

ANNA MAGDALENA KOSIŃSKA

Uniwersytet Szczeciński

anna.kosinska1@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0915-874X

Działania Unii Europejskiej na rzecz zwalczania antysemityzmu

Słowa kluczowe: zakaz dyskryminacji, Unia Europejska, antysemityzm, prawa podstawowe

EUROPEAN UNION ACTION TO COMBAT ANTI-SEMITISM

Abstract

This article analyses the activity undertaken at the European Union level in terms of combating anti-Semitism, which is a reminiscence of the totalitarian system that operated in Europe and that led to the outbreak of WWII and the Holocaust. The aim of the article is to investigate cohesion of political actions taken by EU institutions on the basis of existing legal basis and to assess their effectiveness in building a civil society free of prejudice. The article uses the method of investigation of the law in force and the method of text analysis to study EU's political documents. They study analyses the achievements of the thought of the Founding Fathers of the Community, norms of primary and secondary legislation that guarantee protection against discrimination and hate crime, documents and the so-called soft law (atypical acts) adopted by EU institutions and actions taken by the Union's bodies to eliminate anti-Semitism in the Member States.

Keywords: prohibition of discrimination, European Union, anti-Semitism, fundamental rights

Uwagi wstępne

Wspólnota Europejska, która powstała w 1957 roku, za główny cel stawiała sobie integrację gospodarczą państw członkowskich i stworzenie rynku wewnętrznego, zapewniającego swobodę przepływu pracowników i towarów¹.

¹ Tak zwane cztery swobody rynku wewnętrznego — przepływu pracowników, usług, kapitału i towarów. Zob. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford 2010, s. 8 n.

Jednak z myśli tak zwanych ojców założycieli Wspólnoty jasno wynika, że integracja ekonomiczna miała na celu przeciwdziałanie kolejnym konfliktom i zagwarantowanie pokoju w Europie po tragicznych doświadczeniach drugiej wojny światowej. Systemy totalitarne, które rozwinęły się w państwach członkowskich, takich jak Włochy i Niemcy, doprowadziły do eksterminacji milionów ludności. Jedną z głównych przyczyn tragedii ludobójstwa był antysemityzm.

Unia Europejska (dalej: UE), będąca następczynią Wspólnoty, stawia sobie za cel realizację takich wartości jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE): „Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”².

W konsekwencji w obliczu kształtowania się w państwach europejskich różnego rodzaju ekstremistycznych ruchów prawicowych UE podjęła działania na rzecz zwalczania antysemityzmu będącego niechlubnym symbolem niemieckiego państwa totalitarnego. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Agencję Praw Podstawowych UE 89% respondentów pochodzenia żydowskiego twierdziło w 2018 roku, że antysemityzm wzmożł się w ciągu ostatnich pięciu lat w ich państwie³, zaś zgodnie z badaniami publikowanymi przez Eurobarometr co drugi Europejczyk uważa, że antysemityzm jest problemem⁴. UE podjęła działania w tym obszarze stosunkowo niedawno.

Artykuł ma na celu zbadanie spójności podejmowanych działań politycznych przez instytucje UE na podstawie istniejących podstaw prawnych i ocena ich skuteczności w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego wolnego od uprzedzeń.

W artykule wykorzystano metodę dogmatycznoprawną oraz metodę analizy tekstu w zakresie badania dokumentów politycznych UE.

² Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13–46); A. Sołtys, *Cele Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 171.

³ European Union Agency for Fundamental Rights, *Experiences and perceptions of antisemitism. Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU. Summary*, Vienna 2018, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey-summary_en.pdf (dostęp: 1.09.2023).

⁴ *Perception of Antisemitism*, Europe.eu, 01.2019, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2220> (dostęp: 1.09.2023).

