights Law Review* 2006, t. 6, nr 1, s. 36.

sobem formułowania prawa praw człowieka”<sup>235</sup>. Opiera się ono na przekonaniu, że w przypadku organów traktatowych wyposażonych w kompetencję do rozpatrywania skarg indywidualnych „orzecznictwo ma bardzo wyjątkową funkcję w konkretyzowaniu danej normy traktatu, w implementacji jej wobec prawdziwej ofiary z krwi i kości oraz w formułowaniu szczególnych zaleceń w odniesieniu do zadośćuczynienia. W rzeczywistości orzecznictwo nie jest martwą literą prawa, lecz raczej żyjącym prawem”<sup>236</sup>. Stwierdzenie przez organ traktatowy naruszenia prawa jednostki przez państwo-stronę nie może zatem pozostać jedynie rekomendacją bez dalszych konsekwencji, należy mu natomiast przypisać charakter wskazania, że państwo-strona ma obowiązek naprawienia zaistniałej krzywdy<sup>237</sup>.

Z kolei w odniesieniu do uwag końcowych formułowanych przez organy traktatowe wobec sprawozdań okresowych państw-stron danego traktatu podnosi się, że mogą one stanowić istotny przekaz dotyczący nieprzestrzegania przez państwo określonych regulacji traktatu lub traktatu jako całości, co implikuje jednocześnie możliwość reakcji innych państw-stron oraz organów ONZ<sup>238</sup>. Ta interpretacja znaczenia rekomendacji organów traktatowych ONZ została wzbogacona przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej dotyczącej budowy przez Izrael bariery oddzielającej terytorium tego państwa od terytoriów palestyńskich<sup>239</sup>. W swojej opinii MTS stwierdził m.in., że uwagi końcowe sformułowane wobec Izraela przez KPCz oraz Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stanowią wiążącą wykładnię zobowiązań tego państwa wynikających z obydwu Paktów.

<sup>235</sup> Ang. *meaningful expressions of human rights law*. Zob. A. de Zayas, *The Examination of Individual Complaints by the United Nations Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* (w:) *International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001, s. 120.

<sup>236</sup> Tamże, s. 73.

<sup>237</sup> M. Scheinin, *International Mechanisms and Procedures for Implementation* (w:) *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*, red. R. Hanski, M. Suksi, Turku 1997, s. 369.

<sup>238</sup> V. Dimitrijevic, *State Reports* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical...*, s. 198.

<sup>239</sup> Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości: *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004.

Poczynione uwagi w ścisły sposób wiążą się z pojęciem źródeł prawa międzynarodowego. Pojęcie to obarczone jest jednak niejednoznacznością interpretacji, prowadzącą do wielu sporów i dyskusji. Ograniczając się do najbardziej zwięzłych definicji, należy wskazać, że w znaczeniu materialnym źródłem prawa są wszystkie te elementy i przesłanki, które tworzą daną normę, nadając jej moc obowiązującą. Najczęściej jednak pojęcie źródeł prawa przywoływane jest w znaczeniu formalnym, czyli określającym postać, w jakiej przejawia się dana norma prawna<sup>240</sup>. Katalog formalnych źródeł prawa międzynarodowego zawiera art. 38 Statutu MTS<sup>241</sup>, określający podstawy wyrokowania tego trybunału. Przepis ten stanowi:

„1. Trybunał, którego zadaniem jest orzekać na podstawie prawa międzynarodowego w sporach, które będą mu przekazane, będzie stosował:

- a) konwencje międzynarodowe, bądź ogólne, bądź specjalne, ustalające reguły, wyraźnie uznane przez państwa spór wiodące;
- b) zwyczaj międzynarodowy, jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo;
- c) zasady ogólne prawa, uznane przez narody cywilizowane;
- d) z zastrzeżeniem postanowień artykułu 59, wyroki sądowe tudzież zdania najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów, jako środek pomocniczy do stwierdzania przepisów prawnych”.

Powyższe wyliczenie jest przez przedstawicieli doktryny oceniane w zróżnicowany sposób. Niektórzy badacze upatrują w nim wyczerpującego, uniwersalnego katalogu źródeł prawa międzynarodowego<sup>242</sup>. Inni twierdzą, że pojęcie źródeł prawa międzynarodowego należy ograniczyć jedynie do umowy międzynarodowej i zwyczaju<sup>243</sup>. Z drugiej strony pojawia się wobec art. 38 zarzut, że wyliczenie w nim zawarte nie jest pełne, nie zawiera bowiem takich źródeł prawa międzynarodowego jak akty jednostronne państw i prawotwórcze uchwały organizacji

---

<sup>240</sup> Por. W. Czapiński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 16–17.

<sup>241</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

<sup>242</sup> Por. M.N. Shaw, *Prawo Międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 66.

<sup>243</sup> Por. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 76–77.



międzynarodowych<sup>244</sup>. Niewątpliwie jednak żaden inny katalog ponad ten zawarty w art. 38 Statutu MTS nie został w równym stopniu zaakceptowany przez doktrynę. Jednocześnie konieczne jest uwzględnianie w dyskusji nad źródłami prawa międzynarodowego rozwoju współpracy międzynarodowej oraz ewolucji samego pojęcia prawa, jakie miały miejsce od momentu włączenia regulacji art. 38 do Statutu MTS<sup>245</sup>.

Najbardziej problematyczne pozostaje uznanie mocy prawotwórczej orzecznictwa sądów międzynarodowych, doktryny prawa międzynarodowego oraz uchwał organizacji międzynarodowych. Stosowany bywa wobec nich termin „prawa miękkiego” (ang. *soft law*), w sposób dychoomiczny oddzielający je od zaliczanych do „prawa twardego” (ang. *hard law*) zwyczaju i umów międzynarodowych<sup>246</sup>. Do kategorii „prawa miękkiego” włącza się, jak już zauważono, m.in. uchwały organizacji międzynarodowych (np. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego NZ), porozumienia międzypaństwowe niemające charakteru wiążącej umowy międzynarodowej (np. Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r.<sup>247</sup>), nieratyfikowane lub niezatwierdzone jeszcze traktaty międzynarodowe. Istnieje również postulat uznawania za akty „prawa miękkiego” wszelkich instrumentów prawnych o charakterze niewiążącym, w tym przykładowo postanowień konferencji międzynarodowych zwoływanych pod auspicjami ONZ. Instrumenty takie, jako niewiążące, a jednocześnie wyróżniające się swym wpływem na kształtowanie i rozwój prawa międzynarodowego

<sup>244</sup> A. Łazowski, A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 12. Zob. również W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 129. Ponadto, jak stwierdza J. Gilas, „w latach następujących po znegocjowaniu Statutu MTS ukształtowało się nowe źródło prawa międzynarodowego o tak kapitalnym znaczeniu i zarazem tak samodzielne, że nie sposób podciągnąć go pod któreś z tradycyjnych źródeł prawa międzynarodowego. Źródłem tym są uchwały organizacji międzynarodowych”, J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 50, cytata za: A. Łazowski, A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe...*, s. 11.

<sup>245</sup> Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 17.

<sup>246</sup> Sam termin budzi wiele zastrzeżeń, formułowane są zatem postulaty zastąpienia go innymi określeniami, m.in.: prawo słabe (ang. *weak law*), prawo elastyczne (ang. *flexible law*), zobowiązania parapravne (ang. *para-juridiques*). Szerzej na ten temat zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, s. 113.

<sup>247</sup> Helsinki Final Act (The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe) z dnia 1 sierpnia 1975 r.



oraz swoją wagą moralną czy polityczną, pozostają dziś w „szarej sferze” prawa międzynarodowego<sup>248</sup>.

W niniejszej książce nie można poprzestać, wobec próby rekonstrukcji uniwersalnego standardu międzynarodowego, jedynie na międzynarodowych traktatach. Bezpośrednie odniesienia do problemu antysemityzmu i prawnych metod przeciwdziałania mu znajdują się bowiem najczęściej w zaleceniach do sprawozdań okresowych państw oraz w orzecznictwie organów traktatowych w sprawach skarg indywidualnych<sup>249</sup>. Dla analizy podjętego problemu badawczego kluczowe znaczenie będą miały także takie elementy „miękkiego prawa” międzynarodowego jak właściwe uchwały Zgromadzenia Ogólnego, Rady Praw Człowieka oraz innych gremiów tej organizacji, jak również uwagi i rekomendacje formułowane przez specjalnych sprawozdawców ONZ czy postanowienia końcowe światowych konferencji praw człowieka odbywających się pod jej auspicjami. Wszystkie one współkształtują uniwersalny standard międzynarodowy w zakresie podejmowanego zagadnienia, zgodnie z definicją międzynarodowego standardu prawnego zaproponowaną przez A.N. Schulz za standard taki uznającą: „dyrektywę (wypowiedź dyrektywną) obejmującą bądź normę prawną, bądź inne wyrażenie normatywne, takie jak zalecenie, propozycję, sugestię pewnych rozwiązań (a czasem zespół norm prawnych i zaleceń), zawartą bądź wyinterpretowaną z wiążących i niewiążących aktów prawa międzynarodowego, wyznaczającą typowy model ochrony praw podmiotowych jednostki, jaki został uznany na szczeblu międzynarodowym za minimalny, którego adresatem przede wszystkim jest państwo przyjmujące na siebie obowiązek stworzenia stanu poszanowania danego modelu ochrony przez wszystkich uczestników obrotu prawnego podległych jego jurysdykcji, a więc również i przez jednostki”<sup>250</sup>.

<sup>248</sup> Por. A. Łazowski, A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe...*, s. 55–56.

<sup>249</sup> Analiza ostatnich z wymienionych sposobów interpretacji postanowień traktatów przez organy traktatowe – ich decyzji wobec skarg indywidualnych, nastąpi w rozdziale IV niniejszej książki.

<sup>250</sup> Choć definicja ta została skonstruowana w odniesieniu do zagadnienia prawnych relacji pomiędzy rodzicami i dziećmi, jest właściwa także dla rozważań podjętych w niniejszej książce. A.N. Schulz, *Pojęcie międzynarodowego standardu prawnego – refleksje na tle międzynarodowego prawa dotyczącego rodziny*, St. Praw. 2012, nr 3, s. 45.

### 3. Ochrona praw człowieka w systemie uniwersalnym a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne

Powstanie uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ w sposób nierozdzielny związane jest z historią drugiej wojny światowej oraz z Holokaustem, do którego doprowadził ludobójczy antysemityzm Trzeciej Rzeszy. Co warto podkreślić, bardzo aktywną rolę w działaniach na rzecz włączenia do przyszłej agendy ONZ jak najszerzych odniesień do praw człowieka, a w szczególności zakazu dyskryminacji rasowej, odegrały działające w Stanach Zjednoczonych organizacje żydowskie, przede wszystkim Amerykański Komitet Żydowski (ang. *American Jewish Committee*) oraz Amerykańska Konferencja Żydowska (ang. *American Jewish Conference*)<sup>251</sup>. Zaangażowanie to wynikało z przekonania, że najlepszą gwarancją dla ochrony praw Żydów będzie uczynienie jej częścią dalece szerszego i bardziej zasadniczego programu ochrony praw wszystkich jednostek<sup>252</sup>. Jak zauważył przewodniczący Amerykańskiego Komitetu Żydowskiego, sędzia J.M. Proskauer, „Po jedenastu latach hitleryzmu cały świat przekonał się, że pogwałcenie praw Żydów jest nieuchronnie atakiem na prawa całego rodzaju ludzkiego (...)”<sup>253</sup>.

Preambułę Karty NZ otwiera stwierdzenie, że celem powstania organizacji jest pragnienie uchronienia przyszłych pokoleń od ogromu cierpienia, jakie przyniosły ludzkości dwie wojny światowe<sup>254</sup>. Od mo-

<sup>251</sup> Zob. np.: *The Jewish Position at the United Nations Conference on International Organization. A Report to the Delegates of the American Jewish Conference*, American Jewish Congress, New York 1945; *A World Charter for Human Rights. The Story of the Consultants to the American Delegation to the United Nations Conference on International Organization and their Historic Achievement – The Inclusion of Human Rights Provisions in the Charter of the New World Organization*, American Jewish Committee, New York 1948; N. Robinson, *The United Nations and the World Jewish Congress*, New York 1956.

<sup>252</sup> R. Huhle, „*Jewish Rights...*”, s. 38.

<sup>253</sup> J.M. Proskauer, *A Segment of My Times*, New York 1950, s. 216.

<sup>254</sup> Karta NZ, jako pierwsza umowa wielostronna o takim charakterze, zapoczątkowała proces kształtowania międzynarodowego prawa praw człowieka. Oprócz istotnych sformułowań z preambuły Karty odnoszących się do poszanowania praw człowieka, zawiera ona zasadę równości i niedyskryminacji. W art. 1 ust. 3 określa jako jeden z celów ONZ popieranie praw i podstawowych wolności człowieka należnych wszystkim, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. Zasada równego traktowania odnosi się w Karcie NZ nie tylko do praw osobistych i politycznych, obejmuje również sferę gospodarczą i społeczną. Art. 55 lit. c Karty NZ stanowi, że w celu zapewnienia właściwej

mentu jej przyjęcia sukcesywnie przeciwdziałanie rasizmowi stawało się jednocześnie jednym z podstawowych kierunków aktywności ONZ w obszarze ochrony praw człowieka<sup>255</sup>.

W 2004 r., podczas pierwszej w historii Narodów Zjednoczonych konferencji poświęconej problemowi antysemityzmu, ówczesny Sekretarz Generalny ONZ mówił: „Nazwa «Narody Zjednoczone» została ukuta, aby opisać walkę sojuszniczą w celu zakończenia barbarzyńskiego reżimu, a nasza Organizacja powstała kiedy świat właśnie dowiedział się o całym horrorze obozów koncentracyjnych i obozów eksterminacji. Dlatego też słusznie mówi się, że Narody Zjednoczone powstały z prochów Holokaustu. Zatem jakkolwiek program praw człowieka, który nie odnosi się do antysemityzmu, zaprzecza swej własnej historii”<sup>256</sup>.

W czasie, kiedy formowany był dopiero normatywny i instytucjonalny kształt uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, powstała koncepcja włączenia do niego międzynarodowej konwencji w sprawie przeciwdziałania antysemityzmowi. Projekt konwencji, wraz z komentarzem do niego, został w interesujący sposób przedstawiony przez M. Vishniaka<sup>257</sup>. Projekt został przygotowany przez środowiska żydowskie i oparty na przekonaniu, że aby możliwe było odbudowanie żydowskiego narodu, ocalali z Holokaustu Żydzi muszą uzyskać bezpośrednio wyrażoną ochronę prawną, która obejmować będzie nie tylko powstrzymanie dyskryminacyjnej polityki państw, lecz także ochronę przed atakami grup i jednostek. Z powyższego przekonania wynikała również rekomendacja, jaką organizacje żydowskie wystosowały do uczestników

---

współpracy i rozwoju w tych obszarach konieczne jest powszechne poszanowanie i przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. Karta wymienia jedynie cztery niedopuszczalne podstawy dyskryminacji, co w sposób oczywisty związane było z realiami czasu, w którym powstawała. Już wkrótce jednak katalog ten został znacznie rozszerzony. Z postanowień Karty NZ wynika, że to zakaz dyskryminacji i zasada równości powinny stać się głównym celem działalności Narodów Zjednoczonych w dziedzinie praw człowieka, a wiele organów ONZ zajmujących się problemami dyskryminacji ma swoją prawną podstawę funkcjonowania w Karcie NZ.

<sup>255</sup> A. Łopatka, *Prawo wobec...*, s. 211.

<sup>256</sup> Por. wystąpienie Sekretarza Generalnego K. Annana, otwierające seminarium Departamentu Informacji Publicznej ONZ nt. antysemityzmu z dnia 21 czerwca 2004 r., SG/SM/9375.

<sup>257</sup> M. Vishniak, *An International Convention Against Antisemitism*, Research Institute of the Jewish Labour Committee, New York 1946.

Konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco, w której postulowano, aby wszelkie formy nawoływania do nienawiści, dyskryminacji i przemocy przeciwko jakiegokolwiek grupie rasowej, narodowościowej czy religijnej, w tym w szczególności antysemicka propaganda, uznane zostały za działania stanowiące naruszenie praw człowieka<sup>258</sup>. Szczegółne podkreślenie zagrożeń wynikających z antysemityzmu było przy tym uzasadniane przede wszystkim rozgrywającym się przed momentem na oczach świata Holokaustem oraz przekonaniem, że: „Antysemityzm (...) zaprojektowany po to aby upokarzać i poniżać, prowokować pogardę i nienawiść do Żydów, bez względu na to, czy głoszone stwierdzenia są prawdziwe, góruje nad wszystkimi innymi przejawami zniesławiania i znieważania. Pojedynczy Żydzi i Żydzi jako naród są ulubionym celem znieważających ataków”<sup>259</sup>.

Koncepcja M. Vishniaka, sformułowana jeszcze przed wejściem w życie kluczowych ONZ-owskich traktatów z dziedziny praw człowieka zakładała, że członkowie mniejszości oraz same mniejszości jako grupy muszą otrzymać nie tylko równe prawa, lecz także szczególną ochronę usankcjonowaną w prawie międzynarodowym<sup>260</sup>. W ten sposób zjawisko dyskryminacji i nienawiści wobec mniejszości żydowskiej będzie zwalczane na poziomie międzynarodowym. Dotychczasowa ochrona stosowana na poziomie krajowym oraz ta przewidywana przez system Ligi Narodów okazały się bowiem całkowicie nieskuteczne. W odniesieniu do kształtu ochrony przyznanej w projektowanej konwencji nie zakładano, aby miała ona zawierać zobowiązanie państw-stron do wprowadzenia identycznych regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi, lecz jedynie aby „koordynowała regulacje już istniejące w niektórych krajowych porządkach prawnych, zachęcała inne państwa do przyjęcia podobnych rozwiązań oraz poprzez współpracę w sferze informacji i kontroli, zwiększyła realność i efektywność takiego przeciwdziałania”<sup>261</sup>. Konwencja nie miałaby ponadto definiować pojęcia antysemityzmu, pozostawiając ustawodawcom krajowym formułowanie stosownych regulacji.

M. Vishniak podkreślał jednocześnie, że najbardziej nawet efektywne przepisy prawne skierowane przeciwko antysemityzmowi nie będą

---

<sup>258</sup> Tamże, s. 4.

<sup>259</sup> Tamże, s. 1.

<sup>260</sup> Tamże, s. 96 i n.

<sup>261</sup> Tamże, s. 108.

w stanie całkowicie powstrzymać tego zjawiska, ich rolę upatrywał raczej w przyczynieniu się do ochrony praw jednostek i grup przed atakami na ich honor i godność. Zastanawiał się również, kto podejmie trud przeprowadzenia całego projektu od fazy przedłożenia propozycji do podpisania wiążącego traktatu międzynarodowego. W rzeczywistości projekt ten nie trafił na forum ONZ. Choć międzynarodowa konwencja przeciwko antysemityzmowi nigdy nie powstała, wiele jej elementów zostało zawartych w późniejszych traktatach z dziedziny praw człowieka, dzięki czemu większość z postulatów M. Vishniaka jest dziś realizowana.

Od momentu powstania ONZ jednym z priorytetów działalności organizacja ta uczyniła przeciwdziałanie rasizmowi i dyskryminacji rasowej, których symbolem w tamtym czasie były przede wszystkim apartheid i kolonializm. Wysiłki ONZ na rzecz zwalczania tych negatywnych zjawisk ujęte zostały w programie trzech kolejnych dekad przeciwdziałania rasizmowi<sup>262</sup>. Każda z nich podejmowała problemy ogólne, nierozzerwalnie związane z rasizmem, zwracano jednak również uwagę na szczególne jego formy i przejawy, charakterystyczne dla danego okresu oraz poszczególnych miejsc<sup>263</sup>.

Strategię przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym na forum ONZ współtworzą m.in. szczegółowe traktaty w dziedzinie ochrony praw człowieka, orzecznictwo międzynarodowych organów kontrolnych, uchwały poszczególnych organów funkcjonujących w ramach ONZ, działalność procedur specjalnych, światowe konferencje i seminaria poświęcone tematyce ochrony praw człowieka ze szczególnym uwzględnieniem problemów rasizmu, ksenofobii i pokrewnych im form dyskryminacji i nietolerancji.

Wśród wymienionych powyżej elementów systemu ONZ uwypuklone i poddane szczegółowemu badaniu zostaną te ich aspekty, które mają najbardziej doniosłe znaczenie dla przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Kolejne dekady obejmowały lata: 1973–1983, 1983–1993, 1993–2003.

<sup>263</sup> J. Symonides, *The United Nations System Standard Setting Instruments and Programmes to Combat Racism and Racial Discrimination* (w:) *United to Combat Racism*, Division of Human Rights, Democracy, Peace and Tolerance Sector of Social and Human Sciences, UNESCO 2001, s. 6–7.

<sup>264</sup> W ramach systemu ONZ-owskiego uchwalono, poza omawianymi, również inne relewantne do tematu podejmowanego w niniejszej książce traktaty międzynarodowe, tj. Konwencję w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, Międzynarodową



## 4. Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach systemu traktatowego ochrony praw człowieka ONZ

### 4.1. Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych (Obywatelskich) i Politycznych

Uchwalone w 1966 r. Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych stanowią fundament uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, a wraz z PDPCz wyznaczają normatywne standardy w dziedzinie praw człowieka<sup>265</sup>. W przypadku MPPOP szczególnego znaczenia i charakteru nabiera ujęcie w ramy normatywnej regulacji ochrony mniejszości, zakazu dyskryminacji, jak również zakazu szerzenia propagandy wojennej oraz popierania nienawiści na tle rasowym, narodowościowym lub religijnym.

#### 4.1.1. Zakaz nadużycia praw i wolności przyznanych w MPPOP

Zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 1 MPPOP żadne z jego postanowień nie może być przez kogokolwiek interpretowane w sposób, który po-

---

Konwencję o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu z dnia 30 listopada 1973 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 186, zał.). Ze względu na ramy książki nie będą one jednak analizowane. Szerzej na ten temat zob. B. Kunicka-Michalska, *Przegląd ustawodawstwa...*, s. 50–55.

<sup>265</sup> Na temat znaczenia Paktu oraz interpretacji jego postanowień zob. m.in.: D. McGoldric, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford 2001; M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CPPR Commentary*, Kehl 2005; M.J. Bossuyt, *Guide to the „Travaux Préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht 1987; S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, Oxford 2004; w polskiej literaturze prawniczej zaś przede wszystkim R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych również zawiera postanowienia, których treść może być interpretowana jako podstawa przeciwdziałania antysemityzmowi (w szczególności postanowienia dotyczące zakazu dyskryminacji), w niniejszej pracy MPPGSK zostanie jednak pominięty, głównie ze względu na obszerność podejmowanego tematu. Warto podkreślić jednocześnie, że w odniesieniu do obszaru kultury i edukacji prawa przyznane w Pakcie w powiązaniu ze zobowiązaniami państw-stron Paktu w tym zakresie z całą pewnością przyczyniają się do promowania postaw pozwalających na przeciwdziałanie antysemityzmowi.



zwalałby na podjęcie działań lub dokonanie aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności przyznanych w tym traktacie lub na ich ograniczenie w stopniu większym, niż dopuszcza to sam traktat<sup>266</sup>.

Z *travaux preparatoires* do MPPOP wynika, że choć potrzeba wprowadzenia tego rodzaju regulacji była powszechnie dostrzegana, wątpliwości co do braku precyzji zastosowanych sformułowań oraz niebezpieczeństwo ich nadużywania wyrażały w toku prac nad traktatem przede wszystkim Stany Zjednoczone<sup>267</sup>. Niepowodzeniem skończyły się również próby wprowadzenia do art. 5 ust. 1 ograniczenia zakazu nadużycia jedynie określonych praw i wolności (takich jak wolność wypowiedzi, zrzeszania się czy zgromadzeń, wolność myśli, sumienia i religii, ochrona mniejszości), choć niektórzy komentatorzy MPPOP właśnie do nich odnoszą rzeczywistą możliwość zastosowania zakazu nadużycia praw<sup>268</sup>.

W przypadku przeciwdziałania antysemityzmowi szczególne znaczenie zyskuje pierwsza część regulacji ust. 1, którą interpretować można jako uznanie, że szerzenie nienawiści wobec Żydów bądź tworzenie organizacji o podłożu antysemitycznym nie będzie stanowić zgodnego z Paktem korzystania z przyznanej w tym traktacie swobody wypowiedzi czy wolności zrzeszania się. Działania takie są bowiem w sposób jaskrawy sprzeczne z wyrażonym w MPPOP zakazem dyskryminacji oraz zakazem popierania nienawiści na tle narodowościowym, rasowym lub religijnym. Interpretacja ta została również potwierdzona w orzecznictwie KPCz<sup>269</sup>.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że oddziaływanie art. 5 MPPOP podlega określonym ograniczeniom. Przepis ten nie może być przywoływany jako samodzielna podstawa skargi indywidualnej – jego naruszenie można podnosić wyłącznie w powiązaniu z zarzutem naruszenia innych materialnych przepisów MPPOP, wobec których art. 5 ma charakter uzupełniający. Ponadto zniweczenie praw i wolności przyznanych w MPPOP musi nastąpić na skutek podjęcia określonej aktywności – działań lub aktów. Nie można zatem art. 5 odnosić do przykładowo

---

<sup>266</sup> M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 111–112.

<sup>267</sup> Tamże, s. 113.

<sup>268</sup> Tamże, s. 116.

<sup>269</sup> Orzecznictwo KPCz w odniesieniu do spraw dotyczących różnych przejawów antysemityzmu zostanie w szczegółowy sposób omówione w rozdziale V niniejszej książki.

wolności myśli. Brak możliwości powoływania się na prawa przyznane w MPPOP dotyczy wyłącznie prawa, które miało być zniweczone. Niezgodne z postanowieniami MPPOP wykorzystywanie swobody zrzeszania się przez jednostkę nie będzie zatem prowadzić do jednoczesnego odebrania tej jednostce innych gwarancji, takich jak prawo do prywatności czy prawo do sądu.

#### 4.1.2. Zakaz popierania nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej

Wśród instrumentów służących przeciwdziałaniu antysemityzmowi dostępnych w MPPOP podstawowe znaczenie zyskuje art. 20 ust. 2. Szczególny charakter tej regulacji w omawianym kontekście wynika również z faktu, że niewątpliwie w najbardziej wyraźny sposób odwołuje się ona do dramatycznych wydarzeń drugiej wojny światowej, w tym zbrodni Holokaustu.

W ust. 1 art. 20 wyrażony został zakaz głoszenia wszelkiej propagandy wojennej. Natomiast zgodnie z brzmieniem ust. 2 tego przepisu: „Jakiegokolwiek popieranie nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące nawoływanie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy, powinno być zakazane w ustawie”<sup>270</sup>.

Podczas prac przygotowawczych dyskusje nad treścią art. 20 powodowały wiele napięć i kontrowersji, ze względu na oczywiste w tym przypadku, daleko idące ograniczenie prawa do swobody wypowiedzi, wolności zgromadzeń i zrzeszania się oraz ze względu na niejednoznaczność i brak ścisłych definicji prawnych pojęć takich jak propaganda

<sup>270</sup> W tym miejscu konieczne jest poczynienie uwagi dotyczącej tłumaczenia wymienianego przepisu MPPOP. Choć zasadniczo w pracy stosowane jest tłumaczenie MPPOP proponowane w publikacji Poznańskiego Centrum Praw Człowieka INP PAN, wydaje się, że tłumaczenie angielskiej wersji art. 20 ust. 2 we fragmencie „*Any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination (...)*” jako „Wszelkie popieranie nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, **które pobudza do** dyskryminacji, wrogości lub przemocy, będzie zakazane przez ustawę”, nie jest tłumaczeniem trafnym. W oficjalnym tłumaczeniu tego przepisu zawartym w Dz. U. posłużono się z kolei następującym sformułowaniem: „Popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, **stanowiące podżeganie do** dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, powinno być ustawowo zakazane”. Proponowane jest jednak własne tłumaczenie, które uwzględnia poczynione już wcześniej uwagi na temat tłumaczenia terminu *incitement* oraz w lepszy jej zdaniem sposób wyraża znaczenie tego przepisu MPPOP.

czy nienawiść<sup>271</sup>. Ostatecznie przeważały jednak argumenty zwolenników tej regulacji uznających, że charakter klauzul limitacyjnych zawartych w przepisach Paktu dotyczących m.in. swobody wypowiedzi<sup>272</sup> nie zapewni wystarczającej ochrony przed rasistowską „mową nienawiści”. Wskazywano ponadto na długoletnie wysiłki na rzecz wprowadzenia tego rodzaju zakazu do międzynarodowego systemu praw człowieka<sup>273</sup>.

Rezultatem tych kontrowersji było zgłoszenie do uchwalonego już art. 20 MPPOP trzynastu zastrzeżeń i pięciu deklaracji sformułowanych przez państwa-strony tego traktatu<sup>274</sup>. W największym stopniu zob-

<sup>271</sup> Zob. D. McGoldric, *The Human Rights Committee. Its Role...*, s. 471, 480.

<sup>272</sup> Art. 19 MPPOP stanowi: „1. Każdy ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów.

2. Każdy ma prawo do swobodnego wyrażania poglądów; prawo to obejmuje wolność poszukiwania, otrzymywania i przekazywania wszelkich informacji i idei, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, poprzez sztukę lub w jakikolwiek inny sposób zgodny z własnym wyborem.

3. Korzystanie z praw przewidzianych w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą szczególne obowiązki i szczególną odpowiedzialność. Wobec tego może ono podlegać pewnym ograniczeniom, jednak jedynie takim, które są wyraźnie przewidziane przez ustawę i są konieczne ze względu na:

a) poszanowanie praw i dobrego imienia innych;

b) ochronę bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej”.

<sup>273</sup> Ideę ustawowego zakazu popierania nienawiści na tle narodowym, etnicznym lub religijnym oraz dyskryminacji na tej podstawie odnotowano już podczas prac Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Komisji Praw Człowieka w 1947 r. Przedstawiciel ZSRR zaproponował dołączenie takiego odniesienia do formułowanej wówczas przez Podkomisję ogólnej regulacji w zakresie zakazu dyskryminacji. Propozycja ta nie została zaakceptowana, rekomendowano jednak zawarcie w Międzynarodowym Pakcie Praw Człowieka potępienia podżegania do przemocy skierowanej przeciwko grupom religijnym, narodowym, etnicznym i mniejszościom. Później kilkakrotnie odrzucano kolejne wnioski o włączenie takiej regulacji do projektu MPPOP. Problem art. 20 został ostatecznie rozwiązany podczas obrad 16. sesji Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego ONZ. W toku dyskusji nad art. 19 MPPOP poparcie uzyskał wniosek delegacji Chile, postulującej zawarcie właściwej regulacji bezpośrednio po art. 19 MPPOP, w postaci art. 20. M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 469–470.

<sup>274</sup> Zastrzeżenia złożyły: Australia, Dania, Holandia, Islandia, Irlandia, Lichtenstein, Malta, Norwegia, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja i Wielka Brytania; Deklaracje: Belgia, Finlandia, Francja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Szerzej na temat zastrzeżeń i deklaracji do traktatów z dziedziny praw człowieka zob. m.in.: R. Wieruszewski, *Komitet Praw Człowieka a zastrzeżenia państw do Paktu Praw Osobistych i Politycznych oraz do Protokołu Fakultatywnego (w:) Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2003; W. Burek, *Kontrola dopuszczalności składania zastrzeżeń do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka w świetle praktyki sądownictwa międzynarodowego (w:) Prawo międzynarodowe*.

wiązania państw-stron wynikające z art. 20 ograniczyły zastrzeżenia wysunięte przez Australię, Malte, Nową Zelandię, Stany Zjednoczone oraz Wielką Brytanię. Państwa te zastrzegły, że art. 20 musi być interpretowany w zgodzie z postanowieniami art. 19, 21 i 22 MPPOP, a do ich krajowych porządków prawnych nie zostaną wprowadzone żadne dodatkowe zakazy i ograniczenia ponad te już istniejące. Przykładowo w zastrzeżeniu Stanów Zjednoczonych stwierdzono, że „art. 20 nie wprowadza ani nie wymaga od USA przyjęcia regulacji prawnych czy podjęcia innych działań, które ograniczyłyby prawo do swobody wypowiedzi i stowarzyszania się, chronione przez Konstytucję i inne przepisy prawa USA”<sup>275</sup>.

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy treści art. 20 ust. 2, należy zauważyć, że pierwszą podnoszoną przez komentatorów MPPOP wątpliwość (odnotowywaną już podczas prac przygotowawczych nad traktatem) budzi niejasny, nieprecyzyjny sposób sformułowania treści tego przepisu, co skutkować może nadużywaniem pojęć popierania (ang. *advocacy*) czy nienawiści (ang. *hatred*) przez ustawodawców krajowych realizujących zobowiązania z niego wynikające<sup>276</sup>. Wydaje się jednak, że ust. 2 art. 20 w wystarczająco precyzyjny sposób wskazuje na rodzaj nienawiści, której popieranie ma być ustawowo zakazane: jest to nienawiść narodowa, rasowa lub religijna, a więc skierowana do jednostki lub grupy wyróżnianej na podstawie narodowości, rasy lub wyznawanej religii. Mowa jest zatem o nienawiści niosącej ze sobą niebezpieczeństwo wywołania szczególnie drastycznych skutków, takich jak czystki etniczne czy nawet zbrodnie ludobójstwa. Dodatkowo precyzujący charakter ma zakazanie w ustawie tylko takiego popierania

---

*Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, red. J. Menkes, Warszawa 2007, s. 63–83; I. Ziemele (red.), *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime. Conflict, Harmony or Reconciliation*, Leiden–Boston 2004; L. Lijnzaad, *Reservations to UN-Human Rights Treaties. Ratify and Ruin?*, Dordrecht 1995. W odniesieniu do MPPOP istotne znaczenie przy interpretacji zastrzeżeń i deklaracji ma również Komentarz Ogólny nr 24, w którym Komitet stwierdza, że niektóre z nich mogą zostać uznane za nieważne, jako że wobec traktatów z dziedziny praw człowieka niemożliwe jest automatyczne stosowanie unormowań prawa międzynarodowego w zakresie zastrzeżeń do traktatów wielostronnych. Zob. Komentarz Ogólny nr 24 z **dnia 2 listopada** 1994 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. Komentarze Ogólne Komitetu (ang. *General Comments*) stanowią wykładnię postanowień MPPOP opartą przede wszystkim na orzecznictwie Komitetu. Adresowane są do ogółu państw-stron MPPOP.

<sup>275</sup> Zob. treść zastrzeżenia: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/docs/DeclarationsReservationsICCPR.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>276</sup> Por. M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 472.

nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, która stanowi jednocześnie nawoływanie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy. Jak zauważa w tym kontekście D.O. Brink, istnieje wiele form wypowiedzi, które mają charakter dyskryminacyjny, lecz które nie stanowią „mowy nienawiści”, i choć wypowiedzi takie mogą utrzymywać lub pogłębiać uprzedzenia i krzywdzące stereotypy, nie zawierają znieważających, poniżających czy stygmatyzujących określeń<sup>277</sup>.

Ponadto wątpliwość budzi zasadność włączenia dyskryminacji, obok wrogości lub przemocy, do katalogu wymaganych skutków popierania nienawiści<sup>278</sup>. Jak słusznie zauważa M. Nowak, trudno jest wskazać przykład popierania nienawiści na tle narodowościowym, rasowym czy religijnym, które nie byłoby jednocześnie nawoływaniem do dyskryminacji na tym tle<sup>279</sup>. Wydaje się, że tę samą uwagę można odnieść także do wrogości – popieranie nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej w sposób automatyczny niejako generuje nawoływanie do wrogości wobec osób lub grup charakteryzowanych na podstawie ich narodowości, rasy lub wyznania.

Przywołanych wątpliwości i trudności interpretacyjnych nie wyjaśnia Komentarz Ogólny nr 11 KPCz do art. 20 MPPOP<sup>280</sup>. Komentarz wskazuje jedynie, że aby regulacja art. 20 mogła być w pełni efektywna, konieczne jest wprowadzenie odpowiednich sankcji w obszarze ustawodawstwa wobec przypadków głoszenia propagandy wojennej lub nienawiści na tle rasowym, narodowościowym lub religijnym, a państwa, które nie wprowadziły jeszcze odpowiednich rozwiązań w tym zakresie, zobowiązane są to uczynić, a także mają obowiązek powstrzymać tego rodzaju zachowania ze strony jego przedstawicieli. Komentarz stwierdza także stanowczo, że zobowiązania wynikające z art. 20 nie są w żaden sposób sprzeczne z prawem do swobody wypowiedzi ujętym w art. 19 MPPOP, nie precyzując jednak swojego stanowiska w kwestii wzajemnych, nieuniknionych relacji pomiędzy ograniczeniami wynikającymi z art. 20 MPPOP a wysłowioną w art. 19 gwarancją swobody wypowie-

---

<sup>277</sup> D.O. Brink, *Millian Principles, Freedom of Speech, and Hate Speech*, Legal Theory 2001, t. 7, nr 2, s. 138–139.

<sup>278</sup> Pierwotnie regulacja zawierała jedynie odniesienia do wrogości i przemocy. Dyskryminacja została włączona do ust. 2 na wniosek delegacji Chile, podczas prac Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego w 1961 r. Zob. M.J. Bossuyt, *Guide to...*, s. 410.

<sup>279</sup> Por. M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 475.

<sup>280</sup> Komentarz Ogólny nr 11 z dnia 20 lipca 1983 r., CCPR/C/21/Rev.1.



dzi. Szersze odniesienia do tego zagadnienia ze strony KPCz znalazły się dopiero w przyjętym w lipcu 2011 r. nowym Komentarzu Ogólnym nr 32 do art. 19 MPPOP<sup>281</sup>. Jego główne założenia zaprezentowano podczas międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Amsterdamie w kwietniu 2010 r.<sup>282</sup> W wersji ostatecznie przyjętej zawarto proponowane w projekcie komentarza nawiązania do zagadnienia współzależności art. 19 i 20 MPPOP; odniesiono się również do kwestii „praw pamięci”, podkreślając, że MPPOP w żadnym przypadku nie może być interpretowany jako przyznający prawo do ustanawiania generalnego, blankietowego zakazu wyrażania określonych poglądów w kwestiach historycznych<sup>283</sup>.

W odniesieniu do komplementarności i wzajemnych relacji tych dwóch przepisów MPPOP Komentarz stanowi, że:

- ograniczenia swobody wypowiedzi, będące rezultatem zobowiązań wynikających z art. 20 MPPOP, muszą jednocześnie spełniać przesłanki dopuszczalności ograniczeń wysłowione w art. 19 ust. 3 MPPOP;
- to co odróżnia działania, do których odnosi się art. 20, od innych działań, które mogą być ograniczane na podstawie art. 19 ust. 3 MPPOP, to fakt, że w odniesieniu do tych pierwszych Pakt wskazuje na konieczność szczególnej reakcji ze strony państwa w postaci nałożonego w ustawie zakazu. Jedynie w tym wymiarze art. 20 może być zatem rozpatrywany jako *lex specialis* w odniesieniu do art. 19 MPPOP;
- wyłącznie w odniesieniu do szczególnych form wypowiedzi wskazanych w art. 20 MPPOP państwa mają obowiązek wprowadzenia właściwych regulacji prawnych, podczas gdy w każdym innym przypadku ograniczania przez władze państwa swobody wypowiedzi ograniczenia te muszą być dopuszczalne zgodnie z wymogami wyrażonymi w art. 19 ust. 3 MPPOP<sup>284</sup>.

W projekcie Komentarza uwzględniono również wykładnię niedookreślonych w języku prawnym pojęć, takich jak nienawiść (ang. *hatred*)

<sup>281</sup> Komentarz Ogólny nr 34 z dnia 21 lipca 2011 r., CCPR/C/GC/34.

<sup>282</sup> Konferencja nosiła tytuł: *The United Nations and Freedom of Expression and Information. Critical Perspectives* i odbyła się w Amsterdamie dnia 23 kwietnia 2010 r. Uczestnikom konferencji zostały udostępnione kopie projektu komentarza w kształcie, w jakim był prezentowany przed KPCz w marcu 2010 r., CCPR/C/GC/34/CRP.2.

<sup>283</sup> Komentarz Ogólny nr 34, pkt 49.

<sup>284</sup> Komentarz Ogólny nr 34, pkt 50–52.



czy nawoływanie (ang. *incitement*), występujących w treści art. 20. W projekcie Komentarza są one definiowane jako, odpowiednio, intensywne uczucie pogardy, wrogości i niechęci (ang. *intense emotions of opprobrium, enmity and detestation*) oraz popieranie nienawiści w sposób, który może spowodować bezpośrednio – natychmiastowe – zaistnienie aktów dyskryminacji, wrogości lub przemocy (ang. *advocacy to be likely to trigger imminent acts of discrimination, hostility or violence*). W odniesieniu do zaproponowanej interpretacji przepisu art. 20 MPPOP wątpliwość budzi wskazanie na element bezpośredniego (natychmiastowego) zaistnienia aktów dyskryminacji, wrogości lub przemocy. Wymóg, aby negatywne skutki występujące w formach wymienionych powyżej musiały nastąpić w sposób bezpośredni, nie znajduje podstaw ani w ustaleniach formułowanych podczas prac przygotowawczych do przyjęcia Paktu, ani w orzecznictwie KPCz czy w powstałych dotychczas komentarzach do tego traktatu. Coraz częściej również bezpośrednio (natychmiastowe) następstwo negatywnych, poważnych skutków „mowy nienawiści”, rozumiane jako warunek konieczny do umożliwienia zastosowania reakcji prawnej, jest też kwestionowane w doktrynie amerykańskiej, z której pierwotnie się wywodzi. Dostrzegany jest bowiem coraz wyraźniej fakt, że skutki w postaci dyskryminacji, wrogości lub przemocy wobec ofiar nienawistnych treści mogą mieć miejsce w dłuższej perspektywie czasowej<sup>285</sup>.

W projekcie Komentarza znalazło się również ważne odniesienie do faktu, że istnieje wiele poniżających i dyskryminacyjnych wypowiedzi, które nie mają jednak wystarczająco „nienawistnego” natężenia, który, zgodnie z wymogami Paktu, zmuszałby państwo do ich zakazania w prawie<sup>286</sup>. Tego rodzaju hierarchizacja treści i działań podlegających ocenie dokonywanej przez pryzmat regulacji art. 20 jest zabiegiem słusznym, zapobiega bowiem nie tylko nadmiernemu ograniczaniu swobód jednostki, lecz także swoistej deprecjacji pojęcia mowy nienawiści.

Projekt Komentarza poddano pod obrady Komitetu w październiku 2010 r. Analiza relacji pomiędzy art. 19 a art. 20 MPPOP znalazła się wśród punktów najszerzej dyskutowanych. W szczególności problem

---

<sup>285</sup> Zob. m.in. J. Waldron, *Dignity and Defamation...*, s. 1597–1657.

<sup>286</sup> W projekcie Komentarza czytamy, że choć państw nie obowiązuje zakaz kryminalizacji niespełniających kryteriów art. 20 MPPOP form wypowiedzi (np. homofobiczna „mowa nienawiści”), kryminalizacja taka powinna uwzględniać postanowienia art. 19 w ścisły sposób.

ustalenia wspólnego stanowiska wobec zagadnienia kryminalizacji „praw pamięci”, w tym „kłamstwa oświęcimskiego”, wymagał osiągnięcia kompromisu. Jak słusznie zauważył M. O'Flaherty, członkowie KPCz musieli brać pod uwagę to, że zdecydowane opowiedzenie się przeciwko kryminalizacji tego rodzaju wypowiedzi nie może jednocześnie oznaczać, że KPCz nie dostrzega zagrożeń wpływających z szerzenia również tego rodzaju „mowy nienawiści”<sup>287</sup>.

W ostatecznie zaakceptowanej wersji Komentarza Ogólnego nr 34 nie zawarto, czego należy żałować, wymienionych powyżej definicji poszczególnych terminów pozaprawnych, pominięto również uwagi na temat oceny natężenia „nienawistnego charakteru” poszczególnych wypowiedzi. Nie uwzględniono ponadto ważnych i zamieszczonych w pierwotnym projekcie uwag dotyczących:

- konieczności dokonania właściwej nowelizacji przepisów krajowych zapewniających ochronę przed dyskryminacją, wrogością i przemocą na tle przynależności rasowej, narodowościowej i religijnej, z uwzględnieniem współczesnych postaci tych negatywnych zjawisk;
- uznania wprowadzania legislacji mającej przeciwdziałać dyskryminacji, wrogości i przemocy na tle przynależności rasowej, narodowościowej i religijnej za pomocą prawa zwyczajowego, religijnego lub opartego na tradycji za zabieg niezgodny z postanowieniami MPPOP;
- wymogu podejmowania sprawnych dochodzeń i ukarania sprawców w przypadkach naruszenia prawa w kontekście dyskryminacji, wrogości i przemocy na tle przynależności rasowej, narodowościowej czy religijnej<sup>288</sup>.

Wydaje się, że nawet jeśli powyższe uwagi znalazły się w projekcie Komentarza jedynie w celu bardziej szczegółowego wyjaśnienia materii, nad którą obradował Komitet, ich wprowadzenie do ostatecznej wersji Komentarza Ogólnego nr 34 byłoby bardzo przydatne. Uwagi te choć w części precyzowały bowiem najbardziej problematyczne kwestie związane z kryminalizacją „mowy nienawiści”. Jednocześnie zauważyć należy, że komentarze ogólne stanowią zasadniczo rekonstrukcję do-

<sup>287</sup> Uwagi wygłoszone przez M. O'Flaherty'ego podczas międzynarodowej konferencji naukowej *The United Nations and Freedom of Expression and Information. Critical Perspectives*, Amsterdam, dnia 23 kwietnia 2010 r.

<sup>288</sup> Pkt 49–51 projektu Komentarza.

tychczasowego standardu wypracowanego przez Komitet w określonym obszarze tematycznym, nie zaś jego projekcję na przyszłość.

Przechodząc do dalszej analizy zakresu unormowania wynikającego z art. 20 ust. 2 MPPOP, trzeba zaznaczyć, że przepis ten ma istotne znaczenie również przy interpretacji innych postanowień MPPOP, takich jak np. prawo do pokojowego zgromadzania się zawarte w art. 21 MPPOP. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu znajduje on zastosowanie jedynie do takich zgromadzeń, które mają pokojowy charakter. Tak sformułowanej charakterystyki zgromadzenia pokojowego nie należy jednak łączyć z kontrowersyjnością opinii, które są w jego trakcie wyrażane. Charakter pokojowy może zostać zachowany nawet wówczas, gdy prezentowane opinie oburzają czy obrażają część społeczeństwa<sup>289</sup>. Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć pokojowości zgromadzenia, podczas którego formułowane są nienawistne treści, takie jak hasła antysemityczne, również wówczas, gdy zgromadzenie przebiega bez jakichkolwiek przejawów fizycznej przemocy czy agresji<sup>290</sup>. Wydaje się, że w przypadku, kiedy manifestowane hasła i zachowanie uczestników zgromadzenia byłyby tak intensywnie nienawistne wobec określonej grupy, że wywoływałyby u osób należących do takiej grupy odczucia fizycznego wręcz zagrożenia, można byłoby stwierdzić utratę przez zgromadzenie przymiotu pokojowości.

Innym interesującym zagadnieniem jest pytanie o naruszenie art. 20 względem jednostki. Ani *travaux preparatoires*, ani komentarze ogólne KPCz oraz jego dotychczasowe orzecznictwo nie pozwalają na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o możliwość bezpośredniego powoływania się przez jednostkę, w skardze indywidualnej do KPCz, na naruszenie względem niej art. 20 MPPOP przez brak wypełnienia przez państwo-stronę ciążącego na nim obowiązku zakazania w ustawie propagandy wojennej oraz szerzenia nienawiści na tle rasowym, narodowościowym lub religijnym. Już dwukrotnie KPCz uchylił się od dokonania jasnej wykładni tego przepisu w podnoszonym kontekście. Pierwsza niewykorzystana szansa na udzielenie odpowiedzi pojawiła się podczas rozpatrywania skargi *Vassilari v. Grecja* w marcu 2009 r.<sup>291</sup>

<sup>289</sup> Zob. m.in. wyrok ETPCz z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawach połączonych 29221/95 i 29225/51 *Stankov i in. v. Bułgaria*.

<sup>290</sup> Por. M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 487.

<sup>291</sup> Decyzja KPCz z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie 1570/2007 *Vassilari i in. v. Grecja*.

Skarżąca twierdziła m.in., że treść oraz sądowa interpretacja greckich przepisów prawnych, odnoszących się do przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej, uniemożliwia efektywne korzystanie z nich przez ofiary rasizmu, jako że wymaga udowodnienia działania sprawcy w zamiarze bezpośrednim, z intencją znieważenia lub nawoływania do nienawiści na tle rasowym. Przeprowadzenie takiego dowodu jest zaś niezmiernie utrudnione. Skarżąca wraz z innymi członkami społeczności romskiej bezskutecznie starała się dochodzić swoich praw przed sądami greckimi, które nie stwierdziły naruszenia wyżej wspomnianej ustawy przez autorów listu oczerniającego Romów i wzywającego do ich „usunięcia”. W bardzo lakonicznym uzasadnieniu swojej decyzji o niedopuszczalności skargi w tym zakresie Komitet stwierdził jedynie, że sformułowanie decyzji w omawianej sprawie nastąpiło w sposób abstrahujący w ogóle od pytania, czy istnieje możliwość powoływania się na art. 20 MPPPOP w dochodzeniu swoich praw przez jednostkę na drodze skargi indywidualnej. Stanowisko takie zostało poddane zdecydowanej krytyce w zdaniu odrębnym przedstawionym przez jednego z członków Komitetu, pod którym podpisały się także dwie inne osoby<sup>292</sup>. Rozstrzygnięcie zapadłe w kolejnej sprawie, w której skarga opierała się na zarzucie naruszenia m.in. art. 20 ust. 2, również nie przyniosło wyjaśnienia w kwestii powoływania się przez jednostki na tę regulację MPPPOP<sup>293</sup>. Skarżąca zarzucała, że regulacje duńskiego prawa karnego uniemożliwiają pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej polityków notorycznie głoszących islamofobiczne treści, ponieważ w takich przypadkach przewidziana jest jedynie możliwość wystąpienia prokuratury z oskarżeniem publicznym, a w duńskiej praktyce sądowej wyraźnie zaznaczony jest prymat wolności wypowiedzi nad ochroną przed „mową nienawiści”, co prowadzi do braku działania ze strony prokuratury. I w tym przypadku Komitet uchylił się od jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność wykorzystywania art. 20 jako samodzielnej podstawy skargi indywidualnej. Swoją decyzję o niedopuszczalności skargi Komitet oparł w tym przypadku na odmowie przyznania skarżącej statusu „ofiary” naruszenia MPPPOP, ponieważ dla nadania takiego statusu wymagane jest zidentyfikowanie określonych następstw działania, które stanowi podstawę skargi, przy czym

<sup>292</sup> Zdania odrębne członków Komitetu: A. Amor, A.A. Fathalla i B. Lazhari.

<sup>293</sup> Decyzja KPCz z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie 1868/2009 *Andersen v. Dania*.

działania te muszą nieść konsekwencje ściśle dla jednostki składającej skargę, muszą stanowić bezpośrednie naruszenie jej praw<sup>294</sup>.

Należy podzielić przedstawiony w zdaniu odrębnym w sprawie *Vassilari* pogląd, że nie ma przekonującego uzasadnienia dla wyłączenia możliwości zastosowania art. 20 MPPOP na podstawie Pierwszego Protokołu Fakultatywnego. Dlatego też wykorzystanie art. 20 nie powinno ograniczać się do stwierdzenia, że państwo ma obowiązek wprowadzić właściwe regulacje prawne w zakresie zakazania jakiegokolwiek formy popierania nienawiści na tle rasowym, narodowościowym lub religijnym. Ochrona przyznana w art. 20 to również taka ochrona jednostek i grup, z której muszą być one w stanie korzystać w sposób pełny i efektywny. Uchylając się od udzielenia merytorycznej odpowiedzi na przedstawione powyżej pytanie, KPCz pogłębił jedynie wątpliwość, która z pewnością będzie musiała zostać ostatecznie rozstrzygnięta w toku dalszego funkcjonowania tego organu traktatowego.

#### 4.1.3. Zakaz dyskryminacji

Pakt zawiera przepisy zakazujące dyskryminacji (nie definiując jednak samego terminu „**dyskryminacja**”). W szczególności należy wymienić art. 2 i 26 MPPOP<sup>295</sup>. Adekwatny jest również przedstawiony powyżej ust. 2 art. 20 MPPOP w takim zakresie, w jakim odnosi się do zakazu popierania nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, które stanowi nawoływanie do dyskryminacji.

Artykuł 2 ust. 1 stanowi, że państwa-strony zobowiązane są „przestrzegać i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym

---

<sup>294</sup> Tamże, pkt 6.4.

<sup>295</sup> Inne przepisy MPPOP, które również zakazują dyskryminacji, odnoszą się jednak do bardziej szczegółowych podstaw dyskryminacji, to art. 3 zakazujący dyskryminacji pomiędzy kobietami a mężczyznami oraz art. 4, który mówi o równości praw małżonków. Artykuł 24 MPPOP stanowi o zakazie dyskryminacji w odniesieniu do dzieci i ochrony ich praw. Z kolei Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych zwiera tylko jedno postanowienie w odniesieniu do zakazu dyskryminacji, podobnie jak w przypadku MPPOP, wyrażone w art. 2. Przepis ten odpowiada zasadniczo regulacji z art. 2 MPPOP, zawiera jednak inne sformułowanie dyskryminacji – posługuje się określeniem „różnicowanie”, co skłoniło KPCz do podkreślenia w Komentarzu Ogólnym, że Komitet uznaje określenie „różnicowanie” jako tożsame z pojęciem dyskryminacji. Zob. M. Weller (red.), *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, Oxford 2007, s. 78.



Pakcie, bez jakiegokolwiek względu na przymioty takie, jak rasa, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, poglądy polityczne lub innego rodzaju, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie lub inne”.

Z kolei art. 26 MPPOP gwarantuje równość wszystkich wobec prawa i równy dostęp, bez dyskryminacji, do ochrony prawnej. Równa dla wszystkich, skuteczna ochrona przed dyskryminacją ze względu na jakiegokolwiek przymioty powinna być zagwarantowana we właściwych przepisach prawa.

W przypadku obydwu wymienionych przepisów MPPOP zakazana będzie zatem wszelka dyskryminacja wynikająca z postaw i poglądów antysemickich, skierowana wobec Żydów jako grupy rasowej, etnicznej lub narodowościowej czy też jako wyznawców judaizmu.

#### **4.1.4. Ochrona mniejszości**

Artykuł 27 MPPOP zapewnia osobom należącym do mniejszości etnicznych, wyznaniowych lub językowych ochronę przed pozbawieniem ich prawa do kultuwowania własnej kultury, wyznania, praktyk religijnych oraz języka. W państwach-stronach MPPOP, w których Żydzi mają status tego rodzaju mniejszości, ochrona przed przejawami antysemityzmu godzącymi w ich prawa jako mniejszości będzie wzmocniona.

Ponadto gwarancje, do których odnosi się art. 27 MPPOP, skutkować mogą zwiększeniem świadomości i wiedzy na temat Żydów, ich historii, tradycji i kultury. To zaś w długoletniej perspektywie powinno prowadzić do obniżenia poziomu antysemityzmu wśród społeczeństw. Edukacyjna i społeczna rola prawa w tym zakresie ma bardzo istotne znaczenie. Na ten aspekt wskazuje również KPCz w Komentarzu Ogólnym nr 23 z 1994 r., w którym konieczność zapewnienia przez państwa-strony Paktu pełnej możliwości korzystania przez członków mniejszości z przysługujących im praw wzmocniona jest przekonaniem o wzbogacającej roli kultury, religii i języka różnych mniejszości w życiu całego społeczeństwa danego państwa<sup>296</sup>.

Istotną kwestią jest przy tym zobowiązanie państw-stron Paktu do dokonywania ingerencji w sferę stosunków prywatnych, w której tak często dochodzi do dyskryminacji i naruszenia praw mniejszości. Nie

---

<sup>296</sup> Komentarz Ogólny nr 23 z dnia 6 kwietnia 1994 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.



ulega bowiem wątpliwości, że współcześnie pełna i efektywna ochrona przed dyskryminacją wymaga rozszerzenia jej zakresu o ochronę przed dyskryminacją w sferze prywatnej, oznaczającą dyskryminacyjne zachowania ze strony osób prywatnych. Obowiązek realizacji praw gwarantowanych w Pakcie, jak również ich skutecznej ochrony, musi się zatem rozciągać także na obszar stosunków społecznych. Środki zastosowane przez państwo muszą zmierzać do zapewnienia, aby nie następowało wykluczenie określonej grupy (np. Żydów) z możliwości przynależności przykładowo do prywatnych stowarzyszeń lub dostępu do miejsc pracy w sektorze prywatnym. Co istotne, realizacja zasady niedyskryminacji i ochrony praw mniejszości obejmować powinna także działania mające na celu zmianę negatywnego stosunku społeczeństwa do mniejszości, przede wszystkim więc propagowanie zasad tolerancji i dialogu międzykulturowego<sup>297</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że zobowiązania państw w zakresie sfery prywatnej mają w szczególności odniesienie do art. 26 i 27 MPPOP. Z większą ostrożnością należy natomiast podchodzić do tego zagadnienia w przypadku art. 20 oraz klauzul limitacyjnych z art. 19. Wszelka ingerencja państwa we wrażliwą sferę wyrażania przekonań musi bowiem zostać ograniczona do ściśle publicznego wymiaru wypowiedzi lub działań, np. polegających na wyrażaniu nienawiści do Żydów.

## 4.2. Komitet Praw Człowieka

Komitet Praw Człowieka został powołany na mocy art. 28 MPPOP<sup>298</sup>. Szczegółowe zasady jego funkcjonowania określa IV część

---

<sup>297</sup> Tamże. W odniesieniu do zobowiązań państwa w zakresie zakazu dyskryminacji i ochrony praw mniejszości w sferze prywatnej podnoszone są jednak również argumenty wskazujące na ograniczony charakter owych zobowiązań w przypadku MPPOP. Wskazuje się m.in., że KPCz podczas rozpatrywania skarg indywidualnych podkreślał ograniczenie ingerencji państwa do sfery „sektora quasi-publicznego” oraz nie formułował swojego stanowiska w postaci jednoznacznego zobowiązania państw, lecz np. rekomendował przyjęcie przez państwo środków zmierzających do wyeliminowania dyskryminacji ze sfery prywatnej.

<sup>298</sup> Na temat historii powołania, zasad funkcjonowania i roli KPCz zob. w szczególności: A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka. kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994; R. Wieruszewski, A. de Zayas, *Ochrona praw człowieka sprawowana przez Komitet Praw Człowieka* (w:) *Ochrona Praw Człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Bydgoszcz–Poznań 2000; T. Opsahl, *The Human rights Committee* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical...*, s. 369–443; M. Scheinin, *How to Untie a Tie in the*

MPPOP. W tym miejscu należy ograniczyć uwagi na temat tego organu traktatowego do wskazania, że składający się z 18 niezależnych ekspertów Komitet w ramach powierzonych mu zadań podczas odbywających się trzy razy do roku sesji przede wszystkim:

- rozpatruje sprawozdania okresowe państw-stron z realizacji postanowień MPPOP, formułując tzw. uwagi końcowe (ang. *concluding observations*) do sprawozdań wraz z właściwymi rekomendacjami<sup>299</sup>;
- rozpatruje skargi indywidualne na naruszenie postanowień MPPOP, mając ponadto kompetencję do rozpatrywania skarg międzypaństwowych<sup>300</sup>;
- formułuje komentarze ogólne do MPPOP.

Poniżej przedstawione zostaną szczególnie istotne, z perspektywy rozważań podjętych w niniejszej książce, uwagi końcowe przyjęte przez KPCz, w których znalazły się odniesienia do problemu antysemity-

---

*Human Rights Committee* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 129–146; tamże: A. Mavrommatis, *The First Ten Years of the Human Rights Committee* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 147–152; tamże: V. Dimitrijevic, *State Reports* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical...*, s. 185–200; tamże: M.G. Schmidt, *Follow-up Procedures to Individual Complaints and...*, s. 201–215.

<sup>299</sup> Według dominującego twierdzenia doktryny uwagi końcowe nie mają charakteru prawnie wiążącego. Na pytanie o status prawny uwag końcowych odpowiedź formułuje M. Scheinin, stwierdzając, że: „brak wyraźnych postanowień co do prawnie wiążącego charakteru ustaleń (...) organów traktatowych nie oznacza, że są one jedynie «zaleceniami». Zobowiązania traktatowe są naturalnie same w sobie prawnie wiążące, a międzynarodowy organ ekspercki ustanowiony przez traktat jest najbardziej uprawnionym (the most authoritative) interpretatorem tego traktatu. Stwierdzenie naruszenia przez organ traktatowy (...) może być zatem rozumiane jako wskazanie, że państwo-strona jest prawnie zobowiązane do naprawienia sytuacji” – znaczenie uwag końcowych formułowanych przez KPCz jest zatem doniosłe. Zob. M. Scheinin, *International Mechanisms and Procedures...*, cytata: M. O’Flaherty, *The Concluding Observations...*, s. 34, tłumaczenie za: K. Sękowska-Kozłowska, *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – ustrój, kompetencje, funkcjonowania*, Toruń 2011, s. 162. Ważnym elementem procesu sprawozdawczego pozostaje wprowadzona stosunkowo niedawno tzw. procedura *follow-up*, mająca za zadanie wzmocnienie monitorowania implementacji przez państwa-strony kierowanych wobec nich zaleceń. Przez procedurę *follow-up* organ traktatowy uzyskuje możliwość przeprowadzenia weryfikacji efektywności kontroli dokonanej przez siebie w ramach procesu sprawozdawczego, czyli innymi słowy sprawdzenia, w jaki sposób i w jakim stopniu państwo-strona zastosowało skierowane wobec niego zalecenia.

<sup>300</sup> Analiza orzecznictwa KPCz w zakresie skarg indywidualnych, w których pojawił się problem antysemityzmu, przedstawiona zostanie w rozdziale V niniejszej książki. Ponadto KPCz ma kompetencje w zakresie rozpatrywania skarg międzypaństwowych (art. 41–43 MPPOP), warunkowaną uznaniem jej przez państwa-strony na drodze właściwej deklaracji.

zmu<sup>301</sup>. Uwzględnione zostaną ponadto przykłady pominięcia przez KPCz tej problematyki w odniesieniu do państw, w których antysemityzm przybiera szczególnie intensywne lub drastyczne postaci.

#### **4.2.1. Uwzględnienie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron MPPOP**

##### **Belgia, rozpatrzenie czwartego oraz piątego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>302</sup>**

W uwagach końcowych KPCz do czwartego sprawozdania Belgii, sformułowanych w 2004 r., z niepokojem odniesiono się do szeregu zdarzeń o podłożu rasistowskim, w tym antysemickim, do których dochodziło w tym państwie. Zaniepokojenie Komitetu wzbudził w szczególności fakt, że belgijskie partie polityczne, opierające swoje programy na wzbudzaniu nienawiści rasowej i narodowościowej, korzystają z systemu subwencji dla partii politycznych. Rządowi Belgii zwrócono uwagę, że powinien podjąć wszelkie niezbędne kroki w celu ochrony społeczeństwa przed aktami antysemityzmu, przede wszystkim przez niezwłoczne przyjęcie regulacji prawnych odnoszących się do wymienionych problemów.

Podczas badania kolejnego, piątego sprawozdania Belgii w 2010 r., KPCz ponownie odniósł się do problemu antysemityzmu w tym państwie, wskazując na wzrost liczby odnotowanych aktów o podłożu antysemickim oraz wyrażając szczególne zaniepokojenie skalą tego zjawiska w Internecie. Podniesiona została ponadto kwestia braku uchwalenia przepisów prawnych zakazujących demonstracji neonazistowskich. W zaleceniu sformułowanym przez KPCz znalazło się wezwanie do pilnej intensyfikacji działań podejmowanych w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi.

---

<sup>301</sup> Analizą objęto wszystkie uwagi końcowe wystosowane przez Komitet do dnia 31 grudnia 2011 r.

<sup>302</sup> Uwagi końcowe z dnia 21 i 24 lipca 2004 r. do sprawozdania Belgii, CCPR/CO/81/BEL, pkt 27; uwagi końcowe z dnia 26 października 2010 r. do sprawozdania Belgii, CCPR/C/BEL/CO/5, pkt 22.

### **Białoruś, rozpatrzenie trzeciego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>303</sup>**

Przy badaniu trzeciego sprawozdania Białorusi za jeden z najbardziej niepokojących przykładów naruszenia postanowień Paktu uznano nadal obecne, pomimo nowelizacji właściwych przepisów prawnych, stosowanie klasyfikacji osób wyznających daną religię, w szczególności zaś judaizm, jako osób o innej narodowości. Obowiązywanie takiego różnicowania i podziału KPCz uznał za niedopuszczalne złamanie zasad wysłowionych w Pakcie<sup>304</sup>.

### **Egipt, rozpatrzenie połączonego<sup>305</sup> trzeciego oraz czwartego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>306</sup>**

W przypadku Egiptu członkowie KPCz nie zawahali się poruszyć drażliwej kwestii obecności treści antysemitycznych w głównym nurcie życia publicznego i społecznego, odnotowywanych w tym państwie. Komitet zwrócił uwagę na głęboko niepokojący jego zdaniem brak reakcji państwa wobec publikacji w egipskiej prasie (kontrolowanej w dużej mierze przez władze) drastycznych treści skierowanych przeciwko Żydom, które w rzeczywistości są formą popierania nienawiści na tle rasowym i religijnym, nawołującego do dyskryminacji, wrogości i przemocy<sup>307</sup>. Rządowi Egiptu przypomniano, że na mocy art. 20 ust. 2 MPPOP zobowiązany jest do wprowadzenia i stosowania wszelkich koniecznych środków w celu efektywnego przeciwdziałania tego rodzaju działaniom. Komitet zwrócił się również do państwa-strony o dostarczenie dodatkowych informacji na temat kroków podjętych w celu wypełnienia skierowanych wobec niego rekomendacji<sup>308</sup>.

---

<sup>303</sup> Uwagi końcowe z dnia 29 lipca 1992 r. do sprawozdania Białorusi, CCPR/C/79/Add.5, pkt 6.

<sup>304</sup> W kolejnych uwagach końcowych do sprawozdań Białorusi kwestia ta nie była już podnoszona.

<sup>305</sup> Ze względu na długoletnie niekiedy zaległości sprawozdawcze państw Komitet (jak również inne organy traktatowe) rozpatruje łącznie kolejne sprawozdania danego państwa złożone w formie jednego dokumentu.

<sup>306</sup> Uwagi końcowe z dnia 31 października 2002 r. do sprawozdania Egiptu, CCPR/CO/76/EGY.

<sup>307</sup> Tamże, pkt 18.

<sup>308</sup> Tamże, pkt 24.

Rząd Egiptu przedstawił wymagane informacje w 2003 r.<sup>309</sup> W odniesieniu do uwag KPCz powołał się na swobodę wypowiedzi oraz wolność mediów, gwarantowane w egipskiej Konstytucji oraz w międzynarodowych traktatach prawnoczwolniczych, utrzymując, że artykuły prasowe, o których mowa, stanowiły analizę złożonej sytuacji konfliktu bliskowschodniego – nie były skierowane przeciwko żadnej z religii, gdyż wszystkie wyznania cieszą się w Egipcie pełną swobodą oraz ochroną prawa. W kolejnym zdaniu pojawia się jednak sprzeczne ze składanymi deklaracjami twierdzenie, że artykuły były odpowiedzią na: „regulacje prawne, publikacje, stwierdzenia oraz opisy, ze strony osób publicznych, skierowane przeciwko islamowi, jego prorokom oraz Arabom (...)”<sup>310</sup>.

To zawiłe i wewnętrznie sprzeczne oświadczenie nie stało się jednak przedmiotem dalszych dociekań ze strony Komitetu, choć artykuły o skrajnie antysemitycznym charakterze nadal stanowią medialną codzienność wielu państw arabskich, w tym Egiptu<sup>311</sup>.

### **Polska, rozpatrzenie piątego oraz szóstego sprawozdania okresowego państwo-strony**<sup>312</sup>

W sformułowanych w 2004 r. uwagach końcowych do piątego sprawozdania Polski Komitet zauważył z obawą, że w państwie-stronie nie zawsze przeprowadzane są właściwe dochodzenia policyjne w przypadkach dewastacji cmentarzy żydowskich oraz innych przejawów antysemityzmu. Państwo zostało wezwane do intensyfikacji wysiłków zmierzających do przeciwdziałania tym zjawiskom.

W trakcie badania kolejnego sprawozdania w 2010 r. Komitet powrócił do problemu stale obecnych w Polsce, pomimo środków przedsięwziętych przez państwo-stronę, przejawów antysemityzmu,

---

<sup>309</sup> Uwagi końcowe z dnia 4 listopada 2003 r. do sprawozdania Egiptu, CCPR/CO/76/EGY/Add.1, pkt 75–79. Co znamienne, choć w uwagach końcowych Komitetu nie pada słowo „antysemityzm”, wyjaśnienia Egiptu odnoszą się właśnie do „antysemickich artykułów”.

<sup>310</sup> Tamże.

<sup>311</sup> Zob. raport Stephen Roth Institute, *Arab Countries*, <http://www.tau.ac.il/Anti-Semitism/CR.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>312</sup> Uwagi końcowe z dnia 4 listopada 2004 r. do sprawozdania Polski, CCPR/CO/82/POL, pkt 19; uwagi końcowe z dnia 26 października 2010 r. do sprawozdania Polski, CCPR/C/POL/CO/6, pkt 6.

w tym ataków fizycznych na Żydów, dewastacji cmentarzy żydowskich oraz rozpowszechniania antysemitzkiej propagandy w Internecie i prasie. Komitet zobowiązał Polskę do przedstawienia w kolejnym sprawozdaniu szczegółowych informacji na temat liczby dochodzeń policyjnych przeprowadzonych w sprawach dotyczących przypadków antysemityzmu oraz rezultatów postępowań sądowych prowadzonych w tego rodzaju sprawach.

### **Szwajcaria, rozpatrzenie drugiego oraz trzeciego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>313</sup>**

Rozpatrując drugie sprawozdanie Szwajcarii, KPCz w uwagach końcowych zawarł rekomendację w zakresie rygorystycznego przestrzegania i implementacji regulacji prawnych skierowanych przeciwko przejawom rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii. Postulowano ponadto rozszerzenie zakresu kompetencji Federalnej Komisji przeciwko Rasizmowi w sposób, który będzie umożliwiał inicjowanie właściwych działań prawnych lub rozważenie możliwości utworzenia nowego organu wyposażonego w tego rodzaju uprawnienia.

W przypadku kolejnego sprawozdania Szwajcarii zaniepokojenie Komitetu wzbudził bardzo duży wzrost antysemityzmu, włączając w to przypadki przemocy fizycznej i werbalnej oraz podpalenie największej szwajcarskiej synagogi w Genewie w 2007 r. Niepokój Komitetu dotyczył też doniesień o braku właściwej reakcji szwajcarskiej policji na przypadki antysemitzkich „przestępstw z nienawiści”. Komitet Praw Człowieka sformułował w tej kwestii następujące zalecenie: „Państwo-strona powinno efektywnie badać każde niebezpieczeństwo zastosowania przemocy przeciwko wspólnotom mniejszości religijnych, włączając w to społeczność żydowską”<sup>314</sup>.

---

<sup>313</sup> Uwagi końcowe z dnia 29 i 30 października 2001 r. do sprawozdania Szwajcarii, CCPR/CO/73/CH, pkt 8; uwagi końcowe z dnia 27 października 2009 r. do sprawozdania Szwajcarii, CCPR/C/CHE/CO/3, pkt 9.

<sup>314</sup> Tamże.



### **Ukraina, rozpatrzenie szóstego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>315</sup>**

Komitet Praw Człowieka przywołał w swoich uwagach końcowych skierowanych wobec Ukrainy przykłady członków wspólnoty żydowskiej, w tym uczniów żydowskiego pochodzenia, uczniów żydowskich szkół religijnych oraz członków rabinatu, którzy padli ofiarą przemocy fizycznej w Kijowie. Podkreślono ponadto fakt zaniepokojenia KPCz antysemickim charakterem działalności jednej z ukraińskich uczelni wyższych. Zobowiązano władze Ukrainy do zapewnienia członkom wszystkich mniejszości etnicznych, religijnych i językowych ochrony przed przemocą i dyskryminacją, z zaangażowaniem wszelkich metod i środków przeciwdziałania tego rodzaju zjawiskom.

Rezultaty procesu *follow-up*, który miał miejsce wobec uwag końcowych sformułowanych przez Komitet w omawianym zakresie, były w przypadku Ukrainy satysfakcjonujące. W informacjach przedstawionych przez władze Ukrainy w bardzo obszerny sposób odniesiono się do reakcji na poszczególne przypadki przestępstw dokonywanych na tle antysemickim oraz środków podejmowanych na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>316</sup>. Przywołano m.in. postępowania prokuratorskie zainicjowane w sprawie antysemickich publikacji, działalności młodzieżowej organizacji propagującej antysemityzm i rasizm oraz dewastacji cmentarzy żydowskich. Wskazano przy tym na niedostatki procesu rejestracji oraz monitorowania działalności powstających organizacji, w szczególności tych zakładanych przez młodych ludzi<sup>317</sup>. Wyjaśniono jednocześnie powody, dla których nie zainicjowano kroków prawnych wobec publikacji wydawanych przez uczelnię wyższą, której antysemicką działalność Komitet wymieniał w swoich uwagach końcowych, zauważając, że w tym przypadku nie zostały wypełnione znamiona czynu zabronionego przewidziane w krajowym prawie karnym, co zostało potwierdzone w decyzji Prokuratury Generalnej Ukrainy<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> Uwagi końcowe z dnia 2 listopada 2006 r. do sprawozdania Ukrainy, CCPR/C/UKR/CO/6, pkt 16.

<sup>316</sup> Dalsze informacje rządu Ukrainy na temat implementacji uwag końcowych Komitetu Praw Człowieka, CCPR/C/UKR/CO/6/Add.2 z dnia 28 sierpnia 2009 r., s. 9–12.

<sup>317</sup> Tamże, s. 11.

<sup>318</sup> Tamże, s. 12.

### **Węgry, rozpatrzenie piątego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>319</sup>**

W przypadku Węgier Komitet, odnosząc się przede wszystkim do drastycznych postaci postaw antyromskich w tym państwie, zauważył również wzrost skali zjawiska antysemityzmu. W kontekście tych problemów wyraził zaniepokojenie restrykcyjnym sposobem interpretowania przez węgierski Trybunał Konstytucyjny przepisów kodeksu karnego kryminalizujących nawoływanie do przemocy, który może okazać się sprzeczny ze zobowiązaniami tego państwa wynikającymi z art. 20 ust. 2 MPPOP. Zalecenie KPCz dotyczyło zatem usunięcia przeszkód na drodze do pełnej realizacji przez Węgry traktatowych zobowiązań w zakresie przeciwdziałania „mowie nienawiści” oraz wprowadzenia szczególnych środków w celu podnoszenia świadomości społecznej, propagowania tolerancji i różnorodności. Państwo-strona powinno ponadto zagwarantować przeprowadzenie właściwych szkoleń dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w zakresie „przestępstw z nienawiści” popełnianych na tle rasistowskim.

#### **4.2.2. Pominięcie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron MPPOP**

Liczba wymienionych powyżej uwag końcowych, w których zauważono problem antysemityzmu występujący w poszczególnych państwach-stronach MPPOP, wskazuje na raczej marginalne dostrzeganie go przez KPCz. W tym kontekście warto zatem przywołać również przykłady uwag końcowych, w których nie odniesiono się do problemu antysemityzmu, pomimo jednoznacznych statystyk wskazujących na drastyczne niekiedy postaci i skalę występowania tego zjawiska w państwach, których sprawozdania były badane<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Uwagi końcowe z dnia 27 października 2010 r. do sprawozdania Węgier, CCPR/C/HUN/CO/5, pkt 18.

<sup>320</sup> Przeanalizowano uwagi końcowe sformułowane przez KPCz w ciągu ostatnich 12 lat – od 2000 r., kiedy to nastąpiła trwająca do dziś kolejna eskalacja nastrojów i postaw antysemickich, rozpoczęta w wyniku kolejnego etapu konfliktu palestyńsko-izraelskiego, tzw. II intifady. Tę samą metodę zastosowano w dalszej części niniejszej analizy, wobec przykładów uwag końcowych Komitetu LDR, w których pominięto problem antysemityzmu.

Żadnych odniesień do antysemityzmu nie odnotowano w przypadku uwag końcowych do sprawozdania Iranu<sup>321</sup>, Holandii<sup>322</sup>, Jemenu<sup>323</sup>, Libii<sup>324</sup>, Rosji<sup>325</sup>, Syrii<sup>326</sup>, Wielkiej Brytanii<sup>327</sup> i Ukrainy<sup>328</sup> – państw, w których problem antysemityzmu w okresie oceny dokonywanej przez Komitet obecny był w nieporównywalnie większej skali oraz bardziej drastycznych formach niż ma to miejsce np. w Polsce. W przypadku Ukrainy, choć uprzednio Komitet dostrzegał problem antysemityzmu, rozpatrując sprawozdanie państwa w 2013 r., nie wymienił osób pochodzenia żydowskiego wśród grup szczególnie zagrożonych narastającą aktywnością skrajnie prawicowych i nacjonalistycznych ugrupowań politycznych, podczas gdy jedną z najsilniej akcentowanych form nienawiści rasowej i etnicznej, jaką one szerzą, jest właśnie antysemityzm<sup>329</sup>.

Wśród wymienionych państw szczególnie silne zastrzeżenia budzi pominięcie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych skierowanych do Iranu, Holandii oraz Syrii. Przykład motywowania antysemityzmem działań władz Iranu jest w niniejszej pracy podawany wielokrotnie, brak jakichkolwiek odniesień do tego problemu w uwagach końcowych sformułowanych przez Komitet w 2011 r. stanowi ewidentny niedostatek procesu oceny sytuacji panującej w tym państwie w zakresie przeciwdziałania nienawiści i dyskryminacji na tle narodowościowym,

---

<sup>321</sup> Uwagi końcowe z dnia 2 listopada 2011 r. do sprawozdania Iranu, CCPR/C/IRN/CO/3.

<sup>322</sup> Uwagi końcowe z dnia 28 lipca 2009 r. do sprawozdania Holandii, CCPR/C/NLD/CO/4.

<sup>323</sup> Uwagi końcowe z dnia 21 lipca 2005 r. do sprawozdania Jemenu, CCPR/CO/84/YEM.

<sup>324</sup> Uwagi końcowe z dnia 30 października 2007 r. do sprawozdania Libii, CCPR/C/LBY/CO/4.

<sup>325</sup> Uwagi końcowe z dnia 4 listopada 2003 r. do sprawozdania Rosji, CCPR/CO/79/RUS.

<sup>326</sup> Uwagi końcowe z dnia 5 kwietnia 2001 r. do sprawozdania Syrii, CCPR/CO/71/SYR; uwagi końcowe z dnia 28 lipca 2005 r. do sprawozdania Syrii, CCPR/CO/84/SYR.

<sup>327</sup> Uwagi końcowe z dnia 18 lipca 2008 r. do sprawozdania Wielkiej Brytanii, CCPR/C/GBR/CO/6.

<sup>328</sup> Uwagi końcowe z dnia 23 lipca 2013 r. do sprawozdania Ukrainy, CCPR/C/UKR/CO/7.

<sup>329</sup> R. Ehrenfeld, *Svoboda Fuels Ukraine's Growing Anti-Semitism*, The Algemeiner 2013, 24 maja (wydanie internetowe), <http://www.algemeiner.com/2013/05/24/svoboda-fuels-ukraines-growing-anti-semitism> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

etnicznym i religijnym. Warto jednak poddać bliższej analizie pominięcie uwag na temat antysemityzmu w przypadku Holandii oraz Syrii.

Syria od wielu lat zaliczana jest do państw, w których antysemityzm obecny jest w głównym nurcie życia publicznego. Antysemityzm wyrażany jest przy tym częstokroć przez przedstawicieli najwyższych władz państwowych. Dla przykładu wieloletni Minister Obrony Syrii, M. Tlass, jest autorem książki oskarżającej Żydów o dokonywanie mordów rytualnych na Arabach, która doczekała się ośmiu wznowień i stała się jedną z najbardziej poczytnych lektur w tym państwie<sup>330</sup>. Również kontrolowana przez rząd syryjska prasa regularnie zamieszcza na swoich łamach skrajnie antysemityczne materiały, zawierające treści niemal bezpośrednio zaczerpnięte z prasy nazistowskiej<sup>331</sup>. Wiele kontrowersji wywołała ponadto sprawa filmu wyprodukowanego przez jedną z syryjskich firm telewizyjnych, w którym pojawiają się antysemityczne wątki, włącznie z postacią żydowskiego rabina nauczającego o metodach zabijania chrześcijańskich dzieci i wykorzystania ich krwi w celu przygotowania macy. Choć rząd syryjski zaprzeczył informacjom na temat wspierania tej produkcji, producenci serialu oficjalnie dziękują w nim wielu ministerstwom i innym agendum rządowym za udzielone wsparcie finansowe<sup>332</sup>.

Pominięcie odniesień do problemu antysemityzmu w przypadku uwag końcowych do sprawozdania Holandii, sformułowanych w lipcu 2009 r., również budzi szczególne obiekcje. W tym okresie bowiem skala zjawiska antysemityzmu w tym państwie kształtowała się już na poziomie nieodnotowywanym od czasu drugiej wojny światowej, a codzienne niemal akty fizycznej agresji skierowanej wobec holenderskich Żydów były powszechnie zauważane i odnotowywane przez instytucje monitorujące zjawisko antysemityzmu. W raporcie dotyczącym Holandii, opublikowanym przez ECRI w 2008 r., wyraźnie stwierdza się, że ECRI w sposób szczególny zaniepokojona jest obecnością antysemityzmu w życiu codziennym, w przestrzeni publicznej, czego wyrazem jest m.in. potoczne używanie słowa „Żyd” w charakterze obelgi

<sup>330</sup> Zob. informacje na ten temat przedłożone Sekretarzowi Generalnemu przez organizację pozarządową The Association for World Education z dnia 7 lutego 2004 r., E/CN.4/2004/NGO/5.

<sup>331</sup> Zob. *U.S. Department of State Country Report on Human Rights Practices 2004 – Syria*, 2005, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2004/41732.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>332</sup> Tamże.

czy kwestionowanie różnych aspektów Holokaustu w holenderskich szkołach. Zwraca się ponadto uwagę na znaczny wzrost fizycznej agresji o podłożu antysemickim<sup>333</sup>.

Escalacja nastrojów antysemickich doprowadziła m.in. do zakłócenia w maju 2010 r. uroczystości upamiętnienia ostatniej deportacji tysięcy żydowskich dzieci z Holandii do obozów zagłady – modlitwę za pomordowanymi przerywało wykrzykiwanie hitlerowskiego pozdrowienia „Sieg heil!”<sup>334</sup>. Z kolei w lipcu 2010 r. w miejscowości Weeps z powodu zagrożenia zamachem bombowym w synagodze konieczne było odwołanie uroczystości szabasowych – po raz pierwszy od momentu zakończenia drugiej wojny światowej. W szczególności konflikt palestyńsko-izraelski sprawia, że antysemityzm staje się w Holandii częścią społecznej rzeczywistości: „Antysemityzm rośnie z powodu nienawiści do Izraela. Jest szczególnie widoczny na stadionie Feyenoordu Rotterdam – w tym mieście mieszka większość z 40-tysięcznej społeczności żydowskiej, a klub ma mnóstwo kibiców będących z pochodzenia Marokańczykami. Okrzyki typu: « Hamas, Hamas! Żydzi do gazu!» są na porządku dziennym. Ostatnio podczas meczu z Ajaxem Amsterdam uważanym przez rotterdamskich kiboli za klub żydowski muzułmanie syczeli, naśladując ulatniający się gaz»<sup>335</sup>.

Problem antysemityzmu został wprawdzie poruszony przez KPCz w postaci jednego z pytań przedłożonych rządowi Holandii w toku procedury rozpatrywania sprawozdania tego państwa<sup>336</sup>, w uwagach końcowych nie znalazła się jednak żadna rekomendacja dotycząca konieczności przeciwdziałania temu zjawisku. Wydaje się, że w obliczu skali i szczególnie niebezpiecznych postaci antysemityzmu w Holandii KPCz powinien był odnieść się do tego problemu właśnie poprzez uwzględnienie go w uwagach końcowych, stanowiących najbardziej doniosły rezultat procesu sprawozdawczego.

---

<sup>333</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Holandii z dnia 29 czerwca 2007 r., CRI(2008)3.

<sup>334</sup> B.T. Wieliński, *Żydzi, uciekajcie z Holandii!*, Gazeta Wyborcza 2010, 13 grudnia.

<sup>335</sup> Tamże.

<sup>336</sup> Lista pytań skierowanych do Holandii w związku z rozpatrywaniem czwartego sprawozdania w 2009 r., CCPR/C/NLD/Q/4.



### 4.3. Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej

Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej pozostaje podstawowym instrumentem uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka w odniesieniu do przeciwdziałania wszystkim formom rasizmu, a wyrażony w niej zakaz dyskryminacji rasowej określany jest dziś jako norma bezwzględnie obowiązująca, skuteczna *erga omnes*<sup>337</sup>. Jak podkreślał T. Meron, konwencja LDR to „najważniejszy z ogólnych instrumentów (...) które rozwijają fundamentalną zasadę Karty Narodów Zjednoczonych – włączoną już do zbioru międzynarodowego prawa zwyczajowego – domagającą się poszanowania oraz zapewnienia praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez różnicowania ze względu na rasę”<sup>338</sup>. Konwencja LDR jest również jednym z najstarszych i najważniejszych traktatów z dziedziny praw człowieka ustanowionych w ramach systemu ONZ. Do dziś ratyfikowało ją 176 państw<sup>339</sup>.

W treści konwencji LDR nie znalazły się żadne bezpośrednie odniesienia do antysemityzmu, choć ponad wszelką wątpliwość przeciwdziałanie mu oraz zapewnienie ochrony jego ofiarom objęte jest zakresem tego traktatu<sup>340</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że to właśnie silny wzrost nastrojów antysemickich i aktów przemocy oraz wandalizmu dokonywanych z pobudek antysemickich przyczynił się do podjęcia prac przygotowawczych nad Konwencją<sup>341</sup>.

<sup>337</sup> W oświadczeniu Komitetu LDR na temat dyskryminacji rasowej i metod zwalczania terroryzmu stwierdzono m.in., że: „(...) zakaz dyskryminacji rasowej stanowi ogólną zasadę prawa międzynarodowego, od której nie są dozwolone jakiekolwiek odstępstwa”. Oświadczenie z dnia 8 marca 2002 r., A/57/18. Szczegółowo o normach *ius cogens* oraz *erga omnes*, zob. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 20–27.

<sup>338</sup> T. Meron, *The Meaning and Reach...*, s. 283.

<sup>339</sup> Dane z dnia 17 sierpnia 2013 r., [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-2&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>340</sup> N. Lerner, *Anti-Semitism as racial and religious discrimination...*, s. 111. Tak również T. Meron, *The Meaning and Reach...*, s. 283–284.

<sup>341</sup> T. Meron, *The Meaning and Reach...*, s. 283–284.



#### 4.3.1. Prace przygotowawcze nad przyjęciem konwencji LDR

O nowej fali antysemityzmu, dostrzegalnej przede wszystkim w Niemczech, lecz obecnej również w wielu innych miejscach na świecie i nazywanej „epidemią swastyk”, na przełomie lat 50. i 60. XX wieku ONZ informowały organizacje żydowskie<sup>342</sup>. Bezpośrednią reakcją na te doniesienia było przyjęcie już na początku 1960 r. przez Podkomisję ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości rezolucji wyrażającej głębokie zaniepokojenie wzrostem manifestacji antysemityzmu oraz w konsekwencji rezolucji Komisji Praw Człowieka, odnoszącej się do antysemityzmu i innych form uprzedzeń rasowych<sup>343</sup>. W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 1510 (XV), uchwalonej również w odpowiedzi na zaniepokojenie zaistniałymi wydarzeniami, znalazło się natomiast potępienie wszystkich form nietolerancji i nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym<sup>344</sup>.

Kolejnym krokiem było przeprowadzone w 1961 r. na forum Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego NZ sformułowanie dwóch oddzielnych rezolucji, z których pierwsza dotyczyła przygotowania projektu deklaracji i konwencji w sprawie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, druga zaś – tego samego rodzaju dokumentów w zakresie przeciwdziałania nietolerancji na tle religijnym. Rozdzielenie tych dwóch rodzajów dyskryminacji nastąpiło w wyniku kompromisu politycznego, jaki musiał zostać osiągnięty, aby możliwe były dalsze prace nad dokumentami. Jedną z przeszkód w stworzeniu skonsolidowanego instrumentu był sprzeciw państw arabskich, które nie chciały dopuścić do zawarcia odniesień do antysemityzmu w żadnym z regulowanych aspektów dyskryminacji<sup>345</sup>. W 1963 r. nastąpiło proklamowanie przez Zgromadzenie Ogólne NZ Deklaracji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, której znaczenie przesłoniło jednak szybkie przyjęcie samej konwencji LDR<sup>346</sup>. Prace nad uchwaleniem deklaracji i kon-

---

<sup>342</sup> Tamże. Zob. także N. Lerner, *The Jewish People and the United Nations* (w:) *Fifty Years of Struggle for Jewish Rights*, New York 1970.

<sup>343</sup> Rezolucja Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości 3 (XIII) z dnia 12 stycznia 1960 r. oraz rezolucja Komisji Praw Człowieka 6 (XVI) z dnia 16 marca 1960 r., dokumenty niepublikowane.

<sup>344</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1510 (XV) z dnia 12 grudnia 1960 r.

<sup>345</sup> N. Lerner, *Anti-Semitism as racial and religious discrimination...*, s. 108.

<sup>346</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1904 (XVIII) z dnia 20 listopada 1963 r. – Deklaracja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej.

wencji o przeciwdziałaniu nietolerancji religijnej trwały przez kolejne lata i zakończyły się jedynie przyjęciem pierwszej z wymienionych uchwał<sup>347</sup>.

Podczas uzgodnień nad ostatecznym tekstem konwencji LDR wielokrotnie pojawiał się postulat włączenia do niej bezpośredniego odniesienia do antysemityzmu. Przemawiało za tym wiele argumentów. Antysemityzm stanowi najstarszą i najbardziej rozpowszechnioną formę dyskryminacji i nienawiści na tle rasowym i to akty antysemickie stały się jednym z impulsów do rozpoczęcia prac nad Konwencją<sup>348</sup>. Podkreślano ponadto brak zasadności pominięcia antysemityzmu przy jednoczesnym wyróżnieniu, zarówno w preambule, jak i w osobnym artykule konwencji LDR, problemu apartheidu. Apartheid stanowił bezsprzecznie pogwałcenie wszystkich podstawowych praw i wolności człowieka, był niedopuszczalną formą dyskryminacji rasowej. W ten sam sposób charakteryzowany jest jednak również antysemityzm. Nie przekonuje ponadto uzasadnienie przytaczane przez państwa afrykańskie, jakoby apartheid był wówczas jedynym przejawem dyskryminacji rasowej obecnym w oficjalnej doktrynie państwowej, bez trudu można bowiem wskazać na wiele państw arabskich, które stosowały wówczas antyżydowską politykę i retorykę, także w odniesieniu do własnych obywateli pochodzenia żydowskiego. Logiczną konsekwencją wyróżnienia jednej z form dyskryminacji rasowej powinno być zatem bezpośrednio wskazanie na inne postaci rasizmu. Można wręcz uznać, że to antysemityzm, którego najbardziej tragiczny skutek – zagłada dokonana podczas drugiej wojny światowej na narodzie żydowskim – stał się jedną z podstaw budowy całego systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ, powinien być w szczególności wymieniony w dokumencie mającym m.in. za zadanie nie dopuścić do powtórzenia się nazistowskich zbrodni. Opór przed wyraźnym wskazaniem w tekście Konwencji na antysemityzm starano się przełamać, proponując wprowadzenie właściwego odniesienia jedynie do preambuły oraz zastąpienie terminu „antysemityzm” określeniem dotyczącym postaw antyżydowskich<sup>349</sup>.

<sup>347</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 36/55 z dnia 21 listopada 1981 r. – Deklaracja o eliminacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji wynikających z religii i przekonań.

<sup>348</sup> Zob. również E. Schwelb, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, *International and Comparative Law Quarterly* 1966, t. 15, nr 4, s. 996–997.

<sup>349</sup> N. Lerner, *Group Rights and Discrimination...*, s. 123.

Względy polityczne i ideologiczne zadecydowały jednak o braku bezpośredniego wskazania antysemityzmu jako przejawu dyskryminacji rasowej. Doprowadził do tego w szczególności protest państw arabskich obawiających się możliwości odczytania odniesień do antysemityzmu jako poparcia dla państwa Izrael oraz chęć państw afrykańskich do podkreślenia jednoznacznie priorytetowego według nich znaczenia walki z apartheidem.

Podczas prac nad tekstem konwencji LDR odbywających się na forum Komisji Praw Człowieka w 1964 r. przedstawiciel Stanów Zjednoczonych zaproponował równoległe potępienie antysemityzmu oraz segregacji rasowej i apartheidu. Reprezentujący ZSRR P. Morozow podkreślił, że antysemityzm we wszelkich jego formach stanowi odrażający przejaw rasizmu, zgłosił postulat uwzględnienia, oprócz antysemityzmu, również nazizmu, neonazizmu i ludobójstwa<sup>350</sup>. W odpowiedzi delegat Izraela wskazywał na inny, poza nazistowskim, kontekst występowania współczesnych form antysemityzmu. Konsensus nie został osiągnięty. Ponownie kwestia ta pojawiła się podczas obrad Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego w 1965 r., kiedy to Stany Zjednoczone i Brazylia zaproponowały wprowadzenie do konwencji LDR dodatkowego artykułu poświęconego problemowi antysemityzmu. Wówczas ponownie reprezentant ZSRR zaproponował poprawkę do projektu Stanów Zjednoczonych i Brazylii, zgodnie z którą potępiony miałby zostać również syjonizm, nazizm, neonazizm, inne formy kolonializmu i wykluczenia oraz nienawiści na tle rasowym i narodowościowym. Podkreślił, że nazizm i faszyzm są niebezpieczne w takim samym stopniu jak apartheid, a syjonizm stwarza te same zagrożenia co antysemityzm. Podobne stwierdzenia na temat syjonizmu przedstawiła Jordania i Sudan, delegat Arabii Saudyjskiej dowodził z kolei, że antysemityzm, który powinien być w rzeczywistości nazywany antyjudaizmem, jest zjawiskiem obecnym jedynie w Europie<sup>351</sup>. Ostatecznie w głosowaniu przyjęto propozycję Grecji i Węgier, aby w tekście konwencji LDR nie wymieniać żadnych szczególnych przejawów czy form rasizmu, poza uwzględnionym już apartheidem, przez co uniknięto podjęcia decyzji w sprawie włączenia antysemityzmu<sup>352</sup>.

---

<sup>350</sup> Tamże, s. 125–127.

<sup>351</sup> M. Banton, *International Action...*, s. 60–61.

<sup>352</sup> Przeciwno propozycji Węgier i Grecji głosowało 12 państw: Australia, Austria, Belgia, Boliwia, Brazylia, Kanada, Izrael, Luksemburg, Wielka Brytania, Stany Zjedno-

### 4.3.2. Zakres przedmiotowy konwencji LDR

Jak już wspomniano, przyjęta ostatecznie treść konwencji LDR w żaden sposób nie wykluczyła objęcia przeciwdziałania antysemityzmowi zakresem jej regulacji, choć przez brak odniesienia *expresis verbis* do zjawiska antysemityzmu osłabiona została, choćby w wymiarze symbolicznym, wymowa tego doniosłego traktatu.

Preambuła konwencji LDR jednoznacznie stanowi, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa i pozostają pod jednakową ochroną prawną przed dyskryminacją i nawoływaniem do niej, a jakakolwiek doktryna dowodząca wyższości jednej z ras jest niedopuszczalna i fałszywa pod każdym względem. W preambule pojawia się również bezpośrednie odniesienie do apartheidu, poprzez wyrażane przez państwa-strony konwencji zaniepokojenie: „przejawami dyskryminacji rasowej nadal występującymi na niektórych obszarach świata oraz polityką rządów opartą na doktrynie wyższości rasowej lub nienawiści rasowej, taką jak polityka apartheidu, segregacji lub separacji”<sup>353</sup>. Wyróżnienie tej postaci dyskryminacji rasowej w preambule wywołało opisane już powyżej kontrowersje i wątpliwości. Biorąc pod uwagę niechęć niektórych państw do przywoływania antysemityzmu w części materialnej konwencji LDR, wydaje się, że odniesienie zamieszczone w preambule, mające znaczenie symboliczne, stanowiłoby możliwą formę kompromisu. Państwa niewyrażające zgody na takie rozwiązanie, w tym blok państw afrykańskich, obstających przy konieczności wyróżnienia jedynie apartheidu, zaprotestowały jednak również przeciwko włączeniu do preambuły potępienia zbrodni nazistowskich. Kwestia ta była dyskutowana zarówno na forum Komisji Praw Człowieka, jak również Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego, gdzie delegacja polska zaproponowała włączenie do preambuły odniesienia do nazizmu. Wniosek ten nie został jednak poddany pod głosowanie wobec przyjęcia wspomnianej już wspólnej propozycji Węgier i Grecji. Za nieprzekonujący uznano wówczas argument, że zbrodnie reżimu nazistowskiego, którego podstawy tworzyła przecież teoria o wyższości „rasy aryjskiej” nad innymi rasami, pociągnęły za sobą nieporównywalnie większą liczbę ofiar niż zbrodnie popełnione w wyniku polityki apartheidu<sup>354</sup>.

czony i Urugwaj, 10 państw wstrzymało się od głosu, propozycja przeszła przy wsparciu 82 głosów. Zob. N. Lerner, *Anti-Semitism as racial and religious discrimination...*, s. 111.

<sup>353</sup> Akapit 9 preambuły konwencji LDR.

<sup>354</sup> N. Lerner, *Group Rights and Discrimination...*, s. 71.

Artykuł 1 ust. 1 konwencji LDR, definiujący pojęcie dyskryminacji rasowej, określa ją jako „wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiejkolwiek innej dziedzinie życia publicznego”.

Z treści cytowanego przepisu wyraźnie wynika, że intencją twórców konwencji LDR było objęcie jak najszerszego zakresu możliwych przejawów dyskryminacji opartej na uprzedzeniach i teoriach o nierówności rasowej oraz że dla wystąpienia dyskryminacji wystarczające jest stwierdzenie bądź działania mającego na celu (element oceny subiektywnej) pozbawienie równego dostępu do praw i wolności, bądź działania wywołującego taki efekt (element obiektywnych skutków, konsekwencji). Należy uznać, że wszystkie sformułowania i uwarunkowania wymienione w art. 1 konwencji LDR bezsprzecznie odnosić można również do antysemityzmu.

Podczas prac nad traktatem pojawiły się jednak wątpliwości co do znaczenia terminu „pochodzenie narodowe” (ang. *national origin*), pogłębione wykreśleniem z projektu treści traktatu art. 8, który zawierać miał definicje stosowanych w nim terminów<sup>355</sup>. Jedynie częściową odpowiedzią na obawy wyrażane w tym zakresie przez niektóre państwa było dodanie ust. 2 i 3 do art. 1, w których stwierdzono, że zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie dokonywane pomiędzy obywatelami a nieobywatelami państwa nie może być postrzegane jako działanie dyskryminacyjne, zakazane przez konwencję LDR (której postanowienia nie mogą jednocześnie naruszać wewnętrznych regulacji prawnych państw w zakresie narodowości, obywatelstwa czy naturalizacji), jeśli regulacje takie nie mają charakteru dyskryminacyjnego wobec określonej narodowości. Artykuł 1 wymienia również te obszary, w których korzystanie z praw i wolności musi zostać zapewnione na zasadach równości, zaliczając do nich w szczególności dziedzinę: polityczną, gospodarczą, społeczną i kulturalną oraz jakąkolwiek inną dziedzinę życia publicznego. E. Schwelb formułuje w tym kontekście słuszną uwagę, że niewłaściwe było użycie w treści art. 1 ust. 1 sformułowania „dziedzina życia publicznego”, ponieważ w zakresie

---

<sup>355</sup> Tamże, s. 49.



konwencji LDR mieszczą się również te aspekty aktywności, które pozostają poza ścisłą sferą życia publicznego<sup>356</sup>.

Przepisy konwencji LDR odnoszą się nie tylko do dyskryminacji bezpośredniej – znajdują zastosowanie również wobec najczęściej spotykanej dziś formy dyskryminacji – dyskryminacji pośredniej<sup>357</sup>. Coraz częściej zakaz dyskryminacji rasowej z art. 1 konwencji LDR rozpatrywany jest też w kontekście dyskryminacji zwielokrotnionej, dotyczącej np. kobiet należących do mniejszości rasowych czy etnicznych<sup>358</sup>.

Problematyczna pozostaje kwestia włączania do zakresu definicji dyskryminacji rasowej pewnych aspektów dyskryminacji na tle religijnym, ponieważ w szczególności utrudnione jest dokonywanie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy mniejszościami etnicznymi i narodowościowymi a religijnymi. Choć dyskryminacja występująca wyłącznie na podstawie przynależności religijnej nie będzie objęta zakresem definicji dyskryminacji rasowej z art. 1 ust. 1 konwencji LDR, sytuacje, w których naruszone zostaną prawa mniejszości etniczno-religijnych w danym państwie, mogą już stać się przedmiotem zainteresowania Komitetu LDR, a tym samym zostać uznane za objęte zakresem konwencji LDR<sup>359</sup>. Jak słusznie zauważa P. Thornberry, zazębiające się elementy dyskryminacji na tle rasowym i religijnym w przypadku takich zjawisk jak antysemityzm czy islamofobia będą się stawać coraz częstszym przedmiotem rozważań w odniesieniu do ochrony gwarantowanej przez konwencję LDR<sup>360</sup>.

Z zagadnieniem tym w sposób ścisły wiąże się ponadto pytanie o zobowiązanie państw do przeciwdziałania, na podstawie konwencji LDR, aktom nienawiści i przemocy powstałym na tle religijnym. Udzielając pozytywnej odpowiedzi w tym zakresie, N. Lerner zauważa, że „Przyjęcie takiego podejścia jest wspierane przez historyczny związek

<sup>356</sup> Zob. E. Schwelb, *The International Convention on the Elimination...*, s. 1002.

<sup>357</sup> Zob. N. Alvarez Molinero, *The International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the evolution of the concept of racial discrimination* (w:) *International Human Rights...*, s. 354–356.

<sup>358</sup> Tamże, s. 361 i n.

<sup>359</sup> Zob. np. uwagi końcowe do sprawozdania Gruzji, w których Komitet LDR pytał o sytuację „etniczno-religijnych mniejszości” (ang. *ethno-religious minorities*). Uwagi końcowe z dnia 15 sierpnia 2005 r. do sprawozdania Gruzji, CERD/C/GEO/CO/3, pkt 18.

<sup>360</sup> Zob. P. Thornberry, *Confronting racial discrimination. A LDR perspective*, *Human Rights Law Review* 2005, t. 5, nr 2, s. 259.



po między instrumentami dotyczącymi rasy i instrumentami dotyczącymi religii, jak również przez opinię wyrażoną przez judykaturę szeregu państw, zgodnie z którą ważniejsze od określonej natury danej grupy lub od możliwych do zidentyfikowania czynników, które definiują tę grupę, jest sam niepodważalny fakt istnienia grupy, sposób postrzegania jej przez nią samą oraz postrzeganie jej przez otaczający świat”<sup>361</sup>.

W art. 5 konwencji LDR zawarto katalog praw, korzystanie z których państwa zobowiązane są zagwarantować w szczególności, bez jakiegokolwiek różnicowania ze względu na rasę, kolor skóry czy pochodzenie narodowe bądź etniczne. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego. Ponadto konwencja LDR przewiduje ochronę przed dyskryminacją nie tylko jednostek, lecz także całych grup, a państwa-strony Konwencji zobowiązane są do podjęcia wielu działań gwarantujących faktyczne zapewnienie tej ochrony. Artykuł 2 ust. 1 mówi zatem o zastosowaniu wszelkich środków, jeśli wymaga tego zaistniała sytuacja – również środków ustawodawczych – w celu eliminacji zjawiska dyskryminacji rasowej we wszystkich jej postaciach. Państwom pozostawiona została swoboda w zakresie wyboru środków, dzięki którym nastąpi implementacja postanowień art. 2 konwencji LDR – stąd pojawiająca się w części literatury sugestia, że mechanizmy prawne mogą być stosowane w tym przypadku w charakterze rozwiązań subsydiarnych wobec np. działań edukacyjnych<sup>362</sup>. Wydaje się jednak, że w zamyśle autorów konwencji LDR oraz z uwagi na doniosłość zagrożeń wynikających z rasizmu i dyskryminacji rasowej środki edukacyjne stanowić mają uzupełnienie zasadniczych jednak w tym kontekście mechanizmów prawnych.

#### 4.3.3. Zakres normatywny art. 4 konwencji LDR

W przypadku reakcji na współczesne formy antysemityzmu i przeciwdziałania mu za pomocą instrumentów prawnych stosowanych jako realizacja zobowiązań wynikających z konwencji LDR podstawowe znaczenie uzyskuje art. 4 tego traktatu<sup>363</sup>. Jak zauważa N. Lerner, art. 4

<sup>361</sup> N. Lerner, *Freedom of Expression and Advocacy of Group Hatred...*, s. 141.

<sup>362</sup> Por. K.J. Partsch, *Racial Speech and Human Rights. Article 4 of the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (w:) Striking a Balance...*, s. 23.

<sup>363</sup> Art. 4 konwencji LDR stanowi: „Państwa Strony Konwencji potępiają wszelką propagandę i wszelkie organizacje oparte na ideach lub teoriach o wyższości jednej rasy

jest „rezultatem kompromisu pomiędzy tymi, którzy postrzegali go jako «kluczowy artykuł» Konwencji a tymi, którzy uważali, że stanowi zagrożenie dla wolności wypowiedzi i zrzeszania się”<sup>364</sup>. Regulacje zawarte w tym przepisie konwencji LDR zawierają bowiem daleko idące zobowiązania względem państw-stron traktatu w zakresie prawnych restrykcji wobec jednostek i grup manifestujących swoje rasistowskie przekonania i postawy.

Zobowiązanie do uznania aktów przemocy dokonywanych na tle rasowym oraz podżegania do takich aktów za przestępstwo podlegające karze nie wzbudzało na etapie powstawania treści traktatu wątpliwości i kontrowersji. Pojawiły się one jednak w odniesieniu do pozostałych postaw i działań, które wymienia art. 4 lit. a<sup>365</sup>. Ustanowienie w ustawie prawnego zakazu rozpowszechniania idei opartych na wyższości lub nienawiści rasowej w sposób nieunikniony rodzi bowiem konflikt z gwarancją swobody wypowiedzi. Podczas dyskusji na forum Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego NZ wielokrotnie podkreślano, że postanowienia te w żaden sposób nie mogą być interpretowane jako ograniczające możliwość dyskusji czy naukowych rozpraw nad problematyką rasową<sup>366</sup>. Wątpliwości pojawiły się także wobec zawartego

---

lub grupy osób określonego koloru skóry lub pochodzenia etnicznego bądź usiłujące usprawiedliwić czy popierać nienawiść i dyskryminację rasową w jakiejkolwiek postaci oraz zobowiązują się podjąć niezwłocznie właściwe środki zmierzające do wykorzenienia wszelkiego podżegania do tego rodzaju dyskryminacji bądź też aktów dyskryminacji i w tym celu uwzględniając zasady zawarte w Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz prawa szczegółowo określone w art. 5 niniejszej Konwencji zobowiązują się między innymi:

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 jakiejkolwiek 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 popieranie jej”.

<sup>364</sup> N. Lerner, *Freedom of Expression and Advocacy of Group Hatred...*, s. 142.

<sup>365</sup> Tamże, s. 53–55.

<sup>366</sup> Tamże, s. 54.

w art. 4 lit. a zakazu udzielania pomocy, również w aspekcie finansowym, w prowadzeniu działalności o charakterze rasistowskim. W trakcie prac przygotowawczych i dyskusji nad treścią art. 4 stawiano pytanie o to, czy zakup rasistowskiej publikacji bądź wpłata składki członkowskiej na rzecz organizacji rasistowskiej będą zaliczać się do działań objętych dyspozycją art. 4 lit. a<sup>367</sup>, nie udzielono na nie jednak ostatecznej odpowiedzi.

Artykuł 4 lit. b odnosi się do innego, równie problematycznego zagadnienia ograniczenia swobody zrzeszania się, które może być konsekwencją przyjęcia przez państwa-strony konwencji LDR zobowiązania do uznania za nielegalne organizacji popierających dyskryminację rasową i do niej nawołujących oraz zakazania ich działalności, jak również zakazania zorganizowanej i wszelkiej innej działalności propagandowej, popierającej dyskryminację rasową i uznania udziału w takiej działalności za przestępstwo podlegające karze.

Wątpliwości podnoszone w odniesieniu do wymienionych powyżej zagadnień spowodowały, że do paragrafu wprowadzającego art. 4 konwencji LDR dodano tzw. klauzulę należytego uwzględnienia (ang. *due regard clause*), pozwalającą na zmniejszenie prawdopodobieństwa, że nastąpi naruszenie praw i wolności jednostek (przede wszystkim swobody wypowiedzi i zrzeszania się), wynikające z postanowień art. 4 traktatu. Klauzulę tę tworzy stwierdzenie, że działania państw podjęte w celu realizacji zobowiązań nałożonych na nie w art. 4 następują przy uwzględnieniu zasad zawartych w PDPCz oraz praw i wolności wymienionych w art. 5 konwencji LDR (m.in. wolności wypowiedzi, zgromadzania się i zrzeszania). W konsekwencji umożliwiono taką interpretację art. 4, która oznacza, że państwa nie mają obowiązku wprowadzania środków niezgodnych z ich krajowym ustawodawstwem<sup>368</sup>. Przyjęcie do tekstu konwencji LDR klauzuli należytego uwzględnienia nastąpiło w wyniku pogłębionej dyskusji i rozważań, jej interpretacja przybrała jednak zróżnicowane formy, co uwidocznione zostało w szczególności w deklaracjach i zastrzeżeniach zgłaszanych przez państwa podczas ratyfikacji traktatu<sup>369</sup>. W pierwszym zaobserwowanym ujęciu klauzula rozumiana jest jako zobowiązanie państwa do powstrzymania się od wprowadzenia jakichkolwiek środków, które mogłyby kolidować

---

<sup>367</sup> Tamże, s. 54.

<sup>368</sup> Tamże, s. 53.

<sup>369</sup> K.J. Partsch, *Racial Speech...*, s. 24–25.

z prawami wymienianymi w art. 5 konwencji LDR oraz w PDPCz. Taka interpretacja, prezentowana przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię, wydaje się jednak sprzeczna z samą ideą konwencji LDR<sup>370</sup>. Oczywiście jest bowiem, że w celu realizacji zobowiązań wynikających z tego traktatu może okazać się konieczne znaczne nawet ograniczanie praw i wolności jednostki, przede wszystkim w zakresie swobody wypowiedzi, zgromadzania się lub zrzeszania. Kolejna interpretacja wskazuje na takie odczytywanie klauzuli, które implikuje konieczność ważenia przez ustawodawcę proporcji pomiędzy zagwarantowaniem praw i wolności jednostki a realizacją postanowień art. 4 konwencji LDR<sup>371</sup>. Trzecie ujęcie uznaje z kolei, że niedopuszczalne jest powoływanie się przez państwa-strony konwencji LDR na klauzulę należytego uwzględnienia w celu uniknięcia wprowadzenia regulacji ściśle wypełniających zobowiązania z art. 4<sup>372</sup>. Takie odczytywanie klauzuli zdaje się potwierdzać Komitet LDR. Podczas rozpatrywania sprawozdań okresowych Niemiec i Wielkiej Brytanii Komitet LDR zwrócił uwagę na istniejące w regulacjach prawnych tych państw uwarunkowanie kryminalizacji nawoływania do nienawiści rasowej wystąpieniem określonych czynników (w przypadku Niemiec – niebezpieczeństwa zakłócenia porządku publicznego, w przypadku Wielkiej Brytanii – nawoływania mającego charakter groźby lub zniewagi), podkreślając, że wprowadzenie takich przesłanek nie jest przewidziane w art. 4 konwencji LDR i prowadzić może do sprzecznego z traktatem ograniczenia efektywności stosowanych środków prawnych<sup>373</sup>.

Problematyczna pozostaje ponadto kwestia rodzaju sankcji stosowanych przez państwa wobec sprawców czynów uznanych za bezprawne i podlegające karze według dyspozycji art. 4. W wielu państwach stosowanie w takich przypadkach represji karnej ograniczane lub całkowicie eliminowane jest na rzecz wprowadzenia środków administracyjnych

<sup>370</sup> W odniesieniu do zastrzeżenia złożonego przez Wielką Brytanię Komitet LDR uznał, że nie jest ono zgodne wymogami art. 4 lit. b konwencji LDR. Zob. zapis dyskusji nad tym problemem, prowadzonej pomiędzy Komitetem LDR a państwem-stroną, zob.: [http://www.bayefsky.com/html/uk\\_t4\\_cerd.php](http://www.bayefsky.com/html/uk_t4_cerd.php) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>371</sup> Por. deklaracje złożone przez Austrię i Włochy (prawo do swobody wypowiedzi nie może zostać narażone) czy Belgię (zobowiązania wynikające z art. 4 konwencji LDR muszą pozostać w zgodzie z prawem do swobody wypowiedzi).

<sup>372</sup> K.J. Partsch, *Racial Speech...*, s. 25.

<sup>373</sup> Zob.: uwagi końcowe z 1977 r. do sprawozdania Niemiec, A/32/18, pkt 80–87; uwagi końcowe z 1977 r. do sprawozdania Wielkiej Brytanii, A/32/18, pkt 302–308.

czy koncyliacyjnych. Interpretacji tego problemu dokonał Komitet LDR. Podczas rozpatrywania wstępnego sprawozdania Australii Komitet LDR krytycznie odniósł się do obowiązującej w tym kraju ustawy (ang. *Racial Discrimination Act*), która w ogóle nie obejmowała stosowania wobec przejawów rasizmu środków z zakresu prawa karnego<sup>374</sup>. Podobne zastrzeżenia Komitet LDR formułował wielokrotnie w stosunku do różnych innych państw, w tym m.in. Norwegii czy Szwecji. W uwagach końcowych do połączonego piętnastego oraz szesnastego sprawozdania okresowego Szwecji Komitet LDR zauważył, że brak w krajowym porządku prawnym przepisów prawa karnego kryminalizujących przynależność do organizacji mających na celu popieranie dyskryminacji i nienawiści rasowej i nawoływanie do nich jest sprzeczne z art. 4 konwencji LDR<sup>375</sup>.

Najszersza interpretacja postanowień art. 4 konwencji LDR i wynikających z nich zobowiązań nastąpiła w komentarzach ogólnych Komitetu LDR, sformułowanych w odniesieniu do tej regulacji traktatu<sup>376</sup>. W Komentarzu Ogólnym nr 7 z 1985 r. Komitet LDR podkreślił, że środki, które wymienia art. 4, są obligatoryjne i wszystkie państwa-strony konwencji LDR, które nie wprowadziły jeszcze właściwej legislacji w tym zakresie, mają obowiązek to uczynić<sup>377</sup>. Jeszcze bardziej szczegółowy i jednoznaczny charakter ma Komentarz Ogólny nr 15, przyjęty przez Komitet LDR w 1993 r., w którym podniesiono, że wobec powtarzających się przypadków dyskryminacji i nienawiści na tle rasowym efektywna implementacja art. 4 konwencji nabiera coraz bardziej zasadniczego znaczenia<sup>378</sup>. Następnie w Komentarzu powtórnie wymieniono formy działań, które podlegać mają kryminalizacji, oraz odniesiono się do kluczowego zagadnienia możliwych kolizji pomiędzy pełną realizacją

---

<sup>374</sup> Uwagi końcowe z 1982 r. do sprawozdania Australii, A/32/18, pkt 161–176. Australia była również wielokrotnie wzywana przez Komitet LDR do wycofania zastrzeżenia do art. 4 lit. a konwencji LDR, zob.: <http://www.bayefsky.com/docs.php/area/conclobs/state/9/node/4/treaty/cerd/opt/0> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>375</sup> Uwagi końcowe z dnia 10 marca 2004 r. do sprawozdania Szwecji, CERD/C/64/CO/8. Zob. również uwagi końcowe z dnia 5 marca 2008 r. do sprawozdania Stanów Zjednoczonych, CERD/C/USA/CO/6.

<sup>376</sup> Komitet LDR posługuje się nazwą „Zalecenie Ogólne” (ang. *General Recommendation*), jest ono jednak w istocie tym samym co Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka i dla zachowania spójności przywoływanego nazewnictwa w niniejszej pracy stosowana będzie nazwa „Komentarz Ogólny”.

<sup>377</sup> Komentarz Ogólny nr 7 z dnia 23 sierpnia 1985 r., A/40/18.

<sup>378</sup> Komentarz Ogólny nr 15 z dnia 17 marca 1993 r., A/48/18.



zakazu rozpowszechniania idei wyższości rasowej i nawoływania do nienawiści na tym tle a zachowaniem gwarancji swobody wypowiedzi, stwierdzając, że przez wypełnienie zobowiązań państw-stron wynikających z art. 4 konwencji LDR nie następuje nieuchronne naruszenie prawa do swobody wypowiedzi.

Warto wreszcie odnieść charakter zobowiązań wynikających z art. 4 konwencji LDR do tych nałożonych na państwa-strony MPPOP w art. 20 tego traktatu. Zakres dyspozycji art. 4 konwencji LDR może wydawać się węższy od przepisu Paktu, ze względu na fakt, że regulacja ta odnosi się jedynie do rasistowskich „przestępstw z nienawiści” oraz takiego rodzaju „mowy nienawiści”. Należy natomiast zauważyć, że regulacja konwencji LDR wykracza znacznie poza ramy ustanowione w MPPOP w tym znaczeniu, że mówi wprost o sankcjach prawa karnego i nie posługuje się ogólnym sformułowaniem obowiązku „zakazania w ustawie”. Komitet LDR wielokrotnie bronił takiej „filozofii prawa karnego” w odniesieniu do art. 4, podkreślając jego znaczenie w sferze oddziaływania prewencyjnego (m.in. w kwestii zapobiegania zbrodni ludobójstwa) oraz aktywizacji państwa do podejmowania efektywnych działań<sup>379</sup>. Jednocześnie zauważyć należy, że w przypadku drastycznych naruszeń praw człowieka, będących rezultatem szerzenia nienawiści na tle rasowym, narodowościowym czy religijnym, również Komitet wskazuje na ustanowienie sankcji prawa karnego jako na wymaganą realizację zobowiązań wynikających z art. 20 MPPOP. Takie stanowisko Komitet wyraził *expressis verbis* w uwagach końcowych do sprawozdania Togo, rozpatrywanego w kwietniu 2011 r. Szerzenie nienawiści na tle etnicznym przez polityków głównego nurtu i dziennikarzy doprowadziło w tym państwie do masowego i poważnego naruszenia praw jednostki ze względu na przynależność etniczną podczas wyborów parlamentarnych w 2005 r. Państwo wezwane zostało do wprowadzenia właściwych instrumentów kryminalizujących takie zachowania oraz do zastosowania sankcji prawa karnego wobec każdej osoby, która dopuszcza się czynów, o których mowa w art. 20<sup>380</sup>.

Przyjęcie konwencji LDR wraz z jej mechanizmem kontrolnym w postaci Komitetu LDR było bez wątpienia jednym z najważniejszych osiągnięć ONZ. Jednocześnie pojawiają się głosy mówiące o tym, że

<sup>379</sup> Zob. P. Thornberry, *Confronting racial discrimination...*, s. 253.

<sup>380</sup> Por. uwagi końcowe z dnia 28 marca 2011 r. do sprawozdania Togo, CCPR/C/TGO/CO/4, pkt 9.



idea eliminacji dyskryminacji rasowej w kształcie, w jakim zdefiniowane zostało to w konwencji LDR, opierała się od początku na „szlachetnym kłamstwie”, a likwidacja tego zjawiska nie jest w ogóle możliwa<sup>381</sup>. W nieco szerszym kontekście wszystkich traktatów z dziedziny praw człowieka swoje wątpliwości w omawianym zakresie wyraża T. Meron: „Jest uzasadnione, aby Konwencja ustanawiała standardy wyższe niż te, do których stosuje się większość państw. Lecz jak dalece naprzód powinny sięgać instrumenty praw człowieka? Idealizm nie powinien być mylony z utopią”<sup>382</sup>.

Choć niewątpliwie należy zgodzić się za stwierdzeniem o braku szans na całkowite pokonanie zjawisk, takich jak rasizm, antysemityzm czy ksenofobia, nie można nie dostrzegać ogromu pozytywnych zmian, jakie zaszły na tym polu w trakcie ostatnich dziesięcioleci, w znacznej mierze dzięki funkcjonowaniu wielu rozwiązań i mechanizmów w ramach ONZ. Wszelkie próby przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej są pożądane i pożyteczne, zaś przekształcenie ich w postanowienia prawnie wiążącego, międzynarodowego traktatu kreuje dla jego państw-stron zobowiązania, których nie mogą negować. W kontekście przeciwdziałania antysemityzmowi konwencja LDR w wymiarze normatywnym oraz Komitet LDR w wymiarze instytucjonalnym stanowią zaś najbardziej doniosłe instrumenty, możliwe do wykorzystania w walce z antysemityzmem w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka.

#### 4.4. Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej

Zakres kompetencji Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej zbieżny jest z przedstawionymi wcześniej kompetencjami KPCz. W toku jego działalności wykształciła się ponadto pozbawiona umoco-

<sup>381</sup> M. Banton nawiązał w tym miejscu do „szlachetnego kłamstwa” (ang. *noble lie*), przedstawianego przez Platona. W tekście konwencji LDR rasizm i dyskryminacja rasowa musiały zostać ujęte tak, aby połączyć dwa odmienne sposoby rozumienia dyskryminacji rasowej. Pierwszy z nich zakładał, że jest ona wynikiem patologicznych uwarunkowań społecznych, wywołanych określonymi okolicznościami geograficzno-historycznymi, podlegającymi zmianom, a w związku z tym możliwym do przezwyciężenia. Druga koncepcja opierała się na przeświadczeniu o odwiecznej i niezmiennej naturze rasizmu i dyskryminacji rasowej, która stanowi jeden z elementów stałych relacji społecznych. Zob. M. Banton, *International Action...*, s. 50, 59.

<sup>382</sup> T. Meron, *The Meaning and Reach...*, s. 318.

wania w przepisach traktatu, ważna praktyka stosowania tzw. środków wczesnego ostrzegania (ang. *early warning measures*) oraz środków pilnych (natychmiastowych) (ang. *urgent measures*)<sup>383</sup>. Środki wczesnego ostrzegania mają przede wszystkim służyć zapobieganiu eskalacji napięć o podłożu rasowym, które mogą przerodzić się w otwarty konflikt, natomiast środki pilne (natychmiastowe) – powstrzymać poważne lub masowe naruszenia konwencji LDR, które mają właśnie miejsce lub których zaistnienie jest nieuchronne. Kryteria determinujące zastosowanie tych środków zostały w sposób szczegółowy sformułowane w 2007 r., w rezultacie dokonania przez Komitet LDR przeglądu funkcjonowania tych procedur<sup>384</sup>. Wśród kryteriów wymieniono m.in.:

- oznaki narastającej skali nienawiści i przemocy na tle rasowym, jak również rasistowskiej propagandy, szerzonej przez przedstawicieli władz państwowych;
- brak właściwych ram legislacyjnych, definiujących i kryminalizujących wszystkie formy dyskryminacji rasowej, jak również skutecznych mechanizmów implementacji takiej legislacji;
- prowadzenie polityki faktycznej segregacji rasowej;
- faktyczna bezkarność osób odpowiedzialnych m.in. za nawoływanie do nienawiści lub przemocy wobec grup identyfikowanych poprzez ich rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub narodowość oraz za tworzenie organizacji politycznych lub militarnych o charakterze rasistowskim.

Z kolei środki, które mogą zostać podjęte w obliczu takich sytuacji, to m.in. wezwanie państwa-strony do natychmiastowego dostarczenia wymaganych przez Komitet LDR informacji; przyjęcie decyzji wyrażającej obawy Komitetu LDR wraz z rekomendacjami skierowanymi wobec państwa-strony oraz wobec Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu, Rady Praw Człowieka lub za pośrednictwem Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ do Sekretarza Generalnego ONZ; wystosowanie propozycji skierowania do państwa-strony delegacji Komitetu LDR, która miałaby dopomóc w implementacji międzynarodowych standardów w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej.

<sup>383</sup> Zob. Sprawozdanie z 42. sesji Komitetu LDR, która odbyła się w dniach 2–20 sierpnia 1993 r., A 48/18, Aneks III.

<sup>384</sup> *Guidelines for the early warning and urgent action procedures*, zob. Sprawozdanie z 71. sesji Komitetu LDR, która odbyła się w dniach 30 lipca – 17 sierpnia 2007 r., A/62/18, Aneks III.

Można ponadto wskazać na stosunkowo nową praktykę Komitetu LDR w zakresie przeprowadzania tzw. dyskusji tematycznych dotyczących tych problemów w obszarze dyskryminacji rasowej, których cechy wspólne dostrzegalne są w większej liczbie państw-stron konwencji LDR i ze względu na swój szczególnie niepokojący charakter oraz wykazywane cechy problemów strukturalnych powinny zostać dogłębnie przeanalizowane<sup>385</sup>. Być może w przyszłości antysemityzm stanie się przedmiotem tego rodzaju dyskusji, tak jak miało to miejsce w 2000 r. w odniesieniu do dyskryminacji Romów. W obliczu narastającej fali antysemityzmu, odnotowywanej w tak wielu miejscach świata, nie ma bowiem wątpliwości, że zagadnienie to kwalifikuje się do rozpatrzenia go w ramach dyskusji tematycznych.

Wydaje się, że problem antysemityzmu – jednej z najbardziej rozpowszechnionych form rasizmu i ksenofobii – powinien należeć do zagadnień znajdujących się w centrum zainteresowania Komitetu LDR. Analiza dotychczasowego stanowiska tego organu traktatowego nie potwierdza jednak tego oczekiwania. W przedstawionym poniżej wyborze uwag końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron konwencji LDR uwzględniono wyłącznie te przypadki, w których problem antysemityzmu podnoszony był w postaci bardziej rozbudowanych odniesień<sup>386</sup>. Pominięto natomiast uwagi końcowe, w których antysemityzm wymieniany był wyłącznie jako jedno z negatywnych zjawisk, którym państwo ma obowiązek przeciwdziałać. Jednocześnie, wzorem metody zastosowanej podczas prezentacji uwag końcowych KPCz, analizą w poniższej części niniejszego rozdziału zostaną objęte nie tylko przykłady odniesień do antysemityzmu, lecz także przypadki pominięcia ich przez Komitet LDR wobec państw, w których problem ten oceniany jest przez ekspertów ośrodków badawczych oraz organizacji pozarządowych jako poważny i niepokojący<sup>387</sup>.

---

<sup>385</sup> Na ten temat zob. M. O'Flaherty, *Human Rights and the UN: practice before the Treaty Bodies*, The Hague–New York 2002, s. 72–94.

<sup>386</sup> W przypadku sprawozdań rozpatrywanych przez Komitet LDR we wcześniejszym okresie konkluzje tego organu traktatowego nie były formułowane w formie uwag końcowych, lecz w postaci opisowych konkluzji i spostrzeżeń członków Komitetu LDR. Dla zachowania spójności stosowanego nazewnictwa będą one jednak określane jako „uwagi końcowe”.

<sup>387</sup> Analizą objęto wszystkie dotychczasowe uwagi końcowe Komitetu LDR.

#### **4.4.1. Uwzględnienie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron konwencji LDR**

##### **Austria, rozpatrzenie wstępnego oraz połączonego dziewiątego oraz dziesiątego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>388</sup>**

Podczas rozpatrywania wstępnego sprawozdania okresowego Austrii część członków Komitetu LDR zwróciła uwagę na brak dostatecznie restrykcyjnych uregulowań prawnych w zakresie zakazu istnienia partii i organizacji szerzących idee nienawiści i dyskryminacji rasowej. Obowiązujące przepisy wprowadzały bowiem jedynie zakaz istnienia organizacji o charakterze neonazistowskim oraz zagrażających autonomii i niepodległości państwa austriackiego, przez co nie zostały, zdaniem niektórych członków Komitetu LDR, wypełnione zobowiązania wynikające z art. 4 konwencji LDR.

Połączone dziewiąte oraz dziesiąte sprawozdanie Austrii było przedmiotem obrad Komitetu LDR w 1992 r. Problem antysemityzmu został wówczas uwzględniony w postaci pytań członków Komitetu m.in. o ocenę rządu austriackiego co do skali obecności zjawiska antysemityzmu, o przykłady aktów antysemityzmu, które miały miejsce w Austrii w okresie sprawozdawczym oraz o niepokojące wyniki badań opinii społecznej, według których około 20% Austriaków sprzeciwiało się równym prawom ekonomicznym dla Żydów<sup>389</sup>. W odpowiedzi przedstawiciel rządu odpowiedział w dość niejednoznaczny sposób, że jedyne niebezpieczeństwo związane jest z funkcjonowaniem organizacji opartych na antysemitycznych ideach, zagrożenie takie nie istnieje jednak ze strony jednostek, których wolność posiadania poglądów obejmuje wszelkie opinie na temat Żydów<sup>390</sup>. W uwagach końcowych Komitet powrócił do tego problemu, stwierdzając: „Komitet z niepokojem odnotowuje, że w Austrii (...) pojawiają się oznaki wzrostu rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu, oraz skłonność do ignorowania praw osób należących do grup etnicznych, w tym Żydów”<sup>391</sup>.

---

<sup>388</sup> Uwagi końcowe z 1974 r. do sprawozdania Austrii, A/9618, pkt 133; uwagi końcowe z dnia 11 sierpnia 1992 r. do sprawozdania Austrii, A/47/18.

<sup>389</sup> Tamże, pkt 184–185.

<sup>390</sup> Tamże, pkt 192.

<sup>391</sup> Tamże, pkt 198.

### **Białoruś, rozpatrzenie dziewiątego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>392</sup>**

Pytanie Komitetu LDR postawione podczas rozpatrywania sprawozdania okresowego Białorusi w 1987 r. dotyczyło kwestii, która nadal pozostaje aktualna. Członkowie Komitetu LDR postawili bowiem pytanie o to, czy białoruskie władze podejmują kroki mające zagwarantować, aby autorzy antysyjonistycznych publikacji nie nadużywali wolności wypowiedzi w celu szerzenia, pod pozorem antysyjonizmu, postaw i przekonań antysemickich<sup>393</sup>. W ustnej odpowiedzi przedstawiciel Republiki Białoruskiej nie odniósł się jednak do tego pytania Komitetu.

### **Francja, rozpatrzenie szóstego, siódmego i połączonego piętnastego oraz szesnastego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>394</sup>**

Niepokojąca skala problemu antysemityzmu we Francji była zauważana podczas procedury rozpatrywania kolejnych sprawozdań przedstawianych przez to państwo, a pytania i uwagi końcowe Komitetu LDR dotyczące tej tematyki pojawiały się w przypadku prawie każdego z dotychczasowych sprawozdań Francji.

Podczas rozpatrywania szóstego sprawozdania Francji Komitet LDR wyraził obawy, że obowiązujące w państwie regulacje prawne nie są wystarczająco efektywne, aby na ich podstawie można było skutecznie przeciwdziałać rasistowskiej, antysemickiej propagandzie i aktom przemocy na tym tle, przez co nie są spełnione wszystkie zobowiązania nałożone na państwo-stronę w związku z treścią art. 4 konwencji LDR. Komitet LDR prosił również o informacje na temat reakcji państwa na przykłady rozpowszechniania antysemickich publikacji i neonazistowskiej propagandy.

Z kolei w trakcie rozpatrywania siódmego sprawozdania członkowie Komitetu LDR zwrócili się do delegacji państwa o przedstawienie informacji na temat społecznych przyczyn i uwarunkowań występowania we Francji nastrojów oraz postaw antysemickich. W odpowiedzi

---

<sup>392</sup> Uwagi końcowe z 1987 r. do sprawozdania Białorusi, A/42/18.

<sup>393</sup> Tamże, pkt 660.

<sup>394</sup> Uwagi końcowe z 1983 r. do sprawozdania Francji, A/38/18, pkt 318; uwagi końcowe z 1985 r. do sprawozdania Francji, A/40/18, pkt 467.



wskazano na najbardziej prawdopodobną w opinii przedstawiciela władz Francji przyczynę różnych przejawów rasizmu we Francji, jaką miał stanowić kryzys ekonomiczny<sup>395</sup>.

Problem antysemityzmu został również kilkakrotnie dostrzeżony w 2005 r., kiedy ocenie Komitetu LDR poddane było piętnaste oraz szesnaste sprawozdanie okresowe Francji<sup>396</sup>. Przedstawiając sprawozdanie na forum Komitetu LDR, przedstawiciel Francji w sposób szczegółowy odnosił się do zjawiska antysemityzmu, podając konkretne przykłady aktów przemocy i wandalizmu na tle antysemickim oraz metod stosowanych w celu przeciwdziałania im. W uwagach końcowych Komitet LDR podzielił zaniepokojenie wyrażane przez samo państwo-stronę w odniesieniu do wzrostu nastrojów antysemickich, rasistowskich i ksenofobicznych wśród społeczeństwa oraz wzrostu przestępczości na tym tle, zachęcając władze do bardziej skutecznego wykorzystania istniejących już we Francji przepisów prawnych mających przeciwdziałać tym zjawiskom, do podnoszenia poziomu wiedzy na temat właściwych instrumentów prawnych wśród osób odpowiedzialnych za ich stosowanie oraz do zwiększenia wysiłków w dziedzinie edukacji promującej idee tolerancji i różnorodności kulturowej<sup>397</sup>.

**Niemcy, rozpatrzenie połączonego dziewiątego oraz dziesiątego, połączonego jedenastego oraz dwunastego, piętnastego i połączonego szesnastego, siedemnastego oraz osiemnastego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>398</sup>**

Podczas rozpatrywania wszystkich dotychczasowych sprawozdań przedłożonych Komitetowi LDR przez Niemcy wiele uwagi poświęcono kwestii niebezpieczeństwa odradzania się nazizmu oraz sytuacji mniejszości żydowskiej w tym państwie. Podczas rozpatrywania sprawozdania Niemiec w 1989 r. Komitet LDR zwrócił nawet uwagę państwu-stronie i poprosił o wyjaśnienie dotyczące stosowania przez rząd

---

<sup>395</sup> Tamże, pkt 474.

<sup>396</sup> Uwagi końcowe z dnia 10 marca 2005 r. do sprawozdania Francji, CERD/C/FRA/CO/16.

<sup>397</sup> Tamże, pkt 17.

<sup>398</sup> W przypadku państw, wobec których odniesienia dotyczące antysemityzmu pojawiały się w większej liczbie uwag końcowych i stanowisk Komitetu LDR, przypisy zamieszczone zostały w odmienny sposób.



w sprawozdaniu określenia „obywatele żydowscy”<sup>399</sup>. Przedstawiciel Niemiec zgodził się, że bardziej właściwe będzie sformułowanie „obywatele żydowskiego pochodzenia”<sup>400</sup>.

Oceniając połączone jedenaste i dwunaste sprawozdanie Niemiec w 1993 r., Komitet LDR chciał się dowiedzieć, w jaki sposób resocjalizowani oraz nadzorowani po odbyciu kary są młodociani, którzy popełnili przestępstwa o charakterze rasistowskim, w szczególności zaś motywowane antysemityzmem<sup>401</sup>. W uwagach końcowych Komitet LDR podkreślił z kolei swoje głębokie zaniepokojenie wzrostem przestępczości o podłożu antysemickim w Niemczech oraz brakiem adekwatnej ochrony prawnej dla jej ofiar<sup>402</sup>.

W 2001 r. rozpatrzone zostało piętnaste sprawozdanie okresowe Niemiec – w uwagach końcowych Komitetu LDR znalazły się sformułowania zaliczające przejawy antysemityzmu w tym państwie do głównych powodów obaw i trosk Komitetu<sup>403</sup>.

Najnowsze – połączone szesnaste, siedemnaste oraz osiemnaste sprawozdanie Niemiec, rozpatrzone przez Komitet LDR w 2008 r., zawiera z kolei rekomendację w zakresie zwiększenia wysiłków państwa na rzecz przeciwdziałania nasilającym się aktom przemocy i wrogości skierowanym przeciwko członkom różnych społeczności, w tym społeczności żydowskiej<sup>404</sup>. W ramach procesu *follow-up* do zaleceń Komitetu LDR rząd Niemiec przedłożył wyczerpujące informacje na temat działań podejmowanych w celu zwalczania tych negatywnych zjawisk, nie odnosząc się jednak bezpośrednio do problemu wzrostu nastrojów antysemickich<sup>405</sup>.

---

<sup>399</sup> Uwagi końcowe z 1989 r. do sprawozdania Niemiec, A/44/18, pkt 306.

<sup>400</sup> Tamże, pkt 313.

<sup>401</sup> Uwagi końcowe z dnia 11 sierpnia 1993 r. do sprawozdania Niemiec, A/48/18, pkt 435.

<sup>402</sup> Tamże, pkt 445.

<sup>403</sup> Uwagi końcowe z dnia 21 marca 2001 r. do sprawozdania Niemiec, A/56/18, pkt 112.

<sup>404</sup> Uwagi końcowe z dnia 13 sierpnia 2008 r. do sprawozdania Niemiec, CERD/C/DEU/CO/18, pkt 18.

<sup>405</sup> Informacje rządu Niemiec na temat implementacji uwag końcowych Komitetu LDR, CERD/C/DEU/CO/18/Add.1 z dnia 23 listopada 2009 r.

### **Polska, rozpatrzenie połączonego dziesiątego, jedenastego oraz dwunastego i połączonego siedemnastego, osiemnastego oraz dziewiętnastego sprawozdania okresowego państwa-strony**

Komitet LDR, rozpatrując sprawozdania okresowe Polski, dwukrotnie dotychczas odniósł się w swojej ocenie do problemu antysemityzmu w sposób szczegółowy. Rozpatrując połączone dziesiąte, jedenaste oraz dwunaste sprawozdanie przedłożone przez polski rząd, Komitet LDR wskazywał na niedostateczne informacje na temat Polskiej Partii Narodowej, promującej postawy antyżydowskie<sup>406</sup>. W odpowiedzi delegacja polska wskazała na marginalną rolę tej partii w polskim życiu politycznym oraz toczące się postępowania sądowe przeciwko jej założycielowi. Przytoczono też informacje na temat relewantnych przepisów prawnych, umożliwiających orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności partii popierających dyskryminację i nienawiść rasową z Konstytucją RP<sup>407</sup>.

Podczas badania sprawozdania Polski w 2009 r. zwrócono uwagę na stale obecne w Polsce zdarzenia o charakterze antysemickim, wymieniając dewastacje żydowskich cmentarzy, antysemicką „mowę nienawiści” oraz rozpowszechnianie antysemickich treści za pomocą Internetu<sup>408</sup>. W konsekwencji Komitet LDR zdecydował się poświęcić problemowi antysemityzmu jedno ze swoich zaleceń, w brzmieniu: „Komitet wzywa państwo-stronę do uwrażliwienia opinii społecznej na problemy związane z antysemityzmem oraz do wznowienia wysiłków na rzecz przeciwdziałania i karania takich aktów [antysemityzmu – przyp. aut.], jak również do uwzględnienia, w następnym sprawozdaniu okresowym, informacji na temat wszelkich środków podjętych w tym zakresie”<sup>409</sup>. Komitet wyraził również ponowne zaniepokojenie funkcjonowaniem w Polsce organizacji szerzących nienawiść rasową, wymieniając wśród

---

<sup>406</sup> Uwagi końcowe z dnia 18 marca 1993 r. do sprawozdania Polski, A/48/18, pkt 184.

<sup>407</sup> Tamże, pkt 191. Warto podkreślić, że Polska Partia Narodowa kontynuuje swoją działalność do dnia dzisiejszego. Na jej stronie internetowej, jak również w wydawanym przez nią ogólnopolskim tygodniku „Tylko Polska”, znajdują się dziesiątki jednoznacznie antysemickich treści.

<sup>408</sup> Uwagi końcowe z dnia 24 sierpnia 2009 r. do sprawozdania Polski, CERD/C/POL/CO/19, pkt 7.

<sup>409</sup> Tamże.

nich Obóz Narodowo-Radykalny – organizację posługującą się antysemicką retoryką<sup>410</sup>.

### **Rosja, rozpatrzenie dziewiątego, połączonego dziesiątego oraz jedenastego i połączonego dwunastego oraz trzynastego sprawozdania okresowego państwa-strony**

Wobec sprawozdań Rosji (a przed upadkiem reżimu komunistycznego – wobec sprawozdań ZSRR) sformułowano wiele uwag na temat antysemityzmu.

Podczas rozpatrywania dziewiątego sprawozdania w 1987 r. konflikt polityczny pomiędzy blokiem państw Zachodu a ZSRR został w pewnym sensie przeniesiony na forum Komitetu LDR przez skrajnie odmienne uwagi i pytania poszczególnych członków tego organu traktatowego dotyczące sytuacji mniejszości żydowskiej w ZSRR<sup>411</sup>. Podczas gdy niektórzy z członków Komitetu LDR wskazywali na pozostające bez odpowiedzi władz państwa publikacje „antysemickich propagandzistów”, dyskryminacyjne traktowanie osób pochodzenia żydowskiego w dostępie do edukacji, pomijanie historii Żydów w podręcznikach szkolnych lub ukazywanie ich w bardzo negatywnym świetle, jak również utrudnianie emigracji Żydów z ZSRR do Izraela, inny członek Komitetu LDR utrzymywał, że pozycja Żydów w ZSRR była uprzywilejowana<sup>412</sup>. W odpowiedzi na postawione pytania przedstawiciel ZSRR zaprzeczył istnieniu dyskryminacji Żydów i podkreślił ich obecność w wielu dziedzinach życia publicznego, nie odnosząc się jednocześnie w żaden sposób do kwestii antysemickiego charakteru antysyjonistycznych publikacji<sup>413</sup>.

---

<sup>410</sup> Tamże, pkt 9. Wydaje się natomiast, że niesłusznie Komitet LDR wymienił wśród organizacji szerzących rasizm i postulujących dyskryminację rasową Ligę Polskich Rodzin – partię polityczną, która mimo wszystkich kontrowersji związanych z jej programem i działaczami nie powinna być zaliczana do tej samej kategorii co Obóz Narodowo-Radykalny czy Krew i Honor.

<sup>411</sup> Kontrowersyjne stwierdzenie padło już ponadto podczas przedstawiania sprawozdania przez delegata ZSRR, który oświadczył, że syjonizm jest uznawany w ZSRR za formę dyskryminacji rasowej. Uwagi końcowe z 1987 r. do sprawozdania ZSRR, A/42/18, pkt 417.

<sup>412</sup> Tamże, pkt 421–422, 424.

<sup>413</sup> Tamże, pkt 432.

W 1990 r., już w czasie fundamentalnych zmian systemu politycznego w Rosji, Komitet LDR pytał o środki prawne zastosowane wobec rasistowskiego i antysemickiego ugrupowania *Pamyat* oraz o rezultat wniesienia pierwszego w Moskwie oskarżenia przeciwko autorowi antysemickich artykułów publikowanych w czasopiśmie studenckim<sup>414</sup>. W związku ze wspomnianymi zmianami politycznymi odpowiedzi przedstawiciela Rosji miały już zupełnie inny charakter i dowodziły chęci współpracy oraz porozumienia z Komitetem LDR, również w sprawie przeciwdziałania antysemityzmowi.

Wobec kolejnego, rozpatrywanego łącznie w 1996 r. dwunastego oraz trzynastego sprawozdania Rosji wystosowano uwagi końcowe, w których jako przedmiot poważnych obaw i troski Komitetu wskazano wzrost nastrojów rasistowskich i antysemickich wśród części rosyjskiego społeczeństwa oraz aktywność rasistowskich organizacji, zyskujących znaczne poparcie na scenie politycznej<sup>415</sup>.

### **Węgry, rozpatrzenie połączonego jedenastego, dwunastego oraz trzynastego sprawozdania okresowego państwa-strony**

W 1996 r. Komitet LDR wyraził głębokie zaniepokojenie występującymi na Węgrzech zjawiskami rasistowskiej „mowy nienawiści” oraz aktów przemocy dokonywanych na tym tle, w szczególności przez członków grup neonazistowskich<sup>416</sup>. Podniesiono, że manifestacje nienawiści kierowane są na Węgrzech od wielu lat wobec przedstawicieli mniejszości, przede wszystkim Romów i Żydów. Komitet LDR podkreślił, że przedmiotem jego troski jest nieznaczna liczba aktów oskarżenia i wyroków skazujących w postępowaniach sądowych dotyczących m.in. działalności neonazistów, która nie odzwierciedla rzeczywistej skali tego rodzaju przestępczości, obecnej w państwie-stronie<sup>417</sup>.

Komitet LDR rekomendował Węgrom podjęcie bardziej zdecydowanych kroków zmierzających do przeciwdziałania i zapobiegania ra-

---

<sup>414</sup> Uwagi końcowe z 1990 r. do sprawozdania ZSRR, A/45/18, pkt 262.

<sup>415</sup> Uwagi końcowe z dnia 12 marca 1996 r. do sprawozdania Rosji, A/51/18, pkt 142.

<sup>416</sup> Uwagi końcowe z dnia 12 marca 1996 r. do sprawozdania Węgier, A/51/18, pkt 116.

<sup>417</sup> Tamże.

sistowskiej przemocy, podkreślając konieczność zachowania najwyższej czujności wobec aktywności neonazistów<sup>418</sup>.

W przypadku Węgier należy odnotować, że ostatnie uwagi końcowe Komitetu LDR wobec tego państwa pochodzą z 2002 r. i nie zawierają odniesień do antysemityzmu. Należy oczekiwać, że w momencie, w którym Komitet LDR otrzyma zaległe sprawozdanie Węgier i przystąpi do jego rozpatrywania, problem antysemityzmu będzie jednym z głównych punktów wymagających zdecydowanej reakcji państwa. Węgry są bowiem obecnie jednym z niewielu państw europejskich, w których antysemityzm wyrażany jest nawet przez osoby publiczne w tak jednoznaczny i skrajny sposób. Przykładem obrazującym tę sytuację jest wydanie deputowanemu skrajnie prawicowej partii Jobbik przez jeden z instytutów genetyki zaświadczenia stwierdzającego, że polityk ten „nie posiada genów żydowskich ani romskich”<sup>419</sup>.

### **Włochy, rozpatrzenie połączonego osiemnastego oraz dziewiętnastego sprawozdania okresowego państwa-strony<sup>420</sup>**

Rozpatrując sprawozdanie Włoch, członkowie Komitetu LDR poprosili o szczegółowe informacje na temat funkcjonowania we Włoszech skrajnie prawicowych organizacji, ich wpływu na młodzież oraz powiązań z partiami politycznymi, jak również metod przeciwdziałania i karania „przestępstw z nienawiści”, popełnianych m.in. wobec osób pochodzenia żydowskiego. W odpowiedzi przedstawiciel rządu zaprezentował wiele informacji odnoszących się do podniesionych problemów. Wskazał m.in., że osoby odpowiedzialne za akty wandalizmu na cmentarzach żydowskich zostały osądzone, a wiele organizacji powiązanych z ruchem neofaszystowskim (których nazwy wymienił), zostało zdelegalizowanych<sup>421</sup>. W uwagach końcowych do sprawozdania Komitet LDR podniósł, że pozostaje zaniepokojony wzrostem nastrojów rasistowskich i ksenofobicznych we Włoszech, włączając w to zaangażowanie młodzieży w działalność organizacji o charakterze skrajnym, do-

---

<sup>418</sup> Tamże, pkt 123.

<sup>419</sup> A. Abbot, *Genome test slammed for assessing „racial purity”*, Nature 2012, 12 czerwca (wydanie internetowe), <http://www.nature.com/news/genome-test-slammed-for-assessing-racial-purity-1.10809> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>420</sup> Uwagi końcowe z dnia 2 marca 1995 r. do sprawozdania Włoch, A/50/18, pkt 81.

<sup>421</sup> Tamże, pkt 88.

puszczających się aktów przemocy na tle rasistowskim. Zalecono, aby państwo-strona w trybie pilnym wprowadziło bardziej efektywne metody przeciwdziałania tego rodzaju zjawiskom<sup>422</sup>.

#### **4.4.2. Pominięcie problemu antysemityzmu w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron konwencji LDR**

W przypadku uwag końcowych formułowanych przez Komitet LDR w szczególności zauważalne jest pominięcie problemu antysemityzmu wobec państw, takich jak Holandia<sup>423</sup>, Iran<sup>424</sup>, Liban<sup>425</sup>, Libia<sup>426</sup> czy Wielka Brytania<sup>427</sup>, w których antysemityzm jest jednym z najważniejszych i najbardziej niepokojących przejawów dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym czy religijnym.

Warto przywołać w tym miejscu przede wszystkim uwagi końcowe sformułowane przez Komitet LDR w sierpniu 2010 r. wobec Iranu – Komitet LDR ani razu nie odnosi się w nich do antysemityzmu. Brak dostrzeżenia przez organ traktatowy, który w sposób szczególny powinien być wyczulony na wszelkie przejawy dyskryminacji i nienawiści na tle rasowym i narodowościowym, tak wyraziście rysującego się problemu antysemityzmu w Iranie należy ocenić jako niepokojący.

Wydaje się ponadto, że w przypadku państw takich jak Holandia czy Wielka Brytania, gdzie przejawy antysemityzmu przybierają coraz bardziej niepokojące postaci i stanowią element rzeczywistości społecznej, nie zaś pojedyncze incydenty, oczywiste powinno być zastosowanie przez Komitet LDR środków wczesnego ostrzegania, w tym podjęcia dialogu z władzami tych państw oraz przeprowadzenia wizyt krajowych.

---

<sup>422</sup> Tamże, pkt 106.

<sup>423</sup> Uwagi końcowe z dnia 5 marca 2010 r. do sprawozdania Holandii, CERD/C/NLD/CO/17-18.

<sup>424</sup> Uwagi końcowe z dnia 23 sierpnia 2010 r. do sprawozdania Iranu, CERD/C/IRN/CO/18-19.

<sup>425</sup> Uwagi końcowe z dnia 11 marca 2004 r. do sprawozdania Libanu, CERD/C/64/CO/3.

<sup>426</sup> Uwagi końcowe z dnia 11 marca 2003 r. do sprawozdania Libii, CERD/C/64/CO/4.

<sup>427</sup> Uwagi końcowe z dnia 20 sierpnia 2003 r. do sprawozdania Wielkiej Brytanii, CERD/C/63/CO/11.



## 5. Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach systemu politycznego ochrony praw człowieka ONZ

### 5.1. Zgromadzenie Ogólne NZ

Zgromadzenie Ogólne NZ należy do organów wymienionych w art. 7 ust. 1 Karty NZ. Zgromadzenie Ogólne stanowi bezsprzecznie największe plenarne forum świata – w jego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich ONZ. Podczas obrad przedstawiane są diametralnie różne niekiedy stanowiska państw wobec wielu kwestii dotyczących pokoju i bezpieczeństwa na świecie, praw człowieka czy współpracy międzynarodowej<sup>428</sup>. Jest to zarazem organ w bardzo dużej mierze upolityczniony, w którym spory i animozje natury politycznej przenoszone są na treść przyjętych uchwał<sup>429</sup>.

Jedną z prerogatyw Zgromadzenia Ogólnego NZ wyrażonych w Karcie NZ jest inicjowanie badań oraz formułowanie zaleceń w zakresie rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego, zapewniania

---

<sup>428</sup> Zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, s. 305–306. Szerzej na temat Zgromadzenia Ogólnego zob. również: A. Cassese, *The General Assembly. Historical Perspective* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical...*, s. 25–54; tamże: J. Quinn, *The General Assembly into the 1990s* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical...*, s. 55–106.

<sup>429</sup> Szczególnie widoczna jest tendencja do wysuwania wobec Izraela najcięższych oskarżeń oraz stosowania podwójnych standardów i demonizowania go w związku z konfliktem bliskowschodnim – każdego roku Zgromadzenie Ogólne przyjmuje około 20 uchwał potępiających Izrael w związku z działaniami wobec ludności palestyńskiej oraz innych państw regionu. Do marca 2009 r. 7 spośród 10 dotychczasowych sesji nadzwyczajnych Zgromadzenia Ogólnego również poświęconych było temu tematowi (sesji takich nie zwołano jednak w przypadku masowych, najbardziej drastycznych naruszeń praw człowieka, do których dochodziło w Jugosławii, Rwandzie czy Darfurze). Jednocześnie uchwały te pozbawione są obiektywnych uwag w odniesieniu do „drugiej strony” konfliktu. Na przykład rezolucja z grudnia 2006 r. potępiająca Izrael za konflikt zbrojny z Libanem całkowicie pomija fakt, że to uznawany za organizację terrorystyczną Hezbollah rozpoczął konflikt, przekraczając nielegalnie granicę Izraela, zabijając i porywając Izraelskich żołnierzy. Dysproporcje w atakach na Izrael, do których dochodzi podczas obrad Zgromadzenia Ogólnego, przybierają wręcz karykaturalne rozmiary, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę milczenie tego forum w sprawach takich jak np. ludobójstwo w Darfurze (nie wspomina o nim żadna z rezolucji przyjętych podczas 61. sesji Zgromadzenia Ogólnego w 2006 r.), katastrofalna sytuacja kobiet – pracownic migrujących w Arabii Saudyjskiej, kryzys humanitarny wywołany przejawami rasizmu i dyskryminacji rasowej w Zimbabwe, system penalny w Iranie, faktycznie dopuszczający kary odjęcia kończyn czy ukamienowania.

realizacji praw człowieka i podstawowych wolności oraz międzynarodowej współpracy w sprawach gospodarki, kwestii społecznych i humanitarnych, kultury, edukacji oraz zdrowia. Problem antysemityzmu, pojawiający się w kontekście przeciwdziałania rasizmowi i pokrewnym mu formom dyskryminacji i nienawiści, jest zatem uwzględniany w agendzie Zgromadzenia Ogólnego.

### **Uchwały Zgromadzenia Ogólnego NZ**

Uwagi na temat charakteru prawnego uchwał Zgromadzenia Ogólnego zostały już przedstawione we wcześniejszej części niniejszego rozdziału. Poniżej zaprezentowane zostaną jedynie wybrane uchwały, adekwatne do tematu niniejszej książki<sup>430</sup>. W tym miejscu warto natomiast powtórzyć, że choć przedstawiane poniżej uchwały nie mają mocy prawnie wiążącej i co do zasady mają jedynie charakter zaleceń, ich niezaprzeczalną doniosłość i ważną rolę upatrywać należy w oddziaływaniu, jakie wywierają m.in. na kształtowanie się norm prawa zwyczajowego<sup>431</sup>.

Do najważniejszych uchwał w zakresie podejmowanej tematyki zalicza się najczęściej, oprócz PDPCz, Deklarację o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1963 r. oraz Deklarację praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych lub językowych z 1992 r. Istotna jest ponadto Deklaracja o eliminacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji wynikających z religii lub wyznania z 1981 r.

Zgromadzenie Ogólne przyjmuje rokrocznie uchwały odnoszące się do problemu przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii, nietolerancji religijnej, neonazizmu, nienawiści na tle różnic

---

<sup>430</sup> Uwagi dotyczące terminologii związanej z uchwałami organizacji międzynarodowych przedstawiają m.in. W. Czapliński i A. Wyrozumska. Autorzy ci stwierdzają, że „Uchwały organizacji międzynarodowych mogą mieć różną formę (...). Wśród uchwał rozróżnić można zalecenia, decyzje, rezolucje, opinie doradcze, orzeczenia itp. Zalecenia są zwykle uchwałami niewiązującymi, stanowiącymi zaproszenie do przyjęcia określonego zachowania, działania lub zaniechania. (...) Z kolei rezolucje są terminem zbiorczym, oznaczać mogą zarówno zalecenia, jak i decyzje, np. rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ. Rezolucją jest zatem każdy akt pochodzący od organizacji międzynarodowej. Synonimem rezolucji jest termin «uchwała»”. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 124.

