

Marcin Skocz

Uniwersytet Wrocławski

Stowarzyszenie Semper Avanti

Rasizm i ksenofobia

Abstract

Racism and xenophobia, however as terms widely understandable, are not clearly defined and the description may vary according to the discipline. This provide international conventions with to broader approach of racial discrimination rather than using more specific terms.

Due to high sensitiveness of the issue, no common agreement on measurement is provided and agreed internationally. Despite that, most of the experts and researchers agreed upon the scale of the phenomena as high. Even the most covered by institutions and researches area of European Union is not free from it. The list of examples provides us with assumption of even bigger problems with racism and xenophobia in other parts of the world.

The article provide us with ground information on the UN system of protection against racial discrimination, short history of development in Europe with focus on the European Union nowadays and discuss the problems of anti-racism regulations in Americas, finishing with the situation in Africa.

General summary of the situation pictured in the chapter is showing different stages of development but also of efficiency of anti- racism and anti – xenophobia regulation in the World. While providing readers with brief information on current situation, the article also point some of the weaknesses.

Wprowadzenie

Pojęcia rasizmu i ksenofobii stanowią istotny element norm międzynarodowych, oparty na konwencjach i traktatach międzynarodowych oraz działalności organizacji międzynarodowych. Choć źródłosłów obu pojęć jest różny – rasizm pochodzi od francuskiego *la race* (ród, grupa spokrewniona), ksenofobia wywodzi się od starogreckiego *ksenós* – obcy i *phóbos* – strach, to w istocie stanowią jednak dwie strony tego samego zjawiska. Podczas gdy rasizm zakłada wyższość jednych grup nad innymi, ksenofobia podkreśla niechęć do inności, oba pojęcia są komplementarne, a jako zjawiska społeczne niemal zawsze występują razem, wzajemnie z siebie wynikając.

Z punktu widzenia socjologii, rasizm stanowi system norm i poglądów opartych na kulturze, które niezależnie od przyjętych założeń i celów, prowadzą do uprzywilejowania jednych grup wobec innych w społeczeństwie. W literaturze podkreśla się dążenie grup uprzywilejowanych do zachowania *status quo* oraz postawy ksenofobiczne wśród grup

faworyzowanych, wynikające z poczucia zagrożenia oraz dążenia do zachowania hierarchii w sytuacji zmian społecznych i ekonomicznych.

Dla politologów i prawników rasizm stanowi obecnie jedną z doktryn politycznych i społecznych, która, choć nie znajduje uzasadnienia w naukach przyrodniczych czy społecznych, zdobyła znaczącą popularność w XIX i XX w. Ze względu na tendencje utylitarne w jej wykorzystywaniu, służyła do uzasadnienia segregacji rasowej, systemu apartheidu, ale także jako motyw przewodni wykorzystywany w procesie dekolonizacji i budowy niektórych ruchów regionalnych. Z tego względu nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji, poza wskazaniem o głoszeniu wyższości jednych grup społecznych nad innymi i wynikającymi z tego postulatami społecznymi.

W konwencjach i innych dokumentach międzynarodowych występuje tendencja do przyjmowania kategorii ogólnej, jaką jest „dyskryminacja rasowa”, bez rozróżnienia rasy i pochodzenia etnicznego, co powodowane jest brakiem podstaw naukowych w odniesieniu do pierwszego pojęcia i szeroko zakrojoną dyskusją antropologiczną na temat drugiego. Zgodnie z Międzynarodową konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1966) „wyrażenie »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”¹.

Skala zjawiska

Pomimo wieloletnich starań i rozbudowanego systemu międzynarodowego, brakuje danych statystycznych i badań porównawczych pozwalających jednoznacznie określić skalę zjawiska. Jak wskazuje raport Agencji Praw Podstawowych UE (Fundamental Rights Agency – FRA), jedynie w części krajów prowadzone są statystyki, które opierają się na zróżnicowanych definicjach i sposobach zbierania danych, a tym samym nie pozwalają na porównywanie i agregowanie wyników². Mimo to, prowadzone badania pozwalają stwierdzić bardzo duże natężenie zjawiska. W badaniu EU-MIDIS, w którym przepytano 23 500 reprezentantów mniejszości narodowych lub emigrantów w krajach unijnych, jedna czwarta z nich uznaje się za ofiarę przestępstwa na tle rasowym (napaści, pogróżek lub dotkliwego nękania)³. Należy podkreślić, że sytuacja ta ma miejsce w regionie o najlepiej rozwiniętym systemie ochrony praw człowieka, z silną rolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wieloma organizacjami regionalnymi zajmującymi się tematem. Brakuje wiarygodnych danych dla Azji, Afryki czy Ameryki Południowej. W przypadku Azji problemy z traktowaniem mniejszości stają się

¹ *Międzynarodowa Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej* art. I, par. 1 za: DzU z dnia 6 września 1969 r.

² Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU, FRA 2007, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/11-ar07p2_en.pdf.

³ Przystępstwa z nienawiści w Unii Europejskiej, FRA 2012, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_pl_final.pdf.

jednym z głównych zagadnień polityki międzynarodowej. Zakończona niedawno wojna domowa na Sri Lance, konflikt w Timorze Wschodnim, Kaszmirze, liczne problemy w Chinach czy niechęć do imigrantów (chińskich i koreańskich na Filipinach i w wielu innych krajach Azji Południowo-Wschodniej, indonezyjskich, indyjskich i lankijskich w krajach Zatoki Perskiej czy sprawa statusu uchodźców w Nepalu) dają niepokojący obraz, na który nakłada się kwestia systemu kastowego w Indiach czy preferencji związanych z urodzeniem w Chinach czy Korei Północnej.

Geneza współpracy międzynarodowej

Na arenie międzynarodowej formalne próby walki z rasizmem i ksenofobią rozpoczęły się na poziomie międzyrządowym wraz z propozycją Japonii podczas konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 roku. Zaproponowano wówczas projekt poprawki do art. 21 Statutu Ligi Narodów, mający na celu zapewnienie równości pomiędzy państwami i narodami i zobowiązujący państwa do niedyskryminacji ze względu na rasę czy narodowość (tzw. Wniosek równości rasowej)⁴. Niezależnie od powodów, z których wniosek został złożony, postawienie sprawy równości na światowej konferencji miało doniosłe znaczenie. Wniosek, poparty przez 11 z 16 głosujących delegatów państw uczestniczących, został jednak oddalony przez przewodniczącego posiedzenia prezydenta Stanów Zjednoczonych Woodrowa Wilsona przy silnym wsparciu delegatów Wielkiej Brytanii, gorąco protestujących przeciwko proponowanej poprawce.

Okres międzywojenny i agresywny nacjonalizm mu towarzyszący nie sprzyjał rozwojowi systemu zapobiegania i walki z rasizmem i ksenofobią. Dopiero doświadczenia II wojny światowej otworzyły drogę nowym rozwiązaniom. Nowy system krystalizował się szczególnie w efekcie decyzji przyjmowanych na poziomie regionalnym, z wyraźną rolą organizacji europejskich. Nie sposób umniejszyć jednak roli organizacji uniwersalnej i systemu stworzonego w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

System Narodów Zjednoczonych

Karta Narodów Zjednoczonych, stanowiąca akt założycielski Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), już w preambule określa powód powstania organizacji jako wynikający z potrzeby przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość ludzi, równouprawnienie kobiet i mężczyzn. W artykule 1, par. 3, państwa członkowskie zobowiązują się „popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”⁵. Trzy lata później, 10 grudnia 1948 r., Zgromadzenie Ogólne przyjęło Powszechną deklarację praw człowieka. Jej art. 1 głosi „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i swych prawach”, art. 2 zaś dodaje że „każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności proklamowanych w niniejszej Deklaracji bez

⁴ N. Shimazu, *Japan, Race and Equality: The Racial Equality Proposal of 1919*, Oxford 2012, s. 115.

⁵ Karta Narodów Zjednoczonych, DzU 1947.23.90.

względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań”⁶.

Powołana w 1945 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) w pierwszym paragrafie swojego statutu zawiera także wyraźne stwierdzenie, że organizacja ma na celu „popieranie sprawy pokoju i bezpieczeństwa, przez zacieśnianie współpracy między narodami w dziedzinie oświaty, nauki i kultury dla zapewnienia powszechnego poszanowania sprawiedliwości, prawa, praw człowieka i podstawowych swobód, jakie Karta Narodów Zjednoczonych przyznaje wszystkim ludziom bez różnicy rasy, płci, języka lub religii”⁷. Zakres i rodzaj podejmowanych działań doprowadził do przyjęcia przez UNESCO wielu deklaracji, z których największe znaczenie ma przyjęta w listopadzie 1978 roku Deklaracja o rasizmie i przesądach rasowych, uznająca rasizm za sprzeczny z etyką i moralnością. Podobne stanowiska przyjęły także inne organizacje wyspecjalizowane, np. Międzynarodowa Organizacja Pracy w 1958 roku w Konwencji dotyczącej dyskryminacji w zatrudnieniu.