1. Wspólnota Europejska jako gwarant pokoju w Europie i ochrony przed totalitaryzmem w myśli ojców założycieli

Doświadczenia państw europejskich po drugiej wojnie światowej były szczególnie tragiczne. Stąd w planie odbudowy Europy pojawiła się idea związania poszczególnych krajów ze sobą w duchu współpracy i solidarności, co skutkowałoby wyeliminowaniem rozprzestrzeniania się ruchów ekstremistycznych, ideologii faszyzmu i nazizmu oraz filozofii skrajnego nacjonalizmu, w którego wyniku grupy mniejszościowe mogą być dyskryminowane.

Idea zjednoczonej Europy nie była w myśli politycznej całkowicie nowa⁵, jednak poprzez utworzenie Wspólnoty Europejskiej miała po raz pierwszy w historii szansę na urzeczywistnienie.

Już w czasie drugiej wojny światowej A. Spinelli, pozbawiony wolności przez włoski reżim faszystowski, napisał tak zwany Manifest z Ventotene, w którym postulował odbudowę Europy wolnej i zjednoczonej⁶. Spinelli stał na stanowisku, że absolutna suwerenność doprowadziła część państw do chęci zdominowania innych i w konsekwencji państwo przestało stać na straży wolności obywatelskich, a państwa totalitarne zdecydowały się na użycie kontroli policyjnej nad każdym aspektem życia swoich obywateli. W ocenie Spinellogo po zakończeniu drugiej wojny światowej musiała nastąpić odbudowa Europy według konkretnych wytycznych — wyeliminowania wszelkich form dyktatury politycznej, zapewnienia wszystkim obywatelom wolności słowa i wolności zgromadzeń oraz zapewnienia Europie struktury federalnej.

Po zakończeniu konfliktu głosy na temat federalizacji Europy i oparcia współpracy państw na wspólnych wartościach przybrały na sile. W 1946 roku W. Churchill wygłosił w Zurychu słynne przemówienie, w którym przedstawił ideowy program odbudowy społeczeństwa europejskiego⁷. Zdaniem Churchilla, aby uniknąć powrotu reżimu totalitarnego, należało odbudować Europę jako „United States of Europe” (Stany Zjednoczone Europy) oparte na wartościach: pokoju, bezpieczeństwie i wolności. Pierwszym krokiem miało być zbudowanie sojuszu gospodarczego między Francją a Niemcami.

⁵ D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge 2011, s. 7.

⁶ A. Spinelli, (*The Manifesto of Ventotene*) *Manifesto per un Europa libera e unita*, pełny tekst manifestu: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc/publishable_en.pdf (dostęp: 1.09.2023).

⁷ W. Churchill, *United States of Europe*, 18.09.1946, University of Zurich, <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/> (dostęp: 1.09.2023).

Ostateczne sformułowanie planu odbudowy pokoju w Europie znalazło się w Deklaracji Schumana z 9 maja 1950 roku⁸. Robert Schuman stał na stanowisku, że pokój w Europie może zostać zapewniony przez współpracę ekonomiczną Francji i Niemiec. Podstawową wartością, na której miał być oparty plan współpracy, była solidarność. Konsekwencją ogłoszenia Deklaracji Schumana było utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, która dała podstawy gospodarczej integracji Europy.

2. Ochrona przed antysemityzmem jako konsekwencja funkcjonowania europejskiego systemu ochrony praw podstawowych

Jak zostało już wcześniej podkreślone, głównym celem powołania do życia Wspólnoty Europejskiej była integracja gospodarcza, będąca gwarantem pokoju w Europie. Prawa człowieka nie były początkowo podstawowym przedmiotem zainteresowania legislatora unijnego — traktat rzymski zawierał jedynie normę prawną gwarantującą zakaz dyskryminacji ze względu na płeć⁹. Prawa podstawowe zostały uznane za zasady wspólnotowego porządku prawnego dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości¹⁰. Następnie obowiązek poszanowania przez UE praw podstawowych został unormowany w traktacie z Maastricht w art. 6 ust. 2 TUE¹¹.