<sup>431</sup> Tamże, s. 371.

etnicznych i narodowościowych, dyskryminacji mniejszości. Zagadnienia te pozostają stałym przedmiotem zainteresowania obradujących delegacji. W obszarze tym pojawiają się jednak problemy i kontrowersje związane z uwzględnianiem w poszczególnych dokumentach antysemityzmu jako jednego z przejawów rasizmu, dyskryminacji rasowej czy nietolerancji religijnej. Zapisy dyskusji nad poszczególnymi uchwałami jasno wskazują, że zdecydowany sprzeciw wobec włączania do nich antysemityzmu nie tylko wynika z doraźnej eskalacji konfliktów politycznych, lecz także jest rezultatem głębokich uprzedzeń i dyskryminacji, które w niektórych przypadkach przybierają postać najbardziej klasycznych form antysemityzmu.

Przykładem pierwszego z wymienionych typów zachowań, motywowanych sporami ideologicznymi i politycznymi, było zablokowanie przyjęcia rezolucji Zgromadzenia Ogólnego upamiętniającej cierpienia żydowskich dzieci, spowodowane samobójczymi zamachami terrorystycznymi przeprowadzanymi w Izraelu, podczas gdy wcześniej przyjęto rezolucję dotyczącą cierpień dzieci palestyńskich wywołanych działaniami Izraela<sup>432</sup>. Projekt rezolucji przedstawiony przez Izrael musiał zostać wycofany wobec poprawek, jakie zgłosiły do niego m.in. Egipt i Arabia Saudyjska, domagające się wykreślenia odwołania do dzieci żydowskich<sup>433</sup>. Z kolei przykładem jednoznacznie antysemitycznych postaw wśród niektórych delegacji państw w Zgromadzeniu Ogólnym jest z pewnością treść wystąpienia przedstawiciela Libii: „Najwyższy czas, aby Narody Zjednoczone oraz Stany Zjednoczone w szczególności zdały sobie sprawę, że żydowscy syjoniści tu w Stanach Zjednoczonych próbują zniszczyć Amerykanów. Rozejrzyjcie się po Nowym Jorku. Kim są właściciele pornograficznego przemysłu filmowego (...)? Czyż to nie Żydzi wyzyskują naród amerykański i usiłują upokorzyć go?”<sup>434</sup>. T. Meron słusznie nazwał powyższe wystąpienie „skandalicznym przykładem rasistowskich uwag”<sup>435</sup>.

<sup>432</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 58/155 z dnia 22 grudnia 2003 r.

<sup>433</sup> Raport Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego: *Human rights questions. Human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*, A/58/508/Add.2, z dnia 15 grudnia 2003 r.

<sup>434</sup> Zapis przemówienia delegata Libii z dnia 8 grudnia 1983 r., UN Doc. A/38/PV.88, pkt 19–20.

<sup>435</sup> T. Meron, *The Meaning and Reach...*, s. 302.

## **Międzynarodowy Dzień Walki z Dyskryminacją Rasową**

Międzynarodowy Dzień Walki z Dyskryminacją Rasową został ustanowiony na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 2142 w celu uczczenia ofiar dokonanej dnia 21 marca 1960 r. przez policję RPA masakry ludności cywilnej (69 ofiar śmiertelnych), protestującej pokojowo przeciwko reżimowi apartheidu w południowoafrykańskim mieście Sharpeville. Rezolucja, oprócz ustanowienia daty 21 marca dniem walki z dyskryminacją rasową, wezwała wszystkie państwa do zarzucenia i jednoznacznego potępienia polityki apartheidu oraz podjęcia wszelkich możliwych działań, w tym także tych o charakterze prawnym, w celu przezwyciężania wszelkich przejawów rasizmu i dyskryminacji rasowej<sup>436</sup>. Od przyjęcia tego dokumentu corocznym obchodom na całym świecie towarzyszy wiele inicjatyw i wydarzeń mających uzmysławiać międzynarodowej społeczności nieustającą aktualność problemu rasizmu i dyskryminacji rasowej. Każdego roku Sekretarz Generalny oraz Wysoki Komisarz Praw Człowieka ONZ wydają specjalne oświadczenia odnoszące się do najbardziej aktualnych aspektów przeciwdziałania rasizmowi. Dużą aktywność wykazuje również UNESCO, organizując konferencje i seminaria naukowe poświęcone tematyce rasizmu<sup>437</sup>.

### **Rezolucja 3379 „syjonizm równa się rasizm” z dnia 10 listopada 1975 r.**

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 3379<sup>438</sup> przeszła do historii nie tylko samego Zgromadzenia, lecz także całej ONZ, jako jeden z najbardziej kontrowersyjnych dokumentów przyjętych na tym forum. Słusznie wskazuje się, że rezolucja 3379 była również, obok bezpardonowej gry

---

<sup>436</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2142 z dnia 26 października 1966 r., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2142\(XXI\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2142(XXI)&Lang=E&Area=RESOLUTION) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>437</sup> Zob. m.in. oświadczenia zamieszczone na stronie internetowej UNESCO: [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=11805&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=11805&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>438</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 3379 z dnia 10 listopada 1975 r., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3379\(XXX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379(XXX)&Lang=E&Area=RESOLUTION) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

politycznej, efektem ukrytych pod postacią antysyjonizmu antysemickich postaw i przekonań<sup>439</sup>.

Powołując się m.in. na Deklarację na temat eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Deklarację z Meksyku dot. równości kobiet z 1975 r. (w której zapisano konieczność zwalczania syjonizmu, apartheidu i kolonializmu) oraz rezolucję Zgromadzenia Ogólnego z dnia 14 grudnia 1973 r., mówiącą o „sojuszu” południowoafrykańskiego rasizmu i syjonizmu, w rezolucji 3379 stwierdzono, że: „syjonizm jest formą rasizmu i dyskryminacji rasowej”<sup>440</sup>. Z tego względu rezolucja ta funkcjonowała przez kolejne dziesięciolecia jako tzw. rezolucja „syjonizm równa się rasizm”.

Podczas dyskusji na forum Zgromadzenia Ogólnego poprzedzającej głosowanie nad tą uchwałą emocjonalne przemówienie wygłosił Ch. Herzog – ówczesny Ambasador Izraela przy ONZ i późniejszy Prezydent Izraela. Rozpoczął od przypomnienia faktu, że w dniu, w którym światowe forum chce przyjąć i usankcjonować własnym autorytetem antysemicki dokument, mija 37. rocznica Nocy Kryształowej: „Jest zaiste właściwe, aby Narody Zjednoczone, które powstały jako antynazistowski sojusz, znalazły się trzydzieści lat później na drodze do stania się światowym centrum antysemityzmu. Hitler czułby się jak w domu wielokrotnie podczas mijającego roku, słuchając obrad tego forum, w szczególności debat na temat syjonizmu”<sup>441</sup>. Na zakończenie

<sup>439</sup> Antysemickich podstaw i charakteru rezolucji dowodzi również K.S. Stern w opracowaniu *Anti-Zionism. The Sophisticated Anti-Semitism*, New York 1990. Genezy forsowania polityki zrównującej syjonizm z rasizmem i przeniesienia jej na forum ONZ dopatrywano się w artykule prasowym, który w dwóch częściach ukazał się w 1971 r. w propagandowym organie partii ZSRR, czasopiśmie Prawda. Artykuł zatytułowany był: *Antysowietyzm. Zawód Syjonistów*. Autor dowodził, że Żydzi nie byli ofiarami nazistów, lecz ich kolaborantami. Artykuł został przetłumaczony na kilka języków i kanałami dyplomatycznymi rozprowadzono go również na forum ONZ.

<sup>440</sup> Rezolucja została przyjęta stosunkiem głosów 72 za do 35 przeciw, przy 32 głosach wstrzymujących się i 3 państwach nieobecnych. Za głosowały: 20 państw bloku arabskiego, Turcja, 10 państw azjatyckich, 22 państwa afrykańskie, Brazylia, Meksyk, Kuba, 11 państw bloku komunistycznego (w tym Polska) oraz Cypr, Grenada, Gujana, Malediwy, Malta i Portugalia. Przeciw były: Stany Zjednoczone, Australia, Kanada, Nowa Zelandia, 10 państw Europy Zachodniej, 10 państw Ameryki Południowej, 5 państw afrykańskich. Statystyki przytoczone za: S. Liskofsky, *A Dismal Anniversary. A Decade of the UN's „Zionism Equals Racism” Resolution 1975–1985*, New York 1985, s. 6.

<sup>441</sup> Tekst przemówienia Ambasadora Izraela dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Izraela: <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreign%20relations/israel%20and%20the%20un/speeches%20-%20statements> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



swojego wystąpienia Ambasador Herzog przedał ostentacyjnie tekst rezolucji.

Próby uczynienia z antysyjonizmu centralnego elementu agendy ONZ na rzecz walki z rasizmem, a przez to całkowite odwrócenie sensu i istoty tego problemu, zapoczątkowano na forum ONZ w latach 60. XX wieku. Zabiegi te były wówczas w sposób bezpośredni związane z eskalacją konfliktu bliskowschodniego<sup>442</sup>. Jak wskazywał Ambasador Stanów Zjednoczonych przy ONZ, P. Moynihan, rezolucja „syjonizm równa się rasizm” stanowiła część konsekwentnego programu podważania prawa Izraela do istnienia<sup>443</sup>. W tamtym okresie (choć również i dziś) określenie jakiegokolwiek państwa mianem rasistowskiego powodowało *de facto*, że jego funkcjonowanie z samej zasady powinno być nielegalne<sup>444</sup>.

Dla państw głosujących na forum ONZ automatycznie za przyjęciem każdego dokumentu potępiającego Izrael pojęcie syjonizmu tożsame było z państwem żydowskim, a określenia „Żyd” i „syjonista” funkcjonowały zamiennie. Postawa wielu państw wynikała często ze zwykłej ignorancji i niewiedzy na temat istoty syjonizmu, który traktowany był jako synonim izraelskiej okupacji terytoriów palestyńskich. Państwa te nie dostrzegały, że syjonizm, w całej swojej złożoności, stanowi uzasadnienie prawa do samostanowienia Żydów i jest formą ideologii ruchu narodowowyzwoleńczego. Wcześniej był również w istocie odpowiedzią Żydów na antysemityzm, próbą formowania obrony przeciwko ich prześladowaniu<sup>445</sup>. Taki punkt widzenia w żaden sposób nie mógł jednak zostać zaakceptowany na forum Zgromadzenia Ogólnego w 1975 r.

Konsekwencje przyjęcia rezolucji „syjonizm równa się rasizm” można zasadniczo podzielić na dwie grupy: konsekwencje psychologiczno-społeczne i polityczno-prawne. W warstwie psychologiczno-społecznej jednym z następstw było z pewnością potwierdzenie obaw Ży-

<sup>442</sup> Próby takie zaistniały już podczas uzgadniania tekstu konwencji LDR, o czym była mowa powyżej. W Polsce konsekwencje przyjęcia antyizraelskiego kursu politycznego, który przybrał postać jednego z najstarszych przejawów antysemityzmu – wypędzeń, określa się często mianem „marca '68”. Zob. m.in. J. Wiszniewicz, *Życie przecięte. Opowieści pokolenia marca*, Wołowiec 2009.

<sup>443</sup> S. Liskofsky, *A Dismal Anniversary. A Decade...*, s. 1–2.

<sup>444</sup> Por. A. Gerson, *The United Nations and Racism. The Case of the Zionism as Racism Resolution as Progenitor*, *Israel Yearbook on Human Rights* 1987, t. 17, s. 68–73.

<sup>445</sup> Por. A. Falk, *Antisemitism. A History...*, s. 55–60.



dów, że uprzedzenia i stereotypy, na których zawsze opierał się antysemityzm, nie straciły na aktualności i mogą dojść do głosu nawet na forum ONZ. Bardziej drastyczne konsekwencje objawiły się w formie słownych i fizycznych napaści m.in. na studentów amerykańskich pochodzenia żydowskiego i wzrostu nastrojów antysemickich na całym świecie<sup>446</sup>. Konsekwencje polityczno-prawne to przede wszystkim zaognienie konfliktu pomiędzy blokami państw na forum ONZ oraz przyjęcie dalszych dokumentów piętnujących syjonizm, Izrael i Żydów. Ośmieleni uchwaleniem rezolucji politycy zaczęli posuwać się nawet w swoich oficjalnych często wypowiedziach do zrównywania syjonizmu z nazizmem, co dziś stało się już zjawiskiem powszechnym przede wszystkim w państwach arabskich, takich jak Arabia Saudyjska czy Iran<sup>447</sup>.

Rezolucja posłużyła również jako narzędzie ideologicznej walki na innych forach międzynarodowych. W 1980 r. w Kopenhadze odbyła się konferencja dotycząca praw kobiet, stanowiąca część programu Dekady Kobiet ONZ. Przedstawicielom Organizacji Wyzwolenia Palestyny udało się wówczas przeforsować zawarcie w Programie Działania konferencji wezwania do współpracy państw w walce z: imperializmem, kolonializmem, syjonizmem, rasizmem i apartheidem<sup>448</sup>. Podobne deklaracje znalazły się w dokumentach końcowych spotkań regionalnych organizowanych przez ONZ, na których poruszano kwestię palestyńską<sup>449</sup>.

Z kolei najbardziej znaczącym regionalnym aktem prawa międzynarodowego zawierającym odniesienie do syjonizmu, którego źródła trzeba upatrywać w rezolucji 3379, jest Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, przyjęta w Nairobi w 1981 r. W Preambule dokumentu mowa jest o obowiązku dążenia do całkowitego wyzwolenia Afryki: „której ludy ciągle walczą o swoją godność i prawdziwą niepodległość oraz zobowiązując się wyeliminować agresywne zagraniczne bazy wojskowe i kolonializm, neokolonializm, apartheid, syjonizm oraz wszelkie formy dyskryminacji, w szczególności tej ze względu na rasę,

---

<sup>446</sup> Zob. opis kilkudziesięciu aktów przemocy werbalnej i fizycznej wobec osób pochodzenia żydowskiego, stanowiących reperkusje przyjęcia tej rezolucji. K.S. Stern, *Antyzjonizm...*, s. 13–24.

<sup>447</sup> A. Gerson, *The United Nations and Racism...*, s. 69–70.

<sup>448</sup> Postanowienia konferencji zostały zatwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne w rezolucji 35/136 z dnia 11 grudnia 1980 r.

<sup>449</sup> S. Liskofsky, *A Dismal Anniversary. A Decade...*, s. 7–8.

przynależność do grupy etnicznej, kolor skóry, płeć, język, przekonania religijne lub polityczne”<sup>450</sup>.

Już wkrótce po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne rezolucji „syjonizm równa się rasizm”, państwa sprzeciwiające się jej treści zaczęły poszukiwać sposobu jej unieważnienia. Nastąpiła ponadto zmiana w stanowisku wielu państw, które nie chcąc popierać kolejnych dokumentów zawierających odniesienia do syjonizmu jako formy rasizmu i dyskryminacji rasowej, wstrzymywały się od głosu lub w ogóle nie były obecne podczas głosowań nad podobnymi w przekazie uchwałami<sup>451</sup>. Toczyła się natomiast dyskusja, czy to forum ONZ powinno być miejscem wyrażania sprzeciwu wobec rezolucji i prób jej anulowania. Wiele głosów sprzeciwiało się takiemu podejściu, wskazując, że „próba sił” podczas kolejnego głosowania – tym razem nad unieważnieniem dokumentu – najpewniej znów zakończyłaby się zwycięstwem sponatorów rezolucji z 1975 r., co mogłoby zostać odebrane jako potwierdzenie zawartych w niej tez<sup>452</sup>. Postulowano zatem, aby zwracać się do poszczególnych państw z wezwaniem do publicznego uznania rezolucji za nieważną, jako sprzeczną z postanowieniami Karty NZ<sup>453</sup>.

W listopadzie 1990 r. Amerykański Komitet Żydowski zorganizował w siedzibie misji Stanów Zjednoczonych przy ONZ konferencję poświęconą wysiłkom na rzecz unieważnienia rezolucji 3379<sup>454</sup>. Podczas jej trwania mówiono o konieczności budowania konsekwentnego konsensusu wokół inicjatywy głosowania za unieważnieniem rezolucji oraz o wysiłkach Stanów Zjednoczonych podejmowanych w tym kierunku.

<sup>450</sup> Zob. *Prawa Człowieka. Dokumenty Międzynarodowe*, oprac. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993.

<sup>451</sup> Stało się tak m.in. podczas: Konferencji UNESCO w Meksyku w 1982 r., II Światowej Konferencji na temat Zwalczania Rasizmu i Nietolerancji Rasowej w Genewie w 1983 r., kończącej Dekadę Kobiet ONZ Konferencji w Nairobi w 1985 r. Podczas ostatniej z wymienionych konferencji Stany Zjednoczone, Izrael, Australia i Kanada wprost zagroziły opuszczeniem obrad w przypadku, gdyby forsowane było włączenie do dokumentów końcowych sformułowań na temat syjonizmu, zbliżonych do tych zawartych w rezolucji nr 3379. Zob. S. Liskofsky, *A Dismal Anniversary. A Decade...*, s. 9–10.

<sup>452</sup> Zob. Y. Dinstein, *Anti-Semitism, Anti-Zionism and the United Nations*, Israel Yearbook on Human Rights 1987, t. 17, s. 21–22.

<sup>453</sup> A. Gerson, *The United Nations and Racism...*, s. 70–71.

<sup>454</sup> *The Effort to Repeal Resolution 3379*, An American Jewish Committee Conference at the United States Mission to the United Nations z dnia 8 listopada 1990 r. Teksty referatów przedstawionych podczas konferencji dostępne są na stronie internetowej: [http://www.ajcarchives.org/AJC\\_DATA/Files/739.PDF](http://www.ajcarchives.org/AJC_DATA/Files/739.PDF) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

Podobne zdanie wyrazili przedstawiciele Czechosłowacji (podkreślając osobiste zaangażowanie prezydenta V. Havla w tę sprawę) oraz zjednoczonych już Niemiec – Ambasador H.O. Brautigam mówił o odrzuceniu rezolucji nie tylko jako o kwestii pragmatyzmu, lecz przede wszystkim kwestii zasad i zaufania do ONZ<sup>455</sup>. Ciekawe uwagi przedstawił ponadto senator D.P. Moynihan, Ambasador Stanów Zjednoczonych przy ONZ, urzędujący w czasie, gdy rezolucja była przyjmowana. Ambasador Moynihan zauważał m.in., że przez uchwalenie tego dokumentu nastąpiło dokonane na forum ONZ przeniesienie antysemityzmu do sfery prawa. Następnie przywoływał przykłady państw, które zdecydowały się na stwierdzenie nieważności rezolucji przez specjalne oświadczenia i uchwały krajowych parlamentów, wymieniając w tym miejscu: Australię, Stany Zjednoczone, Argentynę, Brazylię, Peru, Belgię, Holandię i Urugwaj. Opisał również zasadniczą ewolucję stanowiska ZSRR w tej kwestii, wymuszoną zmianami w geopolitycznym porządku świata<sup>456</sup>.

Ostatecznie rezolucja Zgromadzenia Ogólnego „syjonizm równa się rasizm” została unieważniona dnia 16 grudnia 1991 r. na mocy rezolucji 46/86. Jednozdaniowa rezolucja stanowiła, że Zgromadzenie Ogólne NZ postanawia unieważnić stwierdzenie zawarte w rezolucji 3379<sup>457</sup>. Za przyjęciem rezolucji głosowało 111 państw, 25 głosowało przeciw, 13 wstrzymało się od głosu, 17 państw nie wzięło udziału w głosowaniu<sup>458</sup>. Od tamtego czasu wielokrotnie podnoszono, że rezolucja 3379 stanowiła niechlubny element historii ONZ, a jej przyjęcie było znaczącym błędem. Ten fakt podkreślił również w 2004 r. Sekretarz Generalny ONZ K. Annan<sup>459</sup>. Pomimo to rezolucja nadal chętnie wykorzystywana bywa jako uzasadnienie dla jednoznacznie antysemickich wypowiedzi na forum ONZ i również z tego punktu widzenia jej poja-

---

<sup>455</sup> Tamże.

<sup>456</sup> Tamże, s. 3–6.

<sup>457</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 46/86 z dnia 16 grudnia 1991 r.

<sup>458</sup> Przeciwko odrzuceniu postanowień rezolucji 3379 w 1991 r. głosowały: Algieria, Arabia Saudyjska, Bangladesz, Brunei, Burkina Faso, Demokratyczna Republika Ludowa Korei, Indonezja, Iran, Irak, Jemen, Jordania, Katar, Kuba, Liban, Libia, Malezja, Mali, Mauretania, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Syria, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Wietnam.

<sup>459</sup> Przemówienie Sekretarza Generalnego K. Annana: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=11103&Cr=tolerance&Cr1> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

wienie się i usankcjonowane autorytetem tej organizacji funkcjonowanie przez okres prawie 20 lat należy ocenić krytycznie<sup>460</sup>.

### **Uchwały dotyczące przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnym formom nietolerancji**

Oprócz omówionej już powyżej Deklaracji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej uchwały odnoszące się do metod przeciwdziałania tym zjawiskom stanowią stały element każdej sesji plenarnej Zgromadzenia Ogólnego NZ. Dokumenty te wskazują na zagrożenia związane z występowaniem zjawiska rasizmu i dyskryminacji rasowej, określają konkretne działania, jakie państwa i poszczególne organy ONZ powinny podjąć, zakreślają obszary tematyczne, które mają znaleźć się w centrum uwagi społeczności międzynarodowej. Jednak dopiero od 1998 r. w uchwałach zaczęło pojawiać się bezpośrednie odniesienie do antysemityzmu, przez wskazanie na antysemityzm jako jedną ze współczesnych form rasizmu i dyskryminacji rasowej, występującą obok rasizmu skierowanego wobec osób czarnoskórych, Arabów, muzułmanów, a także obok zjawiska ksenofobii i islamofobii<sup>461</sup>.

Uchwały przyjęte w ciągu ostatnich kilku lat zazwyczaj nie wymieniają żadnej ze szczególnych form rasizmu, w niektórych odnaleźć można jednak odniesienie do antysemityzmu. Na przykład w rezolucji 58/159 z 2004 r. w sprawie sprzeczności pomiędzy rasizmem a demokracją stwierdzono, że Zgromadzenie Ogólne „przyjmuje z głęboką troską wzrost antysemityzmu i islamofobii w różnych częściach świata, jak również wzrost aktywności ruchów opartych na rasizmie i dyskryminacji wobec Arabów, wspólnot żydowskich i muzułmańskich oraz wspólnot osób pochodzenia afrykańskiego, azjatyckiego i innych”<sup>462</sup>. Jednocześnie w niedopuszczalny sposób jakiekolwiek nawiązanie do antysemityzmu, judaizmu czy nawet Holokaustu zostało pominięte w rezolucji poświęconej wzrostowi aktywności grup neonazistowskich

---

<sup>460</sup> Uwagi na temat wykorzystywania rezolucji podczas obrad Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi w Durbanie w 2001 r. oraz przemówienia wygłoszonego przez Prezydenta Iranu podczas obrad Konferencji Przeglądowej w Genewie w kwietniu 2009 r. przedstawione zostaną w dalszej części niniejszego rozdziału książki.

<sup>461</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 53/113 z dnia 9 grudnia 1998 r.

<sup>462</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 58/159 z dnia 22 grudnia 2003 r., pkt 5.

i neofaszystowskich, uchwalonej w marcu 2013 r.<sup>463</sup> Elementarna wiedza historyczna oraz informacje na temat antysemitycznych motywów współczesnej działalności takich grup nakazywałyby symboliczne choćby podkreślenie związku pomiędzy tymi problemami.

### **Uchwały dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji religijnej**

Najważniejszą uchwałą przyjętą na forum Zgromadzenia Ogólnego NZ w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji na tle religijnym pozostaje Deklaracja o eliminacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji wynikających z religii lub wyznania z 1981 r. Do dziś nie przyjęto bowiem prawnie wiążącego traktatu międzynarodowego (pomimo wieloletnich starań i nacisków w szczególności ze strony państw muzułmańskich), choć prace nad jego stworzeniem zostały zapoczątkowane już w tym samym okresie, w którym powstała konwencja LDR.

W 1956 r. z inicjatywy organizacji żydowskich na forum ONZ powołany został specjalny sprawozdawca, który opracował i przedstawił raport na temat sytuacji na świecie w odniesieniu do dyskryminacji religijnej, zawierający szereg propozycji regulacji odnoszących się do przeciwdziałania temu zjawisku<sup>464</sup>. W raporcie podnoszono również problem antysemityzmu, ukazując tło wydarzeń i uwarunkowań, które doprowadziły do Holokaustu i których jednym z centralnych elementów było wzbudzanie postaw wrogich Żydom jako wyznawcom judaizmu. Inaczej jednak niż miało to miejsce w przypadku regulacji dotyczących przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej, debaty i dyskusje nad dokumentami odnoszącymi się do dyskryminacji na tle religijnym toczyły się znacznie dłużej, a ich efektem było jedynie przyjęcie właści-

---

<sup>463</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 67/154 z dnia 13 marca 2013 r. Co znamienne, projekt rezolucji powstał z inicjatywy Rosji, której zależało na potępieniu praktyk niektórych z byłych państw – Republik Radzieckich, polegających na upamiętnianiu członków miejscowych oddziałów i grup zbrojnych walczących po stronie nazistów. Dlatego też wszystkie państwa UE wstrzymały się od głosu, natomiast Stany Zjednoczone, Kanada i Palau głosowały przeciwko jej przyjęciu. Zob. *Russia regrets US vote against UN anti-Nazi resolution*, KyivPost 2012, 21 grudnia, <http://www.kyivpost.com/content/russia-and-former-soviet-union/russia-regrets-us-vote-against-un-anti-nazi-resolution-318000.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>464</sup> A. Krishnaswami, *Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*, E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, New York 1960.



wej deklaracji – tekst konwencji pozostał do dziś na etapie projektu. Na taki stan rzeczy miało wpływ wiele uwarunkowań i czynników<sup>465</sup>.

W trakcie prac nad projektem konwencji, przygotowywanym na forum Komisji Praw Człowieka w latach 1965–1967, starano się o włączenie do tekstu antysemityzmu jako rodzaju uprzedzenia, które doprowadza do nietolerancji i dyskryminacji na tle religijnym. Wskazywano, że antysemityzm był przyczyną najbardziej okrutnych prześladowań religijnych, do których doszło we współczesnej historii świata. Przeciwnicy tych starań argumentowali, że antysemityzm nie jest zjawiskiem powszechnym, uniwersalnym, ponieważ występuje jedynie w świecie Zachodu – w szczególności w krajach europejskich<sup>466</sup>. Zasadność tego argumentu podważają w sposób oczywisty prowadzone na całym świecie badania naukowe nad antysemityzmem, judaizmem i Holokaustem.

Ostatecznie nie udało się zawrzeć w tekście projektu odpowiednich odniesień do antysemityzmu, choć proponowano m.in. zastąpienie terminu „antysemityzm” określeniem „antyjudaizm”. Podczas głosowania nad projektem, podobnie jak miało to miejsce przy uchwalaniu konwencji LDR, zgłoszony został wniosek o brak przywoływania w tekście konwencji jakiegokolwiek szczególnej formy dyskryminacji i nietolerancji na tle religijnym<sup>467</sup>.

Wypracowany i obowiązujący dotychczas projekt zawiera regulacje dotyczące kryminalizacji aktów przemocy i nawoływania do nienawiści, która prowadzić może do przemocy na tle religijnym<sup>468</sup>. Traktat miałby również stwarzać, wzorem konwencji LDR, możliwość korzystania z mechanizmów kontrolnych w postaci skargi indywidualnej, skargi międzypaństwowej oraz sprawozdań okresowych państw-stron konwencji, funkcjonujących w ramach powołanego na podstawie konwencji organu traktatowego – komitetu<sup>469</sup>. Od czasu przyjęcia Deklaracji trwa

<sup>465</sup> N. Lerner, *Group Rights and Discrimination...*, s. 75–80.

<sup>466</sup> Poprawkę włączającą antysemityzm do tekstu konwencji zgłosiło Chile, została ona przyjęta głosami m.in. Austrii, Francji, Stanów Zjednoczonych, przeciw głosowały: Indie, Iran, Jamajka i Filipiny. Polska wstrzymała się od głosu. W kolejnym głosowaniu przepadła natomiast propozycja ZSSR zawarcia odniesienia do chrześcijaństwa, judaizmu, buddyzmu, hindu, islamu i innych religii.

<sup>467</sup> N. Lerner, *Group Rights and Discrimination...*, s. 125.

<sup>468</sup> Zob. tekst projektu konwencji w sprawie eliminacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji wynikających z religii i przekonań z 1970 r., A/7930.

<sup>469</sup> N. Lerner, *Group Rights and Discrimination...*, s. 92.



dyskusja nad zasadnością podjęcia ponownych prac zmierzających do uchwalenia wiążącego traktatu poświęconego przeciwdziałaniu dyskryminacji na tle religijnym. Słusznie podnosi się jednak, że w obliczu coraz poważniejszych konfliktów dotyczących zakresu ochrony, która mogłaby zostać przyznana religiom czy wyznaniom jako takim (w tym ich świętym symbolom, księgom oraz prorokom), możliwość osiągnięcia konsensusu w tak newralgicznym obszarze jest ograniczona, a ewentualnie uzgodniony dokument mógłby okazać się nawet mniej znaczący niż tekst Deklaracji z 1981 r.<sup>470</sup>

W Deklaracji uznano za niedopuszczalną wszelką dyskryminację wynikającą z wyznawanej i praktykowanej religii czy wyznania, definiując jednocześnie pojęcie nietolerancji i dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie jako jakiekolwiek różnicowanie, wykluczanie, ograniczanie lub preferowanie oparte na kryterium religijnym lub wyznaniowym, które ma na celu uniemożliwienie czy ograniczenie korzystania ze wszystkich praw i wolności człowieka lub które wywołuje efekt w takiej postaci.

Jednym z najbardziej problematycznych punktów podczas uzgadniania treści Deklaracji była kwestia interpretacji pojęcia religii. W Deklaracji nie zawarto jakiejkolwiek definicji tego terminu lub terminu „wyznanie”, co wynikało z niemożności wypracowania zadowalającego wszystkie strony kompromisu. Ponadto szczególnie państwa komunistyczne naciskały na podkreślenie ochrony praw osób niewyznających żadnej religii<sup>471</sup>. Z kolei państwa muzułmańskie zdecydowanie sprzeciwiały się włączeniu do Deklaracji prawa do konwersji, która stanowi pogwałcenie zasad islamu i jest kryminalizowana w islamskim prawie religijnym<sup>472</sup>.

Deklaracja zawiera jednocześnie istotne wezwanie do wychowywania wszystkich dzieci w duchu otwartości i tolerancji religijnej, w atmosferze przyjaźni i braterstwa między ludźmi oraz szacunku dla innych wyznań i religii, zgodnie z najlepszym interesem dziecka. Ten czynnik słusznie został uznany za najważniejszy gwarant realizacji w przyszłości wszystkich innych postanowień tej uchwały. W tym kontekście warto podkreślić, że działania w zakresie „edukacji” polegające na wpajaniu

---

<sup>470</sup> K. Boyle, *Religious intolerance and the incitement of hatred* (w:) *Striking a Balance...*, s. 64.

<sup>471</sup> Tamże, s. 79.

<sup>472</sup> Tamże.

najmłodszemu pokoleniu nienawiści do Żydów, uczeniu kilkuletnich nawet dzieci posługiwania się bronią palną (w celu użycia jej przeciwko Żydom), wychowywaniu dzieci w kulcie terrorystów samobójców, jak również umieszczaniu „kłamstwa oświęcimskiego” w programach szkolnych nauczania historii, prowadzone dziś przez niektóre państwa arabskie i organizacje terrorystyczne takie jak Hamas czy Hezbollah, stanowią bezsprzeczne i drastyczne naruszenie zasad sformułowanych w Deklaracji<sup>473</sup>. Na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ tego rodzaju praktyki nie zostały jednak nigdy oficjalnie potępione.

W Deklaracji zabrakło odniesień dotyczących obowiązków państw w zakresie kryminalizacji nawoływania do dyskryminacji i nienawiści na tle religijnym, jak również do aktów przemocy dokonywanych na tym tle. W toku prac przygotowawczych nad Deklaracją odniesienia takie były jednak proponowane. Tekst projektu Deklaracji przyjęty przez Komisję Praw Człowieka ONZ w 1967 r. przewidywał, że wszelkie przejawy nienawiści mogące prowadzić do przemocy, skierowane przeciwko religii, wyznaniu lub osobie je praktykującej (oraz nawoływanie do nich), powinny być zakazane w ustawie<sup>474</sup>. Z powodu obaw wyrażanych przez wiele państw, dotyczących zagrożeń, jakie tego rodzaju postanowienia mogłyby powodować w odniesieniu do gwarancji swobody wypowiedzi, ostatecznie nie doszło do włączenia ich do tekstu Deklaracji.

Znaczenie Deklaracji wzrasta znacząco wobec braku uregulowań konwencyjnych w zakresie ochrony przed dyskryminacją na tle religijnym. Pomimo że uchwała ta ma charakter niewiążący, nie ulega wątpliwości, że zobowiązania, jakie nakłada na państwa, dotyczą podstawowych i niepodważalnych praw jednostki, które każde państwo należące do wspólnoty ONZ powinno respektować. W kontekście tematu niniej-

<sup>473</sup> Filmy przedstawiające drastyczne przykłady tego rodzaju „edukacji” stosowanej wobec dzieci i młodzieży dostępne są na stronach internetowych: <http://www.youtube.com/watch?v=etDb5tXPawc>, <http://www.youtube.com/watch?v=pJDNXztFmS0&feature=related>, <http://www.youtube.com/watch?v=FT6iKFQDEP4&feature=related>, <http://www.youtube.com/watch?v=H26ylBsAknw>, <http://www.youtube.com/watch?v=tzlFPm7bymY&feature=related> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zob. również N. Kressel, *The Demonization of Jews as „Pigs and Apes”. Theological Roots, History, Extent and Contemporary Implications*, International Association for the Study of Antisemitism (IASA) Inaugural Annual Conference „Global Antisemitism. A Crisis of Modernity” Conference materials, <http://vimeo.com/15435251> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>474</sup> Zob. treść projektu Deklaracji, A/8300, Aneks III.

szej książki należy podkreślić, że postanowienia Deklaracji odnoszą się również do antysemityzmu, występującego w tym przypadku pod postacią dyskryminacji i nietolerancji, skierowanych przeciwko wyznawcom judaizmu<sup>475</sup>.

Także rezolucje odnoszące się do dyskryminacji i nietolerancji na tle religijnym zajmują stałe miejsce w agendzie Zgromadzenia Ogólnego NZ. W ostatnich latach coraz silniej zaznaczały się przy tym wpływy państw muzułmańskich, dążących do zawierania w tego rodzaju uchwałach odniesień do kwestii bluźnierstwa, znieważania religii (w szczególności islamu i jego wyznawców). Z pewnością tendencją tą można po części tłumaczyć zasadniczą trudność, na jaką napotykały próby włączenia odniesień do antysemityzmu do uchwał Zgromadzenia Ogólnego. Do największych kontrowersji na tym tle doszło na forum tego gremium w 2003 r., kiedy Irlandia starała się o włączenie jednego zdania na temat antysemityzmu do tekstu corocznej rezolucji dotyczącej nietolerancji religijnej. Zdecydowany sprzeciw państw arabskich i muzułmańskich sprawił, że Irlandia odstąpiła od swego postulatu<sup>476</sup>. Z kolei rok później, wobec uchwalenia przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Deklaracji Berlińskiej Przeciwno Antysemityzmowi oraz po zorganizowaniu na forum ONZ seminarium poświęconego problemowi antysemityzmu, wzrosły nadzieje na przyjęcie rezolucji poświęconej w całości temu zjawisku. Jednak spodziewane przywództwo Niemiec w tym zakresie zawiodło, najpewniej również z powodów politycznych<sup>477</sup>. W zaistniałej sytuacji państwa europejskie zdecydowały się na podjęcie bardziej aktywnych wysiłków w celu włączenia antysemityzmu do rezolucji na temat nietolerancji religijnej. W pkt 9 rezolucji 59/199 stwierdzono, że Zgromadzenie Ogólne NZ jest głęboko zaniepokojone wzrostem nietolerancji i przemocy wobec wyznawców wielu religii na całym świecie, włączając w to akty moty-

<sup>475</sup> N. Lerner, *Group Rights and Discrimination...*, s. 114.

<sup>476</sup> A. Bayefsky uważa, że Izrael zgodził się nie naciskać na włączenie do rezolucji antysemityzmu w zamian za obietnicę ze strony Irlandii, że doprowadzi ona do przyjęcia pierwszej w historii ONZ rezolucji poświęconej w całości problemowi antysemityzmu. Zob. A. Bayefsky, *The UN's Dirty Little Secret*, Wall Street Journal 2003, 8 grudnia.

<sup>477</sup> Państwa arabskie i islamskie wyraźnie dały do zrozumienia, że jeśli Niemcy będą naciskać na rezolucję na temat antysemityzmu, z ich strony nie zostaną wsparte niemieckie starania o uzyskanie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Zob. A. Bayefsky, *Fatal Failure*, National Review 2004, 30 listopada.

wowane islamofobią, antysemityzmem i wrogością wobec chrześcijan<sup>478</sup>. Starania państw europejskich okazały się skuteczne, choć usiłowano ponownie nie dopuścić do uwzględnienia w uchwale antysemityzmu. Podczas dyskusji nad tekstem rezolucji przedstawiciel Pakistanu dowodził, że państwa skupione w ONZ w ramach Organizacji Konferencji Islamskiej nie są w stanie zaakceptować pkt 9 rezolucji ze względu na nieuzasadnione włączanie do niego przykładu dyskryminacji rasowej, jaką stanowi antysemityzm<sup>479</sup>. Podobnych wątpliwości nie budziło już jednak włączenie odniesienia do praw muzułmanów w rezolucji na temat przeciwdziałania dyskryminacji rasowej z 1998 r. czy wskazywanie wyłącznie na islam i jego wyznawców jako wymagających szczególnej ochrony w wielu rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego dotyczących znieważania religii. Rezolucja nie została przyjęta przez konsensus, jak ma to miejsce w większości przypadków, w których przedmiotem uchwały pozostają zbliżone tematy. W wyniku głosowania, którego przeprowadzenie przedstawiciel Holandii uznał za osłabianie wymowy całej uchwały, pkt 9, a następnie cała rezolucja zostały przyjęte<sup>480</sup>. W kolejnych latach rezolucje na temat przeciwdziałania nietolerancji i dyskryminacji religijnej zawierały to samo odniesienie do antysemityzmu, ich przyjęciu towarzyszył jednak zawsze podobny w swoim charakterze i nasileniu sprzeciw państw muzułmańskich.

### **Deklaracja o prawach osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, wyznaniowych i językowych**

Uchwała przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w 1992 r. to kolejny instrument jednego z najważniejszych obszarów aktywności ONZ na rzecz ochrony praw człowieka, jakim jest przeciwdziałanie dyskryminacji oraz promowanie zasady równości osób należących do mniejszości<sup>481</sup>. Deklaracja o prawach osób należących do mniejszości bardzo szeroko sformułowała zarówno katalog szczególnych praw, z których

<sup>478</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 59/199 z dnia 20 grudnia 2004 r.

<sup>479</sup> Zapis obrad 50. sesji Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 listopada 2004 r., A/C.3/59/SR.50.

<sup>480</sup> Tamże.

<sup>481</sup> Polskie tłumaczenie tekstu Deklaracji o prawach osób należących do mniejszości, zob. *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór dokumentów*, red. A. Bieńczyk-Misła, Warszawa 2008, s. 179–182.

korzystać powinny osoby należące do mniejszości narodowych, etnicznych, wyznaniowych i językowych, jak i zobowiązań nałożonych na państwa w zakresie realizacji tych praw i wolności (m.in. zagwarantowanie odpowiednich możliwości nauki i poznania własnego języka, kultury i historii czy pełnego korzystania z rozwoju ekonomicznego państwa)<sup>482</sup>. Deklaracja o prawach osób należących do mniejszości zobowiązała również państwa do zapewnienia właściwej ochrony przed dyskryminacją.

Wydaje się, że w kontekście przeciwdziałania antysemityzmowi Deklaracja o prawach osób należących do mniejszości może być skuteczna w dwojaki sposób. Po pierwsze, wszystkie działania nastawione na przewyżczanie dyskryminacji, jakiej jednostki doświadczają z powodu przynależności do danej grupy rasowej, narodowościowej, etnicznej czy religijnej, służą jednocześnie przeciwdziałaniu antysemityzmowi. Ten bowiem może mieć podłoże w postrzeganiu Żydów jako członków którejkolwiek (lub wszystkich jednocześnie) z wymienionych grup. Po drugie zaś, umożliwienie osobom pochodzenia żydowskiego uznawanym w danym państwie za grupę mniejszościową, kultywowania oraz rozwoju własnej tożsamości i kultury, w długoletniej perspektywie bezsprzecznie będzie oddziaływać na zmianę negatywnych stereotypów i uprzedzeń, które są głównym czynnikiem kształtowania się postaw i poglądów antysemickich.

### **Upamiętnianie Holokaustu**

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ 60/7 o upamiętnieniu ofiar Holokaustu<sup>483</sup>, przyjęta w 2005 r., ma szczególne znaczenie. Zgromadzenie Ogólne potrzebowało aż kilkadziesiąt lat, aby upamiętnić ofiary zbrodni Holokaustu, która przez samych twórców Narodów Zjednoczonych wymieniana była jako jeden z fundamentów powołania do życia tej organizacji. Ponadto aż 103 państwa wystąpiły jako sponsorzy rezolucji 60/7. Biorąc pod uwagę napięcia towarzyszące próbom wprowadzenia pod obrady różnych gremiów ONZ kwestii związanych z antysemityzmem, judeofobią i wreszcie samym Holokaustem, liczbę tę można określić jako znaczącą. Z drugiej strony wydaje się, że wokół

---

<sup>482</sup> J. Symonides, *The United Nations System Standard Setting Instruments...*, s. 12.

<sup>483</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 60/7 z dnia 1 listopada 2005 r.



idei upamiętnienia ofiar największej we współczesnej historii zbrodni ludobójstwa powinni zjednoczyć się wszyscy członkowie międzynarodowej wspólnoty. Fakt, że tak się nie stało, jest dowodem na to, jak skrajnie upolityczniona i zideologizowana walka przesłania sens wysiłków na rzecz zapobiegania najbardziej drastycznym naruszeniom praw człowieka.

Rezolucja 60/7 przewiduje ustanowienie 27 stycznia Międzynarodowym Dniem Pamięci o Holokauście. Postulowane jest wprowadzanie przez państwa członkowskie ONZ programów edukacyjnych dotyczących wiedzy o Holokauście oraz odrzucenie przez nie „kłamstwa oświęcimskiego”. W rezolucji 60/7 wzywa się także Sekretarza Generalnego ONZ do ustanowienia specjalnego programu pod nazwą „Holokaust i ONZ”, który będzie miał przede wszystkim za zadanie promowanie wiedzy na temat przyczyn i skutków tej zbrodni. Niewątpliwie wpływ na treść tej uchwały wywarło wystąpienie Prezydenta Iranu, które miało miejsce zaledwie tydzień przed dyskusją nad tym dokumentem. W przemówieniu swym irański przywódca mówił o wymazaniu Izraela z mapy świata oraz o micie Holokaustu, co spotkało się ze zdecydowanym potępieniem ze strony m.in. Sekretarza Generalnego ONZ K. Annana<sup>484</sup>. Rezolucja 60/7 nie uzyskała jednak poparcia wszystkich państw, co może być uznane nie tylko jako kuriozalne, lecz także jako bardzo niepokojące przełożenie politycznych animozji i sporów ideologicznych na kwestię upamiętnienia ofiar zbrodni ludobójstwa. Podczas dyskusji nad tekstem rezolucji, jak również w wyjaśnieniach stanowisk państw przedstawianych po jej przyjęciu, widoczne było wyraźne dążenie niektórych delegacji do deprecjonowania wymowy tej uchwały, a nawet samej zbrodni Holokaustu. Przedstawiciel Egiptu stwierdził, że Żydzi nie powinni mieć „monopolu na cierpienie”, Jordanii – że pamięć o Holokauście wykorzystywana bywa jako usprawiedliwienie polityki dominacji jednego narodu nad drugim (w kontekście konfliktu palestyńsko-izraelskiego), Wenezuela postulowała zaś jednoczesne upamiętnienie „innych holokaustów”<sup>485</sup>.

<sup>484</sup> Zob. stanowisko Sekretarza Generalnego wobec wypowiedzi Prezydenta Iranu na temat Izraela: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2005/sgsm10188.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>485</sup> Informacja ze strony internetowej Zgromadzenia Ogólnego ONZ: <http://daccess-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/590/19/PDF/N0559019.pdf?OpenElement> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



### **Potępienie „kłamstwa oświęcimskiego”**

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ 61/255, potępiająca bez zastrzeżeń wszelkie formy „kłamstwa oświęcimskiego” oraz wzywająca wszystkie państwa ONZ do zdecydowanego jego odrzucenia, została przyjęta w styczniu 2007 r.<sup>486</sup> Uchwała ta stanowiła w dużej mierze reakcję ONZ na organizację i przeprowadzenie przez Iran międzynarodowej konferencji, mającej na celu udowodnienie, że Holocaust jest mitem stworzonym przez Żydów. Na konferencji odbywającej się pod „honorowym patronatem” prezydenta M. Ahmadinedżada obecni byli czołowi „kłamcy oświęcimscy”, rasiści i antysemita z całego świata<sup>487</sup>. Jednocześnie przez długi okres wcześniejsze deklaracje Prezydenta Iranu, w których określał zbrodnię Holocaustu jako żydowski wymysł, pozostawały bez znaczącej reakcji ze strony ONZ.

Przyjęcie uchwały nastąpiło bez głosowania, lecz podobnie jak w przypadku rezolucji upamiętniającej Holocaust i jego ofiary, nie wszystkie państwa zdecydowały się na jej poparcie<sup>488</sup>. Wśród państw, których podpisów zabrakło, znalazły się przede wszystkim te, w których „kłamstwo oświęcimskie” funkcjonuje w głównym nurcie życia społecznego i politycznego jako fakt i oczywistość. Dziś są to m.in. Iran, Sudan, Arabia Saudyjska, Liban i Wenezuela.

### **5.2. Komisja Praw Człowieka ONZ**

Komisja Praw Człowieka ONZ, której pierwsze posiedzenie zostało zwołane w 1947 r., wraz z jej Podkomisją ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka (do 1999 r. Podkomisja ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości) oraz ich sukcesorka – Rada Praw Człowieka

---

<sup>486</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 61/255 z dnia 26 stycznia 2007 r.

<sup>487</sup> Konferencja, mająca według jej organizatorów charakter naukowy, gościła m.in. D. Duke'a – przywódcę rasistowskiego Ku Klux Klanu oraz antysemitę i „kłamcę oświęcimskiego” R. Faurissona. Zob. doniesienia prasowe na ten temat: R. Tait, *Holocaust deniers gather in Iran for „scientific” conference*, The Guardian 2006, 12 grudnia, <http://www.theguardian.com/world/2006/dec/12/iran.israel> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>488</sup> Informacja ze strony internetowej UN Department of Public Information, News and Media Division: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10569.doc.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

(wraz z Komitetem Doradczym Rady) to organy usytuowane w samym centrum politycznego wymiaru ochrony praw człowieka ONZ<sup>489</sup>.

Komisja, w momencie jej powołania, miała przede wszystkim za zadanie przedstawiać projekty regulacji, rekomendacje i sprawozdania w zakresie:

- międzynarodowego zbioru praw człowieka;
- międzynarodowych deklaracji lub konwencji dotyczących wolności osobistych, statusu kobiet, wolności informacji i podobnych spraw;
- ochrony mniejszości;
- ochrony przed dyskryminacją na tle rasy, płci, języka i religii;
- jakiegokolwiek innej sprawy dotyczącej praw człowieka<sup>490</sup>.

Kształtowanie uniwersalnego standardu w dziedzinie przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, religijnym czy etnicznym oraz ochrony mniejszości od początku wpisane było zatem w mandat Komisji Praw Człowieka ONZ. Problem antysemityzmu był jednak na jej forum niemal całkowicie pomijany, przede wszystkim ze względów *stricto* politycznych i ideologicznych. W ciągu kilkudziesięciu lat jej funkcjonowania bardzo często forum Komisji wykorzystywane było natomiast do szerzenia skrajnie antyżydowskiej propagandy, której antysemitowski charakter wielokrotnie nie pozostawiał wątpliwości<sup>491</sup>. Jednocześnie Komisja nigdy nie zajęła zdecydowanego stanowiska potępiającego zamachy terrorystyczne dokonywane na Żydach, które jeszcze kilka lat temu były elementem codzienności życia w Izraelu. Na sprawę tę zwrócił uwagę m.in. były Sekretarz Generalny ONZ K. Annan, wyrażając nadzieję, że zastępująca Komisję od 2006 r. Rada Praw Człowieka nie będzie powtarzać praktyki swojej poprzedniczki i zrezygnuje z piętnowania jednego tylko państwa – Izraela<sup>492</sup>. Znamienny pozostaje przy tym fakt, że tylko jeden raz, w 1960 r., możliwe okazało się przyjęcie przez Komisję rezolucji poświęconej niemal w całości problemowi antysemityzmu, wyrażającej głęboki

<sup>489</sup> Zob. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony...*, s. 63–81.

<sup>490</sup> Tamże, s. 63–64.

<sup>491</sup> Zob. J. Carey, H.F. Carey, *Hostility In United Nations Bodies to Judaism, the Jewish People and Jews as Such*, Israel Yearbook on Human Rights 1987, t. 17; Y. Einstein, *Anti-Semitism, Anti-Zionism and the United Nations...*

<sup>492</sup> Zapis konferencji prasowej Sekretarza Generalnego z dnia 15 czerwca 2006 r. dostępny jest na stronie internetowej serwisu informacyjnego ONZ: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10516.doc.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

niepokój z powodu aktów agresji, napaści i wandalizmu na tle antysemitycznym<sup>493</sup>.

Kolejnym przykładem postaw obecnych na forum Komisji, których charakter sprzeczny był z celem i zasadami funkcjonowania tego organu, było wywieranie nacisków na działalność Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. rasizmu i żądanie wykreślenia z raportu przedstawionego przez niego w 1997 r. zdania odnoszącego się do wykorzystywania przez niektórych muzułmanów Koranu jako źródła uzasadniającego postawę antyżydowską (będącego *nota bene* jedynie przytoczeniem informacji przekazanych Sprawozdawcy przez organizacje monitorujące przejawy antysemityzmu na świecie)<sup>494</sup>. W decyzji przyjętej na wniosek Indonezji w imieniu OKI Komisja wyraziła oburzenie wobec takiej formy znieważania islamu oraz świętej księgi Koranu, zobowiązując przewodniczącego Komisji do interwencji w sprawie wykreślenia mającego obrażać islam fragmentu sprawozdania<sup>495</sup>. W rezultacie zdanie to zostało usunięte ze sprawozdania. Zdecydowanie zareagowały wówczas m.in. organizacje pozarządowe, uznając działanie Komisji za groźną ingerencję w działalność niezależnego eksperta, sprzeczną z samą ideą funkcjonowania ONZ-owskich procedur specjalnych<sup>496</sup>.

Symptomatyczny pozostaje przy tym fakt, że uwzględnienie problemu antysemityzmu w rezolucji Komisji Praw Człowieka 1994/64 z dnia 9 marca 1994 r.<sup>497</sup> opisywane jest jako doniosłe wydarzenie, określane jako pierwszy przypadek oficjalnego potępienia antysemityzmu na forum organu ONZ<sup>498</sup>. Choć stwierdzenie to nie jest do końca prawdziwe, gdyż – jak już wspomniano – w 1960 r. Komisja zajęła stanowisko wobec wzrostu nastrojów antysemitycznych, niewątpliwie okres kilkudziesięciu lat, jaki upłynął od tamtego momentu, pozwala na szczególne akcentowanie wagi tego dokumentu. Jednak i w tym przypadku zamiar uwypuklenia problemu antysemityzmu napotkał na sprzeciw ze strony wielu

<sup>493</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 6 (XVI) z 1960 r.

<sup>494</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 1997 r., E/CN.4/1997/71.

<sup>495</sup> Decyzja Komisji Praw Człowieka 1997/125 z dnia 18 kwietnia 1997 r., <http://www.un.org/en/terrorism/pdfs/2/G9712841.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>496</sup> Pisemne oświadczenia Stowarzyszenia na rzecz Światowej Edukacji z 1997 r., E/CN.4/Sub.2/1997/NGO/3 oraz E/CN.4/Sub.2/1997/SR.10.

<sup>497</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1994/64 z dnia 9 marca 1994 r., [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?m=92&t=11](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?m=92&t=11) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>498</sup> Por. J.R. Crook, *The Fiftieth Session of the UN Commission on Human Rights*, *The American Journal of International Law* 1994, t. 88, nr 4, s. 808.

państw, w tym m.in. Syrii, która zgłosiła zastrzeżenia wobec zawarcia odniesień do antysemityzmu w paragrafie wprowadzającym rezolucji. Trudne negocjacje nad tekstem uchwały trwały 2 tygodnie, podczas których przede wszystkim przedstawiciele Stanów Zjednoczonych starali się wypracować kompromisowy sposób włączenia do niej odniesień do antysemityzmu<sup>499</sup>. Ostatecznie jedyną możliwą do zaakceptowania formułą okazało się umieszczenie antysemityzmu wśród innych negatywnych zjawisk, takich jak rasizm, dyskryminacja Arabów i muzułmanów czy ksenofobia.

Należy jednak zaznaczyć, że w kolejnych uchwałach Komisji dotyczących dyskryminacji rasowej, nietolerancji religijnej, metod przeciwdziałania dyskryminacji, ksenofobii i innym formom nietolerancji czy też sprzeczności pomiędzy rasizmem a demokracją wymieniano niekiedy antysemityzm, a ich przyjęciu nie towarzyszyły tak silne sprzeciwy ze strony niektórych państw jak miało to miejsce w przypadku Zgromadzenia Ogólnego NZ. Odniesienia te stanowiły jednak wyłącznie element wyliczenia przejawów dyskryminacji i nietolerancji, które muszą być zwalczane, nie przybrały natomiast formy choćby jednego osobnego akapitu poświęconego temu problemowi.

### **Podkomisja ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka ONZ**

Podkomisja ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka, funkcjonująca jako główny organ doradczy Komisji Praw Człowieka, w ramach swojego mandatu przeprowadzała przede wszystkim pogłębione analizy poszczególnych problemów z dziedziny praw człowieka, formułując rekomendacje dla Komisji w tym zakresie. Wśród zagadnień, nad którymi pracowała Podkomisja (jak już wspomniano, funkcjonująca wcześniej pod nazwą Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości), znalazły się m.in. prawa Romów, wpływ nietolerancji na korzystanie z praw człowieka, zapobieganie nietolerancji i dyskryminacji względem mniejszości rasowych i etnicznych, ochrona dziedzictwa kulturowego mniejszości czy problemy mniejszości religijnych. Po przyjęciu rezolucji 3 (XII) w styczniu 1960 r., która wyrażała zaniepokojenie wzrostem nastrojów antysemickich, Podkomisja nie podjęła jednak już później wątku antysemityzmu jako osobnego zagad-

---

<sup>499</sup> Tamże, s. 808–809.

nienia, nawet w okresie najsilniejszych wzrostów nastrojów antysemitycznych w różnych miejscach świata<sup>500</sup>.

Do 2007 r. w strukturze Podkomisji funkcjonowała Grupa Robocza ds. mniejszości<sup>501</sup>. W 1996 r. przewodniczący Grupy Roboczej, A. Eide, przedstawił opracowanie sporządzone na wniosek Podkomisji zawierające analizę zagadnień związanych z formowaniem w ramach ONZ spójnego programu ochrony mniejszości przed dyskryminacją, zawierające m.in. sugestie dotyczące konkretnych problemów z obszaru rasizmu, dyskryminacji rasowej i ksenofobii, które powinny zostać uwzględnione w pracach Podkomisji<sup>502</sup>. W opracowaniu wskazano na antysemityzm jako na jedną ze stale obecnych i najpoważniejszych form dyskryminacji, która stanowi jednocześnie „szczególne połączenie pozostałości tradycyjnej chrześcijańskiej nietolerancji religijnej, wykluczenia kulturowego oraz fałszywych stereotypów rasowych”<sup>503</sup>. W dalszych pracach Podkomisji wątek ten został jednak całkowicie pominięty. Sporadyczne odniesienia do przypadków naruszeń praw mniejszości żydowskiej można natomiast odnaleźć w raportach dotyczących sytuacji tej grupy w Iranie<sup>504</sup>.

Należy jednocześnie wyraźnie podkreślić, że bogaty dorobek Podkomisji, w szczególności w dziedzinie wypracowywania normatywnych standardów oraz powoływania mechanizmów w postaci mandatów tematycznych, może i powinien być efektywnie wykorzystywany w przeciwdziałaniu antysemityzmowi.

---

<sup>500</sup> Zob. coroczne raporty Podkomisji, dostępne na stronie internetowej: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/subcom/index.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>501</sup> Zob. H. Hannum, *The Concept and Definition of Minorities* (w:) *Universal Minority Rights...*, s. 63.

<sup>502</sup> A. Eide, *Comprehensive Examination of Thematic issues Relating to Racism, Xenophobia, Minorities and Migrant Workers Towards a comprehensive programme for the prevention of discrimination and protection of minorities, including proposals for the examination of thematic issues relating to racism, xenophobia, minorities and migrant workers. Some suggestions*, z dnia 25 lipca 1996 r., E/CN.4/Sub.2/1996/30.

<sup>503</sup> Tamże, pkt 21.

<sup>504</sup> Zob. sprawozdanie z 9. sesji Grupy Roboczej z 2003 r., E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.8, <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/9session.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



### 5.3. Rada Praw Człowieka ONZ

Utworzeniu RPCz ONZ w 2006 r. towarzyszyły oczekiwania i nadzieje, że powierzone jej zadanie promowania powszechnego poszanowania praw człowieka na świecie będzie wykonywane w sposób dalece bardziej efektywny i wiarygodny niż miało to miejsce w przypadku Komisji Praw Człowieka, którą Rada miała zastąpić<sup>505</sup>. Szczególnie bowiem w ostatnich latach funkcjonowania Komisji jej prace paraliżowane były przez niemal całkowite upolitycznienie tego organu. Jednym z najbardziej jaskrawych tego dowodów był, o czym wspomniano już powyżej, skrajnie wrogi i nieobiektywny stosunek Komisji wobec Izraela, wyrażany podczas każdej dyskusji dotyczącej konfliktu bliskowschodniego. Fakt ten doprowadził w konsekwencji m.in. do faktycznego wyłączenia problemu antysemityzmu z agendy prac Komisji.

Analiza dotychczasowej działalności RPCz dowodzi jednak tendencji zmierzającej do jeszcze głębszego upolitycznienia i zideologizowania prac tego gremium. Nic nie wskazuje również na to, aby problem antysemityzmu mógł zyskać jego uwagę i zrozumienie. Wręcz przeciwnie, na forum Rady coraz częściej dochodzi do przejawów antysemityzmu w najbardziej klasycznych formach, bez prób ukrycia ich pod pozorem wyrażania krytyki syjonizmu czy państwa Izrael. Drastycznym tego przykładem było m.in. wystąpienie delegatki Syrii podczas obrad RPCz w dniu 8 czerwca 2010 r., kiedy pod adresem Izraela padło oskarżenie: „Izrael (...) jest państwem zbudowanym na nienawiści, dyskryminacji, opresji i paranoicznym poczuciu wyższości. Proszę mi pozwolić zacytować słowa piosenki, jaką grupa dzieci w Izraelu śpiewa radośnie jadąc

<sup>505</sup> Zob. m.in.: R. Wieruszewski, *Cele reformy ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka i jej podstawowe założenia* (w:) *Europa w poszukiwaniu...*; *Reforma systemu ochrony praw człowieka – Rada Praw Człowieka*, Biul. PISM 2005, nr 94; *Powołanie Rady Praw Człowieka ONZ*, Biul. PISM 2006, nr 28; A. Bieńczyk-Missala, *Rada Praw Człowieka ONZ – wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2005, t. 5, nr 1; P. Alston, *Reconceiving the UN human rights regime. Challenges confronting the new UN Human Rights Council feature*, Melbourne Journal of International Law 2006, t. 6, nr 1; N. Ghanea, *From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council. One step forwards or two steps sideways?*, International and Comparative Law Quarterly 2006, t. 55, nr 3; B. Rajagopal, *Lipstick on a Caterpillar? Assessing the new UN Human Rights Council through historical reflection*, Buffalo Human Rights Law Review 1997, t. 13; C. Callejon, *Developments at the Human Rights Council in 2007. A Reflection of its Ambivalence*, Human Rights Law Review 2008, t. 8, nr 2.



szkolnym autobusem do szkoły, cytuję: «Moimi zębami wyrwę mięso z waszych ciał. Moimi ustami będę ssać waszą krew»<sup>506</sup>.

Wydaje się, że jeszcze bardziej niepokojąca od samej treści tego oświadczenia, w jednoznaczny sposób nawiązującego do jednego z najstarszych przejawów antysemityzmu<sup>507</sup>, była reakcja przewodniczącego sesji Rady A. Van Meeuwena, a raczej całkowity brak reakcji, wydawałoby się, koniecznej w takiej sytuacji. Przewodniczący ograniczył się do skierowania podziękowań za wystąpienie wobec delegacji Syrii. Kilka minut wcześniej przewodniczący stanowczo zareagował jednak na wypowiedź przedstawiciela Kanady, który użył określenia „reżim” w odniesieniu do łamiącej od dziesięcioleci podstawowe prawa człowieka swoich obywateli junty wojskowej rządzącej Birmą, przypominając, że należy powstrzymać się od stosowania tego określenia wobec państw<sup>508</sup>. Warto zaznaczyć, że w odniesieniu do Izraela określenie „rasistowski reżim” stosowane jest na forum RPCz w sposób nagminny. Zdecydowanej reakcji Przewodniczącego doczekało się również wystąpienie Ambasadora Izraela, który w lutym 2010 r. apelował o zaprzestanie rozpowszechniania przez przywódców Iranu „kłamstwa oświęcimskiego”, zgodnie z postanowieniami rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ. Wówczas A. Van Meeuwen zwrócił uwagę Ambasadrowi A. Le-shno-Yaarowi, wskazując na konieczność mówienia o kwestiach praw człowieka z zachowaniem szacunku i godności wobec innych państw<sup>509</sup>.

<sup>506</sup> Nagranie wideo wystąpienia delegatki Syrii dostępne jest na stronie internetowej serwisu informacyjnego ONZ: <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=100608> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.) oraz pod adresem internetowym: <http://www.youtube.com/watch?v=9NMUwdtXYOo> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>507</sup> Zob. J. Tokarska-Bakir, *Legenda o krwi. Antropologia przesądu*, Warszawa 2008. Zob. również art. na temat wykorzystywania przez Syrię na forum ONZ motywów nawiązujących do rzekomych mordów rytualnych w kampanii przeciwko Izraelowi: D. Littman, *Syria's Blood Libel Revival at the UN 1991–2000*, Midstream 2000 February–March.

<sup>508</sup> Nagranie wideo wypowiedzi przedstawiciela Kanady dostępne jest na stronie internetowej serwisu informacyjnego ONZ: <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=100608> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>509</sup> Nagranie wideo wypowiedzi ambasadora Izraela dostępne jest na stronie internetowej serwisu informacyjnego ONZ: <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=100215> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zob. również komentarz A. Bayefsky do obydwu zachowań przewodniczącego Rady Praw Człowieka: A. Bayefsky, *Syrian Rep Promotes Blood Libel at UN Human Rights Council. And the U.S. stays silent*, The weekly Standard Magazine 2010, 8 czerwca (wydanie internetowe), <http://www.weeklystandard>.

Innym przykładem tolerowania lub wręcz promowania wrogości wobec Izraela mającej jawnie antysemicki charakter jest postawa R. Falka, od marca 2008 r. sprawującego mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. Okupowanych Terytoriów Palestyńskich, który m.in. przyrównywał działania rządu Izraela do praktyk nazistowskich, umieścił na swoim blogu internetowym rysunek przedstawiający rozszarpującego zakrwawione ludzkie zwłoki psa, który nosi tradycyjne nakrycie głowy religijnych Żydów – kipe<sup>510</sup>, oraz głosił teorie spiskowe dotyczące ataku na World Trade Center z dnia 11 września 2001 r., sugerując udział w nim izraelskich służb specjalnych, co spotkało się z oficjalną reakcją ze strony Sekretarza Generalnego ONZ<sup>511</sup>.

Ponadto liczba i ton rezolucji potępiających Izrael oraz sesji specjalnych poświęconych sytuacji ludności palestyńskiej i konfliktowi bliskowschodniemu przewyższa pod względem braku obiektywizmu i wrogiego wydźwięku wobec Izraela aktywność poprzedniczki Rady – Komisji. Od momentu powołania Rady do 2010 r. 80% wszystkich rezolucji potępiających przypadki naruszeń praw człowieka na świecie skierowanych zostało wobec Izraela<sup>512</sup>. Jednocześnie najbardziej poważne naruszenia praw człowieka (powszechne stosowanie tortur, prześladowania mniejszości religijnych, zabójstwa oponentów politycznych, masowe pogwałcenia praw kobiet i mniejszości seksualnych) pozostają na marginesie zainteresowania tego organu. Dla przykładu w odniesieniu do Czadu, Chin, Kuby, Iranu, Arabii Saudyjskiej, Syrii, Turkmenistanu i Zimbabwe w 2009 r. Rada Praw Człowieka nie podjęła żadnych działań<sup>513</sup>.

W 2007 r. RPCz powołała mające funkcjonować w jej strukturach Forum ds. Mniejszości, które przejęło zadania Grupy Roboczej ds. Mniejszości, działającej w ramach Podkomisji ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka. Forum, podobnie jak wcześniej Grupa

[com/blogs/syrian-rep-promotes-blood-libel-un-human-rights-council](http://com/blogs/syrian-rep-promotes-blood-libel-un-human-rights-council) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>510</sup> *NGO Urges UN Rights Chief to Condemn Official's Anti-Semitic Cartoon*, <http://www.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1316871&ct=10891431> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>511</sup> *Falk's 9-11 remarks are „condemned” by UN sec.-gen*, *The Jerusalem Post* 2011, 25 stycznia.

<sup>512</sup> *The United Nations and Anti-Semitism 2004-2007 Report Card*, UN Watch Report, dostępny: <http://www.unwatch.org/site/apps/nl/content2.asp?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=4566483> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>513</sup> Tamże.

Robocza, stanowić ma w większym stopniu miejsce konsultacji i dialogu, skupiając uwagę na konkretnych tematach niż quasi-prawny organ formułujący wiążące rozwiązania w zakresie praw mniejszości<sup>514</sup>. Na mocy rezolucji 5/1 powołany został również Komitet Doradczy RPCz, zastępujący dotychczasową Podkomisję ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka. Prace obydwu wymienionych organów nie objęły jak dotąd w żadnym punkcie problemu przeciwdziałania antysemityzmowi, w rozumieniu osobnego, specyficznego zagadnienia<sup>515</sup>.

### 5.3.1. Uchwały Rady Praw Człowieka ONZ

Pierwsze uchwały RPCz dotyczące nietolerancji religijnej, sprzeczności pomiędzy rasizmem a demokracją oraz implementacji postanowień Międzynarodowej Konferencji przeciwko Rasizmowi z Durbanu z 2001 r. pomijały jakiekolwiek odniesienia do antysemityzmu<sup>516</sup>. W kolejnych corocznych rezolucjach poświęconych tym zagadnieniom antysemityzm powrócił jednak do części z przyjętych uchwał, wraz z jednoczesnymi odniesieniami do konieczności przeciwdziałania islamofobii i wrogości wobec chrześcijan<sup>517</sup>.

Podczas szóstej sesji RPCz, zwołanej we wrześniu 2007 r., przyjęta została rezolucja 6/22 zatytułowana „Od retoryki do rzeczywistości: globalne wezwanie do konkretnego przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnym formom nietolerancji”<sup>518</sup>. Wydzźwięk tej uchwały, zaproponowanej przez Egipt w imieniu grupy państw afrykańskich, najlepiej oddaje argumentacja przedstawiona

---

<sup>514</sup> W rezolucji wskazuje się na konieczność podjęcia tematu dyskryminacji mniejszości na tle rasowym i religijnym. Rezolucja Rady Praw Człowieka 6/15 z dnia 28 września 2007 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_15.pdf](http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_15.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>515</sup> Rezolucja Rady Praw Człowieka 5/1 z dnia 18 czerwca 2007 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/dpage\\_e.aspx?b=10&se=68&t=11](http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=68&t=11) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>516</sup> Zob. m.in. decyzja Rady Praw Człowieka 3/103 z dnia 8 grudnia 2006 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/dpage\\_e.aspx?b=10&se=65&t=3](http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=65&t=3) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>517</sup> Zob. np. rezolucja Rady Praw Człowieka 6/37 z dnia 14 grudnia 2007 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/dpage\\_e.aspx?b=10&se=69&t=11](http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=69&t=11) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>518</sup> Rezolucja Rady Praw Człowieka 6/22 z dnia 28 września 2007 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_22.pdf](http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_22.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

przez głosujące przeciwko jej przyjęciu państwa UE. Wskazały one na nieobiektywne przedstawianie w proponowanym dokumencie problemu rasizmu przez uwypuklanie wyłącznie wybranych rejonów świata, do których według sponsorów rezolucji rasizm miałby się ograniczać. Protestowano ponadto przeciwko tworzeniu pewnej hierarchii wśród form i przejawów rasizmu oraz ksenofobii. Przedstawiający stanowisko UE delegat Słowenii podkreślił, że nie można zgodzić się na jakiegokolwiek różnicowanie ofiar rasizmu, których cierpienia powinny być traktowane w jednakowy sposób w każdym miejscu świata<sup>519</sup>. Obiekcje te wynikały z faktu, że w rezolucji wprost stwierdzono, że celem jej jest przypomnienie państwom o obowiązku poszanowania pamięci „ofiar historycznych niesprawiedliwości i minionych tragedii spowodowanych przez niewolnictwo, handel niewolnikami, transatlantycki handel niewolnikami, apartheid, kolonializm i ludobójstwo”, podkreślając równocześnie, że to „Afrykanie i osoby pochodzenia afrykańskiego oraz Azjaci i osoby pochodzenia azjatyckiego a także ludy tubylcze byli ofiarami tych niesprawiedliwości i tragedii i nadal pozostają ofiarami ich konsekwencji”.

Różnice w postrzeganiu problemu dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym i religijnym istniejące na forum RPCz ujawniły się następnie szczególnie wyraźnie podczas dyskusji nad uchwałami zatytułowanymi „przeciwdziałanie znieważaniu religii”<sup>520</sup>. Pierwsza z takich rezolucji została przyjęta jeszcze przez Komisję Praw Człowieka w 1999 r. i miała pierwotnie, zgodnie z projektem przedłożonym przez Pakistan w imieniu państw OKI, nosić tytuł „znieważanie Islamu”, zmieniony następnie, w dużej mierze na skutek protestów państw europejskich, na „znieważanie religii”<sup>521</sup>. Uchwały te, przyjmowane co roku na forum Rady głosami państw arabskich i muzułmańskich, przy sprzeciwie państw europejskich oraz wysokiej liczbie głosów wstrzymujących się, wzywają państwa do zakazania znieważania religii

<sup>519</sup> Oświadczenie wyjaśniające sposób głosowania państw UE w sprawie rezolucji: <http://eyeontheun.org/assets/attachments/documents/5587.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>520</sup> Rezolucje Rady Praw Człowieka 4/9 z dnia 30 marca 2007 r. oraz 10/22 z dnia 26 marca 2009 r. Szerzej na ten temat zob. A. Gliszczyńska-Grabias, *Znieważanie religii – dyskusja na forum ONZ* (w:) *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski [i in.], Warszawa 2011.

<sup>521</sup> Projekt rezolucji zgłoszony przez Pakistan w 1999 r., E/CN.4/1999/L.40; rezolucja Komisji Praw Człowieka 1999/82 z dnia 30 kwietnia 1999 r., [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?b=1&se=9&t=11](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?b=1&se=9&t=11) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

oraz ich proroków i symboli religijnych, wprost wskazując na islam i jego wyznawców jako na szczególnych adresatów koniecznej ochrony<sup>522</sup>. Państwa sprzeciwiające się takiemu stanowisku wskazują, że sformułowania zawarte w tych rezolucjach stanowią niedopuszczalne zagrożenie dla wolności wypowiedzi oraz wprowadzają hierarchię religii i wyznań. Przedmiotem sprzeciwu jest też przesunięcie ochrony należnej jednostkom na samą instytucję religii i jej symbole.

Warto podkreślić, że problem „znieważania religii” został włączony do listy priorytetów RPCz już podczas jej pierwszej sesji. Na wniosek państw OKI Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu oraz Wysokiego Komisarza ONZ zobowiązano wówczas do przedłożenia sprawozdań dotyczących problemu znieważania religii i islamofobii<sup>523</sup>.

Opisane już różnice stanowisk pomiędzy, z jednej strony, państwami skupionymi w OKI i państwami afrykańskimi, z drugiej zaś państwami UE i innymi państwami zachodnich demokracji, powtórzyły się podczas debaty nad przyjęciem rezolucji 6/37 w grudniu 2007 r., dotyczącej przeciwdziałania wszelkim formom nietolerancji i dyskryminacji na tle religijnym<sup>524</sup>. Tym razem jednak, paradoksalnie, przeciwne przyjęciu uchwały były w większości państwa muzułmańskie i arabskie. Rezolucja przedłużyła mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii, potępiła wszelkie formy dyskryminacji z powodu religii i wyznania oraz nawoływanie do nienawiści i przemocy na tym tle, jak również szczegółowo wskazała zobowiązania państw w zakresie zapewniania pełnej wolności religijnej. Ponadto wprost wymieniła wzrost antysemityzmu, obok islamofobii i wrogości wobec chrześcijan, jako przedmiot szczególnej troski RPCz. Dokumentu nie poparły państwa muzułmańskie i arabskie, a ich krytyczne uwagi zgłoszone zostały podczas przedstawienia proponowanego tekstu rezolucji przez jej projektodawcę, którym była Portugalia, występująca w imieniu UE<sup>525</sup>. Większość uwag

---

<sup>522</sup> Na temat kontrowersji związanych z kwestią znieważania religii i wyznania w odróżnieniu od znieważania poszczególnych osób – wyznawców danej religii, jak również krytycznych uwag dotyczących rezolucji RPCz uchwalonych w tym zakresie zob. m.in. J. Temperman, *Blasphemy, Defamation of Religions and Human Rights Law*, *Netherland Quarterly of Human Rights* 2008, t. 26, oraz I. Hare, *Crosses, Crescents and Sacred Cows. Criminalising Incitement to Religious Hatred*, *Public Law* 2006, Autumn.

<sup>523</sup> Rezolucja 4/9.

<sup>524</sup> Rezolucja 6/37.

<sup>525</sup> Propozycje poprawek do projektu rezolucji 6/37 zgłoszone przez Pakistan w imieniu państw OKI w 2007 r., A/HRC/6/L.49.



dotyczyła braku nacisku, jaki zdaniem państw OKI powinien zostać położony w tekście uchwały na sprawy zakazu stereotypowego ukazywania i znieważania religii oraz ich proroków. Przedmiotem sprzeciwu był również fragment rezolucji gwarantujący prawo do konwersji religijnej, która zgodnie z zasadami szariatu jest zakazana – w niektórych państwach, takich jak Afganistan, konwersja religijna zagrożona jest nawet karą śmierci. Państwa OKI twierdziły również, że w rezolucji powinno znaleźć się wyraźne odniesienie do szerzenia nietolerancji religijnej za pośrednictwem mediów. Ten ostatni postulat był w sposób bezpośredni związany z reakcją świata muzułmańskiego na opublikowanie w duńskiej prasie „karykatur Mahometa”<sup>526</sup>. Spełnienie tego postulatu powodowałoby, *nota bene*, skutki również w odniesieniu do karykatur i rysunków znieważających judaizm oraz jego wyznawców, które pojawiają się w prasie i programach telewizyjnych wielu państw muzułmańskich i arabskich. Nie taka była jednak z pewnością intencja państw zgłaszających przedstawione powyżej uwagi i wątpliwości.

### 5.3.2. Procedura kontrolna Rady Praw Człowieka ONZ – Powszechny Przegląd Okresowy

Pilna potrzeba usprawnienia procesu monitorowania przestrzegania praw człowieka przez państwa członkowskie ONZ, która stała się jednym z impulsów do przeprowadzenia reformy i zastąpienia Komisji Radą Praw Człowieka, obejmowała również postulat wprowadzenia nowej procedury kontrolnej<sup>527</sup>. Ustanowioną procedurę, nazwaną Powszechnym Przeglądem Okresowym (ang. *Universal Periodic Review*),

<sup>526</sup> Kwesta ta odnosi się do sprawy tzw. duńskich karykatur z 2005 r. W ten sposób przyjęło się nazywać szereg dramatycznych w skutkach wydarzeń, które nastąpiły w rezultacie opublikowania przez duński dziennik ilustracji przedstawiających postać Mahometa. Niektóre z rysunków nawiązywały do działalności terrorystycznych organizacji islamistycznych i przedstawiały Proroka jak zamachowca samobójcę. W reakcji na opublikowanie karykatur, przedrukowanych następnie w wielu tytułach prasy europejskiej, w Danii, innych państwach Europy oraz krajach muzułmańskich wybuchły protesty i brutalne zamieszki, które szybko przerodziły się w manifestację potępienia świata Zachodu. Atakowano ambasady państw europejskich, Izraela i Stanów Zjednoczonych, wielokrotnie grożono śmiercią autorowi karykatur i redaktorom gazet, które je zamieściły, podkładano ładunki wybuchowe w redakcjach gazet, które przedrukowały rysunki, od rządu duńskiego domagano się natomiast przykładowego ukarania redakcji „Jyllands-Posten”, która jako pierwsza je opublikowała.

<sup>527</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 60/251 z dnia 15 marca 2006 r.



można scharakteryzować jako, z jednej strony cykliczną, kompleksową, krytyczną ocenę stanu przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich ONZ, z drugiej zaś jako stworzenie forum dialogu pomiędzy państwami, Radą oraz organizacjami pozarządowymi<sup>528</sup>. Procedurze poddawane są wszystkie państwa ONZ, a ocena stanu przestrzegania przez nie praw człowieka następować ma według tych samych dla wszystkich państw obiektywnych kryteriów. Ocena ta dokonywana jest na podstawie zwięzłego sprawozdania rządu, zestawu informacji dostarczonych przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka oraz informacji i analiz przedstawionych przez inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, a jej przebieg uwzględnia również, oprócz analizy przedłożonych sprawozdań, dialog pomiędzy delegacją rządową prezentującą sprawozdanie a członkami Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego, która ostatecznie formułuje rekomendacje wobec państwa poddawanego procedurze<sup>529</sup>.

Warte podkreślenia jest, że zbiór informacji przedkładany przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, który również brany jest pod uwagę podczas procedury PPO, zawiera wnioski formułowane w odniesieniu do stanu przestrzegania praw człowieka w danym państwie przez organy traktatowe oraz przez specjalnych sprawozdawców. Grupa Robocza PPO uzyskuje więc wiele pochodzących z różnych źródeł informacji i danych, które umożliwiają wiarygodne odtworzenie sytuacji panującej w poszczególnych państwach w zakresie poszanowania praw człowieka.

Założenia, które stały u podstaw wprowadzenia PPO, przewidywały m.in., że nowy instrument kontroli przyczyni się do zwiększenia efektywności, wiarygodności i uniwersalizmu przestrzegania praw człowieka przez państwa członkowskie ONZ, szczególnie w obliczu wspomnianej już utraty autorytetu i skuteczności interwencji Komisji Praw Człowieka. Wyrażano również nadzieję na uniknięcie skrajnego upolitycznienia procesu ewaluacji sprawozdań krajowych oraz odsunięcie państw – największych naruszczyieli praw człowieka na świecie – od członkostwa

---

<sup>528</sup> A. Gliszczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, *Polska przed Radą Praw Człowieka ONZ*, Rzeczpospolita 2008, 19 czerwca.

<sup>529</sup> Zob. M. Górzyńska, *Powszechny przegląd okresowy – nadzieje i rzeczywistość. Kilka refleksji w związku z zakończeniem pierwszych sesji grupy roboczej Rady Praw Człowieka ds. powszechnego przeglądu okresowego* (w:) *Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, red. T. Jasudowicz, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2009.

w RPCz, co miało zostać osiągnięte dzięki swoistemu „zagrożeniu” w postaci perspektywy poddania w pierwszej kolejności procedurze PPO państw zasiadających w Radzie<sup>530</sup>.

Dotychczasowa analiza poszczególnych sesji RPCz, podczas których rozpatrywano sprawozdania państw w ramach procedury PPO, dowodzi, że nadzieje pokładane w odpolitycznieniu Rady nie spełniły się<sup>531</sup>. Rada Praw Człowieka pozostaje organem *par excellence* politycznym i wszelkie dyskusje na jej forum należy odczytywać przez pryzmat stosunków pomiędzy poszczególnymi państwami oraz sporów ideologicznych<sup>532</sup>.

Ponadto choć niektóre z państw winnych najbardziej drastycznych naruszeń praw człowieka nie odważyły się kandydować do członkostwa w Radzie (Sudan) lub ich kandydatury zostały odrzucone (Iran, Białoruś), nie można stwierdzić, aby cel uzyskania „lepszego członkostwa” został osiągnięty. Wśród członków RPCz znalazły się bowiem takie państwa, jak Chiny, Kuba, Arabia Saudyjska, Angola czy Mauretania – wszystkie sklasyfikowane w raportach organizacji Freedom House o stanie demokracji i wolności w państwach świata jako państwa „bez wolności” (ang. *not free*)<sup>533</sup>. Według niektórych autorów *a priori* wykluczyło to zdolność tego gremium do podejmowania wiarygodnych działań, również w odniesieniu do mechanizmu PPO<sup>534</sup>. Wydaje się, że w szczególności ocena sprawozdań państw, w których dochodzi do

<sup>530</sup> F.D. Gaer, *A voice not an echo. Universal periodic review and the UN treaty body system*, Human Rights Law Review 2007, t. 7, nr 1, s. 138–139.

<sup>531</sup> Zob. np. A.M. Abebe, *Of Shaming and Bargaining. African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council*, Human Rights Law Review 2009, t. 9, nr 1, s. 19–20, 33–34.

<sup>532</sup> Przykładem mogą być tu choćby oświadczenia formułowane przez państwa podczas omawiania sprawozdań – spośród 65 oświadczeń wygłoszonych wobec sprawozdania Tunezji 50 uwag o charakterze pozytywnym czy wręcz „pochwalnym” sformułowanych zostało przez państwa afrykańskie i muzułmańskie. Zob. tamże, s. 19–20.

<sup>533</sup> *Evaluation of 2010–2013 UN Human Rights Council Candidates. Joint Analysis by Freedom House and UN Watch*, <http://www.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=8354629> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.); *Evaluation of 2009–2012 UN Human Rights Council Candidates: Joint Analysis by Freedom House and UN Watch*, <http://www.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=6988651> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>534</sup> Zob. zapis debaty internetowej nad członkostwem w Radzie Praw Człowieka, w szczególności stanowisko A. Bayefsky, [http://www.cfr.org/publication/11139/us\\_role\\_in\\_un\\_human\\_rights\\_reform.html](http://www.cfr.org/publication/11139/us_role_in_un_human_rights_reform.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

wspomnianych powyżej, najbardziej drastycznych form łamania praw człowieka dowodzi niestety słuszności takiego stanowiska<sup>535</sup>.

Wszystkie uwarunkowania polityczne, które mają wpływ na przebieg i rezultat końcowy procedury PPO, uwypuklone zostają podczas podejmowania tematów kontrowersyjnych. Do tego rodzaju tematów zaliczany bywa antysemityzm, przede wszystkim w przypadku państw, w których jest on wręcz elementem oficjalnej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Poniżej przedstawione zostaną, wzorem metody zastosowanej przy prezentacji uwag końcowych do sprawozdań okresowych państw formułowanych przez KPCz oraz Komitet LDR, przykłady uwzględnienia w ramach procedury PPO problemu antysemityzmu oraz przykłady ewidentnego pominięcia tej tematyki podczas badania sprawozdań państw, w których m.in. według raportu Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism Uniwersytetu w Tel Awiwie, od wielu lat badającego skalę zjawiska antysemityzmu na świecie, problem ten przybiera najbardziej niepokojące formy i rozmiary<sup>536</sup>.

#### **5.3.2.1. Uwzględnienie problemu antysemityzmu w sprawozdaniach Grupy Roboczej ds. PPO**

##### **Francja**

Najszerzej problem antysemityzmu został uwzględniony podczas badania sprawozdania Francji. W sprawozdaniach przedłożonych przez

---

<sup>535</sup> Podczas rozpatrywania w ramach procedury PPO sprawozdania Libii, która rokrocznie umieszczana jest na listach organizacji monitorujących przestrzeganie praw człowieka na świecie jako państwo w sposób drastyczny i trwały łamiące najbardziej fundamentalne prawa człowieka, wiele państw ograniczyło się do wystosowania uwag chwalebnych stan przestrzegania praw człowieka przez Libię. Przedstawiciel Syrii stwierdził zatem, że Libia ma unikatowe doświadczenie demokracji opartej na władzy ludu, które pozwala na rozwój praw człowieka, przedstawiciel Tunezji zaś pogratulował „bratniemu państwu” powodzenia i postępu w promowaniu praw człowieka. Delegacja Omanu stwierdziła, że oczywisty jest fakt uznania przez władze libijskie praw człowieka za priorytet ich polityki. Wśród sformułowanych rekomendacji państwa te zamieściły przede wszystkim zachętę do dalszych sukcesów w przestrzegania praw człowieka. Zob. sprawozdanie Grupy roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Libii z dnia 12 listopada 2010 r., A/HRC/WG.6/9/L.13.

<sup>536</sup> *Antisemitism Worldwide 2009. General Analysis*, Tel Aviv University Lester and Sally Entin Faculty of Humanities, The Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism 2010.

Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka oraz organizacje pozarządowe zawarto wiele informacji i statystyk świadczących o wzroście przestępczości na tle antysemickim we Francji, w tym przypadków fizycznej przemocy stosowanej wobec Żydów, niszczenia żydowskiego mienia oraz miejsc kultu religijnego. Procedura PPO wykazała, że we Francji istnieje problem antysemityzmu i zwróciła uwagę rządu francuskiego na konieczność wzmocnienia wysiłków mających na celu przeciwdziałanie tej formie nietolerancji i dyskryminacji<sup>537</sup>. Jednocześnie wyjaśnienia złożone przez władze Francji w odniesieniu do problemu antysemityzmu występującego w tym państwie w pełni przekonują, że rząd w sposób bardzo poważny i zdecydowany reaguje na wszelkie przejawy i akty antysemityzmu oraz wprowadza wiele instrumentów prawnych mających wspomóc walkę z tymi zjawiskami<sup>538</sup>.

### **Kanada**

W przypadku rozpatrywania sprawozdania Kanady problem antysemityzmu pojawił się w formie uwag skierowanych wobec delegacji kanadyjskiej przez delegacje innych państw<sup>539</sup>. Przykładowo przedstawiciel Azerbejdżanu pytał o kroki, jakie Kanada podjęła w celu przeciwdziałania problemowi antysemityzmu, dostrzeżonemu przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu. Spostrzeżenia Sprawozdawcy na temat wzrostu odczuć i postaw antysemickich w Kanadzie przywołała również delegacja Arabii Saudyjskiej.

### **Polska**

Podczas procedury PPO przeprowadzanej w maju 2012 r. wobec Polski na problem antysemickich incydentów uwagę zwróciły Polsce m.in. Stany Zjednoczone, nawiązując również do problemu trudności

---

<sup>537</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Francji z dnia 19 maja 2008 r., A/HRC/8/47.

<sup>538</sup> Odpowiedź rządu Francji na Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Francji z 2008 r., A/HRC/8/47/Add.1.

<sup>539</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Kanady z dnia 7 lutego 2009 r., A/HRC/11/17, pkt 25, 43, 63.

w restytucji majątków traconych przez Żydów w Polsce po 1939 r.<sup>540</sup> W rekomendacji Stanów Zjednoczonych znalazło się wezwanie do prowadzenia właściwych szkoleń i wzmocnienia przepisów prawnych na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji i antysemityzmowi. Rekomendację dotyczącą wzmocnienia wysiłków na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi wystosowała również Białoruś.

### Szwecja

Również w przypadku procedury PPO wobec Szwecji odnotowano problem antysemityzmu występujący w tym państwie<sup>541</sup>. Informacje na ten temat znalazły się w sprawozdaniu przedłożonym przez organizacje pozarządowe. O wzrost przestępczości na tle antysemickim pytały delegację Szwecji Stany Zjednoczone i Grecja. W odpowiedzi przytoczono informacje na temat kroków podejmowanych przez Szwecję w celu przeciwdziałania antysemityzmowi, podkreślono również pełne zaangażowanie władz w tym zakresie.

### Ukraina

W sprawozdaniu Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka przedłożonym dla celu przeprowadzenia procedury PPO wobec Ukrainy przytoczono informacje dotyczące występowania zjawiska antysemityzmu w tym państwie, pochodzące z uwag końcowych formułowanych wobec Ukrainy przez KPCz oraz Komitet LDR<sup>542</sup>. W sprawozdaniu organizacji pozarządowych Amnesty International przedstawiała ponadto informacje na temat stanowiska Komisarza Praw Człowieka RE, który

---

<sup>540</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Polski z dnia 4 czerwca 2012 r., A/HRC/21/14, pkt 43, 90.50, 90.62.

<sup>541</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Szwecji z dnia 10 maja 2010 r., A/HRC/15/11, pkt 26, 52, 60, 93.

<sup>542</sup> Kompilacja informacji sporządzona przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka dla Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Ukrainy z dnia 10 kwietnia 2008 r., A/HRC/WG.6/2/UKR/2, pkt 11.



ostrzegał przed prawdziwym zagrożeniem „antysemickiej epidemii” na Ukrainie<sup>543</sup>.

Podczas dyskusji nad sprawozdaniem Ukrainy na problem antysemityzmu występujący w tym państwie zwróciła uwagę Portugalia, powołując się na wnioski płynące z uwag KPCz i pytając o podjęte przez władze działania w celu ochrony członków mniejszości żydowskiej przed przemocą i dyskryminacją, oraz Kanada, formułując rekomendację w zakresie konieczności przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>544</sup>.

### **5.3.2.2. Pominięcie problemu antysemityzmu w sprawozdaniach Grupy Roboczej ds. PPO**

#### **Arabia Saudyjska**

Arabia Saudyjska należy do grupy państw, w których antysemityzm obecny jest w głównym nurcie życia publicznego: w przemówieniach przywódców świeckich i religijnych, w programach telewizji państwowej, w edukacji. Problem antysemityzmu pozostaje w tym państwie ewidentny i jest powszechnie dostrzegany, również w wymiarze religijnym – Arabia Saudyjska jest państwem, w którym prawa mniejszości religijnych są systematycznie łamane<sup>545</sup>.

Tymczasem podczas rozpatrywania sprawozdania Arabii Saudyjskiej w ramach PPO problem antysemityzmu poruszony został w sposób marginalny. W zestawieniu informacji przedłożonym przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka znalazło się odniesienie do „mowy nienawiści” skierowanej wobec różnych odłamów islamu, chrześcijan i innych mniejszości, z pominięciem wskazania narodowości i religii, która narażona jest w tym państwie na największe natężenie nienawistnych treści. W sprawozdaniu Grupy Roboczej PPO jedynie na podstawie uwag delegacji Izraela sformułowano rekomendację

---

<sup>543</sup> Kompilacja informacji sporządzona przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka dla Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Ukrainy z dnia 3 kwietnia 2008 r., A/HRC/WG.6/2/UKR/3, pkt 7.

<sup>544</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Ukrainy z dnia 15 maja 2008 r., A/HRC/8/45, pkt 32, 47, 57.

<sup>545</sup> Zob. m.in. raporty i informacje Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych: <http://www.state.gov/g/drl/rls/40258.htm> oraz organizacji pozarządowej Anti-Defamation League: [http://www.adl.org/Anti\\_semitism/arab/saudi\\_as\\_evil.asp](http://www.adl.org/Anti_semitism/arab/saudi_as_evil.asp) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



w odniesieniu do przeciwdziałania „mowie nienawiści” i dyskryminacji mniejszości<sup>546</sup>. Arabia Saudyjska zaakceptowała to zalecenie, wyjaśniając jednocześnie, że jest ono całkowicie bezzasadne, gdyż zjawiska, do których się odnosi, nie istnieją w Arabii Saudyjskiej, a wszelka dyskryminacja i szerzenie nienawiści są surowo zabronione przez saudyjskie prawo<sup>547</sup>. Podczas procedury PPO nie podjęto również istotnego wątku, jaki stanowi sygnalizowany wielokrotnie Specjalnemu Sprawozdawcy ds. wolności religii problem nawoływania do nienawiści na tle religijnym wobec wyznawców judaizmu w saudyjskich podręcznikach szkolnych oraz próby interwencji Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu wobec przejawów antysemityzmu w tym państwie.

### Iran

Wydaje się, że całkowite pominięcie problemu antysemityzmu podczas badania sprawozdania Iranu stanowi dowód na istotne niedostatki procedury PPO. W jej toku nie dostrzeżono bowiem tak wyraźnej dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym, obecnej w tym państwie, jak również nawoływania przez najwyższych przedstawicieli władz irańskich do nienawiści wobec Izraela i Żydów, które stanowi pogwałcenie zobowiązań wynikających m.in. z art. 20 MPPOP. Nie podjęto również sprawy publicznego i nagminnego rozpowszechniania w Iranie „kłamstwa oświęcimskiego”, poza rekomendacją zgłoszoną przez Izrael i odrzuconą jednocześnie przez Iran, w której domagano się zaprzestania nawoływania do nienawiści i głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”, z przywołaniem rezolucji 61/255, potępiającej „kłamstwo oświęcimskie” we wszystkich jego postaciach<sup>548</sup>. Fakt, że żadne inne państwo uczestniczące w PPO wobec Iranu nie nawiązało do tego problemu, powinien budzić poważny niepokój.

---

<sup>546</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Arabii Saudyjskiej z dnia 10 lutego 2009 r., A/HRC/11/23, pkt 21, 87.

<sup>547</sup> Odpowiedź Arabii Saudyjskiej na sformułowane wobec niej rekomendacje w sprawozdaniu Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Arabii Saudyjskiej z dnia 10 lutego 2009 r., A/HRC/11/23/Add.1.

<sup>548</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Iranu z dnia 17 lutego 2010 r., A/HRC/14/12, pkt 16, 96.

## Rosja

Problem rasizmu i ksenofobii w Rosji, przybierający w ostatnich latach bardzo niepokojące formy i rozmiary, został dostrzeżony przez wiele podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie dyskryminacji i nienawiści rasowej. Podczas gdy akty przemocy fizycznej, dokonywane na tle rasistowskim, skierowane są przede wszystkim wobec osób pochodzących z Kaukazu, „mowa nienawiści”, obecna nawet w głównym nurcie debaty politycznej i publicznej, bardzo często koncentruje się wokół osób pochodzenia żydowskiego i ma jednoznacznie antysemicki wydźwięk. Na aspekt ten szczególną uwagę zwrócił Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. rasizmu w swoim sprawozdaniu z 2006 r.<sup>549</sup> Również ECRI w ostatnim raporcie dotyczącym Rosji sygnalizowała, że sytuacja w odniesieniu do występujących w tym państwie przejawów antysemityzmu jest wręcz alarmująca<sup>550</sup>. Żadnych informacji na temat problemu antysemityzmu nie zawarto jednak w informacjach Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, przedłożonych Grupie Roboczej PPO, która także w swoim sprawozdaniu i rekomendacjach nie uwzględniła tego zagadnienia.

## Węgry

Choć w sprawozdaniu grupy roboczej procedury PPO przeprowadzonej wobec Węgier w 2011 r. znalazło się pojedyncze odniesienie do antysemityzmu (zawarte w rekomendacji Wielkiej Brytanii), brak szerszego odniesienia do tego problemu należy w tym przypadku uznać za jego pominięcie<sup>551</sup>. W czasie, w którym miała miejsce procedura PPO wobec Węgier, działalność skrajnie nacjonalistycznej i antysemickiej partii Jobbik była już na Węgrzech mocno ugruntowana bardzo wysokimi wynikami wyborczymi, jakie uzyskało to ugrupowanie. Jednocześnie jawnie antysemickie hasła i ekscesy jej członków (w tym również samych liderów) były na całym świecie obserwowane z głębo-

<sup>549</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. Rasizmu z wizyty krajowej w Rosji w 2006 r., A/HRC/4/19/Add.3, pkt 62–64.

<sup>550</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Rosji z dnia 16 grudnia 2005 r., CRI(2006)21, pkt 114–117.

<sup>551</sup> Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Węgier z dnia 13 maja 2011 r., A/HRC/18/17.

kim zaniepokojeniem, również przez inne międzynarodowe organy kontroli przestrzegania praw człowieka, w tym m.in. ECRI. Fakt, że podczas procedury PPO problem antysemityzmu nie został podniesiony we właściwy sposób, należy ocenić zdecydowanie krytycznie.

### **Wielka Brytania**

W ciągu ostatniego dziesięciolecia w Wielkiej Brytanii odnotowano znaczny wzrost przestępczości na tle antysemickim, jak też nastrojów społecznych o antysemickim zabarwieniu. Według danych brytyjskiej organizacji pozarządowej Community Security Trust w 2006 r. miało miejsce prawie 600 zdarzeń o charakterze antysemickim, co stanowiło wzrost o 31% w odniesieniu do roku poprzedniego. Jak stwierdzono, ta liczba incydentów była wyższa niż kiedykolwiek wcześniej, począwszy od roku 1984, kiedy rozpoczęto monitorowanie skali tego zjawiska w Wielkiej Brytanii<sup>552</sup>. Te niepokojące dane potwierdziła w swoich kolejnych sprawozdaniach ECRI (m.in. z 2004 r.), przytaczając przykłady przestępczości motywowanej antysemityzmem, wskazując również na przypadki obecności wątków antysemickich w największych brytyjskich mediach<sup>553</sup>.

Badanie i ocena sprawozdania Wielkiej Brytanii w ramach procedury PPO odbyły się podczas siódmej sesji Grupy Roboczej PPO w kwietniu 2008 r. Antysemityzm nie został uwzględniony nie tylko w sprawozdaniu Grupy Roboczej PPO, lecz także w żadnym z innych przedłożonych w trakcie procedury dokumentów<sup>554</sup>.

Analiza powyższych przykładów sprawozdań Grup Roboczych ds. PPO pozwala na sformułowanie kilku wniosków w odniesieniu do możliwości wykorzystania tej procedury jako instrumentu przeciwdziałania antysemityzmowi w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Przede wszystkim można zauważyć, że problem anty-

---

<sup>552</sup> Zob. informacje przytaczane w raporcie Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych, s. 12, <http://www.state.gov/g/drl/rls/40258.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>553</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Wielkiej Brytanii z dnia 17 grudnia 2004 r., CRI(2005)27.

<sup>554</sup> Zob. zestawienie wszystkich dokumentów analizowanych podczas procedury PPO wobec Wielkiej Brytanii, dostępne na stronie internetowej PPO: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CGBSession1.aspx> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

semityzmu w procedurze PPO odnotowywany i podnoszony jest w stosunku do państw, w których (z wyjątkiem Francji) nie przybiera on szczególnie niepokojącego charakteru. Jednocześnie pomijany jest w przypadkach, kiedy stanowi w danym państwie zjawisko niemal powszechne i przejawia się nie tylko w postaci „mowy nienawiści”, lecz także aktów fizycznej przemocy skierowanej przeciwko osobom pochodzenia żydowskiego, co ma miejsce m.in. w przypadku Rosji. To, że wobec sprawozdania Iranu nie sformułowano rekomendacji dotyczącej zaprzestania szerzenia antysemickiej „mowy nienawiści” oraz „kłamstwa oświęcimskiego” przez oficjalnych przedstawicieli władz państwa, jest niepokojącym dowodem niemożności dokonania w ramach PPO właściwej oceny niektórych zagrożeń i problemów w zakresie przestrzegania praw człowieka w tym państwie. Uwagi dotyczyły natomiast państw (Kanada, Francja, Szwecja), których władze podejmują wiele działań zmierzających do przeciwdziałania zjawisku antysemityzmu, angażując w nie wiele wysiłków i środków finansowych. Co więcej, w niektórych przypadkach uwagi w zakresie konieczności przeciwdziałania antysemityzmowi formułowane były, wobec państw takich jak Kanada, przez np. Arabię Saudyjską. Wobec żadnego z państw nie sformułowano również w sprawozdaniach Grup Roboczych ds. PPO bezpośrednich i szczegółowych rekomendacji odnoszących się do problemu antysemityzmu – wyjątek stanowi w tym względzie rekomendacja zgłoszona przez delegację Kanady w odniesieniu do konieczności przeciwdziałania przez władze Ukrainy rasizmowi, ksenofobii, antysemityzmowi i nietolerancji religijnej.

Zarówno w przypadku Rosji, jak i Arabii Saudyjskiej naruszenia praw człowieka występują w obszarach budzących o wiele większe zaniepokojenie (takich jak np. stosowanie tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania albo karania) i to właśnie te problemy powinny być eksponowane w ramach procedury PPO. Wówczas powstaje jednak pytanie o uniwersalny charakter całej procedury w zakresie tematów z dziedziny praw człowieka, które mają być w jej ramach rozpatrywane.

Kolejne spostrzeżenie dotyczy sposobu wykorzystania pracy Specjalnych Sprawozdawców oraz organów traktatowych w procesie badania sprawozdań państw. W przypadku Rosji i Wielkiej Brytanii w widoczny sposób pominięto wnioski płynące z wizyt krajowych przeprowadzanych w tych państwach przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu oraz Specjalnego Sprawozdawcę ds. wolności religii. Jednocześnie właściwych informacji dotyczących występowania zjawiska antysemi-

tyzmu w danym państwie brakuje w sprawozdaniach przedkładanych Grupom Roboczym ds. PPO przez organizacje pozarządowe. Fakt ten nie może jednak stanowić usprawiedliwienia dla pomijania antysemityzmu podczas rozpatrywania sprawozdań państw, w których stanowi on palący niekiedy problem.

#### 5.4. Procedury specjalne

Nazwą „procedury specjalne” (ang. *special procedures*) określa się zespół mechanizmów i organów powoływanych na mocy decyzji Rady Praw Człowieka (poprzednio Komisji Praw Człowieka) lub Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ. Funkcjonowanie procedur specjalnych ma zasadniczo na celu monitorowanie i informowanie właściwych organów ONZ o sytuacjach, w których następują masowe i trwałe naruszenia praw człowieka<sup>555</sup>. W ramach tych procedur niezależnym ekspertom powierza się mandat Specjalnego Sprawozdawcy, który może dotyczyć określonego zagadnienia w obszarze praw człowieka (tzw. mandaty tematyczne) lub sytuacji w danym państwie (tzw. mandaty krajowe). Przez działania podejmowane w ramach procedur specjalnych ONZ może bezpośrednio reagować na wskazane rodzaje naruszeń praw człowieka, wywierać naciski na państwa dopuszczające się takich naruszeń oraz informować o tym międzynarodową opinię publiczną. Specjalni Sprawozdawcy mają przy tym upoważnienie do zbierania wszelkich koniecznych danych i informacji na temat stanu przestrzegania praw człowieka w danym państwie lub w danym obszarze tematycznym, przeprowadzania wizyt krajowych (za zgodą państw), kierowania pilnych apeli i rekomendacji do rządów<sup>556</sup>. Do procedur specjalnych zalicza się również tzw. Grupy Robocze (ang. *Working Groups*), w skład których

---

<sup>555</sup> Osobny mechanizm stanowi tzw. procedura 1503, na podstawie której omawiana jest sytuacja naruszeń praw człowieka w danym państwie. Na jej temat zob. m.in. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system...*, s. 78–81; M.F. Ize-Charrin, 1503. *A Serious Procedure* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 293–310.

<sup>556</sup> Szczegółowo na temat procedur specjalnych zob. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system...*, s. 66–78, oraz L.S. Sunga, *The Special Procedures of the UN Commission on Human Rights. Should they be Scrapped?* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 233–278. Zob. również zestawienie informacji i statystyk dotyczące procedur specjalnych oraz zmian w zakresie ich funkcjonowania, przeprowadzonych przez Radę Praw Człowieka w 2007 i 2008 r., zamieszczone na stronie internetowej: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts\\_Figures2008.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts_Figures2008.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



wchodzą eksperci w dziedzinie prawa, monitorujący i opracowujący metody przeciwdziałania poszczególnym problemom z zakresu praw człowieka. Obecnie funkcjonują cztery Grupy Robocze, poświęcone m.in. zagadnieniom ochrony praw ludności pochodzenia afrykańskiego oraz wymuszonym zaginięciom.

Z uwzględnieniem przedmiotu niniejszej książki, przybliżona zostanie poniżej działalność trzech najważniejszych w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi procedur tematycznych, poświęconych problemom: ochrony praw mniejszości, rasizmu i dyskryminacji rasowej oraz wolności religii.

#### **5.4.1. Niezależny Ekspert ds. mniejszości**

Mandat Niezależnego Eksperta ds. mniejszości, ustanowiony na mocy rezolucji KPCz w 2005 r.<sup>557</sup> i następnie przedłużony na okres 3 lat przez RPCz w 2008 r.<sup>558</sup>, obejmuje działania komplementarne względem pracy innych organów i mechanizmów w ramach ONZ zajmujących się problematyką mniejszości. Ekspert koncentruje się przede wszystkim na promowaniu i monitorowaniu efektywnej implementacji instrumentów przeciwdziałania dyskryminacji mniejszości. W ramach pełnionej funkcji może prowadzić bezpośredni dialog z władzami państw, których postępowanie wobec mniejszości monitoruje, uwzględniając informacje i opinie organizacji pozarządowych. Ekspert przedstawia ponadto sprawozdania tematyczne w zakresie kluczowych problemów mniejszości, w tym wpływu rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnych form nietolerancji na sytuację mniejszości, sprawozdania z wizyt krajowych oraz sprawozdania roczne<sup>559</sup>.

Sprawująca mandat do dnia 31 lipca 2011 r.<sup>560</sup> od początku jego utworzenia G. J. McDougall, kilkakrotnie w ciągu swojej działalności zwróciła uwagę na problem antysemityzmu i dyskryminacji mniejszości

---

<sup>557</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 2005/79 z dnia 21 kwietnia 2005 r., <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/reportCHR61.pdf> (odsłona dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>558</sup> Rezolucja Rady Praw Człowieka 7/6 z dnia 27 marca 2008 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_6.pdf](http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_6.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>559</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 2005/79.

<sup>560</sup> Od dnia 1 sierpnia 2011 r. funkcję tę sprawuje R. Izsák.



żydowskiej, formułując uwagi w tym względzie w sprawozdaniach z poszczególnych wizyt krajowych: we Francji, w Grecji i na Węgrzech. W przypadku Węgier w 2006 r. antysemityzm określony został jako zjawisko stanowiące stały element rzeczywistości społecznej i politycznej. Sprawozdanie na temat sytuacji w Grecji z 2008 r. zawierało natomiast informacje o obawach mniejszości żydowskiej, wywołanych działalnością skrajnej prawicy oraz aktami przemocy na tle antysemickim<sup>561</sup>.

#### **5.4.2. Specjalny Sprawozdawca ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji**

Mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji został ustanowiony na mocy rezolucji Komisji Praw Człowieka 1993/20 w 1993 r.<sup>562</sup> Wszystkie późniejsze rezolucje precyzujące zakres tego mandatu zawierały zobowiązanie do monitorowania i przeciwdziałania antysemityzmowi we wszystkich jego postaciach. Jednak szczegółowe i konkretne wskazania co do postulowanych kwestii, którymi sprawozdawca powinien się zająć, formułowane były przez Komisję Praw Człowieka, dziś wskazuje je zaś Rada Praw Człowieka. Jak było to już wielokrotnie podnoszone, uwarunkowania polityczno-ideologiczne wpływające na te organy wywierały i nadal wywierają negatywny wpływ na treść podejmowanych przez te gremia uchwał, również tych w zakresie działalności procedur specjalnych. Przykładem może być uchwała Komisji Praw Człowieka z kwietnia 2004 r., w której Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu zobowiązany został (przy sprzeciwie państw europejskich) do zbadania przypadków fizycznych napaści, znieważania, dewastacji miejsc kultu religijnego oraz niszczenia mienia jedynie w odniesieniu do muzułmanów i Arabów, z pominięciem innych naro-

---

<sup>561</sup> Sprawozdanie Niezależnego Eksperta ds. mniejszości z wizyty krajowej na Węgrzech w 2006 r., A/HRC/4/9/Add.2; Sprawozdanie Niezależnego Eksperta ds. mniejszości z wizyty krajowej we Francji w 2007 r., A/HRC/7/23/Add.2; Sprawozdanie Niezależnego Eksperta ds. mniejszości z wizyty krajowej w Grecji w 2008 r., A/HRC/10/11/Add.3.

<sup>562</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1993/20 z dnia 30 marca 1993 r., dokument niepublikowany. Mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu został przedłużony na mocy uchwały Rady Praw Człowieka 7/34 z dnia 28 marca 2008 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_34.pdf](http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_34.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

dowości i wyznań<sup>563</sup>. D. Diene, pełniący mandat w okresie 2002–2008 r., samodzielnie zdecydował jednak o rozszerzeniu swojego sprawozdania o badanie przejawów antysemityzmu i nienawiści wobec chrześcijan. Powstałe w rezultacie sprawozdanie, w odniesieniu do jego części poświęconej przejawom antysemityzmu, należy ocenić pozytywnie. Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu podkreślił odmienny charakter zjawiska antysemityzmu, wskazując na zagrożenia, jakie ono ze sobą niesie, w bezpośredni i odważny sposób wymieniając również problem wrogości świata arabskiego i muzułmańskiego wobec Żydów. Odnosząc się do pytania o to, czy przejawy antysyjonizmu i krytyka państwa Izrael może przybrać formę antysemityzmu, w konkluzjach sprawozdania stwierdził, że antysyjonizm i wrogość wobec Izraela mogą w „niektórych kręgach” przybierać zabarwienie antysemickie.

W 2007 r. Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu przedstawił sprawozdanie dotyczące przeciwdziałania znieważaniu religii, które miało skupiać się, zgodnie z treścią rezolucji Rady Praw Człowieka 4/9 z dnia 30 marca 2007 r.<sup>564</sup>, wyłącznie na współczesnych przejawach islamofobii<sup>565</sup>. Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu i tym razem, wbrew intencji państw, które zgłosiły projekt uchwały, rozszerzył zakres sprawozdania o antysemityzm i nienawiść skierowaną wobec chrześcijan. W sprawozdaniu zawarto wiele istotnych uwag dotyczących współczesnych przejawów antysemityzmu, jednoznacznie wskazujących na fakt, że antysemityzm w świecie arabskim i muzułmańskim pozostaje przedmiotem niepokoju Specjalnego Sprawozdawcy. Za szczególnie niepokojące uznano te manifestacje antysemityzmu, które w swojej wymowie oraz charakterze przypominają antysemityzm panujący w XIX-wiecznej Europie i przejawiają się m.in. w formie publikowania i rozpowszechniania „Protokołów Mędrców Syjonu”<sup>566</sup>. Ponadto Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu zwrócił uwagę na wzrost aktywności kręgów neonazistowskich w Europie oraz nastrojów antysemickich dostrzegalnych na kontynencie azjatyckim, w szczególności w Indiach. Powrócono też do sygnalizowanego już problemu rozróżniania dopuszczalnej krytyki

<sup>563</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 2004/10 z dnia 15 kwietnia 2004 r., [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/162/00/PDF/G0416200.pdf?](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/162/00/PDF/G0416200.pdf?OpenElement) OpenElement (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>564</sup> Rezolucja Rady Praw Człowieka 4/9.

<sup>565</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2007 r., A/HRC/6/6.

<sup>566</sup> Tamże, pkt 37–44.

Izraela od postaw i wypowiedzi o charakterze antysemickim, uznając ich właściwą kwalifikację za zabieg konieczny do poszanowania swobody wypowiedzi oraz zapobieżenia dezawuowaniu przeciwdziałania antysemityzmowi. W tym aspekcie sprawozdanie wymienia, sformułowane na podstawie opinii ekspertów, cztery sytuacje, w których dana wypowiedź może zostać zakwalifikowana jako przejaw antysemityzmu:

- kiedy stosowany język, ilustracje czy cechy odnoszące się do Izraela zawierają widoczne antysemickie stereotypy;
- kiedy Izraelczycy i Żydzi są przedstawiani jako uosobienie zła, winni wszelkich katastrof na świecie lub porównani zostają do nazistów;
- kiedy Izraelczycy i Żydzi popierający Izrael są atakowani i traktowani w sposób nieproporcjonalny do danej sytuacji;
- kiedy kwestionowane jest prawo do istnienia Izraela rozumianego jako państwo żydowskie<sup>567</sup>.

Merytoryczne odniesienie się przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu do tak newralgicznej i trudnej kwestii, jaką stanowi oddzielenie krytyki Izraela od przejawów antysemityzmu, trzeba ocenić pozytywnie. Zastrzeżeń nie budzi również zaproponowany sposób klasyfikacji zachowań i wypowiedzi, który posłużyć powinien państwowi m.in. w celu trafnego diagnozowania skali występowania w nich tego problemu. W tym miejscu nasuwa się jednak nieuchronnie jeszcze inna konkluzja. Gdyby sformułowane w sprawozdaniu kryteria wskazujące na charakter antysemicki danych wypowiedzi czy postaw zastosować wobec treści prezentowanych często podczas obrad takich organów jak Rada Praw Człowieka czy Zgromadzenie Ogólne NZ m.in. przez delegacje Syrii, Iranu czy Wenezueli, konieczne byłoby stwierdzenie, że mają one charakter jednoznacznie antysemicki. Należy mieć nadzieję, że w przyszłości, wykraczając nawet poza przyznany mu mandat, Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu zwróci uwagę również na ten poważny problem.

W kolejnym sprawozdaniu dotyczącym kwestii znieważania religii ze szczególnym uwzględnieniem przejawów islamofobii, przedłożonym w lipcu 2010 r., Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu ponownie zdecydował o włączeniu problemu antysemityzmu do zakresu tematycznego

---

<sup>567</sup> Tamże. Żydowskie w rozumieniu „uosabiające Żydów” w stereotypowym, antysemickim znaczeniu.

swojego sprawozdania<sup>568</sup>. Przywoływane w dokumencie informacje na temat przypadków antysemityzmu jednoznacznie wskazują na powagę i zasięg problemu. W sprawozdaniu wymienia się m.in.:

- atak uzbrojonej grupy na synagogę w Caracas w Wenezueli w styczniu 2009 r., podczas którego zdemolowano jej wnętrze, zniszczono zwoje Tory, na ścianach pozostawiono zaś napisy graffiti z hasłami „Żydzi precz”, „śmierć Żydom” oraz „izraelscy mordercy”<sup>569</sup>;
- dewastację cmentarza żydowskiego w Strasburgu, do której doszło w dniu międzynarodowego upamiętniania ofiar zbrodni Holokaustu; niektóre groby zostały rozbite, na innych namalowano napisy „Żydzi precz” i symbole nazistowskich swastyk<sup>570</sup>;
- wyemitowanie w kontrolowanej przez Hamas telewizji Al-Aqsa sztuki teatralnej pt. *Dom szejka Jassina*, w której jedna z postaci, przedstawiająca ortodoksyjnego Żyda, mówi m.in. o picciu krwi muzułmanów i Arabów przez Żydów, o żydowskim obowiązku nienawiści wobec muzułmanów i zniszczenia świata islamu<sup>571</sup>.

W ramach mandatu Specjalnego Sprawozdawcy przewidziane są dwa rodzaje działań szczególnie istotne ze względu na towarzyszący im międzynarodowy wydźwięk: wystosowywanie apeli, oświadczeń i uwag do władz poszczególnych państw oraz odbywanie wizyt krajowych. Każda z tych form reakcji była dotychczas stosowana wobec przejawów antysemityzmu.

### **Pilne apele i pytania do rządów**

W 2006 r. Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu jako jeden z pierwszych na forum ONZ zareagował na wypowiedź prezydenta Iranu o konieczności „wymazania Izraela z mapy świata” oraz publiczne negowanie przez niego Holokaustu, wysyłając do rządu Iranu oświadczenie wyrażające stanowczy protest przeciwko tak bezprecedensowym stwierdzeniom głowy państwa oraz przeciwko planom organizacji pod auspicjami władz irańskich międzynarodowej konferencji negacjonistów

---

<sup>568</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2010 r., A/HRC/15/53.

<sup>569</sup> Tamże, pkt 30.

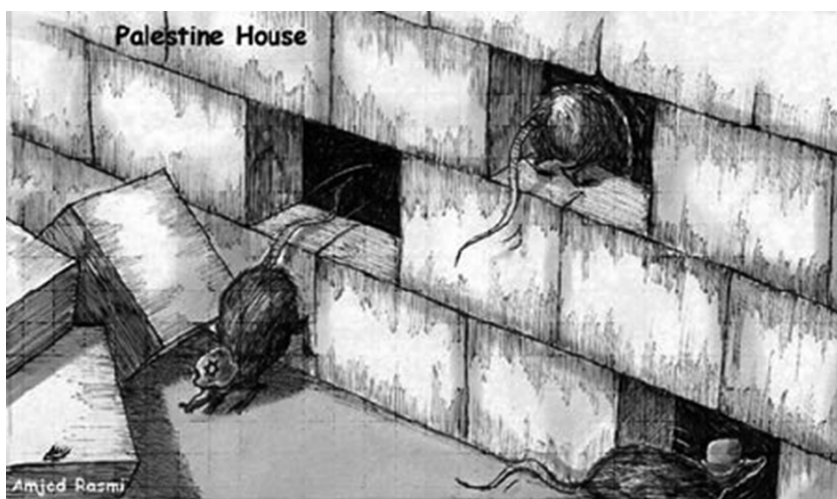
<sup>570</sup> Tamże, pkt 36.

<sup>571</sup> Tamże, pkt 61.

w Teheranie<sup>572</sup>. W odpowiedzi strona irańska powołała się na wolność prowadzenia badań akademickich i poszukiwania naukowych odpowiedzi na postawione przez prezydenta M. Ahmadinedżada pytania dotyczące Holokaustu<sup>573</sup>.

Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu zareagował również, wspólnie ze Specjalnym Sprawozdawcą ds. wolności religii, na pojawienie się w jednej z kontrolowanych przez władze Arabii Saudyjskiej gazet antysemitckiego rysunku przedstawiającego szczury noszące symbol gwiazdy Dawida, nawiązującego do znanego filmu nazistowskiej propagandy pt. *Żyd Süß*<sup>574</sup>.

#### Ilustracja nr 4<sup>575</sup>



---

<sup>572</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2007 r., A/HRC/4/19/Add.1.

<sup>573</sup> Tamże.

<sup>574</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2006 r., E/CN.4/2006/16/Add.1. Film *Żyd Süß* to jeden z najgłośniejszych filmów propagandy nazistowskiej, nakręcony w 1940 r. przez V. Harlana. Bohaterem filmu jest J. Süß Oppenheimer, przedstawiony jako żydowski bankier nienawidzący całego świata. Aktor odtwarzający główną rolę został ucharakteryzowany zgodnie z rasistowskimi wyobrażeniami nazistów (długi zakrzywiony nos itp.). W finałowej scenie Żyd zostaje stracony za gwałt na Niemce.

<sup>575</sup> Źródło: <http://www.tomgrossmedia.com/ArabCartoons.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



Ilustracja nr 5<sup>576</sup>



<sup>576</sup> Źródło: <http://www.jewishpost.com/news/Arab-Muslim-Worlds-Anti-Semitic-Commentary-Cartoons-Since-the-Gaza-War.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



**Ilustracja nr 6<sup>577</sup>**



Arabia Saudyjska nie odpowiedziała na apel Sprawozdawców, którzy w konsekwencji publicznie stwierdzili, że rysunek stanowił bezsprzeczny przejaw antysemityzmu<sup>578</sup>. Warto jednocześnie zaznaczyć, że ilustracje i rysunki o skrajnie antysemitowskim, rasistowskim charakterze, częstokroć stanowiące kopię tych stosowanych przez nazistowską propagandę, są powszechnie obecne w mediach arabskich i muzułmańskich, podsycając nienawiść i szerząc dyskryminację<sup>579</sup>. Problem ten został uwypuklony w przywoływanym już sprawozdaniu z 2010 r., odnoszącym się do kwestii znieważania religii. Przywołano tam informacje na temat antyżydowskich ilustracji opublikowanych w kontrolowanej przez władze prasie Arabii Saudyjskiej, Omanu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Wydaje się więc, że aktywność Specjalnego Sprawo-

---

<sup>577</sup> Źródło: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/anti-semitism/ascartoonsflotilla.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>578</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2006 r., E/CN.4/2006/16/Add.1.

<sup>579</sup> Zob. m.in. opracowanie na ten temat przygotowane przez znanego amerykańskiego karykaturzystę Y. Kirschena, *Memetics and the Viral Spread of Antisemitism through „Coded Images” in Political Cartoons*, <http://www.isgap.org/wp-content/uploads/2011/10/yaakov-kirschen-online-working-paper.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

zdawcy ds. rasizmu w tym obszarze zdecydowanie nie powinna ograniczyć się do interwencji w jednostkowym przypadku. Bezsprzecznie jest to bowiem problem występujący w wielu państwach, coraz częściej również europejskich.

**Ilustracja nr 7<sup>580</sup>**



Kilkukrotnie również Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu wysyłał do rządów poszczególnych państw pytania dotyczące niepokojących informacji przekazanych mu przez organizacje monitorujące przejawy antysemityzmu na świecie. Na przykład w 1997 r. tego rodzaju zapytania zostały skierowane do rządów Rosji, RPA, Białorusi, Słowacji i Malezji, wraz z wezwaniem do przedstawienia danych na temat środków zastosowanych przez władze wobec aktów antysemityzmu<sup>581</sup>. Z kolei w 2008 r. Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu interweniował u władz Grecji w sprawie skargi greckich obrońców praw człowieka, którzy na skutek

<sup>580</sup> Źródło: [http://www.honestreporting.com/articles/45884734/critiques/Offensive\\_Cartoons.asp](http://www.honestreporting.com/articles/45884734/critiques/Offensive_Cartoons.asp) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>581</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 1998 r., E/CN.4/1998/79.

zeznań w procesie sądowym, obciążających autora antysemitycznych artykułów, stali się przedmiotem gróźb i prześladowań<sup>582</sup>. W artykułach tych Żydzi określani byli jako „podludzie” i „śmiertelni wrogowie”, chwalono również zachowanie komór gazowych w Auschwitz w dobrym stanie, ponieważ „nie wiadomo, co może stać się w przyszłości”<sup>583</sup>.

### Wizyty krajowe

Od momentu utworzenia mandatu Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu przeprowadzono w jego ramach ponad 30 wizyt krajowych. Rezultatem każdej z nich jest sprawozdanie, w którym wymienia się zagadnienia wymagające szczególnego zainteresowania i reakcji ze strony władz danego państwa. Informacje i wnioski przedstawiane przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu w sprawozdaniach z wizyt krajowych mają bardzo istotne znaczenie, pozwalają bowiem na zapoznanie się z rzeczywistą sytuacją danego kraju, ukazaną z perspektywy niezależnego eksperta.

Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu wskazał na problem obecności różnych przejawów antysemityzmu w kilkunastu przedłożonych dotychczas sprawozdaniach<sup>584</sup>. W sprawozdaniu przygotowanym po wizycie w Rosji w 2006 r. z dużym niepokojem zauważono, że głęboko zakorzeniony w Rosji antysemityzm przyjmuje niebezpieczną formę „mowy nienawiści” i obecny jest w głównym nurcie dyskursu publicznego, zarówno w mediach, jak i w debacie politycznej<sup>585</sup>. Jako jaskrawy przykład takiej sytuacji Specjalny Sprawozdawca wymienił tzw. List 500, wzywający Prokuratora Generalnego do kontroli wszystkich żydowskich organizacji religijnych i kulturalnych działających na terenie Rosji, z powodu ich rzekomego ekstremizmu. List został przesłany

---

<sup>582</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2009 r., A/HRC/11/36/Add.1.

<sup>583</sup> Tamże, pkt 26.

<sup>584</sup> Odniesienia takie zawarto m.in. w sprawozdaniach sporządzonych po wizytach: we Francji w 1995 r., E/CN.4/1996/72/Add.3; w Australii w 2001 r., E/CN.4/2002/24/Add.1; w Kanadzie w 2003 r., E/CN.4/2004/18/Add.2; w Szwajcarii w 2006 r., A/HRC/4/19/Add.2; w Rosji w 2006 r., A/HRC/4/19/Add.3; na Litwie w 2007 r., A/HRC/7/19/Add.4; w Stanach Zjednoczonych w 2008 r., A/HRC/11/36/Add.3; w Niemczech w 2009 r., A/HRC/14/43/Add.2.

<sup>585</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Rosji, pkt 62–64.

z podpisami znanych osobistości życia publicznego i parlamentarzystów. Zwrócono również uwagę na niebezpieczny wzrost aktywności skrajnie prawicowych, neonazistowskich organizacji, który nie spotyka się z właściwą reakcją władz<sup>586</sup>.

W sprawozdaniu powstałym po wizycie w Kanadzie Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu informował o częstych przypadkach znieważania Żydów, negowania Holokaustu, niszczenia mienia żydowskiego, zastraszania i pobić oraz profanacji miejsc kultu religijnego. Przytoczone zostały statystyki prowadzone przez organizacje żydowskie, wskazujące na znaczący wzrost aktów przemocy dokonywanych na tle antysemickim oraz nastrojów i postaw antysemickich wśród kanadyjskiego społeczeństwa<sup>587</sup>.

Zaniepokojenie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu wywołały również informacje przedstawione mu podczas wizyty w Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w 1995 r. W sprawozdaniu przywołano głębokie obawy osób narodowości żydowskiej, które narażone były na akty agresji słownej i fizycznej, w szczególności ze strony neonazistowskich organizacji oraz przedstawicieli mniejszości muzułmańskiej zamieszkujących w Wielkiej Brytanii. Specjalny Sprawozdawca z niepokojem przyjął informacje na temat podłożenia bomby pod ambasadę Izraela w Londynie oraz przypadków podpaleń własności żydowskiej, do których doszło na terenie całego kraju<sup>588</sup>.

Działalność Specjalnego Sprawozdawcy ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji stanowi ważny i skuteczny instrument przeciwdziałania antysemityzmowi w ramach politycznej części uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. W sprawozdaniach przedstawianych przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu Zgromadzeniu Ogólnemu oraz Radzie Praw Człowieka (a poprzednio Komisji Praw Człowieka) trafnie diagnozowane są czynniki wpływające na wzrost nastrojów i postaw antysemickich (m.in. aktywność europejskich środowisk neonazistowskich, rozpowszechnianie „kłamstwa oświecimskiego” oraz publikacji antysemickich), a formułowane rekomendacje mogą stanowić znaczącą

---

<sup>586</sup> Tamże.

<sup>587</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Kanadzie, pkt 59–60.

<sup>588</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Wielkiej Brytanii w 1995 r., E/CN.4/1996/72/Add.4, pkt 64.



pomoc w tworzeniu przez władze państw strategii nakierowanych na przeciwdziałanie antysemityzmowi. Dużą rolę odgrywają ponadto interwencje podejmowane wobec konkretnych przejawów antysemityzmu.

Na prace Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu, jak ma to miejsce również w przypadku większości innych mandatów sprawowanych w ramach procedur specjalnych, negatywny wpływ wywiera fakt upolitycznienia organów, które określają obszar tematyczny powierzonych mu zadań. Nie ulega wątpliwości, że wszelka presja wywierana na niezależnego eksperta ONZ powinna być traktowana jako niedopuszczalne działanie wypaczające sens istnienia całego mandatu. Rezultatem wywierania politycznego wpływu na działalność Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu jest przede wszystkim fakt, że w ciągu ostatnich lat została ona wyraźnie zdominowana przez tematykę ochrony praw społeczności muzułmańskiej oraz problemu islamofobii. Tendencji tej starał się co prawda zapobiegać sam Sprawozdawca, rozszerzając zakres tematyczny swoich sprawozdań<sup>589</sup>. Rada Praw Człowieka domaga się w nich najczęściej podjęcia przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu problemu „znieważania religii i nawoływania do nienawiści na tle religijnym”, ze szczególnym uwzględnieniem praw wyznawców islamu, przy czym w rozumieniu państw sponsorujących te rezolucje znieważanie islamu następuje przede wszystkim przez publikowanie w prasie europejskiej „karykatur Mahometa” oraz krytykowanie takich elementów islamu, jak brak równouprawnienia kobiet, potępienie osób o odmiennej orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej, brak tolerancji religijnej. Jednocześnie przedmiotem rekomendacji Rady Praw Człowieka, jak również uprzednio Komisji Praw Człowieka wobec Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu, nigdy nie stał się problem antysemityzmu, choć od momentu utworzenia tego mandatu wielokrotnie dochodziło do gwałtownego wzrostu antysemickich nastrojów i aktów przemocy dokonywanych na tym tle.

Druga wątpliwość dotyczy wyraźnego skupienia się Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu na przejawach antysemityzmu występujących

---

<sup>589</sup> Znamienne są w tym kontekście wyniki głosowań przeprowadzonych w Radzie Praw Człowieka na temat przyjęcia tego rodzaju decyzji w stosunku do mandatu Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu. W głosowaniu nad decyzją 1/107 z dnia 30 czerwca 2006 r. za przyjęciem dokumentu wzywającego Sprawozdawcę do złożenia sprawozdania na temat znieważania religii i podżegania do nienawiści religijnej głosowały 33 państwa, reprezentujące niemal wyłącznie państwa muzułmańskie, przeciw były wszystkie zasiadające w Radzie Praw Człowieka państwa członkowskie UE, Japonia i Kanada.

w państwach europejskich, z pominięciem wielu państw świata arabskiego, w których antysemityzm jest na stałe wpisany do politycznej agendy władz i świadomości społecznej. Przykładem takiego pominięcia może być sprawozdanie z wizyty Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, przedłożone Radzie Praw Człowieka w marcu 2010 r.<sup>590</sup> W dokumencie tym nie ma mowy o przejawach antysemityzmu obecnych w tym państwie, takich jak publikowanie w kontrolowanej przez władze państwowe prasie antysemickich artykułów i rysunków czy zaangażowanie wysokiej rangi polityków w działalność organizacji rozpowszechniających „kłamstwo oświęcimskie”<sup>591</sup>.

#### 5.4.3. Specjalny Sprawozdawca ds. wolności religii i wyznania

Charakter i zakres działalności Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii i wyznania odpowiada kompetencjom i obowiązkom Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu<sup>592</sup>. Mandat ten został ustanowiony na mocy rezolucji Komisji Praw Człowieka 1986/20. W 2010 r. RPCz przedłużyła jego sprawowanie na okres kolejnych 3 lat<sup>593</sup>.

#### Pilne apele i pytania do rządów

Specjalny Sprawozdawca ds. wolności religii kilkakrotnie podejmował działania w celu wyjaśnienia niepokojących sygnałów dotyczących przypadków antysemityzmu, nadsyłanych głównie przez organizacje żydowskie<sup>594</sup>. Sprawozdawca skierował prośby o wyjaśnienia m.in. do

---

<sup>590</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Zjednoczonych Emiratach Arabskich w 2009 r., A/HRC/14/43/Add.3.

<sup>591</sup> Zob. informacje przedstawione w Raporcie Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych na temat skali i przejawów antysemityzmu na świecie, opublikowanym w 2008 r.: <http://www.state.gov/documents/organization/102301.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>592</sup> Zob. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system...*, s. 66–78, oraz L.S. Sunga, *The Special Procedures...*, s. 233–278.

<sup>593</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1986/20 z dnia 10 marca 1986 r.; Rezolucja Rady Praw Człowieka 14/11 z dnia 18 czerwca 2010 r.

<sup>594</sup> Pytania Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii dotyczyły w dwóch przypadkach – Tadżykistanu i Białorusi – kwestii nakazanego przez rząd zburzenia synagogi i budowy stadionu sportowego w miejscu dawnego kirkutu. Trudno jest jednak



rzędu Syrii (informacje na temat różnych przejawów dyskryminacji mniejszości żydowskiej), Grecji (powtarzające się dewastacje synagogi w Salonikach), Jemenu (prześladowanie i grożenie członkom wspólnoty żydowskiej) i Wenezueli (napaści na członków gminy żydowskiej, dewastacje synagog)<sup>595</sup>. We wszystkich przypadkach państwa przekazały pisemne wyjaśnienia, które Sprawozdawca uznał za wystarczające. W 1994 r. wystosowano prośbę o przedłożenie stanowiska władz Iranu w sprawie powziętych przez Sprawozdawcę informacji na temat wykonania wyroku śmierci na 78-letnim członku mniejszości żydowskiej w Iranie, skazanym za przestępstwo posiadania „związków z syjonizmem”<sup>596</sup>. Początkowo wyrok zamieniono na karę 3 lat pozbawienia wolności, dnia 25 lutego 1994 r. bez jakiegokolwiek procesu wykonano jednak pierwotnie orzeczoną karę śmierci. Pojawiły się również informacje o stosowaniu tortur przed egzekucją. W odpowiedzi rząd Iranu zapowiedział, że ustosunkuje się do tych informacji w późniejszym czasie, żaden z kolejnych raportów Sprawozdawcy nie wskazuje jednak, aby takie wyjaśnienia kiedykolwiek zostały przekazane oraz aby Sprawozdawca powracał do tej sprawy.

Negatywnie ocenić należy postawę Sprawozdawcy wobec wielokrotnie sygnalizowanego problemu nawoływania do nienawiści na tle religijnym wobec wyznawców judaizmu w podręcznikach szkolnych takich państw jak Egipt czy Arabia Saudyjska. Przez okres kilkunastu miesięcy od momentu przedstawienia szczegółowych informacji na ten temat Sprawozdawca nie poczynił żadnych kroków w celu wywarcia nacisku na zmianę tej niedopuszczalnej praktyki. Jednocześnie krytyka Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii skierowana wobec rządu Danii za zbyt późne potępienie „karykatur Mahometa” nastąpiła niemal natychmiastowo po ich publikacji w duńskiej prasie<sup>597</sup>. Ostatecznie uwagi

---

w tych przypadkach doszukiwać się antysemickiej motywacji władz państwowych, które udzieliły ponadto wyczerpujących wyjaśnień. Zob. sprawozdania Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Tadżykistanie w 2007 r., A/HRC/4/21/Add.1, pkt 38, oraz odpowiedź na pytanie Specjalnego Sprawozdawcy ze strony rządu Białorusi z 2004 r., E/CN.4/2005/61/Add.1, pkt 43 i n.

<sup>595</sup> Sprawozdania Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 1993 r., E/CN.4/1993/62, pkt 63–64 (Syria); z 2001 r., E/CN.4/2001/63, pkt 49–50 (Grecja); z 2008 r., A/HRC/7/10/Add.1, pkt 320–324 (Jemen); z 2010 r., A/HRC/13/40/Add.1, pkt 248–250 (Wenezuela).

<sup>596</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 1994 r., E/CN.4/1995/91, s. 51.

<sup>597</sup> Raport UN Watch, s. 27.

na temat antysemitycznych treści zawartych w podręcznikach szkolnych znalazły się w sprawozdaniu rocznym, przedłożonym w grudniu 2006 r.<sup>598</sup> Zabrakło w nim jednak elementu najważniejszego – wskazania konkretnych państw, w których istnieje ten problem. Nie odnotowano ponadto żadnych dalszych kroków Sprawozdawcy w celu ustalenia, czy treści wyrażające brak szacunku, a nawet nienawiść wobec wyznawców innych religii, zostały z podręczników usunięte.

### Wizyty krajowe

W 2005 r. pełniąca wówczas mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii A. Jahangir odbyła wizytę krajową we Francji, gdzie na fali nowych napięć w konflikcie bliskowschodnim obserwowano coraz bardziej drastyczne przypadki manifestowania antysemityzmu, w tym dewastacji synagog i cmentarzy żydowskich oraz napaści fizycznych na religijnych Żydów. Podczas swojej misji spotkała się z przedstawicielami mniejszości żydowskiej oraz reprezentantami rządu. W sprawozdaniu przedstawionym po wizycie wyraźnie podkreślono istnienie problemu antysemityzmu we Francji, który przybrał szczególnie niebezpieczne formy i rozmiary, także ze względu na fakt, że kraj ten ma najliczniejszą diasporę żydowską w Europie<sup>599</sup>.

W sprawozdaniu przedłożonym po wizycie w Wielkiej Brytanii Specjalny Sprawozdawca ds. wolności religii przytacza informacje, z których wynika, że w 2006 r. nastąpił wzrost o 31% przestępstw popełnianych na tle antysemitycznym w Wielkiej Brytanii (włączając w to zagrażające życiu ofiar ataki fizyczne, przypadki znieważania i gróźb kierowanych do członków żydowskiej społeczności, jak również niszczenie żydowskiej własności) w stosunku do roku 2005<sup>600</sup>. Tak znaczący wzrost przejawów antysemityzmu, potwierdzony w statystykach prowadzonych przez ekspertów UE, nie został jednak podniesiony przez

---

<sup>598</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 2006 r., A/HRC/4/21, s. 17.

<sup>599</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej we Francji w 2005 r., E/CN.4/2006/5/Add.4.

<sup>600</sup> Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Wielkiej Brytanii w 2007 r., A/HRC/7/10/Add.3.

Sprawozdawcę w części zawierającej rekomendacje skierowane do rządu Wielkiej Brytanii<sup>601</sup>.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku mandatu Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu, widoczna jest w działalności Sprawozdawcy ds. wolności religii pewna obawa czy wstrzeźliwość przed podejmowaniem kwestii ukazujących w negatywnym świetle postawę niektórych państw muzułmańskich, nie tylko w odniesieniu do wyznawców judaizmu, lecz także innych wyznań. Fakt ten można wyraźnie zaobserwować podczas analizy sprawozdań przedstawianych przez Sprawozdawcę na forum RPCz oraz Zgromadzenia Ogólnego NZ. Także w sprawozdaniach powstałych po wizytach przeprowadzonych w poszczególnych państwach na plan pierwszy wysunięte zostają problemy społeczności muzułmańskiej, podczas gdy z informacji przedstawianych przez organizacje pozarządowe i inne źródła wynika, że bardzo często trudności doświadczane przez wyznawców innych religii zasługują na uwzględnienie przynajmniej w równym stopniu<sup>602</sup>.

## 5.5. Sekretarz Generalny ONZ

Zagadnienia przeciwdziałania dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym, jak również ochrony mniejszości, należą do obszaru tematycznego, w którym Sekretarz Generalny ONZ podejmuje szereg aktywności<sup>603</sup>. Sekretarz Generalny ONZ wielokrotnie zobowiązany był do przedstawienia właściwych sprawozdań, m.in. w zakresie realizacji programów oraz działań ONZ w odniesieniu do przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej<sup>604</sup>.

---

<sup>601</sup> Według informacji przedstawionych przez APP UE w tamtym okresie odnotowano w Wielkiej Brytanii największą od wielu lat liczbę ataków fizycznych skierowanych wobec Żydów. Zob. *Anti-Semitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001–2008*, Fundamental Rights Agency Working Paper 2009.

<sup>602</sup> Zob. np. Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Wielkiej Brytanii w 2007 r.

<sup>603</sup> B.G. Ramcharan, *Good Offices, Preventative Action and Peacemaking by United Nations Secretary – General* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 329–336.

<sup>604</sup> Zob. m.in. sprawozdania Sekretarza Generalnego: *Efforts made by United Nations bodies to prevent and combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance* z dnia 25 czerwca 1994 r., E/CN.4/Sub.2/1994/12; *Racism, racial discrimination, xenophobia and all forms of discrimination* z dnia 9 grudnia 1999 r., E/CN.4/2000/15.

W przypadku tego urzędu szczególnie istotny pozostaje element osobistej postawy i zaangażowania osoby pełniącej funkcję Sekretarza Generalnego. W kontekście przeciwdziałania antysemityzmowi szczególną uwagę zwraca postawa K. Annana, który sprawował urząd w latach 1997–2006. W trakcie jego kadencji i przy jego znaczącym osobistym udziale w 2004 r. zorganizowano pierwsze w historii ONZ seminarium na temat antysemityzmu, na forum Zgromadzenia Ogólnego przyjęto zaś uchwały potępiające wszelkie formy „kłamstwa oświęcimskiego” oraz upamiętniające ofiary Holokaustu. Przemawiając na forum Zgromadzenia Ogólnego NZ w styczniu 2005 r., podczas specjalnej sesji poświęconej przyjęciu drugiej z wymienionych powyżej uchwał, K. Annan stwierdził m.in., że nigdy nie można dopuścić do odrodzenia się niewyobrażalnego zła, jakim był Holokaust. Wspólnota międzynarodowa ma zaś obowiązek reagowania na wszelkie formy odradzającego się antysemityzmu, także te, które pojawiają się w ostatnich latach<sup>605</sup>. K. Annan wielokrotnie, z zaangażowaniem i zdecydowaniem przeciwstawiał się każdej postaci antysemityzmu, ostrzegał przed banalizowaniem tego zjawiska, nie unikając również odniesień do problemu „nowego antysemityzmu”. W 2004 r. mówił: „Kolejna niebezpieczna nieważnica zaślepia nasz świat: antysemityzm. Nikt nie powinien umniejszać głębokości piętna odcisniętego przez długą historię prześladowań, pogromów, zinstytucjonalizowanej dyskryminacji i innych form poniżenia, których kulminacją był Holokaust Żydów. Dziś nowe rodzaje zła wystają ponad dawnymi: powodowane przez tych, którzy zaprzeczają Holokaustowi lub jego szczególnemu charakterowi, oraz przez tych, którzy rozpowszechniają kłamstwa i nikczemne stereotypy na temat Żydów i Judaizmu. (...) W niektórych przypadkach antysemityzm wydaje się być rezultatem ubocznym konfliktu izraelsko-palestyńskiego (...). Krytykowanie Izraela to jedno. Czymś zupełnie innym jest jednak, kiedy krytyka taka przybiera formę ataków, fizycznych lub werbalnych, na osoby pochodzenia żydowskiego i symbole ich dziedzictwa oraz wiary”<sup>606</sup>.

<sup>605</sup> Oświadczenie Sekretarza Generalnego podczas specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 stycznia 2005 r. Tekst oświadczenia Sekretarza Generalnego dostępny jest na stronie internetowej serwisu informacyjnego ONZ: <http://www.un.org/apps/sg/sstats.asp?nid=1273> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>606</sup> The Inaugural Robert Burns Memorial Lecture z dnia 13 stycznia 2004 r. Tekst wystąpienia Sekretarza Generalnego dostępny jest na stronie internetowej serwisu infor-

Obecny Sekretarz Generalny Ban Ki-moon zdaje się kontynuować kierunek działań wyznaczony przez swego poprzednika, choć z pewnością problem antysemityzmu jest w jego działalności obecny w zdecydowanie mniejszym stopniu.

Podczas wizyty we Francji w październiku 2012 r. Ban Ki-moon wyraził swoje zaniepokojenie wzrostem aktów antysemityzmu w tym kraju w rozmowie z Prezydentem Francji<sup>607</sup>. Bezpośrednio po swoim zaprzysiężeniu potępił również zorganizowanie w Iranie konferencji rewizjonistycznej. Stwierdził jednocześnie, że pod żadnym pozorem nie można akceptować nawoływania do zniszczenia jakiegokolwiek państwa, odnosząc się w ten sposób do publicznych wypowiedzi Prezydenta Iranu wobec Izraela<sup>608</sup>. W opinii niektórych autorów Sekretarz Generalny zobowiązany jest jednak do podjęcia bardziej zdecydowanych kroków wobec stanowiącej pogwałcenie przepisów Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa retoryki przywódców irańskich, z wykorzystaniem przysługującego mu na podstawie art. 99 Karty NZ uprawnienia do zwrócenia uwagi Rady Bezpieczeństwa ONZ na każdą sprawę, która jego zdaniem może zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>609</sup>.

### **5.5.1. Memorandum Sekretarza Generalnego ONZ na temat typów oraz przyczyn dyskryminacji**

Memorandum Sekretarza Generalnego ONZ zatytułowane „Główne rodzaje i przyczyny dyskryminacji” i opublikowane w 1949 r. było pierwszym dokumentem przedstawionym na forum ONZ podejmującym problematykę dyskryminacji w tak kompleksowy sposób<sup>610</sup>.

---

macyjnego ONZ: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=736> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>607</sup> S. Winer, *UN secretary-general worried about anti-Semitism in France*, The Times of Israel 2012, 9 października, <http://www.timesofisrael.com/un-secretary-general-worried-about-anti-semitism-in-france> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>608</sup> Komunikat serwisu informacyjnego ONZ z dnia 26 stycznia 2007 r., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=21355&Cr=holocaust&Cr1=> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>609</sup> Zob. *The Danger of a nuclear, genocidal and rights-violating Iran. The Responsibility to Prevent Petition*, The Responsibility to Prevent Coalition 2009.

<sup>610</sup> Memorandum przedłożone przez Sekretarza Generalnego z dnia 7 czerwca 1949 r. *The main types and causes of discrimination*, E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1.



Nie miało ono formy oficjalnego sprawozdania Sekretarza Generalnego, powstało natomiast jako wkład tego urzędu w prace Podkomisji ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości w zakresie sformułowania definicji dyskryminacji i wskazania najbardziej efektywnych metod jej przeciwdziałania. W dokumencie zawarto m.in. rozdziały poświęcone uprzedzeniom jako przyczynie dyskryminacji, socjologicznym podstawom definiowania tego zjawiska czy edukacji jako metodzie przeciwdziałania wszelkiej dyskryminacji. Najważniejsze elementy Memorandum dotyczą jednak definicji samego pojęcia oraz prawnych mechanizmów zapobiegania mu.

W Memorandum dyskryminacja definiowana jest jako „krzywdzące różnicowanie na podstawie cech, które nie zależą od jednostki i które nie wpływają na stosunki społeczne, polityczne i prawne (kolor skóry, rasa, płeć itp.) lub na podstawie przynależności do pewnych kategorii społecznych (kulturowych, językowych, religijnych, opinii politycznych lub innych, kręgów narodowych, pochodzenia społecznego, klasy społecznej, własności, urodzenia czy innych)”<sup>611</sup>.

W dokumencie szczegółowo omówiony został również problem dyskryminacji ze strony podmiotów prywatnych, szczególnie trudnej do przeciwdziałania w przypadku dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym czy religijnym. Uprzedzenia, na których opiera się dyskryminacja powodowana tymi cechami, pozostają bowiem w sferze najgłębiej zakorzenionych, często przenoszonych pokoleniowo stereotypów i niechęci. Memorandum rozróżnia takie dyskryminujące działania osób prywatnych, które prowadzą do pozbawienia innych należnych im praw, oraz takie, które nie wkraczają w sferę prawną, lecz których efektem jest np. gorsze traktowanie danej grupy czy jednostki w stosunkach społecznych (np. wykluczenie z kręgu towarzyskiego). Dokument wymienia wiele dyskryminacyjnych działań i zachowań osób prywatnych, które mogą spotkać się z adekwatną odpowiedzią ze strony prawa, m.in. uczenie zachowań i postaw dyskryminacyjnych w szkołach prywatnych czy nawoływanie do nienawiści lub przemocy wobec osób należących do określonej grupy<sup>612</sup>.

Memorandum podkreśla ograniczoną skuteczność metod prawnych w walce z dyskryminacją, zaznaczając jednocześnie, że są one niezbędnym komponentem całego programu oraz szerzej – całego ruchu na

<sup>611</sup> Tamże.

<sup>612</sup> Tamże, s. 41–42.



rzecz eliminacji wszelkich form dyskryminacji. Do najważniejszych sposobów prawnej reakcji na przypadki dyskryminacji Memorandum zalicza: współkształtowanie za pomocą regulacji prawnych standardów zachowań społecznych, formowanie świadomości co do konsekwencji sprzecznych z prawem działań dyskryminacyjnych, efektywne naprawianie szkód wyrządzonych przez działania dyskryminacyjne w postaci zapewnienia zadośćuczynienia lub odszkodowania ofiarom dyskryminacji.

Memorandum dużo miejsca poświęca ograniczeniom, którym powinno podlegać stosowanie prawnych instrumentów przeciwdziałania dyskryminacji, w szczególności zaś instrumentów prawa karnego. Prawo nie może zatem wkraczać w nadmierny sposób w sferę praw i wolności jednostki, nie może zagrażać tak fundamentalnym wolnościom jak swoboda wypowiedzi czy zgromadzeń. Dokument wymienia jednocześnie całe spektrum działań prawnych niezawierających instrumentów prawa karnego, które mogą i powinny znaleźć zastosowanie w przypadkach dyskryminacji<sup>613</sup>.

#### **5.5.2. Przeciwdziałanie rasizmowi i dyskryminacji rasowej – model legislacji krajowej**

W rezolucji 40/22 z 1985 r. Zgromadzenie Ogólne NZ zobowiązało Sekretarza Generalnego do sporządzenia i przedstawienia sprawozdania zawierającego model legislacji krajowej przeciwko dyskryminacji rasowej, który stanowić miał zespół wytycznych w zakresie ustanawiania właściwych regulacji prawnych w państwach członkowskich ONZ<sup>614</sup>. Sprawozdanie zostało ostatecznie przedłożone dopiero w 1993 r.<sup>615</sup> Model legislacji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej został w nim zrekonstruowany na podstawie wielu regulacji prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego poszczególnych państw. W warstwie redakcyjnej model podzielono na części: definicje, zasady ogólne i stosowane instrumenty prawne oraz przestępstwa i sankcje.

---

<sup>613</sup> Tamże, s. 45–47.

<sup>614</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 40/22 z dnia 29 listopada 1985 r.

<sup>615</sup> *Elimination of racism and racial discrimination. Model of national legislation for the guidance of governments in the enactment of further legislation against racial discrimination*, A/48/558 z dnia 28 października 1993 r.

Według przyjętej w dokumencie definicji dyskryminacji rasowej dyskryminacją będzie „jakikolwiek różnicowanie, wykluczenie, ograniczanie, preferowanie czy pomijanie oparte na kryterium rasy, koloru skóry, narodowości czy pochodzenia etnicznego, którego celem lub skutkiem jest niweczenie czy umniejszanie, w sposób bezpośredni lub pośredni, uznania, równego korzystania z lub realizacji praw człowieka i podstawowych wolności przyznanych w traktatach międzynarodowych”<sup>616</sup>. Jednocześnie wskazano na możliwość stosowania szczególnych środków w celu wyrównywania szans grup narażonych na dyskryminację, które muszą jednak podlegać określonym ograniczeniom, również wymienionym w dokumencie.

Zasady ogólne sformułowane w modelu legislacji dotyczą: uznania dyskryminacji rasowej za działanie sprzeczne z prawem; przyznania równej ochrony prawnej przed dyskryminacją rasową wszystkim jednostkom; zobowiązania państw do prowadzenia efektywnej polityki antydyskryminacyjnej we wszystkich sferach życia społecznego za pomocą wszelkich dostępnych środków, w tym środków prawnych. Środki te powinny z kolei zapewniać: dostęp ofiarom dyskryminacji rasowej do odpowiedniego odszkodowania i innych form zadośćuczynienia; możliwość składania skarg indywidualnych lub grupowych na działania o charakterze dyskryminacyjnym (możliwość ta powinna zostać zapewniona również organizacjom działającym na rzecz likwidacji dyskryminacji rasowej) do właściwego krajowego lub międzynarodowego organu kontrolnego; utworzenie niezależnych, krajowych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji rasowej, mających szerokie kompetencje w obszarze swego funkcjonowania<sup>617</sup>. W modelu zawarto również analizę okoliczności, które uzasadniają kryminalizowanie przejawów dyskryminacji rasowej m.in. w obszarach swobody wypowiedzi, aktów przemocy i funkcjonowania organizacji rasistowskich, które dla celów rozważań podjętych w niniejszej pracy wydają się adekwatne.

Swoboda wypowiedzi stanowi tradycyjnie jeden z najbardziej newralgicznych tematów przy próbie określania granic możliwych ingerencji władz w poszczególne prawa i wolności jednostki. W modelu legislacji do dopuszczalnych ingerencji zaliczono sytuacje, w których dochodzi do grożenia, obrażania, ośmieszania lub innego rodzaju

---

<sup>616</sup> Tamże, s. 3.

<sup>617</sup> Tamże, s. 4–6.

znieważania (jak również nawoływania do takich zachowań) względem jednostki lub grupy jednostek poprzez wypowiedzi lub zachowania, które powodują czy też mogą być w uzasadniony sposób interpretowane jako dyskryminujące ze względu na rasę lub wywołujące nienawiść rasową. W modelu przyjęto ponadto, że kryminalizacji powinno podlegać rozpowszechnianie za pomocą publikacji, wystaw, przedstawień lub jakiegokolwiek innego środka komunikacji społecznej materiałów zawierających idee lub teorie nawołujące do dyskryminacji rasowej. Co warte podkreślenia, wskazano, że wymienione powyżej działania będą stanowiły przestępstwo bez względu na to, czy miały charakter publiczny czy też nie.

Według propozycji sformułowanej w modelu legislacji krajowej przestępstwo ma stanowić każdy akt przemocy lub nawoływanie do przemocy wobec jednostki lub grupy jednostek z powodów rasowych<sup>618</sup>.

Zgodnie z modelem legislacji krajowej zakazane w prawie i zdelegalizowane powinny być organizacje, które propagują, nawołują do lub w inny sposób powodują działania stanowiące formę dyskryminacji rasowej wobec jednostki lub grupy jednostek. Osoba kierująca tego rodzaju organizacją lub występująca w takim charakterze ponosi odpowiedzialność za działania organizacji z opisanym powyżej celem lub skutkiem, bez względu na to, czy organizacja ma osobowość prawną, z wyjątkiem sytuacji, w których osoby takie zdołają udowodnić, że akty dyskryminacji rasowej miały miejsce bez ich wiedzy lub zgody oraz że podjęły właściwe kroki w celu ich powstrzymania. Zakazane powinno być ponadto nie tylko świadome uczestnictwo w działalności tego rodzaju organizacji, lecz także świadome wspieranie w jakikolwiek sposób osoby, grupy osób lub organizacji w ich aktach dyskryminacji rasowej<sup>619</sup>.

### **5.5.3. Seminarium na temat antysemityzmu**

Seminarium zorganizowane w czerwcu 2004 r. przez Departament Informacji Publicznej ONZ i zatytułowane „Przeciwdziałając antysemityzmowi: edukacja na rzecz tolerancji i zrozumienia” można uznać za pewnego rodzaju przełom w stosunku ONZ do problemu antysemity-

---

<sup>618</sup> Tamże.

<sup>619</sup> Tamże, s. 7–8.

zmu<sup>620</sup>. Znamienny pozostaje sam fakt, że dopiero kilkadziesiąt lat od momentu utworzenia ONZ temat antysemityzmu został podniesiony w takiej formie i uzyskał taką rangę.

Istotną rolę w zrealizowaniu inicjatywy należy przypisać ówczesnemu Sekretarzowi Generalnemu ONZ K. Annanowi, który wziął również aktywny udział w samym wydarzeniu. Podczas swojego wystąpienia mówił m.in. o tym, że antysemityzm stanowi jedyne w swoim rodzaju połączenie nienawiści, nietolerancji i prześladowań, a walka z nim jest zarazem walką o przyszłość ludzkości. Sekretarz Generalny przyznał jednocześnie, że działania ONZ na polu przeciwdziałania antysemityzmowi dalekie były w niektórych momentach historii tej organizacji od ideału, a jakkolwiek system ochrony praw człowieka, który pomija antysemityzm, zaprzecza swej własnej historii i samym celom swego funkcjonowania. K. Annan potępił wszelkie formy „kłamstwa oświęcimskiego”, podkreślając, że konflikt bliskowschodni pod żadnym pozorem nie może stanowić usprawiedliwienia dla nawoływania do nienawiści wobec Żydów, judaizmu i samego Izraela. Ważna uwaga skierowana została do Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu, Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii oraz do Wysokiego Komisarza Praw Człowieka. Sekretarz Generalny wezwał do bardziej aktywnych działań w dziedzinie przeciwdziałania antysemityzmowi oraz stwierdził, że uważa za właściwe przyjęcie na forum Zgromadzenia Ogólnego NZ uchwały odnoszącej się wyłącznie do problemu antysemityzmu, na wzór rezolucji formułowanych w latach ubiegłych potępiających apartheid czy rezolucji wzywających Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu do zbadania sytuacji w zakresie dyskryminacji muzułmanów i Arabów. K. Annan zadał w tym kontekście podczas seminarium retoryczne pytanie: „Czyż Żydzi nie mają prawa do tego samego stopnia troski i ochrony?”<sup>621</sup>.