Bezpośrednio poświęcona tylko i wyłącznie walce z rasizmem została Deklaracja Narodów Zjednoczonych dotycząca eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, DERD) uchwalona 20 listopada 1963 roku w efekcie narastających incydentów antysemickich w różnych częściach świata. Potępiono w niej dyskryminację z powodu rasy, koloru skóry lub pochodzenia etnicznego jako obrazę godności ludzkiej i sprzeczną z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Bezpośrednim jej następstwem była Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD), uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 21 marca 1965 roku, w efekcie działań podjętych przez grupę państw afrykańskich, w tym zwłaszcza subsaharyjskich. Przedstawia ona szeroką definicję dyskryminacji rasowej, która zgodnie z art. 1 „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”⁸. W kolejnych artykułach strony konwencji m.in. potępiają segregację rasową i apartheid, zobowiązując się do ich likwidacji na swoim terytorium oraz do przeciwdziałania ich ponownemu wprowadzeniu. W celu nadzoru nad realizacją szerokiego zakresu działań na rzecz walki z rasizmem i ksenofobią, powołany został Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD). Komitet otrzymał w ramach swoich uprawnień trzy procedury umożliwiające monitorowanie prawnych, sądowych, administracyjnych i innych działań podejmowanych przez państwa-strony konwencji, w celu zwalczania dyskryminacji rasowej. Pierwsza procedura obejmuje

⁶ Tekst Powszechnej deklaracji praw człowieka zob. w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993.

⁷ Tekst Konstytucji UNESCO zob. w: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (data dostępu 21.02.2013).

⁸ Pełny tekst Konwencji i więcej informacji na ten temat: <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>.

obowiązek składania okresowych raportów przez sygnatariuszy Konwencji, druga przewiduje składanie przez państwa skarg na inne państwa, trzecia umożliwia natomiast składanie skarg do CERD przeciwko państwu osobom fizycznym lub grupom osób uznających się za ofiary dyskryminacji rasowej⁹.

Praktycznym przejawem działań przeciw rasizmowi była Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu, będąca następstwem rezolucji ZO ONZ nr 1781. Potępiając jednoznacznie segregację rasową, podejmowała ona także temat zbrodni rasowych i ludobójstwa. Kampania prowadzona w związku z przyjęciem tej konwencji stała się jednym z elementów mobilizujących światową opinię publiczną i przyczyniła się do upadku apartheidu w Republice Południowej Afryki w efekcie procesu pokojowego. W celu jego wsparcia ONZ ustanowiła Misję Obserwacyjną w Afryce Południowej (UNOMSA) celem wsparcia Narodowego Porozumienia Pokojowego (National Peace Accord – NPA) między różnymi partiami politycznymi. Głównym celem NPA było zakończenie walk i przemocy w celu zapewnienia pokojowej tranzycji demokratycznej. Misja była również odpowiedzialna za monitorowanie wyborów na wszystkich szczeblach. Mimo niewielkich rozmiarów UNOMSA była zaangażowana w negocjacje pomiędzy stronami, pełniąc z sukcesami rolę pośrednika i mediatora. Wolne i demokratyczne wybory odbyły się w Południowej Afryce 25 kwietnia 1994 roku, kończąc okres apartheidu.

Takiej skuteczności nie miały inne działania, w tym związane z konfliktem izraelsko-palestyńskim. Działania Izraela wobec ludności palestyńskiej potępione zostały w szeregu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa ONZ, w tym w zakresie dyskryminacji rasowej w szczególności – np. rezolucja nr 2535, 2546, 2792 czy zwłaszcza 3379 z 1975 r. (odwołana pod naciskiem Stanów Zjednoczonych w 1991 r. w rezolucji nr 4686 – co było warunkiem Izraela do uczestnictwa w konferencji pokojowej w Madrycie)¹⁰, której duch, pomimo odwołania samej rezolucji, jest do dziś odczuwany, choćby w postanowieniach konferencji w Durbanie (2001 r.). Problem dyskryminacji ze względu na pochodzenie i przynależność rasową jest szczególnie widoczny w odniesieniu do Autonomii Palestyńskiej.