Podstawy ochrony przed antysemityzmem rozumianym jako wrogość wobec Żydów jako grupy wyznaniowej lub etnicznej¹² wynikają obecnie z postanowień traktatowych dotyczących obowiązku przestrzegania przez UE i państwa członkowskie praw podstawowych w zakresie stosowania prawa UE¹³.

⁸ *Schuman declaration May 1950*, European Union, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en (dostęp: 1.09.2023); N. Foster, *Foster on EU Law*, Oxford 2006, s. 8; T.C. Hartley, *The Foundations of European Union Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union*, Oxford 2010, s. 3; *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Burca, Oxford 2011, s. 15.

⁹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957, nr CELEX 11957E/TXT), art. 119.

¹⁰ Zob. wyrok ETS z 12 listopada 1969 roku w sprawie *Stauder*, C 29/69, ECLI:EU:C:1969:57; wyrok ETS z 17 grudnia 1970 roku w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C 11/70, ECLI:EU:C:1970:114; A.M. Kosińska, *Prawa kulturalne obywateli państw trzecich w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2018, s. 114. Na temat ochrony praw podstawowych zob. J. Wouters, M. Ovadek, *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford 2021, s. 17 n.

¹¹ A.M. Kosińska, *Prawa kulturalne...*, s. 116; I. Justyńska, *Zasada poszanowania praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2009, s. 172.

¹² *Antysemityzm*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/antysemityzm.html> (dostęp: 1.09.2023).

¹³ W konsekwencji obowiązek zapewnienia ochrony praw podstawowych obowiązuje UE i państwa członkowskie w zakresie wszystkich realizowanych polityk, stanowiących kompetencje

Ochrona przed antysemityzmem wynika bezpośrednio z obowiązujących zasad: zasady zakazu dyskryminacji i zasady równego traktowania, które są częścią systemu praw podstawowych UE¹⁴. Zgodnie z postanowieniami TFUE: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”¹⁵. Ponadto w części II TFUE (Niedyskryminacja i obywatelstwo) art. 19 reguluje możliwość przyjęcia przez Radę UE środków zwalczających dyskryminację ze względu na „płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Wreszcie art. 3 TUE, określający cele UE, stwierdza, że UE zwalcza wszelkie wykluczenie społeczne i wszelką dyskryminację.

Kluczowym aktem prawnym gwarantującym ochronę przed dyskryminacją jest Karta praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁶, która zgodnie z postanowieniami traktatu z Lizbony uzyskała status prawa pierwotnego UE. Artykuł 20 Karty gwarantuje równość wobec prawa, zaś art. 21 zakazuje dyskryminacji, określając bardzo szeroko i wyliczeniowo katalog przyczyn dyskryminacji obejmujący: „płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”¹⁷. Zakaz dyskryminacji wiąże zarówno UE, jak i państwa członkowskie i podmioty prywatne¹⁸. Ponadto zakaz dyskryminacji obejmuje nie tylko obywateli UE, lecz także wszystkie osoby podlegające prawu UE (z wyjątkiem zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową).

W ramach przyjmowanego przez UE prawa wtórnego znalazły się akty prawne zawierające normy prawne, które umożliwiają skuteczne zwalczanie antysemityzmu i przestępstw z nienawiści. Kluczowym źródłem prawa jest tutaj De-

wyłączne, dzielone i wspierające, zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) — zob. art. 4–6 TFUE. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47). Zob. również K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada kompetencji powierzonych i kategorie kompetencji*, [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej...*, s. 389 n. Ponadto, zgodnie z 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”.

¹⁴ Zgodnie z art. 8 TFUE: „We wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet”. Ponadto, zgodnie z art. 9 TUE: „We wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne”.

¹⁵ Art. 10 TFUE.

¹⁶ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389–405).

¹⁷ Co jednak istotne, katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Zob. A. Wróbel, [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, art. 21, s. 721.

¹⁸ D. Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe*, Warszawa 2022, s. 398.

cyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 roku w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnych¹⁹. Ponadto w unijnym porządku prawnym obowiązują dyrektywa wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne²⁰ i dyrektywa ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw²¹.