Seminarium podzielone zostało na kilka paneli dyskusyjnych i przyniosło wiele ciekawych rekomendacji. W trakcie dyskusji wielokrotnie podkreślano, że antysemityzm stanowi bezsprzecznie naruszenie

<sup>620</sup> Wydarzenie to zainaugurowało również całą serię podobnych seminariów pod nazwą „Unlearning Intolerance”, otwartych dla przedstawicielstw dyplomatycznych akredytowanych przy ONZ, pracowników Sekretariatu, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz mediów. Informacje na temat programu dostępne są na stronie internetowej: <http://www.un.org/en/unlearningintolerance/background.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>621</sup> Raport UN Watch, s. 3–4.

praw człowieka i jako taki powinien być zwalczany. Pojawiły się również głosy bardzo krytyczne w odniesieniu do dotychczasowej postawy ONZ, w tym samego urzędu Sekretarza Generalnego, wobec przejawów antysemityzmu, do których dochodzi oficjalnie na forum tej organizacji<sup>622</sup>.

Należy podkreślić, że przeprowadzenie seminarium przyczyniło się do wzrostu aktywności ONZ w szeroko rozumianym obszarze przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>623</sup>. Osobiste zaangażowanie K. Annana sprawiło np., że w następstwie spotkania z 2004 r. doszło do ustanowienia dnia pamięci o Holokauście, zwołania specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ na temat wyzwolenia obozu zagłady w Auschwitz oraz stworzenia programu edukacyjnego na temat Holokaustu. Nie zrealizowano natomiast wysuniętego podczas seminarium postulatu ustanowienia punktu konsultacyjno-monitorującego przypadki antysemityzmu (również te, do których dochodzi na forum ONZ) oraz nie przyjęto dotychczas uchwały odnoszącej się wyłącznie i bezpośrednio do problemu antysemityzmu. Te działania i inicjatywy, których realizacji nie udało się osiągnąć, stanowiłyby z pewnością potrzebne uzupełnienie dotychczasowego spektrum instrumentów możliwych do zastosowania w przeciwdziałaniu antysemityzmowi w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka.

#### 5.5.4. Program edukacyjny na temat Holokaustu

W przywoływanej już powyżej rezolucji 60/7 Sekretarza Generalnego ONZ zobowiązano do ustanowienia specjalnego programu poświęconego w szczególności rozpowszechnianiu wiedzy o Holokauście, jego przyczynach i skutkach, ofiarach oraz osobach ratujących Żydów w czasie drugiej wojny światowej, jak również o konieczności i sposobach zapobiegania przyszłym zbrodniom ludobójstwa<sup>624</sup>. Program, wdrażany od stycznia 2006 r. przez Departament Informacji Publicznej

---

<sup>622</sup> Zapis dyskusji prowadzonych podczas seminarium znajduje się na stronie internetowej: <http://www.un.org/en/unlearningintolerance/previous.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>623</sup> Rezultatem seminarium była również publikacja zawierająca referaty przedstawione podczas spotkania, w szczególności uwagi K. Annana i obecnego na seminarium E. Wiesela, ocalonego z Holokaustu laureata Pokojowej Nagrody Nobla. Zob. K. Annan, E. Wiesel, *Confronting Anti-Semitism. Essays by Kofi A. Annan, Elie Wiesel*, New York 2006.

<sup>624</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 60/7 z dnia 1 listopada 2005 r.



ONZ, jest jedną z najbardziej efektywnych i najszerzych w swoim zasięgu inicjatyw podjętych na forum ONZ w celu zachowania pamięci o Holokauście, również poprzez uświadamianie zagrożeń wpływających z antysemitycznych postaw i zachowań. Do głównych komponentów programu zalicza się: seminaria i szkolenia dla pracowników ośrodków informacji ONZ na całym świecie, wystawy poświęcone różnym aspektom Holokaustu, publikacje artykułów naukowych autorstwa ekspertów w tematyce badań nad Holokaustem, ludobójstwem, dyskryminacją rasową i uprzedzeniami, dyskusje panelowe, pokazy filmów, publikowanie i dystrybucja multimedialnych materiałów edukacyjnych oraz koordynacja corocznych obchodów Międzynarodowego Dnia Pamięci o Holokauście<sup>625</sup>.

Większość z wymienionych obszarów programu ma charakter przede wszystkim edukacyjny, skierowany na podnoszenie poziomu świadomości i wiedzy, głównie przez aktywizowanie społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych, nauczycieli i wychowawców młodzieży. W ramach podejmowanych działań i inicjatyw rozpowszechniane są jednak również informacje dotyczące prawnych aspektów przeciwdziałania antysemityzmowi. Podczas szkoleń eksperci programu wskazują na zagrożenia wynikające ze współczesnych form antysemityzmu, w tym rozpowszechniania „kłamstwa oświęcimskiego”, wskazując na prawne metody zwalczania tej formy „mowy nienawiści”. Tematyka ta poruszana jest również podczas dyskusji panelowych, których uczestnicy wspólnie zastanawiają się nad najbardziej efektywną odpowiedzią społeczeństwa obywatelskiego i władz państwowych na przypadki szerzenia antysemitycznych postaw i treści, nietolerancji i dyskryminacji rasowej<sup>626</sup>.

## 6. Wysoki Komisarz ds. Praw Człowieka ONZ

Ustanowienie urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ w 1993 r. stanowiło znaczący postęp w procesie zmierzającym do wzmocnienia uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka w wy-

---

<sup>625</sup> Sprawozdanie Sekretarza Generalnego z dnia 20 sierpnia 2008 r., *Programme of outreach on the „Holocaust and the United Nations”*, A/63/316.

<sup>626</sup> Tamże, pkt D – *Panel discussions*.

miarze instytucjonalnym<sup>627</sup>. Szczególnie istotne było stworzenie nowego, polityczno-dyplomatycznego wymiaru ochrony i promocji praw człowieka w postaci ciągłego dialogu pomiędzy Wysokim Komisarzem Praw Człowieka a najwyższymi przedstawicielami władz państwowych, jak również organizacjami pozarządowymi oraz krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka<sup>628</sup>. Wysoki Komisarz jest koordynatorem działań ONZ w zakresie ochrony praw człowieka, do których zalicza się m.in. wysiłki na rzecz przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i innym formom nietolerancji oraz wszelkim przejawom dyskryminacji, zatem również i tym w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi. Należy zaznaczyć, że w przypadku tego urzędu, podobnie jak ma to miejsce w przypadku Sekretarza Generalnego ONZ, bardzo istotną rolę odgrywa osobiste zaangażowanie osoby sprawującej urząd.

Analiza corocznych sprawozdań przedkładanych Zgromadzeniu Ogólnemu NZ wykazuje, że problem antysemityzmu, ujmowany jako osobne zagadnienie obecne w pracach Wysokiego Komisarza, pojawia się incydentalnie. Najczęściej odniesienia do antysemityzmu można odnaleźć w oświadczeniach Wysokiego Komisarza formułowanych z okazji kolejnych obchodów upamiętnienia ofiar Holocaustu albo pośrednio (słowo antysemityzm nie pada bowiem w tym przypadku), w oświadczeniach publikowanych w Międzynarodowym Dniu Eliminacji Dyskryminacji Rasowej<sup>629</sup>. W tym kontekście warto w szczególności wskazać na zaangażowanie w przeciwdziałanie antysemityzmowi ze strony pełniącego urząd w okresie od sierpnia 2003 r. do lipca 2004 r. B. Ramcharana<sup>630</sup>. W czerwcu 2003 r. podczas konferencji OBWE na temat antysemityzmu zdecydowanie podkreślił on, że zjawisko to, sta-

<sup>627</sup> A.M. Bolin Pennegard, *Overview Over Human Rights – the Regime of the UN* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 58.

<sup>628</sup> B. Mukherjee, *United Nations High Commissioner for Human Rights – Challenges and Opportunities* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 399. Tamże, szczegółowy opis zakresu odpowiedzialności i funkcjonowania urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka.

<sup>629</sup> Treść wszystkich wspomnianych stanowisk dostępna jest na stronie internetowej Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka: <http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/NewsroomByOfficial?OpenView&Start=3.12&Count=15&Expand=3#3> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>630</sup> B. Ramcharan jako zastępca Wysokiego Komisarza Praw Człowieka przejął obowiązki w wyniku tragicznej śmierci S. Vieira de Mello w ataku terrorystycznym w Bagdadzie i sprawował je aż do momentu wybrania przez Zgromadzenie Ogólne nowego Wysokiego Komisarza Praw Człowieka w lipcu 2004 r.

nowiące pogwałcenie praw człowieka, powinno pozostać stałym powodem niepokoju wspólnoty międzynarodowej, a rozwiązań dla tego problemu należy szukać przez powrót do wartości wyrażonych w Karcie NZ: szacunku, tolerancji, pokoju, zakazu dyskryminacji<sup>631</sup>. Wskazał ponadto, że akty przemocy wobec Żydów, włączając w to dewastacje synagog i cmentarzy żydowskich, nasilają się wraz ze wzrostem napięć w konflikcie bliskowschodnim. B. Ramcharan spotkał się również w styczniu 2004 r. z przedstawicielami Światowego Kongresu Żydowskiego, podczas którego omawiane były różne aspekty problemu antysemityzmu, w tym polityczne naciski zmierzające do zablokowania włączenia antysemityzmu do tekstów rezolucji dotyczących dyskryminacji rasowej i religijnej oraz wydarzeń konferencji w Durban z 2001 r.<sup>632</sup> Delegacja przekazała listę siedmiu środków, które powinny zostać zastosowane w działaniach Wysokiego Komisarza w celu powstrzymania ciągłego wzrostu nastrojów i postaw antysemitycznych, obecnych również na forum ONZ. Choć w odniesieniu do niektórych ze sformułowanych postulatów środowisk żydowskich B. Ramcharan wskazał, że pole jego oddziaływania jest ograniczone, z naciskiem podkreślał jednak chęć współpracy Biura Wysokiego Komisarza z organizacjami żydowskimi na rzecz efektywnej walki z antysemityzmem<sup>633</sup>.

Z kolei krytyczne uwagi formułowane były w odniesieniu do pełniącej funkcję Wysokiego Komisarza od lipca 2004 r. do lipca 2008 r. L. Arbour. Wywołał je m.in. fakt, że w przeciwieństwie do Sekretarza Generalnego oraz Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu L. Arbour nie wydała oficjalnego oświadczenia ani nie wyraziła publicznie stanowiska swojego urzędu wobec szerzenia „kłamstwa oświęcimskiego” i nawoływania do unicestwienia Izraela przez prezydenta Iranu. W styczniu 2007 r. koalicja ponad 40 organizacji pozarządowych wezwała L. Arbour do zabrania głosu w tej sprawie przy okazji obchodów upamiętnienia ofiar Holokaustu, apel ten pozostał jednak bez odpowiedzi<sup>634</sup>. W tym samym czasie Biuro Wysokiego Komisarza rozpowszechniło wśród misji krajowych oraz przedstawicielstw organizacji pozarzą-

<sup>631</sup> B.G. Ramcharan, *A UN High Commissioner in Defence of Human Rights*. „No license to kill or torture”, Leiden–Boston 2005.

<sup>632</sup> B. Ramcharan, *A UN High Commissioner in Defence...*, s. 143–145.

<sup>633</sup> Tamże.

<sup>634</sup> Doniesienia prasowe z dnia 29 stycznia 2007 r., zamieszczone na stronie internetowej: <http://www.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1330815&ct=3501165> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

dowych przy ONZ list misji irańskiej, w którym znajdowało się uzasadnienie przeprowadzenia w Iranie słynnej konferencji negującej Holokaust. Choć tego rodzaju dystrybucja dokumentów jest działaniem podejmowanym rutynowo, wydaje się, że urząd odgrywający kluczową, koordynującą rolę w obszarze praw człowieka w systemie ONZ powinien odnieść się do treści, które dystrybuuje, gdy zawierają one tak kontrowersyjne stwierdzenia. Fala krytyki spotkała L. Arbour również w związku z jej wypowiedzią na temat bojkotu izraelskich naukowców, ogłoszonego na brytyjskich uniwersytetach. Zapytana o tę kwestię Wysoka Komisarz odpowiedziała podczas konferencji prasowej, że uważa publiczną debatę inicjowaną przez zainteresowane środowiska za zjawisko pozytywne z perspektywy praw człowieka. Wówczas wobec L. Arbour zaczęto wysuwać nawet oskarżenia o antysemityzm<sup>635</sup>. Twierdzenia na temat antysemityzmu L. Arbour są z pewnością niesprawiedliwe, gdyż nie były potwierdzone żadnymi jednoznacznymi faktami. Jednak brak stanowiska Wysokiej Komisarz wobec publicznego wzywania przez władze jednego z członków ONZ do działań sprzecznych z samą ideą ochrony praw człowieka należy ocenić negatywnie<sup>636</sup>. Zaniedbanie budzi również to, że Wysoka Komisarz nie wypowiadała się na temat doniesień o najbardziej drastycznych przypadkach manifestacji antysemityzmu na świecie, do których często dochodziło w trakcie trwania jej kadencji.

W ocenie niektórych komentatorów problematyczna pozostaje również kwestia działalności poprzedniczki L. Arbour – Wysokiej Komisarz M. Robinson, podczas światowej konferencji na temat rasizmu w Durbanie w 2001 r.<sup>637</sup> Z pewnością zaangażowanie całego Biura

---

<sup>635</sup> W liście do Sekretarza Generalnego jeden z członków Kongresu Stanów Zjednoczonych podnosił, że jeśli Wysoka Komisarz Praw Człowieka uważa tego rodzaju antysemicki bojkot za „dobrą rzecz”, powinna natychmiast przestać pełnić ten urząd. Raport UN Watch, s. 20.

<sup>636</sup> Niechęć ta widoczna była również podczas bardzo ważnej dyskusji na forum ONZ na temat roli tej organizacji w zapobieganiu i upamiętnianiu zbrodni ludobójstwa. Gdy w trakcie dyskusji podniesiony został wątek zaprzeczania zbrodni Holokaustu przez prezydenta Iranu, w przeciwieństwie do przedstawiciela Sekretarza Generalnego przedstawiciel Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka wyraźnie unikał jakichkolwiek negatywnych uwag wobec tego przejawu „kłamstwa oświęcimskiego”, bagatelizował również naruszenia praw człowieka w Iranie. Zob. nagranie z dyskusji z dnia 14 września 2006 r.: <http://157.150.195.10/webcast/SE2006.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>637</sup> Zob. m.in. H. Neuer, *Something About Mary. Durban, and 10 More*, artykuł z dnia 4 sierpnia 2009 r., zamieszczony na stronie internetowej: <http://blog.unwatch.org/?p=433> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

Wysokiego Komisarza w proces przygotowawczy i negocjacje nad dokumentami końcowymi konferencji zasługują na pozytywną ocenę w rozumieniu wysiłków na rzecz przyjęcia kompromisowych rozwiązań, pozwalających na efektywne przeciwdziałanie rasizmowi, dyskryminacji rasowej i ksenofobii. Trudno też obarczać winą Wysoką Komisarz za antysemickie elementy konferencji w Durbanie, jednak to, że w oficjalnym oświadczeniu końcowym ogłoszonym przez M. Robinson w 2001 r. problem ten został całkowicie pominięty, budzi poważne zastrzeżenia. W oświadczeniu pojawia się cały paragraf poświęcony konfliktowi bliskowschodniemu, brakuje natomiast chociażby wskazania państw, w których konflikty rasowe i etniczne doprowadziły w niedawnym czasie do zbrodni ludobójstwa. M. Robinson nie reagowała również wcześniej, w trakcie przygotowań do konferencji, kiedy w dokumentach sformułowanych podczas spotkania przygotowawczego na konferencji w Teheranie w lutym 2001 r. pojawiły się treści skrajnie antyizraelskie, balansujące na granicy antysemityzmu<sup>638</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, że podczas konferencji w Durbanie miała miejsce spontaniczna reakcja M. Robinson na przekazanie jej przez jednego z dyrektorów Centrum Simona Wiesenthala dystrybuowanej w budynkach konferencji broszury Unii Prawników Arabskich (ang. *Arab Lawyers Union*), zawierającej drastycznie antysemickie treści i rysunki. M. Robinson w emocjonalnej reakcji zabrała głos, mówiąc „Jestem Żydówką!”<sup>639</sup>. Ponadto w wywiadzie prasowym udzielonym w listopadzie 2002 r. Wysoka Komisarz przyznała, że podczas konferencji w Durbanie obecny był „straszny antysemityzm – w szczególności podczas niektórych dyskusji na forum NGO. Wiele osób przychodziło do mnie i mówiło, że nigdy wcześniej nie zostali tak zranieni lub tak zaatakowani, oraz w tak ewidentny sposób skonfrontowani z antysemityzmem”<sup>640</sup>. Piętnujące wszelkie formy antysemityzmu uwagi znalazły się ponadto w wykładzie ogłoszonym przez M. Robinson na Uniwersytecie Brown w Stanach Zjednoczonych w listopadzie 2004 r., poświę-

<sup>638</sup> Problem konferencji w Durban oraz konferencji przeglądowej w Genewie zostanie omówiony w kolejnych punktach niniejszego rozdziału pracy.

<sup>639</sup> H. Keinon, J. Zacharia, *Robinson in Durban. I am a Jew*, The Jerusalem Post 2001, 30 sierpnia.

<sup>640</sup> Wywiad z Wysoką Komisarz Praw Człowieka dla portalu internetowego BBC News: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking\\_point/forum/1673034.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/1673034.stm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



conym współczesnym przejawom antysemityzmu<sup>641</sup>. Można jedynie żałować, że takie stwierdzenia nie zostały uwzględnione w oficjalnych wystąpieniach Wysokiej Komisarz w trakcie konferencji w Durbanie oraz po jej zakończeniu<sup>642</sup>.

## 7. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury

Bez wątpienia przeciwdziałanie rasizmowi, dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym oraz wszelkim innym formom uprzedzeń pojawiającym się na polu edukacji, nauki i kultury należy do głównych obszarów zainteresowania i aktywności UNESCO<sup>643</sup>. Stwierdza to już w preambule jej Akt Konstytucyjny, podpisany dnia 16 listopada 1945 r.: „Wielka i straszliwa wojna, która niedawno została zakończona, stała się możliwa wskutek odrzucenia demokratycznych ideałów godności, równości i wzajemnego szacunku ludzkiego oraz wskutek szerzenia zamiast nich doktryny o nierówności ras i ludzi, wykorzystującej ignorancję i istniejące przesady”<sup>644</sup>.

Najważniejszym dokumentem przyjętym przez UNESCO w obszarze przeciwdziałania rasizmowi jest z pewnością Deklaracja o rasie i uprzedzeniach rasowych, uchwalona w 1978 r.<sup>645</sup> Jej sformułowanie

---

<sup>641</sup> M. Robinson, *Contemporary Anti-Semitism. An Urgent Challenge*, Brown Journal of World Affairs 2005, t. 11, nr 2.

<sup>642</sup> S. Samuels, dyrektor działu stosunków międzynarodowych w Centrum Simona Wiesenthala i uczestnik konferencji w 2001 r. podnosi również, że obejmujący stanowisko Wysokiego Komisarza Praw Człowieka w 2002 r. S. Vieira de Mello rozumiał skalę i niebezpieczeństwo przejawów antysemityzmu obecnych w Durbanie oraz podjął działania zmierzające do uwzględnienia problemu antysemityzmu podczas prac nad implementacją dokumentów końcowych konferencji. Zob. S. Samuels, *The Durban Protocols. Globalization of the New Antisemitism* (w:) *Antisemitism. The Generic...*, s. 42–43.

<sup>643</sup> Szerzej na temat funkcjonowania UNESCO zob. przede wszystkim opracowania wybitnego znawcy tej tematyki, J. Symonidesa – J. Symonides, W. Wolodin, *UNESCO and Human Rights*, Paris 1999; J. Symonides, *UNESCO* (w:) *International Human Rights Monitoring...*, s. 505–512.

<sup>644</sup> Tekst Aktu Konstytucyjnego UNESCO dostępny jest na stronie internetowej UNESCO <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf#page=7> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>645</sup> UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice z dnia 27 listopada 1978 r., [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=12027&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=471.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12027&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=471.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

poprzedził cykl spotkań eksperckich, których rezultatem było opublikowanie oficjalnych stanowisk UNESCO na temat: pojęcia rasy (1950 r.), istoty rasy i różnic rasowych (1951 r.), biologicznych aspektów rasy (1964 r.) oraz rasy i uprzedzeń rasowych (1967 r.)<sup>646</sup>. W treści wszystkich stanowisk dowodzono, że „rasa” jest pojęciem o wiele bardziej społecznym i kulturowym niż biologicznym, a stosowanie tego terminu nie jest wskazane, ponieważ wszyscy ludzie należą do jednej rasy – rasy ludzkiej. Dalece bardziej właściwe jest zatem posługiwanie się pojęciami i terminami „ludzkość” i „grupy etniczne”<sup>647</sup>.

Prace nad ostatnim z wymienionych stanowisk były jednocześnie wstępnym przygotowaniem do uchwalenia wspomnianej Deklaracji o rasie. W stanowisku zawarte zostało ważne i, wydaje się, konieczne odniesienie do antysemityzmu jako jednej z form rasizmu i nienawiści na tle rasowym, podkreślające również tragiczną rolę, jaką antysemityzm odegrał w historii, powodując skazanie Żydów na los „kozłów ofiarnych” odpowiedzialnych za nieszczęścia i problemy doświadczane przez całe społeczeństwa<sup>648</sup>. W finalnej treści Deklaracji o rasie nie wspomina się już jednak w żadnym miejscu o antysemityzmie jako rodzaju rasizmu lub przyczynie wymordowania na tle rasowym milionów istnień ludzkich. Szukając powodów tak jaskrawego pominięcia, należy mieć na uwadze czas, w którym odbywały się przygotowania do uchwalenia Deklaracji o rasie – lata 70. XX wieku to okres silnych nastrojów antysemitycznych i antysyjonistycznych panujących w wielu państwach członkowskich UNESCO, to również czas przyjęcia rezolucji Zgromadzenia Ogólnego „syjonizm równa się rasizm”. Cała treść dokumentu w sposób widoczny nakierowana jest natomiast na problemy apartheidu i dekolonizacji, podnoszone już w preambule, co również w sposób ścisły związane było z uwarunkowaniami tamtego czasu. Artykuł 4 Deklaracji o rasie dotyczy potępienia segregacji rasowej i zbrodni apartheidu uznanej za zbrodnię przeciwko ludzkości, w art. 9 ust. 1 Deklaracji o rasie mowa jest zaś o naruszeniu prawa międzynarodowego przez każde państwo prowadzące politykę dyskryminacji rasowej.

<sup>646</sup> J. Symonides, *The United Nations System Standard – Setting Instruments and Programmes Against Discrimination. Introductory Remarks* (w:) *The Struggle Against Discrimination A Collection of International Instruments Adopted by the United Nations System*, red. J. Symonides, UNESCO 1996, s. 9.

<sup>647</sup> Tamże.

<sup>648</sup> Tekst stanowiska dostępny jest na stronie internetowej UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001860/186096eb.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

Wykorzystanie prawnych metod przeciwdziałania rasizmowi i uprzedzeniom rasowym uznane jest w Deklaracji o rasie raczej jako rozwiązanie subsydiarne, podczas gdy za podstawowe przyjmuje się w tym względzie oddziaływanie w postaci właściwej edukacji i postaw społecznych. W art. 6 Deklaracji o rasie wzywa się zaś państwa do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków, w tym tych o charakterze legislacyjnym, w celu efektywnego powstrzymania, zakazania i zwalczania rasizmu, rasistowskiej propagandy, segregacji rasowej i apartheidu. Właściwa legislacja powinna być również skutecznie wdrażana przez wszystkie organy i instytucje państwowe.

Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że Deklaracja o rasie, podobnie jak wiele innych opisywanych już dokumentów powstałych w ramach ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka, ma pomimo pominięcia w treści samego dokumentu bezpośrednich odniesień do antysemityzmu bezsporne zastosowanie także do wszelkich przejawów dyskryminacji i nienawiści na tle antysemitycznym.

Innym strategicznym dokumentem UNESCO w zakresie przeciwdziałania rasizmowi jest Jednolita Strategia Zwalczania Rasizmu, Dyskryminacji, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, przyjęta podczas 32. sesji Konferencji Generalnej UNESCO w 2003 r.<sup>649</sup> W dokumentach przygotowawczych i projekcie Strategii antysemityzm został ponownie pominięty. Wśród obszarów priorytetowych znalazły się takie zagadnienia jak dyskryminacja kobiet, niewolnictwo, dyskryminacja nosicieli HIV/AIDS, wpływ globalizacji na wykluczenie społeczne. Strategia porusza również problem przeciwdziałania rasistowskiej propagandzie w mediach i cyberprzestrzeni, znów pomijając całkowicie antysemityzm, którego najczęstsze dziś przejawy to właśnie treści rozpowszechniane za pomocą środków masowego przekazu i Internetu. Dokument nie wymienia również „kłamstwa oświęcimskiego”, pomimo że w wielu miejscach podkreśla fundamentalne znaczenie edukacji i kształtowania postaw młodych pokoleń w sposób, który nie dopuści do kierowania się przez młodych ludzi fałszywymi informacjami powodującymi uprzedzenia<sup>650</sup>. Szczególnie negatywnie należy jednak ocenić brak jednoznacznego potępienia przez UNESCO prowadzonej w wielu krajach

---

<sup>649</sup> UNESCO, *Integrated Strategy to Combat Racism, Discrimination, Xenophobia and related Intolerance* z dnia 1 września 2003 r., 32C/13, <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/strategy> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>650</sup> Tamże.

arabskich swoistej „edukacji nienawiści” przede wszystkim wobec Żydów i Izraela, często jednak również wobec wszystkich wyznawców religii innych niż islam<sup>651</sup>. Wydaje się, że zabranie stanowiska w tego rodzaju sprawie należy do podstawowych obowiązków i zakresu działań tej organizacji.

W latach 2008–2009 miały miejsce kontrowersyjne wydarzenia związane z działalnością UNESCO, które wiążą się bezpośrednio z tematem niniejszej pracy. Pierwsze z tych wydarzeń to wybór Bejrutu na światową stolicę książki UNESCO 2009. Program wspierający czytelnictwo, ustanowiony na mocy rezolucji Konferencji Generalnej w 2001 r., ma m.in. za zadanie szerzyć tolerancję i rozwijać dialog międzykulturowy. Jednym z kryteriów corocznego wyboru stolicy książki jest zaś stopień przestrzegania przez dane państwo prawa do swobody wypowiedzi, publikowania i rozpowszechniania informacji<sup>652</sup>. Tymczasem w Libanie książki oraz filmy odnoszące się do historii Żydów, Izraela oraz – co najbardziej niepokojące – do Holokaustu, pozostają zakazane. Nie można legalnie kupić takich pozycji jak *Dziennik Anny Frank*, *Wybór Zofii*, *Lista Schindlera* czy jakiegokolwiek książki laureata literackiej Nagrody Nobla I.B. Singera<sup>653</sup>. Bez trudu dostępne są natomiast publikacje antysemickie, zawierające często „kłamstwo oświęcimskie”, a niesławne *Protokoły Mędrców Syjonu* można nabyć niemal w każdej większej księgarni<sup>654</sup>.

Wiele kontrowersji i protestów wywołała również kandydatura egipskiego ministra kultury na stanowisko Dyrektora Generalnego UNESCO. Przeciwno kandydaturze F. Hosny'ego wystąpiły m.in. Stany

<sup>651</sup> Edukację tę rozpoczyna się już u dzieci kilkuletnich (często w żłobkach i przedszkolach sponsorowanych przez organizacje terrorystyczne). Zob. m.in. analizy Stephen Roth Institute, <http://www.tau.ac.il/Anti-Semitism/asw2003-4/arab.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.) oraz D. MacShane, *Globalising Hatred...*, s. 109 i n.; W. Laquer, *The Changing Face...*, s. 198–206.

<sup>652</sup> Informacje nt. tego programu zamieszczone są na stronie internetowej UNESCO: [http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL\\_ID=24019&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=24019&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>653</sup> Zob. m.in. komentarz D. Lipstadt zamieszczony na jej blogu internetowym dnia 1 maja 2009 r.: <http://lipstadt.blogspot.com/search?q=unesco> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>654</sup> Raport Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych nt. stanu przestrzegania praw człowieka na świecie: *Country Reports on Human Rights Practices – 2004*, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor of the US State Department z dnia 20 lutego 2005 r.

Zjednoczone i państwa UE, forsując kontrkandydaturę odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne UE Komisarz B. Ferrero-Waldner<sup>655</sup>. Powodem sprzeciwu wobec kandydatury Egipcjanina, zgłoszonej oficjalnie przez Egipt, Kuwejt, Sudan i Liban, było wiele jego skrajnie antysemickich wypowiedzi, o których w swoim liście opublikowanym we francuskim dzienniku „Le Monde” przypomnieli trzej wybitni intelektualiści: E. Wiesel, B.-H. Levy i C. Lanzmann<sup>656</sup>. Dowodzili oni, że wybór na tak ważne stanowisko osoby, której postawa stanowi całkowite zaprzeczenie idei stworzenia i funkcjonowania UNESCO, będzie porażką i kompromitacją tej instytucji<sup>657</sup>. Minister Hosny mówił bowiem publicznie o tym, że kultura żydowska jest rasistowska i niehumanitarna, a także że nie przyniosła światu nigdy żadnych korzyści. Zapowiedział też, że osobiście będzie palił żydowskie książki, jeśli pojawią się w Bibliotece Aleksandryjskiej. W jego opinii Żydzi przenikają przez swoją literaturę do światowych mediów i rozpowszechniają tam kłamstwa, m.in. dotyczące Zagłady.

Znaczące zaangażowanie UNESCO w przeciwdziałanie problemowi antysemityzmu przejawiało się natomiast w postaci zainicjowanych przez Centrum Simona Wiesenthala międzynarodowych konferencji odbywających się pod auspicjami tej organizacji. Najważniejsza z nich, zatytułowana „Ucząc na rzecz tolerancji: problem powrotu antysemityzmu”, miała miejsce w 1992 r. Kolejne konferencje dotyczyły: zjawiska ksenofobii wobec Żydów i muzułmanów w Europie (1995 r.), antysemityzmu oraz postaw wrogich imigrantom (1996 r.), wydarzeń w Kosowie jako odzwierciedlenia tragedii Auschwitz (1997 r.). W 2003 r. miała miejsce druga konferencja z serii „Ucząc na rzecz tolerancji...”, podczas której rozważano przyczyny wzrostu nastrojów antysemickich, rolę i odpowiedzialność parlamentów, rządów, naukowców i organizacji pozarządowych w przeciwdziałaniu temu zjawisku, prezentowano ponadto przykłady właściwych praktyk i inicjatyw podejmowanych na tym polu. Otwierając konferencję, ówczesny Dyrektor Generalny

---

<sup>655</sup> J. Byron, *Ferrero-Waldner well placed as „alternative” candidate for UNESCO top post*, European Jewish Press 2009, 8 lipca, zamieszczony na stronie internetowej: <http://ejpress.org/article/37810> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>656</sup> Treść listu otwartego dostępna jest na stronie internetowej: [http://www.huffingtonpost.com/bernardhenri-levy/unesco-the-shame-of-a-dis\\_b\\_206585.html?view=print](http://www.huffingtonpost.com/bernardhenri-levy/unesco-the-shame-of-a-dis_b_206585.html?view=print) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>657</sup> Ostatecznie na stanowisko to dnia 15 października 2009 r. została wybrana I. Bokova z Bułgarii.



UNESCO w zdecydowany sposób potępił wszelkie przejawy antysemityzmu i wezwał do wspólnej walki przeciwko nim<sup>658</sup>. Z jednoznacznym potępieniem Dyrektor Generalnej UNESCO I. Bokovej spotkało się również zdarzenie, do jakiego doszło podczas tradycyjnej, uznanej przez UNESCO za element chronionego dziedzictwa kulturowego parady karnawałowej w mieście Aalst w Belgii. Jednym z pojazdów przejeżdżających w paradzie był wagon kolejowy stylizowany na wagony, w jakich dokonywano deportacji Żydów do obozów koncentracyjnych<sup>659</sup>. Dyrektor Generalna interweniowała w tej sprawie u władz belgijskich.

UNESCO czynnie uczestniczy ponadto w opisanym powyżej programie edukacyjnym ONZ na temat Holokaustu, pogłębiając tym samym kluczową rolę edukacji w zachowaniu pamięci o Zagładzie. W 2007 r. Konferencja Generalna UNESCO przyjęła rezolucję poświęconą temu zagadnieniu, w której podkreśliła chęć zaangażowania się w prace programu oraz zobowiązała Dyrektora Generalnego organizacji do przeprowadzenia stosownych konsultacji w tej sprawie z Sekretarzem Generalnym ONZ<sup>660</sup>.

## 8. Światowa Konferencja Praw Człowieka, Wiedeń 1993 r. – Deklaracja Wiedeńska i Program Działania

Światowa Konferencja Praw Człowieka w Wiedniu należy do najważniejszych wydarzeń w dziedzinie rozwoju idei i uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka ostatniej dekady. Spotkanie to posłużyło przede wszystkim zdefiniowaniu zadań stojących przed wspólnotą międzynarodową w dziedzinie ochrony praw człowieka do końca

<sup>658</sup> Przemówienie Dyrektora Generalnego UNESCO z dnia 12 maja 2003 r., DG/2003/074, [http://portal.unesco.org/fr/files/12085/10529279899074\\_2nd\\_Conference\\_Educating\\_for\\_Tolerance.\\_Case\\_Resurgent\\_Antisemitism.pdf/074+2nd+Conference+Educating+for+Tolerance.+Case+Resurgent+Antisemitism.pdf](http://portal.unesco.org/fr/files/12085/10529279899074_2nd_Conference_Educating_for_Tolerance._Case_Resurgent_Antisemitism.pdf/074+2nd+Conference+Educating+for+Tolerance.+Case+Resurgent+Antisemitism.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>659</sup> Oświadczenie Dyrektora Generalnej UNESCO z dnia 12 lutego 2013 r., [http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/the\\_director\\_general\\_is\\_shocked\\_by\\_the\\_anti\\_semitic\\_representation\\_at\\_the\\_aalst\\_carnival\\_that\\_caricatures\\_the\\_holocaust/#.Ug3FmJrwHIU](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/the_director_general_is_shocked_by_the_anti_semitic_representation_at_the_aalst_carnival_that_caricatures_the_holocaust/#.Ug3FmJrwHIU) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>660</sup> Rezolucja UNESCO 34c/61 z dnia 1 listopada 2007 r., <http://www.un.org/en/holocaustremembrance/docs/UNESCO%20res.shtml> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

XX wieku oraz najbardziej efektywnych sposobów ich realizacji<sup>661</sup>. Szczegółowe określenie celów, jakie postawiono przed uczestnikami konferencji, zawarto w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 45/155 z 1990 r.<sup>662</sup> Znalazły się wśród nich m.in.: dokonanie przeglądu i oceny postępu, jaki nastąpił w dziedzinie ochrony i promocji praw człowieka od momentu uchwalenia PDPCz, analiza sposobów i efektywności implementacji do krajowych porządków prawnych międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka oraz ocena metod i skuteczności mechanizmów stosowanych w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka.

Rezultatem konferencji było sformułowanie jej Deklaracji i Programu Działania<sup>663</sup>. W preambule przyjętych dokumentów nie ma bezpośrednich odniesień do problemu rasizmu czy ksenofobii lub innych form nietolerancji. Deklaracja Wiedeńska wskazuje jednak na konieczność wykazania dużej determinacji przez całą wspólnotę międzynarodową w walce z nienawiścią na tle rasowym oraz fundamentalne znaczenie poszanowania praw i wolności wszystkich jednostek. Punkt 15 Deklaracji Wiedeńskiej stanowi: „Szybka i pełna eliminacja wszystkich form rasizmu i dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji jest pierwszorzędnym zadaniem społeczności międzynarodowej. Rządy powinny podjąć skuteczne kroki, by zapobiegać tym zjawiskom i zwalczać je. Wzywa się grupy, instytucje, organizacje międzyrządowe i pozarządowe oraz osoby prywatne do zintensyfikowania wysiłków zmierzających do prowadzenia wspólnych i skoordynowanych działań przeciwko temu złu”.

Jeden z kolejnych punktów Deklaracji Wiedeńskiej podnosi ponadto konieczność jeszcze aktywniejszej promocji korzystania przez osoby należące do mniejszości z wszystkich praw i wolności człowieka, na

---

<sup>661</sup> Z. Kędzia, *Światowa Konferencja Praw Człowieka w Wiedniu – porażka czy przełom w historii praw człowieka?* (w:) *Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka*. Wiedeń, czerwiec 1993, red. R. Hliwa, Poznań 1998.

<sup>662</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 45/155 z dnia 18 grudnia 1990 r.

<sup>663</sup> Zob. Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu, dnia 14–25 czerwca 1993 r., A/CONF.157/23, pkt 15. We wszystkich fragmentach niniejszej pracy, które zawierają cytaty z Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działania, posłużono się tłumaczeniem opracowanym przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Instytutu Nauk Prawnych PAN, *Deklaracja Wiedeńska i program działania Światowej Konferencji Praw Człowieka*. Wiedeń, czerwiec 1993, red. R. Hliwa, Poznań 1998.

zasadach pełnej równości, z przywołaniem Deklaracji o prawach osób należących do mniejszości. Również w Programie Działania, w rozdziale zatytułowanym „Równość, godność i tolerancja” zawarto punkty dotyczące przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i innym formom nietolerancji. Światowa Konferencja wezwała wszystkie państwa do wprowadzenia skutecznych metod, w tym środków z obszaru prawa karnego, mających za zadanie zapobieganie wszelkim formom rasizmu, ksenofobii, nietolerancji oraz dyskryminacji i przemocy na tle wyznanej religii i przekonań, jak również najbardziej drastycznemu przejawowi i rezultatowi takich postaw, jaki stanowią czystki etniczne.

W Programie Działania zaapelowano także do wszystkich państw, które jeszcze tego nie uczyniły, o złożenie deklaracji, zgodnie z art. 14 konwencji LDR, na mocy której uznają one kompetencję Komitetu LDR do przyjmowania i rozpatrywania skarg indywidualnych na naruszenia praw przyznanych w konwencji LDR.

Konferencja Wiedeńska wywarła istotny wpływ na rozwój strategii ONZ w zakresie przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i wszelkim innym formom nietolerancji. Postanowienia Deklaracji i Programu Działania, odnoszące się do problemu rasizmu i dyskryminacji mniejszości narodowych, etnicznych czy religijnych, były jednym z impulsów ustanowienia III Dekady Walki z Rasizmem i Dyskryminacją Rasową oraz rozpoczęcia przygotowań do Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi, jak również do ogłoszenia roku 2001 Międzynarodowym Rokiem Mobilizacji przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji<sup>664</sup>. Ustalenia z Wiednia miały także znaczenie dla sprecyzowania zadań stawianych Specjalnemu Sprawozdawcy ds. rasizmu, do których włączono m.in. analizę współczesnych form i przejawów antysemityzmu<sup>665</sup>.

---

<sup>664</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 52/111 z dnia 12 grudnia 1997 r.

<sup>665</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1994/64 z dnia 3 marca 1994 r., [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?m=92&t=11](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?m=92&t=11) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

## **9. Światowa Konferencja przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pokrewnym Formom Nietolerancji, Durban 2001 r.**

Konferencja, która odbyła się w dniach 31 sierpnia – 8 września 2001 r. w Durbanie (RPA), należy do najważniejszych elementów programu ONZ na rzecz przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej oraz wszelkich pokrewnych form nietolerancji. Podobnie jednak jak miało to miejsce w przypadku wielu opisanych już w niniejszej książce instytucji i wydarzeń na forum ONZ, także konferencja w Durbanie pozostała głęboko osadzona w realiach toczących się sporów politycznych oraz partykularnych interesów poszczególnych państw. Przebieg konferencji, jak również jej rezultaty, oceniane są niekiedy w skrajnie odmienny sposób, przede wszystkim z powodu dążenia wielu uczestniczących w niej państw do wykorzystania tego wydarzenia jako politycznej platformy potępienia jednego tylko państwa – Izraela, do usankcjonowania w oficjalnych dokumentach konferencji zrównania syjonizmu z rasizmem oraz do wprowadzenia na forum konferencji elementów ocenianych jako jednoznacznie antysemickie<sup>666</sup>.

Niewątpliwie rezultat końcowy konferencji w postaci Deklaracji oraz Programu Działania, jak również wiele jej następstw, które zostaną omówione poniżej, stanowią ważny wkład ONZ na rzecz przezwyciężania rasizmu we wszelkich jego wymiarach. Jednak analizując konferencję w Durbanie z perspektywy tematu niniejszej pracy, nie można pominąć tych elementów całego procesu, które stanowiły przekroczenie

---

<sup>666</sup> Różnice w ocenie przebiegu i rezultatów konferencji można zaobserwować m.in. podczas lektury artykułów autorstwa uczestników konferencji w Durbanie oraz osób zaangażowanych w jej przygotowanie. Por. krytyczne relacje: M. Banton, T. Lantos, A. Bayefsky, I. Cotler, S. Samuels z relacjami G. McDougall oraz A. Lingren Alves. Zob.: M. Banton, *Lessons from the 2001 World Conference Against Racism*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2002, t. 28, nr 2; T. Lantos, *The Durban Debacle. An Insider's View of the UN World Conference Against Racism*, *The Fletcher Forum of World Affairs* 2002, nr 1; A. Bayefsky, *Terrorism and Racism. The Aftermath of Durban*, *Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem Letter/Viewpoints* 2001, nr 468; I. Cotler, *Durban's Troubling Legacy One Year Later. Twisting the Cause of International Human Rights Against the Jewish People*, *Jerusalem Center for Public Affairs* 2002, t. 2, nr 5; S. Samuels, *The Road to Durban*, *The Jerusalem Post* 2001, 17 sierpnia; G. McDougall, *The World Conference against Racism. Through a Wider Lens*, *Fletcher Forum for World Affairs* 2002, nr 135; J.A. Lingren Alves, *The Durban Conference Against Racism and Everyone's Responsibilities*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2003, t. 23, nr 3.

granicy pomiędzy najbardziej nawet radykalną krytyką państwa Izrael, a pośrednimi lub wręcz bezpośrednimi przejawami antysemityzmu, które bezsprzecznie były w Durbanie obecne. Antysemicki wydźwięk konferencji w Durbanie był tak silny, że wiele państw (w tym Polska) odmówiło udziału w konferencji przeglądowej, która odbyła się w Genewie w kwietniu 2009 r. i nazywana jest potocznie Durban II, a także w konferencji zwołanej do Nowego Jorku we wrześniu 2011 r. (tzw. Durban III) w celu upamiętnienia dziesiątej rocznicy spotkania z Durbanu.

Konferencja w Durbanie w 2001 r. była trzecią światową konferencją poświęconą problemowi rasizmu i dyskryminacji rasowej zwołaną pod auspicjami ONZ. Poprzednie dwa spotkania oceniane są w zdecydowanej mierze krytycznie, jako stanowiące wręcz przeszkodę na drodze do zwołania trzeciej konferencji, ponieważ ich przebieg i rezultaty nie stwarzały perspektyw na osiągnięcie pozytywnych rezultatów w walce z rasizmem<sup>667</sup>. Obydwie konferencje w Genewie miały na celu dokonanie przeglądu aktywności ONZ podejmowanych w ramach kolejnych dekad zwalczania rasizmu oraz ustalenie priorytetów dalszych działań. W rzeczywistości poświęcone zostały jednak omawianiu przede wszystkim dwóch kwestii: reżimu apartheidu w RPA oraz potępienia Izraela i syjonizmu w kontekście konfliktu bliskowschodniego. Z tego powodu z uczestnictwa w pierwszej z konferencji wycofały się Izrael, Stany Zjednoczone, RPA, kilka państw Europy Zachodniej oraz Kanada i Nowa Zelandia. W drugiej konferencji w Genewie nie uczestniczyły Izrael, Stany Zjednoczone i RPA<sup>668</sup>. Obrady podczas obydwu spotkań genewskich ukazały, z jaką łatwością spotkanie poświęcone ocenie postępu w zakresie zwalczania rasizmu na świecie można przekształcić w arenę sporów politycznych.

Rozpoczęcie przez ONZ III dekady zwalczania rasizmu w 1994 r. zbiegło się w czasie z historycznym wydarzeniem objęcia urzędu prezydenta RPA przez wybranego w wolnych wyborach N. Mandelę i z upadkiem reżimu apartheidu. Jednocześnie w tym samym okresie unieważniona została rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ „syjonizm równa się rasizm”. Wydawało się zatem, że te znaczące zmiany pozwolą

<sup>667</sup> Zob. w szczególności: C. Lennox, *Reviewing Durban. Examining the Outputs and Review of the 2001 World Conference Against Racism*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2009, t. 27, nr 2, s. 195; J.A. Lingren Alves, *The Durban Conference Against Racism...*, s. 363.

<sup>668</sup> C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 195.



na przeprowadzenie konferencji, której główny ciężar zostanie przeniesiony z prowadzenia sporów politycznych na zwiększanie efektywności normatywnych i instytucjonalnych metod stosowanych w przeciwdziałaniu rasizmowi i dyskryminacji rasowej. Konieczność zwołania kolejnej konferencji wynikała również z faktu, że od lat 80. XX wieku zaczęły narastać nowe napięcia, które wymagały interwencji światowego forum. Jeden z inicjatorów konferencji w Durbanie, J.A. Lindgren Alves określał je jako: ludobójstwo dokonane w Rwandzie, nasilenie się działalności organizacji głoszących idee supremacji białej rasy, neonazistów i neofaszystów, sukcesy skrajnie prawicowych partii politycznych opierających się w swoich programach na wrogości wobec wszelkich „obcych”, w tym przede wszystkim imigrantów<sup>669</sup>.

### 9.1. Proces przygotowawczy

Pierwszą sformalizowaną propozycję zwołania kolejnej światowej konferencji na temat rasizmu przedstawiła Podkomisja ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka ONZ, rekomendując w rezolucji 1994/2 organizację konferencji poświęconej problemom „rasizmu, dyskryminacji rasowej i etnicznej, ksenofobii oraz innym współczesnym formom nietolerancji”<sup>670</sup>. Temat ten został następnie podjęty przez Zgromadzenie Ogólne NZ w rezolucji 52/111, która wśród najważniejszych powodów zwołania konferencji wymieniała konieczność podjęcia ponownej dyskusji nad najbardziej efektywnymi metodami przeciwdziałania rasizmowi i pokrewnym formom nietolerancji, poddanie ocenie dotychczasowych osiągnięć w tej dziedzinie, jak również wypracowanie nowych, bardziej skutecznych sposobów udzielania pomocy ofiarom rasizmu.

Inicjatorzy idei zwołania światowej konferencji na temat rasizmu zdawali sobie w sposób oczywisty sprawę z faktu, że dla wielu państw spotkanie to stanie się ponownie pretekstem i areną do wysuwania oskarżeń wobec innych państw, w szczególności w relacjach pomiędzy „światem północy” a „światem południa”. Z tego powodu wiele państw pierwszej z wymienionych grup odnosiło się do propozycji zwołania konferencji ze znaczną rezerwą. Mimo to tekst rezolucji 52/111 zawie-

<sup>669</sup> J.A. Lingren Alves, *The Durban Conference Against Racism...*, s. 364–365.

<sup>670</sup> Rezolucja Podkomisji ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka 1994/2 z dnia 12 sierpnia 1994 r., <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/0/e4fc6deafb3b06c802566cf003bea67?OpenDocument> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

rającej postanowienie o zwołaniu konferencji najpóźniej w 2001 r. został ostatecznie przyjęty przez konsensus<sup>671</sup>. W rezolucji 52/111 Zgromadzenia Ogólnego wśród głównych celów przeprowadzenia konferencji wymieniono m.in. dokonanie przeglądu politycznych i historycznych przyczyn rasizmu i dyskryminacji rasowej, co stworzyło podstawy późniejszego skierowania środka ciężkości obrad konferencji na kwestie niewolnictwa, handlu niewolnikami, skutków kolonializmu oraz konfliktu izraelsko-palestyńskiego<sup>672</sup>.

### 9.1.1. Konferencje regionalne

Najważniejszą częścią procesu przygotowawczego do konferencji w Durbanie były z pewnością spotkania na szczeblu regionalnym, które odbywały się według podziału na grupy: europejską, amerykańską, afrykańską oraz azjatycką. Warto zauważyć, że nie zachowano tym samym tradycyjnego podziału, obowiązującego na forum ONZ, w którym występuje dodatkowo grupa państw arabskich<sup>673</sup>.

W ramach prac grup regionalnych odbyło się pięć seminariów eksperckich: w Genewie, Warszawie, Bangkoku, Addis Abebie i Santiago de Chile. Seminarium warszawskie, pod roboczym tytułem „Ochrona mniejszości i innych wrażliwych grup oraz wzmacnianie ochrony praw człowieka na poziomie krajowym”, miało miejsce w lipcu 2000 r. i zgromadziło wielu uznanych ekspertów (Polskę reprezentowali K. Gebert i Z. Galicki)<sup>674</sup>. Eksperci analizowali poszczególne problemy, a rezultaty ich dyskusji były następnie przekształcane w rekomendacje przeznaczone do dalszego wykorzystania w procesie przygotowawczym konferencji.

Problem antysemityzmu został w szczególności zasygnalizowany podczas dyskusji nad zjawiskami ksenofobii i nietolerancji w Europie Środkowo-Wschodniej. K. Gebert postulował, aby światowa konferencja

<sup>671</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 52/111.

<sup>672</sup> Tamże, pkt 28 lit. e.

<sup>673</sup> Śluszna wydaje się hipoteza na temat powodów takiego posunięcia, wysuwana przez C. Lennox, która wskazuje na chęć „rozbicia” bloku państw arabskich na grupę azjatycką i afrykańską w celu zmniejszenia natężenia koncentracji tych państw na konflikcie bliskowschodnim. Zob. C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 199.

<sup>674</sup> *Report of the Central and Eastern European regional seminar of experts on the protection of minorities and other vulnerable groups and strengthening human rights capacity at the national level*, A/CONF.189/PC.2/2 z dnia 14 sierpnia 2000 r.

w Durbanie wyraźnie potępiła i zakazała przejawów antysemityzmu, dodając, że dotychczasowa postawa Europy wobec nietolerancji i wrogości skierowanej przeciwko Żydom, lecz również przeciwko Romom, Sinti i muzułmanom, była dalece zbyt pobłażliwa. Postulat ten spotkał się z protestem ze strony innego eksperta, Y. Reshetova (reprezentującego Komitet LDR), który zauważył, że konferencja w Durbanie nie powinna odnosić się do żadnej specyficznej formy rasizmu, koncentrując się na przeciwdziałaniu dyskryminacji rasowej wobec wszelkich grup, bez wymieniania ich nazw<sup>675</sup>. Rekomendacje przyjęte podczas seminarium w Warszawie zawierały ostatecznie odniesienia do antysemityzmu, m.in. w postaci wezwania uczestników konferencji do uwzględnienia faktu, że dyskryminacja rasowa w Europie Środkowo-Wschodniej przybiera najczęściej postać antysemityzmu, wrogości wobec Romów i muzułmanów. Zabrakło jednak osobnego akapitu poświęconego przejawom antysemityzmu, choć zamieszczono tego rodzaju rekomendację w odniesieniu do dyskryminacji i nienawiści wobec Romów<sup>676</sup>.

Ponadto w celu przygotowania projektu deklaracji i programu działania konferencji w Durbanie, w ramach grup regionalnych jako spotkania przygotowawcze obradowały cztery panele międzyrządowe. Efekty ich prac zostały przedłożone w formie propozycji tekstów dokumentów końcowych, których kompilację sporządzono podczas szeregu spotkań przygotowawczych w Genewie w okresie pomiędzy marcem 2000 r. a sierpniem 2001 r.<sup>677</sup> W projektach powstałych w rezultacie obrad poszczególnych grup regionalnych problem antysemityzmu został podjęty trzykrotnie<sup>678</sup>. Najszersze odwołania uwzględniono w propozy-

---

<sup>675</sup> Tamże.

<sup>676</sup> Tamże.

<sup>677</sup> Tamże. Ponadto równolegle do prac przygotowawczych toczących się na poziomie międzyrządowym prowadzone były konsultacje przedstawicieli NGO i innych reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>678</sup> Dokument przedłożony przez grupę amerykańską zawiera w pkt 46 projektu Deklaracji paragraf poświęcony antysemityzmowi, w którym państwa wyrażają: „głębokie zaniepokojenie z powodu wzrostu antysemityzmu i wrogich aktów skierowanych przeciwko Żydom w niektórych spośród państw regionu i w innych częściach świata, jak również powstanie radykalnych i brutalnych grup opartych na rasizmie i postawach dyskryminacyjnych wobec społeczności żydowskiej”. *Reports of preparatory meetings and activities at the international, regional and national levels. Report of the Regional Conference of the Americas*, A/CONF.189/PC.2/7 z dnia 14 marca 2001 r.

cjach grupy europejskiej<sup>679</sup>. Deklaracja delegacji rządowych państw Rady Europy zawierała wiele odniesień do zagrożeń wynikających z antysemityzmu, a także przypominała o obowiązku zachowania pamięci o Holokauście. W rekomendacjach dla światowej konferencji w Durbanie znalazł się paragraf poświęcony wyłącznie antysemityzmowi, w którym podkreślono, że zwalczanie antysemityzmu jest integralnym elementem przeciwdziałania wszelkim formom rasizmu, a za niezbędne i konieczne uznano wprowadzanie skutecznych metod walki z problemem antysemityzmu, wciąż odradzającym się we współczesnej Europie<sup>680</sup>. Uczestnicy obrad grupy europejskiej zwrócili również uwagę na szereg przypadków brutalnych aktów przemocy wobec członków społeczności żydowskiej oraz rozpowszechnianie materiałów zawierających treści antysemickie, domagając się m.in. od polityków, aby efektywnie wpływali na przeciwdziałanie tym niepokojącym zjawiskom. Co równie istotne, w dokumencie wezwano do wdrażania we wszystkich państwach europejskich programów edukacyjnych dotyczących Holokaustu, których podstawowym celem ma być uświadomienie młodym pokoleniom, jak dramatyczne skutki może powodować nienawiść do wszystkich „obcych” i wykluczonych.

W przypadku innych obradujących grup regionalnych najbardziej problematyczne okazały się ustalenia grupy azjatyckiej, które według niektórych z bezpośrednich obserwatorów procesu przygotowawczego wyraźnie zwiastowały fiasko całego procesu Durban<sup>681</sup>. Do Teheranu, w którym odbywały się obrady tej grupy, nie zostali wpuszczeni przedstawiciele Izraela. Rząd irański nie zgodził się na przyznanie im wiz wjazdowych, pomimo że Izrael został przypisany do grupy państw azjatyckich. Wysoka Komisarz M. Robinson uzyskała zgodę Iranu na wjazd delegacji izraelskiej, nie zdołano jej jednak wyegzekwować. Do obrad nie zostali również dopuszczeni delegaci Australii i Nowej Zelandii – jedynych państw w grupie azjatyckiej, które sprzeciwiałyby się obraniu skrajnie wrogiego kursu wobec Izraela. Fakt ten stanowił jednoznaczne pogwałcenie zasad i praktyki działania różnych gremiów ONZ, zgodnie z którymi wszystkie państwa członkowskie na zasadach

---

<sup>679</sup> *Reports of preparatory meetings and activities at the international, regional and national levels. Final documents of the European Conference against Racism, A/CONF.189/PC.2/6* z dnia 30 marca 2001 r.

<sup>680</sup> Tamże, pkt 29.

<sup>681</sup> T. Lantos, *The Durban Debate...*, s. 34–36.

pełnej równości powinny mieć możliwość uczestniczenia w wydarzeniach odbywających się pod auspicjami tej organizacji<sup>682</sup>.

Jeśli chodzi o fragmenty poświęcone zjawisku antysemityzmu, treści dokumentów przyjętych w Teheranie w żadnym stopniu nie można odnosić do tych sformułowanych przez pozostałe grupy regionalne – w dokumentach grupy azjatyckiej takich fragmentów po prostu w ogóle nie ma. Znajdują się tam natomiast stwierdzenia o czystkach etnicznych dokonywanych przez jedno państwo na świecie – Izrael, o znaku równości pomiędzy syjonizmem a rasizmem, o apartheidzie wprowadzanym przez Izrael, stanowiącym zbrodnię przeciwko ludzkości<sup>683</sup>. T. Lantos niezmiernie krytycznie odniósł się w tym kontekście do postawy Wysokiej Komisarz M. Robinson, która jego zdaniem nie zareagowała odpowiednio na przebieg i rezultat spotkania w Teheranie, chwalać wręcz grupę azjatycką za osiągnięcie konsensusu w pracach nad propozycją dokumentów końcowych<sup>684</sup>. Rzeczywiście wydaje się, że już sam fakt braku wyegzekwowania przez Wysoką Komisarz obecności podczas prac grupy azjatyckiej delegacji Izraela, Australii i Nowej Zelandii był dowodem na niemoc wobec sytuacji, w której następuje samozwańcze napiętnowanie i wykluczenie określonych państw przez inne państwa, dokonywane pod auspicjami ONZ.

---

<sup>682</sup> Tamże, s. 35.

<sup>683</sup> *Reports of preparatory meetings and activities at the international, regional and national levels. Report of the Asian Preparatory Meeting*, A/CONF.189/PC.2/9 z dnia 10 kwietnia 2001 r. I. Cotler uznał nawet dokumenty sformułowane w Teheranie za jedne z najbardziej oszczerczych i obelżywych tekstów powstałych na oficjalnym, międzynarodowym forum i odnoszących się do Izraela i Żydów od czasu drugiej wojny światowej. Zob. I. Cotler, *Durban's Troubling Legacy One Year Later...*

<sup>684</sup> T. Lantos, *The Durban Debacle...*, s. 36. Z kolei G. McDougall utrzymuje, że na etapie konferencji regionalnych w sposób całkowicie dowolny formułowane są przez przedstawicieli państw pomysły i inicjatywy podlegające następnie negocjacjom. Takie stanowisko wydaje się przynajmniej w części sprzeczne z zaangażowaniem Wysokiej Komisarz Praw Człowieka w zakresie kierowania pracami związanymi z konferencją (zob. *Reports of preparatory meetings and activities at the international, regional and national levels. Note by the Secretary-General*, A/CONF.189/PC.2/4 z dnia 14 marca 2001 r.). Autorka nie wyjaśnia jednocześnie, z jakiej przyczyny Komisarz M. Robinson, inaczej niż w przypadku pozostałych konferencji regionalnych, nie zdecydowała się np. na zajęcie stanowiska wobec problemów występujących w państwach arabskich i islamskich, a dotyczących m.in. prześladowań na tle religijnym i narodowościowym, stosowania tortur, kary śmierci (w tym kary śmierci poprzez ukamienowanie), obecności antysemickich podręczników w szkołach. Por. G. McDougall, *The World Conference against Racism...*, s. 144.



### 9.1.2. Wkład organów traktatowych i innych agend ONZ w proces przygotowawczy

Raporty wskazujące na szczególnie ważne problemy, które należało rozważyć podczas obrad konferencji w Durbanie, zostały przedłożone m.in. przez Komitet LDR, Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu, Specjalnego Sprawozdawcę ds. wolności wypowiedzi, Podkomisję ds. Promocji Praw Człowieka, a także Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ<sup>685</sup>. Analizy zawarte w raportach wyróżnia merytoryczne ujęcie problematyki rasizmu i dyskryminacji rasowej, pozbawione elementów politycznych w wymiarze, w jakim miało to miejsce w przypadku wkładu grup regionalnych czy Komisji Praw Człowieka ONZ. Dla przykładu Specjalny Sprawozdawca ds. wolności wypowiedzi wskazał w szczególności na zależność między realizacją prawa do swobody wypowiedzi a ochroną przed rasistowską „mową nienawiści”<sup>686</sup>. Specjalny Sprawozdawca przedstawił charakterystykę pożądaných regulacji prawnych ograniczających zakres swobody wypowiedzi w celu ochrony jednostek przed nienawistnymi treściami, zawierającą m.in. zakaz cenzury prewencyjnej oraz karanie jedynie takich form „mowy nienawiści”, w których obecna była intencja nawoływania do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy. Wiele miejsca poświęcono również zagadnieniu wykorzystywania Internetu zarówno jako narzędzia szerzenia tolerancji i idei wolności, jak i medium promującego nienawiść na tle rasowym<sup>687</sup>.

## 9.2. Przebieg Konferencji

Konferencję w Durbanie cechowała bardzo wysoka frekwencja. Oprócz 163 reprezentacji rządowych do Durbanu przybyło ponad 7000 przedstawicieli organizacji pozarządowych<sup>688</sup>. Konferencja, ze względu

---

<sup>685</sup> Wszystkie dokumenty dotyczące procesu przygotowawczego oraz procesu *follow-up* konferencji w Durbanie dostępne są na stronie internetowej: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?s=99](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?s=99) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>686</sup> *Review of reports, studies and other documentation for the Preparatory Committee and the World Conference, Contribution of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, A/CONF.189/PC.2/24 z dnia 22 marca 2001 r., pkt 8–12.

<sup>687</sup> Tamże, pkt 13–19.

<sup>688</sup> M. Banton, *Lessons from the 2001 World Conference...*, s. 359.

na swój charakter, lokalizację o historycznym znaczeniu, lecz również pojawiające się już na etapie przygotowań kontrowersje, zgromadziła także tysiące wysłanników mediów z całego świata.

Lektura dowolnie wybranego fragmentu protokołów oficjalnych obrad plenarnych konferencji pozwala bez przeszkód stwierdzić, jak trudne były rozmowy pomiędzy delegacjami, a także w jak diametralnie odmienny sposób traktowano poszczególne problemy<sup>689</sup>. Jednym z przejawów, a jednocześnie rezultatów tych trudności było uważane za punkt zwrotny w przebiegu konferencji opuszczenie obrad przez delegacje Izraela oraz Stanów Zjednoczonych. Niektórzy z autorów twierdzą, że rezygnacja tych państw z dalszych negocjacji nastąpiła zbyt wcześnie<sup>690</sup>. Trudno jednak przyjąć, aby jakiekolwiek inne państwo uczestniczyło w obradach, podczas których padają wobec niego (i tylko wobec niego) oskarżenia o najcięższe zbrodnie i rasizm, w postaci karykaturalnie wręcz wyolbrzymionej i nieobiektywnej. Tak decyzję o opuszczaniu obrad tłumaczył przedstawiciel Izraela: „Ci, którzy nie mogą zmusić się do wypowiedzenia słowa «Holokaust» lub do uznania antysemityzmu za zło, którym on w rzeczywistości jest, chcieliby, abyśmy potępił «rasistowskie działania syjonizmu». Czy którekolwiek z państw arabskich (...) zatrzymało się na moment aby zastanowić się nad własnymi działaniami? Lub aby pomyśleć o sytuacji Żydów i innych mniejszości w ich państwach? Te państwa chcą abyśmy uwierzyli, że są antysyjonistami, nie antysemitami, lecz cały czas to kłamstwo jest demaskowane. Czym są bowiem podłe karykatury Żydów, które wypełniają prasę arabską i które rozpowszechnia się na tej konferencji? Czym są obrzydliwe kłamstwa tak łatwo szerzone przez naszych wrogów – o zatruciach gazem, użyciu uranu czy zakażaniu dzieci wirusem HIV? Krytyka polityki rządu Izraela jest – tak jak każdego innego państwa, uprawniona, nawet zasadniczo istotna. Istnieje jednak głęboka różnica pomiędzy krytykowaniem państwa a odmawianiem mu prawa do ist-

---

<sup>689</sup> Sprawozdanie z posiedzenia plenarnego Konferencji w dniu 3 września 2001 r., RD/D/25, <http://www.un.org/WCAR/pressreleases/rd-d25.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zapis dyskusji, które miały miejsce tego dnia konferencji, w jaskrawy sposób ukazuje, jak bardzo państwa arabskie i islamskie naciskały na potępienie Izraela i obarczenie go winą za cały konflikt bliskowschodni. Wystąpienie delegatów państw europejskich wskazują z kolei na wysiłki w celu uwzględnienia na forum tych kwestii, które pierwotnie miały stać się głównym tematem konferencji.

<sup>690</sup> C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 205.

nienia. Antysyjonizm jest niczym innym jak tylko antysemityzmem, w czystej i prostej postaci”<sup>691</sup>.

Również dyskusje nad innymi zagadnieniami, takimi jak kwestie przeprosin i odszkodowań za niewolnictwo i kolonializm, zdominowane zostały przez spory natury politycznej i historycznej. Cele, stawiane początkowo przed uczestnikami obrad, czyli przede wszystkim wypracowanie efektywnych metod przeciwdziałania rasizmowi we wszystkich jego formach oraz ocena dotychczasowych osiągnięć ONZ i poszczególnych państw w tej dziedzinie, pozostały w cieniu konfliktów ideologicznych<sup>692</sup>.

### 9.2.1. Forum organizacji pozarządowych

Odbývające się równolegle do obrad delegacji rządowych obrady organizacji pozarządowych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego stanowiły najbardziej kontrowersyjny element konferencji w Durbanie. To właśnie one w znacznej mierze przyczyniły się do powstania terminu „durbanofobia”, mającego określać niechęć i opór wobec zwołania w 2009 r. konferencji przeglądowej – Durban II. W 2001 r. forum organizacji pozarządowych posłużyło bowiem w dużej części do szerzenia nienawiści w stosunku do Żydów, przybierając postać publicznych przejawów antysemityzmu<sup>693</sup>. Wielokrotnie pod budynkiem, w którym obradowali przedstawiciele rządów, organizowane były demonstracje uczestników części pozarządowej konferencji, podczas których skandowano antysemitzkie hasła, wznoszono plakaty z podobiznami Żydów stylizowane na ilustracje pochodzące z hitlerow-

<sup>691</sup> Sprawozdanie z posiedzenia plenarnego Konferencji z dnia 3 września 2001 r., RD/D/25.

<sup>692</sup> Zob. konkluzje sformułowane przez T. van Boven: T. van Boven, *The Anti-Racism Durban Review Conference*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2009, t. 27, nr 3.

<sup>693</sup> Opis drastycznych przejawów antysemityzmu, jakich doświadczyli biorący udział w konferencji przedstawiciele żydowskich organizacji pozarządowych i organizacji młodzieżowych, przejawiających się nawet w postaci fizycznej agresji skierowanej przeciwko nim, znajduje się w relacji Joëlle Fiss, przewodniczącej Europejskiej Unii Studentów Żydowskich. Zob. J. Fiss, *The Durban Diaries. What really happened at the UN Conference against Racism in Durban (2001)*, American Jewish Committee 2008. Zob. również inne zdjęcia i filmy ukazujące wydarzenia, które miały miejsce podczas forum NGO w Durbanie <http://www.eyeontheun.org/view.asp?l=16&p=69>, <http://www.eyeontheun.org/view.asp?l=16&p=70> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

skich Niemiec, prezentowano transparenty z hasłem „Hitler powinien był dokończyć robotę”<sup>694</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że w tym wymiarze konferencja poświęcona zwalczaniu rasizmu zamieniła się w jego manifestację. Ponadto Deklaracja oraz Program Działania przyjęte jako efekt prac konferencji organizacji pozarządowych zawierały tak wrogie w stosunku do Izraela i znieważające Żydów stwierdzenia, że Wysoka Komisarz M. Robinson zdecydowała o bezprecedensowej odmowie przedstawienia tych dokumentów na forum plenarnym konferencji rządowej. Żadne inne państwo poza Izraelem nie zostało wówczas napiętnowane w podobny sposób. Przebieg obrad tej grupy nie pozostawiał jednocześnie żadnych wątpliwości, że w tym przypadku państwo Izrael występowało jako państwo żydowskie, tzn. uosabiające Żydów jako grupę narodową i etniczną<sup>695</sup>.

Jednocześnie słusznie wskazuje się na fakt, że konferencja organizacji pozarządowych stanowiła niespotykane dotąd zgrupowanie ponad 3000 delegacji z całego świata. Była ona miejscem, w którym ofiary rasizmu i dyskryminacji rasowej (choć nie ofiary antysemityzmu, którym odmówiono tego przywileju) mogły, niejednokrotnie po raz pierwszy w historii, otwarcie opowiedzieć o doznanych krzywdach i proponować rozwiązania istniejących problemów, zwracając uwagę świata na swoje położenie. Ponadto prace nad przyjęciem Deklaracji oraz Programu Działania konferencji organizacji pozarządowych rozpoczęły się na kilkanaście miesięcy przed spotkaniem w Durbanie i dotyczyły wielu ważnych obszarów, w tym antysemityzmu, który był przedmiotem obrad jednej z 25 komisji tematycznych w ramach uczestnictwa tych organizacji w procesie przygotowawczym. Warto również zauważyć, że niektóre z organizacji uczestniczących w konferencji wyraziły swój sprzeciw i oburzenie wobec antysemitycznych elementów obrad<sup>696</sup>. Nieznaczna liczba oraz słaby wydźwięk protestów okazały się jednak niewystarczające, aby wpłynąć na treść przyjętych dokumentów końcowych. Należy żałować, że tak duży i istotny udział społeczeństwa oby-

---

<sup>694</sup> A. Bayefsky, *Terrorism and Racism. The Aftermath...*

<sup>695</sup> Nie można zgodzić się z prezentowanym niekiedy poglądem, że na forum NGO w podobny sposób krytykowane były inne państwa, m.in. Turcja, Irak i Iran. Nienawistnego wydźwięku i intensywności odniesień do Izraela nie można porównać z krytyką, która dotknęła inne państwa. Por. C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 204. Zob. także pkt 100 Deklaracji forum NGO: [www.icare.to/wcar/finalngodeclarationandpoa.html](http://www.icare.to/wcar/finalngodeclarationandpoa.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>696</sup> G. McDougall, *The World Conference against Racism...*, s. 145–147.

watelskiego w programie przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji został w znacznej mierze zniweczony.

### 9.2.2. Formułowanie treści dokumentów końcowych

Jak już wspomniano, ostateczny projekt dokumentów końcowych, sformułowany na podstawie propozycji przekazanych przez grupy regionalne i przedłożony pod obrady konferencji, był formowany w toku serii spotkań w Genewie. Zaproponowany finalnie tekst Deklaracji z Durbanu i Programu Działania z Durbanu był w częściach dotyczących konfliktu izraelsko-palestyńskiego oraz problemu odszkodowań za niewolnictwo i kolonializm tak kontrowersyjny i problematyczny, że zaistniało ryzyko fiaska całej konferencji. Zarówno w treści Deklaracji z Durbanu, jak i w treści Programu Działania z Durbanu, ogólne paragrafy poświęcone zagadnieniom zwiększania wysiłków i zobowiązań państw w zakresie przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnym formom nietolerancji nie budziły natomiast zastrzeżeń i zostały przyjęte przez konsensus.

Okazało się jednak, że w tak doniosłych dokumentach dotyczących przeciwdziałania wszelkim formom rasizmu nie ma miejsca ani na potępienie antysemityzmu, ani na upamiętnienie ofiar Holokaustu. W zaprezentowanym projekcie oraz podczas ostatecznych negocjacji na forum plenarnym w Durbanie wszelkie próby włączenia odniesień do antysemityzmu i Holokaustu były deprecjonowane, starano się albo odrzucić je w całości, albo też pozbawić je ich rzeczywistego sensu<sup>697</sup>. Za każdym razem, gdy w tekście chciano zawrzeć słowo „Holokaust”, przedstawiciel państw arabskich (najczęściej Egiptu) zgłaszał poprawkę o pisowni tego słowa w liczbie mnogiej i małą literą z uzasadnieniem, że nazistowski Holokaust wobec Żydów nie był żadnym niepowtarzalnym wydarzeniem, a „holokaustem” jest też los Palestyńczyków. Te same delegacje domagały się dodania po każdym użyciu słowa „Holokaust” frazy o „czystkach etnicznych dokonywanych na ludności

<sup>697</sup> Draft Declaration. Proposals made by the Group of 21, A/CONF.189/PC.3/7 z dnia 12 lipca 2001 r.; Draft Programme of Action for equality and non discrimination against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Proposals made by the Group of 21, A/CONF.189/PC.3/8 z dnia 12 lipca 2001 r.



arabskiej w historycznej Palestynie”<sup>698</sup>. Gdy starano się włączyć do ostatecznego projektu dokumentów akapit o konieczności przeciwdziałania antysemityzmowi, państwa skupione wokół OKI i Ligi Państw Arabskich zgłaszały postulat dołączenia do takiego fragmentu potępienia „rasistowskich działań syjonizmu”, a nawet kuriozalnego sformułowania o „syjonistycznych działaniach przeciwko semityzmowi”, co w całkowity sposób zniekształcało sens i istotę pojęcia antysemityzmu<sup>699</sup>.

W celu bardziej wyrazistego zobrazowania wspomnianych powyżej prób usunięcia odniesień do antysemityzmu warto przytoczyć przykład przeformułowania zastosowanego wobec pierwotnego projektu pkt 63 Deklaracji z Durbanu. Treść zaproponowana na podstawie tekstu przyjętego przez grupę europejską brzmiała: „Dostrzegamy z głębokim zaniepokojeniem wzrost antysemityzmu i wrogich aktów skierowanych przeciwko Żydom w różnych częściach świata, jak również powstanie radykalnych i brutalnych grup opartych na rasizmie i postawach dyskryminacyjnych wobec społeczności żydowskiej”<sup>700</sup>. Tekst tego samego punktu zaproponowany przez państwa OKI i LPA stanowił: „Światowa Konferencja dostrzega z niepokojem wzrost rasistowskich działań syjonizmu i wzrost antysemityzmu w różnych częściach świata, jak również powstanie radykalnych i brutalnych grup opartych na rasizmie i postawach dyskryminacyjnych, w szczególności w postaci ruchu syjonistycznego, który oparty jest na idei wyższości rasowej”<sup>701</sup>.

Wysiłki mające na celu zmianę skrajnie wrogich wobec Izraela fragmentów dokumentów końcowych, jak również włączenie punktów, w których wymieniony byłby antysemityzm i Holokaust, trwały niemal do ostatniej chwili obrad konferencji<sup>702</sup>. Ostatecznie wynegocjowane teksty, przyjęte jako oficjalne dokumenty konferencji, pozbawione zostały napastliwych odniesień wobec Izraela i syjonizmu, choć państwo

<sup>698</sup> Draft Declaration. Proposals made by the Group of 21, A/CONF.189/PC.3/7 z dnia 12 lipca 2001 r.

<sup>699</sup> T. Lantos, *The Durban Debacle...*, s. 37. Por. uwagi na ten temat: J.A. Lingren Alves, *The Durban Conference Against Racism...*, s. 367–368.

<sup>700</sup> Draft Declaration. Proposals made by the Group of 21, A/CONF.189/PC.3/7.

<sup>701</sup> Tamże.

<sup>702</sup> Napięcie towarzyszące negocjacjom, które w pewnym momencie doprowadziło konferencję na skraj fiaska i zamknięcia bez przyjęcia dokumentów końcowych, opisuje J.A. Lingren Alves. Wspomina on również o innych trudnych tematach oraz postawach różnych delegacji, które zagrażały powodzeniu konferencji. Zob. J. A. Lingren Alves, *The Durban Conference Against Racism...*, s. 368–373.

to nadal pozostało jedynym członkiem społeczności międzynarodowej wymienionym z nazwy i napiętnowanym w dokumentach końcowych<sup>703</sup>. Usunięto również kontrowersyjne elementy we fragmentach odnoszących się do antysemityzmu i Holocaustu, nie zawierając jednak w dokumentach żadnego osobnego punktu poświęconego wyłącznie antysemityzmowi<sup>704</sup>. Inne zagadnienia szczegółowe, takie jak niewolnictwo czy kolonializm, zostały omówione jako osobne problemy.

### 9.3. Deklaracja z Durbanu i Program Działania z Durbanu

W ostatecznie wynegocjowanej treści Deklaracji z Durbanu i Programu Działania z Durbanu udało się zawrzeć wiele elementów mogących służyć wzmocnieniu przeciwdziałania antysemityzmowi w wymiarze zarówno prawnym, jak i politycznym, społecznym i edukacyjnym<sup>705</sup>. W Deklaracji z Durbanu państwa uczestniczące w konferencji stwierdzają bowiem:

„58. Przypominamy, że nigdy nie wolno zapomnieć o Holokauście;

59. Uznajemy z głębokim niepokojem istnienie nietolerancji religijnej wymierzonej w niektóre społeczności religijne oraz przypadki aktów wrogości i przemocy wobec nich, do których dochodzi w różnych częściach świata z powodu ich przekonań religijnych oraz pochodzenia rasowego i etnicznego, co w stopniu szczególnym ogranicza ich prawo do swobodnego praktykowania swej wiary;

60. Również z wielkim niepokojem przyznajemy, że w wielu częściach świata ma miejsce nietolerancja religijna wymierzona w społeczności religijne i ich członków, polegająca zwłaszcza na ograniczaniu ich prawa do swobodnego praktykowania wyznań oraz narastanie przypadków tworzenia negatywnych stereotypów, działań wrogich

<sup>703</sup> W przypadku punktów odnoszących się do Izraela i konfliktu palestyńsko-izraelskiego trudno jest mówić o osiągnięciu zgody czy konsensusu. Ich brzmienie finalne było w dużej mierze zasługą swoistych manewrów proceduralnych, opisanych przez przewodzącego podczas konferencji grupie państw UE M.J. Bossuyt'a. Zob. M.J. Bossuyt, *Procedural Confusion At the Main Committee of the Durban Conference against Racism*, Human Rights Monitor 2001, nr 56, s. 12–15.

<sup>704</sup> Polskie tłumaczenie tekstu Deklaracji z Durbanu i Programu Działania z Durbanu dostępne jest na stronie internetowej MSW: [www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=669](http://www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=669) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>705</sup> *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/CONF.189/12 z dnia 8 września 2001 r.

i aktów przemocy wobec tych społeczności z racji ich przekonań religijnych i etnicznego, lub tak zwanego rasowego pochodzenia;

61. Rozpoznajemy z wielkim niepokojem narastanie antysemityzmu i islamofobii w różnych częściach świata oraz wyłanianie się stosujących przemoc ruchów rasowych opartych na rasizmie i ideach dyskryminujących społeczności żydowskie, muzułmańskie i arabskie<sup>706</sup>.

Deklaracja z Durbanu wspomina dalej m.in. o niedopuszczalności osłabiającej system demokratyczny sytuacji, w której sprawcy przestępstw popełnionych z motywów rasistowskich i ksenofobicznych pozostają bezkarni, oraz o konieczności podjęcia przez władze państw wielu działań: pełnej implementacji postanowień konwencji LDR, przeciwdziałania „mowie nienawiści” w Internecie, zakazania działalności organizacji głoszących idee wyższości rasowej. W pkt 106 Deklaracji z Durbanu zawarto natomiast ważne przesłanie, które z pewnością można odnieść do problemu publicznego rozpowszechniania „kłamstwa oświęcimskiego”, choć brak jest bezpośredniego przywołania tego terminu: „Podkreślamy z naciskiem, że pamięć o zbrodniach i niegodziwościach przeszłości, gdziekolwiek i kiedykolwiek by do nich nie doszło, jednoznaczne potępienie tragedii rasistowskich i mówienie prawdy o historii to elementy istotne dla międzynarodowego pojednania i tworzenia społeczeństw na bazie sprawiedliwości, równości i solidarności”<sup>707</sup>.

W Programie Działania z Durbanu nalega się z kolei na państwa, aby:

- zapewniły przedstawicielom mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych możliwość pełnego korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji;
- przyjęły i wdrożyły lub wzmocniły krajowe środki legislacyjne i administracyjne, które przeciwdziałają rasizmowi i zakazują dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji;
- uznały motywację rasistowską i ksenofobiczną za czynnik dodatkowo obciążający przy określaniu wymiaru kar w wyrokach sądowych;

---

<sup>706</sup> Cytat za polskim tłumaczeniem tekstu Deklaracji z Durbanu i Programu Działania z Durbanu dostępnym na stronie MSW: [www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=669](http://www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=669) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>707</sup> Tamże.

- przeciwdziałały powstaniu i funkcjonowaniu organizacji neofaszystowskich i neonazistowskich;
- ustanowiły lub wzmocniły funkcjonowanie niezależnych, krajowych, wyspecjalizowanych instytucji monitorowania przestrzegania praw człowieka, w tym zakazu dyskryminacji rasowej;
- gromadziły dane statystyczne na temat przestępczości na tle rasowym.

Ponadto państwa powinny wprowadzać programy edukacyjne mające na celu zwalczanie uprzedzeń i stereotypów na tle rasowym. Podkreśla się również rolę polityków i partii politycznych w zwalczaniu tych negatywnych zjawisk. Państwa nakłaniane są wreszcie do pełnej implementacji postanowień traktatów z dziedziny praw człowieka dotyczących walki z rasizmem i dyskryminacją rasową, których są stronami.

Wszystkie wymienione powyżej elementy dokumentów końcowych konferencji, jak zostało to już podkreślone, odnoszą się również do antysemityzmu i powinny być wykorzystywane w działaniach zmierzających do przeciwdziałania mu, niezależnie od politycznych meandrów prowadzących do ich przyjęcia. Te ostatnie jednak są bardzo istotne, ukazują bowiem, że wolą niektórych z uczestników konferencji było pozostawienie ofiar antysemityzmu poza zakresem ochrony postulowanej w Deklaracji i Programie Działania z Durbanu. Napięcia i konflikty towarzyszące obradom konferencji i formułowaniu jej postanowień zostały w znacznej części odzwierciedlone w dołączonych do sprawozdania końcowego zastrzeżeniach oraz oświadczeniach poszczególnych państw, wyrażonych odnośnie do treści Deklaracji z Durbanu i Programu Działania z Durbanu. Zdecydowany sprzeciw wobec włączania tematu konfliktu bliskowschodniego do dokumentów końcowych konferencji, jak również napiętnowania Izraela jako jedyne wymienionego z nazwy państwa wyraziły m.in. Australia, Kanada i Łotwa. Warto przytoczyć odzwierciedlający to stanowisko fragment oświadczenia przedstawiciela Kanady: „Kanada jest tu dziś tylko dlatego, że chcieliśmy przeciwstawić się podejmowanym na tej konferencji próbom delegitymizacji Izraela i znieważenia historii i cierpienia narodu żydowskiego. Uważamy, i wyraziliśmy to w najbardziej jednoznaczny sposób, że podejmowanie tematu konfliktu palestyńsko-izraelskiego na tym forum było niewłaściwe – było błędem. (...) Dlatego też delegacja Kanady wyraża najbardziej zdecydowany sprzeciw i odżegnuje się całkowicie od wszystkich fragmentów dokumentów, które bezpośrednio lub po-

średnio odnoszą się do sytuacji na Bliskim Wschodzie”<sup>708</sup>. Jednoznacznie negatywny stosunek do prób deprecjonowania problemu antysemityzmu i pominięcia odniesień do Holocaustu wyrażono również w zastrzeżeniu Gwatemali: „Żałujemy (...) że antysemityzm i Holocaust, największa zbrodnia popełniona w historii ludzkości, będąca wynikiem rasistowskich odczuć, nie zostały uwzględnione we właściwy sposób. Umniejszanie tych problemów lub próby ich wyłączenia z obrad tej konferencji dowodzi, że na świecie nadal występują poważne przejawy antysemityzmu, na które powinniśmy zwrócić uwagę”<sup>709</sup>.

W skrajnie odmiennym tonie utrzymane były z kolei zastrzeżenia i oświadczenia państw skupionych w OKI. Państwa te podnosiły m.in., że „W odniesieniu do pojęcia antysemityzmu powinno być oczywiste, że zgodnie z faktami, Arabowie to także Semici i dlatego żadna grupa nie ma wyłącznego prawa do monopolizowania tego pojęcia”<sup>710</sup> oraz że „musimy przypomnieć naszym europejskim przyjaciołom, którzy są bardzo wrażliwi na punkcie Holocaustu, że Holocaust miał miejsce w Europie i dokonali go w większości Europejczycy. Generalizowanie Holocaustu, tak, jakby Europejczycy chcieli rozdzielić swoje poczucie winy na cały świat, jest błędem. (...) Bądźmy na tyle odważni moralnie aby powiedzieć prawdę: co oznacza stwierdzenie «Przypominamy, że nigdy nie wolno zapomnieć o Holokauście»? Holocaust nie powinien być zapomniany przez tych, którzy go dokonali (...). My nie braliśmy w tym udziału (...) i dlatego nie akceptujemy tego ogólnego stwierdzenia”<sup>711</sup>.

---

<sup>708</sup> Report of the World Conference against Racism...

<sup>709</sup> Tamże.

<sup>710</sup> Oświadczenie przedstawiciela Zjednoczonych Emiratów Arabskich, ogłoszone także w imieniu Bahrajnu, Kuwejtu, Omanu, Kataru i Arabii Saudyjskiej, A/CONF.189/12 z dnia 8 września 2001 r.

<sup>711</sup> Oświadczenie przedstawiciela Syrii, A/CONF.189/12. Znamienne, że tych samych argumentów nie wymieniono w odniesieniu do upamiętnienia zbrodni handlu niewolnikami czy apartheidu, w których też przecież nie uczestniczyły wszystkie państwa świata.



#### 9.4. Proces *follow-up*<sup>712</sup> do momentu konferencji przeglądowej

Czynniki, które w sposób najbardziej wyraźny zaważyły na procesie implementacji postanowień konferencji z Durbanu, to oprócz kontrowersji związanych ze stosunkiem innych państw do konfliktu izraelsko-palestyńskiego, tragiczne wydarzenia z dnia 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, jak również słabość mechanizmów utworzonych w celu monitorowania rezultatów i ustaleń konferencji.

Ataki terrorystyczne na World Trade Center, do których doszło zaledwie 3 dni po zakończeniu konferencji, całkowicie zmieniły globalny układ stosunków międzynarodowych, nie tylko odwracając uwagę od wszelkich innych wydarzeń tamtego czasu, lecz także stwarzając, w wielu przypadkach, usprawiedliwienie dla braku implementacji środków antydyskryminacyjnych wskazanych w dokumentach końcowych konferencji lub wręcz dla wprowadzania restrykcji, tłumaczonych względami bezpieczeństwa, jawnie naruszających zasadę niedyskryminacji<sup>713</sup>.

Koordynacja procesu implementacji postanowień konferencji została powierzona kilku nowopowstałym ciałom w ramach struktur ONZ. Jednym z nich jest składająca się z pięciu osobistości Grupa Niezależnych Wybitnych Ekspertów (ang. *Independent Eminent Experts' Group*), wskazanych przez Sekretarza Generalnego ONZ i pochodzących z pięciu kontynentów<sup>714</sup>. Grupa obradowała dotychczas dwukrotnie (w 2003 oraz 2005 r.), a jej jedyną inicjatywą zasługującą na szczególną uwagę jest sformułowanie propozycji przyjęcia Indeksu Równości Rasowej (ang. *Racial Equality Index*), który miałby wskazywać na występujące w obrębie samych państw oraz pomiędzy państwami dyspropor-

<sup>712</sup> Mianem procesu *follow-up* konferencji w Durbanie określa się wszelkie działania mające na celu efektywną implementację postanowień konferencji oraz mechanizmy wdrożone w celu koordynacji i kontroli tych działań.

<sup>713</sup> J.A. Lingren Alves pisał nawet o „pogrzebaniu dokumentów Durban pod gruzami WTC”. Zob. J.A. Lingren Alves, *The Durban Conference Against Racism...*, s. 361.

<sup>714</sup> Europę reprezentuje w tym gremium H. Suchocka. Eksperci zostali powołani na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 56/266 z dnia 27 marca 2002 r., stanowiącej realizację zalecenia zawartego w pkt 191 lit. b Programu Działania z Durbanu.

cje w korzystaniu z ochrony praw człowieka ze względu na przynależność rasową, narodowościową i etniczną<sup>715</sup>.

Drugi z utworzonych organów to Międzyrządowa Grupa Robocza ds. Skutecznej Implementacji Deklaracji i Programu Działania z Durbanu (ang. *Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action*) powstała na mocy rezolucji Komisji Praw Człowieka 2002/68<sup>716</sup>. Grupa została zobowiązana do realizacji zadania nałożonego w dokumentach końcowych konferencji na Komisję Praw Człowieka, polegającego na dokonaniu analizy koniecznych uzupełnień i zmian w zakresie obowiązujących w ramach systemu ONZ standardów normatywnych, mechanizmów instytucjonalnych oraz praktyk przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnym formom nietolerancji. Prace Grupy Roboczej w dużej mierze zostały zatem skoncentrowane na ustalaniu, czy i w jakim zakresie istnieją luki w programie przeciwdziałania rasizmowi w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka oraz w jaki sposób powinny zostać one wypełnione. W toku obrad Grupy Roboczej sformułowano wiele rekomendacji dotyczących różnych obszarów, w ramach których mają być realizowane postanowienia końcowe konferencji w Durbanie, m.in. efektywnej implementacji do krajowych porządków prawnych państw uniwersalnych standardów w zakresie przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej oraz opracowanie odpowiednich programów krajowych, zwiększenia wysiłków na rzecz zwalczania rasizmu w edukacji, sporcie, opiece zdrowotnej<sup>717</sup>. Wiele postulatów skierowano również wobec poszczególnych instytucji funkcjonujących w ramach ONZ. Do najważniejszych z nich zaliczyć można rekomendacje odnoszące się do:

---

<sup>715</sup> Views of the independent eminent experts on the implementation of the Durban Declaration and Programme of Action, E/CN.4/2004/112 z dnia 10 lutego 2004 r.

<sup>716</sup> Rezolucja Komisji Praw Człowieka 2002/68 z dnia 25 kwietnia 2002 r., [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.2002.23++E.CN.4.2002.200.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.2002.23++E.CN.4.2002.200.En?Opendocument) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>717</sup> Contribution to the Durban Review Conference: Compilation of conclusions and recommendations adopted by the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action from 2002 to 2007, A/CONF.211/PC.2/CRP.4 z dnia 22 kwietnia 2008 r., [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/IWG/Session7/AR-M350\\_20091009\\_190901.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/IWG/Session7/AR-M350_20091009_190901.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

- przedstawienia przez Komitet LDR informacji na temat postulowanych przez ten organ traktatowy zmian i usprawnień w omawianym zakresie;
- przyjęcia przez Komitet LDR protokołów dodatkowych, wprowadzających procedurę wizyt krajowych przedstawiciela Komitetu LDR w państwach-stronach konwencji LDR w ramach procesu *follow-up* wobec realizacji zaleceń z uwag końcowych formułowanych przez Komitet LDR oraz możliwość prowadzenia postępowań wyjaśniających (ang. *enquiry procedure*) w przypadkach poważnych lub ciągłych naruszeń (ang. *grave or systematic violations*) praw wymienionych w tym traktacie;
- świadczenia przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka właściwej pomocy w ustanowieniu odpowiedniej infrastruktury potrzebnej do wdrażania procesu *follow-up* konferencji w Durbanie oraz gromadzenia danych na temat przestępczości i dyskryminacji na tle rasowym występujących w poszczególnych państwach<sup>718</sup>.

Zadania Grupy Roboczej w zakresie prac nad uzupełnieniem obowiązujących standardów przeciwdziałania rasizmowi oraz stworzeniem swoistej „mapy drogowej” koniecznych zmian w omawianym zakresie zostały w 2006 r. przekazane, na mocy decyzji Rady Praw Człowieka ONZ, powołanemu w jej ramach Komitetowi *ad hoc* ds. opracowania standardów uzupełniających (ang. *Ad Hoc Committee on the elaboration of complementary standards*), będącemu kolejnym elementem procesu *follow-up* konferencji w Durbanie<sup>719</sup>. Szczegółowe wytyczne co do zakresu mandatu Komitetu *ad hoc* znalazły się w rezolucji Rady Praw Człowieka 6/21 z dnia 28 września 2007 r.<sup>720</sup> Podkreślono w niej, że priorytetowym i koniecznym zadaniem Komitetu *ad hoc* jest przedstawienie propozycji standardów uzupełniających w formie projektu nowej konwencji bądź protokołu dodatkowego do konwencji LDR, które wypełniałyby istniejące luki w tym traktacie oraz kształtowałyby nowe uregulowania normatywne w zakresie przeciwdziałania wszelkim

<sup>718</sup> Tamże.

<sup>719</sup> Decyzja Rady Praw Człowieka 3/103.

<sup>720</sup> Rezolucja Rady Praw Człowieka 6/21 z dnia 28 września 2007 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_21.pdf](http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_21.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Rezolucja została przyjęta w wyniku głosowania, podczas którego przeciwko zakresowi mandatu powierzonego Komitetowi *ad hoc* w ramach Rady Praw Człowieka zagłosowały m.in. Kanada, Niemcy, Francja, Włochy, Holandia, Szwajcaria i Wielka Brytania.

współczesnym przejawom rasizmu, co znamienne, z podkreśleniem włączenia do tych przejawów nawoływania do nienawiści na tle rasowym i religijnym<sup>721</sup>.

Prace Komitetu *ad hoc*, zainaugurowane w lutym 2008 r., od początku zdominowane zostały przez kontrowersje i spory pomiędzy państwami, koncentrujące się wokół wspomnianej powyżej kwestii włączenia problematyki dyskryminacji na tle religijnym do regulacji z zakresu przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej. Kwestia rozszerzenia standardu ochrony przed dyskryminacją na tle rasowym o ochronę przed dyskryminacją na tle religijnym zdecydowanie poróżniła państwa UE z państwami muzułmańskimi z grupy arabskiej i afrykańskiej<sup>722</sup>.

Prawdą jest, że zakres ochrony przed dyskryminacją rasową jest nieporównywalnie lepiej umocowany w ramach systemu traktatowego ONZ niż zakaz odnoszący się do dyskryminacji na tle religijnym. Uchwalona w 1981 r. Deklaracja o eliminacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji wynikających z religii lub wyznania, oprócz braku wiążącego charakteru, nie zapewnia np. ochrony przed nawoływaniem do nienawiści religijnej, choć ochrona taka przewidziana jest na podstawie art. 20 ust. 2 MPPOP.

Z perspektywy postulatu zwiększania liczby dostępnych instrumentów prawnych przeciwdziałania antysemityzmowi rozszerzenie standardu ochrony o zakaz dyskryminacji i szerzenia nienawiści na tle religijnym wydaje się posunięciem pożądanym. Nadal często bowiem antysemityzm przejawia się w postaci wrogości wobec Żydów jako wyznawców judaizmu oraz bezczeszczenia żydowskich miejsc kultu religijnego. Jednak zagrożenia wynikające z zaakceptowania takiego rozwiązania (omówione w bardziej szczegółowy sposób w części niniejszego rozdziału poświęconej Radzie Praw Człowieka ONZ) zdają się przeważać nad ewentualnymi korzyściami. Postulowany charakter ochrony wyraźnie wskazuje bowiem na tendencję do obejmowania nią przede wszystkim samych religii, nie zaś ich wyznawców. Dlatego też nie wydaje się właściwa tak daleko sięgająca ingerencja w istniejący obecnie mechanizm,

---

<sup>721</sup> To właśnie odniesienia do dyskryminacji na tle religijnym, forsowane przez państwa muzułmańskie zasiadające w Radzie Praw Człowieka, były przyczyną sprzeciwu wielu państw, wyrażonego przez głosowanie nad rezolucją 6/21.

<sup>722</sup> Zob. C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 219.

która polegałaby na przyjęciu nowego traktatu, uwzględniającego m.in. kryminalizację znieważania religii i bluźnierstwa.

W lutym 2009 r. RPCz przyjęła sprawozdanie z prac Komitetu *ad hoc* prowadzonych podczas jego pierwszej sesji<sup>723</sup>. Lektura sprawozdania ukazuje, w jak dużym stopniu spory polityczne pomiędzy państwami zostały przeniesione na forum organu, któremu powierzono tak istotne i odpowiedzialne zadanie przyczynienia się do rozbudowy standardu uniwersalnego w dziedzinie przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej. Elementem upolitycznienia prac Komitetu *ad hoc* znów stała się m.in. kwestia włączenia antysemityzmu do katalogu zjawisk, którym państwa mają obowiązek przeciwdziałać. Ponowiono próby deprecjowania lub wręcz zafałszowania znaczenia tego pojęcia. Przedstawiciel Algierii wysunął np. postulat, aby pod obrady włączyć problem antysemityzmu dotyczącego osoby pochodzenia arabskiego oraz współczesną postać antysemityzmu – islamofobię<sup>724</sup>.

Zawarte w sprawozdaniu i uzgodnione przez państwa rekomendacje pozbawione były merytorycznego charakteru – odnosiły się niemal całkowicie do decyzji organizacyjnych. Jednocześnie Przewodniczący Komitetu *ad hoc* przedstawił materiał o charakterze roboczym (ang. *non paper*), zawierający wiele propozycji zmian i usprawnień mechanizmów ochrony przed rasizmem i dyskryminacją rasową, które należało poddać dalszym pracom i dyskusjom<sup>725</sup>. Znalazły się wśród nich m.in. propozycje: włączenia dyskryminacji zwielokrotnionej (ang. *multiplied discrimination*) do zakresu problematyki rozpatrywanej przez Komitet LDR, rozszerzenia zakresu regulacji art. 4 konwencji LDR o ochronę przed dyskryminacją na tle religijnym, wprowadzenia mechanizmów przeciwdziałania rozpowszechnianiu treści rasistowskich i pokrewnych za pomocą systemów komputerowych<sup>726</sup>.

Innym ważnym, w szczególności z perspektywy europejskiej, elementem procesu *follow-up* konferencji w Durbanie było sformułowanie

<sup>723</sup> *Racism, racial discrimination, xenophobia and all forms of discrimination: comprehensive implementation of and follow-up to the durban declaration and Programme of action. Report of the Ad Hoc Committee on the elaboration of complementary standards on its first session*, z dnia 24 lutego 2009 r., A/HRC/10/88, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/AdHoc/Report1stSession.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>724</sup> Tamże, pkt 32.

<sup>725</sup> Tamże, Aneks I.

<sup>726</sup> Tamże.



podczas spotkania w Pradze we wrześniu 2003 r. zaleceń ekspertów dla Europy Wschodniej w zakresie implementacji Programu Działania z Durbanu<sup>727</sup>. Spotkanie zostało zorganizowane wspólnie przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka oraz rząd Republiki Czeskiej. Wypracowane zalecenia zostały ujęte w trzech grupach tematycznych: praw osób należących do mniejszości rasowych, narodowych, etnicznych, religijnych i językowych, dyskryminacji Romów oraz problemu ksenofobii. Jedno ze szczegółowych zaleceń w całości poświęcone zostało problemowi antysemityzmu. Eksperci rekomendowali zatem, aby „państwa i inne instytucje miały wzgląd na fakt, że pamięć historyczna jest wciąż żywa, i przejawia się nie tylko w przedstawianiu prawdy o Holokauście i zagładzie Żydów w Europie Wschodniej, ale także w przedstawianiu (...) całej europejskiej społeczności wielu narodów, której integralną częścią są Żydzi. Urzędnicy państwowi, politycy i osoby publiczne powinny otwarcie i stanowczo przeciwstawiać się zachowaniom antysemickim, stereotypom i uprzedzeniom. Przedstawiciele grup wyznaniowych powinni uczestniczyć w dialogu międzywyznaniowym, którego celem ma być przeciwdziałanie takim zachowaniom. Państwa powinny opracować specjalne programy edukacyjne poświęcone przeciwdziałaniu antysemityzmowi”<sup>728</sup>.

Powyższy przykład interpretacji postanowień konferencji w Durbanie dowodzi, że możliwy jest taki sposób ich odczytania, który będzie wskazywał na konieczność i metody ustanawiania oraz efektywnego stosowania różnego rodzaju metod przeciwdziałania antysemityzmowi.

Proces implementacji postanowień dokumentów końcowych konferencji w Durban z 2001 r., napotykaający na wymienione powyżej przeszkody, należy uznać za trudny<sup>729</sup>. Podstawowym elementem decydującym o jego efektach pozostaje bowiem wola polityczna państw, dlatego wymierne skutki procesu oceniane są jako bardzo niezadowalające, m.in. z powodu rzeczywistego wyłączenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego z udziału w monitorowaniu jego przebiegu<sup>730</sup>.

---

<sup>727</sup> Dokument dostępny jest na stronie internetowej: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/103/80/PDF/G0410380.pdf?OpenElement> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>728</sup> Tamże, pkt 24 zaleceń.

<sup>729</sup> Elementem procesu *follow-up* jest również powołanie i działalność Grupy Roboczej Ekspertów ds. Osób Pochodzenia Afrykańskiego (ang. *Working Group of Experts on People of African Descent*).

<sup>730</sup> Zob. C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 216.

Zdecydowanie pozytywny charakter mają jednak wysiłki na rzecz wprowadzenia nowych mechanizmów kontroli wykonywania przez państwa zobowiązań wynikających z konwencji LDR. Jeśli zamierzenia te się powiodą, będzie można mówić o rzeczywistej realizacji postulatów sformułowanych w Durbanie w zakresie wzmocnienia ochrony przed rasizmem i dyskryminacją na tle rasowym.

Decyzje podjęte podczas konferencji w Durbanie, wyrażone w treści Deklaracji z Durbanu i Programu Działania z Durbanu, powinno się oceniać przede wszystkim z perspektywy zmian dokonanych w legislacji i praktyce poszczególnych państw ONZ<sup>731</sup>. Ze względu na brak skoordynowanego gromadzenia danych na ten temat trudno jednak stwierdzić, w jakim stopniu zrealizowano postanowienia konferencji w Durbanie w tym wymiarze. W tym kontekście warto również zauważyć, że w Programie Działania z Durbanu zwrócono się do organów traktatowych ONZ, aby w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych państw umieszczały odniesienia do dokumentów końcowych konferencji oraz sposobu ich implementacji przez państwa. O ile Komitet LDR standardowo wręcz włącza właściwy paragraf odnoszący się do implementacji postanowień konferencji w Durbanie do wszystkich swoich uwag końcowych, analiza uwag formułowanych przez inne organy traktatowe wskazuje na zróżnicowaną realizację tego postulatu. Przykładowo KPCz nie odniósł się dotychczas do Deklaracji z Durbanu i Programu Działania z Durbanu w formułowanych przez siebie uwagach końcowych, co dziwi w szczególności ze względu na fakt, że

---

<sup>731</sup> Rząd Polski przyjął w 2004 r. w ramach implementacji postanowień konferencji w Durbanie Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji 2004–2009, Warszawa 2004. Krajowy Program dostępny jest pod adresem internetowym [http://www.bezuprzedzen.org/doc/krajowy\\_program\\_przeciw\\_rasowej.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/krajowy_program_przeciw_rasowej.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Dnia 29 października 2009 r. Prezes Rady Ministrów zdecydował o kontynuacji realizacji Programu w latach 2010–2013. W maju 2010 r. Rada Ministrów przyjęła Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu: <http://otwarta.org/old/files/Sprawozdanie%20przyjete%20przez%20RM%207%20maja%202010.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Szczegółowe omówienie dotychczasowych rezultatów realizacji założeń Programu znacznie wykracza poza ramy niniejszej pracy. Trafne uwagi na temat sukcesów i przyczyn porażek odnotowanych podczas realizacji Programu zawiera natomiast raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na temat zjawiska rasizmu w Polsce. Zob. A. Mikulska, *Rasizm w Polsce. Raport z badań wśród osób, które doświadczyły przemocy ze względu na swoje pochodzenie etniczne, rasowe lub narodowe*, Warszawa 2010. Raport dostępny jest na stronie internetowej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka: [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/HFPC\\_Rasizm\\_w\\_Polsce.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/HFPC_Rasizm_w_Polsce.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

wielokrotnie podczas rozpatrywania sprawozdań organ ten podnosi kwestie związane z problemem rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i antysemityzmu. Co znamienne, przypomnienia o obowiązku implementacji postanowień dokumentów końcowych konferencji nie zawarto m.in. w momencie rozpatrywania sprawozdania Sudanu w lipcu 2007 r. oraz Rwandy w październiku 2008 r., jak również wielu innych państw, w których problemy, których dotyczą dokumenty z Durbanu, przybierają postać najbardziej drastycznych naruszeń praw człowieka. O zaleceniach wynikających ze zobowiązań przyjętych przez państwa w Durbanie w 2001 r. nie wspomina również Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, choć w swoich uwagach końcowych wiele miejsca poświęca sprawom związanym z dyskryminacją kobiet należących do mniejszości rasowych, narodowych i etnicznych. Spora-dycznie odniesienia do konieczności realizacji tych zobowiązań czyni Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych<sup>732</sup>, stosunkowo często zaś – Komitet Praw Dziecka<sup>733</sup>.

### **9.5. Durban II – konferencja przeglądowa, Genewa 2009 r.**

W grudniu 2006 r. Zgromadzenie Ogólne NZ podjęło decyzję o zwołaniu w 2009 r. w Genewie konferencji przeglądowej, której celem było dokonanie oceny postępu dokonanego w zakresie postulatów sformułowanych w dokumentach końcowych konferencji w Durbanie<sup>734</sup>. Podczas dyskusji nad przyjęciem właściwej rezolucji przedstawiciele wielu państw wyrazili swój sceptycyzm wobec celowości zwoływania tego rodzaju konferencji, a Izrael już na wstępie zapowiedział brak swojego udziału w tej inicjatywie<sup>735</sup>. Podejmując decyzję o zwołaniu

---

<sup>732</sup> Zob. uwagi końcowe z dnia 19 maja 2006 r. do sprawozdania Lichtensteinu, E/C.12/2006/1, pkt 105; uwagi końcowe z dnia 12 maja 2002 r. do sprawozdania Czech, E/C.12/1/Add.76, pkt 30; uwagi końcowe z dnia 26 listopada 2004 r. do sprawozdania Danii, E/C.12/1/Add.102, pkt 24.

<sup>733</sup> Zob. m.in. uwagi końcowe z dnia 4 czerwca 2004 r. do sprawozdania Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, CRC/C/140, pkt 540; uwagi końcowe z dnia 3 czerwca 2005 r. do sprawozdania Filipin, CRC/C/150, pkt 125; uwagi końcowe z dnia 2 lutego 2007 r. do sprawozdania Malezji, CRC/C/44/3, pkt 497.

<sup>734</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 61/149 z dnia 19 grudnia 2006 r.

<sup>735</sup> Third Committee Summary record of the 51st meeting Held at Headquarters, A/C.3/61/SR.51 z dnia 21 grudnia 2006 r.

konferencji przeglądowej, zdecydowano jednocześnie, że poprzedzi ją seria spotkań przygotowawczych, koordynowanych przez RPCz.

Od początku procesowi przygotowawczemu towarzyszyło wiele trudności, począwszy od kontrowersji związanych z lokalizacją oraz finansowaniem konferencji, skończywszy zaś na sporach merytorycznych, dotyczących zakresu przedmiotowego spotkania. Trudne zadanie skonsolidowania prac i wysiłków nad powodzeniem konferencji przypadło nowej Wysokiej Komisarz Praw Człowieka, N. Pillay, która objęła urząd we wrześniu 2008 r. Spierano się przede wszystkim o to, czy konferencja będzie miała za zadanie podjąć nowe zagadnienia i problemy, powrócić do tych omawianych już w Durbanie, czy też ograniczyć się do analizy stopnia implementacji Deklaracji oraz Programu Działania. Państwa europejskie jasno sprzeciwiały się powrotowi do debat toczonych w 2001 r., państwa arabskie i afrykańskie naciskały natomiast na włączenie pod obrady kwestii nowych form rasizmu i dyskryminacji rasowej, które według nich ujawniły się po zamachach na World Trade Center.

W trakcie spotkania organizacyjnego w październiku 2007 r. na forum RPCz ostatecznie uzgodniono, że konferencja będzie poświęcona ocenie procesu implementacji Durban oraz procesu *follow-up*, promocji powszechnej ratyfikacji konwencji LDR oraz wskazaniu dobrych praktyk poszczególnych państw i wymianie doświadczeń w tym zakresie<sup>736</sup>. Jednak wkrótce po rozpoczęciu procesu przygotowawczego okazało się, że podobnie jak w przypadku wszystkich poprzednich ONZ-owskich konferencji poświęconych rasizmowi, względy polityczne i międzypaństwowe animozje zaczęły przeważać nad kwestiami merytorycznymi. Między innymi tym należy tłumaczyć to, że jedynie 59 rządów przedłożyło odpowiedzi na pytania postawione w kwestionariuszu ewaluacyjnym implementacji postanowień końcowych konferencji w Durbanie, przy czym niemal połowa odpowiedzi pochodziła od państw europejskich. Niektóre państwa stwierdzały, że na ich obszarze problem rasizmu nie występuje w ogóle (Senegal), inne, że nie są zaniepokojone swoją sytuacją krajową, lecz wzrostem rasizmu w innych częściach świata (Iran)<sup>737</sup>.

---

<sup>736</sup> Report of the Human Rights Council on the preparations for the Durban Review Conference. Report of the Preparatory Committee on its first session, A/62/375 z dnia 2 października 2007 r.

<sup>737</sup> C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 225.

Pozytywnie należy ocenić natomiast przedłożone przez Wysoką Komisarz Praw Człowieka sprawozdanie na temat implementacji dokumentów z Durbanu oraz propozycji zagadnień, na których powinna się skupić konferencja przeglądowa. W dokumencie tym znalazły się odniesienia m.in. do skutków kryzysu ekonomicznego dla grup najbardziej na skutki te narażonych, takich jak mniejszości rasowe, etniczne i narodowościowe. W kontekście kontrowersji wokół postulatu włączenia do zakresu regulacji konferencji zagadnienia „znieważania religii” Wysoka Komisarz zaproponowała, aby do problemu tego stosować, w obrębie istniejących już regulacji traktatowych, art. 19 i 20 MPPOP<sup>738</sup>.

Ciągle żywe reperkusje wydarzeń, które miały miejsce w Durbanie 2001 r., oraz konflikty towarzyszące procesowi przygotowawczemu do konferencji przeglądowej sprawiły, że wiele państw wycofało się z udziału w Durban II. Większość z nich (w tym Polska), zdecydowało się na ten krok ze względu na chęć wyrażenia sprzeciwu wobec projektów dokumentów końcowych konferencji przeglądowej, w których ponownie zawarto krytycznie oceniane elementy dokumentów końcowych z 2001 r., przede wszystkim tych odnoszących się do pozbawionej proporcji krytyki Izraela. Na przykład cztery spośród pięciu stron oświadczenia władz irańskich, przedstawionego w toku przygotowań do konferencji, nie podejmowało w żadnej mierze sprawy realizacji przez Iran jego zobowiązań wynikających z Programu Działania z Durbanu z 2001 r., dotyczyło natomiast Izraela, określanego jako „syjonistyczno-rasistowski reżim”. W podobnym tonie i w podobnych proporcjach utrzymane były stanowiska wielu innych państw, takich jak Syria, Liban czy Arabia Saudyjska. W dokumentach przygotowawczych wielokrotnie wymieniane było ponownie tylko jedno państwo – Izrael, a problem współczesnego rasizmu sprowadzono wyłącznie do naruszeń praw ludności palestyńskiej oraz przejawów islamofobii. Konflikt bliskowschodni nazwany został „izraelską zbrodnią przeciwko ludzkości”, przy czym innych zbrodni godnych napiętnowania nie odnotowano<sup>739</sup>. Wielokrotnie również blokowano podejmowane przez przedstawicieli UE próby wprowadzenia do dokumentu końcowego odniesień do żydowskich ofiar Zagłady oraz konieczności przeciwdzia-

<sup>738</sup> Por. T. van Boven, *The Anti-Racism Durban...*, s. 327–328.

<sup>739</sup> Revised version of the technically reviewed text submitted by the Chairperson-Rapporteur of the intersessional open-ended working group mandated to continue and finalize the process of negotiations on and drafting of the outcome document, A/CONF.211/PC/WG.2/CRP.2 z dnia 26 grudnia 2008 r.



łania antysemityzmowi<sup>740</sup>. Propozycja zawarcia w formułowanym dokumencie końcowym zdania dotyczącego wymordowania przez nazistowskie Niemcy jednej trzeciej narodu żydowskiego spotkała się z natychmiastowym sprzeciwem Syrii. Jej przedstawiciel stwierdził, że nie sądzi, aby właściwe było wdawanie się w dyskusje nad statystyką, ponieważ według jego wiedzy nie ma zgody co do liczby żydowskich ofiar Zagłady – może zginęła ich połowa, może jedna trzecia, a może o wiele mniej<sup>741</sup>.

Już pierwszego dnia obrad konferencji przeglądowej najsilniejsze kontrowersje i sprzeciw wywołało wystąpienie Prezydenta Iranu, który przemawiał na forum plenarnym konferencji jako jedyna głowa państwa. Zgodnie z obawami, M. Ahmadineżad wykorzystał konferencję do ataku na Izrael, zrównania syjonizmu z rasizmem oraz krytyki całego „zachodniego świata”<sup>742</sup>. Reakcje poszczególnych delegacji podczas przemówienia były skrajnie różne: część dyplomatów, głównie europejskich, na znak protestu opuściła salę, inni oklaskami wyrażali aprobatę dla Prezydenta M. Ahmadineżada<sup>743</sup>. Przemówienie zostało natomiast jednoznacznie skrytykowane przez Sekretarza Generalnego oraz Wysoką Komisarz Praw Człowieka<sup>744</sup>. W bardzo zdecydowanym tonie wypowiedział się ponadto Minister Spraw Zagranicznych Norwegii, występując na mównicy konferencji bezpośrednio po Prezydencie Iranu. Podkreślił on, że przekroczona została granica wolności wypowiedzi, a treści gło-

<sup>740</sup> Reports of preparatory meetings and activities at the international, regional and national levels, Contribution by the European Union to the Durban Review Conference, A/CONF.211/PC.3/6 z dnia 13 października 2008 r.

<sup>741</sup> Tekst tej wypowiedzi dostępny jest na stronie internetowej: <http://cyberlaw.org.uk/2009/01/23/holocaust-denial-at-the-un-durban-ii-planning-committee> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>742</sup> W pierwotnej wersji przemówienia znajdował się również fragment negujący Holokaust. Należy przypuszczać, że od odczytania tego fragmentu powstrzymała Prezydenta Ahmadineżada wcześniejsza rozmowa z Sekretarzem Generalnym, w której Prezydent Iranu został w zdecydowany sposób poinformowany o absolutnej niedopuszczalności głoszenia tego rodzaju treści. Zob. doniesienia medialne na ten temat: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8010702.stm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>743</sup> Nagranie wideo z przemówienia Prezydenta Iranu na forum konferencji przeglądowej można obejrzeć na stronie internetowej: <http://www.youtube.com/watch?v=hXQvZe9IPmE> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>744</sup> Oświadczenia Sekretarza Generalnego i Wysokiej Komisarz Praw Człowieka: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=3797>, [http://www.democraticunderground.com/discuss/duboard.php?az=view\\_all&address=132x8357783](http://www.democraticunderground.com/discuss/duboard.php?az=view_all&address=132x8357783) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

szone przez M. Ahmadinedżada stanowią niedopuszczalną „mowę nienawiści” oraz są wyrazem skrajnej nietolerancji<sup>745</sup>. To wydarzenie potwierdziło formułowane przed konferencją przeglądową obawy o ponowne skrajne upolitycznienie tego wydarzenia. Stanowiło jednak również przejaw o wiele groźniejszego zjawiska – forum poświęcone przeciwdziałaniu nienawiści i nietolerancji na tle rasowym, narodowościowym i etnicznym zostało wykorzystane do publicznego przejawiania takich właśnie postaw, przy aplauzie znacznej części zebranych w Pałacu Narodów Zjednoczonych przedstawicieli państw świata.

Tak jak miało to miejsce w przypadku konferencji w Durbanie, również w Genewie udało się przeforsować ostateczną wersję dokumentu końcowego, która nie zawierała najbardziej newralgicznych elementów: nie wymienia się w niej Izraela, pomija kontrowersyjną sprawę potępienia „znieważania religii”. Ponadto w sposób bardziej wyraźny niż w przypadku dokumentów końcowych z Durbanu wskazano na podstawową rolę państw w przeciwdziałaniu rasizmowi na arenie wewnętrznej oraz podkreślono konieczność skuteczniejszego korzystania z mechanizmów stworzonych w ramach systemu traktatowego, w tym przede wszystkim MPPOP, konwencji LDR oraz instytucji skarg indywidualnych na ich naruszenie<sup>746</sup>. Wartość dokumentu jest jednak niewystarczająca, jeśli ocenia się ją z perspektywy założeń, jakie przyświecały zwołaniu konferencji przeglądowej. Powtórzono w dużej części treść dokumentów końcowych z Durbanu, nie sformułowano katalogu „dobrych praktyk” poszczególnych państw, nie wyznaczono w sposób jednoznaczny dalszego kierunku implementacji postanowień obu konferencji, przekazując tę kwestię Radzie Praw Człowieka ONZ i wskazując jedynie ogólnie na niedostatki procesu implementacji. Najważniejszą przyczyną niezadowalających rezultatów spotkania była z pewnością postawa samych państw, brak politycznej woli i odwagi koniecznej do prowadzenia efektywnej walki z rasizmem i dyskryminacją rasową. Niektórzy autorzy wskazują ponadto na bardzo ograniczony udział organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli grup dyskrymi-

---

<sup>745</sup> Tekst przemówienia Ministra Spraw Zagranicznych Norwegii dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Norwegii: [http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/Speeches-and-articles/speeches\\_foreign/2009/durban\\_ji.html?id=555874](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/Speeches-and-articles/speeches_foreign/2009/durban_ji.html?id=555874) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>746</sup> Zob. T. van Boven, *The Anti-Racism Durban...*, s. 328.

nowanych jako na przyczynę słabości rezultatów konferencji w Genewie<sup>747</sup>.

W odniesieniu do konferencji przeglądowej różnie oceniać można także rolę i postawę UE. Z jednej strony krytykowano brak przyjęcia wspólnego stanowiska w sprawie samego uczestnictwa w konferencji – cztery państwa unijne zdecydowały się nie brać w niej udziału, z drugiej strony wskazać należy na pozytywne strony takiego rozwiązania. Te państwa, które wycofały się z udziału w konferencji przeglądowej, dały jasny sygnał, że w Europie nie ma zgody na próby zafałszowania znaczenia antysemityzmu i historii Holocaustu. Państwa, które nie zrezygnowały z udziału w obradach, włożyły natomiast dużo wysiłku w wypracowanie takiego kształtu dokumentu końcowego, który byłby zgodny z europejskimi standardami. Postawa państw unijnych przyniosła w rezultacie pozytywne efekty zarówno na poziomie politycznym, jak i prawnym. W wymiarze politycznym stanowisko UE zostało wyraźnie zaznaczone, paradoksalnie, przez nieobecność niektórych z jej członków oraz opuszczenie sali obrad przez pozostałe delegacje państw europejskich podczas przemówienia ówczesnego Prezydenta Iranu. W aspekcie prawnym delegacje państw unijnych również zdołały przeforsować swoje stanowisko, m.in. wobec zastąpienia odniesień do „znieważania religii” potępieniem „nawoływania do nienawiści na tle religijnym”. Nieobecność wszystkich państw UE podczas konferencji przeglądowej z pewnością przyczyniłaby się do obniżenia poziomu merytorycznego i siły przekazu uzgodnień poczynionych w Genewie. Z kolei brak uczestnictwa Polski, uzasadniany w głównej mierze chęcią wyrażenia sprzeciwu wobec antysemickich elementów konferencji w Durbanie oraz procesu przygotowawczego do konferencji przeglądowej, należy dodatkowo oceniać przez pryzmat szczególnych, historycznych związków pomiędzy Polską a narodem żydowskim.

## 9.6. Proces *follow-up* po zakończeniu konferencji przeglądowej

Po zakończeniu konferencji przeglądowej w Genewie proces *follow-up* kontynuowany był zasadniczo na forum Międzyrządowej Grupy Roboczej oraz Komitetu *ad hoc*.

<sup>747</sup> C. Lennox, *Reviewing Durban...*, s. 234.

W przypadku Międzyrządowej Grupy Roboczej w rezolucji 11/12 Rady Praw Człowieka zdecydowano o przedłużeniu jej prac o 3 kolejne lata, do roku 2012<sup>748</sup>. W raporcie z sesji tego gremium odbywającej się w dniu 5–16 października 2009 r. znalazły się m.in. wnioski i rekomendacje w zakresie rozpatrywanych przez Grupę zagadnień migracji, praw pracowniczych oraz ochrony dzieci<sup>749</sup>. Ponadto wezwano do większej partycypacji przedstawicieli organów traktatowych oraz procedur specjalnych (w szczególności tych, których funkcje związane są w sposób bezpośredni z przeciwdziałaniem rasizmowi) w pracach Grupy Roboczej.

Z kolei w trakcie obrad kolejnej sesji Grupy Roboczej przedstawiono szereg opracowań przygotowanych przez ekspertów reprezentujących zarówno organy traktatowe ONZ, jak i ośrodki akademickie i organizacje pozarządowe. Opracowania dotyczyły takich zagadnień jak: krajowe programy działań opracowane na podstawie dokumentów końcowych z Durbanu, dyskryminacja strukturalna, regulacje prawa UE w zakresie przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej<sup>750</sup>. Opracowania te z całą pewnością wniosły znaczny wkład do dotychczasowego dorobku Grupy Roboczej, zawierały bowiem propozycje i przykłady konkretnych rozwiązań problemów stanowiących przedmiot jej prac.

Podczas sesji zwołanej w październiku 2012 r. duży nacisk położono na zagrożenia, jakie wiążą się z brakiem reakcji partii i liderów politycznych na przejawy rasizmu oraz manifestowanie rasistowskich postaw przez samych przedstawicieli środowiska politycznego w danym państwie<sup>751</sup>. W sprawozdaniu Grupy Roboczej zawarto przy tym szczegółowe wytyczne dotyczące działań, jakie powinny podjąć organizacje i środowiska polityczne w celu skutecznego przeciwdziałania rasizmowi, m.in. przez zapewnienie obecności przedstawicieli mniejszości etnicz-

---

<sup>748</sup> Rezolucja Rady Praw Człowieka 11/12 z dnia 18 czerwca 2009 r., [http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_11\\_12.pdf](http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_11_12.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>749</sup> Report of the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action on its seventh session, A/HRC/13/60 z dnia 17 lutego 2010 r.

<sup>750</sup> Streszczenia wszystkich opracowań dostępne są na stronie internetowej Grupy Roboczej: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/IntergovWG/Pages/PreviousSessions.aspx> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>751</sup> Report of the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action on its tenth session, A/HRC/23/19 z dnia 24 maja 2013 r.

nych na listach wyborczych. Jednocześnie, dokonując oceny implementacji wcześniejszych rekomendacji Grupy Roboczej, ograniczono się jedynie do przedstawienia działań podjętych przez poszczególne państwa oraz Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, nie przystępując do próby wskazania najważniejszych braków w procesie implementacji<sup>752</sup>.

Zdecydowanie więcej efektów przyniosła jednak od momentu zakończenia obrad konferencji w Genewie działalność Komitetu *ad hoc*. Podczas drugiej sesji tego gremium w październiku 2009 r. przewodniczący-sprawozdawca Komitetu *ad hoc* przedłożył zestaw opracowań i innych materiałów otrzymanych od państw w odpowiedzi na wcześniej już wysuwane postulaty włączenia się przez nie w proces naszkicowania „mapy drogowej” w zakresie obowiązujących dotychczas standardów wymagających uzupełnień lub zmian<sup>753</sup>. W dokumencie tym pada wiele interesujących propozycji dotyczących m.in.: wprowadzenia definicji takich pojęć, jak antysemityzm, islamofobia, ksenofobia czy „rasizm ideologiczny”, krajowych mechanizmów monitorowania „przestępstw z nienawiści”, przeciwdziałania rasizmowi rozpowszechnianemu za pomocą najnowszych technik komputerowych. Jednocześnie w jego treści w sposób wyraźny uwidocznione zostały dążenia wielu państw do zdominowania efektów prac Komitetu *ad hoc* tematyką karalności bluźnierstwa i przeciwdziałania islamofobii, określanej jako najbardziej dziś dotkliwą formę dyskryminacji i nienawiści na tle religijnym. Wśród postulatów zgłoszonych przez wiele państw znalazły się m.in. wezwania do kryminalizacji znieważania świętych ksiąg, proroków danej religii oraz jej symboli. Ponownie trzeba zauważyć, że przede wszystkim właśnie wobec problematyki karania bluźnierstwa państwa uczestniczące w pracach Komitetu *ad hoc* przejawiają skrajnie różne podejścia, wykluczające, jak się wydaje, przyjęcie jakiegokolwiek konsensusu w tej materii. Innym utrudnieniem procesu *follow-up* staje się z pewnością brak wspólnego stanowiska dotyczącego wizji rezultatów końcowych całego procesu, a nawet formy ich prezentacji.

W odniesieniu do problemu przeciwdziałania antysemityzmowi, przeciwnie niż w przypadku islamofobii, dokument w zasadzie nie

<sup>752</sup> Tamże, pkt B.

<sup>753</sup> Outcome referred to in paragraph 2 (d) of the Road Map on the elaboration of complementary standards, A/HRC/AC.1/2/2 z dnia 26 sierpnia 2009 r., [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/AdHoc/Outcome2ndAdHoc\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/AdHoc/Outcome2ndAdHoc_en.pdf) (odsłona dnia 17 sierpnia 2013 r.).



wymienia żadnych szczególnych mechanizmów czy programów, które miałyby odnosić się do tego złożonego zjawiska, poza wspomnianym już postulatem sformułowania definicji antysemityzmu. Nawet we fragmentach dotyczących działań postulowanych w obszarze edukacji nie wymienia się programów promujących wiedzę na temat Holokaustu.

### **9.7. Spotkanie wysokiego szczebla upamiętniające wydarzenia z Durbanu z 2001 r., Nowy Jork 2011 r.**

Staraniom wielu państw o to, aby proces zapoczątkowany w Durbanie w 2001 r., pomimo wszystkich omówionych powyżej niedostatków i kontrowersji, przyczynił się w końcowym rezultacie do realnego wzmocnienia mechanizmów przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnym im formom nietolerancji, po raz kolejny na przeszkodzie stanęły względy polityczne i ideologiczne.

Takiego stanu rzeczy dowodzi sposób prowadzenia przygotowań do odbywających się we wrześniu 2011 r. wydarzeń upamiętniających 10. rocznicę przyjęcia dokumentów końcowych konferencji w Durbanie. W rezolucji z dnia 24 listopada 2010 r. na forum Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego NZ zdecydowano, że zorganizowane zostanie spotkanie wysokiego szczebla (ang. *high-level meeting*) z udziałem szefów państw i rządów, podczas którego oprócz upamiętnienia konferencji w Durbanie odbędą się wydarzenia pod wspólnym tytułem „Ofiary rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji: uznanie, sprawiedliwość, rozwój”<sup>754</sup>.

Już sama inicjatywa uroczystego upamiętniania wydarzenia, które obarczone jest tak znacznym balastem ideologiczno-politycznym oraz silnymi kontrowersjami, wydaje się problematyczna. Również sama treść przyjętej rezolucji, jak i wielu innych dokumentów, które ją poprzedziły, wskazuje na dążenie wielu państw do przeniesienia akcentów w kierunku coraz wyraźniejszego podkreślania konieczności ochrony samych religii i ich wyznawców, czemu zdecydowanie sprzeciwiają się w szczególności państwa europejskie. Kuriozalny jest przy tym fakt, że

---

<sup>754</sup> Global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action, L.60 Rev.1 z dnia 4 listopada 2010 r., <http://www.humanrightsvoices.org/site/documents/?d=9209> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

za przyjęciem rezolucji w takim brzmieniu głosowały m.in. Afganistan, Arabia Saudyjska czy Pakistan – państwa, w których osoby dokonujące konwersji na wiarę inną niż islam lub uznane za winne bluźnierstwa stają w obliczu orzeczenia i wykonania wobec nich kary śmierci<sup>755</sup>.

Głosowanie nad rezolucją również odbyło się w napiętej atmosferze ze względu na niedopuszczalny zdaniem wielu delegatów tryb wprowadzania znaczących poprawek do dokumentu w ostatniej chwili przed głosowaniem. Swoje oburzenie tym faktem wyraził m.in. przedstawiciel Holandii, który w oświadczeniu wymienił również przyczyny, dla których jego państwo głosowało przeciwko przyjęciu rezolucji<sup>756</sup>. Wyrażono je w następujący sposób: „przeciwdziałanie rasizmowi i dyskryminacji jest tak istotne, że nie możemy popierać jakichkolwiek prób skierowania naszej uwagi na inne tematy. Niestety Deklaracja i Program Działania z Durbanu oraz konferencja przeglądowa doprowadziły do tego w pewnym stopniu poprzez postawienie kwestii ochrony religii ponad ochroną i wspieraniem praw człowieka, poprzez niepotrzebne ograniczanie wolności wypowiedzi, jak również poprzez zignorowanie dyskryminacji na tle orientacji seksualnej oraz napiętnowanie jednego państwa”<sup>757</sup>.

Wielu obserwatorów podnosiło jednocześnie obawy, uzasadnione charakterem wydarzeń podczas wcześniejszych konferencji, o ponowne demonizowanie Izraela jako jedyne państwa winnego zbrodni

<sup>755</sup> Zob. m.in. doniesienia prasy polskiej na temat Afgańczyków zagrożonych karą śmierci po przyjęciu chrześcijaństwa oraz skazania na karę śmierci Pakistanki uznanej winną zbrodni bluźnierstwa przeciw islamowi: W. Jagielski, *Afganistan karze za porzucenie islamu*, Gazeta Wyborcza 2010, 1 grudnia, [http://wyborcza.pl/1,75477,8751517,Afganistan\\_karze\\_za\\_porzucenie\\_islamu.html](http://wyborcza.pl/1,75477,8751517,Afganistan_karze_za_porzucenie_islamu.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.); *Pieniądze za śmierć bluźnierczyni*, Gazeta Wyborcza 2010, 5 grudnia (wydanie internetowe), [http://wyborcza.pl/1,75248,8770176,Pieniadze\\_za\\_smierc\\_bluznierczyni.html](http://wyborcza.pl/1,75248,8770176,Pieniadze_za_smierc_bluznierczyni.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>756</sup> Izrael i Kanada od początku zapowiadały swoją nieobecność podczas planowanych na wrzesień 2011 r. wydarzeń. Zob. T. Lazaroff, *Israel welcomes Canadian decision to boycott Durban III*, The Jerusalem Post 2010, 28 listopada. Państwa, które głosowały przeciwko przyjęciu rezolucji, to: Australia, Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Holandia, Izrael, Kanada, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rumunia, San Marino, Stany Zjednoczone, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Wyspy Marshalla. Za głosowało 121 państw, od głosu wstrzymało się 35 państw. Global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action. Explanation of Vote, A/C.3/65/L.60 z dnia 4 listopada 2010 r.

<sup>757</sup> Tamże.

o podłożu rasistowskim oraz symboliczne wykluczenie go ze wspólnoty narodów, do czego mogło dojść podczas obrad w 2011 r.<sup>758</sup> Z tego powodu kilkanaście państw (m.in. Izrael, Kanada, Włochy, Wielka Brytania, Francja) zdecydowało się nie uczestniczyć w spotkaniu. Wśród państw tych znalazła się również Polska, której Ministerstwo Spraw Zagranicznych opublikowało w tej sprawie następujący komunikat: „W obawie przed wykorzystaniem Spotkania Wysokiego Szczebla upamiętniającego 10. rocznicę Konferencji w Durbanie nt. zwalczania rasizmu do prezentacji poglądów sprzecznych z ideą zapobiegania i zwalczania rasizmu, ksenofobii i nietolerancji, Polska nie weźmie udziału w tym spotkaniu”<sup>759</sup>.

Dokument stanowiący rezultat obrad – rezolucja zatytułowana „Zjednoczeni przeciwko rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnym formom nietolerancji” – nie zawiera stwierdzeń w odniesieniu do Izraela podobnych do tych, jakie pojawiały się podczas konferencji w Durbanie w 2001 r., a także nie wymienia antysemityzmu jako jednej z takich form nietolerancji<sup>760</sup>. Treść rezolucji ma jedynie charakter przypomnienia i podkreślenia determinacji ONZ w zwalczaniu rasizmu. Jednocześnie w treści oświadczeń wygłoszonych podczas spotkania przez delegacje takich państw jak Iran czy Arabia Saudyjska znów zrównywano syjonizm z rasizmem, a Izrael i konflikt bliskowschodni stanowił główny punkt zainteresowania tych państw w ramach programu przeciwdziałania rasizmowi<sup>761</sup>. Rola spotkania wysokiego szczebla w całym „procesie Durban” okazała się w sumie znikoma, nie przyniosło ono bowiem znaczących ustaleń dotyczących dalszego toku prac w procesie *follow-up* konferencji z 2001 r. Jednocześnie polityczny

---

<sup>758</sup> Zob. m.in.: H. Fendel, *UN to Hold Another Durban Conference; Anti-Semitism Expected*, Israeli National News, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/140837> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.), A. Bayefsky, *UN prepares for new anti-Israel conference*, National Post 2010, 4 listopada (wydanie internetowe), <http://fullcomment.nationalpost.com/2010/11/04/anne-bayefsky-un-prepares-for-new-anti-israel-conference> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>759</sup> Oświadczenie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie konferencji Durban III z dnia 22 września 2011 r., [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie\\_msz\\_w\\_sprawie\\_konferencji\\_durban\\_iii?printMode=true](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_msz_w_sprawie_konferencji_durban_iii?printMode=true) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>760</sup> United against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, A/66/L.2 z dnia 16 września 2011 r.

<sup>761</sup> Treść wszystkich oświadczeń dostępna jest pod adresem internetowym: <http://www.eyeontheun.org/durban-iii.asp?p=1524> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

cel, jaki przyświecał państwom w bardzo zdecydowany sposób dążącym do zorganizowania tego spotkania, również został zniwelowany przez reakcję innych państw oraz nacisk ze strony światowej opinii publicznej.

### 9.8. Bilans „procesu Durban”

Kluczowe dla tematu niniejszej książki jest podkreślenie faktu, że wszystkie postanowienia konferencji przeciwko rasizmowi z 2001 r. oraz konferencji przeglądowej z 2009 r., jak również osiągnięcia procesu *follow-up* odnoszące się do usprawnienia metod przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji, znajdują zastosowanie do antysemityzmu. Z tego punktu widzenia wszelkie pozytywne skutki tych wydarzeń należy odczytywać jako wzmocnienie mechanizmów przeciwdziałania antysemityzmowi. Wzmocnieniem takim są zatem wymienione już wcześniej postanowienia w zakresie: przeciwdziałania „mowie nienawiści” w mediach, intensyfikacji starań w dziedzinie antyrasistowskiej edukacji, efektywnego karania za przestępstwa dokonywane z pobudek rasistowskich, w tym antysemickich. Każde wezwanie do ratyfikacji postanowień traktatów międzynarodowych dotyczących przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i nietolerancji powinno być odczytywane również jako wezwanie do silniejszej ochrony przed antysemityzmem. Także inicjatywy proponowane w zakresie reformy systemu konwencji LDR, w tym funkcjonowania Komitetu LDR, należy ocenić pozytywnie, ze względu na dotychczasowe niedostatki funkcjonowania tego mechanizmu.

Nie można jednak pominąć trudności, na jakie napotkało dążenie do bezpośredniego i wyraźnego włączenia przeciwdziałania antysemityzmowi do dokumentów końcowych konferencji w Durbanie oraz pytania o to, dlaczego tak wiele państw starało się wykluczyć ofiary antysemityzmu spod ochrony postanowień przyjętych w Durbanie i w Genewie. Niemożliwe jest ponadto zignorowanie bezradności wspólnoty zgromadzonej w ONZ wobec wykorzystania przez prezydenta Iranu forum tej organizacji jako podium do promowania powrotu idei zrównania syjonizmu z rasizmem oraz szerzenia nienawiści wobec innych państw i narodów. Każę to jednocześnie zastanowić się nad brakiem skuteczności działań tzw. dyplomacji konferencyjnej, stanowiącej

podstawę finalnych obrad i wydarzeń podczas właściwych konferencji międzynarodowych<sup>762</sup>.

Zarówno konferencja w Durbanie, jak i konferencja w Genewie są oceniane bardzo różnie, najczęściej ze względu na odmienne podejście do kwestii obecności w ich trakcie silnie antyizraelskich postaw, preradających się niewątpliwie momentami w postawy antysemickie. Różnice te bardzo wyraźnie ukazuje pisemna polemika prowadzona pomiędzy dwojgiem bezpośrednich uczestników konferencji w Durbanie w 2001 r.: senatorem Stanów Zjednoczonych T. Lantosem a G. McDougall, była członkinią Komitetu LDR.

Stanowisko G. McDougall opiera się zasadniczo na argumente, że najbardziej istotny jest rezultat końcowy konferencji w Durbanie – brak silnie wrogich odniesień do Izraela w Deklaracji i Programie Działania, brak zrównywania działań militarnych Izraela z ludobójstwem, brak deprecjonowania pojęcia Holokaustu, brak uznania syjonizmu za formę rasizmu<sup>763</sup>. Podejście takie nie przynosi jednak odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego do ostatniej chwili przed zamknięciem konferencji tego rodzaju treści były obecne, a jedynie swoista ekwilibrystyka dyplomatyczna pozwoliła na ich usunięcie z dokumentów końcowych. Stanowisko tej autorki można interpretować jako twierdzenie, że co prawda nieobiektywna, nacechowana nienawiścią krytyka Izraela miała miejsce, a na forum NGO dochodziło do jednoznacznych aktów antysemityzmu, jednak konferencja jako całościowy proces nie może być oceniana z tej perspektywy, przyniosła bowiem wiele pozytywnych efektów, w tym pierwsze w historii upamiętnienie ofiar historycznych form rasizmu – apartheidu, niewolnictwa i kolonializmu. W tym momencie należy jednak ponownie zapytać o trwające już podczas procesu przygotowawczego do konferencji w Durbanie starania wielu państw o brak upamiętniania ofiar innej, najstarszej formy rasizmu, jaką jest antysemityzm. Pytanie takie stawia T. Lantos, stanowczo sprzeciwiając się uznaniu konferencji z Durbanu za sukces.

---

<sup>762</sup> Szersze uwagi na temat interesującego zagadnienia zasad prowadzenia dyplomacji konferencyjnej przekraczają ramy niniejszego opracowania. Na ten temat zob. w szczególności J. Kaufmann, *Conference Diplomacy. An Introductory Analysis*, Dordrecht–New York–Norwell 1988.

<sup>763</sup> Podobnie D. Petrova (w:) D. Petrova, „Smoke and Mirrors”. *The Durban Review Conference and Human Rights Politics at the United Nations*, *Human Rights Law Review* 2009, t. 10, nr 1.



Linia podziału stanowisk może być również charakteryzowana w następujący sposób: G. McDougall stwierdza, że żadne państwo, także Izrael, nie może mieć immunitetu od najsurowszej nawet krytyki. T. Lantos z kolei wskazuje, że żadne państwo nie może być bezpardonowo potępiane, podczas gdy inne państwa, dopuszczające się niekiedy najbardziej drastycznych zbrodni na tle rasowym, w tym zbrodni ludobójstwa, nie są nawet wymieniane z nazwy. Należy stwierdzić, że w Durbanie to właśnie owe „inne” państwa znalazły się w komfortowej sytuacji, o której wspomina G. McDougall – uzyskały swoisty immunitet od krytyki ze strony światowego forum. W dokumentach końcowych konferencji z Durbanu nazwy Sudan, Rwanda, Chiny, Jugosławia, Kambodża, Sierra Leone nie padają w ogóle. Wydaje się, że to właśnie ten fakt stanowić może powód do krytycznej oceny wydarzeń w Durbanie, jako ewidentny przykład niedopuszczalnego stosowania podwójnych standardów.

Należy zgodzić się jednak z uwagą G. McDougall, że jak było to już wielokrotnie podnoszone w niniejszej pracy, krytyki Izraela w sposób automatyczny nie można utożsamiać z postawami antysemitycznymi. Ta sama konkluzja odnosi się również do szerszego zagadnienia traktowania Izraela na forum ONZ. Analiza procesu przygotowawczego do konferencji w Durbanie oraz do konferencji przeglądowej w Genewie, połączona z wiedzą historyczną oraz znajomością realiów politycznych i społecznych, pozwala jednak stwierdzić, że postawy antyizraelskie bardzo często podszyte są motywami i przekonaniami antysemitycznymi. W trudnościach związanych z oddzieleniem krytyki Izraela od antysemityzmu paradoksalnie leży natomiast siła tych, którzy taką motywowaną antysemityzmem krytykę stosują. Oskarżani o antysemityzm zaprzeczają, twierdząc, że ich wrogi stosunek dotyczy państwa Izrael oraz syjonizmu, nie Żydów jako narodu lub wyznawców judaizmu. Nie wyklucza to w sposób oczywisty sytuacji, w których krytyka w rzeczywistości skierowana jest jedynie przeciwko polityce władz izraelskich i nie przekracza linii granicznej oddzielającej ją od antysemityzmu. Można jednak z przekonaniem stwierdzić, że krytyka Izraela na forum ONZ w Durbanie i w Genewie te granice przekroczyła wielokrotnie.

Kompleksowa i trafna ocena całego „procesu Durban” stanie się możliwa dopiero w perspektywie wieloletniej. Podstawowym miernikiem stanie się w tym przypadku poziom gotowości i determinacji do działania państw i organizacji międzynarodowych, zaangażowanych w przeciwdziałanie rasizmowi i dyskryminacji rasowej. Kluczowe zna-

czenie będzie w tym kontekście mieć aktywność dwóch aktorów sceny międzynarodowej: Stanów Zjednoczonych oraz UE. Administracja amerykańska musi ponownie przejąć, pomimo wszystkich swych zastrzeżeń, choć częściową odpowiedzialność za powodzenie implementacji postanowień z Durbanu, UE zaś wznowić dialog z państwami afrykańskimi, przerwany po konferencji w 2001 r. Ostatnie inicjatywy związane ze zwołaniem w 2011 r. konferencji upamiętniającej wydarzenia z Durbanu dowodzą jednak, że „proces Durban” został zawłaszczony przez dysponujące większością głosów w ciałach powołanych do prowadzenia procesu *follow-up* państwa afrykańskie oraz państwa skupione w OKI. Realizację jego postanowień państwa te skierowały zaś w szczególności na zwiększenie ochrony religii, co utrudnia i opóźnia jedynie skupienie się na właściwym przedmiocie tego procesu – zwalczaniu rasizmu we wszelkich jego odsłonach.

Reasumując, należy podkreślić, że z dotychczasowej perspektywy za największą wartość konferencji z 2001 r. można uznać to, że zakończyła się ona przyjęciem dokumentów końcowych, pomimo że tak wiele z ich postanowień słusznie wzbudza zdecydowany sprzeciw. Dokonane uzgodnienia mimo wszystko mogą stanowić podstawę rzeczywistego usprawnienia metod przeciwdziałania wszelkim formom rasizmu, w tym również antysemityzmowi. Największą słabością „procesu Durban” pozostaje jednak brak zasadniczej zmiany w normatywnym (uzgodnienie standardów uzupełniających) oraz instytucjonalnym (usprawnienie prac Komitetu LDR) wymiarze wysiłków podejmowanych na rzecz likwidacji rasizmu i dyskryminacji rasowej, powodowany w znacznej mierze dalszym upolitycznieniem i ideologizacją całego procesu.

## 10. Wnioski

Dokonana analiza dowodzi, jak szerokie i bogate spektrum prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi pozostaje do dyspozycji w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. W zróżnicowany sposób kształtują się jednak rzeczywiste możliwości i zakres ich wykorzystania.

W warstwie normatywnej wiele przepisów konwencji współtworzących traktatowy system ochrony praw człowieka, przywoływanych w niniejszym rozdziale pracy, stanowi ważny element programu prze-

ciwdziałania antysemityzmowi. Są to w szczególności regulacje odnoszące się do zakazu dyskryminacji oraz nawoływania do nienawiści lub przemocy na tle rasowym, narodowościowym czy religijnym, jak również przepisy przewidujące zobowiązania dla państw w zakresie ustanowienia w krajowej legislacji prawnego zakazu istnienia organizacji o charakterze rasistowskim, w tym antysemitycznym. Wszystkie one mogą i powinny być wykorzystywane jako mechanizmy walki z antysemityzmem. W tym miejscu należy w szczególności wymienić art. 20 ust. 2 MPPOP oraz art. 4 konwencji LDR. Uwaga skierowana na właściwą realizację przez państwa zobowiązań wynikających z tych przepisów traktatowych powinna być przy tym interpretowana jako wzmacnianie mechanizmów służących przeciwdziałaniu antysemityzmowi.

Jednocześnie organy traktatowe, stojące na straży przestrzegania powyższych postanowień, zdają się nie zawsze uwzględniać problem antysemityzmu w stopniu, w jakim na to zasługuje, przez omijanie odniesień do niego podczas rozpatrywania sprawozdań państw, w których antysemityzm przybiera niejednokrotnie drastyczne formy lub staje się powszechnie obecnym problemem społecznym. Z pewnością fakt ten można po części tłumaczyć niedostatkami całej procedury sprawozdawczej prowadzonej przez organy traktatowe. Najbardziej doniosłym z rezultatów dotychczasowych prac nad usprawnieniem procedury jest przyjęcie we wrześniu 2010 r. założeń nowej, fakultatywnej procedury, opartej na analizie i ocenie odpowiedzi państw przedstawionych do listy uwag formułowanej przez Komitet Praw Człowieka<sup>764</sup>. Odpowiedzi te uznawane miałyby być zaś za sprawozdanie okresowe w rozumieniu art. 40 MPPOP. Podstawowym celem implementacji tego nowego elementu praktyki Komitetu ma być, z perspektywy państw składających sprawozdania, uzyskanie wyraźnych wskazówek dotyczących oczekiwanych przez Komitet informacji. Z kolei dla samego organu traktatowego przyjęcie nowej procedury oznaczać będzie m.in. otrzymanie bardziej szczegółowych odpowiedzi i informacji, dzięki czemu wzmocniona zostanie kontrola realizacji poszczególnych postanowień MPPOP przez państwa-strony. Przewiduje się ponadto, że przed skonstruowaniem przez Komitet listy pytań Sekretariat będzie zobowiązany dostarczyć skonsolidowany dokument zawierający informacje na

<sup>764</sup> Focused reports based on replies to lists of issues prior to reporting (LOIPR): Implementation of the new optional reporting procedure (LOIPR procedure), CCPR/C/99/4 z dnia 29 września 2010 r.

temat całościowej sytuacji danego państwa w zakresie przestrzegania przez nie praw człowieka. Dokument taki ma zawierać m.in. poprzednie sprawozdanie państwa wraz z wystosowanymi do niego uwagami końcowymi, rezultaty procedury *follow-up*, uwagi końcowe innych organów traktatowych, sprawozdania sformułowane w ramach procedur specjalnych, dokumenty PPO, sprawozdania powstałe w ramach regionalnych mechanizmów ochrony praw człowieka oraz informacje dostarczone przez krajowe instytucje praw człowieka i organizacje pozarządowe. Należy wyrazić nadzieję, że efektywna implementacja postulowanych zmian przyniesie jednocześnie bardziej odpowiednie uwzględnienie problemu antysemityzmu. Ponadto dalszy rozwój procedury *follow-up* do wniosków z rozpatrywania sprawozdań okresowych z pewnością przynieść może zwiększenie roli, jakości i efektywności rekomendacji formułowanych w zakresie konieczności przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>765</sup>.

Niezwykle istotna pozostaje również pełna implementacja tych postanowień „procesu Durban”, które przede wszystkim postulują usprawnienie metod przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji, w tym przeciwdziałania „mowie nienawiści”, rozpowszechnianej za pomocą nowych technologii, intensyfikacji starań w dziedzinie antyrasistowskiej edukacji oraz efektywne karanie za przestępstwa dokonywane z pobudek rasistowskich. W szczególności należy przy tym podkreślić słuszność starań na rzecz przyjęcia przez Komitet LDR protokołów dodatkowych, wprowadzających procedurę wizyt krajowych przedstawiciela Komitetu LDR w państwach-stronach konwencji LDR w ramach procesu *follow-up* do zaleceń z uwag końcowych tego organu oraz możliwość prowadzenia postępowań wyjaśniających (ang. *enquiry procedure*) w przypadkach poważnych lub ciągłych naruszeń (ang. *grave or systematic violations*) praw wymienionych w tym traktacie. Istotne jest również zrealizowanie postulatu świadczenia przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka pomocy w za-

---

<sup>765</sup> Jednocześnie należy podkreślić, że żadne braki w warstwie instytucjonalnej nie wyjaśniają i nie usprawiedliwiają pominięcia w uwagach końcowych Komitetu LDR wobec Iranu problemu panującego w tym państwie antysemityzmu, sankcjonowanego autorytetem najwyższych władz i przez część badaczy tematu uznawanego za antysemityzm o charakterze ludobójczym. Zob. *The Danger of a Nuclear, Genocidal and Rights-Violating Iran. The Responsibility to Prevent Petition*, The Responsibility to Prevent Coalition International Report 2010. Raport dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.unitedagainstnucleariran.com> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

pewnieniu odpowiedniej infrastruktury, koniecznej do wdrażania procesu *follow-up* konferencji w Durbanie oraz gromadzenia informacji dotyczących skali i postaci zjawisk przestępczości oraz dyskryminacji na tle rasowym, występujących w poszczególnych państwach<sup>766</sup>.

W przypadku Komitetu LDR należy ponadto postulować wykorzystanie środków wczesnego ostrzegania (ang. *early warning measures*) wobec państw, w których zjawisko antysemityzmu ujawnia szczególnie niepokojące tendencje. Do tej pory mechanizm ten nie był stosowany jako jedna z odpowiedzi Komitetu LDR wobec problemu antysemityzmu. Przykładem sytuacji, w których mechanizm taki powinien zostać wdrożony, są m.in. wydarzenia z września 2011 r., kiedy to doszło do bardzo gwałtownych i brutalnych demonstracji oraz napaści na przedstawicielstwa dyplomatyczne Izraela w Egipcie oraz Jordanii<sup>767</sup>. Nie ulega wątpliwości, że agresja tłumu była w tych przypadkach skierowana wobec Żydów jako wspólnoty, których reprezentantem i symbolem były jedynie izraelskie placówki dyplomatyczne.

Pomimo wymienionych zastrzeżeń niewątpliwie system traktatowy ochrony praw człowieka w ramach ONZ uznać należy za system w skuteczny sposób odpowiadający na potrzebę przeciwdziałania antysemityzmowi za pomocą instrumentów ochrony praw człowieka. Miarą skuteczności nie jest jednak przy tym zdolność do całkowitego wyeliminowania antysemityzmu, to bowiem nie jest osiągalne, lecz stworzenie zarówno jednostkom, jak i państwom możliwości reakcji wobec tego zjawiska. Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja w zakresie korzystania z dostępnych mechanizmów przeciwdziałania antysemityzmowi w ramach systemu ochrony praw człowieka opartego na Karcie NZ<sup>768</sup>. Starania na rzecz wykluczenia problemu antysemity-

<sup>766</sup> Tamże.

<sup>767</sup> *Egipcjanie splądrowali ambasadę Izraela. Są zabici i ranni*, Gazeta Wyborcza 2011, 10 września; *Izrael ewakuował ambasadę z Jordanii*, Gazeta Wyborcza 2011, 15 września.

<sup>768</sup> Jedną z najbardziej zdecydowanych krytyczek politycznego wymiaru ONZ ze względu na obecny na jego forum antysemityzm jest A. Bayefsky. Zob. m.in. A. Bayefsky, *Inequity in the United Nations Human Rights System*, Justice 1995, nr 6; A. Bayefsky, *Never Again?*, National Review Online 2005, 27 stycznia, <http://www.nationalreview.com/articles/213493/never-again/anne-bayefsky> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zob. również I. Cotler, *Durban's Troubling Legacy One Year Later. Twisting the Cause of International Human Rights Against the Jewish People*, Jerusalem Center for Public Affairs 2002, t. 2, nr 5; A.L. Keyes, *Anti-Zionism, Anti-Semitism and the Decline of the UN Ideal*, Israel Yearbook of Human Rights 1987, t. 17, nr 24.



zmu z agendy takich organów jak RPCz (wcześniej Komisja) i Zgromadzenie Ogólne NZ, tego samego rodzaju naciski wywierane na ekspertów sprawujących mandaty w ramach procedur specjalnych czy wreszcie próby dyskredytacji samego pojęcia antysemityzmu skutecznie uniemożliwiają zaliczenie politycznego filaru uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka do mechanizmów stosowanych w przeciwdziałaniu antysemityzmowi. Znamionnym przykładem jest tu podejmowana od wielu lat, bezskuteczna – mimo poparcia udzielonego przez byłego Sekretarza Generalnego ONZ K. Annana – próba uchwalenia rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ poświęconej wyłącznie zjawisku antysemityzmu. Od dawna również wiele państw stara się pozbyć problem antysemityzmu jego istoty oraz rzeczywistego znaczenia. Tego rodzaju sytuacje miały już wcześniej wielokrotnie miejsce w przypadku Komisji Praw Człowieka (jak również Zgromadzenia Ogólnego). Wówczas ze strony reprezentantów Libanu, Egiptu i Syrii oraz obserwatora palestyńskiego padały stwierdzenia o prawdziwych antysemitach, którymi są sami Żydzi, o przywłaszczaniu sobie terminu „antysemityzm” przez Żydów, o arabskich ofiarach antysemityzmu oraz o bezzasadności zarzutu antysemityzmu wobec Egiptu, jako że sami Egipcjanie mają być w znacznie większym stopniu semitami niż Żydzi<sup>769</sup>. Wydźwięk tego rodzaju twierdzeń potęgowany jest przez fakt formułowania ich przez państwa, w których antysemityzm stanowi element oficjalnej polityki państwowej i manifestowany jest często przez przedstawicieli organów władzy<sup>770</sup>.

Co jednak najbardziej niepokojące, forum ONZ było w przeszłości wielokrotnie i pozostaje dziś nadal wykorzystywane do manifestowania postaw antysemickich, najczęściej skrywanych jednak pod pozorem krytyki polityki prowadzonej przez państwo Izrael. Oczywiście jest, że poszczególnych uchwał i całych sesji Rady Praw Człowieka (jak również jej poprzedniczki – Komisji Praw Człowieka) czy Zgromadzenia

---

<sup>769</sup> Zob. dokumenty z sesji Komisji Praw Człowieka i Zgromadzenia Ogólnego: Sprawozdanie z obrad podczas 58. sesji Komisji Praw Człowieka, które odbyły się dnia 19 marca 2002 r., E/CN.4/2002/SR.3; Sprawozdanie z obrad Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego, które odbyły się dnia 24 października 2002 r., A/C.3/57/SR.26; Sprawozdanie z obrad Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego, które odbyły się dnia 29 października 2002 r., A/C.3/57/SR.29; Sprawozdanie z obrad podczas 59. sesji Komisji Praw Człowieka, które odbyły się dnia 25 marca 2003 r., E/CN.4/2003/SR.15.

<sup>770</sup> Na ten fakt wskazywał m.in. wybitny znawca tematyki bliskowschodniej B. Lewis. Zob. B. Lewis, *Muslim Anti-Semitism*, Middle East Quarterly 1998, t. V, nr 2, <http://www.meforum.org/396/muslim-anti-semitism> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

Ogólnego NZ, podczas których potępia się działania państwa izraelskiego, nie można *a priori* uznać za jeden z przejawów antysemityzmu, choć ewidentnie brak zachowania proporcji w ilości i wydźwięku skierowanej przeciwko Izraelowi krytyki prowadzić może niekiedy do wniosków wskazujących na antysemicką motywację wielu z ich państw członkowskich. Można natomiast w tym kontekście analizować skutki takiej postawy i dokumentów tych gremiów, sposób ich interpretacji przez organizacje o jawnie antysemickim charakterze, takie jak terrorystyczne ugrupowania Hamas, Hezbollah czy Al-Kaida<sup>771</sup>. Wskazują one bowiem wyraźnie na Izrael jako na największego naruszcziela praw człowieka na świecie, co choć nie jest zgodne z prawdą, z pewnością wpływa na sposób postrzegania tego państwa i jego obywateli przez inne państwa i narody. Bezpośrednie zależności i korelacje pomiędzy postawami antyizraelskimi a antysemickimi zostały zaś wielokrotnie dowiedzione<sup>772</sup>.