Inne działania ONZ nakierowane były na promocję zwalczania i budowanie dyskusji na temat rasizmu i ksenofobii. Należały do nich m.in. trzy kolejno ogłaszane od 1973 r. Dekady Walki z Rasizmem i Dyskryminacją Rasową (trzecia po dwuletniej przerwie, w 1994 r.). Swoją rolę odegrały także światowe konferencje walki z rasizmem i dyskryminacją rasową w Genewie (1978, 1983 r.) i Światowa Konferencja Walki z Rasizmem, Dyskryminacją Rasową, Ksenofobią i Powiązaną Nietolerancją w Durbanie (2001 r., 2009 r.). Należy podkreślić, że same konferencje są jedynie zwieńczeniem procesu konsultacji i dyskusji, który to proces prowadzony jest w regionach i na różnych poziomach (międzyrządowym, międzyresortowym, na forach organizacji wyspecjalizowanych, ale także pomiędzy organizacjami pozarządowymi i nieformalnymi)¹¹. Konferencje stanowią także pole aktywnych zabiegów dyplomatycznych i wzbudzają spore emocje. Krytyka Izraela podczas konferencji

⁹ Więcej na stronie Komitetu: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm>.

¹⁰ Wszystkie rezolucje ZO ONZ dostępne na: <http://www.un.org/documents/resga.htm>, rezolucje RB ONZ: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>.

¹¹ Oficjalna strona konferencji w Durbanie: <http://www.un.org/WCAR/index.html>.

w Durbanie (2001 r.) i Genewie (2009 r.) spowodowała bojkot planowanej na 2011 r. kolejnej konferencji poświęconej dyskryminacji rasowej i rasizmowi w Nowym Jorku (tzw. Durban III) przez 14 krajów (w tym Izrael, Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Polskę).

Oprócz działań na poziomie rządowym, ONZ prowadzi także wiele programów poświęconych walce z rasizmem i ksenofobią oraz rozwojowi tolerancji. Do najbardziej znanych należą realizowane przez UNESCO projekty:

- Szlak Niewolniczy – upamiętniający i pracujący nad zrozumieniem mechanizmów i historii, ale także współczesnego wymiaru niewolnictwa. Stał się podstawą do powszechnego uznania problemu podczas konferencji w Durbanie. Realizowany od 1994 r.
- Międzynarodowa Koalicja Miast przeciw Rasizmowi – oparta na sieciach regionalnych, koalicja miast wymieniających się dobrymi praktykami i ideami na temat walki z rasizmem i ksenofobią. Projekt realizowany jest od 2004 r.
- Promocja Tolerancji – realizowany zwłaszcza w obszarach pokonfliktowych, kładący nacisk na szkolną edukację do tolerancji i uzupełnianie programów nauczania o treści związane z walką z dyskryminacją rasową i nietolerancją. Projekt powołany został do życia w związku z ogłoszonym przez ONZ Międzynarodowym Rokiem Tolerancji w 1995 r.

Rada Europy i początki systemu ochrony praw jednostki w Europie

Zakończenie II wojny światowej i presja opinii publicznej w związku z procesem dekolonizacji i tworzenia nowego ładu powojennego doprowadziły do szybkiego rozwoju systemu przeciwdziałania i walki z rasizmem i ksenofobią w Europie. Rozwój systemu miał własną dynamikę, uwarunkowaną czynnikami politycznymi i wynikającą, zwłaszcza w okresie pierwotnym, z rywalizacji dwubiegunowej i zimnej wojny. Państwa Europy Zachodniej w 1949 r. utworzyły Radę Europy, która rok później przyjęła fundamentalną Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwaną także europejską Konwencją praw człowieka (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – ECHR). W artykule 14 w jednoznaczny sposób zakazuje ona dyskryminacji, uznając, że „korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, 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”¹².

Zgodnie z pierwotną wersją ECHR system przeciwdziałania dyskryminacji i ochrony praw człowieka oparto na trzech instytucjach:

- Europejskiej Komisji Praw Człowieka (EKPC),
- Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPCz),
- Komitecie Ministrów Rady Europy (KMRE).

¹² Cytat tekstu konwencji ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/ets_005.pdf.

Początkowo EKPC miała za zadanie przeprowadzać wstępne rozeznanie spraw i podjąć działania prowadzące do ich polubownego rozwiązania. W przypadku braku wypracowanego kompromisu, sprawy miały być przekazywane do dwóch pozostałych organów. W związku z uproszczeniem procedury i dużym wzrostem liczby członków Rady Europy objętych regulacjami konwencji, w 1998 r. EKPC zaprzestała swojego funkcjonowania, po tym terminie kończąc jedynie rozpatrywanie spraw przyjętych wcześniej.