3. Działania instytucji unijnych na rzecz zwalczania antysemityzmu

Problem istnienia i zwalczania antysemityzmu był przez długi czas mało widoczny w oficjalnych działaniach instytucji unijnych. Znacząca zmiana nastąpiła na początku XXI wieku wraz z rosnącym zaangażowaniem UE w działania na rzecz promocji demokracji, budowania społeczeństwa obywatelskiego oraz wejścia w życie Karty praw podstawowych.

Aktywność w zakresie potępienia antysemityzmu i walki z takimi postawami jako tragiczną konsekwencją istnienia w Europie systemów autorytarnych, które doprowadziły do drugiej wojny światowej, podejmuje zarówno Parlament Europejski (dalej: PE), jak i Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska.

Działania PE skupiają się przede wszystkim na przyjmowaniu rezolucji zaliczanych do tak zwanego *soft law*, czyli miękkiego prawa unijnego. Rezolucje nie są prawnie wiążące, a ich celem jest zaprezentowanie stanowiska UE w sprawach ważnych dla społeczeństwa europejskiego²². Jedną z pierwszych rezolucji dotyczących problemu antysemityzmu była rezolucja Parlamentu z 27 stycznia

¹⁹ Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 roku w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnych (Dz.Urz. UE L 328 z 6.12.2008 r., s. 55–58).

²⁰ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 180 z 19.7.2000 r., s. 22–26).

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 roku ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz. L 315 z 14.11.2012 r., s. 57–73).

²² Podstawą przyjmowania rezolucji są przepisy Regulaminu Parlamentu Europejskiego, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03_PL.pdf (dostęp: 1.09.2023). Zasady przyjmowania rezolucji są regulowane w art. 143 i art. 144 Regulaminu. Zgodnie z art. 144 ust. 1 (Debaty nad przypadkami łamania praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa): „Na pisemny wniosek przekazany Przewodniczącemu przez komisję, delegację międzyparlamentarną, grupę polityczną lub posłów w liczbie stanowiącej co najmniej niski próg może odbyć się debata nad wymagającym pilnego działania przypadkiem łamania praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa”.

2005 roku przyjęta w sześćdziesiątą rocznicę wyzwolenia obozu w Auschwitz²³. W rezolucji PE wyraził zaniepokojenie „wzrastającą liczbą partii o poglądach ekstremistycznych i ksenofobicznych oraz rosnącą akceptacją dla ich poglądów w społeczeństwie” i zwrócił uwagę na konieczność edukacji obywatelskiej w obszarze historii Holokaustu.

Kolejna rezolucja o szczególnym znaczeniu została przyjęta 1 czerwca 2017 roku — była to pierwsza w historii rezolucja PE dotycząca tylko i wyłącznie problematyki antysemityzmu²⁴. W rezolucji podkreślono, że wszelkie przejawy antysemityzmu są sprzeczne z wartościami UE. W związku z powołaniem dwa lata wcześniej przez Komisję Europejską koordynatora do spraw zwalczania antysemityzmu PE postulował powołanie przez państwa członkowskie na poziomie krajowym koordynatorów do spraw zwalczania antysemityzmu. Ponadto, celem podniesienia skuteczności działań w UE na rzecz zwalczania antysemityzmu, PE postulował przyjęcie definicji antysemityzmu stworzonej przez Międzynarodowy Sojusz na rzecz Pamięci o Holokauście (IHRA)²⁵.

Bezpośrednio powiązana z tematyką zwalczania antysemityzmu w krajach członkowskich UE była również rezolucja PE z dnia 25 października 2018 roku w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie²⁶. PE w rezolucji wyraził zaniepokojenie w związku z działaniami ruchów neofaszystowskich w Europie i jednocześnie wezwał państwa członkowskie do „potępienia wszelkich form negowania Holokaustu i do zapobiegania im, łącznie z trywializowaniem i minimalizowaniem skali zbrodni nazistów i ich kolaborantów”²⁷.