Wynikające z historycznych konfliktów oraz politycznych uwarunkowań motywacje wielu państw, które – o czym już wspomniano – sprzeciwiają się włączeniu odniesień do konieczności przeciwdziałania antysemityzmowi do uchwał Zgromadzenia Ogólnego czy RPCz, nie mogą stanowić uzasadnienia czy wręcz usprawiedliwienia dla tego rodzaju praktyki. Twierdzenia, że taka postawa jest jedynie wyrazem napięć politycznych, zbyt łatwo może bowiem prowadzić do marginalizowania problemu antysemityzmu oraz zamazywania istoty realnego niebezpieczeństwa, jakie antysemityzm ze sobą niesie.

Nie można wreszcie pominąć spostrzeżenia, że na forum ONZ znacznie częściej odnotowywane oraz akceptowane jest potępienie antysemityzmu w kontekście historycznym, w tym przede wszystkim w odniesieniu do Holokaustu. Niemal nieobecna jest natomiast problematyka najbardziej współczesnych postaci antysemityzmu, łącznie z niektórymi formami krytyki Izraela czy idei syjonizmu. Szczególnie newralgicznym tematem wydaje się ponadto problem antysemityzmu obecnego w państwach arabskich, jak również stałego wzrostu postaw antysemickich wśród muzułmańskich mniejszości zamieszkujących państwa Europy Zachodniej. Nie ulega wątpliwości, że skala antysemityzmu obecna dziś w państwach takich jak Wielka Brytania, Francja

<sup>771</sup> Raport UN Watch, s. 48–50.

<sup>772</sup> Zob. E.H. Kaplan, Ch.A. Small, *Anti-Israel Sentiment...* . Szerzej na ten temat zob. w rozdziale I niniejszej książki.

czy Holandia, narastająca w największym stopniu właśnie przez postawę znacznej części mniejszości muzułmańskiej, powinna skłonić Specjalnego Sprawozdawcę ds. rasizmu lub Niezależnego Eksperta ds. mniejszości do interwencji, w ramach dostępnych im środków działania. Ponadto fakt, że w toku procedury PPO problem ten jest najczęściej całkowicie pomijany, wskazuje nie tylko na możliwe niedostatki procesu oceny dokonywanej w ramach PPO, lecz także na istnienie niemożliwych do pokonania przeszkód natury politycznej, uniemożliwiających rzetelne odniesienie się do poważnych naruszeń praw człowieka, do jakich dochodzi na tle antysemickim.

Formułowanie postulatów w zakresie zmiany opisanego powyżej stanu rzeczy jest niezmiernie utrudnione, implikuje bowiem konieczność postulowania wobec wielu państw i rządów rewizji ich dotychczasowej polityki oraz zaniechania przedkładania walk politycznych i resentymentów historycznych nad współtworzenie silnego, skutecznego systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ. W przypadku niektórych państw wysuwane postulaty musiałyby dotyczyć także odrzucenia antysemickich postaw, manifestowanych publicznie i powszechnie w nich akceptowanych, co nie wydaje się w żadnym stopniu realne. Należy natomiast rozważać możliwości wzmocnienia i usprawnienia funkcjonujących w ramach systemu politycznego ochrony praw człowieka ONZ instrumentów takich jak procedura PPO oraz procedury specjalne.

Konieczne jest wzmocnienie niezależności i możliwości skutecznego działania ekspertów sprawujących mandaty w ramach procedur specjalnych. Cel ten może zaś zostać osiągnięty m.in. przez: usprawnienie procesu *follow-up* do uwag i rekomendacji formułowanych przez specjalnych sprawozdawców w odniesieniu do danego państwa, który wymusiłby implementację rekomendacji; powiązanie satysfakcjonujących odpowiedzi i reakcji państwa wobec rezultatów wizyt krajowych lub pilnych apeli specjalnych sprawozdawców z kwestią członkostwa, a nawet wykluczenia państwa z Rady Praw Człowieka ONZ; powoływanie do sprawowania poszczególnych mandatów osób, których doświadczenie, wiedza i osobiste predyspozycje będą stanowiły gwarancję zachowania pełnej niezależności i nieulegania jakimkolwiek politycznym naciskom; pogłębienie współpracy pomiędzy procedurami specjalnymi

a organami traktatowymi oraz Biurem Wysokiego Komisarza Praw Człowieka<sup>773</sup>.

Reasumując, warto zauważyć, że choć zapewne nigdy już nie zostanie zrealizowana koncepcja uchwalenia międzynarodowej konwencji przeciwko antysemityzmowi (przedstawiana na wstępie tego rozdziału książki), funkcje, jakie miała spełniać, przejęte zostały przez uchwalone w toku funkcjonowania ONZ inne akty normatywne i instytucje uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że powody, dla których postulowano stworzenie międzynarodowego traktatu poświęconego przeciwdziałaniu antysemityzmowi, w znacznej mierze pozostają aktualne. Antysemityzm nadal stanowi bowiem szczególnego rodzaju formę rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii, nienawiści na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym i religijnym. Organizacja Narodów Zjednoczonych, wraz z ustanowionym w jego ramach traktatowym oraz politycznym wymiarem systemu ochrony praw człowieka, musi stanowić forum kategorycznego sprzeciwu wobec wszystkich tych zjawisk oraz wypracowywania skutecznych metod przeciwdziałania im.

---

<sup>773</sup> J. Gutter, *Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead*, *Human Rights Law Review* 2007, t. 7, nr 1, s. 105–106.

## Rozdział IV

---

# Przeciwdziałanie antysemityzmowi w ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka

## Część 1. Rada Europy

### 1. System ochrony praw człowieka RE – uwagi ogólne

Kształtowanie obecnego systemu ochrony praw człowieka Rady Europy rozpoczęło się wraz z powołaniem do życia tej organizacji dnia 5 maja 1949 r.<sup>774</sup> oraz przyjęciem dnia 4 listopada 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku ONZ, również utworzenie RE – pierwszej organizacji „ucieleśniającej ducha współpracy paneuropejskiej”<sup>775</sup> – stanowiło odpowiedź na dramatyczne wydarzenia drugiej wojny światowej. Jak jednak krytycznie zauważa F. Rosenstiel, powstanie tej organizacji nie było rezultatem „zbiorowej mądrości narodów”, lecz „mą-

---

<sup>774</sup> Do krajów założycielskich Rady Europy należą: Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. Kolejno do Rady Europy dołączały: Grecja i Turcja (1949 r.), Islandia i Niemcy (1950 r.), Austria (1956 r.), Cypr (1961 r.), Szwajcaria (1963 r.), Malta (1965 r.), Portugalia (1976 r.), Hiszpania (1977 r.), Liechtenstein (1978 r.), San Marino (1988 r.), Finlandia (1989 r.), Węgry (1990 r.), Polska (1991 r.), Bułgaria (1992 r.), Czechy, Estonia, Litwa, Słowacja, Słowenia, Rumunia (1993 r.), Andora (1994 r.), Albania, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Łotwa, Mołdowa, Ukraina (1995 r.), Chorwacja, Rosja (1996 r.), Gruzja (1999 r.), Armenia, Azerbejdżan (2001 r.), Bośnia-Hercegowina (2002 r.), Federacyjna Republika Jugosławii (2003 r.), Monako (2004 r.) i Czarnogóra (2007 r.). Wyliczenie za: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>775</sup> P.A. Świtalski, *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej* (w:) *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 11.



drości”, którą zyskały one dopiero po wykorzystaniu wszystkich innych rozwiązań – w tym rozwiązań najbardziej krwawych i drastycznych<sup>776</sup>.

Wraz z upływem czasu od jej powstania RE musiała dostosować swoje działania do zmieniających się czynników, takich jak uwarunkowania polityczne, powiększanie liczby państw członkowskich, nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka. Od kilkudziesięciu lat organizacja ta nadal jednak „przyciąga uwagę jako źródło współczesnych politycznych oraz prawnych standardów naszego kontynentu”<sup>777</sup>. Standardy te dotyczą trzech podstawowych obszarów: poszanowania praw człowieka, demokracji oraz rządów prawa. Statut RE<sup>778</sup>, określając zasadnicze warunki członkostwa w tej organizacji, wymaga uznania przez państwo zasady praworządności oraz zasady korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją. Jak uważa I.C. Kamiński, wymóg obowiązywania w państwach członkowskich RE systemu demokratycznego wywodzi się z kolei z aksjologii jej statutu oraz prawodawstwa<sup>779</sup>.

System określania standardów w wymienionych obszarach, jak również kontroli ich implementacji przez państwa członkowskie oparty jest w zasadniczej mierze na wiążących prawnie konwencjach Rady Europy. Konwencje, jak również wiele innych instrumentów powstających w ramach RE, które pozbawione są mocy prawnie wiążącej,

<sup>776</sup> F. Rosenstiel, *From One Council of Europe to Another: a Pan-European Trajectory*, Justice Magazine 2000, nr 24, s. 22.

<sup>777</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 21. Szerzej na temat Rady Europy oraz jej prawa zob. m.in. G. de Beco (red.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Oxford 2011; R. Kicker (red.), *The Council of Europe. Pioneer and guarantor for human rights and democracy*, Strasbourg 2010; M. Wittinger, *Der Europarat. Die Entwicklung seines Rechts und der „europäischen Verfassungswerte“*, Baden-Baden 2005; L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing democracy in Europe – an analytical summary of the Council of Europe's acquis*, Strasbourg 2004; A.H. Robertson, *The Council of Europe. Its structure, functions, and achievements*, New York 1956. Z literatury polskiej wymienić można: *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010; *60 lat Rady Europy...*; F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej...*; A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy (w:) System ochrony...*; H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.

<sup>778</sup> Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

<sup>779</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 21.

współtworzą zaś płaszczyznę wspólnego rozumienia i kształtowania europejskiej przestrzeni prawnej w dziedzinie ochrony praw człowieka.

Konwencją mającą centralne znaczenie jest EKPCz, otwarta do podpisu dnia 4 listopada 1950 r., wraz ze stojącym na straży jej przestrzegania ETPCz<sup>780</sup>. Wyposażenie organu strasburskiego w kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych stworzyło nie tylko mechanizm bezpośredniego dochodzenia uznania naruszenia praw jednostki przez państwo za pomocą międzynarodowego organu kontrolnego, ale sprawiło również, że poprzez jego orzecznictwo rozwijane i precyzowane są standardy ochrony praw człowieka Rady Europy, przy uwzględnieniu zachodzących w coraz szybszym tempie zmian we wszystkich sferach życia społeczeństw państw europejskich. W konsekwencji system stworzony przez Konwencję określany jest dziś nie bez racji jako najbardziej efektywny system ochrony praw człowieka na świecie<sup>781</sup>.

## **2. Ochrona praw człowieka w systemie RE a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne**

Nieustające zobowiązanie Rady Europy do przeciwdziałania wszelkim przejawom antysemityzmu i innym formom rasizmu wyraził Sekretarz Generalny tej organizacji, przemawiając w Dniu Pamięci o Holokauście w styczniu 2011 r.: „Musimy działać ponieważ zimny wiatr nietolerancji, uprzedzeń i nienawiści znów wieje w Europie. Czy istnieje groźba kolejnego Holokaustu? Być może nie. Czy możemy sobie pozwolić na podjęcie jakiegokolwiek ryzyka? Nie uważam tak”<sup>782</sup>. T. Jagland wyraził tym samym jedną z najważniejszych zasad, która determinuje działalność Rady Europy od momentu jej powstania i dotyczy zwalczania rasizmu we wszystkich jego postaciach. Historyczne i polityczne korzenie tej organizacji sięgają walki z nazizmem, faszyz-

---

<sup>780</sup> Na temat ETPCz zob. w szczególności *Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, red. A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein, Cambridge 2013.

<sup>781</sup> A. Stone-Sweet, H. Keller, *The Reception of the ECHR in National Legal Orders* (w:) *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, red. A. Stone-Sweet, H. Keller, Oxford 2008, s. 3.

<sup>782</sup> Speech by T. Jagland, *Secretary General of the Council of Europe, International Holocaust Remembrance Day 2011*, z dnia 27 stycznia 2011 r., <http://hub.coe.int/former-editions> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

zmem i komunizmem, czyli totalitaryzmami XX wieku, którym przeciwstawiono zasady demokracji, państwa prawa i ochrony praw człowieka. Rada Europy została ich gwarantem i strażnikiem. Zwracając się do uczestników konferencji na temat antysemityzmu i ksenofobii, zorganizowanej w Strasburgu 2000 r. pod auspicjami RE przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników Żydowskich, zastępca Sekretarza Generalnego RE, H.Ch. Krueger, powiedział: „Wasza obecność przypomina nam o naszym *raison d'être*, o naszych korzeniach i nadziejach. W istocie, sama koncepcja Rady Europy nie powstałaby bez kataklizmu, jakim była druga wojna światowa, bez lekcji Shoah oraz rasistowskiej, totalitarnej fali, jaka przetoczyła się przez Europę”<sup>783</sup>.

Cechą charakterystyczną programu przeciwdziałania antysemityzmowi, rasizmowi i ksenofobii w ramach Rady Europy jest głębokie osadzenie go w całym europejskim systemie ochrony praw człowieka. W ten sposób walka z różnymi postaciami rasizmu staje się integralnym elementem gwarancji praw i wolności każdej jednostki korzystającej z ochrony tego systemu. Od początku istnienia Rady Europy oczywiste też było wyraźne i bezpośrednie uwzględnianie antysemityzmu w katalogu negatywnych zjawisk, którym RE decyduje się przeciwstawiać. Stanowisko takie należy skonfrontować z informacjami przytaczanymi we wcześniejszym rozdziale niniejszej książki, odnoszącymi się do usilnych, lecz niejednokrotnie nieudanych prób i zabiegów dyplomatycznych podejmowanych na forum ONZ w celu włączenia antysemityzmu do grupy potępianych zjawisk. Tak o postawie Rady Europy wobec problemu antysemityzmu mówił J. Roubache, przewodniczący Europejskiej Rady Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników Żydowskich: „Ksenofobia, nietolerancja, antysemityzm, wszystkie te słowa opisują tę samą rzeczywistość. Rada Europy była (...) pierwszą instytucją, która uznała podobieństwo tych terminów oraz związek pomiędzy rasizmem a antysemityzmem”<sup>784</sup>. Podczas gdy w przypadku Rady Europy uwzględnienie antysemityzmu jest więc zabiegiem oczywistym i niebudzącym kontrowersji, w przypadku ONZ zawarcie samej nazwy „antysemityzm” w dokumentach tej organizacji częstokroć jest przedmiotem sporów i politycznych konfrontacji. Sytuacja taka ma

<sup>783</sup> H.Ch. Krueger, *The Universalist Nature of the Jewish People's Message*, Justice 2000, nr 23, s. 7.

<sup>784</sup> J. Roubache, *The Council of Europe was the First to Recognize the Relationship between Racism and Antisemitism*, Justice 2000, nr 23, s. 8.

miejsce pomimo tego, że przejawy antysemityzmu na całym świecie, nie tylko w Europie, przybierają dziś podobne postaci i podobne natężenie. Charakteryzując je, Sekretarz Generalny RE, T. Davis, wskazywał m.in. na dewastowanie synagog i żydowskich cmentarzy, fizyczne ataki na Żydów, rozpowszechnianie antysemickiej „mowy nienawiści”, jawne lub zawoalowane antysemickie postawy polityków, również tych należących do głównego nurtu życia politycznego<sup>785</sup>.

Bardzo istotnym wzmocnieniem działań Rady Europy na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi, rasizmowi i pokrewnym im formom nietolerancji były decyzje podjęte podczas Pierwszego Szczytu Przywódców Państw i Rządów RE, odbywającego się w październiku 1993 r. w Wiedniu. Przyjęte wówczas Deklaracja i Plan Działania w sprawie zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji pozwoliły na wyznaczenie priorytetów Rady Europy, a zarazem każdego z jej państw członkowskich, w walce z rasizmem<sup>786</sup>.

Dostrzeżenie konieczności podjęcia intensywnych wysiłków w tym zakresie w sposób bezpośredni związane było z dramatycznym przebiegiem konfliktu w byłej Jugosławii, który ukazał wciąż żywe w przestrzeni europejskiej uczucia nienawiści na tle etnicznym i narodowościowym, przeradzające się w agresywny nacjonalizm i etnocentryzm, które z kolei doprowadziły do czystek etnicznych i zbrodni ludobójstwa. Jednocześnie również w państwach Europy nieobjętych krwawym konfliktem realną siłą polityczną zdobywały (i nadal zdobywają) organizacje o charakterze skrajnie nacjonalistycznym, mnożyły się manifestacje rasizmu i ksenofobii, doprowadzając do wydarzeń tak drastycznych jak podpalenie przez neonazistów domu imigrantów w niemieckim mieście Solingen w maju 1993 r. Opisując przejawy rasizmu i ksenofobii w Europie początku lat 90. XX wieku, T. van Boven konkludował: „Mogę stwierdzić bez wahania, że Europa (...) stoi dziś w obliczu większych zagrożeń dla harmonijnych i pokojowych stosunków raso-

---

<sup>785</sup> Speech by The Right Hon T. Davis, Secretary General of the Council of Europe, Lessons learned? Holocaust remembrance and combating anti-Semitism in 2008, Vienna, dnia 10 listopada 2008 r., [http://www.coe.int/t/dg4/anti-discrimination-campaign/ressources/themes/racism\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/anti-discrimination-campaign/ressources/themes/racism_en.asp) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>786</sup> Załącznik III. Deklaracja i Plan Działania w sprawie zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji, Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy 1993, nr 10, s. 49–50.

wych niż w jakimkolwiek innym okresie od zakończenia drugiej wojny światowej”<sup>787</sup>.

Rada Europy zdecydowała wówczas o zainicjowaniu dyskusji nad tymi problemami oraz o wprowadzeniu nowych, efektywnych środków przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii, antysemityzmowi i nietolerancji. W programie działania przyjętym w Wiedniu zalecono państwom m.in. wzmocnienie działań przeciwko wszelkim formom dyskryminacji rasowej, narodowościowej, etnicznej czy religijnej przez:

- bezzwłoczne przeanalizowanie krajowego ustawodawstwa i wyeliminowanie postanowień mogących wywoływać jakąkolwiek z tych form dyskryminacji lub utrwalać uprzedzenia;
- zapewnienie efektywnego wdrażania ustawodawstwa ukierunkowanego na zwalczanie rasizmu i dyskryminacji;
- wzmocnienie i wdrożenie wszelkich środków służących przeciwdziałaniu rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji<sup>788</sup>.

Rada Europy dysponuje obecnie wieloma instrumentami przeciwdziałania antysemityzmowi, które współkształtują jednocześnie ustawodawstwo i praktykę działania państw członkowskich. Należą do nich przede wszystkim instrumenty normatywne – EKPCz, Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości<sup>789</sup>, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych<sup>790</sup>. Ważną funkcję spełnia właściwe orzecznictwo ETPCz<sup>791</sup>. Istotne znaczenie, poprzez uzupełnianie standardu ochrony w omawianym zakresie, mają ponadto instrumenty pozatraktatowe, wśród których wymienić należy m.in. zalecenia Komitetu Ministrów RE, zalecenia formułowane przez Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji RE i wnioski zawarte w sprawozdaniach z wizyt krajowych Komisarza Praw Człowieka RE.

<sup>787</sup> T. van Boven, *Combating Racial Discrimination in the World and in Europe*, Netherlands Quarterly of Human Rights 1993, t. 11, nr 2, s. 167.

<sup>788</sup> Tamże.

<sup>789</sup> Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczący kryminalizacji działań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, sporządzony w Strasburgu dnia 28 stycznia 2003 r., CETS No.: 189; zob. też: Konwencja o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r., CETS No.: 185.

<sup>790</sup> Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

<sup>791</sup> Orzecznictwo to zostanie omówione w rozdziale V niniejszej książki.



### 3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Przemożny wpływ wydarzeń drugiej wojny światowej na utworzenie Rady Europy znalazł również odzwierciedlenie w treści EKPCz. Jak podkreślił T. Davis, treść każdego z artykułów zawartych w EKPCz była formułowana z wciąż żywą i bolesną pamięcią o dramacie niedawno zakończonej wojny<sup>792</sup>.

Konwencja o ochronie praw człowieka zawiera katalog praw osobistych i politycznych oraz skuteczny mechanizm wymuszający na państwach zagwarantowanie ich realizacji wobec każdej osoby podlegającej jurysdykcji tych państw<sup>793</sup>. Kluczowym elementem tego mechanizmu pozostaje ETPCz, uprawniony do rozpatrywania skarg indywidualnych oraz skarg międzypaństwowych na naruszenie EKPCz. Podkreślić należy, że to rozstrzygnięcia zapadłe przed organem strasburskim wobec skarg indywidualnych są obecnie decydujące dla kształtowania standardów, tworząc „imponujące *acquis conventionnel*”<sup>794</sup>. Funkcjonowanie organu strasburskiego, podlegające zasadniczym reformom od momentu rozpoczęcia jego działalności w 1959 r. (m.in. przez zmiany wprowadzone postanowieniami Protokołu Dodatkowego nr 14<sup>795</sup>),

---

<sup>792</sup> Speech by The Right Hon T. Davis...

<sup>793</sup> Szerzej na temat EKPCz zob. np.: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010; *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 19–59 oraz do protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011; F. de Londras, C. Kelly, *European Convention on Human Rights Act. operation, impact and analysis*, Dublin 2010; E. Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford 2010; S. Greer, *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006; R. Blackburn, J. Polakiewicz (red.), *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States. 1950–2000*, Oxford 2001; J.A. Frowein, W. Peukert, *Europäische menschenrechtskonvention*, EMRK Kommentar, Kehl 1996.

<sup>794</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 24. Na temat Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zob. w szczególności: J. Christoffersen, M.R. Madsen (red.), *The European Court of Human Rights between law and politics*, Oxford 2011; L. Wildhaber, *The European Court of Human Rights, 1998–2006. History, Achievements, Reform*, Kehl 2006.

<sup>795</sup> Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r., CETS No.: 194.

choć nadal napotyka na wiele trudności, stanowi jednocześnie dowód ogromnego sukcesu tego międzynarodowego organu kontrolnego przestrzegania praw człowieka<sup>796</sup>.

Rezygnując z przedstawiania szczegółowych uwag na temat interpretowania postanowień EKPCz w orzecznictwie Trybunału, można jedynie zaznaczyć, że zdaniem ETPCz Konwencja nie tylko zobowiązuje państwa-strony do przestrzegania zawartych w niej praw i wolności wobec podlegających ich jurysdykcji jednostek – wymaga również stworzenia warunków dla rzeczywistego korzystania z tych praw i wolności, w szczególności przez podejmowanie aktywnych działań na rzecz zapobiegania naruszeniom EKPCz<sup>797</sup>. Postanowienia tego traktatu muszą być bowiem interpretowane w sposób gwarantujący jego „rzeczywiste i skuteczne”, nie zaś jedynie „teoretyczne i iluzoryczne” wykorzystanie<sup>798</sup>. Podkreślić też należy, że procedura nadzoru ze strony ETPCz powinna być uruchamiana jedynie w tych przypadkach, w których krajowy poziom ochrony okaże się nieskuteczny. System strasburski ma bowiem charakter subsydiarny wobec krajowych mechanizmów ochrony praw człowieka.

### 3.1. Zakaz dyskryminacji

#### 3.1.1. Artykuł 14 EKPCz

Zakaz dyskryminacji, wysłowny w art. 14 EKPCz, ma charakter akcesoryjny, tj. ma zastosowanie jedynie do innych materialnych przepisów Konwencji i jej protokołów dodatkowych. Z art. 14 nie można zatem wywodzić obowiązku państw-stron w zakresie zagwarantowania niedyskryminacyjnego traktowania w ogólności – obowiązek taki rozciąga się jedynie na prawa i wolności gwarantowane w EKPCz i w protokołach dodatkowych do niej. Ów brak ogólnego zakazu dyskryminacji w art. 14 sprawia, że regulacja ta uznawana jest za przepis „niesamodzielny”, „uzupełniający”, wyrażający ograniczony zakaz

<sup>796</sup> O słabościach systemu EKPCz zob. S. Greer, *The European Convention...*, s. 316–321. Zob. również uwagi na temat funkcjonowania organu strasburskiego, w szczególności w kontekście rozpatrywania skarg indywidualnych, zamieszczone w rozdziale V niniejszej książki.

<sup>797</sup> Por. M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Obowiązek państwa aktywnej ochrony podstawowych praw i wolności (w:) 60 lat Rady Europy...*, s. 159.

<sup>798</sup> Tamże, s. 160.

dyskryminacji<sup>799</sup>. Jednocześnie zaznaczyć należy, że choć w początkowym orzecznictwie trybunału strasburskiego orzeczenie naruszenia art. 14 następowało wyłącznie w przypadku, gdy możliwe było stwierdzenie naruszenia również innego materialnego przepisu EKPCz, obecnie przeważa tendencja mniej rygorystyczna, zgodnie z którą „zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji może być uzasadniony także w tych okolicznościach, w których nie doszło do naruszenia materialnego przepisu Konwencji, w związku z którym rozpatrywane jest poszanowanie zakazu dyskryminacji”<sup>800</sup>.

Artykuł 14 EKPCz nie definiuje samego pojęcia dyskryminacji (definiowane i kształtowane jest ono w orzecznictwie ETPCz) ani nie nakazuje stosowania ogólnej zasady równego traktowania. Komentarze wskazują w tym miejscu zarówno na brzmienie samego przepisu, jak i *travaux preparatoires* do EKPCz<sup>801</sup>. Ograniczona pozostaje także możliwość przywoływania art. 14 w skardze do Trybunału – nie może on stanowić samodzielnej podstawy prawnej takiej skargi, zarzut jego naruszenia musi być powiązany z zarzucanym naruszeniem również innych przepisów Konwencji lub jej protokołów dodatkowych.

Artykuł 14 EKPCz zakazuje dyskryminacji ze względów takich jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. Kryteria, na podstawie których dyskryminacyjne zachowanie zostaje zakazane, nie są zatem ograniczone – ich katalog pozostaje otwarty. Takie ujęcie zakazanych podstaw różnicowania pozwala na rozciąganie ochrony przed dyskryminacją na nowe – w rozumieniu obecnego dostrzegania ich znaczenia i skali – obszary: dyskryminacji osób niepełnosprawnych, osób LGBT (ang. *Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual*) czy dyskryminacji ze względu na wiek<sup>802</sup>.

Warto odnotować, że ewolucji uległo rozumienie zobowiązań państw wynikłych w związku z art. 14 EKPCz. Jak zauważa A. Wróbel, jeszcze do niedawna uznawano, że przepis ten nie ustanawia wobec państw obowiązków pozytywnych, tj. podjęcia aktywnych działań w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego traktowania, ponieważ

---

<sup>799</sup> A. Wróbel, *Komentarz...*, s. 757.

<sup>800</sup> Tamże, s. 760–761.

<sup>801</sup> Tamże, s. 756.

<sup>802</sup> Kryteria te zostały wprost wymienione w analogicznej regulacji KPP.

w przepisie tym wyrażono jedynie zakaz dyskryminacji, nie zaś nakaz zapewnienia równego traktowania<sup>803</sup>. Jednak pogląd odmienny, uznający istnienie tego rodzaju zobowiązań w określonych przypadkach, znalazł wyraz w orzecznictwie Trybunału: w jednym z wyroków w tzw. sprawach romskich Trybunał w sposób kategoryczny wyraził istnienie po stronie państwa-strony zobowiązania do podjęcia pozytywnych środków, mających na celu zapewnienie rzeczywistego dostępu do szkół i edukacji dla dzieci romskich. Trybunał uznał, że z powodu ich „szczególnej bezbronności i bezradności”, z art. 14 w powiązaniu z art. 2 Protokołu nr 1<sup>804</sup> wynikają dla Grecji tego rodzaju pozytywne zobowiązania<sup>805</sup>. Na podstawie powyższego można zatem dowodzić, że wobec grup szczególnie narażonych na dyskryminację i prześladowania, w tym grup mniejszości rasowych, narodowych i etnicznych, zobowiązania państwa mogą wkraczać właśnie w sferę obowiązku podjęcia działań pozytywnych. W dotychczasowym orzecznictwie strasburskim, choć nie wypracowano ogólnej koncepcji pozytywnych zobowiązań państw-stron, wskazano jednocześnie, że należy do nich m.in. obowiązek wprowadzenia ustawowej ochrony przed dyskryminacją<sup>806</sup>. Odnosnie do zakresu zobowiązań wynikających z art. 14 EKPCz należy również podnieść, że choć nie tworzy on obowiązku niedyskryminacyjnego zachowania wobec osób prywatnych, nie wyklucza zarazem zobowiązania wobec państw-stron polegającego na powstrzymaniu działań dyskryminacyjnych, podejmowanych przez osoby prywatne<sup>807</sup>.

Orzecznictwo Trybunału w zakresie art. 14 EKPCz przeszło w szczególności w ciągu ostatnich kilkunastu lat ważne zmiany, czyniąc z tego przepisu skuteczne narzędzie przeciwdziałania dyskryminacji, wykluczeniu i prześladowaniom grup szczególnie narażonych na tego rodzaju traktowanie<sup>808</sup>. Odejście od restrykcyjnej interpretacji art. 14 EKPCz przejawia się m.in. w postaci uwzględnienia w jego zakresie

<sup>803</sup> A. Wróbel (w:) *Komentarz...*, red. L. Garlicki, s. 789.

<sup>804</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.).

<sup>805</sup> Tamże, s. 789.

<sup>806</sup> Tamże, s. 790.

<sup>807</sup> Tamże.

<sup>808</sup> R. O'Connell, *Cinderella comes to the Ball. Art 14 and the right to non-discrimination in the ECHR*, Legal Studies 2009, t. 29, nr 2.

przejawów dyskryminacji pośredniej czy wskazanych powyżej pozytywnych zobowiązań państw.

Jednym z szerzej komentowanych i istotnych orzeczeń Trybunału, które posłużyć może za przykład interpretacji zakazu z art. 14 EKPCz (odpowiednim w pewnym stopniu również w kontekście tematu niniejszej pracy), pozostaje wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie *Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina*, zapadły w grudniu 2009 r.<sup>809</sup> Skarżący – politycy i obywatele Bośni i Hercegowiny narodowości, odpowiednio, romskiej i żydowskiej – zarzucali naruszenie przez państwo-stronę art. 14 ETPCz w połączeniu z art. 3 Protokołu nr 1 (gwarantującego prawa wyborcze) oraz art. 1 Protokołu nr 12, jako że na mocy przepisów Konstytucji Bośni i Hercegowiny zostali oni pozbawieni prawa do bycia wybranym do Prezydencji oraz do jednej z Izb Parlamentu serbskiego – Izby Narodów. Konstytucja serbska, będąca m.in. rezultatem osiągniętego po wojnie porozumienia pokojowego z Dayton z 1995 r., przewidywała bowiem, że prawo do zasiadania w obydwu wymienionych organach władzy państwowej przysługuje jedynie tzw. narodom stanowiącym: Serbom, Chorwatom i Bośniakom, podczas gdy skarżący zaliczali się do wymienionej w konstytucji kategorii „innych”, którzy tego prawa zostali pozbawieni<sup>810</sup>. Członków Izby Narodów wskazywały przy tym

<sup>809</sup> Wyrok ETPCz z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie 27996/06 i 34836/06 *Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina*. Jak wskazuje w komentarzu do wyroku Trybunału A. Buyse, szczególny charakter zapadłego rozstrzygnięcia wynika z trzech zasadniczych powodów: po raz pierwszy Trybunał orzekł naruszenie ogólnego zakazu dyskryminacji wyrażonego w Protokole nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonym w Rzymie dnia 4 listopada 2000 r., CETS No.: 177, po raz pierwszy również organ strasburski dokonał tak znaczącej ingerencji w strukturę konstytucyjną państwa-strony, wskazując na niezgodność z Konwencją obowiązującego w nim systemu podziału władzy (w tym przypadku podziału pomiędzy poszczególne narodowości). Ponadto ustalenia Trybunału odnosiły się do wciąż newralgicznych w tym państwie kwestii konfliktów narodowościowo-etnicznych oraz prób uzyskania politycznej równowagi w powojennej rzeczywistości. Por. A. Buyse, *Part of Bosnian Constitution Contravenes ECHR*, wpis na blogu autora, poświęconym tematyce Konwencji i Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 stycznia 2010 r., <http://echrblog.blogspot.com/2010/01/part-of-bosnian-constitution.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zob. również bardziej obszerne omówienie tego wyroku Trybunału: M. Milanovic, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, App. Nos. 27996/06 & 34836/06, *European Court of Human Rights (Grand Chamber)*, December 22, 2009, *The American Journal of International Law* 2010, t. 104.

<sup>810</sup> Przepisy te zostały poddane zdecydowanej krytyce, jako różnicujące prawa obywateli ze względu na ich pochodzenie etniczne i narodowościowe, w uwagach końco-



parlamenty części składowych państwa: Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej, wybierając, zgodnie z postanowieniami konstytucji, pięciu Serbów z Republiki Serbskiej oraz pięciu Chorwatów i pięciu Bośniaków z Federacji Bośni i Hercegowiny. Wybory do Prezydencji, stanowiącej kolektywny organ wypełniający funkcję głowy państwa, również dokonywane były z uwzględnieniem podziału narodowościowego.

Trybunał, dostrzegając uzasadnienie leżące u podstaw tak sformułowanego przepisu Konstytucji w momencie jej uchwalania (odbudowa państwowości i rządów prawa po krwawym konflikcie zbrojnym naznaczonym zbrodniami ludobójstwa i czystek etnicznych), orzekł naruszenie wymienionych przepisów wobec skarżących. Uwzględniając obecną sytuację polityczno-społeczną panującą w Bośni i Hercegowinie, uznał, że dla różnicujących ze względu na pochodzenie narodowe i etniczne przepisów nie istnieje obiektywne i racjonalne uzasadnienie<sup>811</sup>. W wyroku Trybunał przypomniał formułowaną już przez siebie we wcześniejszym orzecznictwie definicję dyskryminacji, stwierdzając, że oznacza ona „odmienne traktowanie, bez obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia, osób znajdujących się w podobnych sytuacjach. Brak obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia występuje, gdy rozpatrywane zróżnicowanie nie służy realizacji legitymowanego celu bądź też gdy nie zachodzi racjonalny stosunek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który mają one realizować”<sup>812</sup>. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółową analizę powyższej definicji, w szczególności w kontekście zależności pomiędzy stwierdzeniem wystąpienia legitymowanego celu i zasadą proporcjonalności, należy jedynie zaznaczyć, że „obiektywne i racjonalne uzasadnienie”, o którym mówi Trybunał, oznacza, że art. 14 EKPCz zostaje naruszony w przypadku, gdy „nierówne traktowanie nie jest obiektywnie i racjonalnie usprawiedliwione, to

---

wych Komitetu LDR do sprawozdania Bośni i Hercegowiny. Zob. uwagi końcowe z dnia 8 marca 2006 r. do sprawozdania Bośni i Hercegowiny, CERD/C/BIH/CO/6, pkt 11.

<sup>811</sup> Trybunał orzekł naruszenie art. 14 EKPCz w powiązaniu z art. 3 Protokołu nr 1 wobec zarzutu niemożności ubiegania się o wybór do Izby Narodowej. W przypadku zarzutu dotyczącego wyboru na urząd Prezydenta Trybunał stwierdził naruszenie Protokołu nr 12, ponieważ urząd prezydencki nie stanowi „ciała ustawodawczego”, o którym mowa w art. 3 Protokołu nr 1, nie mogłyby być zatem rozpatrywane w ramach tego przepisu.

<sup>812</sup> Ustęp 42 wyroku ETPCz z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie 27996/06 i 34836/06 *Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina*, tłumaczenie za: A. Wróbel (w:) *Komentarz...*, red. L. Garlicki, s. 770.

znaczy, że owo nierówne traktowanie nie zmierza do realizacji legitymowanego celu lub, że między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem nie istnieje racjonalny stosunek proporcjonalności”<sup>813</sup>.

Wyrok w sprawie *Sejdić i Finci* dotyka wreszcie istotnej kwestii dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym, którą Trybunał uznaje za rodzaj dyskryminacji podlegający szczególnie silnemu napiętnowaniu, a zarazem wymagający od władz państwa podjęcia zdecydowanych kroków w celu przeciwdziałania jego rozpowszechnianiu się. W omawianym wyroku Trybunał uznał m.in., że we współczesnych warunkach nie istnieje jakiegokolwiek obiektywne uzasadnienie dla zachowań różnicujących jednostki wyłącznie lub w przeważającej mierze ze względu na ich pochodzenie etniczne<sup>814</sup>.

### 3.1.2. Protokół nr 12 – ogólny zakaz dyskryminacji

Trudności wynikające z akcesoryjności art. 14 EKPCz, którym ETPCz starał się przeciwdziałać, osłabiając ścisłą zależność pomiędzy tym a innymi materialnymi przepisami EKPCz, jak również przez obejmowanie jego zakresem przejawów dyskryminacji pośredniej oraz określanie pozytywnych zobowiązań państw-stron Konwencji, zostały przezwyciężone dopiero w momencie wejścia w życie Protokołu nr 12.

Choć idea wzmocnienia gwarancji w obszarze równości i zakazu dyskryminacji była obecna na forum RE już od lat 60. XX wieku, szczególnie silny impuls do przyjęcia ogólnego zakazu dyskryminacji w formie protokołu dodatkowego do Konwencji nadały w ciągu ostatnich lat Komitet Zarządzający ds. Równości Kobiet i Mężczyzn oraz ECRI, których prace koncentrują się w zasadniczej mierze wokół problemu dyskryminacyjnego traktowania: ze względu na płeć oraz ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowościowe<sup>815</sup>. Przedstawiając rezultaty swoich badań nad tym zagadnieniem, ECRI uznała w szczególności, że choć same regulacje prawne nie są wystarczającą odpowiedzią na problemy rasizmu i dyskryminacji rasowej, przeciwdziałanie im nie jest jednocześnie możliwe bez silnie ugruntowanych podstaw prawnych. Dlatego też Komitetowi Ministrów RE re-

---

<sup>813</sup> Tamże, s. 784 i n.

<sup>814</sup> Tamże, s. 780.

<sup>815</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Protokołu nr 12, pkt 2–13, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

komendowano uchwalenie instrumentu traktatowego ustanawiającego prawo do ochrony przed dyskryminacją rasową, które jako jedno z praw podstawowych stanowiłoby istotne wzmocnienie walki z manifestacjami rasizmu i ksenofobii<sup>816</sup>.

Przyjęty ostatecznie traktat gwarantuje znacznie szerszą ochronę przed dyskryminacją, wykraczającą poza granice wyznaczone przepisami Konwencji. Preambuła Protokołu nr 12 stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i uprawnieni do równej ochrony prawnej. Jest to powtórzenie ugruntowanej w prawie międzynarodowym i w porządkach prawnych większości państw ogólnej zasady, będącej częścią każdego systemu ochrony praw człowieka. W preambule odniesiono się również do środków, które zapewniać mają rzeczywistą i efektywną równość wszystkich osób, stwierdzając, że zasada niedyskryminacji nie stanowi przeszkody dla państw na drodze do podejmowania środków taką równość wspierających, o ile istnieje dla ich stosowania obiektywne i racjonalne uzasadnienie.

Zasadniczym materialnym przepisem Protokołu nr 12 jest art. 1. W ust. 1 art. 1 stwierdza się, że „korzystanie z każdego prawa przewidzianego w prawie powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn”. Jak zauważa H. Machińska, istota Protokołu wyraża się właśnie w rozszerzeniu zakazu dyskryminacji poza katalog praw i wolności zawarty w EKPCz<sup>817</sup>. Lista podstaw zabronionej dyskryminacji pozostaje identyczna z listą sformułowaną w art. 14 EKPCz. Zgodnie z uwagami zawartymi w sprawozdaniu wyjaśniającym o braku włączenia do powyższej regulacji kolejnych podstaw zakazanej dyskryminacji – takich jak orientacja seksualna czy niepełnosprawność – zdecydowano nie ze względu na brak dostrzeżenia powagi dyskryminacji odnotowywanej na tym tle, lecz z powodu uznania, że zabieg taki byłby niepotrzebny, jako że uwzględniony katalog ma charakter otwarty, a włączenie kilku poszczególnych przyczyn mogłoby sprawiać mylne wrażenie o wyłączeniu innych, niewymienionych w przepisie<sup>818</sup>.

---

<sup>816</sup> Tamże, pkt 6–7.

<sup>817</sup> H. Machińska, *Standardy Rady Europy...*, s. 233.

<sup>818</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Protokołu nr 12, pkt 20.

W pkt 22 sprawozdania wyjaśniającego wymieniono sytuacje, w których w szczególności dodatkowy zakres ochrony przysługuje jednostce dyskryminowanej:

- przy korzystaniu z wszelkich praw przyznanych jednostce na podstawie prawa krajowego;
- przy korzystaniu z prawa, które można wywieść z wyraźnego zobowiązania władzy publicznej na gruncie prawa krajowego, to znaczy wtedy, gdy władza publiczna ma obowiązek na gruncie prawa krajowego do zachowania się w konkretny sposób;
- przez władzę publiczną w zakresie uprawnień dyskrecjonalnych (np. przez przyznanie subsydiów);
- przez jakiekolwiek działanie lub zaniechanie władzy publicznej<sup>819</sup>.

W odniesieniu do zakresu obowiązków płynących z regulacji Protokołu nr 12 powstaje pytanie, do jakiego stopnia państwa-strony Protokołu mają obowiązek podejmowania środków zapobiegających dyskryminacji, również wówczas, gdy do dyskryminacji takiej dochodzi w relacjach pomiędzy podmiotami prywatnymi. Choć zobowiązań takich nie można całkowicie wykluczyć, zasadniczym celem wyrażonym w art. 1 Protokołu nr 12 pozostaje podkreślenie negatywnych zobowiązań państwa-strony do powstrzymania się od dyskryminujących działań względem jednostek<sup>820</sup>. Podkreśla to wyraźnie ust. 2 art. 1 Protokołu nr 12 stanowiący, że „nikt nie może być dyskryminowany przez jakiekolwiek władze publiczne z któregośkolwiek z powodów wymienionych w ustępie 1”.

Obowiązujący na podstawie wymienionych regulacji zakaz dyskryminacji odnosi się do wszystkich przypadków, w których powodem dyskryminacyjnego zachowania państwa będzie żydowskie pochodzenie jednostki lub grupy jednostek lub jej czy ich religia.

### **3.2. Zakaz nadużycia praw i wolności przyznanych w Konwencji – art. 17 EKPCz**

W art. 17 EKPCz wysłowna została klauzula stanowiąca generalny zakaz nadużywania postanowień tego traktatu: „Żadne z postanowień niniejszej konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie ja-

---

<sup>819</sup> Tłumaczenie za: H. Machińska, *Standardy Rady Europy...*, s. 234.

<sup>820</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Protokołu nr 12, pkt 24.

kiemukolwiek 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”. Zakazane zostaje zatem takie posługiwanie się Konwencją, które będzie próbą niweczenia praw i wolności w niej przyznanych. Twórcy Konwencji, formułując treść art. 17, wyraźnie inspirowali się niemal identycznym w brzmieniu art. 30 PDPCz, projektowanymi w tamtym okresie przepisami MPPOP jak również postanowieniami Konstytucji RFN z 1949 r., w której przewidziano możliwość bardzo daleko idącego ograniczania praw i wolności jednostki działającej przeciwko demokratycznemu systemowi tego państwa<sup>821</sup>. Jak zauważa I.C. Kamiński, regulacje te pojawiły się w międzynarodowym prawie praw człowieka oraz krajowych porządkach prawnych po to, aby „zapobiec powtórzeniu się sytuacji, gdy demokratyczny porządek polityczno-prawny jest kwestionowany przez ideologie wrogie demokracji”<sup>822</sup>, które w konsekwencji niszczą i znoszą ten porządek, wykorzystując demokratyczne metody. Artykuł 17 EKPCz, podobnie jak art. 5 MPPOP, jest zatem wyrazem przekonania stanowiącego podstawę koncepcji „demokracji obronnej”, zgodnie z którym „wolność nie przysługuje wrogom wolności”<sup>823</sup>. I choć z pewnością zgoda na zawarcie w Konwencji omawianej regulacji miała zasadniczy związek z doświadczeniami przejścia władzy przez reżim nazistowski i faszystowski w Europie lat 30. XX wieku, jej wprowadzenie zaproponowano w związku z obawą przed wpływami komunizmu, uznawanego przez państwa Europy Zachodniej za największe zagrożenie w panujących wówczas realiach „zimnej wojny”<sup>824</sup>.

Zakres zastosowania art. 17 EKPCz w aspekcie podmiotowym obejmuje „państwa, grupy lub osoby”. W komentarzu do Konwencji

<sup>821</sup> Należy w tym aspekcie wskazać w szczególności na art. 18 Konstytucji Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., który przewiduje odebranie ochrony konstytucyjnej każdemu, kto działając w celu zniszczenia demokratycznego porządku konstytucyjnego Niemiec, nadużywa m.in. swobody wypowiedzi, zrzeszania się lub zgromadzeń. Z kolei art. 21 Konstytucji stanowi, że partie polityczne, które przez swoje cele lub działania swych członków zmierzają do naruszenia albo obalenia wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego bądź do zagrożenia istnienia RFN, są sprzeczne z konstytucją.

<sup>822</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 551–552.

<sup>823</sup> Na temat koncepcji „demokracji obronnej” zob. szczegółowe uwagi zawarte w II rozdziale niniejszej książki.

<sup>824</sup> Por. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 553.



wyjaśniono, że pojęcie grupy lub osoby odnosić należy do wszystkich, którzy pozostają podmiotami praw i wolności gwarantowanych w EKPCz<sup>825</sup>. Zakres stosowania art. 17 EKPCz w aspekcie przedmiotowym odnosi się z kolei do „podjęcia działań lub dokonania aktu” zmierzających do „zniweczenia praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji albo do ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje konwencja”. Określenia „działania” i „akty” odnosić należy do wszelkich podejmowanych intencjonalnie (w celu zniweczenia lub nadmiernego ograniczenia praw i wolności) form działania, nie jest natomiast konieczne wystąpienie realnych skutków o zamierzonym przez jednostkę lub grupę charakterze<sup>826</sup>. Niweczenie praw i wolności oznacza zaś ingerowanie w nie w sposób szczególnie głęboki, niszczący ich „byt i istotę”<sup>827</sup>. Należy również podkreślić, że art. 17 EKPCz:

- może być przywoływany jedynie w powiązaniu z materialnymi przepisami Konwencji, w których przyznawane są poszczególne prawa i wolności – nie ma więc znaczenia samodzielnego;
- odnosi się jedynie do działań i aktów wymagających natychmiastowej reakcji ze strony władz państwa – nie znajduje zatem zastosowania do działań podejmowanych w przeszłości;
- jego wykorzystanie powinno następować w ściśle ograniczonym zakresie i kontekście, ponieważ zastosowanie go wobec określonych działań lub aktów pozbawia osób ich dokonujących ochrony zapewnianej w przepisach Konwencji, choć nie oznacza to, że ochrona tego traktatu zostaje wobec tych osób całkowicie zawieszona<sup>828</sup>.

Analiza dotychczasowej praktyki rzeczywistego zakresu stosowania art. 17 wskazuje, że jest on przywoływany zasadniczo w dwóch kontekstach: prób zastąpienia systemu demokratycznego systemami antydemokratycznymi i rządami reżimów totalitarnych oraz nawoływania do nienawiści i podlegania do przemocy na tle rasowym, narodowościowym lub religijnym (w tym m.in. wzywania do przeprowadzania aktów terroru i publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”). Z tego powodu uzyskuje on istotne znaczenie w przypadku skarg dotyczących ograniczania praw i wolności jednostek oraz organizacji szerzących

<sup>825</sup> *Komentarz...*, red. L. Garlicki, s. 816. Zob. wyrażone w komentarzu wątpliwości dotyczące objęcia zakresem art. 17 także aktów i działań państw.

<sup>826</sup> Tamże, s. 816.

<sup>827</sup> Tamże.

<sup>828</sup> Tamże, s. 814–820.

antysemityzm. Jednocześnie konstrukcja w warstwie redakcyjnej<sup>829</sup> i sama treść omawianego przepisu, stanowią powód jego rozbieżnej wykładni oraz niespójnego wykorzystywania w orzecznictwie Trybunału<sup>830</sup>. W konsekwencji stosowanie art. 17 EKPCz podlega coraz częstszej krytyce, a nawet – w kontekście łączenia go z art. 10 EKPCz, gwarantującym swobodę wypowiedzi – podważaniu zasadności jego obowiązywania<sup>831</sup>.

#### **4. Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczący kryminalizacji działań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych**

Ekspansywny rozwój systemów komputerowych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, w tym przede wszystkim kanałów przekazywania informacji, umożliwił nie tylko niespotykane na tak uniwersalną skalę rozwinięcie i globalizację kontaktów międzyludzkich w każdej ich sferze, lecz także całe spektrum nadużyć i przestępstw popełnianych przede wszystkim przy pomocy ogólnosiwiatowej sieci komputerowej – Internetu. Ten stan rzeczy dał Radzie Europy impuls do uregulowania problematyki przestępczości popełnianej za pomocą systemów komputerowych i uchwalenia międzynarodowego traktatu – Konwencji o cyberprzestępczości. Jej głównym założeniem pozostaje umożliwianie jak najściślejszej współpracy państw-stron w przeciwdziałaniu cyberprzestępczości. Podczas prac nad tekstem Konwencji o cyberprzestępczości pojawiły się propozycje włączenia do niej regulacji odnoszących się do

<sup>829</sup> Na temat źródeł rozbieżnych interpretacji art. 17 wynikających z samej redakcji przepisu zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 554.

<sup>830</sup> Szczegółowo na temat różnych technik orzeczniczych stosowanych przez organ strasburski, w kontekście orzecznictwa dotyczącego publicznych manifestacji antysemityzmu, zob. uwagi przedstawione w rozdziale V niniejszej książki.

<sup>831</sup> Zob. w szczególności bardzo krytyczne uwagi sformułowane wobec nadmiernej, zdaniem autorów, ingerencji w korzystanie ze swobody wypowiedzi gwarantowanej w EKPCz, która następuje na skutek stosowania art. 17: H. Cannie, D. Voorhoof, *The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention. An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2011, t. 29, nr 1. Zob. również D. Keane, *Attacking Hate Speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2007, t. 29, nr 4.

rozpowszechniania rasistowskiej propagandy za pomocą systemów komputerowych, nie udało się jednak osiągnąć konsensusu w tej kwestii<sup>832</sup>. Zdecydowano natomiast o przekazaniu Europejskiemu Komitetowi ds. Problemów z Przestępczością, a w jego strukturach – Komitetowi Ekspertów ds. Kryminalizacji Działań o Charakterze Rasistowskim lub Ksenofobicznym Popołnianych przy użyciu Systemów Komputerowych zadania przygotowania projektu właściwego, wiążącego prawnie protokołu dodatkowego, otwartego do podpisu i ratyfikacji przez państwa-strony Konwencji o cyberprzestępczości. Prace nad tym zagadnieniem zyskiwały dodatkowe znaczenie w związku z wynikami monitoringu stron internetowych prowadzonego m.in. przez samą Radę Europy – w 2002 r. odnotowano istnienie 4000 rasistowskich, antysemitowskich i ksenofobicznych stron internetowych na całym świecie, w porównaniu ze 160 stronami tego rodzaju zidentyfikowanymi w roku 1995<sup>833</sup>.

W sprawozdaniu wyjaśniającym do Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości wskazano na dwa podstawowe cele przyjęcia tego traktatu, definiując je jako harmonizację przepisów prawa karnego w obszarze przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii obecnym w Internecie oraz usprawnienie współpracy pomiędzy poszczególnymi państwami w obszarze objętym przedmiotem Protokołu<sup>834</sup>. Już od końca lat 90. XX wieku wiele z państw europejskich zaczęło wprowadzać przepisy odnoszące się do problemu rasizmu w Internecie, które nie mogły jednak stanowić remedium na „uniwersalizm cyberprzestrzeni”<sup>835</sup>. Ostatecznie dokument został otwarty do podpisu dnia 28 stycznia 2003 r., wchodząc w życie dnia 1 marca 2006 r., po uzyskaniu pięciu ratyfikacji<sup>836</sup>.

<sup>832</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji o cyberprzestępczości, ETS No. 189 z 2001 r., pkt 4–6, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/189.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>833</sup> I. Guardans, *Report in the General Assembly of the Council of Europe on the Draft Additional Protocol to the Convention on Cybercrime Concerning the Criminalisation of Acts of a Racist and Xenophobic Nature Committed through Computer Systems*, Doc. No. 9538 z dnia 5 września 2002 r., <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc02/EDOC9538.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>834</sup> Tamże, pkt 3.

<sup>835</sup> Por. I. Rorive, *What can be done...*, s. 418.

<sup>836</sup> Polska podpisała Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości, traktat nie został jednak przez nią ratyfikowany.

W preambule Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości, oprócz podkreślenia powagi zagrożeń, jakie wynikają z rozpowszechniania treści rasistowskich i ksenofobicznych w cyberprzestrzeni, zaznaczono m.in., że instrument ten nie ma na celu naruszenia stanowionych w krajowych porządkach prawnych zasad odnoszących się do gwarancji swobody wypowiedzi, a właściwa równowaga pomiędzy poszanowaniem prawa do swobodnego wyrażania własnych poglądów a koniecznością przeciwdziałania rasizmowi musi być zachowana.

Część merytoryczna Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości ujęta została w poszczególne rozdziały. W rozdziale pierwszym zdefiniowano pojęcie materiału rasistowskiego i ksenofobicznego, określając go jako „każdy materiał pisemny, każdy obraz lub jakiegokolwiek inny sposób prezentowania poglądów bądź teorii, który propaguje, popiera lub nawołuje do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy skierowanych przeciwko jakiegokolwiek osobie lub grupie osób ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również religię, jeśli stanowi ona pretekst dla któregośkolwiek z tych czynników”<sup>837</sup>. W sposób oczywisty definicja ta odnosi się zatem również do materiałów antysemitycznych.

W sprawozdaniu wyjaśniającym określono znaczenie, na potrzeby interpretacji Protokołu, poszczególnych elementów powyższej definicji, podkreślając, że znaczenie to jest rekonstruowane, tak dalece jak to możliwe, na podstawie istniejących już definicji zawartych w prawie krajowym państw RE i w prawie międzynarodowym, jak również innych dokumentów. „System komputerowy” definiowany powinien być w sposób, w jaki termin ten ujęty został w Konwencji o cyberprzestępczości. Jest to zatem „każde urządzenie lub grupa wzajemnie połączonych lub powiązanych ze sobą urządzeń, z których jedno lub więcej, zgodnie z programem, dokonuje automatycznego przetwarzania danych”<sup>838</sup>. „Materiał pisemny” zdefiniowano jako m.in. teksty, książki, czasopisma, oświadczenia pisemne i także wiadomości; „obraz” – wymieniając przykłady ilustracji, zdjęć i rysunków<sup>839</sup>. Zaznaczono przy tym, że definicja zawarta w art. 2 ust. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości odnosi się do wszystkich materiałów

<sup>837</sup> Art. 2 ust. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości.

<sup>838</sup> Art. 1 lit. a Konwencji o cyberprzestępczości.

<sup>839</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji o cyberprzestępczości..., pkt 12.

prezentujących rasistowskie lub ksenofobiczne poglądy bądź teorie, które istnieją w formie pozwalającym na ich przechowywanie, przetwarzanie i przekazywanie za pomocą systemów komputerowych<sup>840</sup>. Z kolei odnosząc się do rozumienia pojęcia dyskryminacji, sprawozdanie wyjaśniające odsyła do art. 14 EKPCz, jej Protokołu nr 12, właściwego orzecznictwa ETPCz, jak również do art. 1 konwencji LDR<sup>841</sup>. Wyjaśnienia dotyczą wreszcie niespotykanego w innych instrumentach prawnych sposobu włączenia religii (rozumianej jako przekonania i wierzenia) do katalogu czynników, które wywoływać mogą nienawiść, dyskryminację lub przemoc skierowane wobec osób charakteryzowanych poprzez te właśnie czynniki<sup>842</sup>, religia nie została bowiem wymieniona w ten sam sposób, w jaki wyliczone są m.in. rasa i kolor skóry. W sprawozdaniu wyjaśniającym podniesiono, że uwzględnienie religii „na równi” z innymi wyliczonymi czynnikami mogło spowodować niebezpieczeństwo wykroczenia poza zakres przedmiotowy Protokołu. Ponieważ jednak religia bywa wykorzystywana jako „pretekst, alibi lub substytut” dla pozostałych czynników ujętych w definicji, zdecydowano się na zawarcie jej w treści definicji materiału rasistowskiego lub ksenofobicznego<sup>843</sup>.

Zasadnicze znaczenie ma rozdział drugi Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości, wymieniający środki, jakie państwa-strony traktatu zobowiązane są przyjąć na poziomie ustawodawstwa krajowego. Poniżej omówione zostaną poszczególne artykuły zawarte w tym rozdziale, w których zawierają się najważniejsze elementy zakresu normatywnego Protokołu.

### **Rozpowszechnianie materiałów rasistowskich i ksenofobicznych za pomocą systemów komputerowych (art. 3)**

Zgodnie z postanowieniami ust. 1 art. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości, jego państwa-strony mają obowiązek przyjęcia takich środków legislacyjnych i innych, które będą konieczne do uznania za przestępstwo w ich prawie krajowym, dokony-

---

<sup>840</sup> Tamże.

<sup>841</sup> Tamże, pkt 16.

<sup>842</sup> Tamże, pkt 21.

<sup>843</sup> Tamże.



wanego umyślnie oraz bezprawnie dystrybuowania lub publicznego udostępniania w inny sposób za pomocą systemów komputerowych materiałów rasistowskich i ksenofobicznych<sup>844</sup>. W tym miejscu wskazane jest przybliżenie uwag przedstawionych w sprawozdaniu wyjaśniającym, z podkreśleniem, że uwagi dotyczące pojęć umyślności, bezprawności, dystrybuowania, udostępniania w inny sposób, jak również publicznego charakteru podejmowanych działań mają zastosowanie do wszystkich przepisów Protokołu, w których zostały użyte.

Rozpowszechnianie materiałów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym stanowić ma przestępstwo jedynie wówczas, gdy będzie dokonywane w sposób umyślny oraz bezprawny<sup>845</sup>. Umyślne działanie wymaga, aby osoba rozpowszechniająca takie materiały działała w zamiarze popełnienia czynu zabronionego. Wykluczona będzie zatem odpowiedzialność karna dostawcy usług internetowych, jeśli usługi te wykorzystane zostaną np. do stworzenia strony internetowej zawierającej materiały o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, gdy dostawca nie działał z zamiarem rozpowszechniania takich materiałów poprzez dostarczanie usług internetowych. Twórcy Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości zgodzili się jednocześnie, że właściwe będzie pozostawienie ustawodawcy krajowemu zadania dookreślenia przesłanek stwierdzenia umyślności popełnionego czynu zabronionego. Z kolei przesłanka bezprawności odnosi się do wykluczenia odpowiedzialności karnej w sytuacjach, takich jak przykładowo prowadzenie badań naukowych nad tematyką rasizmu lub policyjnego dochodzenia w sprawie przestępstwa popełnionego na tle rasistowskim. W szczególności w odniesieniu do badań naukowych nad problemem rasizmu, jak również informowania przez media opinii publicznej o jego skali i formach, wykluczenie takie ma istotne znaczenie dla zachowania gwarancji swobody wypowiedzi i wolności badań naukowych.

---

<sup>844</sup> Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 7 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości państwa-strony Protokołu mają obowiązek ustanowienia takich środków prawnych i pozaprawnych, które będą konieczne dla uznania za przestępstwo w jej prawie krajowym również umyślnego i bezprawnego pomocnictwa w dokonaniu któregośkolwiek z czynów zabronionych wymienionych w Protokole.

<sup>845</sup> W odniesieniu do przesłanki umyślności i bezprawności w sprawozdaniu wyjaśniającym do Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości (pkt 23) zawarto odesłanie do sprawozdania wyjaśniającego do Konwencji o cyberprzestępczości.

Kolejnym elementem wymagającym zdefiniowania jest pojęcie dystrybuowania<sup>846</sup> oraz udostępniania w inny sposób<sup>847</sup> materiałów o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym, jak również warunek, aby rozpowszechnianie takich materiałów miało charakter publiczny<sup>848</sup>. Dystrybuowanie rozumiane powinno być zatem jako „aktywne rozpowszechnianie” wśród innych osób. „Udostępnianie w inny sposób” odnosi się natomiast do umieszczania materiałów rasistowskich i ksenofobicznych w Internecie w sposób, który umożliwia innym osobom korzystanie z nich, w tym również tworzenie tzw. linków – odnośników do stron internetowych zawierających takie materiały. Warto zauważyć, że nie jest wymagane, aby rozpowszechnianie materiałów następowało w celu uzyskania jakichkolwiek korzyści majątkowych, choć w sposób oczywisty omawiana regulacja znajduje zastosowanie w przypadku przykładowo sklepów internetowych oferujących prasę i muzykę przeznaczoną dla środowisk neonazistowskich.

Wiele trudności może się wiązać z precyzyjnym określeniem, kiedy i przy spełnieniu jakich warunków opisywane działania będą miały charakter publiczny. W sposób bezpośredni zagadnienie to dotyczy rozróżnienia pomiędzy komunikacją dokonywaną za pomocą systemów komputerowych o charakterze wyłącznie prywatnym a komunikacją o charakterze publicznym. Czynniki, które ułatwić mogą klasyfikację takiej komunikacji, to m.in. zamiar przekazywania określonej wiadomości do ściśle ograniczonej liczby odbiorców, treść przekazywanej wiadomości, zastosowana metoda przekazu czy wreszcie charakter relacji łączącej osobę przesyłającą za pomocą systemów komputerowych określone treści z osobą lub osobami będącymi odbiorcami takiego komunikatu<sup>849</sup>. Jednocześnie umieszczanie materiałów rasistowskich i ksenofobicznych na internetowych forach dyskusyjnych lub tzw. portalach społecznościowych (np. Facebook), nawet jeśli dostęp do nich możliwy jest jedynie poprzez wcześniejszą, lecz dostępną dla każdego użytkownika Internetu rejestrację, będzie uznawane za komunikację o charakterze publicznym.

W ust. 2 i 3 art. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości zawarto regulacje dotyczące zastrzeżeń, jakie pań-

---

<sup>846</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji o cyberprzestępczości..., pkt 28.

<sup>847</sup> Tamże, pkt 29.

<sup>848</sup> Tamże, pkt 29–32.

<sup>849</sup> Tamże, pkt 30.

stwa-strony mają możliwość złożyć do ust. 1 tego przepisu. Artykuł 3 ust. 2 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości stanowi, że państwo-strona Protokołu może zastrzec prawo do nieustanawiania odpowiedzialności karnej wobec sprawców działań określonych w ust. 1 art. 3, jeśli materiał rasistowski i ksenofobiczny, zdefiniowany w ust. 1 art. 2 Protokołu, propaguje, popiera lub nawołuje do takiej dyskryminacji, która nie łączy się z nienawiścią lub przemocą, jednak pod warunkiem, że zapewnione zostaną inne efektywne środki ochrony prawnej. Będą to mogły być np. środki z obszaru prawa cywilnego lub administracyjnego, które, w dorozumieniu, mogą skutecznie zapobiegać i likwidować konsekwencje propagowania, popierania lub nawoływania do dyskryminacji za pomocą rozpowszechnianych przez systemy komputerowe materiałów rasistowskich i ksenofobicznych. Warto podkreślić, że ust. 2 art. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości jest tak sformułowany, że sama dyskryminacja (do której wezwanie opisane jest w tym artykule) ma być niezwiązana z nienawiścią lub przemocą, nie występuje natomiast wymóg, aby dyskryminacja taka stanowiła propagowanie, popieranie bądź nawoływanie do nienawiści lub przemocy. Innymi słowy, to, z czym owa dyskryminacja ma być niezwiązana, by wyczerpywała znamiona ust. 2 art. 3, to nie propagowanie, popieranie bądź nawoływanie do, ale sama w sobie nienawiść lub przemoc. Dla lepszego zobrazowania znaczenia takiego zastrzeżenia warto posłużyć się przykładem. Zamieszczone na stronie internetowej organizacji neonazistowskiej hasło „Trzeba usunąć Żydów ze stanowisk zajmowanych przez nich w sektorze bankowym” bezsprzecznie stanowi przejaw popierania dyskryminacji wobec Żydów. Przyjąć należy, że hasło takie nie oznacza wezwania do dyskryminacji połączonej z przemocą, choć konieczne byłoby w tym przypadku wyjaśnienie metod, jakimi usunięcie ze stanowisk miałoby zostać dokonane. Powstaje jednak pytanie, czy takie popieranie dyskryminacji powinno być interpretowane jako związane z nienawiścią. Można podnosić, że publiczne formułowanie własnych przekonań o tym, że dana grupa narodowościowa i etniczna jest nadmiernie reprezentowana w określonej sferze i dlatego powinna być dyskryminowana, nie jest wyrazem nienawiści do tej grupy. W podawanym przykładzie łatwo dostrzegalny jest jednak wyraz utrwalaonych od setek lat antysemickich przesądów, niechęci i stereotypów wobec Żydów jako nazbyt wpływowych i rządzących światowymi finansami. Owe przesady, niechęć i stereotypy stanowią zaś czynniki budujące antysemityzm, czyli postawę nienawiści do

tej grupy. Wydaje się, że również w niemal każdym innym przypadku trudno będzie wyobrazić sobie wezwanie do dyskryminacji określonej grupy rasowej, etnicznej czy narodowościowej, które nie jest związane z nienawiścią. W takiej sytuacji kategoria opisana w art. 3 ust. 2 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości w odniesieniu do dyskryminacji niezwiązanej z nienawiścią będzie zasadniczo pusta.

Jednocześnie art. 3 ust. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości stanowi: „Niezależnie od ustępu 2 tego artykułu, państwo-strona może zastrzec prawo do nie stosowania ust. 1 wobec tych przypadków dyskryminacji, dla których z powodu istniejących w krajowym systemie prawnym zasad dotyczących wolności słowa, nie może zapewnić innych skutecznych środków ochrony prawnej, o których mowa w ust. 2”<sup>850</sup>. O ile przesłanki wyłączenia obowiązku realizacji postanowień art. 3 ust. 1 wyrażone w ust. 2 tego przepisu uznać trzeba za zasadne pomimo trudności interpretacyjnych, jakie powodować może konieczność określenia, kiedy dyskryminacja danej jednostki lub grupy łączy się z kierowaną wobec niej nienawiścią, sposób skonstruowania oraz treść przytoczonego powyżej ust. 3 należy poddać negatywnej ocenie.

W art. 3 ust. 2 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości zawarto dwa warunki pozwalające na odejście od stosowania sankcji prawa karnego, które muszą wystąpić łącznie: warunek niezwiązania propagowania, popierania bądź nawoływania do dyskryminacji z nienawiścią lub przemocą oraz warunek istnienia innych efektywnych środków prawnych. Ustęp 3 art. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości podważa sposób łącznego obowiązywania tych warunków, pozwalając państwu-stronie na odstąpienie od kryminalizacji także w tych przypadkach, gdy nie zostaje spełniony drugi warunek, czyli istnienie innych skutecznych środków ochrony prawnej. Zatem nawet w przypadku, w którym środki takie nie istnieją, państwo-strona może zrezygnować z kryminalizacji działań określonych w ust. 1, jeśli spełniony jest warunek obowiązywania zasad dotyczących swobody wypowiedzi. Powstaje jednak wątpliwość: czy państwo-strona może odstąpić od kryminalizacji także wówczas, gdy niespełniony po-

---

<sup>850</sup> Wśród 10 państw-stron Protokołu, które złożyły zastrzeżenia i deklaracje do poszczególnych przepisów traktatu, zastrzeżenia na podstawie art. 3 ust. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości zgłosiły Chorwacja, Dania oraz Finlandia, na podstawie ust. 3 – Dania, Finlandia i Norwegia.

zostaje warunek pierwszy, a zatem gdy propagowanie, popieranie bądź nawoływanie do dyskryminacji przez rozpowszechnianie materiałów rasistowskich lub ksenofobicznych za pomocą systemów komputerowych **jest** związane z nienawiścią lub przemocą? Z jednej strony wskazać można, że państwo-strona nie będzie do tego uprawnione, ponieważ ust. 3 wspomina jedynie o niespełnieniu warunku drugiego z ust. 2 (zapewnienie „innych skutecznych środków ochrony prawnej, o których mowa w ust. 2”). Z drugiej strony, użyte w ust. 3 sformułowanie „Niezależnie od ustępu 2 tego artykułu (...)” wydaje się zawieszać zastosowanie jakiegokolwiek warunku wysłowionego w ust. 2 art. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości. Brak jasności w sformułowaniu powyższego przepisu sprawia, że konsekwencje jego stosowania mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter, w tym taki, który niwelować będzie samą istotę zobowiązań przewidzianych w art. 3 ust. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości.

Najpoważniejsze zastrzeżenia budzi przywołanie w ust. 3 generalnej klauzuli obowiązywania w systemie prawnym państwa-strony zasad dotyczących swobody wypowiedzi jako przesłanki umożliwiającej odstąpienie od stosowania zobowiązań z ust. 1 wobec propagowania, popierania bądź nawoływania do dyskryminacji. Każde państwo może bowiem powołać się na istniejące w jego systemie prawnym zasady dotyczące wolności wypowiedzi: w takim przypadku wystarczy przywołanie właściwych przepisów konstytucyjnych, gwarantujących swobodę wypowiedzi, które ma każde z państw. Jako że celem całego art. 3 jest właśnie ograniczenie swobody wypowiedzi (realizowanej za pomocą systemów komputerowych) dla eliminacji zjawisk rasizmu lub ksenofobii, stworzenie w ust. 3 możliwości niestosowania się do ust. 1 tego przepisu przez powołanie się na własne przepisy gwarantujące swobodę wypowiedzi sprawia, że efektywność tego przepisu ulega bardzo istotnemu ograniczeniu. Można twierdzić, że pojęcie obowiązujących w systemach prawnych państw-stron zasad dotyczących swobody wypowiedzi należy interpretować w sposób zawężający i niewystarczające będzie powoływanie się na ogólne przepisy konstytucyjne dotyczące swobody wypowiedzi – państwo-strona będzie musiało wykazać, że to właśnie w odniesieniu do rasistowskiej i ksenofobicznej mowy nienawiści dany system prawny ma tradycję preferowania wolności wypowiedzi nad ochroną grup rasowych, narodowościowych czy etnicznych, ustaloną m.in. w jego prawie kodeksowym i orzecznictwie. To jednak właśnie w szczególności w odniesieniu do takich państw obowiązywanie



omawianej regulacji Protokołu ma sens. Jeśli bowiem dane państwo bez względu na związanie się Protokołem ma w swoim prawie karnym przepisy kryminalizujące propagowanie, popieranie bądź nawoływanie do dyskryminacji i nienawiści na tle rasowym lub ksenofobicznym, to potrzeba obowiązywania w odniesieniu do tego państwa art. 3 ust. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości jest niewielka.

### **Groźby motywowane rasizmem i ksenofobią (art. 4)**

W art. 4 państwa-strony Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości zobowiązane zostają do ustanowienia takich środków legislacyjnych i innych, które będą konieczne do uznania za przestępstwo w prawie krajowym umyślnego oraz bezprawnego groźenia, przy wykorzystaniu systemów komputerowych, popełnieniem poważnego przestępstwa wobec osoby lub grupy osób ze względu na ich rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również religię, jeśli stanowi ona pretekst dla któregośkolwiek z tych czynników. „Groźba” w rozumieniu powyższego przepisu rozumiana jest jako wywołująca u osoby lub grupy osób, do których jest kierowana, poczucie zagrożenia popełnieniem wobec nich poważnego przestępstwa, np. zagrażającego ich życiu lub zdrowiu<sup>851</sup>. Szczegółowe określenie czynów zabronionych, które stanowią poważne przestępstwa, pozostawione zostało ustawodawcom państw-stron. Co istotne, art. 4 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości słusznie nie wymienia przesłanki publicznego charakteru groźby – przepis znajduje zatem odniesienie również do groźb o charakterze antysemitycznym, rasistowskim i ksenofobicznym, które kierowane są w prywatnej korespondencji przesyłanej za pomocą systemów komputerowych. Nie zawiera ponadto regulacji umożliwiającej, na drodze zgłoszenia zastrzeżenia, ograniczenie zakresu, w jakim państwa-strony Protokołu zobowiązane są do realizacji postanowień art. 4. Tak rozszerzony zakres ochrony przed przejawami rasizmu jest w tym przypadku związany z faktem, że w krajowym ustawodawstwie zdecydowanej większości państw karana jest już sama groźba bezprawna, niezależnie od tego, czy motywacja osoby grożącej miała podłoże rasistowskie lub ksenofobiczne. Bez wątpienia istotny

---

<sup>851</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji o cyberprzestępczości..., pkt 43.

pozostaje również charakter konsekwencji, jakie wywoływać mogą takie groźby, nie tylko wobec jednostki, lecz także funkcjonowania w społeczeństwie całej mniejszości rasowej, etnicznej, narodowej lub religijnej.

### **Znieważanie motywowane rasizmem i ksenofobią (art. 5)**

W art. 5 Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości odnosi się do zagadnienia publicznego znieważania za pomocą systemów komputerowych osoby lub grupy osób ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również religię, jeśli stanowi ona pretekst dla któregośkolwiek z tych czynników. W sprawozdaniu wyjaśniającym „zniewagę” określa się jako każde obraźliwe, pogardliwe lub zawierające inwektywy stwierdzenie, naruszające honor lub godność znieważanej osoby<sup>852</sup>. Artykuł 5 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości przewiduje jednocześnie możliwość ograniczenia, a nawet całkowitego wyłączenia obowiązku realizacji zobowiązań z niego wynikających. Państwo-strona ma zatem prawo do wprowadzenia dodatkowego wymogu dla kryminalizacji zniewagi dokonywanej za pomocą systemów komputerowych: zniewaga taka musi powodować, że osoba lub osoby, do których jest skierowana, narażone zostają w jej rezultacie na nienawiść, pogardę lub ośmieszenie<sup>853</sup>. Państwo-strona może również złożyć zastrzeżenie, zgodnie z którym nie będzie stosować, w części lub całości, postanowień art. 5 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości<sup>854</sup>.

### **Zaprzeczanie, znaczące umniejszanie, pochwalanie lub usprawiedliwianie zbrodni ludobójstwa lub zbrodni przeciwko ludzkości (art. 6)**

Zawarcie w Protokole Dodatkowym do Konwencji o cyberprzestępczości przepisu regulującego problematykę uznania za przestępstwo w ustawodawstwie krajowym państw rozpowszechniania za pomocą systemów komputerowych różnych form negacjonizmu jest wyrazem

---

<sup>852</sup> Tamże, pkt 36.

<sup>853</sup> Art. 5 ust. 2 lit. a Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości.

<sup>854</sup> Tamże, art. 5 ust. 2 lit. b Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości.

dostrzeżenia coraz większej aktualności tego problemu, w szczególności w kontekście obecności „kłamstwa oświęcimskiego” w Internecie. Choć bez wątpienia geneza wszystkich tego rodzaju regulacji związana jest z zagadnieniem kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego”, przepis odnosi się do negowania istnienia lub znaczenia również innych zbrodni, m.in. tych dokonanych w Ruandzie oraz byłej Jugosławii. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości państwa-strony mają obowiązek przyjęcia takich środków legislacyjnych<sup>855</sup>, które będą konieczne do uznania za przestępstwo w ich prawie krajowym dokonywanego umyślnie oraz bezprawnie dystrybuowania lub publicznego udostępniania w inny sposób za pomocą systemów komputerowych materiałów, które zaprzeczają, znacząco umniejszają, pochwalają lub usprawiedliwiają akty ludobójstwa lub zbrodnie przeciwko ludzkości, tak jak zostały one zdefiniowane w prawie międzynarodowym i uznane w ostatecznych wyrokach Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, ustanowionego na mocy Porozumienia Londyńskiego z dnia 8 sierpnia 1945 r., lub innego sądu międzynarodowego, który ustanowiono zgodnie z właściwym prawem międzynarodowym i którego jurysdykcję uznaje państwo-strona traktatu. Państwa-strony mają jednocześnie możliwość wyłączenia obowiązywania względem nich powyższego zobowiązania przez złożenie właściwego zastrzeżenia<sup>856</sup>. Mogą również ustanowić dodatkowe przesłanki kryminalizacji negacjonizmu przez wymóg, aby zaprzeczanie, znaczące umniejszanie, pochwalanie lub usprawiedliwianie aktów ludobójstwa lub zbrodni przeciwko ludzkości następowało z zamiarem wywoływania nienawiści, dyskryminacji lub przemocy, skierowanych wobec osoby lub grupy osób ze względu na ich rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również religię, jeśli stanowi ona pretekst dla któregośkolwiek z tych czynników<sup>857</sup>.

---

<sup>855</sup> Przepis ten wymienia jedynie środki legislacyjne, bez obecnego w przypadku wszystkich innych przepisów rozdziału drugiego Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości uwzględniania również „innych środków”. Wydaje się, że pominięcie takie nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia i jest jedynie wynikiem pomyłki.

<sup>856</sup> Zastrzeżenia takie złożyły Dania i Norwegia.

<sup>857</sup> Właściwe deklaracje zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. a Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości złożyły: Finlandia, Holandia, Litwa, Czarnogóra i Ukraina.

## Pomocnictwo i podżeganie (art. 7)

Zgodnie z dyspozycją art. 7 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości państwa-strony zobowiązane są zapewnić, że karalne będzie również pomocnictwo i podżeganie do popełnienia któregośkolwiek z czynów zabronionych, ustanowionych w krajowym ustawodawstwie na podstawie art. 3–6 Protokołu, jeśli pomocnictwo lub podżeganie jest działaniem umyślnym i bezprawnym, dokonywanym z zamiarem, aby inna osoba popełniła czyn zabroniony. Wykluczona będzie zatem odpowiedzialność dostawcy usług internetowych, który nie działał z zamiarem dostarczenia takich usług w celu umożliwienia rozpowszechniania materiałów rasistowskich i ksenofobicznych<sup>858</sup>.

Ogólnie ocena Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości nie jest jednoznaczna. Bez wątplenia regulacja traktatowa, dotycząca tak doniosłego problemu, jakim jest rozpowszechnianie materiałów o charakterze antysemickim, rasistowskim czy ksenofobicznym za pomocą systemów komputerowych, może być istotnym instrumentem przeciwdziałania takim zjawiskom, jeśli będzie konsekwentnie wcielana w życie. W szczególności przepisy Protokołu odnoszące się do prawnej regulacji karania negacjonizmu, jak również znieważania osoby lub grupy osób m.in. ze względu na ich przynależność narodową lub etniczną, dotyczą kwestii trudnych i kontrowersyjnych, rozstrzyganych w ustawodawstwie poszczególnych państw w bardzo rozbieżny sposób, a w związku z tym wymagających choćby minimalnej harmonizacji. Jednocześnie możliwość złożenia zastrzeżeń do obydwu tych przepisów o charakterze całkowicie wyłączającym ich obowiązywanie, jak również opisane powyżej uwagi krytyczne do zastrzeżeń przewidywanych w ust. 2 i 3 art. 3 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości, wpływają na znaczne obniżenie faktycznej efektywności tego instrumentu prawnego. Należy dodatkowo stwierdzić, że do tej pory nie uzyskał on powszechnej liczby ratyfikacji – dotychczas Protokół ratyfikowało 20 państw<sup>859</sup>.

<sup>858</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji o cyberprzestępczości..., pkt 45.

<sup>859</sup> Dane z dnia 17 sierpnia 2013 r., <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=189&CM=8&DF=10/05/2012&CL=ENG> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

## 5. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, otwarta do podpisu dnia 1 lutego 1995 r., jest jednym z najważniejszych instrumentów normatywnych, tworzących system ochrony praw człowieka Rady Europy. W art. 1 stanowi ona, że „Ochrona mniejszości narodowych oraz praw i wolności osób należących do tych mniejszości stanowi integralną część międzynarodowej ochrony praw człowieka i, jako taka, wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej”<sup>860</sup>. Choć koncepcja objęcia mniejszości narodowych szczególną ochroną funkcjonowała już od początku istnienia Rady Europy i wielokrotnie znajdowała wyraz m.in. na forum Zgromadzenia Parlamentarnego RE, decyzja o przełożeniu jej na język międzynarodowego traktatu zapadła jednak dopiero podczas obrad Pierwszego Szczytu Przywódców Państw i Rządów RE w Wiedniu w 1993 r.<sup>861</sup>

Traktat, który wszedł w życie dnia 1 lutego 1998 r., to pierwsza tak wszechstronna umowa międzynarodowa w zakresie ochrony praw mniejszości. Państwa-strony Konwencji ramowej zobowiązują się w niej nie tylko zapewnić pełną i rzeczywistą równość osób należących do mniejszości narodowych we wszystkich dziedzinach życia, lecz także prowadzić politykę pozwalającą na kultywowanie i rozwijanie przez nie swej tożsamości, kultury i języka.

Zróznicowana sytuacja poszczególnych państw Rady Europy w zakresie problematyki mniejszości narodowych, niemożność osiągnięcia kompromisu co do prawnie wiążącej definicji „mniejszości narodowej”, jak również niechęć do poddania międzynarodowej kontroli sposobu, w jaki państwa chronią prawa osób należących do tego rodzaju mniejszości sprawiły, że zdecydowano się na przyjęcie traktatu w formule konwencji ramowej. Oznacza to, że postanowienia traktatu mają w znacznej mierze charakter programowy i kierunkowy, a szczegółowy sposób ich realizacji przez właściwe ustawodawstwo krajowe i programy rządowe pozostawiony jest decyzji władz państwowych<sup>862</sup>. Zastosowanie takiego bardziej „pragmatycznego”, jak ujęto to w spra-

---

<sup>860</sup> Polska ratyfikowała Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych dnia 20 grudnia 2000 r.

<sup>861</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, pkt 1–9, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>862</sup> Tamże, pkt 11.



wozdaniu wyjaśniającym do Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, rozwiązania, w żaden sposób nie wpływa jednak na prawnie wiążący charakter traktatu. Należy podkreślić, że według autorów Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych wyrazem pragmatycznej postawy była również rezygnacja z definiowania w niej pojęcia mniejszości narodowej ze względu na zbyt duże rozbieżności w stanowiskach państw członkowskich RE w tym zakresie.

Przyjęcie takiego kształtu ochrony wzbudza jednak wiele wątpliwości, przede wszystkim ze względu na ograniczanie zakresu stosowania Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, przez restrykcyjne podejście do przyznawania ochrony na jej podstawie jedynie osobom należącym do grup formalnie uznanych za mniejszości narodowe w prawie krajowym danego państwa, jak ma to miejsce w przypadku Niemiec<sup>863</sup>. Jednocześnie możliwe jest przyjęcie zupełnie odmiennego punktu widzenia. Wielka Brytania uznała, że postanowienia Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych odnosić będzie do osób należących do grup definiowanych w brytyjskiej ustawie o stosunkach rasowych z 1976 r. (ang. *Race Relations Act*), czyli do „grup osób określanych na podstawie koloru skóry, rasy, narodowości (włączając w to obywatelstwo), pochodzenia etnicznego lub narodowego”<sup>864</sup>. W konsekwencji w Wielkiej Brytanii postanowieniami traktatu chronione są również osoby należące do mniejszości etnicznych i tzw. mniejszości dostrzegalnych (ang. *visible*), w tym osoby pochodzące, np. z Indii, Pakistanu, Chin czy państw afrykańskich<sup>865</sup>. Z tego względu przyznanie ochrony na podstawie Konwencji ramowej o ochronie

<sup>863</sup> W prawie niemieckim uznaje się jedynie cztery mniejszości narodowe: mniejszość duńską, serbołużycą, fryzyjską oraz niemieckich Romów i Sinti. Kwestia ta wzbudza zastrzeżenia Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej, przede wszystkim w kontekście braku uznania praw mniejszości tureckiej, stanowiącej dziś w Niemczech około 2-milionową grupę.

<sup>864</sup> UK Report on the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR(1999)013, pkt 2.

<sup>865</sup> Por. E. Craig, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Development of a „Generic” Approach to the Protection of Minority Rights in Europe*, International Journal on Minority and Group Rights 2010, t. 17, nr 2, s. 311–312. W artykule tym omówiono w interesujący sposób przede wszystkim zagadnienie wysiłków na rzecz objęcia ochroną na podstawie Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych również tzw. nowych mniejszości, czyli osób należących do grup imigrantów, co uznaje się za szczególnie istotne w obliczu coraz bardziej wrogiego stosunku do koncepcji wielokulturowej Europy.

mniejszości narodowych osobom pochodzenia żydowskiego warunkowane jest nie tyle formalnym uznaniem tej grupy za mniejszość narodową (jak ma to miejsce np. w przypadku Polski i Szwecji), lecz szerszym podejściem przyjętym przez dane państwo w sprawie ochrony mniejszości narodowych, etnicznych, rasowych i religijnych. Elastyczne i rozszerzające ujęcie wspierane jest przez stanowisko Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej, monitorującego realizację jej postanowień przez państwa-strony<sup>866</sup>. Wyrazem takiego podejścia jest m.in. włączanie do opinii dotyczących poszczególnych państw wielu odniesień do problemu antysemityzmu i konieczności przeciwdziałania mu, co zostanie ukazane poniżej.

Z perspektywy rozważań podejmowanych w niniejszej książce wskazać trzeba, że wszystkie materialne przepisy Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, w których wyznaczono zobowiązania państw-stron traktatu, uznać można za istotne w przeciwdziałaniu antysemityzmowi. Szczególnie w perspektywie historycznej, dowodzącej dyskryminacji i prześladowania osób pochodzenia żydowskiego jako mniejszości, w każdym z objętych Konwencją ramową o ochronie mniejszości narodowych obszarów traktat ten jako instrument ochrony praw grupy tradycyjnie pozbawionej ochrony prawnej zyskuje bardzo istotne znaczenie.

Każde działanie, którego efektem będzie eliminowanie dyskryminacji, a zarazem wspieranie tradycji, kultury i tożsamości danej mniejszości, przyczynia się do jej zrozumienia i poznania<sup>867</sup>. Niezrozumienie i niewiedza są najczęściej przyczynami wrogich i nienawistnych postaw wobec mniejszości. Wydaje się jednak, że w przypadku antysemityzmu szczególną uwagę powinno się zwrócić na art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

Celem pierwszego z wymienionych przepisów jest zapewnienie stosowania przez państwa-strony Konwencji ramowej o ochronie

---

<sup>866</sup> J. Ringelheim, *Minority Rights in a Time of Multiculturalism – The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities*, Human Rights Law Review 2010, t. 10, nr 1, s. 127.

<sup>867</sup> Przepisy Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych dotyczą zobowiązań z wielu obszarów, m.in. promowania warunków dla rozwoju kultury, języka i tradycji mniejszości narodowych, zapewnienia pełnych gwarancji swobody wypowiedzi, zrzeszania się i zgromadzeń, dostępu i korzystania ze środków masowego przekazu, uczestnictwa w życiu gospodarczym, kulturalnym i społecznym i publicznym, zakazu przymusowej asymilacji.

mniejszości narodowych wobec osób należących do mniejszości narodowych zasad równości i niedyskryminacji. Osoby takie mają zatem być równe wobec prawa oraz podlegać jednakowej ochronie prawnej co osoby należące do większości (art. 4 ust. 1). W celu realizacji tego postanowienia państwa-strony „zobowiązują się do przyjęcia, tam gdzie to konieczne, odpowiednich środków w celu popierania, we wszystkich sferach życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami należącymi do większości. W tym względzie wezmą pod uwagę specyficzne warunki osób należących do mniejszości narodowych” (art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych). W ten sposób podkreślono, że konieczne jest niekiedy przyjęcie specjalnych środków, dzięki którym zagwarantowana zostanie pełna oraz rzeczywista równość przedstawicieli mniejszości narodowych w danym społeczeństwie. Jednocześnie, jak podkreśla się w sprawozdaniu wyjaśniającym do przepisów Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, specjalne środki, o których mowa, muszą stać w zgodzie z zasadą proporcjonalności, tak aby za sprawą ich obowiązywania nie doszło do dyskryminacji lub naruszenia praw innych osób<sup>868</sup>. Środki te będą zatem ograniczone do czasu i zakresu ich stosowania. Granice wyznaczać będzie w tym przypadku osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie pełnej oraz rzeczywistej równości osób należących do mniejszości narodowych.

Artykuł 6 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych odnosi się z kolei do zjawisk, które najczęściej uznawane są za przejawy antysemityzmu. Przepis ten ustanawia zobowiązanie do przyjęcia przez państwa-strony właściwych środków ochrony przed zastraszaniem, aktami dyskryminacji, wrogości lub przemocy, których motywacja tkwi w etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej tożsamości osób, przeciwko którym te piętnowane działania są kierowane. Środki ochrony, jakie państwo zobowiązane jest przyjąć i stosować, nie zostały zdefiniowane. Biorąc jednak pod uwagę treść i charakter całej Konwencji ramowej, należy przyjąć, że mają być to rozwiązania z zakresu różnych dziedzin, w tym prawa, edukacji i kultury.

---

<sup>868</sup> Sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji Ramowej..., pkt 39.

## Mechanizm kontrolny realizacji Konwencji ramowej

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych jest normatywnym instrumentem ochrony praw człowieka, który wyposażony został w mechanizm kontrolny realizacji jej postanowień przez państwa-strony traktatu<sup>869</sup>. Obowiązek nadzorowania tej realizacji został, na mocy postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, powierzony Komitetowi Ministrów RE. Procedura kontrolna w przypadku Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych oparta jest na systemie sprawozdań. Każde państwo zobowiązane jest złożyć wstępne sprawozdanie w ciągu roku od wejścia w życie Konwencji ramowej w stosunku do tego państwa oraz kolejne sprawozdania w odstępach 5-letnich lub w każdym innym momencie na żądanie Komitetu Ministrów RE. Sprawozdania podlegają ocenie Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej<sup>870</sup>, który rozpatruje je, uwzględniając informacje przedłożone przez władze państwowe, inne podmioty (organizacje pozarządowe, przedstawiciele mniejszości narodowych), jak również uzyskane podczas odbywanych przez Komitet Doradczy wizyt krajowych, gdy stwierdzona zostanie potrzeba przeprowadzenia takich wizyt. Ocena realizacji przez państwo podjętych zobowiązań ujęta zostaje w opinii formułowanej przez Komitet Doradczy, przekazywanej następnie władzom państwa, którego dotyczy. Państwo ma możliwość przedstawienia własnych uwag do opinii oraz podania ich, wraz z jej treścią, do publicznej wiadomości. Etapem finalnym procedury jest przyjęcie oraz opublikowanie przez Komitet Ministrów RE rezolucji, w której zawarte zostają wnioski i zalecenia dotyczące dalszej implementacji przez państwo postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

Jak zauważono powyżej, włączenie uwag dotyczących sposobów przeciwdziałania przez państwo antysemityzmowi do opinii, a niekiedy również i rezolucji przyjmowanych w trakcie procedury kontrolnej,

---

<sup>869</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Chablais, *Mechanizmy kontroli i procedury nadzoru zgodnie z Konwencją Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych* (w:) *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce w świetle Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych, Materiały z Konferencji 23–24 X 2000 r.*, Kancelaria Sejmu 2001.

<sup>870</sup> Konwencyjne umocowanie Komitetu Doradczego zostało zawarte w art. 26 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. Jego zadaniem jest wspieranie Komitetu Ministrów RE w dokonywaniu oceny wykonywania Konwencji ramowej przez państwa-strony. Członkami Komitetu RE mają być z kolei uznani eksperci w dziedzinie ochrony praw mniejszości narodowych.

nie jest warunkowane formalnym uznaniem przez dane państwo Żydów za mniejszość narodową. Komitet Doradczy interpretuje bowiem postanowienia Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych w sposób rozszerzający, zwracając uwagę także na sytuację mniejszości etnicznych czy religijnych. Stanowisko takie pozwala niwelować trudności związane z brakiem definicji mniejszości narodowej w traktacie, jak również tendencją niektórych państw do możliwie najbardziej zawężającego określania swoich zobowiązań powstałych na podstawie Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

W drugiej opinii Komitetu Doradczego wystosowanej wobec Ukrainy w 2008 r. podkreślano alarmującą skalę wzrostu publicznych manifestacji antysemityzmu oraz innych przejawów rasizmu<sup>871</sup>. Komitet Doradczy wymienił z zaniepokojeniem m.in. informacje na temat antysemickich haseł, które pojawiły się podczas zgromadzenia organizowanego przez studentów Politechniki w Kijowie, oraz antysemickie artykuły prasowe. Władzom ukraińskim zalecono prowadzenie rzetelnych dochodzeń w sprawach przestępstw o podłożu antysemickim oraz monitorowanie zjawiska antysemityzmu występującego w tym państwie. Szczególne zaniepokojenie intensywnością i wyjątkowo drastycznymi formami antysemityzmu Komitet Doradczy wyraził również w swoich opiniach dotyczących Austrii<sup>872</sup>, Serbii<sup>873</sup>, Mołdawii<sup>874</sup> oraz Niemiec<sup>875</sup>. W przypadku Austrii zarówno podczas pierwszej, jak i drugiej procedury kontrolnej podnoszono problem stale utrzymujących się antysemickich nastrojów społecznych, dewastacji żydowskich cmentarzy, jak również obecności antysemityzmu na austriackiej scenie politycznej. Wobec Serbii oraz Niemiec Komitet Doradczy formułował bardzo podobne uwagi. Monitorując realizację postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych w Mołdawii podkreślał z kolei konieczność podjęcia przez władze państwa szybkich i zdecydowanych kroków w celu ustanowienia właściwej legislacji przeciwdziałającej

---

<sup>871</sup> Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Ukrainy z dnia 30 maja 2008 r., AACFC/OP/II(2008)004, pkt 18, 103, 106, 112.

<sup>872</sup> Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Austrii dnia 8 czerwca z 2007 r., ACFC/OP/II(2007)005, pkt 83.

<sup>873</sup> Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Serbii z dnia 29 listopada 2003 r., ACFC/INF/OP/I(2004)002, pkt 64.

<sup>874</sup> Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Mołdawii z dnia 26 czerwca 2009 r., ACFC/OP/III(2009)003, pkt 77, 80.

<sup>875</sup> Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Niemiec z dnia 1 marca 2006 r., ACFC/OP/II(2006)001, pkt 79.



dyskryminacji i aktom przemocy na tle rasistowskim, w tym antysemitycznym, oraz monitorowania skali tych zjawisk. Zalecenie wyrażające tę potrzebę znalazło się w rezolucji Komitetu Ministrów RE, zamykającej proces trzeciego cyklu kontrolnego wobec Mołdawii w 2010 r.<sup>876</sup>

Wobec Polski<sup>877</sup> oraz Chorwacji<sup>878</sup> zwrócono ponadto uwagę na poważny problem antysemityzmu stadionowego, manifestowanego podczas rozgrywek piłki nożnej. Komitet Doradczy wezwał te państwa do efektywnego zapobiegania i karania przestępstw o podłożu rasistowskim, etnicznym oraz antysemitycznym. W przypadku Chorwacji, w ramach ostatniej z przeprowadzonych procedur monitoringowych w 2011 r., uwagi i zalecenia na temat antysemityzmu stadionowego zostały zawarte również w rezolucji Komitetu Ministrów RE<sup>879</sup>.

Uwaga, jaka podczas procedury kontrolnej kierowana jest na problem antysemityzmu występujący w państwach RE, pozwala z Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych uczynić kolejny instrument przeciwdziałania antysemityzmowi w ramach systemu ochrony praw człowieka Rady Europy. Regularne i publiczne zwracanie się do władz poszczególnych państw z sugestiami i zaleceniami podjęcia skutecznych kroków przeciwko rozprzestrzenianiu się w ich państwach antysemityzmu z pewnością stanowić może dobrą metodę wywierania wpływu na ich politykę i decyzje. Wymusza również podjęcie polemiki

<sup>876</sup> Rezolucja Komitetu Ministrów z dnia 5 maja 2010 r., CM/ResCMN(2010)6.

<sup>877</sup> Komitet Doradczy określił problem antysemityzmu stadionowego w Polsce jako „plagę”. Opinia Komitetu Doradczego na temat Polski z dnia 20 marca 2009 r., ACFC/OP/II(2009)002, pkt 93. Przedstawiając swoje uwagi do opinii Komitetu Doradczego, rząd polski podniósł, że „Nie można zgodzić się z zamieszczonym w tym punkcie stwierdzeniem jakoby zjawiska rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii były na polskich stadionach czymś powszechnym i bezkarnym”. Por. uwagi do opinii Komitetu Doradczego dotyczącej Polski z 2009 r. Przeciwnie, bardzo niepokojące wnioski wynikają jednak z monitoringu prowadzonego m.in. przez APP oraz organizacje pozarządowe, takie jak polskie stowarzyszenie „Nigdy Więcej” zajmujące się problematyką rasizmu i nienawiści w Polsce. Zob. w szczególności raport APP *Racism, ethnic discrimination and exclusion of migrants and minorities in sport. A comparative overview of the situation in the European Union*, Fundamental Rights Agency, październik 2010 r., <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/racism-ethnic-discrimination-and-exclusion-migrants-and-minorities-sport-situation> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.) oraz raport: *Hateful. Monitoring Racism, Discrimination and Hate Crime in Polish and Ukrainian Football 2009–2011*, Nigdy Więcej 2011, 7 kwietnia, [http://www.nigdywiecej.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=539&ItemId=13](http://www.nigdywiecej.org/index.php?option=com_content&task=view&id=539&ItemId=13) 2 (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>878</sup> Opinia Komitetu Doradczego na temat Chorwacji z dnia 27 maja 2010 r., ACFC/OP/III(2010)005, pkt 23, 114, 204.

<sup>879</sup> Rezolucja Komitetu Ministrów (2011) 12 z dnia 6 lipca 2011 r.

i przedstawienie informacji na temat podejmowanych wysiłków w przypadkach, gdy państwo nie zgadza się z wnioskami Komitetu Doradczego. W związku z powyższym należy jednocześnie żałować, że odniesień do problemu antysemityzmu zabrakło w uwagach formułowanych wobec takich państw, jak Norwegia, Holandia, Wielka Brytania czy Rosja, w których antysemityzm przybiera coraz groźniejsze postaci.

## **6. Stanowisko Komitetu Ministrów RE wobec antysemityzmu**

Komitet Ministrów RE jest statutowym, decyzyjnym organem tej organizacji, działającym w jej imieniu<sup>880</sup>. Zadaniem Komitetu Ministrów jest działanie na rzecz realizacji ogólnych celów Rady Europy<sup>881</sup>. W jego skład wchodzi ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich organizacji. Bieżąca działalność, w zakresie szerokich kompetencji Komitetu Ministrów, prowadzona jest jednak przez ambasadorów – stałych przedstawicieli akredytowanych przy Radzie Europy.

Zgodnie z postanowieniami Statutu RE Komitet Ministrów „rozwaga, w związku z zaleceniem Zgromadzenia Doradczego lub z własnej inicjatywy, środki właściwe dla realizacji celu Rady Europy, włączając w to zawieranie konwencji i umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie do poszczególnych spraw. Wnioski Komitetu są podawane do wiadomości członkom przez Sekretarza Generalnego”<sup>882</sup>. Ponadto „Ustalenia Komitetu mogą, w stosownych wypadkach, przybierać formę zaleceń dla rządów członków”<sup>883</sup>. Zalecenia, choć pozbawione mocy prawnej, stanowią instrument harmonizacji prawa państw członkowskich Rady Europy i wyrażają wspólne stanowisko tych państw w określonym obszarze<sup>884</sup>. Jak słusznie charakteryzuje je M. Balcerzak, „zalecenia Komitetu Ministrów RE są klasycznymi uchwałami organizacji międzynarodowych, z których część ma walor normatywny, a niekiedy także normotwórczy. Zalecenia nie są natomiast

---

<sup>880</sup> Art. 13 Statutu RE.

<sup>881</sup> Por. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W Stronę Ogólnoeuropejskiej...*, Warszawa 2006, s. 55.

<sup>882</sup> Art. 15 lit. a Statutu RE.

<sup>883</sup> Art. 15 lit. b Statutu RE.

<sup>884</sup> F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W Stronę Ogólnoeuropejskiej...*, s. 55, 121.

uchwałami prawotwórczymi w rozumieniu funkcjonalnym, tj. ich celem nie jest tworzenie zobowiązań prawno międzynarodowych, stąd ich treść nie ma charakteru wiążącego formalnie”<sup>885</sup>.

Znaczenie zaleceń Komitetu Ministrów RE istotnie wzmacnia ponadto przyznana w art. 15 lit. b Statutu RE możliwość zwracania się przez Komitet Ministrów do rządów państw członkowskich o informacje na temat działań podjętych przez nie w celu realizacji zaleceń. Uprawnienie to stanowi z jednej strony pewnego rodzaju instrument dyscyplinowania władz poszczególnych państw nierealizujących postanowień Komitetu Ministrów, z drugiej zaś pozwala państwom na „informowanie Komitetu Ministrów o problemach, na jakie natrafiają w wywiązywaniu się z obowiązków wynikających z konkretnego zalecenia (...). Mechanizm takiego monitoringu równoważy do pewnego stopnia nieobowiązujący charakter zaleceń”<sup>886</sup>.

Kompetencje Komitetu Ministrów RE rozciągają się również m.in. na obszary wprowadzania w życie porozumień i konwencji oraz kontrolę ich przestrzegania przez państwa członkowskie RE, nadzorowanie wykonywania przez nie wyroków ETPCz, wystosowywanie zaproszeń dla państw kandydujących do członkostwa w Radzie Europy, uchwalanie budżetu organizacji<sup>887</sup>. Jak podkreśla J. Jaskiernia, najważniejszym aspektem procedury kontrolnej stosowanej wobec państw członkowskich RE jest monitoring tematyczny, którego pierwszy etap stanowi przygotowanie raportów dotyczących poszczególnych krajów, które są następnie rozpatrywane przez Komitet Ministrów RE<sup>888</sup>. Konsekwencje zastosowania procedury kontrolnej przybierają różne formy, wszystkie oparte są jednak na tzw. konstruktywnym dialogu z władzami państwa członkowskiego, mającym na celu ułatwienie państwu przewycięzania

---

<sup>885</sup> M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka* (w:) *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Białko-Biała 2009, s. 10.

<sup>886</sup> F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W Stronę Ogólnoeuropejskiej...*, s. 59.

<sup>887</sup> Informacje zamieszczone na stronie internetowej Komitetu Ministrów: [http://www.coe.int/t/cm/aboutCM\\_en.asp#P78\\_2797](http://www.coe.int/t/cm/aboutCM_en.asp#P78_2797) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>888</sup> Tłumaczenie za: J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych* (w:) *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 38.

problemów, z którymi się boryka<sup>889</sup>. Do zagadnień, które stały się do-tychczas przedmiotem opisywanej procedury, należy m.in. zakaz dyskryminacji ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania rasizmo-wi<sup>890</sup>. Należy zatem uznać, że w przypadku, w którym Komitetowi Mi-nistrów RE przedłożona zostanie sprawa naruszania przez dane państwo członkowskie zakazu dyskryminacji lub braku zapewnienia przez nie właściwej ochrony ofiarom rasizmu, antysemityzmu lub ksenofobii, organ ten dysponuje instrumentami nacisku na władze państwowe w celu uzyskania zmiany niepożądanego stanu rzeczy.

Komitet Ministrów, jako organ decyzyjny RE, w zasadniczej mierze kształtuje charakter wysiłków podejmowanych przez Radę na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi, rasizmowi, ksenofobii i pokrewnym im formom nietolerancji i dyskryminacji. Wśród uchwał przyjętych przez Komitet Ministrów w omawianej tematyce można przykładowo wskazać na zalecenie (2001) 6 dotyczące zapobiegania rasizmowi, kse-nofobii i rasistowskiej nietolerancji w sporcie<sup>891</sup> oraz zalecenie (97) 21 dotyczące mediów oraz promocji kultury tolerancji<sup>892</sup>.

### **Zalecenie Komitetu Ministrów RE R (97) 20 dotyczące „mowy nienawiści”**

Za najbardziej istotną i adekwatną do rozważań podjętych w niniej-szej książce uchwałę Komitetu Ministrów RE uznać należy zalecenie dotyczące „mowy nienawiści”<sup>893</sup>. Zalecenie dowodzi trafności twierdze-nia, zgodnie z którym tematyka przyjmowanych uchwał „stanowi od-zwierciedlenie zainteresowania określonym problemem wśród państw

<sup>889</sup> Tamże, s. 39.

<sup>890</sup> Compliance with Member States' Commitments: the Committee of Ministers' Monitoring Procedures z dnia 9 kwietnia 2004 r., Monitor/Inf(2004)3, pkt 12.

<sup>891</sup> Zalecenie Komitetu Ministrów Rec (2001) 6 z dnia 18 lipca 2001 r.

<sup>892</sup> Zalecenie Komitetu Ministrów R (97) 21 z dnia 30 października 1997 r. Ważną formą prezentowania stanowiska Komitetu Ministrów Rady Europy wobec problemu antysemityzmu będą odpowiedzi, jakie Komitet ma obowiązek formułować wobec zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego. W celu zachowania bardziej przejrzystej formy prezen-tacji właściwe odpowiedzi Komitetu zostaną przedstawione poniżej, w części rozdziału pracy poświęconej zaleceniom Zgromadzenia Parlamentarnego.

<sup>893</sup> Ze względu na wiele kluczowych dla rozważań podjętych w niniejszej książce, do których odnosi się zalecenie R (97) 20, uchwała ta zostanie omówiona w sposób bar-dziej szczegółowy niż inne uchwały organów statutowych Rady Europy, przywoływane w tym rozdziale książki.

członkowskich, którego źródeł można poszukiwać w aktualnej sytuacji politycznej Europy”<sup>894</sup>. Nawiązuje do tego sama preambuła zalecenia R (97) 20, w której podkreślono zaniepokojenie, jakie wśród członków Rady Europy wywołuje wzrost i odradzanie się w Europie zjawisk antysemityzmu, rasizmu i ksenofobii oraz konieczność przeciwdziałania wszelkim ideologiom i praktykom, które nawołują do nienawiści i dyskryminacji na tle rasowym, przy jednoczesnym poszanowaniu swobody wypowiedzi. Aksjologicznym uzasadnieniem dla sformułowania zaleceń zawartych w uchwale jest również wyrażone w preambule potępienie dla wymienionych powyżej zjawisk jako podważających zasady tolerancji, pluralizmu i bezpieczeństwa gwarantowanego w systemie demokratycznym. Preambuła zalecenia R (97) 20 wymienia ponadto wiele instrumentów prawnych, traktatowych i pozatraktatowych, jak również dokumentów będących rezultatem prac określonych podmiotów (np. konferencji międzyrządowych) nad zagadnieniami, które porusza zalecenie<sup>895</sup>. Część dyspozytywna zalecenia R (97) 20 wymienia następujące zalecenia w formie ogólnej, kierowane do rządów państw członkowskich Rady Europy:

- podjęcie właściwych kroków w celu zwalczania „mowy nienawiści” na podstawie zasad wysłowionych w zaleceniu;
- zapewnienie, że kroki takie stanowią część całościowego podejścia do omawianego problemu, z uwzględnieniem m.in. jego aspektów społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych;
- w przypadku gdy działania takie jeszcze nie nastąpiły, podpisanie, ratyfikacja oraz efektywna implementacja w krajowych porządkach prawnych konwencji LDR;
- dokonanie przeglądu krajowej legislacji w celu potwierdzenia, że jej treść pozostaje w zgodzie z zasadami określonymi w załączniku do zalecenia.

W załączniku do zalecenia R (97) 20, będącym integralną częścią uchwały, zawarto normy o charakterze szczegółowym, ujęte w siedem zasad (ang. *principles*)<sup>896</sup>. Załącznik definiuje również, na potrzeby realizacji wymienionych w nim zasad, samo pojęcie mowy nienawiści, ujmując ją jako „każdą formę wypowiedzi, która rozpowszechnia, podżega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię,

---

<sup>894</sup> M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy...*, s. 7.

<sup>895</sup> Tamże, s. 14.

<sup>896</sup> Tamże.



antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości, migrantów, lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów”. Podkreślony został ponadto fakt, że choć opisane zasady odnoszą się do „mowy nienawiści” w ujęciu generalnym, w szczególności należy je odczytywać w kontekście funkcjonowania mediów. Jak wskazano w memorandum wyjaśniającym do zalecenia, takie zaakcentowanie roli mediów związane jest z przekonaniem, że „mowa nienawiści” rozpowszechniana za ich pomocą może wywoływać najbardziej dalekosiężne i niekorzystne skutki, biorąc w szczególności pod uwagę wpływ, jaki media wywierają współcześnie na kształtowanie opinii publicznej<sup>897</sup>.

Pierwsza zasada, jaką sformułowano w załączniku do zalecenia, dotyczy szczególnej odpowiedzialności spoczywającej na władzy każdego z państw w zakresie zapobiegania posługiwaniu się, w szczególności w mediach, „mową nienawiści” przez jej przedstawicieli i instytucje każdego z państw. Odpowiedzialność ta dotyczy również wypowiedzi, których efektem może być usprawiedliwianie, rozpowszechnianie bądź wspieranie antysemityzmu, rasizmu, ksenofobii lub innych form dyskryminacji lub nienawiści. W zasadzie nie wymienia się sankcji, jakie miałyby być zastosowane w przypadkach wystąpienia takich treści, wskazując jedynie, że powinny być one zakazane.

Kolejna zasada odnosi się do obowiązywania w państwach członkowskich Rady Europy takich ram prawnych dla przeciwdziałania „mowie nienawiści”, które po pierwsze uwzględniać będą przepisy prawa karnego, cywilnego i administracyjnego, po drugie zaś pozwolą sądom krajowym oceniającym poszczególne sprawy na dokonanie właściwego ważenia racji pomiędzy koniecznością zachowania gwarancji swobody wypowiedzi a poszanowaniem godności ludzkiej oraz ochroną dobrego imienia i praw innych osób. W celu osiągnięcia takiego stanu rzeczy władze państw powinny zbadać, w jaki sposób możliwe będzie m.in. dostosowanie krajowej legislacji do warunków stwarzanych przez funkcjonowanie nowych środków przekazu i metod komunikacji, dołączenie pracy społecznej do katalogu możliwych sankcji karnych stosowanych wobec osób skazanych za szerzenie „mowy nienawiści” oraz przeciwdziałanie „mowie nienawiści” przy pomocy prawa cywilnego,

---

<sup>897</sup> Memorandum wyjaśniające do zalecenia R (97) 21, pkt 21, stanowiące załącznik do zalecenia.

np. przez przyznanie organizacjom pozarządowym prawa do wnoszenia pozwów cywilnych przeciwko osobom publicznie szerzącym nienawiść. Zasadność stosowania różnorodnych metod reakcji na rozpowszechnianie „mowy nienawiści” akcentowana jest w całej treści zalecenia i, jak podkreślono w memorandum wyjaśniającym, wynika z przekonania, że nie zawsze sankcja w postaci kary ograniczenia lub pozbawienia wolności będzie skuteczna, a więcej szans na zmianę rasistowskich postaw dostarczyć może przykładowo praca społeczna w środowisku, wobec którego kierowane były nienawistne treści<sup>898</sup>. W tej ostatniej sprawie można zauważyć, że choć w rzeczywistości ograniczenie środków, które mogą zostać zastosowane wobec osób szerzących „mowę nienawiści”, do prawa karnego nie jest pożądane, wątpliwe jest jednocześnie, aby zasądzona, przymusowa obecność takich osób wśród grup, do których żywią silną nienawiść, była zabiegiem skutecznym w niwelowaniu nietolerancyjnych, nienawistnych postaw.

Zarówno druga, jak i kolejne trzy zasady zawarte w zaleceniu uwypuklają problem zapewnienia, dzięki właściwej legislacji, równowagi pomiędzy skutecznym przeciwdziałaniem „mowie nienawiści” a poszanowaniem swobody wypowiedzi, przy uznaniu, że zapewnienie zarówno jednego, jak i drugiego ma kluczowe znaczenie w każdym demokratycznym społeczeństwie.

W zasadzie trzeciej stwierdzono, że władze państw członkowskich powinny zapewnić, aby każda ingerencja w swobodę wypowiedzi była poddana niezależnej kontroli sądowej, a ograniczenia tej swobody, jeśli są bezwzględnie konieczne, nie były stosowane w sposób arbitralny, a następowały na podstawie obiektywnych kryteriów oceny zasadności ich wprowadzenia. W ten sposób podkreślona została zasadnicza rola niezależnej kontroli sądowej, w przypadku gdy ustawodawca kryminalizuje określone formy wypowiedzi.

Zasada czwarta wskazuje z kolei, że krajowe regulacje prawne oraz praktyka ich stosowania powinny umożliwiać władzy sądowej, rozstrzygającej sprawy dotyczące „mowy nienawiści”, właściwe uwzględnienie istnienia tak drastycznych form nienawistnych wypowiedzi, które zmierzają do zniweczenia praw i wolności gwarantowanych w EKPCz.

Zasada piąta stanowi, że z pełnym poszanowaniem zasady proporcjonalności oraz ze szczególną ostrożnością należy podchodzić do sto-

---

<sup>898</sup> Tamże, pkt 33.

sowania sankcji prawa karnego wobec osób publicznie głoszących „mowę nienawiści”, jako że sankcje takie w każdym przypadku stanowią poważną ingerencję w sferę wolności wypowiedzi jednostki.

Zasada szósta porusza ważne zagadnienie różnicowania, w krajowym ustawodawstwie i praktyce działania, odpowiedzialności osoby wyrażającej treści antysemickie, rasistowskie lub ksenofobiczne i odpowiedzialności mediów za informowanie opinii publicznej o takich poglądach. W punkcie tym dostrzec należy wyraźne odniesienie do sprawy *Jersild v. Dania*, rozstrzygniętej przez ETPCz w 1994 r.<sup>899</sup> W wyroku uznano, stosunkiem głosów 12 do 7, naruszenie przez władze duńskie Europejskiej Konwencji, wynikające z pociągnięcia do odpowiedzialności karnej oraz skazania wyrokiem sądowym dziennikarza przeprowadzającego i emitującego rozbudowany wywiad z członkami skrajnie prawicowego ugrupowania, podczas którego z ich ust padły rasistowskie i ksenofobiczne twierdzenia. Ostatnia z zasad uwzględnionych w załączniku do zalecenia R (97) 20 bezpośrednio nawiązuje do zasady szóstej, przez szczegółowe określenie elementów, jakie krajowe ustawodawstwo i praktyka powinny uwzględniać w przypadkach podobnych do okoliczności sprawy *Jersild*:

- przekazywanie informacji dotyczących antysemityzmu, rasizmu, ksenofobii lub innych form nietolerancji korzysta z pełnych gwarancji swobody wypowiedzi, wysłowionych w art. 10 ust. 1 EKPCz, a wszelkie ingerencje możliwe są jedynie przy spełnieniu przesłanek dopuszczalności ograniczania swobody wypowiedzi określonych w ust. 2 tego przepisu EKPCz;
- przy sądowej ocenie zasadności ograniczenia swobody wypowiedzi konieczne jest uwzględnienie zasad wynikających z treści art. 10 EKPCz, które definiuje właściwe orzecznictwo organu strasburskiego, przy szczególnym uwzględnieniu w odniesieniu do informowania na temat wymienionych powyżej przejawów nietolerancji, metod, treści, kontekstu i celu takiego przekazu;
- poszanowanie wolności mediów oznacza m.in., że narzucanie dziennikarzom określonych poglądów czy sposobu ich prezentowania nie leży w kompetencji sądów ani władz publicznych.

Reasumując powyższe przedstawienie zasad, stanowiących integralną część zalecenia Komitetu Ministrów RE dotyczącego „mowy nienawiści”, należy podkreślić, że uchwała ta na równi z koniecznością

<sup>899</sup> Wyrok ETPCz dnia 23 września 1994 r. w sprawie 15890/89 *Jersild v. Dania*.

przeciwdziałania antysemickiej, rasistowskiej i ksenofobicznej „mowie nienawiści” stawia obowiązek władz państwowych do zapewnienia, w krajowym ustawodawstwie i praktyce jego stosowania, wszelkich gwarancji swobody wypowiedzi, określanych w szczególności przez treść art. 10 EKPCz oraz dotyczącym tego przepisu orzecznictwie organu strasburskiego. Kolejnym ważnym elementem zalecenia pozostaje zwrócenie się do rządów państw członkowskich o zagwarantowanie możliwości odwołania się do innych niż prawnokarne metod reakcji prawnej wobec osób lub grup publicznie posługujących się „mową nienawiści”. Szczególnie silnie akcentuje się wreszcie obowiązek zapewnienia wszelkich gwarancji swobody wypowiedzi przedstawicielom mediów, których zadaniem jest informowanie społeczeństwa o zjawiskach zachodzących w jego strukturach, takich jak antysemityzm i pokrewne mu formy nietolerancji i dyskryminacji. Odpowiedzialność za publiczne prezentowanie nienawistnych treści, jakie w trakcie przekazywania tego rodzaju informacji może mieć miejsce, spoczywać powinna wyłącznie na autorach takich treści, nie zaś przykładowo na dziennikarzach przeprowadzających wywiad, choć w tym miejscu zaznacza się jednocześnie obowiązek zachowania przez dziennikarzy wszelkich standardów etyki tego zawodu, jak również obowiązek niepopierania i niezachęcania do formułowania nienawistnych przekazów. Uchwała ma zatem wydźwięk daleki od postulatu jak najdalej idącej kryminalizacji „mowy nienawiści”, odwołując się raczej do postulatu przyjęcia i stosowania w ustawodawstwie i praktyce krajowej szerokiej gamy rozwiązań przeciwdziałania publicznemu szerzeniu nienawiści.

Warto wreszcie wskazać, posługując się klasyfikacją funkcji zaleceń Komitetu Ministrów RE przedstawioną przez M. Balcerzaka, że omawiane zalecenie spełnia zarówno funkcję normatywną, harmonizującą, jak i dydaktyczną<sup>900</sup>. W odniesieniu do funkcji normatywnej stwierdzić należy, że zalecenie zawiera normy oczekiwanego zachowania jego adresatów – normy o charakterze niewiążącym, postulatywnym. Postuluje się bowiem zaistnienie określonego, pożądanego zachowania w sferze ustawodawstwa i praktyki postępowania na gruncie krajowym<sup>901</sup>. W przypadku ustawodawstwa określającego przesłanki dopuszczalności ograniczeń swobody wypowiedzi między państwami Rady Europy zachodzą znaczące rozbieżności w zakresie wyznaczania np. granicy po-

<sup>900</sup> M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy...*, s. 15–17.

<sup>901</sup> Tamże, s. 15.

między dopuszczalną krytyką określonej religii a znieważaniem jej wyznawców ze względu na ich przynależność religijną lub nawoływaniem do nienawiści czy przemocy przeciwko nim. Z tego względu funkcja harmonizująca zalecenia, której występowanie ma na celu osiągnięcie większej jedności pomiędzy państwami członkowskimi Rady Europy, uzyskuje w przypadku przeciwdziałania „mowie nienawiści” istotne znaczenie. Z kolei funkcja dydaktyczna omawianej uchwały wyraża się przede wszystkim w poinformowaniu władz publicznych o zalecanym postępowaniu w odniesieniu do przeciwdziałania publicznemu rozpowszechnianiu „mowy nienawiści”, jak również w odniesieniach do roli i odpowiedzialności mediów.

## **7. Stanowisko Zgromadzenia Parlamentarnego RE wobec antysemityzmu**

Zgromadzenie Parlamentarne jest statutowym, deliberującym organem Rady Europy. W jego skład wchodzi przedstawiciele parlamentów krajowych poszczególnych państw członkowskich RE. Głównym powołaniem obradującego czterokrotnie w ciągu roku Zgromadzenia Parlamentarnego jest podejmowanie i poddawanie pod dyskusję zagadnień, które mają kluczowe znaczenie nie tylko dla funkcjonowania całej organizacji, lecz także dla jej państw członkowskich. Do tematów, które Zgromadzenie Parlamentarne traktuje jako priorytetowe, należą m.in.: ochrona i promocja praw człowieka i demokracji, przeciwdziałanie terroryzmowi przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka, zażegnywanie konfliktów regionalnych, sytuacja uchodźców i migrantów, dialog międzywyznaniowy oraz międzykulturowy<sup>902</sup>. Zgromadzenie, które nazywane bywa „siłą napędową” Rady Europy, uczestniczy w formułowaniu wszystkich traktatów międzynarodowych przyjmowanych pod auspicjami tej organizacji, dokonuje wyboru m.in. sędziów ETPCz, Komisarza Praw Człowieka RE oraz Sekretarza Generalnego, jak również deleguje swoich przedstawicieli do monitorowania wyborów oraz przestrzegania praw człowieka w państwach europejskich<sup>903</sup>.

---

<sup>902</sup> Informacje przedstawione na stronie internetowej Zgromadzenia Parlamentarnego RE, <http://assembly.coe.int/Communication/Brochure/Bro01-e.pdf> (odsłona dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>903</sup> Tamże.



Zgromadzenie Parlamentarne stosuje również procedurę monitoringową w odniesieniu do realizacji zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie Rady Europy. Procedura ta była zasadniczo kształtowana i wzmacniana w toku trwającego kilka lat procesu, którego centralnym punktem było utworzenie tzw. Komisji Monitoringowej w 1997 r.<sup>904</sup> Procedura może zostać zainicjowana wobec każdego z państw członkowskich Rady Europy, a możliwe konsekwencje jej przeprowadzenia to m.in. decyzja o kontynuowaniu procedury przy wyznaczeniu terminów, w których państwo jej poddane musi wypełnić ciążące na nim zobowiązania (pod groźbą zawieszenia pełnomocnictwa dla delegacji narodowej w Zgromadzeniu Parlamentarnym), zawieszenie lub cofnięcie pełnomocnictwa dla delegacji narodowej, a nawet zwrócenie się do Komitetu Ministrów RE o zastosowanie sankcji wobec państwa niewywiązującego się ze swoich zobowiązań w postaci zawieszenia członkostwa lub, w ostateczności, pozbawienia państwa członkostwa w Radzie Europy<sup>905</sup>. Przedstawiony mechanizm może zatem być wykorzystany również w przypadku, w którym państwo nie będzie wypełniać swych zobowiązań zaciągniętych w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi, rasizmowi, ksenofobii lub innym formom nietolerancji i dyskryminacji. Można uznać, że reakcja Zgromadzenia Parlamentarnego mogłaby nastąpić również wówczas, gdy polityka prowadzona przez władze państwowe jednego z krajów członkowskich Rady Europy w niepokojący sposób dążyć będzie w kierunku zaostrzania konfliktów społecznych wynikłych na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym czy religijnym. Warto podkreślić, że procedura monitoringowa może być w przypadku Zgromadzenia Parlamentarnego efektywna dzięki jej przejrzystości oraz gotowości formułowania ocen przez członków Zgromadzenia uczestniczących w ocenie danego państwa. Jak zauważa w tym kontekście J. Jaskiernia, zbyt duża poufność procedur stosowanych w ramach Komitetu Ministrów RE „osłabia (...) efekt mobilizacji europejskiej opinii publicznej, który w przypadku monitorowania realizacji standardów demokratycznych ma znaczenie fundamentalne”<sup>906</sup>.

---

<sup>904</sup> J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa...*, s. 40–41. Procedura monitoringowa podlega jednak stałym modyfikacjom, wyrażanym w kolejnych rezolucjach przyjmowanych przez Zgromadzenie Parlamentarne. Zob. m.in. rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego: 1431 z dnia 18 marca 2005 r. i 1515 z dnia 29 czerwca 2006 r.

<sup>905</sup> J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa...*, s. 42.

<sup>906</sup> Tamże, s. 44.

Podobnie jak Komitet Ministrów RE, Zgromadzenie Parlamentarne RE przyjmuje zalecenia i rezolucje. Należy jednak przypomnieć, że uchwały te mają charakter odmienny od uchwał przyjmowanych na forum pierwszego z wymienionych gremiów<sup>907</sup>. Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego to bowiem uchwały skierowane do Komitetu Ministrów, wyrażające polityczne przesłanie odnoszące się do określonego zagadnienia, rezolucje Zgromadzenia to z kolei uchwały wyrażające własne opinie i stanowiska polityczne tego organu, które nie muszą być tożsame ze stanowiskiem politycznym przyjmowanym przez Komitet Ministrów – organ decyzyjny Rady Europy<sup>908</sup>. Znaczenie uchwał Zgromadzenia Parlamentarnego nie powinno być jednak deprecjonowane, uzupełniają one bowiem standardy Rady Europy, wyznaczone przez właściwe traktaty, tworzące wiążące prawnie zobowiązania dla państw członkowskich w określonej dziedzinie. Można jednocześnie wskazać na przykłady wywierania przez zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego bezpośrednich oraz pośrednich skutków prawnych<sup>909</sup>.

Problem antysemityzmu oraz konieczności zapobiegania mu był przedmiotem wielu zaleceń, rezolucji, jak również pisemnych deklaracji złożonych przez delegatów do Zgromadzenia Parlamentarnego RE. Poniżej przedstawione zostaną wybrane dokumenty podejmujące tematykę antysemityzmu w różnych jej aspektach. Przybliżone zostaną również dwa sprawozdania analizujące zagrożenia związane ze stałą obecnością zjawiska antysemityzmu w Europie, na podstawie których Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło stosowne rezolucje.

---

<sup>907</sup> Zob. uwagi przedstawione we wstępie do niniejszego rozdziału książki.

<sup>908</sup> Por. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy...*, s. 7–8.

<sup>909</sup> Jako przykład skutków bezpośrednich podawane jest zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1201 z dnia 1 lutego 1993 r., wymieniane m.in. w traktatach dwustronnych o współpracy i dobrym sąsiedztwie zawartych pomiędzy Węgrami i Słowacją oraz Węgrami i Rumunią. Skutki pośrednie może zaś rodzić powołanie się przez sąd konstytucyjny państwa członkowskiego Rady Europy na zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego, jak miało to miejsce w przypadku rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego. Por. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes (red.), *Prawo Rady Europy. W Stronę Ogóлноeuropejskiej...*, s. 121–122.

## 7.1. Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE

### 7.1.1. Zalecenie 453 (1966) dotyczące środków, które mają być podjęte przeciwko nawoływaniu do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym

Pierwszym impulsem do większego zaangażowania Rady Europy w przeciwdziałanie nienawiści i dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym i religijnym było zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego RE 453 (1966), przyjęte dnia 27 stycznia 1966 r.<sup>910</sup> W zaleceniu Zgromadzenie Parlamentarne zwraca uwagę na wzrastającą aktywność politycznych i quasi-politycznych organizacji nawołujących do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym, kierujących swoją propagandę w szczególności wobec młodych ludzi, działających niekiedy pod szyldem szkół i uniwersytetów. Zalecenie przywołuje uchwaloną w listopadzie 1963 r. przez Zgromadzenie Ogólne NZ Deklarację o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, by na jej przykładzie podkreślić, że nawoływanie lub popełnianie „przestępstw z nienawiści” powinno być kryminalizowane w ustawodawstwie krajowym wszystkich państw, jak również wzywa „wszystkich Europejczyków”, w szczególności zaś właściwe władze państw członkowskich Rady Europy, do podjęcia właściwych środków, w tym tych o charakterze legislacyjnym, w celu zapobiegania wszelkim formom nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym. Władze państw członkowskich wezwane zostały ponadto do zapewnienia, aby „ich młodzież była wychowywana w poszanowaniu dla rządów prawa i godności przynależnej każdej istocie ludzkiej, bez względu na jej rasę, wyznanie, narodowość lub pochodzenie etniczne”<sup>911</sup>.

W ust. 7 zalecenia 453 (1966) sformułowano szczegółowe zalecenia, skierowane do Komitetu Ministrów RE. W pierwszym z nich wyróżnić można trzy elementy stwierdzające potrzebę wezwania państw członkowskich do: ustanowienia właściwej legislacji, dostosowania już istniejących przepisów prawnych do współczesnych uwarunkowań oraz zdecydowanego wdrażania obowiązujących unormowań<sup>912</sup>. Drugie zalecenie dotyczy przekazania rządów państw członkowskich Rady Europy

---

<sup>910</sup> Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 453 (1966) z dnia 27 stycznia 1966 r.

<sup>911</sup> Tamże, pkt 6.

<sup>912</sup> R. Genn, *Beyond the Pale. Council of Europe Measures...*, s. 195.

dołączonego do uchwały **modelu ustawy** (ang. *model law*), odzwierciedlającego opinię Zgromadzenia Parlamentarnego na temat pożądanego kształtu takiej legislacji oraz mającego stanowić pomoc przy ustanawianiu nowych bądź nowelizacji istniejących przepisów prawnych państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania szerzeniu nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym. W art. 1 modelu ustawy przewiduje się m.in. kryminalizację nawoływania do nienawiści, nietolerancji, dyskryminacji lub przemocy oraz znieważania osób lub grup wyróżnianych na podstawie koloru skóry, rasy, przynależności etnicznej lub narodowościowej albo wyznania, delegalizację i/lub ściganie organizacji, których działania odzwierciedlają te wymienione w art. 1 modelu ustawy, a nawet kryminalizowanie publicznego posługiwania się insygniami takich organizacji, a w szczególności ich flagami, odznakami, uniformami, pozdrowieniami i hasłami.

Proponowany model ustawy zawiera postanowienia odzwierciedlające w dużej mierze treść art. 4 konwencji LDR (nieuchwalonej jeszcze w momencie przyjęcia zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE), różni się jednak od projektowanej wówczas regulacji uniwersalnej w dwóch istotnych aspektach. Przede wszystkim wymienia jedynie sankcje prawa karnego, jako te, które miałyby być przewidziane w ustawodawstwie krajowym, pomijając inne środki. Poza tym odnosi się do nienawiści szerzonej na tle religijnym, podczas gdy w treści konwencji LDR, na skutek trudności i kontrowersji, wszelkie odniesienia do religii zostały pominięte.

Co interesujące, w trzecim zaleceniu szczegółowym postulowano przekazanie Komitetowi Ministrów RE zadania sformułowania projektu europejskiej konwencji dotyczącej przeciwdziałania nawoływaniu do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym, której postanowienia miałyby się opierać na przedstawionym modelu ustawy.

W odpowiedzi na zalecenie Komitet Ministrów przyjął w październiku 1968 r. rezolucję 68 (30)<sup>913</sup>. W rezolucji podkreślono przede wszystkim poparcie dla już ustanowionych (konwencja LDR) i projektowanych (projekt Konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji nietolerancji na tle religii lub wyznania RE) traktatów międzynarodowych, wzywając państwa członkowskie Rady Europy do podpisania i ratyfikacji konwencji LDR (w przypadku gdy jeszcze tego nie uczyniły) oraz zapewnienia pełnej implementacji jej postanowień na poziomie

---

<sup>913</sup> Rezolucja Komitetu Ministrów 68 (30) z dnia 30 października 1968 r.

krajowym, jak również do przeprowadzenia przeglądu krajowej legislacji, która gwarantować musi skuteczne środki przeciwdziałania dyskryminacji rasowej oraz wszelkim formom nietolerancji i dyskryminacji na tle religijnym. Rezolucja nie zawiera jednocześnie żadnych postanowień odnoszących się do postulowanego zainicjowania prac nad ustanowieniem traktatu w ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka, który regulowałby kwestie przeciwdziałania nawoływaniu do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym. Komitet Ministrów postanowił zatem nie inicjować przygotowania żadnych prawnie wiążących instrumentów, które „konkurowałyby” z ustanowionym właśnie mechanizmem uniwersalnym w postaci konwencji LDR. Decyzja o przyjęciu takiego stanowiska ukształtowana została ostatecznie podczas prac Europejskiego Komitetu ds. Problemów z Przestępczością, któremu Komitet Ministrów RE zdecydował się przekazać zadanie szczegółowej analizy postulatu Zgromadzenia Parlamentarnego RE. Decyzja taka została przegłosowana w trakcie dyskusji na forum Komitetu Ministrów w 1967 r., gdzie ujawnione zostały rozbieżności w stanowiskach poszczególnych państw<sup>914</sup>. Przedstawiciele Szwajcarii i Austrii podnosili przykładowo, że w opinii ich rządów postanowienia konwencji LDR oraz te proponowane w zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego nie zazębiają się, a wnikliwe rozważenie propozycji Zgromadzenia Parlamentarnego powinno być przeprowadzone przez Europejski Komitet ds. Problemów z Przestępczością. Odmienne stanowisko prezentowali przedstawiciele Danii i Holandii, postulujący skupienie wysiłków na przyjęciu traktatu ONZ-owskiego.

Do dziś w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy nie ustanowiono traktatu dotyczącego przeciwdziałania nawoływaniu do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym. Należy jednak zaznaczyć, że od czasu, w którym zaczęto rozważać taką możliwość, Rada Europy przyjęła wiele innych rozwiązań, w tym omawiany powyżej Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości, a wszystkie jej państwa członkowskie pozostają stronami konwencji LDR. Standard Rady Europy w omawianym obszarze współtworzy

---

<sup>914</sup> Sprawozdanie z obrad Komitetu Ministrów, które odbyły się w dniach 27 lutego – 4 marca 1976 r., s. 23–24, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2327128&SecMode=1&DocId=1108688&Usage=2> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



również bogate orzecznictwo ETPCz, o którym mowa będzie w kolejnym rozdziale niniejszej książki.

### **7.1.2. Zalecenie 1275 (1995) dotyczące walki z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją**

Zalecenie 1275 (1995), przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne RE w 1995 r., jest jednym z najbardziej obszernych i szczegółowych zaleceń sformułowanych przez ten organ wobec Komitetu Ministrów RE w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi i pokrewnym mu formom nietolerancji i dyskryminacji<sup>915</sup>.

Jedną z rekomendacji zawartych w zaleceniu dotyczy m.in. wezwania przez Komitet Ministrów państw członkowskich Rady Europy do:

- pilnej ratyfikacji Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych oraz konwencji LDR;
- dokonania oceny krajowej legislacji i praktyki działania w zakresie ich możliwego, bezpośredniego lub pośredniego, dyskryminacyjnego charakteru;
- ustanowienia właściwej legislacji, skierowanej przeciwko rasizmowi, ksenofobii, antysemityzmowi oraz innym formom nietolerancji i dyskryminacji;
- powołania krajowych organów o charakterze kontrolnym i konsultacyjnym, zajmujących się problemami rasizmu, antysemityzmu, ksenofobii oraz innych form nietolerancji i dyskryminacji, które wyposażone będą w kompetencję do otrzymywania i rozpatrywania skarg indywidualnych;
- zagwarantowania dostępu do pomocy prawnej ofiarom wszystkich wymienionych zjawisk.

### **7.1.3. Zalecenie 1438 (2000) dotyczące zagrożenia dla demokracji ze strony ekstremistycznych partii i ruchów w Europie**

W uchwale przyjętej przez Zgromadzenie Parlamentarne RE w 2000 r. wyrażono głębokie zaniepokojenie wzrastającą aktywnością ruchów ekstremistycznych w Europie (w tym organizacji politycznych

---

<sup>915</sup> Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1275 (1995) z dnia 28 czerwca 1995 r.

o takim charakterze), uznając ją za jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla demokracji<sup>916</sup>. Wskazano przy tym, że choć nie wszystkie tego rodzaju organizacje i ruchy nawołują do stosowania przemocy, to przez promowanie postaw rasistowskich i ksenofobicznych przyczyniają się do wytworzenia klimatu, w którym przemoc taka może zaistnieć. W zaleceniu 1438 (2000) stwierdza się konieczność ustanowienia nowej lub właściwej implementacji już istniejącej legislacji w zakresie przeciwdziałania rasizmowi, antysemityzmowi i ksenofobii z podkreśleniem, że swoboda wypowiedzi nie może być wykorzystywana jako usprawiedliwienie dla propagowania takich postaw. Co szczególnie istotne, w zaleceniu 1438 (2000) wyraźnie podkreślono, że „kłamstwo oświęcimskie” powinno być traktowane jako wyraz antysemityzmu. Rekomendacje szczegółowe, wyrażone w uchwale i skierowane wobec Komitetu Ministrów RE, dotyczyły m.in.: wspierania działalności ECRI, zobowiązania państw członkowskich Rady Europy do przedstawiania informacji na temat środków przyjętych w celu przeciwdziałania publicznym manifestacjom rasizmu i ksenofobii, podejmowania jako zagadnienia priorytetowego problemu ekstremizmu w ramach stosowanych procedur kontrolnych. Zgromadzenie Parlamentarne wezwało ponadto Komitet Ministrów do podjęcia pilnych prac nad stworzeniem międzynarodowego instrumentu prawnego, który miałby zastosowanie w przeciwdziałaniu rozpowszechnianiu przez ekstremistów materiałów rasistowskich za pomocą Internetu.

W odpowiedzi na zalecenie 1438 (2000) Komitet Ministrów stwierdził m.in., że zgadza się z oceną dokonaną przez Zgromadzenie Parlamentarne odnoszącą się do istnienia ścisłego związku pomiędzy publicznym wyrażaniem treści rasistowskich a powstającą w rezultacie wrogą atmosferą społeczną oraz wzrostem przestępczości na tle rasistowskim, choć zależność między nimi nie zawsze pozostaje wyraźnie widoczna<sup>917</sup>. Następnie wymienione zostały istniejące w ramach Rady Europy instrumenty prawne, których wykorzystanie umożliwia realizację postulatów formułowanych przez Zgromadzenie Parlamentarne. W tym kontekście Komitet Ministrów zwrócił w szczególności uwagę na Protokół nr 12 do EKPCz oraz zalecenie R 97 (20) dotyczące „mowy nienawiści”.

---

<sup>916</sup> Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1438 (2000) z dnia 25 września 2000 r.

<sup>917</sup> Odpowiedź Komitetu Ministrów z dnia 28 marca 2001 r. na zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1438 (2000), CM/AS(2001)Rec1438finalE.

#### **7.1.4. Zalecenie 1805 (2007) dotyczące bluźnierstwa, zniewag religijnych oraz „mowy nienawiści” wobec osób ze względu na wyznawaną przez nie religię**

W 2007 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE podjęło tematykę od dawna już będącą przedmiotem dyskusji, a niejednokrotnie również głębokich kontrowersji na forum ONZ, w szczególności zaś Komisji, a później Rady Praw Człowieka<sup>918</sup>. Treść zalecenia 1805 (2007) wyraźnie wskazuje na stanowisko, jakie w toczącym się sporze przyjmuje Rada Europy: dostrzegając w pełni potrzebę ochrony praw jednostek ze względu na ich religię lub przekonania, w szczególności przed kierowaną przeciwko nim „mową nienawiści”, opowiada się jednocześnie przeciwko przyznaniu ochrony prawnej samej religii, np. przez kryminalizację bluźnierstwa. W zaleceniu 1805 (2007) wielokrotnie podkreśla się również konieczność poszanowania swobody wypowiedzi oraz wolności religijnej przez bardzo ostrożne i następujące jedynie w drastycznych przypadkach ograniczanie tych wolności.

W zaleceniu 1805 (2007) Zgromadzenie Parlamentarne zaleca Komitetowi Ministrów, aby zapewnił, że w przepisach prawnych oraz praktyce postępowania władz państw członkowskich Rady Europy kryminalizowane było nawoływanie do nienawiści oraz dyskryminacji lub przemocy przeciwko osobie lub grupie osób ze względu na ich przynależność religijną oraz zakazane były działania, które w sposób zamierzony i znaczący zakłócają porządek publiczny oraz podżegają do przemocy na tle religijnym, przy czym zakazy takie powinny obowiązywać jedynie w zakresie, w jakim wymagane są one w społeczeństwie demokratycznym, zgodnie z wymogami art. 10 ust. 2 EKPCz<sup>919</sup>. Ponadto Komitet Ministrów powinien czuwać nad tym, aby bluźnierstwo, rozumiane jako znieważanie określonej religii, nie było uznawane za przestępstwo. Zgromadzenie Parlamentarne wezwało również Komitet Ministrów do potępienia, w imieniu rządów Rady Europy, wszelkiego grożenia śmiercią oraz nawoływania do nienawiści przez przywódców religijnych i całe grupy religijne wobec osób wyrażających odmienne poglądy na kwestie religii i wyznania<sup>920</sup>.

<sup>918</sup> Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1805 (2007) z dnia 29 czerwca 2007 r.

<sup>919</sup> Tamże, pkt 17.2.

<sup>920</sup> Tamże, pkt 17.7.

Odpowiedzią Komitetu Ministrów na zalecenie 1805 (2007) było przyjęcie dokumentu, w którym przedstawiono główne działania podejmowane na jego forum, jak również na forum komitetów sterujących (ang. *steering committees*) i podległych im grup roboczych (ang. *working groups*) oraz komitetów ekspertów, związane z przedmiotem zalecenia 1805 (2007)<sup>921</sup>. Komitet Ministrów z naciskiem przypominał przy tym zasadniczą rolę świeckiego charakteru państw Rady Europy oraz zasadę ścisłego rozdziału sfery dotyczącej sprawowania władzy przez organy państwa od sfery religii i *sacrum*. Zadeklarowano ponadto przekazanie sformułowanych zaleceń pod rozagę władz państw członkowskich Rady Europy.

Oprócz wymienionych uchwał warto zwrócić uwagę również na inne zalecenia sformułowane przez Zgromadzenie Parlamentarne RE, bez poddawania ich jednak szczegółowej analizie. W 1971 r.<sup>922</sup> oraz 1974 r.<sup>923</sup> Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło zalecenia poświęcone sytuacji społeczności żydowskiej w Związku Radzieckim, poddawanej represjom, dyskryminacji i upokorzeniom, w szczególności związanej z arbitralnymi odmowami wydania wiz Żydom chcącym emigrować do Izraela. Z kolei w 1996 r. przyjęto zalecenie dotyczące konieczności ochrony zanikającej w Europie kultury jidysz, której istnienie uznano za jeden z czynników pomagających w przeciwdziałaniu uprzedzeniom i nietolerancji wobec mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych w Europie<sup>924</sup>.

## **7.2. Rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego RE**

### **7.2.1. Rezolucja 1563 (2007) dotycząca przeciwdziałania antysemityzmowi w Europie**

Rezolucja przyjęta w czerwcu 2007 r. oraz sprawozdanie uzasadniające jej uchwalenie stanowią najbardziej szczegółowe dokumenty powstałe na forum Zgromadzenia Parlamentarnego RE, w których podjęte

---

<sup>921</sup> Odpowiedź Komitetu Ministrów z dnia 15 października 2008 r. na zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego 1804 (2007) oraz 1805 (2007), CM/AS(2008)Rec1847finalE.

<sup>922</sup> Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 632 z dnia 23 stycznia 1971 r.

<sup>923</sup> Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 722 z dnia 21 stycznia 1974 r.

<sup>924</sup> Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1291 z dnia 20 marca 1996 r.

zostało zagadnienie przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>925</sup>. Uwagę zwraca przede wszystkim zawarta w sprawozdaniu, rozbudowana i trafna zarazem analiza skali oraz postaci zjawiska antysemityzmu we współczesnej Europie. Obejmuje ona m.in. problemy:

- narastającej skali antysemityzmu w Europie, w tym również w tych państwach, w których społeczność żydowska nie jest obecna;
- ścisłej zależności pomiędzy postawami antysyjonistycznymi a antysemickimi;
- stałej obecności postaw antysemickich wśród środowisk skrajnie prawicowych, przy jednoczesnym narastaniu tego zjawiska wśród ruchów skrajnie lewicowych, jak również w środowiskach fundamentalistów islamskich, aktywnych w niektórych państwach europejskich;
- zasadniczej roli, jaką w nasilaniu się antysemityzmu w Europie odgrywa konflikt palestyńsko-izraelski, stanowiący pretekst do antyizraelskich, a w konsekwencji antysemickich zdarzeń w wielu państwach europejskich. W tym kontekście w sprawozdaniu stwierdza się, że „(...) antysemityzm jest całkowicie tożsamy z antysyjonizmem, który pozwala na atakowanie polityki Izraela, jego mieszkańców, a przez asocjację, Żydów jako ogółu”<sup>926</sup>;
- narastającej skali przemocy antysemickiej, której sprawcami są młodzi muzułmanie – potomkowie pierwszego, a nawet drugiego pokolenia imigrantów wyznających islam, częstokroć całkowicie zasymilowanych w społeczeństwach państw Rady Europy<sup>927</sup>;
- obecności niekiedy jawnie, niekiedy zaś w sposób zawoalowany antysemickich treści w mediach oraz w Internecie, w tym w dostępnych w Europie niektórych arabskich stacjach telewizyjnych (powiązana z terrorystyczną organizacją Hezbollah stacja telewizyjna Al-Manar), jak również w popularnych tytułach prasowych (belgij-

<sup>925</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1563 (2007) z dnia 27 czerwca 2007 r. Sprawozdanie uzasadniające do rezolucji 1563 (2007) z dnia 4 czerwca 2007 r., Doc. 11292.

<sup>926</sup> Pkt 15 sprawozdania uzasadniającego do rezolucji 1563 (2007).

<sup>927</sup> W tekście samej rezolucji 1563 (2007) pominięto wszelkie odniesienia do antysemityzmu europejskich muzułmanów, pozostawiając jedynie stwierdzenia dotyczące „imigrantów”, bez wskazywania ich pełniejszej charakterystyki. Pomijanie tego istotnego aspektu problemu, z którym boryka się wiele państw europejskich, z pewnością nie przyczyni się do jego rozwiązania.



ski dziennik „Le Soir”) czy stacjach radiowych (Radio Maryja w Polsce)<sup>928</sup>;

- niewystarczających, zbyt mocno zróżnicowanych pod względem zakresu przyznawanej ochrony oraz pozbawionych właściwej koordynacji rozwiązań prawnych na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi w poszczególnych państwach Rady Europy.

W treści rezolucji 1563 (2007) przyjętej na podstawie sprawozdania wiele miejsca poświęcono postulatom dotyczącym sfery legislacji, którą ustanowić lub znowelizować powinny państwa członkowskie Rady Europy w celu pełnego i efektywnego przewycięzania problemu antysemityzmu w Europie. Rezolucja 1563 (2007) wzywa zatem rządy tych państw do:

- ustanawiania legislacji zakazującej rozpowszechniania antysemickiej „mowy nienawiści”, w szczególności zaś w postaci, w której za jej pomocą następuje nawoływanie do przemocy;
- kryminalizowania publicznego zaprzeczania, trywializowania, usprawiedliwiania lub pochwalania, z rasistowskich pobudek, zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennym, zgodnie z zaleceniami ECRI wyrażonymi w zaleceniu ogólnym ECRI nr 7;
- kryminalizowania przestępstw popełnianych na tle antysemickim, wraz z uznaniem motywacji antysemickiej sprawców przestępstw za okoliczność dodatkowo obciążającą;
- podpisania i ratyfikacji Protokołu nr 12 do EKPCz oraz Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczącego kryminalizacji działań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych.

Ponadto w rezolucji 1563 (2007) wezwano do podjęcia wielu działań w obszarach edukacji, mediów, sportu i kultury, jak również do nieustających wysiłków na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi na forum samej Rady Europy.

---

<sup>928</sup> Podczas dyskusji nad sprawozdaniem polski delegat, senator R. Bender, stanowczo zaprzeczył, aby na antenie Radia Maryja można było usłyszeć treści antysemickie. Na poparcie tego twierdzenia R. Bender przywołał programy radiowe, w których występował J.R. Nowak, podejmujący zdaniem R. Bendera tematykę trudnych stosunków polsko-żydowskich. Warto w tym miejscu przypomnieć, że antysemickie poglądy i wypowiedzi J.R. Nowaka są w Polsce powszechnie znane.

### 7.2.2. Rezolucja 1495 (2006) dotycząca odradzania się ideologii nazistowskiej

Coraz bardziej niepokojące sygnały o wzrastającej aktywności grup neonazistowskich, o popularności głoszonych przez nie haseł oraz popełnianiu „przestępstw z nienawiści”, jak również obecność silnych tendencji rewizjonistycznych, zmierzających do zakłamywania faktów o zbrodniach nazistowskich popełnionych podczas drugiej wojny światowej, były katalizatorem przyjęcia przez Zgromadzenie Parlamentarne rezolucji 1495 (2006)<sup>929</sup>. W treści samej rezolucji podkreślono, jak poważne zaniepokojenie wszystkich państw członkowskich Rady Europy budzić powinny w szczególności:

- wysiłki na rzecz rehabilitacji, a nawet gloryfikacji nazistów oraz ich sojuszników;
- zaprzeczanie lub umniejszanie zbrodni Holokaustu;
- wzrastająca liczba przestępstw popełnianych z motywacji antysemitycznej, w tym dewastacji cmentarzy żydowskich;
- ekspansywna obecność ruchów neonazistowskich w Internecie;
- popularność partii politycznych posługujących się ksenofobiczną retoryką, odzwierciedlona coraz częściej w wynikach wyborów parlamentarnych;
- brak właściwej reakcji na wszystkie z wymienionych, bardzo niepokojących zjawisk, w państwach członkowskich Rady Europy, zarówno w wymiarze społecznym, jak i politycznym oraz prawnym.

M. Margełow, delegat rosyjski, któremu powierzono rolę sprawozdawcy, przywołując przykład pierwszego w historii Norwegii morderstwa popełnionego na tle rasowym przez neonazistów w 2005 r., pytał: „Czy antidotum na nazistowską ideologię, która kosztowała Europę miliony istnień ludzkich oraz nieskończone cierpienia i zniszczenia, przestało działać? Czy nasza pamięć zbiorowa jest tak krótka, że poddaje się w tak łatwy sposób manipulacji (...)? Czy współczesne społeczeństwo będzie potrafiło odeprzeć pokusę zapomnienia, czy też będzie tak nierozważne jak w latach 30 wobec zagrożenia stworzonego przez rozpowszechnianie nazistowskiej ideologii?”<sup>930</sup>. Rezolucja zawiera postulat rozważenia tych i podobnych pytań podczas międzynarodowej konferencji poświęconej tematyce odradzania się nazizmu w Europie, która

<sup>929</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1495 (2006) z dnia 12 kwietnia 2006 r.

<sup>930</sup> Tamże, pkt 5 i 24.

powinna być zwołana pod auspicjami Rady Europy. Zaznaczyć trzeba, że postulat ten, pomimo nieustającej aktualności problemów będących przedmiotem rezolucji, nie został dotychczas zrealizowany<sup>931</sup>.

Można ponadto wskazać na inne istotne dla przedmiotu rozważań rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego RE, zaliczając do nich m.in. rezolucję 1345 z 2003 r., poświęconą obecności rasistowskiego i ksenofobicznego dyskursu w środowiskach politycznych, w której wzywa się państwa członkowskie Rady Europy m.in. do ratyfikowania i pełnego wdrożenia Protokołu nr 12 do EKPCz oraz do ustanowienia właściwych przepisów prawa karnego, pozwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności polityków posługujących się rasistowską retoryką<sup>932</sup>. W rezolucji podkreślono wreszcie, że przepisy prawne powinny zapewniać możliwość zawieszenia, rozwiązania lub zakazania działalności ugrupowań politycznych, kiedy działalność taka będzie uznana za rasistowską.

W rezolucji 1700 (2010) Zgromadzenia Parlamentarnego dotyczącej sytuacji na Bliskim Wschodzie, przyjętej w styczniu 2010 r., podkreślono natomiast, że Zgromadzenie Parlamentarne „potępia wszystkie formy antysemitycznych, antysyjonistycznych i antyizraelskich uprzedzeń oraz wszelkie formy nawoływania do nienawiści, jak również wzywa wszystkie państwa członkowskie do przeciwdziałania im”<sup>933</sup>.

### **7.3. Pisemne deklaracje członków Zgromadzenia Parlamentarnego RE**

Spośród pisemnych deklaracji<sup>934</sup> złożonych przez członków Zgromadzenia Parlamentarnego RE warto przytoczyć te, które odnoszą się do jednej z najbardziej współczesnych form antysemityzmu, przybierającej postać „kłamstwa oświęcimskiego”<sup>935</sup>. W 2006 r. 26 parlamentarzystów złożyło deklarację, w której potępiono, z największą stanowczo-

---

<sup>931</sup> W czerwcu 2011 r. kilkunastu delegatów Zgromadzenia Parlamentarnego złożyło wnioszek o przyjęcie kolejnej rezolucji dotyczącej przeciwdziałania neonazizmowi i ksenofobii w Europie. Doc. 12661 z dnia 22 czerwca 2011 r.

<sup>932</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1345 (2003) z dnia 29 września 2003 r.

<sup>933</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1700 (2010) z dnia 26 stycznia 2010 r.

<sup>934</sup> Pisemne deklaracje są formalnym wyrazem poglądów poszczególnych członków Zgromadzenia Parlamentarnego RE i uzyskują status dokumentów Zgromadzenia pod warunkiem uzyskania wystarczającego poparcia wśród innych parlamentarzystów.

<sup>935</sup> Zob. również pisemne deklaracje: 196 z dnia 8 maja 1990 r. oraz 135 z dnia 29 stycznia 1986 r.

ścią, plany władz Iranu dotyczące zwołania do Teheranu konferencji poświęconej negowaniu Holokaustu<sup>936</sup>. W 2010 r. asumptem do przedłożenia pisemnej deklaracji dotyczącej „kłamstwa oświęcimskiego” było z kolei przekazanie przewodnictwa podczas sesji plenarnej Zgromadzenia Parlamentarnego RE polskiemu parlamentarzystcie, senatorowi R. Benderowi (jako najstarszemu z obecnych delegatów), wielokrotnie posługującemu się, m.in. na falach Radia Maryja, antysemickimi stwierdzeniami, w tym opiniami podważającymi niektóre z faktów dotyczących Holokaustu<sup>937</sup>. W deklaracji wezwano senatora R. Bendera do wystosowania oficjalnego oświadczenia, w którym podzieli on stanowisko Rady Europy, uznające Holokaust Żydów dokonany przez nazistów na polskim terytorium za zbrodnie bez precedensu w historii świata. Parlamentarzyści Zgromadzenia Parlamentarnego stanowczo potępił przy tym „wszystkich, którzy zaprzeczają, kwestionują lub podają w wątpliwość w całości lub w części, historyczny fakt eksterminacji milionów Żydów, będącej rezultatem prawicowo ekstremistycznej, rasistowskiej i antysemickiej propagandy, wcielonej w życie przez Nazistów w obozach zagłady na polskiej ziemi podczas drugiej wojny światowej”.

Należy dodać, że żadnej z wymienionych deklaracji nie podpisał ani jeden delegat z Polski.

## **8. Stanowisko Komisarza Praw Człowieka RE wobec antysemityzmu**

Inicjatywa ustanowienia mandatu Komisarza Praw Człowieka RE została zaaprobowana podczas Drugiego Szczytu Przywódców Państw i Rządów RE w Strasburgu w październiku 1997 r. Ostatecznie mandat Komisarza został przyjęty na mocy rezolucji Komitetu Ministrów (99) 50 z dnia 7 maja 1999 r., w której określono jego zakres<sup>938</sup>. Zgodnie z postanowieniami rezolucji Komisarz Praw Człowieka RE jest niezależną instytucją utworzoną w ramach Rady Europy w celu rozpowszechniania wiedzy na temat praw człowieka oraz promowania ich poszano-

<sup>936</sup> Pisemna deklaracja 373 z dnia 13 lutego 2006 r.

<sup>937</sup> Pisemna deklaracja 435 z dnia 27 stycznia 2010 r.

<sup>938</sup> Rezolucja Komitetu Ministrów (99) 50 z dnia 7 maja 1999 r.

wania wśród wszystkich państw członkowskich<sup>939</sup>. W rezolucji przewidziano również m.in. następujące zadania powierzone Komisarzowi:

- wspieranie państw członkowskich we wdrażaniu przez nie standardów ochrony praw człowieka Rady Europy;
- identyfikowanie istniejących braków w legislacji i praktyce państw członkowskich Rady Europy w obszarze ochrony praw człowieka;
- promocja edukacji na temat praw człowieka;
- wspieranie krajowych mechanizmów ochrony praw człowieka, w tym urzędów ombudsmanów krajowych (rezolucja (99) 50).