Istotą innowacyjności systemu wprowadzonego przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności była i jest procedura zezwalająca każdej osobie uważającej, że jej prawa zostały pogwałcone, na pozwanie państwa-strony konwencji. Po uproszczeniu systemu procedura ta jest w pełni realizowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, którego funkcjonowanie jest kontrolowane przez Komitet Ministrów Rady Europy. W samym funkcjonowaniu Trybunału szczególną rolę odgrywają orzeczenia, które budują dokładne ramy i wskazują procedury postępowania w rzeczywistych przypadkach, ale jednocześnie na zasadzie prawa precedensowego służą jako wykładnia dla europejskich systemów sądowniczych i prawnych. Z technicznego punktu widzenia, istotne wydaje się zauważenie, że Trybunał jest organem kontrolnym konwencji, a nie bezpośrednio Rady Europy, w przeciwieństwie do Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów czy Sekretarza Generalnego.

W związku z wprowadzeniem w Protokole 12 uzupełnienia do ECHR, które zakazuje dyskryminacji także w odniesieniu do przepisów krajowych, niezależnie od tego, czy prawa w nich przewidziane znajdują się w zapisach ECHR, nominalnie Europejski Trybunał Praw Człowieka uzyskał prawo do sądenia szerokiego spektrum prawnego. Dyskusja nad zapisami protokołu doprowadziła do sytuacji, w której ratyfikacji odmówiła duża grupa państw-sygnatariuszy konwencji. Niemniej jednak, po ratyfikacji przez 17 państw, Protokół 12 wszedł w życie w kwietniu 2005 roku, a w 2009 roku Trybunał podjął pierwszą decyzję w sprawie związanej z tymże protokołem do konwencji.

Sprawa Sejdic i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie pokazała sprawność i znaczenie nowego protokołu i samego Trybunału. Merytorycznie związana była ona z prawem wyborczym, które ze względu na wcześniejszy konflikt wymagało od kandydatów określenia przynależności do wspólnoty serbskiej, bośniackiej lub chorwackiej. Ze względu na pochodzenie romskie i żydowskie, Sejdic i Finci odmówili określenia się w tak sformułowanych ramach i tym samym zostali pozbawieni możliwości startu w wyborach prezydenckich. W swoim orzeczeniu Trybunał uznał, że dyskryminacja w związku z etnicznym pochodzeniem jednostki jest formą rasowej dyskryminacji i nie może być wytłumaczona nawet w przypadku tak delikatnym jak porozumienie pokojowe¹³. Podobnie inne przykłady orzecznictwa uzyskały status obowiązujących, wskazując właściwy sposób formułowania i realizowania prawa i funkcjonowania instytucji państwowych bez dyskryminacji i rasizmu.

Od strony definicji kwestia dyskryminacji rasowej została szczegółowo opisana przez powołaną w 1993 r. Europejską Komisję przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI). To wyspecjalizowane, niezależne ciało

¹³ ECtHR, Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Nos. 27996/06 and 34836/06), 22 grudnia 2009 r. System wyborczy Bośni i Hercegowiny uległ zmianie w 2011 roku w linii zgodnej z opinią Trybunału.

monitorujące Rady Europy zajmujące się kwestiami zwalczania rasizmu, dyskryminacji, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji, stworzyło szeroki katalog dyskryminacji rasowej zawierający m.in. dyskryminację ze względu na „rasę, kolor, język, religię, narodowość czy pochodzenie narodowe lub etniczne”¹⁴. Tak zakreślony katalog nawiązuje do Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej ONZ, jednak w stosunku do niej idzie dalej. ECRI, monitorująca zgodność i prawomocność działań w związku z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności uznała także, że podstawą identyfikacji jednostki jako członka grupy etnicznej, narodowej czy rasowej jest, niezależnie od innych przesłanek, jego samoidentyfikacja¹⁵. Decyzja ta zapobiega dyskryminacji grup nieuznawanych przez państwa i prowadzi do indywidualistycznego podejścia w kwestii identyfikacji.

Walka z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej

Dorobek Rady Europy w dziedzinie ochrony praw człowieka, a w szczególności przeciwdziałanie dyskryminacji i walka z rasizmem i ksenofobią zyskały uznanie i stały się powodem unikatowej umowy łączącej dwie autonomiczne organizacje międzyrządowe, tj. Radę Europy i Unię Europejską w związku z powołaniem przez tą ostatnią Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii¹⁶ (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC) z siedzibą w Wiedniu w 1997 r. Dziesięć lat później EUMC zostało, wraz z utworzoną przez siebie siecią monitoringu Raxen, włączone w nowo powstałą Europejską Agencję Praw Podstawowych (FRA).