Problematyki budowania pamięci zbiorowej na temat zbrodni dokonanych przez reżimy totalitarne w czasie drugiej wojny światowej dotyczyła rezolucja PE

²³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie pamięci o Holokauście, antysemityzmu i rasizmu z 27 stycznia 2005 roku (P6_TA(2005)0018). Warto odnotować, że wcześniejsze rezolucje PE w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu przyjmowane były 27 października 1994, 27 kwietnia 1995, 26 października 1995, 30 stycznia 1997 i 16 marca 2000 roku. Ponadto PE przyjął sprawozdanie Komisji Śledczej do spraw Rasizmu i Ksenofobii z 1990 roku i pisemną deklarację z dnia 7 lipca 2000 roku w sprawie pamięci o Holokauście.

²⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 czerwca 2017 roku w sprawie walki z antysemityzmem (2017/2692(RSP)).

²⁵ Zgodnie z nią: „Antysemityzm to określone postrzeganie Żydów, które może się wyrażać jako nienawiść do nich. Antysemityzm przejawia się zarówno w słowach, jak i czynach skierowanych przeciwko Żydom lub osobom, które nie są Żydami, oraz ich własności, a także przeciw instytucjom i obiektom religijnym społeczności żydowskiej” — *What is antisemitism?*, IHRA, <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antisemitism> (dostęp: 1.09.2023). Polska jako członek IHRA również przyjęła roboczą definicję antysemityzmu w formie oświadczenia ministra kultury i dziedzictwa narodowego w 2021 roku. Definicja ta nie jest prawnie wiążąca. <https://www.gov.pl/web/kultura/oswiadczenie-w-sprawie-definicji-ihra> (dostęp: 1.09.2023).

²⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 roku w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie (2018/2869(RSP)).

²⁷ *Ibidem*, pkt 29.

z dnia 19 września 2019 roku w sprawie znaczenia europejskiej pamięci historycznej dla przyszłości Europy²⁸. Parlament potępił w niej to, że

ekstremistyczne i ksenofobiczne siły polityczne w Europie coraz częściej uciekają się do przeinaczania faktów historycznych i posługują się symboliką i retoryką, która przywołuje na myśl aspekty propagandy totalitarnej, takie jak rasizm, antysemityzm i nienawiść wobec mniejszości seksualnych i innych mniejszości.

Stanowisko w sprawie zwalczania antysemityzmu w UE prezentowała też wielokrotnie Rada Unii Europejskiej. Deklaracje Rady dotyczące tego tematu nie są źródłami prawa UE, a służą jedynie wyrażeniu poglądów i zwróceniu uwagi na znaczące problemy. W Deklaracji z 6 grudnia 2018 roku Rada zaapelowała do państw członkowskich w sprawie przyjęcia jednolitej strategii zwalczania antysemityzmu i zapewnienia wszelkich środków bezpieczeństwa członkom społeczności żydowskiej zamieszkującym na terytorium UE²⁹. Kolejna deklaracja Rady w sprawie uwzględniania walki z antysemityzmem we wszystkich obszarach polityk³⁰ została przyjęta 2 grudnia 2020 roku. Rada podkreśliła w niej konieczność ochrony społeczności żydowskiej oraz podjęcia działań na rzecz większego uwidocznienia obecności Żydów w Europie. W ocenie Rady było to konieczne, aby docenić wkład kultury i religii żydowskiej w dziedzictwo europejskie. Rada podkreśliła również potrzebę pełnego wdrożenia decyzji Rady w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych³¹.

W przyjętych w 2022 roku Konkluzjach w sprawie zwalczania rasizmu i antysemityzmu³² Rada zwróciła uwagę na rosnące przypadki rasizmu i antysemityzmu w państwach członkowskich. Rada zachęciła również państwa członkowskie do działań na rzecz zwiększania świadomości publicznej w obszarze zwalczania mowy nienawiści, a także wszelkich form rasizmu i antysemityzmu oraz zapewnienia skutecznych działań organów krajowych odpowiedzialnych za ściganie takich przestępstw.