Komisarz Praw Człowieka RE nie ma kompetencji orzeczniczych, nie rozpatruje również skarg indywidualnych<sup>940</sup>. Pozostaje natomiast bardzo istotną częścią istniejącego w ramach Rady Europy systemu kontrolowania przestrzegania praw człowieka, spełniając również funkcję prewencyjną w przypadkach, kiedy istniejące nieprawidłowości mogą przerodzić się w poważne naruszenia praw człowieka. Komisarz prowadzi stały, bezpośredni dialog z władzami państw członkowskich Rady Europy, odbywając tzw. wizyty krajowe, podczas których zapoznaje się z sytuacją w danym państwie. Rezultatem każdej z wizyt jest sprawozdanie, w którym Komisarz dokonuje oceny stopnia i sposobów realizacji standardów ochrony praw człowieka w określonym państwie członkowskim Rady Europy. Formułowane są również zalecenia (pozbawione mocy prawnie wiążącej), których realizacja jest następnie monitorowana i oceniana w tzw. sprawozdaniu *follow-up*, na podstawie którego kierowane jest do państwa tzw. memorandum<sup>941</sup>. Należy zaznaczyć, że implementacja zaleceń Komisarza zależy w dużej mierze od istoty problemu, którego dane zalecenie dotyczy. J. Jaskiernia przytacza w tym miejscu „wrażliwe” politycznie zalecenia dotyczące

---

<sup>939</sup> Wyboru Komisarza z listy trzech kandydatur przedłożonej przez Komitet Ministrów dokonuje Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy większością głosów delegatów. Kadencja Komisarza trwa 6 lat i niemożliwy jest ponowny wybór tej samej osoby.

<sup>940</sup> J. Symonides, *Ewolucja systemu ochrony praw człowieka w Europie* (w:) *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, s. 150. W tym kontekście warto wspomnieć, że po wejściu w życie Protokołu nr 14 Komisarz uzyskał kompetencję w zakresie występowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jako strona trzecia, o czym mowa jest w art. 13 Protokołu nr 14: „We wszystkich sprawach rozpatrywanych przez Izbę lub Wielką Izbę, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy może przedkładać pisemne uwagi i uczestniczyć w rozprawach”.

<sup>941</sup> Informacje dostępne na stronie internetowej Komisarza Praw Człowieka RE, [http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate_en.asp) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



tw. zamrożonych konfliktów politycznych, m.in. na terenie Abchazji, w Północnym Cyprze czy Kosowie<sup>942</sup>.

Komisarz może ponadto, na prośbę krajowych instytucji ochrony praw człowieka lub z własnej inicjatywy, publikować opinie na temat projektowanych aktów prawnych bądź praktyki działania prowadzonej przez dane państwo RE w określonym obszarze praw człowieka<sup>943</sup>. Opinie Komisarza na temat różnorodnych aspektów ochrony praw człowieka są także formułowane w postaci rekomendacji oraz tzw. stanowisk (ang. *viewpoints*). Wybór tematów, które w wymienionych formułach podejmuje Komisarz, stanowi w zdecydowanej większości przypadków odzwierciedlenie tendencji obecnych w całej Radzie Europy oraz przyjętych przez tę instytucję priorytetów<sup>944</sup>. Stałe miejsce wśród nich zajmują zaś problemy rasizmu, antysemityzmu, ksenofobii, dyskryminacji oraz wykluczenia na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym.

Na konieczność intensyfikacji przeciwdziałania antysemityzmowi Komisarz zwracał uwagę przede wszystkim w swoich stanowiskach poświęconych: ksenofobii, przestępstwom z nienawiści, rasizmowi oraz pamięci o zbrodniach przeciwko ludzkości i ludobójstwie<sup>945</sup>. W stanowiskach tych Komisarz ostrzega przede wszystkim przed wzrostem nienawiści na tle rasowym i narodowościowym, zauważając z zaniepokojeniem m.in. przypadki fizycznych ataków na Żydów oraz bezczeszczenia żydowskich cmentarzy i synagog<sup>946</sup>, wzrost aktywności ruchów

<sup>942</sup> J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa...*, s. 48–49.

<sup>943</sup> Tamże.

<sup>944</sup> P.A. Świtalski, *Miejsce Rady Europy...*, s. 18.

<sup>945</sup> Stanowiska Komisarza Praw Człowieka RE: z dnia 18 grudnia 2006 r. – *Xenophobia. A shameful face of Europe*; z dnia 21 lipca 2008 r. – *Hate crimes – the ugly face of racism, anti-Semitism, anti-Gypsyism, Islamophobia and homophobia*; z dnia 14 kwietnia 2009 r. – *Racism. Europeans ought to be more self-critical and remain open to thorough and frank UN discussions*; z dnia 23 marca 2010 r. – *Atrocities in the past must be recognised, documented and learned from – but not distorted or misused for political purposes*. Treść wszystkich stanowisk Komisarza Praw Człowieka RE dostępna jest na stronie internetowej: [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>946</sup> Stanowiska Komisarza Praw Człowieka RE z dnia 18 grudnia 2006 r. – *Xenophobia. a shameful face...*

antysemickich na Ukrainie i w Rosji<sup>947</sup>, interpretowanie wydarzeń historycznych w sposób usprawiedliwiający antysemityzm<sup>948</sup>.

Komisarz stwierdza ponadto trafnie, że nienawiść do wszelkich odmienności oraz popełnianie „przestępstw z nienawiści” coraz częściej przypisać można grupom, które określić należy jako jednocześnie rasistowskie, antysemickie, homofobiczne oraz wrogie Romom, muzułmanom i Arabom<sup>949</sup>.

Działania, jakie państwa Rady Europy powinny podjąć w obliczu narastających nastrojów rasistowskich, w tym antysemickich, Komisarz ujmuje w wymienionych stanowiskach m.in. jako:

- uzupełnianie „deficytu danych” na temat skali i postaci „przestępstw z nienawiści” występujących w poszczególnych państwach Rady Europy;
- wzmocnienie legislacji skierowanej przeciwko dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym;
- ustanowienie niezależnych, skutecznych w działaniu krajowych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji (również w wymiarze „przestępstw z nienawiści”) i monitorowaniem implementacji prawa antydyskryminacyjnego na poziomie krajowym;
- szybkie i efektywne wdrażanie przepisów odnoszących się do „przestępstw z nienawiści”, włączając w to zdecydowane stosowanie ich przez władzę sądowniczą.

Wypowiedzi Komisarza na temat problemu antysemityzmu można odnaleźć również w przemówieniu skierowanym do Światowego Kongresu Żydowskiego, wygłoszonym w 2006 r.<sup>950</sup> Komisarz odniósł się w nim m.in. do narastającego problemu aktywności grup neonazistowskich w Europie, popularności skrajnie prawicowych, ksenofobicznych partii politycznych, braku właściwej reakcji władz na publiczne manifestacje antysemityzmu, rasizmu i ksenofobii, do przypadków mordów dokonanych na tle antysemickim we Francji, Rosji i na Ukrainie.

---

<sup>947</sup> Stanowiska Komisarza Praw Człowieka RE z dnia 21 lipca 2008 r. – *Hate crimes...*

<sup>948</sup> Stanowiska Komisarza Praw Człowieka RE z dnia 23 marca 2010 r. – *Atrocities in the past...*

<sup>949</sup> Stanowiska Komisarza Praw Człowieka RE z dnia 21 lipca 2008 r. – *Hate crimes...*

<sup>950</sup> Przemówienie Komisarza Praw Człowieka RE z dnia 12 listopada 2006 r. – *Xenophobia, anti-Semitism and the rise of the extreme right in Europe*. Keynote speech. World Jewish Congress, CommDH/Speech(2006)23, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1064123&Site=COE> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

Szczególnie dużo miejsca Komisarz poświęcił zjawisku antysemityzmu obecnemu wśród społeczności muzułmańskiej w Europie (potęgowa-  
nemu przez nienawistną wobec Żydów propagandę niektórych arab-  
skojęzycznych mediów), częstokroć związanym również z konfliktem  
bliskowschodnim, z naciskiem podkreślając, że dla tego, jak i każdego  
innego rodzaju antysemityzmu, nie ma usprawiedliwienia. Jako zawo-  
alowany antysemityzm Komisarz wymienił także niektóre z form kry-  
tyki skierowanej wobec państwa Izrael, zaliczając do nich w szczegól-  
ności rysunki przedstawiające Izraelczyków jako nazistów. Z kolei  
w 2013 r. Komisarz zdecydowanie skrytykował decyzję węgierskich  
władz o uhonorowaniu nagrodami państwowymi osób, które nie kryją  
swych antysemickich i rasistowskich poglądów<sup>951</sup>. Komisarz N. Mu-  
iznieks stwierdził wówczas, że: „Przyznanie dorocznej nagrody Tancsics  
dziennikarzowi znanemu ze swych antyżydowskich i antyromskich  
poglądów, jak również odznaczanie medalami piosenkarza ze środowi-  
ska skrajnej prawicy (...) oraz archeologa głoszącego teorie w sposób  
jasny zabarwione antysemityzmem to obraza dla naszej przeszłości  
oraz przeciwstawienie się europejskim i demokratycznym warto-  
ściom”<sup>952</sup>.

## Sprawozdania z wizyt krajowych Komisarza Praw Człowieka RE

W sprawozdaniach z wizyt krajowych przeprowadzonych przez  
Komisarza problem antysemityzmu w sposób bardziej obszerny został  
poruszony w kilku przypadkach. W Memorandum wystosowanym do  
rządu polskiego w czerwcu 2007 r., stanowiącym ocenę implementacji  
zaleceń Komisarza sformułowanych w 2002 r., postępy w obszarze  
przeciwdziałania antysemityzmowi zostały uznane za wymagające  
dalszych, zintensyfikowanych wysiłków. W szczególności podkreślono,  
że „Komisarz wzywa władze do podjęcia określonych wysiłków w celu  
zakazania publikacji i nadawania programów o charakterze rasistow-  
skim i antysemickim. Takie publikacje dalekie są od nieszkodliwości,

<sup>951</sup> *1<sup>st</sup> Quarterly Activity Report 2013 by Nils Muiznieks*. Council of Europe Commis-  
sioner for Human Rights z dnia 29 maja 2013 r., CommDH(2013)10, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2063375> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>952</sup> *Hungary Slammed for Prize to Anti-Semitic Television Anchorman*, wywiad dla  
agencji informacyjnej Reuters z dnia 18 marca 2013, <http://forward.com/articles/173144/hungary-slammed-for-prize-to-anti-semitic-televisi> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

a ich nieograniczona dystrybucja przekazuje społeczeństwu niewłaściwe przesłanie. (...) Komisarz uważa za niezwykle ważne, aby istniejące przepisy kodeksu karnego związane z podżeganiem do nienawiści rasowej i etnicznej były skutecznie implementowane. Sędziowie, prokuratorzy i policja powinni być szkoleni w tym kierunku by byli wyczuleni na te problemy”<sup>953</sup>. Ponadto Komisarz podkreślił zaniepokojenie zbyt częstym przywoływaniem przez organy ścigania, jako podstawy umarzania postępowań, konstrukcji „znikomej społecznej szkodliwości czynu” w przypadku spraw z elementami antysemickimi<sup>954</sup>.

Szczególne zaniepokojenie brutalnymi częstokroć przejawami antysemityzmu Komisarz wyraził w swoich sprawozdaniach z wizyt na Ukrainie i w Rosji<sup>955</sup>. Podczas wizyty na Ukrainie przeprowadzonej w grudniu 2006 r. Komisarz został poinformowany m.in. o obecności antysemityzmu w głównym nurcie życia publicznego (w tym na jednej z wyższych uczelni oraz wśród prominentnych polityków), jak również o lukach w legislacji, które uniemożliwiają skuteczną walkę z antysemityzmem na Ukrainie. W tym kontekście Komisarz stwierdził, że istnienie właściwego „otoczenia prawnego” jest pierwszym, koniecznym warunkiem możliwości przeciwdziałania antysemityzmowi. Zaniepokojenie wzrostem antysemityzmu na Ukrainie zostało podsumowane następującym stwierdzeniem: „Komisarz obawia się, że dawne demony obudzą

---

<sup>953</sup> Memorandum do Polskiego Rządu: Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku dla Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego z dnia 20 czerwca 2007 r., CommDH (2007) 13, pkt 63. Polska wersja językowa dokumentu dostępna na stronie internetowej urzędu Komisarza: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2007\)13&Language=lanPolish&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P254\\_34285](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2007)13&Language=lanPolish&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P254_34285) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>954</sup> Tamże, pkt 59. W odpowiedzi na ten punkt Memorandum rząd polski stwierdził m.in., że „Należy jednoznacznie wyjaśnić, że istniejące w systemie polskiego prawa kryterium «szkodliwości społecznej czynu w stopniu większym niż znikomy», jako warunku odpowiedzialności karnej, w żadnym razie nie osłabia skuteczności przepisów chroniących przed przejawami rasizmu czy antysemityzmu. Znikoma szkodliwość społeczna, jako przesłanka wyłączająca odpowiedzialność karną w przypadkach czynów rasistowskich nie ma w praktyce żadnego zastosowania. Świadczą o tym dane statystyczne Prokuratury Krajowej przekazane na potrzeby ostatniej wizyty”. Załącznik do Memorandum do Polskiego Rządu: Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>955</sup> Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej na Ukrainie w 2006 r., CommDH (2007) 15, pkt 65–66; Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Rosji w 2004 r., CommDH (2005) 2, pkt 295–300.

się ponownie”<sup>956</sup>. W przypadku Rosji główny akcent podczas omawiania problemu antysemityzmu również położony został na występowanie antysemityzmu w przestrzeni publicznej, w tym w mediach oraz w wypowiedziach osób publicznych, m.in. członków rosyjskiej Dumy. Jako główną przyczynę rozprzestrzeniania się antysemityzmu wymieniono brak właściwej reakcji prawnej na przypadki antysemickich „przestępstw z nienawiści”, stwarzający wrażenie przyzwolenia na tę formę nienawiści wobec rosyjskich Żydów. Komisarz wezwał władze Rosji do podjęcia pilnych działań w celu zmiany istniejącej sytuacji, w szczególności zaś ścigania przestępstw popełnianych na tle antysemickim.

Ponadto w sprawozdaniu sporządzonym po wizycie Komisarza w Turcji w 2009 r. z zaniepokojeniem odnotowano informacje przekazane przez społeczność żydowską, dotyczące m.in. ataku bombowego na synagogę w Stambule oraz zamordowania jednego z członków żydowskiej wspólnoty religijnej<sup>957</sup>. Wskazano również problem obecności antysemickiej „mowy nienawiści” w mediach tureckich, ujawniający się przede wszystkim w okresach nasilenia konfliktu bliskowschodniego.

Zaniepokojenie wzrastającą skalą zjawiska antysemityzmu Komisarz wyraził w sprawozdaniu sporządzonym po wizycie w Holandii, opublikowanym w marcu 2009 r.<sup>958</sup> Uwagi na temat przejawów antysemityzmu występowały jednak w tym sprawozdaniu wyłącznie w powiązaniu z negatywnymi spostrzeżeniami na temat innych przejawów nienawiści na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym oraz religijnym, w tym przede wszystkim w związku z przypadkami postaw wrogich muzułmanom<sup>959</sup>. Podobnie problem antysemityzmu ujęty został w odniesieniu do Niemiec<sup>960</sup> oraz Austrii<sup>961</sup>. Ważne uwagi dotyczące niewystarczających wysiłków władz w przeciwdziałaniu i karaniu za antysemickie wypowiedzi i czyny znalazły się w sprawozdaniu opublikowanym po

---

<sup>956</sup> Sprawozdanie Komisarza z wizyty na Ukrainie, pkt 66.

<sup>957</sup> Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Turcji w 2009 r., CommDH (2009) 30, pkt 60 i 74.

<sup>958</sup> Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Holandii w 2008 r., CommDH (2009) 2.

<sup>959</sup> Tamże, s. 4 i 35.

<sup>960</sup> Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Niemczech w 2006 r., CommDH (2007) 14.

<sup>961</sup> Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Austrii w 2007 r., CommDH (2007) 26.



wizycie w Grecji, która miała miejsce na początku 2013 r.<sup>962</sup> Komisarz nawiązał w nim m.in. do uniewinnienia w procesie sądowym w sprawie jednoznacznie antysemickich i wzywających do użycia przemocy wobec Żydów publikacji i wypowiedzi polityka otwarcie głoszącego poglądy oparte na nazistowskiej ideologii, do antysemickiej retoryki obecnej w greckim Parlamencie oraz do działalności ugrupowania politycznego Złoty Świt, również propagującej antysemityzm<sup>963</sup>.

Fakt, że w niektórych sprawozdaniach z wizyt krajowych (m.in. we Francji, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech, Łotwie czy w Norwegii) problem antysemityzmu nie został poruszony w sposób wykraczający poza wyliczenie tego zjawiska jako obecnego w tych państwach, budzi zastrzeżenia, w szczególności wobec rezultatów badań prowadzonych m.in. przez APP oraz ECRI. Należy jednak pamiętać, że sprawozdania Komisarza opierają się w dużej mierze na informacjach dostarczonych przez organizacje pozarządowe, dlatego też to niedostatecznej informacji z ich strony należy po części przypisać brak właściwego ujęcia problemu antysemityzmu w sprawozdaniach.

Choć instytucja Komisarza Praw Człowieka RE nie ma długiej historii, jej znaczenie wzrasta. Wyrazem tej tendencji jest stopniowe dążenie do usytuowania Komisarza w centrum procedur politycznej kontroli przestrzegania praw człowieka w ramach Rady Europy i powierzenie mu głównej roli w usystematyzowaniu dostępnych mechanizmów kontroli<sup>964</sup>. Jednym z najważniejszych aspektów aktywności Komisarza jest stały dialog z władzami państw członkowskich Rady Europy, pozwalający na bieżące zwracanie ich uwagi na szczególnie niepokojące problemy istniejące w danym państwie, w tym na zjawiska antysemityzmu, rasizmu i ksenofobii.

## **9. Stanowisko Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji RE wobec antysemityzmu**

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji jest jednym z wyspecjalizowanych organów Rady Europy, powstałym w celu

---

<sup>962</sup> Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Grecji w 2013 r., CommDH (2013) 6.

<sup>963</sup> Tamże, pkt 14 i 68.

<sup>964</sup> P.A. Świtalski, *Miejsce Rady Europy...*, s. 16.

realizacji zadań w obszarze przeciwdziałania antysemityzmowi, rasizmowi i ksenofobii. Została powołana do życia na mocy decyzji podjętej podczas Szczytu Przywódców Państw i Rządów Rady Europy w październiku 1993 r. w Wiedniu. Jej działalność zainaugurowano dnia 22 marca 1994 r.

Zarówno w 1997 r. w trakcie Drugiego Szczytu Przywódców Państw i Rządów Rady RE w Strasburgu, jak i podczas obrad Europejskiej Konferencji przeciwko Rasizmowi w 2000 r., podjęto decyzję o wzmocnieniu instytucjonalnym ECRI. W konsekwencji w czerwcu 2002 r. Komitet Ministrów RE przyjął Statut ECRI<sup>965</sup>, w którym powierzono jej przede wszystkim zadania:

- dokonywania przeglądów i oceny skuteczności legislacji oraz działań państw Rady Europy w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi, rasizmowi i nietolerancji;
- przedstawiania propozycji podejmowania działań na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim;
- formułowania zaleceń;
- prowadzenia prac analitycznych dotyczących międzynarodowych instrumentów prawnych wykorzystywanych do przeciwdziałania rasizmowi<sup>966</sup>.

Doniosłą rolę ECRI oraz konieczność wspierania jej prac podkreślono również w Planie Działania przyjętym podczas Szczytu Rady Europy, odbywającego się w maju 2005 r. w Warszawie<sup>967</sup>.

Działalność ECRI koncentruje się wokół dwóch podstawowych obszarów<sup>968</sup>:

---

<sup>965</sup> Rezolucja Komitetu Ministrów (2002) 8 z dnia 13 czerwca 2002 r. Zgodnie z postanowieniami Statutu ECRI członkowie ECRI wybierani są na okres 5 lat, istnieje przy tym możliwość ponownego wyboru. Kryterium wyboru jest obszerna wiedza kandydatów na temat walki z rasizmem i nietolerancją, jak również nienaganna postawa etyczna. Wybór członków Komisji należy do rządów poszczególnych państw członkowskich Rady Europy. Wybór jest następnie notyfikowany Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Członkowie ECRI nie reprezentują w Komisji państw, z których pochodzą, w pełnieniu swojej funkcji pozostają całkowicie niezależni, nie mogą otrzymywać ani realizować wytycznych ze strony rządów swoich państw. Komisja ustanawia własny program działania, jej roczne sprawozdania z działalności przekazywane są Komitetowi Ministrów Rady Europy. W kwietniu 2012 r. rząd polski powołał na członka ECRI prof. M. Wyrzykowskiego.

<sup>966</sup> Wyliczenie za: H. Machińska, *Standardy Rady Europy...*, s. 227.

<sup>967</sup> Plan Działania RE przyjęty podczas szczytu w Warszawie w 2005 r., CM (2005) 80.

<sup>968</sup> Warto ponadto podkreślić, że ECRI podejmuje ponadto współpracę ze społeczeństwem obywatelskim. Skuteczność przeciwdziałania rasizmowi i nietolerancji jest

- prac nad zagadnieniami ogólnymi, których najważniejszym rezultatem jest formułowanie zaleceń ogólnych, adresowanych do wszystkich państw członkowskich Rady Europy, m.in. w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi i islamofobii, krajowych regulacji prawnych w obszarze zapobiegania rasizmowi i ksenofobii, tworzenia wyspecjalizowanych organów krajowych zajmujących się problemami rasizmu i dyskryminacji rasowej. Dotychczas ECRI przyjęła dwanaście zaleceń ogólnych zawierających wytyczne, które wykorzystywać mogą zarówno władze krajowe, jak i inne krajowe podmioty zaangażowane w przeciwdziałanie rasizmowi i nietolerancji. Prace nad zagadnieniami ogólnymi obejmują również publikacje zawierające przykłady „dobrych praktyk”, obecnych w poszczególnych państwach członkowskich, które mogą stanowić wzorzec dla ustawodawstwa i praktyki postępowania w innych państwach Rady Europy w określonym obszarze tematycznym.
- badań nad skalą zjawiska rasizmu, jak również metod przeciwdziałania mu podejmowanych w państwach członkowskich Rady Europy. Każde z państw Rady Europy poddawane jest procedurze monitoringu, odbywającej się w 4–5-letnich cyklach, przy czym w ciągu jednego roku badaniu podlega około 10 państw<sup>969</sup>. Monitoring opiera się na zasadach jednakowych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, z uwzględnieniem analizy właściwych dokumentów oraz informacji pochodzących z różnorodnych źródeł, jak również wizyty krajowej członków ECRI w państwie poddawany procedurze monitoringowej, podczas której spotykają się oni zarówno z przedstawicielami władz państwowych, jak i społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych<sup>970</sup>. Efektem końcowym procedury jest opublikowanie sprawozdania ECRI, w którym zawarta jest wszechstronna ocena zarówno obecnej sytuacji panującej w państwie w obszarze różnych postaci problemu

---

współcześnie w bardzo dużej mierze warunkowana stopniem zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych. Dlatego też ECRI nawiązuje aktywną współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego poszczególnych państw Rady Europy, m.in. przez organizowanie specjalistycznych seminariów eksperckich z ich udziałem, nawiązywaniem kontaktów z mediami, organizacjami młodzieży, współtworzenie programów informacyjnych na temat zagrożeń związanych z szerzeniem rasizmu i ksenofobii.

<sup>969</sup> Obecnie trwa czwarty z kolei cykl monitoringu w ramach ECRI.

<sup>970</sup> Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2005, nr 4.

rasizmu i sposobów przeciwdziałania im, jak i zalecenia dotyczące postulowanych zmian, m.in. w obszarach legislacji, działania organów wyspecjalizowanych czy edukacji i mediów. Ocenie podlega ponadto stopień realizacji zaleceń ECRI wystosowanych wobec państwa w poprzednim sprawozdaniu. Państwo członkowskie, którego dokument dotyczy, ma prawo dołączenia do dokumentu własnych uwag, w których odnosi się do wniosków sformułowanych przez ECRI<sup>971</sup>. Publikacja sprawozdania następuje dopiero po przekazaniu jego ostatecznej wersji władzom państwa, może zostać jednak wstrzymana na skutek wyrażenia przez nie stanowczego i wyraźnego sprzeciwu<sup>972</sup>. Jednak państwa Rady Europy, zapewne przede wszystkim ze względów prestiżowych, nie blokują publikacji dotyczących ich sprawozdań.

Należy zaznaczyć, że zarówno szczegółowe zalecenia formułowane w ramach prac nad zagadnieniami ogólnymi, jak i zalecenia kierowane do poszczególnych państw członkowskich w rezultacie poddania ich procedurze monitoringu, nie mają charakteru prawnie wiążącego. Jak wskazuje H. Machińska, rolą zaleceń ECRI jest „wskazanie wspólnych standardów prawnych, instytucjonalnych, jak również tych, które odnoszą się do praktyki działania państwa”<sup>973</sup>. Niewątpliwie jednak już samo formułowanie i publikowanie zaleceń umieszcza problemy antysemityzmu, rasizmu i ksenofobii w polu zainteresowania opinii publicznej oraz władz państw RE, które niejednokrotnie decydują się na realizację choć części z nich<sup>974</sup>.

### **9.1. Zalecenie ECRI nr 9 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z antysemityzmem**

Zalecenie ECRI nr 9, odnoszące się do przeciwdziałania problemowi antysemityzmu, zostało przyjęte w czerwcu 2004 r. W preambule dokumentu ECRI wymienia powody, dla których konieczne było przyjęcie zalecenia ogólnego właśnie w odniesieniu do antysemityzmu, zaliczając do nich m.in. zobowiązanie do zapobieżenia powtórzeniu się zbrodni

<sup>971</sup> Tamże.

<sup>972</sup> Art. 11 ust. 3 Statutu ECRI.

<sup>973</sup> H. Machińska, *Standardy Rady Europy...*, s. 228.

<sup>974</sup> Por. M. Kelly, *10 years of combating racism in Europe. A review of the work of the European Commission against Racism and Intolerance*, Strasburg 2004.

dokonanych podczas drugiej wojny światowej, które legło u podstaw utworzenia Rady Europy, przekonanie o tym, że zwalczanie antysemityzmu wymaga podjęcia specyficznych działań, wzrost skali zjawiska antysemityzmu w państwach europejskich, łącznie z pojawianiem się jego nowych form i postaci, związanych często z konfliktem bliskowschodnim, jak również obecność antysemityzmu nie tylko w marginalnym, lecz także głównym nurcie życia publicznego. Komisja podkreśliła swoje przekonanie o tym, że „wysiłki w celu sprzeciwienia się antysemityzmowi powinny zawierać rzetelne wprowadzanie w życie przepisów prawnych przeciw rasizmowi i dyskryminacji rasowej w odniesieniu do wszystkich sprawców i z korzyścią dla wszystkich ofiar, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów przeciw namawianiu do rasowej przemocy, nienawiści i dyskryminacji”.

Dokument wymienia szczegółowe zalecenia skierowane do władz państw członkowskich Rady Europy. Zgodnie z postulatami ECRI władze te powinny zapewnić prawny obowiązek zniesienia publicznego finansowania organizacji, w tym partii politycznych, które szerzą antysemityzm oraz zawarcie w przepisach prawa krajowego możliwość rozwiązania tego rodzaju organizacji. Kolejne zalecenia dotyczą podniesienia skuteczności ścigania i karania czynów antysemickich przez zaoferowanie kierunkowego szkolenia dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości różnego szczebla: policji, prokuratury i sądownictwa. Komisja odnosi się również do konieczności zapewnienia warunków gromadzenia danych na temat skali i postaci przestępstw o charakterze antysemickim oraz skłaniania ofiar tego rodzaju przestępstw do zawiadamiania organów ścigania o ich popełnieniu.

Wiele zaleceń odnosi się ponadto do pożądanых rozwiązań w obszarze prawa karnego, należących zarazem do regulacji, których harmonizacja jest szczególnie utrudniona ze względu na różnice w tradycjach prawnych poszczególnych państw Rady Europy, dotyczących ograniczania swobody wypowiedzi (choć przedstawione poniżej zalecenia ECRI wkraczają również w sferę wolności zrzeszania się oraz prowadzenia działalności gospodarczej). Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji zaleca w tym zakresie władzom państw, aby zapewniły, że w prawie krajowym kryminalizowane są następujące czyny o charakterze antysemickim, jeśli zostały popełnione umyślnie:

- a) publiczne nawoływanie do nienawiści, dyskryminacji czy przemocy skierowane przeciwko osobie albo grupie osób z powodu ich żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;



- b) publiczne obrażanie i zniesławianie osoby albo grupy osób z powodu ich faktycznej albo przypuszczalnej żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- c) grożenie osobie albo grupie osób z powodu ich faktycznej albo przypuszczalnej żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- d) publiczne wyrażanie, w antysemickim celu, ideologii, która deprecjonuje albo oczernia grupę osób z powodu ich żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- e) publiczne trywializowanie, usprawiedliwianie, przebaczenie zbrodni Holokaustu albo zaprzeczanie ich zaistnienia;
- f) publiczne trywializowanie, usprawiedliwianie albo przebaczenie, w antysemickim celu, zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni wojennych albo zaprzeczanie tym zbrodniom, popełnionym przeciwko osobom z powodu ich żydowskiej tożsamości albo pochodzenia;
- g) publiczne rozpowszechnianie, publiczna dystrybucja, produkcja albo magazynowanie mające na celu publiczne rozpowszechnianie bądź publiczną dystrybucję, w antysemickim celu, pisemnego, obrazkowego albo innego materialnego przejawu antysemityzmu opisanego w pkt a–f powyżej;
- h) profanacja, w celu antysemickim, żydowskiej własności i pomników;
- i) tworzenie grup albo przewodzenie grupom, które promują antysemityzm; popieranie takich grup (takie jak zapewnianie im finansowania bądź zaspokajanie ich innych materialnych potrzeb, produkcja bądź uzyskiwanie dokumentów); udział w ich działalności z zamiarem przyczynienia się do popełniania przestępstw opisanych w pkt a–h powyżej.

Zgodnie z zaleceniem ECRI nr 9 przepisy prawa karnego państw członkowskich Rady Europy powinny również uznawać antysemicką motywację, w odniesieniu do wszystkich przestępstw karnych, za okoliczność obciążającą, jak również obejmować swoim zakresem przestępstwa o charakterze antysemickim popełniane przy pomocy systemów komputerowych oraz innych nowoczesnych środków łączności, m.in. telewizji satelitarnej. Wszystkie działania prawne, podejmowane na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi, mają być przy tym skutecznie implementowane.

Niektóre z wymienionych rekomendacji dotyczących postulowanego kształtu przepisów prawa karnego zalecają ustanowienie daleko

idących ograniczeń w sferze praw i wolności jednostki. Pojawia się np. postulat kryminalizacji, obok negacji, trywializowania i usprawiedliwiania, również dokonywanego z antysemickiej motywacji „publicznego przebaczenia” zbrodni Holokaustu. Jednocześnie posłużono się w wielu miejscach bardzo nieprecyzyjnymi terminami (publiczne wyrażanie ideologii, która **oczernia** grupę osób z powodu ich **żydowskiej tożsamości** albo pochodzenia), trudnymi do przełożenia na język przepisów prawnych.

Dokument wylicza ponadto zalecenia spoza obszaru prawa karnego. Zawarcie tego rodzaju rekomendacji wynika ze słusznej polityki ECRI, zgodnie z którą dla skutecznego przeciwdziałania antysemityzmowi konieczne jest jednoczesne stosowanie instrumentów dostępnych w ramach różnych dziedzin. Jedynie wszechstronne i całościowe ujęcie problemu antysemityzmu pozwala bowiem na eliminowanie jego publicznych przejawów przy jednoczesnym przeciwdziałaniu przekonaniom i postawom antysemickim, głęboko zazwyczaj zakorzenionym w świadomości społecznej. Zalecenia te dotyczą zatem m.in. szeroko pojętej edukacji (podejmowanie tematyki antysemityzmu i zagrożeń z nim związanych na wszystkich poziomach edukacji, prowadzenie badań naukowych nad antysemityzmem w różnych jego wymiarach, rozpowszechnianie wiedzy na temat Holokaustu, lecz również historii, kultury i tradycji Żydów europejskich, organizacja specjalnych szkoleń dla nauczycieli historii i wychowawców), znaczenia przekazu medialnego oraz postawy dziennikarzy wobec problemu antysemityzmu, jak również konieczności niezależnego monitorowania skali i postaci tego zjawiska w każdym z państw Rady Europy i wspieranie działalności organizacji pozarządowych, których programy obejmują przeciwdziałanie antysemityzmowi. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji zaleca, aby władze państw członkowskich zachęcały „polityków i liderów opiniotwórczych do publicznego przyjęcia zdecydowanego stanowiska przeciwko antysemityzmowi, poprzez regularne występowanie przeciwko jego różnym przejawom, włączając w to wszystkie jego współczesne formy, oraz jasno ukazując, że antysemityzm nie będzie tolerowany”.

## 9.2. Sprawozdania i zalecenia dotyczące poszczególnych państw członkowskich RE

Antysemityzm, ze względu na swój specyficzny charakter oraz stopień natężenia we współczesnej Europie, należy do tych form rasizmu i nietolerancji, które przy sporządzaniu przez ECRI sprawozdań oraz zaleceń odnoszących się do poszczególnych państw badane są w sposób szczegółowy<sup>975</sup>. Wyróżnienie antysemityzmu następuje najczęściej przez zawarcie osobnego paragrafu poświęconego tej tematyce.

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji formułuje zalecenia w obszarze przeciwdziałania antysemityzmowi na podstawie zgromadzonych informacji, które przytacza w sprawozdaniu. Zalecenia dotyczą najczęściej konieczności zmiany istniejącej praktyki stosowania przepisów prawnych, ponieważ samo ustawodawstwo państw europejskich w omawianym zakresie uznawane jest w zdecydowanej większości przypadków za realizujące standardy Rady Europy. Przykładowo w sprawozdaniu dotyczącym Łotwy ECRI zwróciła uwagę na niską liczbę postępowań sądowych w sprawach dotyczących publicznych manifestacji antysemityzmu, w szczególności tych dotyczących rozpowszechniania antysemickich i rasistowskich publikacji przez organizacje neonazistowskie. Podobne uwagi znalazły się w sprawozdaniu dotyczącym Węgier<sup>976</sup>, w którym wskazywano na niewystarczające wykorzystanie istniejących przepisów prawa karnego w celu karania sprawców przestępstw o charakterze antysemickim, oraz w sprawozdaniu dotyczącym Turcji, w którym przytoczono przykład braku właściwej reakcji organów ścigania na przypadki umieszczania w witrynach sklepowych jednego z tureckich miast napisów mówiących o tym, że do sklepu nie mogą wchodzić Żydzi, Ormianie i psy<sup>977</sup>. Z kolei w zaleceniach wystosowanych wobec Wielkiej Brytanii w 2010 r. ECRI zaznaczyła swój postulat faktycznej i pełnej implementacji przepisów doty-

---

<sup>975</sup> Szczegółowe odniesienia do problemu antysemityzmu zostały pominięte jedynie w przypadku sprawozdań dotyczących Andory, Azerbejdżanu, Gruzji, Lichtensteinu, Luksemburga, Monako i San Marino, ze względu na marginalną, według informacji uzyskanych przez ECRI, skalę występującego w nich antysemityzmu.

<sup>976</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Węgier z dnia 20 czerwca 2008 r., CRI(2009)3, pkt 74.

<sup>977</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Turcji z dnia 10 grudnia 2010 r., CRI(2011)5, pkt 151.

czących nawoływania do nienawiści na tle rasowym<sup>978</sup>. Wiele uwagi ECRI poświęca również ogólnemu stosunkowi władz oraz społeczeństwa wobec przypadków publicznego manifestowania antysemityzmu. W przypadku Austrii ECRI zaniepokojona była w szczególności postawą skrajnie prawicowej partii politycznej, domagającej się uchylecia obowiązującego tzw. ustawy zakazującej (niem. *Verbotsgesetz*), uchwalonej po drugiej wojnie światowej w celu zapobieżenia możliwości odrodzenia się nazizmu w Austrii<sup>979</sup>. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji zauważyła, że taki apel został po raz pierwszy publicznie sformułowany przez partię obecną w austriackim parlamencie. Zwrócono również uwagę na stale utrzymujące się antysemickie uprzedzenia austriackiego społeczeństwa oraz nadal wysoką liczbę przestępstw popełnianych na tle antysemickim. W tym samym kontekście politycznej aktywności ECRI wskazała na informacje odnoszące się do coraz mniejszej gotowości przywódców politycznych w Szwecji do potępiania i zwalczania antysemityzmu i innych form rasizmu<sup>980</sup>. W przypadku Węgier ECRI podkreśliła rolę, jaką powinny odgrywać osoby kształtujące opinię publiczną, w tym politycy i przedstawiciele mediów, w stanowczym sprzeciwie wobec wszelkich manifestacji antysemityzmu, przywołując jednocześnie dla kontrastu sytuacje, w których węgierscy politycy publicznie wyrażali otwarcie antysemickie hasła<sup>981</sup>. Na podobne wypowiedzi i działania polityków, w tym m.in. „dowodzenie” żydowskiego pochodzenia kontrkandydatów w wyborach prezydenckich, ECRI zwróciła uwagę w sprawozdaniu dotyczącym Ukrainy z 2012 r.<sup>982</sup>

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji dostrzega ponadto wyraźną tendencję odnotowywaną w wielu państwach, w szczególności w państwach Europy Zachodniej, która polega na osłabieniu antysemickiej retoryki ruchów skrajnie prawicowych, odwołujących się do spuścizny Narodowego Socjalizmu, przy jednoczesnym wzroście postaw antysemickich wśród przedstawicieli skrajnej lewicy

---

<sup>978</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Wielkiej Brytanii z dnia 17 grudnia 2009 r., CRI(2010)4, pkt 143.

<sup>979</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Austrii z dnia 15 grudnia 2009 r., CRI(2010)2, pkt 132.

<sup>980</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Szwecji z dnia 17 grudnia 2005 r., CRI(2005)26, pkt 82–83.

<sup>981</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Węgier, pkt 73–74.

<sup>982</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Ukrainy z dnia 8 grudnia 2011 r., CRI(2012)6, pkt 133.

(a niekiedy i tych reprezentujących główny nurt lewicowy), jak również wśród mniejszości muzułmańskiej w Europie. Niejednokrotnie w sprawozdaniach ECRI zwraca się uwagę na zależność pomiędzy wzrostem antysemityzmu a zaognianiem się konfliktu bliskowschodniego, w szczególności zaś palestyńsko-izraelskiego. Uwagi oraz zalecenia dotyczące skierowania wysiłków władz państwowych na przeciwdziałanie tym tendencjom znalazły się m.in. w sprawozdaniach dotyczących Austrii<sup>983</sup>, Wielkiej Brytanii<sup>984</sup>, Turcji<sup>985</sup> czy Francji<sup>986</sup>.

Bardzo wiele uwag na temat niewystarczających wysiłków władz na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi ECRI wystosowała dotychczas wobec Polski, we wszystkich czterech sprawozdaniach jej dotyczących. Dostrzegając wysiłki podejmowane przez polskie władze oraz społeczeństwo obywatelskie w celu zwalczania tego problemu oraz odnotowane na tym polu sukcesy<sup>987</sup>, m.in. w zakresie braku obecności antysemityzmu w głównym nurcie sceny politycznej, ECRI w zaleceniach skierowanych do Polski powtarza postulaty efektywnego przeciwdziałania: dostępności publikacji i czasopism antysemickich w wolnej sprzedaży, przejawom antysemityzmu podczas wydarzeń sportowych, działalności organizacji o charakterze skrajnie prawicowym i nacjonalistycznym, posługujących się ideologią nierówności ras, dużej ilości polskojęzycznych stron internetowych zawierających treści antysemickie, niewystarczającej reakcji prawnej wobec przestępstw nawoływania do nienawiści na tle rasowym i narodowościowym oraz znieważania osób narodowości żydowskiej<sup>988</sup>. Analiza metod i skali realizacji zaleceń ECRI w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi przez władze polskie, pomimo wszystkich występujących nadal niedostatków, pozwala zauważyć, że przyczyniły się one do efektywnego przeciwdziałania antysemityzmowi. Jak słusznie w odniesieniu do drugiego sprawozdania ECRI na temat Polski zauważa H. Machińska, „Raport przyczynił się

---

<sup>983</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Austrii, pkt 132.

<sup>984</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Wielkiej Brytanii, pkt 142.

<sup>985</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Turcji, pkt 144.

<sup>986</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Francji z dnia 29 kwietnia 2010 r., CRI(2010)16, pkt 135.

<sup>987</sup> Zalecenia ECRI wystosowane wobec Polski z dnia 28 kwietnia 2010 r., CRI(2010)18, s. 7.

<sup>988</sup> Por. A. Gliszczyńska, *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi...*, s. 126–127.



zasadniczo do podjęcia dyskusji w wielu środowiskach w Polsce i na tym polega jego niezwykła wartość<sup>989</sup>.

Skuteczność zaleceń formułowanych przez ECRI, podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych instrumentów o charakterze prawnie niewiążącym, pozbawionych formalnej procedury ich egzekwowania, zależna jest zasadniczo od woli i możliwości podejmowania właściwych kroków przez władze państwowe<sup>990</sup>. Jednocześnie wiele zaleceń, choć zasadniczo kierowane są one do władz państw członkowskich, może być również skutecznie wdrażanych przez inne, niezależne od władz państwa podmioty, takie jak przykładowo prywatne media lub organizacje pozarządowe działające w obszarze przeciwdziałania różnym formom rasizmu i dyskryminacji rasowej. Istotne jest także prezentowanie rezultatów monitoringu krajowego prowadzonego przez ECRI na forum Komitetu Ministrów RE.

Zastrzeżenia budzić może natomiast pewien stopień ogólności, który cechuje zalecenia wystosowywane do poszczególnych państw. Jak wskazywał A. Siciński, członek ECRI do 2006 r., taki stan rzeczy jest wynikiem znaczących ograniczeń w funkcjonowaniu ECRI<sup>991</sup>. Te zaś są powodowane różnicami w poziomie znajomości tematyki podejmowanej w pracach ECRI oraz w stopniu zależności od władz państw, odnotowywanymi pomiędzy członkami tej instytucji. Treść zaleceń kształtuje także wspomniana już powyżej możliwość zgłaszania przez państwa sprzeciwu wobec dotyczących ich konkluzji formułowanych przez ECRI<sup>992</sup>. Na trafność ocen zawartych w sprawozdaniach silny wpływ wywiera rodzaj i ilość informacji, jakie ECRI uda się zgromadzić. Nie we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy stopień zaangażowania władz oraz podmiotów pozarządowych w usprawnienie prac członków Komisji i uzyskanie przez nich rzetelnych informacji jest zaś taki sam, co zostało uwypuklone podczas omawiania niektórych z wybranych sprawozdań w odniesieniu do problemu antysemityzmu.

W ogólnej – pozytywnej – ocenie działalności ECRI w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi należy akcentować istotną rolę, jaką

---

<sup>989</sup> H. Machińska, *Standardy Rady Europy...*, s. 230.

<sup>990</sup> Zob. ocena realizacji zaleceń w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi, sformułowanych w trzech z czterech dotychczasowych sprawozdań ECRI wobec Polski: A. Gliszczyńska, *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi...*, s. 123–130.

<sup>991</sup> Por. A. Siciński, *Działalność Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)*, Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy 1999, nr 1, s. 15–16.

<sup>992</sup> Tamże.

odgrywa inicjowana przez ECRI, przede wszystkim przez publikację kolejnych sprawozdań na temat państw, debata publiczna nad obecnością problemu antysemityzmu w Europie. Jeśli zyskuje ona odpowiednią intensywność, może stać się skutecznym środkiem wywierania wpływu na władze państwowe, skutkującym podjęciem przez nie postulowanych przez ECRI zmian w obszarze legislacji i praktyki działania.

## 10. Wnioski

Niezmiernie bogaty dorobek prawny Rady Europy – w tym jej dorobek konwencyjny, orzecznictwo ETPCz oraz efekty działalności istniejących w jej strukturach instytucji – Komisarza Praw Człowieka RE oraz ECRI sprawiają, że organizacja ta jest bez wątpienia źródłem standardów prawnych dla państw członkowskich w obszarze przeciwdziałania antysemityzmowi. Rada Europy nie tylko potwierdza już istniejące standardy ochrony praw człowieka (zarówno konwencyjne, jak i te wyznaczone przez instrumenty jej „prawa miękkiego”), lecz sama również wyznacza kierunki ich rozwoju. Jak celnie konstatuje A. Bisztyga, „W obszarze tworzenia standardów praw człowieka, tj. wypełniania określoną konotacją poszczególnych praw i wolności, formułowania nowych praw i wolności oraz ustanawiania i doskonalenia mechanizmów implementacji praw i wolności człowieka, RE przyjmuje postawę dynamiczną, dążąc do wyprzedzania biegu wydarzeń, dostarczając innym ośrodkom normotwórczym, tak krajowym jak i międzynarodowym, drogowskazów w zakresie rozwoju prawnocząłowieczych standardów”<sup>993</sup>. Mechanizmy kontrolne stosowane przez Radę Europy mają różny charakter – znajdują się wśród nich zarówno wiążące prawnie wyroki ETPCz, jak i sprawozdania Komisarza Praw Człowieka RE oraz ECRI dotyczące sytuacji panującej w poszczególnych państwach członkowskich. Mechanizmy kontrolne Rady Europy łączą jednak zasadnicze cele ich wdrażania: uzyskanie informacji na temat stanu przestrzegania przez państwa ich zobowiązań w obszarze ochrony praw człowieka oraz wzmocnienie i usprawnienie procesu unifikacji standardów ochrony praw człowieka pomiędzy państwami członkowskimi organizacji<sup>994</sup>. Stwierdzenie to odnosić można również w dużej mierze

---

<sup>993</sup> A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w systemie...*, s. 119.

<sup>994</sup> Tamże, s. 120–121.

do mechanizmu skarg indywidualnych, rozpatrywanych przed ETPCz, choć w tym przypadku to właśnie wymiar indywidualny, dotyczący praw i wolności jednostki, wysuwa się na plan pierwszy.

Bez wątpienia funkcjonowanie systemu ochrony praw człowieka Rady Europy stwarza mechanizmy ochrony przed powrotem nazizmu i faszyzmu, daje możliwość dochodzenia swych praw ofiarom antysemityzmu i innych przejawów rasizmu w przypadkach, gdy władze państwowe nie wywiązują się z ciężących na nich zobowiązań w zakresie ochrony przed wszelką nienawiścią, dyskryminacją i przemocą na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym oraz nienawiścią o takim charakterze. Rada Europy wypracowała instrumenty, takie jak m.in. Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości, dzięki którym państwa mogą koordynować i zbliżać prowadzoną przez siebie politykę przeciwdziałania rasizmowi we wszystkich jego postaciach. Obowiązujące procedury kontrolne pozwalają z kolei na śledzenie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich i zwracanie uwagi na niepokojące wzrosty nastrojów i postaw antysemitycznych w Europie. Jednocześnie właśnie narastanie skali antysemityzmu, rasizmu i ksenofobii na tym kontynencie, popularność programów politycznych o skrajnie nacjonalistycznym i wrogim wszelkim „obcym” charakterze, powinno mobilizować Radę Europy wraz z wszystkimi jej państwami członkowskimi do dalszych wysiłków, do bardziej rygorystycznej kontroli sytuacji w poszczególnych państwach borykających się w największym stopniu z problemami na tle rasowym i narodowościowym.

Rada Europy powinna starać się, aby jej działalność odzwierciedlała podlegające ewolucji realia prawno-społeczne, aby uwzględniała zmieniający się charakter praw, które chroni, jak również w konsekwentny sposób usprawniała mechanizmy, które służą ich gwarantowaniu<sup>995</sup>. Z punktu widzenia tematu niniejszej książki oznacza to dla samej Rady Europy oraz dla jej państw członkowskich przede wszystkim:

- przyjmowanie i implementację postanowień instrumentów normatywnych, które mogą być angażowane w przeciwdziałanie różnym formom rasizmu, w tym antysemityzmu (poszczególne przepisy EKPCz, jej Protokół nr 12, przepisy Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości);

---

<sup>995</sup> Por. V. Mantouvalou, P. Voyatzis, *The Council of Europe and the Protection of Human Rights. A System in Need of Reform* (w:) *Research Handbook on International Human Rights Law*, red. S. Joseph, A. McBeth, Cheltenham–Northampton 2010, s. 352.

- wykorzystanie intensywnych prac podejmowanych przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne RE w obszarze walki z rasizmem, ksenofobią i antysemityzmem m.in. przy interpretacji oraz implementacji istniejących już regulacji prawnych;
- dostrzeganie i uwzględnianie nowych form antysemityzmu przy jednoczesnej ciągłej stanowczości w przeciwdziałaniu i potępieniu jego tradycyjnych manifestacji;
- wzmacnianie systemu kontroli w ramach ECRI m.in. przez większe uszczegółowienie konkluzji wynikających ze sprawozdań dotyczących państw, jak również mobilizowanie, na forum politycznym Rady Europy, władz poszczególnych państw do zwiększenia współpracy przy ich wdrażaniu.

## **Część 2. Unia Europejska**

### **1. System ochrony praw człowieka (praw podstawowych) UE – uwagi ogólne**

Po zakończeniu drugiej wojny światowej integracja i współpraca pomiędzy państwami europejskimi zasadniczo toczyła się dwutorowo. Konsolidacja wspólnych wysiłków na rzecz budowy demokracji, praw człowieka oraz rządów prawa stała się domeną Rady Europy i rozwijającego się w jej ramach strasburskiego systemu ochrony praw człowieka. Z kolei zbliżenie na płaszczyźnie ekonomicznej i gospodarczej miało miejsce w obrębie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a następnie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. W traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich nie można odnaleźć bezpośrednich odniesień do ochrony praw człowieka, a Wspólnoty nie stały się stroną EKPCz i innych traktatów z dziedziny praw człowieka. Wprowadzenie do systemu prawa wspólnotowego samej koncepcji, a następnie skutecznej implementacji ochrony praw człowieka stało się możliwe przede wszystkim dzięki orzecznictwu powstałego w 1952 r. Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu (dzisiejszego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)<sup>996</sup>. Choć początkowo dzisiejszy TSUE odmawiał rozpatry-

---

<sup>996</sup> Na temat roli TSUE w pogłębianiu ochrony praw podstawowych w systemie unijnym zob. m.in. A. Rosas, *Fundamental Rights in the EU, with Special Emphasis on*

wania spraw dotyczących zarzucanego naruszenia praw podstawowych, jego praktyka w tym względzie została z biegiem czasu zmieniona pod wpływem zwiększającego się, zarówno w wymiarze geograficznym, jak i przedmiotowym, zasięgu obowiązywania prawa wspólnotowego. Dynamika ta powodowała z kolei coraz częstsze przypadki naruszenia praw podstawowych przez organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie przy wdrażaniu przez nie regulacji prawa wspólnotowego<sup>997</sup>. Proces zmierzający do uczynienia z ochrony praw podstawowych jednego z priorytetów działalności dzisiejszej TSUE był długotrwały i napotykał na wiele trudności. Bez wątpienia jednak jednostki oraz poszczególne grupy, w tym te wyróżniane na podstawie przynależności rasowej, narodowościowej i etnicznej, znajdują dziś w aktach normatywnych, w polityce oraz działaniach instytucji UE ochronę dla swoich praw i wolności, a ochrona ta uznawana jest za jedną z ogólnych zasad prawa unijnego (wspólnotowego). Obowiązujące dziś w tej kwestii stanowisko UE wyraża art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustalonym w Traktacie z Lizbony<sup>998</sup>: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” oraz art. 6 ust. 3 TUE: „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

Dalsze uwagi na temat systemu ochrony praw człowieka w ramach UE poprzedzić należy odniesieniem do rozróżnienia, jakiego na gruncie

---

*the Case-law of the European Court of Justice (Luxembourg) (w:) International Monitoring Mechanisms...*

<sup>997</sup> Por. A. Bodnar, *Karta Praw Podstawowych. Zróżnicowany charakter prawny postanowień Karty i ich skutki dla jednostek, sądów oraz ustawodawcy* (w:) *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 144.

<sup>998</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13); zob. też Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1).



prawa unijnego (wspólnotowego)<sup>999</sup> dokonuje się pomiędzy „prawami podstawowymi” a „prawami człowieka”. Według E. Całej-Wacinkiewicz automatyczne utożsamianie obydwu pojęć stanowi zbyt dalekie uproszczenie, ponieważ nie wszystkie prawa człowieka mogą być uznawane za prawa podstawowe i jak zauważa ta autorka, choć UE w sposób konsekwentny przyjęła stosowanie określenia „prawa podstawowe”, należy opowiedzieć się za poprawnością posługiwania się terminem „prawa człowieka”, ponieważ błędna jest teza o istnieniu szczególnej kategorii praw podstawowych na gruncie praw człowieka<sup>1000</sup>. W innym ujęciu przyjmuje się, że brak jest merytorycznych podstaw do rozróżnienia tych tożsamyh w istocie pojęć, a jedynie w wymiarze praktyki „prawa podstawowe” pojawiają się w ramach unijnego porządku prawnego, podczas gdy w stosunkach zewnętrznych UE mowa jest o „prawach człowieka”<sup>1001</sup>. Jednocześnie zauważyć należy, że pojęcie praw podstawowych ukształtowało się i przyjęło na gruncie prawa unijnego w głównej mierze przez orzecznictwo TSUE, który po raz pierwszy posłużył się nim w 1969 r. w sprawie *Stauder*<sup>1002</sup>, a następnie wielokrotnie odwoływał się do niego w kolejnych wyrokach<sup>1003</sup>. W toku dalszych rozważań, z uwzględnieniem przedstawionych powyżej uwag, stosowany będzie termin „prawa podstawowe”.

Jak wskazuje A. Wyrozumska, od momentu przyjęcia orzeczenia w sprawie *Stauder* bezsprzeczne jest, że „prawa podstawowe stanowią część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a Trybunał jest kompe-

<sup>999</sup> Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej podpisany dnia 7 lutego 1992 r.) UE nie stała się nową organizacją międzynarodową i nie zastąpiła Wspólnot Europejskich. Zmian tych dokonał dopiero Traktat z Lizbony, który wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r. i zniósł system filarowy, zastępując go jednolitym reżimem prawnym UE. W ten sposób, za sprawą przyznania Unii osobowości prawnej, stała się ona organizacją międzynarodową o nazwie Unia Europejska. Od tego czasu termin „prawo wspólnotowe” czy też „prawo Wspólnot Europejskich” zastąpiony został tożsamymi terminami „prawo unijne” lub „prawo Unii Europejskiej”.

<sup>1000</sup> E. Cała-Wacinkiewicz, *Poszanowanie praw człowieka jako ogólna zasada prawa wspólnotowego a Karta Praw Podstawowych* (w:) *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 109.

<sup>1001</sup> K. Wójtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej* (w:) *System ochrony...*, s. 199–200.

<sup>1002</sup> Wyrok TS z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 *Stauder v. miasto Ulm*, ECR 1969, s. 419.

<sup>1003</sup> Por. R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, PS 2008, nr 2, s. 43–44.

tentny do zapewnienia ich poszanowania”<sup>1004</sup>. Źródła praw podstawowych znajdują się w konstytucyjnych tradycjach państw członkowskich UE oraz w umowach międzynarodowych, których stronami pozostają państwa członkowskie, w tym przede wszystkim w EKPCz, a „Prawa podstawowe – jako ogólne zasady prawa UE – są stosowane do interpretacji i oceny legalności aktów instytucji UE oraz aktów państw członkowskich wykonujących prawo UE”<sup>1005</sup>.

W obszarze prawa traktatowego po raz pierwszy odniesienie do praw podstawowych zostało zawarte dopiero w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r., umacniającego współpracę polityczną państw Wspólnoty oraz ustanawiającego wspólny rynek europejski<sup>1006</sup>. W preambule wyrażono zamiar popierania demokracji „zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”<sup>1007</sup>. Umieszczenie powyższego odwołania do praw podstawowych w preambule miało jednak wyłącznie charakter wskazówki interpretacyjnej dla organów Wspólnoty i nie ustanawiało żadnych wiążących praw<sup>1008</sup>. Kolejnym krokiem było włączenie ukształtowanego już pojęcia praw podstawowych do TUE. W art. 6 stwierdzono, że „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

Następnie opracowany i przyjęty w dniu 7 grudnia 2001 r. został instrument kodyfikujący prawa podstawowe – uchwalona jako dokument polityczny Karta praw podstawowych<sup>1009</sup>. Jej rola została określona w preambule dokumentu, w której stwierdzono, że KPP „potwierdza, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczo-

---

<sup>1004</sup> A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, PS 2008, nr 2, s. 25.

<sup>1005</sup> Tamże.

<sup>1006</sup> Jednolity Akt Europejski (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.).

<sup>1007</sup> Tamże.

<sup>1008</sup> Por. R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty...*, s. 44.

<sup>1009</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391).

ści, prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”. Pomimo że pozbawiona prawnie wiążącego charakteru, KPP zaczęła być przywoływana w opiniach rzeczników generalnych, w orzecznictwie Sądu Pierwszej Instancji oraz TSUE<sup>1010</sup>. Dopiero na mocy Traktatu z Lizbony, który po okresie licznych perturbacji politycznych wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., KPP zyskała status prawnie obowiązującego unijnego aktu normatywnego – KPP została włączona do prawa pierwotnego UE. Tym samym otwarto drogę do bezpośredniego powoływania się przed sądami na postanowienia KPP, bez dotychczasowej konieczności przywoływania ogólnych zasad prawa wspólnotowego i relewantnego orzecznictwa TSUE<sup>1011</sup>.

Ponadto Traktat z Lizbony wyposażył UE we właściwe kompetencje, a zarazem zobowiązał do przystąpienia do EKPCz. Zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE w brzmieniu ustalonym w Traktacie z Lizbony: „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”.

## 2. Ochrona praw podstawowych w systemie UE a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne

Antysemityzm pozostaje jedną z najbardziej dostrzegalnych form rasizmu i dyskryminacji rasowej występujących w państwach UE. Uwarunkowania historyczne przeplatają się jednocześnie obecnie w państwach i społeczeństwach unijnych z czynnikami sprzyjającymi pojawianiu się nowych form antysemityzmu. W wielu państwach UE

<sup>1010</sup> Zob. np.: opinia Rzecznika Generalnego J. Mischo z dnia 22 lutego 2001 r. do wyroku TSUE z dnia 31 maja 2001 r. w sprawach połączonych C-122/99 P oraz C-125/99 P *D. and Kingdom of Sweden v. Council of the European Union*, ECR 2001, s. 4319.

<sup>1011</sup> Na mocy Protokołu Nr 7 (tzw. protokół polsko-brytyjski) do Traktatu z Lizbony w sprawie stosowania KPP wobec Polski i Wielkiej Brytanii, KPP nie będzie mogła stanowić podstawy orzekania ani przez TSUE, ani przez sądy krajowe tych dwóch państw członkowskich w zakresie zgodności aktów prawnych lub działań władz tych państw z uregulowaniami zawartymi w KPP.

silne pozostają również ruchy neonazistowskie oraz skrajnie nacjonalistyczne, wrogie nie tylko grupom tradycyjnie prześladowanym (Żydom, Romom), lecz także imigrantom, w tym w szczególności muzułmanom. Znaczenie tych ruchów w Europie nie jest wyłącznie marginalne, czego dowodem są m.in. wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych (krajowych i lokalnych) w państwach UE, jak również rezultaty wyborów do PE<sup>1012</sup>. Pogłębianie współpracy i integracji pomiędzy poszczególnymi państwami unijnymi również w wymiarze społecznym, a nie wyłącznie gospodarczym, sprawiło, że problemy różnych postaci rasizmu, w tym antysemityzmu, musiały stać się przedmiotem troski, obrad, a w konsekwencji wiążących prawnie decyzji organów unijnych. Zobowiązania UE w tym zakresie wielokrotnie podkreślał PE w uchwalanych na jego forum rezolucjach. W 2005 r. PE przyjął rezolucję w sprawie pamięci o Holokauście, antysemityzmu i rasizmu<sup>1013</sup>. W treści rezolucji wyraźnie podkreśla się piętno, jakie na Europie odcisnął Holokaust, oraz wynikające z zaszłości historycznych zobowiązania spoczywające na całej europejskiej wspólnotie: „Europa nie może zapomnieć o swojej własnej historii, tj. tego, że obozy koncentracyjne i obozy zagłady wybudowane przez nazistów są jedną z najczarniejszych i najbardziej bolesnych kart historii naszego kontynentu; zważywszy, że zbrodnie popełnione w Auschwitz muszą przetrwać w pamięci przyszłych pokoleń jako ostrzeżenie przed ludobójstwem tego rodzaju, którego korzenie tkwią w pogardzie dla innych istot ludzkich, nienawiści, antysemityzmie, rasizmie i totalitaryzmie (...) Holokaust odcisnął się piętnem na świadomości europejskiej, w szczególności ze względu na morderczą nienawiść do Żydów i Romów opartą na ich tożsamości rasowej lub religijnej, a mimo to antysemityzm oraz uprzedzenia rasowe i religijne stanowią wciąż bardzo poważne zagrożenie dla swoich ofiar oraz dla europejskich i międzynarodowych wartości demokracji, praw człowieka i rządów prawa, a tym samym dla ogólnie rozumianego europejskiego i światowego bezpieczeństwa”. Parlament Europejski dostrzegł również nara-

---

<sup>1012</sup> Zob. H. Fireberg, *The Extreme Right in the European Parliamentary Elections. A Culture of Hate*, Topical Brief 2009, nr 1 (publikacja internetowa), <http://www.aftau.org/site/DocServer/RothBrief1.pdf?docID=8461>, oraz *Neonaziści ponownie w parlamencie Meklemburgii-Pomorza Przedniego*, serwis informacyjny Deutsche Welle 2011, 5 września, <http://www.dw.de/neonaziści-ponownie-w-parlamencie-meklemburgii-pomorza-przedniego/a-15364920-1> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1013</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie pamięci o Holokauście, antysemityzmu i rasizmu, P6\_TA(2005)0018.

stające zjawisko antysemityzmu we współczesnej Europie, podnosząc, że europejscy Żydzi czują się coraz bardziej zagrożeni atakami fizycznymi i werbalnymi. Dlatego też w rezolucji PE wezwał organy UE, państwa członkowskie i wszystkie europejskie partie polityczne do „szczególnego i bezwzględnego potępienia wszelkich aktów i form antysemityzmu, bez względu na to, jak się one przejawiają”. Z kolei w rezolucji PE z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie walki z rosnącym ekstremizmem w Europie PE wyraził poważne zaniepokojenie „odradzaniem się w Europie ruchów ekstremistycznych, grup paramilitarnych i partii, charakteryzujących się niejednokrotnie odpowiedzialnością natury rządowej, które opierają swoją ideologię i dyskurs polityczny, a także działalność i sposób postępowania na dyskryminacji, w tym również na rasizmie, nietolerancji, podżeganiu do nienawiści religijnej, wykluczeniu, ksenofobii, antysemityzmie, antycyganizmie, homofobii, mizoginizmie i skrajnym nacjonalizmie”, jak również „rekrutacją prowadzoną przez fundamentalistów islamskich oraz pełną przemocą kampanią propagandową, której towarzyszą zamachy terrorystyczne w Unii Europejskiej, których podstawą są nienawiść do wartości europejskich i antysemityzm”<sup>1014</sup>. W tej samej rezolucji Komisja Europejska wezwana została do nadzorowania pełnego stosowania istniejących przepisów zakazujących nawoływania do politycznej i religijnej przemocy, rasizmu i ksenofobii, państwa członkowskie zaś do monitorowania ścisłego wdrażania i stałego udoskonalania przepisów antyrasistowskich.

Ponadto PE zwracał uwagę na problem antysemityzmu na Węgrzech, związany z aktywnością skrajnie nacjonalistycznych ugrupowań politycznych<sup>1015</sup>, oraz w Turcji, wymieniając skuteczne przeciwdziałanie antysemityzmowi jako jedno ze zobowiązań ciążących na władzach tureckich w związku z procesem przygotowań do członkostwa ich państwa w UE<sup>1016</sup>.

Problem antysemityzmu podnoszony był również przez deputowanych PE w pisemnych pytaniach kierowanych przez nich do KE. Wskazać można przykładowo na pytanie skierowane do KE w grudniu 2009 r. przez duńskiego deputowanego PE, w którym przytaczał on

---

<sup>1014</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie walki z rosnącym ekstremizmem w Europie, P6\_TA(2007)0623.

<sup>1015</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. – Sytuacja w zakresie praw podstawowych: standardy i praktyka na Węgrzech, P7\_TA(2013)0315.

<sup>1016</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2013 r. – Sprawozdanie z postępów Turcji w 2012 r., P7\_TA(2013)0184.



niepokojące rezultaty badania przeprowadzonego wśród duńskiej opinii publicznej, jednoznacznie wskazujące na narastający problem antysemityzmu w tym państwie i zwracał się z pytaniem o możliwość podjęcia przez KE kroków w celu przeprowadzenia podobnych badań we wszystkich państwach unijnych<sup>1017</sup>. W innym pytaniu podniesiona została z kolei kwestia utworzenia w strukturach Dyrekcji Generalnej ds. sprawiedliwości lub gabinetu nowo powołanej Komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa specjalnego przedstawiciela ds. antysemityzmu, w obliczu narastającej skali tego zjawiska w państwach członkowskich UE<sup>1018</sup>. Odpowiadając na zadane pytania, KE stwierdziła, że zadania związane z przeciwdziałaniem antysemityzmowi realizuje Komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, nie jest zatem konieczne ustanawianie żadnych odrębnych jednostek zajmujących się tą materią.

Innym dowodem zaangażowania UE w przeciwdziałanie antysemityzmowi było odbywające się w marcu 2009 r. sympozjum poświęcone zagrożeniom związanym z narastającą falą antysemityzmu w Europie. Sympozjum zatytułowane „Budując wspólnie przyszłość Europy” zorganizowane zostało przez Europejski Kongres Żydowski pod auspicjami PE oraz czeskiej Prezydencji w Radzie UE, uczestniczyli w nim zaś przedstawiciele KE, deputowani PE, dyplomaci państw członkowskich UE oraz liderzy wspólnot etnicznych i religijnych. Podczas obrad wielokrotnie zapewniano o determinacji całej UE na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi. Zastępca Przewodniczącego KE, J. Barrot, podkreślił, że „Komisja będzie nadal przekazywać głośne i jasne przesłanie, że dla rasizmu i antysemityzmu nie ma miejsca ani w Unii Euro-

---

<sup>1017</sup> M. Messerschmidt (EFD), pytanie do Komisji z dnia 4 grudnia 2009 r., przedmiot: Antysemityzm wśród imigrantów, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2009-6083&language=PL> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). W odpowiedzi Komisja Europejska wymieniła akty normatywne i inicjatywy, które wykorzystuje w przeciwdziałaniu antysemityzmowi, zaznaczając jednocześnie, że KE nie posiada kompetencji do narzucenia państwom członkowskim przeprowadzenia badań nad skalą zjawiska antysemityzmu w nich występującego. Odpowiedź Komisji z dnia 28 stycznia 2010 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6083&language=PL> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1018</sup> J. Hennis-Plasschaert (ALDE), pytanie do Komisji z dnia 22 grudnia 2009 r., przedmiot: Antysemityzm w Europie, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2009-6345&language=PL> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Odpowiedź Komisji z dnia 3 lutego 2010 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6345&language=PL> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

pejskiej, ani w żadnym innym miejscu na świecie. Nic nie usprawiedliwia rasizmu i antysemityzmu, ani międzynarodowa sytuacja polityczna, ani sytuacja ekonomiczna czy społeczna”<sup>1019</sup>. Odnosił się także do zbliżającej się wówczas konferencji przeglądowej ONZ przeciwko rasizmowi (tzw. Durban II), zapewniając, że UE będzie stanowczo reagować, w przypadku gdy podczas obrad pojawią się jakiegokolwiek akcenty antysemickie, łącznie z wezwaniem państw członkowskich do wycofania się z uczestnictwa w niej w momencie, gdy „proces Durban” będzie przebiegał w sposób podważający wartości, na których opiera się UE<sup>1020</sup>. Jednocześnie podczas spotkania podniesione zostały uwagi krytyczne dotyczące niewystarczającej zdaniem wielu uczestników symposium reakcji UE na narastający antysemityzm w jej państwach członkowskich. Przedstawiciele Centralnej Rady Wspólnot Żydowskich w Grecji zbojkotowali nawet spotkanie, protestując przeciwko brakowi reakcji greckich deputowanych PE wobec antysemickich publikacji środowisk neonazistowskich ukazujących się nagminnie w Grecji<sup>1021</sup>.

Wraz z kształtowaniem systemu ochrony praw człowieka UE, zarówno w rozumieniu unormowań traktatowych, jak i ustanawiania i implementacji właściwych polityk oraz tworzenia koniecznych struktur instytucjonalnych, zagadnienia przeciwdziałania rasizmowi, antysemityzmowi i ksenofobii włączone zostały do katalogu spraw będących przedmiotem prawotwórczej oraz programowej aktywności instytucji i organów UE. Zostaną one w sposób bardziej szczegółowy przedstawione poniżej.

### 3. Karta praw podstawowych

Jak już wspomniano, KPP stanowi zasadniczy instrument kodyfikujący prawa podstawowe chronione w prawie unijnym, zawierający przepisy mające doniosłe znaczenie dla przeciwdziałania wszelkim

<sup>1019</sup> J. Barrot, *Racism and antisemitism have no place in the EU, nor elsewhere in the world. Building Together the Future of Europe*, przemówienie z dnia 30 marca 2009 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-09-154\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-154_en.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1020</sup> Na temat stanowiska UE oraz poszczególnych państw podczas konferencji przeglądowej zob. rozdział III niniejszej książki.

<sup>1021</sup> N. Ratzlav-Katz, *EU Legislators Gather to Condemn Rising Anti-Semitism*, serwis informacyjny Israel National News 2009, 31 marca, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/130699> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

formom rasizmu oraz dyskryminacji na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym i religijnym.

Karta została w uroczysty sposób proklamowana dnia 7 grudnia 2000 r. w Nicei przez podpisanie jej przez przewodniczących PE, KE oraz Rady UE oraz powtórnie, z pewnymi poprawkami, podczas szczytu w Lizbonie dnia 12 grudnia 2007 r. Droga tego dokumentu, od prac podjętych nad sformułowaniem jego treści podczas prac specjalnego Konwentu, przez obowiązywanie Karty jako deklaracji intencji wyznaczającej „normatywny horyzont Unii Europejskiej”<sup>1022</sup>, aż do uzyskania przez nią charakteru prawnie wiążącego w momencie wejścia w życie Traktatu z Lizbony dnia 1 grudnia 2009 r., była naznaczona wieloma trudnościami<sup>1023</sup>. Ostatecznie jednak KPP, o zmienionym statusie normatywnym, stanowi część prawa pierwotnego UE i „nie sposób przecenić znaczenia wzmocnienia ochrony praw podstawowych, dokonującego się poprzez zmianę statusu Karty”<sup>1024</sup>. Status ten wyznacza obecnie ust. 1 art. 6 TUE (dawny art. 6 TUE): „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”.

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego unijnej KPP zauważyć należy, że katalog w niej zawarty nie jest całkowitym *novum* w tym znaczeniu, że stanowi kodyfikację i kompilację uprzednio już wypracowanego przez państwa członkowskie UE dorobku w dziedzinie ochrony praw podstawowych, jak również dorobku międzynarodowych organizacji, takich jak RE i ONZ. Uznanie KPP za najbardziej nowoczesny obecnie katalog praw podstawowych oparte jest na fakcie uwzględnienia w niej tzw. praw nowoczesnych (nieskodyfikowanych dotąd w stopniu

<sup>1022</sup> I.C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?* (w:) *Karta Praw Podstawowych w europejskim...*, s. 39.

<sup>1023</sup> Na ten temat historii powstawania KPP oraz jej treści i znaczenia zob. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych*, Warszawa 2003; J. Schonlau, *Drafting the EU Charter. Rights, Legitimacy and Process*, London 2006.

<sup>1024</sup> E. Cała-Wacinkiewicz, *Poszanowanie praw człowieka...*, s. 113.

wystarczającym w traktatach innych międzynarodowych organizacji), do których zaliczyć należy przede wszystkim zasadę ochrony środowiska, prawo do dobrej administracji oraz do integralności osoby ludzkiej czy zasadę ochrony konsumentów<sup>1025</sup>.

W warstwie strukturalnej prawa podstawowe zostały podzielone na sześć grup, powiązanych z poszczególnymi wartościami o charakterze bardziej ogólnym: godność, wolność, równość, solidarność, obywatelstwo unijne, sprawiedliwość<sup>1026</sup>. W kolejnych tytułach KPP zawarto zarówno prawa, jak i zasady, przy czym art. 52 ust. 5 KPP wyjaśnia różnicę między nimi. Jedynie prawa mogą być egzekwowane i stanowić podstawę podjęcia działań pozytywnych przez instytucje UE lub państwa członkowskie – przepisy KPP zawierające zasady nie mogą być przywołane jako podstawa dochodzenia roszczeń przed sądami oraz „Mogą posłużyć jedynie do rekonstrukcji normy kompetencyjnej (...) i do wykładni aktów prawnych”<sup>1027</sup>.

Z kolei w odniesieniu do adresatów KPP za F. Jasińskim wskazać należy, że postanowienia KPP „mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej zgodnie z zasadą pomocniczości, a także do państw członkowskich, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim stosują prawo UE. Skutkiem Karty nie może być rozszerzenie kompetencji i zadań, które Unii powierzają Traktaty. (...) Ponadto, skutkiem Karty nie może być rozszerzenie zakresu zastosowania *acquis* poza uprawnienia UE ustanowione w Traktatach”<sup>1028</sup>.

### 3.1. Zakaz dyskryminacji

W wyliczeniu szczególnych powodów, dla których niedopuszczalna jest wszelka dyskryminacja, art. 21 ust. 1 KPP<sup>1029</sup> wymienia m.in. rasę,

<sup>1025</sup> F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych. Struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce* (w:) *Ochrona Praw Podstawowych...*, s. 48–49.

<sup>1026</sup> Ostatni, VII Tytuł KPP poświęcony został postanowieniom o charakterze ogólnym: zakresowi zastosowania KPP, zakresowi i wykładni praw i zasad, zakazowi nadużywania praw.

<sup>1027</sup> I.C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad...*, s. 41.

<sup>1028</sup> F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych. Struktura...*, s. 46.

<sup>1029</sup> Art. 21 ust. 2 KPP stanowi z kolei, że „W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”. Jak wskazuje R. Wieruszewski, adresatem wyrażonej tu normy są przede wszystkim organy UE oraz państw członkowskich i dotyczy

kolor skóry, pochodzenie etniczne i przynależność do mniejszości narodowej. Warto przy tym podkreślić, że przez pojęcie dyskryminacji zastosowane w omawianym przepisie KPP należy rozumieć zarówno dyskryminację bezpośrednią, jak i pośrednią, przy której pozornie obiektywne, niedyskryminacyjne kryteria mogą wywoływać skutek *de facto* dyskryminacyjny<sup>1030</sup>.

Jak wskazano w wyjaśnieniach do KPP (uznawanej za źródło wykładni autentycznej), źródła art. 21 ust. 1 należy upatrywać m.in. w obecnym art. 19 TFUE<sup>1031</sup> oraz art. 14 EKPCz. Jednocześnie „Nie istnieje sprzeczność ani niezgodność między ustępem 1 a artykułem 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którego zakres zastosowania i przedmiot są inne: artykuł 19 przyznaje Unii kompetencję do przyjmowania aktów prawodawczych, łącznie z harmonizacją przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, aby zwalczać niektóre formy dyskryminacji określone wyczerpująco w tym artykule. Przepisy te mogą obejmować działania władz Państw Członkowskich (jak również relacje między osobami fizycznymi) w każdej dziedzinie będącej w kompetencji Unii. Natomiast artykuł 21 ustęp 1 powyżej nie przyznaje żadnej kompetencji do przyjęcia ustaw antydyskryminacyjnych w tych dziedzinach działań Państw Członkowskich lub osób fizycznych ani nie wspomina o szerokim zakazie dyskryminacji

---

ona obywateli UE, nie zaś obywateli państw trzecich. Por. R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.* (w:) *Ochrona Praw Podstawowych w Unii...*, s. 129.

<sup>1030</sup> W odniesieniu do dyskryminacji na tle przynależności narodowej wiodącym rozstrzygnięciem w tym zakresie pozostaje wyrok TSUE z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie *Sotgiu v. Niemcy*, ECR 1974, s. 153, w którym podkreślono, że zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość odnosi się również do tych form dyskryminacji, które oparte zostały na kryteriach innych niż sama tylko narodowość, ich skutek wyrażał się jednak w pozbawieniu obywatela jednego z państw unijnych korzyści przynależnych obywatelom innego państwa unijnego.

<sup>1031</sup> Art. 19 TFUE stanowi: „1. Bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. 2. Na zasadzie odstępstwa od ustępu 1, dla wsparcia działania podjętego przez Państwa Członkowskie w celu przyczyniania się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć podstawowe zasady dotyczące unijnych środków zachęcających, z wyłączeniem harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”.



w tych dziedzinach. Dotyczy on natomiast dyskryminacji ze strony instytucji i organów Unii w wykonywaniu kompetencji przyznanych im na mocy Traktatów oraz ze strony Państw Członkowskich, wyłącznie gdy wykonują one prawo Unii (...)”<sup>1032</sup>.

W odniesieniu do zakazu dyskryminacji rasowej A. Celotto podkreśla, że art. 21 ust. 1 KPP nie stanowi *novum* w systemie unijnym, ponieważ wiele instrumentów normatywnych oraz polityk było częścią prawa i działań Unii na długo przed obowiązywaniem zarówno KPP, jak i art. 19 TFUE<sup>1033</sup>. W istocie zaangażowanie UE w przeciwdziałanie dyskryminacji rasowej dostrzegalne jest już od połowy lat 80. XX wieku<sup>1034</sup>.

### 3.2. Różnorodność kulturowa, religijna i językowa

Zgodnie z klasyfikacją przedstawioną przez I.C. Kamińskiego poszanowanie różnorodności kulturowej, religijnej i językowej należy do zasad zawartych w KPP, których adresaci tego dokumentu są zobowiązani przestrzegać<sup>1035</sup>. Ten przepis KPP odczytywany jest przede wszystkim jako potwierdzenie zasady sformułowanej w art. 6 ust. 3 TUE, mówiącej o poszanowaniu przez Unię tożsamości narodowej tworzących ją państw członkowskich i stanowiącej poniekąd odpowiedź na obawy o zbyt daleko idący charakter integracji europejskiej, zacieraający rzekomo różnice pomiędzy poszczególnymi narodami<sup>1036</sup>.

Jednocześnie art. 22 KPP interpretowany jest w odniesieniu do ochrony praw mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych w UE, choć nie wymienia ich w sposób bezpośredni. M. Shaw dostrzega w tym przepisie KPP wyraz dążenia do „wielokulturowej wizji dla Europy”<sup>1037</sup>, której wzmocnieniem jest cytowany już art. 2 TUE, wymieniający

<sup>1032</sup> Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 17).

<sup>1033</sup> A. Celotto, *Article 21 – Non-Discrimination (w:) Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, red. W.B.T. Mock, G. Demuro, Durham 2010, s. 137.

<sup>1034</sup> Poszczególne elementy polityki unijnej w tym obszarze, wyliczone jedynie powyżej, zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału książki.

<sup>1035</sup> I.C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad...*, s. 42.

<sup>1036</sup> R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle...*, s. 129.

<sup>1037</sup> J. Shaw, *Mainstreaming equality and diversity in European Union law and Policy (w:) Current Legal Problems 2005*, red. J. Holder, C. O’Cinneide, Oxford 2006, s. 255.

*expressis verbis* poszanowanie praw osób należących do mniejszości. Właśnie w tym drugim aspekcie art. 22 KPP może posłużyć jako pośredni instrument przeciwdziałania antysemityzmowi. Jak już wielokrotnie zauważano w niniejszej książce, wszelkie działania na rzecz eliminowania ksenofobii, postaw wrogim każdej „odmienności” (której przez wieki w Europie symbolem pozostawali Żydzi) przynieść mogą jedynie skutek w postaci wzrostu otwartości, tolerancji i zrozumienia dla „innych” – ich kultury, wierzeń i języków. Podniesienie tej problematyki do rangi zasady zwartej w unijnym katalogu praw podstawowych wzmacnia w sposób zasadniczy jej znaczenie.

### **3.3. Zakaz nadużycia praw**

Zakaz nadużycia praw przyznanych w KPP został wyrażony w art. 54 tego dokumentu: „Żadne z postanowień niniejszej Karty nie może być interpretowane jako przyznające prawo do podejmowania jakiegokolwiek działalności lub dokonywania jakiegokolwiek czynu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie lub ich ograniczenia w większym stopniu, aniżeli jest to przewidziane w niniejszej Karcie”. Klauzula ta, zawarta również w art. 5 MPPOP oraz art. 17 EKPCz, w kontekście niniejszej książki ma przede wszystkim znaczenie w związku z zawartym w tej klauzuli zakazem podejmowania działań i dokonywania czynów z zamiarem zniweczenia praw i wolności zawartych w KPP, co stanowić ma barierę ochronną m.in. przed powrotem do władzy reżimów totalitarnych pustoszących kontynent europejski w XX wieku i prowadzących politykę eksterminacji wybranych grup rasowych, narodowościowych i etnicznych.

## 4. Przeciwdziałanie antysemityzmowi w regulacjach normatywnych oraz polityce i programach działania UE

### 4.1. Okres poprzedzający wejście w życie traktatu amsterdamskiego

#### 4.1.1. Regulacje normatywne

W okresie poprzedzającym wejście w życie traktatu amsterdamskiego<sup>1038</sup> nie odnotowano żadnych wyraźnych odniesień do przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej w traktatach wspólnotowych, choć obecne w nich były przepisy dotyczące zakazu dyskryminacji, przede wszystkim ze względu na płeć. W latach 90. XX wieku zaczęła jednak narastać presja ze strony PE oraz organizacji pozarządowych (wzmacniana stanowiskiem naukowców badających tę problematykę) na przyjęcie na poziomie unijnym legislacji odnoszącej się do przeciwdziałania również dyskryminacji rasowej<sup>1039</sup>. Postulat ten nie spotkał się początkowo z przychylnym przyjęciem. Wskazywano zarówno na prawne, jak i polityczne trudności dla wkroczenia przez UE w postulowany obszar aktywności. W wymiarze politycznym trudności te związane były z niechętnym stosunkiem państw członkowskich do rozszerzania zakresu tematów pozostających w polu zainteresowania UE, w wymiarze prawnym zaś z brakiem pewności co do kompetencji UE do wykraczania w jej inicjatywach legislacyjnych poza zagadnienie dyskryminacji ze względu na płeć<sup>1040</sup>. Jednak obserwowana w tamtym czasie niepokojąca tendencja wzrostu aktywności ruchów rasistowskich w Europie, jak również ogólny kierunek wzmacniania i rozwijania unijnych regulacji prawnych na rzecz zasady równości i niedyskryminacji sprawiły, że w traktacie amsterdamskim do prawa traktatowego wprowadzony został art. 13 (obecnie art. 19 ust. 1 TFUE) w brzmieniu: „Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w gra-

<sup>1038</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.).

<sup>1039</sup> Zob. m.in.: G. Bindman, *When will Europe act against racism?*, *European Human Rights Law Review* 1996, t. 1; D. Curtin, M. Geurts, *Race Discrimination and the European Union Anno 1996. From Rhetoric to Legal Remedy?*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1996, t. 14, nr 2.

<sup>1040</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 64.

nicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Należy w tym miejscu podkreślić również zasługi PE, który w wielu rezolucjach przyjętych w latach 90. XX wieku jednoznacznie wskazywał na pilną potrzebę zwiększenia ochrony przed dyskryminacją, przemocą i nienawiścią na tle rasowym i etnicznym<sup>1041</sup>.

#### 4.1.2. Polityka i działania

W odniesieniu do polityki i działań UE prowadzonych w dziedzinie przeciwdziałania rasizmowi, antysemityzmowi i ksenofobii oraz wszelkim formom dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym, w okresie przed wprowadzeniem art. 13 traktatu amsterdamskiego, działania unijne skupione były przede wszystkim na problematyce ochrony środowisk imigranckich w Europie. Jednocześnie, co bardzo istotne dla tematu niniejszej książki, drugą grupę (poza imigrantami), na której skupiała się w tamtym okresie antyrasistowska polityka unijna, stanowiły osoby pochodzenia żydowskiego. Ich ochrona przed dyskryminacją i aktami werbalnej oraz fizycznej nienawiści, czyli przeciwdziałanie antysemityzmowi, było jednym z głównych punktów polityki przeciwdziałania rasizmu UE. Fakt ten związany był w dużej mierze z sukcesami wyborczymi środowisk skrajnie prawicowych, którym towarzyszyły brutalne często akty antysemityzmu. Tendencja do podkreślania wagi problemu antysemityzmu ujawniała się wówczas m.in. przez uwzględnianie antysemityzmu w przyjmowanych dokumentach organów unijnych odnoszących się do problematyki rasizmu i dyskryminacji rasowej. Ponadto wiele projektów realizowanych w ramach trwającego w 1997 r. Europejskiego Roku Przeciwko Rasizmowi poświęconych było przeciwdziałaniu antysemityzmowi, a pierwszy instrument prawnie wiążący w obszarze przeciwdziałania rasizmowi za pomocą prawa

---

<sup>1041</sup> Por. rezolucje PE w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu: B4-0261/94 z dnia 27 października 1994 r.; B4-1239/95 z dnia 26 października 1995 r.; B4-0045/97 z dnia 30 stycznia 1997 r. Teksty wszystkich wymienionych rezolucji dostępne są w jednym dokumencie, pod adresem internetowym: [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5_en.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

karnego zawierał przepisy dotyczące kryminalizacji publicznego głosu „kłamstwa oświęcimskiego”<sup>1042</sup>. Inne cechy charakterystyczne dla polityki przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej UE w omawianym okresie M. Bell definiuje jako:

- rozpatrywanie problemu rasizmu i dyskryminacji rasowej jako odrębnego, niepowiązanego z innymi formami dyskryminacji (dyskryminacja kobiet, dyskryminacja osób niepełnosprawnych) zjawiska;
- dążenie w kierunku otwarcia drogi do stanowienia legislacji unijnej w obszarze przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej;
- objęcie zakresem polityki przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej różnych obszarów, m.in. zatrudnienia, edukacji, opieki zdrowotnej, przewidziane w opublikowanym w 1998 r. przez KE Planie Działania Przeciwno Rasizmowi;
- dostrzeganie konieczności gromadzenia rzetelnych, miarodajnych danych na temat zjawisk związanych z problemem rasizmu (rasistowska „mowa nienawiści”, „przestępstwa z nienawiści”)<sup>1043</sup>.

Warto wreszcie odnotować, że w aspekcie instytucjonalnym w omawianym okresie zdecydowany prym wśród organów unijnych w zakresie zainteresowania tematyką rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii wiódł PE, a w szczególności działająca w jego strukturach Komisja Wolności Obywatelskich. Niewątpliwym wzmocnieniem wymiaru instytucjonalnego polityki przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej było utworzenie na mocy decyzji Rady UE wyspecjalizowanej agencji UE – Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii. Jak zauważa M. Bell, powołanie do życia tej instytucji stanowiło symboliczne wskazanie na fakt, że unijna polityka przeciwdziałania rasizmowi została wyraźnie umocowana w instytucjonalnej strukturze UE<sup>1044</sup>.

<sup>1042</sup> Instrument ten to omówione w dalszej części tego rozdziału książki Wspólne Działanie Rady – decyzja Rady 96/443/WSiSW z dnia 15 lipca 1996 r. dotyczące działania w celu zwalczania rasizmu i ksenofobii (Dz. Urz. WE L 185 z 24.07.1996, s. 5).

<sup>1043</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 73–74.

<sup>1044</sup> Tamże, s. 73.



## 4.2. Okres po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego

### 4.2.1. Regulacje normatywne

Już w rok po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, zawierającego wymieniony powyżej art. 13, przyjęta została dyrektywa 2000/43/WE. Genezę jej przyjęcia, oprócz ogólnej tendencji w kierunku rozwoju unijnego prawa antydyskryminacyjnego, upatruje się w sytuacji polityczno-społecznej tamtego okresu, kiedy częścią koalicji rządzącej w Austrii stała się skrajnie nacjonalistyczna i ksenofobiczna Partia Wolności J. Heidera, a podobne jej ruchy polityczne zdobywały coraz większe poparcie społeczne w wielu państwach UE oraz w zaangażowaniu międzynarodowych organizacji pozarządowych, pracujących nad projektami właściwej dyrektywy<sup>1045</sup>. Celem przyjęcia dyrektywy 2000/43/WE było ustanowienie wspólnych ram prawnych dla przeciwdziałania dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym w państwach członkowskich UE, które w obrębie tych ram zobowiązane zostały do implementacji do krajowych porządków prawnych zasady równego traktowania, oraz umożliwienie jednocześnie osobom pokrzywdzonym na skutek jej łamania dochodzenia naruszenia swoich praw.

Definicja dyskryminacji na tle pochodzenia rasowego lub etnicznego zawarta w dyrektywie 2000/43/WE równości rasowej zawiera cztery elementy. Po pierwsze, z dyskryminacją bezpośrednią mamy do czynienia wówczas, gdy „ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne osoba traktowana jest mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w podobnej sytuacji”<sup>1046</sup>. Po drugie, do dyskryminacji pośredniej dochodzi w sytuacjach, w których „pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego w stosunku do innych osób, chyba, że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione legalnym celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne”<sup>1047</sup>. Po trzecie, prześladowanie stanowi formę dyskryminacji, kiedy występuje „niepożądane zachowanie związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym, a jego celem lub skutkiem jest naruszenie godności

---

<sup>1045</sup> A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 2, s. 61.

<sup>1046</sup> Art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2000/43/WE.

<sup>1047</sup> Art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy 2000/43/WE.

osoby i stworzenie onieśmielającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery”<sup>1048</sup>. Po czwarte zaś, zmuszanie innych do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne również stanowi bezprawną dyskryminację<sup>1049</sup>.

Dyrektywę 2000/43/WE cechuje szeroki zakres przedmiotowy, wykraczający poza dziedziny związane z zatrudnieniem i stosunkami pracowniczymi. Jej przepisy obejmują zatem zakaz dyskryminacji w zakresie:

- warunków dostępu do zatrudnienia, w tym do prowadzenia działalności na własny rachunek oraz uprawiania zawodu;
- dostępu do poradnictwa i szkolenia zawodowego;
- warunków zatrudnienia i pracy, w tym warunków zwalniania i wynagradzania;
- członkostwa i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców;
- ochrony społecznej, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną;
- świadczeń społecznych;
- edukacji;
- dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z mieszkalnictwem<sup>1050</sup>.

Inne charakterystyczne i wyróżniające ten instrument elementy to m.in. zawężony zasadniczo do działań pozytywnych oraz do istotnych i determinujących wymagań zawodowych katalog sytuacji, w których dyskryminacja jest dopuszczalna i uzasadniona, podczas gdy w przypadku dyrektyw dotyczących zasady równości zatrudnienia (dyrektywa 2000/78/WE<sup>1051</sup>) oraz zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (dyrektywa 2004/113/WE<sup>1052</sup>) przewidzianych jest więcej możli-

<sup>1048</sup> Art. 2 ust. 3 dyrektywy 2000/43/WE.

<sup>1049</sup> Art. 2 ust. 4 dyrektywy 2000/43/WE.

<sup>1050</sup> A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji...*, s. 61.

<sup>1051</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 02.12.2000, s. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79).

<sup>1052</sup> Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37, z późn. zm.).

wości uzasadnionego nierównego traktowania<sup>1053</sup>. Ponadto dyrektywa równości rasowej nakazuje państwom członkowskim wprowadzenie do ich systemów prawnych niezbędnych środków ochrony osób należących do określonych grup rasowych lub etnicznych, które doświadczyły dyskryminacji na tym tle, przed represjami będącymi wynikiem złożenia przez nie skargi lub wystąpienia z powództwem sądowym w celu spowodowania przestrzegania zasady równego traktowania<sup>1054</sup>. Instrument ten przewiduje również zobowiązanie do uwzględnienia w przepisach prawnych państw UE przeniesienia ciężaru dowodu w sprawach dotyczących zarzucanej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne ze strony skarżącej na stronę, która dyskryminacji takiej miała się dopuścić<sup>1055</sup>. Państwa unijne w swoich przepisach prawnych oraz praktyce ich stosowania muszą też zapewnić dostępność skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji w przypadkach, gdy stwierdzono zaistnienie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne<sup>1056</sup>.

Na mocy art. 7 ust. 2 dyrektywy 2000/43/WE stowarzyszenia, organizacje lub osoby prawne, które mają, zgodnie z kryteriami przewidzianymi w prawie krajowym, uzasadniony interes w tym, aby przepisy dyrektywy równości rasowej były przestrzegane, powinny uzyskać prawo do wszczynania, na rzecz osoby skarżącej i za jej zgodą, postępowania sądowego i administracyjnego, którego rezultatem ma być zapewnienie przestrzegania zobowiązań wynikłych z postanowień tego unijnego aktu normatywnego<sup>1057</sup>. Dyrektywa 2000/43/WE ustanawia wreszcie zobowiązanie dla państw unijnych do powołania organu lub organów wspierających przestrzeganie zasady równego traktowania przede wszystkim przez udzielanie pomocy ofiarom dyskryminacji na tle rasowym lub etnicznym, przeprowadzanie i publikowanie rezultatów badań nad problemami dyskryminacji rasowej i etnicznej czy formułowanie właściwych rekomendacji w zakresie przeciwdziałania tym zjawiskom<sup>1058</sup>.

---

<sup>1053</sup> W art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/43/WE zawarto ponadto postanowienie dotyczące pozostawienia poza zakresem dyrektywy 2000/43/WE równego traktowania ze względu na obywatelstwo.

<sup>1054</sup> Art. 9 dyrektywy 2000/43/WE.

<sup>1055</sup> Art. 8 dyrektywy 2000/43/WE.

<sup>1056</sup> Art. 15 dyrektywy 2000/43/WE.

<sup>1057</sup> Art. 7 ust. 2 dyrektywy 2000/43/WE.

<sup>1058</sup> Art. 13 ust. 2 dyrektywy 2000/43/WE.

Początkom obowiązywania dyrektywy równości rasowej towarzyszyły optymistyczne przewidywania, wskazujące na elastyczny charakter jej przepisów, który umożliwi ich stosowanie w poszczególnych państwach o różnych tradycjach prawnych, politycznych i społecznych<sup>1059</sup>. Z upływem czasu ustąpiły one jednak miejsca sceptycznej ocenie jej rzeczywistych implikacji dla poprawy sytuacji w zakresie przeciwdziałania rasizmowi oraz dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym. Obecnie wskazuje się raczej na jej niewielki wpływ na status prawny i społeczny mniejszości rasowych i etnicznych w UE, wynikający m.in. z niedostatecznej lub niewłaściwej implementacji postanowień Dyrektywy na poziomie ustawodawstwa państw członkowskich UE, co z kolei skutkuje bardzo niewielką liczbą spraw sądowych dotyczących roszczeń osób doświadczających dyskryminacji ze względu na swoje pochodzenie rasowe lub etniczne, również na poziomie orzecznictwa TSUE<sup>1060</sup>. Jako na element osłabiający efekty obowiązywania tego instrumentu prawnego wskazuje się również brak objęcia zakresem dyrektywy przynależności narodowościowej oraz religii i wyznania, które bardzo często stanowią elementy powiązane z pojęciem dyskryminacji na tle etnicznym, co zdecydowanie wpływać może na ograniczenie możliwości przewycięzania tzw. rasizmu kulturowego<sup>1061</sup>.

#### 4.2.2. Polityka i działania

Wraz z ustanowieniem dyrektywy równości rasowej zmianie uległ również charakter i kierunek polityki oraz działań UE w dziedzinie przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej. Jako na najbardziej istotne wyznaczniki zaistniałej zmiany wskazuje się pewnego rodzaju „dywersyfikację” pojęcia rasizmu, będącą skutkiem dostrzeżenia faktu, że rasizm dotyka różnych grup, oraz pogłębione włączanie problemu rasizmu do zakresu unijnej polityki antydyskryminacyjnej *sensu largo*<sup>1062</sup>. Wyrazem drugiej z tych tendencji w wymiarze polityki i działań UE była treść Wspólnotowego Programu Działania w zakresie zwalczania

---

<sup>1059</sup> F. Brennan, *The European Race Directive. A Bridge so Far?* (w:) *Racism and Human Rights*, red. R. Walden, Leiden–Boston 2004, s. 163.

<sup>1060</sup> A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji...*, s. 62.

<sup>1061</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 67.

<sup>1062</sup> Tamże, s. 75.

nia dyskryminacji na lata 2001–2006<sup>1063</sup>, przyjętego w celu wzmacniania środków stosowanych dla zwalczania bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (problem dyskryminacji ze względu na płeć został objęty osobnym programem działania). Program skupiony został na finansowym wspieraniu trzech podstawowych form działań antydyskryminacyjnych: badań nad zjawiskiem dyskryminacji, wspólnych projektów międzynarodowych (np. dotyczących powoływania do życia organizacji pozarządowych) oraz na podnoszeniu świadomości społecznej na temat problemu dyskryminacji (m.in. przez organizację szkoleń, informacyjnych kampanii medialnych). Po zakończeniu Programu, od 2007 r. niektóre z jego funkcji realizowane są w ramach Wspólnotowego Programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej „Progress”, powołanego na okres od 2007 do 2013 r.<sup>1064</sup> Jedną z pięciu sekcji, na jakie podzielony został Program, dotyczy przeciwdziałania dyskryminacji oraz wspierania różnorodności za pomocą:

- poprawy zrozumienia sytuacji związanej z dyskryminacją, w szczególności przez analizy i studia oraz, w odpowiednich przypadkach, opracowywanie danych statystycznych i wskaźników, jak również oceny skuteczności i wpływu istniejących przepisów, polityk i praktyk;
- wspierania wdrażania wspólnotowych przepisów antydyskryminacyjnych przez efektywne monitorowanie, organizację specjalistycznych szkoleń dla osób pracujących w tej dziedzinie i współpracę sieciową wyspecjalizowanych organów zajmujących się zwalczaniem dyskryminacji;
- podnoszenia świadomości, upowszechniania informacji i promocji dyskusji na temat głównych wyzwań i kwestii politycznych mających związek z dyskryminacją oraz włączenia walki z dyskryminacją do wszystkich dziedzin polityk wspólnotowych, także wśród part-

---

<sup>1063</sup> Decyzja Rady 2000/750/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji (2001–2006 r.) (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, s. 23; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 86), akt uchylony.

<sup>1064</sup> Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress (Dz. Urz. UE L 315 z 15.11.2006, s. 1, z późn. zm.).



nerów społecznych, organizacji pozarządowych oraz innych zainteresowanych stron;

- rozwijania zdolności kluczowych sieci na szczeblu europejskim do wspierania i dalszego rozwijania celów polityk wspólnotowych oraz strategii w dziedzinie zwalczania dyskryminacji<sup>1065</sup>.

W dniu 10–11 grudnia 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy program rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, zatytułowany „Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”<sup>1066</sup>. Program ten „stworzył mocne podstawy do działań zmierzających do równoważenia sfery bezpieczeństwa z ochroną praw jednostki poprzez współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości”<sup>1067</sup>. Znalazły się w nim postanowienia dotyczące przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii. W Programie stwierdza się, że „Ponieważ różnorodność jest czynnikiem wzbogacającym Unię, Unia i jej państwa członkowskie muszą zapewnić bezpieczne otoczenie, w którym różnice są szanowane, a osoby najbardziej podatne na zagrożenia – chronione. Działania służące zwalczaniu dyskryminacji, rasizmu, antysemityzmu, ksenofobii i homofobii muszą być konsekwentnie realizowane”<sup>1068</sup>. Rada Europejska wezwała KE do przedstawienia w trakcie realizacji Programu Sztokholmskiego, do dnia 28 listopada 2013 r., sprawozdania z transpozycji decyzji ramowej Rady UE w sprawie rasizmu i ksenofobii oraz do sformułowania, jeśli będzie to konieczne, wniosków odnoszących się do postulowanych zmian w zakresie tej decyzji<sup>1069</sup>. Komisję Europejską zobowiązano również do pełnego wykorzystania istniejących instrumentów przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii, ze szczególnym uwzględnieniem programów ich finansowania.

<sup>1065</sup> Art. 7 decyzji nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress (Dz. Urz. UE L 315 z 15.11.2006, s. 1, z późn. zm.).

<sup>1066</sup> Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz. Urz. UE C 115 z 04.05.2010, s. 1).

<sup>1067</sup> A. Gruszcak, *Program sztokholmski – uwagi wstępne (w:) Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszcak, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>1068</sup> Pkt 2.3 Programu Sztokholmskiego. Warto zaznaczyć, że obok tradycyjnie wymienianych przyczyn dyskryminacji wymieniona została homofobia – dyskryminacja ze względu na orientację seksualną.

<sup>1069</sup> Pkt 2.3.1 Programu Sztokholmskiego.

Istotna zmiana zauważalna jest w odniesieniu do poszczególnych grup, na których skupiona została ochrona w ramach przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej ze strony UE. Choć grupą szczególnie chronioną nadal pozostały wspólnoty imigranckie, UE, w związku z następującym w tamtym okresie procesem rozszerzenia jej o nowe państwa członkowskie, zaczęła dostrzegać obecny od dawna, lecz jednocześnie stale narastający problem dyskryminacji Romów w wielu państwach unijnych. Przeciwdziałanie dyskryminacji Romów również dziś pozostaje priorytetowym celem w ramach polityki i programów UE<sup>1070</sup>. Najbardziej istotna z perspektywy rozważań podjętych w niniejszej książce zmiana zaszła jednak właśnie w kwestii przeciwdziałania antysemityzmowi, które przed wejściem w życie traktatu amsterdamskiego stanowiło osobne zagadnienie w ramach skierowanej przeciw rasizmowi polityki i działania UE, czego dowodziło m.in. wyraźne uwzględnianie antysemityzmu w dokumentach organów unijnych dotyczących przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej, poświęcenie tematyce antysemityzmu wielu projektów realizowanych w ramach Europejskiego Roku Przeciwko Rasizmowi w 1997 r. czy też zawarcie w pierwszym instrumencie prawnie wiążącym w obszarze przeciwdziałania rasizmowi za pomocą prawa karnego przepisu dotyczącego kryminalizacji publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”. Jak słusznie zauważa w odniesieniu do zaistniałej zmiany M. Bell, problem antysemityzmu był w coraz mniejszym stopniu dostrzegany i rzadko bywa obecnie przywoływany w sposób bezpośredni w dyskusji nad antydyskryminacyjną polityką UE<sup>1071</sup>.

Autor ten trafnie identyfikuje przyczyny tego stanu rzeczy. Po pierwsze, działania UE na rzecz przewycięzania dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym skupiają się na niwelowaniu nierównego traktowania w różnych sferach społeczno-ekonomicznego funkcjonowania jednostki, takich jak dostęp do rynku pracy czy opieki medycznej. Obecnie jednak w państwach unijnych zjawisko antysemityzmu w tych dziedzinach niemal nie występuje, czego dowodzą przywoływane już wielokrotnie w niniejszej książce rezultaty badań i monitoringu prowadzonych m.in. przez APP czy ECRI. Antysemityzm w dzisiejszej UE

---

<sup>1070</sup> Zob. m.in. raporty APP na temat dyskryminacji Romów, wymienione i dostępne na stronie internetowej APP: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2009/2009\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/2009_en.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1071</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 77.

przybiera przede wszystkim postać werbalnych i fizycznych ataków na Żydów, dewastacji żydowskich miejsc kultu religijnego, rozpowszechniania „kłamstwa oświęcimskiego”. Po drugie, przyczyną mniejszego zaangażowania UE w przeciwdziałanie antysemityzmowi mogą być polityczne implikacje wynikające z powiązania przejawów antysemityzmu w państwach unijnych z konfliktem bliskowschodnim i postawą mniejszości muzułmańskiej. Problem ten został jednoznacznie uwidoczniiony przez kontrowersje, jakie wynikły po wstrzymaniu publikacji raportu ECMRK w 2003 r., w którym wskazywano na tendencję wzmagania się antysemickich postaw wśród środowisk muzułmańskich w Europie<sup>1072</sup>. Sytuacja opisywana w raporcie ECMRK bez wątpienia ma miejsce i jest przyczyną jawnego konfliktu pomiędzy grupami pozostającymi ofiarami rasizmu i dyskryminacji rasowej. Należy jednocześnie zauważyć, że wspólnoty muzułmańskie w państwach UE stanowią nieporównywalnie licniejszą grupę niż osoby pochodzenia żydowskiego, a dotyczące ich formy dyskryminacji należą do zakresu antydyskryminacyjnej polityki i działań UE. Dlatego też przeciwdziałanie antysemityzmowi ustępuje miejsca staraniom na rzecz poprawy sytuacji mniejszości muzułmańskiej. Jest to negatywna tendencja, wynikająca z braku zdolności do łączenia wysiłków na rzecz przewycięzania wszelkich form rasizmu i dyskryminacji rasowej, etnicznej i religijnej.

Zasygnalizowane wcześniej generalne kierunki zmiany, która nastąpiła w stosunku UE po przyjęciu traktatu amsterdamskiego do problemu rasizmu i dyskryminacji rasowej, znalazły odzwierciedlenie również w instytucjonalnym unijnym systemie ochrony praw człowieka. Podczas gdy PE nadal pozostawał aktywny na polu przeciwdziałania wszelkim formom rasizmu, dyskryminacji rasowej, aktywności ruchów nacjonalistycznych i ksenofobicznych w UE, wzmacniając swoje zaangażowanie przez powołanie intergrupy ds. różnorodności i przeciwdziałania rasizmowi, również KE zaczęła odgrywać bardziej widoczną rolę w tej dziedzinie, w dużej mierze przez realizację zadań w dziedzinie rozwoju polityki i działań antydyskryminacyjnych przez Dyрекcję Generalną ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego<sup>1073</sup>. Rola Rady UE pozostaje z kolei nadal ograniczona do podejmowania jednostkowych, choć niezmiernie ważnych decyzji, takich jak np. po-

<sup>1072</sup> Tamże. Na temat wspomnianego raportu ECMRK zob. w dalszej części tego rozdziału niniejszej książki.

<sup>1073</sup> Tamże, s. 79.

wołanie do życia ECMRK, przekształconego następnie w APP, w sposób istotny wzmacniających instytucjonalny wymiar przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej w ramach UE.

Reasumując, zauważyć należy, że zmiana w stanowisku UE wobec problemu rasizmu i dyskryminacji rasowej, dla której jako cezurę wskazuje się wejście w życie traktatu amsterdamskiego, zaobserwowana została zarówno w odniesieniu do aktów normatywnych, jak i przyjętej polityki oraz działań. Najbardziej dostrzegalny, a zarazem najistotniejszy dla tematu niniejszej książki element zaistniałej zmiany to przeniesienie akcentów i zarazem zaangażowania UE z przeciwdziałania rasizmowi i pokrewnym mu formom nietolerancji na przeciwdziałanie dyskryminacji, w tym dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym<sup>1074</sup>.

### **4.3. Instrumenty przeciwdziałania antysemityzmowi z obszaru prawa karnego**

Prawo karne w prawie unijnym pozostaje jedyną dziedziną (poza dyrektywą równości rasowej), w której przyjęto wiążące instrumenty prawne dotyczące przeciwdziałania rasizmowi. Zobowiązanie w tym zakresie wyraża art. 67 ust. 3 TFUE (dawny art. 29 TUE): „Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych”. Jednocześnie rasistowskie „przestępstwa z nienawiści” nie zostały włączone do enumeratywnego wyliczenia przestępstw i kar „w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym” (art. 83 ust. 1 TFUE), co do których z powodu szczególnego rodzaju lub skutków tych przestępstw czy szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania PE i Rada UE, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić normy minimalne<sup>1075</sup>. Ta sama regulacja stwarza jednak możliwość

---

<sup>1074</sup> Tamże, s. 82.

<sup>1075</sup> Dziedziny szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym to zgodnie z regulacją tego przepisu: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie

rozszerzenia wspomnianego katalogu dziedzin przestępczości: „W zależności od rozwoju przestępczości Rada może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości spełniające kryteria, o których mowa w niniejszym ustępie. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego” (art. 83 ust. 1 TFUE).

Zasadniczo można wskazać na dwa aspekty przeciwdziałania rasizmowi w ramach UE w obszarze prawa karnego: podejmowanie określonych środków przeciwko rasistowskim „przestępstwom z nienawiści” oraz zapobieganie dyskryminacji mniejszości rasowych i etnicznych w działaniach organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości<sup>1076</sup>. Drugi z wymienionych aspektów odnosi się przede wszystkim do sytuacji, w których osoby należące do mniejszości rasowych i etnicznych stają się m.in. ofiarami nadużyć i naruszania ich praw ze strony policji (częste zatrzymania, przeszukania, użycie siły przez funkcjonariuszy policji), gdy nie zapewnia im się pełni przysługujących praw i gwarancji w procesach karnych. Z perspektywy niniejszej książki zaznaczyć należy, że istotne dla nas będą tylko zagadnienia dotyczące pierwszego aspektu przeciwdziałania rasizmowi w UE za pomocą instrumentów prawa karnego – żadne statystyki i informacje nie wskazują bowiem na to, aby osoby pochodzenia żydowskiego były w państwach unijnych ofiarami dyskryminacyjnego względem nich działania organów ścigania bądź sądownictwa.

#### 4.3.1. Wspólne Działanie Rady 96/443/WSiSW

Na początku lat 90. XX wieku na forum unijnym podjęto debatę na temat najbardziej adekwatnych i skutecznych metod przeciwdziałania przestępczości o podłożu rasistowskim, przede wszystkim w jej wymiarze transgranicznym. Deбата ta została wówczas po części wywołana serią zdarzeń o charakterze rasistowskim, w tym antysemickim, które miały miejsce w państwach członkowskich<sup>1077</sup>. Dodatkowy impuls stanowił niezwykle szybki rozwój nowoczesnych technik komunikacji – w tym przede wszystkim Internetu, dzięki któremu rozpowszechnianie nienawistnych treści stało się możliwe na nieznana dotąd skalę. Daleko

---

pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana (art. 83 TFUE).

<sup>1076</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 159.

<sup>1077</sup> Tamże, s. 161–162.



idące rozbieżności pomiędzy regulacjami prawnymi poszczególnych państw unijnych w zakresie kryminalizacji rasistowskich „przestępstw z nienawiści” oraz „mowy nienawiści”, ułatwiały zaś działalność jednostek oraz grup rasistowskich, w tym antysemickich, częstokroć zaangażowanych w rozpowszechnianie „kłamstwa oświęcimskiego”.

W 1996 r. Rada UE przyjęła pierwszy akt prawny dotyczący przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii – Wspólne Działanie Rady 96/443/WSiSW z dnia 15 lipca 1996 r. dotyczące działania w celu zwalczania rasizmu i ksenofobii<sup>1078</sup>. Uzasadnienie dla przyjęcia tego instrumentu oraz jego cel zostały wyrażone w preambule dokumentu jako uznanie, że: „współpraca międzynarodowa wszystkich państw, w tym także tych, które na poziomie krajowym nie są dotknięte problemem rasizmu i ksenofobii, jest konieczna dla zapobiegania wykorzystywaniu przez popełniających takie przestępstwa faktu, że działania rasistowskie i ksenofobiczne są sklasyfikowane w sposób różny w poszczególnych krajach, poprzez przenoszenie się z jednego kraju do drugiego w celu ucieczki przed sądową procedurą karną lub uniknięcia odbycia kary i tym samym prowadzenia w sposób bezkarny swojej działalności”.

Wspólne Działanie stanowiło odpowiedź na potrzebę ujednolicenia przez państwa członkowskie UE katalogu zachowań, które uznane powinny być za przestępstwa o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym<sup>1079</sup>. Do zachowań karalnych miały zostać zaliczone:

- publiczne podburzanie do dyskryminacji, przemocy lub nienawiści rasowej w odniesieniu do grup osób lub członków takich grup definiowanych ze względu na kolor skóry, rasę, wyznawaną religię albo pochodzenie narodowe lub etniczne;
- publiczne akceptowanie, z powodów rasowych lub ksenofobicznych, przestępstw przeciwko ludzkości i łamania praw człowieka;
- publiczne negowanie przestępstw określonych w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, dołączonej do Porozumienia Londyńskiego z dnia 8 kwietnia 1945 r., na tyle, na ile obejmują one zachowania pogardliwe i poniżające w stosunku do

---

<sup>1078</sup> Decyzja Rady 96/443/WSiSW z dnia 15 lipca 1996 r. dotycząca działania w celu zwalczania rasizmu i ksenofobii (Dz. Urz. WE L 185 z 24.07.1996, s. 5).

<sup>1079</sup> E. Zielińska, *Wspólne Działanie dotyczące zwalczania rasizmu i ksenofobii z dnia 15 lipca 1996 roku zatwierdzone przez Radę Unii Europejskiej na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Komentarz* (w:) *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne*, red. E. Zielińska, Warszawa 2000, s. 336.

- grup osób określanych przez odniesienie do koloru skóry, rasy, wyznawanej religii lub pochodzenia narodowego lub etnicznego;
- publiczne rozpowszechnianie opracowań, obrazów i innych materiałów będących wyrazem rasizmu i ksenofobii;
- uczestnictwo w działalności grup, organizacji lub stowarzyszeń, dotyczącej dyskryminacji, przemocy lub nienawiści rasowej, etnicznej lub religijnej<sup>1080</sup>.

W odniesieniu do wymienionych czynów każde państwo członkowskie zobowiązane zostało do zapewnienia skutecznej współpracy sądowej i, jeżeli okazałoby się to konieczne do realizowania takiej współpracy, do podjęcia kroków w celu zapewnienia, by wymienione czyny zostały uznane za przestępstwa w krajowym ustawodawstwie, lub do odstąpienia od zasady podwójnej karalności (przestępczości) (ang. *double criminality*) wobec takich czynów<sup>1081</sup>. Państwom pozostawiony został więc wybór pomiędzy dokonaniem właściwych zmian w ich krajowym prawie karnym lub odstąpieniem od zasady podwójnej karalności (przestępczości) w odniesieniu do definiowanych we Wspólnym Działaniu rasistowskich i ksenofobicznych przestępstw. Taka konstrukcja postanowień omawianego instrumentu miała za zadanie zmniejszyć niebezpieczeństwo zakłócenia ich realizacji na skutek rozbieżności w ustawodawstwie poszczególnych państw<sup>1082</sup>.

Warto zauważyć, że katalog czynów zawarty we Wspólnym Działaniu w dużej mierze inspirowany był postanowieniami art. 4 konwencji LDR. Instrument unijny wykroczył jednak poza postanowienia instrumentu uniwersalnego w zakresie postulowanej kryminalizacji negacjonizmu. Z całą pewnością fakt ten miał związek z przyjmującym niepokojące rozmiary w państwach unijnych w latach 90. XX wieku zjawiskiem rozpowszechniania „kłamstwa oświęcimskiego”, jednoznacznie widocznym na przykładzie liczby skarg „kłamców oświęcimskich” na ograniczanie ich swobody wypowiedzi, które wpływały w tamtym okresie do ETPCz.

<sup>1080</sup> Tytuł 1 A Wspólnego Działania.

<sup>1081</sup> Zasada ta stanowi jedną z podstawowych zasad międzynarodowego prawa karnego i przeciwdziałania przestępczości w wymiarze transgranicznym. Zasada ta przewiduje, że w przypadku gdy jedno z państw występuje o pomoc do innego państwa w sprawie określonego czynu, państwo adresat wniosku udziela jej jedynie wówczas, gdy dany czyn stanowi przestępstwo również i w jego krajowym porządku prawnym.

<sup>1082</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 163.

Wspólne Działanie nie okazało się jednak skutecznym instrumentem. W 1998 r. Rada UE dokonała przeglądu stosowania przez państwa członkowskie jego postanowień, konkludując, że jedynie Austria i Luksemburg wprowadziły w swoim ustawodawstwie krajowym zmiany w odpowiedzi na wymogi sformułowane w tym instrumencie, podczas gdy pozostałe państwa wciąż rozważały konieczność podjęcia działań w tym zakresie<sup>1083</sup>. Czynnikiem decydującym o braku powodzenia Wspólnego Działania była niewystarczająca wola polityczna władz państw członkowskich, konieczna do wykorzystania rozwiązania ustanowionego przez Radę UE. Jak już bowiem wspomniano, TSUE nie miał jurysdykcji w odniesieniu do Wspólnego Działania. Opór państw UE wobec zbliżenia ustawodawstwa w tym obszarze oraz brak konsensusu między nimi został uwidocznił już w deklaracjach dołączonych do Wspólnego Działania, zgłoszonych przez Wielką Brytanię i Danię<sup>1084</sup>, pomimo że nie wprowadzało ono zobowiązania do harmonizacji przepisów krajowych w zakresie wymienianych rasistowskich „przestępstw z nienawiści”. W deklaracji Wielkiej Brytanii stwierdzono, że państwo to będzie realizowało zobowiązania wynikające ze Wspólnego Działania wówczas, gdy czyny, które instrument ten wymienia, będą stanowiły groźbę, obrazę lub zniewagę oraz jeśli zostaną dokonane z zamiarem nawoływania do nienawiści rasowej lub taką nienawiść mogą powodować. Z kolei Dania zastrzegła, że będzie stosować postanowienia Wspólnego Działania jedynie wobec zachowań polegających na groźeniu oraz wobec zachowań obraźliwych lub poniżających.

#### **4.3.2. Decyzja ramowa Rady UE w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych**

Traktat amsterdamski zniósł wspólne działanie jako instrument współpracy w ramach trzeciego filaru, zastępując je decyzjami ramowymi – bardziej efektywnym środkiem harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich, właściwym dla obszaru wolności, bezpieczeństwa

---

<sup>1083</sup> Resolution on the progress made in 1998 in the implementation of cooperation in the fields of justice and home affairs pursuant to Title VI of the Treaty on European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999IP0111:EN:NOT> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1084</sup> Załącznik do Wspólnego Działania.

i sprawiedliwości. Decyzje ramowe wiążą państwa członkowskie co do celu, do ich wyboru pozostawiając metody i środki, za pomocą których cel ten będzie osiągnięty<sup>1085</sup>. Decyzje ramowe nie wywołują bezpośrednich skutków, ustanawiają jednak bezpośrednie obowiązki dla państwa w zakresie ich transpozycji oraz praktycznego ich stosowania<sup>1086</sup>. Jednocześnie traktat amsterdamski wprowadził do TUE bezpośrednie odniesienia do przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii oraz ustanowił kompetencje prawne dla zbliżania krajowych przepisów prawnych z obszaru prawa karnego<sup>1087</sup>.

Wykorzystując powołane przez traktat amsterdamski nowe instrumenty działania, KE w listopadzie 2001 r. przedłożyła projekt decyzji ramowej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii<sup>1088</sup>. Głównym zamierzeniem, a zarazem wartością dodaną projektowanego instrumentu, znoszącego obowiązki wspólne do działania, było wyjście poza dotychczasowe granice promowania zbliżenia współpracy sądowej i ustanowienie wiążącego wymogu minimalnego poziomu harmonizacji przepisów prawa karnego w obszarze rasizmu i ksenofobii. Dążenie to widoczne jest w finalnej treści Decyzji ramowej w sprawie rasizmu, m.in. przez uregulowanie kwestii rodzaju sankcji przewidywanych wobec sprawców kryminalizowanych czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym oraz przez wprowadzenie odpowiedzialności zarówno osób fizycznych, jak i prawnych<sup>1089</sup>.

---

<sup>1085</sup> Por. A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa...*, s. 101.

<sup>1086</sup> Tamże. Należy w tym miejscu pokrótce wskazać na ważne zmiany, jakie w obszarze dawnego trzeciego filaru UE, obejmującego współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, wprowadził Traktat z Lizbony. Zgodnie z jego postanowieniami nastąpi m.in. ujednolicenie statusu aktów prawnych III filaru (decyzji i decyzji ramowych), które staną się rozporządzeniami i dyrektywami. Taka zmiana ich charakteru prawnego oznaczać będzie, że zostaną one objęte jurysdykcją TSUE oraz kontrolą KE. Ustalono jednocześnie 5-letni okres przejściowy, w czasie którego wyłączone pozostają uprawnienia instytucji UE (w tym jurysdykcja TSUE) wobec wspomnianych aktów prawnych, liczony od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

<sup>1087</sup> Dawne art. 29 i 31 ust. 1 lit. e TUE.

<sup>1088</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating racism and xenophobia, COM(2001) 664 z dnia 29 listopada 2001 r. Wszystkie dokumenty procesu przygotowawczego do przyjęcia decyzji ramowej w sprawie rasizmu dostępne są pod adresem internetowym <http://www.europarl.europa.eu/oil/popups/ficheprocedure.do?id=21696> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1089</sup> Por. M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 164.

Jak zauważa M. Bell, przyjęciu decyzji ramowej w sprawie rasizmu towarzyszyła „burzliwa historia legislacyjna”<sup>1090</sup>. Należy dodać, że historia ta była również wyjątkowo długa, ponieważ od momentu przedłożenia pierwotnej propozycji KE do momentu ostatecznego przyjęcia tego instrumentu przez Radę UE upłynęło 7 lat. Długotrwałe trudności z osiągnięciem kompromisu co do ostatecznego brzmienia decyzji ramowej w sprawie rasizmu spowodowane były „z jednej strony naciskami lobby i organizacji pozarządowych zalecających przyjęcie radykalnych środków walki z rasizmem i ksenofobią, z drugiej strony naciskami państw, w których istnieje tradycja szerokiej konstytucyjnej ochrony wolności wypowiedzi”<sup>1091</sup>. Wśród państw, które zgłaszały szczególnie daleko idące zastrzeżenia i wątpliwości do projektowanego aktu prawnego znalazły się przede wszystkim Wielka Brytania i Dania<sup>1092</sup>. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym osiągnięcie porozumienia były naciski wywierane przez coraz silniejsze ugrupowania polityczne w państwach UE, które otwarcie posługują się wrogim imigrantom nacjonalistycznym dyskursem. W marcu 2003 r. rząd włoski, w skład którego wchodziła wówczas skrajnie nacjonalistyczna i antymuzułmańska Liga Północna, zgłosił własną wersję projektu KE<sup>1093</sup>, która choć nie uzyskała poparcia, spowodowała trwające kolejne 2 lata opóźnienie w pracach nad przyjęciem decyzji ramowej w sprawie rasizmu. Negocjacje zostały wznowione w czasie niemieckiej Prezydencji w Radzie UE i to jej należy zawdzięczać doprowadzenie do ostatecznego przyjęcia tego instrumentu, choć niewątpliwie zmiana sytuacji politycznej we Włoszech (Liga Północna przestała być koalicjantem w rządzie włoskim) usunęła jedną z głównych przeszkód natury politycznej. Z pewnością Prezydencja niemiecka traktowała uchwalenie decyzji ramowej w sprawie rasizmu również jako swoiste moralne i polityczne zobowiązanie wynikające z nazistowskiej przeszłości, wzmocnione niepokojącymi tendencjami do odradzania się sił skrajnie prawicowych, obecnych również w PE<sup>1094</sup>.

---

<sup>1090</sup> Tamże.

<sup>1091</sup> A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania...*, s. 102.

<sup>1092</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating racism and xenophobia, Ref 5983/02 DROIPEN 4 z dnia 6 lutego 2002 r., <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/70.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1093</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating racism and xenophobia, Ref 6229/05 DROIPEN 10 z dnia 10 lutego 2005 r., document niepublikowany.

<sup>1094</sup> H. Mahony, *German call for EU initiative against right-wing extremism*, serwis internetowy EUObserver.com 2007, 15 stycznia.



Polityczny kompromis nad ostatecznym brzmieniem dokumentu został osiągnięty w Radzie UE w kwietniu 2007 r., jednak ze względu na wiele istotnych zmian, jakie wprowadzono do pierwotnych postanowień, został on przekazany PE do ponownych konsultacji, zakończonych przyjęciem raczej krytycznej względem projektu opinii PE w listopadzie 2007 r., w której rekomendowano jednak jak najszybsze wprowadzenie decyzji ramowej w życie<sup>1095</sup>.

W preambule ostatecznie przyjętego dokumentu wysłowiono cel uchwalenia decyzji ramowej w sprawie rasizmu: „Rasizm i ksenofobia stanowią zagrożenie dla grup osób będących celem takich zachowań. Aby te same czyny były we wszystkich państwach członkowskich uznawane za przestępstwa oraz by osobom fizycznym i prawnym, które się ich dopuściły lub są za nie odpowiedzialne, groziły skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, potrzebne jest określenie w Unii Europejskiej wspólnego podejścia prawnokarnego do walki z rasizmem i ksenofobią”<sup>1096</sup>. W ten sposób uzupełniony ma zostać standard ochrony przed dyskryminacją rasową, wyznaczany dotychczas na poziomie przepisów prawa unijnego przez postanowienia dyrektywy równości rasowej.

Zakres przedmiotowy decyzji ramowej w sprawie rasizmu wyznacza zasadniczo jej art. 1, wymieniający czyny, co do których państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia ich karalności, jeśli zostały popełnione umyślnie. Do czynów tych zaliczono:

- publiczne nawoływanie do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej lub przeciwko członkowi takiej grupy;
- popełnienie czynu, o którym mowa w lit. a, przez publiczne rozpowszechnianie lub rozprowadzanie tekstów, obrazów lub innych materiałów;
- publiczne aprobowanie, negowanie lub rażące pomniejszanie zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych w rozumieniu art. 6, 7 i 8 statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego skierowanych przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej lub przeciwko

---

<sup>1095</sup> Rezolucja PE z dnia 29 listopada 2007 r., P6\_TA-PROV(2007)0552.

<sup>1096</sup> Motyw 5 preambuły decyzji ramowej w sprawie rasizmu.

członkowi takiej grupy, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi;

- publiczne aprobowanie, negowanie lub rażące pomniejszanie zbrodni określonych w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, dołączonej do porozumienia londyńskiego z dnia 8 sierpnia 1945 r., a skierowanych przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej lub przeciwko członkowi takiej grupy, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi.

Ponadto państwa członkowskie zobowiązane są:

- stosować niezbędne środki dla zapewnienia karalności podżegania do czynów wymienionych w decyzji ramowej w sprawie rasizmu, jak również karalności pomocnictwa w popełnieniu tych czynów<sup>1097</sup>;
- wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje w wymiarze od roku do 3 lat pozbawienia wolności<sup>1098</sup>;
- uwzględniać pobudki rasistowskie i ksenofobiczne jako okoliczności obciążające przy orzekaniu o winie i wyznaczaniu wymiaru kary w przypadku popełnienia innych czynów karalnych niż te wymienione w art. 1 decyzji ramowej w sprawie rasizmu<sup>1099</sup>;
- uregulować w prawie krajowym kwestię odpowiedzialności osób prawnych za czyny określone w art. 1 i 2 decyzji ramowej w sprawie rasizmu, popełnione na ich korzyść przez osobę sprawującą funkcję kierowniczą, działającą indywidualnie lub jako część organu tej osoby prawnej<sup>1100</sup>;
- zapewnić, że krajowe organy ścigania będą podejmować śledztwo z urzędu w przypadku podejrzenia umyślnego popełnienia jednego z wymienionych w decyzji ramowej w sprawie rasizmu czynów<sup>1101</sup>.

Zakres przedmiotowy decyzji ramowej w sprawie rasizmu różni się od zakresu przedmiotowego zawartego we Wspólnym Działaniu. Decyzja ramowa w sprawie rasizmu rozszerzyła katalog czynów, których

---

<sup>1097</sup> Art. 2 decyzji ramowej w sprawie rasizmu.

<sup>1098</sup> Tamże, art. 3.

<sup>1099</sup> Tamże, art. 4.

<sup>1100</sup> Tamże, art. 5.

<sup>1101</sup> Tamże, art. 8.

karalność państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, przewidując jednocześnie wiele ograniczeń, które w istocie umożliwiają państwom unijnym utrzymanie *status quo* w swoich porządkach prawnych. Najlepszym przykładem ilustrującym tę sytuację jest przepis odnoszący się do kryminalizacji określonych form negacjonizmu. Choć nie ogranicza się on do obowiązku karania wyłącznie „negowania” określonych zbrodni i wymienia również ich „aprobowanie” oraz „rażące pomniejszanie” jako czyny podlegające kryminalizacji, przewiduje jednocześnie, że jedynie wówczas, jeśli czyny te mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść wobec wymienionych grup lub jej poszczególnych członków, państwa unijne mają obowiązek zastosowania niezbędnych środków zapewnienia ich karalności<sup>1102</sup>. W ten sposób w decyzji ramowej w sprawie rasizmu nastąpiło odejście od modelu niemieckiego i austriackiego, w którym przede wszystkim „kłamstwo oświęcimskie” jest karane *per se*, na rzecz modelu brytyjskiego, w którym system prawny nie przewiduje przestępstwa negacjonizmu<sup>1103</sup>. W sposób oczywisty przyjęcie takiego kształtu regulacji związane było ze znacznymi rozbieżnościami w stanowisku poszczególnych państw wobec problemu kryminalizacji różnych form tzw. praw pamięci, w tym przede wszystkim „kłamstwa oświęcimskiego”<sup>1104</sup>. Jednocześnie państwom pozostawiono możliwość karania negacjonizmu również wówczas, gdy nie następuje nawoływanie do przemocy lub wzbudzanie nienawiści, co było postulowane w krytycznym stanowisku, wyrażonym przez M. Roure – sprawozdawczynię w procesie ponownych konsultacji nad tekstem tego dokumentu w PE: „Negowanie zbrodni przeciwko ludzkości jest formą rasizmu i państwa członkowskie muszą mieć możliwość

---

<sup>1102</sup> Ponadto państwo może uzależnić karanie publicznego aprobowania, negowania lub rażącego pomniejszania określonych zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych od ostatecznego potwierdzenia ich istnienia przez sąd krajowy tego państwa członkowskiego lub trybunał międzynarodowy lub wyłącznie przez trybunał międzynarodowy.

<sup>1103</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 166.

<sup>1104</sup> Zob. również uwagi na temat nieudanych prób włączenia do zakresu regulacji decyzji ramowej w sprawie rasizmu aprobowania, negowania lub trywializowania zbrodni stalinowskich i w szczególności zbrodni katyńskiej oraz zakazu stosowania określenia „polskie obozy koncentracyjne”: A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie...*, s. 106–107.

jej ukarania, nawet gdy nie podburza ona do przemocy i nie wzbudza nienawiści”<sup>1105</sup>.

Zobowiązanie do wprowadzenia karalności wymienionych w decyzji ramowej w sprawie rasizmu czynów zostało znacznie złagodzone przez wprowadzenie kolejnych ograniczeń, stanowiących ustępstwa na rzecz państw od początku niechętnych przyjęciu tego instrumentu. Ustępstwa te były zaś konieczne ze względu na wymóg jednomyślności w Radzie UE<sup>1106</sup>. W tym kontekście ponownie warto przytoczyć fragment krytyki decyzji ramowej w sprawie rasizmu, wyrażonej przez M. Roure: „Sprawozdawczyni żałuje, że zasięg Decyzji ramowej w sprawie rasizmu został ograniczony poprzez zastosowanie zasady jednomyślności w Radzie oraz zwykłej procedury konsultacji z Parlamentem Europejskim w tej dziedzinie”<sup>1107</sup>. Wymóg jednomyślności wykorzystwała przede wszystkim Wielka Brytania, zgadzając się na poparcie projektu decyzji ramowej w sprawie rasizmu pod warunkiem włączenia do niej zastrzeżenia, że państwa członkowskie mogą ograniczyć swoje zobowiązania wynikające z art. 1 ust. 1 decyzji ramowej w sprawie rasizmu przez podjęcie decyzji o karaniu „jedynie takich czynów, które mogą spowodować zakłócenie porządku publicznego lub które stanowią groźbę, obrazę albo zniewagę”<sup>1108</sup>. O tym, jak dalece ograniczający charakter może mieć przyjęcie takiej klauzuli, przekonuje przykład publicznego rozpowszechniania „kłamstwa oświęcimskiego”. Trudno jest wyobrazić sobie sytuację, w której działanie takie mogłoby doprowadzić do bezpośredniego zakłócenia porządku publicznego, choć nie zmniejsza to stopnia szkodliwości obecności tej formy negacjonizmu w przestrzeni publicznej, inny jest jedynie jej wymiar.

Kolejne ograniczenie odnajdujemy w odniesieniu do religii jako jednego z kryteriów, według których definiuje się grupy i jednostki narażone na czyny, których karalność przewiduje decyzja ramowa

<sup>1105</sup> Sprawozdanie z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania na mocy przepisów prawa karnego pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii (11522/2007 – C6-0246/2007 – 2001/0270(CNS) (ponowna konsultacja)), tekst dostępny na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0444+0+DOC+XML+V0//PL> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1106</sup> Zmiany w tym zakresie wprowadza jednak Traktat z Lizbony.

<sup>1107</sup> Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego decyzji ramowej w sprawie rasizmu.

<sup>1108</sup> Art. 1 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie rasizmu.

w sprawie rasizmu. Włączenie religii do katalogu tych kryteriów było jednym z najbardziej kontrowersyjnych elementów procesu negocjacji nad brzmieniem decyzji ramowej w sprawie rasizmu oraz przedmiotem szczególnych obiekcji Wielkiej Brytanii. Artykuł 1 ust. 3 stanowi, że odniesienie do religii zawarte w ust. 1 tego przepisu dotyczy jedynie postępowania „które stanowi pretekst do kierowania czynów przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy”. Warto zauważyć, że podobne ujęcie obecności religii w instrumencie prawnym dotyczącym przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii zawarte zostało w omawianym już wcześniej w niniejszej książce Protokole Dodatkowym do Konwencji o cyberprzestępczości. Ujęcie takie wydaje się odzwierciedlać poszukiwanie równowagi pomiędzy zapewnieniem swobody wypowiedzi również w odniesieniu do kwestii wiary i religii a chęcią zapobieżenia sytuacji, w której pod pozorem wrogiego stosunku do danej religii w rzeczywistości atakuje się grupy i jednostki ze względu na ich przynależność rasową lub etniczną. Jest to również dowód stale utrzymujących się wątpliwości co do zakresu ochrony przyznawanej mniejszościom religijnym, czego dowodzi ciągły brak przyjęcia, na poziomie uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, rozwiązania tożsamego z konwencją LDR, dotyczącego dyskryminacji na tle religijnym.

Za najdalej idące ograniczenie zakresu obowiązywania, a zarazem skuteczności decyzji ramowej w sprawie rasizmu M. Bell słusznie uznaje zastrzeżenie zawarte w jej art. 7 ust. 2: „Niniejsza Decyzja ramowa nie zobowiązuje państw członkowskich do stosowania środków niezgodnych z podstawowymi zasadami dotyczącymi wolności stowarzyszania się i wolności wypowiedzi, w szczególności wolności prasy i innych mediów, wynikającymi z przepisów konstytucyjnych lub niezgodnych z przepisami o prawach i obowiązkach oraz gwarancjach proceduralnych dla prasy lub innych mediów, jeżeli przepisy te dotyczą ustalenia lub ograniczenia odpowiedzialności”<sup>1109</sup>. Powołując się na tę klauzulę, właściwie wszystkie państwa członkowskie mogą w rezultacie zredukować zakres zobowiązań wynikających dla nich na podstawie decyzji ramowej w sprawie rasizmu. Wszystkie one mają bowiem przepisy konstytucyjne i ustawowe gwarantujące swobodę wypowiedzi i stowarzyszania się, instrument ten miał zaś stanowić choć częściowe

<sup>1109</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 166–167.



remedium na sytuację, w której w niektórych z państw gwarancje tych swobód w znaczny sposób utrudniały przeciwdziałanie rasizmowi i pokrewnym mu formom dyskryminacji i nienawiści<sup>1110</sup>.

Wątpliwości może budzić również zakres grup chronionych przepisami decyzji ramowej w sprawie rasizmu. W sposób wyłączny ochrona ta odnosi się jedynie do ściśle określonych grup i należących do tych grup jednostek, wyróżnianych na podstawie kryteriów rasy, koloru skóry, religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej. Jednocześnie w motywie 10 preambuły zaznaczono, że decyzja ramowa w sprawie rasizmu „nie uniemożliwia państwom członkowskim przyjmowania przepisów prawa krajowego, które rozszerzają stosowanie art. 1 ust. 1 lit. c) i d) na przestępstwa skierowane przeciwko grupie osób, którą definiuje się według kryteriów innych niż rasa, kolor skóry, wyznawana religia, pochodzenie albo przynależność narodowa lub etniczna, takich jak status społeczny czy przekonania polityczne”. Decyzja nie wyklucza zatem możliwości objęcia ochroną na poziomie krajowym m.in. grup wyróżnianych ze względu na niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub tożsamość płciową, nie ustanawia jednak bezpośrednich zobowiązań w tym względzie. Choć zaznaczyć należy, że taka konstrukcja, w kontekście przedmiotu decyzji ramowej w sprawie rasizmu oraz jej statusu jako instrumentu polityki UE w obszarze przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej, jest logiczna<sup>1111</sup>, to jednak problem „przestępstw z nienawiści” i „mowy nienawiści” kierowanych wobec tych pominiętych grup narasta w wielu państwach członkowskich UE i konieczne jest przyjęcie instrumentu przeciwdziałania również i tym formom nienawiści i przemocy.

Zdecydowanie negatywnie należy ponadto ocenić brak odniesienia w decyzji ramowej w sprawie rasizmu do kwestii kierowania, przynależności do lub wspierania organizacji i grup rasistowskich lub kseno-

---

<sup>1110</sup> Zob. podobne uwagi sformułowane przy ocenie Protokołu Dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości, zawarte we wcześniejszej części niniejszej książki.

<sup>1111</sup> Według niektórych autorów takie podejście utrwała jednak tzw. hierarchię równości w UE, zgodnie z którą szersza ochrona przynależna jest jednostkom wyróżnianym na podstawie kryterium przynależności rasowej i etnicznej. Por. A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie...*, s. 110. Zagadnienie to dotyczy jednak nie tylko prawa unijnego, a rozszerzony zakres ochrony dla wymienionych grup związany jest z historycznym kontekstem ich dyskryminacji oraz nienawiści i przemocy przeciwko nim kierowanym. Na ten temat zob. E. Howard, *The case for a considered hierarchy of discrimination grounds in EU Law*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2006, t. 13, nr 4.

fobicznych. Brak ten stoi w sprzeczności ze zobowiązaniem zawartym w konwencji LDR, w zakresie uznania w prawie krajowym za nielegalne oraz zakazania działalności organizacji o takim charakterze, nawołujących do dyskryminacji rasowej. Ponadto w dokumencie zabrakło ważnego przepisu, który zawarty był w pierwotnej propozycji KE i dotyczył warunków ekstradycji osób popełniających przestępstwa na tle rasistowskim i ksenofobicznym.

Znaczenie decyzji ramowej w sprawie rasizmu osłabia wreszcie brak zawarcia w niej tzw. klauzuli o nieregresji, co postulowane było zarówno w opinii PE, jak i organizacji pozarządowych<sup>1112</sup>. Klauzula taka stwierdzałaby, że „decyzja ramowa wprowadza jedynie minimalne wymogi i państwa mogą przyjąć lub utrzymać wyższy poziom ochrony, niedopuszczalne jest natomiast obniżenie tego poziomu lub odstępstwo od stosowania Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z dnia 7 marca 1966 r.”<sup>1113</sup>.

Wprowadzenie choćby minimalnej harmonizacji przepisów prawa karnego na poziomie unijnym oraz ustanowienie jednolitego katalogu sankcji w zakresie nawoływania do nienawiści lub przemocy wobec osób ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne, a także publicznego usprawiedliwiania, negowania lub banalizowania ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni wojennych, stanowi konieczny dziś element przeciwdziałania przez UE postawom i działaniom opartym na nienawiści rasowej, w tym antysemityzmowi. Czynnikiem decydującym o sile i skuteczności omówionego instrumentu pozostaje jednak postawa państw unijnych implementujących postanowienia decyzji ramowej w sprawie rasizmu. Postanowienia decyzji ramowej w sprawie rasizmu miały zostać wdrożone do dnia 28 listopada 2010 r. Sposób wykonania jej postanowień przez państwa członkowskie Rada UE ocenić ma m.in. na podstawie sprawozdania przedłożonego jej w styczniu 2014 r. przez Komisję Europejską<sup>1114</sup>. Generalny wniosek

<sup>1112</sup> A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie...*, s. 113.

<sup>1113</sup> Tamże.

<sup>1114</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wykonania decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych z dnia 27 stycznia 2014 r., COM(2014) 27, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:q2JlBSDOz2cJ:www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54314a3a30143d97a1cb523ac.do+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (odsłona z dnia 29 stycznia 2014 r.).

KE sprowadza się do uznania, iż: „Wydaje się, że obecnie szereg państw członkowskich nie dokonał pełnej lub prawidłowej transpozycji wszystkich przepisów decyzji ramowej, zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw polegających na negowaniu, aprobowaniu oraz rażącym pomniejszaniu określonych zbrodni. Większość państw członkowskich wprowadziła przepisy dotyczące podżegania do przemocy i nienawiści na tle rasistowskim i ksenofobicznym, jednak wydaje się, że nie zawsze stanowią one pełną transpozycję przestępstw objętych decyzją ramową. Zauważono również pewne luki w odniesieniu do pobudek rasistowskich i ksenofobicznych leżących u źródła popełnianych przestępstw, jak również w odniesieniu do odpowiedzialności osób prawnych i jurysdykcji”<sup>1115</sup>. Konkluzja ta dobrze odzwierciedla obecny stan prawny związany z realizacją postanowień omawianego instrumentu. W sprawozdaniu nie stwierdza się jednoznacznie, że dotychczasowa implementacja okazała się nieskuteczna, jednak właśnie tak należy ją ocenić. Być może na zmianę tej sytuacji wpłyną planowane, dwustronne rozmowy KE z państwami członkowskimi, w których, jak zapowiedziano, omawiana będzie kwestia zapewnienia pełnej i prawidłowej transpozycji decyzji ramowej „z należyтым uwzględnieniem Karty praw podstawowych, a przede wszystkim wolności wypowiedzi i stowarzyszania się”<sup>1116</sup>.

#### **4.3.3. Współpraca transgraniczna w zwalczaniu rasistowskich „przestępstw z nienawiści”**

Postanowienia decyzji ramowej w sprawie rasizmu, częściowo harmonizujące przepisy prawne poszczególnych państw UE w obszarze kryminalizacji określonych przejawów rasizmu i ksenofobii, z pewnością przyczyniają się do ułatwienia współpracy transgranicznej organów ścigania i sądów państw członkowskich. Jednak jak zostało to już wykazane powyżej, decyzja ramowa w sprawie rasizmu nadal umożliwia istnienie znaczących różnic pomiędzy regulacjami prawnymi poszczególnych państw, np. w odniesieniu do przesłanek kryminalizacji publicznego głosu „kłamstwa oświęcimskiego”. Oznacza to, że utrudniona może być współpraca policyjna i sądowa w sprawach „przestępstw z nienawiści”, przede wszystkim w związku ze stosowaniem zasady

---

<sup>1115</sup> Tamże, s. 11.

<sup>1116</sup> Tamże.

podwójnej karalności (przestępczości) czynu<sup>1117</sup>. Dlatego też warto wymienić dwa instrumenty unijne pozwalające na odstąpienie od tej zasady w przypadku przestępstw o charakterze rasistowskim, w tym antysemickim.

Pierwszym z nich jest europejski nakaz aresztowania<sup>1118</sup>. Istota tego instrumentu unijnego wyraża się w tym, że jego stosowanie znosi tradycyjną procedurę ekstradycyjną pomiędzy państwami członkowskimi UE. Europejski nakaz aresztowania stanowi zatem „decyzję sądową wydaną przez Państwo Członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne Państwo Członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego”<sup>1119</sup>. Dla podjętych w niniejszej pracy rozważań najbardziej istotnym elementem jest warunkowa możliwość wyłączenia zasady podwójnej karalności (przestępczości) czynu w odniesieniu do przestępstw określonych jako „rasizm i ksenofobia”. Znalazły się one bowiem wśród 32 przestępstw, do których wspomniana zasada nie ma zastosowania, jeśli w wydającym ENA państwie członkowskim zagrożone są one karą pozbawienia wolności lub środkiem zabezpieczającym o wymiarze co najmniej 3 lat<sup>1120</sup>. W takim przypadku nie jest konieczne, aby te same czyny były karane również w przepisach prawnych państwa wykonującego ENA. Należy jednak przypomnieć, iż decyzja ramowa w sprawie rasizmu w art. 2 ust. 2 przewiduje, że czyny w niej wymienione będą podlegały karom o maksymalnym wymiarze co najmniej od 1 roku do 3 lat pozbawienia wolności. Zatem w przypadku, gdy w państwie wydającym ENA za przestępstwo nawoływania do nienawiści na tle rasowym, etnicznym i narodowościowym przewidziana będzie np. kara do 2 lat pozbawienia wolności, państwo to nie będzie mogło powołać się na derogację od

---

<sup>1117</sup> Zasada ta uznawana jest za fundamentalną w odniesieniu do tradycyjnych procedur ekstradycyjnych i w tym kontekście oznacza, że dany czy musi być uznawany za przestępstwo zarówno w państwie wnioskującym o dokonanie ekstradycji osoby, jak i w państwie, z którego ekstradycja ma nastąpić. Szerzej na ten temat zob. m.in. L. Gardocki, *Double Criminality in Extradition Law*, *Israel Law Review* 1993, t. 27, nr 1–2.

<sup>1118</sup> Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 34, z późn. zm.).

<sup>1119</sup> Art. 1 ust. 1 decyzji ENA.

<sup>1120</sup> Art. 2 ust. 2 decyzji ENA.

zasady podwójnej karalności (przestępczości) przewidzianą w przepisach dotyczących ENA<sup>1121</sup>.

Drugim z relewantnych instrumentów jest europejski nakaz dowodowy<sup>1122</sup>. Znaczenie tego instrumentu przeciwdziałania „przestępstwom z nienawiści” uwidacznia przykład sprawy dotyczącej rozpowszechniania ulotek zawierających „kłamstwo oświęcimskie” przez obywatela Belgii (w której nie stanowiło to wówczas czynu karalnego) na terenie Holandii (w której publiczne rozpowszechnianie „kłamstwa oświęcimskiego” było kryminalizowane)<sup>1123</sup>. W decyzji END przewiduje się bowiem, że jeśli do celów wykonania ENA konieczne jest dokonanie przeszukania lub zajęcia, przestępstwa „rasizmu i ksenofobii” w żadnym przypadku nie będą przedmiotem weryfikacji podwójnej karalności czynu, jeżeli w państwie wydającym zagrożone są one karą pozbawienia wolności lub zastosowaniem innego środka polegającego na pozbawieniu wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej 3 lat<sup>1124</sup>. I w tym przypadku należy zatem przywołać uwagę dotyczącą zależności pomiędzy powyższą regulacją a decyzją ramową w sprawie rasizmu.

Uwzględniając kontrowersje związane z obowiązywaniem obydwu wymienionych powyżej instrumentów, dotyczące przede wszystkim głębokich ingerencji w obszarach tradycyjnie pozostających w wyłącznej gestii władz państwowych, należy stwierdzić, że również w odniesieniu do „przestępstw z nienawiści” i ich sprawców wykorzystywane są one w sposób bardzo zachowawczy.

#### 4.3.4. Przeciwdziałanie rozpowszechnianiu rasizmu za pomocą przekazów audiowizualnych

Wyzwania stawiane przez współczesny rozwój mediów i innych nowoczesnych metod komunikacji sprawiają, że przeciwdziałanie rozpowszechnianiu różnych form rasizmu za ich pomocą staje się najbardziej aktualnym problemem w tym obszarze. Dlatego też już w dyrek-

<sup>1121</sup> Por. M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 169.

<sup>1122</sup> Decyzja ramowa Rady 2008/978/WSiSW z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych (Dz. Urz. UE L 350 z 30.12.2008, s. 72).

<sup>1123</sup> Por. M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 170.

<sup>1124</sup> Art. 14 ust. 2 decyzji END.



tywie Rady UE „Telewizja bez Granic” z 1989 r. zakazane zostało emitowanie (oraz przekazywanie emisji do innych państw unijnych) treści zawierających nawoływanie do nienawiści na tle rasowym, religijnym i narodowościowym<sup>1125</sup>. Dyrektywa ta została w znaczący sposób znowelizowana w 2007 r. przez rozszerzenie zakresu dotychczasowej regulacji m.in. o medialne usługi audiowizualne dostępne w Internecie lub w telefonach komórkowych, a także o tzw. telewizję na żądanie, czyli usługę polegającą na wyborze przez samych odbiorców treści, które chcą oglądać<sup>1126</sup>. Nowa dyrektywa unowocześniła przepisy regulujące europejski przemysł audiowizualny i nadała kompleksowe ramy prawne wszystkim audiowizualnym usługom medialnym. Zgodnie z jej postanowieniami za obowiązującą uznano również tzw. zasadę kraju pochodzenia, według której nadawcę obowiązują przepisy prawne państwa, w którym ma siedzibę, a nie państwa, w którym świadczy usługi audiowizualne. Podkreślono, że w celu umożliwienia swobodnego przepływu usług audiowizualnych konieczne jest ustanowienie choćby minimalnych wspólnych standardów w państwach członkowskich, w tym zobowiązanie ich do zapewnienia 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 naro-

<sup>1125</sup> Art. 22a dyrektywy Rady 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz. Urz. WE L 298 z 03.10.1989, s. 23; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, s. 224, z późn. zm.), akt uchylony. Interpretując ten przepis dyrektywy w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (sprawa dotyczyła emitowania przez nadawcę duńskiego odbieranych na terenie Niemiec programów pochwalać działalność Kurdyjskiej Partii Pracy), Rzecznik Generalny Y. Bot. stwierdził, że wykładni art. 22a „należy dokonywać w ten sposób, że zabrania on również programów, które przez gloryfikowanie grupy uznanej przez Unię Europejską za «terrorystyczną» mogą wywoływać reakcje wrogości lub odrzucenia pomiędzy społecznościami o różnym pochodzeniu etnicznym lub kulturowym” – opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 5 maja 2011 r. w sprawach połączonych C-244/10 i C-245/10 *Mesopotamia Broadcast A/S METV i Roj TV A/S v. Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 2011, s. I-08777, pkt 94.

<sup>1126</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/65/WE z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz. Urz. UE L 332 z 18.12.2007, s. 27).

dowość”<sup>1127</sup>. Rozwiązanie to zostało powtórzone w art. 6 dyrektywy 2010/13/UE<sup>1128</sup>. Ponadto w dyrektywie tej uznano, że państwa UE mogą odstąpić od obowiązku zapewnienia na swoim terytorium swobody odbioru i ograniczyć retransmisję audiowizualnych usług medialnych z innych państw członkowskich, m.in. pod warunkiem, że środki podjęte w tym celu będą niezbędne do „zwalczania wszelkich przypadków nawoływania do nienawiści z powodu rasy, płci, religii czy narodowości oraz przypadków naruszenia godności ludzkiej w stosunku do konkretnych osób”<sup>1129</sup>.

Najbardziej znanym przykładem zastosowania regulacji i procedur unijnych w celu powstrzymania nawoływania do nienawiści, dyskryminacji i przemocy na tle rasowym, narodowościowym i religijnym za pomocą przekazu medialnego pozostają działania na rzecz zaprzestania nadawania na terenie państw UE arabskiej telewizji Al-Aqsa TV, sponsorowanej przez palestyński Hamas, oficjalnie uznawany przez UE od 2003 r. za organizację terrorystyczną i odpowiedzialny za dziesiątki zamachów terrorystycznych dokonywanych przede wszystkim na terytorium Izraela<sup>1130</sup>. Choć oficjalne komunikaty KE nie zawierają informacji o tym, wobec kogo Al-Aqsa TV kierowała nienawistne treści, jest niewątpliwe, że były to treści kierowane przede wszystkim wobec Żydów i Izraela – w programach Al-Aqsy wielokrotnie m.in. wzywano do dokonywania samobójczych ataków terrorystycznych na ludność cywilną w izraelskich autobusach i restauracjach<sup>1131</sup>.

---

<sup>1127</sup> Art. 3b dyrektywy 89/552/EWG.

<sup>1128</sup> Dyrektywa 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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) (Dz. Urz. UE L 95 z 15.04.2010, s. 1).

<sup>1129</sup> Art. 3 ust. 4 lit. a dyrektywy 2010/13/UE.

<sup>1130</sup> Wspólne Stanowisko Rady 2006/380/WPZiB z dnia 29 maja 2006 r. aktualizujące wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylające wspólne stanowisko 2006/231/WPZiB (Dz. Urz. UE L 144 z 31.05.2006, s. 25).

<sup>1131</sup> Zob. przykładowe nagrania programów emitowanych przez Al-Aqsa TV, które dostępne były w Europie: <http://izrael.org.il/terroryzm/319-hamasowska-telewizja-zakazana-we-francji.html> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.) oraz nagranie zamieszczone podlinkiem „Source: MEMRITV”, [http://www.defenddemocracy.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11790587&Itemid=351](http://www.defenddemocracy.org/index.php?option=com_content&task=view&id=11790587&Itemid=351) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

Już w grudniu 2008 r. francuska rada radiofonii i telewizji CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) zwróciła się do francuskiego nadawcy telewizji satelitarnej Eutelsat z wnioskiem w sprawie treści emitowanych w programach Al-Aqsa TV, naruszających regulacje unijne. Działanie CSA spowodowane zostało interwencją ze strony KE, która jednak ograniczyła się wówczas do zwrócenia uwagi organowi francuskiemu na tę niepokojącą sytuację. Komisja Europejska stwierdziła bowiem jedynie w odpowiedzi na pytanie jednego z deputowanych PE, że „oprócz ogólnych zarzutów o naruszenie art. 3b dyrektywy w sprawie audiowizualnych usług medialnych, jak dotąd nie otrzymała żadnej formalnej skargi dotyczącej programów nadawanych przez telewizję Al-Aqsa. Należy podkreślić, że nie można podjąć żadnych kroków wobec jakiegokolwiek organu regulacyjnego bez konkretnych zarzutów, obejmujących przynajmniej datę, godzinę i charakter naruszenia”<sup>1132</sup>. Zatem dopiero po otrzymaniu przez KE wielu oficjalnych skarg możliwe było zainicjowanie oficjalnej procedury dochodzenia stwierdzenia naruszenia przez Francję prawa unijnego. Dnia 3 czerwca 2010 r. do władz francuskich skierowane zostało formalne zawiadomienie, w którym zwrócono się o jak najszybsze zaprzestanie naruszania właściwych przepisów prawa unijnego w zakresie audiowizualnych usług medialnych. W rezultacie CSA już kilka dni później wydała decyzję nakazującą Eutelsatowi zaprzestanie emisji programów Al-Aqsa TV, co ostatecznie nastąpiło dnia 24 czerwca 2010 r.<sup>1133</sup>

Niewątpliwy pozytywny skutek ingerencji KE został jednak wkrótce częściowo zniwelowany przez wznowienie emisji programów Al-Aqsa TV na terenie niektórych państw UE, tym razem przez innego nadawcę, zarejestrowanego w Kuwejcie<sup>1134</sup>.

---

<sup>1132</sup> Odpowiedź na pytanie nr 69, Pytania do Komisji, Debata w Parlamencie Europejskim z dnia 28 października 2008 r., H-0741/08, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20081023&secondRef=ANN-01&language=EN&detail=H-2008-0741&query=QUESTION> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1133</sup> *Digital Agenda. Commission welcomes French regulator's moves against incitement to hatred; ends legal action*, Europe Press Release RAPID, IP/10/1407 z dnia 28 października 2010 r.

<sup>1134</sup> Zob. informacje na ten temat w komunikacie izraelskiej organizacji pozarządowej zajmującej się problemami terroryzmu: [http://www.terrorism-info.org.il/malam\\_multimedia/English/eng\\_n/html/ipc\\_e141.htm](http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/English/eng_n/html/ipc_e141.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

## 5. Stanowisko Agencji Praw Podstawowych UE wobec antysemityzmu

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej została powołana na mocy rozporządzenia Rady 168/2007<sup>1135</sup>, które weszło w życie dnia 1 marca 2007 r. Nowa jednostka organizacyjna UE zastąpiła ustanowione w 1997 r. ECMRK, wyspecjalizowaną agencję<sup>1136</sup>, która rozpoczynając funkcjonowanie w 1999 r., miała za zadanie pomagać instytucjom unijnym oraz państwom członkowskim w implementacji właściwych metod przeciwdziałania rasizmowi, antysemityzmowi i ksenofobii przez dostarczanie obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych na temat skali i postaci tych zjawisk występujących na obszarze państw unijnych<sup>1137</sup>. Działalność ECMRK krytykowana była za brak sporządzania wystarczająco szczegółowych analiz i skupianie się jedynie na ogólnych badaniach w obszarze rasizmu; jednocześnie dostrzegano ograniczenia w możliwości działania ECMRK, przede wszystkim w zakresie wpływu na krajowe systemy gromadzenia danych<sup>1138</sup>. Negatywna ocena efektów funkcjonowania ECMRK doprowadziła w grudniu 2003 r. do decyzji Rady UE o zakończeniu jej działalności i powołaniu w jej miejsce APP. Tym samym dokonana została zamiana organu wyspecjalizowanego, zajmującego się ściśle określonymi zagadnieniami rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii na rzecz organu działającego w ogólnym obszarze ochrony praw podstawowych. W konsekwencji pojawiło się zagrożenie zmarginalizowania tematyki przeciwdziałania rasizmowi i pokrewnym mu formom nietolerancji. Obawy te, jak zostanie to wykazane poniżej, nie potwierdziły się.