W ten sposób dokonała się częściowa inkorporacja dokonań Rady Europy w omawianej sferze w system prawny Unii Europejskiej. Choć samo powstanie FRA spotkało się z nieprzychylnymi komentarzami wysokich przedstawicieli Rady Europy, w praktyce często wykorzystuje jej osiągnięcia. Podczas gdy prawo Unii Europejskiej nie wymienia w sposób bezpośredni języka, koloru lub pochodzenia etnicznego czy narodowego jako podlegających ochronie przed dyskryminacją, to uznaje się je za chronione jako elementy tożsamości narodowej. Warto jednak zaznaczyć, że dokumenty i decyzje organów Rady Europy traktują temat dyskryminacji, zwłaszcza w kontekście narodowości, szerzej, podczas gdy w Unii Europejskiej temat ten zawężony jest raczej do problematyki związanej z wolnością przemieszczania się.

Nowo powstała Europejska Agencja Praw Podstawowych ma za zadanie gromadzenie materiałów, monitorowanie, przygotowywanie analiz i wsparcie eksperckie innych instytucji unijnych w zakresie praw podstawowych zgodnie z europejską Kartą praw podstawowych z 7 grudnia 2000 r. i umocowaną prawnie, po poprawkach, w traktacie lizbońskim podpisa-

¹⁴ ECRI General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, CRI(2003)8, przyjęte 13 grudnia 2002, paragrafy 1(b) and (c).

¹⁵ CERD, “General Recommendation VIII concerning the interpretation and application of Article 1, paragraphs 1 and 4 of the Convention”.

¹⁶ Umowa między Wspólnotą Europejską a Radą Europy w celu ustanowienia, zgodnie z artykułem 7 ustęp 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 roku ustanawiającym Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, ścisłej współpracy między Centrum a Radą Europy, za: baza aktów prawnych Unii Europejskiej Eur-Lex, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:03:21999A0218\(01\):PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:03:21999A0218(01):PL:PDF).

nym w 13 grudnia 2007 r. Do jej zadań należy także utrzymywanie kontaktu z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie przedmiotowym. Pomimo stosunkowo niewielkiego budżetu, opinie formułowane przez FRA znajdują szeroki oddźwięk i są w praktyce wykorzystywane przez organy UE¹⁷.

W systemie prawnym Unii Europejskiej w kontekście omawianego problemu szczególne znaczenie mają decyzje podjęte w czerwcu 2000 r., w postaci dyrektywy o zakazie dyskryminacji na gruncie rasy lub pochodzenia etnicznego w obszarze zatrudnienia, ochrony społecznej, edukacji, dóbr i usług. W opinii wielu ekspertów, dyrektywa ta zapoczątkowała powstawanie nowego „prawa społecznego” w miejsce „prawa pracy”, rozszerzając podstawowe obszary zainteresowania Komisji Europejskiej. Przyjmując pierwszy raz dyrektywę skierowaną przeciw tak szeroko rozumianej dyskryminacji, Unia Europejska zmieniła obowiązującą wcześniej regułę pragmatyczną, ograniczającą działalność Unii do obszarów rynku i zatrudnienia.

System międzyamerykański

Specyficzna sytuacja międzynarodowa i własne problemy regionalne doprowadziły do charakterystycznej ewolucji systemu przeciwdziałania dyskryminacji i walki z rasizmem w obu Amerykach. Mimo że pierwsze zapisy dotyczące praw człowieka na zachodniej półkuli datowane są na 1826 r., kiedy podczas Kongresu Panamskiego podpisany został traktat o unii, lidze i stałej konferencji zawierający m.in. w art. 27 postanowienia wspólnej walki z niewolnictwem, to opór Stanów Zjednoczonych znacząco wpływał nie tylko na realizację zapisów, ale także rozwój współpracy, choć całkiem jej nie zamykał.

Już w 1902 r., na Drugiej Konwencji Państw Amerykańskich, przyjęto dokument o charakterze nowości w wymiarze globalnym, czyli konwencję o prawach cudzoziemców. Kolejne konferencje rozbudowywały jej postanowienia, poszerzając katalogi praw i zabezpieczeń w takich dziedzinach, jak: zatrudnienie, warunki pracy, poziom życia, zasady azylu politycznego. Klimat wojenny i rosnące antagonizmy doprowadziły także do przyjęcia w 1938 r. rezolucji „O obronie przed prześladowaniami z powodów rasowych i religijnych”, a w efekcie II wojny światowej także rezolucji „O potępieniu prześladowań Żydów” w 1945.