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 września 2019 roku w sprawie znaczenia europejskiej pamięci historycznej dla przyszłości Europy (2019/2819(RSP)).

²⁹ Declaration on the fight against antisemitism and the development of a common security approach to better protect Jewish communities and institutions in Europe — Council conclusion on 6 December 2018, Brussels, 6 December 2018 (OR. en) 15213/18, CATS 92, JAI 1251, FREMP 220, COSI 311.

³⁰ Council Declaration on mainstreaming the fight against antisemitism across policy-areas, Brussels, 2 December 2020 (OR. en) 13637/20.

³¹ Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 roku w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz.Urz. L 328 z 6.12.2008 r., s. 55–58).

³² Konkluzje Rady to również akt nietypowy. Ich przyjęcie wynika z regulaminu wewnętrznego Rady, nie są one natomiast wymieniane w traktatach. Regulamin wewnętrzny Rady: https://www.consilium.europa.eu/media/63481/20213371_pdf_qc0221838pln_002.pdf (dostęp: 1.09.2023). Council Conclusions on combating racism and antisemitism, Brussels, 2 March 2022, 6406/1/22, REV 1 LIMITE, JAI 216, FREMP 36.

Szczególne znaczenie dla walki z antysemityzmem na poziomie UE mają działania Komisji Europejskiej³³. Pierwszą wartością odnotowaną aktywnością Komisji było powołanie w 2015 roku koordynatora komisji do spraw zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego (Coordinator on combating antisemitism and fostering Jewish life). Koordynator pełni funkcję łącznika między UE a środowiskami żydowskimi w celu skutecznej implementacji strategii UE w zakresie zwalczania rasizmu³⁴.

Kamieniem milowym w działaniach UE na rzecz zwalczania antysemityzmu w państwach członkowskich było przyjęcie strategii w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego na lata 2021–2030³⁵. Strategia zakłada wdrożenie na poziomie UE konkretnych działań, które zniwelują poziom antysemityzmu w państwach członkowskich, i w pewien sposób wieńczy ponaddwudziestoletnie wysiłki UE na rzecz wyeliminowania dyskryminacji społeczności żydowskich w Europie³⁶. W komunikacie podkreślono, że „Antysemityzm nie skończył się [...] wraz z Holocaustem. Kilka pokoleń po zakończeniu Szoa poziom antysemityzmu niepokojąco wzrasta — zarówno w Europie, jak i poza nią”. Strategia zwraca uwagę, że w Europie przed drugą wojną światową mieszkało 9,5 mln Żydów, podczas gdy obecnie liczba ta wynosi 1,5 mln.

Strategia została skonstruowana jako trójfilarowy plan działań, w którym pierwszy filar zakłada zapobieganie wszelkim formom antysemityzmu i ich zwalczanie³⁷, drugi — ochronę i wspieranie życia żydowskiego w UE³⁸, zaś trzeci —

³³ Warto na marginesie odnotować, że Komisja na przestrzeni lat powołała kilka grup, których zadaniem jest prowadzenie prac nad przeciwdziałaniem rasizmowi i mowie nienawiści. Są to unijna Grupa Wysokiego Szczebla do spraw Niedyskryminacji, Równości i Różnorodności (2015), Grupa Wysokiego Szczebla do spraw Zwalczania Mowy Nienawiści i Przepęstw z Nienawiści (2016), Podgrupa do spraw Wdrażania na Szczeblu Krajowym Planu Działania UE w Zakresie Zwalczania Rasizmu (2021).

³⁴ Od 2015 roku funkcję koordynatora (*Coordinator on combating antisemitism and fostering Jewish life*) pełni Katharina von Schnurbein, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/coordinator-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life_en (dostęp: 1.09.2023).

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia UE w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego, Strasburg, dnia 5.10.2021 COM(2021) 615 final.

³⁶ *Ibidem*, s. 3 przyp. 12.