---

<sup>1135</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE L 53 z 22.02.2007, s. 1).

<sup>1136</sup> Na temat charakterystyki jednostek organizacyjnych UE, jakimi są agencje europejskie, zob. np. M. Niedźwiedź, *Karta Praw Podstawowych a koncepcja „nowego rządzenia” w Unii Europejskiej* (w:) *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym...*, s. 67–73. Szerzej na temat różnych aspektów funkcjonowania APP zob. *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, red. P. Alston, O. de Schutter, Oxford–Portland 2005.

<sup>1137</sup> Rozporządzenie Rady (WE) 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (Dz. Urz. UE L 151 z 10.06.1997, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, s. 416, z późn. zm.), akt uchylony.

<sup>1138</sup> M. Bell, *Racism and Equality...*, s. 80.

Jak zaznaczono w motywie dziewiątym preambuły rozporządzenia 168/2007 „Agencja powinna odwoływać się w swoich pracach do praw podstawowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w tym praw określonych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w szczególności do praw podstawowych wymienionych w Karcie praw podstawowych, przy uwzględnieniu statusu tej karty oraz towarzyszących jej objaśnień. Nazwa agencji powinna odzwierciedlać jej bliskie powiązanie z kartą”.

Główny cel działalności APP zdefiniowany został jako „dostarczanie pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom, organom, biurom i agencjom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego”<sup>1139</sup>. Wsparcie to służy zaś „pełnemu poszanowaniu praw podstawowych przez te instytucje i organy przy podejmowaniu przez nie środków lub określaniu kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji”<sup>1140</sup>. Jak uznaje A. Łazowski, już przez zastosowanie w cytowanym przepisie odniesienia do prawa „wspólnotowego” zaznaczono ograniczony charakter mandatu APP, co zostało następnie potwierdzone *expressis verbis* w dyspozycji art. 3 rozporządzenia 168/2007, m.in. wyłączającego z mandatu APP ówczesny trzeci filar UE (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych), którego postanowienia i ich implementacja miały znaczące konsekwencje dla praw podstawowych<sup>1141</sup>. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie została również wyposażona w kompetencje do monitorowania przestrzegania praw podstawowych w państwach UE – ta kompetencja przynależna jest samym państwom członkowskim, które jedynie przekazują APP rezultaty prowadzonego przez siebie monitoringu. Niemożliwe jest też dokonywanie w sposób bezpośredni normatywnej oceny poszanowania praw podstawowych przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne UE oraz samodzielne wdrażanie przez APP właściwych instrumentów prawnych w przypadkach stwierdzonych naruszeń praw podstawowych<sup>1142</sup>.

---

<sup>1139</sup> Art. 2 rozporządzenia 168/2007.

<sup>1140</sup> Art. 2 oraz motyw czwarty preambuły rozporządzenia 168/2007.

<sup>1141</sup> A. Łazowski, *Rola Agencji Praw Podstawowych jako podmiotu wspierającego stosowanie Karty Praw Podstawowych* (w:) *Ochrona praw podstawowych...*, s. 174.

<sup>1142</sup> Zob. M. Niedźwiedź, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 80.



Artykuł 4 rozporządzenia 168/2007 wymienia zadania powierzone APP, w tym:

- gromadzenie, rejestracja, analizowanie i rozpowszechnianie istotnych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji oraz danych, co obejmuje także wyniki monitorowania i badań przeprowadzonych przez różne podmioty;
- opracowanie metodologii i standardów zwiększenia porównywalności, obiektywności i rzetelności danych;
- prowadzenie badań naukowych i sondaży na wniosek PE, Rady UE lub KE;
- przygotowywanie, z inicjatywy własnej lub na wniosek PE, Rady UE lub KE opinii i wniosków dotyczących szczegółowych kwestii z obszaru ochrony praw podstawowych, z przeznaczeniem dla instytucji UE oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim wdrażają one prawo wspólnotowe;
- publikowanie rocznych sprawozdań na temat stanu przestrzegania praw podstawowych w UE oraz sprawozdań z własnej działalności;
- publikowanie sprawozdań tematycznych, których podstawę stanowią badania i analizy prowadzone przez samą APP<sup>1143</sup>.

Ponadto APP wskazuje w swoich raportach przykłady tzw. dobrych praktyk oraz prowadzi działalność na rzecz promocji praw podstawowych i rozpowszechnia informacje w tym zakresie, m.in. przez dialog ze społeczeństwem obywatelskim.

Tak skonstruowany zakres zadań sytuuje APP w kategorii agencji europejskich o charakterze nieregulacyjnym (opiniodawczo-doradczym), wypełniających wyłącznie funkcje obserwacyjne i informacyjne. Nie stanowi to jednak przeszkody dla stwierdzenia, że APP wyposażona została w instrumenty sprzyjające promowaniu i rozwijaniu praw podstawowych. Ponadto, jak zauważa w odniesieniu do działalności APP M. Niedźwiedź, „Propagowanie pozytywnych wzorców, działanie poprzez perswazję i wzajemne uczenie się to charakterystyczne instrumenty w ramach nowych metod rządzenia w Unii Europejskiej”<sup>1144</sup>. Należy również uznać, że gromadzenie, analizowanie i publikowanie informacji na temat stanu przestrzegania praw podstawowych w UE

---

<sup>1143</sup> Wyliczenie za: A. Łazowski, *Rola Agencji Praw Podstawowych...*, s. 179.

<sup>1144</sup> M. Niedźwiedź, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 78.

może być postrzegane jako uczestnictwo w procesie monitorowania przestrzegania tych praw<sup>1145</sup>.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej realizuje swoje poszczególne zadania zasadniczo w obszarach priorytetowych, wyznaczonych w 5-letnich ramach jej prac, uchwalanych przez Radę UE na wniosek KE po konsultacjach z PE<sup>1146</sup>. Jednocześnie jako spadkobierczyni ECMRK APP ma obowiązek korzystać z jego doświadczenia, a „jej działania powinny w dalszym ciągu obejmować zjawiska rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu”<sup>1147</sup>. Wśród obszarów tematycznych pozostających w polu zainteresowania APP musi się zatem znaleźć antysemityzm. Obecnie APP nadal realizuje działania wyznaczone w ramach planu działań na lata 2007–2012, w którym w sposób obligatoryjny zawarte zostały obszary rasizmu, ksenofobii i pokrewnych im form nietolerancji. Plan wskazuje również jako jeden z priorytetów działania w zakresie przewyższania dyskryminacji m.in. ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne i religię. Zdaniem niektórych autorów taki sposób skonstruowania mandatu kompetencyjnego APP, choć zrozumiałe ze względu na przejęcie przez nią funkcji ECMRK, może budzić wątpliwości z powodu ustanowienia pewnego rodzaju wartościowania w odniesieniu do praw podstawowych<sup>1148</sup>. Ma to w konsekwencji nie tylko wprowadzać wspomnianą hierarchizację praw podstawowych, lecz także ograniczać elastyczność i szybkość działania APP w przypadkach nagłych ich naruszeń.

Trudno jest w pełni podzielić te krytyczne spostrzeżenia, w szczególności w odniesieniu do ustanowienia jednym z priorytetów APP problemów rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu. Przeciwdziałanie im stanowi bowiem tak zasadniczy element każdego systemu ochrony praw człowieka, a znaczenie, również w kontekście historycznym, jest tak doniosłe, że trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla pominięcia tej tematyki chociażby w jednym z 5-letnich planów działalności APP. Ponadto wszelkie dostępne statystyki bezsprzecznie wskazują, że problemy te, w różnych postaciach i nasileniu, wciąż stanowią jedno z najpoważniejszych, a być może najpoważniejsze wyzwanie w wymiarze społecznym, politycznym, gospodarczym i prawnym, przed którym

---

<sup>1145</sup> Por. tamże, s. 80.

<sup>1146</sup> Art. 5 rozporządzenia 168/2007.

<sup>1147</sup> Motyw 10 Preambuły rozporządzenia 168/2007.

<sup>1148</sup> Tak A. Łazowski, *Rola Agencji Praw Podstawowych...*, s. 176–177.

stoją dziś państwa UE. Niemożliwe i niewskazane wydaje się również skierowanie równomiernej uwagi APP na wszystkie prawa podstawowe. Konieczne jest bowiem uwzględnienie podczas formułowania określonych priorytetów na dany okres działalności APP aktualnie najbardziej problematycznych obszarów. Natomiast wobec zarzutu blokowania możliwości podejmowania szybkich działań w sytuacjach nagłych (a zazwyczaj zarazem drastycznych) naruszeń praw podstawowych można stwierdzić, że w takich przypadkach aktywność APP, jako organu opiniodawczo-doradczego, o roli komplementarnej wobec innych instytucji UE podejmujących działania w zakresie ochrony praw podstawowych, nie będzie miała żadnego wpływu na szybkie zakończenie stanu łamania tych praw. W takich przypadkach konieczne są bowiem zdecydowane i następujące bez zbędnej zwłoki działania na poziomie decyzyjnym UE, przede wszystkim Rady UE oraz KE<sup>1149</sup>.

### **5.1. Badania nad skalą i formami antysemityzmu w państwach UE**

Badania prowadzone przez APP (a wcześniej ECMRK) nad zjawiskiem antysemityzmu w państwach UE mają w zamierzeniu określać kierunek, w którym powinny podążać działania na rzecz przezwyciężania antysemityzmu, zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie krajowym poszczególnych państw członkowskich. Informacje i statystyki, na podstawie których APP przygotowuje swoje analizy, pochodzą przeważnie od tzw. krajowych punktów kontaktowych (ang. *National Focal Points*), funkcjonujących w ramach sieci RAXEN (ang. *Racism and Xenophobia European Information Network*), których zadaniem jest stworzenie na poziomie krajowym sieci informacyjnej, w ramach której współpracują one z agendami rządowymi, organami wyspecjalizowanymi i organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w przeciwdziałanie rasizmowi, antysemityzmowi i ksenofobii w celu gromadzenia aktualnych informacji i danych na temat metod takiego przeciwdziałania i jego rezultatów w określonym

---

<sup>1149</sup> Przykładem w tym względzie mogą być wydarzenia z 2010 r., kiedy rząd Francji podjął akcję wydalania ze swojego terytorium zamieszkujących we Francji Romów. Reakcja APP mogła być w takim przypadku ograniczona do oficjalnego oświadczenia oraz pogłębienia analiz dotyczących sytuacji Romów w państwach UE.

państwie UE<sup>1150</sup>. Działalność punktów kontaktowych jest tym bardziej istotna, że jedynie w bardzo niewielu państwach w sposób usystematyzowany prowadzone są oficjalne statystyki na temat dyskryminacji na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym lub religijnym oraz przestępstw dokonywanych na tym tle. Kluczowe staje się zatem uzyskanie informacji pochodzących z innych źródeł krajowych, co w znaczny sposób ułatwione jest w przypadku punktów umiejscowionych w państwie członkowskim.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej dostrzega m.in. „poważny problem ograniczonego zgłaszania [zdarzeń o charakterze antysemickim – przyp. aut.], w szczególności w kontekście oficjalnych systemów gromadzenia danych opartych na danych policyjnych oraz danych wymiaru sprawiedliwości, ponieważ nie wszystkie oficjalnie zarejestrowane zdarzenia o charakterze antysemickim są kategoryzowane jako «antysemityzm», oraz/lub ponieważ nie wszystkie takie zdarzenia są zgłaszane oficjalnym organom przez ofiary lub świadków»<sup>1151</sup>. Jak jednak stanowi cytowany już powyżej art. 4 rozporządzenia 168/2007, wśród zadań powierzonych APP znajduje się gromadzenie, rejestracja, analizowanie i rozpowszechnianie istotnych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji oraz danych, z uwzględnieniem rezultatów procedury kontrolnej prowadzonej przez inne podmioty, w tym podmioty należące do struktury instytucjonalnej UE, ośrodki badawcze, organizacje międzynarodowe oraz państwa trzecie i organizacje pozarządowe. Wydaje się zatem, że tak bogate źródła informacji powinny pozwolić na formułowanie przez APP bardziej precyzyjnych ocen i zaleceń, niż ma to miejsce dotychczas. Problem gromadzenia informacji i danych na poziomie krajowym tak dalece wpływa jednak zdaniem APP na trudności z uzyskaniem miarodajnych rezultatów badań nad skalą i postaciami antysemityzmu w państwach UE, że w 2011 r. zdecydowała ona o przeprowadzeniu na szeroką skalę, w nadchodzących latach, badań opinii osób pochodzenia żydowskiego w państwach członkowskich UE, które wykazać mają rzeczywisty obraz skali i postaci dyskryminacji, antysemickiej „mowy nienawiści” oraz „przestępstw z nienawiści”, których ofiarami są europejscy Żydzi. Badanie obejmie m.in. zagadnienia bezpośredniej i pośredniej dyskrymi-

---

<sup>1150</sup> W Polsce rolę krajowego punktu informacyjnego spełnia Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

<sup>1151</sup> Tamże, s. 3.

nacji w edukacji, dostępie do służby zdrowia i zatrudnieniu, jak również przypadki „przestępstw z nienawiści” oraz antysemickiej „mowy nienawiści”. Badany ma być ponadto stopień wiedzy i świadomości na temat dostępnych instrumentów ochrony prawnej dla ofiar stanowiących naruszenie prawa form antysemityzmu.

## **5.2. Raporty na temat antysemityzmu**

Odniesienia do zjawiska antysemityzmu w poszczególnych państwach unijnych zawarte są niejednokrotnie w raportach APP dotyczących szerszej problematyki, przykładowo dyskryminacji na tle etnicznym bądź „przestępstw z nienawiści”<sup>1152</sup>. Właściwe statystyki i analizy przedstawiane są ponadto w dorocznych raportach APP na temat stanu przestrzegania praw podstawowych w UE<sup>1153</sup>. Zasadniczo jednak APP upublicznia rezultaty swoich badań nad antysemityzmem w raportach przeglądowych na temat antysemityzmu obecnego w państwach unijnych.

### **5.2.1. Raporty przeglądowe w zakresie sytuacji panującej w państwach UE w obszarze antysemityzmu i metod przeciwdziałania mu**

Pierwszy kompleksowy raport na temat skali i form antysemityzmu, występującego w państwach członkowskich UE, ECMRK opublikowało

---

<sup>1152</sup> Na przykład w raporcie na temat zwalczania dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym w państwach UE w latach 1997–2005 APP wskazała na osoby pochodzenia żydowskiego jako na jedną z głównych grup narażonych na popełnianie wobec nich przestępstw z nienawiści. Por. *Trends and developments 1997–2005 – combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union*, raport opublikowany dnia 24 lipca 2007 r., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/181-Trends\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/181-Trends_en.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zob. Również wnioski wypływające z raportu *Making hate crime visible in the European Union. Acknowledging victims' rights*, opublikowanego w dniu 27 listopada 2012 r., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1153</sup> W raporcie APP opisuje tendencje zaobserwowane w poszczególnych państwach UE w zakresie przejawów antysemityzmu oraz sposobów przeciwdziałania im. Por. *Fundamental rights. Challenges and achievements in 2010*, raport opublikowany dnia 15 czerwca 2011 r., [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/pub-annual-report-2011\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub-annual-report-2011_en.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



w 2004 r., na podstawie danych gromadzonych i analizowanych w latach 2002 i 2003, dostarczonych przez krajowe punkty kontaktowe w ramach sieci RAXEN<sup>1154</sup>. Raport powstał w dużej mierze jako pokłosie znacznego wzrostu nastrojów i zdarzeń o charakterze antysemitycznym, obserwowanych w wielu państwach UE od 2000 r. (z natężeniem w marcu i kwietniu 2002 r.), kiedy to następowała eskalacja konfliktu palestyńsko-izraelskiego. Unia Europejska była wówczas krytykowana za obojętną wręcz postawę wobec narastającej w Europie fali fizycznej i werbalnej przemocy skierowanej przeciwko wspólnotom żydowskim<sup>1155</sup>.

Należy zaznaczyć, że opublikowany w 2004 r. raport był zmodyfikowaną wersją dokumentu przygotowanego już w 2003 r. Jego upublicznienie zostało jednak wstrzymane, co wywołało kontrowersje i protesty<sup>1156</sup>. Oficjalnym powodem wstrzymania publikacji raportu były uwagi co do metodologii przyjętej przez jego autorów oraz braku właściwej weryfikacji uzyskanych danych. Inne źródła utrzymywały jednak, że decyzja o zablokowaniu podania do publicznej wiadomości sformułowanych już konkluzji podyktowana została obawami przed reakcją muzułmanów, w tym gwałtownych protestów przeciwko uwypukleniu w raporcie problemu antysemityzmu niektórych środowisk muzułmańskich w Europie oraz antysemityzmu związanego z konfliktem palestyńsko-izraelskim i szerzej – konfliktem bliskowschodnim. Jedna z organizacji żydowskich będących w posiadaniu pierwotnej wersji raportu zdecydowała się go upublicznić<sup>1157</sup>. Choć trudno jest jednoznacznie ocenić, jaka w rzeczywistości była decydująca przyczyna wstrzymania publikacji, uwagi zawarte w ostatecznej wersji raportu z 2004 r. nie wskazują na to, aby problem antysemityzmu ze strony środowisk muzułmańskich w Europie, jak również antysemityzmu na tle konfliktów

---

<sup>1154</sup> *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002–2003...*

<sup>1155</sup> *EU Vows to Combat Anti-Semitism*, „Deutsche Welle”, informacja z dnia 19 lutego 2004 r., <http://www.dw.de/eu-vows-to-combat-anti-semitism/a-1118574> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1156</sup> Zob. m.in. *ADL Urges Release of European Study on Anti-Semitism*, oświadczenie Dyrektora Anti-Defamation League z dnia 25 listopada 2003 r., [http://www.adl.org/PresRele/ASInt\\_13/4414\\_13.htm](http://www.adl.org/PresRele/ASInt_13/4414_13.htm) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.) oraz *Second version of the EUMC report on anti-Semitism*, zapytanie wystosowane do Komisji Europejskiej przez delegata do Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2004 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2004-1944+0+DOC+XML+V0//EN&language=PL> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1157</sup> E. MacAskill, *Leaked report shows rise in anti-semitism*, *The Guardian* 2003, 4 grudnia.

Izraela z państwami arabskimi i Palestyńczykami został pominięty czy celowo zignorowany, przy czym rzeczywiście ich ton jest mniej zdecydowany. Sposób, w jaki podejście do tej newralgicznej kwestii określane jest już na wstępie raportu, wydaje się właściwy i uwzględnia specyfikę tego problemu<sup>1158</sup>. Autorzy, rekonstruując definicję antysemityzmu, którą przyjęli na potrzeby prowadzonych analiz, zaznaczają, że choć niejednokrotnie niemożliwe jest oddzielenie uprawnionej krytyki państwa Izrael od wrogości podszytej antysemicką motywacją, zawsze wówczas, gdy Izrael lub Izraelczycy są traktowani jako zbiorowa reprezentacja „Żydów” w rozumieniu cech, poprzez jakie Żydów definiują antysemita, mamy do czynienia z przypadkiem antysemityzmu. Problematyczne jest jednocześnie uznanie przez autorów raportu, że jeśli wrogość do Izraelczyków jako ogółu reprezentującego państwo Izrael nie jest oparta na wrogości wynikającej ze stereotypowego wyobrażenia Żydów, nie powinna być uznawana za antysemityzm. Nienawiść i dyskryminacja wynikające z przynależności narodowościowej pozostają bowiem, w sensie uznania ich za naruszenie międzynarodowego prawa praw człowieka, równe nienawiści i dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym, a w przypadku antysemityzmu wszystkie te trzy cechy częstokroć stają się ze sobą tożsame. Autorzy raportu zaznaczają przy tym, że nawet nieuznawane przez nich za antysemityzm formy wrogości powinny być uważnie monitorowane, ponieważ:

- dla ofiar takiej wrogości nie jest istotne, czy są atakowane jako Żydzi czy jako Izraelczycy;
- praktycznie niemożliwe jest odczytanie ukrytych intencji i pobudek autorów takiej wrogości;
- fizyczne i werbalne ataki na Żydów, które nie są oparte na antysemickim stereotypowym obrazie Żydów, lecz na błędnym uogólnieniu w postrzeganiu Żydów jako Izraelczyków, stanowią zachowania społeczne będące poważnym zagrożeniem dla podstawowych wartości europejskich i demokracji<sup>1159</sup>.

Rozważania na temat przesłanek uznania lub braku uznania krytyki i wrogości wobec państwa Izrael za przejaw antysemityzmu autorzy podsumowują stwierdzeniem o konieczności wieloaspektowego badania

<sup>1158</sup> W sposób rozbudowany zagadnienia „nowego antysemityzmu”, antysyjonizmu oraz postaw wrogich Izraelowi zostały przeanalizowane w dalszej części raportu. *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002–2003...*, s. 228–241.

<sup>1159</sup> Tamże, s. 13–14.

spornych wypowiedzi i działań, z uwzględnieniem kontekstu, w jakim powstały oraz były interpretowane przez ich odbiorców. Nie negują jednocześnie istnienia tzw. nowego antysemityzmu w rozumieniu jego nowych źródeł (w tym konfliktu palestyńsko-izraelskiego i konfliktu bliskowschodniego), nowych grup charakteryzowanych jako szerzące postawy antysemickie (skrajna lewica, ruchy antyglobalistów) oraz nowych metod jego rozpowszechniania o globalnym zasięgu (przede wszystkim Internet)<sup>1160</sup>.

Zasadniczą częścią raportu pozostają analizy sytuacji panującej w poszczególnych państwach, uwzględniające informacje na temat konkretnych zdarzeń o charakterze antysemickim, obszarów, w których antysemityzm manifestowany jest najczęściej, legislacji krajowej wykorzystywanej w przeciwdziałaniu antysemityzmowi, instytucji krajowych odpowiedzialnych za gromadzenie danych na temat skali i form antysemityzmu występującego w danym państwie UE oraz metod gromadzenia i wykorzystywania takich danych<sup>1161</sup>. Sformułowanie jakichkolwiek jednoznacznych konkluzji w zakresie tendencji w występowaniu zjawiska antysemityzmu w UE zostało jednak, jak uznali autorzy raportu, uniemożliwione przez istnienie wielu przeszkód: braku wspólnej definicji antysemityzmu, braku oficjalnych danych w poszczególnych państwach na temat skali i postaci obserwowanego w nich antysemityzmu, braku oficjalnego zgłaszania zdarzeń o podłożu antysemickim przez ich ofiary, niewystarczających badań naukowych nad zjawiskiem antysemityzmu, w tym badań nad tzw. nowym antysemityzmem oraz badań komparatystycznych, prowadzonych w różnych państwach UE, braku systematycznej analizy obecności motywów antysemickich w dyskursie społecznym, politycznym oraz w mediach<sup>1162</sup>. W związku z tym główny nacisk w sformułowanych rekomendacjach położony został na kwestie uzupełnienia wymienionych deficytów: na powołaniu we wszystkich państwach unijnych właściwych organów monitorujących zjawisko antysemityzmu, które swoje statystyki tworzyć będą na podstawie jak najbardziej zbliżonych kryteriów oraz wspólnie ustalonej definicji antysemityzmu, podjęciu współpracy pomiędzy takimi orga-

---

<sup>1160</sup> Tamże, s. 24.

<sup>1161</sup> Badaniem objęto wówczas wszystkie państwa członkowskie UE (w kolejności przedstawionej w raporcie): Belgię, Danię, Niemcy, Grecję, Hiszpanię, Francję, Irlandię, Włochy, Luksemburg, Holandię, Austrię, Portugalię, Finlandię, Szwecję oraz Wielką Brytanię.

<sup>1162</sup> *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002–2003...*, s. 320–322.

nami a organizacjami pozarządowymi w celu uzyskiwania jak najbardziej wiarygodnych danych, inicjowaniu międzynarodowych badań porównawczych nad skalą i postaciami zjawiska antysemityzmu w UE<sup>1163</sup>.

W konkluzjach raportu sformułowano również postulaty odnoszące się do sfery ustanawiania nowych regulacji prawnych i ich właściwej implementacji, w tym m.in. postulaty:

- przyjęcia przez Radę UE decyzji ramowej zaproponowanej przez KE i dotyczącej ustanowienia przez państwa UE ujednoliconych metod przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii w wymiarze prawa karnego;
- przyjęcia projektu dyrektywy Rady UE dotyczącej zadośćuczynienia dla ofiar przestępstw, z uwzględnieniem ofiar rasizmu i antysemityzmu;
- pełnej realizacji przez państwa członkowskie UE zobowiązań wynikających z Dyrektywy 43/2000, w tym ustanowienia niezależnego, wyspecjalizowanego organu monitorującego przypadki dyskryminacji na tle rasowym, wspierającego ofiary takiej dyskryminacji oraz przeprowadzającego właściwe badania nad tym zjawiskiem;
- przyjęcia przez KE oraz państwa członkowskie UE właściwych środków zbliżania prowadzonych działań w kierunku gromadzenia i rozpowszechniania danych na temat przestępstw o charakterze antysemitycznym, przy współpracy z takimi agencjami jak Europejski Urząd Policji (EUROPOL) i Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (EUROJUST)<sup>1164</sup>.

W 2005 r. ECMRK opublikowało raport zawierający wstępne rezultaty procesu implementacji przez państwa członkowskie UE zaleceń sformułowanych w raporcie z 2004 r. oraz w innych dokumentach ECMRK<sup>1165</sup>. Zamieszczono w nim odpowiedzi państw na kwestionariusz skonstruowany przez ekspertów ECMRK, w którym zawarto pytania dotyczące m.in. wprowadzenia mechanizmów monitorowania zdarzeń o charakterze antysemitycznym, legislacji w zakresie przeciwdziałania rozpowszechnianiu antysemityzmu w Internecie, wprowadzenia obo-

---

<sup>1163</sup> Tamże, s. 322–224.

<sup>1164</sup> Tamże, s. 327–328.

<sup>1165</sup> *Combating Antisemitism in the EU. Implementation of proposals by the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)*, raport opublikowany w czerwcu 2005 r., [http://web.archive.org/web/20060717230238/eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Combating\\_Antisemitism.pdf](http://web.archive.org/web/20060717230238/eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Combating_Antisemitism.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

wiązkowych szkoleń dla funkcjonariuszy policji i pracowników wymiaru sprawiedliwości na temat specyfiki „przestępstw z nienawiści”. Kwestionariusze zostały wysłane do wszystkich państw UE, czyli również tych, które nie były objęte badaniami podsumowanymi w raporcie z 2004 r. (w tym do Polski). Warto ponadto zaznaczyć, że jednym z bezpośrednich rezultatów rekomendacji sformułowanych przez autorów raportu było przygotowanie przez ekspertów ECMRK oraz ODIHR w 2005 r. tzw. roboczej definicji antysemityzmu, która została obszernie omówiona w I rozdziale niniejszej książki.

Od momentu przyjęcia raportu w 2004 r. ECMRK oraz zastępująca ją od 2007 r. APP publikują jego aktualizacje. Jedną z głównych konkluzji zawartych w aktualizacji z czerwca 2012 r. jest wciąż istniejący deficyt danych gromadzonych na poziomie krajowym w odniesieniu do skali i postaci zjawiska antysemityzmu, w tym przestępczości o podłożu antysemickim. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej stwierdziła, że jedynie w sześciu państwach unijnych we właściwy sposób gromadzone są dane na temat przestępczości na tle antysemickim. Jednak i w tych przypadkach podkreślono, że przyjęte kryteria klasyfikacji poszczególnych przestępstw oraz antysemickiej motywacji sprawców są na tyle zróżnicowane, że uniemożliwiają dokonanie analizy porównawczej<sup>1166</sup>.

### **5.2.2. Raport na temat percepcji problemu antysemityzmu ze strony przedstawicieli wspólnot żydowskich w państwach UE**

Wraz z pierwszym raportem na temat skali i postaci zjawiska antysemityzmu w państwach UE ECMRK przedstawiło raport zawierający opinie 35 przedstawicieli wspólnot żydowskich z ośmiu państw członkowskich UE<sup>1167</sup>. Jak zaznaczono we wstępie do raportu, jego celem było „zaprezentowanie obrazu poglądów ludzi należących do wspólnot żydowskich w Europie, ich doświadczeń, obaw i oczekiwań. W ten

<sup>1166</sup> *Antisemitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001–2011*, raport opublikowany w czerwcu 2012 r., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2215-FRA-2012-Antisemitism-update-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2215-FRA-2012-Antisemitism-update-2011_EN.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1167</sup> *Perceptions of Antisemitism in the European Union Voices from Members of the European Jewish communities*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, raport opublikowany dnia 5 maja 2004 r., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/185-AS-interviews-EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/185-AS-interviews-EN.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



sposób materiał z wywiadów wprowadza osobistą perspektywę do statystycznych i opisowych informacji zawartych w głównym raporcie”<sup>1168</sup>. Ankietowane osoby wypowiadały się na wiele tematów związanych z antysemityzmem, m.in. na temat zmian zachodzących w społecznym postrzeganiu zjawiska antysemityzmu, antysemickiej symboliki i ataków fizycznych na Żydów, zależności pomiędzy konfliktem bliskowschodnim a wzrostem nastrojów antysemickich.

Na podstawie udzielonych odpowiedzi autorzy raportu wyodrębnili cztery główne formy antysemityzmu, które obserwowane są we współczesnej Europie: antysemicka tradycja chrześcijańska, antysemityzm skrajnej prawicy, ewoluujący w stronę antysemityzmu antysyjonizm skrajnej lewicy oraz antyżydowskie i antyizraelskie postawy muzułmanów mieszkających w Europie<sup>1169</sup>. Zaznaczono przy tym, że skala natężenia poszczególnych form antysemityzmu zależna jest od uwarunkowań charakterystycznych dla poszczególnych państw, różne bywają także bezpośrednie manifestacje tej formy uprzedzeń i nienawiści: od ataków fizycznych po bardzo subtelne sposoby wyrażania antysemickich przekonań.

Spostrzeżenia wyrażone w wywiadach skłoniły autorów raportu do sformułowania raczej pesymistycznych wniosków, w których podkreślono, że wspólnoty żydowskie czują się coraz bardziej wyobcowane i zagrożone w wielu państwach UE. Pomimo wysiłków podejmowanych w celu odwrócenia wielowiekowej tendencji prześladowania Żydów w Europie nadal pozostają oni grupą, która doświadcza realnej i symbolicznej agresji na szeroką skalę, co wywiera wpływ na całokształt funkcjonowania członków wspólnot żydowskich w społeczeństwach państw unijnych. Dlatego też najbardziej istotne wydają się wnioski i zalecenia formułowane przez samych ankietowanych<sup>1170</sup>. Znalazły się wśród nich m.in. postulaty prowadzenia bardziej obiektywnej debaty politycznej, medialnej i społecznej na temat konfliktu palestyńsko-izraelskiego, podejmowania działań na rzecz lepszej integracji społeczności muzułmańskiej w państwach UE, dzięki czemu zostałyby zmniejszony poziom antysemityzmu panujący wśród tej grupy, włączania do właściwych regulacji prawa unijnego odniesień do konieczności przeciwdzia-

---

<sup>1168</sup> Tamże, s. 3.

<sup>1169</sup> Tamże, s. 16–23.

<sup>1170</sup> Tamże, s. 40–44.

łania antysemityzmowi oraz określaniu w nich sposobów takiego przeciwdziałania.

W listopadzie 2013 r. APP opublikowała rezultaty kolejnego badania przeprowadzonego wśród osób pochodzenia żydowskiego w wybranych państwach UE<sup>1171</sup>. Celem badania, podobnie jak poprzednio, i tym razem uczyniono uzyskanie jak najbardziej rzetelnych danych na temat skali i postaci antysemityzmu w państwach UE, co w dalszej perspektywie ma się przyczynić do zdefiniowania najbardziej efektywnych sposobów przeciwdziałania mu. Jednak po raz pierwszy przeprowadzono badanie o tak szczegółowym i zakrojonym na szeroką skalę charakterze. Badaniu poddano niemal 6000 osób żydowskiego pochodzenia, zamieszkujących w 8 państwach o największej społeczności żydowskiej (Belgia, Dania, Francja, Węgry, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania oraz Łotwa). Badanie wykazało m.in., że:

- 21% osób uczestniczących w badaniu przyznało, że doświadczyło antysemickich obelg, szykanowania lub agresji fizycznej w ciągu 12 miesięcy poprzedzających ankietę;
- 66% respondentów odpowiedziało, że antysemityzm jest problemem w ich krajach;
- 75% pytanym uznało również, że od 5 lat ten problem narasta, wpływając znacząco na ich poczucie bezpieczeństwa i możliwość funkcjonowania w życiu społecznym na zasadach równości z innymi;
- 46% ankietowanych wyraziło obawę przed werbalnymi atakami w miejscach publicznych;
- 57% pytanym w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie spotkało się z opinią, że Holocaust to kłamstwo lub że choć miał miejsce, to jego skala i znaczenie są przesadnie zawyżane.

Jednocześnie, jako jedną z najpoważniejszych przeszkód na drodze do bardziej skutecznego przeciwdziałania antysemityzmowi wskazano brak systemów gromadzenia danych o motywowanych antysemityzmem przestępstwach z nienawiści i mowie nienawiści oraz brak zgłaszania takich zdarzeń przez same ofiary.

---

<sup>1171</sup> Discrimination and hate crime against Jews in EURO Member States: experiences and perceptions of anti-Semitism z dnia 8 listopada 2013 r., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states_en.pdf) (odłona z dnia 17 listopada 2013 r.).

### 5.2.3. Raport na temat wspólnych metod przeciwdziałania antysemityzmowi i islamofobii

Raport, w którym starano się określić wspólne metody przeciwdziałania dwóm przejawom dyskryminacji i nienawiści najbardziej rozpowszechnionym we współczesnej Europie, był rezultatem trzech spotkań, tzw. okrągłych stołów (ang. *round table meetings*), zorganizowanych pod auspicjami KE oraz ECMRK na przełomie 2002 i 2003 r.<sup>1172</sup> Podczas spotkań eksperci różnych dyscyplin, przedstawiciele władz państw członkowskich i kandydujących do UE, jak również osoby odpowiedzialne za realizację programów przeciwdziałania rasizmowi w strukturach unijnych, diagnozowali najbardziej newralgiczne obszary, wymieniali informacje na temat skali i postaci tych zjawisk w poszczególnych państwach, jak również zastanawiali się nad najbardziej skutecznymi metodami przezwyciężania problemu antysemityzmu i islamofobii na poziomie lokalnym, krajowym i na poziomie UE. Szczególny nacisk położono przy tym na zdefiniowanie istniejących deficytów bądź niewłaściwej praktyki w zakresie prowadzonej polityki, ustanawianej legislacji oraz działań podejmowanych w dziedzinie edukacji i środków masowego przekazu. Przedmiotem odmiennych zdań pozostało przy tym pytanie o to, czy podejmowane środki zaradcze powinny mieć ten sam charakter w odniesieniu do obydwu zjawisk, czy też jednak uwzględniać trzeba różnice między nimi, przede wszystkim wynikające z kontekstu historycznego<sup>1173</sup>. Niewątpliwie trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć powyższą wątpliwość, choć rzeczywiście wydaje się, że pewne specyficzne formy zarówno antysemityzmu, jak i islamofobii powinny podlegać osobnemu rozpatrzeniu i przeciwdziałaniu. Nie wyklucza to w żadnym stopniu zasadności badań i prac nad sposobami przeciwdziałania, które będą skuteczne wobec obydwu tych form nienawiści i dyskryminacji.

W konkluzjach poszczególnych części raportu wskazano m.in. na konieczność wzmocnienia legislacji na poziomie krajowym i unijnym, dzięki której możliwe będzie zapewnienie szerszej ochrony osób należących do wspólnot żydowskich i muzułmańskich przed wieloaspektową dyskryminacją oraz przed przejawami fizycznej i werbalnej agresji

---

<sup>1172</sup> *The Fight against Antisemitism and Islamophobia. Bringing Communities together* (European Round Tables Meetings), raport opublikowany jesienią 2003 r., <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Report-RT3-en.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1173</sup> Tamże, s. 10.

i nienawiści. W kontekście przeciwdziałania antysemityzmowi podkreślono, że niezbędne jest wyznaczenie jasnych, obiektywnych kryteriów pozwalających na uznanie, czy dany czyn stanowił przestępstwo o podłożu antysemickim, czy też nie, co uznać należy za postulat niezwykle trudny do zrealizowania z powodu specyfiki zjawiska antysemityzmu (co stanowi zasadniczą trudność również w przypadku wszystkich innych form dyskryminacji i nienawiści na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym lub religijnym). Ważny postulat odnoszący się zarówno do problemu antysemityzmu, jak i islamofobii skierowany został wobec władz państw UE i dotyczył poprawy odnotowywanego stanu „deficytu informacji” – braku usystematyzowanych i skoordynowanych metod gromadzenia i przekazywania informacji i danych na temat „przestępstw z nienawiści” dokonywanych wobec Żydów i muzułmanów w poszczególnych państwach członkowskich UE<sup>1174</sup>. Postulat ten nie doczekał się jednak jak dotąd realizacji, czego dowodzą kolejne raporty APP na temat antysemityzmu w państwach UE.

Działalność APP, a wcześniej ECMRK, bez wątpienia ma znaczenie dla najbardziej istotnego elementu procesu przeciwdziałania antysemityzmowi – definiowania i analizowania jego przyczyn, skali i form w sposób pozwalający na określenie adekwatnych metod, które powinny być zastosowane w celu przezwyciężenia go. Dane dotyczące antysemityzmu występującego w poszczególnych państwach UE zawarte w raportach, choć w znaczący sposób niekompletne i niepozwalające na ich wzajemne zestawianie, pozwalają jednak na uzyskanie pewnego oglądu sytuacji. Na pozytywną ocenę zasługuje przy tym regularność prowadzonych badań (której rezultatem są corocznie publikowane raporty na temat antysemityzmu), wynikająca z obligatoryjnego umieszczenia pośród obszarów tematycznych podejmowanych przez APP zwalczania rasizmu, ksenofobii i pokrewnych im form nietolerancji. Istotną rolę odgrywa przy tym wskazywanie w raportach tzw. dobrych praktyk – rozwiązań implementowanych w poszczególnych państwach UE, które mogą służyć jako pozytywne wzorce działania dla innych państw.

Zasadnicze przeszkody, na które przy badaniu antysemityzmu w państwach UE napotyka APP, wiążą się przede wszystkim z niemożnością uzyskania rzetelnych, kompleksowych danych pochodzących od poszczególnych państw członkowskich. Wydaje się jednak, że sama APP nie wykorzystuje wszystkich możliwych źródeł informacji, które

---

<sup>1174</sup> Tamże, s. 17.

mogłyby posłużyć dla formułowania bardziej precyzyjnych wniosków, skoro informacje uzyskane z krajowych punktów kontaktowych uznaje za niewystarczające. Na przykład w raportach stanowiących coroczną aktualizację raportu na temat antysemityzmu przedłożonego w 2004 r. nie są uwzględniane dane dotyczące poszczególnych państw RE (do RE należą zaś wszystkie państwa UE), analizowane i publikowane przez ECRI.

Ocena wpływu zaleceń APP na rozwiązania ustanawiania przez poszczególne organy unijne oraz państwa członkowskie UE w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi nie pozwala na stwierdzenie, że wpływ ten zaznacza się w stopniu wystarczającym. Najlepszym przykładem jest w tym względzie ciągły brak ustanowienia przez władze państw członkowskich właściwych instytucji i metod gromadzących informacje oraz dane na temat skali i postaci zdarzeń o charakterze antysemickim, w tym przestępstw popełnianych z antysemickiej motywacji, co postulowane było już w raporcie ECMRK z 2004 r. Jednak APP nie ma żadnych bezpośrednich możliwości wyegzekwowania od państw unijnych zmiany tego negatywnego stanu rzeczy.

## 6. Wnioski

System ochrony praw podstawowych funkcjonujący w ramach UE dysponuje zarówno normatywnymi, jak i pozanormatywnymi instrumentami przeciwdziałania wszelkim formom rasizmu i dyskryminacji rasowej, a zatem również antysemityzmowi. Przeciwdziałanie mu, wpisane w szerszą strategię UE na rzecz przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej, cechuje się pewną dynamiką, dla której punktem zwrotnym pozostaje rok 1999, kiedy wszedł w życie traktat amsterdamski, zawierający jako pierwszy instrument o randze traktatowej bezpośrednie odniesienie do problemu dyskryminacji rasowej. Kolejne – normatywne i pozanormatywne – instrumenty unijne na rzecz przewycięzania rasizmu i dyskryminacji rasowej: dyrektywa równości rasowej, decyzja ramowa w sprawie rasizmu, wspólnotowy Program Działania w zakresie zwalczania dyskryminacji na lata 2001–2006 czy powołanie do życia ECMRK (obecnie APP), umocniły pozycję UE jako ważnej organizacji międzynarodowej zaangażowanej w rozwiązywanie wymienionych problemów. Jednocześnie, jak wykazano, zaangażowanie to skoncentrowane jest obecnie w zdecydowanej



mierze na zagadnieniach objętych zakresem regulacji dyrektywy równości rasowej, podczas gdy problem antysemityzmu przybiera w państwach UE niemal wyłącznie wymiar rasistowskiej ideologii, antysemickiej „mowy nienawiści” czy „przestępstw z nienawiści”. Żydzi w państwach członkowskich UE nie padają ofiarami dyskryminacji w dostępie do rynku pracy, mieszkań czy edukacji, na czym skupione są unijne działania antydyskryminacyjne. Pozostają oni natomiast ofiarami agresji werbalnej i fizycznej, dewastacji miejsc ich kultu religijnego czy antysemickich elementów dyskursu politycznego. Tym większą wagę należy zatem przypisać instrumentom z obszaru prawa karnego. Warto przy tym zauważyć, że przyjęcie Wspólnego Działania oraz następnie decyzji ramowej w sprawie rasizmu należy odczytywać również w kontekście dążenia UE do przyspieszenia integracji w obszarze prawa karnego – zarówno w wymiarze prawa materialnego, procesowego, jak i instytucjonalnego, obecnego pomimo niechęci państw do zbyt daleko idącego zbliżenia w dziedzinie tradycyjnie zarezerwowanej dla suwerennych decyzji ustawodawców krajowych<sup>1175</sup>.

Rozpatrując z kolei wymiar instytucjonalny ochrony przed antysemityzmem, uznać należy, że zarówno PE, jak i KE oraz Rada UE zaangażowane są, z jednej strony, we współtworzenie prawnych instrumentów przeciwdziałania wszelkim formom rasizmu i dyskryminacji rasowej, z drugiej zaś – w kontrolowanie właściwej implementacji instrumentów już istniejących, w zakresie i w stopniu, w jakim pozwalają na to przekazane im kompetencje i wyznaczone cele. Z kolei funkcjonowanie APP, spełniającej funkcję opiniodawczo-doradczą, z pewnością wymaga dalszych usprawnień. Na fakt ten wskazała sama KE, odpowiadając na pytanie deputowanej do PE o działania KE i APP na rzecz zmiany sytuacji, w której brak wiarygodnych oraz rzetelnych statystyk na temat skali i postaci antysemityzmu w państwach UE uniemożliwia APP dokonanie pogłębionej analizy tego zjawiska<sup>1176</sup>. W odpowiedzi przedstawiciel KE przyznał, że niedobór informacji pozostaje poważnym problemem, dla którego poszukuje się rozwiązań, a KE będzie nakłaniać

---

<sup>1175</sup> V. Mitsilegas, *The Third Wave of Third Pillar. Which Direction for EU Criminal Justice?*, *European Law Review* 2009, t. 34, nr 4.

<sup>1176</sup> J. Hennis-Plasschaert (ALDE), pytanie do Komisji z dnia 22 grudnia 2009 r., przedmiot: Antysemityzm w Europie.

APP do bardziej szczegółowego badania zarówno przyczyn, jak i manifestacji oraz skutków antysemityzmu w państwach UE<sup>1177</sup>.

Skuteczność unijnych instrumentów prawnych przeciwdziałania antysemityzmowi wzmocniona zostaje charakterem sankcji przewidzianych za brak ich właściwej implementacji na poziomie państw członkowskich UE. Warto wreszcie podkreślić, że stopień ochrony zapewnianej w prawie unijnym oraz przez realizację właściwych polityk i działań UE jednostkom oraz grupom rasowym, etnicznym, narodowościowym i religijnym przed rasizmem i dyskryminacją zostanie z pewnością podniesiony w wyniku przystąpienia UE do EKPCz.

### **Część 3. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie**

#### **1. System ochrony praw człowieka OBWE – uwagi ogólne**

Proces, który doprowadził do uczynienia z OBWE skutecznej organizacji międzynarodowej zaangażowanej na rzecz rozwoju i wspierania praw człowieka, rozpoczął się jako forum dialogu pomiędzy zantagonizowanymi wówczas blokami państw Zachodu i Wschodu<sup>1178</sup>. W toku serii wielostronnych spotkań przygotowawczych różnego szczebla przedstawiciele państw wypracowywali podstawy wspólnych zasad pokojowego współistnienia i współpracy, możliwe do zaakceptowania przez wszystkie strony<sup>1179</sup>.

Negocjacje zakończyło podpisanie w Helsinkach dnia 1 sierpnia 1975 r. Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wydarzenie to miało charakter bezprecedensowy w powojennej Europie, „stwarzało bowiem nadzieję na budowę ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa (...) wzrost zaufania oraz zakończenie

---

<sup>1177</sup> Odpowiedź Komisji z dnia 3 lutego 2010 r.

<sup>1178</sup> R.-J. Uhl, B. Knoll, *The OSCE. A Commitment to Human Rights* (w:) *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*, red. V. Jaichand, M. Suksi, Antwerp–Portland 2009, s. 433.

<sup>1179</sup> Na temat przygotowań do zwołania konferencji zob. A. Florczak, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* (w:) *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 138–140.

okresu konfrontacji i nieufności pomiędzy przeciwstawnymi blokami polityczno-militarnymi”<sup>1180</sup>.

W dokumencie określono zasady postępowania w stosunkach międzynarodowych, jakie państwa sygnatariusze Aktu zgodziły się, na zasadzie konsensusu, respektować we wzajemnych relacjach. Zasady te zostały ujęte w tzw. koszyki, zawierające postanowienia odnoszące się do poszczególnych obszarów tematycznych. W koszyku I, dotyczącym zagadnień bezpieczeństwa w Europie, umieszczono m.in. Deklarację zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi, składającą się z następujących zasad:

- suwerenna równość, poszanowanie praw wynikających z suwerenności;
- powstrzymanie się od groźby użycia siły lub jej użycia;
- nienaruszalność granic;
- integralność terytorialna państw;
- pokojowe rozstrzyganie sporów;
- nieingerencja w sprawy wewnętrzne;
- poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań;
- równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia;
- współpraca między państwami;
- wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego<sup>1181</sup>.

Zasada poszanowania praw człowieka zawierała przy tym istotne stwierdzenie o charakterze zobowiązań, jakie uczestniczące w KBWE państwa deklarują się respektować: „W dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności, Państwa uczestniczące będą postępować zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka. Będą one również wypełniać obowiązki określone w deklaracjach i porozumieniach międzynarodowych w tej dziedzinie, włączając w to między innymi Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, jeśli są one nimi związane”<sup>1182</sup>.

Jako koszyk II określono zasady regulujące współpracę w obszarach gospodarki, nauki i techniki oraz ochrony środowiska naturalnego,

<sup>1180</sup> Tamże, s. 140.

<sup>1181</sup> *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004, oprac. S. Bieleń, s. 401–405.

<sup>1182</sup> Tamże, s. 403.

w koszyku III znalazły się natomiast uzgodnienia dotyczące współpracy w dziedzinie humanitarnej i w dziedzinach pokrewnych: ułatwiania kontaktów międzyludzkich (m.in. kwestie łączenia rodzin, zawieranie małżeństw między obywatelami różnych państw), informacji oraz współpracy i wymiany kulturalno-oświatowej<sup>1183</sup>. Ostatni, IV koszyk dotyczył zasad kontynuowania procesu Konferencji.

Oceniając istotę podjętych wówczas zobowiązań, A.D. Rotfeld zauważył: „Kluczowe znaczenie miał nie tyle sam fakt podpisania Aktu Końcowego KBWE w Helsinkach w 1975 roku, co włączenie do tego dokumentu postanowień, które nakazywały traktowanie wszystkich zasad łącznie – we wzajemnym powiązaniu i zależności. To postanowienie relatywizowało znaczenie zasady niemieszania się w sprawy wewnętrzne. (...) Od przyjęcia Aktu Końcowego z Helsinek prawa człowieka, «trzeci koszyk» i system wewnętrzny (rządy prawa) stały się uzasadnionym przedmiotem międzynarodowego zainteresowania”<sup>1184</sup>.

Proces KBWE naznaczony był jednak nieuniknionymi trudnościami, które powodowane były przede wszystkim napięciami w stosunkach politycznych. Zmiana nastąpiła dopiero podczas konferencji przeglądowej w 1986 r. w Wiedniu, odbywającej się w czasie zasadniczych przemian geopolitycznych, zachodzących wówczas w bloku wschodnim. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w postaci włączenia do dokumentu końcowego tego spotkania rozszerzonego katalogu praw człowieka oraz mechanizmów kontroli przestrzegania zobowiązań, podjętych w ramach „ludzkiego wymiaru” KBWE<sup>1185</sup>.

W 1994 r. podczas konferencji przeglądowej KBWE w Budapeszcie zdecydowano o przekształceniu Konferencji w organizację regionalną<sup>1186</sup>

<sup>1183</sup> A. Florczak, *Organizacja Bezpieczeństwa...*, s. 141.

<sup>1184</sup> Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych RP A.D. Rotfelda, wygłoszone podczas konferencji poświęconej 30. rocznicy podpisania Aktu Końcowego KBWE w dniach 8–9 września 2005 r. Tekst przemówienia dostępny jest na stronie internetowej polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum/aktualnosc\\_316](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum/aktualnosc_316) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1185</sup> Concluding Document of the Vienna meeting 1986 z 1989 r.

<sup>1186</sup> OBWE jest **organizacją regionalną** w rozumieniu rozdziału VIII Karty NZ. Przeszkodą w uznaniu OBWE za organizację międzynarodową w świetle prawa międzynarodowego jest przede wszystkim brak umowy międzynarodowej o charakterze statutu. Zarówno Akt Końcowy KBWE, jak i inne dokumenty wynegocjowane w trakcie procesu KBWE stanowią jedynie deklaracje o charakterze politycznym, pozbawione konsekwencji prawnych. Jak jednak zauważa A. Florczak, brak statutu OBWE nie może w praktyce wykluczać uznania jej za organizację międzynarodową, a większość doktryny skłania się

o charakterze stałym. Przyjęcie decyzji o instytucjonalizacji procesu KBWE uzasadniano wkroczeniem państw w nową erę wzajemnych stosunków i współpracy, która spowodowała jednocześnie zasadniczy wzrost znaczenia roli Konferencji w kształtowaniu wspólnego obszaru bezpieczeństwa<sup>1187</sup>. Zadaniem nowo powołanej OBWE pozostało przy tym umacnianie bezpieczeństwa i współpracy między państwami członkowskimi przez działania podejmowane w różnych wymiarach bezpieczeństwa.

OBWE liczy dziś 57 państw. Organem decyzyjnym Organizacji jest Rada Ministerialna, obradująca nad kwestiami o zasadniczym znaczeniu oraz podejmująca decyzje wytyczające kierunki przyszłych działań OBWE. Inne struktury i instytucje funkcjonujące w ramach OBWE to m.in. Przewodniczący OBWE, Stała Rada, Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa, Sekretarz Generalny OBWE i Zgromadzenie Parlamentarne OBWE<sup>1188</sup>.

## 2. „Ludzki wymiar” działalności OBWE

Włączenie do Aktu Końcowego z Helsinek zobowiązania do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a tym samym usytuowanie go na równi z polityczno-wojskowym i ekonomicznym wymiarem regionalnego programu bezpieczeństwa, stanowiło doniosły moment dla rozwoju międzynarodowej ochrony praw człowieka. Od tego momentu KBWE/OBWE nie tylko rozwijało i umacniało prawa człowieka gwarantowane w międzynarodowych traktatach, lecz także „wypracowało szereg bardzo innowacyjnych standardów (...)”<sup>1189</sup>. Do dziś ochrona praw człowieka pozostaje jedną z podstawowych płaszczyzn aktywności OBWE.

---

ku stanowisku, że OBWE ma zarówno podmiotowość prawnomiędzynarodową, jak i politycznomiędzynarodową. Zob. A. Florczak, *Organizacja Bezpieczeństwa...*, s. 146.

<sup>1187</sup> CSCE Budapest Document 1994, Towards a Genuine Partnership in a New Era, DOC.RC/1/95, z dnia 21 grudnia 1994 r.

<sup>1188</sup> Informacje serwisu Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obwe/organy\\_decyzyjne\\_oraz\\_struktury\\_i\\_instytucje\\_obwe](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obwe/organy_decyzyjne_oraz_struktury_i_instytucje_obwe) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1189</sup> OSCE Human Dimension Commitments, Volume 1, Thematic Compilation, OSCE/ODIHR, Warsaw 2005, s. XV. Szerzej na temat zagadnienia ochrony praw człowieka w ramach OBWE zob. np. R. Brett, *Human Rights and the OSCE*, Human Rights Quarterly 1996, t. 18, nr 3.



Upadek systemu komunistycznego w Europie spowodował oficjalne uznanie przez państwa uczestniczące KBWE demokracji, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka za jedyny akceptowany sposób sprawowania władzy. Zobowiązania podjęte w tym zakresie stały się następnie swoistym *acquis* OBWE, na przyjęcie którego muszą zgodzić się wszystkie przystępujące do organizacji państwa<sup>1190</sup>. Tworzy on tzw. ludzki wymiar działalności OBWE, którego powołanie wynikało z zaakceptowania „konceptji wszechstronnego bezpieczeństwa OBWE, która wiąże utrzymanie pokoju i stabilności na kontynencie europejskim z przestrzeganiem przez wszystkie państwa praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>1191</sup>.

Pojęcie ludzkiego wymiaru zostało włączone do Dokumentu Końcowego konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu, opublikowanego w 1989 r. Podczas spotkania w Moskwie w 1991 r. dokonano istotnego uznania zobowiązań podjętych przez państwa w ramach „ludzkiego wymiaru” za przedmiot uzasadnionego zainteresowania wszystkich uczestników Konferencji, wykluczając tym samym te zobowiązania ze sfery wewnętrznych spraw danego państwa<sup>1192</sup>. Jak zauważył w tym kontekście A.D. Rotfeld, „Konsekwencją, a zarazem rozwinięciem Aktu Końcowego KBWE były decyzje zawarte w Paryskiej Karcie dla Nowej Europy oraz w Dokumentach z Kopenhagi i Moskwy, które określały w pewnym sensie nową jakość w międzynarodowym porządku politycznym i prawnym. Novum polegało na tym, że to, co dawniej było częścią dyskrecyjnej władzy państwa i traktowane było, jako sprawa wewnętrzna – zyskało legitymizację normy międzynarodowej”<sup>1193</sup>.

<sup>1190</sup> R.-J. Uhl, B. Knoll, *The OSCE. A Commitment to...*, s. 434.

<sup>1191</sup> Informacje serwisu Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/obwe/wymiar\\_ludzki\\_dzialalnosci\\_obwe](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obwe/wymiar_ludzki_dzialalnosci_obwe) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1192</sup> R.-J. Uhl, B. Knoll, *The OSCE. A Commitment to...*, s. 434.

<sup>1193</sup> Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych RP A.D. Rotfelda, wygłoszone podczas konferencji poświęconej 30. rocznicy podpisania Aktu Końcowego KBWE w dniach 8–9 września 2005 r. Tekst przemówienia dostępny jest na stronie internetowej polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum/aktualnosc\\_316](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum/aktualnosc_316) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Paryska Karta Nowej Europy została podpisana dnia 21 listopada 1990 r. W odniesieniu do praw człowieka, demokracji i rządów prawa stanowi ona m.in.: „Prawa człowieka i podstawowe wolności są przyrodzonym prawem wszystkich jednostek ludzkich, są niezbywalne i nie mogą zostać odebrane oraz są gwarantowane przez prawo. Ich ochrona i popieranie jest naczelnym

Znaczenie „ludzkiego wymiaru” KBWE/OBWE było następnie wielokrotnie podkreślane. Podczas szczytu KBWE w Budapeszcie w 1994 r. stwierdzono m.in.: „Prawa człowieka i podstawowe wolności, rządy prawa oraz instytucje demokratyczne są podstawą pokoju i bezpieczeństwa (...). Ochrona praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości narodowych, jest kluczowa dla budowania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego. Pogwałcenie tych praw przyczyniło się, w drastycznych przypadkach, do wzrostu ekstremizmu, braku regionalnej równowagi i konfliktów”<sup>1194</sup>.

Zobowiązania w zakresie „ludzkiego wymiaru”, jakie państwa członkowskie OBWE przyjmują na siebie, nie mają charakteru norm prawnie wiążących. Należy jednak podkreślić, że nie stanowią one wyłącznie deklaracji woli lub zamiarów państw, są natomiast zobowiązaniami wiążącymi w wymiarze politycznym<sup>1195</sup>. W ścisłym powiązaniu z tym zagadnieniem pozostaje problem efektywnej implementacji przyjętych zobowiązań. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie powołała organu kontrolnego, podobnego w swym charakterze do ETPCz lub KPCz, nie dysponuje zatem mechanizmami umożliwiającymi sądową lub quasi-sądową kontrolę przestrzegania zobowiązań państw lub rozpatrywania skarg indywidualnych na naruszenia praw jednostki. Sytuacja taka odzwierciedla polityczny charakter całego procesu OBWE, pozwala również na uniknięcie tworzenia konkurencyjnych procedur<sup>1196</sup>. Brak organu sądowego lub quasi-sądowego nie wyklucza jednak możliwości zwrócenia uwagi OBWE na indywidualne przypadki naruszeń praw człowieka, m.in. dzięki działalności Osobistych Przedstawicieli Przewodniczącego OBWE ds. promocji tolerancji oraz przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i dyskryminacji, Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych oraz Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów.

Kontrola i ocena realizacji zobowiązań państw następuje podczas regularnych spotkań, odbywających się w różnych formułach (szczytów, konferencji, seminariów eksperckich). Taka forma dialogu między

---

nym obowiązkiem władz. (...) Ich przestrzeganie i pełne korzystanie z nich stanowią podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju”. *Prawo w stosunkach międzynarodowych...*, s. 405. Zob. również Charter of Paris for a new Europe z dnia 21 listopada 1990 r.

<sup>1194</sup> CSCE Budapest Document 1994, Towards a Genuine Partnership in a New Era, Human Dimension, pkt 2.

<sup>1195</sup> OSCE Human Dimension Commitments..., s. XVIII.

<sup>1196</sup> Tamże, s. XX.

państwami zapewnia możliwość ciągłego kształtowania treści zobowiązań w zakresie „ludzkiego wymiaru” działalności OBWE. Dodatkowy instrument kontrolny tworzą tzw. mechanizm wiedeński (ang. *Vienna Mechanism*) oraz stanowiący jego rozwinięcie mechanizm moskiewski (ang. *Moscow Mechanism*). Pierwszy umożliwia państwom członkowskim podniesienie na forum OBWE problemu braku przestrzegania zobowiązań ludzkiego wymiaru przez inne państwo członkowskie. Mechanizm moskiewski stwarza dodatkową możliwość powoływania misji *ad hoc* złożonej z niezależnych ekspertów, która pomagać ma w rozwiązywaniu zaistniałych w państwie członkowskim szczególnie ważnych problemów dotyczących ludzkiego wymiaru<sup>1197</sup>.

### **Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE**

Organem odpowiedzialnym za realizację „ludzkiego wymiaru” działalności OBWE jest Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie<sup>1198</sup>. Biuro zostało ustanowione w 1990 r. na mocy postanowień Paryskiej Karty Nowej Europy jako Biuro Wolnych Wyborów (ang. *Office for Free Elections*). Powierzono mu początkowo zadanie umożliwiania kontaktów i wymiany informacji na temat wyborów odbywających się na obszarze państw uczestniczących KBWE. W 1992 r. podczas Spotkania Ministerialnego w Pradze zdecydowano o istotnym rozszerzeniu mandatu Biura i zmianie jego nazwy na obecnie istniejącą<sup>1199</sup>. W dokumencie końcowym szczytu OBWE w Helsinkach określono z kolei główne zadanie ODIHR jako wspieranie państw w ich wysiłkach na rzecz zagwarantowania praw człowieka, demokracji i rządów prawa oraz budowania, umacniania i ochrony instytucji demokratycznych<sup>1200</sup>.

Oprócz szerokiego spektrum działań podejmowanych w obszarze obserwacji przebiegu wyborów w poszczególnych państwach OBWE

---

<sup>1197</sup> OSCE Human Dimension Commitments..., s. 21.

<sup>1198</sup> W ramach OBWE zadania w obszarze wymiaru ludzkiego realizują również: Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych oraz Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów.

<sup>1199</sup> Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures z dnia 31 stycznia 1992 r., 2PRAG92.e, pkt 9–10, <http://www.osce.org/mc/40270> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1200</sup> CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change z dnia 10 lipca 1992 r., część VI.

(w tym wypracowania standardów w zakresie metodologii takiej obserwacji), niezwykle istotną częścią programu ODIHR jest wspieranie państw w implementacji ich międzynarodowych zobowiązań w zakresie przeciwdziałania zjawiskom rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i innych form nietolerancji oraz dyskryminacji. Zaangażowanie w tym obszarze wynika przede wszystkim z zagrożeń, jakie OBWE dostrzega we wzrastającej skali zjawiska „przestępstw z nienawiści” oraz innych przejawów dyskryminacji i nietolerancji wobec mniejszości<sup>1201</sup>.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka zaangażowane jest ponadto w tworzenie i wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego w państwach OBWE, m.in. przez pomoc w reformowaniu krajowych legislacji, umacnianie niezależności mediów, wspieranie organizacji pozarządowych, szkolenia i warsztaty dla policji, służb granicznych i więziennych, promowanie wiedzy o prawach człowieka ze szczególnym uwzględnieniem praw mniejszości. Inne obszary aktywności to działania na rzecz równouprawnienia kobiet i zwalczanie handlu ludźmi<sup>1202</sup>.

Biuro organizuje także coroczne Spotkanie Przeglądowe Wymiaru Ludzkiego (ang. *Human Dimension Implementation Meeting*), konferencje oraz seminaria eksperckie poświęcone monitorowaniu realizacji zobowiązań przyjętych w ramach „ludzkiego wymiaru” OBWE, jak również wymianie tzw. dobrych praktyk, wdrażanych przez poszczególne państwa w działaniach podejmowanych na niwie krajowej.

### **3. Ochrona praw człowieka w systemie OBWE a przeciwdziałanie antysemityzmowi – uwagi wstępne**

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie od początku swego zaangażowania na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji i nietolerancji określała przeciwdziałanie antysemityzmowi jako jedno z kluczowych zobowiązań, wymagając od państw członkowskich gotowości do jego realizacji. Stoi ona bowiem na stanowisku, że antysemityzm oraz inne postaci rasizmu są skrajnie negatywnymi czynnikami zwiększającymi napięcia społeczne i destabilizującymi międzynarodowe

---

<sup>1201</sup> *Celebrating 20 years of ODIHR*, artykuł zamieszczony na stronie internetowej ODIHR, <http://www.osce.org/odihr/75255> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1202</sup> *OSCE Human Dimension Commitments...*, s. 22.

stosunki polityczne, wobec czego ich eliminowanie jest jednym z zadań tej organizacji<sup>1203</sup>.

Po raz pierwszy zobowiązanie do przeciwdziałania antysemityzmowi zostało bezpośrednio sformułowane w dokumencie końcowym spotkania KBWE w Kopenhadze w 1990 r.<sup>1204</sup> Państwa uczestniczące jednoznacznie potępiły wówczas totalitaryzm, nienawiść na tle rasowym i etnicznym, antysemityzm, ksenofobię oraz wszelkie inne formy dyskryminacji. Zobowiązały się również do podjęcia „skutecznych środków, łącznie z uchwaleniem, w zgodzie z własnymi systemami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi zobowiązaniami, przepisów prawnych koniecznych dla zapewnienia ochrony przed jakimikolwiek działaniami stanowiącymi nawoływanie do przemocy przeciwko osobie lub grupie, dyskryminacji na tle narodowościowej, rasowej, etnicznej lub religijnej, wrogości lub nienawiści, włączając w to antysemityzm”. Zawarcie bezpośrednich odniesień do antysemityzmu w oficjalnym dokumencie KBWE słusznie uznawane jest za niezwykle istotną zmianę w dotychczasowym usytuowaniu tego problemu na arenie międzynarodowej, przez ujęcie go w jednym szeregu wraz z powszechnie potępianymi i zwalczanymi zjawiskami, takimi jak dyskryminacja i nienawiść na tle rasowym czy ksenofobia<sup>1205</sup>.

Od spotkania w Kopenhadze w 1990 r. zobowiązanie do przeciwdziałania antysemityzmowi stanowi stały element aktywności OBWE w ramach „ludzkiego wymiaru” działalności tej organizacji. W kolejnych latach wzmocniona została ponadto część instytucjonalna wysiłków organizacji na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi, przez powołanie ekspertów specjalizujących się w tematyce antysemityzmu w strukturach ODIHR oraz utworzenie mandatu Osobistego Przedsta-

---

<sup>1203</sup> Warto również podkreślić, że zaangażowanie OBWE w przeciwdziałanie antysemityzmowi i jego pozytywne efekty doceniają organizacje żydowskie, czynnie uczestnicząc w kolejnych inicjatywach Organizacji (dotyczących m.in. wypracowania metodologii gromadzenia danych o przestępstwach popełnianych na tle antysemitycznym, zwalczania rozpowszechniania treści antysemitycznych w Internecie oraz edukacji na temat zagrożeń wynikających z obecności antysemityzmu w życiu społecznym), jednocześnie poddając dotychczasowe działania OBWE krytycznej analizie. Zob. m.in. A.S. Cohen, F.D. Gaer, *After the Promise. Keeping OSCE Commitments to Combat Antisemitism*, New York 2004, <http://www.ajcarchives.org/main.php?GroupingId=6410> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1204</sup> Document of the Copenhagen Meeting on the Conference on the Human Dimension of the OSCE z dnia 29 czerwca 1990 r., pkt 40.

<sup>1205</sup> A.S. Cohen, F.D. Gaer, *After the Promise. Keeping...*, s. 10.



wiciela Przewodniczącego OBWE ds. przeciwdziałania antysemityzmowi.

#### **4. Zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie OBWE w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi**

Na przestrzeni ostatnich 20 lat państwa członkowskie OBWE podjęły wiele zobowiązań odnoszących się w sposób bezpośredni i szczególnie do przeciwdziałania antysemityzmowi, jak również zobowiązań o charakterze bardziej ogólnym, nakierowanych na zwalczanie wszelkich form rasizmu, ksenofobii, dyskryminacji i nietolerancji.

##### **4.1. Konferencje i spotkania OBWE**

Pod auspicjami OBWE kilkakrotnie dotychczas miały miejsce konferencje i spotkania wysokiego szczebla poświęcone w całości problemowi antysemityzmu. Choć odniesienia do antysemityzmu pojawiały się już we wcześniejszych dokumentach OBWE, dopiero w 2002 r., podczas spotkania Rady Ministerialnej w Porto, w obliczu ponownie narastającej fali wydarzeń o podłożu antysemickim w Europie, wezwano do zwołania serii spotkań dotyczących poszczególnych negatywnych zjawisk związanych z rasizmem, w tym antysemityzmem<sup>1206</sup>.

Już w 2003 r. postulat ten został zrealizowany przez zwołanie w Wiedniu pierwszej konferencji OBWE poświęconej antysemityzmowi. Obrady podzielone zostały wówczas na cztery bloki tematyczne, dotyczące uchwalania i implementacji właściwych przepisów prawnych, roli władz państwowych i społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu tolerancji, znaczenia edukacji w przeciwdziałaniu antysemityzmowi oraz funkcjonowania mediów jako z jednej strony instrumentu szerzenia uprzedzeń, z drugiej zaś jako narzędzia ich przezwyciężania<sup>1207</sup>.

---

<sup>1206</sup> Decyzja Rady Ministerialnej 6/02 z dnia 6 grudnia 2002 r., MC(10).DEC/6, pkt 11.

<sup>1207</sup> OSCE Conference on Anti-Semitism, Consolidated Summary z dnia 18 lipca 2003 r., PC.DEL/883/03. Konferencja rozpoczęła się od przemówień dwóch osobistości niezwykle zasłużonych w przezwyciężaniu antysemityzmu: E. Wiesela oraz W. Bartoszewskiego.

Szczególnie istotny, ze względu na temat niniejszej książki, pozostaje pierwszy z wymienionych tematów podejmowanych w Wiedniu. Członkowie wszystkich delegacji podkreślali oczywistą potrzebę włączenia do katalogu metod przeciwdziałania antysemityzmowi właściwej legislacji, w szczególności dotyczącej antysemitzkiej „mowy nienawiści”, w tym także zakazu publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”. Dostrzegając jednocześnie niebezpieczeństwo nadmiernego ograniczania wolności wypowiedzi, postulowano sformułowanie możliwie precyzyjnej definicji „mowy nienawiści”, która to definicja pozwoliłaby na właściwą ocenę sądową niektórych zdarzeń o podłożu antysemitzskim. Władze państw OBWE zostały ponadto wezwane do rozważenia możliwości zwiększenia wymiaru grożącej sankcji w przypadku antysemitzskich „przestępstw z nienawiści” oraz do kryminalizacji publicznego nawoływania do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym lub religijnym. Dostrzeżono również problem rozpowszechniania antysemitzkiej „mowy nienawiści” za pomocą Internetu, wskazując na konieczność stworzenia ram pozwalających na pociąganie do odpowiedzialności prawnej także dostawców usług internetowych. Wiele delegacji wysunęło propozycję ustanowienia specjalnego mechanizmu w ramach OBWE, którego przeznaczeniem byłoby monitorowanie realizacji zobowiązań powziętych przez państwa członkowskie w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi oraz wymiana tzw. dobrych praktyk, publikacja sprawozdań krajowych czy wreszcie wzajemne udostępnianie statystyk i konsultacje w zakresie metod gromadzenia danych na temat przestępstw motywowanych antysemityzmem<sup>1208</sup>.

Szczegółowe rekomendacje wystosowały również niektóre delegacje rządowe oraz organizacje pozarządowe uczestniczące w konferencji. Delegacja rządu Niemiec wezwała do skupienia uwagi przez władze państw członkowskich OBWE zarówno na zapobieganiu, jak i na właściwym karaniu przestępstw popełnianych na tle antysemitzskim, w tym również dokonywanych za pomocą Internetu. Międzynarodowa Liga na rzecz Praw Człowieka (*International League for Human Rights*) wezwała do zdecydowanych reakcji na przypadki antysemitzskich zachowań bądź wypowiedzi osób publicznych, w tym w szczególności polityków, oraz do podjęcia wszystkich koniecznych kroków na rzecz efektywnej implementacji prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi, przez stosowanie ich przez sądy krajowe. Mająca swoją

---

<sup>1208</sup> Tamże, s. 8–9.

siedzibę w Stanach Zjednoczonych Komisja na rzecz Międzynarodowej Wolności Religijnej (*United States Commission on International Religious Freedom*) stwierdziła zaś, że państwa OBWE podjęły wiele zobowiązań w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi, wyrażonych już m.in. w Dokumencie Końcowym szczytu w Kopenhadze z 1994 r., jednak od tego czasu nie wypracowano skutecznych metod oceny postępu dokonywanego przez nie w tym obszarze.

Kontynuacja spotkania w Wiedniu miała miejsce podczas konferencji w Berlinie w kwietniu 2004 r., również w całości poświęconej problemowi antysemityzmu, który uznany został za zjawisko szczególne, charakteryzujące się cechami nakazującymi odróżnienie go od innych form nietolerancji<sup>1209</sup>. Jej rezultatem było uchwalenie przez OBWE Deklaracji Berlińskiej<sup>1210</sup>, w której przedstawiono główne elementy strategii OBWE stosowanej w przeciwdziałaniu antysemityzmowi. W Deklaracji tej podkreślono przede wszystkim fakt, że antysemityzm stanowi zagrożenie dla demokracji, a wszelkie jego przejawy będą przez państwa członkowskie OBWE zdecydowanie i bez zastrzeżeń potępiane. Co istotne, w Deklaracji wyraźnie i, jak zaznaczono, jednogłośnie wskazano, że kwestie polityczne, w tym w szczególności konflikt bliskowschodni, w żadnych okolicznościach nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla szerzenia antysemityzmu.

Konferencja w Berlinie posłużyła również jako forum wymiany doświadczeń i rozwiązań przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich OBWE. Wymieniono wśród nich krajowe programy gromadzenia i analizowania danych na temat „przestępstw z nienawiści”, przepisy antydyskryminacyjne, zespoły międzyministerialne opracowujące strategie przeciwdziałania antysemityzmowi i innym formom nietolerancji, działania krajowych ombudsmanów, tworzenie specjalnych jednostek w ramach struktur policyjnych zajmujących się „przestępstwami z nienawiści”, programy szkoleniowe oraz platformy dialogu pomiędzy przedstawicielami władz, organizacji pozarządowych, środowisk żydowskich, mediów.

Podczas spotkania na temat zależności pomiędzy rasistowską, ksenofobiczną i antysemicką propagandą w Internecie a „przestępstwami z nienawiści”, zwołanego do Paryża w czerwcu 2004 r., obradowano

<sup>1209</sup> OSCE Conference on Anti-Semitism, Consolidated Summary z dnia 27 lipca 2004 r., PC.DEL/696/04/Rev.1, s. 12.

<sup>1210</sup> The Berlin Declaration z dnia 29 kwietnia 2004 r., PC.DEL/347/04.

m.in. nad międzynarodowymi regulacjami w obszarze rozpowszechniania „mowy nienawiści” w Internecie, rodzajami i skalą zależności pomiędzy nienawistną propagandą a przestępczością, jak również nad rolą i odpowiedzialnością podmiotów prywatnych, m.in. administratorów portali internetowych oraz sposobami wykorzystania Internetu jako medium promującego tolerancję i ułatwiającego przeciwdziałanie wszelkim formom nienawiści i dyskryminacji<sup>1211</sup>.

Wszyscy uczestnicy spotkania wyrazili przekonanie o konieczności przeciwdziałania „mowie nienawiści” szerzonej za pomocą Internetu. Uznano, że Internet oraz środki komunikacji elektronicznej stały się dla ruchów neonazistowskich, rasistowskich czy antysemitowskich doskonałym wręcz, niewymagającym prawie żadnych nakładów finansowych i struktur organizacyjnych instrumentem rozpowszechniania swoich poglądów, propagowania idei, werbowania nowych członków czy wreszcie gromadzenia funduszy. W ten sposób najmniejsza nawet grupa lub jednostka uzyskała szansę globalnego zasięgu i udostępniania milionom ludzi na całym świecie swojego przesłania, a często również nawoływania do podejmowania określonych działań. Przykładem takiego wykorzystania Internetu może być strona internetowa grupy rasistowskiej funkcjonująca pod nazwą „Lepsze niż Auschwitz”, na której nie tylko propagowane są skrajnie antysemitowskie treści, lecz także podaje się szczegółowe instrukcje dla skonstruowania ładunków wybuchowych<sup>1212</sup>.

W trakcie spotkania w różny sposób definiowano jednak najbardziej skuteczne sposoby przezwyciężania tego zjawiska. Wśród delegacji przeważała opinia, że w wysiłkach podejmowanych na rzecz wzmocnienia właściwego ustawodawstwa krajowego oraz osiągnięcia zbliżonych rozwiązań prawnych wskazane jest oparcie się na regulacjach Konwencji RE o cyberprzestępczości wraz z jej Protokołem Dodatkowym dotyczącym kryminalizacji czynów o charakterze rasistowskim, ksenofobicznym popełnionych przy użyciu systemów komputerowych, które państwa OBWE powinny ratyfikować. Potrzebę ratyfikacji tych instrumentów normatywnych podnosiły również organizacje pozarządowe uczestni-

---

<sup>1211</sup> OSCE Meeting on the Relationship Between Racist, Xenophobic and Anti-Semitic Propaganda on the Internet and Hate Crimes, Consolidated Summary z dnia 27 września 2004 r., PC.DEL/918/04/Corr.1.

<sup>1212</sup> Tamże, Aneks 3, s. 42.

czące w spotkaniu<sup>1213</sup>. Postulat ten nie był jednak formułowany jednoznacznie. Jak wyraźnie podkreślił przedstawiciel Departamentu Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych, jego rząd nie może podpisać Protokołu Dodatkowego, jego postanowienia stoją bowiem w sprzeczności z amerykańską doktryną wolności wypowiedzi, a wszelkie próby rządowych starań na rzecz regulowania rozpowszechniania „mowy nienawiści” w Internecie są błędem. W stanowisku Stanów Zjednoczonych podkreślono jednocześnie, że władze amerykańskie będą reagować, również za pomocą środków prawa karnego, zawsze wówczas, gdy przekroczona zostanie granica pomiędzy „mową nienawiści” a „przestępstwem z nienawiści”. Na kwestię stanowiska Stanów Zjednoczonych zwrócił uwagę rabin A. Cooper, reprezentujący Centrum Simona Wiesenthala, wskazując na pilną potrzebę nawiązania ścisłej współpracy z amerykańskim sektorem usług internetowych i zachęcanie go do podjęcia dobrowolnej walki ze zjawiskiem „mowy nienawiści” w Internecie. Rabin Cooper stwierdził, że bez tego rodzaju współpracy ekstremiści wszystkich narodowości będą w stanie, za pomocą serwerów zarejestrowanych w Stanach Zjednoczonych, rozpowszechniać nienawistną propagandę na cały świat<sup>1214</sup>.

Podczas spotkania sformułowano wiele zaleceń adresowanych do wszystkich państw członkowskich OBWE oraz do jednostek odpowiedzialnych, w ramach struktur tej organizacji, za przeciwdziałanie rasizmowi, ksenofobii i antysemityzmowi. Do najważniejszych z rekomendacji zaliczyć należy:

- podjęcie wszelkich właściwych kroków w celu zapobiegania rozpowszechnianiu „mowy nienawiści” w Internecie, przy jednoczesnym poszanowaniu swobody wypowiedzi oraz przekazywania i otrzymywania informacji;
- prowadzenie badań nad stopniem zależności pomiędzy szerzeniem „mowy nienawiści” a dokonywaniem „przestępstw z nienawiści” oraz nad efektywnością regulacji prawnych kryminalizujących rozpowszechnianie „mowy nienawiści” w Internecie;
- gromadzenie, analizowanie i udostępnianie danych na temat aktywności ruchów i organizacji propagujących nienawiść na tle rasowym, antysemickim i ksenofobicznym, działających w poszczególnych państwach członkowskich OBWE;

---

<sup>1213</sup> Tamże, s. 33.

<sup>1214</sup> Tamże, s. 34–35.



- włączanie sektora prywatnego – dostawców usług internetowych, administratorów portali internetowych itp., jak również organizacji pozarządowych – w monitorowanie stron internetowych pod kątem zamieszczania na nich rasistowskich, antysemickich i ksenofobicznych treści oraz podejmowanie działań zmierzających do ich usunięcia<sup>1215</sup>.

W czerwcu 2005 r. w hiszpańskiej Kordobie odbyła się kolejna konferencja OBWE, poświęcona tym razem szeroko rozumianemu przeciwdziałaniu antysemityzmowi oraz innym formom nietolerancji<sup>1216</sup>. Dokument końcowy – Deklaracja z Kordoby<sup>1217</sup> – w dwóch miejscach odnosi się w szczególności do antysemityzmu: przez wskazanie, że konflikt bliskowschodni w żaden sposób nie usprawiedliwia antysemityzmu oraz przez podkreślenie roli edukacji na temat Holokaustu i antysemityzmu w przewyżnianiu różnych form nietolerancji i dyskryminacji. Podczas samej konferencji problemowi antysemityzmu poświęcono jednak znacznie więcej miejsca, w tym dwie pierwsze sesje, dotyczące zjawiska antysemityzmu występującego w mediach oraz roli edukacji na temat Holokaustu i antysemityzmu w przeciwdziałaniu mu. Już na wstępie obrad uczestnicy zgodzili się także, w odniesieniu do zjawiska antysemityzmu, że „niektóre z form nietolerancji i dyskryminacji posiadają szczególne cechy i przyczyny, co sprawia, że wymagają innych definicji i metod przeciwdziałania im”<sup>1218</sup>. Podkreślono, że 60 lat od zakończenia drugiej wojny światowej Kordoba staje się miejscem spotkania upamiętniającego szczególną historię antysemityzmu. W Kordobie obecni byli przedstawiciele czołowych organizacji żydowskich: Światowego Kongresu Żydowskiego oraz B'nai B'rith International, jak również eksperci Instytutu Blausteina. Uwypuklali oni w szczególności problem narastającego zjawiska przekraczania granicy dzielącej uprawnioną krytykę państwa Izrael od antysemickiej propagandy, za przykłady takich zachowań podając m.in. przedstawianie w prasie przywódców politycznych Izraela jako wypijające krew pale-

---

<sup>1215</sup> Tamże, s. 7–13.

<sup>1216</sup> OSCE Conference on Anti-Semitism and on Other Forms of Intolerance, Annotated Summary z dnia 23 września 2005 r., DEL/924/05.

<sup>1217</sup> Cordoba Declaration z dnia 9 czerwca 2005 r., CIO.GAL/76/05/Rev.2.

<sup>1218</sup> OSCE Conference on Anti-Semitism and on Other Forms of Intolerance, Annotated Summary z dnia 23 września 2005 r., DEL/924/05, s. 21.

styńskich dzieci monstra lub nazistów czy ogłaszanie bojkotu izraelskich ośrodków naukowych<sup>1219</sup>.

Konferencja w Kordobie była w przeważającej mierze poświęcona ocenie stopnia implementacji zobowiązań dotyczących przeciwdziałania antysemityzmowi oraz innym formom nienawiści, podjętych przez państwa w trakcie poprzednich spotkań, jak również postępu w pracach samej OBWE w tym obszarze. Jak zaznaczył Minister Spraw Zagranicznych Hiszpanii, M.A. Moratinos, zobowiązania te nie mogą mieć jedynie charakteru deklaratywnego, konieczne jest bowiem przekucie ich w konkretne decyzje, jako że „nie ma sensu potępienie i ubolewanie, jeśli nie istnieją dalsze środki uniemożliwiające powtarzanie się przestępstw lub szokujących czynów”<sup>1220</sup>.

Przedstawiciele OBWE w swoich wystąpieniach informowali o postępach poczynionych, w szczególności w ramach działalności ODIHR, we wdrażaniu właściwych programów. Zwracano uwagę m.in. na implementację programu szkoleniowego dla funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego i przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat „przestępstw z nienawiści” oraz publikację raportu przedstawiającego w komparatystycznym ujęciu prawne instrumenty przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i antysemityzmowi, dostępne dla państw członkowskich OBWE<sup>1221</sup>.

Wielokrotnie w trakcie obrad konferencji podejmowano tematykę prawnych metod przeciwdziałania antysemityzmowi i innym formom nietolerancji. Jak miało to miejsce podczas wcześniejszych spotkań OBWE, również i w Kordobie poszczególne delegacje państw członkowskich, zgadzając się jednoznacznie co do stosowania przepisów prawa wobec „przestępstw z nienawiści”, prezentowały odmienne niekiedy stanowisko w odniesieniu do rozpowszechniania „mowy nienawiści”, przy czym jedynie Stany Zjednoczone opowiedziały się zdecydowanie przeciwko ustawowemu regulowaniu i kryminalizowaniu treści pojawiających się w środkach masowego przekazu. W przyjętej Deklaracji z Kordoby wezwano jednak ostatecznie do ustanawiania właściwej legislacji oraz stosowania już istniejących przepisów prawnych w celu przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji i nietolerancji<sup>1222</sup>.

---

<sup>1219</sup> Tamże, s. 75.

<sup>1220</sup> Tamże, s. 66.

<sup>1221</sup> Tamże, s. 166, 168.

<sup>1222</sup> Cordoba Declaration, pkt 3.

Podkreślono ponadto, że „legislacja i egzekwowanie prawa są niezbędnymi narzędziami w zwalczaniu nietolerancji i dyskryminacji, a władze państw członkowskich mają kluczowe zadanie zagwarantowania przyjęcia i implementacji takiej legislacji oraz ustanowienia skutecznych metod monitorowania i wprowadzania w życie [właściwych przepisów prawa – przyp. aut.]”<sup>1223</sup>. W Deklaracji z Kordoby zauważono również, jak kluczową rolę odgrywają w kwestii stanowienia właściwej legislacji parlamenty krajowe, będące jednocześnie forum narodowej debaty, w tym przypadku nad najbardziej skutecznymi metodami przeciwdziałania antysemityzmowi.

W marcu 2011 r. zwołano do Pragi spotkanie wysokiego szczebla na temat sposobów przeciwdziałania obecności antysemityzmu w dyskursie publicznym. Jak zaznaczono, pomimo podejmowanych wysiłków, problem ten pozostaje przedmiotem niepokoju państw skupionych w OBWE, lecz reakcja władz tych państw na jego przejawy nie jest wystarczająca lub nie następuje w ogóle. Dlatego też jako główny cel spotkania wymieniono podnoszenie świadomości na temat zagrożeń związanych z omawianym zjawiskiem, określenie roli mediów w zapobieganiu dyskryminacji, nietolerancji i „przestępstwom z nienawiści” oraz przedstawienie najlepszych praktyk i rekomendacji<sup>1224</sup>. Podczas spotkania zastanawiano się w szczególności nad skutecznymi sposobami przeciwdziałania „mowie nienawiści” przy jednoczesnym poszanowaniu gwarancji swobody wypowiedzi, nad zależnością pomiędzy eskalacją napięć w konflikcie bliskowschodnim a wzrostem przestępstw na tle antysemickim oraz nad budowaniem szerokich, rządowo-społecznych koalicji na rzecz przeciwdziałania wszelkim przejawom antysemityzmu. Wśród tzw. najlepszych praktyk wymienianych podczas spotkania znalazły się m.in. działalność brytyjskiej Międzypartyjnej Parlamentarnej Grupy przeciwko Antysemityzmowi, która przedstawia rządowi okresowe sprawozdania na temat skali i postaci zjawiska antysemityzmu w Wielkiej Brytanii, czy wspieranie rosyjskich mediów w informowaniu na tematy związane z mniejszościami etnicznymi w wyważony i profesjonalny sposób<sup>1225</sup>.

---

<sup>1223</sup> Tamże, pkt 6.

<sup>1224</sup> Summary Report of the OSCE High Level Meeting on Confronting Anti-Semitism in Public Discourses z dnia 10 maja 2011 r., ODIHR.GAL/26/11, s. 4.

<sup>1225</sup> Tamże, s. 15–16.

W Pradze sformułowano wiele rekomendacji skierowanych m.in. do państw członkowskich oraz samej OBWE<sup>1226</sup>. Znalazły się wśród nich postulaty:

- uznania przez wszystkie państwa OBWE, w ich ustawodawstwie, antysemickiej motywacji za okoliczność obciążającą sprawcę czynu karalnego i zwiększającą wymiar grożącej kary;
- ustanowienia krajowych programów przeciwdziałania antysemityzmowi i innym formom nietolerancji, w ramach których gromadzone będą dane na temat występowania antysemickiej „mowy nienawiści” i „przestępstw z nienawiści” popełnianych z antysemickich pobudek;
- korzystania przez państwa z pomocy oferowanej przez OBWE, w szczególności ODIHR, w przezwyciężaniu problemu „przestępstw z nienawiści”, dyskryminacji i nietolerancji;
- powołania przez władze specjalnych agend, zajmujących się cyberprzestępczością, w kontekście rozpowszechniania za pomocą Internetu treści rasistowskich, ksenofobicznych i antysemickich;
- ustanawiania legislacji, zarówno w zakresie prawa karnego, jak i cywilnego, która w możliwie jednoznaczny sposób będzie oddzielała uprawnione formy wypowiedzi od „mowy nienawiści” w celu zmniejszenia ryzyka zbytniego ograniczania gwarancji swobody wypowiedzi;
- wzmocnienia przez OBWE współpracy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz przezwyciężania problemu rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu;
- wspierania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich w celu umożliwienia bardziej efektywnego i wszechstronnego przeciwdziałania wszelkim formom rasizmu<sup>1227</sup>.

Kolejne dwa spotkania dotyczące antysemityzmu odbyły się w listopadzie i grudniu 2012 r. Podczas pierwszego z nich, zorganizowanego w Berlinie, omawiano związki i paralele pomiędzy edukacją na temat Holocaustu a edukacją na temat zagrożeń związanych z antysemityzmem<sup>1228</sup>. Drugie spotkanie, które odbyło się w formie warsztatów dla

<sup>1226</sup> Tamże, s. 7. Jak podkreślono, nie stanowiły one jednak oficjalnego stanowiska OBWE i nie były przyjmowane na zasadzie konsensusu.

<sup>1227</sup> Tamże, s. 7–9.

<sup>1228</sup> Roundtable discussion on exploring the relationship between education on the Holocaust and education to combat anti-Semitism, <http://www.osce.org/odihr/96875> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

przedstawiciele organizacji pozarządowych w grudniu 2012 r. w Warszawie, poświęcone zostało szczegółowemu zagadnieniu najbardziej efektywnych sposobów gromadzenia danych o antysemickich przestępstwach z nienawiści<sup>1229</sup>.

W czerwcu 2013 r. tematyce przeciwdziałania antysemityzmowi została poświęcona konferencja tematyczna OBWE zwołana do Berlina<sup>1230</sup>. Przedmiotem obrad uczyniono tym razem zagadnienie bezpieczeństwa wspólnot żydowskich w państwach OBWE. Podczas konferencji wskazywano m.in. na problem konieczności zwiększania przez religijne wspólnoty żydowskie środków ochrony miejsc kultu religijnego i spotkań kulturalnych, m.in. przez zatrudnianie firm zajmujących się ochroną bądź budowanie dodatkowych ogrodzeń dla budynków. Podkreślanie tego rodzaju zagrożeń odczuwanych przez Żydów w wielu państwach OBWE świadczyć może o występowaniu coraz bardziej niepokojących form antysemityzmu, przed którymi konieczna jest wręcz fizyczna obrona. W związku z charakterem działań zagrażających wspólnotom żydowskim podkreślano również konieczność właściwego szkolenia i działania policji na poziomie jak najbardziej lokalnym, w bezpośredniej współpracy ze wspólnotami żydowskimi.

Spotkania różnego szczebla, które odbyły się dotychczas pod auspicjami OBWE i dotyczyły w całości lub w części problemu antysemityzmu, stały się nieodłącznym elementem programu OBWE na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji i nietolerancji. Pozostają również szansą na sprawdzenie stopnia implementacji podjętych przez państwa zobowiązań, na wezwanie do jej usprawnienia oraz na podjęcie dialogu z organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami mediów czy świata nauki. Brak mechanizmu egzekwowania realizacji złożonych obietnic sprawia jednocześnie, że końcowym efektem spotkań jest przyjęcie kolejnych zobowiązań, apeli i deklaracji, których urzeczywistnienie nie jest możliwe jedynie przez fakt członkostwa w OBWE. Jednocześnie należy podkreślić, że regularne utrzymywanie problemu antysemityzmu na liście priorytetowych zagadnień podejmowanych przez OBWE samo w sobie ma istotną wartość. Stanowi bowiem ciągłą motywację dla

---

<sup>1229</sup> Workshop for civil society on anti-Semitic hate crimes in the OSCE region, <http://www.osce.org/odihr/98231> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1230</sup> Informacje na temat konferencji „Addressing the Security Needs of Jewish Communities in the OSCE Region: Challenges and Good Practices” znajdują się na stronie internetowej OBWE: <http://www.osce.org/cio/102663> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).



władz do podejmowania kolejnych działań, do mobilizowania społeczeństwa obywatelskiego oraz przypomina o zagrożeniach, jakie niesie ze sobą antysemityzm dla obecnych i przyszłych pokoleń.

#### **4.2. Przeciwdziałanie antysemityzmowi w uchwałach organów OBWE**

Problem antysemityzmu był również wielokrotnie tematem obrad i przedmiotem uchwał poszczególnych organów OBWE, w tym przede wszystkim Rady Ministerialnej, Stałej Rady oraz Zgromadzenia Parlamentarnego.

Szczególne znaczenie należy przypisać ustaleniom Rady Ministerialnej, która jako organ decyzyjny obraduje nad kwestiami o kluczowym znaczeniu, jak również podejmuje decyzje odnoszące się do kierunków działalności całej organizacji. Do najważniejszych decyzji, w których ujęty został problem antysemityzmu, należy decyzja 6/02. Stwierdzono w niej m.in. że Rada „potępia w szczególności niedawny wzrost zdarzeń o charakterze antysemickim w regionie państw OBWE, uznając rolę, jaką istnienie antysemityzmu odegrało na przestrzeni dziejów, za poważne zagrożenie dla wolności”<sup>1231</sup>. Władze państw członkowskich OBWE wezwane zostały do skutecznego działania w każdym przypadku, w którym akt przemocy łączony jest z motywacją sprawcy wynikającą z agresywnego nacjonalizmu, rasizmu, szowinizmu, ksenofobii lub antysemityzmu oraz do pociągnięcia winnych do odpowiedzialności, w zgodzie z przepisami prawa krajowego, jak również międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka<sup>1232</sup>. W decyzji 6/02 postanowiono również o zwołaniu serii spotkań pod auspicjami OBWE, poświęconych przeciwdziałaniu antysemityzmowi, rasizmowi, ksenofobii i innym formom dyskryminacji i nietolerancji<sup>1233</sup>.

Również Stała Rada, składająca się z ambasadorów państw członkowskich, odpowiedzialna za bieżącą działalność OBWE oraz podejmująca decyzje w zakresie tej działalności, zajęła stanowisko w sprawie zaangażowania OBWE oraz jej państw członkowskich w przeciwdziałanie antysemityzmowi. W szczególności należy w tym miejscu wymie-

---

<sup>1231</sup> Pkt 6, 9 decyzji 6/02.

<sup>1232</sup> Pkt 9 decyzji 6/02.

<sup>1233</sup> Pkt 11 decyzji 6/02.

nić decyzję Stałej Rady 607 dotyczącą przeciwdziałania antysemityzmowi z dnia 22 kwietnia 2004 r.<sup>1234</sup> W decyzji wymieniono wiele zobowiązań, które przyjmują na siebie państwa członkowskie, wśród których znalazły się zobowiązania do:

- podjęcia wysiłków na rzecz zapewnienia, że ich systemy prawne będą stwarzały bezpieczne środowisko, wolne od antysemickich prześladowań, przemocy i dyskryminacji;
- zwalczania „przestępstw z nienawiści”, do których nawoływać może rasistowska, ksenofobiczna i antysemicka propaganda szerzona w mediach i w Internecie;
- gromadzenia danych na temat skali i postaci przestępstw popełnianych z antysemickiej motywacji oraz upublicznianie ich i przekazywanie ODIHR;
- wdrażania programów edukacyjnych na temat Holokaustu, przeciwdziałania antysemityzmowi oraz poszanowania praw wszystkich grup religijnych i etnicznych<sup>1235</sup>.

Ponadto Zgromadzenie Parlamentarne OBWE, powołane dla uzupełnienia dialogu pomiędzy państwami o płaszczyznę parlamentarną i zajmujące się m.in. oceną realizacji celów OBWE oraz debatą nad sprawami omawianymi podczas spotkań Rady Ministerialnej, przyjęło rezolucje poświęcone problemowi antysemityzmu. Pierwsza z nich została uchwalona przez Zgromadzenie Parlamentarne OBWE w 2002 r. w Berlinie i dotyczyła w szczególności zjawiska antysemickiej przemocy w państwach członkowskich OBWE<sup>1236</sup>. W rezolucji wyrażono głębokie zaniepokojenie z powodu eskalacji antysemickiej przemocy w wielu państwach OBWE, wezwano władze wszystkich państw, w których dochodzi do aktów przemocy na tle antysemickim, do jednoznacznego ich potępienia oraz do bezwzględnego stosowania w takich przypadkach obowiązujących przepisów prawa, włączając w to ujęcie sprawców oraz zainicjowanie właściwego postępowania sądowego. Władze państw

---

<sup>1234</sup> Decyzja Stałej Rady 607 dotycząca przeciwdziałania antysemityzmowi z dnia 22 kwietnia 2004 r., PC.DEC/607. Zob. również: decyzja Stałej Rady 621 dotycząca tolerancji oraz przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i dyskryminacji z dnia 29 lipca 2004 r., PC.DEC/621, oraz decyzja 633 dotycząca promowania tolerancji oraz wolności mediów w Internecie z dnia 11 listopada 2004 r., PC.DEC/633.

<sup>1235</sup> Decyzja Stałej Rady 607 dotycząca przeciwdziałania antysemityzmowi z dnia 22 kwietnia 2004 r., PC.DEC/607, pkt 1.

<sup>1236</sup> Resolution on anti-Semitic violence in the OSCE region zawarta w: Berlin Declaration z dnia 10 lipca 2002 r.

skłaniano do zapewnienia, że krajowe przepisy prawne oraz praktyka postępowania są zgodne ze zobowiązaniami w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi, powziętymi w ramach członkostwa w OBWE. Co interesujące, w rezolucji tej wymieniono również problem restytucji mienia lub wypłaty odszkodowań dla osób oraz wspólnot, którym bezprawnie odebrano ich własność, obecny w szczególności w państwach postkomunistycznych, nie wymieniając jednocześnie Żydów jako grupy, wobec której restytucja taka ma zostać przeprowadzona. Wydaje się, że w kontekście tematu rezolucji bardziej trafne byłoby podkreślenie, że od władz państw członkowskich wymagana jest zdecydowana reakcja, w przypadku gdy kwestie restytucji stają się przyczyną wzrostu zachowań i nastrojów o charakterze antysemickim, co w rzeczywistości niejednokrotnie ma miejsce.

Rok później, podczas obrad Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w Rotterdamie, przyjęto rezolucję zatytułowaną „Przeciwdziałanie antysemityzmowi w 21 wieku”<sup>1237</sup>. W dokumencie akcentuje się m.in. potrzebę podjęcia przez państwa członkowskie OBWE konkretnych działań przeciwko rozpowszechnianiu neonazistowskich oraz rasistowskich materiałów za pomocą Internetu<sup>1238</sup>.

Spotkanie Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w Waszyngtonie, które odbyło się w lipcu 2005 r., przyniosło uchwalenie kolejnej rezolucji dotyczącej antysemityzmu<sup>1239</sup>. Tym razem główny akcent położono na zobowiązania państw w zakresie gromadzenia i analizy danych oraz statystyk przestępstw popełnianych z antysemickiej motywacji, wzywając rządy państw członkowskich OBWE m.in. do przyjęcia właściwych, jednolitych definicji pozwalających na prowadzenie bardziej miarodajnych badań nad skalą i postaciami zjawiska antysemityzmu, do ustanowienia i zapewnienia finansowania krajowych punktów gromadzenia danych oraz monitorowania występowania antysemityzmu w danym państwie, do publikowania zgromadzonych danych oraz informowania o nich ODIHR. Postulowano ponadto dokonanie przeglądu krajowej legislacji pod kątem gwarantowania w przepisach krajowych skutecznego przeciwdziałania antysemityzmowi oraz przedstawienie

---

<sup>1237</sup> Resolution on combating anti-Semitism in the 21st century zawarta w: Rotterdam Declaration z dnia 9 lipca 2003 r.

<sup>1238</sup> Tamże, pkt 13.

<sup>1239</sup> Resolution on combating anti-Semitism zawarta w: Washington Declaration z dnia 5 lipca 2005 r.

przez delegacje parlamentarne, podczas kolejnej, dorocznej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, działań podjętych przez parlamenty krajowe w zakresie walki z antysemityzmem. Sprawozdania z kolejnych sesji nie zawierają jednak informacji o realizacji tego postulatu, z wyjątkiem sprawozdania przedłożonego przez brytyjską Międzypartyjną Grupę Parlamentarną przeciwko Antysemityzmowi podczas obrad Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w Kijowie w 2007 r.<sup>1240</sup> W Waszyngtonie zaapelowano również kolejny raz o dokonanie pełnej restytucji mienia, podkreślając jednocześnie, że wielu poszkodowanych to ludzie starsi, ocalali z Holokaustu.

Kolejne doroczne sesje, odbywające się w Brukseli (2006 r.), Kijowie (2007 r.), Astanie (2008 r.) oraz Wilnie (2009 r.), również przyniosły uchwalenie rezolucji dotyczących problemu antysemityzmu<sup>1241</sup>. Na uwagę zasługuje przede wszystkim rezolucja przyjęta podczas spotkania w Astanie<sup>1242</sup>, poświęcona antysemityzmowi w kontekście obecności tego zjawiska w mediach oraz w świecie akademickim. W szczególności zauważenie ostatniego z wymienionych problemów zasługuje na pozytywną ocenę, ponieważ w tamtym czasie, w związku z kolejną eskalacją konfliktu palestyńsko-izraelskiego, zjawiska czynienia z treści antysemitycznych części akademickiego dyskursu, wrogię, a niekiedy wręcz brutalnego traktowania studentów żydowskiego pochodzenia, jak również bojkotowania izraelskich uczelni i naukowców, przybrało bardzo niepokojące rozmiary. W rezolucji stwierdzono, że Zgromadzenie Parlamentarne OBWE „potępia postępującą intelektualizację antysemityzmu w kręgach akademickich, [manifestowaną – przyp. aut.] w szczególności poprzez publikacje oraz wydarzenia organizowane na uniwersytetach”<sup>1243</sup>. Zaapelowano ponadto o wypracowanie przez państwa członkowskie standardów i wytycznych w zakresie odpowie-

<sup>1240</sup> Resolution on combating anti-Semitism, racism, xenophobia and other forms of intolerance, including against Muslims and Roma zawarta w: Kyiv Declaration z dnia 9 lipca 2007 r.).

<sup>1241</sup> Sprawozdania z wszystkich wymienionych sesji znajdują się na stronie internetowej Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE: <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Podczas kolejnych dorocznych sesji Zgromadzenia Parlamentarnego w Oslo w 2010 r., w Belgradzie w 2011 r., w Monako w 2012 r. oraz w Istambule w 2013 r. nie przyjęto żadnego dokumentu odnoszącego się do problemu antysemityzmu.

<sup>1242</sup> Resolution on combating anti-Semitism, especially its manifestations in the media and in academia zawarta w: Astana Declaration z dnia 3 lipca 2008 r.

<sup>1243</sup> Tamże, pkt 23.

działności akademickiej, które pomogą uchronić żydowskich oraz należących do innych mniejszości studentów przed prześladowaniem, dyskryminacją i nadużyciami mającymi miejsce w środowiskach akademickich<sup>1244</sup>. W rezolucji podkreślono również konieczność przeciwdziałania rozpowszechnianiu antysemickich stereotypów, które ma miejsce m.in. podczas przekazywania oraz komentowania bieżących wydarzeń politycznych w mediach. W tym kontekście potępiono stosowanie przez media podwójnych standardów podczas relacjonowania wydarzeń na Bliskim Wschodzie. Przedstawiciele świata mediów wezwano do przeprowadzenia dyskusji nad wpływem języka oraz symboliki stosowanych podczas podejmowania tematów judaizmu, antysemityzmu czy Izraela na stosunki społeczne panujące w państwach członkowskich OBWE<sup>1245</sup>.

Powtórzone zostało (pozostające jednak nadal bez odpowiedzi) wezwanie do przedstawienia przez państwa członkowskie, podczas kolejnej dorocznej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, sprawozdań na temat działań podejmowanych w ramach programów przeciwdziałania antysemityzmowi oraz innym formom nietolerancji i dyskryminacji<sup>1246</sup>.

#### **4.3. Przeciwdziałanie antysemickim „przestępstwom z nienawiści”**

Jednym z najbardziej istotnych obszarów aktywności OBWE w ramach „ludzkiego wymiaru” są działania dotyczące „przestępstw z nienawiści”. W grudniu 2003 r., podczas obrad Rady Ministerialnej OBWE w Maastricht, zebrane delegacje podkreśliły niebezpieczeństwo wynikające ze wzrastającej skali tego zjawiska w Europie i zobowiązały się do podjęcia szeregu kroków w celu zahamowania tak negatywnego trendu. Ustalono również, że „dostrzegając wagę legislacji przeciwko przestępstwom z nienawiści, uczestniczące państwa poinformują OD-IHR o obowiązujących w nich przepisach prawnych dotyczących przestępstw motywowanych nietolerancją i dyskryminacją oraz (...)

---

<sup>1244</sup> Tamże, pkt 24.

<sup>1245</sup> Tamże, pkt 15–17.

<sup>1246</sup> Tamże, pkt 9.



zwrócić się do ODIHR z prośbą o wsparcie przy ustanawianiu i nowelizacji takich przepisów”<sup>1247</sup>.

Przekonanie o tym, jak istotną funkcję pełnią przepisy skierowane przeciwko „przestępstwom z nienawiści” dla ich ofiar, należących najczęściej do mniejszości rasowych, narodowościowych, etnicznych czy religijnych, sprawiło, że powołana została grupa robocza ds. opracowania wytycznych OBWE w zakresie przepisów kryminalizujących tego rodzaju przestępstwa. Jednym z najważniejszych impulsów do podjęcia prac nad tym tematem było dostrzeżenie konieczności stworzenia mechanizmu ułatwiającego identyfikację „przestępstw z nienawiści” oraz gromadzenia danych na temat ich skali i form. Ponadto, jak podkreślono: „Pomimo, że legislacja stanowi jedynie część odpowiedzi na problem przestępstw z nienawiści, w powiązaniu z innymi instrumentami może być silnym katalizatorem zmian nastawienia społecznego”<sup>1248</sup>.

„Przestępstwa z nienawiści” OBWE definiuje jako czyny karalne popełnione z pobudek określanych jako uprzedzenie (ang. *bias*). Sprawca świadomie wybiera wówczas ofiarę, kierując się szczególnymi cechami, które ją wyróżniają. Cechy te są zaś wspólne dla określonej grupy i należy do nich m.in. pochodzenie rasowe, narodowościowe, etniczne, przynależność religijna, język<sup>1249</sup>.

W opracowaniach OBWE wskazuje się na najważniejsze przesłanki włączenia do krajowych porządków prawnych odrębnej kategorii „przestępstw z nienawiści”:

- symboliczne znaczenie bardziej surowego karania za „przestępstwa z nienawiści”, stanowiące dowód sprzeciwu społeczeństwa wobec czynów motywowanych nienawiścią;
- konieczność zdecydowanego karania czynów, które mają bardziej negatywny wpływ na bezpośrednie ofiary niż przestępstwa niemotywowane nienawiścią – krzywda wyrządzona jednostce przekłada

<sup>1247</sup> Decyzja Rady Ministerialnej 4/03 z dnia 2 grudnia 2003 r., MC.DEC/4/03, pkt 6.

<sup>1248</sup> *Hate Crime Laws...*, s. 11.

<sup>1249</sup> Tamże, s. 17. Dla zobrazowania istoty przestępstwa nienawiści, eksperci OBWE posługują się następującym przykładem: Pożar w szkole zostaje uznany za podpalenie. W toku dochodzenia okazuje się, że w szkole tej uczą się w zdecydowanej większości dzieci romskie, a w przeszłości dochodziło w niej do wrogich Romom zachowań, takich jak nienawistne napisy na ścianach budynku. Sprawcy zostają ujęci i przyznają, że dokonali podpalenia szkoły z chęci „oczyszczenia ich środowiska z obcych”. Czynem karalnym jest w tym przypadku samo podpalenie szkoły. Motywacją kwalifikującą ten czyn jako przestępstwo z nienawiści jest zaś nienawiść na tle etnicznym, skierowana do Romów.

się w tym przypadku również na całą grupę, do której należy jednostka;

- naruszenie zasady równości, które następuje zawsze, gdy ma miejsce „przestępstwo z nienawiści”;
- ułatwienie gromadzenia danych na temat skali zjawiska „przestępstw z nienawiści”, a poprzez to zwiększenie szans na skuteczne zapobieganie im w przyszłości;
- budowanie poczucia bezpieczeństwa członków grup szczególnie narażonych na „przestępstwa z nienawiści”<sup>1250</sup>.

Większość państw członkowskich OBWE dysponuje przepisami prawnymi odnoszącymi się do „przestępstw z nienawiści”, zwiększającymi w takich przypadkach wymiar przewidzianej w przepisach prawnych sankcji. Niektóre z przepisów wymagają dla spełnienia znamion czynu, aby działania sprawcy motywowane były nienawiścią lub wrogością na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym lub religijnym<sup>1251</sup>. Inne przewidują, że dla stwierdzenia wystąpienia „przestępstwa z nienawiści” wystarczające jest popełnienie go wobec osób należących do danej grupy, objętej szczególną ochroną. Przykładem przepisów drugiego z wymienionych typów jest przywoływany już w niniejszej książce art. 119 § 1 k.k., który stanowi, że stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególniej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie silnie akcentuje zasadność stosowania drugiego z przedstawionych modeli legislacji, nazywając go modelem „selekcji dyskryminacyjnej”<sup>1252</sup>. Opowiada się zatem za przyjęciem szerszego ujęcia, w którym za „przestępstwa z nienawiści” karani są nie tylko sprawcy, którzy kierują się nienawiścią lub wrogością na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym, religijnym, lecz także sprawcy, którzy wybierają ofiary ze względu na ich przynależność do określonej grupy. W tym przypadku nie jest wymagane wykazanie „nienawistnej” motywacji sprawcy, a więc jednocześnie

<sup>1250</sup> *Hate Crime Laws...*, s. 22–23.

<sup>1251</sup> Tamże, s. 47. Na przykład art. 67 ust. 3 ukraińskiego kodeksu karnego przewiduje, że jeżeli przestępstwo zostało popełnione z pobudek wrogości na tle rasowym, narodowościowym lub religijnym, stanowią one okoliczność dodatkowo obciążającą przy określaniu wymiaru kary.

<sup>1252</sup> Tamże, s. 48–49.

nie jest konieczne dokonywanie oceny stanu emocji towarzyszących osobie popełniającej czyn karalny, co zazwyczaj stanowi znaczną trudność<sup>1253</sup>.

Ponadto OBWE definiuje wiele innych wytycznych, które państwa członkowskie powinny uwzględniać podczas formułowania nowych lub stosowania już istniejących przepisów odnoszących się do „przestępstw z nienawiści”. Przepisy regulujące ich kryminalizację powinny m.in.:

- uwzględniać fakt, że nie tylko osoby, lecz także własność może stać się celem „przestępstwa z nienawiści”;
- być konstruowane z uwzględnieniem społecznych i historycznych uwarunkowań obecnych w danym państwie;
- gwarantować zwiększoną ochronę ze względu na cechy, które są immanentną częścią tożsamości danej grupy;
- opierać się na modelu „selekcji dyskryminacyjnej”, niewymagającym stwierdzenia motywacji sprawcy wynikającej z nienawiści lub wrogości do określonej grupy;
- uwzględniać objęcie ochroną również osób, które są jedynie utożsamiane, kojarzone z określoną grupą<sup>1254</sup>;
- mieć zastosowanie także w sytuacjach, gdy sprawca „przestępstwa z nienawiści” mylił się co do tożsamości ofiary<sup>1255</sup>.

Wytyczne OBWE silnie akcentują ponadto konieczność zagwarantowania rzeczywistej, skutecznej implementacji obowiązujących przepisów. Implementacja ta powinna być stale monitorowana i poddawana ocenie w celu ciągłego usprawniania mechanizmów przeciwdziałania „przestępstwom z nienawiści”<sup>1256</sup>.

---

<sup>1253</sup> Tamże.

<sup>1254</sup> Znamiennym przykładem wypaczenia sensu kryminalizacji „przestępstw z nienawiści” w tym aspekcie jest przypadek ataku na mieszkanie T. Pietrasiewicza, działacza społecznego, zaangażowanego na rzecz upamiętniania żydowskich mieszkańców Lublina. Do jego mieszkania wrzucono dwie cegły z namalowanymi na nich swastykami, do jednej dodatkowo doczepiona została petarda. Przestępstwo zakwalifikowane zostało jednak jako zniszczenie mienia oraz narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Całkowicie pominięto przy tym antysemitką motywację sprawców, która nakazywałaby zastosowanie przywoływanego powyżej art. 119 k.k., ponieważ T. Pietrasiewicz zeznał, że nie jest Żydem. Zob. P.P. Reszka, K. Adamaszek, *Antysemitckie paragrafy są martwe*, Gazeta Wyborcza 2011, 15 lutego.

<sup>1255</sup> *Hate Crime Laws...*, s. 56–57.

<sup>1256</sup> Tamże, s. 57.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie aktywnie pomaga we wdrażaniu instrumentów przeciwdziałania „przestępstwom z nienawiści” m.in. przez programy szkoleniowe, przeznaczone przede wszystkim dla funkcjonariuszy służb ochrony porządku publicznego oraz przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości<sup>1257</sup>. Podczas organizowanych przez OBWE szkoleń szczególną uwagę zwraca się na przybliżenie uczestnikom zagadnień symboli związanych z „przestępstwami z nienawiści”, rodzajami takich przestępstw, ich następstwami, sposobami postępowania z ich ofiarami, jak również metodologii gromadzenia danych na temat tego rodzaju przestępczości. W maju 2011 r. zainicjowany został kolejny program szkoleniowy poświęcony wzmocnieniu kompetencji funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości i urzędników państwowych oraz umożliwianiu lepszej identyfikacji oraz reakcji wobec „przestępstw z nienawiści”. Program ma ponadto usprawniać współpracę pomiędzy poszczególnymi instytucjami krajowymi oraz umożliwiać prowadzenie efektywnego monitorowania skali i postaci zjawiska „przestępstw z nienawiści” w danym państwie.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka publikuje również roczne raporty na temat „przestępstw z nienawiści”, odnoszonych w poszczególnych państwach członkowskich, zawierające ponadto informacje dotyczące sposobów przeciwdziałania przez państwa temu zjawisku, jak również rekomendacje formułowane w celu zwiększenia efektywności ich działań. Rekomendacje takie znalazły się także w decyzji Rady Ministerialnej OBWE, wydanej podczas szczytu Rady odbywającego się w 2009 r. w Atenach<sup>1258</sup>. Rada wezwała w niej państwa członkowskie m.in. do:

- gromadzenia i upubliczniania sprawdzonych danych oraz statystyk dotyczących „przestępstw z nienawiści” popełnianych w danym państwie, włączając w to liczbę przestępstw zgłoszonych organom ścigania oraz liczbę osób skazanych w wyrokach sądowych, jak również wymiar orzeczonych wobec nich kar;
- ustanawiania właściwej legislacji, w tym przepisów prawa karnego, uwzględniających szczególnie szkodliwy charakter „przestępstw z nienawiści”;

---

<sup>1257</sup> Zob. informacje na temat realizacji tego rodzaju programu w Polsce we współpracy z MSW: [http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/343/4342/Program\\_zwalczania\\_przestepstw\\_na\\_tle\\_nienawisci\\_dla\\_funkcjonariuszy\\_organow\\_och.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/343/4342/Program_zwalczania_przestepstw_na_tle_nienawisci_dla_funkcjonariuszy_organow_och.html) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1258</sup> Decyzja Rady Ministerialnej 9/09 z dnia 2 grudnia 2009 r., MC.DEC/9/09.

- prowadzenia programów szkoleniowych dla przedstawicieli policji, prokuratury i sądownictwa w zakresie specyfiki tych przestępstw;
- podejmowania wysiłków w celu zapewnienia ofiarom „przestępstw z nienawiści” pomocy prawnej oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
- inicjowania szybkiego dochodzenia w sprawach dotyczących „przestępstw z nienawiści” oraz zapewnienia, że nienawistna motywacja sprawcy zostanie upubliczniona i napiętnowana przez przedstawicieli władz oraz liderów politycznych;
- podejmowania współpracy na poziomie krajowym i międzynarodowym w celu skutecznego przeciwdziałania brutalnej, zorganizowanej przestępczości motywowanej nienawiścią;
- powołania krajowych punktów kontaktowych, gromadzących i przekazujących ODIHR dane na temat „przestępstw z nienawiści” odnotowywanych w danym państwie.

## **5. Osobisty Przedstawiciel Przewodniczącego OBWE ds. przeciwdziałania antysemityzmowi**

W grudniu 2004 r. przewodniczący wówczas OBWE Minister Spraw Zagranicznych Bułgarii powołał trzech Osobistych Przedstawicieli ds. promowania tolerancji oraz przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i dyskryminacji w państwach członkowskich Organizacji (ang. *Personal Representatives of the Chairperson-in-Office to promote greater tolerance and combat racism, xenophobia and discrimination*). Mandat jednego z Przedstawicieli poświęcony został przeciwdziałaniu antysemityzmowi (ang. *Personal Representative on Combating anti-Semitism*)<sup>1259</sup>. Decyzja o utworzeniu tego mandatu stanowiła m.in. realizację postulatu sformułowanego przez ekspertów Instytutu Blausteina w analizie realizacji zobowiązań państw OBWE dotyczących przeciw-

---

<sup>1259</sup> Pierwszym Osobistym Przedstawicielem ds. przeciwdziałania antysemityzmowi został niemiecki parlamentarzysta, prof. G. Weisskirchen. W styczniu 2009 r. na stanowisko to powołano Rabina A. Bakera, dyrektora ds. spraw międzynarodowych w Amerykańskim Komitecie Żydowskim. Pozostałe dwa mandaty poświęcone zostały przeciwdziałaniu nietolerancji i dyskryminacji muzułmanów (ang. *Personal Representative on Combating Intolerance and Discrimination against Muslims*) oraz przeciwdziałaniu rasizmowi, ksenofobii i dyskryminacji (ang. *Personal Representative on Combating Racism, Xenophobia and Discrimination*).



działania antysemityzmowi, przygotowanej przed Konferencją OBWE w Berlinie w 2004 r. Zauważono wówczas, że niedobór informacji na temat procesu implementacji takich zobowiązań oraz statystyk dotyczących skali i postaci zjawiska antysemityzmu w poszczególnych państwach OBWE jest wyraźnym sygnałem dowodzącym potrzeby powołania Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi<sup>1260</sup>.

Do zakresu kompetencji Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi należy przede wszystkim:

- monitorowanie procesu wdrażania decyzji i zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie OBWE w odniesieniu do przeciwdziałania antysemityzmowi;
- uwypuklanie osiągnięć, jak również wskazywanie na niedostatki procesu implementacji tych postanowień;
- organizacja oraz czynny udział we wszystkich inicjatywach odbywających się pod auspicjami OBWE, które dotyczą pogłębiania wysiłków na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi;
- mobilizowanie aktywności społeczeństw obywatelskich, organizacji pozarządowych i innych aktorów na rzecz współpracy wewnętrznej oraz międzynarodowej w obszarze mandatu<sup>1261</sup>.

Istotnym elementem mandatu pozostają również wizyty krajowe, które Przedstawiciel przeprowadza w poszczególnych państwach członkowskich OBWE<sup>1262</sup>. W niektórych przypadkach wizyty są rezultatem zaproszeń skierowanych przez władze państwa, pragnące przedstawić stopień realizacji swoich zobowiązań, w innych wynikają ze szczególnego zaniepokojenia Przedstawiciela nasileniem aktów antysemitycznych w danym państwie bądź niewystarczającym w jego ocenie zaangażowaniem władz w przeciwdziałanie antysemityzmowi. Podczas wizyt Przedstawiciel przeprowadza rozmowy z reprezentantami rządu, agend rządowych działających w obszarze walki z rasizmem, dyskryminacją i nietolerancją, organizacji pozarządowych oraz środowisk żydowskich, starając się uzyskać jak najpełniejszy obraz sytuacji panującej w danym państwie w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi, wskazując jednocześnie na możliwe do zastosowania mechanizmy

---

<sup>1260</sup> A.S. Cohen, F.D. Gaer, *After the Promise. Keeping OSCE...*, s. 53.

<sup>1261</sup> Sprawozdanie Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi z dnia 20 listopada 2008 r., CIO.GAL/175/08, s. 14.

<sup>1262</sup> Zob. np. sprawozdanie Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi z wizyty krajowej w Szwecji w 2010 r., CIO.GAL/175/10/Rev.1.

z gamy rozwiązań wypracowanych przez OBWE. Rezultatem wizyty jest zawsze sprawozdanie, zawierające rekomendacje skierowane do władz państwowych.

Każdy Specjalny Przedstawiciel składa dwa sprawozdania rocznie przed Stałą Radą OBWE, opisując w nich realizację swojego mandatu, jak również wskazując na obszary, w których nastąpiła poprawa dotychczasowej sytuacji, oraz obszary wymagające wzmocnienia wysiłków w celu wyeliminowania negatywnych tendencji. Dodatkowo prezentowane są sprawozdania z wizyt krajowych. W sprawozdaniu Specjalnego Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi opublikowanym w listopadzie 2012 r. wymieniono m.in. najbardziej niepokojące zdarzenia i informacje, o których Przedstawiciel dowiedział się, pełniąc swój urząd, takie jak wyniki badania opinii społecznej w Norwegii, które wykazały, że dla 38% ankietowanych działania Izraelczyków wobec Palestyńczyków są w istocie tym samym co działania Nazistów wobec Żydów<sup>1263</sup>. Specjalny Przedstawiciel jasno wskazał przy tym na częstą krytykę Izraela ze strony polityków norweskich jako na jeden z czynników, które mogą wpływać na kształtowanie się takich poglądów. Wskazywał również na tendencję do zakazywania w państwach OBWE poszczególnych praktyk religijnych, w tym w szczególności obrzezania oraz uboju rytualnego zwierząt, przytaczając przykłady antysemickich poglądów, które niekiedy ujawniane są przez zwolenników wprowadzenia prawnych zakazów tego rodzaju praktyk<sup>1264</sup>.

W 2005 r. eksperci Instytutu Blausteina przedstawili rekomendacje wskazujące na konieczność przedłużenia mandatu wszystkich Przedstawicieli, wskazując przy tym na czynniki utrudniające sprawowanie przez nich swojej funkcji: niedostateczne finansowanie, wywieranie nacisków na Przedstawicieli, sugerujące łączenie prac wszystkich trzech Przedstawicieli i niwelujące specyfikę każdego z poszczególnych mandatów, brak właściwej rangi i statusu urzędu, które pozwalałyby na realne moderowanie i nadzorowanie procesu implementacji zobowiązań państw<sup>1265</sup>. Warto w tym miejscu rozważyć w szczególności obawę o zacieranie granic pomiędzy mandatami poszczególnych Osobistych

---

<sup>1263</sup> Sprawozdanie Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi z dnia 15 listopada 2012 r., CIO.GAL/167/12, s. 2.

<sup>1264</sup> Tamże, s. 4.

<sup>1265</sup> OSCE Conference on Anti-Semitism and on Other Forms of Intolerance, Human Rights Discussion Paper z dnia 6 czerwca 2005 r., PC.NGO/3/05, s. 2–3.

Przedstawicieli. W rekomendacjach Instytutu Blausteina podkreśla się, że Przedstawiciele będą wypełniać przypisane im zadania w sposób efektywny jedynie wówczas, gdy ich aktywność skupiona zostanie wyłącznie na zjawiskach, których przeciwdziałaniu służyć mają ich mandaty. Dalej zauważono, że przeprowadzanie wspólnych wizyt krajowych, przedkładanie połączonych sprawozdań oraz podejmowanie wspólnych inicjatyw doprowadzi do sytuacji, w której współpraca i koordynacja działań w ramach poszczególnych mandatów wpłynąć będzie na osłabianie zdolności poszczególnych Przedstawicieli do wypełniania powierzonych im, specyficznych zadań. Zbyt silna konsolidacja prac Przedstawicieli może zatem, zdaniem autorów rekomendacji, przyczynić się do osłabienia zwalczania zjawiska za pomocą metod i środków adekwatnych i najbardziej efektywnych w określonym przypadku. Wyrażone obawy nie wydają się jednak uzasadnione. Wspólne inicjatywy i łączenie podejmowanych aktywności może bowiem wzmacniać proces monitorowania realizacji zobowiązań państw, pozwala również na wprowadzenie komplementarności rozwiązań dla najważniejszych problemów, charakterystycznych dla wszystkich form dyskryminacji, nietolerancji i nienawiści. W szczególności zacieśnienie współpracy pomiędzy Przedstawicielem ds. przeciwdziałania antysemityzmowi i Przedstawicielem ds. przeciwdziałania nietolerancji i dyskryminacji muzułmanów uznać należy za tendencję pożądaną, pozwalającą na wzajemne poznanie specyfiki problemu antysemityzmu i islamofobii, dostrzeżenie elementów wspólnych tych dwóch form nienawiści. Tak zarysowane podejście nie musi oznaczać rezygnacji ze skupienia się przez poszczególnych Przedstawicieli na kwestiach wyróżniających określone problemy.

Na niektóre z wymienionych powyżej problemów związanych ze sprawowaniem funkcji Osobistego Przedstawiciela zwracał uwagę również poprzedni Przedstawiciel ds. przeciwdziałania antysemityzmowi, G. Weisskirchen, stwierdzając, że istnieje znaczna rozbieżność pomiędzy zakresem powierzonych mu zadań a realnymi możliwościami ich wypełniania<sup>1266</sup>. Jego postulaty silniejszego umocowania mandatu Przedstawiciela w strukturze OBWE, w tym zapewnienie mu właściwego wsparcia materialnego i kadrowego, nie doczekały się jednak jak dotąd realizacji.

---

<sup>1266</sup> Sprawozdanie Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi z dnia 20 listopada 2008 r., CIO.GAL/175/08, s. 14.

Bez wątpienia istnienie mandatu Osobistego Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi ma istotne znaczenie dla koordynacji prac związanych z lepszą realizacją zobowiązań podjętych w tym obszarze przez państwa członkowskie OBWE. Przedstawiciel pozbawiony jest możliwości bezpośredniego egzekwowania spełnienia przez państwa tych zobowiązań, może natomiast informować organy OBWE o niepokojących tendencjach i zdarzeniach, o niedostatkach w procesie implementacji zobowiązań państw, o sposobie wykorzystania instrumentów wypracowanych przez OBWE. Na tej podstawie mogą zaś zapadać wiążące w wymiarze politycznym decyzje i dalsze zobowiązania. Dlatego też wszelkie wzmocnienie mandatu będzie zabiegiem pożądanym.

## 6. Wnioski

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, jako organizacja działająca na rzecz wzmocnienia pokoju, bezpieczeństwa, demokracji oraz poszanowania praw człowieka, zajmuje trwałe i ważne miejsce na arenie stosunków międzynarodowych. To m.in. dzięki wysiłkom podejmowanym przez OBWE prawa człowieka nie pozostają dziś wyłącznie domeną wewnętrznej polityki państw członkowskich tej organizacji, stając się przedmiotem zainteresowania i w sytuacjach tego wymagających – reakcji innych państw. Dlatego też obecnie uznaje się, że OBWE stanowi „nie tylko wspólnotę wartości, lecz również wspólnotę odpowiedzialności”<sup>1267</sup>. Bardzo istotny jest przy tym fakt, że choć większość uzgodnień i zobowiązań podejmowanych jest przez zastosowanie zasady konsensusu, w przypadkach poważnych lub trwałych naruszeń praw człowieka mających miejsce w jednym z państw członkowskich OBWE zastosowanie znajdują tzw. procedury specjalne, umożliwiające podjęcie inicjatywy przez określoną liczbę państw w celu jak najszybszego zakończenia stanu naruszeń praw człowieka<sup>1268</sup>.

Jednocześnie należy pamiętać, że możliwość podejmowania działań przez OBWE pozostaje w sposób znaczący ograniczona – jest zależna od chęci i realnej gotowości współpracy ze strony państw członkowskich, ich zaangażowania w proces implementacji podjętych postano-

---

<sup>1267</sup> OSCE Human Dimension Commitments..., s. 18.

<sup>1268</sup> A. Florczak, *Organizacja Bezpieczeństwa...*, s. 163.

wień. Zastrzeżenie to dotyczy wszystkich programów realizowanych w ramach OBWE, w tym programów dotyczących przeciwdziałania antysemityzmowi. Doświadczenia dotychczasowego funkcjonowania OBWE wskazują jednak wyraźnie, że często to właśnie brak prawnie wiążącego charakteru ustaleń dokonywanych w ramach organizacji przyczyniał się do możliwości osiągnięcia porozumienia w danym obszarze ochrony praw człowieka<sup>1269</sup>. Uzgodnienia szczytów i spotkań różnego szczebla OBWE są ponadto bardziej elastyczne, dostosowane do aktualnych potrzeb i wymagań niż instrumenty traktatowe, wymagające długotrwałego procesu przygotowań i niekiedy jeszcze dłuższego okresu ratyfikacji.

Wdrażanie programów odnoszących się do wymienionych zagadnień napotyka jednak również na inne, specyficzne trudności. Jednym z najpoważniejszych niedostatków działań OBWE w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi pozostaje brak wypracowania spójnej, jednolitej dla wszystkich państw członkowskich metodologii gromadzenia danych na temat skali i postaci przejawów antysemityzmu, w tym „przestępstw z nienawiści” popełnianych na tle antysemickim. Konieczne jest zatem wzmacnianie harmonizacji właściwych przepisów państw członkowskich. Umożliwi to m.in. prowadzenie badań i analiz porównawczych, przedstawianie bardziej miarodajnych danych statystycznych, a w konsekwencji podjęcie bardziej efektywnych środków przeciwdziałania antysemityzmowi.

Eksperci Instytutu Blausteina zwrócili uwagę na brak szczegółowych informacji na temat realizacji przez poszczególne państwa OBWE ich zobowiązań, powziętych podczas kolejnych szczytów KBWE/OBWE. W tym zakresie postuluje się, aby przed kolejnym spotkaniem pod auspicjami OBWE przygotowywane oraz rozpowszechniane było sprawozdanie dotyczące stopnia wypełniania zobowiązań przez każde z państw członkowskich. Taka praktyka miałaby na celu nie tylko uzyskanie rzetelnych informacji na temat stanu postępów nad przeciwdziałaniem antysemityzmowi, ale służyłaby również jako instrument strategii „nazywania i zawstydzania” (ang. *naming and shaming*), polegającej na wskazywaniu konkretnych państw, których postępowanie nie jest zgodne ze standardem OBWE lub nie zmierza do jego osiągnięcia.

Utrudnieniem pozostaje ponadto odmienne stanowisko niektórych państw, w tym przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, wobec kwestii

---

<sup>1269</sup> R. Brett, *Human Rights and...*, s. 675–677.



kryminalizacji „mowy nienawiści”, również w Internecie. Odrzucenie przez to państwo postulatu ratyfikacji Konwencji RE o cyberprzestępczości wraz z jej Protokołem Dodatkowym, poświęconym m.in. kryminalizacji „mowy nienawiści” szerzonej w Internecie, uniemożliwia bowiem przyjęcie wspólnej strategii i przeciwdziałanie antysemityzmowi obecnemu w cyberprzestrzeni za pomocą tych samych mechanizmów. Wysiłki podejmowane przez wiele z państw europejskich, które ratyfikowały wspomniane traktaty, często zostają w konsekwencji zniweczone przez możliwość swobodnego posługiwania się antysemitką „mową nienawiści” w innych państwach.

Generalna ocena zaangażowania OBWE w przeciwdziałanie antysemityzmowi, pomimo wskazanych braków, musi być zdecydowanie pozytywna. Do wniosku takiego skłania przede wszystkim wytrwałe poruszanie problemu antysemityzmu podczas spotkań OBWE każdego niemal szczebla, wydzielenie w ramach struktur organizacyjnych jednostek specjalizujących się w przeciwdziałaniu antysemityzmowi, jak również opracowywanie konkretnych rozwiązań, w tym m.in. programów szkoleniowych i rekomendacji, które mają pomóc państwom członkowskim organizacji w bardziej efektywnym przewyciężaniu problemu antysemityzmu.

## Rozdział V

---

### Orzecznictwo międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka w sprawach dotyczących antysemityzmu

#### 1. Uwagi wstępne

W niniejszym rozdziale przedstawione zostanie orzecznictwo międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka: systemu traktatowego ONZ – Komitetu Praw Człowieka i Komitetu LDR oraz organów systemu strasburskiego – ETPCz i funkcjonującej uprzednio Europejskiej Komisji Praw Człowieka, w sprawach, w których czynnikiem decydującym lub współdecydującym o charakterze rozstrzygnięcia był antysemicki charakter głoszonych przez jednostki lub grupy treści bądź działań przez nie podejmowanych. W analizie pominięte zostało orzecznictwo TSUE. Choć obejmuje ono sprawy dotyczące dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym, której jednoznacznie zakazuje prawo unijne, dotychczas nie odnotowano jednak rozstrzygnięć, które odnosiłyby się w sposób bezpośredni do antysemityzmu<sup>1270</sup>.

---

<sup>1270</sup> Trybunał Sprawiedliwości UE nie wypowiadał się dotychczas często na temat interpretacji dyrektywy 2000/43/WE dotyczącej zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Sprawa, podczas rozpatrywania której taka interpretacja została dokonana, a którą można zarazem odnosić do problemu antysemityzmu, to sprawa C-54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, Zb. Orz. 2008, s. 5187. TSUE orzekł w niej: „Okoliczność, że pracodawca publicznie oświadcza, że nie będzie zatrudniał pracowników o określonym pochodzeniu etnicznym lub rasowym stanowi bezpośrednią dyskryminację przy zatrudnianiu w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, ponieważ takie deklaracje mogą poważnie zniechęcać określonych kandydatów do składania swojej kandydatury, a tym samym stanowić dla nich przeszkodę

Analiza orzecznictwa wydaje się mieć bardzo istotne znaczenie. Odnosi bowiem w sposób bezpośredni regulacje normatywne, dotyczące m.in. zakazu dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym i religijnym oraz zakazu szerzenia „mowy nienawiści”, do konkretnych spraw, w których ocenie podlegały działania władz państwowych podejmowane zarówno wobec autorów, jak i adresatów antysemitycznych treści i postaw. Orzecznictwo to dotyka także najtrudniejszych zagadnień, takich jak ocena kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego” czy zakazu tworzenia i funkcjonowania organizacji o charakterze neonazistowskim lub neofaszystowskim, pomagając w rozstrzygnięciu wielu dylematów, o których mowa była w rozdziale II niniejszej książki, a dotyczących granic korzystania z praw i wolności jednostki. Szczególną wartość należy ponadto przypisać próbom interpretacji samego pojęcia antysemityzmu podejmowanym przez międzynarodowe organy kontrolne przez wskazywanie, które treści czy działania uznać należy za mające charakter antysemityczny, jak również innych nieostrych, niedookreślonych prawnie terminów, takich jak „nienawiść na tle rasowym”.

W rezultacie przeprowadzonej analizy wybranych rozstrzygnięć możliwe będzie ukazanie zarówno zasadniczych podobieństw, jak i różnic, jakie rysują się pomiędzy stanowiskiem organów kontrolnych systemu uniwersalnego i systemu regionalnego (systemu Rady Europy). Ponadto analiza ta powinna ułatwić przedstawienie sposobu, w jaki międzynarodowe sądownictwo praw człowieka próbuje odpowiedzieć na niektóre ze współczesnych wyzwań podejmowanych przez doktrynę praw człowieka, takich jak konflikt pomiędzy prawem wszystkich jed-

---

w dostępie do rynku pracy”. W innej, również związanej z tematem niniejszej książki sprawie, dotyczącej publicznej prezentacji symboli reżimu totalitarnego, sąd węgierski zadał TSUE pytanie prejudycjalne następującej treści: „Czy art. 269/B ust. 1 węgierskiego kodeksu karnego, na mocy którego kto używa lub publicznie prezentuje symbol składający się z czerwonej pięcioramienną gwiazdy popełnia występki, jeśli nie zostały popełnione znamiona cięższego przestępstwa, pozostaje w zgodzie z podstawową w prawie wspólnotowym zasadą niedyskryminacji? Czy art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, dyrektywa 2000/45/WE, która również odnosi się do podstawowych wolności lub art. 10, 11 i 12 Karty Praw Podstawowych umożliwiają osobie, która chce wyrazić swoje przekonania polityczne za pomocą symboli, które je reprezentują, dokonanie tego w każdym Państwie Członkowskim?”. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził brak swej kompetencji do udzielenia wykładni wobec pytania sądu węgierskiego. Postanowienie Trybunału z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-328/04 (wniosek Fővárosi Bíróság o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym): postępowanie karne przeciwko Attili Vajnai (Dz. Urz. UE C 10 z 14.01.2006, s. 5).

nostek do udziału w otwartej debacie publicznej a prawną ochroną przyznaną ze względu na przynależność do mniejszości rasowych, narodowościowych, etnicznych czy religijnych.

## 2. Decyzje Komitetu Praw Człowieka ONZ

Komitet Praw Człowieka, na mocy postanowień Pierwszego Protokołu Fakultatywnego, ma kompetencję do rozpatrywania skarg indywidualnych (ang. *communications*) na naruszenie przez państwa-strony MPPOP praw i wolności w nim przyznanych<sup>1271</sup>. W przypadku skarg podlegających merytorycznemu rozpatrzeniu Komitet wydaje decyzje (ang. *views*)<sup>1272</sup>. Tę kompetencję Komitetu przez ratyfikowanie Pierwszego Protokołu Fakultatywnego uznało do dziś 114 państw-stron MPPOP<sup>1273</sup>. Instytucja skargi indywidualnej może być stosowana jedynie wobec tych państw, które właśnie na drodze związania się Pierwszym Protokołem Fakultatywnym zaakceptowały właściwość Komitetu do

<sup>1271</sup> Szerzej na temat instytucji skargi indywidualnej do KPCz zob. m.in.: A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka...*, s. 55–95; R. Wieruszewski, *Instytucja skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka ONZ* (w:) *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa*, red. R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2009, s. 9–16; R. Wieruszewski, *Międzynarodowe sądownictwo w dziedzinie praw człowieka – potrzeba reform* (w:) *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 292–315; W. Burek, *Gdy upłyne 6 miesięcy – skarga indywidualna do Komitetu Praw Człowieka w Genewie* (w:) *W obronie praw człowieka*, red. S. Kurek, Kraków 2004, s. 163–174; D. McGoldric, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford 2001. Wiele cennych uwag przedstawia ponadto sam Komitet w swoich komentarzach ogólnych. Zob. w szczególności jeden z najnowszych komentarzy Komitetu: Komentarz Ogólny nr 33 z dnia 31 października 2008 r., dotyczący zobowiązań państw-stron wynikających z Pierwszego Protokołu Fakultatywnego do Paktu, CCPR/C/GC/33, oraz Komentarz Ogólny nr 31 z dnia 29 marca 2004 r., dotyczący charakteru ogólnych zobowiązań państw-stron Paktu, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Polski przekład Komentarza Ogólnego nr 31 zawarty jest w publikacji Poznańskiego Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN. Zob. *Komentarze Ogólne Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych z lat 1999–2004*, red. R. Hliwa, R. Wieruszewski, Poznań 2004.

<sup>1272</sup> Odnosnie do przyjętych tłumaczeń nazewnictwa elementów skargi indywidualnej do KPCz, zob. uwagi przedstawione przez R. Wieruszewskiego we wstępie do zbioru tłumaczeń decyzji Komitetu: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 9–16.

<sup>1273</sup> Statystyki z dnia 17 sierpnia 2013 r., dostępne i aktualizowane na stronie internetowej ONZ: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-5&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

otrzymywania i rozpatrywania skierowanych przeciwko nim skarg. Decyzje podejmowane przez KPCz nie mają charakteru wiążących prawnie orzeczeń<sup>1274</sup>. Należy jednak stanowczo zaznaczyć, że państwa, przystępując do MPPOP oraz Pierwszego Protokołu Fakultatywnego, zgadzają się na poniesienie wszystkich konsekwencji i następstw zapadłych względem nich decyzji komitetowych<sup>1275</sup>.

W swojej dotychczasowej praktyce KPCz kilkakrotnie rozpatrywał sprawy, w których pojawiał się problem publicznego prezentowania treści i postaw o antysemickim charakterze. Wśród wybranych do analizy i zaprezentowanych poniżej rozstrzygnięć KPCz znalazła się również decyzja w sprawie przeciwko Włochom, w której antysemityzm nie jest wprawdzie wymieniony *expressis verbis*, istota rozważań koncentruje się jednak na dopuszczalności zakazu powoływania do życia i funkcjonowania organizacji o charakterze neofaszystowskim, co z pewnością należy do zakresu tematycznego niniejszej książki.

Kluczowe znaczenie dla treści rozstrzygnięć w prezentowanych sprawach uzyskują art. 19 MPPOP (gwarancja swobody wypowiedzi oraz określenie przesłanek dopuszczalności jej ograniczania) i art. 20 MPPOP (zakaz propagandy wojennej oraz nawoływania do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym). Warto zauważyć, że niemal cały, choć jednocześnie nader skromny dorobek orzeczniczy KPCz w zakresie art. 20 zawiera się w sprawach, które zostaną przedstawione poniżej<sup>1276</sup>. W przypadku art. 19 skargi przywoływane w tej części książki stanowią z kolei jedynie fragment bogatego orzecznictwa Komitetu na temat istoty i granic korzystania ze swobody wypowiedzi<sup>1277</sup>.

<sup>1274</sup> Na temat mocy wiążącej postanowień organów traktatowych uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, m.in. ich decyzji w skargach indywidualnych oraz charakteru prawnego uwag końcowych do sprawozdań okresowych państw-stron, zob. uwagi przedstawione w rozdziale III niniejszej książki.

<sup>1275</sup> Pogląd taki uzasadnia również treść art. 2 ust. 3 lit. c MPPOP, stanowiącego, że państwa-strony zobowiązują się m.in. do „zapewnienia realizacji przez właściwe władze środków ochrony prawnej, gdy zostały one przyznane”. Za środek taki należy zaś uznać możliwość składania skarg indywidualnych do organów traktatowych.

<sup>1276</sup> Dotychczas KPCz nie rozstrzygał sprawy, w której pojawiłoby się odniesienie do art. 20 ust. 1 MPPOP, gdzie wysłowny został zakaz propagandy wojennej.

<sup>1277</sup> Przedmiotem licznych skarg do Komitetu było m.in. ograniczanie swobody wypowiedzi dziennikarzy, działaczy opozycji i związków zawodowych, wypowiedzi artystycznej. Zob. m.in. decyzje KPCz: z dnia 18 marca 1994 r. w sprawie 518/1992 *Sohn v. Republika Korei*; z dnia 31 marca 1994 r. w sprawie 412/1990 *Kivenmaa v. Finlandia*; z dnia 7 kwietnia 1999 r. w sprawie 633/1995 *Gauthier v. Kanada*; z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie 780/1997 *Laptsevich v. Białoruś*.



Komitet wielokrotnie podkreślał fundamentalne znaczenie swobody wypowiedzi dla jednostek oraz funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, nie przyznając jej jednak charakteru absolutnego, czego najbardziej wyrazistą egzemplifikacją pozostają właśnie rozstrzygnięcia tego organu traktatowego w sprawach dotyczących antysemickiej „mowy nienawiści”. Należy podkreślić, że w przedstawianych skargach niezmiennie interesujący jest stan faktyczny każdej ze spraw, które również na etapie rozpatrywania przez sądy krajowe państw-stron MPPOP wzbudzały zainteresowanie opinii publicznej i niejednokrotnie liczne kontrowersje.

W przypadku jedynie dwóch z omawianych poniżej skarg KPCz zdecydował o rozpatrzeniu ich co do meritum, uznając pozostałe za niedopuszczalne. Wydaje się jednak, że przedstawienie samego sposobu badania dopuszczalności przedłożonych skarg oraz argumentacji stron ma istotne znaczenie dla rozważań podjętych w niniejszej książce.

### **2.1. Rozpowszechnianie treści antysemickich przez partię polityczną za pomocą wiadomości przekazywanych drogą telefoniczną – *J.R.T. i W.G. Party v. Kanada***

Skarga złożona do Komitetu przez J.R.T. oraz Partię W.G. (ang. *Western Guard Party*) w lipcu 1981 r. dotyczyła zarzutu naruszenia przez Kanadę art. 19 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 MPPOP<sup>1278</sup>. J.R.T., który założył partię W.G. w 1972 r., od początku starał się promować jej program oraz zachęcać do wstąpienia w jej szeregi za pomocą nagranych na taśmę magnetofonową wiadomości, które można było odsłuchać, dzwoniąc pod określony numer telefonu. Choć poszczególne wiadomości różniły się nieznacznie treścią, ich zasadniczy i najważniejszy przekaz dotyczył ostrzeżenia przed spiskiem „międzynarodowego żydostwa”, który prowadzi ludzkość do wojen, bezrobocia, inflacji oraz upadku ładu, zasad i wartości moralnych.

Skargę na działalność J.R.T. oraz partii W.G. do kanadyjskiej Komisji Praw Człowieka (ang. *Human Rights Commission*) złożyło kilka

---

<sup>1278</sup> Decyzja KPCz z dnia 6 kwietnia 1983 r. w sprawie 112/1981 *J.R.T. i W.G. Party v. Kanada*.

organizacji żydowskich oraz osób indywidualnych<sup>1279</sup>. Prawo do wniesienia skargi, zgodnie z kanadyjską ustawą o prawach człowieka, przysługuje każdej osobie, która ma uzasadnione podstawy, aby twierdzić, że w danej sytuacji nastąpiły działania dyskryminacyjne. Skarga dotycząca J.R.T. oraz partii W.G. została następnie przekazana do rozpatrzenia kanadyjskiemu Trybunałowi Praw Człowieka (ang. *Human Rights Tribunal*), który stwierdził, że choć niektóre z nagranych wiadomości wydają się nieszkodliwe, odczytywane w całym kontekście mogą narażać na nienawiść i pogardę osoby lub grupy osób ze względu na ich przynależność rasową czy wyznanie. W szczególności ryzyko takie zachodzi w przypadku nagrań, w których podane zostały nazwiska konkretnych osób. Trybunał uznał, że zgłoszone skargi były zasadne i nakazał J.R.T. oraz partii W.G. zaprzestania odtwarzania wiadomości za pomocą połączeń telefonicznych. Środek odwoławczy w postaci możliwości zaskarżenia decyzji nie został wykorzystany ze względu na uchybienie terminowi 10 dni wyznaczonemu do złożenia odwołania.

W tym samym czasie w serwisie telefonicznym partii W.G. pojawiła się kolejna wiadomość, w której stwierdzano, że partii odmawia się prawa do informowania o rasie i wyznaniu osób, które są winne niszczenia Kanady. W dalszym ciągu odtwarzane były również inne nagrania, m.in. wiadomość, w której informowano, że skorumpowany, międzynarodowy spisek żydowski pozbawia osoby dzwoniące na ten numer ich przyrodzonych praw, a biała rasa powinna się temu sprzeciwić, stawiając zdecydowany opór.

W konsekwencji rozpoczęto postępowanie przed Sądem Federalnym, który orzekł, że ponad wszelką wątpliwość J.R.T. oraz partia W.G. naruszyły decyzję kanadyjskiego Trybunału Praw Człowieka, nakazującą zaprzestania odtwarzania „nienawistnych wiadomości” drogą telefoniczną. J.R.T. został skazany na rok pozbawienia wolności, na partię W.G. nałożono zaś karę finansową. Wyrok pozostać miał w zawieszeniu tak długo, jak długo wiadomości nie będą odtwarzane. W rezultacie pojawienia się kolejnej telefonicznej wiadomości wyrok musiał zostać

---

<sup>1279</sup> Na podstawie regulacji kanadyjskiej ustawy o prawach człowieka (ang. *Human Rights Act*) za działania o charakterze dyskryminacyjnym uznaje się m.in. rozpowszechnianie za pomocą środków telekomunikacji jakiegokolwiek informacji, która mogłaby przyczynić się do wywołania wrogości w stosunku do osoby lub grupy osób posiadających cechy, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana. Do cech tych zalicza się m.in. rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, kolor skóry i wyznanie.

wykonany. Próby podejmowane przez J.R.T. w zakresie wniesienia odwołania nie przyniosły satysfakcjonującego go rezultatu.

Komitetowi została przedłożona dodatkowa informacja, w której skarżący zarzucił, że brak możliwości wysyłania i otrzymywania przez niego przesyłek pocztowych na terytorium Kanady stanowi dalsze naruszenie art. 19 MPPOP. Sytuacja taka zaistniała w wyniku decyzji właściwego ministra, podjętej na podstawie art. 7 ustawy o urządach pocztowych (ang. *Post Office Act*), w którym zabrania się przekazywania za pomocą przesyłek pocztowych „znieważających materiałów” (ang. *scurrilous material*). W konsekwencji wszelka korespondencja adresowana do J.R.T. lub jego partii była odsyłana do nadawcy.

Odnosząc się do zarzutów skarżącego, rząd Kanady stwierdził przede wszystkim, że w tej sprawie nie doszło do naruszenia jakiegokolwiek artykułu MPPOP. „Prawo” do rozpowszechniania rasistowskich poglądów nie tylko nie jest chronione w żadnym z postanowień MPPOP, lecz wręcz jest z nim w oczywisty sposób sprzeczne. Rząd Kanady podkreślił następnie, że przepisy ustawy o urządach pocztowych, zastosowane wobec korespondencji skarżącego, stanowią realizację zobowiązań nałożonych na państwo na podstawie art. 20 MPPOP. Skarga jest więc niedopuszczalna zgodnie z art. 3 Pierwszego Protokołu Fakultatywnego do MPPOP. Ponadto skarga powinna zostać zdaniem państwa-strony uznana za niedopuszczalną z powodu braku wykorzystania wszystkich dostępnych krajowych środków ochrony prawnej oraz w zakresie, w jakim dotyczy partii W.G., ponieważ zgodnie z postanowieniami Pierwszego Protokołu Fakultatywnego do MPPOP tylko jednostki mają prawo wnoszenia skarg indywidualnych do Komitetu.

Komitet, rozpatrując przedstawione mu informacje, zgodził się z argumentacją władz kanadyjskich o braku właściwości partii W.G. do występowania w charakterze strony skarżącej<sup>1280</sup>. Zarzut J.R.T. dotyczący bezprawnej ingerencji w jego korespondencję nie został rozpatrzony co do istoty, skarżący nie spełnił bowiem wymogów formalnych w zakresie wykorzystania wszystkich krajowych środków ochrony prawnej. Komitet zwrócił jednak uwagę na bardzo szeroki zakres zakazu ministra. Zakaz, który odnosił się zarówno do korespondencji wysyłanej, jak i otrzymywanej, wzbudził wątpliwości co do zgodności z art. 17 (prawo do prywatności) oraz art. 19 MPPOP.

---

<sup>1280</sup> Podobnie Komitet zdecydował m.in. w decyzji z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 163/1984 *Group of Associations for the Disabled v. Włochy*.

Wobec zasadniczego przedmiotu skargi Komitet uznał, że treści, jakie J.R.T. rozpowszechniał za pomocą wiadomości przekazywanych drogą telefoniczną, są jawnym popieraniem nienawiści na tle rasowym i religijnym, którego Kanada ma obowiązek zakazać w ustawie, zgodnie z art. 20 ust. 2 MPPOP. Skarga jest zatem w tym zakresie niezgodna z postanowieniami Paktu, w rozumieniu art. 3 Pierwszego Protokołu Fakultatywnego do MPPOP.

Rozstrzygnięcie w tej sprawie prowadzi do postawienia podstawowego pytania o charakter zależności pomiędzy art. 19 i 20 MPPOP, którego istotę trafnie ujął M. Nowak, stwierdzając, że decyzja Komitetu „sugeruje, że skargi, w których zarzuca się ingerencję w swobodę wypowiedzi, a które *prima facie* wchodzą w zakres art. 20 Paktu, nie muszą być rozpatrywane w świetle klauzul ograniczających zawartych w art. 19 ust. 3 Paktu (...)”<sup>1281</sup>. M. Nowak zauważa, że państwo-strona, realizując zobowiązania nałożone na nie poprzez art. 20 MPPOP, nie może ograniczać innych praw przyznanych w MPPOP w sposób, który przekraczałby dozwolone ograniczenia w korzystaniu z tych praw<sup>1282</sup>. Komitet powinien był zatem orzec, czy kroki prawne podjęte przez władze Kanady były zgodne z warunkami dopuszczalności ograniczeń swobody wypowiedzi, przewidzianymi w art. 19 ust. 3 MPPOP. Zgodnie z tokiem tej argumentacji błędne wydaje się zatem oparcie przez Komitet decyzji jedynie na art. 20 MPPOP, z pominięciem złożonych relacji między art. 19 a art. 20 MPPOP. Punkt widzenia odzwierciedlający postulaty M. Nowaka Komitet przyjął jednak dopiero w omówionej w dalszej kolejności sprawie *Ross v. Kanada*<sup>1283</sup>. Ostatecznie stanowisko takie zostało ugruntowane w Komentarzu Ogólnym nr 34 do art. 19 MPPOP, w którym Komitet jednoznacznie stwierdza, że wszelkie ograniczenia związane z art. 20 MPPOP muszą spełniać przesłanki

<sup>1281</sup> M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 476.

<sup>1282</sup> Tamże, s. 477.

<sup>1283</sup> Por. D. McGoldric, *The Human Rights Committee...*, s. 480. Autor przedstawia odmienne zdanie wobec decyzji Komitetu, podnosząc, że logiczność opinii Komitetu wynika z faktu, że niemożliwe jest, aby ograniczenia i restrykcje wynikające z art. 20 MPPOP stanowiły jednocześnie naruszenie art. 19 MPPOP. Zasadności takiego stanowiska przeczy jednak przykład przywołany przez M. Nowaka: torturowanie osoby nawołującej do nienawiści na tle rasowym, ustanowione przez państwo stronę w ramach zobowiązania przewidzianego w art. 20 MPPOP, będzie niedopuszczalną ingerencją w swobodę wypowiedzi na podstawie art. 19, będzie również sprzeczne z art. 5 ust. 1 MPPOP, jako działanie zmierzające do zniweczenia praw przyznanych w Pakcie. Zob. M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 477.

dopuszczalności ograniczania swobody wypowiedzi, wyliczone w art. 19 ust. 2 MPPOP<sup>1284</sup>.

## **2.2. Próby wznowienia działalności włoskiej partii faszystowskiej – *M.A. i in. v. Włochy***

Skarga została przedłożona przez rodziców i rodzeństwo M.A., 27-letniego obywatela Włoch, działacza i publicysty związanego z politycznym ruchem skrajnej prawicy<sup>1285</sup>. M.A. skazano na karę 4 lat pozbawienia wolności w związku z jego zaangażowaniem na rzecz wznowienia działalności i reorganizacji zdelegalizowanej włoskiej partii faszystowskiej, czego zabraniał włoski kodeks karny z 1952 r. M.A. utrzymywał kontakty m.in. z faszyzującymi organizacjami: Narodowym Frontem Rewolucyjnym (wł. *Fronte Nazionale Rivoluzionario*) oraz Włoskim Ruchem Społecznym (wł. *Movimento Sociale Italiano*), jako 15-latek został również członkiem organizacji Ruch Polityczny Nowy Porządek (wł. *Movimento Politico Ordine Nuovo*), która została rozwiązana na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych Włoch w listopadzie 1973 r.

Już po złożeniu skargi do Komitetu skarżący został zwolniony z więzienia i zastosowano wobec niego dozór sądowy. Rodzina podtrzymała jednak skargę, prosząc Komitet o interwencję, która zakończy stan „uwięzienia na wolności” M.A.<sup>1286</sup>

Skarżący nie sprecyzowali, które przepisy MPPOP miały zostać ich zdaniem naruszone, twierdzili jednak, że M.A. skazano wyłącznie z powodu poglądów politycznych i że został pozbawiony możliwości wyrażania swoich przekonań. Komitet wskazał na art. 19, 22 (wolność zrzeszania się) oraz 25 MPPOP (prawa obywatelskie) jako na artykuły, których naruszenia skarga wydawała się dotyczyć<sup>1287</sup>.

---

<sup>1284</sup> Komentarz Ogólny nr 34..., pkt 50–52.