W 1948 r. w Bogocie przyjęto Kartę Organizacji Państw Amerykańskich, która zawierała w art. 5j (obecnie jest to art. 13) formułę niedyskryminacji porównywalną z art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Postanowiono w niej, że „państwa amerykańskie głoszą podstawowe prawa jednostki bez względu na różnicę rasy, narodowości, wyznania lub płci”, dodatkowo uznając w art. 13 (obecnie 17) obowiązek poszanowania przez państwo prawa jednostki i zasady powszechnej moralności. Niewielki rozmiar zapisów uzupełniła jednak rezolucja XXX przyjęta podczas tej samej konferencji, czyli Amerykańska konwencja praw i obowiązków człowieka (American Declaration of the Rights and Duties of Man). Ten dokument szczegółowo definiował i opisywał prawa jednostki, także w kontekście walki z rasizmem i ksenofobią, zwłaszcza w wydaniu aparatu państwowego. Preambuła konwencji stwierdza, że „wszyscy ludzie są wolni i równi, w swojej godności i prawach, i, obdarzeni

¹⁷ Więcej: strona FRA, <http://fra.europa.eu/en/about-fra/how-we-do-it/how-our-work-is-used>.

przez naturę rozumem i sumieniem, powinni traktować się jak bracia”. W praktyce przyjęło się obecnie w działaniach Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka uznawać ją za prawo w pełni obowiązujące wszystkich członków OPA, a nawet rozszerzać jej działanie na kraje, które jej nie ratyfikowały (jak Kuba czy Stany Zjednoczone)¹⁸.

Ze względu na problemy wewnętrzne i konflikty, w tym nadużywanie propagandowe i polityczne kwestii związanych z dyskryminacją, w okresie zimnej wojny doszło do zahamowania rozwoju systemu regionalnego ochrony przed rasizmem i dyskryminacją etniczną i rasową w ramach OPA. Znaczenie miało też natężenie naruszeń innych kategorii praw człowieka, w tym kwestie związane z przemocą państwową, stosowaniem tortur itp. Nie oznacza to jednak, że kwestie dyskryminacji z powodu pochodzenia lub przynależności etnicznej czy rasowej przestały stanowić problem, o czym świadczą choćby opinie ekspertów dotyczące źródeł tzw. wojny futbolowej pomiędzy Salwadorem i Hondurasem, podkreślające znaczenie migracji i traktowania imigrantów w całej sprawie.

Obecnie kwestia rasizmu i walka z ksenofobią nie występują w priorytetach OPA. W przeciwieństwie do tortur czy wolności indywidualnej nie doczekały się także odrębnych uregulowań, a ewentualne problemy związane z nimi stanowią elementy szerszych konwencji. Niemniej jednak prowadzone są działania mające na celu przygotowanie wstępu Legalnie Wiążących Międzyamerykańskich Instrumentów przeciwko Rasizmowi i Dyskryminacji Rasowej i Przeciw Wszelkim Formom Dyskryminacji i Nietolerancji (Legally Binding Inter-American Instruments against Racism and Racial Discrimination and against All Forms of Discrimination and Intolerance). Powołana w 2005 r. grupa robocza wydaje się zbliżać do ostatecznych konkluzji, na spotkaniu w styczniu 2013 r. proponując wspólne stanowisko w większości dotąd rozbieżnych i kontrowersyjnych kwestii¹⁹.

Stagnacja w Afryce

System afrykański cechuje swoisty rozdźwięk pomiędzy formalnymi uregulowaniami a praktycznym wymiarem ochrony przed dyskryminacją rasową i ksenofobią. W Karcie Organizacji Jedności Afryki nie wymieniono w jej celach (art. 2) ochrony praw człowieka, o szczegółowych ich rozwinięciu nie wspominając. Podczas gdy główny dokument Unii Afrykańskiej, Afrykańska karta praw człowieka i ludów (African Charter on Human and Peoples' Rights, znana również jako Banjul Charter – Karta z Banjul), przyjęta jeszcze pod egidą Organizacji Jedności Afryki w 1986 r. w swojej istocie przypomina swój europejski odpowiednik, to praktyczna jego realizacja jest utrudniona problemami z ratyfikacją poszczególnych protokołów oraz brakiem chęci implementacji na poziomie państw-sygnatariuszy. Do cech charakterystycznych Karty należą niewątpliwie nawołania do eliminacji syjonizmu i apartheidu oraz odwołania do kolonializmu. Zwłaszcza pierwsze z nich spotkały się z kontrowersyjnym przyjęciem.