³⁷ Wśród zaproponowanych działań znalazły się między innymi wsparcie dla organizacji monitorujących przestępstwa z nienawiści, działania szkoleniowe, wsparcie w ustanowieniu ogólnoeuropejskiej sieci sygnalistów i organizacji żydowskich i opracowanie wiążących standardów dla krajowych organów do spraw równości.

³⁸ Wśród zaproponowanych działań znalazły się między innymi finansowanie projektów zakładających ochronę przestrzeni publicznej i miejsc kultu, wsparcie poprzez program „Horyzont Europa” badań naukowych, prowadzenie kampanii informacyjnych czy też stworzenie cyfrowego projektu odzyskania żydowskich dóbr kultury.

badania naukowe, edukację i pamięć o Holokauście³⁹. W celu wsparcia realizacji strategii i monitorowania jej efektów Komisja powołała grupę roboczą — Working Group on the implementation of the EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life⁴⁰. Realizacji strategii służą również uruchamiane przez Komisję źródła finansowania (między innymi w ramach programów „Horyzont” i „CERV — Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”) dla projektów⁴¹.

Wyjątkową rolę w diagnozowaniu poziomu antysemityzmu w Europie i jego monitorowaniu odegrała Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Agencja uzyskała mandat na podstawie Rozporządzenia Rady nr 168/2007⁴² i kontynuuje misję Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii⁴³, które od 1997 roku, zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1035/97 dostarczało:

Wspólnocie i jej Państwom Członkowskim, szczególnie w dziedzinach określonych w art. 3 ust. 3, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych na szczeblu europejskim, dotyczących zjawisk rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu, w celu udzielenia im wsparcia przy podejmowaniu środków i formułowaniu linii działania w zakresie ich odpowiednich kompetencji.

Agencja Praw Podstawowych prowadzi działania w obszarze monitoringu przestrzegania praw podstawowych w UE i opiera swoje działania na planach wieloletnich, w których wyszczególnione są obszary tematyczne — wśród nich znajduje się także obszar badawczy rasizm i ksenofobia⁴⁴. Agencja przeprowadziła do tej pory dwa duże europejskie badania na temat antysemityzmu — pierwsze w 2012 roku, zaś drugie w 2018 roku — to ostatnie obejmowało wywiad z 16,5 tys. respondentów z dwunastu państw członkowskich⁴⁵. Na początku

³⁹ Wśród zaproponowanych działań znalazły się między innymi wsparcie dla utworzenia europejskiego ośrodka badań nad współczesnym antysemityzmem oraz życiem żydowskim i kulturą żydowską, sfinansowanie ogólnounijnego badania w zakresie uprzedzeń antysemickich, współpraca z żydowskim społeczeństwem obywatelskim i prowadzenie dialogu międzykulturowego.

⁴⁰ Grupa odbyła dotychczas cztery spotkania. *Working Group on combating antisemitism*, European Commission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/working-group-combating-antisemitism_en (dostęp: 1.09.2023). Warto również wspomnieć, że Komisja Europejska powołała w 2019 roku Grupę Roboczą do spraw Zwalczenia Antysemityzmu, która spotykała się w latach 2019–2021.

⁴¹ *Citizens, Equality, Rights and Values programme*, European Commission, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme/citizens-equality-rights-and-values-programme-overview_en (dostęp: 1.09.2023).

⁴² Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 roku ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. L 53 z 22.2.2007 r., s. 1–14).

⁴³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 roku ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (Dz.Urz. UE L 15 z 10.06.1997 r., s. 1–7).

⁴⁴ Zob. Decyzja Rady (UE) 2017/2269 z dnia 7 grudnia 2017 roku ustanawiająca wieloletnie ramy prac Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na lata 2018–2022 (Dz.Urz. UE L 326 z 9.12.2017 r., s. 1–4).

⁴⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, *Experiences and perceptions of antisemitism. Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Vienna 2018,

2023 roku rozpoczęło się trzecie badanie, które objęło trzynaście państw członkowskich⁴⁶. Ponadto Agencja przygotowała w 2022 roku opracowanie dotyczące incydentów antysemitycznych w UE w latach 2010–2020⁴⁷.