<sup>1285</sup> Decyzja KPCz z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 117/1981 *M.A. i in. v. Włochy*.

<sup>1286</sup> Tamże, pkt 11.2.

<sup>1287</sup> W wielu swoich decyzjach KPCz potwierdził, że wolność wypowiedzi odnosi się także do wypowiedzi o charakterze politycznym. Zob. m.in. decyzje Komitetu: z dnia 26 marca 1986 r. w sprawie 138/83 *Mpandanjila i in. v. Zair*; z dnia 27 lipca 1993 r. w sprawie 326/88 *Kalenga v. Zambia*; z dnia 21 lipca 1994 r. w sprawie 458/91 *Mukong v. Kamerun*; z dnia 2 kwietnia 2002 r. w sprawie 921/2000 *Dergachev v. Białoruś*; z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie 1373/2005 *Dissanayake i in. v. Sri Lanka*.



Rząd Włoch podważył dopuszczalność skargi z kilku zasadniczych powodów. Przede wszystkim skarga dotyczyła wydarzeń i decyzji sądowych, które nastąpiły przed dniem wejścia w życie MPPOP oraz Pierwszego Protokołu Fakultatywnego w stosunku do Włoch, czyli przed dniem 15 grudnia 1978 r. Skarga była zatem niedopuszczalna *ratione temporis*. Państwo-strona twierdziło ponadto, że domaganie się przez stronę skarżącą rewizji wyroku, który zapadł w sprawie M.A. i uznania go za niewinnego w żadnym stopniu nie należy do kompetencji Komitetu. Rząd Włoch podkreślił także, że regulacje prawa włoskiego w zakresie zakazu reorganizacji i reaktywacji partii faszystowskiej są zgodne z art. 19 ust. 3 MPPOP, jak również z ograniczeniami przewidzianymi w art. 22 ust. 2 oraz art. 25 MPPOP. M.A. został skazany za działania zmierzające do reaktywowania ruchu faszystowskiego, który z założenia dąży do zniszczenia demokracji oraz ustanowienia reżimu totalitarnego. Wszelkie mechanizmy mające temu przeciwdziałać są więc konieczne ze względu na obowiązek ochrony systemu demokratycznego, jak również zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego.

W dodatkowych uwagach przedstawionych Komitetowi przez stronę skarżącą stwierdzono m.in., że „restrykcje prawne zastosowane wobec skarżącego oparte są na regulacjach prawnych, które zostały celowo wprowadzone aby chronić bezpieczeństwo publiczne, lecz które w rzeczywistości nie pozwalają na wyrażanie jednej, konkretnej ideologii, nawet za pomocą demokratycznych i pokojowych środków. Dlatego też regulacje te szykanują i dyskryminują na podstawie przekonań i stanowią naruszenie art. 18 Paktu. Mają charakter dyskryminujący, jako że stosowane są nie wobec wszystkich domniemyanych ruchów «antydemokratycznych» (anarchistów, Leninistów), lecz wyłącznie wobec ruchów faszystowskich”<sup>1288</sup>.

Komitet, uznając skargę za niedopuszczalną *ratione temporis*<sup>1289</sup>, odniósł się jednocześnie do zarzutu dotyczącego ograniczenia swobody wypowiedzi i przekonań skarżącego. Komitet był zdania, że działania,

<sup>1288</sup> Decyzja KPCz z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 117/1981 M.A. i in. v. Włochy, pkt 9.

<sup>1289</sup> Komitet nie podzielił argumentu strony skarżącej, że naruszenie praw M.A. miało charakter naruszenia ciągłego, stwierdzając, że aby wystąpiło naruszenie ciągłe Paktu, konieczne jest istnienie takich skutków, które same w sobie stanowią naruszenie Paktu, w omawianym przypadku sytuacja ta nie miała zaś miejsca. Zob. J. McGoldrick, *The Human Rights Committee...*, s. 161.

za które M.A. został skazany (reaktywowanie zdelegalizowanej partii faszystowskiej), wydają się mieć taki charakter, który wyklucza je spod ochrony MPPOP, zgodnie z jego art. 5, i które zostały zakazane w prawie włoskim w sposób całkowicie uzasadniony<sup>1290</sup>.

Decyzja Komitetu spotkała się z krytycznymi uwagami, w których stwierdzano przede wszystkim, że skarga powinna była zostać rozpatrzona co do istoty w zakresie art. 19 ust. 3 MPPOP<sup>1291</sup>. Komitetowi wystarczyła jednak informacja państwa-strony, że dana organizacja, z którą związany był M.A., dążyła do wprowadzenia reżimu totalitarnego i zniszczenia porządku demokratycznego; Komitet nie dociekał szczegółów faktycznego charakteru oraz konsekwencji jej działalności<sup>1292</sup>. Drugi zarzut odnosił się do przemilczenia przez Komitet argumentów w zakresie dyskryminacyjnego stosowania przez władze włoskie restrykcyjnych przepisów jedynie wobec prawicowej części sceny politycznej, z całkowitym pominięciem formacji skrajnie lewicowych.

Uwagi krytyczne wskazujące na dyskryminacyjny charakter przytaczanych przepisów należy uznać za częściowo uzasadnione. Decydujący wpływ na taki kształt regulacji włoskiego kodeksu karnego miała jednak historia rządów reżimu faszystowskiego i w tym zakresie państwo powinno móc korzystać ze znacznego marginesu swobody oceny we wskazywaniu na czynniki, które z powodów historycznych stwarzają dla niego szczególne niebezpieczeństwo. Z kolei w odniesieniu do pierwszego zarzutu trzeba stwierdzić, że sam fakt odwoływania się przez nową formację polityczną do nazwy i dziedzictwa zdelegalizowanej we Włoszech partii faszystowskiej może być wystarczającym wskazaniem dla określenia celu jej funkcjonowania<sup>1293</sup>. Faszyzm jako ideologia bez wątplenia stanowi zagrożenie dla demokratycznego państwa i społeczeństwa, a zatem opinia, jaką sformułował Komitet, wydaje się słuszna. W celu wypełnienia postanowień MPPOP państwa-strony powinny móc zakazywać nie tylko aktywnej działalności, lecz także samego ist-

---

<sup>1290</sup> Decyzja KPCz z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 117/1981 *M.A. i in. v. Włochy*, pkt 13.3.

<sup>1291</sup> J. McGoldrick, *The Human Rights Committee...*, s. 167.

<sup>1292</sup> Takich informacji doszukiwał się Komitet w wielu innych sprawach, m.in. w sprawie *Grille Motta v. Urugwaj*, w której stwierdził, że rząd nie przekazał wystarczających informacji co do charakteru działań politycznych, w które miał być zaangażowany skarżący (decyzja z dnia 29 lipca 1980 r. w sprawie 2/11 *Grille Motta v. Urugwaj*).

<sup>1293</sup> Na temat specyfiki włoskiego faszyzmu i neofaszyzmu zob. w szczególności R. Eatwell, *Faszyzm...*

nienia partii odwołujących się do ideologii i rządów zbrodniczych totalitaryzmów. Próba uniemożliwienia powtórnego dojścia do władzy reżimu faszystowskiego i nazistowskiego leżała bowiem u podstaw inicjatywy włączenia art. 20 do MPPOP. Wydaje się zatem, że przepisy zakazujące istnienia i działalności organizacji o charakterze antydemokratycznym, które odwołują się do dziedzictwa ruchów odpowiedzialnych za wymordowanie milionów istnień ludzkich, należy ocenić jako przykład właściwej realizacji zobowiązań wynikających z art. 20 MPPOP.

### **2.3. Publiczne głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego” – *Faurisson v. Francja***

Skargę na bezzasadne ograniczenie praw i wolności, wynikające z prawnego zakazu głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego” we Francji złożył do Komitetu R. Faurisson, jeden z najaktywniejszych działaczy ruchu negacjonistów w Europie<sup>1294</sup>. Zapadłe w tej sprawie rozstrzygnięcie należy do najbardziej kontrowersyjnych i szeroko dyskutowanych decyzji tego organu traktatowego.

Wkrótce po uchwaleniu we Francji tzw. ustawy Gayssota, ustanawiającej odpowiedzialność karną za publiczne głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego”, R. Faurisson udzielił wywiadu francuskiemu miesięcznikowi „Le Choc du Mois”. Stwierdził w nim m.in.: „Nikt mnie nie zmusi do przyznania, że dwa plus dwa równa się pięć, że ziemia jest płaska lub że proces norymberski był nieomyślny. Mam znakomite powody, aby nie wierzyć w tę politykę eksterminacji Żydów czy magicznych komór gazowych (...)” oraz „Chciałbym zobaczyć, jak 100% obywateli francuskich zdaje sobie sprawę, że mit komór gazowych jest nieuczciwą fabrykacją («est une gredinerie»), potwierdzoną przez zwycięskie mocarstwa w Norymberdze w latach 1945–1946 oraz usankcjonowaną przez obecny rząd Francji, z aprobatą «historyków sądowych»”<sup>1295</sup>. W wyroku z dnia 18 kwietnia 1991 r. sąd w Paryżu

---

<sup>1294</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993, *Faurisson v. Francja*.

<sup>1295</sup> Tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 282. Nowe prawo, znane pod nazwą „ustawa Gayssota” (fr. *Loi Gayssot*), od nazwiska francuskiego deputowanego, który je zaproponował, zostało uchwalone dnia 13 lipca 1990 r. jako ustawa dotycząca zakazu wszelkich rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych czynów. Przewiduje ona, że ten, kto zaprzecza istnieniu jednej lub więcej niż jednej zbrodni

skazał R. Faurissona i wydawcę czasopisma, w którym ukazał się wywiad, za zaprzeczanie zbrodniom przeciwko ludzkości i wymierzył kary grzywny oraz obciążył skazanych kosztami postępowania sądowego. Sąd apelacyjny utrzymał w mocy wyrok skazujący.

W skardze do KPCz R. Faurisson nie wskazał konkretnych artykułów MPPOP, które miałyby zostać naruszone w wyniku skazania go przez francuski wymiar sprawiedliwości, stwierdził jednak, że zarzuca nie tyle pogwałcenie prawa do wolności wypowiedzi, którego pewne ograniczenia są, co przyznaje, dopuszczalne, lecz raczej prawa do wolności posiadania poglądów i wątpliwości, jak również wolności prowadzenia badań naukowych<sup>1296</sup>. Naruszenie tych praw miało być konsekwencją obowiązywania we Francji „ustawy Gayssota”, skierowanej, według skarżącego, przeciwko niemu osobiście – użył on nawet określenia *lex Faurissonia*<sup>1297</sup>. W skardze pojawiły się ponadto zarzuty złamania przez sądy krajowe zasady *ne bis in idem* oraz stronnictwa francuskich sędziów.

W postępowaniu przed Komitetem Francja podnosiła przede wszystkim kwestię dopuszczalności skargi, argumentując, że powinna ona zostać oddalona jako niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Paktu, powołując się przy tym na art. 5 ust. 1 MPPOP, stanowiący o zakazie nadużycia praw i wolności gwarantowanych w tym traktacie. Ponadto przedstawiając swoje stanowisko, strona rządowa stwierdziła,

---

przeciwko ludzkości, zdefiniowanych w Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego dołączonej do Porozumienia Londyńskiego z dnia 8 sierpnia 1945 r. i popełnionych przez członków organizacji uznanych za zbrodnicze zgodnie z art. 9 wspomnianej wyżej Karty lub przez osobę uznaną za winną popełnienia takich zbrodni przez francuski lub międzynarodowy sąd, podlegać będzie karze od miesiąca do roku pozbawienia wolności lub karze grzywny. Ponadto sąd może nakazać podanie swojej decyzji do publicznej wiadomości. Aby zaprzeczanie, o którym mowa w ustawie, było karalne, musi ono nastąpić przez publiczne wypowiedzi, krzyki i groźby, publiczne dystrybuowanie, sprzedaż lub oferowanie do sprzedaży pism, innych materiałów drukowanych, rysunków, emblematów czy grawerunków, plakatów lub ogłoszeń.

Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xenophobe, JORF n° 0162 du 14 juillet 1990 page 8333, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000532990&dateTexte=&categorieLien=id> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1296</sup> Zgodnie z przyjętą praktyką postępowania Komitet nie stwierdza niedopuszczalności skargi ze względu na brak wskazania w niej konkretnego artykułu lub artykułów Paktu, które miałyby zostać naruszone wobec strony skarżącej.

<sup>1297</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993, *Faurisson v. Francja*, pkt 3.1.

że wypowiedzi R. Faurissona „wyraźnie zawierają elementy dyskryminacji rasowej, która jest zabroniona w świetle Paktu oraz innych międzynarodowych traktatów z dziedziny praw człowieka. (...) Ponadto, Państwo-strona przypomina, że jest stroną Międzynarodowej Konwencji w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej; w świetle art. 4 tej Konwencji, Państwa-strony zapewniają, że «jakiegokolwiek popieranie nienawiści na tle narodowościowym, rasowym lub religijnym, które stanowi podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy, będzie prawnie zabronione» (...). W świetle powyższego, państwo-strona konkluduje, że poprzez kryminalizację (publicznego) zaprzeczania zbrodniom przeciwko ludzkości zaledwie wypełniło swoje międzynarodowe zobowiązania”<sup>1298</sup>.

Według rządu francuskiego wypowiedzi R. Faurissona stanowiły zawołowaną formę współczesnego antysemityzmu, a przyjęcie „ustawy Gayssota” było właściwe i konieczne nie tylko w celu ochrony praw i dobrego imienia innych osób, lecz także w celu ochrony porządku i moralności publicznej.

Komitet uznał, że skarżący dostatecznie uzasadnił, dla celów stwierdzenia dopuszczalności skargi, zarzuty dotyczące naruszenia prawa do wolności wypowiedzi i prowadzenia badań naukowych, uznając w konsekwencji skargę za dopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczyła art. 19 MPPOP. Rozpatrując istotę skargi, Komitet stwierdził, że stosowanie „ustawy Gayssota” może w niektórych okolicznościach prowadzić do naruszeń MPPOP, podkreślił jednak, że nie jest powołany do rozpatrywania ustaw państw-stron *in abstracto*, a przy badaniu sprawy R. Faurissona sądy francuskie zdołały wyeliminować niebezpieczeństwo związane z obowiązywaniem tak restrykcyjnych przepisów. Komitet przypominał, że jakiegokolwiek ograniczenie prawa do wolności wypowiedzi musi łącznie spełniać następujące przesłanki: musi być przewidziane przez ustawę, musi dotyczyć jednego z celów wymienionych w art. 19 ust. 3 lit. a i b MPPOP oraz musi być konieczne do osiągnięcia takiego uzasadnionego celu. Następnie Komitet orzekł, że w rozpatrywanej sprawie wszystkie te przesłanki zostały spełnione. Komitet przywołał ponadto swój Komentarz Ogólny nr 10, w którym wyraźnie stwierdzono, że dopuszczalność ograniczeń wolności wypowiedzi w art. 19 ust. 3 MPPOP może wiązać się z interesami innych

---

<sup>1298</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993, *Faurisson v. Francja*, pkt 7.7. Tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 289.



osób oraz społeczności jako całości<sup>1299</sup>. Oświadczenia skarżącego, odczytywane w całości ich kontekstu, miały zaś charakter wywołujący uczucia antysemickie. Ograniczenie wolności wypowiedzi służyło zatem poszanowaniu prawa społeczności żydowskiej do życia wolnego od strachu i atmosfery antysemityzmu. W konsekwencji uznano, że naruszenie przez Francję art. 19 ust. 3 MPPOP nie miało miejsca.

Do decyzji Komitetu dołączone zostało wymowne oświadczenie T. Buergenthala, członka KPCz, oraz zdania odrębne aż siedmiu innych członków Komitetu<sup>1300</sup>. Wszystkie one były zbieżne z decyzją Komitetu<sup>1301</sup>. Ich analiza jest interesująca ze względu na różnice w dochodzeniu do tego samego wniosku o braku naruszenia postanowień MPPOP, jak również ze względu na podnoszenie w nich kwestii zastosowania art. 20 MPPOP, nieobecnego w rozstrzygnięciu Komitetu.

Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko przedstawione przez E. Evatt i D. Kretzmera (podpisane także przez E. Kleina), do którego odnosili się w swoich zdaniach odrębnych również niemal wszyscy pozostali członkowie Komitetu. E. Evatt i D. Kretzmer główny nacisk położyli na pytanie, czy państwo-strona wykazało w sposób wystarczający, że ograniczenie wolności wypowiedzi wynikające z postanowień „ustawy Gayssota” było konieczne do poszanowania praw i dobrego imienia innych osób, w rozumieniu art. 19 ust. 3 lit. a MPPOP. Rozważając tę kwestię, wskazali na art. 20 ust. 2 MPPOP, w którym zawarto wyraźne zobowiązanie państw-stron do wprowadzenia prawnego zakazu wszelkiego popierania nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, która stanowi pobudzanie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy. Konkluzja ich zdania odrębnego stanowi, że choć stwierdzenia, które

---

<sup>1299</sup> Komentarz Ogólny nr 10 z dnia 27 lipca 1983 r., CCPR/C/21/Rev.1.

<sup>1300</sup> Warto przytoczyć w całości oświadczenie T. Buergenthala: „Jako były więzień obozów koncentracyjnych w Oświęcimiu i Sachsenhausen, którego ojciec, dziadkowie ze strony matki i wielu innych członków rodziny zostało zabitych w nazistowskim Holokauście, nie mam możliwości innej, niż wycofanie się z rozpatrywania niniejszej sprawy”. Tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 294. Zdania odrębne złożyli następujący członkowie Komitetu: N. Ando, E. Evatt, D. Kretzmer, E. Klein, C. Medina Quiroga, R. Lallah oraz P. Bhagwati.

<sup>1301</sup> Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy zdaniami odrębnymi (ang. *separate opinions*), które wyrażają niezgodę wobec konkluzji zawartych w decyzjach organów traktatowych w sprawach skarg indywidualnych (ang. *dissenting opinions*), i zdaniami odrębnymi, których autorzy zgadzają się z konkluzjami decyzji, nie akceptują jednak przywołanej argumentacji (ang. *concurring opinions*) – są to wówczas zdania równoległe/zbieżne. Ta sama uwaga odnosi się do wyroków ETPCz.

posłużyły jako podstawa skazania R. Faurissona, nie były bezpośrednim wezwaniem do nienawiści (tak jak wymaga tego art. 20 ust. 2 MPPOP), istnieją pewne formy wypowiedzi, których konsekwencje mogą okazać się groźniejsze od jawnego nawoływania do nienawiści. Podkreślili ponadto, że nie można w kontekście rozpatrywanej sprawy lekceważyć twierdzenia państwa-strony, że w realiach dzisiejszej Francji „kłamstwo oświęcimskie” stanowi jedną z form antysemityzmu, a „pod maską bezstronnych badań akademickich sugeruje się, że ofiary nazizmu były winne nieuczciwej fabrykacji, że historia ich prześladowań to mit oraz że komory gazowe, w których zamordowano tysiące ludzi, to element «magiczny»”<sup>1302</sup>. Dlatego też, choć zakres ograniczenia wolności wypowiedzi musi być proporcjonalny do wartości, których ochronie ma służyć i nie może zagrażać samej istocie tej wolności, restrykcje zastosowane w przypadku skarżącego spełniły warunek proporcjonalności i były konieczne do ochrony praw innych osób<sup>1303</sup>. Spełnienie wymienionych przesłanek dopuszczalności ograniczeń swobody wypowiedzi wynika z faktu, że „antysemickie twierdzenia rodzaju tych czynionych przez skarżącego, które naruszają prawa innych osób (...) nie mogą rościć sobie takiego samego prawa do ochrony przed ograniczeniami. Ograniczenia zastosowane wobec skarżącego nie naruszyły istoty jego prawa do swobody wypowiedzi, nie wpłynęły też na jego wolność akademicką; były nierozzerwalnie związane z dobrem, które miały chronić – prawem do wolności od nawoływania do rasizmu lub antysemityzmu; ochrona tego dobra nie mogła zostać osiągnięta w tych okolicznościach sprawy poprzez zastosowanie mniej drastycznych środków”<sup>1304</sup>. Komentując powyższe spostrzeżenia członków Komitetu, N. Ghanea konkluduje, że stwierdzenie spełnienia przesłanki konieczności jest warunko-

<sup>1302</sup> Pkt 6 zdania odrębnego członków Komitetu E. Evatt i D. Kretzmera, podpisanego również przez E. Kleina. Tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 296.

<sup>1303</sup> N. Ghanea, *Article 19 and 20 of the ICCPR*, opracowanie przedstawione podczas spotkania zorganizowanego przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, zatytułowanego „Meeting on Freedom of Expression and Regulations Against Advocacy of Religious Hatred, Office of the High Commissioner for Human Rights” w dniach 2–3 października 2008 r. Opracowanie dostępne jest na stronie internetowej Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Seminar2008/CompilationConferenceRoomPapers.pdf> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1304</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993, *Faurisson v. Francja*, pkt 10 zdania odrębnego.

wane przez wartość, jaką stanowi ochrona przed nawoływaniem do nienawiści<sup>1305</sup>. W ten sposób art. 20 MPPOP „uczestniczy” w określaniu, czy konieczne było zastosowanie ograniczeń wysłowionych w art. 19 ust. 3 lit. a i b MPPOP.

Jednocześnie zdanie odrębne zawiera krytykę „ustawy Gayssota”. Członkowie Komitetu uznali, że ustawa ma zbyt szeroki zakres regulacji, a przewidziane w niej ograniczenia nie warunkują karalności danej wypowiedzi ani charakterem intencji jej autora, ani antysemickim wydźwiękiem przekazu. Ponadto zdaniem członków Komitetu „uzasadniony cel ustawy mógłby zostać z pewnością osiągnięty przez mniej drastyczny przepis, który nie sprawiałby wrażenia, że państwo-strona próbuje przekształcić zdarzenia i prawdy historyczne w ustawowy dogmat, który nie może być kwestionowany, niezależnie od celu i konsekwencji takiej kontestacji”<sup>1306</sup>.

W innym zdaniu odrębnym, złożonym przez R. Lallah, podkreślono z naciskiem opinię, zgodnie z którą Komitet powinien był raczej rozpatrzyć skargę, przywołując art. 20 ust. 2 MPPOP. Na podstawie wniosków, do których przy badaniu sprawy R. Faurissona doszły francuskie sądy, bez wątpienia można było bowiem stwierdzić, że treści, które stały się podstawą skazującego wyroku sądu krajowego, stanowiły nawoływanie do wrogości i dyskryminacji wobec Żydów. Konkluzja R. Lallah oparta została przede wszystkim na wyrażonej przez niego obawie, że zastosowanie w sposób rozszerzający zakresu dopuszczalności ograniczeń z art. 19 ust. 3 może w niektórych okolicznościach przyczynić się do zniweczenia istoty prawa do swobody wypowiedzi. Jak ujął to autor zdania odrębnego: „Zastosowanie ograniczeń, które są w zasadzie dopuszczalne w świetle art. 19 ust. 3 Paktu, rodzi liczne trudności, związane z niebezpieczeństwem zniweczenia samej istoty prawa, które ma być ograniczone. Prawo do wolności poglądów i wypowiedzi jest prawem najcenniejszym i może się okazać zbyt kruche, aby przetrwać w obliczu zbyt często deklarowanej konieczności jego ograniczenia

---

<sup>1305</sup> N. Ghanea, *Expression and Hate Speech in the ICCPR. Compatible or Clashing?*, Religion and Human Rights 2010, t. 5, nr 2–3, s. 185.

<sup>1306</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993, *Faurisson v. Francja*, pkt 9 zdania odrębnego. Tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 297.

w szerokim zakresie obszarów przewidzianych w art. 19 ust. 3 lit. a) i b) Paktu<sup>1307</sup>.

Stwierdzając dopuszczalność skargi R. Faurissona i przystępując do jej merytorycznego rozpatrzenia, członkowie KPCz postanowili zmierzyć się z trudnym problemem ograniczeń wolności wypowiedzi wynikających z obowiązywania w prawie krajowym poszczególnych państw przepisów kryminalizujących publiczne głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego”. Liczba zdań odrębnych oraz ich treść wyraźnie wskazuje na kontrowersje i dyskusje, jakie towarzyszyły formułowaniu tej decyzji<sup>1308</sup>.

W opinii niektórych autorów Komitetowi należy się uznanie za rozpatrzenie skargi co do meritum i nieuciekanie w kwestie proceduralne<sup>1309</sup>. Warto jednak zastanowić się, dlaczego stworzono pewnego rodzaju precedens w orzecznictwie międzynarodowego sądownictwa ochrony praw człowieka w sprawie dopuszczalności skarg „kłamców oświęcimskich”. Zdaniem R. Wieruszewskiego, jednego z członków Komitetu orzekających w sprawie R. Faurissona, zdecydowano się na przeprowadzenie merytorycznej analizy skargi przede wszystkim ze względu na bardzo restrykcyjny i kontrowersyjny kształt francuskiej ustawy antyrewizjonistycznej<sup>1310</sup>. Opinia ta znajduje potwierdzenie w wielu zdaniach odrębnych dołączonych do decyzji Komitetu<sup>1311</sup>.

<sup>1307</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993, *Faurisson v. Francja*, pkt 13 zdania odrębnego R. Lallah. Tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 300.

<sup>1308</sup> Zapisy z posiedzeń KPCz, podczas których rozpatrywane są skargi indywidualne, nie są udostępniane – art. 5 ust. 3 Pierwszego Protokołu Fakultatywnego przewiduje rozpatrywanie skarg przy drzwiach zamkniętych.

<sup>1309</sup> Zob. m.in. M.G. Schmidt, R.L. Vojtovic, *Holocaust Denial and Freedom of Expression* (w:) *The Jurisprudence of Human Rights Law. A Comparative Interpretive Approach*, red. T.S. Orlin, A. Rosas, M. Scheinin, Turku 2000, s. 153.

<sup>1310</sup> Zdanie wyrażone w rozmowie z autorką pracy na temat rozstrzygnięcia Komitetu.

<sup>1311</sup> Należy zaznaczyć, że skarga R. Faurissona pozostaje dotychczas jedyną skargą, podczas rozpatrywania której KPCz odniósł się w sposób bezpośredni do regulacji ograniczających wolność wypowiedzi w przypadku publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”. Pewne elementy tego zagadnienia pojawiły się jednak przy rozpatrywaniu skargi złożonej do Komitetu przez inną prominentną postać światowego ruchu negacionistów, E. Zündla. E. Zündel był wydawcą wielu publikacji, m.in. *Did Six Million Really Die?* oraz *The Hitler We Loved and Why*, które w środowisku rewizjonistów określane są jako „tytuły obowiązkowe” (zob. m.in.: W. Laqueur, *The Changing Face...*, s. 136; K.S. Stern, *Holocaust Denial...*, s. 46–48). We wrześniu 2000 r. E. Zündel złożył do KPCz skargę, w której zarzucał rządowi Kanady naruszenie art. 3, 19 i 26 MPPOP,

Co istotne, nowy Komentarz Ogólny nr 34 do art. 19 MPPOP, uchwalony w lipcu 2011 r., jednoznacznie stwierdza, że tzw. prawa pamięci, przewidujące ogólny zakaz głoszenia m.in. „kłamstwa oświęcimskiego”, niezniuansowane warunkiem wystąpienia np. jednoczesnego nawoływania do nienawiści, są niezgodne z Paktem. Prawa takie nie mogą również wykraczać poza zakres ograniczeń wyznaczony w art. 19 ust. 3 oraz poza wymogi art. 20 MPPOP<sup>1312</sup>.

#### **2.4. Antysemickie poglądy i publikacje kanadyjskiego nauczyciela – *Ross v. Kanada***

M. Ross był nauczycielem prowadzącym zajęcia wyrównawcze w okręgu szkolnym Nowy Brunswik od 1976 r.<sup>1313</sup> Skarżący był również autorem książek i broszur, w których poruszał kontrowersyjne tematy, koncentrujące się na konflikcie pomiędzy chrześcijaństwem a juda-

---

do którego miało dojść przez odmowę rezerwacji jednej z sal kanadyjskiego Parlamentu, w której E. Zündel miał zamiar zorganizować konferencję prasową poświęconą decyzji kanadyjskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie, w której był on oskarżony o „rozpowszechnianie fałszywych informacji” poprzez głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego”. Początkowo E. Zündlowi udało się uzyskać rezerwację, członkowie Izby Gmin złożyli jednak jednogłosny wniosek, w którym żądali uniemożliwienia korzystania przez E. Zündla z pomieszczeń Parlamentu. W rezultacie zapowiadana konferencja odbyła się na chodniku przed budynkiem Parlamentu. W odniesieniu do zarzucanego naruszenia art. 19 MPPOP skarżący stwierdził, że decyzja członków kanadyjskiego Parlamentu zapadła ze względu na jego polityczne przekonania. Twierdził ponadto, że nie ma żadnych podstaw dla przypuszczeń, że konferencja mogłaby posłużyć jako forum głoszenia haseł wznecających nienawiść w stosunku do Żydów. Państwo-strona podkreśliło, że ograniczenia wynikały z obowiązku państwa w zakresie ochrony praw społeczności żydowskiej w Kanadzie. Fakt, że od ponad 30 lat E. Zündel był aktywnym działaczem ruchu negacjonistów i rozpowszechniał na całym świecie materiały zawierające „kłamstwo oświęcimskie”, był w opinii rządu Kanady wystarczającym uzasadnieniem decyzji podjętej przez członków Parlamentu. Rozpatrując dopuszczalność skargi w odniesieniu do zarzucanego naruszenia art. 19 MPPOP, Komitet stwierdził, dzieląc jeden z argumentów państwa-strony, że skarga musi zostać uznana za niedopuszczalną. Komitet podkreślił, że prawo do wolności wypowiedzi przyznane w Pakcie nie może być interpretowane jako zobowiązanie państwa-strony do zapewnienia jednostkom dostępu do każdego miejsca, w którym prawo to miałoby być realizowane. Choć w wyniku wniosku członków Parlamentu konferencja nie odbyła się w planowanym miejscu, skarżący miał pełną swobodę w zorganizowaniu i przeprowadzeniu jej w innej lokalizacji. Decyzja KPCz z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie 953/2000 *Zündel v. Kanada*.

<sup>1312</sup> Komentarz Ogólny nr 34..., pkt 49.

<sup>1313</sup> Decyzja KPCz z dnia 18 października 2000 r. w sprawie 736/1997 *Ross v. Kanada*.



izmem. Tezy skarżącego dotyczyły m.in. walki, jaką chrześcijanie muszą podjąć z wrogami – wyznawcami judaizmu i międzynarodowym spiskiem kierowanym przez „prominentnych Żydów”<sup>1314</sup>. Inne religie i wyznania (w szczególności judaizm) opisywane były przez M. Rossa z pogardą i wrogością, jako sprzeczne z jedyną prawdziwą wiarą chrześcijańską. Publikacje skarżącego stały się powodem skarg, a w konsekwencji monitorowania prowadzonych przez niego zajęć szkolnych oraz upomnień i nagan wystosowanych przez Radę Szkolną. W 1988 r. D. Attis, obywatel Kanady pochodzenia żydowskiego, którego dzieci uczęszczały do szkoły w okręgu Nowy Brunswik, złożył skargę do Komisji Praw Człowieka Nowego Brunswiku, zarzucając w niej, że Rada Szkolna przez brak przeciwdziałania aktywności M. Rossa akceptowała i usprawiedliwiała jego antysemityczne poglądy i publikacje. D. Attis twierdził, że Rada Szkolna naruszyła art. 5 kanadyjskiej ustawy o prawach człowieka, świadcząc publiczną edukację, która dyskryminowała uczniów ze względu na wyznanie i pochodzenie etniczne. Zgodnie z właściwymi regulacjami prawa kanadyjskiego rozpoczęto rozpatrywanie skargi przed kanadyjską Radą Praw Człowieka (ang. *Human Rights Board*). Po przesłuchaniu kilkunastu świadków i przeanalizowaniu wszystkich dowodów i faktów przedstawionych przez strony postępowania Rada orzekła, że choć nie dowiedziono żadnego zachowania M. Rossa podczas zajęć lekcyjnych, które mogłoby stanowić podstawę skargi na działania dyskryminacyjne, również postawa i poglądy wyrażane przez nauczyciela poza salą lekcyjną mogą mieć negatywny wpływ na uczniów i pracodawca powinien wówczas interweniować. Rada odniosła się do publikacji M. Rossa, stwierdzając, że poglądy w nich przedstawiane są z całą pewnością dyskryminujące i znieważające w stosunku do osób wyznających judaizm. Poglądów tych nie można, zdaniem Rady, zakwalifikować jako głosu w akademickiej dyskusji.

W trakcie postępowania wysłuchano również uczniów żydowskiego pochodzenia, uczęszczających do szkół w okręgu Nowy Brunswik, którzy wskazywali na silne nastroje antysemityczne panujące wśród ich szkolnych kolegów, czego przejawem było m.in. używanie przezwisk w stosunku do żydowskich uczniów, rysowanie swastyk na tablicach i biurkach żydowskich dzieci<sup>1315</sup>. Rada uznała, że wieloletnia działalność

---

<sup>1314</sup> Tamże, pkt 4.2.

<sup>1315</sup> Na temat przejawów antysemityzmu obecnych w kanadyjskich szkołach podstawowych oraz średnich zob. m.in. niezwykle ciekawy film dokumentalny badaczki tego

M. Rossa z pewnością przyczyniła się do wytworzenia „zatrutego środowiska w Okręgu Szkolnym nr 15”<sup>1316</sup>, co miało negatywny wpływ na edukację dzieci D. Attisa. Decyzją kanadyjskiej Rady Praw Człowieka Rada Szkolna musiała:

- natychmiastowo skierować M. Rossa na bezpłatny urlop na okres 18 miesięcy;
- przenieść M. Rossa na stanowisko nieobejmujące prowadzenia zajęć dydaktycznych (jeśli takie stanowisko, odpowiadające kwalifikacjom M. Rossa, będzie dostępne);
- zakończyć względem M. Rossa stosunek pracy, jeśli po zakończeniu urlopu nie będzie dostępna lub nie zostanie przez niego zaakceptowana żadna oferta pracy na stanowisku nieobejmującym prowadzenia zajęć dydaktycznych lub jeśli w ciągu trwania urlopu czy pracy na stanowisku nieobejmującym prowadzenia zajęć dydaktycznych opublikuje on lub napisze z zamiarem opublikowania treści zawierające tezy o żydowskim spisku i konspiracji lub atakujące judaizm czy też opublikuje, sprzeda lub rozpowszechni jakąkolwiek ze swoich wcześniejszych publikacji.

Rada Szkolna przeniosła M. Rossa na stanowisko nieobejmujące prowadzenia zajęć dydaktycznych po okresie 1 tygodnia bezpłatnego urlopu. Jednocześnie skarżący rozpoczął działania mające na celu podważenie decyzji Rady. Sprawa dotarła do Sądu Najwyższego Kanady, który orzekł, że decyzja Rady była słuszna i oparta na właściwych przesłankach.

Skarga M. Rossa do Komitetu zawierała przede wszystkim zarzut naruszenia przez rząd Kanady art. 18 i 19 MPPOP przez uniemożliwienie mu wyrażania w swobodny sposób własnych przekonań religijnych. Skarżący podkreślił, że nigdy nie ujawniał swoich poglądów w obecności uczniów i nie istniały żadne dowody na to, aby którykolwiek z nich znajdował się pod wpływem jego opinii i przekonań. W klasie skarżącego nie było uczniów żydowskiego pochodzenia, a pomiędzy głoszeniem dyskryminujących twierdzeń (takich jak twierdzenie, że tylko jedna religia jest prawdziwa) a traktowaniem osób w sposób dyskryminujący (z powodu wyznawanej przez nich religii) istnieje zasadnicza

---

problemu, N. Gold z Ontario Institute for Studies in Education Uniwersytetu w Toronto: <http://www.noragold.com/publisher/articleview/frmArticleID/23> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1316</sup> Decyzja KPCz z dnia 18 października 2000 r. w sprawie 736/1997 *Ross v. Kanada*, pkt 4.3, tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 331.

różnica. Pełnomocnik skarżącego podniósł ponadto, że przekonania M. Rossa nie były sprzeczne z regulacjami prawnymi, które zakazują nawoływania do nienawiści, nie mogły być również uznane za przekonania antysemickie, jako że krytyka judaizmu z pobudek religijnych nie jest przejawem antysemityzmu. Skarżący czuł się dyskryminowany, miał bowiem pewność, że nauczyciel wypowiadający się krytycznie na temat chrześcijaństwa nie zostałby poddany podobnym procedurom dyscyplinarnym.

Państwo-strona w przekazanym Komitetowi stanowisku odniosło się zarówno do kwestii dopuszczalności skargi, jak i do jej meritum. Zdaniem rządu Kanady skarga powinna zostać uznana za niedopuszczalną jako niezgodna z postanowieniami Paktu. W stosunku do publikacji skarżącego należało przywołać art. 20 ust. 2 MPPOP, stanowiły one bowiem popieranie nienawiści narodowej, rasowej i religijnej. W tym kontekście państwo-strona podniosło ważne zagadnienie interpretacyjne Paktu, twierdząc, że art. 18–20 MPPOP powinny być rozpatrywane w świetle łączących je elementów i wzajemnej zależności, dlatego też nie może zaistnieć fakt naruszenia przez państwo-stronę art. 18 i 19 MPPOP przez ustanowienie i stosowanie przepisów prawnych mających na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z art. 20 MPPOP. Przypomniano wcześniejszą decyzję Komitetu o niedopuszczalności skargi w sprawie *J.R.T. i W.G. v. Kanada*, stwierdzając, że istnieją znaczne podobieństwa pomiędzy skargą *J.R.T. i W.G.* a skargą M. Rossa. W obydwu przypadkach autorzy skarg publicznie prezentowali swoje antysemickie poglądy. Rozpowszechnianie treści, których dotyczyły skargi, zostało zakazane na mocy obowiązujących w Kanadzie regulacji prawnych, stanowiących część krajowych mechanizmów ochrony praw człowieka. Skarżący nie mógł ponadto domagać się ochrony na podstawie art. 18 MPPOP, ponieważ prezentowane przez niego treści nie były przekonaniami religijnymi i z całą pewnością nie należały do dogmatu wiary chrześcijańskiej. Głoszone przez skarżącego poglądy nie stanowiły formy uzewnętrznienia jego wyznania, a ich publikacja nie była jednym ze sposobów praktykowania kultu religijnego, uczestnictwa w obrzędach czy nauczania religii. Żądanie ochrony dla publicznego głoszenia antysemityzmu na podstawie Paktu stanowiło również zdaniem rządu Kanady naruszenie art. 5 ust. 1 MPPOP, co implikowało konieczność uznania skargi za niedopuszczalną *ratione materiae*.

Pomimo wysunięcia postulatu uznania skargi za niedopuszczalną oraz twierdzenia, że nie jest możliwe zaistnienie sprzeczności pomiędzy regulacjami art. 18 i 19 MPPOP a postanowieniami art. 20 MPPOP, państwo-strona odniosło się również szczegółowo do klauzul ograniczających, jakie zawierają art. 18 ust. 3 oraz art. 19 ust. 3 MPPOP. Według rządu wszystkie przesłanki konieczne do stwierdzenia dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jednostki zostały w przypadku M. Rossa spełnione. W szczególności akcentowano, że ograniczenia nałożone na skarżącego były konieczne do zapewnienia ochrony praw i wolności społeczności żydowskiej oraz poszanowania zasad równości i różnorodności, fundamentalnych dla funkcjonowania demokratycznego państwa i społeczeństwa.

Skarżący, w odpowiedzi na uwagi państwa-strony podtrzymał wszystkie swoje wcześniejsze argumenty, podkreślając, że jego wypowiedzi i publikacje nie miały charakteru antysemickiego oraz że wbrew twierdzeniom strony rządowej jego publikacje stanowiły wyraz przekonań religijnych w rozumieniu MPPOP, co potwierdził Sąd Najwyższy Kanady, orzekając, że sprawa dotyczy wypowiedzi religijnych. W kolejnej informacji przedłożonej Komitetowi państwo-strona odniosło się do tego argumentu skarżącego, utrzymując, że choć w rzeczywistości Sąd Najwyższy Kanady uznał twierdzenia M. Rossa za przekonania religijne, prawo kanadyjskie chroni również przed nadużyciem wolności wyznania.

Rozpatrując kwestię dopuszczalności skargi, Komitet zdecydował, że należy ją uznać za dopuszczalną i zbadać co do meritum w zakresie, w jakim dotyczyła art. 18 ust. 3 oraz art. 19 ust. 3 MPPOP. Komitet stwierdził, w odniesieniu do przywołanej przez państwo-stronę sprawy *J.R.T. i W.G. v. Kanada*, że „ograniczenia wypowiedzi, mogące zawierać się w zakresie art. 20, muszą być również dopuszczalne w świetle art. 19 ust. 3 (...). Przy stosowaniu tych postanowień, fakt że ograniczenie jest konieczne w świetle art. 20, jest oczywiście istotny. W niniejszej sprawie dopuszczalność ograniczeń jest kwestią, którą należy rozpatrzyć na etapie badania istoty skargi”<sup>1317</sup>. Inaczej zatem niż w przypadku skargi *Faurisson v. Francja* oraz *J.R.T. i W.G. v. Kanada*, podkreślono współzależność art. 19 i 20 MPPOP.

---

<sup>1317</sup> Decyzja KPCz z dnia 18 października 2000 r. w sprawie 736/1997 *Ross v. Kanada*, pkt 10.6, tłumaczenie za: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór...*, s. 342.

Przechodząc do badania istoty skargi, Komitet uznał przede wszystkim, że odsunięcie skarżącego od prowadzenia zajęć dydaktycznych stanowiło znaczne ograniczenie jego prawa do swobody wypowiedzi, było jednak skutkiem wyrażanych przez niego poglądów<sup>1318</sup>. Następnie Komitet szczegółowo rozpatrzył, czy spełnione zostały wszystkie przesłanki przewidziane w art. 19 ust. 3 MPPOP, konieczne do stwierdzenia zgodności z MPPOP zastosowanych wobec skarżącego ograniczeń:

- przesłanka obowiązywania krajowych przepisów prawnych przewidujących ograniczenie – Komitet przywołał w tym aspekcie stanowisko, jakie zajął Sąd Najwyższy Kanady, zgodnie z którym po dokładnym rozpatrzeniu wszystkich okoliczności sprawy stwierdzono istnienie wystarczających podstaw prawnych decyzji kanadyjskiej Rady Praw Człowieka. Komitet uznał zatem, że ograniczenia były w sposób wystarczający określone w przepisach prawnych<sup>1319</sup>;
- przesłanka zastosowania ograniczeń ze względu na cele określone w Pakcie – odnosząc się do tego warunku, Komitet przypominał, że ograniczenia dopuszczalne zgodnie z art. 19 ust. 3 MPPOP mogą służyć ochronie praw zarówno jednostek, jak i całej wspólnoty. Komitet przywołał w tym kontekście swoją decyzję w sprawie *Faurisson v. Francja*, w której stwierdził dopuszczalność ograniczeń treści wzmagających atmosferę antysemityzmu, w celu ochrony społeczności żydowskiej przed skierowaną przeciwko niej nienawiścią. Uwzględniając zatem charakter i możliwe oddziaływanie twierdzeń i publikacji skarżącego, Komitet zdecydował, że ograniczenie swobody wypowiedzi M. Rossa wynikało z konieczności ochrony praw i dobrego imienia osób wyznających judaizm, co znajduje odniesienie również wobec prawa do korzystania z pub-

---

<sup>1318</sup> Por. w szczególności rozstrzygnięcia dokonane przez organ strasburski w sprawach dotyczących skarg obywateli Niemiec na obowiązujące w ich państwie przepisy prawne przeciwdziałające dopuszczeniu do służby publicznej (w tym zawodu nauczyciela) osób mających skrajne poglądy polityczne i działających w organizacjach politycznych o takim charakterze. Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006, s. 223–230.

<sup>1319</sup> Szerzej na temat dokonanej przez KPCz interpretacji warunku zapisania ograniczeń w ustawie zob. np. S. Joseph, J. Schulz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, materials, and commentary*, Oxford–New York 2004, s. 525 i n.



licznego systemu edukacji, wolnej od wrogości, uprzedzeń i nietolerancji;

- przesłanka konieczności i proporcjonalności zastosowanych ograniczeń – Komitet zauważył w tym kontekście, że wolność wypowiedzi niesie ze sobą szczególnego rodzaju odpowiedzialność i zobowiązania, które w przypadku sprawy M. Rossa mają jeszcze bardziej istotne znaczenie ze względu na charakter zawodu nauczyciela. Odsunięcie skarżącego od prowadzenia zajęć dydaktycznych może więc zostać uznane za działanie władz konieczne do ochrony praw i wolności żydowskich uczniów.

Konsekwencją uwzględnienia i przeanalizowania wszystkich przedstawionych powyżej argumentów była decyzja Komitetu, w której nie stwierdzono naruszenia art. 19 MPPOP wobec skarżącego. Komitet podkreślił również, że przeniesienie skarżącego na stanowisko nieobjmujące dydaktyki nastąpiło zaledwie po tygodniu urlopowania go, co dowodzi proporcjonalności zastosowanych przez państwo-stronę środków – skarżący nie musiał rezygnować z pracy zawodowej przez zbyt długi czas.

Odnosząc się do zarzutu skarżącego w zakresie naruszenia art. 18 MPPOP, Komitet stwierdził, że decyzje podjęte w jego sprawie przez kanadyjską Radę Praw Człowieka nie odnosiły się do wolności jego przekonań religijnych, ale raczej do publicznego wyrażania owych przekonań w ściśle określonym kontekście i okolicznościach. Ograniczenia i ich uzasadnienie mają w przypadku art. 18 MPPOP ten sam charakter i to samo znaczenie co ograniczenia dotyczące art. 19 MPPOP, do których Komitet odniósł się w sposób szczegółowy. Komitet nie stwierdził w konsekwencji naruszenia art. 18 MPPOP.

W decyzji Komitetu zwraca uwagę przede wszystkim przeprowadzona po raz pierwszy pogłębiona analiza zgodności ograniczeń zastosowanych na podstawie art. 20 ust. 2 z wymogami dopuszczalności ograniczeń wysłowionymi w art. 19 ust. 3 MPPOP. Komitet wskazał tym samym, że wykluczona jest możliwość powoływania się przez państwo na obowiązek realizacji postanowień art. 20 MPPOP bez zbadania natury ustanowionych w prawie krajowym ograniczeń praw i wolności jednostki.

Orzecznictwo KPCz w zakresie rozstrzygania konfliktu pomiędzy korzystaniem przez jednostkę z praw i wolności przewidzianych w Pakcie a koniecznością ochrony praw i wolności innych jednostek przed „mową nienawiści” oraz zagrożeniami wynikającymi z dążeń do

wskrzeszania ruchów totalitarnych, zasadniczo w całości zawiera się w przedstawionych powyżej decyzjach. W żadnym z rozstrzygnięć Komitet nie uznał prymatu prawa do publicznego manifestowania postaw i poglądów antysemickich nad ochroną praw i wolności innych osób, sposób argumentacji Komitetu kształtował się jednak w zmienny sposób. Chronologicznie pierwszy z zaobserwowanych kierunków w podejściu KPCz opierał się na uznaniu art. 20 jako wystarczającej i zarazem wyłącznej podstawy uznania skargi za niedopuszczalną (*J.R.T. i W.G. v. Kanada*). Krytyka takiego podejścia Komitetu wynikała przede wszystkim z obawy, że państwom przyznana zostanie możliwość przywoływania art. 20 Paktu jako podstawy wszelkich, najbardziej nawet drastycznych ograniczeń praw i wolności jednostki. Postulowano rozpoznanie tego rodzaju skarg na podstawie badania realizacji przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, zawartych w klauzulach limitacyjnych poszczególnych przepisów MPPOP, w powiązaniu z wymogami z art. 20<sup>1320</sup>. Kolejne rozstrzygnięcie Komitetu w omawianej materii nie czyniło jednak zadość temu postulatowi – rozpoznając skargę „kłamcy oświęcimskiego” R. Faurissona, Komitet całkowicie pominął art. 20, badając jej meritum wyłącznie w świetle art. 19 ust. 3. Dopiero sposób rozstrzygania trzeciej w ujęciu chronologicznym skargi w sprawie dotyczącej antysemickiej „mowy nienawiści” (*Ross v. Kanada*) wyraźnie zgodny był z wnioskami komentatorów rozstrzygnięcia w sprawie *J.R.T.* Stwierdzenie braku naruszenia art. 19 MPPOP wobec skarżącego nastąpiło w tym przypadku w świetle wszechstronnej analizy art. 19 ust. 3, dokonanej w powiązaniu z rozpatrzeniem charakteru zobowiązań wynikających z art. 20 ust. 2. Dopiero w tym momencie zastosowano zatem holistyczne w sensie przepisów MPPOP podejście do zagadnienia konfliktu pomiędzy swobodą wypowiedzi a publicznym głosem „mowy nienawiści”.

Co interesujące, w żadnym z zaprezentowanych rozstrzygnięć Komitet nie odwołał się do postanowień art. 5 ust. 1 MPPOP, ustanawiającego zakaz nadużycia praw i wolności przyznanych w traktacie jako do wyłącznej podstawy wykluczenia określonych treści czy działań z zakresu objętego ochroną Paktu. Jedynie w przypadku skargi *M.A. v. Włochy* Komitet dał do zrozumienia, że gdyby na przeszkodzie do

---

<sup>1320</sup> M. Nowak wymienia w tym kontekście klauzule limitacyjne z art. 18, 19, 21 i 22 MPPOP. Zob. M. Nowak, *U.N. Covenant...*, s. 474.

rozpatrzenia skargi nie stanął brak właściwości Komitetu *ratione temporis*, zastosowanie znalazłaby ta właśnie regulacja MPPOP.

Powyższe uwagi skłaniają do przyjęcia, że orzecznictwo Komitetu w analizowanej materii podążało dotychczas w trzech odmiennych kierunkach: przywoływania wyłącznie art. 20 MPPOP jako podstawy stwierdzenia niedopuszczalności skargi, łącznej analizy przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności z art. 19 i 20 oraz badania skargi jedynie pod względem naruszenia art. 19 MPPOP, z pominięciem art. 20. Jednocześnie w każdym przypadku stosowanie jednej z wymienionych technik ograniczone było do rozstrzygnięcia Komitetu w pojedynczej sprawie i aż do momentu przyjęcia przez Komitet Komentarza Ogólnego nr 34 do art. 19 MPPOP niemożliwe było jednoznaczne stwierdzenie, którą z zaprezentowanych metod postępowania Komitet przyjmie w swoim przyszłym orzecznictwie jako dominującą. W Komentarzu tym, opisanym szczegółowo w rozdziale III niniejszej książki, w zdecydowany sposób akcentuje się bowiem wymóg, aby ograniczenia ustanowione na podstawie art. 20 były równocześnie zgodne z przesłankami dopuszczalności ograniczeń wysłowionymi w ust. 3 art. 19 MPPOP. Komitet będzie decydował w podobnych do przedstawionych powyżej sprawach na podstawie przeprowadzonej łącznej analizy art. 19 i 20, porzucając metodę oparcia się jedynie na art. 20 bądź art. 19 ust. 3 MPPOP.

### **3. Decyzje Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej**

Kompetencja Komitetu LDR do rozpatrywania skarg indywidualnych na naruszenie konwencji LDR umocowana jest w art. 14 tejże konwencji, mającym charakter fakultatywny. Aby skarga na dane państwo mogła zostać rozpatrzona przez Komitet LDR, konieczne jest, aby państwo to złożyło wcześniej właściwą deklarację, zgodnie z regulacją art. 14. Decyzje Komitetu LDR (ang. *opinions*<sup>1321</sup>) opatrzone są sugestiami i zaleceniami (ang. *suggestions and recommendations*) kierowanymi

---

<sup>1321</sup> Aby podkreślić jednolity charakter decyzji KPCz oraz opinii Komitetu LDR, wobec orzecznictwa tego ostatniego stosowana będzie nazwa „decyzje”.

wobec państwa, przeciwko któremu wniesiono skargę i które zdaniem Komitetu LDR naruszyło przepisy konwencji LDR<sup>1322</sup>.

Należy zaznaczyć, że przedstawione wcześniej uwagi dotyczące charakteru wiążącego decyzji KPCz mają zastosowanie również do decyzji Komitetu LDR.

W sprawie dotyczącej publicznego manifestowania przekonań antysemickich Komitet LDR wypowiedział się dotychczas tylko raz. Poszukując przyczyn tak niskiej liczby spraw dotyczących antysemityzmu, należy uwzględnić fakt, że instytucja skargi indywidualnej do Komitetu LDR nie jest powszechnie znana i dotychczas ten organ rozpatrzył tylko 42 sprawy<sup>1323</sup>.

Analizowana poniżej decyzja Komitetu LDR dotyczyła naruszenia prawa do uzyskania ze strony państwa ochrony przed dyskryminacją i nienawiścią rasową. Inaczej niż we wszystkich innych przedstawionych w tym rozdziale pracy skargach indywidualnych, skarżącymi nie były osoby, których prawo do publicznego wyrażania antysemickich postaw lub przekonań miało zostać naruszone na skutek ingerencji władz państwa. Wynika to w sposób bezpośredni z charakteru konwencji LDR, która powstała w celu zapewnienia ochrony praw osób narażonych na dyskryminację, nienawiść i przemoc na tle rasowym, narodowościowym lub etnicznym oraz stworzenia mechanizmu, który umożliwi im dochodzenie stwierdzenia naruszenia ich praw.

---

<sup>1322</sup> Uwagi dotyczące charakteru prawnego decyzji KPCz, przedstawione powyżej w niniejszym rozdziale książki, można odnieść także do decyzji Komitetu LDR. W zakresie realizacji przez państwa decyzji Komitetu LDR, podobnie jak w przypadku KPCz, wypracowana została procedura *follow-up* wraz z funkcją Specjalnego Sprawozdawcy obserwującego proces implementowania decyzji Komitetu LDR. Zob. *Guidelines to follow-up on concluding observations and recommendations* z dnia 10 marca 2006 r., CERD/C/68/Misc.5/Rev.1, dokument przyjęty podczas 68. sesji Komitetu LDR, która odbyła się dnia 20 lutego 2006 r.

<sup>1323</sup> Do sierpnia 2013 r. były to łącznie 43 skargi rozpatrzone przez Komitet LDR (w tym skargi uznane za niedopuszczalne). Wszystkie statystyki Komitetu LDR dostępne są na stronie internetowej: <http://tb.ohchr.org/default.aspx> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

**Brak zagwarantowania przez państwo skutecznej ochrony przed rozpowszechnianiem idei opartych na dyskryminacji i nienawiści rasowej oraz przed nawoływaniem do nienawiści na tle rasowym – *The Jewish community of Oslo i in. v. Norwegia*<sup>1324</sup>**

Dnia 19 sierpnia 2000 r. grupa członków organizacji „Bootboys” przemaszewowała przez centrum norweskiej miejscowości Askim w celu uczczenia pamięci Hessa, jednego z przywódców Trzeciej Rzeszy. Uczestnicy marszu ubrani byli w stroje przypominające mundury wojskowe, wielu miało zasłonięte twarze. W swoim przemówieniu przywódca grupy, T. Sjolie, stwierdził m.in.: „Zebraliśmy się tu by uczcić naszego wielkiego przywódcę, Rudolfa Hessa, za jego odważną próbę ocalenia Niemiec i Europy przed bolszewikami i żydostwem podczas II wojny światowej. (...) Każdego dnia imigranci rabują, gwałcą i zabijają Norwegów, każdego dnia nasi ludzie i nasz kraj są ograbiani i niszczeni przez Żydów, którzy wysysają z naszego kraju dobrobyt i zastępują go niemoralnymi i antynorweskimi ideami. (...) Nasz drogi Führer Adolf Hitler oraz Rudolf Hess byli więzieni za swe przekonania, my zaś nie możemy odrzucić ich zasad i heroicznego wysiłku, wprost przeciwnie, powinniśmy podążać ich śladem i walczyć o to, w co wierzymy, czyli o Norwęgę opartą na idei narodowego socjalizmu”<sup>1325</sup>.

Podczas marszu wznoszono okrzyki „Sieg heil!” oraz wykonywano faszystowskie gesty pozdrowienia. Skarżący stwierdzili, że bezpośrednim następstwem opisanego marszu było stworzenie nowej jednostki organizacji „Bootboys” w pobliskiej miejscowości oraz narastanie atmosfery wrogości wobec osób należących do mniejszości rasowych, etnicznych i narodowościowych, a także wzmożona aktywność norweskich środowisk neonazistowskich. Niebawem doszło również do kilku aktów przemocy wobec cudzoziemców, których sprawcami okazali się członkowie „Bootboys”.

W lutym 2001 r., w rezultacie zgłaszanych skarg, Prokuratura w Oslo oskarżyła T. Sjolie o naruszenie art. 135 ust. a norweskiego kodeksu karnego, który zakazuje grożenia, znieważania lub szerszenia

---

<sup>1324</sup> Decyzja KPCz z dnia 15 sierpnia 2005 r. w sprawie 30/2003 *The Jewish community of Oslo i in. v. Norwegia*.

<sup>1325</sup> Tamże, pkt 2.1.



nienawiści wobec jakiejkolwiek osoby bądź grupy osób z powodu wyznania, rasy, koloru skóry lub pochodzenia narodowego bądź etnicznego. Sąd pierwszej instancji uniewinnił oskarżonego, sąd apelacyjny stwierdził natomiast naruszenie art. 135 ust. a norweskiego kodeksu karnego, uznając, że przemowa przywódcy „Bootboys” mogła być rozumiana jako wyrażanie akceptacji dla masowej eksterminacji Żydów.

Sąd Najwyższy, do którego odwołał się T. Sjolie, wydał jednak zaskakujące i kontrowersyjne orzeczenie, w którym uznał m.in., że kryminalizacja pochwały nazizmu wiązałaby się z ogólnym zakazem istnienia organizacji neonazistowskich, to zaś stanowiłoby zbyt daleką ingerencję w sferę wolności wypowiedzi i wolności zrzeszania się. W orzeczeniu stwierdzono ponadto, że słowa T. Sjolie były jedynie nazistowską retoryką i wyrażały wyłącznie jego osobiste poparcie dla idei narodowego socjalizmu, co nie jest tożsame z pochwałą eksterminacji Żydów. Zdaniem sędziów nic nie wskazywało ponadto na szczególne powiązania pomiędzy osobą Hessa a Holokaustem. Według norweskiego Sądu Najwyższego niewątpliwie obraźliwe uwagi ze strony przywódcy „Bootboys” nie były groźbami, nie stanowiły również wezwania do podjęcia sprzecznych z prawem działań<sup>1326</sup>.

W skardze podniesiono, że konwencja LDR określa obowiązki państwa-strony w zakresie ochrony społeczeństwa przed wrogą i nienawistną propagandą, która głoszona była przez T. Sjolie. Skarżący przywołali obawę wyrażoną przez zwierzchnika norweskiej prokuratury, że na skutek zaistniałego precedensu w postaci wyroku Sądu Najwyższego Norwegia stanie się swoistym schronieniem dla neonazistów, jako że głoszenie propagandy nazistowskiej podczas zgromadzeń podobnych do marszu członków „Bootboys” nie będzie w niej karane<sup>1327</sup>. Dlatego skarżący zarzucili naruszenie art. 4 oraz 6 konwencji LDR przez brak zapewnienia im wystarczającej i efektywnej ochrony przed rozpowszechnianiem idei opartych na dyskryminacji i nienawiści rasowej, jak również przed nawoływaniem do przestępstw z nienawiści, opartych na tych ideach<sup>1328</sup>.

Należy zgodzić się z wnioskami skarżących, że ocena zagrożenia wynikającego z wydarzeń w miejscowości Askim dokonana przez norweski Sąd Najwyższy była błędna. Jawne nakłanianie do walki o idee,

---

<sup>1326</sup> Tamże, pkt 2.7.

<sup>1327</sup> Tamże, pkt 2.8.

<sup>1328</sup> Tamże, pkt 3.1.

które przyświecały Hitlerowi i Hessowi, nie może być interpretowane inaczej niż tylko jako wezwanie do nienawiści i stosowania przemocy nie tylko wobec Żydów, lecz także wszystkich innych grup poddanych morderczemu terrorowi Trzeciej Rzeszy. Skarżący słusznie wskazali ponadto na Komentarz Ogólny Komitetu LDR nr 15, w którym powtórzono, że istnienie organizacji popierających dyskryminację rasową musi być zakazane w prawie krajowym państwa-strony konwencji LDR oraz na fakt, że już uprzednio Komitet LDR wyraził zaniepokojenie brakiem wypełnienia przez Norwęgę tego wymogu traktatu<sup>1329</sup>.

Uzasadniając swoje prawo do występowania w charakterze ofiar naruszenia Konwencji, skarżący podkreślili m.in., że choć Komitet LDR nie wypowiedział się dotychczas na temat statusu ofiary w sprawie o podobnym stanie faktycznym, powinien oprzeć się m.in. na podejściu ETPCz, zaprezentowanym przy ocenie wielu podobnych skarg<sup>1330</sup>.

Według skarżących „ofiarami” w rozumieniu konwencji LDR mogą być wszyscy członkowie danej grupy, ponieważ możliwe jest naruszenie praw każdej jednostki w obrębie takiej grupy. W konsekwencji skarżący, na równi z innymi Żydami i imigrantami, znajdowali się w stanie zagrożenia, wynikającym z naruszenia przez Norwęgę art. 4 i 6 konwencji LDR<sup>1331</sup>. Skarżący podkreślili, że sam fakt istnienia w Norwegii grup neonazistowskich, odczytywany przez pryzmat treści wyroku Sądu Najwyższego, stwarza sytuację realnego niebezpieczeństwa, w której staną się oni ofiarami swobodnego i dopuszczalnego prawnie rozpowszechniania idei opartych na teoriach wyższości i nienawiści rasowej. Według skarżących brak bezpośredniej konfrontacji z uczest-

---

<sup>1329</sup> Obawy takie Komitet LDR wyraził w uwagach końcowych do kolejnych sprawozdań okresowych Norwegii. Komitet za każdym razem odnosił się do braku właściwej implementacji przez Norwęgę art. 4 konwencji LDR z powodu nieuchwalenia zakazu funkcjonowania organizacji rasistowskich. Zob. uwagi końcowe z dnia 21 sierpnia 1997 r. do sprawozdania Norwegii, A/52/18, pkt 606, 613; uwagi końcowe z dnia 23 sierpnia 2000 r. do sprawozdania Norwegii, A/55/18, pkt 415; Uwagi końcowe z dnia 22 sierpnia 2006 r. do sprawozdania Norwegii, CERD/C/NOR/CO/18, pkt 16.

<sup>1330</sup> Skarżący przywołali m.in. orzeczenie ETPCz w sprawie *Campbell i Cosans v. Wielka Brytania*, w którym ETPCz uznał status potencjalnej ofiary ucznia brytyjskiej szkoły, skarżącego się na naruszenie art. 3 EKPCz przez sam fakt istnienia regulacji dopuszczających stosowanie wobec uczniów kar cielesnych. Zob. wyrok ETPCz z dnia 25 lutego 1982 r. w sprawach połączonych 7511/76 i 7743/76 *Campbell i Cosans v. Wielka Brytania*.

<sup>1331</sup> Decyzja KPCz z dnia 15 sierpnia 2005 r. w sprawie 30/2003 *The Jewish community of Oslo i in. v. Norwegia*, pkt 3.2.

nikami marszu był irrelevantny dla ich statusu ofiary, a art. 4 konwencji LDR powinien być interpretowany w sposób uwzględniający fakt, że rzadko dochodzi do sytuacji, w której rasistowskie poglądy i idee kierowane są bezpośrednio do ofiar takich poglądów – przeważnie do ich rozpowszechniania dochodzi wśród samych zwolenników organizacji rasistowskich. Wskazali także, że konwencja LDR, zgodnie z regulacją jej art. 1 ust. 1, znajduje zastosowanie nie tylko wobec rozpowszechniania rasistowskich treści, lecz także wobec skutków takiego działania<sup>1332</sup>.

Państwo-strona przedłożyło swoje stanowisko, stwierdzając, że zgłoszona skarga, której autorem nie jest bezpośrednio pokrzywdzona jednostka, zalicza się do kategorii *actio popularis* i ma na celu uzyskanie oceny Komitetu LDR w zakresie zależności pomiędzy art. 135 ust. a norweskiego kodeksu karnego a art. 4 konwencji LDR, co stanowi zbyt ogólne zagadnienie, które zasadniczo powinno być rozważane w ramach procedury rozpatrywania okresowych sprawozdań państw-stron składanych do Komitetu LDR. Rząd Norwegii oświadczył, że żadne ze skarżących stowarzyszeń nie stanowi „grupy jednostek” w rozumieniu art. 14 ust. 1. Według państwa-strony w niniejszej sprawie niemożliwe jest przyjęcie interpretacji pojęcia grupy jednostek, zgodnie z którą każdy z członków grupy może być ofiarą naruszenia konwencji LDR. W odpowiedzi na wskazanie przez skarżących nazwisk poszczególnych osób, których prawa miały zostać naruszone, rząd norweski przypomniał o determinującym możliwości wniesienia skargi indywidualnej warunku wyczerpania wszelkich dostępnych krajowych środków ochrony prawnej przez stronę skarżącą (wskazując przy tym na decyzję o niedopuszczalności skargi w sprawie *POEM i FASM v. Dania*<sup>1333</sup>). Zdaniem państwa-strony nie można było ponadto przyznać skarżącym statusu ofiar, jako że żadna z wymienionych osób nie była obecna podczas marszu, nie do nich osobiście skierowane były zatem słowa T. Sjolie.

W odpowiedzi na zwrócenie się przez Komitet LDR do państwa-strony o przedłożenie dodatkowych informacji na temat krajowych

---

<sup>1332</sup> Tamże, pkt 3.3.

<sup>1333</sup> W sprawie *POEM i FASM v. Dania* Komitet LDR uznał skargę dwóch stowarzyszeń za niedopuszczalną z powodu nieprzyłączenia się przez nie na żadnym szczeblu postępowania krajowego do oskarżenia przeciwko wyrażającemu rasistowskie poglądy politykowi, przez co nie został spełniony warunek wyczerpania wszystkich krajowych środków ochrony prawnej. Zob. decyzja Komitetu LDR z dnia 17 marca 2003 r. w sprawie 022/2002 *POEM i FASM v. Dania*.

środków ochrony prawnej, które nie zostały przez skarżących wykorzystane, rząd Norwegii przyznał, że nie istniała możliwość występowania skarżących jako stron w postępowaniu karnym przeciwko T. Sjolie<sup>1334</sup>. Mogli oni wprawdzie skorzystać z regulacji prawa cywilnego w zakresie zniesławienia, zastosowanie tej ścieżki prawnej wobec rasistowskiej i antysemickiej retoryki pozostawało jednak kwestią sporną i nie było faktycznie praktykowane.

Komitetu LDR nie przekonały argumenty państwa-strony – w sposób jednoznaczny stwierdzono dopuszczalność skargi i uznano, że skarżący nie mieli rzeczywistej możliwości efektywnego włączenia się w postępowanie przeciwko T. Sjolie, nie istniały zatem krajowe dostępne środki ochrony prawnej, które mogliby wyczerpać przed złożeniem skargi. Komitet LDR podzielił następnie argumentację skarżących w zakresie przyznania statusu ofiary naruszenia postanowień konwencji LDR. Status ten przysługiwał im z dwóch zasadniczych powodów: po pierwsze, państwo wykazało faktyczną niemoc w zakresie zapewnienia ochrony przed rozpowszechnianiem antysemickiej „mowy nienawiści”, po drugie, skarżący należeli do grupy w bezpośredni sposób narażonej na przejawy dyskryminacji, nienawiści i przemocy na tle rasowym, będące rezultatem aktywności ruchów neonazistowskich w Norwegii, w tym organizacji „Bootboys”<sup>1335</sup>.

Wobec stwierdzenia dopuszczalności skargi państwo-strona odniosło się do jej istoty, opierając swoje stanowisko na kilku mało przekonujących merytorycznie argumentach<sup>1336</sup>. Pierwszy argument opierał się na przypomnieniu konieczności ważenia przez władze kolidujących ze sobą praw i wolności oraz o obowiązku ochrony prawa do swobody wypowiedzi, wyrażonym w norweskiej Konstytucji. Państwa powinny mieć szeroki margines swobody oceny przy rozstrzyganiu konfliktu pomiędzy poszczególnymi prawami, a margines ten nie został przekro-

---

<sup>1334</sup> Decyzja KPCz z dnia 15 sierpnia 2005 r. w sprawie 30/2003 *The Jewish community of Oslo i in. v. Norwegia*, pkt 6.3.

<sup>1335</sup> Por. również decyzję o przyznaniu statusu ofiary w sprawie *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Niemcy*, w której stowarzyszenie organizacji działających na rzecz praw osób tureckiego pochodzenia, skarżące władze Niemiec za niedostateczną ochronę przed nienawistnymi i dyskryminującymi Turków wypowiedziami niemieckiego polityka, dostawało w związku z tymi wypowiedziami wrogie listy, znalazło się również na liście „wrogów Niemiec” narodowosocjalistycznego podziemia. Decyzja Komitetu CERD z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie 48/2010 *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Niemcy*.

<sup>1336</sup> Tamże, pkt 8.1–8.7.

czony przez Sąd Najwyższy w wyroku zapadłym w sprawie T. Sjolie. Następnie strona rządowa przedstawiła zmiany, jakich dokonano w prawie norweskim na skutek dążenia do wzmocnienia ochrony przed rozpowszechnianiem treści rasistowskich, twierdząc, że wobec nowej sytuacji prawnej skarżący nie powinni powoływać się na swój status ofiary oraz nie mogą twierdzić, że wyrok Sądu Najwyższego stanowi precedens zagrażający efektywnemu karaniu osób wzywających do dyskryminacji i nienawiści rasowej. Państwo-strona wskazało również, że skarżący nie wskazali, w jaki sposób słowa T. Sjolie miałyby negatywnie wpłynąć na możliwość korzystania przez nich z praw chronionych na podstawie art. 5 konwencji LDR.

Komitet LDR po merytorycznym zbadaniu przedłożonej skargi zdecydował, że Norwegia naruszyła art. 4 i 6 konwencji LDR<sup>1337</sup>. Pokreślono, że zgodnie z sugestią państwa-strony uwzględniony został wyrok Sądu Najwyższego, który zapadł w rezultacie pogłębionej analizy okoliczności sprawy T. Sjolie, oraz konieczność przyznania każdemu państwu właściwego marginesu swobody oceny w przypadku rozstrzygania o kolidujących ze sobą prawach jednostek. Stwierdzono jednak, że odpowiedzialnością i rolą Komitetu LDR jest zapewnienie spójnej interpretacji w obrębie art. 4 konwencji LDR, zgodnie z treścią Komentarza Ogólnego nr 15<sup>1338</sup>. Komitet LDR nie zgodził się ze zdaniem Sądu Najwyższego Norwegii i zwrócił uwagę na fakt, że wypowiedzi T. Sjolie nie odnosiły się jedynie do osoby Hessa, lecz również do samego Hitlera. Zdaniem Komitetu LDR przedstawiona podczas przemowy T. Sjolie obrona Hitlera i idei, które wyznawał, oraz wezwanie do podążania jego śladami muszą zostać ocenione przynajmniej jako nawoływanie do dyskryminacji, a nawet do przemocy na tle rasowym. Odnosząc się do tzw. klauzuli należytego uwzględnienia (ang. *due regard clause*) zasad zawartych w PDPCz (w tym prawa do swobody wypowiedzi), Komitet LDR stwierdził, że klauzula ta nie może być stosowana w celu ochrony wypowiedzi podobnych do tych autorstwa T. Sjolie<sup>1339</sup>.

---

<sup>1337</sup> Tamże, pkt 10.1–10.11.

<sup>1338</sup> Komentarz Ogólny nr 15 formułuje wytyczne dla państw-stron konwencji LDR w zakresie właściwej interpretacji i obowiązku implementacji postanowień art. 4. Zob. Komentarz Ogólny nr 15 z dnia 17 marca 1993 r., A/48/18.

<sup>1339</sup> Tzw. klauzula należytego uwzględnienia została wprowadzona do treści traktatu w celu zmniejszenia ewentualnego zagrożenia, jakie może wynikać dla innych praw (m.in. swobody wypowiedzi) z rygorystycznych postanowień art. 4 konwencji LDR. Na temat kontrowersji związanych z przyjęciem klauzuli oraz jej interpretacją przez państwa-strony



Decyzja Komitetu LDR w sprawie *The Jewish community of Oslo i in. v. Norwegia* ma bardzo istotne znaczenie nie tylko dla interpretacji poszczególnych postanowień konwencji LDR, lecz również dla próby bardziej ogólnego określenia, w jaki sposób instrument ten może i powinien być stosowany wobec przypadków antysemitkiej „mowy nienawiści” oraz pochwalania nazizmu. Komitet LDR wyszedł w swoim rozstrzygnięciu poza standardową ocenę istoty skargi, przedstawiając także interpretację tak kluczowych terminów jak: „klauzula należytego uwzględnienia” zasad zawartych w PDPCz, „grupa jednostek”, „status ofiary”, przywoływaną w późniejszych decyzjach Komitetu LDR<sup>1340</sup>. Wskazał również na własne rozumienie jednej z powierzonych mu ról, czyli zapewnienia koherentnej interpretacji przepisów konwencji LDR.

Pomimo że wszech miar słusznej konkluzji wobec decyzji Komitetu LDR należy sformułować kilka uwag krytycznych. W argumentacji państwa-strony uwagę zwraca m.in. przywoływany wyrok Sądu Najwyższego Norwegii, w którym stwierdzono, że poszczególne treści, aby mogły podlegać karaniu na podstawie norweskiego kodeksu karnego, muszą być interpretowane w kontekście sytuacji, w której zostały wy-

---

konwencji LDR oraz sam Komitet LDR, zob. K.J. Partsch, *Racial Speech...*, s. 23 i n., oraz uwagi przedstawione w rozdziale III niniejszej pracy.

<sup>1340</sup> W sprawie *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma i in. v. Niemcy* (decyzja z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie 38/2006) uznano, że stowarzyszenia złożyły skargę w imieniu swoich członków jako grup jednostek, których prawa zostały w bezpośredni sposób naruszone przez stwierdzenia zawarte w opublikowanym artykule. Uwzględniając charakter działań podejmowanych przez składające skargę stowarzyszenia oraz grupy osób, które reprezentują, Komitet LDR zdecydował o przysługującym im statusie ofiary naruszenia postanowień konwencji LDR. W sprawie *Hassan Gelle v. Dania* (decyzja z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie 34/2004) stwierdzono, że porównywanie przez polityka na łamach prasy konsultacji przeprowadzonych przez rząd ze stowarzyszeniem duńsko-somalijskim w sprawie rytuału obrzezania dziewcząt z konsultowaniem pederastów w sprawach zakazu stosunków seksualnych z dziećmi oraz gwałcicieli przy rozstrzyganiu o karach za gwałt może stanowić zniewagę i poniżające traktowanie dla całej grupy osób pochodzenia somalijskiego. W kwestii statusu ofiary naruszeń konwencji LDR Komitet LDR wypowiedział się w sprawie *Murat Er v. Dania* (decyzja z dnia 8 sierpnia 2008 r. w sprawie 040/2007), stwierdzając, że sam fakt istnienia w szkole utartego postępowania, zgodnie z którym na życzenie pracodawcy na praktyki zawodowe wysyłani są tylko uczniowie pochodzenia duńskiego, powoduje, że wszyscy uczniowie szkoły o innym pochodzeniu mogą być uznani za potencjalne ofiary naruszenia konwencji LDR, na podstawie jej art. 14 ust. 1. Zob. też uwagi na temat orzecznictwa Komitetu LDR zawarte w: A. Gliszczyńska-Grabias, *Orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka oraz Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ dotyczące granic swobody wypowiedzi w odniesieniu do mowy nienawiści* (w:) *Mowa nienawiści a wolność...*, s. 131–149.

powiedziane, i sposobu, w jaki prawdopodobnie zostaną zrozumiane przez ich przeciętnego odbiorcę<sup>1341</sup>. Oznacza to, że nie doszukano się w kontekście przeprowadzenia marszu neonazistów i sposobie wyrażania admiracji dla ludobójczego narodowego socjalizmu spełnienia przesłanek wymaganych dla zastosowania sankcji karnych. Każda osoba mająca choćby minimalną wiedzę na temat Hitlera czy Hessa i reżimu narodowosocjalistycznego bez wątpienia rozumie, co było celem wypowiedzi T. Sjolie. Nie może być chyba również mowy o bardziej sugestywnym kontekście sytuacji niż ten, w którym maszerująca grupa umundurowanych neonazistów wznosi okrzyki „Sieg heil!” i pozdrawia się faszystowskimi salutami. Należy żałować, że Komitet LDR nie odniósł się w bardziej szczegółowy sposób do tej sprawy, dociekając, gdzie kryje się przyczyna tak błędnej analizy dokonanej przez najwyższą instancję sądową. Wydaje się, że niepotrzebnie również podkreślano odwoływanie się przez T. Sjolie do Hitlera, co może stwarzać wrażenie, że gdyby tego elementu zabrakło, a w wypowiedzi pojawiłyby się „jedynie” wyrazy podziwu dla Hessa, stanowisko Komitetu LDR mogłoby kształtować się w odmienny sposób. Ponadto choć uznano słowa T. Sjolie wypowiedziane podczas marszu za twierdzenia oparte na idei wyższości i nienawiści rasowej, zabrakło bardziej zdecydowanego i jednoznacznego odniesienia się przez organ kontrolny, monitorujący przestrzeganie zakazu wszelkiej dyskryminacji rasowej, do obserwowanej już od dawna niebezpiecznej tendencji ignorowania czy umniejszania w Norwegii znaczenia rasistowskiej i antysemitowskiej retoryki, na co zwrócił uwagę sam Komitet LDR podczas rozpatrywania sprawozdań okresowych tego państwa.

Co istotne i warte podkreślenia, decyzja Komitetu LDR zawiera rekomendację dotyczącą konieczności zapewnienia przez Norwęgę za pomocą właściwych środków, aby wypowiedzi o charakterze tych, które publicznie formułował T. Sjolie, pozostawały poza ochroną swobody wypowiedzi w prawie norweskim<sup>1342</sup>. Państwo-strona zobowiązane zostało jednocześnie do przedstawienia, w ciągu 6 miesięcy od momentu ogłoszenia rozstrzygnięcia, informacji na temat kroków podjętych

---

<sup>1341</sup> Decyzja KPCz z dnia 15 sierpnia 2005 r. w sprawie 30/2003 *The Jewish community of Oslo i in. v. Norwegia*, pkt 8.2.

<sup>1342</sup> Tamże, pkt 12.

zgodnie z zaleceniami oraz do szerokiego publicznego rozpowszechnienia treści przyjętej decyzji<sup>1343</sup>.

Analizując decyzję Komitetu LDR w sprawie *Sjolie v. Norwegia* w świetle innych rozstrzygnięć tego organu traktatowego w dziedzinie „mowy nienawiści”, można wskazać na dwa powtarzane przez Komitet LDR stwierdzenia, istotne dla przedmiotu niniejszych rozważań. Po pierwsze, uznaje się, że rasistowska i ksenofobiczna wypowiedź, nawet jeśli nie jest bezpośrednio skierowana do konkretnych osób należących do określonej grupy rasowej, narodowościowej czy etnicznej, może naruszać prawa wszystkich członków takiej grupy. Po drugie, Komitet LDR uznaje, że dla realizacji postanowień konwencji LDR nie jest wystarczające ustanowienie przepisów prawnych uznających akty dyskryminacji rasowej oraz rasistowską „mowę nienawiści” za przestępstwo. Wszelkie regulacje prawne muszą być bowiem implementowane przez sądy i inne organy władz państwa w skuteczny i stanowiący realny instrument ochrony sposób<sup>1344</sup>.

## 4. Orzecznictwo organów konwencyjnych Rady Europy – Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Centralną pozycję w systemie ochrony praw człowieka RE zajmuje instytucja skargi indywidualnej na naruszenie EKPCz, z której mogą korzystać jednostki (osoby, grupy osób lub organizacje) pozostające pod jurysdykcją państw-stron tego traktatu. Instytucja ta miała począt-

<sup>1343</sup> Rząd Norwegii odpowiedział na zalecenia Komitetu LDR w lutym 2006 r. Rząd poinformował o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń Komitetu LDR, w tym m.in. rozpowszechniania tłumaczenia decyzji, nowelizacji art. 100 Konstytucji Norwegii, która pozwoliła na wprowadzenie szerszego zakresu ochrony przed rasistowskimi wypowiedziami i nawoływaniem do nienawiści na tym tle. Rząd norweski przyjął również ustawę o zakazie dyskryminacji, w której zawarto m.in. zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, powołał ponadto urząd rzecznika ds. równości i zakazu dyskryminacji, który ma za zadanie przeciwdziałać dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym i etnicznym. Pomimo to Komitet LDR nadal nie uznał wyniku procedury *follow-up* za satysfakcjonujący, ze względu na zastrzeżenia do odpowiedzi ze strony państwa, podnoszone przez skarżących. Zob. Sprawozdanie z 71. sesji Komitetu LDR.

<sup>1344</sup> Zob. w szczególności decyzje Komitetu LDR w sprawach *L.K. v. Holandia*, skarga nr 004/1991, decyzja z dnia 16 marca 1993 r. oraz *Hassan Gelle v. Dania*...

kowo charakter fakultatywny, a jej obligatoryjne przyjęcie zapoczątkowała strukturalna reforma systemu strasburskiego, przeprowadzona w 1998 r.<sup>1345</sup> Protokół Dodatkowy nr 11, który dokonał zmiany obowiązującego do 1998 r. stanu prawnego strasburskiego systemu kontrolnego, wprowadził przede wszystkim zasadniczo jednoinstancyjne postępowanie przed Trybunałem, który obradował odtąd jako stały organ kontrolny. Przed wejściem w życie tego protokołu postępowanie prowadziła bowiem również Europejska Komisja Praw Człowieka, a Trybunał obradował w trybie sesyjnym<sup>1346</sup>.

Na temat zagadnień składania oraz rozpatrywania skarg indywidualnych do organu strasburskiego istnieje bogata literatura<sup>1347</sup>. W tym miejscu warto podkreślić jedynie, że system skargowy dostępny w ramach RE cechuje skuteczny mechanizm egzekwowania implementacji wiążących prawnie orzeczeń ETPCz, nadzorowany przez Komitet Mi-

<sup>1345</sup> Protokół Dodatkowy nr 11 do Konwencji, wprowadzający zmiany w strukturze funkcjonowania organu strasburskiego, wszedł w życie dnia 1 listopada 1998 r. Zob. np. B. Gronowska, *Reforma procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. – wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Europejskiego 1996, nr 1; H.G. Schermers, *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, European Law Review 1994, t. 19, nr 4. Ostatnia reforma systemu strasburskiego nastąpiła na mocy Protokołu nr 14, który wszedł w życie dnia 1 czerwca 2010 r., wprowadzając wiele zmian proceduralnych, m.in. nową przesłankę niedopuszczalności skargi w postaci wymogu doznania przez stronę skarżącą „znaczącego uszczerbku” (ang. *significant disadvantage*). Na temat zmian wprowadzonych Protokołem nr 14 zob. m.in.: *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhoele, Antwerp 2005; M.A. Beernaert, *Protocol 14 and the Strasbourg procedures. Towards greater efficiency? And at what price?*, European Human Rights Law Review 2004, nr 5; I.C. Kamiński, *Protokół nr 14 bis do EKPCz – doraźna reforma procedury przed ETPCz*, EPS 2009, nr 11; A. Gliszczyńska-Grabias, *Trybunał Praw Człowieka w przededniu reformy*, Rzeczpospolita 2010, 26 stycznia.

<sup>1346</sup> Przed wejściem w życie reformy z 1998 r. państwo musiało, w drodze specjalnej deklaracji, przyjąć kompetencję Komisji i Trybunału do zbadania skierowanej przeciwko niemu skargi indywidualnej. Jeśli państwo wyraziło na to zgodę, postępowanie toczyło się najpierw przed Komisją, która formułowała raport na temat zasadności twierdzenia strony skarżącej o naruszeniu Konwencji. Ostateczny wyrok w sprawie zapadał jednak przed strasburskim Trybunałem. Protokół Nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

<sup>1347</sup> Zob. m.in. A. Bisztyga, *Ochrona Praw Człowieka w Systemie Rady Europy* (w:) *System ochrony...*, s. 125–139; P. van Dijk [i in.], *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerp 2006; *European Court of Human Rights. Remedies and Execution of Judgments*, red. T.A. Christou, J.P. Raymond, London 2005.

nistrów RE<sup>1348</sup>. Pełne i dokonywane bez zbędnej zwłoki wykonanie wyroków Trybunału zostało uznane w 2001 r. za warunek członkostwa w Radzie Europy<sup>1349</sup>. System strasburski uznawany jest w konsekwencji za bardziej efektywny od systemu uniwersalnego, a o jego popularności przesądza również fakt, że orzeczenia ETPCz mogą zawierać zobowiązanie do zapewnienia określonej wielkości finansowego zadośćuczynienia na rzecz ofiary stwierdzonego naruszenia praw człowieka<sup>1350</sup>.

Przed organem strasburskim rozpatrzona została znaczna liczba skarg, w których osoby publicznie prezentujące antysemickie poglądy bądź prowadzące działalność opartą na ideach narodowego socjalizmu domagały się objęcia swoich wypowiedzi i działań ochroną przewidzianą w EKPCz. Bez wątplenia ma to związek z aktywnością osób i grup o sympatiach neonazistowskich w powojennej Europie, stałą obecnością antysemickich resentymentów w wielu europejskich społeczeństwach, które bynajmniej nie wygasły po Holokauście.

Do Komisji oraz do Trybunału skierowanych zostało m.in. wiele skarg tzw. kłamców oświęcimskich, wobec których organ strasburski przyjął konsekwentne stanowisko uznawania ich za niedopuszczalne *in materiae*. Również inne skargi omówione w tej części pracy nie zostały dopuszczone do merytorycznego rozpatrzenia. Szczególny charakter miało natomiast szeroko dyskutowane orzeczenie Trybunału

<sup>1348</sup> Na temat procedury nadzorowania wykonania wyroków ETPCz zob. np. A. Szklanna, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedury oraz stan obecny (w:) 60 lat Rady Europy...*, s. 249–266; E. Lambert-Abdelgawad, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2008. Zob. również raport Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego RE zatytułowany *Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights*. Raport został ogłoszony dnia 2 czerwca 2008 r., AS/Jur(2008) 24, [http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080526\\_ajdoc24\\_2008.pdf](http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080526_ajdoc24_2008.pdf) (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.).

<sup>1349</sup> Zob. rezolucję ResDH (2001) 80 z dnia 26 czerwca 2001 r., dotyczącą wykonania przez Turcję wyroku zapadłego w sprawie *Loizidou v. Turcja*.

<sup>1350</sup> Nie oznacza to oczywiście, że wykonywalność wyroków ETPCz nie napotyka na trudności. Wymienia je m.in. raport organizacji pozarządowej Open Society Justice Initiative: *From Judgment to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, opublikowany w listopadzie 2010 r.: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/judgment-justice-implementing-international-and-regional-human-rights-decisions> (odsłona z dnia 17 sierpnia 2013 r.). Zob. również *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications. Problems and Possible Solutions*, red. R. Wolfrum, U. Deutsch, Berlin–New York 2009.



w sprawie *Lehideux i Isorni v. Francja*<sup>1351</sup>, w którym Trybunał zdecydował się zbadać co do meritum skargę dotyczącą sądowej oceny interpretacji wydarzeń historycznych. Problem antysemityzmu i „kłamstwa oświęcimskiego”, pozornie stanowiący tu wątek poboczny, miał w rzeczywistości bardzo istotne znaczenie. Dlatego też wyrok w sprawie *Lehideux i Isorni* został włączony do grupy omawianych w tej części książki rozstrzygnięć.

Standard ochrony swobody wypowiedzi w systemie strasburskim współtworzony jest przez bardzo bogate orzecznictwo w zakresie art. 10 EKPCz, które na przestrzeni zmian ulegało w sposób oczywisty ewolucji o różnych kierunkach i zmiennej dynamice<sup>1352</sup>. Konsekwentnie jednak podkreśla np. fundamentalny charakter wolności wypowiedzi dla funkcjonowania jednostek, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz istnienia demokratycznego państwa prawa<sup>1353</sup>. Swoboda wypowiedzi nie może być przy tym ograniczana jedynie do takich treści, które są powszechnie akceptowane – musi rozciągać się również na przekazy obraźliwe czy wręcz szokujące<sup>1354</sup>. Jednocześnie sędziowie strasburscy dostrzegają konieczność przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej we wszelkich ich postaciach<sup>1355</sup>. Dlatego też dopuszczalne może być ograniczanie przez władze państwowe swobody wypowiedzi osób, które nawołują do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym czy religijnym<sup>1356</sup>.

Podobnie jak w przypadku KPCz oraz Komitetu LDR, orzecznictwo strasburskie nie posługuje się jedną, zamkniętą definicją pojęcia mowy nienawiści, choć jednocześnie przywołuje oraz interpretuje je w swoich

<sup>1351</sup> Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1998 r. w sprawie 55/1997/839/1045 *Lehideux i Isorni v. Francja*.

<sup>1352</sup> Zob. przede wszystkim poświęconą tej tematyce monografię I.C. Kamińskiego: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...; Komentarz...*, red. Garlicki; J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. 1, *Ius Novum* 2007, nr 2–3; A. Lester, *Freedom of Expression* (w:) *The European System for the Protection of Human Rights*, red. R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, Dordrecht 1993.

<sup>1353</sup> Wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie 5493/72 *Handyside v. Wielka Brytania*.

<sup>1354</sup> Po raz pierwszy stanowisko to zostało przedstawione podczas rozpatrywania sprawy 9815/82 *Lingens v. Austria* – zob. wyrok z dnia 8 lipca 1986 r.

<sup>1355</sup> Zob. m.in. decyzję KPCz o niedopuszczalności z dnia 2 września 1994 r. w sprawie 21318/93 *Ochensberger v. Austria*.

<sup>1356</sup> Wyrok ETPCz z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie 35071/97 *Gündüz v. Turcja*.

rozstrzygnięciach. W wyroku w sprawie *Gündüz v. Turcja*, cytując definicję zawartą w Zaleceniu R (97) 20 stwierdzono wyraźnie, że „nie może być wątpliwości co do tego, że konkretne wypowiedzi stanowiące «mowę nienawiści», które mogą być obraźliwe dla poszczególnych jednostek lub grup, nie są chronione w art. 10 Konwencji”<sup>1357</sup>. Zasadniczo Trybunał skłania się jednak do dokonywania oceny poszczególnych wypowiedzi w aktualnie analizowanej sprawie, słusznie unikając wiązania się tak trudnymi do sformułowania definicjami, jak ma to miejsce w przypadku „mowy nienawiści”.

Warto podkreślić zdecydowane stanowisko organu strasburskiego wobec wszelkich przejawów nienawiści i dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym lub religijnym<sup>1358</sup>. Wyraża się ono w przekonaniu, że rasizm w sposób wyjątkowo dotkliwy narusza ludzką godność, a państwa-strony EKPCz zobowiązane są do podjęcia wszystkich dostępnych im środków przeciwdziałania mu. W szczególności w przypadkach, w których doszło do przemocy, która mogła być motywowana rasizmem (w różnych jego postaciach), konieczne jest intensywne zaangażowanie organów władzy w przeprowadzenie właściwego dochodzenia, którego celem ma być nie tylko wyjaśnienie okoliczności sprawy, lecz także zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa członkom grup mniejszościowych, przeciwko którym kierowana jest nienawiść i przemoc na tle rasowym, narodowościowym etnicznym lub religijnym. Zobowiązanie takie przyjmuje jeszcze bardziej kategoryczne brzmienie w przypadku, w którym sprawcami przemocy na tle rasowym są funkcjonariusze państwowi<sup>1359</sup>.

#### 4.1. Wolność wypowiedzi osób głoszących „kłamstwo oświęcimskie”

Dotychczasowe stanowisko organu strasburskiego wobec skarg „kłamców oświęcimskich” scharakteryzować można jako restrykcyjne, w rozumieniu konsekwentnej odmowy przyznania im ochrony wyni-

<sup>1357</sup> Tamże, pkt 41.

<sup>1358</sup> Zob. m.in. rozstrzygnięcia ETPCz: decyzja o niedopuszczalności z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Menson i in. v. Wielka Brytania*; wyrok z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie 44614/07 *Milanović v. Serbia*.

<sup>1359</sup> Wyrok ETPCz z dnia 6 lipca 2005 r. w połączonych sprawach 43577/98 i 43579/98 *Nachova i in. v. Bułgaria*.

kającej z art. 10 EKPCz. W istocie żadna z tego rodzaju skarg złożonych do Strasburga nie została zbadana co do meritum – ich odrzucenie następowało zawsze na etapie rozstrzygania o dopuszczalności. Podstawa dla ostatecznego wykluczenia „kłamstwa oświęcimskiego” z zakresu treści chronionych przez art. 10 EKPCz była jednak definiowana w orzecznictwie strasburskim w zmienny, daleki od spójności sposób. Poniżej przedstawione zostaną rozstrzygnięcia, w których zastosowano trzy zasadniczo odmienne sposoby narracji, pojawiające się w sprawach dotyczących „kłamstwa oświęcimskiego”. W każdym przypadku kluczowym elementem wydaje się jednak sposób przywołania lub pominięcia art. 17 EKPCz, który zakazuje podejmowania działań zmierzających do niweczenia praw i wolności przyznanych w EKPCz<sup>1360</sup>:

- narracja całkowicie pomijająca art. 17 EKPCz, skupiająca się na stwierdzeniu oczywistej bezzasadności skargi na podstawie analizy spełnienia przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności zawartych w Konwencji;
- narracja posługująca się art. 17 EKPCz w celu rekonstrukcji wymogu konieczności, stanowiącego element klauzuli limitacyjnej z zasadniczych przepisów Konwencji (w przypadku „kłamstwa oświęcimskiego” przede wszystkim z art. 10 gwarantującego wolność wypowiedzi; w przypadku innych omawianych w tym fragmencie pracy skarg – także z art. 11 (wolność zgromadzania się i stowarzyszania się)). Taka technika orzecznicza określana jest jako **technika absorpcji** i polega na „przywołaniu aksjologicznego aspektu art. 17 i posłużeniu się zawartymi w nim wskazaniem przy ustalaniu znaczenia i skutków szczegółowych klauzul ograniczających, zawartych w postanowieniach o poszczególnych prawach i wolnościach”<sup>1361</sup>;
- narracja oparta na art. 17 EKPCz jako na wyłącznej podstawie uznania, że „żądanie ochrony jest niepołączalne *ratione materiae* z danym szczegółowym postanowieniem Konwencji”, nazywana

<sup>1360</sup> Już w tym miejscu warto zasygnalizować, że takie różnorodne podejście organu strasburskiego rozciąga się na wszystkie sprawy z zakresu publicznego głoszenia „mowy nienawiści” oraz podejmowania działań motywowanych nienawiścią na tle rasowym, narodowym, etnicznym czy religijnym. Szczegółową i wielowątkową analizę posługiwania się art. 17 EKPCz przez organy strasburskie przeprowadził w swojej monografii I.C. Kamiński, zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 551–579. Zob. również uwagi dotyczące art. 17 w: *Komentarz...*, red. Garlicki, s. 813–820.

<sup>1361</sup> *Komentarz...*, red. L. Garlicki, s. 815.

**techniką wykluczenia**<sup>1362</sup>. Odmowa ochrony następuje wówczas, gdy wypowiedź lub działanie, za które skarżącą się jednostkę spotkała sankcja, zaliczyć można do niweczających którekolwiek z praw i wolności przyznanych w EKPCz. Wówczas taka wypowiedź lub działanie pozostaje całkowicie poza zakresem objętym ochroną tego traktatu.

Aż do późnych lat 80. XX wieku Komisja nie przywoływała koncepcji zakazu nadużycia praw wysłowionej w art. 17 EKPCz jako podstawy oceny skarg „kłamców oświecimskich”, uznając restrykcje zastosowane przez władze krajowe za spełniające warunki stwierdzenia niedopuszczalności skargi z art. 10 ust. 2 EKPCz<sup>1363</sup>.

Przykładem narracji pierwszego typu jest decyzja Komisji w sprawie skargi *X v. Niemcy* – jednej z najwcześniejszych, które odnosiły się do kryminalizacji negacjonizmu<sup>1364</sup>. Skarżący umieszczał na tablicy zawieszanej na ogrodzeniu swojej posesji broszury opisujące Holokaust jako „niedopuszczalne kłamstwo” i „syjonistyczny szwindel”. Z powodztwem cywilnym przeciwko niemu wystąpił sąsiad żydowskiego pochodzenia, którego dziadek został zamordowany w obozie koncentracyjnym Auschwitz-Birkenau. Niemiecki sąd pierwszej instancji uznał, że pomimo faktu, że broszury nie były skierowane bezpośrednio przeciwko sąsiadowi bądź jego dziadkowi, muszą być uznane za znieważające wszystkie żydowskie ofiary narodowego socjalizmu oraz ich ocalałych krewnych. Sąd nakazał skarżącemu powstrzymanie się od publicznego wyrażania swoich twierdzeń pod groźbą zastosowania kary grzywny bądź pozbawienia wolności. Sąd apelacyjny orzekł jednak, że broszury zaprzeczające istnieniu Holokaustu nie znieważały osób żydowskiego pochodze-

<sup>1362</sup> Tamże.

<sup>1363</sup> Należy jednocześnie zaznaczyć, że linię orzecniczą organów strasburskich w zakresie art. 17 otworzyło rozstrzygnięcie w sprawie delegalizacji Komunistycznej Partii Niemiec, w którym Komisja orzekła na podstawie tego przepisu Konwencji, że skarga nie mieściła się w zakresie Konwencji *ratione materiae*. Ten sam sposób postępowania przyjęto w sprawie *Glimmerveen i Hagenbeck v. Holandia*, w której skarżącymi były osoby wyrażające swoje rasistowskie poglądy, uznając skargę za niedopuszczalną na podstawie art. 17 EKPCz, z powodu prób wykorzystania przez skarżących praw i wolności przyznanych w Konwencji w sposób sprzeczny z duchem tego traktatu. Zob. decyzje KPCz o niedopuszczalności z dnia 20 lipca 1957 r. w sprawie 250/57 *German Communist Party (KPD) v. Niemcy* oraz o niedopuszczalności z dnia 11 października 1979 r. w sprawie 8348/78 *Glimmerveen i Hagenbeck v. Holandia*.

<sup>1364</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 16 lipca 1982 r. w sprawie 9235/81 *X. v. Niemcy*.

nia, lecz jedynie osoby, które głosiły pewne opinie na temat eksterminacji Żydów podczas okresu rządów Trzeciej Rzeszy, zdaniem skarżącego – opinie kłamliwe. W sprawie tej zapadło orzeczenie Federalnego Sądu Najwyższego, potwierdzające ustaloną już wcześniej linię orzeczniczą tego organu, zgodnie z którą w obliczu szczególnego kontekstu historycznego każda osoba pochodzenia żydowskiego może czuć się znieważona atakami na Żydów jako na grupę, bez względu na jej osobiste przeżycia podczas trwania reżimu nazistowskiego, a nawet bez względu na to, czy żyła w tamtym czasie. Sąd podkreślił, że „kłamstwo oświęcimskie” nie korzysta z ochrony wolności wypowiedzi przewidzianej w art. 5 ust. 1 Konstytucji RFN. Zdanie to powtórzył Trybunał Konstytucyjny RFN, do którego skarżący złożył skargę konstytucyjną w zakresie gwarancji swobody wypowiedzi<sup>1365</sup>.

W skardze wskazano, że władze niemieckie złamały względem skarżącego szereg przepisów EKPCz. W szczególności skarżący odniósł się do naruszenia art. 10 EKPCz, które miało nastąpić poprzez zniekształcanie prawdy historycznej przez państwo niemieckie w celach politycznych oraz art. 6 EKPCz, czego wyrazem miało być m.in. odrzucenie wniosku skarżącego o przeanalizowanie jako dowodów w sprawie publikacji autorstwa znanych „kłamców oświęcimskich”.

Odnosnie do zarzucanego naruszenia art. 10 EKPCz Komisja podkreśliła, że jednoznaczna linia orzecznicza niemieckiego Federalnego Sądu Najwyższego wskazuje na możliwość znieważenia osoby pochodzenia żydowskiego jedynie na podstawie jej przynależności do grupy takich osób. Restrykcje zastosowane przez niemieckie sądy ocenione zostały jako uzasadnione wymogami ochrony praw innych osób oraz konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Podkreślono, że społeczeństwo takie opiera się na zasadach tolerancji i otwartości, a ich ochrona powinna być w szczególności skierowana wobec grupy, która historycznie doświadczyła dyskryminacji i prześladowań. W konsekwencji skarga została uznana za niedopuszczalną<sup>1366</sup>.

---

<sup>1365</sup> W następstwie orzeczenia Federalnego Sądu Najwyższego przeciwko skarżącemu zainicjowano postępowanie karne. Skarżący został skazany na karę roku pozbawienia wolności za naruszenia art. 130 niemieckiego kodeksu karnego, kryminalizującego nawoływanie do nienawiści. Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję była jednak skarga dotycząca postępowania w sprawie przeciwko skarżącemu z powództwa cywilnego.

<sup>1366</sup> Zob. również decyzję o niedopuszczalności z dnia 14 lipca 1983 r. w sprawie 9777/82 *T. v. Belgia*.



W dalszym okresie funkcjonowania Komisji zaobserwowano pojawienie się drugiej z wymienionych metod interpretacyjnych. Komisja zaczęła przeprowadzać analizę konieczności zastosowanej ingerencji władz państwowych z przywołaniem art. 17, uzyskującego status narzędzia wykładni art. 10 EKPCz (technika absorpcji). W ten sposób rozpatrzono skargi, które na przełomie lat 80. i 90. XX wieku zostały zgłoszone do organu strasburskiego<sup>1367</sup>. Jako egzemplifikacja takiego podejścia Komisji w decyzjach odnoszących się do publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego” może posłużyć rozstrzygnięcie przyjęte w sprawie *F.P. v. Niemcy*<sup>1368</sup>.

Skarga została złożona przez zawodowego wojskowego – kapitana niemieckiej Marynarki Wojennej, który w obecności innych żołnierzy, podczas wydawanego przez siebie prywatnego przyjęcia, stwierdził m.in., że Holocaust to syjonistyczne kłamstwo służące dyskredytacji Niemiec, same obozy koncentracyjne zbudowane zostały już po zakończeniu drugiej wojny światowej, a rzekomo zagazowani w nich Żydzi żyją w Stanach Zjednoczonych pod zmienionymi nazwiskami. Decyzją sądu wojskowego skarżący został zdegradowany do niższego stopnia za wykroczenie dyscyplinarne<sup>1369</sup>. Sąd apelacyjny potwierdził, że F.P. dopuścił się rażącego naruszenia obowiązku politycznej lojalności przez popieranie działań oraz idei zagrażających demokratycznemu porządkowi państwa, zakazanych w niemieckiej ustawie o służbie żołnierskiej (niem. *Soldatengesetz*). Ponadto umyślnie naruszył artykuł ustawy, prezentując prywatnie zachowania i postawę szkodliwe dla reputacji niemieckiej armii. W rezultacie sąd zdecydował o zastosowaniu najbardziej dotkliwej sankcji w postaci wydalenia skarżącego ze służby wojskowej. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny odrzucił skargę konstytucyjną F.P.

W skardze do organu strasburskiego znalazły się zarzuty naruszenia art. 9 i 10 EKPCz, jednak Komisja już na wstępie odrzuciła zasadność skargi na naruszenie art. 9, argumentując, że twierdzenia skarżącego wyrażone podczas spotkania nie stanowiły „przekonań” w rozumieniu

---

<sup>1367</sup> Tu m.in. decyzja o niedopuszczalności z dnia 18 października 1995 r. w sprawie 25062/94 *Honsik v. Austria*; decyzja o niedopuszczalności z dnia 9 września 1998 r. w sprawie 36773/97 *Nachtmann v. Austria*; decyzja o niedopuszczalności z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawie 41448/98 *Witzsch v. Niemcy*.

<sup>1368</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie 19459/92 *F.P. v. Niemcy*.

<sup>1369</sup> Tamże.

EKPCz. Odnośnie do zarzucanego naruszenia art. 10 Komisja podniosła, że sankcje zastosowane wobec skarżącego były następstwem rażącego naruszenia zobowiązań wynikających z ustawy o służbie żołnierskiej, przez co działania władz uznać należy za służące ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz konieczne w celu zapobieżenia zakłóceniu porządku publicznego.

Komisja rozważyła kwestię konieczności ingerencji władz, przywołując art. 17 EKPCz i uznając, że stwierdzenia skarżącego, które stały się podstawą reakcji władz niemieckich, w sposób jednoznaczny stanowiły przejaw rasizmu i miały charakter dyskryminacyjny wobec Żydów. Nie tylko zaprzeczały Holocaustowi, lecz także miały na celu oczyszczenie hitlerowskiego reżimu z dokonania masowych zbrodni. Argumentacja ta została jednocześnie wzmocniona przez potwierdzenie istnienia uprawnienia państwa do nakładania na urzędników publicznych i oficerów sił zbrojnych występujących w charakterze reprezentantów instytucji państwowych szczególnego rodzaju zobowiązań. Nawet tak surowa odpowiedź władz była w rezultacie konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Badanie skargi przez Komisję zakończyło się stwierdzeniem jej niedopuszczalności. Prywatny kontekst wypowiedzi skarżącego pozostał przy tym dla oceny dokonanej przez Komisję irrelewantny.

Innym przykładem orzeczenia niedopuszczalności skargi dotyczącej kryminalizacji publicznego głosu „kłamstwa oświęcimskiego” z pośrednim przywołaniem art. 17 EKPCz jako środka do interpretacji wymogu konieczności z ust. 2 art. 10 jest rozstrzygnięcie skargi Narodowodemokratycznej Partii Niemiec okręgu Monachium – Górna Bawaria (niem. *Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Bezirksverband München-Oberbayern*)<sup>1370</sup>. Przedmiotem skargi był zarzut nałożenia na partię NDP przez władze miasta Monachium wielu zobowiązań związanych z organizacją przez to ugrupowanie konferencji zatytułowanej: „Przyszłość Niemiec w cieniu politycznych wyłudzeń?”, na której wykład wygłosić miał znany negacjonista D. Irving. Organizatorzy zostali zobowiązani do powstrzymania wypowiedzi negujących zbrodnię Holocaustu podczas obrad oraz do poinformowania uczestników konferencji o sankcjach karnych związanych z nawoływaniem do nie-

---

<sup>1370</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie 25992/94 *Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Bezirksverband München-Oberbayern v. Niemcy*.

nawiści, znieważaniem i profanacją pamięci osób zmarłych. W momencie pojawienia się takich treści organizatorzy mieli obowiązek natychmiastowego zakończenia konferencji. Podstawą decyzji władz miasta był m.in. udział w konferencji D. Irvinga. Ryzyko głoszenia podczas tego spotkania kryminalizowanego w Niemczech „kłamstwa oświęcimskiego” ocenione zostało jako bardzo wysokie. Skarga Narodowodemokratycznej Partii Niemiec na decyzję władz miejskich była odrzucana w kolejnych instancjach. Ostatecznie niemiecki Trybunał Konstytucyjny podkreślił po raz kolejny, że negowanie faktu Zagłady nie korzysta z ochrony zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do swobody wypowiedzi.

W przedłożonej do organu strasburskiego skardze twierdzono m.in., że wypowiedzi zaprzeczające prześladowaniu Żydów przez reżim nazistowski, w szczególności zaś negowanie istnienia komór gazowych, pozostają pod ochroną przyznaną w EKPCz jako wyraz osobistych opinii odnoszących się do współczesnej historii. Strona skarżąca podkreśliła, że w świetle badań naukowych należy przyjąć, że komory gazowe w Auschwitz nie były autentyczne. Planowana konferencja miała jednak dotyczyć jedynie zagadnienia antyniemieckiej „propagandy wyłudzeń”.

Komisja stwierdziła niedopuszczalność skargi, uznając ingerencję władz niemieckich za proporcjonalną i konieczną w społeczeństwie demokratycznym w celu ochrony praw osób pochodzenia żydowskiego oraz ich dobrego imienia. Obecność D. Irvinga słusznie została oceniona przez władze Monachium jako czynnik bardzo uprawdopodobniający wystąpienie twierdzeń negujących Holokaust i we właściwy sposób starano się zapobiec naruszeniu porządku publicznego i popełnieniu przestępstwa. Komisja uznała, przywołując art. 17 EKPCz, że wypowiedzi przeczące prześladowaniu Żydów przez reżim narodowosocjalistyczny w kontekście dyskusji nad „antyniemiecką propagandą wyłudzeń”, która była tematem konferencji, stoją w sprzeczności z aksjologicznymi fundamentami EKPCz.

Jak już wspomniano, również w wielu innych skargach negacjonistów skierowanych do Komisji zapadły rozstrzygnięcia o ich oczywistej bezzasadności, oparte na modelu pośredniego zastosowania klauzuli zaporowej z art. 17 w celu dokonania wykładni art. 10 ust. 2 EKPCz. „Kłamstwo oświęcimskie” było nadal konsekwentnie wykluczane przez Komisję z zakresu treści chronionych przez art. 10. Organ strasburski postrzegał je bowiem jako przejaw dyskryminacji na tle rasowym i reli-

gijnym<sup>1371</sup>, kontynuację tradycyjnej dyskryminacji Żydów<sup>1372</sup>, nawoływanie do nienawiści wobec Żydów<sup>1373</sup> oraz ich znieważanie i pozbawianie dobrego imienia, które jest skutkiem zarzucania im kłamstwa i wymuszeń, przez co przedstawiani są jako szczególnie odrażający<sup>1374</sup>.

Takie ujęcie problemu było kontynuowane przez Trybunał w początkowym okresie po reformie z 1998 r., nadal stosujący wobec skarg negacjonistów art. 17 EKPCz w celu zbadania przesłanki konieczności ingerencji zastosowanej przez władze państwowe, konsekwentnie uznający wszystkie za niedopuszczalne<sup>1375</sup>. W ten sposób Trybunał odrzucił m.in. skargę *Witzsch v. Niemcy*<sup>1376</sup>, dotyczącą negowania zbrodni nazistowskich w listach kierowanych przez skarżącego do niemieckich polityków. Tu również art. 17 EKPCz wystąpił jedynie w roli elementu uwzględnianego przy dokonywaniu wykładni postanowień art. 10 ust. 2 EKPCz.

Możliwość zastosowania art. 17 EKPCz jako wyłącznej podstawy odrzucenia skarg negacjonistów została zasygnalizowana dopiero w wyroku Trybunału w sprawie *Lehideux i Isorni v. Francja*. Choć skarga dotyczyła zasadniczo kwestii karania za obronę dobrego imienia Marszałka Petaina, uznaną we Francji za pochwałę zbrodni wojennych oraz kolaboracji z nazistami, w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, jak również w niektórych zdaniach odrębnych do niego dołączonych zawarto wiele uwag istotnych przy badaniu stosunku organu strasburskiego wobec skarg „kłamców oświęcimskich”.

Skarżącymi w sprawie byli dwaj obywatele francuscy, M.-F. Lehideux oraz J. Isorni. Pierwszy z nich przewodniczył Stowarzyszeniu Obrony Marszałka Petaina, a w rządzie Vichy pełnił funkcję ministra przemysłu. Drugi skarżący był obrońcą w powojennym procesie Mar-

<sup>1371</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 6 września 1995 r. w sprawie 25096/94 *Remer v. Niemcy*.

<sup>1372</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 11 stycznia 1995 r. w sprawie 21128/93 *Walendy v. Niemcy*.

<sup>1373</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 6 września 1995 r. w sprawie 25096/94 *Remer v. Niemcy*.

<sup>1374</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 6 września 1995 r. w sprawie 25096/94 *Remer v. Niemcy*; decyzja o niedopuszczalności z dnia 11 stycznia 1995 r. w sprawie 21128/93 *Walendy v. Niemcy*.

<sup>1375</sup> I.C. Kamiński, *Kilka uwag o artykule 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (głos w dyskusji)* (w:) *Mowa nienawiści a wolność...*, s. 179–189.

<sup>1376</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawie 41448/98 *Witzsch v. Niemcy*.

szalka<sup>1377</sup>. W lipcu 1984 r. w dzienniku „Le Monde” ukazało się całostronicowe ogłoszenie, rozpoczynające się od powtarzanej następnie w tekście frazy: „Francuzi, macie krótką pamięć, jeśli zapomnieliście, że...”, po czym wymieniane były informacje ukazujące postać Marszałka Petaina w jednoznacznie pozytywnym, pochwalnym wręcz świetle. W szczególności w odniesieniu do lat 1940–1945 postawa Petaina określona została jako prowadzenie przemyślanej, umiejętnej polityki równowagi pomiędzy nazistami a aliantami (tzw. teoria podwójnej gry).

Organizacje skupiające członków byłego ruchu oporu we Francji złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa publicznej pochwały zbrodni wojennych i kolaboracji przez osoby zlecające wydrukowanie ogłoszenia oraz wydawcę „Le Monde”. Sąd pierwszej instancji wydał wyrok uniewinniający, apelację złożyły jednak organizacje kombatanckie. Ostatecznie skarżący zostali skazani przez paryski sąd apelacyjny, nakazano im wypłatę symbolicznego odszkodowania w wysokości jednego franka francuskiego oraz publikację fragmentów wyroku w „Le Monde”.

W postępowaniu przed Trybunałem rząd francuski domagał się uznania skargi za niedopuszczalną, argumentując, że publikacja w prasie ogłoszenia o takiej treści naruszyła samą istotę i ducha Konwencji, stanowiła również celową próbę zafałszowania historii. Skarżący wskazywali z kolei, że w ogłoszeniu nie było niczego, co mogłoby być odbierane jako pochwała zbrodni nazistowskich, oraz że ogłoszenie miało przyczynić się do pogłębiania dyskusji nad bolesnym okresem historii Francji oraz do wznowienia procesu Marszałka i jego rehabilitacji. Komisja Praw Człowieka stosunkiem głosów 23 do 8 uznała, że prawo do swobody wypowiedzi skarżących, zawarte w art. 10 EKPCz, zostało naruszone. Artykuł 17 EKPCz został w raporcie Komisji całkowicie pominięty.

Trybunał zdecydował, że przedłożoną skargę będzie rozpatrywał w kontekście art. 10 EKPCz, oceniając treść tej regulacji w powiązaniu z art. 17<sup>1378</sup>. Trybunał uznał, że prawo do swobody wypowiedzi skarżących zostało ograniczone na podstawie obowiązujących we Francji

<sup>1377</sup> Dnia 15 sierpnia 1945 r. Marszałek Petain został skazany na karę śmierci i utratę praw publicznych w wyroku Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości Francji.

<sup>1378</sup> Jak zostanie wykazane poniżej, ostateczne rozstrzygnięcie nastąpiło jednak z pominięciem art. 17 EKPCz.



przepisów w celu ochrony reputacji i praw innych osób oraz zapobieżeniu zakłóceniu porządku publicznego lub przestępstwu. Musiano zatem odpowiedzieć na pytanie, czy ingerencja władz francuskich była konieczna w społeczeństwie demokratycznym. Przystępując do rozważenia tej kwestii, Trybunał zauważył, że skarżący nie występowali we własnym imieniu, ale w imieniu stowarzyszeń, których nazwy wydrukowane były w ogłoszeniu (czytelnicy zachęcani byli do pisania listów skierowanych do tych stowarzyszeń). Stowarzyszenia były zgodnie z prawem zarejestrowane we Francji. Powszechnie znanym celem ich działalności była rehabilitacja Marszałka Petaina, a zatem nie mógł dziwić fakt, że w ogłoszeniu postać ta została ukazana w jak najlepszym świetle. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że sąd francuski, wydając orzeczenie w sprawie skarżących, położył główny nacisk na fakt, że w ogłoszeniu nie skrytykowano ani nie zdystansowano się w jakikolwiek sposób do najciemniejszej karty życiorysu Marszałka związanej z prześladowaniem Żydów, a w szczególności do podpisania w październiku 1940 r. tzw. ustaw żydowskich, które umożliwiły deportację tysięcy Żydów francuskich do nazistowskich obozów zagłady. W tym kontekście strona rządowa podkreśliła, że skarżący posłużyli się w ogłoszeniu dwiema technikami: pierwsza to tzw. teoria podwójnej gry Petaina, odrzucona przez historyków, druga – rozmyślne przemilczenie najbardziej zbrodniczego aspektu rządów Vichy – ustawodawstwa rasowego oraz antysemityzmu, służących interesom reżimu narodowosocjalistycznego. Choć skarżących nie można uznać za negacjonistów, celowe pominięcie tego faktu należało ocenić jako niedopuszczalne ze względu na tych, „którzy zapłacili za tę politykę swoim życiem lub życiem swych bliskich, ponieważ zostali naznaczeni jako jej ofiary, bądź zdecydowali się walczyć przeciwko niej”. Rząd domagał się zatem przyznania mu w niniejszej sprawie szerszego marginesu swobody oceny ze względu na brak możliwości zastosowania jednolitych europejskich kryteriów przy ocenie ochrony praw innych osób w sprawie dotyczącej spornego, bolesnego okresu historii Francji<sup>1379</sup>.

Co istotne dla naszych rozważań, Trybunał podkreślił, że jakiegokolwiek pochwalanie pronazistowskiej polityki nie może korzystać z ochrony art. 10 EKPCz. W rozpatrywanej sprawie skarżący wyrazili jednak swój stosunek do nazistów, pisząc w ogłoszeniu o „nazistowskich zbrodniach i prześladowaniach” oraz „niemieckiej wszechwładzy

<sup>1379</sup> I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 421.

i barbarzyństwie”, choć nie zaznaczyli, że Marszałek Petain świadomie przyczyniał się do ich istnienia, w szczególności przez swą odpowiedzialność za prześladowania i deportacje Żydów francuskich. Przemilczane fakty nie dotyczyły spraw o nikłym znaczeniu, przeciwnie – odnosiły się do wydarzeń bezpośrednio związanych z Holokaustem. Ogrom tej zbrodni przeciwko ludzkości zwiększa tym samym znaczenie jakichkolwiek prób jej przemilczenia. Trybunał uznał jednak, że milczenie skarżących, choć moralnie naganne, musi być ocenione łącznie z innymi okolicznościami sprawy. Do tych okoliczności należało zaliczyć m.in. to, że wydarzenia, do których odnosiło się ogłoszenie, dotyczyły okresu sprzed ponad 40 lat, co skłania do odmiennej, mniej surowej interpretacji niż ta, która byłaby zasadna 10 lub 20 lat od wspomnianych wydarzeń. Ponadto każdy kraj powinien umożliwiać prowadzenie otwartej debaty publicznej na najbardziej nawet kontrowersyjne tematy dotyczące jego własnej historii<sup>1380</sup>. Co więcej, treść ogłoszenia w sposób bezpośredni korespondowała z celami działalności stowarzyszeń, w imieniu których je wystosowano, te zaś funkcjonowały we Francji w sposób całkowicie legalny. Trybunał orzekł, że uznanie skarżących za winnych publicznego popierania zbrodni kolaboracji pozbawione było cech proporcjonalności oraz konieczności i w konsekwencji zabrakło podstaw zastosowania tego rodzaju ingerencji w prawa skarżących w społeczeństwie demokratycznym. W orzeczeniu Wielkiej Izby Trybunału, przyjętym stosunkiem głosów 15 przeciwko 6, stwierdzono naruszenie prawa skarżących przyznanego w art. 10 EKPCz, nie znajdując jednocześnie podstaw konieczności rozważenia sprawy również w świetle art. 17, co Trybunał zapowiadał w początkowej części wyroku.

Trybunał strasburski orzekł, że dyskusja o najtrudniejszych nawet wydarzeniach z przeszłości korzysta z ochrony przyznanej w art. 10 EKPCz, w przeciwieństwie do negowania lub poddawania rewizji ustalonych ponad wszelką wątpliwość faktów historycznych, takich jak Holokaust<sup>1381</sup>. Tego rodzaju działanie jest, zdaniem Trybunału, wykluczone spod ochrony art. 10 na mocy art. 17 EKPCz. Jednocześnie ten właśnie fragment rozstrzygnięcia Trybunału uznaje się za otwarcie

---

<sup>1380</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. 2, *Ius Novum* 2007, nr 4, s. 37.

<sup>1381</sup> Trybunał nie zasądził jednocześnie odszkodowania, uznając sam wyrok za wystarczające zadośćuczynienie.

drogi do przywoływania wobec negacjonistów art. 17 jako „normatywnej gilotyny”<sup>1382</sup>, czyli stosowania tzw. techniki wykluczenia.

W kontekście rozważań zawartych w niniejszym rozdziale książki istotne znaczenie mają uwagi zgłoszone w niektórych zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału. Zwraca w szczególności uwagę zdanie odrębne podpisane przez trzech sędziów Trybunału<sup>1383</sup>. Jak wskazuje I.C. Kamiński, istota tego zdania odrębnego sprowadza się do uznania, że choć art. 17 EKPCz nie znajduje zastosowania, „zasady leżące u jego podstaw winny zostać uwzględnione podczas ustalania, jaki margines swobody ocen posiadają – już w kontekście art. 10 – państwa Konwencji”<sup>1384</sup>. Sędziowie w zdaniu odrębnym uznali, że w przeciwieństwie do konkluzji osiągniętej przez większość składu orzekającego Trybunału, ograniczenie prawa do wolności wypowiedzi skarżących było konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Podkreślono formę publikacji – ogłoszenie prasowe oraz brak jakiejkolwiek „wartości dodanej” całkowicie jednostronnego i „reklamowego” w swej naturze ogłoszenia do debaty historycznej. Za aspekt kluczowy uznano błędną ocenę Trybunału w odniesieniu do przyznanego państwu marginesu swobody oceny. Okoliczności sprawy jednoznacznie wskazywały bowiem, że dotyczyła ona oceny wydarzeń historycznych we Francji, których specyfika mogła być w najbardziej właściwy sposób rozważona przez sądy francuskie<sup>1385</sup>. Zakres marginesu swobody oceny nie został w konsekwencji przekroczony, w szczególności wobec uzasadnionej chęci podkreślenia przez władze francuskie faktu, że antysemityzm występujący w jakiejkolwiek postaci nie będzie nigdy usprawiedliwiany.

Dopełnienie powyższych wniosków może stanowić fragment zdania odrębnego przedstawionego przez sędziego J. Casadevalla, w którym sprzeciwił się argumentowi większości, uznającemu za czynnik „łagodzący” upływ ponad 40 lat od wydarzeń będących przedmiotem ogłoszenia<sup>1386</sup>. Sędzia wskazał ponadto na zasadność powtórzenia w niniej-

---

<sup>1382</sup> Takie określenie przywołuje za J.-F. Flaussem I.C. Kamiński: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 557.

<sup>1383</sup> Zdanie odrębne sędziów I. Foighela, A.N. Loizou oraz J. Frelanda.

<sup>1384</sup> I.C. Kamiński, *Kilka uwag...*, s. 186.

<sup>1385</sup> Argument przyznania Francji zwiększonego marginesu swobody oceny został uwzględniony w pozostałych zdaniach odrębnych, przedstawionych przez sędziów J.M. Morenilla oraz J. Casadevalla.

<sup>1386</sup> Choć Trybunał słusznie sformułował tezę, że EKPCz powinna być podczas rozpatrywania poszczególnych spraw interpretowana zgodnie ze współczesną sytuacją

szej sprawie argumentacji zastosowanej przez Trybunał podczas rozpatrywania skargi *Zana v. Turcja*, dotyczącej publicznej pochwały poważnego przestępstwa w wywiadzie prasowym<sup>1387</sup>. Trybunał stwierdził wówczas, że wypowiedź skarżącego mogła być interpretowana na wiele sposobów, nie można jednak analizować jej w oderwaniu od innych istotnych czynników, stanowiących o wyjątkowych okolicznościach sprawy, z których skarżący musiał zdawać sobie sprawę. W konsekwencji uznano, że władze Turcji nie przekroczyły marginesu swobody oceny. Sędzia J. Casadevall podzielił również obawy wyrażone przez przewodniczącego Komisji, S. Trechsela, który w swoim zdaniu odrębnym do raportu Komisji podkreślił zaniepokojenie negatywnym zjawiskiem pewnego rodzaju przychylnego i pobłażliwego nastawienia do skrajnie prawicowych przekonań, które można było zaobserwować w Europie lat 90. XX wieku.

Ostatecznie *obiter dictum* Trybunału wyrażone w wyroku w sprawie *Lehideux i Isorni*, we fragmentach odnoszących się do zasadności stosowania art. 17 EKPCz jako wyłącznej i wystarczającej podstawy uznania skarg negacjonistów za niedopuszczalne *ratione materiae*, znalazło potwierdzenie w rozstrzygnięciu strasburskim zapadłym wobec skargi R. Garaudy, prominentnej postaci europejskiego ruchu negacjonistów. R. Garaudy, który przeszedł konwersję na islam, w swoich książkach kwestionował istnienie komór gazowych, pisał o „micie Norynbergi” i „kłamstwie Holokaustu”, a także w zaciekły sposób atakował Żydów i Izrael. Sądy francuskie uznały kilka z jego publikacji za negujące zbrodnie przeciwko ludzkości oraz stanowiące nawoływanie do nienawiści na tle rasowym, orzekając wobec ich autora kary pozbawienia wolności w zawieszeniu oraz kary grzywny.

---

i warunkami „dnia dzisiejszego” (zob. m.in. wyrok z dnia 25 kwietnia 1978 r. w sprawie 5856/72 *Tyrer v. Wielka Brytania*), stosowanie tej zasady do przypadków negowania Zagłady czy innych form fałszowania prawdy historycznej wydaje się nieuzasadnione. Ryzyko wystąpienia negatywnych skutków takich zachowań wzrasta bowiem właśnie w miarę upływu czasu od wydarzeń, które próbuje się negować lub zafałszowywać. W przypadku „kłamstwa oświęcimskiego” niebezpieczeństwo takie widoczne jest w sposób szczególny właśnie w ciągu ostatnich lat, kiedy odchodzą ostatnie pokolenia więźniów obozów koncentracyjnych, bezpośrednich świadków Zagłady.

<sup>1387</sup> Skarżący powiedział w wywiadzie prasowym, że popiera kurdyjski ruch wyzwolenczy, choć jest przeciwnikiem masakr ludności cywilnej. Każdy może jednak popełniać błędy, a Partia Pracujących Kurdystanu zabija kobiety i dzieci na skutek pomyłek. Zob. wyrok ETPCz z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie 69/1996/688/880 *Zana v. Turcja*.

W swojej decyzji o oczywistej bezzasadności skargi Trybunał stwierdził m.in., że „Zaprzeczanie zbrodniom przeciwko ludzkości jest (...) jedną z najbardziej drastycznych form znieważania Żydów na tle rasowym oraz nawoływania do nienawiści przeciwko nim. Zaprzeczanie lub modyfikowanie tego rodzaju faktów historycznych podważa wartości, na których oparte jest zwalczanie rasizmu i antysemityzmu, stanowi ponadto poważne zagrożenie dla porządku publicznego. Działania takie są sprzeczne z demokracją i prawami człowieka, ponieważ naruszają prawa innych osób”<sup>1388</sup>. Warto podkreślić, że przez przytoczone stwierdzenie Trybunał w sposób bezpośredni powiązał przeciwdziałanie rasizmowi i antysemityzmowi z podstawowymi wartościami, na których opiera się EKPCz.

Przywołując swoje spostrzeżenia zawarte w wyroku w sprawie *Lehideux i Isorni*, Trybunał w następujący sposób uzasadnił zwrócenie się ku rozwiązaniu rezygnującemu z badania warunku konieczności z art. 10 EKPCz i odwołanie się wyłącznie do art. 17: „skarżący próbuje pozbawić art. 10 Konwencji jego prawdziwego celu, poprzez korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi w celach sprzecznych z treścią i duchem Konwencji. Cele te, jeśli zostałyby osiągnięte, przyczyniłyby się do zniweczenia praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję. Dlatego też Trybunał jest zdania, że zgodnie z art. 17 Konwencji, skarżący nie może opierać się na regulacjach art. 10 Konwencji w odniesieniu do skazania go za zaprzeczanie zbrodniom przeciwko ludzkości”<sup>1389</sup>.

W rozstrzygnięciu tym jako w jedynym spośród omawianych w niniejszym rozdziale pojawiło się odniesienie do problematycznego zagadnienia uznawania krytyki państwa Izrael za przejaw antysemityzmu. Trybunał stwierdził, że wypowiedzi R. Garaudy odnoszące się do państwa Izrael miały bez wątpienia „rasistowski cel”, nie stanowiły bowiem „zwyczajnej” krytyki polityki prowadzonej przez to państwo. Jednocześnie, jak słusznie zauważa I.C. Kamiński, „nie spowodowało to jednak zastosowania art. 17, wydawałoby się oczywistego po takim dictum”<sup>1390</sup>. Trybunał zdecydował, że nie jest konieczne przywoływanie art. 17 EKPCz, skoro stwierdzono „oczywistą bezzasadność” skargi na podstawie art. 10 ust. 2 EKPCz.

---

<sup>1388</sup> Decyzja ETPCz o niedopuszczalności z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie 65831/01 *Garaudy v. Francja*.

<sup>1389</sup> Tamże, s. 23–24.

<sup>1390</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 567.



Rozstrzygnięcie w sprawie *Garaudy v. Francja* w 2003 r. było jak dotąd ostatnim, które w sposób bezpośredni dotyczyło problemu publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”. Nie jest zatem możliwe stwierdzenie, że oparty na art. 17 EKPCz jako na regulacji wywołującej efekt „normatywnej gilotyny” sposób argumentacji Trybunału zostałby utrzymany również dziś. Jednocześnie w decyzji Trybunału w sprawie *Chauvy i in. v. Francja*, zapadłej rok po rozstrzygnięciu w sprawie *Garaudy v. Francja*, ponownie przytoczono wnioski zawarte w orzeczeniu w sprawie *Lehideux i Isorni*, odnoszące się do wykluczenia z zakresu ochrony art. 10 EKPCz za pomocą art. 17 EKPCz negowania faktów historycznych ustalonych ponad wszelką wątpliwość, takich jak Holokaust<sup>1391</sup>.

W ewentualnym dalszym orzecznictwie Trybunału „kłamstwo oświęcimskie” bez wątpienia pozostawać powinno w obszarze dyspozycji art. 17 EKPCz. Organ strasburski słusznie bowiem zalicza jego rozpowszechnianie do tego rodzaju aktywności, której celem, a zarazem długofalowym skutkiem, jest niweczenie wartości i zasad, na których opiera się europejski system ochrony praw człowieka. Można jedynie zastanawiać się, który ze sposobów zastosowania tego przepisu EKPCz okaże się przeważający – narracja polegająca na przywoływaniu art. 17 jako instrumentu wywołującego efekt „normatywnej gilotyny” czy też, jak postuluje w odniesieniu do oceny przez Trybunał wszystkich „nienawistnych treści” I.C. Kamiński, będzie to traktowanie art. 17 EKPCz jako przepisu służącego do stwierdzenia, czy ingerencja władz państwa była konieczna<sup>1392</sup>. Przeprowadzona powyżej analiza rozstrzygnięć skarg „kłamców oświęcimskich” skłania jednocześnie do uznania, że najmniej prawdopodobny i najmniej pożądanym jest w tym przypadku powrót do trzeciej z odnotowanych narracji, polegającej na całkowitym pominięciu art. 17 EKPCz i skupieniu się na przesłance konieczności z art. 10 ust. 2 EKPCz.

---

<sup>1391</sup> Wyrok ETPCz z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie 64915/01 *Chauvy i in. v. Francja*. Skarga dotyczyła sankcji nałożonych na autora książki na temat ruchu oporu w Lyonie, której treść została przez Trybunał odróżniona od bezspornie ustalonych faktów historycznych, takich jak Holokaust. Zasadniczo zatem treść książki była chroniona przez art. 10 EKPCz, choć ostatecznie Trybunał zdecydował, że działania ze strony władz francuskich były konieczne w społeczeństwie demokratycznym.

<sup>1392</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 571.

## **4.2. Antysemicka „mowa nienawiści” oraz działania związane z ideologią narodowego socjalizmu**

Podobnie jak w przypadku publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego”, również autorzy wszystkich innych treści klasyfikowanych jako antysemicka „mowa nienawiści” oraz osoby zaangażowane w działalność nawiązującą do ideologii narodowego socjalizmu pozbawione zostały, mocą decyzji organów strasburskich, ochrony przyznanej w EKPCz, choć pozbawienie to następowało na drodze zastosowania zmiennych technik interpretacyjnych. Poniżej przedstawione zostanie orzecznictwo Komisji i Trybunału w sprawach dotyczących różnego rodzaju publicznych przejawów antysemityzmu. Poszczególne rozstrzygnięcia omówione zostaną z zachowaniem podziału na wymieniane już powyżej trzy różne typy narracji: analizę skargi dokonywaną wyłącznie na podstawie właściwych przepisów EKPCz, analizę przy zastosowaniu techniki absorpcji oraz analizę za pomocą techniki wykluczenia.

### **4.2.1. Odmowna decyzja władz więziennych dotycząca dostępu więźnia do czasopisma zawierającego treści antysemickie – *Lowes v. Wielka Brytania***

Osadzony w brytyjskim więzieniu M. Lowes został pozbawiony dostępu do zawierającego silnie antysemickie treści nr 16/17 prenumerowanego przez siebie czasopisma „Gothic Ripples”<sup>1393</sup>. Władze więzienne powołały się na przepisy regulaminu więziennego, przewidujące możliwość wstrzymania lub odmowy przekazania więźniowi publikacji zawierających treści mogące zagrozić porządkowi i dyscyplinie w zakładzie karnym. Sporny numer czasopisma zawierał m.in. listę publikacji negujących Holokaust i wskazujących na wyższość białej rasy (które można było nabyć za pośrednictwem czasopisma), artykuły wychwalające narodowy socjalizm, rysunki przedstawiające Żydów w poniżającym, karykaturalnym świetle. Skarżący, zarzucający naruszenie przez Wielką Brytanię art. 5, 8–10, 13 i 14 EKPCz oraz art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1, oświadczył, że nie jest antysemitą, a jedynie antysyjonistą, natomiast książki oferowane do sprzedaży za pośrednictwem

---

<sup>1393</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 9 grudnia 1988 r. w sprawie 13214/87 *Lowes v. Wielka Brytania*.

czasopisma nie są zabronione i można do nich dotrzeć przez publiczne biblioteki. Skarżący zauważył również, że otrzymał dostęp do nr 19 czasopisma, co wskazuje na niekonsekwencję władz, a zarazem na brak podstaw do odmowy przekazania mu nr 16/17.

Po analizie treści spornego numeru czasopisma Komisja przychyliła się do stanowiska państwa-strony, oceniając treści w nim zawarte jako antysemickie i pozbawione, wbrew twierdzeniom skarżącego, jakichkolwiek elementów poważnej dyskusji nad syjonizmem. Komisja przeanalizowała ponadto nr 19 „Gothic Ripples”, nie dopatrując się w nim materiałów o podobnie jednoznacznie antysemickim charakterze i podkreśliła, że fakt weryfikowania przez władze więzienne każdego z numerów czasopisma zamiast nałożenia z góry zakazu jego przekazywania więźniowi świadczy jedynie o właściwym równoważeniu prawa do swobody wypowiedzi i otrzymywania informacji przysługujących jednostce z ochroną praw innych osób bądź koniecznością zapobieżenia zakłóceniu porządku publicznego lub przestępstwu.

Swoją decyzję o oczywistej bezzasadności skargi Komisja oparła jedynie na analizie art. 10 EKPCz, nie przywołując art. 17 EKPCz. Ingerencja władz brytyjskich oceniona została jako konieczna w społeczeństwie demokratycznym w celu zapobieżenia zakłóceniu porządku publicznego lub popełnieniu przestępstwa, jak również dla ochrony praw i dobrego imienia innych osób, w rozumieniu wymogów art. 10 ust. 2 EKPCz.

Ten sam sposób interpretacji pojawił się ponownie, po upływie 20 lat, w orzecznictwie ETPCz w sprawie *Balsyte-Lideikiene v. Litwa*<sup>1394</sup>, w której jednym z rozpatrywanych aspektów sprawy był wątek rozpowszechniania treści antysemickich. Skargę złożyła właścicielka wydawnictwa, które od 1995 r. publikowało i sprzedawało „Kalendarz litewski” zawierający przy kolejnych datach komentarze autorstwa skarżącej i innych osób dotyczące różnych wydarzeń historycznych. Wśród komentarzy zamieszczonych w kalendarzu na rok 2000 znalazły się fragmenty w sposób jednoznaczny skierowane przeciwko Polakom, Żydom i Rosjanom. Polska Armia Krajowa przedstawiona została jako brutalna grupa mordująca Litwinów, Żydów oskarżono o dokonanie ludobójstwa na narodzie litewskim. Także wiele innych fragmentów zawierało silnie ksenofobiczne i antysemickie treści. Sąd, posiłkując się w znacznym

---

<sup>1394</sup> Wyrok ETPCz z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie 72596/01 *Balsytė-Lideikienė v. Litwa*.

stopniu opiniami biegłych, stwierdził naruszenie art. 214 litewskiego kodeksu wykroczeń administracyjnych, który odnosi się do produkcji, przechowywania i dystrybucji materiałów wzbudzających nienawiść na tle etnicznym, narodowościowym i religijnym. Na właścicielkę wydawnictwa nałożona została kara administracyjna w postaci upomnienia.

Trybunał odniósł się do zarzucanego naruszenia art. 10 EKPCz, przyjmując skargę do merytorycznego rozpoznania. Uznał następnie jednogłośnie, że naruszenie takie nie miało miejsca<sup>1395</sup>. Zawarte w kalendarzu twierdzenia o zbrodniach wojennych i ludobójstwie dokonywanym przez Polaków i Żydów Trybunał określił jako przejawy agresywnego nacjonalizmu i etnocentryzmu, które wzbudzają nienawiść do innych narodów. Reakcja władz litewskich spełniała wszelkie przesłanki dopuszczalności ograniczenia swobody wypowiedzi skarżącej, przewidziane w art. 10 ust. 2 EKPCz.

#### **4.2.2. Gloryfikowanie narodowego socjalizmu i działania oparte na jego ideach, próba odbudowy partii nazistowskiej oraz aktywność w ruchu neonazistowskim – *Kühnen v. Niemcy, B.H., M.W., H.P i G.K. v. Austria***<sup>1396</sup>

Pierwsza skarga, w rozpatrzeniu której organy strasburskie posłużyły się „klauzulą zaporową” z art. 17 EKPCz jako metodą interpretacji art. 10 EKPCz, to *Kühnen v. Niemcy*. Skarżący był aktywnym działaczem ugrupowania dążącego do reaktywowania niemieckiej partii nazistowskiej oraz autorem licznych publikacji o skrajnie antysemickim, rasistowskim i ksenofobicznym charakterze. W wyniku postępowań sądowych prowadzonych przeciwko niemu w Niemczech został skazany za działania sprzeczne z podstawowymi zasadami wolności i demokracji, na których zbudowana została RFN. Komisja zgodziła się z argumenta-

---

<sup>1395</sup> Trybunał, stosunkiem głosów 6 do 1, stwierdził natomiast naruszenie przez Litwę art. 6 ust. 1 EKPCz. Prawo do rzetelnego procesu sądowego zostało zdaniem Trybunału naruszone przez brak umożliwienia skarżącej zadania jakichkolwiek pytań ekspertom, których opinie stanowiły w zasadzie podstawę orzeczenia sądowego i były w nim rozlegle cytowane.

<sup>1396</sup> Decyzja o niedopuszczalności z dnia 12 maja 1988 r. w sprawie 12194/86 *Kühnen v. Niemcy*; decyzja o niedopuszczalności z dnia 12 października 1989 r. w sprawie 12774/87 *B.H., M.W., H.P i G.K. v. Austria*; decyzja o niedopuszczalności z dnia 1 lutego 2000 r. w sprawie *Schimanek v. Austria*, skarga nr 32307/96.

cją państwa-strony, odwołując się do preambuły EKPCz wskazującej wartości chronione w tym traktacie oraz do art. 17 jako instrumentu zapewnienia takiej ochrony. Ponadto, jak zauważa I.C. Kamiński, podczas definiowania celu ingerencji władz niemieckich w publiczną działalność skarżącego „wskazano – obok ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa państwowego i zapobieżenia naruszaniu prawa – również ochronę praw innych osób. Tej ostatniej formuły nie łączono jedynie z obroną osób, których wypowiedź (np. antysemicka czy ksenofobiczna) dotyczyła, lecz z posiadaniem sprawnie działającego i chronionego systemu demokratycznego”<sup>1397</sup>.

Kolejna skarga, która uzyskała rozstrzygnięcie Komisji w postaci decyzji o niedopuszczalności, to skarga obywateli austriackich skazanych przez sądy krajowe za działania inspirowane ideami narodowego socjalizmu<sup>1398</sup>. B.H., M.W., H.P. i G.K., sprawujący funkcje kierownicze członkowie skrajnie prawicowych organizacji „Akcja Nowej Prawicy” (niem. *Aktion Neue Rechte*) oraz Nacjonalistyczny Związek Landu Północy (niem. *Nationalistischer Bund Nordland*), zostali przez sądy austriackie uznani za winnych naruszenia art. 3g tzw. ustawy zakazującej, odnoszącej się do wielu kwestii związanych z prawnym przeciwdziałaniem odrodzeniu się w Austrii narodowego socjalizmu. Artykuł 3g tej ustawy dotyczy podejmowania działań opartych na ideach narodowego socjalizmu, za co przewidziana była kara nawet 20 lat pozbawienia wolności – skarżący otrzymali kary w zawieszeniu, w wymiarze od kilku do kilkunastu miesięcy pozbawienia wolności.

Do działań, które mieli podejmować skarżący, zaliczono wydawanie i rozpowszechnianie publikacji zawierających m.in. „kłamstwo oświęcimskie”, teorie wyższości rasowej Niemców, odrzucenie pojęcia narodu austriackiego i niepodległości Austrii wraz z propagowaniem idei ponownego przyłączenia do Niemiec, propozycje wprowadzenia typowo nazistowskich pieśni i nazewnictwa w ramach działalności neonazistowskiej organizacji. Ponadto skarżący uczestniczyli w wielu wydarzeniach takich jak obchody rocznicy urodzin Hitlera, używali mundurów stylizowanych na mundury nazistów i wykrzykiwali nazistowskie pozdrowienia.

<sup>1397</sup> I.C. Kamiński, *Kilka uwag...*, s. 183.

<sup>1398</sup> Zob. uwagi na temat rozstrzygnięć organu strasburskiego w tzw. sprawach tureckich, zawarte m.in. w: P. Harvey, *Militant democracy...* oraz E. Brems, *Freedom of Political Association...*, s. 120–195.



W odniesieniu do braku precyzji w sformułowaniu „działania oparte na idei narodowego socjalizmu” Komisja stwierdziła, że choć istotnie wydaje się ono raczej niejasne, należy przyjąć, że intencją ustawodawcy było objęcie nim wszystkich działań, które mogą być tak zakwalifikowane. Takie ujęcie, w połączeniu z orzecznictwem sądów krajowych i doktryną austriackiego prawa, pozwala na odróżnienie kryminalizowanych działań i zachowań od innych przejawów uzewnętrznienia nacjonalistycznego światopoglądu.

Kolejne zarzuty dotyczyły nieuzasadnionego ograniczenia wolności wypowiedzi skarżących (art. 10 EKPCz) oraz dyskryminacji ze względu na brak objęcia regulacją prawną zakazu zaprzeczania, umniejszania lub usprawiedliwiania zbrodni komunistycznych oraz zbrodni wojennych popełnionych przez aliantów (art. 14 EKPCz).

Komisja nie stwierdziła istnienia żadnych przesłanek uzasadniających uznanie dopuszczalności skargi w zakresie zarzucanego naruszenia wymienionych artykułów EKPCz. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 10 EKPCz, Komisja wskazała, że w świetle wydarzeń z przeszłości, które jednocześnie leżą u podstaw uchwalenia EKPCz, ograniczenia w zakresie wyrażania ideologii narodowego socjalizmu są uzasadnione i spełniają przesłanki dopuszczalności ograniczeń z art. 10 ust. 2 EKPCz. Bardzo istotne stanowisko Komisja wyraziła wobec zarzutu naruszenia art. 14 EKPCz, uznając, że przyjęty kształt legislacji znajduje uzasadnienie m.in. w historii Austrii w czasie panowania reżimu narodowosocjalistycznego oraz zagrożeń, jakie ideologia ta może stwarzać dla austriackiego społeczeństwa. Komisja przywołała w tym miejscu art. 17 EKPCz, stwierdzając, że narodowy socjalizm to doktryna totalitarna, sprzeczna z zasadami demokracji i prawami człowieka. Zarzut naruszenia art. 14 EKPCz uznany został za całkowicie bezzasadny. W ten sam sposób Komisja oceniła pozostałe twierdzenia skarżących, uznając w całości skargę za niezgodną z postanowieniami EKPCz *ratione materiae*.

Co istotne, w decyzji Komisji bardzo wyraźnie podkreślono rolę historii Austrii, która uzasadnia zwiększenie marginesu swobody oceny przyznanej temu państwu w zakresie ustanawiania i stosowania regulacji prawnych odnoszących się do rozliczeń z pronazistowską przeszłością.

Tę linię orzecniczą Komisji w początkowym okresie po reformie z 1998 r. utrzymywał również ETPCz. Wśród rozstrzygnięć dotyczących antysemickiej „mowy nienawiści” i działalności inspirowanej ideologią narodowego socjalizmu zwraca uwagę decyzja Trybunału o niedopusz-

czalności skargi *Schimanek v. Austria*. Skarżący, podobnie jak w przypadku skarg *Kühnen* oraz *B.H., M.W., H.P i G.K.*, był aktywnie zaangażowany w działalność ugrupowań o charakterze neonazistowskim, organizował i uczestniczył w spotkaniach, podczas których gloryfikowano Trzecią Rzeszę, jej przywódców oraz działania organizacji będących głównymi narzędziami nazistowskiego terroru – SS (niem. *Schutzstaffel*) i SA (niem. *Sturmabteilung*), jak również negowano Holokaust. Skarżący prowadził przy tym wiele inicjatyw propagujących idee narodowosocjalistyczne i rekrutował nowych członków organizacji. Jego działalność obejmowała również organizację paramilitarnych obozów treningowych, mających na celu indoktrynację uczestników, pogłębienie ich zaangażowania w ruch neonazistowski oraz przygotowanie, także militarne, do przejęcia władzy w Austrii i jednoczesnego przyłączenia jej do Wielkich Niemiec (niem. *Grossdeutschland*).

Na mocy austriackiej ustawy zakazującej skarżący został początkowo skazany na karę 15 lat pozbawienia wolności. Karę tę Sąd Najwyższy złagodził do 8 lat pozbawienia wolności. Zarzuty zawarte w skardze do ETPCz zawierały m.in. twierdzenia o naruszeniu przez Austrię art. 3, 7 i 10 EKPCz. Trybunał wszystkie z nich uznał jednak za bezzasadne. Wobec zarzutu naruszenia swobody wypowiedzi skarżącego Trybunał orzekł w szczególności, że „Odnosnie paragrafu 3a (2) Ustawy zakazującej, na podstawie której skarżący został skazany, Trybunał zauważa, że zakazuje on ustanawiania bądź przewodzenia grupom zmierzającym do podważania porządku publicznego lub autonomii bądź niepodległości Republiki Austriackiej, poprzez działalność ich członków, inspirowaną ideami narodowego socjalizmu. Skarżący został uznany winnym zajmowania przywódczej pozycji właśnie w ramach takiej grupy. Narodowy socjalizm jest doktryną totalitarną, sprzeczną z demokracją i prawami człowieka, a jej zwolennicy niewątpliwie dążą do osiągnięcia celów w rodzaju tych, do których odnosi się art. 17 Konwencji. W związku z tym Trybunał konkluduje, że z art. 17 wynika, że skazanie skarżącego było konieczne w społeczeństwie demokratycznym, w rozumieniu drugiego ustępu art. 10”<sup>1399</sup>.

---

<sup>1399</sup> Decyzja ETPCz o niedopuszczalności z dnia 1 lutego 2000 r. w sprawie *Schimanek v. Austria*, skarga nr 32307/96, s. 7.

#### **4.2.3. Antysemickie elementy regulaminu i nazwy stowarzyszenia oraz nawoływanie do nienawiści wobec Żydów – *W.P. v. Polska, Ivanov v. Rosja*<sup>1400</sup>**

Od momentu przyjęcia decyzji w 2003 r. dotyczącej negacjonisty R. Garaudy Trybunał zaczyna stosować art. 17 EKPCz jako całkowite zamknięcie drogi do stwierdzenia dopuszczalności skargi – nie jest już badany warunek konieczności z klauzul limitacyjnych właściwych przepisów Konwencji. Ta trzecia narracja organu strasburskiego pojawia się w dwóch rozstrzygnięciach dotyczących przejawów antysemityzmu – w sprawach przeciwko Polsce i Rosji, rozpatrzonych odpowiednio w 2004 i 2007 r.

W 1995 r. grupa polskich obywateli poinformowała Urząd Wojewódzki w Kaliszu o zamiarze powołania do życia stowarzyszenia pod nazwą „Stowarzyszenie Represjonowanych Funkcjonariuszy Resortu Spraw Wewnętrznych”. Wojewoda kaliski zwrócił się z wnioskiem do Sądu Wojewódzkiego w Kaliszu o odmowę rejestracji stowarzyszenia, argumentując, że nazwa stowarzyszenia wprowadza w błąd, sugerując, że do represjonowania dochodzić miałyby w samym Ministerstwie<sup>1401</sup>. Sąd Wojewódzki przychylił się do wniosku Wojewody i stwierdził, że skarżący nie wypełnili wymogu sformułowanego w art. 45 pr. stow., który stanowi: „Osoby pragnące założyć stowarzyszenie prowadzące działalność bezpośrednio związaną z obronnością albo bezpieczeństwem państwa lub ochroną porządku publicznego są obowiązane uzgodnić zakres tej działalności, odpowiednio, z Ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Wewnętrznych albo organami przez nich określonymi”. Skarżący byli zaś obowiązani tak uczynić ze względu na treść regulaminu działalności swego stowarzyszenia. Stanowisko to potwierdził Sąd Apelacyjny w Łodzi. Rok później złożony został kolejny wniosek dotyczący rejestracji stowarzyszenia, tym razem pod nazwą: „Stowarzyszenie Narodowo-Patriotyczne Represjonowanych Policjantów i Nauczycieli”. Ta próba również zakończyła się niepowodzeniem.

---

<sup>1400</sup> Decyzja ETPCz o niedopuszczalności z dnia 2 września 2004 r. w sprawie 42264/98 *W.P. i in. v. Polska*; decyzja ETPCz o niedopuszczalności z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie 35222/04 *Ivanov v. Rosja*.

<sup>1401</sup> Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.), sąd rejestrowy, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może zakazać założenia stowarzyszenia zwykłego, jeżeli nie spełnia ono warunków określonych w ustawie.

Następnie skarżący usiłowali zarejestrować „Stowarzyszenie Narodowo-Patriotyczne Polaków Poszkodowanych przez Bolszewizm i Syjonizm”. W regulaminie stowarzyszenia znalazło się m.in. zobowiązanie do podejmowania działań mających na celu doprowadzenie do ukrócenia przywilejów etnicznych Żydów w Polsce, poprawy sytuacji bytowej polskich ofiar syjonizmu i syjonistów oraz domaganie się odszkodowań dla Polaków poszkodowanych przez syjonistów. W uzasadnieniu odmowy rejestracji stowarzyszenia sądy kolejnych instancji przywoływały różne argumenty, nie znalazły się jednak wśród nich jakiegokolwiek odniesienia do antysemickiej wymowy niektórych punktów regulaminu i nazwy stowarzyszenia.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili m.in. naruszenie art. 11 EKPCz oraz art. 14 w powiązaniu z art. 11, stwierdzając, że odmowa rejestracji stowarzyszenia przez etnicznych Polaków wynikała z faktu „kontrolowania sądownictwa Trzeciej Rzeczypospolitej przez żydowskie interesy”. Strona rządowa, odnosząc się do zarzutów skarżących, podkreśliła, że cele działalności „Stowarzyszenia Narodowo-Patriotycznego Polaków Poszkodowanych przez Bolszewizm i Syjonizm” należy uznać za obraźliwe i dyskryminujące członków mniejszości etnicznych żyjących w Polsce, mogące również wzbudzać odczucia antysemickie. Argumenty te powinny w konsekwencji stanowić podstawę odmowy objęcia działań skarżących ochroną art. 11 EKPCz.

Trybunał odniósł się kolejno do wszystkich trzech prób powołania stowarzyszenia, w szczególności jednak do ostatniej z nich, dotyczącej „Stowarzyszenia Narodowo-Patriotycznego Polaków Poszkodowanych przez Bolszewizm i Syjonizm”. Trybunał podzielił stanowisko przedstawione przez polską stronę rządową. Niektóre z punktów regulaminu stowarzyszenia oraz antysemickie uwagi zawarte w samej skardze do Trybunału wskazywały na zamiar wykorzystania art. 11 i 14 EKPCz w celach sprzecznych z jej duchem i treścią. To stwierdzenie, odwołujące się wyłącznie do art. 17 EKPCz wystarczyło, aby uznać, że żądanie ochrony na podstawie Konwencji jest niezwiązane *ratione materiae* ze szczegółowymi postanowieniami traktatu.

Druga ze skarg, *Ivanov v. Rosja*, należy do grupy nowszych decyzji Trybunału dotyczących różnych przejawów antysemityzmu. Jednocześnie była to kolejna decyzja organu strasburskiego o niedopuszczalności skargi oparta jedynie na odwołaniu się do art. 17 EKPCz i zastosowaniu techniki wykluczenia.

P. Ivanov był założycielem, właścicielem i wydawcą miesięcznika „Russkoye Veche”. W miesięczniku wielokrotnie pojawiały się treści wzywające do wykluczenia Żydów z grona społeczności rosyjskiej, wskazujące na Żydów jako na przyczynę problemów ekonomicznych, politycznych i społecznych Rosji. Oskarżony o publiczne nawoływanie do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym i religijnym za pomocą środków masowego przekazu, P. Ivanov oświadczył podczas procesu, że syjonistyczno-faszystowskie przywództwo Żydów to źródło wszelkiego zła. W toku procesu skarżący zażądał ponadto sporządzenia ekspertyzy, która miałaby wskazać, że Żydzi nie stanowią ani grupy rasowej, ani narodowościowej czy etnicznej. Sąd odrzucił żądanie skarżącego i opierając się na opiniach biegłych oraz uzyskanych uprzednio socjologicznych, psychologicznych i lingwistycznych ekspertyzach orzekł karę grzywny za nawoływanie do nienawiści wobec Żydów. P. Ivanov bezskutecznie odwoływał się od wyroku, twierdząc, że sąd wyszedł z błędnego założenia, jakoby Żydzi stanowili rasę lub naród.

W skardze do Trybunału skarżący nie wymienił art. 10 EKPCz, sam Trybunał zdecydował, że wydaje się ona dotyczyć zarzucanego naruszenia prawa skarżącego do wolności wypowiedzi. Trybunał podzielił stanowisko sądów krajowych i podkreślił, iż nie ma żadnych wątpliwości, że skarżący poprzez swoje antysemickie publikacje nawoływał do nienawiści wobec Żydów. Zaciekły atak na grupę etniczną, odmawiający jej godności i własnej tożsamości stoi zawsze, zdaniem Trybunału, w sprzeczności z wartościami tolerancji i niedyskryminacji, na których opiera się Konwencja. Dlatego skarga została uznana za niedopuszczalną *ratione materiae* w świetle regulacji art. 17 EKPCz. Ważnym elementem decyzji Trybunału było podkreślenie elementu zbiorowości, całej grupy, wobec której skarżący kierował nienawistne treści<sup>1402</sup>.