¹⁸ Więcej w: W. Dobrzycki, *System Międzyamerykański*, Warszawa 2002.

¹⁹ Więcej o działaniach Grupy Roboczej OPA w: <http://www.oas.org/consejo/cajpp/RACISMsummaries.asp>.

Brak realnych działań na rzecz eliminacji dyskryminacji rasowej i etnicznej spowodowany był skupieniem uwagi państw członkowskich na dekolonizacji oraz słabą legitymacją nowo powstałych organizmów państwowych, skutkującą szczególną rangą zasady nieingerencji w stosunkach na kontynencie. Przy tak skonstruowanych założeniach trudno było znaleźć formułę do monitorowania sytuacji wewnętrznych z poziomu organizacji regionalnej. Powstała w miejsce OJA Unia Afrykańska, choć wzorowana w zamyśle pomysłodawców na Unii Europejskiej, wśród swoich celów też nie wymienia walki z dyskryminacją czy rasizmem, choć powołuje się na Kartę praw podstawowych ONZ i Afrykańską kartę praw człowieka i ludów.

W 2004 r. w ramach Unii Afrykańskiej powołany został Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Narodów²⁰. Trudno jednak przypisać mu istotne znaczenie, zwłaszcza mając na uwadze, że większość postanowień Trybunału dotyczy odrzucenia spraw z przyczyn formalnych lub braku jurysdykcji w obliczu braku ratyfikacji części konwencji i ich protokołów przez państwa członkowskie. Niemniej jednak, po rozpoczęciu działalności w 2009 r. w pierwszym tylko roku rozpatrzono 12 z 24 otrzymanych w tym okresie sprawy. Obecnie prowadzone są działania mające na celu połączenie Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Narodów z Afrykańskim Trybunałem Sprawiedliwości (w praktyce nieistniejącym) w związku z decyzją podjętą podczas szczytu Unii Afrykańskiej w Sharm El-Shaik w 2004 r. Wobec zmian w sytuacji międzynarodowej mogłoby to wzmocnić pozycję uregulowań przeciw rasizmowi i ksenofobii, należy jednak zaznaczyć, że działania te stanęły w martwym punkcie – jedynie 4 kraje ratyfikowały protokół dotyczący tej zmiany.

Pozostałe organizacje afrykańskie, w tym ECOWAS, Cen-Sad, SADC i inne, koncentrują się na kwestiach gospodarczych, ewentualnie wymianie kulturalnej, a problemy związane z dyskryminacją wykorzystywane są raczej do realizacji bieżących celów w polityce międzynarodowej. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku Ligi Państw Arabskich. Wielokrotnie wykorzystując hasła rasizmu i dyskryminacji w polityce międzynarodowej, Liga nie ma uregulowań dotyczących bezpośrednio przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej.

Podsumowanie

Jak widać, walka z rasizmem i ksenofobią znajduje się ciągle w fazie rozwoju. Choć ONZ i niektóre organizacje regionalne wytworzyły normy prawne i ustanowiły zabezpieczenia gwarantujące ich realizację (zwłaszcza w Europie), to w praktyce większość mieszkańców świata wyłączona jest spod jurysdykcji adekwatnych instytucji. Nadmierna eksploatacja tematu w polemice politycznej pomiędzy stronami zimnej wojny oraz instrumentalne często traktowanie go przez kraje niezaangażowane, doprowadziły do sytuacji, w której praktyczne wprowadzenie zabezpieczeń (zwłaszcza zewnętrznych wobec państwa) napotyka ogromne trudności. Tym bardziej docenić należy działalność instytucji niezależnych, w tym organizacji pozarządowych, budujących poparcie i świadomość znaczenia walki z dyskryminacją i ksenofobią na świecie.

²⁰ Strona Trybunału: <http://www.au.int/en/organs/cj>.

Literatura uzupełniająca

Cedrig H. i in., *Combating Racism and Xenophobia: Transatlantic and International Perspectives*, Institute of Government and Public Affairs, Illinois 2011.

Faye H.V., *Resisting Racism and Xenophobia: Global Perspectives on Race, Gender, and Human Rights*, AltaMira Press, Florida 2005.