Konkluzje

Zaprezentowana analiza działań UE w obszarze zwalczania antysemityzmu jasno wskazuje, że aktywność UE w tym obszarze wynika z wartości, na których została zbudowana Wspólnota. Skuteczne zwalczanie antysemityzmu umożliwiają normy unijnego prawa pierwotnego — zwłaszcza zakaz dyskryminacji wynikający z systemu ochrony praw podstawowych — oraz akty prawa wtórnego implementowane do krajowych porządków prawnych. W tym obszarze normy prawne są spójne i zapewniają właściwą ochronę pod warunkiem efektywnego działania organów krajowych.

Z kolei tak zwane *soft law* w postaci stanowisk prezentowanych przez instytucje unijne zapewnia obecność dyskursu w zakresie zwalczania antysemityzmu w życiu publicznym UE, zwiększa świadomość społeczną i przyczynia się do edukacji obywatelskiej.

Sukcesem Unii są przyjęcie w formie komunikatu Komisji strategii na rzecz zwalczania antysemityzmu i zaproponowanie konkretnego planu działań dla administracji UE, państw członkowskich i organizacji trzeciego sektora. Szczególną rolę w zagwarantowaniu skuteczności wdrożenia proponowanych działań odgrywa możliwość finansowania konkretnych projektów ze środków alokowanych przez Komisję Europejską.

UE odgrywa także kluczową rolę w diagnozowaniu obecności zachowań antysemitycznych w państwach członkowskich poprzez monitoring prowadzony przez Agencję Praw Podstawowych. Agencja działa w tym obszarze jako swoisty watchdog, zapewniając dostęp do wiarygodnych danych z różnych państw członkowskich.

Podsumowując — podjęcie przez UE problemu zwalczania antysemityzmu w jej politykach i zagwarantowanie ochrony na poziomie unijnym poprzez przyjęcie konkretnych aktów prawnych prowadzą do realizacji działań skoordynowanych na poziomie ponadkrajowym, a tym samym bardziej skutecznych. Nie ulega

FRA, 10.12.2018, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/experiences-and-perceptions-antisemitism-second-survey-discrimination-and-hate> (dostęp: 1.09.2023).

⁴⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *Major EU survey on antisemitism and Jewish life launched* FRA, 25.01.2023, <https://fra.europa.eu/en/news/2023/major-eu-survey-antisemitism-and-jewish-life-launched> (dostęp: 1.09.2023).

⁴⁷ European Union Agency for Fundamental Rights, *Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2010–2020*, Vienna 2021, FRA, 9.11.2021, <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/antisemitism-overview-2010-2020> (dostęp: 1.09.2023).

wątpliwości, że zjawisko antysemityzmu, do którego eskalacji doszło w wyniku działań systemów totalitarnych w Europie, powinno zostać jedynie czarną kartą w historii Europy. Do całkowitego wyeliminowania antysemityzmu potrzebne są wspólne wysiłki UE i krajów członkowskich w zakresie ścigania przestępstw z nienawiści, ale przede wszystkim — długofalowa edukacja obywatelska.

Bibliografia

- Barnard C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford 2010.
- Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge 2011.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2010–2020*, Vienna 2021, FRA, 9.11.2021, <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/antisemitism-overview-2010-2020>.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Experiences and perceptions of antisemitism. Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU. Summary*, Vienna 2018, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey-summary_en.pdf.
- Justyńska I., *Zasada poszanowania praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2009.
- Kosińska A.M., *Prawa kulturalne obywateli państw trzecich w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2018.
- Kowalik-Bańczyk K., *Zasada kompetencji powierzonych i kategorie kompetencji*, [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 385–408.
- Miąsik D., *Zasady i prawa podstawowe*, Warszawa 2022.
- Sołtys A., *Cele Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 157–197.
- Wróbel A., [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, art. 21.