Orzecznictwo organu strasburskiego w omawianym zakresie pozostaje spójne, jeśli chodzi o końcowe rezultaty – żadna ze skarg jednostek

---

<sup>1402</sup> Ten sam element pojawił się w skardze *Norwood v. Wielka Brytania*. Trybunał również w tym przypadku przywołał art. 17 Konwencji jako podstawę do stwierdzenia niedopuszczalności skargi M.A. Norwooda, członka skrajnie prawicowej Brytyjskiej Partii Narodowej, który wywiesił w grudniu 2001 r. z okna swego domu plakat przedstawiający płonące wieże World Trade Centre z napisem „Islam precz z Wielkiej Brytanii – chrońmy naród brytyjski”. Uznano, że skarżący nawoływał do nienawiści wobec całej społeczności muzułmańskiej w Wielkiej Brytanii (decyzja o niedopuszczalności z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie 23131/03 *Norwood v. Wielka Brytania*).



posługujących się antysemicką retoryką bądź zaangażowanych w działalność związaną z ideologią narodowego socjalizmu i ruchem neonazistowskim nie uzyskała jak dotąd w Strasburgu satysfakcjonującego ją rozstrzygnięcia. W części przypadków restrykcje nałożone na jednostki przez sądy krajowe zostały ocenione jako zgodne z postanowieniami EKPCz (bądź to przez analizę jedynie warunków dopuszczalności ograniczeń praw i wolności z art. 10 lub 11 EKPCz, bądź też przez zastosowanie techniki absorpcji). Z kolei w odniesieniu do innych spraw organ strasburski wskazywał jedynie na brak swojej właściwości *ratione materiae*, stosując art. 17 jako mechanizm z założenia uniemożliwiający badanie skargi (technika wykluczenia). Warto również zauważyć, że Komisja i Trybunał były skłonne akceptować nawet bardzo dotkliwe sankcje władz państwowych (np. kara 8 lat więzienia nałożona przez sąd austriacki na skarżącego w sprawie *Schimanek*), nie podnosząc w żadnym z omawianych przypadków kwestii proporcjonalności zastosowanych restrykcji.

I.C. Kamiński krytykuje dotychczasowe, bardzo zróżnicowane podejście organu strasburskiego do art. 17 EKPCz, uznając je za komplikujące strasburski standard i opowiadając się za przyjęciem narracji, w której art. 17 EKPCz służy jako przepis wykorzystany do wskazania, czy ingerencja państwa-strony była konieczna<sup>1403</sup>. Należy zasadniczo zgodzić się z tą opinią. Jak bowiem słusznie zauważa I.C. Kamiński, „Po pierwsze, takie stanowisko unika wskazanych rozróżnień, które nie opierając się na czytelnych kryteriach skutkują uznaniem właściwości Trybunału lub jej braku. Po drugie, teoria gilotyny musiałaby prowadzić – jeśli Trybunał miałby pozostać logicznie konsekwentny – do niemożliwości zakwestionowania jakiegokolwiek sankcji wymierzonej za wypowiedź ulokowaną w rdzeniu art. 17. Skoro bowiem Trybunał jest niewłaściwy *ratione materiae*, nie może też badać proporcjonalności wymierzonych sankcji”<sup>1404</sup>.

Dotychczasowa praktyka organu strasburskiego wykazała, jak trudne jest dokonanie rozgraniczenia pomiędzy przypadkami, w których na podstawie art. 17 EKPCz należałoby całkowicie pozbawić ochrony gwarantowanej w poszczególnych przepisach Konwencji od przypadków, kiedy choć ochrona taka skarżącym przysługiwała, zastosowane

<sup>1403</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 571.

<sup>1404</sup> Tamże.

wobec nich restrykcje były konieczne w demokratycznym społeczeństwie.

Przykładem takich trudności może być rozstrzygnięcie w sprawie skargi *Soulas i in. v. Francja* w lipcu 2008 r.<sup>1405</sup> Na naruszenie art. 10 EKPCz skarżyli się autor i wydawca książki *Kolonizacja Europy. Prawda o imigracji i Islamie*, zawierającej m.in. stwierdzenia, że muzułmanie przejmują stopniowo kontrolę nad terytorium europejskim, na co konieczną odpowiedzią będzie wojna – rekonkwista zajętych terytoriów, prowadzona z etnicznym wrogiem – wyznawcami islamu. Młodzi muzułmanie oskarżani w niej byli o „antyeuropejski rasizm” i dopuszczanie się na białych kobietach „rytualnych gwałtów”. Trybunał nie dopatrywał się naruszenia art. 10 EKPCz, uznając, że restrykcje nałożone na autora i wydawcę treści mających wzbudzić w odbiorcach odczucie wrogości w stosunku do imigrantów były przewidziane w ustawie, proporcjonalne i konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Jednocześnie odrzucone zostało dążenie państwa-strony do zastosowania przez Trybunał techniki wykluczenia na podstawie art. 17 EKPCz. Trybunał orzekł, że prezentowane w publikacji treści nie mają wystarczająco silnego wydźwięku, aby mógł zostać zastosowany art. 17 EKPCz.

Takie stanowisko Trybunału może budzić wątpliwości. Wydaje się bowiem, że wzywanie do wojny na tle etnicznym z jawnym wskazaniem wrogów świata europejskiego – wyznawców islamu – stanowiło działanie podważające fundamentalne wartości, na których opiera się EKPCz<sup>1406</sup>. Podobnie problem ten pojawiła się w sprawie *Vona v. Węgry*,

<sup>1405</sup> Wyrok ETPCz z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie 15948/03 *Soulas i in. v. Francja*; zob. również analiza najnowszych, wywołujących polemiczne komentarze rozstrzygnięć ETPCz w odniesieniu do „mowy nienawiści” i gloryfikacji terroryzmu: U. Belavusau, *A Dernier Cri from Strasbourg. An Ever Formidable Challenge of Hate Speech*, European Public Law 2010, nr 3.

<sup>1406</sup> Zob. również orzeczenie w sprawie *Leroy v. Francja*. Rysunki komiksowe, na których skarżący przedstawił zamach na World Trade Center wraz z podpisem: „Wszyscy o tym marzyliśmy... Hamas tego dokonał”, powstały bezpośrednio po zamachu i ukazały się 2 dni później na łamach baskijskiego tygodnika „Ekaitza”, wydawanego na południu Francji. D. Leroy oraz wydawca czasopisma zostali skazani przez francuski sąd na karę grzywny na podstawie przepisów kryminalizujących obronę bądź usprawiedliwianie aktów terroru. D. Leroy utrzymywał, że rysunki miały jedynie wyrażać w satyryczny sposób jego osobiste, antyamerykańskie poglądy oraz upadek amerykańskiego imperia-lizmu, dlatego też reakcję władz francuskich uznał za naruszenie praw wynikających z art. 10 EKPCz. Trybunał nie podzielił jednak argumentów skarżącego. Uznał m.in., że komiks i podpis jasno wskazywały na moralne poparcie skarżącego dla aktów terroru, w wyniku których zginęły tysiące osób, oraz dla idei zniszczenia Stanów Zjednoczonych,

w której władze węgierskie, uzasadniając decyzję o rozwiązaniu jawnie faszyzującego, skrajnie antyromskiego stowarzyszenia i jego paramilitarnej bojówki, bezskutecznie przywoływały art. 17 EKPCz<sup>1407</sup>. Choć Trybunał uznał podjętą przez sądy krajowe decyzję za nienaruszającą praw i wolności zawartych w EKPCz, odrzucił argumenty dotyczące art. 17, stwierdzając, że działalności stowarzyszenia nie można zrównywać z propagowaniem reżimu totalitarnego, że wprost dążyło ono do zniweczenia praw i wolności zawartych w EKPCz oraz że sprawa dotyczyła bardzo poważnej formy ograniczenia wolności zrzeszania się, nie zaś „jedynie” ograniczenia wolności wypowiedzi, które było przedmiotem badania Trybunału z zastosowaniem art. 17 we wcześniejszych skargach<sup>1408</sup>. Ponadto Trybunał, odnosząc się do kwestii art. 17 (i w żadnym innym miejscu wyroku), nie przywołał faktów związanych z antysemickim charakterem działalności stowarzyszenia, podnoszonych przez stronę rządową, które w dotychczasowym orzecznictwie organu strasburskiego stanowiły przeważnie argument na rzecz użycia art. 17 EKPCz. W tym kontekście pojawia się więc pytanie o to, czy nie należałoby jednak, stosując co do zasady technikę absorpcji, dopuścić w niektórych przypadkach możliwość wykorzystywania art. 17 jako instrumentu wywołującego „efekt gilotyny”. Uwagi dotyczące tego zagadnienia w odniesieniu do orzecznictwa strasburskiego, jak również orzecznictwa KPCz, zostaną poczynione w ostatniej części niniejszego rozdziału.

W pewnym stopniu otwarte pozostaje wreszcie pytanie, czy ETPCz mógłby stać się właściwy do rozpoznania zarzutu złamania Konwencji, gdy jednostka została dotknięta antysemicką mową nienawiści lub stała się ofiarą przestępstwa z nienawiści o podłożu antysemickim, a w prawie krajowym nie nastąpiła właściwa reakcja prawna na takie zdarzenie. Wydaje się, że taka możliwość uznania właściwości ETPCz

---

przyświecającej zamachowcom. Trybunał podkreślił ponadto dodatkowo obciążający skarżącego kontekst czasu i miejsca ukazania się rysunków – bezpośrednio po zamachach, w rejonie „wrażliwym” politycznie, jakim jest Kraj Basków. Środki prawne zastosowane przez Francję zostały uznane w konsekwencji za proporcjonalne i konieczne. Choć Trybunał jednogłośnie odrzucił zarzut naruszenia art. 10 EKPCz, nie podzielił stanowiska państwa-strony, postulującego stwierdzenie niedopuszczalności skargi na podstawie art. 17 EKPCz. Trybunał uznał, że główne przesłanie i cel rysunków skarżącego nie mogą być zrównane z dążeniem do niweczenia praw i wolności przyznanych w Konwencji (wyrok ETPCz z dnia 2 października 2008 r. w sprawie 36109/03 *Leroy v. Francja*).

<sup>1407</sup> Wyrok ETPCz z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie 35943/2010 *Vona v. Węgry*.

<sup>1408</sup> Tamże, pkt 33–39.

istnieje, czego dowodzi stanowisko Trybunału wyrażone w sprawie *Aksu v. Turcja*, w której przedmiotem skargi było naruszenie art. 8 EKPCz – prawa do prywatności skarżącego (tureckiego Roma), w powiązaniu z zakazem dyskryminacji, do którego miało dojść na skutek częściowego finansowania przez władze tureckie oraz braku zakazania dystrybucji dwóch publikacji naukowych, w których znalazły się obraźliwe i pogłębiające negatywne stereotypy informacje o Romach<sup>1409</sup>. Choć ETPCz ostatecznie nie stwierdził naruszenia Konwencji, rozważania zawarte w wyroku są jak najbardziej relewantne dla prób rozstrzygnięcia wskazanego dylematu. Trybunał orzekł zatem, że:

- pojęcie życia prywatnego powinno być interpretowane w sposób szeroki, uwzględniający również tożsamość etniczną osoby, która musi zostać objęta ochroną. W szczególności powinno się zaś uwzględniać fakt, że rozpowszechnianie negatywnych stereotypów na temat określonej grupy może powodować naruszenie prawa do prywatności przez obniżanie poczucia własnej wartości oraz godności członków takiej grupy;
- zapewnienie w sposób właściwy gwarancji wynikających z art. 8 Konwencji obejmować może również zobowiązanie do przyjęcia instrumentów prawnych, które zagwarantują poszanowanie tak rozumianego prawa do prywatności.

Choć w tym przypadku nie doszło zdaniem ETPCz do naruszenia art. 8, Trybunał orzekł tak na podstawie kontekstualnej i szczegółowej analizy zakwestionowanych publikacji. Gdyby te same publikacje miały zdaniem Trybunału charakter jednoznacznie obraźliwy i znieważający Romów, to Trybunał mógłby orzec złamanie art. 8 przez Turcję. Warto również przywołać jedyne dołączone do wyroku zdanie odrębne sędziego tureckiego, który uznał, że w sprawie *Turcja* naruszyła art. 14 EKPCz w powiązaniu z art. 8. Jego zdaniem fakt, że publikacje miały charakter naukowy, w żadnym stopniu nie usprawiedliwia naruszania „etnicznej godności” Romów. Konkluzję zdania odrębnego stanowi stwierdzenie, że Turcja naruszyła art. 8, wspierając finansowo i nie zakazując dystrybucji obrażających Romów publikacji. Dlatego też jeśli w analogicznej sytuacji chodziłoby o publikacje jednoznacznie antysemityczne, wobec rozpowszechniania których państwo-strona EKPCz pozostałoby bierne (a na dodatek gdyby nie miały charakteru naukowego, co zdaniem

---

<sup>1409</sup> Wyrok ETPCz z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie 4149/04 i 41029/04 *Aksu v. Turcja*.

Trybunału miało istotne znaczenie jako element łagodzący naruszenie prawa do prywatności we wspomnianej sprawie), możliwe byłoby orzeczenie naruszenia art. 8, w powiązaniu z art. 14 – a w każdym razie orzecznictwo ETPCz zdaje się nie wykluczać istnienia podstaw prawnych takiej skargi

## 5. Wnioski

Analiza przedstawionego powyżej orzecznictwa międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka pozwala na sformułowanie kilku spostrzeżeń. Pierwsze dotyczy zdecydowanie restrykcyjnego stosunku tych organów wobec wypowiedzi i działań o charakterze antysemickim lub odnoszących się do idei i ruchów neonazistowskich czy neofaszystowskich. Wydaje się, że sformułowane wobec przepisów Paktu oraz konwencji LDR stwierdzenie D. Kretzmera, że traktaty te przyznały prymat zwalczaniu rasizmu nad swobodą wypowiedzi, można przenieść również na ocenę omawianego orzecznictwa organów kontrolnych<sup>1410</sup>. W przypadku KPCz oraz ETPCz (a wcześniej także Komisji) stosunek ten widoczny jest przez osiągnięcie we wszystkich omawianych rozstrzygnięciach tego samego rezultatu w postaci odmowy udzielenia jednostkom publicznie prezentującym poglądy antysemickie ochrony, gwarantowanej w przepisach MPPOP oraz EKPCz. Choć sposób dochodzenia do takiej konkluzji kształtował się w różny sposób, nigdy dotychczas nie stwierdzono, aby prawa i wolności takich jednostek zostały naruszone przez restrykcje i sankcje, których doświadczyły ze strony władz państwowych. Z kolei w przypadku Komitetu LDR wskazano, że ochrona, jaką państwa-strony konwencji LDR mają obowiązek zapewnić ofiarom antysemickiej „mowy nienawiści” oraz działań o charakterze neonazistowskim, musi być szeroka i spełniać wiele kryteriów.

Co istotne, takie stanowisko zaprezentowane w omawianym orzecznictwie nie stoi w sprzeczności z jednoczesnym uznaniem przez wymienione organy kontrolne wolności wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszania się za prawa o fundamentalnym znaczeniu nie tylko dla

---

<sup>1410</sup> D. Kretzmer, *Freedom of Speech and Racism*, Cardozo Law Review 1987, nr 8, s. 448.



samych jednostek, lecz także szerzej – dla prawidłowego funkcjonowania wolnego, demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego<sup>1411</sup>.

Jedyna sprawa, rozstrzygnięta przez Trybunał strasburski w lipcu 2013 r., w której nastąpiło całkowite pominięcie problemu posługiwania się antysemickimi hasłami przez rozwiązane przez władze państwa stowarzyszenie, to *Vona v. Węgry*. Pomimo że Trybunał uznał racje strony rządowej i szeroko odnosił się do nienawistnego wobec Romów charakteru działalności stowarzyszenia i jego paramilitarnej przybudówki, w swojej argumentacji całkowicie pominął podnoszone przez władze informacje o antysemityzmie szerzonym przez stowarzyszenie<sup>1412</sup>. Chociaż wyrok ten nie przekreśla dotychczasowego orzecznictwa Trybunału w sprawach dotyczących przejawów antysemityzmu, trudno jest wytłumaczyć milczenie organu strasburskiego w sprawie *Vona*, tym bardziej że coraz silniejsze, skrajnie nacjonalistyczne nastroje na Węgrzech mają jednoznacznie antysemicki wydźwięk. Wskazywał na to również sędzia Pinto de Albuquerque w swoim zdaniu odrębnym (zbieżnym z decyzją Trybunału), którą rozpoczął od stwierdzenia, że szerzenie postaw antyromskich i antysemickich przez osoby prawne oraz sposoby reagowania na te zjawiska stosowane na podstawie Konwencji stanowią kluczową kwestię w sprawie *Vona*<sup>1413</sup>.

Ważnym elementem wspólnym dla orzecznictwa KPCz, Komitetu LDR oraz ETPCz jest ponadto potwierdzenie, że istnieje możliwość naruszenia praw całej grupy osób pochodzenia żydowskiego w przypadku publicznego głoszenia treści lub prezentowania zachowań o wydźwięku antysemickim. W sposób najbardziej wyraźny zostało to uwidocznione w trakcie rozpatrywania przez ETPCz sprawy *X v. Niemcy*, w której Trybunał podzielił stanowisko niemieckiego sądu, uznającego, że głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego” narusza prawa wszystkich osób pochodzenia żydowskiego bez względu na to, czy były one bezpośrednimi ofiarami reżimu narodowosocjalistycznego Trzeciej Rzeszy, a nawet czy żyły w czasie jego panowania. Również Komitet zdecydował, że prawa „kłamcy oświęcimskiego” R. Faurissona zostały słusznie

---

<sup>1411</sup> Zob. m.in. wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie 5493/72 *Handyside v. Wielka Brytania* i wyrok z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie 13585/88 *Observer i Guardian v. Wielka Brytania*.

<sup>1412</sup> Władze węgierskie przywołały m.in. informacje na temat antysemityzmu szerzonego na Węgrzech przez stowarzyszenie i związane z nim siły polityczne, zawarte w sprawozdaniach KPCz i ECRI.

<sup>1413</sup> Wyrok ETPCz z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie 35943/2010 *Vona v. Węgry*, s. 30.

ograniczone przez sądy we Francji ze względu na konieczność ochrony praw i dobrego imienia całej społeczności żydowskiej żyjącej w tym państwie, zaś prawa M. Rossa, nauczyciela publikującego antysemickie broszury – w celu ochrony praw kanadyjskich uczniów wyznających judaizm. W analizowanej opinii Komitetu LDR uznano natomiast, że status skarżących przysługuje grupom jednostek skupionych w norweskich wspólnotach żydowskich, a fakt, że skarżący nie byli bezpośrednimi adresatami antysemickich wypowiedzi, jest dla przyznania tego statusu irrelevantny.

Wśród rozstrzygnięć międzynarodowych organów orzeczniczych nie odnotowano dotychczas decyzji w sprawie skarg dotyczących bezpośrednio zakazu istnienia lub nakazu rozwiązania partii politycznej czy innej organizacji o charakterze neofaszystowskim lub neonazistowskim, choć wątpliwości może budzić brak zaklasyfikowania w ten sposób Stowarzyszenia Gwardii Węgierskiej oraz Ruchu Gwardii Węgierskiej w przywoływanej powyżej sprawie *Vona v. Węgry*<sup>1414</sup>. Uwzględniając jednak przedstawione w tej części książki stanowisko organu strasburskiego m.in. wobec wprowadzonych w Austrii restrykcji w zakresie przeciwdziałania wszelkim próbom odrodzenia się narodowego socjalizmu (*B.H., M.W., H.P i G.K. v. Austria*), jak również decyzję Komitetu w sprawie *M.A. v. Włochy*, skargi takie nie miałyby dużych perspektyw na ich pomyślne dla skarżących rozpatrzenie<sup>1415</sup>.

Dotychczas również przed żadnym z wymienionych międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka nie pojawiła się sprawa, w której wyłącznym przedmiotem skargi stałyby się zakaz prezentowania symboli faszyzmu lub nazizmu, skutkujący sankcjami zastosowanymi wobec jednostek posługujących się publicznie taką symboliką, choć ponownie zdziwienie budzi brak podniesienia problemu posługiwania się takimi symbolami (jawnie nawiązującymi do symboli Strzałkokrzyżowców faszystowskiej i antysemickiej organizacji,

<sup>1414</sup> Por. decyzja o niedopuszczalności z dnia 20 lipca 1957 r. w sprawie 250/57 *German Communist Party (KPD) v. Niemcy*; wyrok ETPCz z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawach połączonych 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 *Refah Partisi i in. v. Turcja* i wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 13 lutego 2003 r. w tych sprawach; wyrok z dnia 30 stycznia 1998 r. w sprawie 133/1996/752/951 *United Communist Party of Turkey v. Turcja*.

<sup>1415</sup> Zob. również przywoływane już sprawy *B.H., M.W., H.P. i G.K v. Austria* oraz *Nachtmann v. Austria* oraz decyzja o niedopuszczalności z dnia 1 lutego 2000 r. w sprawie *Schimanek v. Austria*, skarga nr 32307/96.

która w czasie II wojny światowej dopuszczała się masowych mordów na ludności żydowskiej) przez Stowarzyszenie Gwardii Węgierskiej i Ruch Gwardii Węgierskiej w sprawie *Vona v. Węgry*. W lipcu 2008 r. ETPCz wydał jednak ważne orzeczenie, które dostarcza wielu cennych wskazówek w odniesieniu do możliwego sposobu oceny dalszych tego rodzaju skarg przez organ strasburski<sup>1416</sup>. Na naruszenie prawa do swobody wypowiedzi do Trybunału skarżył się wiceprzewodniczący węgierskiej Partii Pracy. W 2004 r. został uznany winnym naruszenia przepisów zakazujących publicznego prezentowania symboli reżimów totalitarnych, którego miał się dopuścić przez umieszczenie znaku czerwonej gwiazdy na marynarce i noszenie jej podczas legalnej demonstracji. Władze węgierskie powoływały się na konieczność przeciwdziałania niebezpieczeństwu związanym z totalitarnym reżimem komunistycznym, których istnienie potwierdził węgierski Trybunał Konstytucyjny. Trybunał uznał jednak, że prawo skarżącego zostało naruszone, a interwencja władz, 20 lat po upadku komunizmu na Węgrzech, nie była konieczna w społeczeństwie demokratycznym, nie istniało bowiem realne niebezpieczeństwo przywrócenia tego reżimu. Państwu przyznany został tym razem węższy margines swobody oceny, jako że cała sprawa dotyczyła korzystania z wolności wypowiedzi przez polityka legalnie działającej partii. Trybunał podkreślił swoją świadomość faktu, że symbol czerwonej gwiazdy kojarzony jest z masowymi naruszeniami praw człowieka, do których dochodziło podczas rządów reżimu komunistycznego na Węgrzech. Mimo to uznał, że znak ten symbolizować może również cały międzynarodowy ruch robotniczy oraz legalnie działające partie polityczne. Całkowity zakaz prezentowania na forum publicznym symboli takich jak czerwona gwiazda, niepołączony z warunkiem szerzenia za jego pomocą propagandy systemu totalitarnego i wykorzystywany przez członka partii nieprzejawiającej „totalitarnych ambicji”, jest według ETPCz zakazem zbyt dotkliwym i dlatego niemożliwym do zaakceptowania<sup>1417</sup>.

Bardzo istotny element tego wyroku odnosi się również do niebezpieczeństwa, jakie Trybunał dostrzega w przekładaniu odczuć opinii społecznej na regulacje prawne: „Trybunał jest oczywiście świadom,

---

<sup>1416</sup> Wyrok z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie 33629/06 *Vajnai v. Węgry*. Trybunał Sprawiedliwości UE odmówił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, wystosowane w związku z tą sprawą przez sąd węgierski. Zob. uwagi ogólne we wstępie do niniejszego rozdziału książki.

<sup>1417</sup> Tamże, pkt 25.

że systematyczny terror stosowany w celu zachowania władzy reżimu komunistycznego w szeregu państw, w tym Węgier, pozostaje poważną blizną w świadomości i sercu Europy. Trybunał akceptuje fakt, że prezentowanie symbolu, który był powszechnie stosowany podczas panowania tego reżimu, może wywoływać niepokój wśród byłych ofiar i ich bliskich, którzy słusznie mogą uznać prezentację takich symboli za obraźliwe i lekceważące. Trybunał jest jednak zdania, że takie odczucia, jakkolwiek zrozumiałe, nie mogą wyznaczać granic wolności wypowiedzi (...)”<sup>1418</sup>.

Z kilku powodów trudno jest przypuszczać, aby podobne orzeczenie mogło zapaść w sprawie dotyczącej publicznego prezentowania symbolu swastyki na marynarce przemawiającego na wiecu w Berlinie członka Narodowodemokratycznej Partii Niemiec<sup>1419</sup>. Przede wszystkim bowiem w orzeczeniu w sprawie *Vajnai* Trybunał podkreślił, że skarżący nie wyrażał żadnych totalitarnych poglądów, nie obrażał ofiar reżimu komunistycznego, a symbol czerwonej gwiazdy nie niósł ze sobą jednoznacznie politycznej treści. Wydaje się, że w przypadku przywołanego powyżej, hipotetycznego przykładu, przesłanie, jakie towarzyszy swastyce od momentu dojścia do władzy nazistów w Niemczech, słusznie uniemożliwiłoby Trybunałowi dojście do konkluzji podobnej do tej, jaka miała miejsce w przypadku sprawy *Vajnai*. Ponadto, jak wskazuje I.C. Kamiński, wobec działalności inspirowanej ideologią nazistowską i rasistowską, inaczej niż w przypadku ideologii komunistycznej, organ strasburski nie stosuje testu mającego wykazać, czy istniało faktyczne i realne ryzyko przywrócenia do życia opartego na tej ideologii, zbrodniczego reżimu<sup>1420</sup>. Gdyby jednak nawet ETPCz taki test stosował, to biorąc pod uwagę dzisiejszą aktywność partii politycznych i innych organizacji o skrajnie nacjonalistycznym i ksenofobicznym charakterze

<sup>1418</sup> Tamże, pkt 57.

<sup>1419</sup> NPD jest partią nacjonalistyczną, skrajnie prawicową, która kontynuuje tradycje istniejącej w latach 1950–1964 Niemieckiej Partii Rzeszy. Więcej na temat działalności tej partii oraz prób jej delegalizacji zob. m.in. A.-K. Lang, *Demokratieschutz durch Parteiverbot? Die Auseinandersetzung um ein mögliches Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands*, Marburg 2008; T. Staud, *Die NPD. Erfolgsbedingungen einer rechtsextremistischen Partei*, Baden-Baden 2007.

<sup>1420</sup> I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 569.

odnotowywaną w całej Europie, nie można byłoby wykluczyć istnienia takiego ryzyka<sup>1421</sup>.

Nierozstrzygnięta pozostaje również odpowiedź na pytanie o to, w jaki sposób organy kontrolne zareagowałyby na skargę dotyczącą publicznego prezentowania przejawów tzw. nowego antysemityzmu<sup>1422</sup> (w przypadku KPCz oraz ETPCz) lub skargę osób, którym na poziomie krajowym nie została zapewniona właściwa ochrona przed tego rodzaju wypowiedziami lub postawami (rozstrzygnięcie Komitetu LDR). Do-tychczas w omawianej sprawie *Garaudy v. Francja* pojawił się taki wątek, przy czym Trybunał, uznając, że twierdzenia, które według skarżącego były wyłącznie krytyką Izraela i wyrazem postaw antysyjonistycznych, stanowiły w rzeczywistości wypowiedzi o charakterze czysto rasistowskim i antysemickim, nie podjął dalszej próby oceny tych treści w kontekście przepisów EKPCz. Z kolei w sprawie *Willem v. Francja* Trybunał podzielił argumentację sądów krajowych, które uznały, orzekając karę grzywny, że wzywający do bojkotowania izraelskich produktów ze względu na konflikt izraelsko-palestyński mer miejscowości Seclin nawoływał tym samym do dyskryminacji na tle narodowościowym, stanowiącej naruszenie praw i wolności innych osób, ale jego postępowanie nie miało charakteru antysemickiego<sup>1423</sup>.

Istotne spostrzeżenia poczynione w zakresie zbieżności i rozbieżności pomiędzy analizowanymi rozstrzygnięciami dotyczącymi zmiennych narracji stosowanych przez KPCz oraz organy strasburskie w obrębie ich orzecznictwa. Zarówno KPCz, jak i ETPCz wydają się zmierzać w kierunku przyjęcia techniki rozpatrywania skarg podobnej do tych, które były przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym rozdziale. Kierunek ten to odejście od techniki wykluczenia, polegającej na bez-

---

<sup>1421</sup> Na obecnym etapie nie jest nadal możliwe sformułowanie ogólnych wniosków dotyczących stanowiska Trybunału w kwestii publicznego prezentowania symboli reżimów totalitarnych. Z uwagą należy oczekiwać kolejnych orzeczeń Trybunału odnoszących się do tego aspektu badanego zagadnienia.

<sup>1422</sup> Z wyjątkiem rozpatrywania skarg dotyczących „kłamstwa oświęcimskiego”.

<sup>1423</sup> Wyrok ETPCz z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie 10883/05 *Willem v. Francja*. W wyroku Trybunał uznał, że przez skazanie go wyrokiem sądowym na karę grzywny nie doszło do naruszenia swobody wypowiedzi skarżącego. Wyrokowi w sprawie *Willem* towarzyszyło interesujące zdanie odrębne sędziego Jungwierta, w którym przekonywał, że w sprawie tej wolność wypowiedzi skarżącego, zabierającego głos w ważnej debacie publicznej na temat konfliktu izraelsko-palestyńskiego, została naruszona, a Trybunał nie zdołał wykazać, iż potrzeba ograniczenia praw skarżącego była konieczna w społeczeństwie demokratycznym.



pośrednim przywołaniu art. 20 MPPOP (lub art. 5 ust. 1) w przypadku KPCz, a w przypadku organu strasburskiego – art. 17 EKPCz, i zamykającej możliwość jakiegokolwiek dalszego badania skargi, na rzecz techniki absorpcji, czyli badania konieczności wkroczenia przez państwo w sferę praw i wolności jednostki, dokonywanego w świetle wymienionych przepisów<sup>1424</sup>. Jak już podkreślono, kierunek ten należy ocenić jako zasadniczo słuszny. Z pewnością stwarza on większe szanse na uznanie zasadności kierowanych do organów kontrolnych skarg, wyklucza jednak opcję całkowitego odcięcia jednostek szerzących skrajnie nienawistne treści lub podejmujących działania motywowane rasistowskimi pobudkami od możliwości poszukiwania ochrony w przepisach traktatów z dziedziny praw człowieka.

Całkowite zamknięcie drogi do poszukiwania ochrony gwarantowanej w przywoływanych w niniejszej książce międzynarodowych traktatach praw człowieka osobom głoszącym antysemityczne treści lub podejmującym działania o takim charakterze ma bardzo silny wydźwięk nie tylko w wymiarze prawnym, lecz także moralnym i symbolicznym. Z tej perspektywy wydaje się, że w przypadku szczególnie drastycznych prób posługiwania się wolnością wypowiedzi, zrzeszania się lub zgromadzeń w celu szerzenia antysemityzmu, rasizmu i ksenofobii lub nawoływania do nienawiści i przestępstw popełnianych na tym tle powinno się dopuszczać zastosowanie instrumentów, które wykluczają możliwość rozpatrywania skarg osób takie próby podejmujących. Jednocześnie przyjęta z góry, niemal o blankietowym charakterze praktyka odrzucania wszystkich tego rodzaju skarg może stwarzać zbyt poważne zagrożenie dla samej istoty instrumentu skargi indywidualnej. Dlatego też najbardziej pożądanym i właściwym zabiegiem wydaje się rozpoznawanie tego rodzaju skarg co do zasady zgodnie z techniką absorpcji – analizą właściwych przepisów traktatów w świetle regulacji o charakterze szczególnym (art. 5 ust. 1 oraz art. 20 MPPOP; art. 17 EKPCz), przy jednoczesnym dopuszczeniu, w przypadkach szczególnie drastycznych, nienawistnych wypowiedzi lub działań, możliwości odrzucenia takich skarg przez technikę wykluczenia, czyli innymi słowy technikę samoistnego zastosowania owych szczególnych regulacji i stwierdzenia przez

---

<sup>1424</sup> Wydaje się, że określenia „technika wykluczenia” oraz „technika absorpcji”, zaczerpnięte z: *Komentarz...*, red. L. Garlicki, i odnoszone do art. 17 EKPCz mogą być stosowane na potrzeby niniejszych rozważań również wobec relacji pomiędzy art. 20 a art. 19 MPPOP.

organy kontrolne swojej niewłaściwości *ratione materiae*. W sposób oczywisty ocena tego, czy poszczególne wypowiedzi lub działania osiągnęły stopień drastyczności, który uzasadnia posłużenie się taką techniką, należeć będzie do organów międzynarodowego sądownictwa praw człowieka.

Istotne zastrzeżenie dotyczy przy tym sytuacji, kiedy sankcja zastosowana wobec strony skarżącej na poziomie krajowym będzie tak dotkliwa i surowa, że organ kontrolny, bez względu na stopień drastyczności wypowiedzi czy działań skarżących, przystąpi do zbadania skargi zgodnie z pierwszym opisanym powyżej modelem.

Z pewnością nie jest to rozwiązanie, które będzie porządkować uniwersalny lub strasburski standard w omawianym obszarze w sposób równie klarowny, jak miałyby to miejsce w przypadku stosowania wyłącznie techniki absorpcji. Jednak proponowana możliwość dokonywania opisanego rozróżnienia zdaje się w bardziej właściwy sposób realizować cel istnienia w omawianych traktatach prawnoczerwonych tych przepisów, które uchwalone zostały dla ochrony przed próbami niweczenia podstaw funkcjonowania systemów ochrony praw człowieka.

Podsumowując rozważania podjęte w niniejszym rozdziale, należy zauważyć, że jednostki publicznie posługujące się antysemicką „mową nienawiści”, głoszące „kłamstwo oświęcimskie”, dokonujące „przestępstw z nienawiści” na antysemickim tle czy zaangażowane w działalność o charakterze neofaszystowskim lub neonazistowskim, które zwróciły się do międzynarodowych organów kontrolnych przestrzegania praw człowieka, nie uzyskiwały dotychczas satysfakcjonujących je rozstrzygnięć. Jednocześnie rodzaje technik interpretacyjnych stosowanych przez KPCz oraz przez organ strasburski w ostatecznym dochodzeniu do tego samego rezultatu były na tyle zróżnicowane, że niemożliwe jest dziś jednoznaczne zdefiniowanie cech orzecznictwa tych organów w tej dziedzinie. Z kolei stanowisko Komitetu LDR potwierdziło, że państwa związane postanowieniami konwencji LDR mają obowiązek zapewnienia jednostkom i grupom realnej i efektywnej ochrony przed działalnością jednostek i organizacji, odwołujących się do ideologii opartej na nienawiści do Żydów, która zaledwie kilkadziesiąt lat temu doprowadziła do Holokaustu.

## Podsumowanie

---

Niezmiennie od ponad 2 tysięcy lat antysemityzm pozostaje obecną na całym świecie formą nienawiści oraz dyskryminacji wobec Żydów. Jak jednak słusznie zauważa R.S. Wistrich, „Od wybuchu drugiej wojny światowej oraz od czasu Holokaustu, który unicestwił dwie trzecie europejskich Żydów, niemożliwe stało się ignorowanie roli i wagi antysemityzmu w przeszłości i teraźniejszości”<sup>1425</sup>. Po dokonaniu zbrodni Holokaustu przez nazistowskie Niemcy antysemityzm stał się tematem szczególnie pogłębionych naukowych badań i dyskusji historyków, socjologów, politologów, filozofów i kulturoznawców, pragnących odkryć istotę tej „najstarszej nienawiści” w dziejach. Prawo międzynarodowe również nie pozostało obojętne wobec trudnego wyzwania, jakim jest przeciwdziałanie antysemityzmowi.

Wraz z rozwojem idei międzynarodowej ochrony praw człowieka przedmiotem zainteresowania prawa stało się wiele problemów społecznych, uznawanych wcześniej za zjawiska naturalne, takich jak dyskryminacja mniejszości<sup>1426</sup>. Zmiana tego stanu rzeczy wymusiła jednocześnie konieczność możliwie precyzyjnego definiowania takich problemów społecznych za pomocą języka prawa. Nie jest to zadaniem łatwym. Pojawiające się w tym obszarze trudności nie powinny być jednak przesłanką wyłączenia antysemityzmu i pokrewnych mu form nienawiści i dyskryminacji poza zakres reakcji prawnej. W przypadku antysemityzmu szczególnie istotny pozostaje fakt, że choć na przestrzeni dziejów następowały momenty poprawy sytuacji prawnej Żydów, najczęściej stanowiły one jedynie częściowe oraz ograniczone czasowo

---

<sup>1425</sup> R.S. Wistrich, *Lethal Obsession...*, s. 929.

<sup>1426</sup> W tym kontekście warto wskazać, że uwaga ta znajduje odniesienie do podejścia wobec problemu ochrony praw bardzo różnych grup osób wykluczonych i stygmatyzowanych, takich jak dla przykładu osób chorych na HIV/AIDS. Na ten temat zob. w szczególności: J. Sandorski, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka a HIV/AIDS*, Poznań 2002.

uchylenie represji stosowanych wobec nich i związane były z uwarunkowaniami polityczno-religijno-ekonomicznymi danego miejsca i czasu. W perspektywie historycznej zdecydowanie przeważały okresy wykorzystywania prawa jako mechanizmu prześladowania, wielopłaszczyznowej dyskryminacji, izolacji, a niekiedy również unicestwiania Żydów. Tym bardziej doniosłe znaczenie należy przypisywać ochronie, jaką międzynarodowy system praw człowieka przyznaje dziś ofiarom antysemityzmu. Na tym przykładzie zaobserwować można, jak fundamentalny postęp dokonał się wraz z przełożeniem postulatów ruchu ochrony praw człowieka na język wiążących norm prawnych.

Scharakteryzowanie antysemityzmu jako problemu prawnego stanowiło punkt wyjścia dla rozważań podjętych w niniejszej książce. Elementem tej charakterystyki uczyniono również przesłanki uzasadniające dopuszczalność, a niekiedy również konieczność ingerencji prawa w sferę praw i wolności jednostek czy grup, publicznie manifestujących swój antysemityzm. Powstanie międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka oznacza bowiem, obok rozszerzenia zakresu ochrony jednostek i grup dyskryminowanych i prześladowanych, równoległe, bardzo silne ugruntowanie gwarancji tzw. praw wolnościowych: swobody wypowiedzi, wolności zrzeszania się i wolności zgromadzeń. Współcześnie przejawy antysemityzmu występują zaś przede wszystkim pod postacią antysemickich publikacji oraz działalności organizacji i ruchów skrajnych – co znamienne, oprócz środowisk prawicowych i nacjonalistycznych, coraz częściej również tych o charakterze lewicowym. W tak zarysowanej konstelacji przeciwstawnych praw i interesów jednostek oraz grup kluczowe znaczenie uzyskuje wyznaczenie we właściwym miejscu granic swobodnej realizacji swych praw przez jednych, w celu poszanowania i ochrony praw innych. Zabieg taki jest niezmiernie trudny, nieuchronnie wiąże się bowiem z koniecznością rozstrzygania, zarówno na poziomie uregulowań normatywnych, jak i decyzji organów kontrolnych (sądów krajowych oraz trybunałów międzynarodowych) o ograniczeniu praw i wolności jednej ze stron konfliktu.

W odniesieniu do ograniczania poszczególnych praw i wolności w celu zapewnienia ochrony przed antysemityzmem interesujące i często trafne argumenty przemawiające za stosowaniem takich ograniczeń pojawiają się w toku dyskusji nad koncepcją „demokracji obronnej” oraz koncepcją ustanawiania „praw pamięci”, w tym przede wszystkim kryminalizacji „kłamstwa oświęcimskiego”. W przypadku

pierwszej z wymienionych koncepcji należy podzielić stanowisko uznające usytuowanie prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi jako elementu ochrony systemu demokratycznego przed jednostkami i grupami dążącymi do jego zniweczenia. Poglądy, postawy i idee, na których opiera się antysemityzm, są zaprzeczeniem zasad demokracji: wolności, równości i niedyskryminacji oraz poszanowania praw człowieka i ludzkiej godności. Z kolei wobec zagadnienia prawnego zakazu publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego” zaznaczyć należy, że część spośród analizowanych w pracy przesłanek wprowadzenia kryminalizacji tej formy negacjonizmu skupia się w dużej mierze na konieczności zachowania pamięci i ochrony godności ofiar zbrodni nazistowskich przez powstrzymanie prób niweczenia tych wartości, jak również na argumencie wzmocnienia wspólnej pamięci o dramatycznych wydarzeniach historycznych. S. Klarsfeld podnosił w dyskusji nad wprowadzeniem prawnego zakazu publicznego głoszenia „kłamstwa oświęcimskiego” we Francji, że „Ci, którzy są przeciwni temu prawu, nie żyją pośród ocalonych, nie słyszą ich wołania”, domagając się od ustawodawcy, aby na to wołanie zareagował<sup>1427</sup>. Choć niewątpliwie tak emocjonalne wezwanie niesie ze sobą bardzo doniosłe znaczenie, wydaje się, że czołowa w wymiarze prawnym pozostaje inna rozpatrywana w niniejszej książce przesłanka, odwołująca się do wykorzystania prawa jako instrumentu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się w sferze publicznej jednej z postaci antysemityzmu. Przesłanka ta znajduje również najsilniejsze umocowanie w regulacjach traktatów z dziedziny praw człowieka oraz w orzecznictwie międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka.

Szczególne znaczenie w omawianym kontekście ma również zobowiązanie do zapewnienia ochrony i poszanowania praw jednostek należących do mniejszości rasowych, etnicznych, narodowościowych lub religijnych. Ustanowienie tego rodzaju gwarancji jest konieczne, szczególnie w obliczu coraz silniejszego zróżnicowania społecznego, narodowościowego, etnicznego i religijnego współczesnych państw, lecz również wobec doświadczenia Holokaustu, innych zbrodni ludobójstwa oraz czystek etnicznych, mających miejsce w tak nieodległej przeszłości. Obecność wymienionych czynników sprawia, że państwa nie mogą zachowywać postawy neutralnej – mają obowiązek podjęcia

---

<sup>1427</sup> Wywiad z S. Klarsfeldem z dnia 19 lutego 1996 r., cytat za: P. Weil, *The Politics of Memory. Bans and Commemorations* (w:) *Extreme Speech...*, s. 575.



efektywnej ochrony zasady pluralizmu, jak również zapewnienia pokojowego, opartego na zasadzie równości współistnienia wszystkich grup w obrębie społeczeństw<sup>1428</sup>.

W niniejszej książce dokonana została rekonstrukcja standardu uniwersalnego oraz europejskiego w zakresie prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi dostępnych w uwzględnianych międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka, istniejących w ramach: ONZ, RE, UE oraz OBWE. Badania wykazały, że zarówno w warstwie normatywnej, jak i instytucjonalnej systemy te przewidują wiele możliwości wykorzystania prawa międzynarodowego do przezwyciężania problemu antysemityzmu. Co warto podkreślić, sama geneza dwóch głównych analizowanych systemów – systemu ONZ-owskiego oraz systemu RE – związana jest w sposób bezpośredni i nierozzerwalny ze zbrodnią Holocaustu, stanowiącą najbardziej drastyczną, ludobójczą formę antysemityzmu.

Specyfika poszczególnych systemów, a w ich obrębie poszczególnych instrumentów prawnych przeciwdziałania antysemityzmowi, utrudnia udzielenie odpowiedzi na pytanie o najbardziej efektywne ich elementy. Dla przykładu wiele zobowiązań wynikających dla państw na podstawie konwencji LDR nie jest przez nie w praktyce realizowanych bądź ich realizacja następuje w sposób niewystarczający lub niewłaściwy. Konsekwencją takiego negatywnego stanu rzeczy jest wyłączanie formułowanie uwag i rekomendacji Komitetu LDR w toku procedury rozpatrywania sprawozdań okresowych państw. Choć pozostają one wiążące dla państw-stron traktatu, Komitet LDR, podobnie jak inne organy traktatowe systemu uniwersalnego, nie ma możliwości zastosowania jakichkolwiek sankcji w przypadku nieuwzględnienia przez państwo jego stanowiska. W tym kontekście należy wskazać na niektóre z instrumentów funkcjonujących w prawie UE, takie jak Dyrektywa równości rasowej, których obowiązywanie jest jednak ograniczone do państw członkowskich UE.

Wiele spośród instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi, które zostały zaprezentowane w niniejszej książce, nie ma charakteru prawnie wiążącego. Wśród nich wymienić należy m.in. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego NZ i Zgromadzenia Parlamentarnego RE, decyzje Komitetu Ministrów RE, dokumenty końcowe międzynarodowych konferencji oraz spotkań wysokiego szczebla organizacji między-

---

<sup>1428</sup> M. Rosenfeld, *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence...*, s. 63.

narodowych. Instrumentom tym nie można jednak odmówić doniosłej roli w kształtowaniu międzynarodowoprawnych standardów w omawianym obszarze. Co więcej, zobowiązania wynikające z ustanowienia tych instrumentów można scharakteryzować jako powzięte na płaszczyźnie politycznej, co często sprzyja i przyspiesza ich realizację. Instrumenty takie cechuje ponadto znaczna elastyczność, pozwalająca na szybkie reagowanie za pomocą formułowanego w nich stanowiska wobec aktualnych problemów, np. narastającej fali aktów przemocy o podłożu antysemickim.

Ważnym uzupełnieniem systemów ochrony praw człowieka, poddanych analizie w niniejszej książce, są procedury monitorujące sytuację panującą w poszczególnych państwach w odniesieniu do określonych obszarów tematycznych, takich jak rasizm, antysemityzm i ksenofobia czy dyskryminacja mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych. Duże znaczenie należy przypisać w tym względzie badaniom i raportom powstającym w rezultacie działalności procedur specjalnych ONZ, ECRI oraz APP. Pomimo zastrzeżeń dotyczących niedostatków procesu gromadzenia przez nie danych ich rola w wyznaczaniu kierunków przyszłej lub zmian już istniejącej legislacji, jak również programów działań zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych, jest w istocie znacząca.

Doniosłe znaczenie należy również przypisać orzecznictwu międzynarodowych organów kontrolnych, funkcjonujących w ramach omówionych systemów ochrony praw człowieka. W orzecznictwie tym zawiera się bowiem najbardziej pogłębiona i najbardziej dynamiczna interpretacja poszczególnych przepisów międzynarodowych traktatów z dziedziny praw człowieka. Przeprowadzona w książce analiza rozstrzygnięć organów kontrolnych wykazała, że rozstrzygnięcia te charakteryzuje tendencja do daleko idącego niekiedy ograniczania praw i wolności jednostek lub grup posługujących się antysemicką „mową nienawiści” bądź dokonujących „przestępstw z nienawiści” o antysemickim podłożu, przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia jak najszerszej ochrony tym, wobec których antysemickie wypowiedzi lub działania są kierowane. Należy zauważyć, że jednostki publicznie posługujące się antysemicką „mową nienawiści”, głoszące „kłamstwo oświęcimskie”, dokonujące „przestępstw z nienawiści” na tle antysemickim czy zaangażowane w działalność o charakterze neofaszystowskim lub neonazistowskim, które zwróciły się do KPCz oraz ETPCz, nie uzyskiwały dotychczas satysfakcjonujących je rozstrzygnięć. Z kolei

stanowisko Komitetu LDR potwierdziło, że państwa związane postanowieniami konwencji LDR mają obowiązek zapewnienia realnej i efektywnej ochrony przed działalnością jednostek i organizacji odwołujących się do ideologii opartej na nienawiści do Żydów, która zaledwie kilkadziesiąt lat temu doprowadziła do Holokaustu. Istotne jest przy tym zgodne uznanie przez organy kontrolne konieczności ochrony całych grup narażonych na przejawy antysemityzmu. Wspólną cechą zjawisk takich jak antysemityzm, rasizm czy islamofobia są destrukcyjne skutki, jakie pojedynczy nawet akt nienawiści, dyskryminacji lub przemocy wobec jednostki może wywierać na całą społeczność (najczęściej grupę mniejszościową), do której jednostka ta przynależy. Stanowisko takie jednoznacznie wyraził KPCz, stwierdzając dopuszczalność ograniczenia swobody „kłamcy oświęcimskiego” ze względu na konieczność ochrony praw i dobrego imienia wszystkich francuskich Żydów<sup>1429</sup>, oraz ETPCz, uznając głoszenie „kłamstwa oświęcimskiego” za naruszające prawa wszystkich osób pochodzenia żydowskiego bez względu na to, czy były one bezpośrednimi ofiarami reżimu narodowosocjalistycznego Trzeciej Rzeszy, a nawet czy żyły w czasie jego panowania<sup>1430</sup>. Analizowane orzecznictwo skłania wręcz do stwierdzenia, że w przypadku spraw dotyczących różnych przejawów antysemityzmu organy kontrolne w jeszcze większym stopniu niż w przypadku innych form rasizmu i ksenofobii skłonne są dopuszczać ingerencje na poziomie legislacji i sądownictwa krajowego w prawa i wolności jednostek lub grup szerzących antysemityzm w przestrzeni publicznej<sup>1431</sup>.

Wnioski wypływające z przeprowadzonej analizy pozwoliły na sformułowanie odpowiedzi na pytania stawiane w jej wstępie. Odpowiedzi te można podsumować w następujący sposób:

- Analizowane międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka zawierają całe spektrum prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi. Instrumenty te usytuowane są zarówno w regulacjach traktatowych, jak i pozatraktatowych, współtworzących standard międzynarodowy w omawianym zakresie. Co również istotne, w przypadku systemu ONZ oraz systemu RE ustanowienie

---

<sup>1429</sup> Decyzja KPCz z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993 *Faurisson v. Francja*.

<sup>1430</sup> Decyzja KPCz o niedopuszczalności z dnia 16 lipca 1982 r. w sprawie 9235/81 *X. v. Niemcy*.

<sup>1431</sup> Tej konkluzji nie zmienia kontrowersyjne pominięcie przez Trybunał strasburski odniesień do antysemityzmu w omawianym w rozdziale V książki wyroku w sprawie *Vona v. Węgry*.

międzynarodowych ram prawnych dla powstrzymania niebezpieczeństwa powtórzenia się zbrodni Holokaustu stanowiło wręcz jeden z najważniejszych impulsów dla powstania tych systemów. O skuteczności poszczególnych instrumentów decyduje przy tym charakter ich umocowania oraz rodzaj konsekwencji dla państw związanych z ich nieprzestrzeganiem bądź brakiem ich realizacji na poziomie krajowym. W tym kontekście podkreślić należy w szczególności omawiane w książce instrumenty, którymi dysponuje UE i których moc wiążąca czyni z nich rzeczywiście skuteczny sposób reakcji m.in. wobec zagrożeń dla przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich<sup>1432</sup>. Z drugiej strony, instrumenty prawnie wiążące systemu uniwersalnego, takie jak konwencja LDR, mają jednak znacznie szerszy zakres przedmiotowy niż wyłącznie kwestia antysemityzmu. Dlatego też duże znaczenie należy przypisać instrumentom formalnie niewiążącym, takim jak m.in. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego NZ czy Zgromadzenia Parlamentarnego RE, które poruszają zagadnienia bezpośrednio związane z antysemityzmem. Jednocześnie wskazać należy na przypadki państw (Holandia, Wielka Brytania), w których przynależność do wszystkich z analizowanych w pracy systemów ochrony praw człowieka, a zatem związanie ich zobowiązaniami o różnym charakterze, nie przyniosło dotąd satysfakcjonujących rezultatów w przeciwdziałaniu antysemityzmowi.

- Obecne w przestrzeni publicznej przejawy antysemityzmu nie stanowią, zgodnie z przepisami międzynarodowego prawa praw człowieka oraz z dotychczasowym orzecnictwem międzynarodowych organów kontrolnych praw człowieka, uprawnionej realizacji praw i wolności gwarantowanych w traktatach prawnocząłowieczych. Publikacja i rozpowszechnianie antysemickiej prasy nie jest zatem dopuszczalną formą korzystania z wolności wypowiedzi, działalność organizacji szerzącej neonazistowskie idee nie pozostaje objęta ochroną wolności zrzeszania się, marsze i demonstracje, podczas których głoszone są hasła znieważające Żydów i nawołujące do nienawiści przeciwko nim, nie są realizacją prawa do swobodnego zgromadzania się. Silne gwarancje korzystania z tych kluczowych praw człowieka nie są zatem nieograniczone i podlegają m.in. takim

<sup>1432</sup> Zob. w szczególności: W. Sadurski, *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, *Columbia Journal of European Law* 2010, t. 16, s. 385–426.

ingerencjom władz, jakie wobec publicznego manifestowania antysemityzmu przewiduje międzynarodowe prawo praw człowieka. Choć rodzaje narracji i technik interpretacyjnych stosowanych przez organy kontrolne różnią się w sposób znaczący nawet w przypadku skarg o podobnym przedmiocie i w obrębie ich własnego dorobku orzeczniczego, nie odnotowano dotychczas takiego rozstrzygnięcia bądź to KPCz, bądź Komitetu LDR czy ETPCz, które uznawałoby racje jednostek lub grup posługujących się w przestrzeni publicznej antysemickimi hasłami lub podejmujących działania o antysemickim charakterze. Należy zatem stwierdzić, że przywoływane w książce orzecznictwo międzynarodowych organów kontrolnych ochrony praw człowieka stanowi silny i istotny instrument przeciwdziałania antysemityzmowi.

- Ograniczający wpływ na ustanawianie oraz efektywne stosowanie prawnych instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi wywierają niekiedy uwarunkowania polityczne i ideologiczne, takie jak konflikt palestyńsko-izraelski czy ruch antysyjonistyczny. Tendencja ta jest w sposób szczególnie widoczna w przypadku politycznego wymiaru ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka, podczas gdy w przypadku analizowanych systemów europejskich niemal nie występuje. Należy jednocześnie zaznaczyć, że konieczne jest zachowanie daleko posuniętej ostrożności w klasyfikowaniu postaw wrogich Izraelowi jako przejawów antysemityzmu. Najbardziej nawet zdecydowana krytyka polityki poszczególnych państw jest bowiem nie tylko dopuszczalnym, lecz także potrzebnym czy niezbędnym wręcz instrumentem dyskursu w systemach demokratycznych. Nie można jednak zaprzeczyć, że krytyka Izraela i jego władz oraz społeczeństwa stanowi niejednokrotnie jedynie kamuflaż dla szerzenia antysemityzmu, często w jego najbardziej tradycyjnych formach. W dzisiejszych realiach przyjęcie z góry założenia, że jakkolwiek krytyka tego rodzaju nie może być uznana za formę antysemityzmu, bezzasadnie pozbawia ochrony przed tym zjawiskiem, gwarantowanej w instrumentach międzynarodowego prawa praw człowieka.

Na podstawie powyższych uwag możliwe jest sformułowanie pewnych postulatów *de lege ferenda* w zakresie zwiększenia skuteczności obowiązujących w prawie międzynarodowym praw człowieka instrumentów przeciwdziałania antysemityzmowi. Postulaty te, zarówno w przypadku systemu uniwersalnego, jak i systemów europejskich,



podzielić można zasadniczo na dwie kategorie: postulatów dotyczących wymiaru normatywnego oraz wymiaru instytucjonalnego.

W zakresie instrumentów normatywnych wskazać należy przede wszystkim na zasadność uzupełnienia i wzmocnienia ochrony przed różnymi postaciami rasizmu i dyskryminacji rasowej zapewnianej w konwencji LDR przez przyjęcie protokołów dodatkowych do niej. Protokoły te miałyby ustanawiać procedurę wizyt krajowych przedstawiciela Komitetu LDR w państwach-stronach w ramach procesu *follow-up* do zaleceń tego organu oraz możliwość prowadzenia postępowań wyjaśniających w przypadkach poważnych lub ciągłych naruszeń praw wymienionych w tym traktacie. Ważnym uzupełnieniem istniejącego standardu, choć o znaczeniu bardziej symbolicznym, byłoby również przyjęcie na forum Zgromadzenia Ogólnego NZ postulowanej od kilkudziesięciu lat rezolucji w całości poświęconej problemowi antysemityzmu i potwierdzającej determinację międzynarodowej wspólnoty na rzecz przeciwdziałania mu. Z kolei wobec systemu ochrony praw podstawowych UE można postulować ustanowienie bardziej restrykcyjnych wymogów ochrony za pomocą środków prawa karnego przed poszczególnymi przejawami antysemityzmu niż te przewidywane w decyzji ramowej w sprawie rasizmu. Obecnie obowiązująca regulacja pozwala bowiem na poczynienie przez państwa daleko idących ograniczeń w stosowaniu poszczególnych przepisów decyzji ramowej, co powoduje znaczne obniżenie poziomu gwarantowanej ochrony. Opisywane w książce trudności, jakie wystąpiły w toku formułowania i przyjęcia tego instrumentu na forum unijnym, sprawiają jednocześnie, że spełnienie takiego postulatu będzie niezwykle trudne.

W wymiarze instytucjonalnym, w odniesieniu do systemu uniwersalnego, postulować należy przede wszystkim zwiększenie efektywności procedury rozpatrywania sprawozdań okresowych państw przez organy traktatowe (KPCz oraz Komitet LDR). Zwiększenie efektywności powinno być przy tym rozumiane zarówno jako bardziej zdecydowane dążenie wymienionych organów traktatowych do zapewnienia realizacji ich rekomendacji przez państwa poddane krytycznej ocenie, jak i jako bardziej adekwatne uwzględnianie problemu antysemityzmu podczas badania sprawozdań państw. Niewątpliwie słusznym zabiegiem będzie również wzmocnienie w warstwie instytucjonalnej specjalnych sprawozdawców ONZ podejmujących w swoich pracach problematykę dyskryminacji na tle rasowym, religijnym oraz ochrony mniejszości. Należy wzmocnić wysiłki na rzecz zapewnienia pełnej niezależności specjalnych

sprawozdawców. Wnioski wynikające z rozważań podjętych w niniejszej pracy skłaniają jednocześnie do negatywnej konstatacji, że dążenia do odpolitycznienia organów takich jak RPCz, które miało nastąpić dzięki zastąpieniu Radą Komisji Praw Człowieka, na podstawie dotychczasowych obserwacji wydają się skazane na niepowodzenie.

Z kolei w przypadku systemu ochrony praw człowieka funkcjonującego w ramach RE, UE oraz OBWE warto wskazywać na potrzebę lepszego wykorzystania przez te organizacje rezultatów badań i analiz ECRI, APP i ODIHR czy Komisarza Praw Człowieka RE przy równoczesnym wzmocnieniu umocowania tych instytucji w strukturach samych organizacji.

Rozważania zaprezentowane w niniejszej książce warto podsumować jeszcze jedną uwagą. Ustanowienie właściwych instrumentów w ramach międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka, mających na celu przeciwdziałanie antysemityzmowi, a nawet ich efektywna implementacja na poziomie krajowym poszczególnych państw, nie stanowi niestety wystarczającego remedium na problem antysemityzmu. W dyskusji nad adekwatnymi formami przeciwdziałania antysemityzmowi N. Perlmutter słusznie podkreślał: „Historia wojny z antysemityzmem jest wypełniona rozczarowaniem i zniechęceniem, jest jednak również naznaczona dowodami zwycięstwa. Antysemityzm (...) może być z sukcesem przewyżczany, jednak z pewnością przeszłe doświadczenia wskazują, że nigdy nie zostanie całkowicie wyeliminowany”<sup>1433</sup>. Dlatego antysemityzmowi trzeba zdecydowanie przeciwstawiać się również w obszarach edukacji, kultury, polityki i stosunków społecznych. Specyfika oraz historia prześladowań i dyskryminacji mniejszości rasowych, narodowościowych, etnicznych i religijnych sprawiają jednocześnie, że niezbędnym komponentem wymienionych obszarów przeciwdziałania antysemityzmowi z całą pewnością musi pozostać prawo.

---

<sup>1433</sup> N. Perlmutter, *How to Combat Antisemitism*, *Patterns of Prejudice* 1983, t. 17, nr 4, s. 12.

# Bibliografia

---

## Literatura

### Monografie, części prac zbiorowych i artykuły

- Abebe A.M., *Of Shaming and Bargaining. African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council*, Human Rights Law Review 2009, t. 9, nr 1
- Adam U.D., *Judenpolitik im Dritten Reich*, Düsseldorf 1979
- Almog S. (red.), *Antisemitism through the Ages*, Oxford–New York 1988
- Alston P., *Appraising the United Nations Human Rights Regime* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, red. P. Alston, Oxford 1992
- Alston P., *Reconceiving the UN human rights regime. Challenges confronting the new UN Human Rights Council feature*, Melbourne Journal of International Law 2006, t. 6, nr 1
- Annan K., Wiesel E., *Confronting Anti-Semitism. Essays by Kofi A. Annan, Elie Wiesel*, New York 2006
- Atkins S.E., *Holocaust Denial as an International Movement*, Westport 2009
- Auprich A., *Austria* (w:) *The „Militant Democracy” Principle in Modern Democracies*, red. M. Thiel, Burlington 2009
- Balcerzak M., *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka* (w:) *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2008
- Balicki J., *Dyskryminacja rasowa w świetle prawa międzynarodowego*, Ossolineum 1972
- Banaszak B. [i in.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005
- Banton M., *International Action Against Racial Discrimination*, Oxford 1996

- Banton M., *Lessons from the 2001 World Conference Against Racism*, Journal of Ethnic and Migration Studies 2002, t. 28, nr 2
- Bates E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford 2010
- Bayefsky A., *Fatal Failure*, National Review 2004, 30 listopada
- Bayefsky A., *Inequity in the United Nations Human Rights System*, Justice 1995, nr 6
- Bayefsky A., *Terrorism and Racism. The Aftermath of Durban*, Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem Letter/Viewpoints 2001, nr 468
- Bayefsky A., *The UN's Dirty Little Secret*, Wall Street Journal 2003, 8 grudnia
- Beco G. de (red.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Oxford 2011
- Beernaert M.A., *Protocol 14 and the Strasbourg procedures. Towards greater efficiency? And at what price?*, European Human Rights Law Review 2004, nr 5
- Belavusau U., *A Dernier Cri from Strasbourg. An Ever Formidable Challenge of Hate Speech*, European Public Law 2010, nr 3
- Bell M., *Racism and Equality in the European Union*, Oxford–New York 2008
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa 2006
- Bieńczyk-Missala A., *Rada Praw Człowieka ONZ – wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2006, nr 4
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005
- Bindman G., *When will Europe act against racism?*, European Human Rights Law Review 1996, t. 1
- Biszytyga A., *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy* (w:) B. Banaszak [i in.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005
- Blackburn R., Polakiewicz J. (red.), *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States. 1950–2000*, Oxford 2001
- Bolin Pennegard A.M., *Overview Over Human Rights – the Regime of the UN* (w:) *International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Bossuyt M.J., *Guide to the „Travaux Préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht 1987

- Bossuyt M.J., *Procedural Confusion at the Main Committee of the Durban Conference against Racism*, Human Rights Monitor 2001, nr 56
- Boven T. van, *Combating Racial Discrimination in the World and in Europe*, Netherlands Quarterly of Human Rights 1993, t. 11, nr 2
- Boven T. van, *Discrimination and Human Rights Law. Combating Racism* (w:) *Discrimination and Human Rights. The Case of Racism*, red. S. Fredman, Oxford 2001
- Boven T. van, *The Anti-Racism Durban Review Conference*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2009, t. 27, nr 3
- Brandys K., *List otwarty do Pana Dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu J. Piłsudskiego w Warszawie*, Prof. R. Rybarskiego (w:) *Przeciw antysemityzmowi 1936–2009*, t. 1, red. A. Michnik, Kraków 2010
- Brems E., *Freedom of Political Association and the Question of Party Closures* (w:) *Political Rights under Stress in 21<sup>st</sup> Century Europe*, red. W. Sadurski, Oxford 2006
- Brennan F., *The European Race Directive. A Bridge so Far?* (w:) *Racism and Human Rights*, red. R. Walden, Leiden–Boston 2004
- Brett R., *Human Rights and the OSCE*, Human Rights Quarterly 1996, t. 18, nr 3
- Brink D.O., *Millian Principles, Freedom of Speech, and Hate Speech*, Legal Theory 2001, t. 7, nr 2
- Buergenthal T., *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul 1988
- Buergenthal T., *The Evolving International Human Rights System*, American Journal of International Law 2006, nr 4
- Buergenthal T., Shelton D., Stewart D.P., *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul 2009
- Burek W., *Gdy upłynie 6 miesięcy – skarga indywidualna do Komitetu Praw Człowieka w Genewie* (w:) *W obronie praw człowieka*, red. S. Kurek, Kraków 2004
- Burek W., *Kontrola dopuszczalności składania zastrzeżeń do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka w świetle praktyki sądownictwa międzynarodowego* (w:) *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Szafarz*, red. J. Menkes, Warszawa 2007
- Burnetko K., *Prostota uprzedzeń. Wywiad z Profesorem Jerzym Jedlickim*, Tygodnik Powszechny 2001, nr 36
- Callejon C., *Developments at the Human Rights Council in 2007. A Reflection of its Ambivalence*, Human Rights Law Review 2008, t. 8, nr 2
- Cała-Wacinkiewicz E., *Poszanowanie praw człowieka jako ogólna zasada prawa wspólnotowego a Karta Praw Podstawowych* (w:) *Karta Praw*



- Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009
- Camus A., *Dżuma*, tłum. J. Guze, Warszawa 2004
- Cannie H., Voorhoof D., *The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention. An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2011, t. 29, nr 1
- Carey J., Carey H.F., *Hostility In United Nations Bodies to Judaism, the Jewish People and Jews as Such*, Israel Yearbook on Human Rights 1987, t. 17
- Cassese A., *The General Assembly. Historical Perspective* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, red. P. Alston, Oxford 1992
- Ceccanti S., Clementi F., *Italy* (w:) *The „Militant Democracy” Principle in Modern Democracies*, red. M. Thiel, Burlington 2009
- Celotto A., *Article 21 – Non-Discrimination* (w:) *Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, red. W.B.T. Mock, G. Demuro, Durham 2010
- Christoffersen J., Madsen M.R., *The European Court of Human Rights between Law and Politics*, Oxford 2011
- Cichowski M.A., *Pamięć jako przedmiot władzy*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2008
- Cohen-Almagor R., *Harm Principle, Offense Principle, and the Skokie Affair*, Political Studies 1993, t. 41, nr 3
- Cohen-Almagor R., *Holocaust Denial is a Form of Hate Speech*, The Amsterdam Law Forum 2009, nr 2
- Coliver S. (red.) [i in.], *Striking a Balance. Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination*, London 1992
- Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, red. A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein, Cambridge 2013
- Cooper B., *Denying Genocide Law, Identity and Historical Memory in the Face of Mass Atrocity Conference*, Cardozo Journal of Conflict Resolution 2008, t. 9
- Cortese A., *Opposing Hate Speech*, Westport 2006
- Cotler I., *Durban's Troubling Legacy One Year Later. Twisting the Cause of International Human Rights Against the Jewish People*, Jerusalem Center for Public Affairs 2002, t. 2, nr 5
- Cotler I., *Global Antisemitism. Assault on Human Rights*, New Haven 2009

- Cotler I., *The New Antisemitism. An Assault on Human Rights* (w:) *Antisemitism. The Generic Hatred. Essays in Memory of Simon Wiesenthal*, red. M. Fineberg [i in.], London–Portland 2007
- Craig E., *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Development of a „Generic” Approach to the Protection of Minority Rights in Europe*, *International Journal on Minority and Group Rights* 2010, t. 17, nr 2
- Cremer H., „...Und welcher Rasse gehoeren Sie an?” *Zur Problematik des Begriffs „Rasse” in der Gesetzgebung*, Berlin 2009
- Crook J.R., *The Fiftieth Session of the UN Commission on Human Rights*, *The American Journal of International Law* 1994, t. 88, nr 4
- Curtin D., Geurts M., *Race Discrimination and the European Union Anno 1996. From Rhetoric to Legal Remedy?*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1996, t. 14, nr 2
- Czapliński W., Wyrozumsk A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004
- Daranowski P., *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* (w:) *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, cz. 3, red. E. Łabęcka, Warszawa 1998
- Dawidowicz L.S., *The War Against the Jews 1933–1945*, London 1986
- Dershowitz A.M., *Anti-Semitism doesn't even mask itself as anti-Zionism*, *Wall Street Journal* 2011, 29 marca
- Dijk P. van [i in.], *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerp 2006
- Dimitrijevic V., *State Reports* (w:) *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, red. P. Alston, Oxford 1992
- Dinstein Y., *Anti-Semitism, Anti-Zionism and the United Nations*, *Israel Yearbook on Human Rights* 1987, t. 17
- Donnelly J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca 2003
- Dworkin R., *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge Mass. 1996
- Dworkin R., *Nieznośna cena wolności*, *Gazeta Wyborcza* 2006, 15–16 lipca
- Eatwell R., *Faszyzm. Historia*, Poznań 1999
- Edelman S., *Antisemitism and the New/Old Left* (w:) *Not Your Father's Antisemitism. Hatred of the Jews in the 21<sup>st</sup> Century*, red. M. Berenbaum, St. Paul 2008
- Eiglad E., *The Anti-Jewish Riots in Oslo*, Porsgrunn 2010
- Essner C., *Die „Nürnberger Gesetze” oder die Verwaltung des Rassenwahns 1933–1945*, Paderborn 2002

- European Court of Human Rights. Remedies and Execution of Judgments*, red. T.A. Christou, J.P. Raymond, London 2005
- Falk A., *Anti-Semitism. A History and Psychoanalysis of Contemporary Hatred*, Westport 2008
- Fein H., *Explanations of the Origin and Evolution of Antisemitism (w:) The Persisting Question. Sociological Perspectives and Social Context of Modern Antisemitism*, red. H. Fein, Berlin–New York 1987
- Feinberg J., *Moral Limits of Criminal Law*, t. 1, *Harm to Others*, Cambridge Mass. 1987
- Florczak A., *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004
- Forster A., Epstein B.R., *The New Anti-Semitism*, New York 1974
- Foxman A.H., *Never Again? The Threat of the New Anti-Semitism*, San Francisco 2003
- Fronza E., *The Punishment of Negationism. The Difficult Dialogue Between Law and Memory*, *Vermont Law Review* 2006, t. 30, nr 3
- Frowein J.A., Peukert W. (red.), *Europäische menschenrechtskonvention, EMRK Kommentar*, Kehl 1996
- Gaer F., *A Voice Not an Echo. Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System*, *Human Rights Law Review* 2007, t. 7, nr 1
- Gardocka T., *Język polskiego antysemityzmu (w:) Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski [i in.], Warszawa 2010
- Gardocki L., *Double Criminality in Extradition Law*, *Israel Law Review* 1993, t. 27, nr 1–2
- Gardocki L., *Subsydiarność prawa karnego oraz in dubio pro libertate – jako zasady kryminalizacji*, *PiP* 1989, z. 12
- Garibian S., *Taking Denial Seriously. Genocide Denial and Freedom of Speech in the French Law*, *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 2008, t. 9
- Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 19–59 oraz do protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, *PiP* 2001, z. 1
- Genn R., *Beyond the Pale. Council of Europe Measures against Incitement to Hatred*, *Israel Yearbook on Human Rights* 1983, t. 13

- Gerson A., *The United Nations and Racism. The Case of the Zionism as Racism Resolution as Progenitor*, Israel Yearbook on Human Rights 1987, t. 17
- Gerstenfeld M., *Anti-Israelism and Antisemitism. Common Characteristics and Motifs* (w:) *Not Your Father's Antisemitism. Hatred of the Jews in the 21<sup>st</sup> Century*, red. M. Berenbaum, St. Paul 2008
- Gerstenfeld M., *The Academic Boycott Against Israel*, Jewish Political Studies Review 2003, nr 3–4
- Ghanea N., *Expression and Hate Speech in the ICCPR. Compatible or Clashing?*, Religion and Human Rights 2010, t. 5, nr 2–3
- Ghanea N., *From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council. One step forwards or two steps sideways?*, International and Comparative Law Quarterly 2006, t. 55, nr 3
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999
- Gliszczyńska A., Sękowska-Kozłowska K., *Polska przed Radą Praw Człowieka ONZ*, Rzeczpospolita 2008, 19 czerwca
- Gliszczyńska-Grabias A., *Orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka oraz Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ dotyczące granic swobody wypowiedzi w odniesieniu do mowy nienawiści* (w:) *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski [i in.], Warszawa 2010
- Gliszczyńska-Grabias A., Recenzja książki J. Waldron *The Harm in Hate Speech*, Harvard University Press 2012, EPS 2014, nr 2
- Gliszczyńska-Grabias A., *Trybunał Praw Człowieka w przededniu reformy*, Rzeczpospolita 2010, 26 stycznia
- Gliszczyńska-Grabias A., *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasyzmowi i Nietolerancji w zakresie przeciwdziałania antysemityzmowi oraz ich realizacja przez Polskę*, Ius Novum 2008, nr 3
- Gliszczyńska-Grabias A., *Znieważanie religii – dyskusja na forum ONZ* (w:) *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski [i in.], Warszawa 2011
- Gliszczyńska-Grabias A., Sawicka P. (red.), *Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie. Materiały z debat i rekomendacje eksperckie*, Warszawa 2013
- Glucksmann A., *Rozprawa o nienawiści*, Warszawa 2008
- Greer S., *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006
- Grimm D., *Holocaust Denial Decisions of the Federal Constitutional Court of Germany* (w:) *Extreme Speech and Democracy*, red. I. Hare, J. Weinstein, Oxford 2009

- Gronowska B., *Reforma procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. – wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Europejskiego 1996, nr 1
- Gutman Y., *Denying the Holocaust*, Jerusalem 1985
- Gutter J., *Special Procedures and the Human Rights Council. Achievements and Challenges Ahead*, Human Rights Law Review 2007, t. 7, nr 1
- Góralczyk B., *Groźna wiosna ludu*, Gazeta Wyborcza 2009, 28–29 marca
- Górzyńska M., *Powszechny przegląd okresowy – nadzieje i rzeczywistość. Kilka refleksji w związku z zakończeniem pierwszych sesji grupy roboczej Rady Praw Człowieka ds. powszechnego przeglądu okresowego (w:) Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, red. T. Jasudowicz, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2009
- Hannum H., *The Concept and Definition of Minorities (w:) Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, red. M. Weller, Oxford 2007
- Hare I., *Crosses, Crescents and Sacred Cows. Criminalising Incitement to Religious Hatred*, Public Law 2006, Autumn
- Hare I., Weinstein J. (red.), *Extreme Speech and Democracy*, Oxford 2009
- Harvey P., *Militant democracy and the European Convention on Human Rights*, European Law Review 2004, t. 29, nr 3
- Hennebel L., Hochmann T. (red.), *Genocide denials and the law*, Oxford 2011
- Howard E., *The Case for a Considered Hierarchy of Discrimination Grounds in EU Law*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2006, t. 13, nr 4
- Howard-Hassmann R.E., *Canadians Discuss Freedom of Speech. Individual Rights versus Group Protection*, International Journal on Minority and Group Rights 2000, t. 7, nr 2
- Huhle R., „*Jewish Rights are Human Rights*”. *Jewish Contributions and Controversies in the International Establishment of Human Rights after 1945 (w:) Human Rights and History. A Challenge for Education*, red. R. Huhle, Berlin 2010
- Izdebski H., *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996
- Ize-Charrin M.F., 1503. *A Serious Procedure (w:) International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych*, Warszawa 2003



- Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych. Struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce* (w:) J. Barcz (red.) [i in.], *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych* (w:) *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010
- Joseph S., Schulz J., Castan M., *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, materials, and commentary*, Oxford 2004
- Judaken J., *So what's new? Rethinking the „new antisemitism” in a global age*, *Patterns of Prejudice* 2008, t. 42, nr 4–5
- Judt T., *Z domu zmarłych. Esej o współczesnej pamięci europejskiej* (w:) T. Judt, *Po wojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008
- Kahn R.A., *Holocaust denial and the law. A comparative study*, New York 2004
- Kahn R.A., *Strange Bedfellows? Western Deniers and the Arab World* (w:) *Not Your Father's Antisemitism. Hatred of the Jews in the 21<sup>st</sup> Century*, red. M. Berenbaum, St. Paul 2008
- Kamiński I.C., *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?* (w:) *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009
- Kamiński I.C., *Kilka uwag o artykule 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (głos w dyskusji)* (w:) *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski [i in.], Warszawa 2010
- Kamiński I.C., *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010
- Kamiński I.C., *Protokół nr 14 bis do EKPCz – doraźna reforma procedury przed ETPCz*, EPS 2009, nr 11
- Kamiński I.C., *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006
- Kaplan E.H., Small Ch.A., *Anti-Israel Sentiment Predicts Antisemitism in Europe*, *Journal of Conflict Resolution* 2006, t. 50, nr 4
- Katsch A.I. (red.), *The Warsaw Diary of Chaim A. Kaplan*, New York 1973
- Kaufmann A., *National Socialism and German Jurisprudence form 1933 to 1945*, *Cardozo Law Review* 1988, nr 9
- Keane D., *Attacking Hate Speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2007, t. 25, nr 4

- Keinon H., Zacharia J., *Robinson in Durban. I am a Jew*, The Jerusalem Post 2001, 30 sierpnia
- Keyes A.L., *Anti-Zionism, Anti-Semitism and the Decline of the UN Ideal*, Israel Yearbook of Human Rights 1987, t. 17, nr 24
- Kędzia Z., *Światowa Konferencja Praw Człowieka w Wiedniu – porażka czy przełom w historii praw człowieka? (w:) Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka. Wiedeń, czerwiec 1993*, red. R. Hliwa, Poznań 1998
- Kędzia Z., Wieruszewski R., *Ewolucja ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka*, St. Praw. 2001, nr 3–4
- Klier J., Lanbroza S. (red.), *Pogroms. Anti-Jewish Violence in Modern Russian History*, Cambridge 1992
- Klug B., *The collective Jew. Israel and the new antisemitism*, Patterns of Prejudice 2003, t. 37, nr 2
- Kołąkowski L., *Antysemici. Pięć tez nienowych i przestroga (w:) Nasza wesoła apokalipsa, Wybór najważniejszych esejów*, Kraków 2010
- Kotek J., *Cartoons and Extremism. Israel and the Jews in Arab and Western Media*, Portland 2008
- Kretzmer D., *Freedom of Speech and Racism*, Cardozo Law Review 1987, nr 8
- Krueger H.Ch., *The Universalist Nature of the Jewish People's Message*, Justice 2000, nr 23
- Kunicka-Michalska B., *Przegląd ustawodawstwa dotyczącego zwalczania dyskryminacji rasowej i ksenofobii*, PPK 2001, nr 21
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004
- Lambert-Abdelgawad E., *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2008
- Lang A.-K., *Demokratieschutz durch Parteiverbot? Die Auseinandersetzung um ein mögliches Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands*, Marburg 2008
- Lang M., *Karl Loewenstein. Transatlantischer Denker der Politik*, Stuttgart 2007
- Langmuir G.I., *Antisemitism*, t. 1, *Towards a Definition of Antisemitism*, Berkley 1990
- Langmuir G.I., *Antisemitism*, t. 2, *History, Religion, and Antisemitism*, Berkley 1990
- Lantos T., *The Durban Debacle. An Insider's View of the UN World Conference Against Racism*, The Fletcher Forum of World Affairs 2002, nr 1
- Lasson K., *Scientific and Scholarly Boycotts of Israel. Abusing the Academic Enterprise*, Touro Law Review 2005, t. 21, nr 4

- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008
- Laqueur W., *The Changing Face of Anti-Semitism. From Ancient Times to the Present Day*, New York 2006
- Lazaroff T., *Israel welcomes Canadian decision to boycott Durban III*, The Jerusalem Post 2010, 28 listopada
- Leggewie C., Meier H., *Republikschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie*, Rowohlt 1995
- Lemkin R., *Axis Rule in Occupied Europe. Laws of Occupation – Analysis of Government – Proposals for Redress*, Washington 1944
- Lennox C., *Reviewing Durban. Examining the Outputs and Review of the 2001 World Conference Against Racism*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2009, t. 27, nr 2
- Lester A., *Freedom of Expression (w:) The European System for the Protection of Human Rights*, red. R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, Dordrecht 1993
- Lerner N., *Anti-Semitism as racial and religious discrimination under UN Convention*, Israel Yearbook on Human Rights 1971, nr 1
- Lerner N., *Freedom of Expression and Advocacy of Group Hatred Incitement to Hate Crimes and Religious Hatred*, Religion and Human Rights 2010, t. 5, nr 2–3
- Lerner N., *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht 1991
- Lerner N., *The Jewish People and the United Nations (w:) Fifty Years of Struggle for Jewish Rights*, New York 1970
- Lewis B., *Muslim Anti-Semitism*, Middle East Quarterly 1998, t. 5, nr 2
- Lijnzaad L., *Reservations to UN-Human Rights Treaties. Ratify and Ruin?*, Dordrecht 1995
- Lingren Alves J.A., *The Durban Conference Against Racism and Everyone's Responsibilities*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2003, t. 23, nr 3
- Lipstadt D.E., *Denying the Holocaust. The Growing Assault on Truth and Memory*, New York 1994
- Littman D., *Syria's Blood Libel Revival at the UN 1991–2000*, Midstream 2000 February–March
- Londras F. de, Kelly C., *European Convention on Human Rights Act. Operation, impact and analysis*, Dublin 2010
- Łazowski A., *Rola Agencji Praw Podstawowych jako podmiotu wspierającego stosowanie Karty Praw Podstawowych (w:) J. Barcz (red.) [i in.], Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008

- Łazowski A., Zawidzka A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008
- Łopatka A., *Prawo wobec rasizmu*, St. Praw. 2001, nr 3–4
- Macklem P., *Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination*, International Journal of Constitutional Law 2006, t. 4, nr 3
- Machińska H., *Standardy Rady Europy dotyczące przeciwdziałania nietolerancji, rasizmowi i ksenofobii na przykładzie działania ECRI (w:) Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005
- MacAskill E., *Leaked report shows rise in anti-semitism*, The Guardian 2003, 4 grudnia
- MacShane D., *Globalising Hatred. The New Antisemitism*, London 2008
- Mannheim K., *Diagnosis of Our Time. Wartime Essays of a Sociologist. Collected Works*, t. 3, New York 1998
- Mantouvalou V., Voyatzis P., *The Council of Europe and the Protection of Human Rights. A System in Need of Reform (w:) Research Handbook on International Human Rights Law*, red. S. Joseph, A. McBeth, Cheltenham–Northampton 2010
- Maoz A., *Historical Adjudication. Courts of Law, Commissions of Inquiry, and „Historical Truth”*, Law and History Review 2000, t. 18
- Marcus K.L., *Jurisprudence of the New Anti-Semitism*, Wake Forest Law Review 2009, t. 44, nr 2
- Mavrommatis A., *The First Ten Years of the Human Rights Committee (w:) International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- McDougall G., *The World Conference against Racism: Through a Wider Lens*, Fletcher Forum for World Affairs 2002, nr 2135
- McGoldrick D., *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford 2001
- Meron T., *The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, The American Journal of International Law 1985, t. 79, nr 2
- Michalska A., *Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994
- Milanovic M., *Sejdić and Finci v. Bosnia and Hercegovina. App. Nos. 27996/06 & 34836/06*, European Court of Human Rights (Grand Chamber), December 22, 2009, The American Journal of International Law 2010, t. 104
- Mill J.S., *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2006
- Mitsilegas V., *The Third Wave of Third Pillar. Which Direction for EU Criminal Justice?*, European Law Review 2009, t. 34, nr 4

- Molinero Alvarez N., *The International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the Evolution of the Concept of Racial Discrimination* (w:) *International Human Rights Law in Global Context*, red. F. Gomez Isa, K. de Feyter, Bilbao 2009
- Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, red. P. Alston, O. de Schutter, Oxford–Portland 2005
- Moore J.H. (red.), *Encyclopedia of Race and Racism*, Detroit 2008
- Morsink J., *The Universal Declaration and the Conscience of Humanity* (w:) *Human Rights and History. A Challenge for Education*, red. R. Huhle, Berlin 2010
- Mukherjee B., *United Nations High Commissioner for Human Rights – Challenges and Opportunities* (w:) *International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Neuberger B., *Israel* (w:) *The „Militant Democracy” Principle in Modern Democracies*, red. M. Thiel, Burlington 2009
- Niedźwiedź M., *Karta Praw Podstawowych a koncepcja „nowego rządu” w Unii Europejskiej* (w:) *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009
- Niesiołowski J., *Funkcje prawa* (w:) *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007
- Nowak M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl 2005
- Nowicki M.A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Obowiązek państwa aktywnej ochrony podstawowych praw i wolności* (w:) *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010
- O'Connell R., *Cinderella Comes to the Ball. Art 14 and the Right to Non-Discrimination in the ECHR*, *Legal Studies* 2009, t. 29, nr 2
- O'Flaherty M., *Human Rights and the UN. Practice before the Treaty Bodies*, The Hague–New York 2002
- O'Flaherty M., *The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies*, *Human Rights Law Review* 2006, t. 6, nr 1
- Olszewski H., Zmierczak M., *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Poznań 1994
- Ooyen R.Ch. van, *Verfassungsrealismus. Das Staatsverständnis von Karl Loewenstein*, Baden-Baden 2007



- Opsahl T., *The Human Rights Committee (w:) The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, red. P. Alston, Oxford 1992
- Oraa Oraa J., *The Universal Declaration of Human Rights (w:) International Human Rights in a Global Context*, red. F. Gomez Isa, K. de Feyter, Bilbao 2009
- Osęka P., *Marzec '68*, Kraków 2008
- Osiatyński W., *Human Rights and Their Limits*, Cambridge Mass. 2009
- Ottolenghi E., *Making Sense of European Anti-Semitism*, Human Rights Review 2007, t. 8, nr 2
- Pallade Y., „New” *Anti-Semitism in Contemporary German Academia*, Jewish Political Studies Review 2009, t. 21, nr 1–2
- Partsch K.J., *Racial Speech and Human Rights. Article 4 of the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (w:) Striking a Balance. Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination*, red. S. Coliver [i in.], London 1992
- Pawlicki J., *Auschwitz to takie piwo. Kraj. Albo chleb*, Gazeta Wyborcza 2009, 11 marca
- Perlmutter N., *How to Combat Antisemitism*, Patterns of Prejudice 1983, t. 17, nr 4
- Petrova D., „Smoke and Mirrors”. *The Durban Review Conference and Human Rights Politics at the United Nations*, Human Rights Law Review 2009, t. 10, nr 1
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999
- Poliakov L., *Historia antysemityzmu*, t. 1, *Epoka wiary*, Kraków 2008
- Poliakov L., *Historia antysemityzmu*, t. 2, *Epoka nauki*, Kraków 2008
- Pollack E.G., *Anti-Semitism on the Campus Past and Present (Anti-Semitism in America)*, Brighton 2011
- Porat D., *Holocaust Denial and the Image of the Jew, or: „They Boycott Auschwitz as an Israeli Product” (w:) Resurgent Atisemitism. Global Perspectives*, red. A. Rosenfeld, Bloomington 2013
- Proskauer J.M., *A Segment of My Times*, New York 1950
- Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhoe, Antwerp 2005
- Quinn J., *The General Assembly into the 1990s (w:) The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, red. P. Alston, Oxford 1992
- Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010
- Rajagopal B., *Lipstick on a Caterpillar? Assessing the New UN Human Rights Council Through Historical Reflection*, Buffalo Human Rights Law Review 1997, t. 13

- Ramcharan B.G., *A UN High Commissioner in Defence of Human Rights. „No license to kill or torture”*, Leiden–Boston 2005
- Ramcharan B.G., *Good Offices, Preventative Action and Peacemaking by United Nations Secretary-General (w:) International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Read P.P., *The Dreyfus Affair. The Scandal That Tore France in Two*, London 2012
- Reszka P.P., Adamaszek K., *Antysemickie paragrafy są martwe*, Gazeta Wyborcza 2011, 15 lutego
- Ringelheim J., *Minority Rights in a Time of Multiculturalism – The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities*, Human Rights Law Review 2010, t. 10, nr 1
- Robertson A.H., *The Council of Europe. Its structure, functions and achievements*, New York 1956
- Robinson M., *Contemporary Anti-Semitism. An Urgent Challenge*, Brown Journal of World Affairs 2005, t. 11, nr 2
- Robinson N., *The United Nations and the World Jewish Congress*, New York 1956
- Rorive I., *What can be done against cyber hate? Freedom of speech versus hate speech in the Council of Europe*, Cardozo Journal of International and Comparative Law 2009, t. 17, nr 3
- Rosenfeld A., *The Holocaust and Beginning of a New Antisemitism (w:) Resurgent Atisemitism. Global Perspectives*, red. A. Rosenfeld, Bloomington 2013
- Rosenfeld M., *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence. A Comparative Analysis*, New York 2012
- Rosenstiel F., *From One Council of Europe to Another: a Pan-European Trajectory*, Justice Magazine 2000, nr 24
- Roubache J., *The Council of Europe was the First to Recognize the Relationship between Racism and Antisemitism*, Justice 2000, nr 23
- Rudnicki S., *Anti-Jewish Legislation in Interwar Poland (w:) Antisemitism and its Opponents in Modern Poland*, red. R. Blobaum, London 2005
- Sachs J., *A New Antisemitism? (w:) Debating Judeophobia in 21<sup>st</sup> Century Britain*, red. P. Ignaski, B. Kosmin, London 2003
- Sadurski W., *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, Columbia Journal of European Law 2010, t. 16
- Sajo A., *Militant Democracy and Transition Towards Democracy (w:) Militant Democracy*, red. A. Sajo, L.R. Bentsch, The Hague 2004

- Salomon T., *Antisemitism as Free Speech. Judicial Responses to Hate Propaganda in Zuendel and Keegstra*, Sydney 1997
- Samuels S., *The Road to Durban*, The Jerusalem Post 2001, 17 sierpnia
- Samuels S., *The Durban Protocols. Globalization of the New Antisemitism* (w:) *Antisemitism. The Generic Hatred. Essays in Memory of Simon Wiesenthal*, red. M. Fineberg, S. Samuels, M. Weitzman, London–Portland 2007
- Sandorski J., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka a HIV/AIDS*, Poznań 2002
- Scheinin M., *How to Untie a Tie in the Human Rights Committee* (w:) *International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Scheinin M., *International Mechanisms and Procedures for Implementation* (w:) *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*, red. R. Hanski, M. Suksi, Turku 1997
- Schermers H.G., *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, European Law Review 1994, t. 19, nr 4
- Schonlau J., *Drafting the EU Charter. Rights, Legitimacy and Process*, London 2006
- Schmidt M.G., Vojtovic R.L., *Holocaust Denial and Freedom of Expression* (w:) *The Jurisprudence of Human Rights Law. A Comparative Interpretive Approach*, red. T.S. Orlin, A. Rosas, M. Scheinin, Turku 2000
- Schmitt C., *Das Reichstatthaltergesetz*, Das Recht der nationalen Revolution 1933, nr 3
- Schulz A.N., *Pojęcie międzynarodowego standardu prawnego – refleksje na tle międzynarodowego prawa dotyczącego rodziny*, St. Praw. 2012, nr 3
- Schwelb E., *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, International and Comparative Law Quarterly 1966, t. 15, nr 4
- Seymour D.M., *Law, Antisemitism and the Holocaust*, Abingdon–New York 2007
- Sękowska-Kozłowska K., *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – ustrój, kompetencje, funkcjonowanie*, Toruń 2011
- Shaw J., *Mainstreaming Equality and Diversity in European Union Law and Policy* (w:) *Current Legal Problems 2005*, red. J. Holder, C. O'Cinneide, Oxford 2006
- Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000
- Shermer M., Grobman A., *Denying History. Who Says the Holocaust Never Happened and Why Do They Say It?*, Berkeley 2000

- Short G., *Antisemitism on Campus. A View from Britain* (w:) *Antisemitism. The Generic Hatred. Essays in Memory of Simon Wiesenthal*, red. M. Fineberg, S. Samuels, M. Weitzman, London–Portland 2007
- Siciński A., *Działalność Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nierówności (ECRI)*, Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy 1999, nr 1
- Siedlecka E., *Czy ścigać za słowa?*, Gazeta Wyborcza 2000, 21–22 czerwca
- Smolar A., *Władza i geografia pamięci* (w:) *Pamięć jako przedmiot władzy*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2008
- Sobczak J., *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. 1, *Ius Novum* 2007, nr 2–3
- Sobczak J., *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. 2, *Ius Novum* 2007, nr 4
- Staud T., *Die NPD. Erfolgsbedingungen einer rechtsextremistischen Partei*, Baden-Baden 2007
- Steinitz I., *Der Kampf jüdischer Anwälte gegen den Antisemitismus. Die strafrechtliche Rechtsschutzarbeit des Centralvereins deutscher Staatsbürger jüdischen Glaubens (1893–1933)*, Berlin 2008
- Stern K.S., *Antisemitism Today. How It Is the Same, How It Is Different, and How to Fight It*, New York 2006
- Stewart N., *International Protection of Human Rights. The United Nations System*, *International Journal of Human Rights* 2008, t. 12, nr 1
- Stone-Sweet A., Keller H., *The Reception of the ECHR in National Legal Orders* (w:) *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, red. A. Stone-Sweet, H. Keller, Oxford 2008
- Strauss L., *Why We Remain Jews. Can Jewish Faith and History Still Speak to Us?* (w:) *Jewish Philosophy and the Crisis of Modernity, Essays and Lectures in Modern Jewish Thought*, red. K.H. Green, New York 1997
- Sunga L.S., *The Special Procedures of the UN Commission on Human Rights. Should they be Scrapped?* (w:) *International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Symonides J., *Ewolucja systemu ochrony praw człowieka w Europie* (w:) *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010
- Symonides J., *Kontrola międzynarodowa*, Toruń 1964
- Symonides J., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, *PiP* 2008, z. 12
- Symonides J., *Wkład ONZ w stanowienie i międzynarodową ochronę praw człowieka*, *Sprawy Międzynarodowe* 1985, nr 10



- Symonides J., UNESCO (w:) *International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Symonides J., Wolodin W., UNESCO and Human Rights, Paris 1999
- Szklanna A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedury oraz stan obecny* (w:) *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009
- Szostkiewicz A., *Antysemityzm*, Polityka – wyd. specjalne 2008, nr 1
- Śledzińska-Simon A., *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej* (w:) *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski [i in.], Warszawa 2010
- Świtalski P.A., *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej* (w:) *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009
- Tamarit-Sumalla J.M., *Historical Memory and Criminal Justice in Spain. A Case of Late Transitional Justice*, Cambridge–Antwerp–Portland 2013
- Temperman J., *Blasphemy, Defamation of Religions and Human Rights Law*, *Netherland Quarterly of Human Rights* 2008, t. 26
- The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications. Problems and Possible Solutions*, red. R. Wolfrum, U. Deutsch, Berlin–New York 2009
- Thiel M., Germany (w:) *The „Militant Democracy” Principle in Modern Democracies*, red. M. Thiel, Burlington 2009
- Thiel M. (red.), *Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, Tübingen 2003
- Thornberry P., *Confronting Racial Discrimination. A LDR Perspective*, *Human Rights Law Review* 2005, t. 5, nr 2
- Tokarska-Bakir J., *Legenda o krwi. Antropologia przesądu*, Warszawa 2008
- Tuszyńska A., *Rodzinna historia lęku*, Kraków 2007
- Uhl R.-J., Knoll B., *The OSCE. A Commitment to Human Rights* (w:) *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*, red. V. Jaichand, M. Sukxi, Antwerp–Portland 2009
- Urbańczyk M., *Liberalna doktryna wolności słowa a swoboda wypowiedzi historycznej*, Poznań 2009
- Waldron J., *Dignity and Defamation. The Visibility of Hate*, *Harvard Law Review* 2010, t. 123, nr 7



- Walk J. (red.) [i in.], *Das Sonderrecht für die Juden im NS-Staat. Eine Sammlung der gesetzlichen Massnahmen und Richtlinien – Inhalt und Bedeutung*, Heidelberg 1981
- Weil P., *The Politics of Memory. Bans and Commemorations* (w:) *Extreme Speech and Democracy*, red. I. Hare, J. Weinstein, Oxford 2009
- Weller M. (red.), *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, Oxford 2007
- Weksler-Waszkineł R.J., *Antysemityzm bez Żydów*, Znak 2008, nr 643
- Wielniński B.T., *Żydzi, uciekajcie z Holandii!*, Gazeta Wyborcza 2010, 13 grudnia
- Wieruszewski R., *Instytucja skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka ONZ* (w:) *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa*, red. R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2009
- Wieruszewski R., *Komitet Praw Człowieka a zastrzeżenia państw do Paktu Praw Osobistych i Politycznych oraz do Protokołu Fakultatywnego* (w:) *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2003
- Wieruszewski R., *Międzynarodowe sądownictwo w dziedzinie praw człowieka – potrzeba reform* (w:) *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006
- Wieruszewski R., *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* (w:) *System ochrony praw człowieka*, red. B. Banaszak [i in.], Kraków 2005
- Wieruszewski R., *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – bilans dokonania* (w:) *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006
- Wieruszewski R., *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.* (w:) J. Barcz (red.) [i in.], *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, PS 2008, nr 2
- Wieruszewski R. (red.) [i in.], *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- Wieruszewski R., Zayas A. de, *Ochrona praw człowieka sprawowana przez Komitet Praw Człowieka* (w:) *Ochrona Praw Człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Bydgoszcz–Poznań 2000
- Wildhaber L., *The European Court of Human Rights, 1998–2006. History, Achievements, Reform*, Kehl 2006

- Wistrich R.S., *A Lethal Obsession. Anti-Semitism from Antiquity to the Global Jihad*, New York 2010
- Wistrich R.S., *Antisemitism. The Longest Hatred*, London 1991
- Wistrich R.S., *Anti-Zionism and anti-Semitism*, Jewish Political Studies Review 2004, t. 16, nr 3–4
- Wiszniewicz J., *Życie przecięte. Opowieści pokolenia marca*, Wołowiec 2009
- Wiśniewski A., *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008
- Wiśniewski A., *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, GSP 2000, t. VII
- Wittinger M., *Der Europarat. Die Entwicklung seines Rechts und der „europäischen Verfassungswerte“*, Baden-Baden 2005
- Woiński M., *Przestępstwo tzw. pomówienia Narodu Polskiego (de lege derogata)*, PiP 2009, z. 6
- Wolff-Powęska A., *Pamięć. Brzemie i Uwolnienie. Niemcy Wobec Nazistowskiej Przeszłości (1945–2010)*, Warszawa 2011
- Wójtowicz K., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej* (w:) *System ochrony praw człowieka*, red. B. Banaszak [i in.], Kraków 2005
- Wyrozumka A., *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, PS 2008, nr 2
- Zayas A. de, *The Examination of Individual Complaints by the United Nations Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* (w:) *International Human Rights Monitoring Mechanisms Essays in Honour of Jakob Th. Moeller*, red. G. Alfredsson [i in.], The Hague 2001
- Zerger J., *Was ist Rassismus? Eine Einfuehrung*, Goettingen 1997
- Zielińska E., *Wspólne Działanie dotyczące zwalczania rasizmu i ksenofobii z dnia 15 lipca 1996 roku zatwierdzone przez Radę Unii Europejskiej na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Komentarz* (w:) *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne*, red. E. Zielińska, Warszawa 2000
- Ziemele I. (red.), *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime. Conflict, Harmony or Reconciliation*, Leiden–Boston 2004
- Yegar M., *Malaysia. Anti-Semitism without Jews*, Jewish Political Studies Review 2006, t. 18, nr 3–4

### Publikacje dostępne w Internecie

- Abbot A., *Genome test slammed for assessing „racial purity”*, Nature 2012, 12 czerwca (wydanie internetowe), <http://www.nature.com/news/genome-test-slammed-for-assessing-racial-purity-1.10809>
- Antisemitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001–2011*, raport opublikowany w czerwcu 2012 r., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2215-FRA-2012-Antisemitism-update-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2215-FRA-2012-Antisemitism-update-2011_EN.pdf)
- Apel z Blois*, Gazeta Wyborcza 2008, 25 października, [http://wyborcza.pl/1,76842,5846473,Apel\\_z\\_Blois.html](http://wyborcza.pl/1,76842,5846473,Apel_z_Blois.html)
- Bayefsky A., *Never Again?*, National Review Online 2005, 27 stycznia, <http://www.nationalreview.com/articles/213493/never-again/anne-bayefsky>
- Bayefsky A., *Syrian Rep Promotes Blood Libel at UN Human Rights Council. And the U.S. stays silent*, The weekly Standard Magazine 2010, 8 czerwca (wydanie internetowe), <http://www.weeklystandard.com/blogs/syrian-rep-promotes-blood-libel-un-human-rights-council>
- Bayefsky A., *UN prepares for new anti-Israel conference*, National Post 2010, 4 listopada (wydanie internetowe), <http://fullcomment.nationalpost.com/2010/11/04/anne-bayefsky-un-prepares-for-new-anti-israel-conference/>
- Buyse A., *Part of Bosnian Constitution Contravenes ECHR*, wpis na blogu autora, poświęconym tematyce Konwencji i Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 stycznia 2010 r., <http://echrblog.blogspot.com/2010/01/part-of-bosnian-constitution.html>
- Byron J., *Ferrero-Waldner well placed as „alternative” candidate for UNESCO top post*, European Jewish Press 2009, 8 lipca, <http://ejpress.org/article/37810>
- Campus Anti-Semitism*, U.S. Commission on Civil Rights 2005, <http://www.usccr.gov/pubs/081506campusantibrief07.pdf>
- Cohen A.S., Gaer F.D., *After the Promise. Keeping OSCE Commitments to Combat Antisemitism*, New York 2004, <http://www.ajcarchives.org/main.php?GroupId=6410>
- Combating Antisemitism in the EU. Implementation of proposals by the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)*, raport opublikowany w czerwcu 2005 r., [http://web.archive.org/web/20060717230238/eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Combating\\_Antisemitism.pdf](http://web.archive.org/web/20060717230238/eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Combating_Antisemitism.pdf)
- Cotler I., Grossman D., *State-Sanctioned Incitement to Genocide in Ahmadinejad's Iran. The Responsibility to Prevent*, <http://web.law.columbia>

- edu/sites/default/files/microsites/law-culture/files/hate-speech-files/Hate-Speech-Cotler.pdf
- Gumkowski M., *Definicja antysemityzmu przyjęta przez Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii „Otwarta Rzeczpospolita”*, [http://or.icm.edu.pl/szkoleniowe/definicje\\_pojec.html](http://or.icm.edu.pl/szkoleniowe/definicje_pojec.html)
- Ehrenfeld R., *Svoboda Fuels Ukraine's Growing Anti-Semitism*, The Allgemeineiner 2013, 24 maja (wydanie internetowe), <http://www.algemeiner.com/2013/05/24/svoboda-fuels-ukraines-growing-anti-semitism/>
- EU Vows to Combat Anti-Semitism*, Deutsche Welle 2004, 19 lutego, <http://www.dw.de/eu-vows-to-combat-anti-semitism/a-1118574>
- Evaluation of 2009–2012 UN Human Rights Council Candidates. Joint Analysis by Freedom House and UN Watch*, <http://www.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=6988651>
- Evaluation of 2010–2013 UN Human Rights Council Candidates. Joint Analysis by Freedom House and UN Watch*, <http://www.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=8354629>
- Fendel H., *UN to Hold Another Durban Conference; Anti-Semitism Expected*, Israeli National News, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/140837>
- Fireberg H., *The Extreme Right in the European Parliamentary Elections. A Culture of Hate*, Topical Brief 2009, nr 1, <http://www.aftau.org/site/DocServer/RothBrief1.pdf?docID=8461>
- FRA survey of Jewish people's experiences and perceptions of antisemitism*, broszura informacyjna opublikowana w marcu 2012 r., <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fra-survey-jewish-peoples-experiences-and-perceptions-antisemitism>
- From Judgment to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, Open Society Justice Initiative 2010, <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/judgment-justice-implementing-international-and-regional-human-rights-decisions>
- Fundamental rights. Challenges and achievements in 2010*, raport opublikowany dnia 15 czerwca 2011 r., [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/pub-annual-report-2011\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub-annual-report-2011_en.htm)
- Ghanea N., *Article 19 and 20 of the ICCPR*, Meeting on Freedom of Expression and Regulations Against Advocacy of Religious Hatred, Office of the High Commissioner for Human Rights, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Seminar2008/CompilationConferenceRoomPapers.pdf>

- Hateful. Monitoring Racism, Discrimination and Hate Crime in Polish and Ukrainian Football 2009–2011*, Nigdy Więcej 2011, 7 kwietnia, [http://www.nigdywiecej.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=539&ItemId=132](http://www.nigdywiecej.org/index.php?option=com_content&task=view&id=539&ItemId=132)
- Hungary Slammed for Prize to Anti-Semitic Television Anchorman*, wywiad dla agencji informacyjnej Reuters z dnia 18 marca 2013, <http://forward.com/articles/173144/hungary-slammed-for-prize-to-anti-semitic-televi/>
- International Gaza Cartoon Contest, 2008, <http://www.secretcodeshiddenwar.com/search/label/blood%20spilling>
- International Holocaust Remembrance Day*, Speech by T. Jagland, Secretary General of the Council of Europe, International Holocaust Remembrance Day 2011, <http://hub.coe.int/former-editions>, <http://hub.coe.int/former-editions>
- Jagielski W., *Afganistan karze za porzucenie islamu*, Gazeta Wyborcza 2010, 1 grudnia (wydanie internetowe), [http://wyborcza.pl/1,75477,8751517,Afganistan\\_karze\\_za\\_porzucenie\\_islamu.html](http://wyborcza.pl/1,75477,8751517,Afganistan_karze_za_porzucenie_islamu.html)
- Kirschen Y., *Memetics and the Viral Spread of Antisemitism through „Coded Images” in Political Cartoons*, <http://www.isgap.org/wp-content/uploads/2011/10/yaakov-kirschen-online-working-paper.pdf>
- Klein R., Bloomberg A., *2007 Audit of Antisemitic Incidents. Patterns of Prejudice in Canada*, <http://www.bnaibrith.ca/publications/audit2007/audit2007.pdf>
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, <http://www.slownik-online.pl/oslovníku.php>
- Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji 2004–2009*, [http://www.bezuprzedzen.org/doc/krajowy\\_program\\_przeciw\\_rasowej.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/krajowy_program_przeciw_rasowej.pdf)
- Kressel N., *The Demonization of Jews as „Pigs and Apes” Theological Roots, History, Extent and Contemporary Implications*, International Association for the Study of Antisemitism (IASA) Inaugural Annual Conference „Global Antisemitism: A Crisis of Modernity” Conference materials, <http://vimeo.com/15435251>
- Mahony H., *German call for EU initiative against right-wing extremism*, serwis internetowy EUObserver.com 2007, 15 stycznia
- Making hate crime visible in the European Union. acknowledging victims' rights*, raport opublikowany w listopadzie 2012 r., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf)
- Manifestations of Antisemitism in the EU 2002–2003 based on information by the National Focal Points of the EUMC – RAXEN Information Network*, raport opublikowany dnia 2 marca 2004 r., <http://fra.europa>



- eu/fraWebsite/research/publications/publications\_per\_year/previous\_publications/pub\_cr\_antisemitism02-03\_en.htm
- Mikulska A., *Rasizm w Polsce. Raport z badań wśród osób, które doświadczyły przemocy ze względu na swoje pochodzenie etniczne, rasowe lub narodowe*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010, <http://www.hfhrpol.waw.pl/Nnews397.html>
- Neonaziści ponownie w parlamencie Meklemburgii-Pomorza Przedniego*, serwis informacyjny Deutsche Welle 2011, 5 września, <http://www.dw.de/neonazi%C5%9Bci-ponownie-w-parlamencie-meklemburgii-pomorza-przedniego/a-15364920-1>
- Neuer H., *Something About Mary. Durban, and 10 More*, artykuł z dnia 4 sierpnia 2009 r., <http://blog.unwatch.org/?p=433>
- Oświadczenie Dyrektora Generalnej UNESCO z dnia 12 lutego 2013 r., [http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/the\\_director\\_general\\_is\\_shocked\\_by\\_the\\_anti\\_semitic\\_representation\\_at\\_the\\_aalst\\_carnival\\_that\\_caricatures\\_the\\_holocaust/#.Ug3FmJrwHIU](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/the_director_general_is_shocked_by_the_anti_semitic_representation_at_the_aalst_carnival_that_caricatures_the_holocaust/#.Ug3FmJrwHIU)
- Perceptions of Antisemitism in the European Union Voices from Members of the European Jewish communities*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, raport opublikowany dnia 5 maja 2004 r., <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AS-interviews-EN.pdf>
- Pieniądze za śmierć bluźnierczyni*, Gazeta Wyborcza 2010, 5 grudnia (wydanie internetowe), [http://wyborcza.pl/1,75248,8770176,Pieniadze\\_za\\_smierc\\_bluznierczyni.html](http://wyborcza.pl/1,75248,8770176,Pieniadze_za_smierc_bluznierczyni.html)
- Przestępstwa nie stwierdzono. Prokuratorzy wobec doniesień o publikacjach antysemitickich oraz Przestępstwa z nienawiści w Polsce na podstawie badań akt sądowych z lat 2007–2009*, Otwarta Rzeczpospolita 2009, <http://otwarta.org/wp-content/uploads/2012/03/Przestepstwa-nie-stwierdzono.pdf>
- Racism, ethnic discrimination and exclusion of migrants and minorities in sport. A comparative overview of the situation in the European Union*, Fundamental Rights Agency, październik 2010, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/racism-ethnic-discrimination-and-exclusion-migrants-and-minorities-sport-situation>
- Raporty Anti-Defamation League, [http://www.adl.org/Anti\\_semitism/arab/saudi\\_as\\_evil.asp](http://www.adl.org/Anti_semitism/arab/saudi_as_evil.asp)
- Raporty Departamentu Stanu USA, <http://www.state.gov/g/drl/rls/40258.htm>
- Ratzlav-Katz N., *EU Legislators Gather to Condemn Rising Anti-Semitism*, serwis informacyjny Israel National News 2009, 31 marca, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/130699>

- Russia regrets US vote against UN anti-Nazi resolution*, KyivPost 2012, 21 grudnia (wydanie internetowe), <http://www.kyivpost.com/content/russia-and-former-soviet-union/russia-regrets-us-vote-against-un-anti-nazi-resolution-318000.html>
- Sacks J., referat wygłoszony dnia 28 lutego 2002 r. dla Inter-Parliamentary Committee against Antisemitism, [http://www.scottishfriendsofisrael.org/new\\_antisem\\_jc.htm](http://www.scottishfriendsofisrael.org/new_antisem_jc.htm)
- Safjan M., *Wolność słowa w debacie europejskiej*, <http://www.otwarta.org/index.php/marek-safjan-wolnosc-slowa-w-debacie-europejskiej/>
- Tait R., *Holocaust deniers gather in Iran for „scientific” conference*, The Guardian 2006, 12 grudnia, <http://www.theguardian.com/world/2006/dec/12/iran.israel>
- Tait R., Pilkington E., *Move to bring genocide case against Ahmadinejad as Iran president repeats call to wipe out Israel*, The Guardian 2006, 13 grudnia, <http://www.guardian.co.uk/world/2006/dec/13/secondworldwar.iran>
- The Chavez Regime. Fostering Anti-Semitism and Supporting Radical Islam*, Anti-Defamation League 2006, [http://www.adl.org/international\\_affairs/chavez\\_regime.pdf](http://www.adl.org/international_affairs/chavez_regime.pdf)
- The Danger of a Nuclear, Genocidal and Rights-Violating Iran. The Responsibility to Prevent Petition*, The Responsibility to Prevent Coalition International Report 2010, <http://content.liberal.ca/fe9cf988-49a0-42eb-9e11-2a512494abd7/pdf/2009-07-30-responsibility-to-prevent-petition.pdf>
- The Effort to Repeal Resolution 3379, An American Jewish Committee Conference at the United States Mission to the United Nations* z dnia 8 listopada 1990 r. Teksty referatów przedstawionych podczas konferencji dostępne są na stronie internetowej: [http://www.ajcarchives.org/AJC\\_DATA/Files/739.PDF](http://www.ajcarchives.org/AJC_DATA/Files/739.PDF)
- The Fight against Antisemitism and Islamophobia. Bringing Communities together*, raport opublikowany w 2003 r., <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Report-RT3-en.pdf>
- The United Nations and Anti-Semitism 2004-2007 Report Card*, UN Watch Report, <http://www.unwatch.org/site/apps/nl/content2.asp?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=>
- Thinking about the Holocaust 60 Years Later A Multinational Public-Opinion Survey*, American Jewish Committee 2005, <http://www.ajc.org/site/apps/nlnet/content3.aspx?c=ijITI2PHKoG&b=846741&ct=1025513>
- U.S. Department of State Country Report on Human Rights Practices 2004 – Syria*, 2005, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2004/41732.htm>

- Wartanian R., *Memory Laws in France and their Implications. Institutionalizing Social Harmony*, <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/117-memory-laws-in-france-and-their-implications-institutionalizing-social-harmony>
- Winer S., *UN secretary-general worried about anti-Semitism in France*, The Times of Israel 2012, 9 października (wydanie internetowe), <http://www.timesofisrael.com/un-secretary-general-worried-about-anti-semitism-in-france/>
- Working Definition of Antisemitism*, European Forum on Antisemitism <http://www.european-forum-on-antisemitism.org/working-definition-of-antisemitism/>
- Yoong S., *Ahmadinejad. Destroy Israel, End Crisis*, The Washington Post 2006, 3 sierpnia, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/03/AR2006080300629.html>

### Inne publikacje

- Antisemitism Worldwide 2009. General Analysis*, Tel Aviv University Lester and Sally Entin Faculty of Humanities, The Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism 2010
- Anti-Semitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001–2008*, Fundamental Rights Agency Working Paper, 2009
- A World Charter for Human Rights. The Story of the Consultants to the American Delegation to the United Nations Conference on International Organization and their Historic Achievement – The Inclusion of Human Rights Provisions in the Charter of the New World Organization*, New York 1948
- Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2005, nr 4
- Chablais A., *Mechanizmy kontroli i procedury nadzoru zgodnie z Konwencją Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych (w:) Status prawny mniejszości narodowych w Polsce w świetle Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych, Materiały z Konferencji 23–24 X 2000 r.*, Kancelaria Sejmu 2001
- Egipcjanie splądrowali ambasadę Izraela. Są zabici i ranni*, Gazeta Wyborcza 2011, 10 września
- Falk's 9–11 remarks are „condemned” by UN sec.-gen.*, The Jerusalem Post 2011, 25 stycznia
- Fiss J., *The Durban Diaries. What really happened at the UN Conference against Racism in Durban (2001)*, American Jewish Committee 2008

- Gruszczak A., *Program sztokholmski – uwagi wstępne* (w:) *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczak, Warszawa 2010
- Hate Crime Laws. A Practical Guide*, Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organisation for Security and Cooperation in Europe 2009
- ILA Report of the Sixty-Sixth Conference*, Buenos Aires 1994
- Izrael ewakuował ambasadę z Jordanii*, *Gazeta Wyborcza* 2011, 15 września
- Klaus W., Frelak J. (red.), *Metodologia przygotowania bazy danych do identyfikacji zdarzeń o charakterze dyskryminacyjnym, ksenofobicznym czy rasistowskim*, Warszawa 2010
- Liskofsky S., *A Dismal Anniversary. A Decade of the UN's „Zionism Equals Racism” Resolution 1975–1985*, New York 1985
- Mazowiecki T., *Antysemityzm ludzi łagodnych i dobrych*, odczyt wygłoszony dnia 24 marca 1960 r. w Klubie Inteligencji Katolickiej w Krakowie oraz dnia 8 kwietnia 1960 r. w Warszawie
- McClintock M., Sunderland J., *Antisemitism in Europe. Challenging Official Indifference*, New York 2004
- OSCE Human Dimension Commitments*, t. 1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, 2005
- Powołanie Rady Praw Człowieka ONZ, *Biul. PISM* 2006, nr 28
- Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Warszawa 2003
- Projekt stanowiska Sejmu RP w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt K 29/08), oprac. W. Wróbel, *Zeszyty Prawnicze* 2009, nr 1
- Reforma systemu ochrony praw człowieka – Rada Praw Człowieka, *Biul. PISM* 2005, nr 94
- Report on Global Anti-Semitism. July 1, 2003 – December 15, 2004*, United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2005
- Stauber R. (red.), *Antisemitism Worldwide 2010 General Analysis*, The Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism and The Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry, Tel Aviv 2010
- Stauber R., *The Academic and Public Debate Over the Meaning of the „New Antisemitism”*, Tel Aviv 2008
- Symonides J., *The United Nations System Standard – Setting Instruments and Programmes Against Discrimination. Introductory Remarks* (w:) *The Struggle Against Discrimination A Collection of International In-*

- struments Adopted by the United Nations System*, red. J. Symonides, UNESCO 1996
- Symonides J., *The United Nations System Standard – Setting Instruments and Programmes to Combat Racism and Racial Discrimination* (w:) *United to Combat Racism*, Division of Human Rights, Democracy, Peace and Tolerance Sector of Social and Human Sciences, UNESCO 2001
- The Danger of a nuclear, genocidal and rights-violating Iran. The Responsibility to Prevent Petition*, The Responsibility to Prevent Coalition 2009
- The Jewish Position at the United Nations Conference on International Organization. A Report to the Delegates of the American Jewish Conference*, American Jewish Congress, New York 1945
- The legal fight against anti-Semitism. Survey of development in 1993*, Supplement to Israel Yearbook on Human Rights 1995, t. 25
- Tools for Combating Anti-Semitism. Police Training and Holocaust Education*, US Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington 2006
- Weber A., *Manual on hate speech*, Strasbourg 2009
- Vishniak M., *An International Convention Against Antisemitism*, Research Institute of the Jewish Labour Committee, New York 1946
- 2007 Audit of Antisemitic Incidents. Patterns of Prejudice in Canada*, League for Human Rights of B'nai Brith Canada 2008

## Dokumenty

### Uniwersalny system ochrony praw człowieka

#### Konwencje międzynarodowe

- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.)
- Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9; zob. też oświadczenie rządowe z dnia 27 sierpnia 1951 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji z dnia 9 grudnia 1948 r. o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa, Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 10)



- Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187, zał.)
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, zał.)
- Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu, przyjęta dnia 30 listopada 1973 r. rezolucją 3068 (XXVIII) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 186, zał.)
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.)
- Pierwszy Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80)
- Drugi Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych w sprawie zniesienia kary śmierci, uchwalony dnia 15 grudnia 1989 r. (Polska podpisała Protokół dnia 21 marca 2000 r., dotychczas nie nastąpiła jednak jego ratyfikacja)

### Zbiory i tłumaczenia dokumentów

- Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka. Wiedeń, czerwiec 1993, red. R. Hliwa, Poznań 1998*
- Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór dokumentów, red. A. Bieńczyk-Missala, Warszawa 2008*
- Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych, red. M. Piechowiak, R. Hliwa, Poznań 2001*
- Komentarze Ogólne Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych z lat 1999–2004, red. R. Hliwa, R. Wieruszewski, Poznań 2004*
- Prawa Człowieka. Dokumenty Międzynarodowe, oprac. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993*
- Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów, oprac. S. Bieleń, Warszawa 2004*

### **Komentarze Ogólne Komitetu Praw Człowieka**

Komentarz Ogólny nr 10 z dnia 27 lipca 1983 r., CCPR/C/21/Rev.1

Komentarz Ogólny nr 11 z dnia 20 lipca 1983 r., CCPR/C/21/Rev.1

Komentarz Ogólny nr 23 z dnia 6 kwietnia 1994 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.5

Komentarz Ogólny nr 24 z dnia 2 listopada 1994 r.,  
CCPR/C/21/Rev.1/Add.6

Komentarz Ogólny nr 31 z dnia 29 marca 2004 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.13

Komentarz Ogólny nr 33 z dnia 31 października 2008 r., CCPR/C/GC/33

Komentarz Ogólny nr 34 z dnia 21 lipca 2011 r., CCPR/C/GC/34

### **Komentarze Ogólne Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej**

Komentarz Ogólny nr 7 z dnia 23 sierpnia 1985 r., A/40/18

Komentarz Ogólny nr 15 z dnia 17 marca 1993 r., A/48/18

### **Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka**

Uwagi końcowe z dnia 29 lipca 1992 r. do sprawozdania Białorusi,  
CCPR/C/79/Add.5

Uwagi końcowe z dnia 5 kwietnia 2001 r. do sprawozdania Syrii,  
CCPR/CO/71/SYR

Uwagi końcowe z dnia 29 i 30 października 2001 r. do sprawozdania  
Szwajcarii, CCPR/CO/73/CH

Uwagi końcowe z dnia 31 października 2002 r. do sprawozdania Egiptu,  
CCPR/CO/76/EGY

Uwagi końcowe z dnia 4 listopada 2003 r. do sprawozdania Egiptu,  
CCPR/CO/76/EGY/Add.1

Uwagi końcowe z dnia 4 listopada 2003 r. do sprawozdania Rosji,  
CCPR/CO/79/RUS

Uwagi końcowe z dnia 21 i 24 lipca 2004 r. do sprawozdania Belgii,  
CCPR/CO/81/BEL

Uwagi końcowe z dnia 4 listopada 2004 r. do sprawozdania Polski,  
CCPR/CO/82/POL

Uwagi końcowe z dnia 21 lipca 2005 r. do sprawozdania Jemenu,  
CCPR/CO/84/YEM

Uwagi końcowe z dnia 28 lipca 2005 r. do sprawozdania Syrii,  
CCPR/CO/84/SYR

- Uwagi końcowe z dnia 2 listopada 2006 r. do sprawozdania Ukrainy,  
CCPR/C/UKR/CO/6
- Uwagi końcowe z dnia 30 października 2007 r. do sprawozdania Libii,  
CCPR/C/LBY/CO/4
- Uwagi końcowe z dnia 18 lipca 2008 r. do sprawozdania Wielkiej Brytanii,  
CCPR/C/GBR/CO/6
- Uwagi końcowe z dnia 28 lipca 2009 r. do sprawozdania Holandii,  
CCPR/C/NLD/CO/4
- Uwagi końcowe z dnia 27 października 2009 r. do sprawozdania Szwajcarii,  
CCPR/C/CHE/CO/3
- Uwagi końcowe z dnia 26 października 2010 r. do sprawozdania Belgii,  
CCPR/C/BEL/CO/5
- Uwagi końcowe z dnia 26 października 2010 r. do sprawozdania Polski,  
CCPR/C/POL/CO/6
- Uwagi końcowe z dnia 27 października 2010 r. do sprawozdania Węgier,  
CCPR/C/HUN/CO/5
- Uwagi końcowe z dnia 2 listopada 2011 r. do sprawozdania Iranu,  
CCPR/C/IRN/CO/3
- Uwagi końcowe z dnia 28 marca 2011 r. do sprawozdania Togo,  
CCPR/C/TGO/CO/4
- Uwagi końcowe z dnia 23 lipca 2013 r. do sprawozdania Ukrainy,  
CCPR/C/UKR/CO/7

### **Uwagi końcowe Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej**

- Uwagi końcowe z 1974 r. do sprawozdania Austrii, A/9618
- Uwagi końcowe z 1977 r. do sprawozdania Niemiec, A/32/18
- Uwagi końcowe z 1977 r. do sprawozdania Wielkiej Brytanii, A/32/18
- Uwagi końcowe z 1982 r. do sprawozdania Australii, A/32/18
- Uwagi końcowe z 1983 r. do sprawozdania Francji, A/38/18
- Uwagi końcowe z 1985 r. do sprawozdania Francji, A/40/18
- Uwagi końcowe z 1987 r. do sprawozdania Białorusi, A/42/18
- Uwagi końcowe z 1987 r. do sprawozdania ZSRR, A/42/18
- Uwagi końcowe z 1989 r. do sprawozdania Niemiec, A/44/18
- Uwagi końcowe z 1990 r. do sprawozdania ZSRR, A/45/18
- Uwagi końcowe z dnia 11 sierpnia 1992 r. do sprawozdania Austrii, A/47/18
- Uwagi końcowe z dnia 11 sierpnia 1993 r. do sprawozdania Niemiec,  
A/48/18
- Uwagi końcowe z dnia 18 marca 1993 r. do sprawozdania Polski, A/48/18
- Uwagi końcowe z dnia 2 marca 1995 r. do sprawozdania Włoch, A/50/18

- Uwagi końcowe z dnia 12 marca 1996 r. do sprawozdania Rosji, A/51/18  
Uwagi końcowe z dnia 12 marca 1996 r. do sprawozdania Węgier, A/51/18  
Uwagi końcowe z dnia 21 sierpnia 1997 r. do sprawozdania Norwegii,  
A/52/18  
Uwagi końcowe z dnia 23 sierpnia 2000 r. do sprawozdania Norwegii,  
A/55/18  
Uwagi końcowe z dnia 21 marca 2001 r. do sprawozdania Niemiec, A/56/18  
Uwagi końcowe z dnia 11 marca 2003 r. do sprawozdania Libii,  
CERD/C/64/CO/4  
Uwagi końcowe z dnia 20 sierpnia 2003 r. do sprawozdania Wielkiej Bry-  
tanii, CERD/C/63/CO/11  
Uwagi końcowe z dnia 10 marca 2004 r. do sprawozdania Szwecji,  
CERD/C/64/CO/8  
Uwagi końcowe z dnia 11 marca 2004 r. do sprawozdania Libanu,  
CERD/C/64/CO/3  
Uwagi końcowe z dnia 10 marca 2005 r. do sprawozdania Francji,  
CERD/C/FRA/CO/16  
Uwagi końcowe z dnia 15 sierpnia 2005 r. do sprawozdania Gruzji,  
CERD/C/GEO/CO/3  
Uwagi końcowe z dnia 5 marca 2008 r. do sprawozdania USA,  
CERD/C/USA/CO/6  
Uwagi końcowe z dnia 8 marca 2006 r. do sprawozdania Bośni i Hercego-  
winy, CERD/C/BIH/CO/6  
Uwagi końcowe z dnia 13 sierpnia 2008 r. do sprawozdania Niemiec,  
CERD/C/DEU/CO/18  
Uwagi końcowe z dnia 22 sierpnia 2006 r. do sprawozdania Norwegii,  
CERD/C/NOR/CO/18  
Uwagi końcowe z dnia 24 sierpnia 2009 r. do sprawozdania Polski,  
CERD/C/POL/CO/19  
Uwagi końcowe z dnia 5 marca 2010 r. do sprawozdania Holandii,  
CERD/C/NLD/CO/17-18  
Uwagi końcowe z dnia 23 sierpnia 2010 r. do sprawozdania Iranu,  
CERD/C/IRN/CO/18-19

**Uwagi końcowe Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych  
i Kulturalnych**

- Uwagi końcowe z dnia 12 maja 2002 r. do sprawozdania Czech,  
E/C.12/1/Add.76

Uwagi końcowe z dnia 26 listopada 2004 r. do sprawozdania Danii,  
E/C.12/1/Add.102

Uwagi końcowe z dnia 19 maja 2006 r. do sprawozdania Lichtensteinu,  
E/C.12/2006/1

### **Uwagi końcowe Komitetu Praw Dziecka**

Uwagi końcowe z dnia 4 czerwca 2004 r. do sprawozdania Koreańskiej  
Republiki Ludowo-Demokratycznej, CRC/C/140

Uwagi końcowe z dnia 3 czerwca 2005 r. do sprawozdania Filipin,  
CRC/C/150

Uwagi końcowe z dnia 2 lutego 2007 r. do sprawozdania Malezji,  
CRC/C/44/3

### **Uchwały Zgromadzenia Ogólnego**

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 217 A (III) z dnia 10 grudnia 1948 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1510 (XV) z dnia 12 grudnia 1960 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2142 z dnia 26 października 1966 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 40/22 z dnia 29 listopada 1985 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 45/155 z dnia 18 grudnia 1990 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 46/86 z dnia 16 grudnia 1991 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 52/111 z dnia 12 grudnia 1997 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 53/113 z dnia 9 grudnia 1998 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 56/266 z dnia 27 marca 2002 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 58/159 z dnia 22 grudnia 2003 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 58/155 z dnia 22 lutego 2003 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 59/2001 z dnia 20 grudnia 2004 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 60/7 z dnia 1 listopada 2005 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 60/251 z dnia 15 marca 2006 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 61/149 z dnia 19 grudnia 2006 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 61/255 z dnia 26 stycznia 2007 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 67/154 z dnia 13 marca 2013 r.

### **Uchwały Komisji Praw Człowieka**

Rezolucja Komisji Praw Człowieka 6 (XVI) z dnia 16 marca 1960 r.

Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1986/20 z dnia 10 marca 1986 r.

Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1993/20 z dnia 30 marca 1993 r.



Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1994/64 z dnia 9 marca 1994 r.  
Decyzja Komisji Praw Człowieka 1997/125 z dnia 18 kwietnia 1997 r.  
Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1999/82 z dnia 30 kwietnia 1999 r.  
Rezolucja Komisji Praw Człowieka 2002/68 z dnia 25 kwietnia 2002 r.  
Rezolucja Komisji Praw Człowieka 2004/10 z dnia 15 kwietnia 2004 r.  
Rezolucja Komisji Praw Człowieka 2005/79 z dnia 21 kwietnia 2005 r.

### **Uchwały Rady Praw Człowieka**

Decyzja Rady Praw Człowieka 3/103 z dnia 8 grudnia 2006 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 4/9 z dnia 30 marca 2007 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 5/1 z dnia 18 czerwca 2007 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 6/15 z dnia 28 września 2007 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 6/21 z dnia 28 września 2007 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 6/22 z dnia 28 września 2007 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 6/37 z dnia 14 grudnia 2007 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 7/6 z dnia 27 marca 2008 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 7/34 z dnia 28 marca 2008 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 11/12 z dnia 18 czerwca 2009 r.  
Rezolucja Rady Praw Człowieka 14/11 z dnia 18 czerwca 2010 r.

### **Dokumentacja Powszechnego Przeglądu Okresowego Rady Praw Człowieka**

Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Francji z dnia 19 maja 2008 r., A/HRC/8/47/Add.1  
Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Ukrainy z dnia 15 maja 2008 r., A/HRC/8/45  
Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Arabii Saudyjskiej z dnia 10 lutego 2009 r., A/HRC/11/23  
Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Kanady z dnia 7 lutego 2009 r., A/HRC/11/17  
Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Iranu z dnia 17 lutego 2010 r., A/HRC/14/12  
Sprawozdanie Grupy roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Libii z dnia 12 listopada 2010 r., A/HRC/WG.6/9/L.13  
Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Szwecji z dnia 10 maja 2010 r., A/HRC/15/11

Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Węgier z dnia 13 maja 2011 r., A/HRC/18/17

Sprawozdanie Grupy Roboczej ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego w sprawie Polski z dnia 4 czerwca 2012 r., A/HRC/21/14

### **Sprawozdania przygotowane w ramach procedur specjalnych uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka**

#### **Sprawozdania Niezależnego Eksperta ds. mniejszości**

Sprawozdanie Niezależnego Eksperta ds. mniejszości z wizyty krajowej na Węgrzech w 2006 r., A/HRC/4/9/Add.2

Sprawozdanie Niezależnego Eksperta ds. mniejszości z wizyty krajowej we Francji w 2007 r., A/HRC/7/23/Add.2

Sprawozdanie Niezależnego Eksperta ds. mniejszości z wizyty krajowej w Grecji w 2008 r., A/HRC/10/11/Add.3

#### **Specjalny Sprawozdawca ds. rasizmu**

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 1997 r., E/CN.4/1997/71

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 1998 r., E/CN.4/1998/79

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2006 r., E/CN.4/2006/16/Add.1

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2007 r., A/HRC/6/6

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2007 r., A/HRC/4/19/Add.1

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2009 r., A/HRC/11/36/Add.1

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z 2010 r., A/HRC/15/53

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej we Francji w 1995 r., E/CN.4/1996/72/Add.3

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Wielkiej Brytanii w 1995 r., E/CN.4/1996/72/Add.4

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Australii w 2001 r., E/CN.4/2002/24/Add.1

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Kanadzie w 2003 r., E/CN.4/2004/18/Add.2

- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Rosji w 2006 r., A/HRC/4/19/Add.3
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Szwajcarii w 2006 r., A/HRC/4/19/Add.2
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej na Litwie w 2007 r., A/HRC/7/19/Add.4
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w USA w 2008 r., A/HRC/11/36/Add.3
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Niemczech w 2009 r., A/HRC/14/43/Add.2
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. rasizmu z wizyty krajowej w Zjednoczonych Emiratach Arabskich w 2009 r., A/HRC/14/43/Add.3

### **Specjalny Sprawozdawca ds. wolności religii**

- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 1993 r., E/CN.4/1993/62
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 1994 r., E/CN.4/1995/91
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 2001 r., E/CN.4/2001/63
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 2008 r., A/HRC/7/10/Add.1
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z 2010 r., A/HRC/13/40/Add.1
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Syrii w 1993 r., E/CN.4/1993/62
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Grecji w 2001 r., E/CN.4/2001/63
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej we Francji w 2005 r., E/CN.4/2006/5/Add.4
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Tadżykistanie w 2007 r., A/HRC/4/21/Add.1
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Wielkiej Brytanii w 2007 r., A/HRC/7/10/Add.3
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Jemenie w 2008 r., A/HRC/7/10/Add.1
- Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii z wizyty krajowej w Wenezueli w 2010 r., A/HRC/13/40/Add.1

## Dokumenty Sekretarza Generalnego

- Memorandum przedłożone przez Sekretarza Generalnego z dnia 7 czerwca 1949 r., *The main types and causes of discrimination*, E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1
- Elimination of racism and racial discrimination. Model of national legislation for the guidance of governments in the enactment of further legislation against racial discrimination* z dnia 28 października 1993 r., A/48/558
- Sprawozdanie Sekretarza Generalnego z dnia 25 czerwca 1994 r., *Efforts made by United Nations bodies to prevent and combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, E/CN.4/Sub.2/1994/12
- Sprawozdanie Sekretarza Generalnego z dnia 9 grudnia 1999 r., *Racism, racial discrimination, xenophobia and all forms of discrimination*, E/CN.4/2000/15
- Wystąpienie Sekretarza Generalnego K. Annana, otwierające seminarium Departamentu Informacji Publicznej ONZ nt. antysemityzmu z dnia 21 czerwca 2004 r., SG/SM/9375
- Sprawozdanie Sekretarza Generalnego z dnia 20 sierpnia 2008 r., *Programme of outreach on the „Holocaust and the United Nations”*, A/63/316

## Europejski system ochrony praw człowieka

### Rada Europy

#### Konwencje międzynarodowe

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209)
- Protokół Nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962)
- Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Rzymie dnia 4 listopada 2000 r., CETS No.: 177

Konwencja o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r., CETS No.: 185

Protokół Dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczący kryminalizacji działań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, sporządzony w Strasburgu dnia 28 stycznia 2003 r., CETS No.: 189

Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r., CETS No.: 194

### **Uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego**

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 453 z dnia 27 stycznia 1966 r.

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 632 z dnia 23 stycznia 1971 r.

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 722 z dnia 21 stycznia 1974 r.

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1201 z dnia 1 lutego 1993 r.

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1275 z dnia 28 czerwca 1995 r.

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1291 z dnia 20 marca 1996 r.

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1438 z dnia 25 września 2000 r.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1345 z dnia 29 września 2003 r.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1431 z dnia 18 marca 2005 r.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1495 z dnia 12 kwietnia 2006 r.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1515 z dnia 29 czerwca 2006 r.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1563 z dnia 27 czerwca 2007 r.

Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1805 z dnia 29 czerwca 2007 r.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1700 z dnia 16 marca 2010 r.

### **Pisemne deklaracje członków Zgromadzenia Parlamentarnego**

Pisemna deklaracja 135 z dnia 29 stycznia 1986 r.

Pisemna deklaracja 196 z dnia 8 maja 1990 r.

Pisemna deklaracja 373 z dnia 13 lutego 2006 r.

Pisemna deklaracja 435 z dnia 27 stycznia 2010 r.

### **Uchwały Komitetu Ministrów**

Rezolucja Komitetu Ministrów 68 (30) z dnia 30 października 1968 r.

Zalecenie Komitetu Ministrów R (97) 20 z dnia 30 października 1997 r.

Zalecenie Komitetu Ministrów R (97) 21 z dnia 30 października 1997 r.



Rezolucja Komitetu Ministrów (99) 50 z dnia 7 maja 1999 r.  
Zalecenie Komitetu Ministrów Rec (2001) 6 z dnia 18 lipca 2001 r.  
Rezolucja Komitetu Ministrów (2002) 8 z dnia 13 czerwca 2002 r.  
Rezolucja Komitetu Ministrów (2011) 12 z dnia 6 lipca 2011 r.

### **Opinie Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych**

Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Serbii z dnia 29 listopada 2003 r.,  
ACFC/INF/OP/I(2004)002  
Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Niemiec z dnia 1 marca 2006 r.,  
ACFC/OP/II(2006)001  
Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Ukrainy z dnia 30 maja 2008 r.,  
AACFC/OP/II(2008)004  
Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Austrii z dnia 8 czerwca 2007 r.,  
ACFC/OP/II(2007)005  
Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Mołdawii z dnia 26 czerwca 2009 r.,  
ACFC/OP/III(2009)003  
Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Polski z dnia 20 marca 2009 r.,  
ACFC/OP/II(2009)002  
Opinia Komitetu Doradczego dotycząca Chorwacji z dnia 27 maja 2010 r.,  
ACFC/OP/III(2010)005

### **Dokumenty Komisarza Praw Człowieka RE**

#### **Sprawozdania**

Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Rosji w 2004 r., Com-  
mDH(2005)2  
Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej na Ukrainie w 2006 r., Com-  
mDH(2007)15  
Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Niemczech w 2006 r.,  
CommDH(2007)14  
Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Austrii w 2007 r., Com-  
mDH(2007)26  
Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Holandii w 2008 r., Com-  
mDH(2009)2  
Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Turcji w 2009 r., Com-  
mDH(2009)30

Sprawozdanie Komisarza z wizyty krajowej w Grecji w 2013 r., CommDH(2013)6

Memorandum do Polskiego Rządu: Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku dla Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego z dnia 20 czerwca 2007 r., CommDH(2007)13

### **Stanowiska Komisarza Praw Człowieka Rady Europy**

Stanowisko Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 18 grudnia 2006 r., *Xenophobia: a shameful face of Europe*

Stanowisko Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 21 lipca 2008 r., *Hate crimes – the ugly face of racism, anti-Semitism, anti-Gypsyism, Islamophobia and homophobia*

Stanowisko Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 14 kwietnia 2009 r., *Racism: Europeans ought to be more self-critical and remain open to thorough and frank UN discussions*

Stanowisko Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 23 marca 2010 r., *Atrocities in the past must be recognised, documented and learned from – but not distorted or misused for political purposes*

### **Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji**

#### **Zalecenia ogólne**

Zalecenie nr 7 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej z dnia 13 grudnia 2002 r., CRI(2003)8

Zalecenie nr 9 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie walki z antysemityzmem z dnia 25 czerwca 2004 r., CRI (2004) 37

#### **Zalecenia dotyczące państw**

Zalecenia ECRI wystosowane wobec Wielkiej Brytanii z dnia 17 grudnia 2004 r., CRI(2005)27

Zalecenia ECRI wystosowane wobec Rosji z dnia 16 grudnia 2005 r., CRI(2006)21

Zalecenia ECRI wystosowane wobec Szwecji z dnia 17 grudnia 2005 r., CRI(2005)26

- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Holandii z dnia 29 czerwca 2007 r.,  
CRI(2008)3
- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Węgier z dnia 20 czerwca 2008 r.,  
CRI(2009)3
- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Austrii dnia 15 grudnia 2009 r.,  
CRI(2010)2
- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Wielkiej Brytanii z dnia 17 grudnia  
2009 r., CRI(2010)4
- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Polski z dnia 28 kwietnia 2010 r.,  
CRI(2010)18
- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Francji z dnia 29 kwietnia 2010 r.,  
CRI(2010)16
- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Turcji z dnia 10 grudnia 2010 r.,  
CRI(2011)5
- Zalecenia ECRI wystosowane wobec Ukrainy z dnia 8 grudnia 2011 r.,  
CRI(2012)6

## **Unia Europejska**

### **Konwencje międzynarodowe**

- Jednolity Akt Europejski podpisany dnia 17 lutego 1986 r. (Dz. U. z 2004 r.  
Nr 90, poz. 864/5)
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326  
z 26.10.2012, s. 13)
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty  
ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty  
(Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.)
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat usta-  
nawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia  
13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1)
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326  
z 26.10.2012, s. 391)
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326  
z 26.10.2012, s. 13)

## **Dokumenty instytucji UE**

### **Dyrektywy**

- Dyrektywa Rady 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, s. 224, z późn. zm.), akt uchylony
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/65/WE z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz. Urz. UE L 332 z 18.12.2007, s. 27)
- Dyrektywa 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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) (Dz. Urz. UE L 95 z 15.04.2010, s. 1)

### **Decyzje**

- Decyzja Rady 2000/750/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji (2001–2006 r.) (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, s. 23), akt uchylony
- Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 34, z późn. zm.)
- Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress (Dz. Urz. UE L 315 z 15.11.2006, s. 1, z późn. zm.)

Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz. Urz. UE L 328 z 06.12.2008, s. 55)

Decyzja ramowa Rady 2008/978/WSiSW z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych (Dz. Urz. UE L 350 z 30.12.2008, s. 72)

### **Rezolucje**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego B4-0261/94 z dnia 27 października 1994 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego P6\_TA(2005)0018 z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie pamięci o Holokauście, antysemityzmu i rasizmu

Rezolucja Parlamentu Europejskiego B4-1239/95 z dnia 26 października 1995 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego B4-0045/97 z dnia 30 stycznia 1997 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego P6\_TA(2005)0018 z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie Holokaustu, antysemityzmu i rasizmu

Rezolucja Parlamentu Europejskiego P6\_TA-PROV(2007)0552 z dnia 29 listopada 2007 r.,

Rezolucja Parlamentu Europejskiego P6\_TA(2007)0623 z dnia 13 grudnia 2007 r., w sprawie walki z rosnącym ekstremizmem w Europie

Rezolucja Parlamentu Europejskiego P7\_TA(2013)0184 z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie sprawozdania dotyczącego postępów Turcji w 2012 r. (2012/2870(RSP))

Rezolucja Parlamentu Europejskiego P7\_TA(2013)0315 z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.) (2012/2130(INI))

### **Inne**

Wspólne Działanie 96/443/WSiSW z dnia 15 lipca 1996 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczące działania w celu zwalczania rasizmu i ksenofobii (Dz. Urz. WE L 185 z 24.07.1996, s. 5; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 1, s. 33), akt uchylony



Rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (Dz. Urz. WE L 151 z 10.06.1997, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, s. 417, z późn. zm.), akt uchylony

Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 53 z 22.02.2007, s. 1)

## **Organizacja bezpieczeństwa i współpracy w Europie**

### **Decyzje Rady Ministerialnej i Stałej Rady**

Decyzja Rady Ministerialnej 6/02 z dnia 7 grudnia 2002 r., MC(10).DEC/6

Decyzja Rady Ministerialnej 4/03 z dnia 2 grudnia 2003 r., MC.DEC/4/03

Decyzja Rady Ministerialnej 9/09 z dnia 2 grudnia 2009 r., MC.DEC/9/09

Decyzja Stałej Rady 607 z dnia 22 kwietnia 2004 r., PC.DEC/607

Decyzja Stałej Rady 621 z dnia 29 lipca 2004 r., PC.DEC/621

Decyzja Stałej Rady 633 z dnia 11 listopada 2004 r., PC.DEC/633

### **Deklaracje Zgromadzenia Parlamentarnego**

Rotterdam Declaration z dnia 9 lipca 2003 r.

Berlin Declaration z dnia 29 kwietnia 2004 r.

Cordoba Declaration z dnia 9 czerwca 2005 r.

Washington Declaration z dnia 5 lipca 2005 r.

Kyiv Declaration z dnia 9 lipca 2007 r.

Astana Declaration z dnia 3 lipca 2008 r.

Oslo Declaration z dnia 10 lipca 2010 r.

### **Dokumenty konferencji i spotkań OBWE**

Helsinki Final Act (The Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe) z dnia 1 sierpnia 1975 r.

Concluding Document of the Vienna meeting 1986 z 1989 r.

Document of the Copenhagen Meeting on the Conference on the Human Dimension of the OSCE z dnia 29 czerwca 1990 r.

Charter of Paris for a new Europe z dnia 21 listopada 1990 r.

Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures z dnia 31 stycznia 1992 r., 2PRAG92.e

- CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change z dnia 10 lipca 1992 r.
- CSCE Budapest Document 1994, Towards a Genuine Partnership in a New Era, DOC.RC/1/95, z dnia 21 grudnia 1994 r.
- OSCE Conference on Anti-Semitism. Consolidated Summary z dnia 18 lipca 2003 r., PC.DEL/883/03
- OSCE Conference on Anti-Semitism. Consolidated Summary z dnia 27 lipca 2004 r., PC.DEL/696/04/Rev.1
- OSCE Meeting on the Relationship Between Racist, Xenophobic and Anti-Semitic Propaganda on the Internet and Hate Crimes. Consolidated Summary z dnia 27 września 2004 r., PC.DEL/918/04/Corr.1
- OSCE Conference on Anti-Semitism and on Other Forms of Intolerance. Annotated Summary z dnia 23 września 2005 r., DEL/924/05
- Summary Report of the OSCE High Level Meeting on Confronting Anti-Semitism in Public Discourses z dnia 10 maja 2011 r., ODIHR.GAL/26/11

### **Osobisty Przedstawiciel Przewodniczącego OBWE ds. przeciwdziałania antysemityzmowi**

- Sprawozdanie Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi z dnia 20 listopada 2008 r., CIO.GAL/175/08
- Sprawozdanie Przedstawiciela ds. przeciwdziałania antysemityzmowi z wizyty krajowej w Szwecji w 2010 r., CIO.GAL/175/10/Rev.1

## **Orzecznictwo**

### **Decyzje w sprawach indywidualnych Komitetu Praw Człowieka**

- decyzja z dnia 29 lipca 1980 r. w sprawie 2/11 *Grille Motta v. Urugwaj*
- decyzja z dnia 6 kwietnia 1983 r. w sprawie 112/1981 *J.R.T. i W.G. Party v. Kanada*
- decyzja z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 163/1984 *Group of Associations for the Disabled v. Włochy*
- decyzja z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 117/1981 *M.A. i in. v. Włochy*
- decyzja z dnia 26 marca 1986 r. w sprawie 138/83 *Mpandanjila i in. v. Zair*
- decyzja z dnia 27 lipca 1993 r. w sprawie 326/88 *Kalenga v. Zambia*
- decyzja z dnia 18 marca 1994 r. w sprawie 518/1992 *Sohn v. Republika Korei*
- decyzja z dnia 31 marca 1994 r. w sprawie 412/1990 *Kivenmaa v. Finlandia*

decyzja z dnia 21 lipca 1994 r. w sprawie 458/91 *Mukong v. Kamerun*  
decyzja z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie 550/1993 *Faurisson v. Francja*  
decyzja z dnia 7 kwietnia 1999 r. w sprawie 633/1995 *Gauthier v. Kanada*  
decyzja z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie 780/1997 *Laptsevich v. Białoruś*  
decyzja z dnia 18 października 2000 r. w sprawie 736/1997 *Ross v. Kanada*  
decyzja z dnia 2 kwietnia 2002 r. w sprawie 921/2000 *Dergachev v. Białoruś*  
decyzja z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie 1373/2005 *Dissanayake i in. v. Sri Lanka*  
decyzja z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie 1570/2007 *Vassilari i in. v. Grecja*  
decyzja z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie 1868/2009 *Andersen v. Dania*

### **Decyzje w sprawach indywidualnych Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej**

decyzja z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie 004/1991 *L.K. v. Holandia*  
decyzja z dnia 17 marca 2003 r. w sprawie 022/2002 *POEM i FASM v. Dania*  
decyzja z dnia 15 sierpnia 2005 r. w sprawie 30/2003 *The Jewish community of Oslo i in. v. Norwegia*  
decyzja z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie 34/2004 *Hassan Gelle v. Dania*  
decyzja z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie 38/2006 *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma i in. v. Niemcy*  
decyzja z dnia 8 sierpnia 2008 r. w sprawie 040/2007 *Murat Er v. Dania*  
decyzja z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie 48/2010 *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Niemcy*

### **Orzecznictwo organów konwencyjnych Rady Europy – Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

decyzja o niedopuszczalności z dnia 20 lipca 1957 r. w sprawie 250/57 *German Communist Party (KPD) v. Niemcy*  
wyrok z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie 5493/72 *Handyside v. Wielka Brytania*  
wyrok z dnia 25 kwietnia 1978 r. w sprawie 5856/72 *Tyrer v. Wielka Brytania*  
decyzja o niedopuszczalności z dnia 11 października 1979 r. w sprawie 8348/78 *Glimmerveen i Hagenbeck v. Holandia*  
wyrok z dnia 25 lutego 1982 r. w sprawie 7511/76 i 7743/76 *Campbell i Cosans v. Wielka Brytania*

- decyzja o niedopuszczalności z dnia 16 lipca 1982 r. w sprawie 9235/81 X.  
*v. Niemcy*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 14 lipca 1983 r. w sprawie 9777/82 T.  
*v. Belgia*
- wyrok z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie 9815/82 *Lingens v. Austria*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 12 maja 1988 r. w sprawie 12194/86  
*Kühnen v. Niemcy*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 9 grudnia 1988 r. w sprawie 13214/87  
*Lowes v. Wielka Brytania*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 12 października 1989 r. w sprawie  
12774/87 B.H., M.W., H.P i G.K. *v. Austria*
- wyrok z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie 13585/88 *Observer i Guardian*  
*v. Wielka Brytania*
- decyzja KPCz o niedopuszczalności z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie  
19459/92 F.P. *v. Niemcy*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 2 września 1994 r. w sprawie 21318/93  
*Ochensberger v. Austria*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 11 stycznia 1995 r. w sprawie 21128/93  
*Walendy v. Niemcy*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 6 września 1995 r. w sprawie 25096/94  
*Remer v. Niemcy*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 18 października 1995 r. w sprawie  
25062/94 *Honsik v. Austria*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie 25992/94  
*Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Bezirksverband München-Oberbayern v. Niemcy*
- wyrok z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie 69/1996/688/880 *Zana*  
*v. Turcja*
- wyrok z dnia 30 stycznia 1998 r. w sprawie 133/1996/752/951 *United*  
*Communist Party of Turkey v. Turcja*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 9 września 1998 r. w sprawie 36773/97  
*Nachtmann v. Austria*
- wyrok z dnia 23 września 1998 r. w sprawie 55/1997/839/1045 *Lehideux*  
*i Isorni v. Francja*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawie 41448/98  
*Witzsch v. Niemcy*
- decyzja o niedopuszczalności z dnia 1 lutego 2000 r. w sprawie 32307/96  
*Schimanek v. Austria*
- wyrok z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawach połączonych 41340/98, 41342/98,  
41343/98, 41344/98 *Refah Partisi i in. v. Turcja*

- wyrok Wielkiej Izby z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawach połączonych 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 *Refah Partisi i in. v. Turcja*  
decyzja o niedopuszczalności z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie 47916/99 *Menson i in. v. Wielka Brytania*  
decyzja o niedopuszczalności z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie 65831/01 *Garaudy v. Francja*  
wyrok z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie 35071/97 *Gündüz v. Turcja*  
wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie 64915/01 *Chauvy i in. v. Francja*  
decyzja o niedopuszczalności z dnia 2 września 2004 r. w sprawie 42264/98 *W.P. i in. v. Polska*  
decyzja o niedopuszczalności z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie 23131/03 *Norwood v. Wielka Brytania*  
wyrok z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawach połączonych 43577/98 i 43579/98 *Nachova i in. v. Bułgaria*  
decyzja o niedopuszczalności z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie 35222/04 *Ivanov v. Rosja*  
wyrok z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie 40116/02 *Šečić v. Chorwacja*  
wyrok z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawach połączonych 29221/95 i 29225/51 *Stankov i in. v. Bułgaria*  
wyrok z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie 33629/06 *Vajnai v. Węgry*  
wyrok z dnia 2 października 2008 r. w sprawie 36109/03 *Leroy v. Francja*  
wyrok z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie 72596/01 *Balsytė-Lideikienė v. Litwa*  
wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie 10883/05 *Willem v. Francja*  
wyrok z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawach połączonych 27996/06 i 34836/06 *Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina*  
wyrok z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie 44614/07 *Milanović v. Serbia*  
wyrok z dnia 25 października 2011 r. w sprawie 27520/07 *Akçam v. Turcja*  
wyrok z dnia 15 marca 2012 r. w sprawach połączonych 4149/04 i 41029/04 *Aksu v. Turcja*  
wyrok z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie 35943/2010 *Vona v. Węgry*

### **Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

- wyrok z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 *Stauder v. miasto Ulm*, ECR 1969, s. 419  
wyrok z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie 152/73 *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, ECR 1974, s. 153  
wyrok z dnia 31 maja 2001 r. w sprawach połączonych C-122/99 P i C-125/99 P *D. and Kingdom of Sweden v. Komisja*, ECR 2001, s. 4319



- postanowienie z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-328/04 (wniosek Fővárosi Bíróság o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym): postępowanie karne przeciwko Attili Vajnai (Dz. Urz. UE C 10 z 14.01.2006, s. 5)
- wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, Zb. Orz. 2008, s. 5187
- opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 5 maja 2011 r. w sprawach połączonych C-244/10 i C-245/10 *Mesopotamia Broadcast A/S METV i Roj TV A/S v. Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 2011, s. I-08777

### Inne orzecznictwo

- wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z dnia 9 czerwca 1969 r. w sprawie *Brandenburg v. Ohio* 395 U.S. 444 (1969)
- opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości: *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004
- wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie ICTR-99-52-T *The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze*, <http://www.refworld.org/pdfid/404468bc2.pdf>
- wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., K 5/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 124
- wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 r., K 11/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 60

## Ustawodawstwo

### Polskie

- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924)
- ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)

ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.)

### Inne

Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, Karta Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, Londyn, 8 sierpnia 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367)

Denial of Holocaust (Prohibition) Law, 5746-1986, 1986 (Izrael)

LOI no 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, anti-sémite ou xenophobe, JORF n°162 du 14 juillet 1990 (Francja)

Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das durch Artikel 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist (Niemcy)

Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (Hiszpania)

### Najważniejsze strony internetowe

<http://treaties.un.org>

<http://www.un.org/en/documents/ods>

<http://www2.ohchr.org>

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

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd>

<http://www.un.org>

<http://tb.ohchr.org>

<http://www.un.org/WCAR>

<http://sim.law.uu.nl>

<http://www.bayefsky.com>

[http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Tools/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Tools/default_en.asp)

<http://www.conventions.coe.int>

[http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts\\_en.asp#Resolutions](http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp#Resolutions)

[http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATListing\\_E.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATListing_E.asp)

<http://hub.coe.int/search>

<http://www.coe.int>

<http://www.coe.int/ecri>

<http://www.europarl.europa.eu/portal/pl>  
[http://europa.eu/documentation/official-docs/index\\_en.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/index_en.htm)  
<http://eur-lex.europa.eu>  
<http://fra.europa.eu>  
<http://tandis.odihhr.pl>  
<http://www.osce.org>  
<http://www.osce.org/odihr>



INP PAN  
52786

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias – doktor nauk prawnych, pracuje w Poznańskim Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, Uniwersytetu Cambridge, Uniwersytetu Hebrajskiego w Jerozolimie oraz Interdyscyplinarnego Ośrodka Badań nad Antysemityzmem na Uniwersytecie Yale w Stanach Zjednoczonych; autorka wielu artykułów naukowych, ekspertyz i raportów, współredaktorka książki *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne* (Warszawa 2010) i współautorka pierwszego polskiego komentarza *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych* (Warszawa 2012). Na stałe współpracuje z nowojorskim Institute for the Study of Global Antisemitism and Policy oraz ze Stowarzyszeniem przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii „Otwarta Rzeczpospolita”.

■ Antysemityzm to nie tylko problem społeczny, polityczny czy kulturowy, lecz również prawny. W tej nowatorskiej książce, niemającej odpowiedników nie tylko w literaturze polskiej, ale i światowej, ukazano szeroką paletę instrumentów zawartych w prawie międzynarodowym, służących przeciwdziałaniu pladze antysemityzmu. Zarówno uniwersalny system ochrony praw człowieka, oparty na Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak i system europejski, skoncentrowany wokół Rady Europy, Unii Europejskiej oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zawierają liczne normy, które mogą być stosowane w celu przeciwdziałania antysemityzmowi. Autorka ukazuje złożoność procesów prowadzących do przyjęcia tych norm i mechanizmów, jak i szczegółową treść tych norm, wyłaniającą się nie tylko z tekstów rozmaitych dokumentów prawa międzynarodowego, lecz również z orzecznictwa międzynarodowych organów kontrolnych, takich jak Komitet Praw Człowieka ONZ i Europejski Trybunał Praw Człowieka.

■ Książka skierowana jest zarówno do prawników, politologów, naukowców, studentów, działaczy organizacji pozarządowych, dziennikarzy, pracowników administracji rządowej, jak i do tych wszystkich, którzy uważają, że przeciwstawienie się antysemityzmowi jest obowiązkiem każdego człowieka.

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-264-3207-1



9 788326 432071

Cena 119 zł  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326432071 W01P01